Dr Kristijan Ristić
Dr Žarko Ristić

FISKALNA EKONOMIJA
I
MENADŽMENT JAVNOG SEKTORA

Beograd, 2014.

Dr Kristijan Ristić
Dr Žarko Ristić

FISKALNA EKONOMIJA
I MENADŽMENT JAVNOG SEKTORA

Izdavač:
EtnoStil d.o.o. – Beograd

Za izdavača:
Milena Milenković

Recenzenti:
Prof. dr. Slobodan Komazec
Prof. dr. Marko Radičić

Slog i prelom:
Nemanja Vidojević

Tiraž:
100

Štampa:
EtnoStil d.o.o - Beograd

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

336.1/.5(075.8)(0.034.2)
336.146(075.8)(0.034.2)

РИСТИЋ, Кристијан, 1976-
Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora [Elektronski izvor] / Kristijan Ristić, Žarko Ristić. - Beograd : Etnostil, 2014 (Beograd : Etnostil). - 1 elektronski optički disk (CD-ROM) : tekst, slika ; 12 cm

Tiraž 30. - Fiskalni, monetarni i makroekonomski rečnik: str. 1352-1378. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija.

ISBN 978-86-6347-032-3
1. Ристић, Жарко, 1944- [аутор]
a) Фискална политика b) Буџет
COBISS.SR-ID 204569356

Svetlost tvojih vrlina
sad je na nebeskom putu
i sad tvoja duša
ispunjava zvezdane prostore
bogatom srećom i darom ljubavi

S večnom toplinom, svojoj majci

Žarko

Želite mnogo, težite smelo i daleko i visoko, jer visoki ciljevi
otkrivaju i umnogostručavaju snage u nama.
Pogrešno je i opasno udariti sebi suviše blisku metu,
jer to znači izneveriti i sebe i druge, ostati dužan životu.
Kod postavljanja ciljeva
budite hrabri i velikodušni, mislite smalo i gledajte daleko.

Ivo Andrić

Sva državna uređenja imaju svoj sopstveni govor;
kao da je svako od njih živo biće;
jedan je govor demokratije, drugi oligarhije,
a drugačiji opet monarhije;
...A ono državno uređenje, dakle, koje
govori svojim sopstvenim jezikom, podjednako
bogovima i ljudimu, i shodno tome jeziku upravlja
svoje praktično delovanje,
uvek je berićetno i stabilno, ali propada
ako pokušava da imitira neko drugo uređenje.

Platon, Peto pismo

Imaj vremena za rad -
to je cena uspeha.
Imaj vremena za razmišijanje -
to je izvor moći.
Imaj vremena za igru -
to je tajna mladosti
Imaj vremena za čitanje -
to je osnova mudrosti.
Imaj vremena za prijateijstva -
to je put sreće.
Imaj vremena za sanjarenje -
to je put ka zvezdama.
Imaj vremena da voliš i da te vole -
to je privilegija bogova.
Imaj vremena da gledaš oko sebe -
Suviše je kratak dan za sebičnost.
Imaj vremena za smeh -
to je muzika duše.

Irska iskrica

„Posmatrajte drvo u šumi. Videćete kako njegovi listovi, njegove grane i njegovi koreni rade harmonično, da bi razvili njegov život. Ni jedan od njegovih cvetova ne teži da zaseni druge, jer oni znaju da su lepi samo u jedinstvu sa svojim drugovima. I, ako ih istrgnete sa grane, oni će uvenuti i umreti.

Gledajte kako plod misli samo na to da se sam preda, kako bi sa ljubavlju ispunio delo, koji mu je namenilo drvo koje ga nosi. Posmatrajte delove svoga tela: prsti rade sa prstima, ruka pomaže ruku, gornji zubi sarađuju sa donjim. Svaki deo radi za dobro celog tela.

Posmatrajte kapljicu vode izgubljenu u okeanu, čiji glas dopinosi velikoj pesmi talasa, a koja, takođe, ima svoj udeo u laganom i neprekidnom radu, koji čini da se jednog dana odrone gromade stena sa obale.

Tada ćete osetiti duboku solidarnost koja sjedinjuje sva bića; shvatićete da su misli i želje koje vas stavljaju nasuprot i naoružavaju protiv drugih, ustvari samo varljiva iluzija i da se zlo koje se nanosi drugima, čini samom sebi, svom suštinskom biću, koje je samo delić jedne velike celine svih bića sveta.“

Pierre Salet

P R E D G O V O R

„Rešenja koja nude ekonomisti nisu ništa manje obmanjujuća nego što su bila rešenja teologa na čije su mesto došli. Pa, ipak, ne smemo napustiti nadu da ekonomika može učiniti napredak ka nauci, odnosno veru u to da prosvećivanje nije beskorisno. Ali, pre nego što krenemo napred, neophodno je raščistiti put od raspadajućih ostataka zastarete metafizike.“

J. Robinson

Rad pod nazivom **Fiskalni menadžmet i ekonomija javnog sektora** reprezentuje udžbenik, koji je prvenstveno namenjen studentima po novom (tekućem) nastavnom planu Univerziteta za poslovne studije - Banja Luka. Knjiga je koncipirana tako da u osnovi obuhvati ključne finansijske institute, institucije, mehanizme, mere i instrumente ekonomske, odnosno finansijske politike; dakle, ono što u osnovi portretira fiskalnu teoriju i politiku (javne finansije, ali i ono što reprezentuje društveno-ekonomsku i socijalno-infrastrukturnu dimenziju javnog sektora (finansijska ekonomija) i što reflektuje kvalitativno-kvantitativne rekonsideracije fiskalnih efekata (poreskih i budžetskih) u društvenoj reprodukciji (mikro i makro fiskalna analiza), U suštini udžbenička građa inkorporira relevantne društveno-ekonomske i finansijsko-socijalne aspekte fiskalne ekonomije sa stanovišta makroekonomskih i mikroekonomskih opservacija, teorijsko-metodoloških konsideracija i operativno-praktičkih aplikacija.

U ovoj inoviranoj, aktueliziranoj, modifikovanoj dopunjenoj verziji, knjiga obuhvata: I deo - Fiskalna teorija i politika (Poreska i budžetska ekonomija); II deo - Ekonomija javnih rashoda; III deo - Ekonomija javnih prihoda; IV deo - Fiskalna analiza i kvantitativna fiskalna ekonomija; V deo - Fiskalni menadžment; VI deo – Budžetska ekonomija; VII deo - Ekonomija fiskalnog federalizma i VIII deo – Međunarodna fiskalna ekonomija (Evropske javne finansije). Javne funkcije u strukturi makroekonomije inkorporiraju globalne i strukturne ekonomske potencije mobilizacije fiskalnih resursa, distribucije budžetskih sredstava i netržišnog alociranja limitiranih finansijskih resursa države i njenih entiteta na alternativne načine upotrebe sa očekivanim efektima od ulaganja sredstava javnog sektora, alimentiranja javnih potreba i pokrića troškova finansiranja društvene nadgradnje i infrastrukture. Moderni teorijski modeli fiskalnog (poreskog i budžetskog) upravljanja formiulišu kriterijume donošenja racionalnih, efikasnih, javnih i finansijskih odluka o ulaganjima u sferi javnih funkcija države, koja anglobiraju problematiku funkcionisanja celokupnog javnog sektora sa stanovišta racionalnosti javne potrošnje, efikasnosti zadovoljavanja javnih potreba, rentabilnosti proizvodnje javnih dobara i ekonomičnosti pružanja javnih usluga. Simultano, to reflektuje i tzv. fiskalni marketing, odnosno ekonomske i socijalne funkcije fiskalnog menadžmenta, koji optimizira javne od luke o mobilizaciji i alokaciji finansijskih sredstava na principu maksimiziranja rentabilnosti poslovanja javnog sektora i minimiziranja troškova alimentiranja javnih potreba, uz održavanje zado-

voljavajućeg nivoa lividnosti države (bez zapadanja u fiskalne deficite) i povećanje efikasnosti poreske politike i racionalnosti budžetskog inženjeringa.

U fiskalnoj teoriji javne privrede primarni cilj fiskalnog menadžmenta jeste maksimiranje socijainog blagostanja i organic bogatstva sa razrađenom javnom infrastrukturom i diversifikovanom strukturom javnih usluga. U suštini, fiskalni menadžment eksplicira fiskalno poslovanje države, poresku strakturu, izvore finansiranja javne potrošnje i razvoja javnog sektora, upravljanje alokativnim mehanizmom budžetskih institucija, efikasnost ulaganja javnih i socijalnih delatnosti, upravljanje programima javnih rashoda države i strukturom javnih usluga.

Fiskalni menadžment jeste jedna od esencijalnih ljudskih aktivnosti savremenog doba, koji se definiše kao proces kreiranja poreskih i budžetskih programa za efikasno realizovanje alternativnih fiskalnih ciljeva (efikasno zadovoljavanje korisnika javnih usluga i racionalno alimentiranje javnih potreba), rentabilno poslovanje javnog sektora i produktivno obavljanje javnih funkcija države (efektivnost fiskalnih poslova) sa što manjim obimom angažovanih sredstava i sa što manjim poreskim opterećenjem privrednih aktera.

Fiskalni menadžment jeste i nauka (kao organizovano znanje) i umetnost (kao organizovana delatnost), koji su međusobno komplementarni i konvergentni. Zbog toga je i zadatak fiskalnog menadžmenta da osigura resurse za finansijska ulaganja u javni sektor i da novčana sredstva i kapitalna ulaganja transformiše kroz menadžersku funkciju u socijalno blagostanje i kroz preduzetničku funkciju javno bogatstvo.

Permanentno inflatorno nadimanje fiskalnog kapaciteta omogućilo je povećani retransfer finansijskih resursa iz društvenog proizvoda u potrošne punktove javnog sektora, a inkompatibilni odnos u rastu fiskalnog kapaciteta i fikalnog opterećenja involvirao je iskonsku ekspanziju javne potrošnje izvan materijalnih mogućnosti nacionalnih privreda. Jačanje državnog intervencionizma u reprodukciji, hipertrofiranje društvene nadgradnje, prezaposlenost u javnom sektoru i povećanje javnih potreba, kao uzroci rasta javnih rashoda, indukovali su predimenzionirani rast fiskalnog pritiska i prociklični porast javnih rashoda u kauzalitetu sa deficitarnim finansiranjem. Visoki društveni prioriteti, neracionalno trošenje fiskalnih resursa i autonomno kretanje budžetskih izdataka povlačili su simultano eskalacioni retransfer nacionalnog dohotka u difuzione kanale finansijskih institucija i produbljavanje deficitarnog fiskalnog finansiranja. Eskalaciona forma javnih rashoda u odnosu na redukujuću formu fiskalnih prihoda iznuđenom ekonomskom recesijom i inflatornim napetostima distrofirala je ekvilibrirano finansiranje javne potrošnje i upregnula je razne forme deficitarnog alimentiranja javnih potreba inoviranjem tehnike popunjavanja „rupa“ u budžetima.

Rastuća nezaposlenost i inflacija i opadajuća privredna aktivnost, kao izrazi stagflacionih trendova, transformisali su politiku suficitarnog finansiranja fiskalnih tranakcija javnog sektora kejnzijanskog tipa iz perioda inflatornog dezekvilibrijuma u politiku deficitarnog finansiranja javnog sektora u skoro svim zemljama savremenog sveta radi rešavanja strukturnih problema privrede, problema rasta realne ponude, podsticaja investicija i zapošljavanja, olakšavanja izvoza i posticanja interne i eksterne ravnoteže. U aktuelnom trenutku „država blagostanja“ sve više nije u stanju da finan-

sira svoje funkcije, socijalne programe i ekonomski intervencionizam bez zapadanja u hronične budžetske deficite, bremenite javne dugove i fiskalnu saturaciju privrede.

Pod dejstvom kenzijanske doktrine ekonomskog intervencionizma i korektivno-podsticajne kompozicije budžetskih rashoda, budžetski deficit pojavio se kao sredstvo za resorbovanje nezaposlenosti, ubacivanje dodatne kupovne snage u prometne tokove reprodukcije, izravnjanje cikličnih fluktuacija u tražnji i balansirajući faktor u ekonomskim tokovima sa multiplikatorskim reperkutovanjem na dinamiku privrednog rasta. Međutim, kejnzijanska fiskalna strategija je, usled navikavanja ekonomskih subjekata na hronične budžetske deficite, zanemarivanja tražnje, prenebregavanja uspostavljanja budžetske ravnoteže i tolerisanja rastućeg učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu, izgubila „odvažnost" esencijalnog regulatora ekonomskih tokova i perspektivu u vođenju makroekonomsko-stabilizacione politike. Nova privredna filozofija, oslabađajući se kejnzijanskih propozicija, pledira za preorijentaciju ekonomske politike sa tražnje na ponudu u funkciji savlađivanja stagnacije i recesije povećanjem kapaciteta ponude i potencijala kapitala. Reprivatizacija pojedinih segmenata javnog sektora, debudžetizacija socijalnog osiguranja, defiskalizacija javnih investicija i desocijalizacija određenih javnih potreba rezultanata su intencija svođenja javne potrošnje u ekonomske okvire, fiskalnog rasterećenja ekonomskih subjekata, ostvarivanja povoljnijeg odnosa između javnih rashoda i društvenog proizvoda, redukovanja deficitarnog budžetskog finansiranja, stopiranja javnog zaduživanja i inflatornog finansiranja fiskalnih debalansa sa negativnim predznakom. Renesansa ekvilibriranog budžeta u novoizabranim finansijskim strategijama rezultat je povratka potitici restauracije dezangažovanja države na ekonomskom planu, kao rezultat liberalne opcije u neutralizaciji potencijala javnog sektora i povraćaja spontanitetima ekonomskih kretanja i forsiranja terapije *supply-side* economicsa, koja pledira za ekvivalentni porast javnih rashoda i fiskalnih prihoda, shodno komponovanoj fiskalnoj reglementaciji i programiranom adjustiranju budžetskih rashoda, iako ekvilibrisani budžet doprinosi inflatornoj eskalaciji usled različitih multiplikacionih efekata rashoda i poreskih prihoda. Međutim, ni tzv. novi monetarizam, kao fiskalizam u uslovima simultanog i kombinovanog delovanja inflatornih i recesionih fluida u dugoročnom trendu, nije dao očekivane rezultate u okviru tzv. Koncepta reganomiksa i tačerizma, jer inflacija nije više kratkoročni problem, niti je recesija sekundarni produkt lančanih usklađivanja tranzitarnog perioda. Stoga, predikcije na redukciju poreskih prihoda i kresanja ekonomskoh i socijalnih transfera u politici ekvilibrisanja budžetskog finansiranja, s jedne strane i predikcije na konstantnu stopu monetarnog rasta i visoke kamatne stope, s druge strane, nisu doprinele orijentaciji stabilizacione politike u željeni pravac, budući da predimenzionisani fiskalni deficiti od lokalnih do centralnih nivoa finansiranja javne potrošnje egzistiraju u u paraleli sa visokim poreskim opterećenjem i javnim dugovima internog i eksternog tipa. U kumulativu, visoki fiskalni deficiti produbili su inflatorne napetosti, dok su visoka poreska opterećenja blokirala ekonomski rast.

U savremenim stagflacionim recesinflatornim ekonomijama problematika deficitarnog finansiranja u fiskalnoj ekonomiji zaslužuje izuzetnu pažnju finansijske teorije, politike i prakse kako u zemljama u razvoju tako i u razvijenim industrijskim i socijalističkim zemljama. Eskalaciona forma javnih rashoda u odnosu na redukujuću

formu fiskalnih prihoda iznuđenom ekonomskom recesijom i inflacijom i ekonomskim imperativima fiskalnih dedukcija, produbili su inflatorne napetosti, dok su visoka poreska opterećenja blokirala ekonomski rast.

U savremenim stagflacionim recesinflatornim ekonomijama problematika deficitarnog finansiranja u fiskalnoj ekonomiji zaslužuje izuzetnu pažnju finansijske teorije, politike i prakse kako u zemljama u razvoju tako i u razvijenim industrijskim i socijalističkim zemljama. Eskalaciona forma javnih rashoda u odnosu na redukujuću formu fiskalnih prihoda iznuđenom ekonomskom recesijom i inflacijom i ekonomskim imperativima fiskalnih dedukcija, koncesija i bonifikacija distrofirala je ekvilibrisano budžetsko i fondovsko finansiranje javnih potreba, produkovala disnerzirano i nekoordinisano kofinansiranje javnog sektora i upregnula eksploaticione forme van fisklnih resursa u difuzionim kanalima deficitarnog alimentisanje javne potrošnje, odnosno javnog sektora. U savremenim budžetskim politikama neretka je pojava da fiskalne transakcije javnog sektora oslobođene kejnzijanskih propozicija suficitarnog finansiranja u periodu inflatornih tenzija vode aplikaciji deficitarnog finansiranja nezavisno od stanja u ekonomskom ciklusu. Deficitarno finansiranje poprimilo je institucionalni tretman, doduše izvan zakonodavne regulative. Rast deficita javnog sektora, uslovilo je inovaciju tehnike finansiranja, koja se usredsređuje na eliminaciju monetarnih punkcija i na diversifikaciju instrumenata pozajmljivanja (lansiranjem javnih zajmova i multiplikovanjem modaliteta prikupljanja sredstava na tržištima kapitala). Osnovne preokupaciju monetarnih punkcija i na diversifikaciju instrumenata pozajmljivanja (lansiranjem javnih zajmova i multiplikovanjem modaliteta prikupljanja sredstava na tržištima kapitala). Osnovne preokupacije industrijski razvijenih zemalja i zemalja u razvoju (usled zabrinjavajućeg rasta inflacije i nezaposlenosti, produženog perioda usporene privredne aktivnosti i „zakočenih“ spoljno-ekonomskih transakcija) u sklopu relativno naglašenine ekspanzije deficitarnog finansiranja, izbacile su na površinu problem refinansiranja. U operativnim finansijskim politikama zahtevi su išii u pravcu ograničavanja finansiranja iz monetarnih izvora, diversifikacije instrumenata zajmovnog finansiranja i produžavanja ročnosti dugova. Savremene teorijske rekonsideracije sistema deficitarnog finansiranja javne potrošnje u korelaciji sa kija i topologijom ekonomskog ekvilibrijuma (mikro i makro, kratkoročnog i dugoročnog, internog i ekstornog tipa) u osnovi su portretisane verifikacijama u razvijenim industrijskim zemljama, zemljama u razvoju i postsocijalističkim zemljama.

Knjiga je, na taj način, „obogaćena“ novim tekstom, iako je iz generalne verzije udžbenika isključena gotovo trećina teksta. Eventualne praznine - autor se nada - biće popunjene novim knjigama iz pera istog pisca, a eventualni propusti, pak, ostaju da se otklone u narednom izdanju ovog učila za koje je inače meritorno i studentsko mišljenje, kao i sud stručne javnosti. Na kraju, autor oseća potrebu da se kordijalno zahvali svojim recenzentima.

Beograd, 27. januar 2012. godine

A U T O R

Nauka je kćerka istorije (razvoj) i
filozofije (misao), koju su vaspitavale
matematika (logika) i ekonomija (realnost).

Dobrov

Ako možeš da vidiš
uništeno delo, svoga života,
i bez jedne reči da ga ponovo gradiš,
ili da bez uzdaha, ili protesta
podneseš gubitak onoga što si dugo tekao;
ako možeš da budeš zaljubljen,
ali ne i lud od ljubavi,
ako možeš da budeš jak, a da ipak ostaneš nežan,
da ne mrziš one koji tebe mrze,
a da se ipak boriš i braniš;
ako možeš da slušaš kako tvoje reči
izvrću nevaljalci, da razdraže glupake,
i da čuješ kako luda usta o tebi lažu,
a da sam ne kažeš nijednu laž;
ako možeš da sačuvaš dostojanstvo i slavu,
ako možeš da budeš skroman,
iako si savetodavac kraljeva,
ako možeš da voliš svoje prijatelje kao braću,
a da ti nijedan ne bude sve i svja,
ako znaš da razmišljaš, da posmatraš i upoznaješ,
a da nikad ne postaneš skeptik i rušilac,
ako znaš da sanjariš a da ti san ne bude gospodar,
da misliš, a da ne budeš samo maštar;
ako možeš da budeš čvrst, ali nikad divalj,
ako možeš da budeš dobar,
ako možeš da budeš pametan,
a da nisi čistunac i sitničar;
ako možeš da zadobiješ pobedu posle poraza,
a da te dve varke podjednako primiš,
ako možeš da sačuvaš hrabrost i glavu,
kada je svi ostali izgube,
tada će SREĆA I POBEDA,
biti zauvek tvoji poslušni robovi,
i ono što više vredi nego sva slava:
BIĆEŠ ČOVEK, SINE MOJ!

Radjard Kipling

Nije dovoljno samo znati, treba i hteti
Nije dovoljno samo hteti, treba i učiniti
Gete

S A D R Ž A J

PREDGOVOR 7

PRVI DEO
FISKALNA TEORIJA I POLITIKA
– Poreska i budžetska ekonomija –

1. JAVNE FINANSIJE, FISKALNA POLITIKA I EKONOMIKA JAVNOG SEKTORA 31
2. PLANIRANJE FISKALNIH TARGETA 39
3. KEJNESIJANIZAM, MONETARIZAM I STRUKTURALIZAM 45
4. ANTIMONETARIZAM VERSUS NEOKEJNESIJANIZAM 57
5. FISKALIZAM I BUDŽETSKI MONETARIZAM 62
6. MONETARIZAM RACIONALNIH ANTICIPACIJA I HIPOTEZE SUPPLY-SIDE EKONOMIKE 73
7. STRUKTURALISTIČKI MONETARIZAM VERSUS MONETARIZAM „EKONOMIKE PONUDE“ 83
8. MAKROEKONOMIJA I FISKALNA STABILIZACIJA 86
   8.1. Makroekonomsko fiskalno upravljanje 90

DRUGI DEO
EKONOMIJA JAVNIH RASHODA

Glava I UPRAVLJANJE JAVNIM POTREBAMA I MENADŽMENT JAVNIH RASHODA 97

1. JAVNE POTREBE 97
   1.1. Javni rashodi: podela i klasifikacija 101
2. KONCEPCIJE O PRIRODI JAVNIH RASHODA 104
3. POLITIKA NEUTRALNIH I AKTIVNIH JAVNIH RASHODA 105

4. MARKSISTIČKO UČENJE O DRŽAVNOJ INTERVENCIJI 106
4.1. Javni sektor u društvenoj reprodukciji: nacionalizacija versus reprivatizacija 107
4.1.1. Nacionalizacija i državni intervencionizam 107
4.1.2. Reprivatizacija državnog sektora i deregulacija 117
5. KEJNSOVA TEORIJA AKTIVNIH JAVNIH RASHODA 127
5.1. Država blagostanja 129
5.1.1. Demontaža „socijalne“ države 134
6. TEORIJA POKRIĆA JAVNIH RASHODA 137
7. JAVNI RASHODI I EKONOMSKA STRUKTURA 138
7.1. Ekonomski značaj i funkcije javnih rashoda 140
7.2. Društveno-ekonomske i socijalno-finansijske funkcije opšte i zajedniče potrošnje 142
7.3. Konflikti između funkcija sistema društvenog finansiranja 144
8. GLAVNI OBLICI DRŽAVNE INTERVENCIJE PREKO JAVNIH RASHODA 145
8.1. Korektivna funkcija javnih rashoda: ekonomski i socijalni transferni rashodi 145
8.2. Ekonomski transferi 148
8.3. Javna preduzeća i javne ustanove 150
8.3.1. Javna preduzeća 150
8.3.2. Javne službe 155
9. DINAMIKA I UZROCI RASTA JAVNIH RASHODA 157
9.1. Empirijske reverifikacije zakonomernosti u finansijskim tokovima javne potrošnje 163
9.2. Determinante rasta javne potrošnje i limiti opšte i kolektivne potrošnje 167
10. GRANICE RASTA JAVNIH RASHODA 168
11. RASHODI U DRŽAVAMA FEDERALNOG UREĐENJA 169
11.1. Modaliteti fiskalnih odnosa u federalnim zajednicama 171
12. JAVNI RASHODI LOKALNIH ZAJEDNICA 174
12.1. Finansiranje lokalne samouprave 176
13. JAVNI RASHODI U FUNKCIJI FINANSIRANJA PRIVREDNOG RAZVOJA 182
13.1. Stop-go budžetska strategija 183
14. JAVNI RASHODI I MONETARNO-KREDITNI TOKOVI 187
14.1. Koordinacija fiskalne i monetarne politike 190

Glava II JAVNI IZBORI I FISKALNA ILUZIJA..... 196

1. RAST JAVNIH RASHODA I EKSPANZIJA JAVNOG SEKTORA.....196
2. JAVNI IZBORI I TEORIJE INSTITUCIJA 199
3. EVALUACIJA JAVNIH AKTIVNOSTI I FISKALNA ILUZIJA.....207
   3.1. Evaluacija javnih aktivnosti 207
   3.2. Fiskalna iluzija 209
4. EKONOMIJA JAVNIH DOBARA I KOLEKTIVNIH USLUGA: NEOKLASIČNA I KEJNZIJANSKA ANALIZA.....210
5. KONCEPCIJA JAVNIH POTREBA I MEĐUNARODNA JAVNA DOBRA.....213

Glava III UPRAVLJANJE SOCIJALNIM FINANSIJAMA 217

1. UPRAVLJANJE SOCIJALNOM POLITIKOM VERSUS PROGRAMIMA SOCIJALNOG BLAGOSTANJA.....217
2. SOCIJALNI MENADŽMENT 226
3. UPRAVLJANJE SOCIJALNIM TROŠKOVIMA 228
   3.1. Socijalna privatizacija 230
   3.2. Privatizacija socijalnog osiguranja i upravljanja penzionim fondovima 231
4. UPRAVLJANJE NEPROFITNIM INSTITUCIJAMA I NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA 236
5. NOVI KRITERIJUMI BLAGOSTANJA: STVARNO BOGATSTVO NARODA.....241
6. DRŽAVA, MERILA BLAGOSTANJA I SOCIJALNA GLOBALIZACIJA.....244

TREĆI DEO
EKONOMIJA JAVNIH PRIHODA

Glava I TEORIJA I POLITIKA JAVNIH PRIHODA..... 253

1. PRIRODA JAVNIH PRIHODA I NJIHOVA KLASIFIKACIJA 253
2. ELEMENTI JAVNIH PRIHODA: FISKALNA TEHNIKA 254
3. POJAM POREZA I OPRAVDANJE OPOREZIVANJA.....256
4. CILJEVI POREZA I DOPRINOSA.....262
5. KARAKTERISTIKE POREZA I DOPRINOSA 264
   5.1. Razlike i sličnosti između poreza i doprinosa.....264
6. KLASIFIKACIJA POREZA.....266

7. PREVALJIVANJE, TRANSFORMACIJA I EVAZIJA POREZA 267
8. PRINCIPI POREZA I DOPRINOSA 273
8.1. Poreska načela 274
9. OPOREZIVANJE PO PRINCIPU KORISNOSTI I PORESKE SPOSOBNOSTI: PROGRESIVNO VERSUS PROPORCIONALNO OPOREZIVANJE 275
9.1. Princip korisnosti 275
9.2. Princip poreske sposobnosti 279
10. GRANICE OPOREZIVANJA 286
11. IMPLICITNO I EKSPLICITNO OPOREZIVANJE 292
11.1. Cedularni versus sintetički porezi 293
11.2. Oporezivanje dohotka fizičkih lica 295
12. FISKALNI RASHODI („DÉPANSES FISKALES“) 298
13. DVOSTRUKO OPOREZIVANJE 300
14. HARMONIZACIJA POREZA 306
14.1. Poreska harmonizacija Evropske Unije i poreski graduelizam 309
15. RACIONALIZACIJA PORESKIH SISTEMA I PORESKE REFORME 311
15.1. Poreski sistemi zemalja u razvoju 330

Glava II TEORIJA I POLITIKA FISKALNIH/PORESKIH PRIHODA 336

1. PORESKI MONIZAM I PLURALIZAM 336
2. NEPOSREDNI I POSREDNI POREZI 337
3. POREZ NA PROMET VERSUS POREZ NA DODATNU VREDNOST 344
3.1. Porez na promet 344
3.2. Porez na dodatnu vrednost 347
4. ILUZIJA NOVCA I OPOREZIVANJE 350
4.1. Monetarna iluzija i poreska politika 350
4.1.1. Ramseyova teorema 351
4.2. Neposredni versus posredni fiskaliteti 352
4.3. Ekonomska dejstva direktnih i indirektnih poreza 354
4.4. Ekonomski efekti kombinovane primene direktnih i indirektnih fiskaliteta 358
4.4.1. Regresivni efekti posrednih poreza (poreza na promet) 359
4.5. Oporezivanje prometa versus potrošnje u zemljama EU 361
4.5.1. Direktiva EU o porezu na dodatu vrednost 363
4.5.2. Harmonizacija poreza na dodatu vrednost 367
4.5.3. Akcize 372
4.5.4. Porez na dodatnu vrednost: DA ili NE? 376

5. PORESKI SISTEM I PORESKA POLITIKA 384
5.1. Oporezivanje profita korporacija 386
5.2. Oporezivanje kamata i dividendi 391
5.3. Poreske strukture u nas 393
5.3.1. Porez na dobit preduzeća 393
5.3.2. Porez na dohodak građana 397
5.3.3. Porezi na imovinu 399
5.3.4. Akcize 402
5.3.5. Porez na dodatu vrednost 404
6. DOPRINOSI 409
6.1. Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje 409
7. PARAFISKALNI PRIHODI 412
7.1. Naknade 413
8. CARINE 418
8.1. Naplata carina i drugih dažbina pri uvozu 419
9. TAKSE 422
9.1. Naplata takse 424
10. DOPUNSKA SREDSTVA 428
11. JAVNI DUG 431
11.1. Klasifikacija (vrste) javnih dugova 433
11.2. Emisija i amortizacija javnog duga 434
11.3. Konverzija i konsolidacija javnog duga 435
12. JAVNI DUG U MONTARNOJ I FINANSIJSKOJ POLITICI: FISKALNO FINANSIRANJE I JAVNO ZADUŽIVANJE 435
13. JAVNI DUG I POREZI: RIKARDOVA TEOREMA I BARROVA PARADIGMA 439
14. SVETSKI DUG: TEORIJSKI PRISTUPI 441
14.1. Granice zaduživanja 448

Glava III PORESKA POLITIKA EU 450

1. UPRAVLJANJE POREZIMA I PORESKOM POLITIKOM EVROPSKE UNIJE 450
2. FISKALNA HARMONIZACIJA PORESKE STRUKTURE 458
3. OPERATIVNA PORESKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE 464

ČETVRTI DEO
FISKALNA ANALIZA I KVANTITATIVNA FISKALNA EKONOMIJA

Glava I FISKALNA ANALIZA 473

1. FISKALNI KAPACITET (GLOBALNI I PARCIJALNI) 473
2. FISKALNO OPTEREĆENJE I KOEFICIJENTI FISKALNE PRESIJE 477
   2.1. Fiskalni pritisak i poreska presija 484
3. FISKALNI RANDMAN 485
   3.1. Globalna i strukturna analiza fiskalne mase 485
   3.2. Ekspozicija fiskalnog rezultata društvenim rashodima 487
4. FISKALNA POZICIJA (STANJE) I BUDŽETSKI BALANS: DETERMINANTE 488
5. ELASTIČNOST I OSETLJIVOST FISKALNIH TOKOVA 497
   5.1. Fiskalni senzibilitet 497

Glava II KVANTITATIVNA FISKALNA EKONOMIJA 502

1. KVANTITATIVNA PORESKA I BUDŽETSKA POLITIKA 502
   1.1. Keynesijanska i Hicksijanska IS–LM fiskalna analiza 518
2. STRUKTURNI I REDUCIRANI: KEYNESIJANSKI I MONETARISTIČKI EKONOMETRIJSKI MODELI 526
   2.1. Filip-Okunov model 532
   2.2. Model AS-AD 533
3. FISKALNI MODELI PRIVREDNOG RASTA 534
   3.1. Klasičan i Marksov model 535
   3.2. Keynesov model 538
   3.3. Hansenov model 540
   3.4. Harod-Domarov model 541
   3.5. Peacock-Showov model 543
   3.6. Musgraveov model 546
   3.7. Neoklasični model 548

PETI DEO
FISKALNI MENADŽMENT

Glava I FISKALNO UPRAVLJANJE 557

1. FISKALNI MENADŽMENT 557
   1.1. Menadžment javnog marketinga 561
      1.1.1. Javna ekonomika i javne potrebe 561
      1.1.2. Javna potrošnja i proizvodnja 566
      1.1.3. Javni marketing: javne nabavke i prodaje dobara i usluga 569
      1.1.4. Javna ponuda, tražnja, ravnoteža i cene 571
      1.1.5. Ciklični karakter ponude i tražnje javnih dobara 574
      1.1.6. Alokacija i distribucija javiih dobara i usluga 576
      1.1.7. Troškovi, preferencije i koristi 577
   1.2. Javna dobra i javne usluge 578
   1.3. Lindal-Johansenova teorema 584
2. UPRAVLJANJE FISKALNOM MAKROEKONOMIJOM 585
3. MIKROEKONOMSKA FISKALNA POLITIKA 598
4. STRUKTURALISTIČKA FISKALNA POLITIKA 610
5. MONETARIZAM VERSUS FISKALIZAM 631
6. MAKROEKONOMSKA POLITIKA FISKALNE REGULACIJE I EKONOMSKOG INTERVENCIONIZMA 639
7. HETERODOKSNA STRATEGIJA I FISKALNA TRANSMISIJA 646
8. FISKALNO PRILAGOĐAVANJE 653

Glava II UPRAVLJANJE FISKALNOM POLITIKOM 659

1. EKSPERTNI SISTEMI PORESKOG MENADŽMENTA 659
2. FISKALNI PUBLIC RELATIONS 664
3. UPRAVLJAČKI FISKALNI INTELIDŽENS 668
4. OPOREZIVANJE OFF SHORE BIZNISA 670
   4.1. Poreski raj 678
5. PORESKA KONKURENTNOST I PRESTRUKTURIRANJE PORESKOG SISTEMA 682
6. PORESKA POLITIKA, PRIVATIZACIJA I PRESTRUKTURIRANJE 689
7. FISKALNA POLITIKA RASPODELE I OPOREZOVANA POLITIKA DOHODAKA 693
8. EKONOMIKA PONUDE I FISKALNA POLITIKA 699
9. EVROPSKA MAKROEKONOMSKA I STRUKTURNA PORESKA I BUDŽETSKA POLITIKA 707

10. JAVNE FINANSIJE, SPOLJNA TRGOVINA I RAZVOJ 709
11. GLOBALNA KONKURENCIJA, STRATEGIJSKE ALIJANSE I FISKALNA POLITIKA 713

Glava III PORESKI MENADŽMENT I UPRAVLJANJE POREZIMA 716

1. PORESKO UPRAVLJANJE 716
2. PORESKI MENADŽER 718
3. PORESKA KONTROLA I REVIZIJA 723
   3.1. Poreska revizija u zemljama OECD 723
   3.2. Poreski revizori i kontrolori 726
   3.3. Poreska kontrola 726
   3.4. Poreska utaja 729
   3.5. Revizija javnih rashoda 734
   3.6. Revizija javnog sektora 735
   3.7. Standardi revizije za javni sektor 739
4. PORESKI KONSALTING 747
   4.1. Poreski savetnici 750
   4.2. Poreski odnos obveznika i države 751
   4.3. Poreski moral 754
5. UPRAVLJANJE PORESKIM PRAVIMA I FISKALNIM OBAVEZAMA 756
   5.1. Prava i obaveze poreskih obveznika 756
6. PORESKI TRETMAN "FRINGE BENEFITS"-A 761

Glava IV EKONOMIKA OPOREZIVANJA I PORESKA STRATEGIJA 764

1. FISKALNI EFEKTI NA PONUDU PROIZVODNIH FAKTORA 764
2. POREZI, STRUKTURNE PROMENE I INDUSTRIJALIZACIJA 766
3. FISKALITETI I ALOKACIJA INVESTICIJA 769
4. POREZI I INVESTICIONI IZVORI 770
5. POREZ NA DOBIT I TROŠKOVI UPOTREBE KAPITALA 772
6. UPRAVLJANJE PORESKOM POLITIKOM 774
   6.1. Porezi i rast preduzeća: kvote 774
   6.2. Oporezivanje i troškovi finansiranja preduzeća 779
   6.3. Finansiranje preduzeća i poreska politika 780

7. EFEKTI OPOREZIVANJA DOBITI FIRMI NA PREDUZETNIŠTVO I RIZIK 787
7.1. Cena uloženog kapitala i oporezivanje 791
7.2. Porezi i dividende 793
7.3. Porezi i struktura kapitala 794
7.4. Porezi i troškovi stečaja 798
8. INDUSTRIJSKA POLITIKA I DRŽAVNA POMOĆ PREDUZEĆIMA 799
9. UPRAVLJANJE PORESKIM STIMULANSIMA 807

Glava V UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM 820

1. MENADŽMENT JAVNOG DUGA 820
2. UPRAVLJANJE UNUTRAŠNJIM DUGOVIMA 824
3. UPRAVLJANJE SPOLJNIM DUGOVIMA 830

ŠESTI DEO
BUDŽETSKA EKONOMIJA

Glava I BUDŽET U TEORIJI I PRAKSI 837

1. BUDŽET KAO FINANSIJSKA INSTITUCIJA 837
1.1. Budžet kao instrument bilansiranja finansijskih sredstava 839
1.2. Budžet kao instrument ekonomke poltike 840
2. PRINCIPI (NAČELA) BUDŽETA 841
3. STRUKTURA BUDŽETA (BUDŽETSKE PROPORCIJE) 844
4. SASTAVLJANJE, DONOŠENJE I IZVRŠENJE BUDŽETA 845
4.1. Budžetska inicijativa 845
4.2. Budžetsko planiranje prohoda i rashoda 845
4.3. Izrada budžeta 846
4.4. Donošenje budžeta 847
5. PRIVREMENO FINANSIRANJE 847
6. IZVRŠENJE BUDŽETA 848
7. TROMESEČNI I MESEČNI FINANSIJSKI PLANOVI 849
8. NAREDBODAVAC I RAČUNOPOLAGAČ 850
9. MERE ZA URAVNOTEŽENJE BUDŽETSKIH PRIHODA I RASHODA 850
10. ZAVRŠNI RAČUN 853
11. KONTROLA BUDŽETA 854

12. INSTITUCIONALNI OKVIRI BUDŽETA I JAVNOG DUGA 856
12.1. Institucionalne osnove budžetskog sistema 856
12.2. Budžetski sistem 864
12.3. Javni prihodi i javni rashodi 865
12.4. Finansiranje nadležnosti Republike 867
12.5. Javni rashodi i izdaci države 870
12.6. Fiskalni okvir iodgovorno fiskalno upravljanje 871
12.7. Pripremai donošenje budžetai finansijskih planova 874
12.8. Fiskalna godina i privremeno finansiranje 877
12.9. Izvršenje budžeta 878
12.10. Planiranje likvidnosti budžeta 878
12.11. Plaćanje iz budžeta 879
12.12. Rebalans budžeta 880
12.13. Budžetski fond 880
12.14. Tekuća budžetska rezerva 881
12.15. Stalna budžetska rezerva 881
12.16. Budžetsko računovodstvo i izveštavanje 882
12.17. Interna i finansijska kontrola u javnom sektoru 883
12.18. Interna revizija 884
12.19. Budžetska inspekcija 884
12.20. Eksterna revizija 885
12.21. Fiskalni savet 885
12.22. Trezor 886
12.23. Konsolidovani račun trezora 888
12.24. Institucionalne osnove javnog duga 890
12.25. Zaduživanje republike 891
12.26. Zaduživanje za finansiranje deficit tekuće likvidnosti 891
12.27. Upravljanje javnim dugom 892
12.28. Državne hartije od vrednosti 894
12.29. Zaduživanje lokalne vlasti 894
12.30. Zaduživanje organiztacija obaveznog socijalnog osiguranja 895
12.31. Uprava za javni dug 896

Glava II KOMPARATIVNE BUDŽETSKE PROCEDURE 897

1. FUNCIJE BUDŽETA 897
2. BUDŽETSKA NAČELA I VRSTE BUDŽETA 899
2.1. Budžetski pluralizam i modifikacija budžetskih principa 901
3. BUDŽETSKA PROCEDURA 904

Glava III BUDŽETSKI MODELI ALOKACIJE RESURSA: PPBS I RCG 912

1. SISTEM PLANIRANJA, PROGRAMIRANJA I BUDŽETIRANJA I RACIONALIZACIJA BUDŽETSKIH IZBORA 912
   1.1. Sistemska analiza (Analyse de systeme) 916
   1.2. Izbor stope aktualizacije: ekonomske kontraverze 916
2. PROGRAM-BUDŽET 918
3. ZERO-BASE-BUDGETING (ZBB) 919
4. MANAGEMENT BY OBJECTIVES (MBO) 920
5. SUNSET LEGISLATION 920
6. COST-BENEFIT ANALIZA 921
7. COST EFFECTIVENESS ANALIZA 925

Glava IV JAVNI MENADŽMENT I BUDŽETSKI SEKTOR 927

1. OD TRADICIONALNE UPRAVE KA NOVOM JAVNOM MENADŽMENTU 927
2. NOVO UPRAVNO OKRUŽENJE JAVNOG SEKTORA 929
   2.1. Reosmišljavanje vlade savremene države 933
   2.2. Rađanje preduzetne države 933
3. NOVI JAVNI MENADŽMENT 935
4. POSLOVNI PRINCIPI U JAVNIM POSLOVIMA MODERNE DRŽAVE 941
5. CILJEVI MENADŽERIZMA: DEREGULACIJA, PRIVATIZACIJA I LIBERALIZACIJA TRŽIŠTA 943
6. OSNOVNI PRINCIPI NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA 945
7. DEMOKRATSKA VLADAVINA JAVNE POLITIKE I ODGOVORNOST JAVNOG SEKTORA 950
8. TRANSFER JAVNOG MENADŽMENTA 956

Glava V FISKALNA RAVNOTEŽA I BUDŽETSKI DEBALANSI 961

1. FISKALNA NERAVNOTEŽA I DEZEKVILIBRIRANO FINANSIRANJE U EKONOMSKOJ TEORIJI 961
2. FISKALNI DEFICIT, JAVNI DUG I CROWDING OUT 974
3. MONETARNA I FISKALNA POLITIKA TRAŽNJE I PONUDE: STABILIZACIONA POLITIKA I DRŽAVNA INTERVENCIJA 986

Glava VI FISKALNI MODELI DEFICITARNOG FINANSIRANJA JAVNOG SEKTORA 1000

1. DEFICITARNO FINANSIRANJE U IS-LM ANALIZI 1000
2. BUDŽETSKE TEOREME I KONJUNKTURNA BUDŽETSKA REGULACIJA 1011
3. HIPOTEZE BUDŽETSKOG DEFICITA 1016
4. MODALITETI KREIRANJA BUDŽETSKOG DEFICITA I VOĐENJE BUDŽETSKE POLITIKE 1022
5. HAAVELMOVA TEOREMA 1025
6. ULOGA BUDŽETSKOG MULTIPLIKATORA: RELACIJA BUDŽET – PIB (GNP) 1027
7. REVIZIJA HAAVELMO-WALLSHOVE TEOREME 1028
8. MODELI (KVANTITATIVNI) FINANSIRANJA KREIRANOG BUDŽETSKOG DEFICITA 1029
9. FISKALNI DEFICIT, JAVNI DUG, KAMATNA STOPA I DEVIZNI KURS 1038
   - 9.1 Međuzavisnost deviznog kursa i fiskalnog deficita 1038
   - 9.2. Javni dug i kamatne stope 1042
   - 9.3. Budžetski deficit i zajmovno finansiranje javnog sektora privrede u tranziciji 1046
10. JAVNI DUG, BUDŽETSKI DEFICIT I FISKALNA POLITIKA 1049
11. JAVNI DEFICIT I BUDŽETSKI INŽENJERING 1058

SEDMI DEO

Glava I EKONOMIJA FISKALNOG FEDERALIZMA 1067

1. FISKALNI FEDERALIZAM U TEORIJI I PRAKSI 1067
2. FISKALNI SUVERENITET, FISKALNA NADLEŽNOST I FISKALNA OVLAŠĆENJA 1077
3. FISKALNI DISPARITETI I FISKALNA HARMONIZACIJA I KOORDINACIJA 1081
4. FEDERALNE I LOKALNE FINANSIJE I FISKALNI ODNOSI U UNITARNIM I FEDERALNIM ZAJEDNICAMA 1086
5. FINANSIJSKI DEBALANSI (VERTIKALNI I HORIZONTALNI), FINANSIJSKA PRELIVANJA (EGALIZACIJA) I FINANSIJSKI TRANSFERNI RESURSI 1094
6. FISKALNI FEDERALIZAM U EVROPSKOJ UNIJI 1103

OSMI DEO
MEĐUNARODNA FISKALNA EKONOMIJA I EVROPSKE JAVNE FINANSIJE

Glava I MEĐUNARODNI PORESKI I BUDŽETSKI MENADŽMENT 1117

1. UPRAVLJANJE EVROPSKIM JAVNIM FINANSIJAMA 1117
   1.1. Analiza fiskalnih prihoda i javnih rashoda budžeta Evropske unije 1136
2. UPRAVLJANJE SUBVENCIJAMA U POLJOPRIVREDI 1145
   2.1. Upravljanje premijama u evropskoj poljoprivredi 1150
   2.2. Terminske transakcije kao instrumenti finansiranja razvoja poljoprivrede 1151

Glava II GLOBALNI FISKALNI I BUDŽETSKI SISTEM 1153

1. FISKALNI SISTEM EVROPSKE UNIJE 1153
2. BUDŽET EVROPSKE UNIJE 1153
3. OSOBINE BUDŽETA EVROPSKE UNIJE 1155
4. FINANSIJSKA PERSPEKTIVA 1163
5. PRINCIPI FUNKCIONISANJA EU BUDŽETA 1165
   5.1. Princip jedinstva 1166
   5.2. Princip univerzalnosti 1166
   5.3. Princip anualiteta 1167
   5.4. Princip ravnoteže 1169
   5.5. Princip specifikacije 1170
   5.6. Princip jedinstvenog računa 1170
   5.7. Principi transparentnosti i doslednog finansijskog menadžmenta 1170
6. DONOŠENJE BUDŽETA 1171
7. BUDŽET EVROPSKE UNIJE ZA 2009. I 2010. GODINU 1174

Glava III GLOBALNI FINANSIJSKI MEHANIZAM EU 1177

1. SISTEM FINANSIRANJA EVROPSKE UNIJE 1177
2. PRINCIPI FUNKCIONISANJA BUDŽETA EVROPSKE UNIJE 1181
3. RASHODI EVROPSKE UNIJE 1194

D O D A T A K 1231

1. UPRAVLJANJE EKONOMSKOM NAUKOM 1231
2. MENADŽMENT ZNANJA 1250
3. EKONOMIJA PORESKE KONKURENCIJE, HARMONIZACIJE I LIBERALIZACIJE 1266
4. EKONOMIJA FISKALNE ODGOVORNOSTI 1273
5. FISKALNA KRIZA I DRŽAVNI INERVENCIONALIZAM 1281
6. NEOLIBERALNA EKONOMSKA I FINANSIJSKA ORTODOKSIJA NOVE EKONOMIJE 1292
   - 6.1. Neoliberna ekonomska ortodoksija i greške makroekonomskih politika 1292
   - 6.2. Neoliberalizam, finansijalizacija i globalna ekonomska kriza 1298
   - 6.3. Greške nove ekonomije i kriza ekonomske nauke 1301
7. KRIZA GLOBALIZMA 1307

ANEKS 1313

1. FISKALNA STATISTIKA 1314
2. FISKALNI MENADŽMENT: REZIME 1349
3. EKONOMIJA JAVNOG SEKTORA: REZIME 1370
4. FISKALNI, MONETARNI I MAKROEKONOMSKI REČNIK 1386

GLOBALNA LITERATURA: Ekonomija i finansije 1414

PREGLED OBJAVLJENIH RADOVA AUTORA: Knjige i udžbenici 1444

Nauka je izvor svega, izvor opstanka, izvor dosadašnjeg života i izvor budućeg života. Bez nauke ne bi mogao da se zamisli savremni život, a ne treba govoriti kakav će biti, ako se naukom ne budemo bavili.

J. Pritis

Vlade su sumnjičave prema ekonomistima koji nisu pod njihovom kontrolom... Vlade paze da ne budu prijatelji akademskih ekonomista... Jedini stvarni prijatelji kojeg ekonomisti imaju su impersonalni, negativni događaji: inflacija, nezaposlenost i teška vremena.

T.W. Schultz

Imaj vremena za rad – to je cena uspeha.
Imaj vremena za razmišljanje – to je izvor moći.
Imaj vremeta za igru – to je tajna mladosti.
Imaj vremena za čitanje – to je osnova mudrosti.
Imaj vremena za prijateljstva – to je put sreće.

Irska iskrica

Nauka uči čoveka ljubavi i poštovanju istine, osećanu potrebe i dužnosti rada, ali ne kao kazne, već kao najvišeg zadatka naše aktivnosti.

Berthelot

Društvo koje jechm filmsku ili pevačku zvezdu nagrađuje bolja nego trideset predanih školskih nastavnika, zaslužuje da propadne.

Gray

PRVI DEO

FISKALNA TEORIJA I POLITIKA
– Poreska i budžetska ekonomija –

„Misliš li na godinu dana unapred, sej žito.
Misliš li na deset godina unapred, sadi stablo.
Misliš li na sto godina unapred, poučavaj narod.

Poseješ li žito jedanput, i žet ćeš samo jedanput.
Posadiš li stablo, ubraćeš plodove deset puta.
Budeš li poučio narod, ubiraćeš stotinu puta.

Daš li nekom ribu, nahraniće se jedanput.
Naučiš li ga ribariti, hraniće se čitav život."

Shuang-Tzu

Finansijska nauka obuhvata principe prema kojima se državni prihodi mogu ubirati na najkorisniji način.

J. fon Zonenfels

Ko udara tako pozno u dubini noćnog mira
Na kapiji zatvorenog svetogorskog manastira?
Već je prošlo tavno veče, i nema se ponoć hvata,
Sedi oci, kaluđeri, otvor'te mi teška vrata.
Svetlosti mi duša hoće, a odmora slabe noge,
Klonulo je moje telo, umorne su moje noge –
Al' je krepka volja moja, što me noćas vama vodi,
Da posvetim život radu, otadžbini i slobodi.
Prezreo sam carske dvore, carsku krunu i porfiru,
A sad evo svetlost tražim u skromnome manastiru,
Otvor'te mi, časni oci, manastirska teška vrata
I primite carskog sina ko najmlađeg svoga brata...
Vekovi su prohujali od čudesne one noći –
Vekovi su prohujali i mnogi će jošte proći –
Al' to dete jošte živi jer njegova je živa slava,
Jer to dete beše Rastko, sin Nemanjin, Sveti Sava,

1. JAVNE FINANSIJE, FISKALNA POLITIKA I EKONOMIKA JAVNOG SEKTORA

Poslednje decenije razvoja finansijske misli ispunili su brojni pristupi u definisanju ekonomije. Različiti pristupi rezultat su različitih opredeljenja autora, uticaja različite literature, terminoloških razlika i sadržinskih poimanja. U savremenoj finansijskoj literaturi stoga, paralelno su egzistirali različiti termini, odnosno nazivi za ekonomiju javne potrošnje: nauka o finansijama, javne finansije, finansije, društvene finansije, nauka o javnim finansijama, institucije javnih finansija, osnove finansijskog sistema, finansijska teorija i politika, finansijska znanost, nauka o finansijskoj privredi, nauka o državnoj privredi, fiskalni sistem, fiskalna politika, javni sektor, finansijska politika, javna ekonomika, fiskalna ekonomija, finansijska ekonomija, ekonomija javnog sektora, sistem javnog finansiranja, nauka o budžetskoj privredi, budžetske i poreske finansije, fiskalne finansije, finansijsko pravo itd.[1] Iako su pristalice ovih termina vrlo često podrazumevali „isto“, ipak ovakav „sinonimski tretman“ ekonomije opšte i zajedničke potrošnje u samoupravnom socijalizmu ne može se verifikovati kao potpuno naučno ispravan. Mada navedeni termini u nas nisu stvarali zabunu u naučnim i poslovnim (praktičnim) krugovima, s obzirom da su u udžbeničkoj literaturi imali širu funkciju (da anglobiraju teoriju i politiku različitih društveno-ekonomskih sistema) shodno nastavno-pedagoškim planovima i programima, ipak svaki termin, različito interpretiran (definisan), implicirao je određenu koncepciju i naučni metod istraživanja. To nam pruža prostor da se „polemički“ osvrnemo na iznete termine (nazive) i da se, shodno tome, opredelimo za najadekvatniji, koji bi u sadašnjem prostoru najviše odgovarao. No, izbor pravog termina i izbor njegovog definisanja, ma kakvi bili, ne mogu biti jednom za svagda dati. Oni su podložni evoluciji, shodno društvenom, ekonomskom, finansijskom, političkom i naučnom okruženju.

Termin *„fiskalni sistem“* preuzet je iz anglosaksonske literature, kao sinonim za poreski i budžetski sistem.[2] Fiskalni sistem u klasičnom smislu implicira mobilizaciju fiskalnih resursa instrumentima poreskog sistema i njihovu redistribuciju mehanizma budžetskih institucija za alimentiranje javnih potreba. Fiskalni sistem, u tom smislu, deo je (podsistem) šire celine finansijskog sistema, koji anglobira monetarno-kreditni sistem, bankarski sistem, devizni sistem, sistem finansiranja društvene reprodukcije, sistem osiguranja, itd.

Termin „Fiscal Policy“ (fiskalna politika) predstavlja „proces oblikovanja poreza i javnih rashoda u namjeri: (1) da se ublaži jaz privrednih ciklusa i (2) da se pridonese održavanju ekonomije pune zaposlenosti oslobođene od inflacije i defla-

---

[1] Dr B. Jelčić, Nauka o finansijama, Informator, Zagreb, 1979, str. 3, M. Weralski, Finanse i pravo finansowe, P. W. E., Warszawa, 1978, str. 129-130. i G. Hedtkamp, Lehrbuch der Finanzwis-aenschaft, Luchterhand, Darmstadt, 1977, str. 6-11.

[2] R. Musgrave, Fiscal Systems, London, 1973, str. 3-7 i P. Beltrame, Les Systems fiscaux, Paris, P. U. F., 1975. str. 6.

cije."[3] Termin „Fiscal Policy" može se tumačiti u užem i širem smislu. U užem značenju, označava upotrebu fiskalnih prihoda (uglavnom, poreza, parafiskaliteta i taksa) i budžetskih rashoda shodno ciljevima i zadacima ekonomske politike. U širem značenju, fiskalna politika označava manipulaciju javnim (državnim prihodima, javnim rashodima i javnim zaduživanjem.[4] Manje-više identične stavove nalazimo i kod Shawa, Kogikua, Evansa, Harroda, Neumarka, Pedonea i dr.,[5] budući da na isti način poimaju sadržinu fiskalne politike. U tom kontekstu, teorija fiskalne politike objašnjava princip tzv. kompenzatornog finansiranja usmerenog na neutralisanje cikličnih fluktuacija u privrednim tokovima, dovodeći nacionalnu realnu ponudu i efektivnu tražnju u harmoničan odnos.[6]

Termin *„Public Economics"* (javna ekonomika) je širi od termina fiskalna politika, s obzirom da u sebi sadrži i ekonomiku javnog (državnog) sektora, kao „socijaliziranog" dela sredstava za proizvodnju. Iako je svom delu dao naziv „Public Economics", Johansen daje definiciju fiskalne politike: „Fiskalna politika: plaćanja što se vrše državi (porezi, carine, prodaja robe i usluga - porezi u širem smislu); plaćanja što ih vrši država (kupovina robe i usluga, isplata dotacija i društvenih potpora (transferna plaćanja)". Javna ekonomika ili privreda, po ovom i drugim autorima,[7] pored fiskalnog segmenta, implicira mikroekonomske aspekte ekonomske politike (proizvodnja roba i usluga, formiranje cena javnih dobara, poslovna politika državnih preduzeća i sl.), kao i makroekonomske aspekte fiskalne politike (uposlenost faktora proizvodnje, redistribucija dohodaka, privredni stabilitet i razvojni podsticaji).[8]

Pored domaćih termina „Fiscal Policy" i „Public economies" u savremenoj literaturi engleskog i francuskog jezičkog područja egzistira i termin „Public Finance", odnosno „Finances publiques" koji ima za funkciju da označi upotrebu javnih

---

[3] Paul A. Samuelson, Economics, Mc. Graw-Hill, New York, 1973, str. 336. i L. Hey, Economics of Public Finance, Pitman, Oxford, 1972, str. 66-67.

[4] Dr M. Hanžeković, Fiskalnl problemi ekonomskog feudalizma, Ekonomski institut, Zagreb, 1972, str. 1-2.

[5] G. K. Shaw, Fiscal Policy, Macmillan, London, 1972, str. 17; K. C. Cogiku, Introduction aux modèles macroèconomique, Sirey, Paris, 1971, str. 77; M. K. Evans, Macroeconomfc Activity, Harper and Row, New York, 1965, str. 565; Roy Harrod, Economic Dynamic, Macmillan, London, 1973, str. 11, 29,63,101,1121; F. Neumark, Rskalpolitik, F. S. Verlag, Wiesbaden, 1970, str. 94 I A. Pedone (red.), La politics fiscale, Societa Editrice in Milano, Bologna, 1971, str. 3-8.

[6] Tekst prof, dr K. Bogoeva u Ekonomskom leksikonu, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 367.

[7] Leif Johansen, Public Economics, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1965. god. str. 24; Havler Greffe, Economie publique, Paris, Economica 1975, str. I-XXVI; C. N. R S., Economie publique, Paris 1968, str. 18; J. Margolts and H. Guitton, Public Economics, London, Macmillan 1974, str. 9; R. G. D. Allen, U thèorie macroèconomique, Paris, A. Colin, 1969, str. 158 i 387; I. Burrows and T. Hitiris, Macroeconomic Theory, London, 1974, str. 25, 53 i 103; J. S. Geours, L'économie publique, P. U. F., Paris, 1971, str. 6-7 i H. Broclier - X. Greffe, L'èconomie publtque, Dos. Themis, Paris, 1976, str. 11-14, i E. Vessillier, Economie publique, Ed. Masson, Paris, 1977. str, 22.

[8] Prof. Nenard, u tom sklopu, koristi termin „L'économie publiques non marchande" koji podrazumeva skup ekonomskih aktivnosti, kojima upravlja javna vlast u procesu produkcije javnih dobara, koja se prodaju na tržištu, i u procesu produkcije javnih dobara, koja se no prodaju na tržtštu, i u procesu redistribucije dohotka i bogatstva pojedinaca (J. Nenard, Economie publiques, Economica, Paris, 1985. str. 11).

prihoda, javnih rashoda i javnog duga u privredne, finansijske i socijalne ciljeve.[9] Javne finansije u „savremenom svetu postale su, po prof. Bogoevu[10] aktivan faktor ekonomske politike u regulisanju funkcionisanja privrede, neutralisanju pojava neravnoteže, u ostvarivanju politike razvoja, za intervencije na planu raspodele dohotka, itd. „Čitav niz problema vezanih za pitanja prihoda i rashoda države obično se naziva javnim finansijama“[11]. Shodno tome, Musgrave je i dao naslov ove knjige, ali uz mnogo kolebanja. „Možda je bilo bolje da delo nazovemo istraživanjem u oblasti teorije javne privrede“ - veli Musgrave,[12] s obzirom da se radi o problemima alokacije sredstava, raspodele dohotka, zaposlenosti, stabilnosti, nivoa cena i rasta, zadovoljavanja javnih potreba, novoj koncepciji fiskalne politike i kompenzacionih finansija, ulozi budžetske politike u makroekonomskoj teoriji[13], tradicionalnoj teoriji poreza i rashoda, integraciji makro-teorije javnih finansija u nacionalnoj ekonomiji i o fiskalnim finansijama, fiskalnim institucijama i fiskalnim poštovanjem.[14] Po prof. Musgrave-u, prema tome, skoro i ne postoji kvalitativna razlika između termina „javne finansije“ i „javna privreda“.

Termin „finansijska ekonomija“ je nešto širi pojam od javnih finansija, jer integriše finansijski specifikum javnih kolektiviteta (javne rashode i javne prihode) i generalnu teoriju ekonomske aktivnosti.[15]

Finansijska ekonomija ili ekonomija javnog finansiranja[16], odnosno ekonomija javnih funkcija[17] ili ekonomija fiskalnog sistema[18] obuhvata: Opštu teoriju poreza i javnog duga, politiku javnog trošenja (rashoda), ekonomske i socijaine efekte fiskalnih resursa, teoriju državne intervencije, budžetsku strategiju, javna dobra i usluge državnog sektora. U ovom kontekstu, posebno se insistira na distanciranje ekonomije javnog finansiranja ili finansijske ekonomije od javne ekonomike i od sistema javnih

---

[9] P. Lalumier, Rnances publique, A. Colin, Paris, 1971 i 1973. str. 9i 13., P. M. Gaudemet, Precis de finances publiques, Paris, Coll. „U“ 1973. i st. 5 i 7; E. R Rolph and G. F. Break, Public Finance, New York, 1975. st. 6; M. Duverger, Finances publiques, P. U. F., Paris, 1971. st. 7-22; O. Eckstein, Public Finance, Prentice Hall, Engiewood Cliff, 1975, H. Newman, An Introduction to public finance, New York, J. Wiley and Sons 1970, st. 3, S. Shoup, Public Finance, Chicago, Aldine Publish Company, 1969; R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Beograd, 1973., Luis Trotabas et Jean-Marie Cotteret, Droit fiscal, Paris, Dalloz, 1975. st. 1-2,15 i 17, H. Sempé, Budget et Trésor, Paris, Cujas 1973. st. 9-13, 61, 355 i 479, F. Baudhuin, Preécis de finances publiques, Brisel, Emil Bruchanan, 1963, st. 5-9, G. Pallez, Finances publiques, Paris, Les cours de droit, 1970, st. 33 i 117, J. M. Buchanan and M. R. Flowers, The public finance, R. D. Irwin 1975, A. R Prest, Public Finance, Weidenfeld and Nicolson, London 1971, Allan T. Peacoc, Qunatitative Analysis in Public Finance, New York - London, Preager Publishers, 1969, L Philip, Finances publiques, Paris, Cujas, 1971 st. 3-7, C. Fourrier, Finances publiques au Senegal, A. Pedone, Paris, 1975 i L. Trotabas et J. P. Cotteret, Finances publiques, Dalloz, Paris, 1970.

[10] Ekonomski leksikon, op. cit. st. 507-508.

[11] R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Beograd, Naučna knjlga, 1973. st. 3.

[12] Ibidem, st. IV i dalje.

[13] Ibidem, III-IV i dalje.

[14] R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, Public Finance, In Theory and Practice, Me Graw - Hill Book Company, New York, 1973, st. 3, 23, 51, 83, 109.

[15] H. Brochier, P. Uau, Ch. A. Micnalet, Economie financière, P. U F., Paris, 1975, st. 15-21

[16] Ibidem, st. 24-28 i 37. i L. Philip, Finances publiques, Ed. Cujas, Paris, 1971 st. 47-50.

[17] N. Long-L Blanc, L’économie de la fonction publique, P. U. F., Paris, 1969, st. 7-13.

[18] J. Cathélineau, La fiscalité des collectivités locales, A. Colin, Paris, 1970, st. 5-6.

finansija, kao užih pojmova.[19] Suprotno tome, postoje autori koji identifikuju finansijsku ekonomiju i javnu ekonomiku, budući da finansijska ekonomija ima za predmet svog izučavanja funkcionisanje javne ekonomike i njenih relacija sa ostalim konstitutivnim elementima nacionalne ekonomije.[20]

Nešto uži domen nalazi se u terminima „ekonomija javnih finansija", ekonomska teorija fiskalne politike, „teorija fiskalne ekonomije" i sl.,[21] s obzirom da ekspliciraju ekonomske aspekte fiskalne politike sa brojnim kvantitativnim dimenzijama u društvenoj reprodukciji.

Termin „javni sektor" ili „ekonomija javnog sektora" ima za funkciju da istovremeno eksplicira ekonomsku i finansijsku delatnost državnih kolektiviteta, odnosno javnog sektora.[22] Po sadržini ovaj termin veoma je blizak „javnoj ekonomiji" odnosno koncepciji ekonomije javnog finansiranja.[23]

Termini „Finanzpolitik" i „fiscalische politik", kao i „javna politika" uglavnom se upotrebIjavaju u Nemačkoj, kao instrument tekuće ekonomske politike za regulisanje realnih tokova reprodukcije.[24] Finansijska politika je ustvari primenjena nauka o finansijama, koja se bavi proučavanjem finansijskih mera i instrumenata za postizanje finansijskih, ekonomskih i drugih ciljeva u društvu.[25] Ona, uglavnom, inkorporira poresku i budžetsku politiku. No, pri tome se sve vrše prihvata anglosaksonski naziv: fiskalna politika (Fiscal Policy) za mere na sektoru javnih finansija.[26] U tom kontekstu, posebno se stavlja akcenat na stabilizacionu fiskalnu politiku[27], koja podrazumeva primenu fiskalnih mera i instrumenata (ugrađeni stabilizatori, diskreci-

---

[19] H. Brochier, P. Liau et Ch. A. Michalet, op. cit., st. 15 i 37 i H. Brochier et X.Greffe, L'économie publique, Dos. Thémis, Paris, 1976, st. 17-19

[20] A. Barrére, Institutions financières, Dalloz, Paris, 1972, st. 13. i Economie financière, Dalloz, Paris, 1971. st. 21., E. Vessillier, Institutions et éeconomie finaciére, P. U. F., Paris 1964. st. 12 i Fondements de l'économie financière, Paris, Dos. Thémis, 1974, st. 5-8 i P. Guerrieretd, Bauchard, Economie financère des collectivités Locales, A. Collin, Paris 1972. st. 6-9

[21] L Hey, Economic of Public Finance, Pitman, London, 1972. st. 15; C. T. standford, Economics of Public Finance, Pegamon Press, London, 1970 st. VIII; A. Peacock and G. K. Shaw, The Economic Theory of Fiscal Policy, Allen and Unwin, London, 1976, st. 4; B. Hansen, The Economic Theory of Fiscal Policy, Allen and Unwin, London, 1971, st. 1-3; E. R. Rolph, Theory of fiscal economics, Berkeley and London, University of California Press, 1971. st. 1-4.

[22] P. et M. Maillet, Le secteur public en France, Paris, PUF, 1970. St. 15. H. W. Anderson, Financing modrn government: The political economy of public sector, Houghton Mifflin, Boston 1973, st. 1- 7; Le Hey, Economics of public finance, Pitman, Oxford, 1972, st. 1-2.

[23] I. F. Due and A. Friedlander, Government Finance: Economics and the Public Sector, R D. Irwin, Inc. 1974, cit. prema X Greffe-u, „Economie publique", Economika, Paris, 1975. st. 196-197 i B. P. Herber, Madern Public Finance: The Study of Public Sector, Homewood, R. D. Irwin, 1975, st. 11-17 i F. S. Brooman, Macroeconomics, London, 1973, st. 16.

[24] H. Haller, Finanzpolitik, Tûbingen, 1972, st. 8; H. C. Rectenwald, Finanzpolitik, Köln, 1969 st. 4-6, A, R. llersic, D. R. Myddelton, A. G. Davfes, W. P, Manser and G. S. A. Whleateroft, Taxation Exonomics, Macmillan, 1964, st. VII-XIX; K. Doner, Finanzpolitik, Köln, P. Hanstein, 1974, st. 8-11; B. N. slegel, Aggregate Economic and Public Policy, R. D. Irwin, Homewood, 1965, st. 1-3 i G. Schmûlders, Finanzpolitik, Berlin, 1971. st. 18-21.

[25] Vidi odrednice prof. Bogoeva u „Ekonomskom leksikonu", Savremena administraclja, Beograd, 1975. str. 362.

[26] Ibidem, st. 362.

[27] Ibidem, st. 508 i 1281.

one mere, formula „flexibility“ i „fiscal leverage“, i deficitarno i suficitarno budžetsko finansiranje) u funkciji podražavanja internog i eksternog ekvilibrijuma, i ublažavanja socijalnih inegaliteta u društvu.[28]

Prof. Musgrave stabilizacionu fiskalnu politiku analizira, posredstvom alternativnih budžetskih usklađivanja radi povećanja uposlenosti, zaustavljanja inflacije i regulisanja likvidnosti, u okviru „mehanike kompenzacionog finansiranja ili kompenzacionih finansija sa aspekta određivanja dohotka i teorije stabilizacije, potrošnje i investicija, i dinamičke ravnoteže, tj. rasta.[29]

Posmatranjem fiskalne politike[30] sa aspekta delovanja javnih rashoda i prihoda na ponudu[31], Musgrave daje širi koncept od tradicionalnog shvatanja fiskalne politike, kao stabilizacionog aspekta poreza i državnih rashoda i budžetskog manevrisanja radi kompenziranja fluktuacija i tražnji.[32] Međutim, koncept „*compensatory finance*“ (kompenzacione finansije), znatno je uži od koncepta funkcionalnih finansija A. Lernera[33], ali je istovremeno i znatno širi od „fiskalnog dirižizma“ i „fiskalnog intervencionizma“ prof. Numarka[34], jer funkcionalne finansije uključuju i monetarnu emisiju, dok fiskaini dirižizam i fiskalni intervencionizam podrazumeva ad hoc parcijalne fiskalne mere, odnosno budžetsku politiku za opšte ciljeve blagostanja.

No, i pored toga, u savremenoj literaturi zemalja OECD nije uočljiva promena u tretmanu i definisanju javnog sektora, javnih finansija, fiskalne politike, finansijske ekonomije, javne ekonomije, javnog finansiranja (jer se i dalje sinonimno tretiraju u širem ili uzem kontekstu makroekonomije[35], osim zaokreta u demontaži „države blagostanja“, redukciji fiskalnog opterećenja i povećanju budžetskih deficita u uslovima naglog prodora monetarizma, ekonomike ponude i teorije racionalnih očekivanja.

---

[28] N. L. Smith and J. M, Culbertson (Edit), Public Finance and stabilisation Policy, North-Holland Co., Amsterdam 1974. st. 1-12

[29] R. A. Musgrave, Teorija javnih finansija, isto, st. 329, 349, 372 i 386.

[30] Time je Musgrave u savremeni koncept fiskalne politike, kao instrument anticiklične politike regulisanja efektivne tražnje (koja je najpotpuniju razradu i afirmaciju stekla na makroekonomskom planu) uključio i mikroekonomske kriterije uticaja politike na obim i strukturu ponude.

[31] R. A. Musgrave, Fiscal Systems, Yale University Press, New Haven, 1969, str. 207-234 i R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Me Graw-Hill, 1975, str. 497.

[32] Bilinder A. S., Solow a M., Break G. Steiner P. O. and Netzer D., The Economics of Public Finance, Washington, The Brooking Insitution 1974, str. 4-36.

[33] Navedeno prema E. Vessillier, Fondements de l’économie financière, Dos. Thèmis, Paris, 1972, str. 41.

[34] P. Beltrame, op. sit. str. 17-41 i A. Barrère, Economie financière, op. cit. str. 551.

[35] Vidi: J. R. Aronson, Public Finance, Mc Graw-Hill, New York, London, 1985, D. G. Way i K. Shaw (Ed.), Public Choice, Public Finance and Public Policy, Basil Blackwess, Oxford, 1983; D. Liau, Economie financière, P. U. F., Coll. Themis, Paris, 1975; R. A. Musgrave i P. Musgrave, Public Finance In Theorie i Practice, McGraw-Hill, E. York, 1984; D. H. Hyman, Public Finance, Dryden, Chicago, 1983; L. Philip, Finances publiques, Cujas, Paris, 1984; B. Dafflon i I: Weber, Le financement du secteur public, P. U. F., Paris, 1983; A. Scotto, Finanza publica, Vol. I, Milano, Ginffred, 1983; C Sandorf, Economics of Public Finance, Oxford, Pergamon, 1984; D. Marsh, The Welfare State, Longman, London, 1980. i P. Portait i P. Poncet, Macroéconomie financière, Dalloz, Paris, 1980.

U literaturi, isto tako, mogu se sresti i sledeći nazivi[36] „finansije“, „fiskalne finansije“, „fiskalna nauka“, „nauka o finansijama“. No, oni se u krajnjoj instanci svode na javne finansije, Fiscal Theory i Fiscal Policy. „Finansije označavaju i posebnu nauku (nauka o finansijama, finansijska teorija) koja izučava pojave, odnose i institucije u vezi sa prikupljanjem, raspodelom, trošenjem i upravljanjem novčanim sredstvima radi zadovoljavanja opštih i zajedničkih društvenih potreba.“[37] U tom smislu, posebno se koriste termini „poreska politika“ i „budžetska politika“, sa autonomnim sadržajima.[38] U literaturi, nailazimo na javna dobra (public goods – Herber), društvena dobra (social goods – Musgrave), kolektivna dobra (collective consumption goods – Samuelson, biens collectifs – Saporta), pa, prema tome, i na javne potrebe (public wants, les besoins publics) i javnu potrošnju (public consumption ili public expenditure.[39] No, ovi termini ne mogu da reprezentuju našu disiplinu u celini, već jedan njen sastavni deo (javna dobra i javne potrebe).

Prezentovani termini predstavljaju različita opredeljenja u okvirima ekonomske, odnosno finansijske literature. Oni su sastavna komponenta interventnog mehanizma države i njene ključne uloge u regulisanju ekonomskih tokova reprodukcije i restauracije „popucale“ fasade privredne zgrade i mašinerije privrednog razvoja. Fiskalni sistem, baziran na privatnom vlasništvu nad sredstvima za proizvodnju, profiterskim motivima, ekspolataciji i tržišnom mehanizmu, institucionalno reflektuje upotrebu budžetske i poreske politike u procesu rešavanja naraslih protivurečnosti u reprodukciji (inegaliteti u raspodeli nacionalnog dohotka, socijalne nejednakosti i konflikti klasnog karaktera, nezaposlenost, naizmeničnost smene prosperiteta i buma, krize i slampa, odnosno inflacije i deflacije, nivo nedovoljnog rasta nadnica i plata u odnosu na profit i regularni tok privrednog rasta i sl.). Kejnsova makroekonomska analiza[40], nazvana „kejnsijanskom revolucijom“, uvela je, po prvi put, fiskalnu politiku u instrumentarij ekonomske politike radi rešavanja problematike nezaposlenosti, globalne tražnje, ekonomskog stabiliteta nivoa cena, likvidnog disponibiliteta itd., ali uz očuvanje ekonomske strukture kapitalizma, privatnog preduzetništva i spašavanja kapitalističke privrede od ekonomskog stagnacionizma. Međutim, fiskalna politika, u

---

[36] B. J. Moore, A. Introduction to the theory of finance, New York, Collier Macmillan 1968; L. Mehl, La science fiscale, Paris, Doss. Thèmis, 1976; J. Lécaillon, Politique conjonctuerlle, Paris, Cujus, 1972, str. 161. i 235. i P. Armani i F. Bulckaen, Scienza delle finanze, Le monnier, Firenca, 1977, str. 29-33.

[37] Dr. Z. Pjanić (Red.), Ekonomskl leksikon, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 362.

[38] D. J. Ott and A. F. Ott, Federal Budget Policy, The Brookins Institution, Washington, 1970; V. Tanzi, Taxation, the Institute of Economics Affaires, London, 1970; B. Crick and W. A. Robinson, Taxation Policy, Pelican, London, 1973 i OECD, Politique budgétaire et équlibre économique, Paris, 1968.

[39] B. P. Herber, Madern Public Finance: The study of public sector economics, R. D. Unwin, 1971, str. 21; R. Musgrave, The Theory of Public Finance, McGraw-Hill, 1959, str. 2; P. A. Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, novembar 1954, str. 18; B. Soporta, Contribution Méthodologique a l'étude de l'offre des services municipaux, R. S. F., april-jun 1971, str. 21-26; Gmy Terny, Economie Des services collectifs et de la dépance publique, Pariz, Dunod, 1971, str. 51 i 94; B. S. Sahni, Public expenditure, Chicago, Aldine-Atherton, Inc. 1971, str. 11-19; R. Millward, Public Expenditure economies, Maidenteod, McGraw-Hill, 1970, str. 2; A. Wolfelsperger, Les Biens collectifis, P. U. F., Paris, 1975, str. 35-60; L Hey, Economics of Public Finance, Pitman, Oxford, 1972, str. 4-51 i 123-125.

[40] Akademik prof. dr Branislav Šoškić, Ekonomske doktrine, Institut za ekonomska istraživanja, Beograd, 1976, str. 383.

tom, kontekstu, ima kratkoročni, palijativni domet, i statistički i ex post značaj. Jer, problemi nisu u fiskalnoj politici, već u protivrečnostima kapitalističke reprodukcije. Stoga, Kejnsova i post-kejnsijanska makroekonomska analiza treba da bude predmet detaljne kritičke analize savremenih marksističkih pisaca.[41]

Javne/fiskalne finansije su se, tokom 80-tih i 90-tih godina dosta izmenile i uznapredovale, kako u ekomskoj teoriji tako i u finansijskoj praksi. Naime, u definisanju osnovice personalnog oporezivanja, potrošnja se pojavila kao konkurent dohotku. U strukturi poreske teorije veća pažnja posvećuje se tzv. niskom teretu oporezivanja i negativnom/pozitivnom uticaju poreza na relativni rast.[42] Reducirano je, pak, interesovanje fiskalnih analitičara za redistribuciju posebnog opterećenja poslovnih subjekata i pojedinaca. Nikli su potpuno novi pogledi na fiskalni federalizam u demokratskim društvima, koja već preispituju postojeću ulogu federacije (saveza) u odnosu na državne (federalne jedinice) i na lokalne finansije (opštine). Teorija javnih izbora (public shoic) usmerila se na političke poteze u kojima se donose fiskalne odluke. Zaokret u makroekeonomiji uticao je na preispitivanje fiskalne uloge poreske i budžetske politike u procesu ekonomske i socijalne stabilizacije, s jedne strane, i na glorifikovanje nove uloge međunarodnih javnih finansija (poreska konkurentnost, harmonizacija poreza, budžetska politika EU), s druge strane. Promenjena je i uloga fiskalnih institucija i sužen je delokrug javnog sektora, koji je limitirao civilne programe i „potiskivao“ privatni sektor. Reduciran je budžetski deficit države (i njenih entiteta) i parafiskalnih nastanka.[43] Poreskim reformama reducirane su poreske stope na račun širenja fiskalnih osnovica. Rast javnog duga je stopiran, a kritičniji stavovi prema javnom sektoru uticali su na formalizaciju njegove konstruktivnije uloge u procesu efikasnijeg funkcionisanja tržišta. Stoga, javni sektor ne inkorporira samo poreski i budžetski vid javne politike nego i njegovo ekonomsko funkcionisanje u mešovitom sistemu moderne tržišne privrede. Zato se ekonomika javnog sektora ne okupira isključivo finansiranjem javnih funkcija države i javnih potreba demokratskog društva već i uticajem na alokaciju raspoloživih privrednih resursa, raspodelu dohotka i bogatstva, nivo zaposlenosti i cena, strukturu privrednog rasta i ravnotežu platnog bilansa. Efekti politike javnih rashoda i fiskalnih prihoda razotkrivaju samo relacije privatnog sektora na preduzete fiskalne mere makroekonomske politike, pa, prema tome, i efekte javnog sektora, koji se više nesmetano ne interferira sa tržištem.

Ekonomika javnog sektora sada treba da odgovori na pitanja: (1) koji su to društveni, finansijski, politički i svojinski odnosi oblikovali današnje fiskalne institucije i determinisali formalizaciju aktuelne fiskalne politike, (2) kakve su reakcije privatnog sektora na fiskalne mere u vidu promene poreza i nivoa budžetskih rashoda i (3) koji su kriterijumi i standardi promenjeni u evaluaciji koeficijenta prihvatljivosti fiskalnih akcija javnih vlasti. Odgovor na prvo pitanje podrazuzmeva tzv. pozitivan pristup u ekonomskoj analizi koja otkriva fiskalno ponašanje države, uticaj interesnih grupa uz fiskalne poreze, pritisak javnosti na nivo javnih potreba, fiskalne pareferen-

[41] Ibidem, str. 393. i Problemi savremene ekonomske nauke, Ekonomski anali 56/77, strana 23-44.
[42] R. i P. Musgrave, Javne finansije u teoriji i praksi, Institut za javne finansije, Zagreb, 1993. st. XV.
[43] Ibidem, st. XVI.

cije birača i nivo tražnje sa javnim dobrima i uslugama u skladu sa visinom dohotka i socijalnim stanjem. Odgovor na drugo pitanje tiče se rezultata alternativnih politika, odnosno ocene prihvatljivosti poreza na profit ili poreza na potrošnju kako bi se znalo ko snosi konačni poreski teret i/ili da li je učinak smanjenja poreza i povećanja budžetskih rashoda adekvatan u procesu povećanja specijalne tražnje. Konačno, odgovor na treće pitanje inkorporira tzv. normativni pristup koji pokazuje šta treba učiniti, kako vrednovati kvalitet fiskalnih institucija u ekonomiji blagostanja i koliko ciljeve efikasnosti fiskalne politike treba dopuniti načelima poreske jednakosti i poreske raspodele poreskog tereta. Ali, i normativni pristup traži odgovor na pitanje zbog čega je privatna preduzetnička inicijativa podvrgnuta državnoj intervenciji ili zašto nije potpuno prepuštena tzv. nevidljivoj meri dotacija tržišnih sila. To je zato što državna invervencija odražava prisutnost političkih sila koje odstupaju od premisa slobodnog izbora potrošača i decentralizovanog odlučivanja i što tržišni mehanizam sam ne može obavljati sve ekonomske funkcije. Država, stoga, mora da usmerava, koriguje i dopunjava delovanje tržišnog mehanizma politikom javnog sektora. Tržišni mehanizam sam po sebi ne stvara punu zaposlenost, stabilnost cena i poželjne stope rasta. Problem eksternalija implicira korekcije neefikasnog tržišta pomoću budžetskog subvencioniranja i poreske diskriminacije. Standardne društvene vrednosti zahtevaju intervencije u raspodeli dohotka i bogatstva. Otvorene privrede podložne međunarodnim uticajima inkorporiraju zaštiti javne politike. Konkretne ekonomske mere politike javnih prihoda i budžetskih rashoda, stoga, valja koristiti u različite privredne svrhe, kao što su: (1) zadovoljavanju javnih potreba dobrima i uslugama javnog sektora (funkcija donacije), (2) prilagođavanje raspodele dobara i bogatstva u skladu sa društveno prihvatljivim i privrednim stanjem (funkcija redistribucije), (3) korišćenje javne politike kao sredstvo za održavanje pune zaposlenosti i poželjnog nivoa stabilnosti cena (funkcija stabilizacije) i (4) održavanje odgovarajuće stope rasta (funkcija razvoja).

Javne finansije nisu ništa drugo nego sofisticirana raspodela u odnosima između pojedinaca i države. Ne postoji bolja škola osposbljavanja od javnih finansija (K. Klaus). Regulativna politika države ima važan uticaj na funkciju resursa (iznosa), a ostvaruje se javnom potrošnjom i oporezivanjem. Javne finansije, poznate i kao ekonomika javnog sektora ili javna ekonomika, usmerene su na oporezivanje i potrošnju države, i na njihov uticaj na alkaciju resursa i raspodelu dohotka.[44] Mikroekonomska funkcija države ogleda se kroz način kako država utiče na funkciju izvoza i raspodelu dohotka, dok se markoekonomska funkcija države očituje kroz delovanje javne potrošnje i oporezivanja na nivo zaspolenosti i stabilnost cena.

Predmet javnih finansija su finansije javnog sektora (Public Economics ili Public sector Economics), koji podrazumeva ekonomsku analizu delovanja, države, odnosno upotrebu državnih prihoda i rashoda.[45] Javni prihodi i rasodi primenjuju se kao instrumenti fiskalne politike, koja se ne zadržava samo na oporezivanju i budžetiranju već i na izučavanju finanijske aktivnosti javnog sektora i ekonomskih i

[44] H. S. Rosen, Javne finansije, Institut za javne finansije, Zagreb, 1999. st. 4.
[45] D. Brümmerhoff, Javne finansije, Mate, Zagreb, 2000., st. 12.

svojinskih efekata u privredi.[46] Konačno, moderne teorije javnih finansija prihvataju nužnost vođenja funkcionalnih finansija u meri koja ne sputava razvoj privatnog sektora mešovitih privreda[47], tržišnu alokaciju resursa, konkuretnost i strukturni razvoj.

2. PLANIRANJE FISKALNIH TARGETA

Fundamenti ekonomske strategije opšte i zajedničke potrošnje nalaze se upravo u egzaktnom planiranju alokacione, redistributivne, stabilizacione i razvojne funkcije društvenih prihoda i rashoda.

U okviru *alokacione funkcije* ekonomije opšte i zajedničke potrošnje, odgovarajućim programiranim merama i instrumentima treba obezbediti:

1) kako da se uskladuju proporcije između tržišnog i planskog modela alokacije privrednih resursa;[48]

2) ko treba i koliko da ekonomski snosi troškove alimentiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba;

3) kakva treba da je politika prihoda i rashoda da bi postigli željene ciljeve u društvenoj reprodukiji;

4) kakva treba da je prostorna (sektorska, intersektorska, regionalna i interregionalna, personalna i interpersonalna) i vremenska (kratkoročna, srednjoročna i dugoročna) alokacija privrednih resursa;

5) kako se rashodi za dobra i usluge u okvirima DPK i fondova uključuju u sferu određivanja relativnih cena faktora proizvodnje, roba i usluga u materijalnom segmentu društvene reprodukcije;[49]

6) kako formirati dijagram tražnje i dijagram ponude usluga u oblasti tzv. društvenih delatnosti;

7) na koji način sačiniti finansijske bilanse opšte i zajedničke potrošnje u sklopu privrednih bilansa i društvenih računa;

8) kako utvrditi sklonost potrošnji u okviru kategorizacije društvenih potreba i kako opredeliti skalu društvene preferencije u opštedruštvenim i zajedničkim potrebama na principima prioriteta, selektivnosti, ekonomičnosti i efikasnosti;

9) kako oceniti i verifikovati društveno usmerene i priznate opštedruštvene i zajedničke potrebe;

10) kako raspodelu rashoda (troškova) opšte i zajedničke potrošnje fundirati na socijalističkom principu „raspodela prema radu“, a ne na principu „raspodela prema potrebama“ i

11) kako u procesu trošenja dohotka u DPK i fondovima sačiniti program izbora između alternativnih troškova[50] opšte i zajedničke potrošnje, kojim se rekanališu sredstva u društvenu reprodukciju.

---

[46] Dr V. Ognjanović, Javne finansije, Grifon, Podgoroica, 2001., st. 17 i Dr M. Trkulja, Finansijsko pravo, Pravni fakultet, N. Sad, 1998., st. 7.

[47] Dr D. Ignjatović, Finansije i finansijsko pravo, Policijska akademija, Beogad, 1999., st. 9.

[48] Uporediti tačke 1,5 i 11: R. Musgrave, op. cit., str. 5, 13 i 172.

[49] Isto.

U okviru *redistributivne funkcije* ekonomije opšte i zajedničke potrošnje potrebno je utvrditi:

1) koje su mere i koji su instrumenti za podsticanje programirane raspodele dohotka, budući da dohodak može biti i funkcija raspodele i da fiskalno zaduženje nije samo problem redistribucije;

2) kako utvrditi strukturu poreza, doprinosa i transfera (ekonomskih i socijalnih) radi jednakog ili diferenciranog ekonomsko-socijalnog tretmana fiskalnih obveznika koji se međusobno razlikuju ili ne razlikuju po osnovama sticanja i raspolaganja dohotkom;

3) kako obezbediti princip ekvivalencije da svako doprinosi opštoj i zajedničkoj potrošnji saglasno svojim ekonomskim mogućnostima;

4) kako programirati finansijske resurse, po osnovu poreza i doprinosa, tako da distribuciona ekvivalencija bude u skladu ili sa društvenom ocenom „pruženih usluga“ ili sa društveno „priznatim potrebama“;

5) kako opredeliti distribuciju i alokaciju fiskaliteta između nosilaca društvenih obaveza na ekonomski paritetnim osnovama (shodno fiskalnoj sposobnosti) u funkciji niveliranja uslova privređivanja i obezbedenja podjednakih startnih pozicija u dohodovnim odnosima;

6) kako osigurati kompatibilitet između koeficijenta fiskalne presije i nivoa fiskalnog kapaciteta radi ostvarivanja stabilizacionih i razvojnih funkcija ekonomske politike;

7) po kojim se sve osnovama u samoupravnom društvu može vršiti fiskalni transfer dohotka iz sektora privrede i stanovništva u sektor DPK i fondova, i retransfer dohotka iz finansijskih institucija opšte i zajedničke potrošnje u korist udruženog rada, radnih ljudi i građana radi ostvarivanja željene preraspodele postojećih novčanih fondova i zeljene modifikacije efektivne strukture preferencija aktive,[51]

8) koje su ekonomske konsekvence promena nivoa, strukture i dinamike opšte i zajedničke potrošnje u društvenoj reprodukciji, konfrontiranih sa ključnim ekonomskim indikatorima;

9) kako globalni, strukturni, diferencijalni i selektivni fiskalni učinak verifikovati na različitim nivoima DPK i fondova (budući da se porezi i doprinosi u nas moraju smatrati sredstvom korišćenja dohotka za ekonomsko zadovoljenje opštedruštvenih i zajedničkih potreba) radi ostvarivanja zajedničkih dogovornih (programiranih) funkcija na planu ekonomske stabitizacije i privrednog razvoja;

10) na koji način rešiti problem regionalnog izjednačavanja dohotka za opštu i zajedničku potrošnju u nerazvijenim područjima, s obzirom da transfer dohotka obezbeđuje minimum društvenih potreba, a ne funkciju željenog nivoa i strukture društvenih potreba i efektivnog finansijskog kapaciteta;[52]

---

[50] To je u suštini problem oportunitetnih troškova, budući da je obezbeđenje „javnih“ usluga legitimna funkcija Odeljenja za alokaciju (R. Musgrave, op. cit. str. 13).

[51] Uporedi tač. 7.: R. Musgrave, op., cit. 377-378.

[52] Generalna novčana dotacija (opšta) i namenska dotacija (subvencija), kao mehanizmi finansijskog prelivanja, za sada su u nas arbitralnog karaktera.

11) kako u distribucionoj skali fiskaliteta opredeliti optimalni program izbora između potrošnje i štednje, različitih oblika potrošnje i različitih tipova investicija, rada i dokolice, izvoza i uvoza, različitih oblika tehničko-tehnološke opremljenosti i različitih opredeljenja privrednih aktivnosti ekonomskih subjekata[53], posebno u inflatornom okruženju[54] i

12) kako uspostaviti korelaciju između različitog nivoa korišćenja („potrošnje") društvenih potreba i različitog doprinosa „potrošača" finansijskim resursima „organizatora" opštedruštvenih i zajedničkih potreba (jer potrošnja korisnika društvenih potreba ne zavisi od njegovog doprinosa, s obzirom da se potrebe mogu „uživati" i bez plaćanja ili sa većim plaćanjem od „potrošenih" usluga) u distribuciji fiskalnog pritiska, uz valorizovanje principa „jednako pravo na jednaku potrošnju" i socijalne komponente zasnovane na konceptu jednakih mogućnosti sticanja dohotka, koje su, u stvari, nejednake, iako uključuju mobilitet između raznih pozicija na skali dohotka.

U okviru *stabilizacione funkcije* ekonomije opšte i zajedničke potrošnje potrebno je utvrditi:

1) šta treba učiniti, kojim akcijama i kojim merama da bi se obezbedila ekonomska stabilnost nivoa cena i puna zaposlenost (interni ekvilibrijum), i uravnoteženost spoljnotrgovinskog i platnog bilansa (eksterna ravnoteža);

2) kako egzaktno proceniti nivo agregatnih rashoda i kako proceniti (projektovati) nivo agregatne tražnje koja je potrebna da bi se održalo puno korišćenje kapaciteta na sadašnjem nivou cena;

3) na koji način uporediti hipotetični nivo tražnje s programiranim nivoom rashoda da bi se eventualna ili anticipirana razlika kompenzirala porezima, doprinosima i transfernim rashodima;

4) kako obezbediti odgovarajući nivo i strukturu rashoda u uslovima potrebne ekspanzije i kako osigurati odgovarajući nivo i strukturu fiskaliteta u uslovima potrebne kontrakcije;

5) kojim metodama programirati anticiklične varijacije u nivou rashoda i nivou prihoda, a da se alokaciona funkcija ne suočava sa takvim fluktuacijama tražnje za zadovoljenje društvenih potreba i da se redistributivna funkcija ne suoči sa inegalitetima u raspodeli nacionalnog dohotka;

6) kako adustirati ciklične fluktuacije i opredeliti anticiklična usklađivanja u vremenskom rasporedu;

7) na koji način korelirati ciklične fluktuacije sa anticikličnim pomeranjima na osnovama alternativnih formi oporezivanja i varijantnih modela trošenja sredstava, bez derogiranja programiranih kvantitativnih i strukturnih odnosa između tražnje i ponude roba i usluga smerenih na zadovoljenje opštedruštvenih i zajedničkih potreba;

---

[53] Uporedi tačku 11: B. Hansen. B. Hansen, Fiscal Policy in Seven Countries 1955-1865, OECD, Paris, 1069. str. 16-19.

[54] Fiskaliteti utiču na cenu po kojoj se dokolica može zameniti za dohodak, kao i na ponudu rada. Međutim, delovanje fiskaliteta na izbor između dohotka i dokolice važi za uslove proizvodnje pri punoj zaposlenosti.

8) kako kompenzaciona usklađivanja rasporediti na distribucionu korekciju globalnog, strukturnog i selektivnog fiskalnog pritiska u uslovima društveno utvrđenih granica oporezivanja, i na distribucionu korekciju globalnog, strukturnog i selektivnog trošenja u okvirima društveno-priznatih opštedruštvenih i zajedničkih potreba;

9) na koji način uspostaviti ekonomsku zavisnost između potencija i ograničenja ugrađenih stabilizatora, diskrecionih fiskalnih mera i formula fleksibilnosti u sklopu samoupravno opredeljene stabilizacione fiskalne strategije radi ostvarivanja programiranog neto-efekta fiskalnog sektora („fiscal leverage“);

10) koje alternativne metode izabarati u kontekstu suficitarnog i deficitarnog finansiranja, radi efikasnijeg raspolaganja viškom i adekvatnijeg alimentiranja deficita u budžetskom i fondovskom modelu alokacije finansijskih resursa opšte i zajedničke potrošnje,[55]

11) kako koncipirati vertikalnu i horizontalnu koordinaciju između različitih nivoa DPK i fondova u sklopu samoupravnog fiskalnog federalizma i pluralizma samoupravnih interesa u prostornoj i vremenskoj dimenziji opšte i zajedničke potrošnje i;

12) na kojim nivoima DPK i fondova koncipirati stabilizacione programe i sprovoditi stabilizacionu politiku društvenih rashoda i prihoda, i kako u stabilizacione koncepte uključiti finansijske tokove samoupravnih interesnih zajednica.[56]

Konačno, u okviru *razvojne funkcije* ekonomije opšte i zajedničke potrošnje treba utvrditi:

1) na koji način uspostaviti korelaciju između efektivne redistribucije dohotka i programiranih fiskalnih stimulacija stope ekonomskog rasta;

2) kako projektovati transformaciju fiskalne strukture u funkciji diversifikacije privredne strukture i prostorne alokacije proizvodne aktivnosti;

3) na koji način ukomponovati fiskalne benficije u konjunkturnoj i razvojnoj politici radi usaglašavanja finalne potrošnje sa realnim materijalnim mogućnostima i ex ante balansiranja investicionih plasmana i akumulacionog potencijala;

4) kako obezbediti simultanu realizaciju programiranih efekata fiskaliteta u domenu niveliranja uslova privređivanja i startnih pozicija u dohodovnim odnosima, očuvanja jedinstvenog jugoslovenskog tržršta, stimuliranja izvozne privrede i materijalne osnove udruženog rada, podržavanja globalnog, strukturnog i regionalnog privrednog razvoja, i ostvarivanja internog i eksternog ekvilibrijuma u uslovima egzistencije konfliktnosti i divergencije ekonomskih funkcija društvenih rashoda i prihoda, i

---

[55] Radi se, dakle, o problemu izbora kombinacije, koji treba, u zavisnosti od konkretne ekonomske situacije, da obezbedi odgovarajući kvantum novčanih tokova u društvenoj reprodukciji i odgovarajuću strukturu potraživanja između ekonomskih transaktora, a da se, pri tome, monetizacijom budžetskog i fondovskog potraživanja, kao i dezaktivlzacijom viškova, ne derogira princip automatske monetizacije potraživanja organizacija udruženog rada i politika samoupravnog mehanizma primarne emisije u kompentenciji udruženog rada.

[56] U literaturi opravdano se ističe da se stabilizaciona fiskalna politika racionalnije i efikasnije sprovodi na centralnom nivou javne vlasti (R. Musgrave, op. cit... str. 146). No, u decentralizovanom modelu donošenja fiskalnih odluka kao što je slučaj u nas, pored saveza (federacije) uključuju se i federalne jedinice (republike i pokrajine), shodno ustavnim ovlašćenjima i prerogativima, odnosno fiskalnom suverenitetu. Istovremeno, u disperziranom modelu finansiranja zajedničke potrošnje prisutan je i problem kako i na kojem nivou SIZ uključiti u stabilizacionu politiku, pogotovu što SIZ ne funkcionišu na saveznom nivou i što su finansijski tokovi SIZ Izgubill (mada nisu ni imali) svoj ekonomskl reljef.

limita objektivnog prostora opšte i zajedničke potrošnje u društvenoj reprodukciji, kao i ograničene dispozicije finansijskih mera i instrumenata sektora DPK i fondova;

5) na koji način opredeliti kompatibilni odnos globalne i parcijalne fiskalne presije i programiranog nacionalnog dohotka po stanovniku (globalni i parcijalni fiskalni kapacitet), uz simultano eliminisanje fiskalnih dispariteta, inegaliteta i distorzija u ekonomskim i finansijskim tokovima privrednih jedinica, grana i grupacija i regiona;

6) kako projektovati fiskalnu osnovu, fiskalne stope, fiskalne dedukcije, beneficije i olakšice sa prostornim i vremenskim sračunatim ekonomskim i socijalnim efektima na mikro i makro planu, a da se ograničavajuće ne odrazi na planirani kvantum i strukturu finansijskih sredstava za alimentiranje opštedruštvene i zajedničke potrebe;

7) na koji način koncipirati i planski opredeliti stop-go strategiju opšte i zajedničke potrošnje u funkciji simultanog relizovanja, često međusobno, konfliktnih ciljeva i zadataka: puno i efikasno korišćenje proizvodnih kapaciteta, proširenje i izgradnja novih kapaciteta, otvaranje novih radnih mesta (skup poslova i radnih zadataka), ostvarivanje dogovorenog nivoa cena roba i usluga (u proizvodnji i u prometu na malo) i troškova života, realizovanje planiranog nivoa produktivnosti rada uz ekonomično i rentabilno poslovanje ekonomskih subjekata, ostvarivanje zajednički opredeljenog obima i strukture izvoza i uvoza roba i usluga, i nivoa planiranog deviznog priliva, obezbeđenje stabilnog razvoja prioritetnih sektora i delatnosti od posebnog društvenog interesa, realizovanje dogovorenog tempa rasta dohotka za raspodelu i čistog dohotka u privredi udruženog rada, obezbeđenje planiranih proporocija u raspodeli društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka, ostvarenje planiranog nivoa, struktura i dinamike društvenih prihoda i rashoda u bilansima opšte i zajedničke potrošnje na različitim nivoima DPK i fondova itd.

* * *

Društvenim prihodima i rashodima u procesu finansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba induciraju se makroekonomski i mikroekonomski efekti opšte i zajedničke potrošnje u društvenoj reprodukciji. Na makroekonomskom planu, ekonomijom opšte i zajedničke potrošnje realizuju se funkcije u domenu ekonomske stabilizacije nivoa cena i zaposlenosti u nacionalnoj privredi, ravnoteže spoljnotrgovinskog i platnog bilansa, globalnog i regionalnog privrednog razvoja, akumulativne i reproduktivne sposobnosti ukupne privrede, redistribucije ukupnog nacionalnog dohotka i sl.; dok se na mikroekonomskom nivou ostvaruju funkcije u domenu nivelacije uslova privređivanja i sticanja dohotka, efikasnosti privređivanja (produktivnost, ekonomičnost i rentabilnost), ekonomskog utvrdivanja relativnih cena faktora proizvodnje, spoljnoekonomske konkurentnosti, podržavanja dogovorenih proporcija u raspodeli čistog profita, tehničko-tehnološke i kadrovske opremljenosti materijlne proizvodnje. Politikom dimenzioniranja, struktuiranja i dimenziranja društvenih prihoda i rashoda efektuiraju se globalni i strukturni efekti u reprodukciji sa

kratkoročnim i dugoročnim horizontom na makro i mikro ekonomskom planu. Globalni efekti (koji podrazumevaju makro nivo i kratkoročnu dimenziju), impliciraju tzv. dohodni efekat i efekat redistribucije (incidenca), efekat likvidnosti, i tzv. efekat tražnje, odnosno potrošnje (ili efekat kompenzacije, odnosno stabilizacije).[57] Društvenim prihodima i rashodima opšte i zajedničke potrošnje „dohodni efekat" ostvaruje se posredstvom naplate poreza i doprinosa sektora. Naplatom poreza i doprinosa, u okviru redistributivne funkcije, direktno se deluje na nivo i dinamiku raspoložive dobiti preduzeća,se transfernim plaćanjima (ekonomski i socijalni transferi) indirektno utiče na raspoloživi dohodak privrede i stanovništva. Dakle, fiskalitetima se redukuje raspoloživi dohodak, dok se transferima raspoloživi dohodak povećava. Sa povećanjem, odnosno smanjenjem raspoloživog dohotka utiče se mehanizmima društvenog finansiranja opšte i zajedničke potrošnje na nivo i strukturu likvidnosti, u smislu smanjenja, odnosno povećanja. Mobilizacijom finansijskih resursa, posredstvom poreza i doprinosa, reducira se likvidni disponibilitet, dok se društvenim trošenjem sredstava, posredstvom alimentiranja opšte i zajedničke potrošnje, restituišu kupovne snage, odnosno likvidnost ekonomskih transaktora.[58]

Regulisanjem obima, strukture i dinamike društvenih prihoda i rashoda praktično se deluje na efektivnu tražnju, odnosno finalnu potrošnju. Porast društvenih prihoda, po pravilu, kontraktivno deluje na globalnu tražnju, dok porast društvenih rashoda reprezentuje ekspanzivno dejstvo na nacionalnu tražnju i obratno. Međutim, u zavisnosti od kvaliteta ekonomske ravnoteže, u tekućoj ekonomskoj politici po pravilu je prisutna kombinovana primena globalne i strukturne projekcije društvenih prihoda i rashoda opšte i zajedničke potrožnje. U programiranom rastu finansijskih resursa en bloc ugrađena je selektivna komponenta (diferencirano fiskalno zahvatanje, fiskalne dedukcije, oslobođenja i olakšice), dok je u programiranom rastu finansijskih troškova ugrađen potrebni strukturni adaptibilitet društvenih rashoda shodno zahtevima konjunkturne politike. Prema tome, u inflatornoj neravnoteži prisutna je komplementacija redukcije društvenih troškova i porasta društvenih prihoda, uz valorizaciju suficitarnog finansiranja. No, u strukturalnoj projekciji valorizuje se porast transfernih rashoda za favorizovane sektore od strane ekonomske politike, i sankcioniše porast posrednih fiskaliteta (poreza na promet), budući da porast neposrednih fiskaliteta (porez na promet), budući da porast neposrednih

[57] Uporedi: B. Hansen. La politique budgötaire dans sept pays 1955-1965, OECD, Paris, 1969, str, 16-22, i A. Parić, op, cit. str. 272-273; Dr P. Jurković, Poreska politika, Ekonomski pregled, 8-9/74, str. 549-578; Ekonomski efekti sistema društvenog finansiranja, s posebnim osvrtom na njegove mikroekonomske (strukturne) učinke, Ekonomist, 3/77, str. 383-392. i H Brochier, P. Liau et Ch. - A. Michaelet, Economie financière, P. U. F. Paris, 1975, str. 87. i 388.

[58] Međutim, diskrepanca u kvantitativnim odnosima između ukupnih finansijskih sredstava i ukupnih finansijskih troškova opšte i zajedničke potrošnje, ostvarenih u određenoj vremenskoj sekvenci, može nastati usled dezaktivizacije dela finansijskih sredstava DPZ i fondova (imobilizacija suficita odnosno suficitarno finansiranje) ili usled ubacivanja dodatne kupovne snage u realne tokove reprodukcije (nova emisija novca ili deficitarno finansiranje), što u zavisnosti od kvaliteta ekonomskog ekvilibrijuma inducira destabilizacione ili stabilizacione implikacije.

fiskaliteta (porez na dohodak i lični dohodak) konvertuje u inflaciju tražnje i troškovnu inflaciju.[59]

3. KEJNESIJANIZAM, MONETARIZAM I STRUKTURALIZAM

Borba protiv inflacije u savremenom svetu postala je ključni kriterijum diferenciranja između različitih koncepcija ekonomske politike - kejnesijanca, monetarista i strukturalista.[60] Iako je tzv. kejnesijanizam već dva puta prevaziđen: prvi put monetarizmom, drugi put teorijom „Supply-Side Economics", koji je opet, u trećem krugu ili „prevazišao" monetarizam ili se, pak, sa njim integrisao.[61] Poslednji bastion kejnesijanstva srušen je u SAD i V. Britaniji, izuzev Francuske, Španije i Grčke, i, donekle, Nemačke i Japana, a njegov teorijski rival – monetarizam - provizorni pobednik u toku 1979/80. god. faktički se pretočio u tzv. praktični monetarizam,[62] mada je već tokom 70-tih godina, monetarizam zauzeo značajno mesto u javnoj debati. U aktuelnom trenutku, monetarizam je postao centralni problem makroekonomije.[63] Kejnesijanska politika ili diskreciona ekonomska politika - oslanjajući se na fiskalnu politiku u suprotstavljanju fluktuacijama u nivou cena, zaposlenosti i nacionalnog dohotka[64] ustupila je, dakle, mesto monetarističkoj ekonomskoj politici shodno višegodišnjoj težnji Friedmana da rehabilituje ulogu novca,[65] jer su pojedini protagonisti kejnesijanizma išli toliko daleko da su tvrdili da je monetarna politika neefikasna i u uslovima pune zaposlenosti i inflacije, budući da je investiciona tražnja neelastična u odnosu na kamatnu stopu. Na osnovu toga, oni su čak tvrdili da je i efe-

[59] No, za razliku od globalnih makroekonomskih učinaka fiskaliteta, strukturni, mikroekonomski fiskalni učinci ostvaruju se u vidu (1) učinaka supstitucije, koji se, sa svoje strane, ostvaruju putem menjanja cena faktora proizvodnje pod uticajem fiskula (odnosi između rada i kapitala štednji i investicija, rada i dokolice, radnoineresnih i kapitalnointenzivnih delatnosti, izvoza i uvoza, i dr., (2) učinaka simulacije, koji se realizuju posredstvom deolovanja fiskaliteta na uslove privređivanja i dohodovanja, korišćenje kapaciteta i radnog vremena, povećanje proizvodnje i akumulacije, i produktivnosti rada, tehničko-tehnološki progres, inovatorstvo i racionalizatorstvo, izvoz roba i usluga, sticanje profita i investicionih ulaganja.

[60] Uporedi: R. Portait i P. Poncet, Macroéconomie financière, DalIoz, Paris, 1980, D. Greenawey i G. K. Slaw, Macroéconomics, Basil Blackwell, Oxford, 1983. i K. a. Chrystal, Controversis in Macroéconomics, Phillip Allan, Oxford, 1983.

[61] J. Huston McCulloch, Money and Inflation, A Monetarist Apprach, Académic Press, N. York, 1982, str. 63-65.

[62] R. C. Fair, An Analysis of the Accuray of four Macroéconometric Modéls, Journal of Political Economy, avgust 1979. i M. H. Peston, Whatever Happened to Macroéconomies?. Manchester University Press, Manchester, 1980.

[63] Budžetaristička filozofija je, po Friedmanu, pala na ispitu (M. Friedman i W. W. Heller, Politliue monétaire on fiscale?), Mame, Paris, 1969.

[64] P. Samuelson, The Role of Money in National Economic Policy, u „controling Monetary Aggregates", Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1969, str. 7. i Les fondements de l'analyse économique, Dunod, Paris, 1971.

[65] Thierry Naudin, L'évolution de la politique monétaire américaine, l'Agence économique et financière, novembar 1982.

kat istiskivanja nemoguć. Supstancu doskorašnjeg kejnesijanskog intervencionalizma činila je ekspanzivna fiskalna politika, tj. kombinovana politika redukcije poreza i povećanja javnih rashoda. No, u sadašnjim stagflacioniranim ekonomijama hipoteza o nedovoljnom nivou agregatne potrošnje nije tačna isto onako kao što je netačna i hipoteza da je nedovoljna tražnja uzrok nezaposlenosti. Čak i u transformisanoj Phillipsovoj krivoj empirički podaci pokazuju da je za redukciju nezaposlenosti potrebno platiti daleko veću cenu u povećanju inflacije.[66]

Leidler je, stoga, istakao da su pedesete i šezdesete godine bile godine pogrešne kratkoročne makroekonomske postkejnesijanske teorije vezane za Hicks-Hansenov analitički okvir, koji polazi od šeme IS-LM i kome je cilj determinisanje nivoa dohotka i zaposlenosti. Ovaj pristup se mogao koristiti samo za analizu uzroka depresije i načina njihovog otklanjanja, ali ne i za rešavanje problema inflacije.[67] Savremeni pristup ne postavlja više težište na inflaciju nadnica nego na inflaciju cena, Uz to, monetarističke analize inflacije povezane su i sa tezama „nove mikroekonomike“.[68] Međutim, izvesni eminentni kejnesijanci, kao što su Tobin u SAD i Kaldor u V. Britaniji, potvrđuju da nova doktrina počiva na jednom prostom krugu reči: monetarizam je istina samo ako je monetarizam istina. Stoga, Tobin monetarističku školu i novu klasičnu školu naziva monetarizmom I i monetarizmom II, iako smatra da, u osnovi, one i ne čine dve različite škole. Leontief, pak, odbacujući Reganov monetaristički pristup ekonomskoj politici, teoretske konstrukcije Filipsove i Lafferove krive, teoreme o nacionalnom očekivanju i kejnesijanske poglede, nastoji da politiku kombinacije monetarnih i fiskalnih mera nadopuni politikom dohotka[69] i sintezom tržišta i planiranja na bazi socijalnog sporazuma radnika, poslodavaca i vlade. Leijonhufvud,[70] međutim, ističe da se danas u odnosu na Keynesa i kejnesijance mogu uočiti dve struje: „revolucionarna ortodoksija“ i „neoklasična obnova“, koje se, i pored značajnih razlika, uveliko slažu da je Keynesova „opšta teorija“ samo „posebni slučaj“ klasične teorije, i da je Keynes-ova makroekonomska teorija rezultat restriktivnih pretpostavki. A pošto odbacuje ocenu diskusije Keynes-klasici, Leijonhufvud pokušava da uspostavi vezu između neo-valnasijanske mikroekonomije i kejnesijanske makroekonomije, koju je sasvim moguće uspostaviti posredstvom tzv. „Z teorije“ po kojoj samo na nivou pune zaposlenosti postoji pritisak u smislu korigovanja „neprirodne kamatne stope“ i samo na „prirodnom nivou“ kamatne stope“ moguće je i nezaposlenost dovesti na prirodni nivo.

Analizirajući razvoj makroekonomske teorije preko razvoja teorije kamate, Leijonhufvud ističe da je princip štednja - investicije dominirao sve dok Friedman nije oživeo kvantitativnu teoriju novca. Stoga je i razlika između kejnesijanaca i monentarista isključivo u oceni da li kamatna stopa može da koordinira štednju i

---

[66] M. Feldstein, The Retreat from Keynesian Economics, The Public Interest, 64/81.

[67] D. E. W. Laidler, Essays on Money and Inflatotion, University of Chicago, Press, Chicago, 1975.

[68] K. Brunner and A. H. Meltzer (Red.), Stabilization of Domestic and International Economy, North-Holland, Amsterdam, 1977.

[69] G. Tullock, Economics of Income Redistribution, Kluwer, Bonston, 1983.; R. G. Leipsey i J.M. Parkin, income Policy: A Re-Appraisal, Economica, april 1970. i J. C. Koeune, J. L. Kruseman i P. Mandy, La politique des revenue à une politique de répartion, Louvain, Paris, 1967.

[70] A. Leijonhufvud, Information and Coordination, Oxford University Press, Oxford, 1981.

investicije, a time i nivo privredne aktivnosti. Ovu svoju „Z teoriju“, koja povezuje kejnesijansku koncepciju pune zaposlenosti i monetarističku koncepciju kamatne stope, Leijonhufvud objašnjava pomoću tzv. modela A (štednja - investicije) i tzv. Modela T (ponuda novca - tražnja novca). U modelu A, pad investicija, koji stvara višak ponude roba, dovodi do poremećaja. U modelu T, smanjenje ponude novca, uslovljava višak tražnje za novcem, te izaziva iste poremećaje. U stvari, model povezuje dve koncepcije preko kamatne stope i reflektuje preplitanje realnih i novčanih fenomena. Tzv. „T teorija“ predstavlja, dakle, pokušaj neoklasične sinteze u Samuelsonovom smislu i zasniva se na Wicksellovoj koncepciji razlike prirodne i tržišne kamatne stope, koja na taj način postaje ključna za stabilizaciju. U tom smislu, Leijonhufvud se približava monetaristima, jer pobija zanemarivanje monetarne politike i odbacuje kejnesijansko isključivo opredeljenje za fiskalnu politiku. Pogrešno je, međutim, fiskalnu politiku smatrati neefikasnim instrumentom makroekonomske politike. Pre se može smatrati da je fiskalna politika bila pogrešno usmeravana. I, doista, fiskalna politika je bila pogrešno usmerena, a kada je smer i bio pravilan doza je bila ili suviše jaka (kao u 1973. god.) ili suviše slaba (kao u 1975.god.).[71]

Tobin i Malinvaud,[72] sledeći neokejnesijanska shvatanja, istakli su da se osnovni uzrok opadanja proizvodnje, produktivnosti i zaposlenosti, stagflacije i inflacije nalazi u smanjenoj privlačnosti ulaganja. Elokventni Tobin[73] kao teoretičar novca, konjunkture, proizvodnje, zaposlenosti, cena, finansijskog tržišta i transmisionog mehanizma, razara slabe tačke monetarizma, tj. tezu o inherentnoj stabilnosti privrednog sektora (koji se i posle svakog poremećaja, spolja ili iznutra, sam po sebi, vraća u ravnotežu uz punu zaposlenost), tezu o isključivom monetarnom fenomenu inflacije (čiji su uzroci uvek prekomerno umnožavanje novca) i tezu o striktnoj kontroli rasta novčane mase (koja kada se ustali automatski doprinosi stabilizovanju cena) sa stanovišta katastrofalnih ekonomsko-socijalnih posledica jednostrane monetarističke antiintivne kontrole cena i nadnica, itd.). Dilema između strategije okrenute prema unutra i strategije okrenute prema spolja, nadopunjena je dilemom između politike tražnje i politike ponude, i teorijskim i empirijskim kontroverzama monetarista, kejnesijanaca i strukturalista.[74] U sadašnjim uslovima, strukturne promene destinirane povećanju realne ponude potrebnije su od prostog reduciranja tražnje. Jednostrana politika regulisanja tražnje (tzv. „demand-side policies“ (koja stopira i apsorbuje agregatnu tražnju tradicionalnim makroekonomskim instrumentima monetarne i fiskalne politike sada se supstituiše „supply-side policies“, u pravcu minimiziranja deflatornih efekata monetarne i fiskalne politike na gubitak u nacionalnom dohotku i zaposlenosti, eliminisanja distorzija rigidnom politikom cena i deviznog kursa, poboljšanja efikasnosti privređivanja i alokacije resursa (ukidanjem subvencija i skraćenjem socijalnih transfera), stimuliranja rada, štednje i investicije (poreskom

[71] A. S. Blinder, Economic Policy and the Great Stagflation, Academic Press, N. York, 1979.

[72] The Special Issue of Unemployment, The Review of Economic Studies 159/82; i E. Malinvaud, Leçons de théorie microéconomique, Dunod, Paris 1982. i Théorie macroéconomique, Dunod, Paris, 1981.

[73] J. Tobin, The Monetarist Counter: Revolution - An Appraisal, Economic Journal, mart 1981.

[74] J. L. Stein, Monteraist, Keynesian and New Classical Economics, Basil Blacwell, Oxford, 1982, B. Morgan, Monetarism and Keynesians, Their Contribution to Monetary Thery, The Macmillan Press, London 1980. i A. Coddington, Keynesian Economics, G. Allen and Unwin, London, 1983.

redukcijom), forsiranja tehničko-tehnološkog programa i formiranja kadrova u funkciji povećanja realne ponude. U načelu strukturalisti se slažu sa monetaristima da inflacija potkopava temelje efikasnog privređivanja, obara privredni rast, sputava mikroekonomsku fleksibitnost, degradira ekonomski racionalnu alokaciju resursa, derogira privrednu raspodelu dohotka, akcelerira anticipirani rast potrošnje, nadnica i socijalnih transfera i uvodi čitavu seriju negativnih implikacija u začaranom krugu nestabilnosti i rigidnosti. No, strukturalisti upozoravaju monetariste da je shvatanje inflacije isključivo kao monetarnog fenomena jednostrano, da inflacija ima dublje korene i brojne uzroke, da politika regulisanja tražnje koncentrisane na kontroli monetarnih agregata restriktivnom monetarnom politikom nije potvrđena plodotvornom, da brojna ograničenja oslabljuju i neutrališu efikasnost monetarne politike (neadekvatna politika dohotka, kontrola cena i nadnica, indeksacije, depresijacija valute, subvencije, budžetski deficiti i dr.).[75] Po svom bazičnom konceptu stabilizacije, strukturalisti se suprostavljaju primeni ortodoksnih mera devalvacije i preoštrih monetarnih i fiskalnih stega, s obzirom da se time ne doprinosi obaranju inflacije i uspostavljanju eksterne ravnoteže. Strukturalisti, smatraju da se na taj način samo produbljuje recesija, pogoršava životni standard i sapinje ekonomski rast.[76]

Strukturalisti se ne slažu sa stabilizacionom strategijom Međunarodnog monetarnog fonda, smatrajući je suviše kratkoročnom i preterano oslonjenom na regulisanje tražnje. Kritikujući koncepciju platnobilansnog prilagodavanja MMF, strukturalisti, kao i predstavnici zemalja u razvoju, zameraju nefleksibilnu primenu tzv. principa uslovljenosti stand-by aranžman, mehaničko utvrđivanje kvantitativnih ciljeva rigoroznih monetarnih i fiskalnih restrikcija, uslovljenu korekciju deviznog kursa (tzv. adjustiranje), ubitačnu redukciju potrošnje, kontrolu cena i nadnica. Strukturalisti kritikuju koncentrisanje MMF na monetarističku analizu bilansa plaćanja i inflacije, kontrolu tražnje i devalvaciju iz razloga što preporučene mere minimiziraju efekte politike ponude i prenebregavaju značaj strukturnih pomeranja u narušenoj ravnoteži i perforiranom rastu. Prilagođavanje ne ide sa kontrakcijom već samo sa rastom - vele strukturalisti, iako fond insistira na uspostavljanju interne i eksterne ravnoteže, kao preduslova za stabilan rast suzbijanjem labavog regulisanja tražnje, predimenzioniranih budžetskih deficita i nekontrolisane monetrne ekspanzije, koji pojačavaju inflatorne pritiske. Pogrešno je, prema tome, program prilagođavanja bazirati na upravljanju tražnjom. Politika realnog kursa simultano inkorporira elemente politike tražnje i politike ponude, budući da jednovremeno deluje na smanjenje domaće potrošnje i na povećanje proizvodnje za izvoz. Mišljenja o devalvaciji su, međutim, podeljena (iako doprinosi smanjenju potrošnje i platnobilansnog deficita), jer realno postoji opasnost da devalvacija izaziva, kratkoročno, deflatorne efekte, tj. pad proizvodnje i smanjenje uvoza. Strukturalisti se, u načelu, ne slažu sa devalvacijom i smatraju da je neefikasna u korigovanju eksternih debalansa (usled slabe

[75] Dr K. Bogoev, Stabilizaciona politika savremenih zemalja, Finansije, 7-8/83, str. 339-357.

[76] Koristeći tzv. „pristup sa gledišta elastičnosti“ u analizi efekta devalvacije na odnose razmene i trgovinski bilans, Islam je, uvodenjem „Hiršmanovog efekta“ u keynesijanski model male zemlje sa elastičnim cenama, utvrdio da postoji razlika između neto deviznog priliva i neto inostrane tražnje, i da devalvaclja izaziva recesione efekte u zemljama u razvoju (S. Islam, Devaluation, Trade Balance and Aggregate Demande, Economica Internazionale 2/82, str. 186-210.

responzivnosti spoljnoekonomskih tokova na promene deviznog kursa), da je po posledicama inflatornog karaktera i da je često kontracikličnog dejstva. Iako doprinosi povećanju motivacije za izvoznu ekspanziju, devalvaciju, u uslovima vezanih proizvodnih troškova za uvozne cene (npr. u zemljama u razvoju), generira troškovnu inflacionu spiralu, pri čemu dolazi do kumutativne interakcije inflacije i devalvacije.[77] A to znači da se pri korekturi deviznog kursa moraju uzeti u obzir relevantne konsideracije o paritetu kupovnih snaga.[78]

Teorija tražnje je čisti promašaj, pa, prema tome, i ekonomska politika oslonjena na tražnju za koju se izjašnjavaju i monetaristi i kejnesijanci (jer po njihovom shvatanju proizvodnja i zaposlenost zavise od ukupne tražnje). Kontroverze među teoretičarima tražnje, odnosno među zavađenim monetaristima i kejnesijancima odnose se na pitanje regulisanja tražnje budžetskom i poreskom politikom (kejnesijanci)[79] ili politikom kontrole novčane mase (monetaristi). Međutim, strukturalisti ističu da podsticanje konjunkture prema kejnesijanskom ili monetarističkom receptu krije u sebi opasnost „inflacije po sebi". I, ukoliko se više privreda približava stanju pune zaposlenosti, utoliko je opasnost od inflacije veća - jednoglasno tvrde kejnesijanci i monetaristi. Postoji, dakle, uzajamno delovanje između inflacije i pune zaposlenosti (Filipsova kriva). Kada vlada puna zaposlenost tada povećanje tražnje ne može ni u kom slučaju da dovede do daljeg poboljšanja zaposlenosti, jer povećan pritisak koji vrši tražnja dovodi neminovno do povećanja cena i inflacije. Po ekonomskim teoretičarima tražnje, nezaposlenost se može reducirati samo po cenu povećanja inflacije i, obrnuto, inflacija se može suzbiti samo po cenu povećanja nezaposlenosti. Da bi se izašlo iz dileme - inflacija ili nezaposlenost - pronađena je politika dohotka čija je krajnja konsekvenca kontrola cena i nadnica, odnosno neposredna državna intenvencija u proizvodnji i formiranju cena razočaranost u dilemu teoretičara tražnje: manje inflacije - više nezaposlenosti (monetaristi) i „manje nezaposlenosti – više inflacije" (kejnesijanci) je doprinela vaskrsavanju teorije ponude i eksponiranju strukturalista. Sa stanovišta ekonomije ponude (sa stabilnijom vrednošću novca), „inflacija je stanje kada mnogo novca stoji prema malo robe i ustuga."[80] Pobediti inflaciju (tj. obezbeđenje novca) može se ostvariti samo izbalansiranjem neravnoteže između ponude i tražnje na taj način što će se povećati proizvodnja, odnosno ponuda. Ponuda je, dakle, ta koja treba da dostigne tražnju na koju se već restriktivno deluje. U tom sklopu, novac predstavlja, simultano, sredstvo razmene i sredstvo čuvanja vrednosti. I, ukoliko je novac više osposobljen za obavljanje ovih funkcija utoliko je njegova vrednost stabilnija. Sada se veština antinflacione politike sastoji u tome da se po-

---

[77] W. Cline and S. Weintraub, Economic Stabilization In Developing Countries, The Brookings Institutions, Washington, 1981, str. 34-46, i 151-153.

[78] J. A. Frenkel, T. Gylfason i J. F. Helliwell, A Synthesis of Monetary and Keynesian Approach to Short-Run Balance-of-Payment Thery, The Economic Journal, Vol. 90,1981.

[79] H. R. Vane i J. L Thompson, Monetarism Thery, Evidence and Policy, Martin Robertson, Oxford, 1979. i A. S. Eichner, A Guide to Post-Keynesian Economics, Macmillan, London, 1979.

[80] E. R. Weintraub, Uncertainty and the Keynesian Revolution, History of Political Economy 7/75, str. 530-548. i A. Larnfalussy, Rules Versus Discretion: an Essays on Monetary Policy in a Inflationary Environment, Bank for International Settlements, Monetary and Economic Department, Basele, 1981, str. 50.

većava tražnja novca tako da cena novca raste i da se, na taj način, suzbija inflacija, odnosno zaustavlja obezvređivanje novca. Razvoj novčane mase sada treba da zavisi od datog stanja privrede. I, ukoliko se kapaciteti privrede u potpunosti koriste utoliko se proizvodnja unutar prihvatljivih troškova ne može više povećavati da bi se suvišan novac zamenio za robu; tek tada antiinflacitna politika mora da misli na redukciju novčane mase. No, ovu je pretpostavku teško obezbediti u savremenom svetu, jer proizvodnja raste sasvim sporo, investira se malo, a i nezaposlenost je visoka. Novčana politika u SAD može imati uspeha tek kada novčana masa nađe svoj izraz u snažnom rastu. Sretno rukovanje novčanom masom može dovesti do naglog rasta proizvodnje i do značajnog povećanja tražnje dolara čija će brzina opticaja biti smanjena. Tada dolari neće više biti brzo izdavani i trošeni, jer će se deponenti novca vraćati dolaru. Veća tražnja novca dovela bi do povećanja njegove cene, što bi bilo ravno pobedi nad inflacijom. I, ako bi dolar bio dobar kao i zlato, onda bi ulagači prodavali i svoje zlato da bi kupovali dolare. Dolar bi, na taj način, povratio svoju poziciju međunarodnog sredstva plaćanja uz simultano potiskivnje drugih valuta, kao sredstava ulaganja. Efikasna politika novca bi, nadalje, pomerila tražnju na novčanim tržištima u korist dolara čime bi došlo do potrebe ekspanzivnijeg snabdevanja novcem. Uvođenjem zlatnog standarda centralna banka bi mogla da doprinese stvaranju stabilnog novca i dugoročnijem obezbeđenju vrednosti novca. Pad cena zlata i rast snage dolara jasno pokazuju da povratak na dolarsku konvertibilnost u zlato nije isključena alternative (Laffer).

Inflacija je, veli Laffer, stanje kada u odnosu na previše novca ima premalo robe i usluga na tržištu i zato ekonomisti žele da se bore protiv inflacije smanjivanjem novčane mase u opticaju. No, nekadašnji ekonomski savetnik Regana, kao protagonista tzv. ekonomije ponude, smatra da se za suzbijanje inflacije valja boriti povećanjem robne ponude. Monetaristi smatraju da je suzbijanje inflacije moguće samo ako se drastično zaustavi povećanje novčane mase, odnosno samo ako se akcije usmere na ponudu novca (kao i kejnesijanci). Strukturalisti, pak, glavnu pažnju posvećuju tražnji novca (Laffer). Pristalice ekonomije ponude teže redukciji poreza, a kejnesijanci povećanju poreza za suzbijanje inflacije. U sniženju poreza ekonomisti ponude vide značajan podsticaj proizvodnji, a preko toga i ponude roba i usluga na tržištu. Pridavanjem značaja niskim poreskim stopama, strukturalisti smatraju da redukcija poreza predstavlja ključni instrument za suzbijanje inflacije i smanjenje budžetskih deficita. Suprotno od toga, pristalice ekonomije ponude potvrđuju da su budžetski deficiti povezani sa inflacijom i porastom kamatne stope, i da, stoga, provociraju efekat istiskivanja sa negativnim implikacijama na investicionu aktivnost i budući rast. Najnovija politika izlaska privrede iz recesije više se ne bazira na monetarističkoj restrukciji tražnje u inflaciji ili na kejnesijanskoj ekspanziji tražnje u depresiji već na regulisanju ponude čije povećanje u uslovima istovremene inflacije i nezaposlenosti treba da otkloni oba ova žarišta nestabilnosti.[81] Sredstva za ostvarivanje ove politike su „deregulacija“ privrede, smanjenje uloge države u regulisanju ekonomskih tokova, oživljavanje inicijative posredstvom tržišta, potiskivanje uloge sindikata, monetaristička restriktivna politika obuzdavanja inflacije i fiskalna politika

[81] Ackerman, Reagonomics, Rhetoric us Reality, Pluto Press, London, 1982.

redukcije poreza i javnih rashoda. Pri tome, sredstva oslobođena iz društvenog budžeta neracionalno usmeravana bila bi ostavljena biznisu i potrošačima čiji bi produktivni udari na ponudu izveli privredu iz recesije. Strukturalisti tako rezonuju iz razloga što veruju da su tržišne ekonomije prirodno efikasne, ali ne proizvode prirodni rast[82] dovoljan za suzbijanje inflacije i za smanjenje nezaposlenosti. Stoga smatraju da će sa porastom profita štednje i investicija u uslovima eliminisanja nekontrolisane socijalizacije dohotka i naturene državne regulative nezaposlenost „sama po sebi" opadati sa rastom proizvodnje.

Ekonomska politika ponude utemeljena na ideološkim premisama omogućava prevaljivanje tereta krize na radničku klasu i siromašne na taj način što se pod pritiskom nezaposlenosti krešu pritisci na porast nadnica, ukidaju izdaci za socijalnu zaštitu države blagostanja i prirodno smanjuju porezi siromašnijim (jer redukcija poreza za 23% ostavlja veće dohotke bogatijim). Time se menja struktura budžetskih prihoda povećanjem poreza siromašnijih i smanjenjem poreza bogatijih. Smanjenje fiskalnih prihoda u budžeta uz simultano umanjenje socijalnih davanja i neviđeni porast vojnih izdataka (koji se vraćaju vojno-industrijskom kompleksu kroz uvećane narudžbine) utrlo je put rastućim budžetskim deficftima, koji se pokrivaju zaduživanjem na tržištu kapitala sa indukovanim povećanjem prihoda vlasnika kapitala. Upravo iz tih razloga, uravnoteženje inflacije i nezaposlenosti je sve teže ostvarivo iako je elegantno razrađen novi mehanizam prebacivanja tereta krize sa kapitala na rad.[83] Teoretičari „supply-side economicsa" smatraju da je obaranje inflacije urgentan zadatak ekonomske politike, iako inflaciju ne smatraju najvažnijim problemom.[84] U kratkom roku, po njima, treba osigurati realne preduslove za ekonomski rast otklanjanjem inflatornih poremećaja, a potom teži smanjenju nezaposlenosti i povećanju ekonomskog rasta na dugi rok. U tom kontekstu, restriktivna monetarna politika imala bi prvenstveno za funkciju da obori stopu rasta inflacije (na meru tzv. puzeće inflacije), ali bez primena mera administrativne kontrole cena i neposredne državne intervencije u privredi. Monetarna stega, određujući rastući trend kamatnih stopa, mora dati očekivane rezultate na planu deceleracije stope rasta opšteg nivoa cena, pa makar to bilo uz relativno visoku cenu recesije; jer, jedino recesiono prečišćavanje može razbiti rigidnost nadnica nadole i izmeniti funkcionisanje tržišta rada.[85] Uz to, redukcija poreza treba da smanji troškove proizvodnje i, na taj način, da sapne troškovnu inflaciju. I, tek onda kada se reducira inflacija treba smanjiti kamatne stope i stvoriti

[82] M. Olson, The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, Yale University Press, 1983.

[83] Krupnom biznisu ponuđene su i mnoge druge olakšice koje smanjuju poreze kroz ubrzanu amortizaciju, oslobođenja poreza na nove investicije i opremu, tzv. poreski kredit (tax credit), premiranje kapitala, investicione primove, itd.

[84] Pojedini ekstremni strukturalisti, u tom kontekstu, idu dalje i predlažu porez na izvore kapitala i porez na resurse od štednje radi socijalnog mira (tj. podjednakog oporezivanja i bogatih i siromašnih) i solidarnog zapošljavanja, mada bi se zamaskiranim putem (refundacijama poreza i poreskim koncesijama i bonifikacijama) prihodi od kapitala i štednje „oslobodili", u krajnjoj instanci, poreskog tereta.

[85] G. Harcourt (Ed.), The Macroeconomic foundations of Macroeconomics, Macmillan, London, 1977. i J. O. N. Perkins, Unemployment, Inflation and New Macroeconomic Policy, St. Martin's Press, New York, 1982, J. Tobin, Reagonomics and Economics, The New York, Review of Books 19/81, str. 13-14.

realne uslove ekonomskom rastu, što znači da se u drugoj fazi pokretačke snage nalaze upravo u stimulansima na strani ponude, a ne na strani tražnje. Problem budžetskog deficita u osnovi razrešavao bi se simultano kresanjem javnih rashoda i snaženjem poreskih randmana. A ako nije moguće razbiti rigidnost budžetskog deficita u prvoj etapi, indukovani porast nacionalnog dohotka, usled poreske redukcije, sigurno će obezbediti dodatni priliv fiskalnih prihoda za ekvilibriranje budžeta u navedenom periodu.

Problem rasta proizvodnje, odnosno ponude, teoretičari supply-side ekonomije vide u čitavom spektru stimulansa rada, štednje i investicija, pri čemu fiskalna relaksacija reprezentuje okosnicu strategije rasta ponude.[86] Radi se, dakle o imperativnoj prealokaciji resursa iz neproduktivnih punktova, neproizvodnih džepova, potrošnje i dokolice u korist rada, štednje i investicija u funkciji promovisanja ekonomskog rasta. Prema tome, zanemaruje se redistributivna fiskalna funkcija u korist alokativne funkcije destiniranjem resursa biznisu, pošto poboljšanje ekonomskog položaja bogatih u dugom roku treba da dovede do povećanja životnog standarda siromašnijim[87] (iako Tobin sumnjičavo gleda na moguć uspeh supply-sidersa). Tobin, zapravo, sumnja u „sposobnost“ da se proizvedu efekti saglasno rezultatima naivne prognoze protagonista supply-side politike.[88] Teoretičari ekonomije ponude okrenuli su se problemu definisanja nivoa poreskog limita u formi, apsolutnog i relativnog poreskog opterećenja društvenog proizvoda[89] Pri tome, apsolutni poreski limit reprezentuje nivo fiskalnog opterećenja društvenog proizvoda, koji, sa daljim rastom poreskog opterećenja, ne omogućava porast poreskih prihoda, dok relativni poreski limit nominuje nivo fiskalnog opterećenja, koji, sa daljom eskalacijom poreskih prihoda, dolazi do redukcije akumulacionog potencijala i povećanja troškova proizvodnje. U popularnoj Lafferovoj krivoj poreski prihodi ne idu od tačke α do tačke β, već od tačke α prema tačiki γ, jer bi povećanje poreske stope od 0% na 100% bilo praćeno potpunim apsorbovanjem nacionalnog dohotka od strane javnog sektora.[90] Nivo poreskog opterećenja u tački Z predstavlja nivo apsolutnog poreskog limita iznad koga nastupa faza smanjivanja poreskih prihoda. Samim tim, poreska stopa mora biti ispod 100%, kako bi se poreski prihod usmeno prema tački R umesto tačke β. Sem toga, kriva ilustruje komibinaciju više (Y) i niže (X) poreske stope za formiranje određenog nivoa poreskih prihoda (P), a da se ne remeti ekonomska aktivnost i ne destimulira akumulacija kapitala i ponuda rada[91].

---

[86] I. Kristol, Ideology and Supply-Side Economics, Magazine Reprint 9/81, str. 4-6.

[87] J. W. Middendorf, Supply Side: a Bigger Economic Pie, Magazine Reprint 9/81, str. 4-5.

[88] Jean-Lue Gaffard, Equilibres keynésiens et théorie des crises financières, Economie appliquée 4/82, str. 643-680.

[89] R. Goode, Limits to Taxation, finance and Development, mart 1980, str. 11-12.

[90] W. Eltis, The Need to Cut Public Expenditure and Taxation, u „Is Monetarism Enough?, The Institute of Economic Affairs, London, 1980, str. 85-87. i F. Barnes, The Story of Supply Side, A Revolution in Economic Thinkings, The Baltimor Sun, 1981.

[91] Lafferova kriva, nalik na Gaussovu krivu, reprezentuje krivulju poreskog randmana, oslanjajući se na teoriju Perrya. U pozadini Lafferove krive stoji formula ekonomije ponude, koju je Giersch respektovao u modelu RFA, jer je, po Cristolu, naglašava rast, a ne raspodelu.

Predikcija na sniženje poreza u formi pokretanja ekonomskog rasta preko stimulacija rada, štednje i investicija implicira potpunu slobodu tržišnim zakonima komplementarnu sa smanjivanjem uloge državne intervencije.[92] U tom sklopu, teoretičari ekonomije ponude smatraju (1) da se budžetska sredstva manje-više neracionalno troše, (2) da društvena korist od različitih oblika javnih izdataka nije ekvilibrirana sa društvenim troškovima; (3) da jačanja državnog intervencionizma vode ekspanziji administrativnog aparata i neracionalnom zapošljavanju i supstituciji ekonomske logike, (4) da javni sektor, usled odsustva tržišnih zakonitosti, redukuje produktivnost i vodi socijalizaciji gubitaka javnih preduzeća i (5) da predimenzionirana javna potrošnja generira inflacione impulse, reducira ekonomski rast i smanjuje produktivnu zaposlenost. Međutim, kejnesijanci osporavaju neokonzervativne teoretičare supply-side ekonomije da ekspanzivni rast javnog sektora negativno deluje na cene, zaposlenost i rast, smatrajući da javni sektor ne indukuje stagflaciju, s obzirom da egzistira nesignifikativna korelacija između učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu i stope rasta realnog društvenog proizvoda.[93] Kejnesijanci negiraju čak i hipotezu o delovanju rasta javnog sektora na inflaciju, pošto se monokauzalni pristup inflaciji ne priznaje sindromom stagflacije.[94]

Friedman je svojevremeno smatrao da budžetski parametri moraju biti fiksirani u funkciji ciljeva na dugi rok, da budžetski deficit mora biti egal tendencijskom nivou neto štednje privatnog sektora kada je puna zaposlenost dostignuta, da diskreciona budžetska politika mora biti izbegnuta, da finansiranje budžetskog deficita monetarnom kreacijom nije korisno i da su varijacije novčane mase automatski posledice budžeta.[95] S druge strane, skorašnji monetaristi (i pojedini strukturalisti), koji predlazu kombinaciju budžetskih stabilizatora i monetarističkog pravila, rizikuju da induciraju ekstremnu nestabilnost kamatne stope i proizvodnje u odnosu ili prema fluktuacijama (temporalnim) globalne tražnje. Ovaj rizik je utoliko veći, ukoliko novac igra ulogu amortizera, pošto će privatni sektor želeti da drži značajan deo temporalnog rasta imovine u formi novca.

Da li upravljanje monetarnim rastom limitira upotrebu budžetske politike i da li pokušaji kočenja ekspanzije novčane mase uz simultano liberalizovanje rastućih budžetskih deficita doprinosi uspehu monetarističkog pravila. Kejnesijanci se protive monetarističkom zapostavljanju budžetske politike forsiranjem monetarističke stege i monetarističkom zanemarivanju hroničnih i strukturnih budžetskih deficita. Zapostavljanje značaja fiskalne politike u korist odvažne monetarne politike je već tradicionalni poligon oštrih rasprava monetarista i fiskalista.[96] No, kejnesijanci se, zajedno

---

[92] T. D. Willett, The Case for Reducing Government's Role in the U. S. Economy, Byliner 9/81, st. 1-4.

[93] Naime, porast javnih izdataka u zemljama OECD u periodu 1960-1980. za 1% provocira pad stope rasta realnog društvenog proizvoda za svega 0,05% (D.R. Cameron, On the Limits of the Public Economy, u J. R. Hollingsworth (Ed.), Government and Economic Performance, The Ann als of the American Academy of Political and Social Science, januar 1982, st. 49-52.

[94] A. T. Peacock i M. Ricketts, The Growth of the Public Sector and Inflation, u F. Hirsch i J. H. Goldthorpe, The Political Economy of Inflation, M. Robertson, London, 1978, str. 127-139.

[95] David Currie, The Monetarist Policy Rule: a Critique, Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, septembar 1982.

[96] A. Budd, Déficits budgétaires et politique monétaire, L'Observateur de I'OCDE, maj 1982. i La politique monétaire limite-t-elle l'utilisation de la politique budgétaire?, Problemes économiques 1785/83, st. 9-12.

sa strukturalistima, osšto protive zanemarivanju budžetskih deficita zbog toga što doprinose povećanju kamatne stope (kejnesijanci), odnosno produbljivanju tzv. crowdingout-a (strukturalisti). Iz tih razloga je savremena debata o deficitarnom finansiranju izbacila na površinu tri teze:[97] (1) budžetski deficit utiče na evoluciju cena i kamatne stope (monetaristi), (2) budžetski deficit izaziva efekat istiskivanja (strukturalisti) i (3) budžetski deficit ne utiče na inflaciju i kamatnu stopu, ukoliko se optira neutralno finansiranje (kejnesijanci). Međutim, novije analize deficitarnog finansiranja pokazuju nešto drugo. Naime, pokazalo se da finansiranje sve većeg deficita javnog sektora stalnim emisijama hartija od vrednosti od strane drižvne blagajne podstiče izrazitiji inflatorni proces nego u slučaju da se deficit pokriva kreiranjem primarnog novca.[98] Pokriće sve većeg deficita, koji potiče od povećanih otplata kamata na sve veći dug javnog sektora, stvara murtiplikovan mehanizam. Politika zaduživanja javnog sektora uslovljava povećanje troškova finansiranja proizvodnih delatnosti, dok povećanje kamatnih stopa na javni dug, koje je neophodno da bi se privukla štednja, koja se obično plasira u depozite, dovodi do značajnijeg efekta imovine kod potrošača, tj, do širenja sklonosti ka trošenju i, time, do ekspanzije inflatornih podsticaja. Potrebno je, stoga, povećati ili emisiju primarnog novca ili, pak, emisiju izvesne kombinacije primarnog novca i blagajničkih bonova, što bi dovelo do sporijeg rasta finansijske aktive, a, tako, i do slabljenja tzv. „efekta imovine“.

Opozicija između dveju škola (monetarističke i kejnesijanske) u pogledu preporuke ekonomske politike[99] već se duboko usadila u glavama savremenih ekonomista, jer tzv. slogan „monetarizam versus kejnesijanizam“ prati razvoj makroekonomske politike više od dvadesetak godina.[100] Sada se u „igru ubacuje“ radikalna retorika pristalica ekonomije ponude. Novoinstalirana polemika između pristalica monetarizma i pobornika strukturalizma[101] vodila je svojevrsnoj mešavini monetarizma i strukturalizma[102] u determinisanju nove makroekonomske politike čime su postkejnesijanci i neokejnesijanci zapravo potisnuti.[103]

Evoluciju teorijske monetarističke argumentacije u pogledu preporuke politike podrazumeva (1) kontrolu ponude novca preko „le biais“ monetarne baze, (2) apsolutan prioritet borbi protiv inflacije, bez obzira na troškove nezaposlenosti koja se može smatrati tranzitornom i (3) pravilo automatskog ponašanja, bez obzira na efekte fluktuirajućih kamatnih stopa i deviznog kursa. Credo monetarista polazi od toga da je za željeni monetarni rast dovoljno kontrolisati obim novčane mase M1

[97] Les rapports entre politique budgétaire et politique monétaire aux Etats-Unis, Problernes économiques 1759/82.

[98] G. Franco-G. Mengazelli, Debtio Pubblico, Base Monetaria e Inflazione, Bancaria 11/81.st. 114-115. i A. Montensano, Inflazione e finanziamento del deficit pubblico, Bancaria 11/81, st. 1146-1152.

[99] G. B. Btanville, Monétaristes et keynésiens: au-déla des partis pris politiques, quelles divergences théoriques?, Critique de l'économie politique, januar-mart 1982.

[100] J. A. Trevithick, Inflation. A Guide to the Crisis in Economics, Harmondsworth, Penguin Books, 1977.

[101] Liol V. Carlo, Inflation in Developing countries, North-Holland, Amsterdam, 1974.

[102] Alan Coddington, Deficient Foresight: A Troublesome Theme In Keynesian Economicis, American Economic Review, juni 1982.

[103] G. L. S. Shackle, Keynesian Kaleidics, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1974.

posredstvom rezervi finansijskih ustanova i institucija deponovanih kod FRS.[104] Credo kejnesijanaca suprotan: dovoljno je kontrolisati agregatnu tražnju mehanizma fiskalne politike (diskrecione i selektivne), uz eventualnu nadopunu sa politikom dohotka. Monetaristi ističu da je tražnja novca stabilnija nego funkcija potrošnje, prebacujući Keynesu da nije u „opštoj teoriji"[105] uspostavio dobro determinisanu relaciju između investicija i kamate. Kejnesijanci misle suprotno. Po motenetaristima je indiferentno kontrolisati kamatnu stopu ili ponudu novca ukoliko su krive IS i LM stabilne. Kontrolisati kamatnu stopu poželjno je samo onda kada je jednačina IS jedino stabilna. Valja kontrolisati monetarni agregat samo onda kada je LM stabilna (model Poolea). Budući da je funkcija potrošnje stabilna, kejnesijanci smatraju da je nestabilnost IS kontradiktorna monetarističkim tezama i koherentna sa Keynesovim. Hipoteza o egzogenosti ponude novca implicira da je problem stabilnosti krive LM samo postojana kroz tražnju novca. Monetarni multiplikatori su nestabilni, a ponuda novca zavisi od kamatne stope. Ako egzistira stabilna relacija između krive IS i dugoročnih realnih kamatnih stopa, i ako one nisu osetljive na fluktuacije kratkoročnih nominalnih kamatnih stopa onda važi kejnesijansko pravilo, a ne monetarističko. Kejnesijanske teze (ponuda novca je egzogena, tražnja novca je endogena u modelu) pokazivale su da je tražnja novca ekstremno senzibilna na fluktuacije kamatne stope i da se rast ponude novca prevodi posredstvom pada kamatne stope. I ako pretpostavimo da centralna banka želi da reducira stopu nezaposlenosti od 5% na 3% i da lansira ekspanzivnu monetarnu politiku čiji će efekat osetiti cene, onda tog trenutka preduzeća i pojedinci mogu da anticipiraju inflaciju koja proističe iz prihvaćenih mera centralne banke. U očekivanju inflacije između 3% i 7%, preduzeća anticipiraju rast cena svojih proizvoda, recimo za 5%, a radnici u skladu sa anticipiranim rastom cena očekuju i zahtevaju porast najamnina za, recimo, prosečnih 5%. Rast anticipiranih cena posredstvom nadnica osciliraće između 3% i 7%. Prosečna vrednost anticipacija od 5% pokazuje simultano da je prosečni efekat monetarne politike nikakav, što znači da, po kejnesijancima, ekspanzivna monetarna politika nema uticaja na proizvodnju i zaposlenost. Monetaristička paradigma, kao što je ranije iznela, smatra sasvim drukčije-totalno suprotno od fiskalističkih propozicija.

S druge strane, strukturaltsti, u osnovi, plediraju, pored iznetog, na liberalizaciju režima amortizacije i poreskog kredita za investicije, kontrakcija socijalnih programa i javnih usluga, redukciju budžetske pomoći nižim nivoima organizovanja javne potrošnje, reanimaciju deprimiranih regiona (pomoć regionima pogodenih krizom industrije), koncipiranje nove industrijske politike, instituisanje tzv. „les rabais fiscaux" u korist krupnog kapitala i biznisa, smanjenje poreza bogatijim u alternaciji povećanja poreza siromašnijim, radikalizaciju ekonomske ponude, klizanje prema konzervativizmu itd. Kejnesijanci, naravno, iritirani bezobzirnom prodornošću teorije supply-side ekonomije ustaju protiv pojedinih stavova strukturalista, smatrajući (1)

[104]Rast novčane mase je, na taj način, postao kompatibilan sa dugoročnom tendencijom borbe protiv inflacije, jer je stopa rasta Mlb od 8% u 1978. god. (preko 7% u 1979. god. i 6% u 1980. god.) svedena na 3% u 1981. god. u SAD.

[105]J. M. Keynes, Théorie général de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, Payot, Paris, 1975.

da kontrakcija socijalnih programa i programa javnih usluga rizikuje da izazove redukciju aktivnosti i zaposlenosti, (2) da je redukcija budžetske pomoći inkompaitbilna sa socijalnim transferima, jer egzistira tradicionalna dilema između socijalne strane medalje i ekonomske efikasnosti koja, ako se pravilno ne shvati, izaziva socijalnu regresiju i regionalne distorzije, (3) da su budžetski deficiti, visoke kamate, recesija i nezaposlenost teži od inflacije (što se kao prigovor odnosi i na monetariste), (4) da je nova politika dezinflacije izazvala erupciju spirale nadnice cene i konflikte raspodela sa nepovoljnim implikacijama na produktivnost i motivaciju rada, (5) da su principi novog federalizma i politika redukcije pomoći federalnog budžeta država i lokaliteta uveli integralnu fiskalnu presiju (od 15% do 20%) u manje razvijenim regionima, koja je, pored toga, i teža za 5-10% nego u razvijenim područjima, (6) da kontradikcije u ekonomiji ponude (kao i u monetarizmu) teže da indukuju recesionističku spiralu (pravdanjem imperativom - recesiono prečišćavanje privrede za njenu relativizaciju) i (7) da se uvodi čudna strategija, „stop and go stagflation" u rešavanju problema strukturne krize. Konačno, i Martin Feldštajn, koji je na čelu predsednikovih ekonomskih savetnika u SAD zamenio „supply-sidera" Vajdenbauma, kritički se izrazio o ekstremnim monetaristima i supply-sidersima, koji su zastupali „euforična predviđanja auto-finansirajućih" poreskih kresanja i bezbolni prelazak na rast bez inflacije, mada je i Barro, u svojoj tzv. „ravnotežnoj teoriji", pokušao da pokaže da ni zamena monetarne politike fiskalnom politikom ne dovodi obavezno do očekivanih anticikličnih rezultata i da se politika javnog duga, u sadašnjim uslovima finansiranja budžetskog deficita, može tumačiti kao prinudna štednja koja će se ispoljiti kasnije u većim poreskim stopama.[106]

Ponovno oživljavanje neoliberalizma, narastanje monetarizma i kriza države blagostanja, međutim, svesno ili slučajno, dovode do pojave svojevrsne sinteze neokejnesijanske doktrine i monetarizma u tzv. strukturalizam i do pojave nove industrijske države čije liberalne mere odgovaraju kapitalu i kapital-odnosu.[107] Samim tim, rađaju se novi pravci u građanskoj teoriji kao svojevrsna sinteza politekonomije i sociologije, teorije socijalne transformacije kapitalizma, menadžerske teorije konvergencije ekonomskih sistema i teorije demokratizacije kapitala.[108] Logično je, stoga, pretpostaviti da bi politika tražnje sa makroekonomskim obeležjima i politika ponude sa mikroekonomskim pristupom[109] verovatno dale optimalnije rezultate ukoliko bi se kombinovale u stabilizacionim programima.[110]

---

[106]R. J Barro, Money, Expectations and Business Cycles, Academic Press, New York, 1981.

[107]L. Johansen, Interaction in Economic Theory, Economie appiiquée.

[108]L. Johansen, Interaction in Economic Theory, Economie appiiquée No 2-3,1981. str. 229-267. i S. Fischer, Keynes-Wicksell and Neo-Classical Models of Money and Growth, American Economic Revie, decembar 1972.

[109] Dr S. Komazec, Strukturalne krize kapitalističke ekonomije i novi konzervatizam ekonomske teorije, Pogledi 1/83.

[110]C. Wells, Optimal Fiscal and Monetary Policy, CWK Gllerup, Lund, 1978. i M. S. Sawyer, Macroeconomics in Question: The Kexnesian-monetarist Orthodoxies and the Kaleckian Alternative, Sharpe, New York, 1982.

4. ANTIMONETARIZAM VERSUS NEOKEJNESIJANIZAM

Nepopravljivi ortodoksni kejnesijanci, opijeni kejnesijanskom tradicijom iz 30-ih godina ovog veka, ostali su verni već ogoljenom i iscrpljenom kejnesijanstvu potpuno oglušeni od teorijski dokazanih i empirijski verifikovanih monetarističkih dokaza, hipoteza teorije racionalnih anticipacija i pretpostavki supply-side ekonomike.[111] Fiskalističko puritanstvo sve odbija a priori, čak i kada nisu u pravu, bez teorijsko-empiričkih argumenata ili sa njima, ali bez solidne validnosti za današnje stagflacione euforije. Čvrsto ubeđeni u svoje teze: (a) vrednost novca je determinisana mikroekonomski (jer promene opšteg nivoa cena proističu iz nagomilavanja nemonentarno prouzrokovanih promena pojedinačnih cena), (b) novčana masa je u većoj meri endogeno određena (s obzirom na to da je snabdevanje privrede novcem vrlo elastično), (c) tražnja privrednog sektora je tendencijski nestabilna (budući da mehanizmi muftiplikacije i akceleracije pojačavaju egzogene impulse); (d) nivo proizvodnje i zaposlenosti su makroekonomski determinisani (pri čemu se opšti nivo cena na kratak rok ne menja), (e) ponuda novca uglavnom zavisi od tražnje novca, kao endogene promenljive, (t) supstitut novca je uglavnom finansijska aktiva, a cena novca je kamatna stopa (pošto se novac pozajmljuje) (g) promene, koje su rezultat nesrazmere između ponude i tražnje, utiču na promene kamatnih stopa, koje preko promena u investicionim rashodima utiču na nominalni dohodak u formi tzv. indirektnog transmisionog mehanizma, (h) funkcije tražnje novca i brzine opticaja novca su nestabilne, (i) promene u brzini opticaja novca rekompenziraju se promenama u količini novca u opticaju u uslovima apsolutne preferencije likvidnosti, (1) promene nacionalnog dohotka u većoj meri zavise od autonomnih rashoda nego od promena u količini novca i (k) proces uravnoteženja je vrlo dug, a za to je potrebna kratkoročna ekonomska stabilizacija pomoću fiskalne politike. Kejnesijanci ostaju kejnesijanci, kao opoziciona snaga i protivteza prodornom monetarizmu, čekajući, verovatno, da se istorija ponovi (tridesete godine), pa da pokažu oštroumnost i spretnost u vođenju makroekonomske poIitike regulacije tražnje. I, sve dok se ekonomska istorija „ne ponovi“, kejnesijanci, neokejnesijanci i postkejnesijanci ostaju da tumače kejnesijanizam i/ili fiskalizam sa antimonetarističkih pozicija u formi tzv. antimonetarizma.

U okviru kejnesijanskog dohodno-rashodnog analitičkog modela razvila su se u osnovi dva teorijska pravca sa stanovišta različitog tretmana brzine prilagođavanja i elastičnosti. Radi se, naime, o revolucionarnoj ortodoksnosti i neoklasičnom preporodu.[112] Ortodoksni kejnesijanski model implicira zamku likvidnosti, neelastične

[111]E. M. Classen, The Keynesian and classical Determination of the Exchange Rate, Weltwirtschaftliches Archiv 1/83, st. 19-33., d. K. Fausten, The Role of Exchange Rates, Kredit und Kapital 4/82, st. 556-564, I. Filatočev, Monetaristskie teorii „otkrytoi ekonomiki“, MEM0 1/83, st. 73/83. I J. Jüttner, Rates of Return, Investment behaviour and Monetary Policy, Kredit und Kapital 1/83. st. 16-33., A. G. Johnson, Selected Essays in Monetary Economicas, George Allen, London, 1978. I Cambridge as an Academic Evironment in the Environment in the Early 1930’s, u D. Patinkin i J. C. Leith (Ed.), Keynes, Cambridge, and the General Theoral Theory, University of Toronto Press, Toronto, 1978, st. 98-114.

[112]A. Leijonhufvud, O keynezijanskoj ekonomici i o ekonomici J. M. Keynesa, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983. i Keynes and the Effectiveness of Monetary Policy, Western Economic

nadnice, efikasnost fiskalne politike, konstantni kapitalni koeficijent i pesimizam u pogledu elastičnosti investicija i štednje u odnosu na nivo kamatne stope. „Neoklasični preporod“ je uspeo, međutim, da modifikuje ortodoksni dohodno-rashodni model sa stanovišta uloge monetarne politike i ponašanja monetarnih varijabila, poričući Keynesov doprinos sintezi teorije vrednosti i teorije cena, i važnost relativnih cena i monetarnih fenomena u Keynesovom modelu. Suprotstavljajući Keynesov teorijski koncept i kejnesijanski dohodno-rashodni model, Leijonhufvud tvrdi sledeće.[113] (1) Keynesov model uključuje relativne cene dok kejnesijanski model isključuje relativne cene, (2) Keynesov model je dvorobni (dezagregiran na potrošna i kapitalna dobra), dok je kejnesijanski model jednorobni, (3) Keynesov model implicira veću ulogu monetarnih faktora u odnosu na kejnesijanski model, (4) Keynes je smatrao da odnos štednje i investicija određuje dohodak, a ne kamatna stopa, te da ponuda novca i preferencija likvidnosti određuju kamatnu stopu, a ne monetarni dohodak, (5) Keynes je pretpostavljao relativno visoku elastičnost investicija u odnosu na kamate i pridavao značaj dugoročnim kamatnim stopama koje u interakciji sa marginalnom efikasnošću kapitala određuju sklonost investicijama, (6) kejnesijanski model je pretpostavljao neelastičnost nominalnih nadnica, fiksnost cena kapitalnih dobara izraženih u potrošnim dobrima, jednostavno transformisanje nominalnih varijabila u realne veličine, svođenje novca na samo sredstva plaćanja i razvrstavanje gotovinskih potraživanja u široko definisanu kategoriju obveznica.

Monetaristička i kejnesijanska kontroverza polazi od dobro poznatog učenja kejnesijanske teorije po kome promena novčane mase izaziva promenu nivoa proizvodnje preko promene kamatnih stopa i tvrdnji monetarističke škole po kojima promena količine novca izaziva promenu nivoa cena uz uslov da je tražnja novca nepromenjena i da takva promena samo na kratak rok utiče na realnu vrednost nacionalnog dohotka i ekonomsku aktivnost.[114] Izgleda, ipak, da je srednja pozicija najprihvatljivija za savremene teoretičare, budući da srednja linija pledira na „umeren“ kejnesijanizam i na „umeren“ monetarizam.

Hicks-Hansenova „izmirenja“ Keynesa i klasika u pogledu odrednica kamatne stope i dugotinjajuća polemika o suprotnosti preferencije likvidnosti i pozajmnih fondova u razvoju kejnesijanske ekonomike[115] izgleda nisu urodile plodom na teorijskom planu i, posebno, u praksi. Aspekt Keynesove teorije, koji je stvorio najviše muke kasnijim interpretatorima, jednako kejnesijancima i antikejnesijancima, jeste njegova teorija kamata,[116] koja je, pre svega, teorija kratkoročnih kamatnih kretanja.

Kejnesijanska koncepcija preferencije likvidnosti sa stanovišta spekulativnog motiva je pretpostavljala da su dugoročne kamatne stope visoko podržavane očeki-

---

Journal, mart 1968. i Dr P. Jurković, i Leijonhufvud o keynezijanskoj ekonomici i ekonomici J. M. Keynesa, Finansije 11-12/83, st. 621.

[113]A. Leijonhufvud, op. cit., at. 26-30.

[114]S. Ghatak, Monetary Economics in Development countries, The Macmillan Press, London,1981, st. 174.

[115]A. Leijonhufvud, O keynesijanskoj ekonomici i o ekonomici J. M. Keynesa, Center za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, st. 19.

[116]A. Leijonhufvud, On Keynesian Economics and the Economics of Keynes, Oxford University Press, st. 18-19.

vanjima koja vraćaju na normalni nivo kratkoročne kamatne stope. Nova klasična doktrina, pak, smatra da ovo izvorno kejnesijansko objašnjenje nije u skladu sa stabilnom kratkoročnom kamatnom stopom i stabilnim kalkulacijama granične efikasnosti kapitala. Tobin je ovu kejnesijansku nelagodnost otklonio uvođenjem alternativne teorije preferencije likvidnosti i uklanjanjem nesklada između efektivnih i očektvanih kamatnih stopa.[117]

Ispravljajući Keynesovu analizu tražnje novca za spekulativne svrhe, Tobin je pokušao da objasni zašto individue drže gotovinu u količinama iznad potrebnih, u slučaju pozitivne kamatne stope, kada držanje gotovine postaje potpuno ravnopravni oblik držanja imovine. Tobin je pokušao da kamatnu stopu, koja dovodi do tzv. zamke likvidnosti, izmeri, pokazujući da se dugoročna kamatna stopa (koju je sam Keynes uporno koristio, iako u praksi ne fungira kao merljiv indikator) može vrlo lepo zameniti sa kratkoročnom kamatnom stopom, kao faktički egzistirajućom i merljivom veličinom. S druge strane, istraživanjem tražnje novca kao sredstva razmene, Tobin potrebnu količinu novca za kupovine i prodaje (uobičajene) svodi na problem tzv. potrebnih zaliha, primenjujući stavove Fishera i Baumola na makroekonomskom nivou i dokazujući da tražnja novca, kao sredstva razmene, ne zavisi od veličine društvenog proizvoda i brzine opticaja. Opserviranjem pozitivnih kamatnih stopa za držaoce nenovčane imovine, tokova novčanih rashoda i prihoda, troškova konvertovanja novca u različite vrste imovine i prihoda od kamate, Tobin je pokazao da oba kejnesijanska oblika tražnje novca u osnovi zavise od kamatne stope i da kamatna stopa zavisi, kako od novčanih, tako i od realnih tokova (što je suprotno neoklasičnoj tvrdnji da je kamatna stopa, kao relativna cena kapitala, determinisana ponudom i tražnjom kapitala, a ne novčanim tokovima, koji određuju samo nivo cena).

U Tobinovom konceptu, novac je jedan od oblika imovine u portfelju, jer se novac drži kao ravnopravni oblik imovine.[461]) Za Tobina je obrtna kompozicija portfelja, kao i njegova promena, koja se, putem transmisionog mehanizma, prenosi na realne tokove. Pri tome, svaki oblik imovine u sastavu portfelja donosi vlasniku prihoda: (a) premiju za rizik, (b) profit i (c) vanrednu dobrt.

Keynes je doista prvi pokrenuo spor protiv oslanjanja na mere monetarne politike za postizanje stabilizacionih ciljeva. Stoga je doktrina o neefikasnosti monetarne politike postala čvrsto povezana sa Keynesovim imenom. Upadljiv prelaz od promenjenog okvira kvantitativne teorije novca iz „Treatise-a“ na analizu multiplikatora u „Opštoj teoriji„ odnosno od pomeranja pažnje sa viška potražnje novca na višak ponude robe, ili rada, nedvosmisleno je pojačao utisak da je Keynes odjednom potopio monetarnu politiku. Ali, povezivanje Keynesovog napuštanja monetarnog pristupa određivanja dohotka između „Tracta“ i „Treatisea“ nije u skladu sa glavnom porukom „Opšte teorije“ i ne održava uverenje Keynesa da je „novac nevažan“.[118] No, valja se prisetiti da dogma neelastičnosti izdataka s obzirom na kamate, kao bo-

[117]J. Tobin, Liquidity Preference as Behavior Toward Risk, Review of Economic Studies, februar 1968. i Essays in Economic: Macroeconomics, Vol. I, North-Holland, Amsterdam, 19

[118]J. Tobin, The Theory of Portfolio Selection, u F. Hahn i F. Brechling (Ed.) The Theory of Interes Rates, Macmillan, London, 1965.1 The Neutrality of Money in Growth Models, Economlca, Vol. 34, 1969.

lest monetarne politike, nije potekla od Cambridgea nego od Oxforda, isto onako kao što je neelastičnost investicija s obzirom na kamate postala ključni argument za stav nove ekonomike, iako taj postulat nije ulazio u Keynesovu analizu.[119]

Odlučno preferiranje fiskalne politike u odnosu na potpuno oslabljenu zainteresovanost za „neefikasnu“ monetarnu politiku predstavlja, u stvari, najdramatičniji aspekt kejnesijanske revolucije. No, valja naglasiti da je striktno zagovaranje mera fiskalne politike „proizvod“ kejnesijanaca (Leijonhufvud), jer je gotovo čitav korpus teorije fiskalne politike postkejnesijansko dostignuce (kao što su Lernorove funkcionalne finansije, Musgraveovo kompenzaciono finansiranje, deflacioni-inflacioni jaz, teoreme multiplikatora uravnoteženog budžeta, akcelerator u dohodno-rashodnom modelu i dr.[120]

Tobin je u svim teorijskim i empirijskim raspravama unosio ubeđenje da se fiskalna politika ne može ignorisati i gurnuti u nebitan arsenal za realne ekonomske rezultate, skiciranjem modela dugoročnih posledica alternativnih politika finansiranja za akumulaciju kapitala i inflaciju.[121] U tom kontekstu, Tobin naglašava da deficitarno finansiranje budžeta može da izazove ili inflaciju ili tzv. istiskivanje akumulacije kapitala, ali simultano provociranje inflacije i istiskivanje nije moguće. U inflaciji novac se čini manje privlačnom imovinom u poređenju sa štednjom u drugim oblicima. Stvarna i očekivana erozija novčanih fondova i nominalnih dugova putem inflacije dovode do njihove neatraktivnosti. U dugom roku, realni fondovi se prilagođavaju tražnji za javnom imovinom, pri čemu se nivo cena i stopa inflacije prilagođavaju državnoj ponudi.

U svom modelu Tobin[122] opisuje fiskalnu politiku pomoću parametra e, kao dela dohotka koji kupuje država, parametra t, koji se mobiliše putem poreza po odbitku transfera, i parametra $1 - \gamma$, koji se finansira pomoću izdavanja kamatonosnih obveznica. Pri tome, realna stopa prinosa od novca (-i), kao negativna vrednost stope inflacije, realna stopa za obveznice (r_B), koja je određena tržištem, tržišna vrednost obveznica $1/(r_B+i)$, kao recipročna vrednost njihove nominalne stope prinosa, troškovi realne kamate novog duga (rd), kao ponderisani prosek realnih stopa r_B

[119]A. Leijonhufvud, O keynezijanskoj ekonomici i o ekonomici J. M. Keynesa, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, st. 268-271. i Information and Coordination, Oxford University Press, N.York, 1981, st. 6.

[120]A. Leijonhufvud, O kejnezijanskoj ekonomici i o ekonomici J. M. Keynesa, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, st. 268-269., D. Wright, The Keynesian System, N. York, 1961, st. 83-85. i R. Lecachman (Ed.), Keynes's General Theory: Reports of Three Decades, N. York, 1964, st. 263-264.

[121]J. Tobin i W. Buitter, Long-Run Effects of Fiscal and Monetary Policy on Aggregate Demande, u J. L Stein (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976., Debt Neutrality: A Brief Review of Doctrine and Evidence, u G. von Furstenberg (Ed.), Social Security virsus Private Saving in Post-industrial Society, American Council of Life Insurance, Washington, 1979. i Fiscal and Monetary Policies, Capital Formation and Economic Activity, u G. von Fustenbertg, The Government and Capital Formation, American Council of Live Insurance, Washington, 1979., J. Tobin, Essays in Economics: Theory and Policy, Vol. 3, MIT Press, Cambridge, 1982. i Deficit Spending and Crowding Out in Shorter and Longer Runs, u A. I. Greenfield i dr. (Ed.), Economic Theory for Economic Efficiency: Essays in Honor of Abba P. Lerner, M. I. T. Press, Cambridge, 1979.

[122]W. Lachmann, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983., st. 80 i 81

$(1-\gamma) + (-i)\gamma$, i odnos ukupnog duga prema nacionalnom dohotku (d), uz prethodna tri fiskalna parametra (e, t i 1- γ), daju identitet državnog budžeta:

$$e - t = (g - rd)d = [g - r(1 - \gamma) + i\gamma]d,$$

gde veličina g reprezentuje prirodnu stopu rasta.

Vlasnici bogatstva, veli Tobin, mogu držati kapital koji nosi realnu kamatnu stopu (r_B), pri čemu agregatni kapitalni koeficijent stoji u obrnutom odnosu prema ovoj stopi za k.(rk) u ravnoteži stabilnog stanja. U stabilnom stanju, tražnja ovih oblika imovine u odnosu na ukupan dohodak predstavlja se kao funkcija: f[Tk (l-t), r_B, -i, t] stopa prinosa po odbitku poreza i poreske stope - gde je J = K, B, M. U tom sklopu, veće oporezivanje smanjuje željeno bogatstvo, smanjuje ponudu javnog duga, povećava tražnju javnog duga, smanjuje tražnju kapitala. Porast poreske stope je antiinflatoran, ali izaziva tzv. efekat istiskivanja kapitala.

Diskusija o tome da li je fiskalna politika efikasno sredstvo za pozitivno uticanje na nivo zaposlenosti obogaćena je raspravom o tzv. istiskivanju tražnje privatnog sektora (crowding-out), uključujući razlike između realnog i finansijskog crowdinga[123] U raspravama o potiskivanju sredstava za transakcione svrhe i efektima potiskivanja portfelja značaj budžetske restrikcije stupa u prvi plan, jer je moguć crowding-in, tj. unapredenje tražnje privatnog sektora. Pri tome, fiskalni multiplikator mora biti dugoročno pozitivan, iako stabilnost ekonomskog fenomena ne dovodi nužno do pozitivnog fiskalnog multiplikatora kao u teriji Blinder-Solowa. No, u istraživanju realnog crowding-out-a državna restrikcija budžeta više ne igra ulogu, s obzirom na to da se kao važan faktor razvija investicioni multiplikator povećanja državnih izdataka. Pozitivan investicioni multiplikator dovodi do povećanja cena koje garantuju realan rast. Veća izdvajanja države uz simultano suzbijanje infiacije deluje pogoršavajuće na nivo zaposlenosti i mogu dovesti do opadanja realnog dohotka, a time i do povećanja nezaposlenosti.

Teorijska rasprava o efikasnosti fiskalne politike koriguje se, budući da postaje očigledna mogućnost jako divergirajućih dejstava poreza i javnih rashoda u okviru ekstremno pasivne i aktivne monetarne politike.[124] Pri tome je od izuzetnog značaja pitanje da li se fiskus kod utvrđivanja novih kombinacija instrumenata orijentiše samo prema robnom tržistu ili prema novčanom tržištu preко efekata svojih aktivnosti. No, dokazano je da se dejstva poreza ne ograničavaju samo na tražnju dobara, jer se promenama poreskih tarifa utiče direktno na ponudu dobara, tražnju novca i ponudu novca. Usled toga neophodna je čvršća koordinacija monetarne politike centralne banke i fiskalne politike, kao korisna alternative za politiku usmerenu na smanjenje inflatornih efekata, obezbeđenja pune zaposlenosti i promovisanja realnog rasta društvenog proizvoda. Doduše, čvrsća koordinacija monetarne i fiskalne politike je imperativna u domenu deficitarnog budžetskog finansiranja javne potroš-

[123]W. Lachmann, Crowding-out and die budgetrestriktion des states: Eine kritik, Kredit und Kapital 1/82. st. 113-131. i R. J. Cebula, An empirical analysis of the „crowding out“ effect of fiscal policy in the United states and Canada, Kyclos 4/78, str. 424-436.

[124]M. Rose, Fiscalpolitik bei aktiver und passiver Zentralbankpolttik, Kredit und Kapital, 1/82, st. 90-110.

nje, u presecanju kauzaliteta fiskalnih deficita i inflacije, u eliminisanju posledica deficitarnog alimentiranja javne tražnje u ekonomske tokove reprodukcije, u blokiranju sprega javnofinansijskih deficita, fiskalnog opterećenja i zajmovnog (internog i eksternog) sufinasiranja i u reviziji strategije deficitarnog finansiranja rekonverzijom deficitarnog finansiranja u suficitarno finansiranje i supstitucijom budžetskih debalansa fiskalnom reekvilibrizacijom.

5. FISKALIZAM I BUDŽETSKI MONETARIZAM

Za raziiku od monetarističkog sistema, kejnesijanski sistem je veoma teško predstaviti u vidu kataloga relativno prihvaćenih teza, jer je spektar kejnesijanske doktrine širok, dosta izdiferenciran i više rasprostranjen u ekonomskoj teoriji i praksi. No, i pored toga, Werner Ehrlicher je pokušao da kejnesijanski sistem okarakteriše u četiri fundamentalne teze:

1. vrednost novca je determinisana mikroekonomski (budući da promene opšteg nivoa cena proističu iz nagomilavanja nemonetarno prouzrokovanih promena pojedinačnih cena),
2. nominalna novčana masa je u većoj meri određena endogeno nego egzogeno (pri čemu je snabdevanje privrede novcem vrio elastično),
3. tražnja privrednog sektora je tendencijski nestabilna (jer mehanizmi miltiplikacije i akceleracije pojačavaju egzogene impulse) i
4. nivo proizvodnje i zaposlenosti determinisani su makroekonomski.

Za razliku od monetaraca, koji u promenama novčane mase vide najvažniju determinantu promena nominalnog dohotka, u kejnesijanskoj doktrini se ne može naći ni jedna dominirajuća makroekonomska veličina za određivanje opšteg nivoa cena. Mi, većina kejnesijanaca ne misli da je novčana masa bez značaja za kretanje opšteg nivoa cena, isto kao što i većina monetarista ne smatra da je novčana masa samo jedna determinanta promena nominalnog dohotka, odnosno vrednosti novca. Ključna razlika između monetarista i kejnesijanaca postoji, ipak, u tome što monetaristi tvrde da je opšti nivo cena makroekonomski određena veličina, dok kejnesijanci smatraju da se ukupni nivo cena izvodi iz pojedinačnih cena, koje su determinisane visinom nadnica, povećanjem dobiti, visinom poreza, napretkom u proizvodnji i cenama uvoznih dobara. Formiranje i korišćenje dohotka zauzimaju ključnu poziciju u procesu deriviranja opšteg nivoa cena iz pojedinačnih cena, jer su dohod osnova novčane tražnje i komponente koja ulazi u cene ponude kao faktor troškova ili povećanje dobiti. Povećanje dobiti je, po pravilu, u funkciji povećanja dodatnih investicija, pa, prema tome, i povećanja tražnje, dok je povećanje nadnica u funkciji povećanja tražnje potrošnih dobara. Napredak u proizvodnji teži redukciji troškova i povećanju produktivnosti, a promene poreskih stopa u korelaciji su sa programiranim izdacima javnog sektora (čiji je smer često kontraciklično orijentisan). Kejnesijanska teza o mikroekonomskoj određenosti opšteg nivoa cena inkorporira pretpostavku o nekompenziranju promena pojedinačnih cena u dejstvu na nivo cena suprotnim kretanjima. Kejnesijanci u, ovom kontekstu, pretpostavljaju (1) da je novčana masa

elastična (tj. da ne predstavlja faktor restrikcije u privredi) i (2) da se restriktivni karakter u slučaju nedovoljne elastičnosti novčane mase primamo reperkutuje u pravcu opadanja proizvodnje i zaposlenosti, što je u skladu sa Ehrlicherovom drugom i četvrtom tezom kejnesijanske teorije, kao i sa proporcijom da je vrednost novca nemonentarno-mikroekonomski određena (prva teza).[125]

Teza o endogenosti novčane mase, koju zastupaju kejnesijanci, potiče od banking-teorije. Međutim, savremene novčane privrede u svojim mehanizmima kreiranja novca oslanjaju se na više komponenata (komponenta refinansiranja, spoljnoekonomska komponenta i fiskalna komponenta), u kojima učestvuju centralna banka, poslovne banke i nebankarski sektori (Ehrlicher i Neubauer). Kreiranje primarnog novca i žiralnog novca ne mora uvek da pođe od centralnog emisionog instituta budući da inicijativu mogu pokrenuti i poslovne banke i nebankarski sektori.[126] Teza o endogenom karakteru novčane mase, po pravilu, dolazi do izražaja u sistemima u kojima centralne banke nisu u mogućnosti da utiču na povećanja nadnica, koje, prevazilazeći povećanje produktivnosti rada, indukuju porast cena. Poslovne banke prinudene su da privrednim subjektima stavljaju na raspolaganje dodatne kredite za finansiranje povećanja nadnica. Isto tako, iskustva govore da su centralne banke, u uslovima stagnante ekonomskog rasta ili recesije, bile prinuđene i da su za poslovne banke i ekonomske subjekte pribavljale likvidnost radi stvaranja preduslova za obnovu privrednog rasta.

Monetaristi interpretiraju stabilnost tražnje novca kao „stabilnu funkciju ograničenog broja varijabila koje to ilustruju“, dok se kejnesijanci, usled verovanja u nestabilnost tražnje novca, orijentišu na kolebanja brzine opticaja novca koja su primetna u konjunkturnim trendovima. Kejnesijanci, iz svog koncepta o nestabilnosti tražnje novca u konjunkturi, deriviraju potrebu za anticikličnom monetarnom politikom. Monetaristi, pak, iz svog koncepta o stabilnosti tražnje novca, izvode monetarističko „verovanje“ u vezivanje novčane mase za „pravila igre“ radi ublažavanja konjunkturnih kolebanja.[127]

S druge strane, monetaristi veruju u stabilnost privatnog sektora i, stoga, smatraju da su autonomna kolebanja tražnje privrednog sektora relativno mala i zanemarijiva te da su samokontrolni mehanizmi privrede sposobni za apsorbovanje poremećaja. Suprotno od monetarista, kejnesijanci tvrde da je tražnja privrednog sektora podložna kolebanjima, usled tendencijske nestabilnosti marginalne efikasnosti kapitala, a da se impulsi preko multiplikatora i akceleratora pojačavaju i preko pretpostavljene elastičnosti novčane mase održavaju. Po pravilu, monetaristi tezu o stabilnosti privatnog sektora obrazlažu empirijskim istraživanjima novčane mase,

---

[125]R. Dornbusch i S. Fisher, Macroeconomics, Mc Grow-Hill, N. York, 1981., R. Portait i P. Poncet, Macroéconomie financière, Bruyant, Bruxelles, 1980., J. D. Hey, Economics In Disequilibrium, M. Robertson, Oxford, 1981., H, Neuman, Traité d'éonomie financiere, P. U. F. Paris, 1980. i B. M. Mitnick, The Political Economy of Regulation, National and Multinational Monetary Concerns, 1982.

[126]To je Neubaueru poslužilo kao osnov da izvede argument za nemogućnost jedne monetarističke novčane politike.

[127]G. R. Feiwel, Samuelson and Neoclassical Economics, Cluwer-Nijhof, Boston-Hague-London, 1981, 1981. i J. Arrons, Keynes et les probabilités: un aspect du „fondamentalisme“ Keynésien, Revue économique 5/82 i P. Delfaud, Keynes et le keynésianisme, P. U. F., Paris, 1982.

cena, proizvodnje i dohotka, čiji rezultati pokazuju paralelizam između kretanja novčane mase i nominalnog dohotka. No, postoje i argumenti, koji objašnjavaju određenost novčane mase iz vremenski kasnijih promena dohotka,[128] tako da Mayerova treća teza postaje više pitanje plauzibilnosti teorijskih argumenata, nego vrednosti parametara. Prema tome, monetaristička teza stabilnosti, odnosno kejnesijanska teza o nestabilnosti ima dva apsekta: (1) aspekt stabilnosti, odnosno nestabilnosti tražnje novca, koji se razmatra u okviru transmisionog procesa, i (2) aspekt stabilnosti, odnosno nestabilnosti privrednog sektora, koji se razmatra sa stanovtšta tražnje. Kejnesijanci, u tom kontekstu, nemaju povoda da empirijski dokazuju tendencijsku nestabilnost ekonomskih procesa, odnosno tražnje privrednog sektora (naročito investicione tražnje) i tražnje novca,[129] budući da istorija ekonomskih trendova dovoljno jasno i egzaktno potvrđuje kejnesijanske pozicije.

Ehrlicherove četiri teze kejnesijanskog sistema reprezentuju protivtežu paralelnim Mayerovim tezama (četiri) monetarističkog sistema: (1) nemonetarna mikroekonomska određenost vrednosti novca naspram kvantitativne teorije novca, (2) endogena određenost novčane mase nasuprot monetarističkog procesa transmisije,[130] (3) nestabilnost privrednog sektora nasuprot stabilnosti privatnog sektora i (4) makroekonomska određenost zaposlenosti i proizvodnje naspram mikroekonomske određenosti. Pošto je kriza 30-ih godina podstakla Keynesa da iznađe rešenje problema određivanja nivoa realne privredne aktivnosti, odnosno nivoa zaposlenosti i proizvodnje, to je njegova ideja o dokazivanju mogućnosti ravnoteže pri nedovoljnoj nezaposlenosti, koja je izvedena iz analize procesa formiranja i korišćenja dohotka, u aktuelnim uslovima, mogla da doprinese prikladnijem katalogiziranju postavki kejnesijanske teorije po obrnutom redosledu: (1) makroekonomska određenost nivoa realne privredne aktivnosti, kao prva teza, (2) ubeđenost u nestabilnost privrednog sektora, kao druga teza, (3) endogenost novčane mase, kao treća teza, i (4) mikroekonomska odredenost nivoa cena, kao četvrta teza /Ehrlicher).[131]

U kejnesijanskom konceptu, zaposlenost i proizvodnja su makroekonomski određeni efektivnom agregatnom tražnjom na koju deluju monetarna i fiskalna politika usled tendencijske nestabilnosti tražnje privatnog sektora. Kejnesijansko centralno pitanje determinanti zaposlenosti važilo je za sekundarni problem od klasične teorije do monetarizma. Pri tome je samo klasična ideja o automatskom tendiranju ekonomskog sistema ka punoj zaposlenosti zamenjena monetarističkom idejom o prirodnoj stopi nedovoljne zaposlenosti ili prirodnom nivou proizvodnje. Prirodna stopa nezaposlenosti i prirodni nivo proizvodnje se mikroekonomski objašnjavaju

---

[128]J. Tobin, Money and Income, Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970, str. 301-304.

[129]M. Beek, Government Spending; Trends and Issues, Praeger, N. York, 1981., G. von Furstenburg (Ed.), The overnment and Capital formation, Ballinger, N. York, 1980., L Pliatzky, Getting and Spending-Public Expenditure, Employment and Inflation, Basil Blackwell, Oxford, 1982. i N. F. Keiser, Macroeconomics, Fiscal Policy and Economic Growth, John Wiley and Sons, 1967.

[130]Ehrlicherova druga teza o endogenosti novčane mase dopunjuje prvu o nemonetarno-mikroekonomskoj određenosti novčane mase, utoliko što se mikroekonomsko određivanje nivoa cena može zamisliti samo ukoliko novčana masa ne predstavlja faktor restrikcije na makroekonomskom planu.

[131]K. Kühne, Evolution soekonomie, Stutgart, Gustav Fischer Verlag, 1982., R. T. roven, Macroeconomic, Macmillan, N. York, 1983. i F. Poulon, Economie générate, Dunod, Paris, 1982.

graničnom produktivnošću, visinom realnih nadnica, stanjem na tržištu rada, troškovima migracije radne snage, mobilnošću rada i drugim nemonetarnim faktorima. Kejnesijanci, za razliku od monetarista, suprotstavljaju gledište, po kome visinu efektivne tražnje određuje nivo ekonomske aktivnosti, objašnjenju nivoa privredne aktivnosti sa stanovišta ponude. U kejnesijanskom sistemu komponenata ukupne tražnje dominantno mesto pripada autonomnim investicijama i tražnji javnog sektora, koje, kao egzogene određene veličine, determinišu nivo ravnoteže sistema pri datom nivou zaposlenosti.[132] U tom sklopu, monetarna politika utiče na investicionu aktivnost posredstvom dejstva na nivo kamata i marginalne efikasnosti kapitaia, a u sadejstvu sa fiskalnom politikom, deluje na nivo zaposlenosti i proizvodnje.[133]

No, mi smo, na kraju, spremni da Ehrlicherovu listu propozicija keynesijanskog sistema proširimo novim postavkama na bazi teorijskih stavova Modigliania, Samuelsona, Tobina, Duesenberrya, Hansena, Musgravea, Johansena, Hellera, Hicksa, Barrérea, Solowa, Blindera, Kleina, Leijonhufvuda, Andoa, Phillipsa, Ecksteina, Gordona i Feldsteina, uprkos tvrdnji Mayera da ne postoji merodavna lista kejnesijanskih postavki. To činimo iz razloga što smo na isti način postupili i pri sintetiziranju postavki monetarizma. Te postavke su, po našem mišljenju, sledeće:

1) opšti nivo cena na kratak rok se ne menja,

2) ponuda novca, uglavnom, zavisi od tražnje novca koja se u modelu opservira kao endogena promenljiva,

3) supstitut novca je uglavnom finansijska aktiva, a cena novca je kamatna stopa, pošto se novac pozajmljuje,

4) promena, koja je rezultat nesrazmere između ponude i tražnje novca, utiče na promenu kamatne stope, koja, preko promene u investicionim rashodima, utiče na nominalni dohodak (tzv. indirektni transmisioni mehanizam);

5) funkcije tražnje novca i brzine opticaja novca su nestabilne (Keynes),[134] odnosno tražnja novca je mnogo manje stabilna funkcija nego što smatraju monetaristi (kejnesijanci),

6) tačnost predviđanja promena u nacionalnom dohotku na osnovu promena u količini novca u opticaju nije sigurna i pouzdana;

7) promene u količini novca nisu beznačajne, ali nisu ni najznačajnije za promene nacionalnog dohotka, koji, pre svega, zavisi od autonomnih rashoda, iako se dopušta mogućnost da su date promene (u količini novca na nacionalni dohodak) najznačajnije na dugi rok;

8) ekonomija je inherentno nestabilna, što je posledica nestabilne granične efikasnosti investicija usled promena u preduzetništvu; potrebna je stoga, kratkoročna

---

[132]Potrošnja se, pri tome, smatra funkcijom dohotka i nezavisnom varijabilom.

[133]A. Peacock i F. Forte, The Political Economy of Taxation, Mattin's Press, N, York, 1981., J. A. Pechman (Ed.), Comprehensive Income Taxation, Brookings Institutions, Washington. 1977., J. Tobin, The Negative Income Tax, u P. Samuelson i dr. (Red.), Readings in Economics. McGraw-Hill, N. York, 1967., R. A. Musgrave, The Economic of Taxation, Brookings Institutions, Washington, 1980. i W. J. Keller, Tax Incidence, North-Holland, Amsterdam, 1980.

[134]U uslovima apsolutne preference likvidnosti čak i promene u brzini opticaja novca kompenziraju u potpunosti promene u količini novca u opticaju.

ekonomska stabilizacija pomoću fiskalne politike, pri čemu je proces uravnoteženja vrlo dug, i

9) alokacioni faktor je veoma važan za kratkoročno delovanje na nacionalni dohodak, a različiti motivi rashoda su odlučujući za kratkoročno delovanje na dohodak, te se, stoga, operiše velikim ekonometrijskim modelima.

Svrha ovog katalogiziranja kejnesijanskog sistema, čije su postavke eksplicirane u sklopu oponentne diskusije i kontroverze monetarista i fiskalista, ogleda se u potrebi za paralelnom prezentacijom monetarizma i fiskalizama na istodoban način. Pored toga, naš cilj u ovom radu nije da učinimo sintezu monetarizma i fiskalizma već da reinterpretiramo monetarizam i fiskalizam onakav kakav jeste i onako kako ga glavni protagonisti u svojim radovima predstavljaju, s jedne strane, te da istražimo konvergirajuće i divergirajuće stavove u kejnesijanskoj i monetarističkoj teoriji,[135] s druge strane. U tom kontekstu, valja podvući razlike između monetarizma i kejnesijanstva u Mayerovim rezonancama. Kvantitativna teorija je, po Mayeru, jednostavnija od kejnesijanske, jer operiše manjim brojem varijabila u okviru tzv. reduciranih modela. Friedmanova empirijski proverena tesna veza između promena novca i promena nominalnog dohotka uprošćava „komplikovani" transmisioni proces.[136] Davanjem centralnog mesta opštem nivou cena u odnosu na cene u pojedinim sektorima i prednost malim, u odnosu na velike modele, monetaristi pojednostavljuju makroekonomiju. Smatranjem privrednog sektora stabilnim, monetaristi oslobađaju ekonomiste potrebe da vode sada računa o fluktuacijama podsticaja za trošenje i potrebe za analizu potrošnje i investicija, i poznavanja teorija privrednih ciklusa. Upotrebom ukupne rezerve (a ne kombinacije kratkoročnih kamatnih stopa) i stabilne stope monetarnog rasta, uprošćava se analiza i sprovođenje monetarne politike. Uvođenjem realne Filipsove krive u analizu monetaristi vešto izbegavaju teško pitanje izbora između nezaposlenosti i inflacije.[137]

Budžetski monetarizam Brunnera i Meltzera prebacuje Friedmanu da je u makroekonomskoj analizi zanemario budžetske varijabile, pogotovu što je imperativno afirmisati politiku limitiranja budžetskog deficita, ukoliko se želi da se zadrži rast novčane mase. Ova varijanta monetarizma podrazumeva, u stvari, teorijski model cena i teži da otkrije interakcije između tržišta aktiva, trižišta proizvoda i budžetskog deficita. Brunner-Meltzerova analiza budžetskog monetarizma[138] bazira se na

---

[135]J. Valler, Une Critique de l'économie politique, f. Maspero, Paris, 1982., R. Courbis, Compétitivité et Croissance en économie concurrencee, torn I i II, Dunod, Paris, 1975.i L. Stoleru, L'équilibre et la croissanee économique, Paris, 1971.

[136]M. Friedman i A. Shwartz, Money and Business Cycles, Review of Economics and Statistics, februar 1963, st. 59.

[137]K. Brunner, commentary of the State of the Monetary Debate, Federal Reserve Bank of St. Louis, Review, september 1973, st. 14. i Assumptions and the cognitive Quality of Theories, Synthese, Vol. 20, 1969, st. 501-525, K. Brunner i A. Meltzer, Some General Features of the Federate Reserves Apprach to Policy, U. S. congress, House, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Domestic Finance, 88th Congress, 2nd Session, Washington, 1964. i C. Gordon, Riddles in History, N. York, 1974, st. 156.

[138]K. Brunner-A. H. Meltzer, Money, Debt and Economic activity, Journal of Political Economy, Vol. 80, 1972. i An Aggregative Theory for an Closed Economy, u J. L. Stein (ed.), Monetarism, North Holland, Amsterdam, 1976, st. 80-103.

aplikaciji teorije cena u makroekonomskoj analizi, pošto friedmanski monetarizam nije pridavao nikakvu formalnu ulogu relativnim cenama u procesu makroekonomskih usklađivanja i pošto je Friedman ignorisao efekte varijacija javnih rashoda i fiskalnih prihoda u makroekonomskoj analizi (odnosno fiskalne i budžetske varijabile)[139]. Protagonisti budžetskog monetarizma odbacuju ideju „samo novac je važan", budući da u njihovoj analizi budžetski deficit ima uticaj na nivo proizvodnje i cena. Osim toga, struktura budžetskog deficita određuje poziciju Filipsove krive na kratak rok. Relacija infiacija-nezaposlenost je izražajnija, kada se deficit finansira novcem, a trajnija, kada se finansira dugom (M. Fratiani). U optici budžetskog monetarizma, novčana masa je determinisana u procesu budžetskog deficita, a budžetski deficit nije indiferentan u borbi protiv inflacije. Rast javnog deficita, u principu alimentira inflaciju. Međutim, pristalice budžetskog monetarizma se slažu sa Friedmanom, kada kaže da je inflacija, uglavnom, monetarni fenomen, ali dodaju da je limitiranje budžetskog deficita neophodno. To je potvrdio i Minford u okviru Liverpulskog makroekonomskog modela.[140]

Višegodišnje praktikovana fiskalna stimulacija privredne aktivnosti u SAD, Nemačkoj i Japanu (period 1975-79. god.) vodila je smanjivanju oporezivanja i povećanju budžetskih rashoda u funkciji generiranja agregatne tražnje i pokretanja privredne aktivnosti iz recesionog stanja.[141] Smatralo se, naime, da potrošači generiraju recesiju na taj način što su smanjivali potrošnju u odnosu na formirane dohotke i time povećali štednju, koja nije mogla biti, u uslovima neizvesnosti u recesiranoj privredi, prebačena u tokove finansiranja investicija u cilju povećanja proizvodnje i zaposlenosti. Aktiviranje stimulativnih fiskalnih programa u pravcu oživljavanja konjunkture i ublažavanja nezaposlenosti imalo je svoj raison d'être u kratkom roku i u uslovima postojanja neiskorišćenih kapaciteta,[142] iako je sa gledišta stabilizacione politike „opasno" voditi politiku neravnoteže budžeta i javnih fondova.[143] Dakako, u dugom roku stimulativni fiskalni programi koji vode povećanju obima deficitarnog finansiranja države, u krajnjoj liniji, deluju nasmanjivanje akumulativne i reproduktivne sposobnosti privrede i na povećanje stope inflacije.

Koncepcija koja kritički istupa u odnosu na korišćenje deficitarnog budžetskog finansiranja kao sredstva za oživljavanje privredne aktivnosti polazi od uopštavanja istorijskih iskustava primenom tzv. ekspanzivne fiskalne politike. Po ovoj tezi, politika povećanja budžetskih rashoda bez odgovarajućeg povećanja budžetskih prihoda, preko stvaranja finansijskih deficita javnog sektora, deluje na kratki rok u

---

[139]K. Brunner-A. H. Meltzer, Friedman's Monetary Theory, Journal of Political Economy, juni 1972, st. 842.

[140]P. Minford, Monetarizam, Inflation and Economic Policy, Liverpoool Occasional Papers, 1/80.

[141]Dr M. Ćirković, Privredna kretanja i stabillzaciona politika, Jugoslovensko bankarstvo, novembar 1974. god. i Novac i stabilizacija, Savremena administracija, Beograd, 1982. god. st. 26 i 27.

[142]K. Brunner (Ed.), Keynesian Policies, the Drift into Permanent Deficits and the Growth of Government, Journal of Monetary Economics, avgust 1978, st. 567-636, B. Hillier, Does Fiscal Policy Matter?, Public Finance, juni 1977, st. 374-389. i S. J. Turnovsky, Macroeconomic Analysis, Cambridge University Press, Cambridge, 1977.

[143]Dr M. Ćirković, Privredna i monetarna kretanja u svetu, Jugoslovensko bankarstvo, april 1977. i Novac i stabilizacija, Savremena administracija, Beograd, 1982, st. 65-70.

pravcu akceleracije stope rasta realnog društvenog proizvoda u uslovima recesije i u pravcu jačanja reproduktivne sposobnosti privrede.[144] No, ukoliko se fiskalni deficiti ne poništavaju budžetskim suficitima, onda sistem deficitarnog finansiranja deluje asimetrično u smislu kreiranja finansijskih deficita države koji zahtevaju pokriće u emisiji novog kvantuma novca sa udarom na selektivne kredite i kredite za likvidnost. A ukoliko se u politici budžetskog pokrića pribegava učešću države na tržištu kapitala, utoliko se reducira obim sredstava akumulacije za finansiranje investicija. Problem je utoliko teži, ukoliko se simultano javlja rast dodatne tražnje privrednih subjekata i države za akumulacijom na tržištu kapitala u odnosu na tekući priliv akumulacionih potencijala na tržištu kapitala, jer dolazi do porasta kamatnih stopa u cilju uravnoteženja ponude i tražnje finansijskih resursa na tržištu. Porast nivoa kamatnih stopa simultano odražava deficit finanasijskih sredstava na tržištu kapitala i smanjenje fiksnih investicija u privredi. U lančanoj reakciji, centralna banka upumpava dodatnu inflatornu količinu novca u funkciji osiguranja ravnoteže između ponude i tražnje finansijskih sredstava i sprečavanja porasta kamatnih stopa na finansijskom tržištu u kratkom roku. U krajnjoj instanci, neminovno dolazi do skoka stope inflacije i do prilagođavanja dugoročnih kamatnih stopa na višem nivou usled ukalkulisavanja stope inflacije u kamatne stope. Zadržavanje normalne stope monetarne ekspanzije od strane centralne banke, nezavisno od stanja na finansijskom tržištu, simultano bi redukovalo inflatorne napetosti i apsorpciju sredstava na tržištu kapitala od strane privrede usled ekspanzivnog deficitarnog finansiranja države, koje potiskuje privredu sa tržišta kapitala. A to je suprotno logici produbljenog deficitarnog finansiranja budžeta, budući da ne obezbeđuje povišenu stopu privrednog rasta i izvlačenje privrede iz stanja recesije. Jer, smanjivanje investicione tražnje privrede na račun rasta budžetske tražnje država nema neutralne efekte na privredna kretanja, s obzirom na rastuće učešće budžetskih rashoda i fiskalnih prihoda u raspodeli društvenog proizvoda. lako tzv. programi fiskalnog stimuliranja privredne aktivnosti (u formi ekspanzivne fiskalne politike, odnosno deficrtarnog budžetskog finansiranja) mogu doprinositi oživljavanju konjunkture (u uslovima egzistencije neiskorišćenih kapaciteta) efikasnije od monetarne politike (u uslovima delovanja finanasijskog tržišta i postojanja ravnotežne kamatne stope),[145] deficitarno finansiranje države se, ipak, ne može prekinuti u momentu oživljavanja privrede, kada je privrednim subjektima potreban povećan kvantum akumulacije sa tržista kapitala. Državni programi javnih rashoda ne mogu se svakodnevno prilagođavati tekućim privrednim kretanjima niti se potreban obim deficitarnog finansiranja države, kao inicijalni faktor pokretanja ekonomskih tokova, može punktualno predvideti. U tom smislu, monetarna politika ima potencijalno veće mogućnosti za fleksibilno korigovanje u skladu sa tekućim kretanjem konjunkture, pogotovu u sistemima u kojima ne egzistira stihijsko finansijsko tržište i tržišno formirana kamatna stopa (jer u takvim sistemima centralna banka može putem ekspanzivne monetarne politike više da deluje u pravcu ekspanzije proizvodnje.[146] U teorijskim raspravama u pogledu kombinovanja fiskalne

[144]Dr M. Ćirković, Novac i stabilizacija, Savremena administracija, Beograd, 1982, str, 67-68.
[145]Ibid, st. 68-69.
[146]Ibid, st. 69.

i monetarne politike, pristalice fiskaine politike ukazuju da je deficitarno budžetsko finansiranje jedini način da se poveća stopa rasta realnog društvenog proizvoda i ublaži nezaposlenost (bez povećanja stope inflacije, dokle god postoje neiskorišćeni kapaciteti), dok pristalice monetarne politike ukazuju da ekspanzija agregatne tražnje generirane javnom potrošnjom deluje na akceleraciju inflacije u uslovima nedovoljnog korišcenja kapaciteta.[147] Monetaristi, dakle, smatraju da trajno korišćenje budžetskih deficita ne održava povoljnu konjunkturu i da deficitarno finansiranje generira inflacione trendove. Stoga, insistiraju na održavanju ravnoteže državnih budžeta i na vođenje čvršće monetarne politike.[148] No, i monetaristi i fiskalisti „nisu u pravu", budući da se dinamička privredna ravnoteža jedino može održati simultanim kombinovanjem relativno stabilnog monetarnog rasta i optimalnih proporcija u raspodeli društvenog proizvoda[149] Time je fiskalna politika, u alternativnim konceptima stabilizacione politike, značajna dopuna monetarnoj politici.[150]

Od sredine 70-ih godina u većini industrijskih zemalja OECD sprovodio se koncept monetarne politike sa postepenim pojaćavanjem restriktivnosti u vidu tzv. graduelističkog koncepta restriktivne monetarne politike čija se suština ogleda u tome da stope rasta monetarnih agregata treba postepeno reducirati sve dok ne dovedu do neinflacionog nivoa koji je kompatibilan sastabilnošću cena. Već od poćetka 80-ih godina primenjene monetarne politike postaju sve ujednačenije po stepenu restriktivnosti i po strožem pridržavanju postavljenih okvirnih stopa monetarnog rasta. A kombinacija tvrde novčane i labave poreske politike jeste novost u odnosu na nekad preovlađujuću liniju većih poreza i dolivanja sve obilnijih količina novca u privredu.

Promene koje su u SAD učinjene u poslednjem kvartalu 1979. god. pomerile su težište operativnog monetarnog regulisanja sa kamatnih stopa na bankarske rezerve dajući im ulogu instrumenta za praćenje i postizanje zadatih stopa rasta novčane mase. Novi pristup omogućio je slobodno variranje kamatne stope na međubankarskom tržištu novca, jer je za tzv. praktični monetarizam bitna veza između povećanja obima bankarskih rezervi i narasli javni dug doveli do povećanja kamatnih stopa. U naviknutim privredama na budžetske deficite, javni sektor je nastavio tendenciju korišćenja sredstava preko kreditnog tržišta, tako da je udeo holdinga državnih obveznica u finansijskoj imovini privatnog sektora uvećan poslednjih godina, objašnjavajući delimično neuobičajenu strukturu kratkoročnih i dugoročnih kamatnih stopa. Pri tome, visoko učešće neizmirenog duga u imovini privatnog nefinansijskog sektora iziskivalo je povećanje realnog prihoda od kamate radi reprodukovanja interesa za apsorbovanje državnih obveznica. Zaduživanje iz bankarskih izvora i dalje je međutim, najvažniji izvor finansiranja državnih deficita, iako se na taj način uočava pritisak na naknadno monetarno pokriće iz dodajne emisije, kako ne bi došlo do oskudice na finansijskom tržištu. Relativno visok rast kratkoročnih kamatnih stopa u SAD imao je nepovoljne posledice na finansijska tržišta sa stanovišta povećane

[147]Ibid, st. 69-70.
[148]Ibid, st. 69.
[149]Ibid
[150]Dr M. Ćirović, Koncepti inflacije i stabilizacione politike, Ekonomist 1-2/67 i Novac stabilizacija, Savremena administracija, Beograd, 1982, st. 17-18.

nesigurnosti na tržištu obveznica i neizvesnosti oko kretanja dugoročih kamatnih stopa i porasta rizika u poslovanju finansijskih posrednika. S druge strane, na porast američkih kamatnih stopa ostale zemlje su bile prinuđene da podižu nivo svojih kamatnih stopa iz razloga što su devizni kursevi postali izuzetno osetijivi na razlike u kamatnim stopama kako u zemljama sa niskom, tako i u zemljama sa visokom inflacijom. Uz to, tokovi kapitala na međunarodnom planu uslovljeni su, isto tako, razlikama u nominalnim kamatnim stopama, tako da su zemlje sa deficitnim platnim bilansom računajući na priliv kapitala vodile politiku podizanja nivoa kamatnih stopa. Zemlje sa oslabljenim valutama, pak, težile su da limitiraju depresijaciju deviznih kurseva radi smanjenja izdataka za uvoz, izbegavanja prenošenja uvozne inflacije na interne cene (posredstvom deviznog kursa) i minimiziranja gubitaka po osnovu pogoršanih usova razmene.

Jačanjem inflacionih tendencija učvršćeno je shvatanje da je inflacija izvor svih nedaća i da se ekonomska politika mora usredsrediti na dezaktiviranje inflacionih procesa monetarnim instrumentima.[151] Stvaranjem dovoljnog po jačini i po trajanju deflacionog pritiska optira se monetarna politika koja ima snažno delovanje na nivo cena i na inflaciona očekivanja (doduše po liniji antiinflacionog zakašnjenja) iako neposredno jako usporava proizvodnju i zaposlenost. Izmenjen je, dakle, redosled poteza, budući da čvrsta monetarna stega u stabilizacionoj politici treba da stvori deflacione uslove kako bi relativno visoka nezaposlenost, izvršila jak pritisak na realne nadnice.

Među ekonomistima glavnih škola ekonomske misli - kejnesijanske, monetarističke i nove klasične - ne postoje saglasnosti kako se stanovišta uzroka kriznih tegoba tako i sa stanovišta preporuka za trajno ozdravljenje privrede i izlaženje na put uravnoteženog neinflatornog rasta. Po nekom nepisanom pravilu, svi ekonomisti kejnesijanske, monetarističke i neoklasične struje osuđuju neadekvatnu ekonomsku politiku. Kejnesijanci, naime, vele da su usporavanje privrednog rasta i masovna nezaposlenost posledica suviše restriktivne ekonomske politike i njene preterane usredsređenosti na suzbijanju inflacije. Monetaristi, pak, inflacione tendencije pripisuju preteranoj i neujednačenoj monetarnoj ekspanziji, a aktivizam ekonomske politike usled podcenjivanja visine prirodne stope nezaposlenosti i zadržavanja stvarne stope nezaposlenosti ispod prirodnog nivoa smatraju ubrzivačem inflacije. Najzad, pristalice nove klasične makroekonomije dokazuju da su iznenadeni od strane ekonomske politike kao osnovni uzročnik inflacionih poremećaja i kolebanja ekonomske aktivnosti. Po njima, ekonomska politika je od uvek bila neizvesna i promenljiva. Rastuća nezaposlenost i slabljenje privrednog rasta smatralo se opštim pojavama karakterističnim za privrede zemalja OECD uprkos primena aktivističke, pasivne, restriktivne i ekspanzivne ekonomske politike (npr. Barreova restriktivna kejnesijanska politika u Švedskoj i Danskoj, aktivistička ekonomska politika Nemačke i pa-

[151]Lahiri je analizirao inflaciona iščekivanja na osnovu makroekonomskih modela koji se odnose na inflaciona iščekivanja u determinisanju inflacije dohotka i na simultanost inflacionih iščekivanja u određivanju dohotka i cena, s jedne strane, i inflaciona iščekivanja na finansijskim tržištima, odnosno formiranja indacionih iščekivanja i njihovog uticaja na kamatne stope, s druge strane (K. Lahiri, The Econometrics of Inflationary Expectations, North-Holland, Amsterdam, 1981.)

sivna politika u Kanadi). Stoga, moguće mere protiv inflacije Brunner tumači sa teorijskog stanovišta prilaza inflaciji, što znači da izbor antiinflacionih mera zavisi od monetarističkog ili kejnesijanskog objašnjenja inflacije. Efektivna antiinflaciona politika prema monetarističkom objašnjenju, usredsređuje se na kontrolu monetarnog rasta i fleksibilne devizne kurseve, odnosno koncentriše se na politiku dohotka ili kontrolu dohodaka i cena i na fiskalnu politiku prema kejnesijanskom pristupu.

U celini posmatrano, ekonomisti su, međutim, saglasni da su poremećaji na strani realne ponude u zemljama OECD u 70-im godinama bili odlučujući za usporavanje privrednog rasta i povećanje nezaposlenosti. Poremećaji na strani ponude po osnovu skokovitog povećanja realnih cena nafte i sirovina, trajnog usporavanja produktivnosti rada i investicija u osnovne fondove usled povećanih rizika i neizvesnosti u uslovima instaliranih inflacionih očekivanja, i prodora novoindustrijalizovanih zemalja u tradicionalno izvoznim sektorima industrijskih zemalja, u osnovi objašnjavaju stagflacione procese. Pošto inflacija nije više cikličan problem i prateća pojava konjukturnog uspona, već i dugoročna tendencija strukturnog karaktera, akcenat se razumljivo stavlja na ponudu. Glavne poruke teoretičara makroekonomske stabilizacije zasnovane na ponudi ogledaju se u imperativu dugoročnog usklađivanja realnih nadnica nadole u slučaju spoljnjeg povećanja realnih cena inputa. U prvoj, inicijalnoj fazi insistira se na redukciji realnih nadnica, a u drugoj na sporijem rastu realnih nadnica u odnosu na prvobitni trendni rast. Cilj je, dakle, da se u pogoršanim uslovima razmene spreči prevaljivanje „gubitaka“ na profite i da se izvrši preraspodela nacionalnog dohotka u korist kapitala, a na teret realnih nadnica, nadnica koje su duže i brže rasle od produktivnosti.

Nepovoljnim kretanjima na strani ponude valja pridodati i zakašnjenje u domenu upravljanja tražnjom saglasno izmenjenim uslovima. Izbegavala se, naime, primena restriktivnog kursa monetame politike u svim zemaljama OECD izuzev Švajcarske i Nemačke usled prihvatanja tzv. gradualističkog smera od sredine 1975. god. Takvim kursom monetarne politike težilo se da se ne premaše projektovane stope rasta monetarnih agregata s ciljem da se smanji rast stope inflacije i da se minimiziraju nepovoljna dejstva monetarnih restrikcija na realni proizvod i zaposlenost. S druge strane, restriktivni kurs fiskalne politike bio je osujećen postojanjem visokih budžetskih deficita, koji su rasli usled opadanja realne privredne aktivnosti i povećanja potreba u finansiranju javnog sektora. U uslovima probijanja projektovanih okvira za stopu monetarne ekspanzije i povećanja deficita javnog sektora nominalne i realne kamatne stope postale su neizbežno varijabilne.[152] Nemogućnost svođenja javnih rashoda u prihvatljive realne okvire i finansiranje fiskalnih deficita kreiranjem novca jačali su inflacione tenzije uporedo sa slabljenjem privredne aktivnosti. Stagflacija je u sprezi monetarnog i fiskalnog kursa dobila, na taj način, duboke korene i složeno poreklo, kao rezultat divergentnih faktora uticaja u dužem vremenskom razdoblju i gubljenja poverenja u postojeće makroekonomske mehanizme smirivanja inflacije.

U tom kontekstu vaskrsla su nastojanja da se preispitaju postojeći klasični instrumenti politike upravljanja tražnjom, kao što su politika umerenog rasta mone-

[152]L. H. Mayer, Improving Money Stock Control, Cluwer-Nijhoff, Boston-Hague-London, 1982.

tarnog agregata, politika smanjenja budžetskih deficita i politika smanjenja javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod. Politika jakih uticaja na smanjenje rasta nominalne tražnje, koja je praktikovana u većini razvijenih zemalja, ostavila je mnoge elemente inflacionih očekivanja neizmenjene tako da je efektivna inflacija privremeno niža, ali po cenu smanjenja proizvodnje. Uporno insistiranje na sprovođenju restriktivne politike tražnje na dugi rok u krajnjoj instanci ispoljava se kao negativno dejstvo na proizvodnju. Iz tih razloga, sada se preispituju argumerrti za i protiv politike tražnje u korist politike ponude. Naime, pledira se da se umesto politike smanjenja tražnje u odnosu na postojeću ponudu, koja je manja od tražnje, učini zaokret prema politici alternativnog uravnoteženja u smislu primene politike povećanja ponude koja treba da sustigne tražnju na koju se već restriktivno deluje. Novopraktikovana politika ponude okreće se stimulativnosti proizvodnje u smislu povećanja rada, štednje investicija radi povećanja ponude u odnosu na tražnju. U tom smislu, takva politika obuhvata promene u strukturi poreza, smanjenje javnih rashoda i fiskalnih prihoda u odnosu na društveni proizvod, ekvilibriranje budžeta, elastičnije regulisanje proizvodne aktivnosti, otklanjanje barijera delovanja slobodnih tržišnih sila na svim robnim tržištima i tržištima radne snage, eliminisanje državne intervencije itd. U SAD, V. Britaniji, Kanadi i Holandiji već se prešlo na tzv. politiku usmerenu na povećanje ponude uz oslanjanje na restriktivni monetarizam kontrole rasta monetarnih agregata i indiferentnost prema fluktuacijama u nivou kamatnih stopa, nezavisno od toga što takva politika ne odgovara svim evropskim zemljama usled usporene privredne aktivnosti, visoke stope nezaposlenosti, visoke inflacije i deficita platnih bilansa. Politika povećanja ponude, međutim, ne može se ostvariti brzo, jer je delovanje na ponudu sporije nego na tražnju. Efektivno delovanje na stagflaciju podrazumeva bar protok vremena od najmanje tri godine. U pravilu, analiza pokazuje da je problem stagflacije srednjoročnog karaktera, mada stagflacioni trendovi mogu biti i strukturnog i dugoročnog karaktera.[153]

U savremenim tezama antiinflacione politike inflacija se više ne posmatra kao dno ili vrh privrednog ciklusa niti kao ciklični problem, koji je opredeljen tražnjom, već kao dugoročan i strukturni problem vezan i za ponudu i za stagnaciju. Stoga bi stabilizaciona politika simultano trebalo da deluje na tražnju i ponudu, na strukturne i ciklične elemente, i na kratak i dugi rok. Jer, prerana deflacija tražnje rizikuje od povećanja nezaposlenosti, a prerana reflacija tražnje intenzivira inflatorna očekivanja. Imperativno je zato da monetarna i fiskalna politika budu pravilno dozirane i tempirane i prilagođene antiinflacionom kursu. Naime, u zemljama sa relativno visokom nezaposlenošću valja izbegavati politiku naglog reduciranja budžetskog deficita koji bi doveli do dekuražiranja investicija i slabljenja privredne aktivnosti, dok u zemljama sa relativno visokom inflacijom treba pribegavati politici smanjenja budžetskih deficita.

Ako prihvatimo da je u korenu sadašnje krize bilo padanje profitne stope zbog suviše instaliranog kapitala na kraju dugog ciklusa ekonomskog uspona, naraslog udela nadnica tokom produženog perioda pune zaposlenosti i povećanih

[153]L. H. Mayer, The supply Side Effects of Economic Policy, Cluwer-Nijhoff, Boston-Hague- London, 1981.

troškova socijalnih davanja i zvanične regulative u skoro svuda uvedenim državama blagostanja, onda bismo mogli da zaključimo da je reagovanje na sve to u vidu neoliberalizma i monetarizma počelo da daje željene rezultate u smislu izvlačenja privrede iz recesije. U razvijenim industrijskim zemljama profiti su ponovo počeli da rastu od početka 1983. god. nakon realnog neprekidnog pada u toku 1978-82. god. U 1983. god. profiti su povećani za 20% u SAD, 32% u Japanu, 25% u V. Britaniji, 8% u Nemačkoj, 4% u Francuskoj itd., prvenstveno po osnovu smanjenja troškova proizvodnje, smanjenja troškova radne snage i smanjenja fiskalnih opterećenja. Izgleda, stoga, da je i pojam „reganomija" gotovo iščezao iz praktične upotrebe, iako je donedavno ushićivao pristalice i užasavao protivnike. Reganomika, doduše, nikada i nije postojala kao zaokružena ekonomska ideja, sem u retorici. No, i pored toga, zašto „reganomics" iščezava u trenutku kada je američka privreda u snažnom usponu, odnosno u samom trenutku kada je i sam pojam izgleda konačno uspeo, pitanje je od posebnog značaja, koje je ostalo bez decidiranog odgovora, verovatno iz razloga izbornih političkih naleta, koji nosi nove ideje i predloge. Naime, Hart, među prvima u izbornoj kampanji, odbacuje izazivanje recesije i nezaposlenosti da bi se zauzdale nadnice i obuzdala troškovna inflacija, s jedne strane, i tzv. poresko „maženje" bogatih i korporacija da bi se fiskalnim metodom podigla profitna stopa i podstakle nove investicije, s druge strane. Hart se, stoga, zalaže za ideju „politike dohotka, zasnovane na porezima". Naime, delujući indirektno, država bi odobravala poreske olakšice kompanijama koje bi svoje cene držale na nivou nižem od orijentacionog i poreski nagrađivala radnike koji bi pokazali uzdržanost u pregovorima o nadnicama.

6. MONETARIZAM RACIONALNIH ANTICIPACIJA I HIPOTEZE SUPPLY-SIDE EKONOMIKE

Poznato je da se sedamedesetih godina u krilu monetarista pojavila grupa ekonomista (Lukas, Sargent, Wallace) koja može da se opservira kao nastavak Kejnesijanske revolucije iz tridesetih i Friedmanove monetarne kontrarevolucije pedesetih godina, i, u tom pogledu, kao revolucija u razvoju makroekonomske teorije.[154] Ova grupa makroekonomskih teoretičara pretpostavlja da ljudi formiraju svoja očekivanja racionalno i koriste raspoloživa obaveštenja o varijabilama, kao što su stopa inflacije, kamatna stopa, devizni kursevi, poreska stopa itd.[155]

Analiza racionalnih anticipacija pojavila se 1970-ih godina usled neadekvatne primene hipoteze adaptivnih anticipacija, tj. principa koji pretpostavlja da

[154]J. J. Sijben, Rational Expectations and Monetary Policy, Alpher den Rijn, Sijthoff and Noordhoft, 1981.

[155]R. J. Barro, Rational Expectations and the Role of Monetary Policy, Journal of Monetary Economics, Noo, 2, 1976, st. 1-32 i Unanticipated Money, Output and the Price Level in the United States, Journal of Political Economy, avgust 1978, st. 549-580., T. Sargent, Macroeconomic Theory, Academic Press, N. York, 1979., B. M. Friedman, Rational Expectations are really Adaptive After All, Working Paper, Harvard University, Cambridge, 1975. i E. S. Philps i J. B. Taylor, stabilizing Powers of Monetary Policy Rational Expectations, Journal of Politiical Economy, februar 1977, st. 163-190.

individue revidiraju svoje procene buduće inflacije prema širini razmaka između efektivne inflacije i anticipirane stope. Hipoteza racionalnih anticipacija (Muth i Lucas)[156] bazira se na ideji anticipacija individua na osnovu raspoloživih informacija za predviđanje, jer razmaci između realne stope inflacije i anticipirane stope inflacije mogu biti samo tranzitorni i aleatorni.

Monetarizam racionalne anticipacije Mutha i Lucasa eksplicira da je raskorak između realne stope inflacije i anticipacije samo kratkotrajan i riskantan,[157] jer ne postoji mogućnost da se nezaposlenost smanji ekspanzionističkom monetarnom politikom kao u kratkoročnom Friedmanovom modelu. Teoretičari racionalne anticipacije[158] smatraju da bilo koji princip ekonomske intervencije mora uzeti u obzir kretanje monetarne mase, mada Friedman tvrdi da je odlaganje akcije monetarne politike dugo i nepredvidivo.

Teoretičari ovog tipa monetarizma ističu da ne postoji Filipsova kriva u kratkom roku koju autoriteti mogu da eksploatišu kao u Friedmanovom modelu. Autoriteti nemaju mogućnosti sistematske eksploatacije trazitorne dileme infiacija - nezaposlenost, pogotovu što će sistematska politika rasta monetarne akceleracije biti brzo anticipirana i uzeta u obzir od strane individua. Teoretičari racionalnih anticipacija pišu da su akcije ekonomske politike predvidljive i da, stoga, stabilizaciona politika ostaje nesposobna da amelioriše ekonomsku konjunkturu pošto su intervencije uzete u obzir prilikom formiranja anticipacija.[159] S druge strane, ovi teoretičari tvrde da monetarni autoriteti ne mogu imati uticaj na realne varijabile, tj. na nezaposlenost i rast realne produkcije.

Hipoteza racionalnih anticipacija je široko potvrđena empirijskim istraživanjima, koja se tiču determinacije cena na tržištima finansijskih aktiva, i inkorporirana u konstrukciji makroekonomskih modela.[160] No, i pored toga, ova hipoteza ostaje kao

---

[156]J. P. Muth, Rational Expectations and the Theory of Price Movements, Econometrica, juli 1961, st. 315-335 i E. Lucas, Econometric Testing of the Natural Rate Hypothesisi, u O. Eckstein (Ed.), The Econometric of Price Determinantion Conference, Federal Reserve, Board, Washington, 1972; i Expectations and the Neutrality of Money, Journal of Economic Theory, Vol. 4, 1973.

[157]T. J. Sargent, Macroeonomic Theory, Academic Press, London, 1979, R. J. Barro i H. I. Grossman, Money, Employment and Inflation, Cambridge University Press, Cambridge, 1976. i M. J. C. Surrey,Macroeconomic Themes, Oxford University Press, Oxford, 1976.

[158]R. Barro i S. Fischer, Recent Developments in Monetary Theory, Journal of Monetary Economics 2/76, st. 133-167 i Recent Development in Monetary Theory: Erratum, Journal of Monetary Economics 4/78, st. 775. S. Fischer. Long-Term Contracts, Rational Expectations, and the Optimal Money Supply rule, Journal of Political Economy, vol. 85. 1977, str. 191-205, R. Barro, Unanticipated Money, Output and The Prace Level in the United States, Journal of Political Economy, avgust 1978, st. 549-580., Econometric Policy Evaluation: A Critique, u K. Brunner i A. H. Meltzer, The Phillips Curve and Labor Markets, North-Holland, Amsterdam, 1976., T. S. Sargent i N. Wallace, The Real-Bills Doctrine versuse the Quantity Theory: A Reconsideration, Journal of Political Economy, decembar 1982, st. 1212-1234 i T. J. Sargent, Macroeconomic Theory, N. York, Academic Press, 1979.

[159]T. J. Sargent-N. Wallace, Rational Expectations and the Theory of Economic Policy, Journal of Monetary Economics, april 1976, st. 169-184, R. J. Barro, Rational Expectations and the Role of Monetary Policy, Journal of Monetary Economics, januar 1976, st. 1-32.

[160]A. R. L. Miniford, A Rational Expectation Model of the UK Under Fixed and Floating Exchange Rates, u K. Brunner-A. H. Meltzer (ED.), The State of Macroeconomics, Journal of Monetary Economics, oktobar 1980.

kontroverzna, budući da modeli bazirani na racionalnim anticipacijama predstavljaju permanentnu ravnotežu tržišta, a u stvarnosti nadnice i cene se usklađuju sporo sa promenama konjunkture.[161]

Keynes je svojevremeno pokazao da ukoliko kamatne stope i cene ne uravnotežavaju štednju i investicije neminovno dolazi do kolebanja agregatnog dohotka. Kasnije su Clower, Leijonhufvud, Grossman, Barro i Malinvaud unapredili ovaj teorijski koncept, mada se teorijski stavovi ovih autora[162] poklapaju se Keynesovim multiplikatorom i IS-LM analizom (Tobin).

Teoretičari nove klasične makroekonomije na osnovu teorijskog postulata racionalnih očekivanja tvrde da se pukotina u standardnom hicksovskom IS-LM aparatu sastoji upravo u tome što se ne poštuje ograničenje državnog budžeta, odnosno činjenica da se državni deficiti moraju finansirati ili emisijom novca ili emisijom nemonetarnog duga, kao uzrok varljivih i perverznih zaključaka o efektima fiskalne politike.[163] U odnosu na tzv. rikardovsku teoremu ekvivalencije Barro je izneo postavku da racionalno očekivanje budućih poreza lišava finansiranje državnih rashoda putem zaduživanja svakog makroekonomskog efekta. Pri tome, finansiranje zaduživanjem ili porezima potpuno je nevažno, iako rashodi mogu dovesti do rizika.

Polemike iz 30-ih izgleda da se danas ponovo rasplamsavaju, iako su pitanja skoro ista. I kao što je kejnesijanska revolucija bila izazov tada vladajućoj ortodoksiji ekonomske teorije i politike, tako da je i kontrarevolucija sada izazov kejnesijanskoj ortodoksiji i teoriji i politici.[164] Nova klasična makroekonomika objašnjava ekonomski svet različitim terminima od postkejnesijanske neoklasične sinteze iz 50-ih i 60-ih godina sa različitim implikacijama za makroekonomsku politiku (Lucas, Wallace, Sargent i Barro). Intelektualna reakcija monetarističke kontrarevolucije friedmanovskog tipa na kejnesijansku makroekonomiju tako je sada dopunjena uplitanjem nove klasične makroekonomike kao alternativa monetarizmu i kejnesijanstvu. U duelu monetarizma i nove klasične doktrine karakteristični su sledeći oponirajući stavovi i zaključci: (1) monetarizam tzv. „prve marke“[165] (Tobinov termin) da je između fis-

---

[161]R. J. Gordon, Output Fluctuations and Gradual Price Adjustment, Journal of Economic Literature, juni 1981, st. 493-530.

[162]R. Clower, The Keynesian Counter-RevoIution: A Theoretical Appraisal, u F. Hahn i F. Brechling (Ed.), The Theory of Interest Rates, Macmillan, London, 1965., A. Letjonhufvud, On Keynesian Economics and the Economics of Keynes, Oxford University Press, N. York, 1968, R. Barro i H. Grossman, Money Employment and Inflation, Cambridge University Press, Cambridge, 1976., E. Malinvaud, The Theory of Unemployment Reconsidered, Bgasii Blackwell, Oxford, 1977. i J. D. Benassy, Neokeynesian lisequilibrium Theory in a Monetary Economy, The Reviev of Economic Studies, oktobar 1975.

[163]D. Ott I A. OOT, Budget Balance and Equilibrium Income, Kournal of finance, mart, 1965., C. Christ. A. Short Run Aggregate-Demand Model of the Interdependence and Effects of Monetary and Fiscal Policies with Keynesian and Classical Interest Elasticites, American Economic Review, maj 1967. i A Simple Macroeconomic Model with a Government Budget Restraint, Journal of Political Economy, februar 1968., W. Silber, Fiscal Policy in IS-AM analysis, Journal of Money, Credit and Banking, novembar 1970. i A. Blinder i R. Solow, Analytical Foundations of Fiscal Policy, The Economics of Public Finance, Brookings Institution, Washington, 1974.

[164]J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1974.

[165]M. Freidman, Studies, in the Quantity Theory of Money, and Other Essays, Aldine, Chicago, 1969. i A. Theoretical Framework for Monetary Analysis, Journal of Political Economy, mart-april 1970.

kalne i monetarne politike samo novac stvarno važan, dok nova klasična makroekonomika tvrdi da nijedna makroekonomska politika sistematski ne menja stvarno kretanje privrede: (2) monetarizam „prve marke“ daje prednost stabilnom monetarnom rastu u odnosu na druga monetarna pravila, a nova klasična doktrina podvlači da bilo koja predvidiva politika ima iste realne implikacije i posledice: (3) monetarizam „prve marke“ podržava plivajuće devizne kurseve, dok nova klasika ističe režim deviznog kursa i ne modifikuje realne krajnje rezultate: (4) monetarizam „prve marke“ priznaje da udari mogu udaljavati privredu od pune zaposlenosti, ili prirodne stope nezaposlenosti, slažući se sa kejnesijancima da bi diskreciona politika mogla u načelu delovati, iako se ne saglašava u pogledu njene praktične primene, a nova klasika poriče neravnotežu i sposobnost da politika može ubrzati proces stabilizacije.[166] Tako je i ranija monetaristička, kao i kejnesijanska, makroekonomija, došla pod udar, iako između ovih škola postoje i sličnosti i podudarnosti, jer nova klasična makroekonomika, čiji su stožeri racionalna očekivanja i stalna tržišna potpuna realizacija, izrasta u svojevrsni monetarizam-monetarizam racionalnih očekivanja (ili anticipacija) naspram globalnog, strukturnog, integrafnog monetarizma.

U epicentru teorije racionalnih očekivanja stoji neprekidna povezanost sadašnjih i budućih vrednosti ekonomskih varijabila, iako je tzv. apstraktno rešenje Arrow-a i Debreu-a, koje uključuje neizvesnu budućnost u okviru Walras-ove opšte ravnoteže, davno derivirano iz tradicionalne ekonomske teorije koja je oduvek insistirala da se očekivanja ostvaruju kao uslov ravnoteže stabilnog stanja, na kome se temelji tržišno ponašanje.[167] Teoretičari škole racionalnih očekivanja oživeli su neorikardijansku postavku o odgađanju poreza i procesa supstitucije finansiranja preko zaduženja i poreza. Međutim, privatni sektor, piše Tobin, neće se smatrati bogatijim kupujući obveznice, čije će kamate i glavnice biti upravo dovoljne da se plate porezi, koji će se nametnuti da bi se obveznice otplatile. Fiskalnim obveznicama sa relativno ograničenim likvidnim sredstvima bi uvek konveniralo da se porezi odgode uz kamatnu stopu na javni dug. Pitanje je, prema tome, da li se u procesu supstitucije finansiranja budžetskog deficita preko zaduženja i poreza apsorbuje privatna neto štednja[168]

Monetarizam „prve marke“ pretpostavlja da izbor između inflacije i nezaposlenosti ne postoji u dugom roku (Friedman), a monetarizam „druge marke“ poriče svaki mogući izbor između inflacije i nezaposlenosti jednostranim tvrđenjem da nema izbora za anticipiranu makroekonomsku politiku. Novi monetaristi racionainih očekivanja (ili monetarizam „druge marke“ po Tobinu) se slažu da se nezaposlenost i zaposlenost kolebaju oko trenda, ili podvlače da je postojeća stopa nezaposlenosti za

[166]J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djeiatnost, Zagreb, 1983, str. 39-40.

[167]T. Bewley, Equality of the Core and the Set of Equilibria In Economies with Infinitely Many Commodities and the Continuum of Agents, Interantion Economic Review, juni 1983. i R. LUca, Econometric Policy Evaluation: A Critique, u K. Brunner i A. H. Meltzer, The Phillips Curve and Labor Markets, North-Holland, Amsterdam, 1976.

[168]R. Barro, Are Government Bonds Net Wealth?, Journal of Political Economy novembar-decembar 1974.

dato vreme prirodna stopa, nezavisno od toga da ti je početna stopa nezaposlenosti 2% ili 9%.

Da li su ciklična kretanja proizvodnje i cena u odnosu prema njihovim trendovima pozitivno korelirana? Keynes je pokazao da su cene i nominalne nadnice rigidne u kratkom roku, Phillipsove relacije kratkoročnih cena i nadnica u odnosu na trend obrnuto zavisi od nivoa viška ponude. Međutim, Phelps i Friedman smatraju da izbor između inflacije i nezaposlenosti nije dugoročno moguć (sem u kratkom roku), jer je trend cena endogenog karaktera:[169] U Lucasovom modelu tržišta rada i proizvoda tvrdi se pak da se uvek ostvaruje potpuna realizacija po postojećim nadnicama i cenama, budući da ponuda i tražnja racionalnih subjekata zavise od relativnih cena i da porast relativnih cena ostavi nepromenjenim realne količine i relativne cene u tržišnoj ravnoteži.[170] No, data klasična pretpostavka je u suprotnosti sa tvrdnjom da su kratkoročna kolebanja proizvodnje i indeksi nominalnih cena pozitivno korelirani (Tobin).[171] U osnovi, nova klasična tumačenja da cene i nadnice obezbeđuju punu tržišnu realizaciju, reflektuje staru klasičnu pretpostavku o fleksibilnosti cena, pri čemu je realna kamatna stopa uvek Wickselleova prirodna stopa koja osigurava realizaciju na tržištu investicija i štednje.

Intelektualni izazov nove klasične makroekonomije po pravilu daje negativni odgovor na pitanja da li budžetski deficit apsorbuje privatnu štednju, da li javni dugovi smanjuju privatnu potražnju za obveznicama proizvodnih kapitalnih ulaganja i da li se teret javnog duga prebacuje na buduće generacije. Ovi teoretičari smatraju da se, ukoliko javni rashodi nisu pokriveni iz tekućih poreza, izlaz nalazi ili u prodaji kamatonosnih obeznica ili u štampanju novca. I ako se pristupi zatvaranju „rupa“ u budžetu preко nenovčanog duga, građani već znaju da će se u budućnosti morati platiti veći porez da bi se platila kamata. A da bi platili buduće poreze, obveznice moraju da štede upravo onoliko koliko im je potrebno da bi kupili nove državne vrednosne papire. Ali, ukupno bogatstvo i ukupna potrošnja se ne menjaju, a odlaganjem poreza se ništa ne postiže, jer je, uz datu sadašnju vrednost poreskih obaveza diskontiranih po kamatnoj stopi na državne vrednosne papire, vremenski raspored iretevantan. Buchanan je ovu doktrinu nazvao rikardijanskom, smatrajući problem odlaganja poreza preko domaćeg zajma lošom opcijom fiskalne politike.[172] S druge strane, i supstitucija poreza emisijom novca u procesu finansiranja državnog deficita nema nikakav realni efekat, jer će novac podići cene dovoljno visoko, tako da realna količina novca ostane nepromenjena.

---

[169]M. Friedman, The Role of Monetary Policy, u G. P. Schultz I R. Z. Aliber (Ed.), Guidelines. Informel Controls, and the Market Place, University of Chicago Press, Chicago, 1966. i E. Phelps, Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time, Economica, avgust 1967.

[170]R. Lucas, Econometric Testing of the Natural Rate Hypotesis, u O. Ekstein (Ed.), The Econometric of Price Determination, Board of Governars of the Federal Reserve System, Washington, 1972., R. Lucas, Understanding Business Cycles, u K. Brunner i A: H. Meltzer (Ed.), Stabilization of the Domestic and International Economy, North-Holland, Amsterdam, 1977. i an Equilibrium Model of the Business Cycles, Journal of Political Economy, decembar, 1975.

[171]B. Friedman, After the Phillips Curves, Federal Reserve Bank of Boston, 1978.

[172]J. Buchanan, Barro on the Ricardian Theorem, Journal of Political Economy, april 1976.

Dok rikardovska doktrina negira snagu kompenzatorske fiskalne politike koja se finansira putem deficita, dotle konvencionalna kejnesijanska teorija sa stanovišta efikasnosti fiskalne politike u kratkom roku smatra da smanjenja poreza i povećavanja transfernih javnih rashoda povećavaju ukupnu tražnju, podižući simultano zaposlenost i cene.

Fiskalni konzervativci dokazuju da finansiranje deficita putem zaduženja opterećuje buduće generacije (Buchanan i Ferguson),[173] dok Modigliani da se buduće generacije opterećuju samo u onoj meri u kojoj deficitarno finansiranje smanjuje nasleđene fondove ljudskog i materijalnog kapitala. Tobin, pak, upozorava na paralelizam kratkog i dugog roka, smatrajući da kejnesijanci veruju da ekspanzionistička fiskalna politika deluje na stanje nedovoljne zaposlenosti, s obzirom da deficiti povlače uštede koje bi se u odsustvu adekvatne tražnje za investicijama izgubile usled smanjenja dohotka Rikardovci veruju, suprotno kejnesijancima i fiskalnim konzervativcima, da su deficitni budžetski rashodi nekorisni na kratak rok i neškodljivi na dugi rok (Tobin).

Kejnesijansko gledište bi u osnovi moglo da podrži Pigouov efekat, ukolko se računa na veći podsticaj potrošnji kod državnih poverilaca, nego na odvraćanje od potrošnje budućih poreskih obveznika. Rikardijanci, pak, smatraju da stalno smanjenje nivoa cena podjednako povećava realnu vrednost državnih nenovčanih obveznica i sa tim povezane poreske obaveze.

Rikardovska teorema ekvivalencije ima značaj za monetarizam, jer bi monetaristički rikardovac mogao da veruje da se nivo cena prilagođava u slučaju da realna količina novca ostane nepromenjena. I kada centralna banka kupuje državne vrednosne papire, rikardijanac smatra da transakcija na otvorenom tržištu povećava bogatstvo, iako se po efektu ne razlikuje od „novčane kiše“ u procesu finansiranja budžetskih izdataka. Za kejnesijance bi porast novčane mase, koji nastaje iz transakcija na otvorenom tržištu, samo smatran manje ekspanzionističkim u odnosu na isti iznos novca koji bi rastao deficitarnim finansiranjem ili novčanom kišom (Tobin).

Barro, kao pristalica nove klasične makroekonomije, nije prvi otkrio rikardovsku teoremu ekvivalencije (jer su to pre njega učinili Tobin i Bailey), ali ga je snažno isticao sa stanovišta tzv. životnih krugova i nasledstva i ograničenja likvidnosti. U tome je Barro i preterao poput Feldsteina u odbrani svoje postavke da tekuće uplate za socijalno osiguranje smanjuju formiranje kapitala. Međutim, Barro[174] je u pravu kada ističe, da planovi potrošnje i štednje nisu neutralni sa stanovišta vremenskog rasporeda plaćanja poreza, jer finansiranje javnih rashoda zaduživanjem povećava tekuću potrošnju i smanjuje raspoloživu štednju za kupovinu drugih oblika imovine sem državnih vrednosnih papira. Tobin misli suprotno, s obzirom da zamena tekućeg oporezivanja imovine budućim oporezivanjem imovine donosi isti efekat: smanjenje tekućih poreza ne koristi budućoj akumulaciji. Druga je stvar sa opo-

[173] J. Ferguson (Ed.), Public Debt and Future Generations, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1964. i F. Modigliani, Long-Run Implication of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt, Economic Journal, decembar 1961.

[174] R. Barro i H. Grossman, Money, Employment and Inflation, Cambridge University Press, Cambridge, 1976. i E. Malinvoud, The Theory of Unemployment Reconsiderat, Basil Blackwell, Oxford, 1977.

rezivanjem zarada, ukoliko porezi padaju na prihode od investicija u ljudski kapital, mada je moguća supstancija u korist dokolice.

Kejnesijanci,[175] tako, smatraju da diskontna stopa za buduće poreze odgovara tokovima dohotka na koji se porez plaća i da je stopa viša od diskontne stope za državne obveznice. Emisija državnih obveznica, pri tome, povećava neto bogatstvo, čak i onda kada poreske platiše očekuju povećanje poreza za otplatu dodatnog duga. Inflatoma neizvesnost, međutim, čini svoje u smanjenju atraktivnosti novca i novčanih potraživanja u odnosu na realnu imovinu. Stoga su dobici u bogatstvu manji, jer se sužavaju diskontne razlike u inflatornim neizvesnostima.

U raspravi o efektima finansiranja deficita putem zaduženja u sklopu dugoročne ravnoteže sa punom zaposlenošću podupirana su gledišta kejnesijanaca i konzervativnih fiskalaca da deficitarno budžetsko finansiranje zajmovnim resursima istiskuje fond kapitala. Međutim, sa stanovišta opservacije budžetskih deficita i kratkoročne stabilizacione fiskalne politike, Tobin tvrdi da bi kejnesijanska fiskalna politika bila uspešna u kratkom roku, s obzirom da bi supstitucija tekućeg oporezivanja izdavanjem obveznica stimulisala tekuću potrošnju i da bi ekspanzija realne tražnje u uslovima neadekvatne zaposlenosti povećala proizvodnju i zaposlenost.[176] Kejnesijanski scenarij se „poklapa sa scenarijem racionalnih očekivanja samo onda kada je uravnoteženi budžet cilj fiskalne politike. Samo tada bi pojava budžetskog deficita u cikličnoj recesiji dovela do očekivanja viših poreza i ubrzala recesiju. No ako je ravnoteža budžeta pri punoj zaposlenosti prihvaćeni cilj, sva povećanja poreza ne mogu biti očekivana u toku same recesije i nedovoljne zaposlenosti, jer bi poreska očekivanja podržavala prihvaćenu aniticikličnu politiku“. (Baily).[177]

Teoretičari nove klasične makroekonomije tvrde (1) da se neravnoteže nedovoljne zaposlenosti ne mogu nikada pojaviti, (2) da ukupna tražnja nikada ne može biti nedovoljna, (3) da cene i nominalne nadnice stalno osiguravaju potpunu realizaciju na tržištima proizvoda i rada, i (4) da sistematsko fiskalno i monetarno upravljanje potražnjom nikada ne može promeniti date ravnoteže.[178] U novijim monetarističkim i neoklasičnim ekonometrijskim modelima empirijski se verifikuje teza da nemonetarno zaduženje za finasiranje budžetskog deficita apsorbuje privatne uštede i da istiskivanje privatnih investicija preko visokih kamatnih stopa poništava fiskalnu ekspanziju, iako bi dodatna štednja za plaćanje budućih poreza u rikardovskom scenariju „obavila isti posao“ bez ikakvog povećanja kamatnih stopa (Tobin).

---

[175] W. Smith, A Neo-Keyneslan View of Monetary Policy, u „Controling Monetary Aggregates“, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1969.

[176] J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983. st. 75

[177] M. N: Bailly, Stabilization Policy and Private Economic Behavior, Brookings Papers on Economic Activity 1/78, i J. Tobin i M. N. Baily, Macroeconomic Effects of Selective Public Employment and Wage Subsidies, Brookings Papers on Economic Activity, tom 2, 1977.

[178] J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, st. 76.

Kochin, David, Scadoling i Taylor su među prvima pokušali da kvantifikuju rikardovsku postavku.[179] Uvođenjem deficita kao drugu objašnjavajuću varijabilu u regresiji godišnjih vremenskih serija lične potrošnje po odbitku poreza, uz zapažanje da visoka stopa lične štednje ide zajedno sa rekordnim deficitima federalnog budžeta, Kochin je potvrdio gledišta da potrošači racionalno štede predviđajući buduće poreze. Taylor je, pak, utvrdio da su granične sklonosti potrošnji, usled reduciranja poreza, doprinosa za socijalno osiguranje i subvencije, vrlo niske u poređenju sa graničnim sklonostima potrošnji, koje su rezultat promena u zaradama pre plaćanja poreza, te, stoga, ne potvrđuje tezu o neutralnosti poreza niti efikasnost promena poreza i transfera kao instrumenata stabilizacione politike. Doduše, Taylorovi rezultati su više u skladu sa modelima štednje koje polaze, bilo od permanentnog dohotka, bilo od životnog ciklusa - po kojima su, inače, privremene fiskalne mere u odnosu na permanentne promene dohotka. Konačno, David i Scadding su potvrdili stav da deficitarno finasiranje budžeta uopšte ne apsorbuje štednju u kratkom i dugom roku.[180] To je, pak, suprotno rikardovskoj teoremi ekvivalencije, jer je na bazi tzv. Denisovog zakona verifikovana dugoročna konstantnost bruto stope privatne štednje prema društvenom proizvodu. David i Scadding smatraju da domaćinstva internalizuju akcije preduzeća koje poseduju, prilagođavaju sopstvenu štednju za nadoknađivanje promena u poslovnoj štednji („dolar za dolar“) i proširuju Modigliani-Millerovu teoremu od finansija na akumulaciju po liniji tzv. ultraracionalnosti. Ultraracionalnost nedvosmisleno implicira da domaćinstva treba na poreze da gledaju kao finansiranje zajedničke potrošnje kao savršeni ekvivalent privatne potrošnje, s jedne strane, i da na budžetske deficite gledaju kao na finansiranje javnih investicija koje su perfektno zamenljive za privatnu akumulaciju kapitala, s druge strane. Iz tih razloga, David i Scadding veruju da su zadali fatalni udarac upotrebi fiskalne politike u stabiiizaciji.

Oživljavanje neoliberalizma, narastanje monetarizma i kriza države blagostanja doveli su do pojave svojevrsne sinteze neokejnesijanske doktrine i monetaristtcke paradigme u tzv. strukturalizam (i nove industrijske države) čije liberalističko-konzervativne mere odgovaraju kapitalu i kapital-odnosu.[181]

Teorija tzv. ekonomije ponude, po svojim konstitutivnim elementima, bliža je monetarističkoj teoriji nego kejnesijanskoj teoriji, mada inkorporira i određene fiskalističke elemente.[182] Teorija „Suppty-Side Economicsa“ javlja se kao reakcija na tradicionalnu makroekonomsku politiku naslonjenu na tražnju. Razočaranost u dile-

---

[179]L. Kochin, Are Future Taxes Aticipated by Consumers? Journal of Money, Credit and Banking, avgust 1976., P. David i J. Scadding, Private Saving: Ultra-rationality, Aggregation and Denison’s Law’, Journal of Political Economy, mart-april 1974. i L. Taylor, Saving out of Different Types of Income, Brookings Papers on Economic Activity 2/71.

[180]D. G. Waldo, Rational Expectations and the Role of Counter-Cyclical Monetary Policy, Journal og Monetary Economics 1/82, st. 101-108., M. Sarcinelli, Current Account Deficit, Foreign Borrowing and Moneatry Policy: The Italian Experience, Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, juni 1982, st. 119-145.

[181]Neokonzervatizam, neoliberalizam i neoinstitucionalizam inkliniraju svojevrsnoj sintezi monetarizma i fiskalizma (Dr S. Komazec, Monetarna i finansijska ekonomija, „Štampa“, Šibenik, 1981, st. 162-163).

[182]K. P. Jameson i J. Philips, Supply-Side Economics, Economic Forum 12/81, st. 81-88., S. Thore, Supply - Side Programming-A Surevey, The Institute for Constructive Capitalisme, Austin, 1981, st. 3-21.

mu teoretičara tražnje: manje inflacije - više nezaposlenosti (monetaristi) ili manje nezaposlenosti - više inflacije (kejnesijanci) doprinela je ubrzanom vaskrsavanju teorije ponude i eksponiranju strukturalista.

U uslovima stagflacionih trendova, strukturne promene destinirane povećanju realne ponude su potrebnije od prostog reduciranja tražnje. Stimulisanje rada, štednje i investicija (politikom poreske redukcije), poboljšanje efikasnosti privredivanja i alokacije resursa (ukidanjem subvencija, kresanjem socijalnih rashoda i stopiranjem rasta nadnica), forsiranje tehničko-tehnološkog progresa i formiranje kadrova nalaze svoje ishodište u povećanju robnih fondova.[183]

Strukturalisti se, u načelu, slažu sa monetaristima da je inflacija urgentan zadatak ekonomske politike (ali ne i prioritetan). Ali, sa monetaristima se ne saglašavaju, u pogledu tretiranja inflacije kao monetarnog fenomena. Strukturalisti smatraju monetarističko shvatanje inflacije jednostranim. Iz tog razloga, teoretičari ekonomije ponude se suprotstavljaju primeni ortodoksnih mera preoštrih monetarnih i fiskalnih stega, jer se na taj način produbIjuje recesija i blokira privredni rast. Protiv inflacije valja se boriti povećanjem robne ponude, a ne smanjenjem novčane mase u opticaju (monetaristi) i povećanjem poreza i smanjenjem javnih rashoda (kejnesijanci).

Teorija ponude bazirana na mikroekonomskom pristupu pledira na porast profita, štednje i investicija (uslovima eliminisanja nekontrolisane socijalizacije dohotka i naturene državne regulative), i na smanjenje nezaposlenosti metodom rasta proizvodnje.

U slučaju poreza, ekonomisti ponude vide značajan podsticaj proizvodnji, a preko toga i ponude robe na tržištu. Ponuda je ta koja treba da dostigne tražnju na koju se već restriktivno deluje. Sredstva za ostvarivanje politike izlaska iz stagflacije su, prema tome, deregulacija privrede, smanjenje uloge države u regulisanju ekonomskih tokova, oživljavanje inicijative posredstvom tržišta oslobođenog korektura XX veka, potiskivanje uloge sindikata (eliminisanjem kliznih skala i indeksacije), politike redukcije poreza i socijalnih rashoda, politike smanjenja količine novca u opticaju itd. Pri tome, sredstva oslobođena iz državnog budžeta neracionalno usmeravana ostavljala bi se biznisu i potrošačima čiji bi produktivni udari na ponudu izveli privredu iz recesije na stazu ubrzanog i stablinog rasta.

Samo u kratkom roku treba osigurati realne preduslove za ekonomski rast otklanjanjem instaliranih inflatornih poremećaja, a u dugom roku treba težiti povećanju proizvodnje i smanjenju nezaposlenosti. Restriktivna monetarna politika, u tom sklopu, imala bi za cilj samo da obori stopu inflacije. Monetarna stega (određujući rastući trend kamatnih stopa) mora dati očekivane rezultate na planu deceleracije stope rasta opšteg nivoa cena, čak i uz relativno visoku cenu recesije. Jer, jedino recesiono prečišćavanje može razbiti rigidnost nadnica nadole i izmeniti funkcionisanje tržišta rada.

---

[183]X. Zolotas, Economic Growth and Declining Social Welfaire, New York University Press, N. York, 1982., S. Wolfson, Public Finance and Development Strategy, The John Hopkins University Press, Baltimore-London, 1979., E. Rossier, Economie Structurele, Economics, Paris, 1980.

Redukcija poreza treba da smanji troškove proizvodnje i da, na taj način, sapne troškovnu inflaciju. I tek onda kada se reducira inflacija treba smanjiti kamatne stope i stvoriti realne uslove ekonomskom rastu, jer se tek u drugoj fazi pokretačke snage nalaze u stimulama na strani ponude. Indukovani porast nacionalnog dohotka metodom poreske redukcije u drugoj fazi obezbeđuje dodatni priliv fiskalnih prihoda za ekvilibriranje budžeta u narednom periodu (naravno, uz simultanu redukciju javnih rashoda u prethodnom periodu). Fiskalna relaksacija, dakle, reprezentuje okosnicu strategije supply-side ekonomije, odnosno stimulativni doping rada, štednje i investicija u promovisanju rasta ponude.

1. novac je jednakovredni oblik aktive, a kamata je cena kapitala,
2. ponuda novca je egzogena promenljiva i nezavisna od tražnje novca,
3. tražnja realne količine novca je stabilna funkcija,
4. realni faktori određuju stope rasta realnog nacionalnog dohotka,
5. privredni sektor je inherentno stabilan,
6. cene su perfektno fleksibilne, a agregatni nivo cena menja se samo u kratkom roku,
7. alokacioni faktori su značajni, kao i zbivanja u pojedinačnim sektorima i mikroekonomski kriterijumi efikasnosti,
8. promene u količini novca u opticaju neposredno utiču na rashode i prihode,
9. nivo proizvodnje i zaposlenosti su mikroekonomski određeni,
10. redukcija kamatnih stopa je u funkciji rasta investicija,
11. priorirtet se daje ponudi u odnosu na tražnju,
12. program redukcije poreza i javnih rashoda je u funkciji rasta proizvodnje,
13. inflacija ima priorirtet u odnosu na nezaposlenost, samo u kratkom roku,
14. neinflatoran ekonomski rast je dugoročni cilj, i
15. fiksiranje stope razmene i etabliranje zlatne podloge je novi cilj kome treba težiti.

Evidentno je, prema tome, da struktura „strukturalizma“ reprezentuje skup monetarističkih i fiskalističkih postavki na koji je nakalemljen novi skup postavki i hipoteza teoretičara ekonomije ponude. „Moderni“ konzervativizam počinje kao rezultat kritike socijalne države „New Deal“, Džonsonove „Great Society“ i Niksonovog „imperijalnog predsednikovanja“ i račva se u dva pravca:[184] struja novog federalizma koja se bori za veća prava federalnih jedinica i struja „novog voluntarizma“ koja se zalaže za veća prava nekaritativnih organizacija uz sve veće distanciranje tzv. nove desnice od neokonzervativizma. Teoretičari konzervativne provenijencije, koji, zadržavajući se na tzv. ponudom usmerenu privrednu filozofiju („Supply-side Economics“) koja posle 40-godina važeće privredne filozofije moderne intervencionističke države i kejnesijanske ekonomske teorije, zauzimaju sve značajnije mesto u kreiranju ekonomske politike SAD. Supply-sidersi žele da svojim programima rezanja poreza pomognu one slojeve stanovništva koji važe kao posebno produktivni i čija produktivnost kroz poreske olakšice može još brže da raste.

[184]Zbornik radova, Konservativismus, Eine Gefahr für die Freihert?, Piper und Co., Verlag München, 1983.

7. STRUKTURALISTIČKI MONETARIZAM VERSUS MONETARIZAM „EKONOMIKE PONUDE“

Od sredine 60-ih godina postkejnesijanska neoklasična sinteza (Samuelson) počinje da gubi na ugledu uporedo sa opadanjem poverenja u stabilizacionu potenciju fiskalne i monetarne intervencije (Tobin) da bi već početkom 70-ih godina došlo do tzv. krize kejnesijanske ekonomike (Hicks). To je iskoristila ofanzivna monetaristička doktrina sa svoja dva nova kraka: monetarizam racionalnih očekivanja i strukturalistički monetarizam ili monetarizam „Supply-Side Economicsa“.

Po teoretičarima „ekonomije povećane ponude“ valjalo je samo smanjiti socijalna davanja i državno uplitanje u privredi, rastereti biznis poreskih nameta i regulativa, pa da se iz stragflacije zaplovi u vode prosperiteta. Vlada bi strogom monetarnom politikom suzbijala inflaciju, smanjenjem poreza trebalo bi da ohrabruje poslovni duh, podstiče investictje i povećava proizvodnju, koja bi državnom budžetu donela veće prihode (jer se nižim stopama oporezuje veća masa profita). Međutim, ova postavka teorije „Supply-Side Economics“ nije se obistinila, osim suzbijanja inflacije. Kalifornijskoj desnici u Volstritu nije uspelo da smanji astronomski državni unutrašnji dug i eliminiše budžetski deficit.

U nadmetanju ekonomske tražnje i ekonomike ponude cilj je, u stvari, privredni rast koji je rezultat veće potrošnje, odnosno veće proizvodnje. U okviru modela politike tražnje proces se odvija preko smanjenja poreza iz ličnog dohotka (uz simultano povećanje javnih rashoda) i ostavljanja više novca stanovništvu na raspolaganje, odnosno za kupovinu robe i usluga koje utiču na preduzeća da povećavaju proizvodnju za zadovoljavanje rastuće tražnje, odnosno da proširuju proizvodne kapacitete. Ekspanzija je evidentna u čitavoj privredi na koju se naslanja rast fiskalnih prihoda i ponovno odvijanje procesa uravnoteženja, doduše uz rizik jačanja inflacije. Međutim, u stagflaciji ovaj kejnesijanski model pregrejavanja privrede tražnjom ocenjuje se kao inflatorno žarište i, stoga, prednost se daje ekonomici ponude. U modelu politike ponude proces se odvija preko smanjenja poreskih stopa i stimulativnog privređivanja. Smanjenjem poreza preduzećima se ostavljaju veći profiti na raspolaganju i to za nove investicije, za nove tehnološke poduhvate, za otvaranje novih radnih mesta, za nove proizvodne kapacitete. Sada se više štedi i troši, a rad postaje produktivniji i efikasniji, a nove investicije povećavaju proizvodnju, što u krajnjoj instanci doprinosi smanjenju inflacije.

Poboljšati relaciju između inflacije i nezaposlenosti (tradicionalna dilema gradualizma), gravirati recesiju u kadru borbe protiv inflacije (monetaristička dilema) i uspostaviti balans između agravacije nezaposlenosti i formiranja kapitala (dilema pristalica supply-side ekonomije) u okviru alternativnih stabilizacionih programa enigmatično rasvetljava neoperativnost teorijskog žongliranja monetarista i fiskalista, tradicionalno initilno konfrontiranje monetarističkih i fiskalističkih koncepcija, nesposobnost skladnog komponovanja konjunkturnih regula u stagflacioniranom okru-

ženju i nemogućnost operacionalizovanja stop-go ekonomske, odnosno finansijske strategije.[185]

Efekti fiskalnog programa na planu ponude trebalo je da proisteknu iz amelioracije relativnih cena rada, štednje investicija, koje rezultiraju uz smanjenja poreza.[186] Oficijelna predviđanja imala su za cilj da ove modifikacije sa reformom reglementacije i redukcije budžetskih rashoda i socijalnih transfera, diferenciranim podsticajima štednje, amelioracijom amandmana za amortizaciju i olakšavanjem investicionih plasmana, promovišu i konstituišu u „glavni motor" akceleracije ekonomske aktivnosti ponude u realnim okvirima. Međutim, u „pogrešnom odvijanju prakse", fiskalna redukcija je zamenjena povećanjem poreza, a najavljena budžetska ravnoteža vraćena je na kolosek produbljivanja deficita javnog sektora.

Državni deficiti su, iz mnogih razloga u zemljama OECD, ozbiljan ekonomsko-finansijski problem koji se na duži rok ne može zaobići. U pokušaju da se državne finasije konsoliduju pristalice teze o monetarnom istiskivanju preporučuju da se u fazama konjunkturno slabe investicione aktivnosti drastično smanje državni izdaci da bi se time podstakle privatne investicije.[187] Doduše, recept ne obećava potpuno izvlačenje konjunkture, jer upotreba recepta monetarnog „istiskivanja" preti da se konjunkturni problemi zaoštre i da se time oslabi osnova za kasnije suzbijanje državnih deficita. Primeri za finansiranje državnog deficita (model A: porast državnih izdataka dovodi do povećanja investicija i model B: porast državnih izdataka dovodi do povećanja investicija i investicije) u Zapadnoj Nemačkoj, Švedskoj, Kanadi, Japanu, Francuskoj, Italiji, Holandiji, Velikoj Britaniji, Danskoj i SAD u formi međunarodnih upoređenja državnih izdataka po vrstama u odnosu na društveni proizvod, strukture državnih prihoda prema izvorima i sektorima, i strukture socijalnih davanja prema funkcijama[188] empirijski verifikuju nemogućnost „skraćivanja" fiskalnih deficita u uslovima stagnacije i nezaposlenosti, s jedne strane, i produbljivanje ekloatacionih formi pokrića fiskalnih deficita, (uključujući i inflaciono finansiranje) u uslovima inflacije, s druge strane.

Zaoštrenje protivrečnosti savremenog kapitalizma (produbljavanje inflacije i nezaposlenosli, te preplitanje strukturnih i cikličnih kriza) u 70-im godinama pokaza-

---

[185]M. J. Artis i M. H. Miller (Ed.), Essays in Monetary and Fiscal Policy, Oxford University Press, N. York, 1981., C. F. Christ, Monetary and Fiscal Policy in Macro-Economic Models, University of Michigan Press, 1969., J. J. Diamond, Issues on Fiscal and Monetary Policy, The Paul University, Chicago, 1971., J. Tobin i W. H. Buitler, Fiscal and Monetary Policy, The Paul University, Chicago, 1971., J. Tobin i W. H. Buitler, Fiscal and Monetary. Policies, Capital Formation and Economic Activity, u G. V. von Furstenberg (Ed), The Government and Capital Formation, and Economic Activity, Cambridge, Ballinger, 1980. i C. Wels, Optimal Fiscal and Monetary Policy, Lund, Gleerup, 1978.

[186]J. R: Barth, J. T. Bennet, M: H. Johnson i R. H. Sines, The efficacy of bond-financed fiscal policy, Public Finance Quarterly, vol. 9, 1980, st. 323-344., J. L. Butkiewiez, The impact of debt finance on agregate demand, Journal of macroeconomics, vol. 4, 1981., D. Good, The politcs of anticipation: making Canadian federal tax policy, Carleton University, Ottawa, 1980.

[187]R. Rohl, Staatdefizit, kreditmarket und Investitionen, DIW Deutsches Institute für Wirtschaftsforschung, Vierteljahrsiofschung, Vierteljahrsheft 4/81, st. 273-298.

[188]Die deffentlichen haushalte im internationalen vergleich. Relativ niegrige Staatsquote in der Bundesrepublik, DIV Deutsches Institute für Wirtschaftsforschung-Wochenbericht 3/82, st. 41-48.

le su neosnovanost kejnesijanske teorije.[189] Kriza keynezijanstva uvodi alternativu neokeynezijanstvo-monetarizam i električku sintezu reformističkih koncepcija i oštru polarizaciju između vladajućih koncepcija ekonomske politike. Kriza keynezijanske koncepcije regulisanja i nove tendencije u ekonomskoj politici u uslovima stalno rastućih državnih troškova i prelivanja kanala novčanog opticaja, rastućih budžetskih deficita, rastuće nezaposlenosti i savremene inflacije i nezadovoljavajućih rezultata deflacione politike i politike dohotka, kao dva osnovna metoda antiinflacione politike u 60-im i 70-im godinama, u suštini reflektuju pokušaj neodustajanja od osnovnog kejnesijanskog recepta (usled potrebe stimulacije privredne aktivnosti visokim državnim troškovima) i uvođenja novih monetarističkih recepata (usled potrebe ograničenja inflacije).[190]

Nova desnica (neokonzervativizam, neoliberalizam) privrženija je supply-side ekonomiji s njenim relacionim implikacijama nego čistom monetarizmu s deflacionim konsekvencama.[191] Supply-side ekonomika se smatra teorijskom osnovom nove ekonomske politike američkog predsednika Regana i neokonzervativne orijentacije u ekonomskoj teoriji, na aktuelnoj proizvodnji robe i usluga, a ne na njihovim kupovinama. Iz tog razloga, pristalice suppfy-side ekonomike smatraju da fundamentalni problemi potiču od ograničenja, izazvanih uglavnom porezima koji sprečavaju produktivne napore, a ne od problema izazvanih nedostatkom kupovne snage.[192]

Naučni pristupi, koji danas dolaze do izražaja u teorijama „supply-side“, racionalnih očekivanja i monetarističkoj i kejnesijanskoj analizi tražnje, u osnovi bave se idealnim svetom homo ekonomikusa na biheviorističkoj postavci racionalne maksimizacije korisnosti u modelu tržišne privrede. Stoga su ovi teorijski modeli i nesposobni da razreše probleme stagflacije. Prihvatanje konvencionalnog modela „ponuda-tražnja“ otkriva, pored toga i nesaglasnosti u vezi sa uzrokom aktuelne ekonomske krize:[193] (a) monetaristi ističu prebrzi porast novčane mase, (b) kejnesijanci okrivljuju čvrstu, rigoroznu antiinflacionu politiku, (c) „suplajsajdersi“ žale se na iskrivljenu sliku slobodne konkurencije, (d) teoretičari radonalnih očekivanja nihilistički osporavaju ulogu države, (e) strukturalisti uzroke problema traže u državi blagostanja, (f) protagonisti „zadovoljenih potreba“ se zalažu za borbu za opstanak najsposobnijih. Eksplicirajući specifičnosti ovih teorija, Thurow polazi od Fisherove jednačine novca i probleme monetarizma objašnjava varijabilnošću brzine opticaja koji omogućava efikasno delovanje ponude novca, kao i probleme kejnesijanaca koji se suočavaju sa teškoćama dekomponovanja efekata ekonomske politike na cene i proizvodnju. „Suplajsajdersi“ polaze od praktično neostvarive, iako teorijski realne postavke, da smanjeni porezi kroz povećani dohodak kasnije povećavaju poreske

[189] I. Narušenko, O monetarnoj teoriji inflacije, MEMO 10/81, st. 74-83.

[190] S. Nikitin, Inflacija narubeži 80-h godov, Voprosy ekonomiki 3/82., st. 115-124.

[191] Francuska škola liberalizma, za razliku od američke, uperena je pre svega protiv dirižizma i socijalizma. „Novi ekonomisti“ nastoje da označe granicu efikasne državne intervencije bez hvaljenja „minimalne države“ poput američkih liberala (A. Fourcans, Pour un nouveau libâralisme, Albin Michel, Paris, 1983.).

[192] J. Campen, Ekonomska kriza i konzervativna ekonomska politika, Marksizam u svetu 6-7/83, st. 299-331.

[193] L. Thurow, Dangerous Currents: The State of Economics, Oxford University Press, Oxford, 1983.

prihode. Teorija racionalnih očekivanja prenaglašava značaj rizika i neočekivanih događaja. Najzad, teorija „ljudskog kapitala“ zanemaruje motivacije, preferencije, interpersonalna poređenja i dvojstvo proizvođača i potrošača kod individue. U tom kontekstu, Thurow podvlači da čak i napuštanje makro u korist mikro teorije ne rešava probleme stagflacije, ali rešenje, ipak, traži u novoj mikroteoriji, po kojoj nezaposlenost i rigidnost cena mogu biti sastavni deo modela.

8. MAKROEKONOMIJA I FISKALNA STABILIZACIJA

Stabilizaciona politika omogućava „planiranje“ ekonomskih tokova i „hvatanje“ jaza između ponude i tražnje.[194] Ekonomisti ne mogu da reše metodski sukob u teoriji u smislu povezivanja mikro i makro analize, prvenstveno usled odsustva ubedljive teorije formiranja cena i dohotka. Tu ne pomaže ni tzv. nova kejnesijanska mikroekonomika niti tzv. nova neokejnesijanska makroekonomika. Razlike između valrasijanskih stavova, koji teže da makroekonomiju prilagode mikroteoriji, i kejnesijanskih teorija, koje teže da mikroekonomiju prilagode makroteoriji, tako ostaju bez nove racionalne formulacije, jer je ekonomska nauka sklona da se bavi „uzvšenim“ temama bez kontakta sa praksom.[195]

Sve namere ekonomista su provokativne za javnost čim se preokupiraju za probleme efikasnosti instrumentarijuma ekonomske politike u suzbijanju inflacije. Ekonomisti u traganju za odgovorom u suzbijanju inflacije pokreću sve mere: smanjenje potrošnje, reduciranje stope monetarnog rasta, smanjenje poreza i doprinosa, reduciranje opšte i zajedničke potrošnje, uvođenje široke kontrole cena i ličniih dohodaka, instituisanje realne kamatne stope i realnog deviznog kursa, smanjenje investicija, restrikcija uvoza, revalorizacija (indeksacija) i sapinjanje efektivne tražnje bez povećanja realne ponude. U igri su, dakle, gledišta četiri velike škole: neoaustrijanci, postkejnesijanci, neoklasika i marksisti, čiji se stavovi međusobno razlikuju u pogledu najvažnijth makroekonomskih problema: novac, ravnoteža, očekivanja i mikro osnove. U osnovi, na površinu izbijaju dva modela mišljenja, i to: kartezijansko-euklidovski i vavilonski. Marksisti, postkejnesijanci i neoklasici, uvažavajući istorijsko vreme, skloni su vavilonskom holizmu i odbacivanju rigoroznih teorijskih modela u korist klasa (marksisti), institucija i grupa (postkejnesijanci) i incijative pojedinaca (neoaustrijanci); dok su neoklasici (teorije opšte ravnoteže) skloni euklidovsko-kartezijanskom redukcionizmu i dualizmu, koji zanemaruju istorijsko vreme.[196]

U tom sklopu, različita su shvatanja ravnoteže. Naime, opštu ravnotežu neoklasika izvodi iz istovremenog pročišćavanja tržišta na bazi aksioma o racionalnom pojedincu i duala endogenih i egzogenih promenljivih. Neoaustrijanci shvataju ravnotežu, u duhu subjektivizma, kao fenomen koji izvire iz tendencija tržišnih procesa i

[194]Ekonomske analize: Perspektive konjunkturnih istraživanja, Ekonomska politika, br. 1971. od 8. februara 1988. st. 51.
[195]Ibidem, st. 52.
[196]Sh. Dow, Macroeconomic Thought-A Methodological approach, Blockwell, Oxford, 1986.

nepredvidljivog individualnog ponašanja. Postkejnesijanci pak ukazuju na stacionarnu ili promenljivu ravnotežu, koja na dugi rok vraća sistem u tolerantne granice; dok marksisti shvataju ravnotežu kao ravnotežu između ponude i tražnje, uslove reprodukcije.

Četiri velike škole, takođe, različito objašnjavaju i mikroosnove makroekonomije. Postkejnesijanci, naime, mikroosnovu makroekonomije nalaze u delovanju monopola, institucija i grupa, i u problemu koordinadje. Takav „institucionalizam“, doduše, prisutan je i kod marksista, koji za mikro jedinicu uzimaju klase. Neoklasici, pak, polaze od racionalno informisanog pojedinca (teorije ravnoteže), koji, pod pritiskom cenovnih rigidnosti, traga za informacijama i očekivanjima (teorije neravnoteže), dok neoaustrijanci smatraju da je jedinica njihove analize tržišni proces čiji su akteri pojedinci, a ishod agregati.

Konačno, u pogledu shvatanja očekivanja i novca, postkejnesijanci aktivna i pasivna, kratkoročna i dugoročna očekivanja vezuju za subjektivne preferencije, a novac smatraju posebnim oblikom aktive u uslovima nezavisnosti. Marksisti, međutim, ističu klasnu prirodu očekivanja u reprodukovanju odnosa i višeznačne funkcije novca. Neoklasika, pak, novac posmatra kao tehnički input u razmeni čije se tržište uravnotežava, dok ravnotežu posmatra kao stabilno stanje raspoloživih informacija. Naposletku, neoaustrijanci posmatraju novac kao agregat koji menja relativne cene, pa i preferiranje individua, čime se rizlikuje inflacija. U tome je smisao subjektivnosti znanja. A to je suprotno od stavova neoklasične matice, koja nauku određuje na osnovu Poperovog internalističkog i racionalnog pristupa napretku, koji implicira strogo razgraničenje nauke od nenauke, razlikovanje opservacije od teorija i kumuliranje znanja. Pri tome, različita mišljenja u nauci po definiciji treba da predstavljaju prirodnu pojavu u civilizovanom svetu iz razloga što je to jedini i osnovni komunikacijski kanal na putu razvoja naučne misli.

U utrobi makroekonomske problematike postoje četiri fundamentalna agregata, i to: rast, zaposlenost, cene i platni bilans. Između rasta i zaposlenosti i između cena i platnog bilansa postoji kompatibilnost. Između parova rast-cene, rast-nezaposlenost i rast - platni bilans egzistira konfliktnost. U standardnom kejnesijanskom modelu potrošnja, izvor i državni rashodi su ulaz, dok su štednja, uvoz i porezi izlaz. Na osnovu toga uspostavlja se ravnoteža štednje - investicije, odnosno nacionalnog dohotka i potrošnje, investicija i javnih izdataka. U tom kontekstu se država objašnjava razlozima „za“ pravednije društvo, povišenje efikasnosti sistema i održavanje tražnje, i „protiv“ visokih izdataka (koji se pokrivaju porezima), velikih budžetskih deficita, istiskivanja privatnog sektora, inflatornog finansiranja budžeta i neefikasne alokacije resursa. I, pošto u savremenom svetu preovladavaju argumenti „protiv“, potapanju kejnesijanskog koncepta doprinosi uspon monetarizma, koji pledira na čvrstu kontrolu nad ponudom novca, koja „goni“ privredu, stanovništvo i državu na prestrukturiranje radi efikasnije alokacije resursa.[197]

Današnje makroekonomske poruke počivaju na tri modela.[198] Naime, za odnos Keynesa i neoklasike bitan je IS-LM model; za odnos Keynesa i monetarista

[197]E. Woolf, S. Tanna i K. Singh, Economics, Hutchinson, London, 1987.
[198]David Cobham, Macroeconomic analysis, Longman, London, 1987.

važan je Filips-Okunov model; za odnos Keynesa i savremene klasične makroekonomije presudan je tzv. AS-AD model. Zajednička politika ovih prekretnica je ipak njihov odnos prema krivoj ukupne ponude (kriva AS). U tom sklopu, kejnesijanci smatraju da je kriva AS horizontalna i da se dinamiziranjem tražnje povećava samo proizvodnja i zaposlenost, ali bez rasta cena i dohotka. Monetaristi pak teže razgraničavanju kratkoročne elastične od dugoročne neelastične krive ponude. Po njima je samo na kratak rok moguće dinamiziranje realnih agregata. Oni se na dugi rok vraćaju na svoju tzv. prirodnu putanju. Proizvodnja i zaposlenost ostaju isti iako su cena i dohoci viši. Nova klasična makroekonomija, nasuprot tome, smatra da egzistira samo neelastična AS kriva i da je zbog toga unapred osujećena svaka politika.

No, bez obzira da li se radi o IS-LM modelu (kao ravnoteži investicije-štednja i ponude-tražnja za novcem) ili o AS-AD modelu (kao jednakosti agregatne ponude i tražnje) poruke su iste za ekonomsku politiku. Kejnesijanci, naime, smatraju da je kriva LM potpuno elastična, da promenama kamata povećava se samo spekulativna tražnja novca; ali ne i transakciona tražnja za novcem. Kriva IS je pak potpuno neelastična, što omogućava da se preko fiskalne politike poveća dohodak bez rasta cena. Monetaristi, međutim, smatraju da tu deluje tzv. efekat istiskivanja i da se kratkoročno povećanje proizvodnja-zaposlenost mora platiti rastom cene-dohoci. Po monetaristima je evidentno da je privatni sektor istisnut s tržista kapitala od strane države koja sada plaća sve samo da bi došla do kapitala (bez obzira što će to pokriti kasnijom inflacijom).

Nova klasična makroekonomija, suprotno od kejnesijanaca i monetarista, ceni da je kriva IS elastična i da svaka njena promena izaziva rast dohodaka, ali ne i realnih agregata, pošto je kriva LM potpuno vertikaina i neelastična. Isto tako, i Filips-Okunov model služio je i služi za eksplikaciju razlika između kejnesijanaca i monetarista. Ranije se, naime, smatrao da je međuzavisnost nadnice-cene i nezaposlenost-cene inverzna i dugoročno stabilna. Filps i Fridman su pak pokazali da je to validno samo na kratak rok, jer je na dugi rok Filipsova kriva vertikalna. Zato je bilo koji nivo inflacije konzistentan sa prirodnom stopom nezaposlenosti. No, zahvaljujući racionalnim očekivanjima ovaj stav je modifikovan u akceleracionističku hipotezu po kojoj svaki pokušaj obaranja nivoa nezaposlenosti nailazi na predviđanje o povećanju i ubrzanju rasta inflacije. Zbog toga, egzistira tzv. NAIRU-stopa nezaposlenosti koja ne ubrzava inflaciju.

Slobodne tržisne oscilacije oko tzv. prirodne stope nezaposlenosti na deregulisanom tržištu rada rehabilituju neoklasičnu teoriju tražnje zaposlenja, pošto je kejnesijansko blagostanje podiglo nivo socijalne pomoći nezaposlenim (stopa zamena) i rezervnih nadnica (minimalna nadnica za spremnost na rad) i smanjilo utilitet radnog dohotka No, i za monetariste i za korporativiste nadnice na tržištu rada nisu tražnja (kao kod kejnesijanizma) nego su trošak, kao konkurentna varijabila u okviru tzv. pro-biznis strategije. A to je u skladu sa Berie-Minsovom hipotezom o menadžerskoj revoluciji, Schumpeterovim modelom preduzetništva, Hilferdingovom tezom o razdvajanju kapital-svojine od kapital-funkcije i modernom disperzijom akcionarske svojine. Umesto podruštvljavanja potrošnje i nadnica na scenu, dakle, stupa politika „austerity“ u funkciji pročišćavanja tržišta, doduše bez zamrzavanja diskontne stope

rada i kapitala, ali sa težnjom veriftkovanja efekata u magičnom četvorougluinflacija, nezaposlenost, rast, blagostanje. No, i pored toga, regulacioni mehanizmi u praksi svode se na tzv. Bermudski trougao koga čine novčana masa, kamata i deficitno finansiranje budžeta (kao tri varijabile) i koji je ispunjen neizvesnim ekonomskim ishodima scenarija. Neizvesnost razgraničenja između monetarizma i kejnesijanizma, dakle, i dalje egzistira. Naime, matica se strogo pridržava Pigouvog efekta realnog bilansa koji razdvaja nominalnu i realnu sferu i negira uticaj novčanih impulsa na realne agregatne proizvodnje i zaposlenosti. Monetarisi pak smatraju da se takvo preplitanje događa u kratkom roku i da se pod dejstvom novčane iluzije može povećati proizvodnja i zaposlenost na kratak rok, ali se zato na dugi rok realne veličine vraćaju na prirodne nivoe uz više cene i nadnice. Kejnesijanci, suprotno od prethodnog, smatraju da monetarni impulsi i na dugi rok deluju na povećanje realnih agregata, koji će se multiplikatorski reperkutirati na ostale sektore privrede. No, analiza inflacije u okvirima Phillipsove krive, koja implicira postojanje „trade-off-a“ između inflacije i nezaposlenosti (nagodoba), razotkrila je nezadovoljavajuću teoriju u svetlu koegzistencije visoke inflacije i visoke i rastuće nezaposlenosti. Sa stanovišta ekonomske politike, varijacije koncepcije o tzv. prirodnoj stopi nezaposlenosti lansirali su „stopu nezaposlenosti konstantne inflacije“ i „stopu nezaposlenosti koja ne ubrzava inflaciju“ (NAIRU) u 80-im godinama. Time se faktički težilo da se pokaže da postoji stopa nezaposlenosti na kojoj inflacija nema tendenciju da se ubrzava. NAIRU, u tom kontekstu, predstavlja minimalni nivo nezaposlenosti, koja ipak može da se ostvari ekspanzijom tražnje. No, pri postojanju visoke nezaposlenosti, svaki pokušaj da se nezaposlenost spusti ispod NAIRU biće, po definiciji, „kažnjen“ većom inflacijom.

Intervencionističko ili tržišno uspostavljanje privredne ravnoteže leži u „srcu“ kejnesijanizma versus monetarizma. Reč je, ustvari, o monetarističikoj endoregulaciji kejnesijanskoj egzoregulaciji, odnosno o razgraničenju „flexprice“ i „fixprice“ sistema.[199] Monetarizam iz generalne fleksibilnosti izvodi zaključak o uravnotežućim snagama tržišta i interventnoj stabilnosti privatnog sektora, dok kejnesijantzam iz rigidnosti cena izvodi zaključak o dominaciji monopolističke konkurencije i potrebi državne intervencije. Prelazak sa kejnesijanske na monetarističku regulaciju težio je za deregulacijom i ukidanjem korporativističkog kolebanja deviznih kurseva i kamata. Prostom zamenom prioriteta od nezaposlenosti ka inflaciji praćena je i zamenom regulacionog mehanizma. Umesto kejnesijanskog regulisanja tražnje kapitala putem kamate, jeftinog novca i budžetskog deficita, i multiplikatorskog povećanja potrošnje, monetaristi su se okrenuli regulaciji ponude novca, poskupljenju novca i uravnoteženju budžeta, pritisku prirodne stope nezaposlenosti, deregulaciji tržišta rada, ukidanju indeksacije, podvrgavanju države „budžetskom ograničenju“, smanjenju agregata „kreditne potrebe javnog sektora“, blokiranju nominalnog rasta na osnovama „novčane iluzije“, razgrađivanju „države blagostanja“ itd. Monetaristi smatraju da slobodna konkurencija na tražištu rada i kapitala treba da omogući fleksibilnost nadnica i kamata, ali tako da nadnice budu dovoljno niske da podstaknu rast profita i da kamate budu dovoljno visoke da podstaknu rast štednje. Ova filozofija monetarista

[199] J. Attali, Tri svijeta, Globus, Zagreb, 1984.

pledira na zaokret od kejnesijanskog direktno-intervenističkog dinamiziranja tražnje ka monetarističkom indirektno-tržišnom regulisanju ponude.[200]

8.1. Makroekonomsko fiskalno upravljanje

New laissez faire eksperiment tokom 80-ih godina ponovo je lansirao potrebu preispitivanja mesta i uloge moderne države u procesu realizacije ciljeva ekonomske i socijalne politike. Pređena decenija u razvoju makroekonomskog upravljanja razotkrila je mnogobrojne nedoslednosti u izgradnji socijalne države (sa institucijama države blagostanja), u deregulaciji, i u privatizaciji bez generalnog rešenja u povećanju globalne konkurentnosti. Kao program deregulacije (snižavanje poreza, skraćivanje socijalnih aranžmana države, ograničavanje uloge države na ekonomske i finansijske tokove i limitiranje nadnica) gotovo je pao na ispitu iz prostog razloga što je težio potpunoj privatizaciji sve većeg dela profita i sveobuhvatnijoj socijalizaciji što većeg dela gubitaka. Generalni kolaps u sektoru javnih usluga, prebrzo propadanje javne infrastrukture, ekonomski porast budžetskih deficita i penetracije javnog zaduživanja jesu refleksija pokopavanja i samog programa deregulacije čiji se finansijski troškovi smišljeno prebacuju na poreske obveznike. Razotkriven je i mehanizam pokrivanja gubitaka velikih transakcionih sistema u industriji i bankarstvu, koji je išao preko državnog budžeta, koji se koristio za jačanje moći kapitala, kao novi instrument za prisvajanje profita. I što se više širio prostor slobodnom delovanju tržišnih sila, sve je vidljivije postajalo imperativno narastanje mreže netržišnih mehanizama, naročito u industriji. To je, pak, bio dokaz da je tržište makroekonomske regulative preneto sa područja podsticanja rasta (koji reprodukuje postojeću strukturu radi zadovoljavanja potreba i povećanja ekonomije obima i razvoja institucija i mehanizama za prevladavanje posledica nejednakosti u raspodeli dohotka) na područje podsticanja posledica nejednakosti u raspodeli dohotka, podsticanja strukturne transformacije razvojem potpuno novih i modernizacijom postojećih delatnosti radi poboljšanja kvaliteta proizvoda i redukcije troškova.[201]

Međutim, spoj cikličnog pada proizvodnje, snažnog rasta proizvodnih troškova, rasta neiskorišćenosti proizvodnih kapaciteta, pada produktivnosti rada i efikasnosti investicija, visoke inflacije i nesposobnosti i niske stope privrednog rasta doveli su do paralize državne regulacije privrede i do gubljenja poverenja u državno prisustvo u ekonomskom i socijalnom životu. Podbacila je i primena kejnzijanske koncepcije u prevladavanju nestabilnosti. Zakazali su i privredni programi, koji su budžetski finansirani, a podbacili su i modeli budžetskog planiranja i prograimranja (koji nisu doprineli usaglašavanju konkurentskih ciljeva budžetske politike i raspodele resursa niti omogućili uravnoteženje budžeta na dugi rok). I čim su svi postojeći mehanizmi makroekonomskog upravljanja ušli u krizu, budžetsko planiranje i programiranje je potisnuto u drugi plan. Na scenu istupaju mehanizmi za precizno podešavanje privrede, koji osiguravaju transparentnost državnih mera u okviru tzv. New

[200]Dr M. Jakšić, Intervenističko i tržišno uspostavljanje privredne ravnoteže, Marksizam u svetu 7-8/88.
[201]Dr S. Adžić, Makroekonomsko regulisanje i upravljanje privredom u tržišnim uslovima, Ekonomika 3/93, str. 49-50.

laisser faire eksperimenta. Time je definitivno supstimiran kejnzijanski model deficitarnog finansiranja (kao instrument stimulisanja rasta i zaposlenosti) modelom tzv. srednjoročne finansijske politike, koji polazi od uravnoteženog budžeta, kao mehanizma za podsticanje dugoročnog neinflatornog rasta. Paralelno smanjivanje budžetskih rashoda i opterećenja privatnog sektora trebalo je da osigura povećanje ponude rada i kapitala, povećanu sklonost produktivnom investiranju i porast proizvodnje. Tradicionalno razvijena tržišna infrastruktura i preduzetnički orijentisana kultura reprezentovale su shodnu osnovu za reprivatizaciju socijalnih i javnih funkcija. Povezana politokratija sa monopolističkim kapitalom smislila je nove stavke u budžetskoj strukturi u vidu direktnih subvencija za pokrivanje gubitaka privrednog sektora u industriji i bankarstvu. Opušteni dizgini budžetskog finansiranja dopunjeni su restriktivnim monetarnim politikama da bi se ograničili inflacioni uticaji fiskalnih deficita javnog sektora industrijski razvijenih zemalja.[202]

U makroekonomsku regulaciju uključeno je upravljanje industrijskim razvojem, koje implicira relativno nedefinisanu industrijsku politiku (koja podrazumeva inovativnu delatnost države na strukturnom prilagođavanju). Nova uloga države u promociji industrijskog razvoja zahtevala je integrisani koncept planiranja razvoja preduzetničke, marketinške i organizacione faze, u razvoju i rastu industrijskih preduzeća. U tom kontekstu, država je omogućila ostvarivanje pet grupa ciljeva industrijske politike, i to: (1) prva grupa ciljeva obuhvatala je rekompenzaciju troškova strukturnog prilagođavanja, koji su vezani za osvežavanje novih delatnosti, za reorganizaciju postojećih firmi, za osnivanje novih preduzeća, za gašenje određenih industrijskih kapaciteta, za inoviranje proizvodnih programa i tehnoloških dostignuća, (2) druga grupa ciljeva odnosila se na formiranje ciljnih segmenata svetskog tržišta, na razvoj industrijske infrastrukture i na lociranje komparativnih prednosti za određena industrijska preduzeća, (3) treća grupa ciljeva implicirala je unapređivanje istraživanja i razvoja, razvoj novih tehnologija i postojanje novih proizvoda, (4) četvrta grupa ciljeva podrazumevala je razvoj organizacione strukture, osnivanje malih i srednjih preduzeća i povećanja mobilnosti, kapitala, radne snage i preduzetništva, i (5) peta grupa ciljeva inkorporirala je ravnomeran regionalan i strukturni razvoj, razvoj kadrova i unapređenje menadžmenta. Konačno, država je „nevidljivo“ pripomogla realizaciji integralnim programima prestruktuiranja i razvoja industrije na principima globalizacije poslovnih aktivnosti, diversifikacije proizvodnje, modernizacije opreme, koncentracije kapitala i restrukturiranja strukture kapaciteta.[203]

Predimenzionirani javni sektor (sa širokom strukturom državne svojine), preopterećen zastarelim kapacitetima, redukovanom konkurencijom, suspenzijom mehanizma tržišta, visokim gubicima, suboptimalnom alokacijom resursa, niskom efikasnošću ulaganja, slabim reagovanjem na promene u okruženju i konfliktnim ciljevima razvoja, uslovio je inovaciju mehanizma državne regulacije. Država je, u novim uslovima, obezbeđivala ekspertize za strukturno prilagođavanje, stimulativne mere za pramenu tehnologija procesa i proizvoda (državne garancije za komercijalne

[202]G. Abraham - Frois, Dynamique economigue, Dalloz, Paris, 1991.

[203]Dr S. Komazec, dr Ž. Ristić i dr J. Kovač, Savremene teorije stabilizacione politike, ABC Glas, Beograd, 1993.

kredite, poreske olakšice, kreditiranje pod povoljnim uslovima, otkupljivanja firmi, zatvaranje nacionalnih kapaciteta), finansiranje programa prekvalifikacije radnika i rukovodećeg personala, i podrška programa redukcije zaposlenosti (nepovratnu pomoć u obliku doprinosa za prevremeno penzionisanje i jednokratne naknade za vremensko premošćavanje perioda do obezbeđenja novog posla, kreditiranje pod povoljnijim uslovima za samozapošljavanje). Tome se, po pravilu, dodaje denacionalizacija prirodnih monopola, delimična privatizacija zdravstvene zaštite i penzionog osiguranja, i stvaranje miljea za razvoj recesionih kartela/fondova za prestrukturiranje i državnoprivatnih preduzeća u konkurentnim delatnostima i njihovo uključivanje u tržišnu privrednu strukturu.[204]

Moderna državna intervencija može se podeliti na (1) kratkoročno konjunkturno regulisanje posredstvom anticiklične politike i na (2) ekonomsko regulisanje u cilju obezbeđivanja relativno stalnog i dinamičnog razvoja na srednji i dugi rok. „U načelu, ceo model državnog regulisanja zasniva se na vođenju ekonomske politike koja treba da obezbedi kvazimakrostatičku ravnotežu unutar koje se realizuje mikrostatička ravnoteža privrednih subjekata na osnovu mehanizma slobodnog tržišta. Pojam kvazistatičke makroravnoteže proističe iz potreba integracije elemenata razvoja na srednji i dugi rok, kako bi se održala dugoročna makroekonomska ravnoteža, a koja, pre svega, obuhvata potrebe za strukturnim prilagođavanjem i tehnološkim razvojem u cilju održavanja i sticanja globalne konkurentnosti. Stoga, u savremenim uslovima makroekonomsko planiranje predstavlja logičan i konzistentan deo tržišne privrede. Ono obuhvata i vođenje ekonomske politike, jer makroekonomsko planiranje i ekonomska politika funkcionišu kao jedinstveni sistem i predstavljaju konjunkturne mehanizme tržišnim mehanizmima“.[205]

Rekonstrukcija mehanizma državnog regulisanja u razvijenim tržišnim privredama nije dovela do potpunog demontiranja uloge države u programiranju ekonomsko-socijalnih ciljeva i vođenju makroekonomske politike. Novoinstalirana uloga države u upravljanju ekonomijom povezana je sa procesom usavršavanja mehanizama monetarne i fiskalne politike, industrijske i ekološke politike, strukturne i tehnološke politike, spoljnotrgovinske politike i politike dohotka. U epicentru makroekonomske regulacije aktivnost države je pomerena sa neokejnzijanske koncepcije regulisanja ukupne tražnje na strukturnu rekonsutrukciju privrede, dinamiziranje proizvodnje i investicija privatnog sektora, razvoj konkurentnosti, prilagođavanje, deregulaciju, privatizaciju i liberalizaciju.[206]

Moderni svet se nalazi u zemljama ozbiljnih metamorfoza, a suočava se i sa ukupnim ekonomskim problemima, koji dobijaju nova obeležja i drugačije oblike ispoljavanja. Pred novu makroekonomsku teoriju se, stoga, kontinuirano postavlja težak zadatak iznalaženja mogućih mehanizama uravnoteženja ekonomskih tokova i obezbeđenja dinamičke privredne ravnoteže, koja se ostvaruje na višem nivou privrednog rasta.

---

[204]Dr S. Hadžić, op. cit., str. 53.
[205]Ibidem, str. 53.
[206]D. M. Kreps, A Conors in Microeconomic Theory, London, Harvester Wheatsheaf, 1990.

Osnovni problem savremene makroekonomske teorije nalazi se još uvek u nemogućnosti ostvarivanja konzistentnog spoja mikroekonomije, koja sledi Walrasa i makroekonomije koja sledi Keynesa.[207] Nemogućnost spajanja valrasovske mikroekonomije i kejnzijanske makroekonomije posledica je ili teorijske nekonzistentnosti ili pojave novih kauzaliteta. Zbog toga se smatra da između makroekonomske opčinjenosti troškovima i makroekonomskog pesimizma njegovom koordinirajućom ulogom postoje samo tri mogućnosti, i to: (1) neoklasična sinteza Semuelsonovog tipa (koja privredi pristupa „odozdo" i „odozgo" da bi se razumeli mehanizmi njenog funkcionisanja), (2) nova klasična makroekonomija (koja makroekonomiju objašnjava mikroekonomski) i (3) prilagođavanje mikroekonomije makroekonomiji (koja uključuje nesavršenosti u privredi i imperfektnosti na tržištu).[208]

[207]Begg. Eeonomics, Me Grow-Hill, N. York, 1994.

[208]O. Blanshard, R. Dumbuscb, P. Kregman, R. Lavand i L. Summers, Reform in Eastern Europe, Report of the NIDER World Economic Group, november 1999.

DRUGI DEO

EKONOMIJA JAVNIH RASHODA

Blagostanje jedne zemlje ne zavisi od obilnosti prihoda,
ni od čvrstine njenih gradova, ni od lepote njenih građevina,
nego od broja obrazovanih sinova - ljudi od dara, znanja i karaktera.
Tu leži pravi interes i prava njena moć i snaga.

Luter

Mi nismo bogatiji u realnom izrazu pukom kreacijom
finansijske aktive i pasive. To su samo papiri ili zapisi na
ekranima kompjutera, koji svedoče o kreditu ili ulaganju
novca. Društvo povećava bogatstvo štednjom i na taj način,
povećavanjem realne količine imovine, jer samo ta imovina
omogućava privredi da proizvodi više roba i usluga u budućnosti.

P.S. Rose

U nauci svi se mi uzajamno dopunjavamo
i potrebni smo jedni drugima...
Nauci su potrebne sve vrste ljudi –
kažem ovo radije nego
nauka može da podnosi sve vrste ljudi...
Monistički pritisak predstavlja stvarnu opasnost u nauci.

A. H. Maslow

Glava I
UPRAVLJANJE JAVNIM POTREBAMA I MENADŽMENT JAVNIH RASHODA

1. JAVNE POTREBE

Društvene potrebe se zadovoljavaju uslugama koje se koriste u podjednakom obimu,[209] budući da se ove potrebe ne zadovoljavaju putem tržišta, cena i preferencija potrošača. Ljudi koji ne plaćaju za usluge ne mogu biti isključeni[210] iz koristi koje proističu iz upotrebe javnih potreba, jer su koristi nezavisne od doprinosa korisnika usluga. Društvene potrebe su, po pravilu, kolektivne, koje se, preko mehanizama alokacije javnih rashoda i poreza, svode na tzv. "priznate potrebe",[211] koje se zadovoljavaju proizvodnjom društvenih dobara.[212]

U ekonomskoj teoriji se obično pravi razlika između tzv. čistih i nečistih društvenih dobara.[213] Kod nečistih društvenih dobara korist je na raspolaganju svima i svakom pojedincu u društvu (jer ponuda nije deljiva, a i princip isključenja ne važi). Koristi društvenih dobara se ne ograničavaju na kupca niti potrošnja pojedinaca znači redukciju potrošnje za druge. Na strani ponude društvenih dobara karakteristični su sledeći faktori:[214] nedeljivost ponude, nedelovanje isključujućeg principa, uticaj spoljnih i unutrašnjih komponenata, nemogućnost utvrđivanja preferencije na tržištu,

---

[209]R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973. god. st. 7

[210]Kod individualnih potreba prisutan je princip isključenja.

[211]Musgrave, op. cit., st. 11.

[212]U literaturi nalazimo upotrebu brojnih termina: javna dobra (public goods Herber), društvena dobra (social goods Musgrave), kolektivna dobra (collective consumption goods Samuelson i biens collectifs Sapona), pa prema tome, i na javne potrebe (public wants, les besoins publics) i na javnu potrošnju (public consumption ili public expenditure) itd. (B. R. Herber, Modern Public Finance: The Study of Public sector economics, R. D. Unwin, 1971, st..21, R. Musgrave, The Theorv of Public Finance, Mc Graw-Hill,1959 st. 2.; P. A. Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditore, Review of Economics and Statistics, novembar 1954, st. 18., B. Soporta, Contribution Methodologique a l'etude de loffre des services minicipaux. R. S. F., april-jun 1971. st. 21-36. Gmy Terny, Economie des services collectifs et de la depance publique, Paris, Dunod, 1971, st. 51. i 94.; B. S. Sahni, Public Expenditure analysis, Rotterdam University Press, 1972; I. U. Burkhead, Public expediture, Chicago, Aldine-Atherton, Inc. Graw-Hill, 1970. st. 2. A. Wolfelsperger, Les biens collectifis, P. U. F., Paris 1975. st. 35-60., L. Hey, Economics of Public Finance, Pitman, Oxford, 1972, st. 4-5. i 123-125.

[213]P.A. Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, novembar, 1954. i R. A. Musgrave, The Thoery of Public Finance, Mc Graw-Hill, 1959. st. 9-10.

[214]J. G. Head, Public Goods and Public Policy, Public Finance 3/62. st. 197-220. i Merit Goods and Revisited, Finanzarchiv 2/69. st. 254-258. i dr M. Bešter, O finalnem oziroma medfaznom značaju družbenih služb, Ekonomska revija, 1-2/70. st. 41-47.

i problem određivanja "pravog" obima potrošnje i alokacije društvenih proizvoda za zadovoljavanje potreba.[215] Porezi, kao cena društvenih dobara, stoga, moraju biti alocirani u funkciji, ostvarenja ravnoteže i reprodukovanja ekonomske strukture.

Kod tzv. nečistih društvenih dobara, za razliku od čistih društvenih dobara (koja nisu predmet ponude i tražnje na tržištu), moguće je sresti deljivu ponudu i cenovno isključenje iako društvo reguliše njihovu produkciju i cenu (kultura, obrazovanje, zdravstvene usluge, npr.), kao i preferencije korisnika (potrošača) usled iracionalnosti ponašanja potrošača i indiferentnosti prema pojedinim korisnicima.

Nematerijalni elementi društvenog standarda, po prirodi, razvrstavaju se u dve grupe potreba: opštedruštvene i zajedničke potrebe. Prve su opšteg karaktera i ne mogu se deliti među korisnicima. Delatnost društvene uprave, delatnost društveno-političkih organizacija i delatnost odbrane su delatnosti od opšteg društvenog značaja i od posebnog društvenog interesa. Rezultati rada u ovim delatnostima su opšte-društvena dobra za sve članove društvene zajednice. Usled toga, pogrešno je ove delatnosti tretirati kao svojevrsnu društvenu režiju, koja apsorbuje znatan deo viška rada radnika u materijalnoj proizvodnji.

Za razliku od zajedničkih potreba, opštedruštvene potrebe ne mogu se individualizovati, deliti među korisnicima i kroz cenu naplaćivati niti se mogu prevesti na princip protivnaknade, protivčinidbe i pojedinih preferencija korisnika. Ove potrebe imaju atribut opštosti i podjednako su dostupne svim članovima društvene zajednice u jednakom obimu. Za ovaj tip potreba karakteristični su visoki društveni prioriteti, širi društveni interesi, širi krug korisnika usluga javnog karaktera, elementi primarne prinude u nadoknađivanju troškova plaćanja poreza i obligatnosti u korišćenju usluga delatnosti od opšteg društvenog značaja, i elementi društvene režije. U procesu zadovoljavanja opštedruštvenih potreba nije moguća razmena radnih ekvivalenata niti je moguće definisati jedinicu usluge i pojedinačnog korisnika, jer su usluge nedeljive. Konačno, rezultati rada u delatnosti opštedruštvenog karaktera su opšta društvena dobra za sve članove zajednice.[216]

Drugi tip potreba je područje zajedničkih potreba, u kome egzistira princip jednakosti, solidarnosti, uzajamnosti, korisnosti, deljivosti, preferentnosti ili indiferentnosti interesa i zajedništva. Obrazovanje je, pre svega, elemenat društvenog standarda, atribut razvoja ličnosti, uslov zapošljavanja, osnov ličnog dohotka, potencija izjednačavanja na lestvicama kvalifikacione strukture i bitan faktor društveno-ekonomskog razvoja. Socijalna komponenta (socijalna zaštita dece, omladine, porodice, nezaposlenih, starih, iznemoglih i nezbrinutih lica), nadalje, reprezentuju materijalnu garanciju minimuma životnog standarda određenih kategorija stanovništva. Deca, omladina i porodica, kao reproduktivna osnova društva, u duboko humanom

[215]Dr Ž. Ristić i dr S. Komazec, Menadžment ljudskih resursa, ABC Glas, Beograd, 1993.

[216]R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973, st. 7-13. i 69-71., dr M. Bešter, Specifično tržište slobodne razmene rada, u "Sistem društvenog finansiranja", Informator, Zagreb. 1977. st. 120. i Grupa autora, Sistem društvenog finansiranja, Ekonomski institut, Zagreb 1981, st. 23-28., J. E. Head, Public Goods and Public Policy, Public Finance 3/62, st. 147/-220. i P. A. Samuelson, The Pure Theorv of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, novembar 1954, st. 218-226.

društvu ne treba da osete istorijske korene socijalne razlike i društvene nejednake šanse u životu ili otuđenost generacije.[217] Radno sposobno stanovništvo koje nije uključeno u društveno-ekonomska zbivanja putem zaposlenosti, iz bilo kojih razloga, ostaje van društva, van radnog potvrđivanja u društvu. Okrenuto prozorima biroa zapošljavanja (pošto je pred vratima red) i uprtim setnim očima u novinske stupce oglasa radnih mesta (pošto se (ne) traži odgovarajuća kvalifikacija), neaktivno radno sposobno stanovništvo, u većoj ili manjoj meri, podleže socijalnoj patologiji ili pasoškom viziranju. Solidarnost i uzajamnost, kao društvene vrednosti u oblikovanju životnog standarda, socijalno zbrinjavanje starih, iznemoglih i lica bez izvora prihoda, politikom invalidsko-penzijskog osiguranja i politikom socijalne pomoći, izraz je društvene garancije boljih uslova života u materijalnom smislu. Ali, produžavanje životnog veka implicira i aktivan stav društvene zajednice prema ovom segmentu stanovništva, kako se ne bi određeni pojedinci osećali odbačenim, zaboravljenim, otuđenim, suvišnim i izgubljenim i nakon uloženog rada i ostvarenih rezultata rada u toku radnog veka.[218] Iznalaženje novih aktivnosti i društvenih funkcija je posebna društvena briga, pogotovu demokratskog društva, kao antitetza kapitalističkim i etatističkim društvima sa privatizovanim, otuđenim, usamljenim, odbačenim i suvišnim ličnostima.[219]

Za razliku od opštedruštvenih potreba, zajedničke potrebe, koje se zadovoljavaju uslugama društvenih i socijalnih delatnosti, karakterišu kolektivni oblik korišćenja, zajednički interes korisnika i davalaca usluga, ekvivalentna razmena radnih ekvivalenata (rezultata rada), širi krug stvarnih ili potencijalnih korisnika, identifikacija pojedinačnih ili grupnih usluga i solidarnosti. Kod ovih usluga prisutan je neposredan lični i zajednički interes i korist koja proističe ne samo iz uticaja usluga na unapređenje materijalne proizvodnje (usluge međufaznog karaktera). U sferi zajedničkih potreba evidentna je neprimenljivost principa isključenja (jer korisnici usluga koji ne doprinose plaćanju ne mogu biti isključeni iz koristi isto kao što i platioci doprinosa ne moraju koristiti usluge). Korist je, dakle, nezavisna od doprinosa, jer se potrebe na principu solidarnosti mogu uživati i bez plaćanja doprinosa. Na području društveno verifikovanih, ekonomski sankcionisanih, socijalno srazmernih i finansijski "priznatih" zajedničkih potreba (kao i usluga društvenih i socijalnih delatnosti), prema tome egzistiraju principi jednakosti, solidarnosti, uzajamnosti, korisnosti, deljivosti, preferentnosti, interesa i zajedništva, budući da su ove potrebe i usluge uslov stvaranja nove društvene skale vrednosti, uslov razvoja socijalne ličnosti, uslov demokratskog načina proizvodnje i potrošnje, izraz socijalne sigurnosti radnih ljudi i građana, faktor porasta produktivnosti rada, dohotka, društvenog i životnog standarda, i faktor društvenog, ekonomskog i socijalnog razvoja. Konačno, u sferi zajedničke potrošnje, skalu preferencija (ili indirektnosti), tipične sklonosti u kategorizovanim potrebama, stepen zadovoljenja potreba i način rasporeda troškova na korisnike

[217]Dr J. Đorđević, Nauka prema društvenim najednakostima, u "Kritika socijalnih razlika", "Komunist", Beograd, 1972, st. 36.
[218]J. Fourastie, Civilizacija sutrašnjice, Naprijed, Zagreb, 1968. st. 56-76.
[219]R. Rihta, Civilizacija na raskršću, "Komunist", Beograd, 1972. st. 148-206. i dr. M. Pećujlić, Horizonti revolucije, Institut za političke studije Fakulteta političkih nauka, Beograd, 1970. st. 361-373.

utvrđuju zajedno, ravnopravno, ugovorno, demokratski, planski, javno i neposredno korisnici i davaoci usluga u okviru ili preko fondova i u neposrednim odnosima "udruživanja" sredstava, mada preferencije i raspored troškova počivaju i na društvenoj oceni i principu ekonomske sposobnosti, uz prisustvo elemenata supsidijarne prinude, naročito u delatnostima od posebnog društvenog interesa.[220]

Zajedničke potrebe svojim društvenim implikacijama i ekonomskim efektima prevazilaze uski finansijski tretman. Mnogoznačne su funkcije zajedničkih potreba: formiranje činilaca razvoja proizvodnih snaga, podizanje društvene produktivnosti rada, povećanje životnog standarda, ublažavanje socijalnih nejednakosti, postizanje materijalno-socijalne sigurnosti, povećanje tempa privrednog rasta, itd. Razvoj zajedničkih potreba, stoga, treba posmatrati kao suštinski deo vizije izgradnje novog tipa društva i društvene nadgradnje, budući da predstavljaju komponentu posrednog ili neposrednog, uspostavljanja određene ravnoteže između materijalnih i nematerijalnih faktora ekonomskog razvoja. Zajednička potrošnja sadrži početne, embrionalne oblike raspodele prema potrebama i predstavlja protivtežu širenju socijalnih diferencijacija, kao rezultat nagrađivanja prema radu i tržišnih principa privređivanja. Zajednička potrošnja, nadalje, predodređena je da osigurava i potpomaže svestraniji razvoj socijalne ličnosti, zadovoljavanja njenih autentičnih potreba, da unosi značajne elemente humanizacije u područje potrošnje i da formira nove obaveze života i novi tip građana. Zajednička potrošnja, takođe, vrši ulogu egalizirajućeg faktora, koji deluje u pravcu ublažavanja razlika u životnom standardu, relativizovanje regionalnih konflikata u nivou zadovoljavanja zajedničkih potreba, redukovanja razlika između sela i grada i eliminisanja socijalnih razlika između jednakih.[221] Zajednička potrošnja, isto tako, posredstvom organizovane mreže društvenih delatnosti snabdeva privredu neophodnim elementima za sopstveni razvoj u obliku novih stručnih znanja, novih naučnih i tehničkih otkrića, novih upravljanja resursima, novih načina proizvodnje. Zajednička potrošnja podjednako je motivisana i razlozima ekonomske efikasnosti, potrebom podizanja nivoa obrazovanja, kvaliteta znanja i proizvodne sposobnosti proizvođača i ljudi. Motivisana je, dakle, zahtevima ekonomskog rasta, koji postaje funkcija obrazovanja, naučno-istraživačkog rada, tehničko-tehnološkog progresa, novatorstva i racionalizatorstva.

Zadovoljenje zajedničkih potreba vrši se na principu jednakih potreba.[222] Međutim, udeo pojedinih kategorija i socijalnih grupa stanovništva u korišćenju uslu-

---

[220]Dr V. Tričković, Životni standard u koncepciji dugoročnog razvoja, Ekonomist 1/75, str. 164- 165., dr E. Berković, Kvalitet životnog standarda, Ekonomski institut, Beograd, 1977, st. 38., dr. R. Stojanović, Društvene potrebe i društveni ciljevi, Hronologija I, 1969, st. 113-130., dr Z. Pjanić, O socijalnim potrebama, Hrejologija I 1969, st. 97-112., dr B. Šefer, Dohoci, potrošnja i živomi standard sedamdesetih godina, Ekonomski institut, Zagreb, 1972, st. 48-56., dr B. Horvat, Ljudske potrebe i strategija socijalističkog preobražaja, Gledišta 4/78, st. 261-270., S. Jakšić, Osvrt na razvoj teorije o ljudskim potrebama, Socijalna politika 5-6/76, st. 5-10. Grupa autora, Sistem društvenog finansiranja; Ekonomski institut, Zagreb, 1980, st. 24-25, i dr. M. Bešter, Specifično tržište slobodne razmene rada, u "Sistem društvenog finansiranja", Informator, Zagreb, 1977, st. 119-138. i O finalnom i međufaznom karakteru usluga društvenih službi, Socijalna politika 1/70, st. 34.

[221]Dr N. Cobaljević, O potrebi kompleksnijeg i dugoročnijeg pristupa kolektivnoj potrošnji, Ekonomska misao 1/78. st. 45-53.

[222]Dr J. Štahan, Zadaci i problemi realizacije socijalne politike, Ekonomist 2-3/78. st. 370-380.

ga društvenih delatnosti je neujednačen, budući da je ovo učešće često povezano sa materijalnim mogućnostima, kupovnom snagom, mestom stanovanja korisnika usluga, izgrađenim kapacitetima davalaca usluga itd. Korišćenje usluga obrazovanja, kulture, zdravstva i nauke, prema tome, nije rezultat samo prava na upotrebu tih usluga. Dugoročan je proces stvaranja približno jednakih šansi za sve korisnike usluga, što je osnovni preduslov ujednačavanja socio-ekonomskih nejednakosti i porasta društvenog blagostanja građana.

1.1. Javni rashodi: podela i klasifikacija

U savremenoj finansijskoj teoriji po pravilu se najpre razmatraju javni rashodi, a potom javni prihodi kojima se faktički pokrivaju budžetski rashodi, odnosno troškovi alimentiranja javnih funkdja države i paradržavnih entiteta. To se, uglavnom, čini zbog toga što se javni rashodi javljaju kao finansijska personifikacija javnih potreba ili kao sinonimno tretiranje javnih funkcija. Stoga se u budžetima industrijski razvijenih zemalja OECD najpre planiraju izdaci (troškovni) države, a zatim javni, odnosno fiskalni prihodi za njihovo pokriće u toku fiskalne godine. Takav pristup funkcioniše i u slučaju jugoslovenskih društvenih finansija, pošto se, iz gore navedenih razloga, primenjuje identična metodologija planiranja društvenih rashoda opšte i zajedničke potrošnje na svim nivoima DPK i fondova u skladu sa globalnim proporcijama raspodele nacionalnog dohotka.

Društveni rashodi u osnovi služe finansiranju društvenih funkcija DPK i fondova, odnosno finansiranju optedruštvenih i zajedničkih potreba. U procesu finansiranja društvenih potreba, javni rashodi simultano obavljaju i alokativnu, redistributivnu, stabilizacionu i razvojnu funkciju, odnosno brojne ciljeve i zadatke u društvenoj reprodukciji. U finansijskoj literaturi, društveni rashodi se uobičajeno klasifikuju i dele na:[223]

1. redovne i vanredne,
2. rentabilne i nerentabilne,
3. produktivne i neproduktivne,
4. funkcionalne, investicione i transferne,
5. novčane i naturalne,
6. rashode užih i širih društveno-političkih kolektiviteta, i
7. rashode opšte i zajedničke potrošnje, što zavisi od prihvaćenih kriterijuma sistematizacije rashoda.

Redovni i vanredni rashodi se međusobno distanciraju sa stanovišta vremena i mogućnosti ili nemogućnosti predvidljivosti. Redovni rashodi se, po pravilu, redovno javljaju kod DPK i fondova za pokriće njihovih Ustavom utvrđenih društvenih funkcija. Pored toga, redovni rashodi se predviđaju unapred i na standardan način u budžetima DPK i finansijskim planovima fondova. Za razliku od redovnih rashoda,

---

[223]Opširnije o tome vidi: Dr Božidar Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983, str. 452-456. I Dr A. Perić, Financijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1974, str. 62-69.

vanredni rashodi se javljaju u izuzetnim situacijama i povremeno bez anticipativnog predviđanja.

Rentabilni rashodi se uglavnom svode na tzv. investicione rashode proizvodnog tipa koji se alimentiraju iz budžeta DPK, dok se nerentabilni rashodi uobičajeno svode na tzv. administrativne rashode DPKi fondova.

Produktivni rashodi u osnovi anglobiraju privredne investicije iz budžeta DPK i transferne rashode sa ekonomskom namenom, dok neproduktivni rashodi obuhvataju sve ostale rashode društvene režije (npr. lični i materijalni rashodi).

Funkcionalni, investicioni i transferni rashodi odnose se na tekuće, operativne, administrativne – lične i materijalne rashode (funkcionalni) DPK i fondova, na investicije u privredi iz budžeta DPK i neprivredne investicije DPK i fondova (investicioni) i na ekonomske i socijalne transfere (transferni rashodi).

Rashodi užih i širih društveno-političkih kolektiviteta odnose se na društvene rashode lokalnih, federalnih i saveznih (centralnih) nivoa opšte i zajedničke potrošnje.

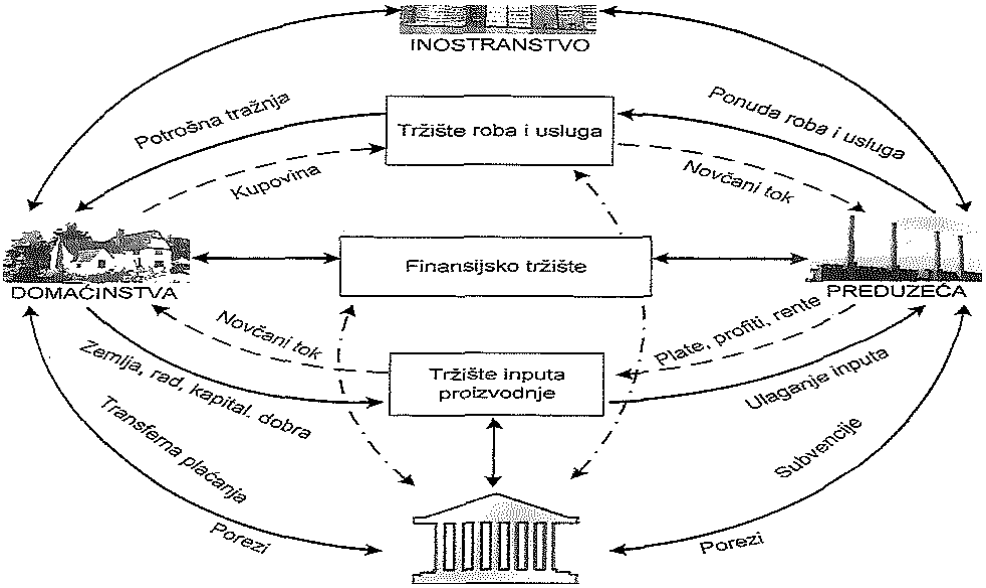
Konačno, rashodi u novcu i naturi po pravilu formalno figuriraju, pošto se u savremenim uslovima društveni rashodi obavljaju isključivo u novcu.

Uz to valja spomenuti i klasifikaciju društvenih rashoda po objektu i subjektu, koja se po pravilu svodi na grupisanje rashoda po namenama i oblastima, te u suštini reprezentuje svojevrsnu strukturnu projekciju društvenih rashoda u jugoslovenskoj finansijskoj praksi.

U savremenoj fiskalnoj teoriji i praksi karakteristične su još dve sistematizacije (klasifikacije) javnih rashoda, i to: klasifikacije MMF i klasifikacija OECD. Međunarodni monetami fond klasifikuje javne rashode po funkcionalnom i ekonomskom kriteriju. Strukturu rashoda po funkcionalnoj klasiflkaciji javnih rashoda komponuju (1) rashodi javnih službi, (2) rashodi odbrane, (3) rashodi školstva, (4) rashodi zdravstva, (5) rashodi socijalnog osiguranja, (6) rashodi stanovanja, (7) rashodi komunalnih usiuga, (8) rashodi ekonomskih funkcija države i (9) rashodi ostalih funkcija. Strukturu rashoda po kriterijumu ekonomskih funkcija (namena) pak čine (1) rashodi za javne nabavke dobara i usluga (uključuju i plate zaposlenih u javnom sektoru i državnim službama), (2) transferni rashodi (ekonomski i socijalni transferi, i interbudžetski transferi), (3) rashodi na ime kamate na javni dug, (4) kapitalni javni rashodi i (5) transferni rashodi u korist inostranstva.

Na kraju, po metodologiji OECD, javni rashodi se sistematizuju na (1) tradicionalne javne rashode, (2) rashode socijalne države i (3) rashode mešovite privrede. Tradicionalni javni rashodi obuhvataju rashode na ime „proizvodnje“ i distribucije javnih dobara (odbrana i javne službe). Rashode socijalne države komponuju rashodi na ime „proizvodnje i distribucije zajedničkih dobara (nauka, obrazovanje, zdravstvo, stanovanje i zajedničke službe) i rashodi na ime socijalnih primanja (penzije, bolovanja, porodični dodaci i dodaci nezaposlenim). U rashode tzv. mešovite privrede, konačno, spadaju rashodi na ime ekonomskih usluga (promet kapitala i subvencije) rashodi na ime kamate na javni dug i rashodi na ime neto pozajmica.

TOKOVI PRIHODA I RASHODA



DRŽAVA: Kružni tok dohotka. *Ekonomija javnih rashoda.*

SHEMATSKI PRIKAZ KLASIFIKACIJE JAVNIH RASHODA PO METODOLOGIJI OECD

OBLICI RASHODA	**Austrija**	**Danska**	**Francuska**	**Nemačka**	**Italija**	**Japan**	**Holandija**	**V. Britanija**	**SAD**
TRADICIONALNI									
I Javna dobra	6,8	8,0	7,5	6,8	7,0	4,2	-	7,7	8,4
1. Odbrana	2,6	2,6	3,8	2,9	2,0	0,9	3,3	4,5	4,7
2. Javne službe	4,2	5,4	3,7	3,9	5,0	2,3	19,4	3,2	3,7
SOCIJALNA DRŽAVA									
II Zajednička dobra	11,7	17,4	16,0	14,3	14,0	12,5	-	13,6	10,2
1. Obrazovanje	5,7	8,4	5,9	5,2	6,1	4,9	7,0	5,1	5,7
2. Zdravstvo	4,7	5,7	6,4	6,8	6,0	4,7	6,6	4,4	3,7
3. Stanovanje	04,	1,6	2,8	1,4	1,5	2,4	-	3,5	0,4
4. Zajedničke službe	0,9	1,7	0,9	0,9	0,4	0,5	-	3,5	0,4
III Socijalna primanja	7,4	16,4	17,2	16,7	15,8	6,9	17,7	9,1	7,8
1. Penzije	5,6	8,1	11,3	12,6	13,1	4,7	12,9	6,5	6,7
2. Bolovanja	0,2	1,2	1,2	0,6	0,8	0,1	1,4	0,4	0,1
3. Porodični dodaci	0,7	1,2	2,2	1,2	1,2	1,6	2,0	1,4	0,5
4. Pomoć nezaposleni	0,8	5,1	1,9	1,4	0,6	0,4	1,0	0,7	0,4

MEŠOVITA PRIVREDA									
IV Ekonomske usluge	3,9	5,3	3,9	4,9	7,5	6,0	-	3,6	3,2
1. Operacije u kapitalu	1,8	-	1,0	2,0	2,8	3,6	-	1,2	0,7
2. Subvencije	0,7	-	1,5	1,6	2,5	1,2	-	1,0	0,2
3. Ostalo	1,4	-	1,4	1,3	2,2	1,1	-	1,5	2,
V Kamata na javni dug	3,4	5,3	2,2	2,2	7,2	3,6	5,4	4,6	2,7
VI Reziduati	0,7	7,1	2,4	4,4	-0,3	1,3	1,7	4,6	0,5
VII Neto pozajmice	0,2	-7,1	-1,8	-3,9	-11,7	-4,4	-5,3	-3,2	-0,2
VIII UKUPNI JAVNO RASHODI	33,9	59,5	49,2	49,3	51,2	34,5	61,1	43,2	32,8

Izvor: OECD, France, Ëudes, économiques, Paris, juni 1986, str. 26.
NAPOMENA: Podaci su prezentirani u vidu procenata javnih rashoda od društvenog proizvoda u 1981.

SHEMATSKI PRIKAZ KLASIFIKACIJE JAVNIH RASHODA PO METODOLOGIJI MMF

KLASIFIKACIJA JAVNIH RASHODA PO FUNKCIJAMA	KLASIFIKACIJA J AVNIH RASHODA PO EKONOMSKIM TIPOVIMA
1. Javne usluge 2. Odbrana 3. Obraovanje 4. Zdravstvo 5. Socijalno osiguranje i blagostanje 6. Stanovanje i zajednički život 7. Ostale komunalne i socijalne usluge 8. Ekonomske usluge države 9. Ostali rashodi	I Tekući javno rashodi 1. Kupovna dobra i usluge 2. Plate i nadnice 3. Ostali rashodi za dobra i usluge II Transferni javni rashodi 1. Kamata na javni dug 2. Subsidije i ostali tekući tarnsferi 3. Transferi ostaslim nivoima javne vlasti 4. Transferi prema inostranstvu III Kapitalni javni rashodi 1. Formiranje fiksnog kapitala
UKUPNI JAVNI RASHODI	UKUPNI JAVNI RASHODI

Izvor: MMF, Government Finance Statistics, Yearbook, vol. X, 1986. str. 34.i 36.

Za ekonomsku analizu, klasifikacije javnih rashoda po metodologiji MMF i OECD su izuzetno korisne iz razloga što analitičaru pružaju egzaktne kvalitativne informacije o obimu, strukturi i dinamici javnih rashoda. U tom smislu, valjalo bi i našu metodologiju praćenja i prikazivanja društvenih rashoda opšte i zajedničke potrošnje prilagoditi svetskoj metodologiji.

2. KONCEPCIJE O PRIRODI JAVNIH RASHODA

U finansijskoj literaturi, koncepcije o prirodi javnih, odnosno društvenih rashoda po pravilu su u neraskidivoj vezi sa koncepcijama o ekonomskoj i socijalnoj ulozi države u društvenoj reprodukciji, i javnim funkcijama države u društveno-političkoj nadgradnji. U klasičnoj finansijskoj teoriji država je observirana kao neproduktivan faktor koji remeti privrednu aktivnost individualnih preduzetnika. U skladu sa tadašnjom teorijom o nereproduktivnim javnim rashodima, državna delatnost, kao

potrošačka sfera materijalnih dobara i usluga, imala se maksimalno ograničavati. Doktrina liberalnog kapitalizma sa izrazito negativnim stavom o državnoj intervenciji, odnosno o mešanju države u ekonomske tokove reprodukcije, težila je zapravo svođenju javnih rashoda na najmanje moguću meru.

Savremena finansijska teorija gradila je sopstvenu potpuno novu koncepciju na bazi kritike bazičnih postulata klasične koncepcije o prirodi javnih rashoda. Naime, savremena doktrina više ne pridaje apsolutnu superiornost privatnoj inicijativi u upravijanju privrednim poslovima, pošto akcentira i značaj države i javnog sektora u nacionalnoj privredi. I, pošto država postaje vlasnik dela sredstava za proizvodnju, to javni rashodi gube svoj dotadašnji neproduktivni karakter. Formira se, na taj način, teorija o reproduktivnim javnim rashodima. Samim tim, na scenu stupa državna intervencija, koja, preko fiskalnih prihoda i budžetskih rashoda, preraspodeljuje društveni proizvod u korist lične potrošnje (ekonomski i socijalni transferi) i investicione potrošnje (Javne investicije), s jedne strane, i podstiče privredni rast i zaposlenost (selektivna fiskalna politika i poreske beneficije) s druge strane. U tom sklopu, država sa svojim budžetskim rashodima, postaje važan faktor ekonomske i socijalne stabilizacije i privrednog razvoja u skladu sa novoinstaliranom teorijom o reproduktivnim javnim rashodima i ekonomskim intervencionizmom savremene države.

Za razliku od koncepcije o prirodi državnih rashoda u istočno-evropskim zemljama, u našem društvu razvila se koncepcija o finalnom i međufaznom karakteru društvenih rashoda. Po ovoj koncepciji, jedna skupina društvenih rashoda vezana je za čistu javnu (opštu) potrošnju DPK, koja se u okviru budžeta javlja kao finalna potrošnja. Druga skupina društvenih rashoda vezana je za društvene delatnosti (nauka, obrazovanje, kultura, zdravstvo) koje indirektno doprinose porastu društvenog dohotkadruštvene produktivnosti i ekonomsko-socijalnom razvoju društva. Ova grupa rashoda tzv. zajedničke potrošnje nosi atribut međufaznog karaktera, pošto se dotični rashodi dugoročno efektuiraju na razvoj materijalne proizvodnje. Tome valja pridružiti i treću skupinu društvenih rashoda sa razvojnim i infrastrukturnim karakterom, koji funkcionišu u okviru fondova OPZ i fondova materijalne proizvodnje.

3. POLITIKA NEUTRALNIH I AKTIVNIH JAVNIH RASHODA

Koncepcije o prirodi javnih rashoda reprezentovale su fundamentalnu teorijsku osnovu za deriviranje politike neutralnih i aktivnih javnih rashoda iz klasične i savremene finansijske teorije. Naime, iz teorije o neproduktivnim javnim rashodima u okviru klasicne finansijske teorije deriviran je model politike neutralnih javnih rashoda. Politika neutralnih javnih rashoda je pledirala, u skladu sa klasičnom doktrinom, na neutralne, stabilne i male javne rashode države u liberalnom kapitalizmu. Ova doktrina se zapravo zalagala za takve javne rashode koji što manje remete privredna kretanja. Individualno preduzetništvo, akumulaciju i produktivnost kapitala, privrednu ravnotežu i spontanitet razvoja društvene reprodukcije. Stoga su javni

rashodi morali biti mali, neutralni, stabilni i uravnoteženi sa fiskalnim prihodima. Tako je rođeno zlatno pravilo javnih finansija – rigorozna budžetska ravnoteža nezavisna od stanja u privrednom ciklusu.

Politika aktivnih javnih rashoda derivirana je iz teorije o produkiivnim javnim rashodima u sklopu savremene finansijske koncepcije o prirodi javnih rashoda. Ova politika počiva na filozofiji državnog intervencionizma, po kojoj javni rashodi reprezentuju značajan balansirajući, korigujući i usmeravajući faktor ekonomskih tokova društvene reprodukcije. Savremena država kapitalističkog industrijski razvijenog sveta preko javnih finansija, odnosno rashoda budžeta ostvaruje čitav niz ekonomskih i socijalnih funkcija na planu alokacije privrednih resursa, redistribucije nacionalnog dohotka, ekonomske i socijalne stabilizacije, i privrednog razvoja. Iz tih razloga, javni rashodi su postali činilac u rukama javne vlasti za ostvarivanje ciljeva i zadataka tekuće i dugoročne ekonomske i finansijske politike. Politika aktivnih javnih rashoda postala je, na taj način, realnost u svim industrijski razvijenim zemljama OECD, bez kojih se ne može zamisliti proces normalnog odvijanja društvene reprodukcije. Naša postsocijalistička finansijska politika aktivnih društvenih rashoda karakteristična je za tranziciono društvo, u kome se sve više potiskuju i onako skromne ekonomske funkcije društvenih rashoda u korist korektivne i podsticajne funkcije javne potrošnje. Korektivna funkcija politike aktivnih društvenih rashoda ogleda se u korigovanju tržišne alokacije resursa, sektorskih disproporcionalnosti u privredi, ekonomskih inegaliteta u regionalnom razvoju i konjunkturnih oscilacija u tokovima društvene reprodukcije. Podsticajna funkcija finansijske politike aktivnih društvenih rashoda ogleda se pak u podsticanju privrednog rasta, bržeg razvoja nedovoljno razvijenih područja, izvoza i životnog i društvenog standarda.

4. MARKSISTIČKO UČENJE O DRŽAVNOJ INTERVENCIJI

Ekonomski intervencionizam savremene države razvio se u gotovo svim oblastima društveno-ekonomskog i socijalnog života pojedinca, privrede i društva. Savremena država danas ispoljava čitav niz funkcija u društvenoj reprodukciji preko mehanizma javnih finansija i javnog sektora čijim kanalima struji značajna materijalna snaga. Nagla ekspanzija javnog sektora u posleratnom privrednom razvoju industrijski razvijenih zemalja faktički je doprinela da država, kao vlasnik značajnog dela sredstava za proizvodnju, uđe u brojne privredne grane i sektore nacionalne privrede i da, na taj način, utiče na privrednu strukturu, vlasničke odnose, privredni rast, investicije, zaposlenost, infrastrukturu, industrijalizaciju, tehnološki razvoj, izvoz, itd. Ekspanzija javnog sektora „po širini i dubini“ produkovala je i relativno visoka učešća fiskalnih prihoda i budžetskih rashoda u društvenom proizvodu, pa čak i hronične strukturne deficite i javne dugove. Preko rastućih državnih nabavki roba i usluga, država je delovala na rast materijalne proizvodnje. Porastom ekonomskih i socijalnih transfera, javni sektor je delovao na nivo lične potrošnje, na zaštitu odredenih privrednih sektora od inflatornih udara i na razvoj defavorizovanih sektora u tržišnoj konkurenciji. Preko povećanja broja zaposlenih u

javnom sektoru, država je faktički doprinosila povećanju ukupne zaposlenosti. Javnim investicijama iz budžeta, javni sektor je ulagao u razvoj neatraktivnih sektora za biznis (infrastruktura), u otklanjanje uskih grla proizvodnje, u tehnološki razvoj i reindustrijalizaciju, u regionalni razvoj. Državna intervencija, u tom kontekstu ponude, čije odnose remete konjukturne oscilacije privrednih tokova i nepravedna raspodela dohotka.

4.1. Javni sektor u društvenoj reprodukciji: nacionalizacija versus reprivatizacija

4.1.1. Nacionalizacija i državni intervencionizam

Nacionalizacija, kao oblik ispoljavanja politike državnog intervencionizma, podelila je brojne teoretičare i praktičare.[224] Po jednima, nacionalizacija je lokomotiva izlaska iz krize, sredstvo inoviranja industrijske politike, okvir ekonomske situiranosti, prostor ekonomskog planiranja, zaštitnik defavorizovanih sektora, instrument vladine intervencije i sl. Po drugima je nacionalizacija mehanizam izolacije od inostranih partnera, deklinacije industrije, birokratizacije privrede, redukcionizma privatne svojine, itd. Stoga se i levica permanentno zalaže za nacionalizaciju, koja integriše javnu vlast i javno vlasništvo (imovina), dok se desnica po svaku cenu zalaze za denacionalizaciju javnog sektora prodajom državnih preduzeća, za inicijativu, profit i tržište.

Analizirajući državnu intervenciju, Cohen je distancirao četiri nivoa: (1) prvi nivo korespondira željenim rezultatima nacionalizacije koji se ogledaju u državnoj kontroli kapitala i socijalizaciji troškova promena industrije; (2) drugi nivo ogleda se u observaciji nacionalizacije kao sredstva zastite nacionalne industrijske svojine, odnosno imovine; (3) treći nivo ogleda se u tome što nacionalizacija postaje vektor normativne politike i novog privrednog razvoja uz pomoć državne pomoći i industrijskog planiranja, i (4) četvrti nivo u osnovi reprezentuje državu koja se definiše kao centralni akter globalne regulacije, odnosno javni sektor kao segment reprodukcije za ostvarivanje makroekonomskih ciljeva zaposlenosti, investicija, izvoza, istraživanja i razvoja.

Nacionalizacija se, isto tako, mogla posmatrati kao „relais d'influence", budući da je država mogla uticati na zaposlenost, investicije, izvoz. Kao takva, nacionalizacija je predstavljala sredstvo makroekonomske politike, pošto državnu intervenciju obogaćuje komplementarnim instrumentima. Vlada koja zaposlenost smatra svojim prioritetom i privredni rast svojim ciljem, po pravilu je svoje namere ostvarivala u javnom sektoru i posredstvom javnog sektora. Javni sektor, istovremeno, predstavljao je prostor za primenu kontraciklične konjunkturne politike.

U praksi zapadnoevropskih zemalja, nacionalizacija se svojevremeno pokazala kao lek za „sous-capitalisation", kao instrument socijalizacije troškova restrukturalizacije industrije i legitimnog transfera javnih fondova, kao operacija zaštite nacionalne svojine (imovine), podruštvljavanja kapitala i štednje, i konsolidacije industrijske baze, kao mehanizam upravijanja potražnjom i ponudom u okviru socijaliziranog

[224]E. Cohen, Nationalisation: une bonne leçon de capitalisme, Revue économique 1/86.

rasta, kao instrument zaustavljanja dezinvesticionih procesa i negativnih komparativnih prednosti zemlje, kao instrument makroekonomske i sektorske politike, itd. Iskustva politike fiskalnih podsticaja investicija i štednje, selektivnih kredita i budžetskih dotacija u kapitalu u ekonomiji javnog sektora pokazala su puno opravdanje funkcionisanje nacionalizovanih preduzeća sa indirektnim pozitivnim efektima na privatni sektor u čitavom posleratnom razvoju industrijski razvijenih zemalja. Glavno ispoljavanje ekonomskih funkdja savremene građanske države odvija se preko javnog sektora i javnih finansija. Jednofinansijski mehanizam jedan je od ključnih instrumenata ekonomske politike kapitalističke reprodukcije. Fiskalni sektor preko svojih agregata: javnih rashoda i javnih prihoda, pomaže politici alokacije privrednih resursa, politici preraspodele nacionalnog dohotka, politici ekonomske stabilizacije i politici privrednog razvoja. Državni nacionalizovani (javni) sektor i državno-finansijska politika (javne finansije) postali su ključne poluge ekonomskog intervencionizma. Rastuća uloga javnog sektora, kao oblik ingerencije vladine politike u reprodukciji, javnofinansijskog mehanizma, kao finansijskog izraza državnog inkorporiranja u ekonomske tokove, u krajnoj instanci determinisane su neophodnošću reprodukcije kapitala, ostvarenju odgovarajuće profitne mase i konzerviranju postojećih klasnih odnosa. Izvesna „socijalizacija“ vlasništva nad sredstvima za proizvodnju u suštini je prvi korak prema „socijalističkim“ produkcionim odnosima. Protivrečnost između produkcionih odnosa i proizvodnih snaga zahteva „pomoć javne ruke“ za stabilan i harmoničan rast. Državna intervencija predstavlja antitezu spontanog i stihijskog razvoja i dodatnu potenciju mehanizma funkcionisanja kapitalističke privrede. Mašinerija državne intervencije postala je sastavni, organski deo celine kapitalističkog ekonomskog sistema.[225]

Javni sektor je jedan od ključnih sektora kapitalističke privrede. Koncentrisan u baznim oblastima i u nerentabilnim segmentima za kapitaliste, sektor javnih preduzeća postao je „štićeni segment“ ekonomske politike, koji štiti privredu od deceleracije privrednih aktivnosti i deformacije tokova reprodukcije. Kao jedino „ostrvo stabilnosti“ u inflatornom okruženju, javni sektor treba da zaštrti „realnu supstancu“ kapitalizma od erozije i dalje transformacije produkcionih odnosa. Stoga buržoazija odvaja ogromna sredstva za finansiranje državnog aparata, koji treba da konsoliduje ekonomsku bazu kapitalističkog sistema i cementira poziciju vladajuće klase. Međutim, u poslednje vreme dolazi do izražaja neoliberalna ideologija, po kojoj se oseća potreba reduciranja novonaraslog javnog sektora, koji je znatno suzio prostor za manevrisanje buržoazije u sticanju profita u proizvodnim sektorima, iako je nacionalizovani sektor od vitalnog značaja za razvoj kapitalističke ekonomije sa antagonističkim protivrečnostima. Izvesne vlade (npr. Francuska) prihvatile su ove ideje. Davanje subvencija, beneficiranih kamata, kompenzacija, dotacija, zajmova, budžetskih refakcija i reduciranje poreskih tereta teže, naime, određenom priključenju privatnih preduzeća u sektor ekonomske infrastrukture i rentabilnih grana javnog sektora, što vodi smanjenju javnog vlasništva. Zbog toga je npr. u Francuskoj došlo do denacionalizacije izvesnih delova javnog sektora (auto-putevi, pošte itd.), do promena u sistemu

[225]D. Pribićević, Uzroci krize razvijenih kapitalističkih zemalja, Socijalizam 5/74, str. 438–457. i J. H. Dallemagne, La politique économique bourgeoise, Paris, 1973. str. 26–33.

finansiranja javnih potreba (stanovi) i do pojave kombinovanih preduzeća: mi – privé, sémi-public, para-public, mixte. „Okorelim eksploatatorima“, dakle, smeta dalji proces „socijalizacije„ društvene reprodukcije i rast javnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju, s obzirom na to što jačaju snage sindikata i levice.[226] Međutim, oni zaboravljaju da javni sektor obezbeđuje milionima zaposlenje i nadnice, i da, prema tome, štite ekonomsku supstancu (bazu) kapitalizma od kriznih trzavica.

Razvitak proizvodnih snaga u epohi naučno-tehničke revolucije zaoštrava protivrečnost između društvenog karaktera proizvodnje i privatno kapitalističkog prisvajanja, što dovodi do stvaranja duboke krize celokupnog sistema proizvodnih odnosa kapitalizma. Da bi se smanjilo zaoštravanje socijalnih antagonizama i stabilizovao ekonomski razvitak, vladajuća klasa pokušava da modifikuje odnose svojine nad sredstvima za proizvodnju, kao i da maksimalno prilagodi te odnose objektivnim potrebama proširene kapitalističke reprodukcije. U vezi s tim je i zadatak nauke, koja se bavi proučavanjem ekonomskog, socijalnog i političkog razvitka savremenog kapitalizma, da odgovori na pitanje u kojoj meru podržavljenje ekonomike može da se iskoristi u razvijenim zemljama za realizaciju svakodnevnih interesa.[227]

U *Nemačkoj* dodatna vrednost javnog sektora iznosi 7% bruto nacionalnog proizvoda. U proizvodnji aluminijuma javni sektor učestvuje sa 70%. U proizvodnji uglja javna preduzeća učestvuju sa 20% (u petroleju sa 25%), dok u ekstrakciji rude gvožda javna preduzeća proizvode oko 55% ukupne proizvodnje.[228]

U *Italiji* proizvodnja soli, duvana i šibica spada u oblast državnog monopola, dok se preduzeća; pošta, telefon, auto-putevi i železnica pojavljuju kao kvaziautonomna preduzeća. Direktna javna intervencija u sektoru usluga locirana je na nivou lokalnih kolektiviteta: voda, gas, elektricitet, urbani saobraćaj, sanitarne usluge itd. Za nerazvijena područja (jug) egzistira „javna ruka„ pod nazivom „Cassa per el Mezzagiorno“. Za kredit na srednji rok postoje specijalne regionalne ustanove javnog karaktera: Institut za ekonomski razvoj južne Italije, Regionalni institut za finansiranje industrije na Siciliji i Industrijski kredit Sardinije. Najznačajnije mesto u Italiji zauzima institucija pod nazivom IRI (Institut za rekonstrukciju industrije), koja u industrijskom sektoru kontroliše 80% brodogradnje, 40% železnice, 30% električne i elektronske opreme, 20% mašinske konstrukcije i 20% proizvodnje traktora. Ovaj Institut vlasnik je znatnog dela kapitala u pojedinim specijalizovanim krupnim preduzećima: Stet (telekomunikacije), Finmare (pomorski transport), Finsider (metalurgija), Finmeccanica (mehanika, elektronika i elektrotehnika).

U *Belgiji* javni sektor ekonomskog karaktera reprezentuje 6% bruto nacionalnog proizvoda. Nacionalna preduzeća sreću se u oblasti transporta i komunikacije i u

---

[226]Apologetski odnos prema savremenom kapitalizmu zasniva se na tezi da se kapitalistički sistem „korenito izmenio“. To su teze „intelektualaca“ kapitala i „naučnika“ korporacija. Po njima, glavna funkcija inovacija je sprečavanje opadanja profitne stope i pronalaženje novih mogućnosti rentabilnih investicija. Ovim stavovima naseli su i neki ekonomisti koji smatraju da su nauka i tehnika ideološki neutralni.

[227]Vinogradov V. I dr., Gosudarstvena sobstvenost v uslovi x sovremenogo kapitalizma, „Мыровая Экономика и международные отношения“, Moskva, br. 3, mart 1974, str. 42–54.

[228]Država participira sa značajnim udelom kapitala u javna preduzeća od svetskog značaja: Deutsche Lufthansa, Viag, Veba, Salzgitter, Volkswagen. Pored države – federacije, vrlo značajne udele anticipaciju Laenderi.

finansijskom sektoru. Internacionalna preduzeća postoje u proizvodnji elektroenergije i gasa, distribuciji vode i u drumskom saobraćaju. Belgija je bita prva zemlja u stvaranju finansijskog organizma javnog karaktera pod nazivom „Nacionalno društvo za investicije“ (1962.god.). Ovo društvo ima za cilj da favorizuje kreaciju, reorganizaciju i proširenje industrijskih i trgovinskih preduzeća.

Sektor javnih preduzeća u *Luksemburgu* znatno je reduciran. Ovaj sektor je ili „sémi-public“ ili „javan“ sa inostranim participacijama. Javna preduzeća locirana su u oblasti energije, transporta i finansija. Na sektoru energije država raspolaže sa 2/3 kapitala u akcijama. Na terenu transporta država participira sa 51% društvenog kapitala. U 1967. god. u Luksemburgu je kreirana specijalna institucija za razvoj pod nazivom „Nacionalni institut za investicije i garancije“, čija se sredstva formiraju iz državne kase, budžetskih subvencija i privatnog kapitala

U *Holandij je* javni sektor postao značajan tek posle drugog svetskog rata. Javni sektor ove zemlje sada zapošljava više od 8% ukupnih radnika. Učešće realizovanih proizvodnih investicija ovih preduzeća u sektoru industrije, transporta i telekomunikacija iznosi 23% ukupnih investicija. Država u javnom sektoru vlasnik je 70% kapitala. Lokalni kolektiviteti neposredno ili posredstvom centralnih organa upravljaju proizvodnjom gasa, distribucijom vode i proizvodnjom i distribucijom elektriciteta, eksploatacijom kanala i drumskim transportom. Država u proizvodnji automobila (DAF) participira sa 25% kapitala. U proizvodnji čelika država učestvuje sa 27% kapitala. U proizvodnji prirodnog gasa osnovano je anonimno društvo (Nederlandsche Ardoilie), čiji je kapital divizionisan: 40% državni rudnik, 30% Stell i 30% Esso. U nuklearnom sektoru u 1970. god. formirano je „mešovito“ preduzeće u kome država učestvuje sa 50% kapitala, dok drugih 50% otpada na privatni kapital: Phillips, Stell i Reactor Centrum.

U *Velikoj Britaniji* nacionalizovana je bazna industrija: energija, ugalj, gas, transport, čelik i telekomunikacije. U 1951. godini nacionalizovan je bio prvi put sektor proizvodnje čelika; 1953. ovaj sektor se denacionalizovao, da bi 1967. po drugi put bio nacionalizovan. U 1962. god. nacionalizovala se železnica, u 1969. PTT, a 1970. god. nacionalizovana je proizvodnja zemnog gasa. Najzad, 1966. godine osnovana je Industrial Reorganisation Corporation ili, skraćeno, IRC.

U *Švedskoj su* nacionalizovani sledeći faktori: pošta, telekomunikacije, šume, fabrikacija oružja, aerodromi, železnice, drumski saobraćaj, elektroenergija, vazdušni saobraćaj 50%, rudnici gvožđa, mehanička industrija i električna konstrukcija, proizvodnja papira, navalna konstrukcija (brodogradnja), hoteli i javne zgrade. Fiskalni monopol restauriran je na domenu proizvodnje i prodaje vina, alkohola i duvana.

U *Austriji* javna preduzeća su stvarana u čitavom posleratnom razvoju tako da se danas struktura javnog sektora komponuje sledećim kategorijama:[229] (1) preduzeća kategorije A, (2) preduzeća kategorije B i (3) preduzeća kategorije C. U kategoriju A spadaju sva preduzeća koja su vezana za javni autoritet u smislu ekskluzivnog vlasništva javnih kolektiviteta. U strukturi ove kategorije najznačajnije su tzv. federalne ustanove, kao što su železnica (OBB), pošta i telekomunikacije, šume, kovnica novca, teatri, monopoli alkohola, igre na sreću, dok su ustanove za distribuciju vode,

[229]H. Parris, Public Enterprise in Western Europe, Action Society Trust, London, 1985.

gasa i struje municipalna preduzeća. U javna preduzeća „kategorije B“ svrstavaju se velika preduzeća federalne države, kao sto su OIAG (Osterreihische Industrieverwaltung AG), Austrijska centralna banka, ustanove duvana, poštanska štedionica, radiodifuzija, ustanove za izgradnju puteva i sl.; landeri su vlasnici organizama hipotekarnih zajmova, regionalnih kompanija za električnu energiju i kompanija za osiguranje, dok su komune vlasnici sektora usluga distribucije. Konačno, javna preduzeća „kategorije C“, čine, u stvari, filijale anonimnih društava, u kojima veći deo kapitala drže javna preduzeća sa indirektnom participacijom države, nacionalizovane banke (kao što su Creditanstalt i Länderbank sa 60% državnog kapitala i 40% privatnog kapitala u formi akcija koje se ne mogu prodati), filijale OIAG (čija industrijska preduzeća pripadaju nacinalizovanim bankama, koje reprezentuju participacije države u kapitalu), aerodromi i kompanija za rečnu plovidbu.[230] U Austriji učešće javnih preduzeća dostiže 20% ukupne nepoljoprivredne proizvodnje. U 1982. god. učešće javnog sektora u društvenom proizvodu dostiglo je nivo od 24%, a učešće u ukupnoj zaposlenosti popelo se na 18%.[231]

Sa stanovišta dekompozicije nacionalnog sektora po granama aktivnosti, industrija i ostale aktivnosti proizvodne transformacije reprezentuje 1/3, sektor transporta i informacija oko 1/3 i finansijske i kreditne ustanove oko 14%. Ostalih 20% otpada na energiju, vodu i gas, trgovinu i distribuciju i si. S druge strane, sa stanovišta dekompozicije javnog sektora prema participacijama javnih entiteta, valja naglasiti da federalna država „zauzima“ 80% efektive, tenderi 5%, komune 12% i preduzeća sa mešovitim participacijama 3%. U kreiranju dodatne vrednosti pak interesi federacije participiraju sa 75%, lenderi sa 9%, opštine sa 11 % i mix interesi sa 5%.[232]

Javni sektor se u Austriji permanentno širio. U 1983. god. preduzete su i mere za podršku poslovanja javnog sektora kako bi se otklonili postojeći strukturni problemi. Naime, osnovana je Federalna kompanija za participaciju u industriji, industrijska kooperacija i razvoj i Finansijsko društvo za autoputeve kako bi se industrija dugoročno osposobila za rentabilno poslovanje, pomagale akcije restrukturalizacije industrije i podržao prodor nacionalnih investicija u inostranstvo. Istovremeno, povećana je finansijska podrška iz budžeta putem subvencija i dotacija u kapitalu, ojačana je direktna državna kontrola neposrednom nominacijom upravljačke i rukovodeće strukture, fiksiranjem cena i utvrđivanjem tarifa, i akcentirana je subordiniranost makroekonomskim vladine politike u smislu podrške kratkoročnih konjunkturnih impulsa u oblasti smanjenja nezaposlenosti i u pravcu dugoročnih strukturnih promena austrijske privrede.

Javni sektor zauzima vrio značajno mesto u privredama razvijenih kapitalističkih zemalja. U Nemačkoj, Francuskoj i Italiji javni sektor raspolaže znatno većim privrednim potencijalom u odnosu na zemlje Beneluksa. Na sektoru investicija

---

[230]A. Bachleitner i B. Genser, A. van der Bellen i R. Meissi, Öffentliche unternehmen in Österreich Annales de I'économie publique, sociale et coopérative, septembar 1985.

[231]W. Fremuth, H. Klesatsky, K. Wenger, N. Wimmer i A. Franz, Gemeinwirtschaft in der Österreinchischen volkswirtschafts, Quartalshefte der Girozentrale 3-4/79 str. 14 i A. van der Bellen, The Control of public enterprises, Annals of public and Cooperative Economy 1-2/81 str. 73-100

[232]Centre européende I'enterprise publique, Le secteur public dans les pays de la Communauté éuropéenne, Annuaire du CEEP, Bruxelles, 1984.

dominira javni sektor u Francuskoj (36,4%), dok na sektoru poslovnog prometa dominira javni sektor u Nemačkoj (36,5%). Treće mesto u EU pripada Italiji, dok Holandija zauzima četvrto mesto.

Učešće javne administracije i javnog sektora u ukupnoj zaposlenosti i bruto fiksnom kapitalu u %

Formiranje bruto fiksnog kapitala	Učešće javne administracije u % od						Učešće javnog sektora u % od	
	Zaposlenosti			Formiranja bruto kapitala			Zaposlenosti	Formiranja bruto fiksnog kapitala
ZEMLJE	1960.	1970.	1980.	1960.	1970.	1980.	1975-1979/80.	1975-1979.
Nemačka	8,0	11,2	14,9	12,8	17,0	15,9	7,9	12,7
Australija	16,9	22,9	25,4	15,7	15,7	14,0	-	19,9
Austrija	10,5	13,7	18,2	14,3	18,0	16,9	12,4	20,4
Belgija	12,2	13,9	18,0	-	-	-	5,2	15,3
Kanada	14,8	19,5	18,8	17,8	17,5	11,8	4,5	16,1
Danska	9,9	16,8	28,1	-	-	-	3,3	-
Španija	4,2	7,1	12,6	-	11,1	9,2	3,1	-
SAD	15,7	18,1	16,7	15,2	14,1	9,4	1,6	4,9
Finska	7,8	11,8	18,2	16,6	13,8	14,2	-	-
Francuska	10,6	13,4	15,5	14,1	16,4	13,4	4,4	11,3
Grčka	2,3	4,2	7,6	32,4	29,7	24,4	3,5	-
Irska	9,7	11,2	14,3	-	-	-	5,7	13,2
Italija	9,0	11,8	15,1	-	15,0	15,9	6,4	17,0
Japan	3,9	5,8	6,6	-	12,6	19,6	-	12,1
Luksemburg	7,3	9,7	10,8	-	-	-	3,6	-
Norveška	12,7	16,4	21,7	-	16,9	16,2	4,4	19,7
Novi Zeland	17,4	17,7	19,0	-	-	-	5,5	-
Holandija	11,7	12,1	14,9	16,8	18,6	14,8	3,8	14,0
Portugalija	3,9	6,8	8,2	14,4	13,5	16,0	-	-
V. Britanija	14,9	18,0	21,7	20,1	26,1	14,0	8,2	19,1
Švedska	12,8	20,6	30,7	19,5	29,0	21,5	8,0	17,1
Švajcarska	6,3	7,9	10,2	-	-	-	-	-
PROSEK	11,0	13,2	17,1	17,	17,8	15,5	-	-

Izvor: Quelle est la dimension réelle du secteur publique?, L'observateur de I'OCDE. N^0 1221, 1983. str. 9. I 10.

U periodu 1960-1980. god. učešće javnog sektora u ukupnoj zaposlenosti povećalo se od 11% u 1960. god. na 17% u 1980. god. (prosek za OECD) i varira između 7% u Japanu i 30% u Švedskoj u 1980. god. Učešće javnog sektora u formiranju bruto fiksnog kapitala varira između 9% u Španiji i 24% u Grčkoj u 1980. god. Učešće javnih preduzeća u formiranju bruto fiksnog kapitala je, prema tome, prevazišlo učešće javnih preduzeća u zaposlenosti. Početkom 1983. god. javni sektor zapošljavao je blizu 8,5 mil. radnika u zemljama EU, odnosno 12,8% od ukupnog broja zaposlenih (8,3% u 1973. god.). U procesu formiranja bruto fiksnog kapitala javni sektor u ovim zemljama participirao je sa 22,9% u 1982. god. (20,3% u 1973. god.), a u procesu investiranja isti sektor je ulagao oko 16,6% u1982. god. (13,8% u 1973. god.).

Indikatori javnog sektora

Godina	Zaposlenost	Bruto dodajna vrednost	Formiranje bruto fiksnog kapitala	Investicije i proizvodnja
1973.	8,3	11,0	22,0	13,8
1976.	10,0	12,0	24,0	15,3
1979.	11,9	13,2	22,5	15,8
1982.	12,8	14,1	22,9	16,6

Izvor: A. Bizaguet, L'impact économique des enterprises publiques en France et en Europe, Problémes économiques, mart 1985, str. 30.

Sa stanovišta zaposlenosti, proizvodnje i investicija, javni sektor u toku 1980-82. god. različito se širio i razvijao u zemljama EU, pogotovo sa uključivanjem novih nacionalizacija (npr. u Francuskoj i Grčkoj) i denacionalizacija (npr. u V. Britaniji). Ako se prethodna tri indikatora zbirno posmatraju, kao instrument mere, onda se „impact" javnog sektora u periodu 1979-82. god. kretao:[233] (a) od 17,8% na 22,8% u Francuskoj; (b) od 18,7% na 16,7% u V. Britaniji, (c) od 12,8% na 14,4% u Nemačkoj; (d) od 17,6% na 20,0% u Italiji; (e) od 9,0% na 9,9% u Beneluxu; (f) od 13,0% na 15%, u Irskoj; (g) od 10,0% na 12,0% u Danskoj i (h) od 18,0% na 22,3% u Grčkoj.[234] Ukoliko se javni sektor posmatra zbirno u svim zemljama EU (sa stanovišta navedenih indikatora), onda rang lista izgleda:[235] (1) Nemačka sa 27,9%; (2) Francuska sa 27,1%; (3) V. Britanija sa 20,4%; (4) Italija sa 14,3%; (5) Benelux sa 5,8%; (6) Grčka sa 2,1%; (7) Danska sa 1,5% i (8) Irska sa 1,0%.

Angažovanje države u investicijama u infrastrukturu u zemljama u razvoju refiektuje stvaranje tzv. external economics (Nurske) i preduslova uravnoteženom rastu. No, Nurske, kao pristalica balansiranog razvoja, ulogu države u ZUR ograničava na njeno delovanje u okvirima stvaranja preduslova za privatnu preduzimljivost i ističe da je primena fiskalnog metoda prinudne štednje inkompatibilna s privatnim investiranjem. Kao pristalica balansiranog razvoja primarnog, sekundarnog i tercijalnog sektora, suprotstavlja se državnim zajmovima, javnim preduzećima i deficitar-

[233]A. Bizauget, op. cit., str. 30-32.
[234]Ibidem, str. 31.
[235]„Impact" javnog sektora povećao se na 12% u Španiji, na 23,9% u Portugaliji i na 24% u Austriji.

nom finansiranju, a državu ograničava samo na domen javnih usluga i javnih rashoda. Suprotno tome, M. Dobb smatra da se rešavanje problema razvoja u osnovi svodi na povećanje javne akumulacije i na razvoj javnog sektora. Rosenstein-Rodan, kao pristalica teorije „velikih udara“, istakao je da je za razvoj ZUR neophodan veći kvantum investicija države, koja bi se koncentrisala na infrastrukturu; zatim, da je potrebna stimulacija štednje koju država koristi kao investicije i, najzad, da je neophodan sveobuhvatni državni investicioni program. Rao se, isto tako, zalaže za veći kvantum investicija kroz deficitarno finansiranje, uz državnu kontrolu novčane ekspanzije, radi ublzavanja razvoja i ublazavanja nezaposlenosti. No, Leibenstein, kao pristalica „teorije minimalnih napora „ističe da male investicije, uz veću produktivnost, omogućavaju proces proširene reprodukcije u privredi sa dominantnom ulogom poljoprivrede. U „teoriji nebalansiranog razvoja“ (Vakil i Brahmanand) eksplicira se, u stvari, modifikovan vid „teorije velikih udara“. Po Hiršmanu niska akumulacija ograničava mogućnost za sprovođenje politike „balansiranog investicionog paketa“ u industriji i poljoprivredi. Vakil i Brahmanard zastupali su razvoj lake industrije u početnom stadijumu razvoja; pledirali su na usmeravanje „investicionog udara“ na potrošna dobra i zalagali su se za deficitarno finansiranje investicija bez davanja prioriteta teškoj industriji, koja ne rešava problem nezaposlenosti. No, prosperitet razvoja poljoprivrede, odnosno poljoprivredno-sirovinske produkcije (komitet za razvoj Ugande) i uporedni razvoj poljoprivrede i lake prerađivačke industrije, kao metodi privrednog razvoja zemalja u razvoju, su za diskusiju, budući da industrijalizacija, kao metod ubrzanog razvoja,[236] treba da odigra odlučujuću ulogu u preobražaju agrarno-sirovinske privredne strukture i zaostalih društveno-ekonomskih odnosa. Razvoj i odeljka u inicijativnoj fazi razvoja i razvoj II odeljka u zrelijoj fazi razvoja ipak ostaju kao prvorazredni strateški pravci u politici razvoja. S druge strane, industrijalizacija i ubrzaniji privredni razvoj, uključujući i poljoprivredu, ne može se zamisliti bez jačanja javnog sektora. Država se usmeravanjem i oporezivanjem privatnog kapitala materijalno osposobljava preko javnog sektora za neposredno delovanje na tokove društvene reprodukcije i preobražaj agrarno-sirovinske privredne strukture i socio-ekonomske strukture stanovništva. Odlučujuća je aktivna ekonomska uloga države i javnog sektora u strukturi i obimu privrednih investicija, u raspodeli bogatstva i dohotka, u distribuciji i alokaciji akumulacije i investicija, u ekonomskoj i socijalnoj stabilizaciji, u globalnom strukturnom, sektorskom i regionalnom razvoju itd.[237] Jednom rečju, centralna uloga države i aktivna uloga javnog sektora u nerazvijenim zemljama je zakonitost razvoja.

---

[236]U osnovi, tim izražavamo stavove Nurskea, Lewisa, Singera, Dobba, Notkina, Unskog. R. Stojanovića i N. Čobeljića, kao teoretičara privrednog razvoja

[237]Pored toga, država i javni sektor garantuju investicionu vrednost, snose rekompenzaciju uloženog kapitala i rizika, i pružaju fiskalne koncesije pri uvozu inostranog kapitala. Posebno štite privučeni inostrani kapital i pružaju beneficirane uslove za raspodelu i raspolaganje ostvarenog profita, doduše sa različitim institucionalnim rešenjima; s obzirom da se kreću od (1) potpuno slobodne reparticije kapitala i transfera profita (Liberija), preko (2) slobodnog kretanja kapitala i transfera profita u okviru zone franka i ugovornog regulisanja tih odnosa sa zemljama van zone, do (3) ugovornog regulisanja visine transfera profita i obavezivanja investitora na zapošljavanje domaće radne snage u odgovarajućoj proporciji i njeno stručno osposobljavanje (Egipat, Alžir i Somalija).

Industrijalizacija i ubrzani privredni razvoj, uključujući i poljoprivredu, u zemljama u razvoju ne može se zamisliti bez jačanja javnog sektora. I država se materijalno osposobljava preko javnog sektora za neposredno delovanje na tokove društvene reprodukcije i preobražaj agrarno-sirovinske privredne strukture i socioekonomske strukture stanovništva. Odlučujuća je aktivna ekonomska uloga države i javnog sektora u strukturi i obimu privrednih investicija, u raspodeli bogatstva i dohotka, u distribuciji i alokaciji akumulacije i investicija, u ekonomskoj i socijalnoj stabilizaciji, u globalnom, strukturnom, sektorskom i regionalnom razvoju. Pored toga država i javni sektor garantuju investicionu vrednost, snose rekompenzaciju uloženog kapitala i rizik, pružaju fiskalne koncesije pri uvozu inostranog kapitala, daju beneficirane uslove za raspodelu i raspolaganje ostvarenog profita. Rečju, centralna uloga države i aktivna uloga javnog sektora u nerazvijenim zemljama je zakonitost razvoja.

Na jačanje sektora u zemljama u razvoju obično upućuju sledeći razlozi: (1) neophodnost razvoja određenih industrijskih grana koje su neatraktivne za privatni kapital; (2) otvaranje državne kontrole nad ključnim sektorima razvoja (naročito, sektor eksploatacije prirodnih bogatstava i njihove dalje prerade); (3) potiskivanje dominacije privatnog kapitala nad industrijskim razvojem; (4) obezbeđenje uvoza potrebne tehnologije, tehnike i znanja; (5) stimuliranje istraživanja i razvoja domaće industrijske tehnologije; (6) osiguranje uravnoteženog regionalnog i subregionalnog razvoja; (7) stvaranje uslova za zapošljavanje i stručno obrazovanje; (8) kontrolisanje cena ključnih industrijskih proizvoda; (9) izgradnje objekata društvene, ekonomske i socijalne infrastrukture; (10) podruštvljavanje usluga društvenih delatnosti; (11) podržavanje nerentabilne proizvodnje od posebnog društveno-ekonomskog interesa; (12) supstitucija uvoza pojedinih roba i usluga; (13) jačanje izvozne orijentacije i deviznog priliva; (14) planiranje strukturnog razvoja, itd.

Javni sektor u zemljama u razvoju poprimio je brojne funkcije: socijalno-privredna redistribucija dohotka i imovine, angažovanje dohotka i akumulacije za privredni razvoj, stabilizacija nivoa cena i zaposlenosti, i deviznih prihoda od izvoza, finansiranje javnih potreba i infrastrukture, animiranje izvora dopunske akumulacije internog i eksternog tipa, poboljšanje uslova privređivanja, povećanje životnog i društvenog standarda, povećanje spoljnoekonomske konkurentnosti, diversifikacija privredne strukture, podržavanje platnobilansne ravnoteže, očuvanje realnog deviznog kursa, ameliorisanje strukture poreskog sistema, itd. U takvim uslovima, i deficitarno finansiranje javnog sektora u zemaljama u razvoju postaje ekonomska neminovnost. Budžetski deficit je, samim tim, posledica zakonomernog i „ozakonjenog“ jaza između prihoda i rashoda, koji se, doduše, u ekonomskoj praksi interpretira i kao tzv. Expenditure - revenue gap.

U praksi većine zemalja u razvoju, tzv. administrativni budžet je faktički konvertovan u budžet za finansiranje razvoja (development budget). Od 1965. god. evidentna je transformacija „administrativnog budžeta“ u „performance budgeting“, kao nova tehnika budžetske alokacije resursa po metodologiji UN. Tzv. performance budgeting reflektuje ekonomske ciljeve, potrebna sredstva za realizaciju planskih zadataka i troškove programa i ekonomske efekte. U tom kontekstu, posebno se naglašava uska veza plana i budžeta pošto u ranijem periodu budžet nije bio dovoljno

elastičan u prilagođavanju jednogodišnjeg ili višegodišnjeg plana. Istovremeno, uvedena funkcionalnost i ekonomska klasifikacija budžetskih rashoda pogoduju transformaciji administrativnog budžeta u finansijski instrument za ostvarivanje plana razvoja. Budžetske reforme tokom 70-ih godina u većini slučajeva išle su u istom pravcu, s ciljem da se podvuče razlika između tekućih rashoda (non-development expenditure) i rashoda investicionog karaktera (development expenditure).

Učešće države u razvoju industrijskog sektora u zemljama u razvoju uzimalo je različite forme: stvaranjem javnih preduzeća od strane javne vlasti, nacionalizacijom privatnih preduzeća, participacijom države preko akcija javnog sektora i zajedničkim ulaganjima privatnog kapitala. U politici razvoja javnog sektora, zemlje u razvoju praktikovale su, uglavnom, dve strategije: „stratégie d'impulsion" i „stratégie de substitution".[238] Strategija „impulsa" (podsticaja) imala je za cilj da modifikuje privrednu strukturu i da ubrza privredni rast kreiranjem javnog sektora u vitalnim punktovima privrede. Strategija „supstitucije" imala je za cilj da „zameni" malaksala privatna preduzeća ubrizgavanjem državnog kapitala.

Javni sektor u zemljama u razvoju izuzetno je razvijen u Bangladešu, Brazilu, Južnoj Koreji, Obali Slonovače, Indiji, Nigeriji, Pakistanu, Tunisu, Alžiru, Turskoj, Argentini, Meksiku[239] itd. U procesu industrijalizacije i izvoznoj ekspanziji azijskih i „novoindustrijskih zemalja", država ima izuzetno značajnu ulogu. Država preko svojih paradržavnih institucija sistematski deluje na transformisanje privredne strukture, na izbor i podsticanje prioritetnih industrijskih sektora, na kreiranje izvozne politike, na tehnološki razvoj.[240] Država se koristi politikom visoke uvozne zaštite domaće industrije i politikom izvoznih stimulansa.

U Argentini je javni sektor postao predimenzioniran, pošto je od svojevremenog pokretača industrije postao ekonomski balast sa ogromnim gubicima. U aktuelnom trenutku argentinski javni sektor ima 118 preduzeća koja obuhvataju petrolejsku industriju, telekomunikacije, javne službe, železnicu, vazdušni saobraćaj, vojnu industriju, proizvodnju čelika, petrohemiju i građevinarstvo. Na državni sektor otpada blizu 40% društvenog proizvoda, ali sa 11,3 mlrd $ spoljnjeg duga i sa gubicima od 1,7 mlrd $ u 1983. god.

U heterogenoj skupini novoindustrijskih zemalja (Singapur, Hongkong, J. Koreja, Tajvan, Indonezija, Malezija, Turska, Indija, Brazil, Meksiko, Argentina, Kipar i Mađarska) u relativno kratkom roku je dominirajuća poljoprivreda sa zanatstvom zamenjena snažnim, pretežno državnim sektorom industrije. No, zemlje sa niskim nadnicama ulaze polako u krizu, jer pod pritiskom ekonomije birokratizovana država je prinuđena na uzmicanje iz privrede u korist privatnog preduzetništva i privlačenja inostranog kapitala. Od Tajvana preko Indije do Brazila na scenu stupa de-

---

[238]G. Grellet, Structure et stratégic du développement éoonomique, P.U.F., Ed. Thémis, Paris, 1986. str. 281.

[239]Učešće javnog sektora u ukupnim investicijama industrije ovih zemalja kretalo se od 33% do 80,2% u periodu 1975-81. god. Ove investicije uglavnom su usmeravane u petrohemiju, tekstilnu industriju, proizvodnju šećera, metalurgiju, industriju električnih mašina, poljoprivredne mašine, automobilsku industriju, farmaceutsku proizvodnju, transport, proizvodnju papira, elektroniku, proizvodnju cementa, proizvodnju prehrambenih proizvoda.

[240]R. Wade i G. White, Development States in East Asia: Capitalist and Socialist, IDS Bulletin 2/84.

regulacija-reprivatizacija kao spas. Ovaj novi proces proizilazi iz činjenice da država postaje sve manje sposobna da pokriva sve veće gubitke u državnom sektoru privrede.

Vremena su se promenila, pa i ekonomska i politička klima na početku 80-ih godina kada su se razotkrili visoki gubici u javnom sektoru, niska rentabilnost, odsustvo mikroekonomskih kriterija poslovanja, oslabljena spoljnoekonomska konkurentnost, kriza preduzetništva, niska iskorišćenost kapaciteta, prezaposlenost i sl. Država je bila prinuđena da socijalizuje gubitke, da regresira cene, da premira investicije i da dotira izvoz preko sopstvenog budžeta koji je sve više zapadao u rastuće deficite i pribegao internom i eksternom zaduživanju sa rastućim finansijskim troškovima budućeg budžeta. Iz tih razloga na scenu su stupili nagli preokreti u pravcu strogog podvlačenja granica između privatnog i javnog sektora u mešovitim privredama, akceptiranja parcijalne denacionalizacije, institucionalizacije dinamičkog koncepta privredne participacije u državnim preduzećima, formulisanja programa restrukturalizacije nacionalizovanih sektora i otvaranje brutalnog procesa denacionalizacije.

4.1.2. Reprivatizacija državnog sektora i deregulacija

Od početka 80-ih godina u zemljama OECD otvoren je proces dereglementacije (deregulacije) i reprivatizacije (denacionalizacije) s ciljem da se poveća tržišna konkurentnost, smanje gubici javnog sektora i subvencije iz državnog budžeta, poveća ponuda roba i usluga na tržištu i rentabilnost denacionlitzovanih preduzeća, reducira državni monopol u ključnim sektorima privrede (transport, poštanske usluge, telekomunikacije, energija, gas i dr.) i smanji uloga državnog intervencionizma.[241] Samim tim, potezi javne vlasti bili su sračunati: reducirati prezaposlenost u javnim preduzećima, limitirati širenje javnog sektora u odnosu na privatan sektor, ukloniti problem prezaduženosti državnih preduzeća, prestrukturirati proizvodne programe sklerotičnih monopolskih firmi, izvršiti reevaluaciju tarife javnih usluga, izložiti javni sektor tržišnoj konkurenciji.

Masovna rasprodaja državne imovine u zapadnim zemljama rezultat je utiska da država, kao doskorašnji ključni nosilac svojine i osnovni regulator privrednih tokova, ubrzano gubi pristalice, nezavisno od svoje ideološke podloge u procesu nove preraspodele dohotka i ekonomske moći, restauracije privatnog preduzetništva i rehabilitacije poslovnog biznisa oslobođenog administrativnog intervencionizma i visokih dažbina.

Državu valja potisnuti iz privrede – veli sadašnji talas liberalizma u poruci pristalicama „regulativne uloge države“. Privilegovanjem državne regulative suzbija se preduzimljivost i kreativnost, i degradira preduzetništvo. Stoga se apostoli neoliberalističke politike zalažu za smanjenje poreza, za svođenje uloge države na ulogu okvirnog regulatora koji pomaže, pre svega, napore privatnih preduzeća i preduzetnički duh u privredi, i za indirektno podržavanje socijalnih tekovina države blagostanja (kroz obavezu preduzimača da o socijalnim kotizacijama misle kroz biznis).

[241] Déréglementation et privatisation, I'Observateur de L'OECD, No 140, maj 1986, str. 14-16.

Privatizacija je ponovo ušla u modu iz ideoloških motiva. Liberalna i konzervativna shvatanja o lošim posledicama rasta državne svojine u privredi i o korišćenju privatne inicijative u razvoju privrede prevagnula su u odnosu na kejnesijansko učenje o sposobnosti javnog sektora u stabilizovanju privrednih tokova. Usled toga je reprivatizacija (denacionalizacija), u današnje vreme, poprimila međunarodnu dimenziju. „Širom planete“ države već prodaju aktivu javnog sektora privatnicima. Na taj način, otvoren je svetski proces „umiranja“ državnog sektora iz brojnih razloga: (1) nepopravljiva sklonost javnog sektora ka stalnim gubicima u mnogome je uvukla brojne industrijski razvijene zemlje u fiskalne poteškoće; (2) gubitaški karakter državnog sektora zemalja u razvoju sa stalnim subvencijama fiskalnog sektora gurnuo je budžete u stanje finansijskog kolapsa; (3) kvalitet usluga javnog sektora nikada nije korespondirao povećanju cene niti cena povećanju subvencija; (4) permanentno upumpavanje novca u javni sektor nikada potrošačima nije donosilo veće koristi iako su u sve većem obimu plaćali poreze i (5) javni sektor nikada nije bio izložem konkurenciji, a monopolski položaj i državna zaštita štitili su nerentabilna preduzeća od propadanja. Stoga se savremeni svet okreće u pravcu sužavanja javnog sektora, smanjenja subvencija i reduciranju poreskih obaveza, pošto u opštoj tržišnoj konkurenciji i tehnološkoj trci i opstaju samo zdravi nesubvencionisani sektori.

U zapadnom svetu izgleda da je sazrelo vreme da se otvori proces reprivatizacije javnog sektora, odnosno tzv. rasprodaje države iz ideoloških razloga (eksplicitno) i ekonomskih motiva (implicitno). I, doista, 1985. godina označava početak talasa razvoda javnih preduzeća i države. V. Britanija je prva stupila na scenu prodaje vlasništva u državnim kompanijama, prvenstveno iz tri razloga; (1) država smanjuje potrebu pokrića gubitka javnih preduzeća iz budžeta i dolazi do novih para prodajom javnih preduzeća privatnicima, koja je nametnuta politikom zdravog novca; (2) ideološka sfera pokazuje da se samo privatni kapital može uspešno nositi sa ekonomskom krizom i produktivnijim i profitabilnijim poslovanjem, i (3) reprivatizacija javnih preduzeća smanjuje obaveze poreskih platiša za izdržavanje glomaznog i neprofitabilnog državnog sektora. Poput V. Britanije, u Nemačkoj je izrađen „privatisierungs program“ koji simultano ubrizgava količine svežeg novca u javnu kasu, umanjuje poreske pritiske na pravna i fizička lica (poreski obveznici) i reducira potrebu popunjavanja gubitaka državnih preduzeća sredstvima državne blagajne. No, i pored toga, Nemačka je u odnosu na evropske zemlje mnogo umerenija u pogledu denacionalizacije, pošto je smanjila državno učešće u akcijama energetskih grana (Veba) na 30%. Stoga se dalja reprivatizacija može jedino očekivati u oblasti proizvodnje aluminijuma, eksploatacije minerala, industrije čelika, proizvodnje aviona i, eventualno, u prodaji lanaca servisa, akcija Lufthanze, Volkswagenwerkea, Deutsche Verkhersa i Niaga. Konzervativna zapadnonemačka koalicija sa skromnijim ambicijama, za sada jedino priprema program reprivatizacije javnog sektora prodajom državnih obveznica multinacionalnog proizvodača motornih vozila „Volkswagen“ i velikog energetsko-hemijskog koncerna „Veba“.

U toku poslednjih pet-šest godina britanska vlada je prodala gotovo dvanaest nacionalnih grupacija, sa ciljem da 0,5 mil. radnika pređe u privatni sektor, da budžet dobije 8,5 mlrd. funti i da učešće javnog sektora (državnog preduzeća) u društvenom

proizvodu ne bude veće od 6,6% (sada 10,5%). Pobornici reprivatizacije državnog sektora proturaju brojne argumente: niska produktivnost javnih giganata, neisplativost uloženog kapitala u javna preduzeća, investiciona zavisnost od ministarstva za finansije, neracionalna proizvodnja dobara i usluga sa visokim cenama, nemotivisanost radne snage i slaba spoljna konkurencija. Time se stvaraju pretpostavke da se reduciraju državne subvencije nacionalizovanoj industriji (koje iznose oko 2 mlrd. funti), da se povećaju prihodi u budžetskoj kasi,[242] bez povećanja postojećih i uvođenja novih poreza, reducira ekonomska uloga države (koja sada hrani budžetske deficite). Povećanjem obrta, privredne kompanije povećavaju dobit i investicije, pa, prema tome, i osnovu za poreze od biznisa i za povećanu zaposlenost. Otkupljivanjem akcija, zaposleni u reprezentativnim preduzećima postaju sve zainteresovaniji za poslovni uspeh i rentabilno poslovanje. To je ujedno i težnja gđe Tačer da V. Britaniju pretvori u „zemlju akcionara i sitnih sopstvenika“ i radničkog akcionarstva.

U periodu 1979–1985. god. u V. Britaniji privatizovana su brojna preduzeća; British Petroleum, British Rail Hotels, British Aerospace, British Gas Onshore Oil, British Telecom, British Suger Corporation, Amersham International, Brrttol, Cable and Wireless, Associated British Ports, Enterprise Oil, Jaguar, National Freight Co, International Aeradio, Sealnik i British Tehnology Group, što je budžetu države donelo 8.511 mil. funti. Britanski program nacionalizacije predviđao je da se u 1986. god. privatizuje: British Airways, British Shipbuilders Warship yards, Royal Ordonance Factory, National Bus Company, Shorts Brothers, Unipart, British Leyland, Rolls Royce, British Airport Authority, National Coal Board, Central Electricity Generating Board, British Rail, British Steel, što treba da pridonese javnoj kasi dvostruko više novca u odnosu na pređašnju denacionalizaciju. U osnovi, radi se o tzv. normiranom privatizovanju „prirodnih“ monopola, pri čemu država zadržava „akcije sa posebnim pravima“ koje joj omogućavaju zadržavanje kontrole u pojedinim kompanijama od nacionalnog interesa.

U V. Britaniji je prihvaćen koncept reprivatizacije javnog sektora za period 1985–88. g. koji treba da donese budžetu oko 15 mlrd. funti. Na listi privatizacije našli su se Rolls Royce, British Airways, British Gas, British Telecom, British Aerospace, Sealnik, Jaguar, British Leyland, British Steel i si. Ovaj potez pokazao se ispravnim već od druge polovine 1979. g. kada je i otvoren proces ozdravljivanja javnog sektora.[243]

Slabosti državnog sektora u Austriji su, isto tako, evidentne, budući da se gubici uvećavaju od 1980. god. Naime, većina državnih kompanija, koja ulazi u holding ČIAG, proizvodi gubitke uz istovremeno gutanje subvencija. Ove kompanije su samo 1980. god. progutale 26,1 mlrd. šilinga na ime subvencija, ne računajući 1 mlrd. šilinga datih banci za pokriće gubitaka usled sloma tri dužnička preduzeća. Krajem 1985. god. sa 7,3 mlrd. šilinga pokriveni su gubici tri kompanije u kojima je angažovan kapital najveće austrijske banke, čiji je kapital sa 60% u vlasništvu

[242]Do kraja 1985. god. u javnu blagajnu je „ugurano“ onoliko novca od rasprodaje državne imovine koliko približno iznosi ukupni budžetski deficit (oko 7 mlrd. funti).

[243]Poursuite du mouvement de privatisation en Grande-Bretagne, Problemes économiques 1954/85, str. 31.

države. Tome valja dodati i redovno subvencionisanje željeznica i elektroprivrede, ali i gubitke VOEST-Alpine u iznosu od 20 mlrd. šilinga, kao posledice krize koja je pogodila industriju čelika, pogrešnih procena kretanja na tržištu nafte i promašenih investicionih ulaganja. Sada ceh plaća država putem finansijskog pokrića gubitaka, radnici otpuštanjem tehnoloških viškova i sama kompanija zatvaranjem pojedinih kapaciteta.

Po ugledu na ostali zapadni svet i Japan je praktično načeo tradicionalnu državnu monopolističku svojinu opreznom operacijom privatizacije železnica kako bi se oslobodio mamutskih dugova i gubitaka koji padaju na teret budžetskih troškova. Cela japanska nacionalna mreža železnice već je podeljena u sedam zasebnih privatnih firmi, koje su registrovane kao „specijalne korporacije". Država za sada zadržava vlasništvo nad svim akcijama železnice, s tim da ih obavezno rasproda na javnoj akciji privatnim vlasnicima nakon saniranja gubitaka i nerentabilnog poslovanja. Istovremeno, u Japanu se reprivatizuje nacionalna telegrafsko-telefonska kompanija i raskida tradicionalna veza države i železnice čiji gubici dostižu 9% ukupnog javnog deficita.

U drugoj polovini 1983. god. u Italiji je otvoren proces reprivatizacije javnog sektora. Već iste godine od strane IRI je prodat značajan segment akcija privatnom sektoru u iznosu od 1,59 mlrd. $. Istim putem, pored Instituta za rekonstrukciju industrije (IRI) krenula je i Nacionalna agencija za naftu (ENI), kao i Banca Nacionale del Lavoro sa svojim programima denacionalizacije u kojima bi država svoju participaciju svela na nivo od 51%. U cilju smanjenja troškova javnog sektora i gubitaka državnih preduzeća, vlada je tokom 1984. i 1985. g. upotpunila program denacionalizacije prodajom dela akcija u oblasti proizvodnje električne energije i duvana, železnice, telekomunikacija, aerodroma, autoputeva i dr.[244]

Italija i Turska su, isto tako, pristupile operacijama denacionalizadcije državne svojine. Italija je, naime, na tržište iznela svoje akcije državnih preduzeća (Aeritalio, Banco Nacionale del Lavoro, industrija široke potrošnje, telekomunikacije, industrija hrane), dok je Turska prodala most na Bosforu, a priprema i prodaju aviokompanija i još trideset državnih preduzeća.

U Turskoj na državni sektor dolazi 60% investicija, 35% proizvodnje i radnih mesta. Usled velikih gubitaka do 1980. god. (kada je vlada propisala cene), javni sektor je preorijentisan na politiku profita da bi se početkom 1985. god. učinio pokušaj reprivatizacije. Turska je, stoga, ušla u proces privatizacije državnog sektora za koji daje oko 50% društvenog proizvoda. Ovaj potez omogućio je devizni priliv (od prodaje akcija privatnih kompanija) Turskoj da ublaži pritisak spoljnjeg duga od 14,3 mlrd. $. Poput Turske, i Brazil je sredinom 1985. g. objavio spisak od 77 kompanija za privatizaciju radi ozdravljenja „državnih finansija".

Današnja Španija je očit primer istorijskog pravila: desničarska denacionalizacija versus levičarska nacionalizacija. Naime, Gonzales je krenuo u ofanzivu reprivatizacije od Nacionalnog instituta za industriju, kao holding kompanije, do vazdušnog saobraćaja, brodogradnje i rudnika uglja kako bi se oslobodio državnih firmi koje gutaju ogromne dotacije i posluju nerentabilno. U tom sklopu, čak je novo-

[244]J. Buxton, La privatisation en Italie, Problémes économiques 1954/85, str. 28-30.

nacionalizovana grupacija RUMES prodata privatnicima u najvećem delu poput devet velikih kompanija, od kojih je SEAT, kao najveći proizvođač automobila, dobila inostranog privatnog vlasnika.

U Španiji je socijalistička vlada krajem 1982. god. preuzela pokret mera sređivanja i konsolidovanja javnih finansija metodom smanjenja budžetskog deficita, povećanjem fiskalnih prihoda i smanjenjem javnih rashoda. Već u 1984. god. budžetski deficit je reduciran na 6% društvenog proizvoda, pošto je limitiran rast plata funkcionera i rast javnih investicija. Istovremeno, vlada je smanjila transferne rashode državnog budžeta u korist javnih preduzeća i troškove socijalnog osiguranja. Preokrenut je i trend pokrića budžetskog deficita u smislu – njegovog finansiranja emisijom trezorskih bonova umesto bankarskih kredita. U 1985. god. novi program, popunjen fiskalnim beneficijama u korist rasta privatne potrošnje, nefiskalnim tretmanom amortizacije u korist favorizovanja formiranja fiskalnog kapitala, budžetskim podrškama nove zaposlenosti, poreskim stimulama izvoza i regionalnog razvoja, i uvođenjem TVA (od 1.11986. god.).[245]

Gonsales je u Španiji inicirao racionalizaciju poslovanja državnog sektora zatvaranjem nerentabilnih fabrika j prodajom javnih preduzeća zbog toga što nasleđeni neefikasan državni sektor iz perioda 1975-1982. god. onemogućava modernizaciju španske privrede koja bi obezbedila adekvatno mesto u međunarodnoj podeli rada i ulazak u EEZ početkom 1986. Isto tako, Danska je ponudila javni transport u gradovima i službu za sakupljanje smeća privatnom sektoru, dok je Holandija otpočela sa prodajom poštanskih službi, aerodroma, državnog automobilskog sistema i konsalting agencija, uz prodaju akcija KLM i industrije čelika.

Izuzeci od evropske laboratorije reprivatizacije jesu samo Švedska i Francuska, u kojima je javni sektor izuzetno jak sa stanovišta nacionalizovanog dela sredstava za proizvodnju, finansijskih sektora, javnih investicija i zaposlenosti u državnim preduzećima.

U Švedskoj,[246] javni sektor u godinama stagnacije ostao je glavni dinamični segment ekonomije, doprinoseći, na taj način, formiranju društvenog proizvoda sa 68,1%. No, naslanjanje javnog sektora na javne finansije dosta je stajalo državni budžet čiji je deficit narastao na 13,4% društvenog proizvoda u 1982. god. Opadajuća stopa neto štednje od 15% na 2,5% u periodu 1972-82. god. nagnala je javnu vlast na uspostavljanje čvršće veze između budžetskog deficita i investicija na taj način što je značajan deo investicija fiskalno alimentiran. Usled toga, čitav period 1974-83. god. karakteriše se propulzivnim rastom javnih rashoda i kulminiranjem budžetskih deficita i, naročito, javnih dugova (na 30 mlrd. $ u 1983.god.). Ukupno zaduženje je dostiglo nivo od 40% društvenog proizvoda, dok je odnos troškova servisiranja duga dostigao nivo od 18,7% društvenog proizvoda.

Već u toku 1984.-85. god. u Švedskoj[247] se traže putevi kako da se reducira budžetski deficit kada su se socijalni rashodi (socijalno osiguranje, zdravstvo, obra-

[245]Situation de l'économie espagnole, Problémes économiques 1954/85, str. 20-26.
[246]B. Caplan, Sweden's winds of change, The Banker, mart 1985.
[247]B. Caplan, Les problémes de l'économie suédoise et les changements de la stratégic économique, Problémes économiques, juli 1985. str. 2-7.

zovanje, socijalne pomoći) i subvencije ekstremno razvili u skladu sa propozicijama tradicionalne kejnesijanske politike. I, doista, u 1984. god. zaustavljena je godišnja progresija javnih rashoda od 6.7% i Švedena na nivo od 0,6%. Na taj način, budžetski deficit je sa 13,4% Šveden na 10,7% društvenog proizvoda, a učešće ukupnih javnih rashoda sa 68,1% na 66,6% društvenog proizvoda u 1984. god. Doduše, budžetski deficit bio bi na daleko višem nivou da kojim slučajem nisu povećani fiskalni prihodi, u čijem rastu dominira porast TVA (čija se stopa povećala na 23%). No, ukupni javni dug povećao se čak na 59% društvenog proizvoda, pri čemu kamata na javni dug dostiže do 90% budžetskih rashoda. S pravom se sada postavlja pitanje da li je moguće ostvariti politiku svođenja budžetskog deficita na 7,9% društvenog proizvoda u 1988. god., ukoliko se ne otvori neminovan proces reprivatizacije javnog sektora, koji je već postao „neprijatelj“ društvenom budžetu.

U Švedskoj je, međutim, donet „revolucionarni“ zakon, koji predviđa ustanovljavanje „fondova zaposlenih“, koji imaju zadatak da kupuju pakete akcija industrijskih preduzeća. Zakonom su utvrđene granice za prvu fazu eksperimenta. Naime, kolektivni fondovi ne mogu posedovati više od 50% akcija, a najviše od 8% ukupnog akcionarskog stoka registrovanog na berzi. Od 1984. god. pa sve do 1990. god. srednje i velike industrijske firme sa profitom od preko 500.000 kruna treba da preliju fondovima 20% svog neto superprofita. Ovo „oporezivanje“ pogađa 5.000 firmi, koje treba da izdvoje 2 mlrd. kruna godišnje. Vlada je, dakle, predložila fondove u pokušaju da ojača proizvodnju i poveća zaposlenost, da poveća kapitalizaciju i proizvodne investicije i da ojača demokratski uticaj radnika na upravljanje privredom, uključujući i olakšanje sporazumevanja oko plata i onemogućavanje finansijskih špekulacija.

Švedska je ipak jedina zemlja u kojoj upravo stoji ideja socijalizma kao poretka i državno-budžetskog uređenja koje u okvirima pune demokratije teži ka socijalnoj pravdi. U torm ambijentu Švedska je, spasavanje od ekonomskih nedaća, koje su pogodile sve razvijene zemlje zapadnog sveta, izvela uspostavljajući značajnu distancu i prema talasima neokonzervativizma i neoliberalizma u ekonomiji. Utoliko je Švedsko iskustvo danas u najezdi privatizacije i deregulacije u ekonomiji zanimljivije, pošto se ovi talasi obeshrabruju. Švedska je, stoga, jedina preostala država blagostanja na svetu u kojoj javni sektor, uprkos prigovora o birokratizaciji, toliko dobro funkcioniše da su građani isuviše naviknuti na garantovani red i dobrobit koje im država pruža da bi se izjašnjavali za radikalnije promene. Jedina novina ogleda se u institucionalizaciji tzv. investicionih fondova zaposlenih, koji, reflektujući mešavinu učešća u profitu akcija i alokacije novca sa platnog spiska zaposlenih, treba da odbaci realni profit od 3% koji bi se ulagao u penzioni fond.

Stvaranjem tzv. kolektivnih fondova u Švedskoj pokušava se da se ova zemlja izvuče iz ekonomske krize jačanjem učešća radnika u industriji (putem učešća u vlasništvu), poboljšanjem raspodele bogatstva, jačanjem solidarne politike nadnica, povećanjem raspoloživosti rizika kapitala i obezbeđenjem otvaranja novih radnih mesta. Zakonom o fondovima predviđa se da kompanije uplaćuju u kolektivne radničke fondove 20% od svog realnog profrta ili 6% na isplaćene plate i nadnice, što se odbija od osnovice za plaćanje poreza na profit. Fondovi bi trebalo da investiraju u

akcije kompanija najviše do 8% akcija; a zajedno sa penzionim fondom kolektivni fondovi mogli bi maksimalno da poseduju 49% kapitala kompanije. Konačno, fondovi bi trebalo da ostvaruju realan profit od 3% godišnje.

Danas u Švedskoj se preterani rad ne isplati zbog prevelikih poreza. A to je samo jedan od uzroka krize švedskog modela „države blagostanja“, kao najomiljeniji model tržišne ekonomije sa ljudskim likom u „pustinji postkomunističkog nezadovoljstva“ švedska je bila i ostala oaza uspešnih socijainih programa, iako su istočnoevropske promene izbacile u prvi plan švedski model nedirnuti bukom iznenadnih potresa. Uprkos tome, zadržana je široka lepeza švedske socijalne pomoći „od kolevke pa do groba“. Tako je „labavi“ termin „socijalna demokratija“ zadobio gotovo magičan oreol, pošto je i visoki nivo socijalne sigurnosti refleksija socijalističkog idealizma. Švedski sistem darežljive socijalne pomoći utelovljuje iste ideale jednakosti i zajedničkog učešća u dohotku/dobiti. Ekstremno visok nivo poreskog morala omogućava egzistenciju visokih poreza i najvišeg svetskog nivoa socijalizacije javnih potreba nezavisno od troškova finansiranja javnog sektora u celini.

Međutim, najnoviji švedski plan stabilizacije privrede predvideo je zamrzavanje cena, plata i akcionarskih dividenti do kraja 1991. godine u zamenu za „mala“ smanjenja poreza na srednje i visoke prihode. „Programirane promene“ imaju za cilj „izmirenje“ dva tabora: (1) tabor preduzetnika koji insistiraju na redukciji poreskih tereta da ne bi pribegavali tehnikama „izvrdavanja“ poreza i „emigracije“ profita u druge zemlje, i (2) tabor uživalaca poreskog sistema države blagostanja kojima konvenira logika „sistema uravnilovke“ i praksa „izbegavanja“ rada. A to implicira „otvaranje“ problema krize švedske države blagostanja, koji se može rešiti konsolidacijom javnih finansija, poreskom reformom, reprivatizacijom, deregulacijom i demontažom socijalne države.

Javni sektor u Francuskoj, koji je funkcionisao u periodu 1963.1980. god. proširen je tokom 1981-82. novim nacionalizacijama preduzeća i banka. No, i dalje, jezgro javnog sektora reprezentuju sedam najvećih preduzeća.[248] Charbonnages de France, Elestricité de France, Gaz de France, SNCF, RATP, Air-France, Air-Inter i PTT, pored postojećih javnih preduzeća u oblasti industrije, energije, građevinarstva, javnih radova, transporta, komunikacija.

U Francuskoj se tek početkom 1985. god. rasplamsala polemika u vezi sa nacionalizacijom versus denacionalizacije, budući da je zavladalo opšte uverenje da je nacionalizacija kao dogma definitivno napuštena u skoro svim zemljama OECD. Čak je i predlog o denacionalizaciji određenih korporacija (Noir) označen kao mogući pristup prodaji akcija zaposlenim i ostvarivanjem participacije. Nova vlada, u osnovi, teži da javna preduzeća „proglasi“ preduzećima, kao i svaka druga. Iz tih razloga, ekonomska politika već je dovela do plafoniranja na 13-15 mlrd. FF dotacija kapitalu javnih preduzeća u periodu 1983-85. god. No, u sadašnjem trenutku ustupanje akcija holdinga privatnom sektoru je isključeno, jer nacionalizovan sektor „diše“ posredstvom svojih filijala. U suštini, javni sektor nije zamrznut niti je zakon o njegovom „ventiliranju“ usvojen-pat pozicija.

---

[248] J. le Foll, Facteurs de production et résultats des groupes industriels publics de 1973. à 1981, Economie et prévision, № 60, 1983.

U Francuskoj je država oštro napadnuta kao pretežak balast privrede i kočnica privrednog oporavka i poleta. Povratak tradicionalnoj privatnoj inicijativi razgrađivanjem etatističke strukture i „privatizacijom svega što je državno“ je novo Širakovo geslo za opštenacionalnu obnovu i izlazak iz krize rasta Potezi nove vlade idu u pravcu rasprodaje čitavog sektora civilne nuklearne proizvodnje, privatizacije elektrana, elektronske industrije, delova vojnog privrednog aparata, avioindustrije, javne televizijske mreže, automobilskog trusta Reno, i denacionalizacije banaka i osiguravajućih drustava. Cilj, je dakle, jasan.[249] Vratiti preko 65% državne svojine u privatne ruke, a da se tzv. mostovi „kohezije“ ne poruše.

Širakova akcija o hitnoj rasprodaji državne imovine privatnicima u Francuskoj, u ukupnoj vrednosti od 300 mlrd. FF, međutim, još ne nailazi na široku podršku socijalista, budući da nacionalizovana preduzeća, banke i osiguravajuća društva posluju rentabilno i u skladu sa tržišnim principima .Tek najnoviji planovi francuske vlade iz 1986. god. ozbiljnije plediraju na postepenu reprivatizaciju u privredi. Naime, privatizacija državnih industrijskih preduzeća, banaka i osiguravajućih društava planira da se obavi u toku narednih pet godina

Najusporenija ritmika denacionalizacije je u SAD iz razloga što je manje kapitala pod kontrolom državnog aparata i što je manja ukupna nacionalizovana imovina No, i pored toga, ogromna birokratska mašinerija, stvarana u ime države blagostanja proglašena je za glavnog uzročnika tehnološkog zaostajanja američke privrede. Reganova kontrarevolucija u odnosu na sledbenike ruzveltovskog „njudilizma“ upravo se ogleda u potrebi „skidanja države sa leđa naroda“, odnosno oslobođenja privatnog biznisa od jačih državnih dažbina i administrativnih stega. No, američka varijenta denacionalizacije ne implicira velike rasprodaje već ograničavanje države kao regulatora proizvodnje i raspodele. Zato se više govori o deregulaciji nego o denacionalizaciji. Eventualna rasprodaja tiče se koncesija u posredničkim i uslužnim agencijama i petrolejske koncesije vojne mornarice u tri savezne države, uključujući i privatizaciju manjih električnih centrala, međunarodne železnice i sl.

Privatizacija postaje maltene univerzalno pravilo savremenog sveta, kako u razvijenim industrijskim zemljama tako i u zemljama u razvoju. No, rasprodaju državne imovine na zapadu prati proces ograničavanja centralističkog monopola na istoku, kao posledica krize socijalističkog modela državne svojine. Kina je očit i poučan primer reprivatizacije privatne inicijative u najvitalnijim sektorima proizvodnje i usluga, angažovanja inostranog privatnog kapitala u specijalnim zonama. Isto tako, u skoro svim istočnoevropskim socijalističkim zemljama zahtevi za privredne reforme usmereni su u pravcu ograničenja svemoćne centralizovane države koja guši tržište. Renesansa privatnog preduzetništva, odnosno privatno-seljačkih okućnica je, prema tome, evidentna u Rusiji, Bugarskoj, Mađarskoj, Poljskoj, Češkoj i Slovačkoj

Evropski talas reprivatizacije državnog sektora preneo se ubrzano i na Daleki Istok (Indonezija, Malezija, J. Koreja, Singapur, Tajland, Filipini), rasprodajom avionskih kompanija, petrohemijskih kompanija, preduzeća za proizvodnju električne energije, telekomunikacija, kontejnerskih terminala, lutrija, hotela, javnih parkirališta

[249] A. Bizaguet, Les transformations récents du secteur public en France et dans I'Europe occidentale, La revue du Trésor, decembar 1984.

i snabdevača vodom i gasom, ali i na Južnu Ameriku (Brazil, Meksiko, Argentina, Čile), prodajom lanaca hotela, aviokompanija, banaka, firmi u oblasti energetike, luka, proizvodnje čelika, nafte i nuklearne energije. U 1986. god. Argentina je otvorila proces denacionalizacije pojedinih državnih kompanija (naročito u sektoru čelika, petrohemije, brodogradnje, naoružanja) i delova kompanija u holdingu „Fabricationes Militares" da bi na osnovu planirane sume očekivanih sredstava osnovala fond za modernizaciju i industrijski razvoj.

Politika reprivatizacije ključnih segmenata javnog sektora u zemljama u razvoju postala je sastavna komponenta postupne liberalizactje i deregulacije.[250] Kao takva, privatizacija je uzela maha u Bangladešu, Jamajci, Togou, Singapuru, Indoneziji, Brazilu, Meksiku, Indiji, Turskoj, Tanzaniji, Čileu, Južnoj Africt, Maleziji, Gani, Zambiji, Pakistanu, Nigeriji, J. Koreji i Tajvanu, bilo preko domaćeg privatnog bilo preko inostranog privatnog kapitala. Na taj način, država dolazi do dodatnih prihoda u budžetu (koji se kreću i do 1,5% društvenog proizvoda u Tanzaniji ili do 10% ukupnih fiskalnih prihoda u Turskoj), ali bez troškova finansiranja funkcionisanja javnog sektora i pokrića gubitaka javnih preduzeća.

U socijalistickim zemljama, Poljska i Mađarska su najdalje otišle sa procesom privatizacije državnih preduzeća, što je veoma korisno, kao iskustvo, za Jugoslaviju. I Poljska i Mađarska su prošle tzv. prvu fazu spontane privatizacije. Ovakva nekontrolisana privatizacija – najčešće u korist postojećeg menadžmenta i stranih kupaca preduzeća omogućila je poslovodnim strukturama da svoju administrativnu moć pretvore u privatno vlasništvo. Stoga se priprema novi institucionalni aranžman, koji treba da osigura kontrolisanu privatizaciju. To je potrebno učiniti iz razloga što je gotovo celokupna nacionalna (društvena ili državna) privreda potencijalni predmet privatizacije. Radi se, dakle, o totalnoj promeni vlasničke strukture i o sveobuhvatnoj privatizaciji, koja reprezentuje jezgro privredne reforme.

U Mađarskom modelu „spontane privatizacije" do automatske privatizacije dolazi onda kada kupac uloži u preduzeće sveži novac u visini od 20% od vrednosti preduzeća. U tom slučaju, ulagač dobija 20% akcija. U tzv. FDD (Fond državnih dobara) ide, takode, 20% akcija. Ostatak od 60% akcija ide u neposrednu prodaju. Uloženi novac zadržava se u preduzeću, a ne otiče državi. Kupci akcija ne uzimaju dividende iz preduzeća sve dok se tim istim dividendama ne otplate početne vrednosti akcija.

Januara 1990. godine urađen je paket Zakona o privatizaciji da bi se obavila transformacija vlasništva koja odgovara tržišnoj ekonomiji. Osnovni predlozi kod privatizacije u Mađarskoj teže da institucionalizuju pluralizam vlasništva i da fizička lica, stranci, fondovi, osiguravajući zavodi, država i lokalna uprava dobiju status konačnih vlasnika. Ali, sam taj proces privatizacije ne bi smeo da bude ni prespor ni prebrz. Prespor proces ne obezbeđuje dovoljan broj preduzeća, koja prelaze u privatno vlasništvo, niti prelazak na efikasnije ponašanje preduzeća. Prebrz proces privatizacije, pak „doprinosi" prodaji preduzeća po niskim cenama (zbog ograničene apsorpcione mogućnosti domaće štednje) i slabom priticanju sredstava državi od rasprodaje preduzeća. Ovaj problem rešen je na principu kombinovanog usmeravanja

[250]Jonathan Aylen, Privatization in Developing Countries, Loyds Bank Review, januar 1987.

privatizacije na inicijativu države i spontane privatizacije na inicijativu „samoupravnih“ preduzeća

U tom kontekstu, akcije, koje pripadaju državi u preduzećima, prenose se u kompetencidju FDD čiji je glavni zadatak prodaja državnih preduzeća. Dopunske funkcije bi bile: organizacija upotrebe državnog akcionarskog kapitala, nadzor nad državnim dobrima, evidencija vrednosti državnih preduzeća, određivanje upravljača državnim akcijama U tom kontekstu, svaki bi upravljač sklopio sa FDD „neki“ od ponuđenih ugovora na 10. godina, i to: a) zakupni ugovor o upravljanju državnim dobrima sa „brigom“ o njihovoj profitabilnosti, b) ugovor o preuzimanju rukovođenja državnim dobrima uz obavezu plaćanja fiksnog prinosa na vrednost imovine, i c) ugovor o portfelju upravljanja dobrima. Za to vreme FDD „stvara“ prihode od dividendi na državni akcionarski kapital, prihode od zakupa i prihode od prodaje državnog kapitala. Prihodi se koriste a potrebe državnog budžeta ili se reinvestiraju, osim sredstava od prodaje državnog kapitala koji se koristi za smanjenje državnog duga. Razmišlja se, u tom kontekstu, i o davanju mogućnosti zaposlenima da postanu delimični vlasnici preduzeća putem davanja bankarskih kredita.

U Poljskoj, Zakonom o transformaciji državnih preduzeća i Zakonom o privatizaciji nastavlja se započeta praksa nove vlade sa izdavanjem blagajničkih zapisa (za finansiranje budžetskog deficita), koji mogu biti upotrebljeni i za kupovinu državnih preduzeća sa diskontom od 20%. Transformacionom paradigmom predviđa se pak da celokupni poslovni fond preduzeća bude oficijelno prenet u nadležnost Ministarstva za finansije kao jedinog vlasnika imovine. Po zakonskoj regulativi o privatizaciji iz 1990. godine opisana tehnika reprezentuje osnovni elemenat tzv. privatizacije „odozgo“, koju treba da sprovede Ministrarstvo za finansije. Sam proces privatizacije ima dve faze. U prvoj fazi preduzeća dobijaju pravo da izdaju određeni broj akcija do knjigovodstvene vrednosti poslovnog fonda, ali i da prodaju maksimalno 20% izdatih akcija na aukciji fizičkim i pravnim licima u zemlji i inostranstvu. Prodaja 1/5 poslovnog fonda preduzeća obavila bi se po ceni P1. Po ceni P2 u drugoj fazi prodavao bi se 70%-tni deo vrednosti preduzeća. Ostatak od 10% akcija podelio bi se zaposlenim radnicima besplatno. Cena P1 dobija se deobom knjigovodstvene vrednosti poslovnog fonda sa brojem izdatih akcija. Na osnovu ove cene utvrđuje se minimalna vrednost preduzeća u vidu cene P2. Novac od rasprodaje preduzeća slivao bi se u državni budžet, a aukcijski pristup bio bi otvoren za sve investitore. Za sada nije preporučljiva nikakva upotreba brokera i ako se oni svuda u svetu staraju o prodaji akcija (pored garantovanja celokupnog otkupa akcija). Konačno, država nema pravo da zadrži određeni broj akcija i da na osnovu njih participira u raspodeli dividendi (poput tzv. prioritetnih akcija), doduše bez uticaja na poslovnu politiku preduzeća.

5. KEJNSOVA TEORIJA AKTIVNIH JAVNIH RASHODA

Keynes je opštoj tražnji pridavao primarni značaj u nacionalnoj privredi. Globalnu tražnju Keynes je dekomponovao na: (1) komponentu iz privatne tražnje za potrošnim dobrima i uslugama, (2) komponentu iz privatne tražnje za investicijama, (3) komponentu iz javne tražnje za potrošnim dobrima i uslugama, (4) komponentu iz javne tražnje za investicijama i (5) komponentu iz tražnje za potrošnim dobrima, uslugama i investicionim dobrima, i uvozu i izvozu. U tom kontekstu, smanjenje potrošnje provocira kontrakciju efektivne tražnje i redukciju investicija. U lančanoj reakciji, na teret potrošnje kreiraju se rezerve kapitala koje su apsorbovane investicijama. U krajnjoj instanci, dolazi do smanjenja opšte tražnje i pojave nezaposlenosti. Tendencijsko smanjenje granične efikasnosti kapitala reperkutuje se na nemogućnost ostvarivanja pune zaposlenosti usled pada investicija. Porast javnih investicija preko javnih rashoda sada treba da rekompenzira pad privrednih investicija. Posredstvom multiplikatorskog efekta javnih investicija valja očuvati povećanje nacionalnog dohotka i zaposlenosti.

Multiplikator, kao odnos između nivoa investicija i rasta društvenog proizvoda, preko novih investicija dovodi do povećanja tražnje kapitalnih dobara, koja je vršila pritisak na povećanje nove proizvodnje i na dodajno zapošljavanje. U multiplikacioni proces uključuju se sada brojni sektori, koji produkuju dalji rast tražnje sa uticajem na povećanje proizvodnje i potrožnje. Porast potrošnje, prvenstveno lične, u tekućem periodu u odnosu na bazni, minuli period, u uslovima potpunog korišćenja ugrađenih kapaciteta, pokreće kontrabalansiranje povećane tražnje novom proizvodnjom, koja izvire iz novih investicija. Povećana tražnja implicira porast investicija, što se u ekonomskoj teoriji nominuje kao akcelerator. Princip akceleracije je povezan sa problemom „sklonosti potrošnji“. Javni rashodi deluju akcelerirajuće u nacionalnoj privredi na efektivnu tražnju. Finansiranjem javnih investicija preko javnih rashoda iz budžeta države deluje se na povećanje nacionalnog dohotka i nivoa zaposlenosti u okviru mltiplikacionog lanca. Javni rashodi preko javnih investicija neutrališu pad privatnih investicija usled opadanja granične efikasnosti kapitala. Aktiviranjem mehanizama javnih finansija, država aktivno deluje u pravcu kompenzacije negativnih oscilacija privatnih investicija. Politikom aktivnih javnih finansija „smatra Keynes“. država, u formi tzv. ekonomskog intervencionizma, deluje u pravcu stvaranja uslova za ubrzani privrednl rast i za stabilan nivo cena i zaposlenosti. Budžet, u tom kontekstu, postaje aktivni instrument ekonomske i finansijske politike za ostvarivnje brojnih ciljeva u društvenoj reprodukciji.

Po kejnesijanskim shvatanjima u kapitalizmu ne egzistiraju mehanizmi koji automatski uravnotežavaju odnose između agregatne težnje i ponude, i novčane i realne akumulacije. Po Keynesu potrošnja zavisi od nacionalnog dohotka i od faktora koji uplivišu na sklonost potrošnji. Ali, sa porastom nacionalnog dohotka u istom ekvivalentu ne raste potrošnja, jer relativno značajan deo dohotka odlazi na štednju. Zato štednja i predstavlja razliku između dohotka i potrošnje (čiji porast u odnosu na

porast dohotka reprezentuje graničnu sklonost ka potrošnji). Odnos potrošnje i investicija jeste uslov za ravnotežu procesa reprodukcije pod uslovom da se ukupan iznos štednje kanališe u investicije. Država, stoga, treba da kanališe štednju sračunatom investicionom politikom u smislu da celokupna štednja bude apsorbovana investicijama kako bi se eliminisale negativne pojave na planu smanjenja dohotka, pojave nezaposlenosti i rađanja deflatornih tendencija. Ali, investicije automatski ne apsorbuju štednju, zbog toga što investictona aktivnost zavisi od veličine profitne stope i od visine kamatne stope. I, pošto granična efektivnost kapitala nije dovoljno podržavana da premosti uzdržavanje od investiranja (usled psiholoških pobuda za likvidnost), u prvi plan, po Keynesu, izbija kamatna stopa, kao podsticajni faktor investiranja.

S druge strane, Keynes se zalagao za aktivno angažovanje države u procesu kreiranja dodatne investicione i potrošne tražnje kako bi se eliminisala hronična pojava insuficijentne globalne tražnje. A da bi suzbilo opadanje sklonosti ka potrošnji Keynes se zalagao za ležernije fiskalno zahvatanje dohotka namenjenog potrošnji i za progresivno oporezivanje dela dohotka destiniranog štednji. U mehanizmu podsticanja platežno-sposobne tražnje Keynes je uključio i deficitarno budžetsko finansiranje, širenje javnog sektora, rastući trend javnih rashoda i javne radove. Merama ekspanzivne fiskalne (poreske i budžetske) politike u sklopu državnog intervencionizma u periodu depresije delovalo se u pravcu oživljavanja privredne konjunkture, stimuliranju potrošnje i podsticanju efektivne tražnje.

Preporuke keynesljanske politike su opštepoznate:[251] kada opadaju privatni izdaci, država ih supstituiše sopstvenim budžetskim deficitom ill smanjuje poreze sa ciljem da stimuliše privatne izdatke. Povećana potrošnja stvara radna mesta za nezaposlene. Društvo ima koristi od povećanja proizvodnje, jer povećana proizvodnja i povećana zaposlenost povećavaju poreske prihode i finansiraju deficit. S ciljem smanjenja inflacije država stvara budžetski višak.[252] Promene budžetskog deficita, poreza i državnih izdataka su stalne i neminovne u formi tzv. državne intervencije ili politike upravljanja stimulisanjem tražnje (Kejnesijanski fiskalizam). Recept kejnesijanskog konsenzusa je jednostavno glasio:[253] dobro podesiti agregatnu potražnju, povećavajući državne izdatke u odnosu na poreze kada postoji stanje niže od pune zaposlenosti i obrnuto. Kejnesijanskoj mudrosti inženjeringa društvenog blagostanja pridodata je Filipsova kriva, koja je apsorbovana u neokejnesijansku doktrinu kao neminovan odnos između inflacije i nezaposlenosti, iako je Lipseyova generalizacija Philipsove krive samo poslužila, kako kaže Modigllani da se odbaci sterila kontraverza cost push/demand pull.

Visoka inflaclja i nezaposlenost i niska stopa privrednog rasta u 60-tim i 70-im godinama već su razotkrili nesposobnost kejnesijanskog koncepta flskalne politike u procesu suzbijanja stagflacionih trendova u savremenim ekonomijama. Na početku 80-ih godina kritika se oštro okomila na neefikasnost flskalne polltike u pogledu ograničenja tražnje i potrošnje, limitiranja budžetsklh deflcita i smanjenja budžetskih

[251]A. H. Meltzer, Monetarizam i kriza u ekonomiji, Treći program, Radio-Sarajevo, br. 57-58/87, str. 113.
[252]P. Davidson, Postkeynesijanska ekonomija: rješavanje krize ekonomske teorije, Radio-Sarajevo, Treći program 57-58/87, str. 93.
[253]J. W. Dean, Slabljenje keynesijanskog konsenzusa, isto, str. 79.

rashoda i fiskalnih prihoda. Po tradicionalnoj kejnesijanskoj shemi, fiskalne intervencije „isticali su monetaristi, pristalice ekonomske ponude, teoretičari racionalnih očekivanja i strukturalisti“ nisu više eflkasan lek za strukturne poremećaje niti za makroekonomsko slamanje inflacionih jezgara, pošto su bazirane na globalnom regulisanju se ex post delovanjem.

Usled toga, savremeni krltičari ortodoksne kejnesijanske makroekonomske politike, tradiclonalnog državnog intervencionizma i kontraproduktivne države blagostanja (tzv. socijalna država) osnovne uzroke ekonomskih poremećaja vide u proizvodnji, a ne u potrošnji i tražnji. Teoretičari ekonomike ponude zapravo plediraju za redukciju poreskog opterećenja sa pozitivnim podsticajnim impulsima na rast štednje, investicija, rada, produktivnosti i peoizvodnje, zaposlenosti i ponude, ali i za reduciranje uloge države u regulisanju privrednih tokova radi doslednije valorizacije slobodnog delovanja tržišnih zakona. U pogledu borbe protiv inflacije, protagonisti koncepcije ekonomike ponude zalažu se za regulisanje ponude novca, čime se približavaju monetarističkoj koncepciji u pogledu brobe protiv inflacije, koja je „uvjek i svuda monetarna pojava“.

5.1. Država blagostanja

Sam pojam „država blagostanja“ je i precizan i neprecizan u, inače široko rasprostranjenoj upotrebi od trenutka supstitucije koncepcije države „noćnog čuvara“ koncepcijom „welfare state“. Termin „država blagostanja“, u odsustvu terminološke unificiranosti, stoga, ima više značenja u sinonimnim terminima:[254] Social State, Planned State, Social Service State, Welfare State, Service State, Semisodalist Welfare State itd., što je rezultat različitog poimanja suštine datog pojma. Među ekonomistima preovlađuju tri grupe mišljenja: po jednima, državna ingerencija u privredni život je najkarakterističnija osobina „države blagostanja“ (Pigou, Myrdal); po drugima je socijalni razvoj najreljefnija crta „države blagostanja“ (Kroslend, Titmus, Hobman, Hall, Arnold); po trećima je, pak, ekonomski intervencionizam (upravljanje nacionalizovanim preduzećima, politika pune zaposlenosti, poreska i kreditna politika) i sistem socijalnih usluga reprezentantna bitnih odrednica „države blagostanja“ (Robson, Grig, Zink, Zawadzki).[255]

Odsustvo jedinstvenih kriterijuma u poimanju „države blagostanja“ odrazilo se i na različite klasifikacije savremenih država:[256] (1) sve demokratske države, osim socijalističkih, su manje više bile „države blagostanja“ (Myrdal i Robson) (2) sve države (demokratske, totalitarne i socijalističke) su u određenom smislu „države blagostanja“ (Zink i Arnold), (3) sve zapadne visokorazvijene zemlje su „države blagostanja“ (Myrdal i Rupert). Na taj način, činjeni su pokušaji da se izbriše granica između društva i države, budući da se po jednima (teoretičarima) „država blagostanja“ tretira kao novi tip države (Eizerman), a da se po drugima tretira kao društveni sistem (Bekerat). Dakle, u pitanju je novi model privredne i socijalne politike. Pored

[254]Vidi: S. Zavadski, Država blagostanja, Radnička štampa, Beograd, 1975, str. 7.
[255]Ibidem, str. 16.
[256]S. Zavadski, op. cit., str. 13-14.

toga, u literaturi dominiraju određeni kriteriji, i to: (1) kriterij vremena po kome su SAD sa New dealom stupile na put države blagostanja i po kome je V. Britanija sa stupanjem laburističke partije na političku scenu posle II svetskog rata postala kolevka „države blagostanja“, (2) kriterij redistribucije nacionalnog dohotka po kome se, najpre, Švedska, a zatim, Francuska i Nemačka, postale klasičan primer „države blagostanja“. No, Zavadski smatra da su (a) period Bizmarkovih društvenih reformi u Nemačkoj, (b) period društvenih reformi u Engleskoj od 1906. do 1914. god., (c) period Ruzveltovog New Deala u SAD i (d) period vladavine laburističke partije u Engleskoj od 1945. do 1950. god. fundamentalna istorijska zbivanja koja su doprinela formiranju koncepcije „države blagostanja“.[257]

No, i pored toga, u praksi funkcionisanja države blagostanja prisutne su dve relativno slične i različite varijante: socijaldemokratska varijanta koja egzistira u skandinavskim zemljama, Francuskoj, Nemačkoj, V. Britaniji, Austriji i Holandiji, i liberalnosocijalna varijanta koja ezistira u SAD nominovane u politici Ruzveltovog New Deala, Trumanovom Fair Dealu, Kenedijevom New Frontiers i Dionsonovom Great Society. Bitno je, ipak, da su država i privreda tesno međusobno povezane i dugoročno upućene jedna na drugu tako da se država više ne može smatrati isključivim elementom nadgradnje već i segmentom ekonomsko-socijalne baze. Privreda je, isto tako, upućena na državu iz razloga što bez instrumentarija makroekonomskog regulisanja državnim porudžbinama, poreskom politikom, ekonomskim transferima, javnim investicijama, politikom plata i cena i kreditnom i carinskom politikom ne može normalno da funkcioniše na isključivim tržišnim principima sa izoštrenom međunarodnom konkurencijom.

Reformizam, odnosno demokratski socijalizam je zakamufliranim putem omogućio poistovećivanje države blagostanja sa socijalizmom i pretvaranje države „neutralnog policajca“ u „društvenog trudbenika“ i „ekonomskog planera“, i „individualističke ekonomike“ u „socijalni kolektivizam“ (Hutchison). Greeen, Hobhouse i Arnold su, pak, u tom sklopu, istakli značaj „kolektivističke koncepcije svojine“ i podvukli validnost činjenice da „sloboda nije apsolutno pravo individualnog vlasnika“ (Hobhouse). Stoga je potrebna ingerencija države, koja nije u suprotnosti sa slobodom. Tada se pojavio i Keynes, čija ekonomska teorija predstavlja izvorište koncepcije države blagostanja i ekonomsko obrazloženje u oblikovanju Welfare state. Keynesje podvukao stratešku ulogu države u rešavanju ekonomskih poteškoća i predodredio ekonomske smernice državnog intervencionizma u reprodukciji u cilju povećanja efektivne tražnje i potrošnje javnim rashodima deficitarno (monetarno) finansiranih, nadopune privatnih investicija investicijama iz vladinog budžeta, jačanja investicione delatnosti države u sektorima koji nisu atraktivni za privatnu inicijativu, podruštvljavanja određenih segmenata sredstava za proizvodnju nacionalizacijom i formiranjem državnih preduzeća, organizovanja javnih radova za podizanje nivoa zaposlenosti, manipulisanja kamatnom stopom zastvaranje uslova za podsticanje investicija i povećanje njihove rentabilnosti, i smanjenja poreza na profit namenjen investiranju.

Pigou se obično smatra utemeljivačem ekonomije blagostanja, pošto se zalagao za državnu intervenciju u funkciji otklanjanja suprotnosti između privatnih i

[257]S. Zavadski, op. cit., str. 16.

društvenih interesa. Pigou je verovatno svoje inspiracije našao u učenjima starije škole ekonomije blagostanja, kojoj su pripadali poznati ekonomisti, kao što su Pareto, Marshal, Hobson, Gannan i Hawtrey. Njih, svakako, sledi novija škola ekonomike blagostanja, koja u potpunosti razvija teoriju državnog intervencionizma kejnesianskog tipa. Samuelson, Lemer, Mead, Kaldor, Hicks, Begson, Reder, Fetter, Hansen, Barrere i Musgrave, inspirisani Keynesovim idejama, u tom sklopu, predvideli su jačanje državne intervencije na planu kontrolisanja cena, usmeravanja korišćenja raspoloživih ekonomskih resursa, sprovođenja politike pune zaposlenosti, regulisanja najamnina i nadnica, ostvarenja preraspodele nacionalnog dohotka (putem socijalnih dividendi i državnih izdataka), upravljanja efektivnom tražnjom i širenja javnog sektora.

Koncepcija države blagostanja može se, ipak, smatrati da je zajednička tvorevina demokratskog socijalizma i socijalnog liberalizma tako da se u isto vreme može govorlti o socijaldemokratskoj i liberalnoj varijanti sa elementima tzv. „puzećeg socijalizma“. Njena bitna odrednica je porast državne ingerencije u ekonomskom životu, razvoj socijalnih usluga, razvoj proizvodne aktivnosti države i povećanje državne svojine u paraleli sa proizvodnjom dobara u privatnom sektoru i sa državnim regulisanjem u oblasti cena, investicija i izvoza.

Fabijanski socijalizam, kao filozofija gradualizma i evolutivnog socijalizma, koji se zalaže za menjanje društva postepenim društvenim reformama, usredsredio se na nepravednu raspodelu, rasipničku potrošnju, odvojenu proizvodnju motivisanu profitom (Šo, Valas, Veb). Zalažući se za socijalizam, koji implicira uvođenje planiranja i koordinacije radi svesnog traženja kolektivnog blagostanja, fabijancima se praktično duguje za rađanje elementarnog koncepta države blagostanja. Utilitaristička filozofija Bentnama, politička teorija Mila, ekonomska teorija Dževonsa, Darvinova teorija evolucije, Spenserovo evoluističko učenje, učenje škole oksfordskih filozofa idealista (recepcija osnovnih elemenata Hegelove i Kantove teorije države) delovali su na fabijance u pravcu poimanja države kao „društvo društva“, koje svoje članove (individue) usmerava ka „opštem dobru“ i utiče na društvene odnose. A ono što se činilo socijalnim, Hobhaus je pretočio u zagovaranje državnog intervencionizma na čistoj pragmatičnoj osnovi, verovatno pod uticajem Marksovih ekonomskih ideja.

Beveridge je dostadoprineo širenju popularnosti ideje „države blagostanja“, iako Robson smatra da su vesnici ovog termina bili Bizmark, Hobhaus i Veb. Zavadski, pak, misli da se koreni nalaze u fabijanstvu, lasalijanstvu, nemačkim koncepcijama „državnog socijajizma„ i evoluciji ideja liberalizma; ali Ruzveltov New Deal uzima kao primer prve praktične operacionalizacije državne politike „u kojoj je otelovljeno ono što se smatra za karakteristiku blagostanja“.

Decidirano utvrđeno vreme nastanka pojma „države blagostanja“ nije poznato u teoriji, ali se smatra da je ovaj termin prvi upotrebio William Temple u konfrontaciji sa konceptom Power State.[258] No, termin „ekonomika blagostanja“ je termin koji se razvio od termina „država blagostanja“, iz prostog razloga što se smatralo da je „blagostanje“ cilj ekonomskih aktivnosti. Stavljanje ekonomskih resursa u službu

[258]Dr V. Stanovčić, Izvori teorija o „državi blagostanja“, u S. Zavadski, Država blagostanja, Radnička štampa, Beograd, 1975, str. 255-262.

blagostanja vezuje se obično za Pigoua, koji je pak smatrao da su Smith, Mattus i Mill začetnici ekonomske teorije blagostanja. Zasluga je i Maršala za utemeljenje ekonomike blagostanja Keynes je, ipak, najzaslužniji nepovratnom povećanju ekonomskih funkcija države, uvođenju socijalnih funkcija države i širenju državnog intervencionizma u kapitalističkoj reprodukciji iako nigde nije upotrebio termin „blagostanje".

Geneza koncepcije „države blagostanja" povezana je sa brojnim, često protivurečnim teorijama iz ideoloških motiva, kao što su: teorija jednakosti francuske revolucije, utilitaristička teorija Benthama, teorija fabijanskog tipa, kejnesijanska teorija, marksistička teorija, uključujući i teoriju Bizmarka, Hobhousa, Webba i Beveridgea, i francuskih i anglosaksonskih utopističkih socijalista kao preteča. Međutim, u literaturi ipak preovladavaju dva teorijska pravca koji su napajali koncepcijsku kristalizaciju „države blagostanja". U prvom redu, misli se na reformizam, koji se preobratio u tzv. demokratski socijalizam, i na liberalizam, koji se iz „lesferizma" preobrazio u tzv. socijalni liberalizam, koji izrasta na fundamentima kejnesijanske teorije, pa i na socijaldemokratskim koncepcijama.[259]

Ekonomija blagostanja u osnovi predstavlja teorijski sistem u kome je blagostanje, kao skup svih „zadovoljenja" pojedinaca (individua), koji se ostvaruju upotrebom disponabilne količine dobara, usluga i novca, osnovni cilj ljudske delatnosti. Društveno blagostanje, u tom sklopu, posmatra se kao skup indivkdualnih blagostanja, koje je opredeljeno nivoom nacionalnog dohotka.[260] A da bi se sračunala harmonizacija privatnih i društvenih interesa i omogućila maksimalizacija blagostanja, koristi se državna intervencija sa aktivnom ulogom državnog aparata.

Nove ideje o „društvu izobilja" (Galbraith) i „svetu blagostanja" (Myrdel), teorije o postindustrijskom društvu, teorije o „kraju ideologije" i teorije o „konvergenciji društvenih sistema" teže da zamene već danas blagi koncept „države blagostanja" i „potrošačkog društva", u kojoj čovek ostaje otuđen od uticaja na svoju ekonomsku sudbinu. Država danas čoveku ne daje ni blagostanje ni sreću već ga samo izvlači iz „stanja nužde i bede", što je suprotno inspiracijama graditelja države socijalnog blagostanja Stoga se ideje o participaciji i samoupravljanju rađaju kao reakcija na socijalnu situiranost i društveno ekonomsku poziciju subjektivnih faktora materijalnih proizvodnih snaga u načetoj državi blagostanja.

Nužna modifikacija delatnosti države i reorganizacije društva u funkciji restauriranja fundamentalnih temelja postojećeg kapitalističkog sistema i onemogućavanja prodora zahuktalog socijalizma u periodu posle Velike ekonomske krize i II svetskog rata dovela je do revolucionarne pobede pristalica koncepcije „države blagostanja" nad liberalističkim pristalicama koncepcije države „noćnog čuvara". I, doista, umesto države „kao noćnog čuvara„ koji stoji na „straži" privatne svojine i snabdevanju društva i građana „malobrojnim uslugama", na scenu je stupila odvažna država blagostanja kao aktivan učesnik u društvenom, ekonomskom i socijalnom životu sa novim repertoarom mera i instrumenata interventionizma i politikom po-

[259]S. Zavadski, op. cit., str. 87-115.

[260]Socljalna kompozicija javne potrošnje u nedrima države blagostanja jeste suština Beveridžove revolucije, jer je i suština društvenih davanja integralni deo industrijalizacije.

društvljavanja značajnih segmenata sredstava za proizvodnju. U stvari, radilo se o izboru svojevrsnog „srednjeg puta“[261] između tzv. američkog individualizma i tzv. sovjetskog kolektivizma, između laisser-faires i totalitarizma, između kapitalizma i socijalizma, koji je našao svoje ishodište u optiranju koncepcije „države blagostanja“, koja treba da očuva harmoniju privatne svojine sredstava za proizvodnju i slobodno tržiste sa promenom politike redistribucije dohotka u korist valorizacije načela socijalne jednakosti demokratskog društva. Cilj je, prema tome, bio jasan: blokirati produbljenje protivrečnostl između društvenog karaktera kapitalističke proizvodnje i individualnog karaktera prisvajanja, s jedne strane, i produžiti privrednu konjunkturu sa punom zaposlenošću i stabilnim nivoom cena, s druge strane.

Tako je nastala „nova država“, koju karakteriše razrađen sistem socijalnog osiguranja, pružanje besplatnih usluga, održavanje pune zaposlenosti i stabilnosti cena, ujednačavanje prihoda redi-stributivnim porezima, i javno upravljanje ključnih industrija (Purcell), odnosno „države blagostanja“ koju karakteriše mešovita privreda sa dodatnim funkcijama države za socijalne usluge, zaposlenje i egalitarnu distribuciju prihoda (Rogov). Opšta saglasnost, smatra Zavadski, postignuta je ipak u domenu pravca delovanja države:[262] (1) privredna delatnost, koja se realizuje različitim formama regulisanja privatnog sektora, naročito u pogledu blokiranja ekonomskih kriza i ostvarivanja pune zaposlenosti, (2) socijalna delatnost, koja se realizuje politikom socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite i socijalne pomoći, i (3) politika redistribucije nacionalnog dohotka, koja se ostvaruje ekonomskim i socijalnim transferima, i porezima.

Politika pune zaposlenosti smatra se osnovnim stilom države blagostanja, osnovnim zakonom privredne delatnosti države i verifikatorom nadklasnog karaktera ekonomske funkcije države. Politika pune zaposlenosti doprinosi povećanju ukupne sume dodatne vrednosti, odnosno mase profita i nadnica, kao sredstva za sprečavanje smanjenja potrošnje u funkciji podržavanja ekonomske konjunkture. Socijalna komponenta, kao sredstvo za povećanje kupovne moći sektora stanovništva, sastavna je komponenta antikrizne politike i privredne funkcije države. Socijalna inauguracija bitan je element tržišne ravnoteže i faktor redukcije recesionih tendencija. Socijalne usluge i socijalni tranferi bitan su faktor regenerisanja potrošnje i podizanja nivoa životnog standarda potrošačkog društva.

Bujanje socijalnih usluga i društvenih službi bez novčanih ekvivalenata već opravdava napade na tekovine države blagostanja, koja je produkovala visoke društvene izdatke i povukla poresku progresiju u korist raznoraznih socijalnih davanja. Predimenzionirana redistribucija nacionalnog dohotka u korist besplatne distribucije javnih dobara i kolektivnih usluga i socijalnih davanja vodi egalitarizmu sa negativnim implikacijama na planu privatne inicijative i privatnog biznisa. Država sa naglašenim paternalističkim karakterom u razvoju socijalnih usluga nameće samo poreske terete privatnom sektoru za pokriće „troškova blagostanja“, koji olako netaknuti prolaze kroz budžetske debate.

---

[261]S. Zavadski, op. cit., str. 62-70.

[262]S. Zavadski, Država blagostanja, Prilog kritici savremene buržoaske teorije države, Radnička štampa, Beograd, 1975, str. 74.

Hayekov napad na redistribuciju nacionalnog dohotka, na razvoj socijalnih usluga i na poresku progresiju, u osnovi reflektuje reaktiviranje bankrotirane koncepcije „države noćnog čuvara“ i „neutralnog privrednika“. Politiku „pune zaposlenosti“ smatra oruđem kontrolisane ekonomike, a politiku državne intervencije etatizacijom privrede. Državu blagostanja smatra konglomeratom nedovoljno preciziranih teza koje deluju u pravcu egalitarizacije nacionalnog dohotka, slabljenju aktivnosti privatnog preduzetništva i kočenja razvoja proizvodnje. Socijalno blagostanje, kao obavezna regula, suprotno je postavkaMa kapitalističke logike i zato je potrebno ograničenje poreske progresije prebacivanjem delatnosti socijalnih usluga na pleća pojedinca i karitativnih organizacija ili u vidu forme vezivanja radničke klase za privatni kapital bez posredništva države. Napad na državu blagostanja sa pozicija neoliberalizma u osnovi je napad na sve društveno-ekonomske i socijalno-političke ustupke radničkoj klasi i na egalitarne tendencije u društvu. Demontaža „države blagostanja“ je, prema tome, osnovni cilj neoliberalizma, neokonzervativizma i neoklasicizma. Koncepcija odgovornosti države za raspodelu i potrošnju javnih dobara i socijalnih usluga, i za istovremeno održavanje privatne svojine, koja limitira ingerenciju države u sferi proizvodnje, kratkoročnog je i palijativnog karaktera, čije se posledice dugoročno efektuiraju u vidu današnje razorne stagflacije i hronične strukturne ekonomske krize, čije uzroke savremena država ne može da saseče ortodoksnim kejnesijanskim aparatom na čijim temeljima je inače „nasadena“ država blagostanja.

Javni sektor je, po pravilu, potčinjen privatnom sektoru, jer se preko politike niskih cena, u suštini, daju subvencije privatnicima na teret nacionalizovanih preduzeća, čije deficite (gubitke) socijalizuje država. Država investira u ekonomsku infrastrukturu čije indirektne efekte koristi privatna privreda poput ulaganja u ljude (humani kapital), kadrovski i naučni potencijal, koji doprinosi ubrzanju tehničko-tehnološkog progresa i podizanju nivoa kvalifikacione strukture zaposlenih.

Kriza države blagostanja, izražena kroz fiskalnu krizu države i predimenzionirane zahteve u odnosu na raspoloživa sredstva, dovodi do pojave „krize o upravljanju krizom“. Preopterećena država izložena je napadima neokonzervativne strategije u dva pravca: prvo, neoliberalizam monetarističkog tipa koji tržište rada poistovećuje sa bilo kojim tržištem (Fridmanova prirodna stopa nezaposlenosti), i drugo, neoliberalizam tipa ekonomike ponude koji u porezima vidi mogućnost ušteda (Lafferova kriva).

5.1.1. Demontaža „socijalne“ države

Početkom 80-ih godina u gotovo svim industrijski razvijenim zemljama OECD dolazi do lančanog preispitivanja koncepcije države „blagostanja“ i bazičnih principa njene socijalne politike, pod izgovorom da je prekomerni porast javne potrošnje tokom poslednjih decenija (koji je produbio budžetske deficite) prouzrokovao snažnu birokratizaciju socijalnih službi i osnažio neracionalnu državnu intervenciju na socijalnom planu. Strategija razvoja usmerena na restrukturiranje uloge i funkcije države, koji se smatra barijerom ekonomskog oporavka, insistira na postepenom napuštanju koncepcije „prosperitet za sve“ i vrednosnih principa države blagostanja.

Terapija za prevazilaženje ekonomskih poteškoća polazi od imperativa smanjivanja izdataka za socijalne službe i programe, od sužavanja socijalnih prava, koja se znatnim delom finansiraju iz poreskih prihoda države, i od restrukturiranja socijalne države u interesu kapitala i reprivatizacije. Revidirana socijalna politika polazi od činjenica da su socijalne aktivnosti postajale sve skuplje usled inflacije, rasta cena javnih usluga, demografskih promena, povećanja nezaposlenosti, širenja obuhvatnosti stanovništva socijalnim osiguranjem i povećanja beneficija po korisniku u oblasti obrazovanja, kulture, zdravstva, stanovanja; što je uslovilo progresiranje socijalnih troškova od 13,1% (u 1960.god.) na 26,6% (u 1981.god.) od društvenog proizvoda.

Rastući trend rashoda za obrazovanje, zdravstvo, socijalno osiguranje i blagostanje iz perioda 1960–82. god. neminovno je udario u plafon i iznudio zaokret u periodu od 1983. g. u svim zemljama savremenog sveta (kako u industrijski razvijenim zemljama tako i u zemljama u razvoju). Na scenu je, prema tome, stupila restrikcija socijalnih troškova i sužavanje socijalnih programa ukidanje raznih beneficija u novcu i uslugama, pooštravanje uslova za dobijanje socijalne pomoći, skraćivanja perioda primanja naknada, smanjenje materijalne pomoći nezaposlenima, kresanje porodičnih dodataka, reduciranje broja korisnika usluga socijalnih službi, ukidanje usklađivanja beneficija sa troškovima života (Nemačka), ukidanje učešća u bolničkom lečenju (Francuska, Nemačka i Japan), povećanje doprinosa osiguranika za socijalno osiguranje (SAD i Francuska), usporavanje rasta penzija i sužavanje programa zdravstvene zaštite. Restrikcije se opravdavaju potrebom zaštite poreskih platiša i javne kase, jer je nagli rast socijalnih potreba posledica recesije. U politici zaštite državne blagajne, a ne pojedinca ili porodice, prenebregava se vrednosni princip demokratskog društva da ekonomija treba da služi čoveku. Prenebregava se čak i ekonomska produktivnost socijalnih mera (održavanje radnog potencijala – obrazovanje i zdravstvo) i ekonomska efikasnost socijalnih aktivnosti (socijalni mir) po cenu da dezintegracija ekonomskih i socijalnih interesa dovede do ekonomske paralize u prestruktuiranju i prilagođavanju privrede. Država je sada prinuđena da bude socijalno neaktivna iz razloga što je socijalna aktivnost uvek subverzivna za tržišnu ideologiju. Stoga se, umesto zadovoljenja socijalnih potreba, pružanja socijalnih usluga i garantovanja socijalne sigurnosti iz javnih sredstava, zagovara samopomoć, neformalne usluge i međusobno pomaganje u lokalnoj zajednici, koje treba da zamene aktivnosti javnih socijalnih službi. Težište je, dakle, da se pomeri ravnoteža pružanja javnih i privatnih socijalnih usluga u korist privatnog sektora, tiho obavi privatizacija socijalnih službi (poput državnih preduzeća i komunalnih delatnosti u SAD, V. Brrtaniji, Francuskoj, Nemačkoj, Turskoj, Maleziji, J. Koreji, Bangladešu i Japanu) i postepeno smanji socijalna aktivnost države. Oblici privatizacije uglavnom odgovaraju tipovima aktivnosti države na socijalnom polju: (1) kada država proizvodi usluge i dobra u svojim službama i institucijama, (2) kada država subvencionira određene proizvode i usluge iz javnih fondova ili daje usluge besplatno, i (3) kada država reguliše pribavljanje dobara i usluga u pogledu kvaliteta, kvantiteta, asortimana i cena od privatnog sektora; što se inače javlja u zdravstvu, kulturi, obrazovanju, socijalnom osiguranju i ličnim socijalnim uslugama. Akcije privatizacije usmerene su, stoga, u pravcu širenja privatne zdravstvene zaštite, izdavanja poslova čišćenja i

snabdevanja javnih bolnica hranom, smanjenja subvencija za stanove, ukidanja subvencija za saobraćaj, plaćanje za određene zdravstvene usluge, prodaja kuća lokalnih saveta, povećanja izdataka roditelja za školsku kuhinju, davanje zajmova studentima umesto stipendija, smanjenje državne regulative u vezi sa konkurencijom privatnih i javnih ustanova, itd. Razlozi su posve jasni: neefikasnost države na socijalnom polju, rasipničko korišćenje javnih sredstava, neodgovorno ponašanje zaposlenih u javnim službama, skupe usluge (jer se ne pružaju po minimalnim troškovima), navike korisnika usluga da se javna dobra proizvode po nultoj tarifi, slaba motivisanost za štednju, birokratizovanost strukture socijalnih službi, predimenzioniranost socijalnih programa, „prezaposlenost" u javnim ustanovama, preopterećenost poreskih platiša i hronična deficitarnost socijalnih budžeta. Ideolozi privatizacije u potpunosti su izgubili iz vida razloge zbog kojih su socijalne službe nastale (racionalnije kolektivno zadovoljavanje socijalnih potreba, vantržišno pružanje socijalnih usluga, solidarnost u socijalnim programima, sužavanje nejednakosti u raspodeli dohotka, sprečavanje socijalne diferencijacije, pružanje jednakih životnih šansi svima, princip neisključenja iz koristi nezavisno od plaćanja doprinosa, društveni izraz socijalne sigurnosti građana, itd.). Neoboriva je, stoga, sumnja u sam ishod reprivatizacije socijalnih službi, „desocijalizacije" socijalnih potreba, komercijalizacije socijalnih usluga i utrživost socijalnih dobara (marketingzacija).

Razgradnja države blagostanja implicira reviziju programa socijalne politike u smislu da se najveći broj socijalnih usluga vrati tržištu u formi reprivatizacije, da se naglasak stavi na socijalne usluge a ne na novčana davanja, i da se implementira zahtev za što većom ulogom dobrovoljnih i neprofitnih organizacija, neformalnih institucija, verskih udruženja i dobrovoljne samopomoći. Antietatizam podrazumeva povlačenje države iz čitavog niza socijalnih programa iz razloga što su usluge i intervencije države previše birokratizovane, glomazne, neelastične, neefikasne i preskupe. Prestrukturiranje programa socijalne politike započeto je u okvirima reganomizma i tačerizma. Velike korporacije su se tako ubacile u igru slamanja socijalne države i započelo otkup bolnica, izgradnju domova za stare, otvaranje privatnih škola, dečijih zabavišta i hospicijuma .Rasprodaju se društveni stanovi i uvode se potpuno ekonomske stanarine. Radikalno se smanjuju sva novčana davanja iz fondova države i javnih ustanova. Oživljavaju komercijalno-osiguravajće kompanije za penzije i zdravstveno osiguranje. Scenarij socijalne inovacije, preko decentralizacije, deregulacije i denacionalizacije, teži alternativnim formama pružanja socijalnih usluga nezavisnih od države kako bi se oživeo tradicionalni liberalistički koncept o ograničenim funkcijama države i individualistički koncept odgovornosti svakog građanina za sopstvene uspehe i neuspehe.

Prema tome, zaokret od meritornog prema individualističkom načelu prikazuje se, u najnovijim diskusijama, prihvatjivim rešenjem u sadašnjoj fazi razgrađivanja države blagostanja, koja je poresku granicu dovela na ivicu ponora. Time se praktično racionalizacija poreskog sistema svodi na premeštanje težišta finansiranja od poreza natrag na ekvivalentna davanja. Međutim, predlog u prilog finansiranju putem taksi, odnosno davanja po principu ekvivalentnosti je u osnovi „reakdonaran" i ne

doprinosi rešavanju problema poreskog finansiranja javnih usluga, jer će se u budućnosti neminovno otvoriti proces refiskalizacije socijalnih potreba.

Glasoviti američki ekonomista Dž. K. Galbrajt duhovito je primetio da „bruto nacionalni proizvod nije isto što i bruto nacionalna sreća“, iako se dugo verovalo da je konačno zaposednuta čarobna formula pomirenja ekonomske efikasnosti i visoke humanosti u krilu države blagostanja. Visoki društveni proizvod u brojnim zemljama OECD ipak nije postignut po cenu forsiranog izvoza, jeftinih nadnica i iscrpljivanja prirodnih resursa. Jedino se cena pravednije redistribucije ukupnog dohotka još uvek u pojedinim zemljama očituje u nesto nižem godišnjem dohotku po glavi stanovnika. Ali i to se doskoro smatralo veoma razumnom cenom za harmonično društvo. Jer, više se vrednovala oporezovana sigurnost nego neoporezovani rizik, iako progresivni poreski sistem nije „kačio„ profit od novih investicija i deoničarskih dividendi. U ekonomski sistem je, na taj način, utkan prećutni kompromis između društva i javne vlasti. Naime, društvo se odriče dela svog dohotka, predajući novac, ali i odgovornost u ruke javne vlasti, koja, poštujući volju društva (naroda), održava podnošljivi nivo socijalnih razlika i garantuje visoki „donji minimum“ životnog standarda. Ali, u današnje vreme država je razapeta između svoja dva lika: zaštitnika građana i zaštitnika privrede. Na ekonomsku scenu je stupila dilema: „efikasnost ili pravednost“.

6. TEORIJA POKRIĆA JAVNIH RASHODA

U klasičnoj teoriji javnih finansija, problem pokrića javnih rashoda tretirao se u zavisnosti da li se opserviraju redovni ili vanredni javni rashodi. U pravilu, redovni javni rashodi pokrivali su se redovnim javnim prihodima, dok su se vanredni javni rashodi pokrivali vanrednim javnim pihodima. Klasična doktrina je u redovne javne rashode svrstavala lične i materijalne rashode javne delatnosti države. Ovi rashodi su se morali pokrivati isključivo redovnim javnim prihodima državnog budžeta, a u prvom redu porezima, taksama i prihodima državnih ustanova i organa.

Za razliku od integralnog tretiranja redovnih javnih rashoda, vanredne javne rashode je klasična doktrina delila na prave vanredne rashode i na neprave vanredne javne rashode. U prave vanredne rashode svrstavani su budžetski rashodi za saniranje posledica elementarnih nepogoda zemljotresi, poplave, požari, suše, itd.), koji su se pokrivali iz redovnih budžetskih prihoda. U prave vanredne rashode ubrojani su budžetski rashodi za izgradnju objekata privredne delatnosti države i za izgradnju objekata saobraćajne infrastrukture. Ovi rashodi su se pokrivali javnim zajmovima iz sredstava štednje.

U savremenoj fiskalnoj teoriji napuštaju se kruti stavovi klasične doktrine, pošto se javni ishodi mogu simultano pokrivati porezima, taksama, zajmovima, pa čak i prihodima iz nove misije novca. Upotreba javnih zajmova i nove emisije novca u pokriću budžetskih rashoda, po pravilu, vezivana je za stanje u privrednom ciklusu. I u zavisnosti od toga da li se radi o konjunkturi prosperitetu ili dekonjunkturi (krizi), odnosno inflaciji ili depresiji, javna vlast se opredeljivala za jedan od ova dva metoda pokrića, pored standardne upotrebe poreza i taksa. Naime, u periodu ekonomske

konjunkture država je emitovala javne dugove za pokriće rashoda u funkciji reduciranja efektivne tražnje. U periodu ekonomske krize država je za pokriće svojih rashoda koristila novu misiju novca (deficitarno budžetsko finansiranje javne potrošnje) radi restituisanja platežno posobne tražnje.

7. JAVNI RASHODI I EKONOMSKA STRUKTURA

Nivo, dinamika i struktura javnih rashoda u pravilu su determinisani čitavim nizom faktora, ekonomske i vanekonomske prirode. Bez pretenzije da ponavljamo ono što je rečeno u vezi sa uzrokom rasta javnih prihoda, ovom prilikom valja konstatovati da nivo i struktura javnih rashoda zavisi od veličine nacionalnog dohotka, nivoa razvijenosti društvenoekonomskih odnosa, koncepcije razvoja javnog sektora i društveno-političkog uređenja zemje. Međutim, sa stanovišta međuzavisnosti strukture javnih rashoda i ekonomske strukture, privredni razvoj, industrijalizacija, urbanizacija i javne službe jesu prvorazredne determinante strukturne diversifikacije javnih, odnosno društvenih izdataka budžeta i javnih fondova u procesu „proizvodnje“, distribucije i alokacije javnih dobara i usluga, odnosno zadovoljavanja društvenih potreba i alimentiranja javnih funkcija političko-teritorijalnih kolektiviteta. Strukturna diversifikacija privrede delovala je na diversifikaciju strukture društvenih rashoda sa ekonomskim i socijalnim motivima, koji su imali za funkciju da zaštite određene privredne sektore i pojedine kategorije stanovništva (ekonomski i socijalni transferi). Ameliorisanje ekonomske strukture povuklo je i porast javnih rashoda po osnovu pružanja javnih usluga, čija je struktura, takođe, vremenom proširena. Konačno, i razvoj političkih odnosa uticao je na porast vojnih izdataka države i na umnožavanje njenih administrativnih funkcija koje su,sa svoje strane, implicirale porast javnih rashoda.

Ekonomski aspekti javnih rashoda su od posebnog značaja u zemljama u razvoju, pošto je javni sektor „primio“ čitav niz ekonomskih i socijalnih funkcija privrede i društva. Naime, država se preko budžeta, javnih službi i državnih preduzeća stara o obrazovanju, zdravstvu, socijalnom osiguranju, nezaposlenim licima, stambenoj izgradnji, infrastrukturi, odbrani, nauci, kulturi, zaštiti neatraktivnih sektora za privatni kapital, defavorizovanim sektorima u tržišnoj konkurencji, strukturnom i regionalnom privrednom razvoju, uvozu i izvozu, i životnom standardu građana.

Podaci nedvosmisleno pokazuju da su ekonomska i socijalna funkcija javnih rashoda centralnih budžeta zemalja u razvoju u prvom planu se relativno naglašenim visokim prioritetima. Tzv. ekonomske usluge države apsorbiraju najveći deo budžetskih izdataka, kojii se distribuiraju i alociraju javnim investicijama i ekonomskim transferima. Dinamiku ovih rashoda slede rashodi javnih službi (obrazovanje i zdravstvo) i socijalni rashodi (socijalno osiguranje i blagostanje). Konačno, tu su i rashodi odbrane, koji apsorbuju relativno značajan segment rashoda centralnih budžeta, koji bi se inače mogli upotrebiti za ekonomske funkcije države.

Struktura budžetskih rashoda centralne administracije zur po funkcijama u %

ZEMLJA	Godina	Javne usluge	Odbrana	Obrazovanje	Zdravstvo	Soc. osig. i blagostanje	Stanovanje i zajednoćke usluge	Socijalne usluge	Ekonomske usluge	Ostali rashodi
Indonezija	1982.	28,8	13,9	8,5	2,5	-	1,1	1,2	31,3	11,8
Kuvajt	1983.	16,5	13,3	10,1	-	8,4	7,1	1,6	28,7	8,1
Venecuela	1983.	6,5	5,4	19,4	8,1	7,3	3,0	20,0	21,1	28,3
Kenija	1982.	15,2	13,2	19,9	7,3	0,2	0,7	2,5	26,9	14,1
Mauricijus	1983.	15,3	0,9	15,6	7,4	17,7	3,8	0,6	9,2	29,3
Maroko	1982.	16,5	16,5	16,2	2,8	5,9	1,0	1,6	30,5	8,9
Zambija	1982.	-	-	15,2	8,4	0,4	1,4	2,1	23,9	9,1
Zimbabve	1982.	11,8	17,3	21,9	6,4	5,1	1,6	1,7	23,2	10,9
Indija	1982.	6,2	20,2	1,9	2,2	-	4,3	-	24,3	40,9
Pakistan	1982.	8,2	33,5	2,2	1,1	5,0	1,8	2,3	31,0	14,9
Filipini	1982.	13,6	13,6	16,0	5,3	0,9	3,3	0,8	53,7	8,6
Singapur	1982.	13,2	22,9	19,2	6,4	1,4	6,8	1,5	14,2	14,4
Šri Lanka	1982.	13,3	1,4	7,4	3,4	12,3	0,5	0,7	13,0	48,0
Tajland	1983.	9,4	19,9	20,8	5,1	3,2	1,4	0,4	21,2	18,6
Kipar	1983.	17,1	5,5	11,5	6,8	17,9	4,2	0,9	22,3	13,3
Malta	1982.	9,8	2,8	8,4	10,4	35,5	1,3	0,8	24,4	6,5
Egipat	1983.	6,7	15,2	10,2	2,8	11,0	2,5	7,6	-	25,7
Izrael	1982.	3,6	30,3	8,3	4,3	20,9	0,2	0,8	6,3	26,0
Argentina	1982.	7,9	11,0	6,2	1,1	28,8	0,6	0,5	17,6	22,9
Barbados	1982.	14,1	2,7	18,9	10,8	17,8	3,9	1,9	20,2	9,9
Brazil	1982.	12,0	4,3	4,6	7,8	35,3	0,3	0,2	21,9	14,5
Meksiko	1982.	6,3	1,6	13,1	1,3	10,6	2,3	0,7	24,9	41,5
Panama	1982.	29,0	-	11,0	13,1	8,3	3,8	0,8	13,5	20,5
Urugvaj	1982.	9,2	13,6	7,7	3,3	54,2	0,3	0,8	9,4	4,1

Izvor: MMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1984, str. 28-29.

Ekonomska kriza, inflacija i nezaposlenost u industrijski razvijenim zemljama i zemljama u razvoju uslovile su rastući trend javnih rashoda u odnosu na društve-

ni proizvod, s jedne strane, i promenu strukture budžetskih rashoda po ekonomskim kategorijama, s druge strane. U strukturi rashoda centralnih budžeta industrijski razvijenih zemalja OECD najviše su progresirali transferni rashodi (ekonomski i socijalni transferi, interbudžetski transferi) i rashodi po osnovu kamate na javni dug, koji su, po pravilu, padali na teret tzv. kapitalnih javnh rashoda i na lične rashode (plate) u okviru tekućih javnih rashoda za dobra i usluge. U zemljama u razvoju, u strukturi ukupnih rashoda centralnih budžeta najviše su narasli rashodi po osnovu plaćanja interesa na javni, spoljni ili unutrašnji dug i po osnovu kapitalnih ulaganja javnog sektora. Prezaduženost zemalja u razvoju i usporena stopa privrednog rasta zapravo su iznudile rastuće javne rashode i predodredile njihovo prestruktuiranje.

7.1. Ekonomski značaj i funkcije javnih rashoda

Funkcije fiskalne politike preko javnih rashoda jesu sastavni deo sveukupnih funkcija privrednog sistema i ekonomske politike, koje deriviraju i iz globalne i strukturne projekcije ciljeva i zadataka integralnog sistema proširene društvene reprodukdje. Osnovna funkcija fiskalne politike jeste mobillzcija finansijskih resursa za alimentiranje javnih potreba, odnosno za pokriće javnih rashoda u budžetima društveno-političkih zajednica sa sračunatim efektima na planu alokacije privrednih resursa, redistribucije nacionalnog dohotka, ekonomske i socijalne stabilizacije (stabilan nivo cena, puna zaposlenost i ravnoteža platnog bilansa) i globalnog, strukturnog i regionalnog privrednog razvoja. I, kao što smo u uvodu videli,[263] alokativna, redistributivna, stabilizaciona i razvojna funkcija fiskalne politike (odnosno javnih finansija) ili sistema društvenog finansiranja (odnosno opšte i zajedničke potrošnje) reprezentuju, prema tome, strateške ciljeve i zadatke poreske i budžetske politike, koji se, posredstvom mehanizma javnih prihoda i rashoda, inkorporiraju u realne tokove društvene reprodukcije.

Rashodi tekuće budžetske potrošnje javne vlasti su, isto tako, jako progresirali, pošto su se u strukturi ukupnih javnih rashoda povećali od 15,6% u 1973. god. na 19,1% u 1984. god. (od 10,6% u Luksemburgu do 21,9% u Danskoj u 1973. god. odnosno od 16,1% u Francuskoj do 26,6% u Danskoj u 1984. god.). U proseku za EEZ /EU na čistu administrativnu potrošnju, odnosno funkcionalne rashode otpada nešto ispod 1/5 ukupnih javnih rashoda. Za razliku od rashoda tekuće potrošnje, rashodi u korist formiranja fiksnog kapaciteta beleže relativno stagnantnu poziciju u strukturi ukupne javne potrošnje. Već, u 1984. god. ovi rashodi sveli su se na svega 4%, što znači da su se zemlje EEZ/EU odrekle kejnesijanske propozicije ekonomskog poleta javnim investicijama.

Period naglog rasta nezaposlenosti nekako se podudara sa periodom vođenja ekspanzivne budžetske politike. U datoj konjunkturnoj situaciji veza između budžetskog deficita i stope nezaposlenosti pokazuje da se budžetski deficit povećava kada se stopa nezaposlenosti ne povećava (Belgija), odnosno da se deficit smanjuje kada se progresija nezaposlenosti nastavlja (Nemačka i V. Britanija). U svakom slučaju,

[263]Vidi tekst iz Uvoda, koji je posvećen ciljevima i zadacima fiskalne ekonomije, odnosno ekonomskim funkcijama opšte i zajedničke potrošnje

ovde treba praviti razliku između efektivnog javnog deficita i strukturnog javnog deficita, pošto strukturni budžetski deficit reprezentuje efektivni deficit korigovan indeksom konjunkture na fiskalne prihode i javne rashode.[264]

Struktura rashoda centralnih budžeta po ekonomskim kategorijama u %

ZEMLJE	Godina	Tekući javni rashodi za dobra i usluge		Kamata na javni dug	Transferni javi rashodi		Kapitalni budžetski rashodi
		Ukupno	Plate		Ukupno	Interbudž. transferi	
1	2	3	4	5	6	7	8
SAD	1983.	30,20	11,43	12,67	51,30	7,75	4,56
Australija	1982.	21,66	–	6,82	63,24	27,02	5,87
Austrija	1982.	25,90	10,21	5,60	58,90	9,21	6,06
Belgija	1982.	20,53	14,68	13,46	55,58	6,19	8,80
Danska	1982.	20,00	12,42	10,09	64,01	39,16	4,67
Francuska	1982.	20,94	14,15	3,21	67,20	6,20	3,77
Nemačka	1982.	33,05	8,76	4,40	55,47	4,63	5,99
Holandija	1982.	14,49	9,39	5,40	69.87	25,85	–
Norveška	1982.	17,64	8,94	5,77	63,41	14,97	4,74
Švedska	1982.	13,85	5,99	14,10	62,72	13,74	3,45
Švajcarska	1982.	28,83	6,33	2,54	60,47	7,92	5,94
V. Britanija	1982.	30,12	12,67	10,26	51,65	13,41	4,33
Indonezija	1982.	24,70	13,37	4,85	20,40	9,39	46,92
Kuvajt	1983.	34,29	17,36	–	24,71	–	25,33
Venecuela	1983.	39,85	32,81	8,44	23,68	7,02	21,79
Kenija	1982.	51,47	27,64	11,43	16,16	3,77	14,51
Maroko	1982.	41,72	30,32	8,88	15,19	–	33,66
Sudan	1982.	31,61	8,54	5,79	28,44	28,44	23,06
Zambija	1982.	54,00	29,76	6,72	18,72	3,28	12,15
Zimbabve	1982.	41,00	25,70	8,30	32,69	–	8,63
Indija	1982.	20,23	9,69	10,42	32,34	20,98	9,30

[264]R. Price i P. Muller, Indicateurs budgétaires structurales et interprétation de I'orentation de polltique budgetaire des pays de I'OCDE, Revue Economique de I'OCDE 3/84, str. 29

Filipini	1982.	43,90	23,53	6,68	7,13	0,21	19,17
Šri Lanka	1982.	22,28	12,86	14,89	16,34	–	44,68
Tajland	1983.	60,28	31,08	12,67	6,54	2,22	20,67
Kipar	1983.	46,22	34,18	11,00	25,20	0,18	14,19
Malta	1982.	40,95	29,42	1,09	39,76	–	11,77
Egipat	1983.	34,56	16,16	6,53	28,47	28,47	14,18
Izrael	1982.	37,55	12,59	16,88	33,51	4,78	4,25
Argentina	1982.	26,90	–	20,28	31,33	2,48	11,78
Brazil	1982.	14,04	8,41	10,89	44,34	8,44	6,60
Meksiko	1982.	23,72	19,56	14,03	35,91	–	21,47
Panama	1982.	49,56	25,17	19,54	13,98	–	12,51
Peru	1982.	43,70	32,12	21,15	13,21	–	21,94

Izvor: MMF Government Finance Statistics Yearbook, 1984, str. 30–31.

Već od 1973. god. primetna je tendencija modifikacije strukture javnih rashoda u zemljama EEZ/EU. Naime, primetna je jaka progresija tekućih transfera, a u prvom redu socijalnih transfera usled povećane nezaposlenosti. Usled toga, tekući transferi u strukturi ukupnih javnih rashoda zemalja EEZ /EUpovećali su svoje učešće od 16,5% u 1973. god. (11,3% u 1960. g.), na 23,4% u 1984. god. Idući od zemlje do zemlje, tekući transferni rashodi varirali su između 8,7% u Grčkoj i 24,5% u Holandiji u 1973. god. odnosno između 15,9% u Grčkoj i 34,3% u Holandiji u 1984. god.

7.2. Društveno-ekonomske i socijalno-finansijske funkcije opšte i zajedniče potrošnje

U finansijskoj literaturi poznate su brojne funkcije opšte i zajedničke potrošnje. No, sa društveno-ekonomskog i socijalno-finansijskog stanovišta, funkcije opšte i zajedničke potrošnje možemo sistematizovati na sledeći način:

1. redistributivna funkcija,
2. alokativna funkcija,
3. stabilizaciona funkcija, i
4. razvojna funkcija.

Redistributivna funkcija, u suštini, predstavlja preraspodelu nacionalnog dohotka radi ostvarivanja društvenih prihoda za finansiranje opštedruštvenih i zajedničkih potreba. Funkcija preraspodele opšte i zajedničke potrošnje ostvaruje se prvenstveno porezima i doprinosima. Porezima i doprinosima zahvata se deo dohotka privrednih organizacija i deo ličnih dohodaka radnih ljudi i građana za formiranje finansijskih sredstava društveno-političkih kolektiviteta (DPK) i društvenih fondova.

No, i društveni rashodi predstavljaju mehanizme opšte i zajedničke potrošnje kojima se preraspodeljuje novostvorena vrednost. Ekonomskim i socijalnim transfernim rashodima preraspodeljuju se sredstva između DPK i fondova, s jedne strane, i sektora preduzeća i stanovništva, s druge strane. Naime, prikupljena sredstva porezima i doprinosima vraćaju se, jednim svojim delom, putem ekonomskih transfera (premije, regresi i kompenzacije) i socijalnih transfera (dečji dodatak, materijalno obezbeđenje nezaposlenih, socijalna pomoć i dr.) organizacijama udruženog rada i stanovništvu. Prema tome, porezima i doprinosima, kao oblicima društvenih prihoda, i ekonomskim i socijalnim transferima, kao oblicima društvenih rashoda, ostvaruje se redistributivna funkcija (preraspodela nacionalnog dohotka) opšte i zajedničke potrošnje.

Alokativna funkcija opšte i zajedničke potrošnje predstavlja alokaciju privrednih resursa, odnosno razmeštaj proizvodnih snaga. Trošenjem finansijskih sredstava od strane DPK i fondova, i zadovoljavanjem opštedruštvenih i zajedničkih potreba alociraju se privredni resursi u nacionalnoj privredi. Finansiranjem izgradnje proizvodnih kapaciteta i objekata ekonomske infrastrukture iz budžeta DPK alociraju se resursi opšte potrošnje. Ekonomskim transferima iz budžeta DPK alociraju se takođe, sredstva. Fnansiranjem razvoja nedovoljno razvijenih područja fondovskim finansijskim institucijama i nabavkama roba i usluga iz budžeta alociraju se, isto tako, privredni resursi. Najzad, finansiranjem obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva i drugih društvenih delatnosti alociraju se resursi (sredstva) samoupravnih interesnih zajednica.

Stabilizaciona funkcija opšte i zajedničke potrošnje u suštini, predstavlja upotrebu društvenih prihoda i društvenih rashoda u procesu stabilizovanja nivoa cena i zaposlenosti, uravnotežavanje nacionalne tražnje i ponude i spoljnotrgovinskog bilansa. I, kao što smo videli, u periodu inflacije tražnje povećavaju se društveni prihodi i smanjuju društveni rashodi radi usklađivanja efektivne tražnje i realne ponude, smirivanja inflatornog rasta cena i svođenja finalne potrošnje u realne materijalne okvire nacionalne privrede. I, obrnuto, u periodu deflacije smanjuju se društveni prihodi i povećavaju se društveni rashodi opšte i zajedničke potrošnje radi podsticanja tražnje, odnosno potrošnje i harmonizovanja robno-novčanih odnosa, odnosno kupovnih, i robnih fondova u društvenoj reprodukciji.

Najzad, razvojna funkcija opšte i zajedničke potrošnje u suštini, odslikava podsticajne efekte društvenih prihoda i društvenih rashoda na privredni rast, odnosno na globalni, strukturni i regionalni privredni razvoj. Fiskalnim olakšicama i oslobađanjima, i diferencijalnim oporezivanjem podstiče se akumulacija udruženog rada i usmeravaju se investicije u prioritetne sektore razvoja. Porezima i doprinosima podržava se razvoj izvozne privrede i razvoj delatnosti od posebnog društvenog interesa. Razvojnim fondovima (finansira se regionalni privredni razvoj posredstvom obaveznih zajmova. Privrednim investicijama iz budžeta DPK obezbeđuju se sredstva za finansiranje strukturnog razvoja. Javnim zajmovima obezbeđuje se dopunska akumulacija za finansiranje ekonomske infrastrukture. Finansiranjem kulturno-prosvetne, naučno-obrazovne i socijalno-zdravstvene delatnosti, samoupravne interesne zajednice indirektno deluju na ritmiku nacionalnog dohotka. Najzad, fondovskom potrošnjom finansira se razvoj pojedinih privrednih delatnosti u društvenoj reprodukciji.

7.3. Konflikti između funkcija sistema društvenog finansiranja

Između navedenih društveno-ekonomskih i socijalno-finansijskih funkcija opšte i zajedničke potrošnje, po prirodi stvari, moguće su određene konfliktne situacije. I u praksi, često dolazi do sukoba između ovih funkcija društvene potrošnje u celini, pogotovu u privredi sa relativno ograničenim materijalnim resursima. Naime, mogući su sukobi i konflikti između (1) alokativne i redistributivne funkcije, (2) alokativne i stabilizacione funkcije, (3) alokativne i razvojne funkcije, (4) redistributivne i stabilizacione funkcije, (5) redistributivne i razvojne funkcije i (6) stabilizacione i razvojne funkcije opšte i zajedničke potrošnje.

Alokativna i razvojna funkcija, po pravilu, dolaze u sukob usled povećanja obima, strukture i dinamike opštedruštvenih i zajedničkih potreba. Povećanje potreba automatski zahteva povećanje finansijskih sredstava za njihovo alimentiranje. Povećanje finansijskih sredstava podrazumeva povećanu preraspodelu nacionalnog dohotka, odnosno povećani odliv dohotka udružene privrede u korist DPK i fondova. Otuda dolazi do sukoba između alokadone funkcije (razmeštaj proizvodnih snaga) i redistributivne funkcije (preraspodela nacionalnog dohotka). Istovremeno, alokativna funkcija sukobljava se sa stabilizacionom funkcijom. Naime, stabilizaciona politika nalaže potrebu smanjenja društvenih prihoda u periodu inflacije, dok porast opštedruštvenih i zajedničkih potreba zahteva povećanje potrebnih društvenih prihoda za finansiranje željenog (planiranog) nivoa opšte i zijedničke potrošnje. Najzad, alokativna funkcija sukobljava se sa razvojnom funkcijom. Naime, post finansijsklh sredstava za zadovoljenje povećanih opštedruštvenih i zajedničkih potreba podrazmeva porast poreza i doprinosa. Povećani porezi i doprinosi predstavljaju povećani odliv dohotka me u sektore DPK i fondova. Povećani odliv dohotka preduzeća, po pravilu, smanjuje akumulaciju preduzeća, a sa smanjenjem akumulativne i reproduktivne sposobnosti privrede smanjuju se potencijal privrednog razvoja, odnosno razvojne funkcije opšte i zajedničke potrošnje.

Redistributivna funkcija sukobljava se sa stabilizacionom funkcijom opšte i zajedničke protrošnje u situaciji kada ekonomska stabilizacija imperativno nalaže potrebu rasterećenja privrede fiskalnog opterećenja dohotka. Samim tim, potrebno je smanjiti učešće društvenih prihoda u nacionalnom dohotku, a to se sukobljava sa potrebnim sredstvima za finansiranje dogovorenog obima opštedruštvenih i zajedničkih potreba. Istovremeno, redistributivna funkcija sukobljava se i sa razvojnim funkcijama opšte i zajednlčke potrošnje. Jer, porast fiskalnog zahvatanja dohotka privrede smanjuje akumulaciju, pa, sledstveno tome, i sredstva za investicije i razvoj privrede. A privredni razvoj, po prirodi stvari, podrazumeva porast akumulacije, povećanje fiskalnih olakšica i oslobođenja, i smanjenje stopa poreza i doprinosa radi povećanja sredstava reprodukcije.

Konačno, stabilizaciona funkcija sukobljava se sa razvojnom funkcijom opšte i zajedničke potrošnje. Naime, borba protiv inflacije podrazumeva povećanje poreza i doprinosa radi smanjenja efktivne tražnje. No, povećanje poreza i doprinosa smanjuje akumulativnu i reproduktivnu sposobnost udruženog rada. Sa smanjenjem akumu-

lacije smanjuju se sopstvena sredstva firme za finansiranje novih invensticija, a time se u suštini, smanjuju razvojne mogućnosti privrede.

8. GLAVNI OBLICI DRŽAVNE INTERVENCIJE PREKO JAVNIH RASHODA

Savremena država, merama i instrumentima fiskalne (poreske i budžetske) politike, ingerira i interveniše u gotovo svim oblastima društvenog, ekonomskog i socijalnog života. Porezima, prinosima i parafiskalitetima, s jedne strane, i javnim investicijama, ekonomskim i socijalnim transferima, s druge strane, ostvaruju se glavni oblici državne intervencije u društvenoj reprodukciji.

Javni sektor u industrijski razvijenim zemljama OECD, zemljama u tranziciji a I zemljama u razvoju preko javnih rashoda ostvaruju brojne ciljeve i zadatke, a u prvom alokativne, redistributivne, stabilizacione i razvojne akcije finansijske politike. U ovom kontekstu, akcenat se stavlja na korektivne funkcije javnih prihoda, koje se ostvaruju posredstvom transfernih rashoda iz budžeta društveno-političkih zajednica.

8.1. Korektivna funkcija javnih rashoda: ekonomski i socijalni transferni rashodi

U finansijskoj teoriji i politici transferni javni rashodi predstavljaju preraspodelu nacionalnog dohotka u korist određenih privrednih grana, grupacija, sektora i delatnosti u nacionalnoj privredi, u korist inostranstva, u korist sektora stanovništva i u korist pojedinih društvenih i socijalnih delatnosti. Država time ne troši nego razmešta kupovne snage, odnosno transferiše deo dohotka. Tu korisnici sredstava ne vrše nikakvu protivčinidbu u smislu davanja usluga ili obavljanja rada. Javni sektor transfernim rashodima samo štrti pojedine privredne sektore i određene socijalne kategorije stanovništva, ostvarujući funkciju tekuće privredne i socijalne korekture.

U savremenoj finansijskoj praksi egzistiraju različiti oblici transfernih javnih rashoda, i to: (1) socijalni transferi, (2) ekonomski transferi, (3) kamata na javni dug, (4) interfinansijski (međubudžetski) transferi i (5) transferi u korist inostranstva.

Socijalni transferi ili transferi u korist stanovništva doprinose formiranju sredstava za pojedine socijalne kategorije građana. U postsocijalističkim zemljama i zemljama u razvoju socijalni transferi se isplaćuju isključivo iz budžeta. U industrijski razvijenim zemljama socijalni transferi se isplaćuju iz budžeta i iz fondova socijalnog osiguranja. U socijalističkom samoupravnom društvu socijalni transferi se vrše (1) preko samoupravnih interesnih zajednica za zadovoljavanje zajedničkih potreba (invalidnine, penzije, naknade za bolovanja, dečji dodatak, socijalna pomoć, materijalno obezbeđenje nezaposlenih, stipendije i sl.), i (2) preko budžeta DPK (penzije boraca rata, pomoć žrtvama fašističkog terora, pomoć porodicama palih boraca u NOB, beneficirane penzije i valorizacije penzija vojnih osiguranika, pomoć porodicama čiji se hranitelji nalaze uvojsci i invalidska zaštita).

Strukturu ekonomskih transfera, odnosno transfernih rashoda sa ekonomskim namenama komponuju dotacije, subvencije, premije, regresi, kompenzacije, izvozni prihodi itd. Subvencioniranje cena, regresiranje poljoprivrede, premiranje izvoza, dotiranje geografskog razmeštaja proizvodnih snaga, subvencioniranje saobraćaja i pojedinih industrijskih grana i dr. jesu izrazi intervendonističke ekonomske politike savremene države u industrijski razvijenim zemljama i zemljama u razvoju.

Ekonomski i socijalni transferi u % od društvenog proizvoda

Zemlje EEZ	Transferi preduzećima				Transferi domaćinstvima			
	1970.	1975.	1980.	1985.	1970.	1975.	1980	1985.
Belgija	2.4	2,5	2,7	2,4	14,1	18,8	21,0	22,4
Danska	2,9	2,8	3,2	3,2	11,4	13,9	16,8	16,5
Francuska	2,0	2,0	1,9	2,2	16,9	20,2	22,9	26,4
Nemačka	2,0	2,2	2,3	2,3	13,0	18,0	17,1	16,7
Grčka	0,8	2,5	2,4	2,4	7,6	7,1	8,9	13,6
Irska	-	3,6	3,9	3,5	-	12,8	12,9	16,6
Italija	1,5	2,2	2,3	2,6	12,4	15,6	15,8	20,5
Luksemburg	1,1	2,1	3,6	3,4	15,5	22,9	24,7	26,5
Holandija	1,3	1,7	2,5	2,9	17,8	24,4	26,3	17,7
V. Britanija	1,7	3,5	2,3	2,2	8,4	9,7	11,1	13,1
P r o s e k	1,7	2,5	2,7	2,7	13,0	16,3	17,8	20,0

Izvor: V. Tanzi, The Growth of Public Expenditure in Industrial Countries: An International and Historical Perspectives, MMF, Washington, februar 1986, str. 22-23.

Sredinom januara 1989. godine Komisija Evropske zajednice objavila je prvi izveštaj o subvencijama privredi iz sredstava javnih (državnih) fondova. Iz budžeta deset zemalja EEZ/EU u periodu 1981-1986. godine isplaćeno je na ime subvencija prosečno godišnje 82,3 milijarde akija (ECU). Po veličini isplaćenih subvencija prvo mesto je zauzela Italija, a zatim dolaze Nemačka, Francuska i V. Britanija. U odnosu na društveni proizvod na prvom mestu je Luksemburg sa 6%, a zatim sledi Italija 5,7%, Irska 5,5%, Belgija sa 4,1%. Kod ostalih zemalja procenat isplaćenih subvencija u odnosu na bruto proizvod kreće se između 1,3% i 2,7%. Najveći „gutači„ subvencija u zemljama EEZ/EU su poljoprivreda, industrija čelika i uglja, brodogradnja i železnice; dakle, one grane koje se nalaze u procesu opadanja relativnog značaja u procesu proizvodnje.

Stručnjaci OECD su, stoga, svojevremeno savetovali vladi Norveške da se okrene politici postepenog reduciranja i ukidanja subvencija strukturnih privrednih promena, budući da su izdašne subvencije postale faktor koji negativno deluje na usmeravanje resursa u rentabitne sektore. S druge strane, prihodi od nafte i gasa znatno su oticali za subvencioniranje industrije i proizvodne strukture koje nemaju budućnost. Gotovo identične sugestije daje i MMF zemljama u razvoju, naročito prezaduženim zemljama. Preporuke Međunarodnog monetarnog fonda i svetske banke su posebno aktuelne za socijalističke zemlje SEV-a, budući da subvencije cena „visoko blešte na horizontu državnih budžeta„.

U EEZ/EU subvencije igraju relativno značajnu ulogu u privredi. U nas, nažalost, ne funkcioniše koncepcijski izgrađena efikasna politika subvencija, pošto su ekonomski transferi „najureni“ iz budžeta DPK u korist političke potrošnje. Zato naša ekonomska politika nema pouzdan instrument intervencionizma za blokiranje ekonomskih poremećaja u uslovima privređivanja, ekscesa u cenovnom mehanizmu i tržišnom defavorizovanju pojedinih grana i grupacija, i za zaštitu životnog standarda određenih socijalnih kategorija od inflatornih udara. Taj ekonomski reljef trebalo bi vratiti budžetima DPK kako bi se osigurala tekuća privredna korektura, blokirali tržišno-cenovni ekscesi i zaštitio ekonomski položaj pojedinih sektora u primarnoj raspodeli, i to sve do onog minimuma kompetetivnosti državnog intervencionizma, koji inače egzistira u tržišnim privredama razvijenog sveta.

U nas ekonomski transferi ispoljavaju se u vidu intervencija u privredi i investicija u privredi. Kompenzacije jesu najvažniji oblik intervencija u privredi, onda kada se merama društvene kontrole cena pojedine privredne organizacije dovode u nepovoljan položaj u primarnoj raspodeli ili u defavorizovan položaj na tržištu. Institucionalno, sprovođenje zajedničke ekonomske politike federacije podrazumeva kompenzacije za sve one slučajeve u kojima se narušava ravnopravnost preduzeća u sticanju dohotka. Tipičan je primer kada se merama ekonomske politike federacije ograničavaju cene prehrambenih proizvoda.

Za razliku od kompenzacija, premijama se stimulira obavljanje određenih delatnosti dodatnim sredstvima iz budžetskih sredstava. Premiranjem se podstiče izvoz, a izvoznik dobija određenu nadoknadu za realizovane prodaje na inostranim tržištima. Premijama se, isto tako, podstiče poljoprivredna proizvodnja (npr. za mleko), a, uz to, i štiti životni standard građana.

Regresi, kao oblik ekonomskih transfera, u nas služe za stimuliranje potrošnje i za stvaranje stabilnijih ekonomskih uslova za razvoj pojedinih delatnosti. Regresi se u nas naročito koriste za veštačko đubrivo u poljoprivredi.

Konačno, u ekonomske transfere, kao oblik intervencija u privredi, možemo svrstati i finansijske pomoći u obavljanju delatnosti (npr. železnica) ili za pokriće gubitaka delatnosti od posebnog društvenog interesa.

Pored navedenih oblika, u transferne javne rashode ulazi i kamata na javni dug, kao istorijski pratilac internog (unutrašnjeg) i eksternog (inostranog) zaduženja države, odnosno javnog sektora. Današnji relativno visoki (hronični i strukturalni) budžetski deficiti u zemljama u razvoju i industrijski razvijenim zemljama, usled kresanja fiskalnih prihoda i povećanja javnih rashoda, iznudili su porast javnih dugova sa rastućim teretom kamatnih troškova zaduženja države. U tom sklopu, inostrani dugovi neminovno povlače retransfer domaće akumulacije u korist inostranih poverilaca, dok domaći dugovi impliciraju povećanje poreza budućih obveznika za iznos kamata. U celini posmatrano, kamate na javne dugove, kao transferni rashod, beleže rastuće opterećenje sadašnjih i budućih budžeta.

Interfinansijski (odnosno interbudžetski) transferi u osnovi predstavljaju preraspodelu sredstava između širih i užih političko-teritorijalnih kolektiviteta (odnosno između viših i nižih nivoa DPK). U federalnim državama transfer sredstava obavlja se između federacije i federalnih jedinica u formi finansijskih prelivanja (do-

tacije i subvencije), dok se u unitarnim državama ova prelivanja resursa vrše između centra (saveza) i lokalnih zajednica. U nas, pored ovih transfera, egzistiraju i finansijska prelivanja u formi dopunskih sredstava između DPK i fondova, s jedne strane, i između viših i nižih nivoa fondova, s druge strane.

Naposletku, u finansijskoj praksi savremenog sveta egzistiraju i finansijski transferi u korist inostranstva, koji se u vidu zvanične pomoći kanališu zemljama u razvoju. Ova pomoć utvrđena je u skladu sa intencijama sistema UN u iznosu od 0,70% društvenog proizvoda zemalja Komiteta za pomoć u razvoju (industrijski razvijene zemlje OECD), zemalja članica OPEC, kao izvoznica nafte, i socijalističkih zemalja. Pomoć se u pravilu daje na bilateralnoj osnovi, ali i na multilateralnoj osnovi.

No, u finansijskoj praksi politika pomoć za razvoj zemalja u razvoju nije se empirijski verifikovala na dogovorenom nivou. Naime, u praksi se od utvrđenog koeficijenta izdvajanja iz društvenog proizvoda značajno odstupa. U 1986. god. ovi koeficijenti se kreću od 0,21% u Austriji (najniže učešće) do 1,2% u Norveškoj (najviše učešće). U rasponu od najnižeg do najvišeg učešća ređaju se zemlje OECD čija izdvajanja u % od društvenog proizvoda za pomoć razvoju Trećeg sveta čak i opadaju (0,23% SAD, 0,29% Japan, 0,3% Švajcarska, 0,32%V. Britanija, 0,40% Italija, 0,43% Nemačka, 0,45% Finska, 0,48% Kanada i Belgija, 0,49% Australija, 0,72% Francuska, 0,85% Švedska, 0,89% Danska, 1,0% Holandija i 1,20% Norveška. No, opadajući koeficijenti izdvajanja iz društvenog proizvoda na irme pomoći za razvoj zemalja u razvoju evidentni su ne samo u industrijski razvijenim zemljama OECD nego i u socijalističkim zemljama SEV i zemljama OPEC, što je, u uslovima ekonomske krize i spoljne prezaduženosti, drastično pogodilo zemlje u razvoju.

8.2. Ekonomski transferi

Transferi sa ekonomskim namenama (premije, regresi, subvencije, kompenzacije i izvozni primovi) u čitavom periodu 1975-1985. godine beležili su opadajuće učešće u strukturi ukupnih budžetskih rashoda društveno-političkih kolektiviteta (DPK), pošto su se od 15,96% u 1975. god. sveli na svega 5,23% u 1985. godini. Nagla redukcija subsidija otpočela je 1978. godine, budući da su intervencije u privredi isključene iz strukture budžetskih rashoda federacije.[265] U periodu 1979-1986. godine ekonomski transferi funkcionišu na nivou repubiičko-pokrajinskih i lokalnih budžeta u funkciji stabilizovanja uslova privređivanja u poljoprivredi, industriji, saobraćaju i trgovini, podsticanja spoljnoekonomske konkurentnosti izvozne privrede i zaštite životnog standarda određenih socijalnih kategorija sektora stanovništva. Njihovu strukturu komponuju: premije za mleko, regresi za veštačko đubrivo, subvencioniranje cena hleba i brašna, regresiranje železničkog saobraćaja, izvozno premiranje određenih proizvoda, kompenzacija u poljoprivredi, razvojni primovi u elektroprivredi i beneficirane kamate u turizmu. Opšta je tendencija, međutim, da se njihova struktura sužava s ciljem da se subsidije svedu na kompenzacije u poljo-

[265]Na saveznom nivou danas jedino egzistiraju izvozni primovi koji se alimentiraju iz carinskih prihoda, pošto se oko 50% prihoda od carina izdvaja na poseban račun za finansiranje unapređenja spoljnotrgovinske razmene.

privredi, premiranje izvoza i subvencioniranje cena vitalnih životnih namirnica, što sledeće kvantitativne informacije potvrđuju.

Usled toga valja konstatovati da ekonomski transferi u finansijskoj politici DPK nisu reprezentovali relativno snažan instrument redistribucije dohotka, instrument tekuće korekture odnosa u primarnoj raspodeli i korektivni instrument uslova privređivanja, integralnu komponentu politike cena i izvoza, efikasnu zaštitu pojedinih privrednih sektora od inflatornih udara i defavorizovanog položaja na tržištu, i membranu od inflatornog erodiranja životnog standarda socijalnih kategorija građana. Stoga su transferni budžetski rashodi sa ekonomskim (i socijalnim) namenama u osnovi predstavljali sporedni korektivni instrument redistribucije dohotka i realokacije resursa, odnosno drugorazrednu kompenzatorsku meru sa stabilizacionim efektima i podsticajnim motivima. Iz tih razloga, državni intervencionizam i administrativne ingerencije u društvenoj reprodukclji treba eliminisati iz budžetske strukture, jer društveno-političkih kolektiviteta korektivne i podsticajne funkcije mogu realizovati instrumentima poreske politike (a ne klasičnim instrumentima ekonomskog intervencionizma koji su inkompatibilni sa društveno-ekonomskim odnosima). Sistem ekonomskih transfera trebalo bi, stoga, preneti u kompetenciju samoupravnih fondova privrede u funkciji nivelacije uslova privredivanja, očuvanja jedinstvenog našeg tržišta, zaštite reproduktivne sposobnosti privrede, podsticanja izvozne privrede, tekuće korekture dohotka u primarnoj raspodeli, promovisanja privrednog rasta i zaštite životnog standarda radnika.

Politika supsidija je, dakle, pala na ispitu, jer se premijama, regresima i subvencijama isključivo podsticala potrošnja, umesto da se sredstva ulažu u povećanje proizvodnje, ona su rasporedena na različite kategorije bez selekcije. Kompenzacije, pored toga, nisu dosprinosile dohodovnom povezivanju proizvodnje i prerade, što je posebno došlo do izražaja, u negativnom smislu, u poljoprivredi. Ukidanjem kompenzacija, oslobodila bi se relativno značajna sredstva za njihovo usmeravanje u podsticanje proizvodnje hrane na osnovu zajedničkog učešća u dohotku. Stoga bi celokupnu politiku kompenzacija trebalo preneti u kompetenciju privrede u formi institucionalizacije samoupravnih fondova za tekuću privrednu korekturu, odnosno stabilizacionih fondova za finansiranje strateških sirovina materijalnih rezervi, uvoza strateških proizvoda, deficitarnih proizvoda ili reprodukdonih materijala, interventnog usklađivanja ponude i tražnje, izvozno orijentisane privrede, supstitucije uvoza, zaštite životnog standarda radnih ljudi i defavorizovanih sektora u tržišnoj konkurenciji.

Politika ekonomskih transfera jeste, u stvari, politička verzija državnog intervencionizma preraspodele dohotka, suprotna logici tržišnog modela privređivanja i zdrave tržišne konkurencije. Stoga, dotacije, subvencije, premije i regrese valja isključiti iz budžetskog modela alokacije resursa javnog sektora supstituisanja politike refakcije i supsidija poreskom politikom.[266] Poreska politika bi regulisala uslove privređivanja pojedinih defavorizovanih sektora na tržištu programiranom listom ekonomski sračunatih poreskih refundacija, redukcija, bonifikacija i koncesija, diferendranih poreskim stopama (uključujući i diskriminatorsko oporezivanje), selek-

[266]Dr Ž. Ristić i dr R. Cemović, Fiskalna politika, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1986.

tivnim fiskalnim stimulansima. Zalažemo se, dakle, za novu strukturnu poresku politiku sa stabilizaciono-razvojnim podsticajima, koja supstituiše supsicije i refakcije, i oslobađa tržište regula i privređivanje normativizma.

8.3. Javna preduzeća i javne ustanove

8.3.1. Javna preduzeća[267]

Javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost opšteg interesa, a koje osniva država, odnosno jedinica lokalne samouprave ili autonomna pokrajina. Javno preduzeće se osniva i posluje u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuju uslovi i način obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Na poslovno ime, sedište, zastupanje i statusne promene javnog preduzeća, kao i na druga pitanja koja nisu posebno uređena ovim zakonom, odnosno zakonom koji uređuju uslovi i način obavljanja delatnosti od opšteg interesa, shodno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društva koja se odnose na društvo sa ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo (u daljem tekstu: društva kapitala).

Državni kapital u javnom preduzeću podeljen je na akcije ili udele određene nominalne vrednosti i upisuje se u registar.Državni kapital u javnom preduzeću čine novčana sredstva uložena od strane države i pravo korišćenja nad stvarima i pravima koja su u državnoj svojini.Delatnosti od opšteg interesa, u smislu ovog zakona, jesu delatnosti koje su kao takve odrešene zakonom u oblasti: proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije; proizvodnje i prerade uglja; istraživanja, proizvodnje, prerade, transporta i distribucije nafte i prirodnog i tečnog gasa; prometa nafte i naftnih derivata; železničkog, poštanskog i vazdušnog saobraćaja, telekomunikacija; izdavanja službenog glasnika Republike Srbije; informisanja; izdavanja udžbenika; korišćenja, upravljanja, zaštite i unapređivanja dobara od opšteg interesa (vode, putevi, mineralne sirovine, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač), kao i komunalne delatnosti. Delatnosti jesu i delatnosti od strateškog značaja za Republiku, kao i delatnosti neophodne za rad državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave, utvrđene zakonom.

Delatnost od opšteg interesa obavljaju javna preduzeća.Delatnost od opšteg interesa može da obavlja i privredno društvo, odnosno drugi oblik preduzeća (u daljem tekstu: drugi oblici preduzeća), deo preduzeća i preduzetnik, u skladu sa zakonom kojim se uređuje njihov pravni položaj, kada im nadležni organ poveri obavljanje te delatnosti. Drugi oblici preduzeća, deo preduzeća i preduzetnik u obavljanju delatnosti od opšteg interesa imaju isti položaj kao i javno preduzeće, ukoliko odredbama ovog zakona nije drukčije propisano.

Javno preduzeće osniva Republika Srbija. Prava osnivača ostvaruje Vlada Republike Srbije. Javno preduzeće za obavljanje komunalne delatnosti ili delatnosti od značaja za rad organa jedinice lokalne samouprave može da osnuje jedinica lokalne samouprave, aktom koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave.Javno predu-

[267] „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 25/2000, 107/2005, 108/2005.

zeće može da osnuje i skupština autonomne pokrajine. Akt o osnivanju javnog preduzeća (u daljem tekstu: osnivački akt) sadrži odredbe o:

1) nazivu i sedištu osnivača;
2) poslovnom imenu i sedištu javnog preduzeća;
3) delatnosti javnog preduzeća;
4) pravima, obavezama i odgovornostima osnivača prema javnom preduzeću i javnog preduzeća prema osnivaču;
5) uslovima i načinu utvrđivanja i raspoređivanja dobiti i snošenju rizika;
6) zastupanju javnog preduzeća;
7) iznosu osnovnog kapitala, kao i opisu, vrsti i vrednosti i nenovčanog uloga;
8) organima javnog preduzeća;
9) imovini koja se ne može otuđiti, odnosno imovini za čije je raspolaganje (otuđenje i pribavljanje) potrebna saglasnost osnivača;
10) zaštita životne sredine;
11) drugim piatanjima koja su od značaja za nesmetano obavljanje delatnosti za koju se osniva javno preduzeće.

Javno preduzeće osniva se i posluje radi:

1) obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga;
2) razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa;
3) obezbeđivanje tehničko – tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja;
4) sticanja dobiti;
5) ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa.

Javna preduzeća, drugi oblici preduzeća i preduzetnik mogu da otpočnu obavljanje delatnosti od opšteg interesa kada nadležni državni organ utvrdi da su ispunjeni uslovi za obavljanje te delatnosti u pogledu:

1) tehničke opremljenosti;
2) kadrovske osposobljenosti;
3) zaštite na radu;
4) zaštite i unapređenja životne sredine;
5) drugih uslova propisanih ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa.

Drugi oblici preduzeća i preduzetnik mogu da otpočnu obavljanje delatnosti od opšteg interesa ako imaju zaključen ugovor o pravima i obavezama u obavljanju delatnosti od opšteg interesa (u daljem tekstu: ugovor). Prava, obaveze i odgovornosti između javnih preduzeća ili privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala, koja obavljaju delatnost od opšteg interesa i dražave, odnosno jedinice lokalne samouprave ili autonomne pokrajine, uređuju se aktom o osnivanju, a pojedina prava i obaveze mogu se urediti i ugovorom u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Ugovor sadrži naročito odredbe o:

1) radu i poslovanju preduzeća, odnosno preduzetnika;
2) pravima i obavezama u pogledu korišćenja sredstava u državnoj svojini za obavljanje delatnosti od opšteg interesa, u skladu sa zakonom;

3) obavezama preduzeća, odnosno preduzetnika u pogledu obezbeđivanja uslova za kontinuirano, uredno i kvalitetno zadovoljavanje potreba korisnika proizvoda i usluga;

4) međusobnom pravima i obavezama u slučaju kada nisu obezbeđeni ekonomski i drugi uslovi za obavljanje delatnosti od opšteg interesa;

5) pravima i obavezama u slučaju poremećaja u poslovanju preduzeća;

6) drugim pravima i obavezama koja proizilaze iz odredaba zakona kojim se uređuje obavljanje pojedine delatnosti od opšteg interesa i ovog zakona;

7) drugim pitanjima koja su od značaja za ostvarivanje i zaštitu opšteg interesa.

Ugovor zaključuju Vlada Republike Srbije, odnosno izvršni organ jedinice lokalne samouprave ili autonomne pokrajine i preduzeća, odnosno preduzetnik koji obavlja delatnost od opšteg interesa, pre otpočinjanja obavljanje te delatnosti.Imovinu javnog preduzeća i drugih oblika preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, čine pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčana sredstva i hartije od vrednosti i druga imovinska prava, uključujući i pravo korišćenja dobara u državnoj svojini,odnosno dobara od opšteg interesa. Preduzeća, za obavljanje delatnosti od opšteg interesa, mogu koristiti i sredstva u državnoj i drugim oblicima svojine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa, osnovačkin aktom i ugovorom.

Javna preduzeća i privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa imaju svoju imovinu kojom upravljaju i raspolažu u skladu sa zakonom, osnivačkim aktom i ugovorom. Privredna društva sa privatnim kapitalom, odnosno privredna društva sa većinskim učešćem privatnog kapitala, koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, imaju svoju imovinu kojom upravljaju i raspolažu u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, osnivačkim aktom i ugovorom.Osnivačkim aktom javnog preduzeća i preduzeća sa većinskim učešćem državnog kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa bliže se uređuje procentualni iznos državnog kapitala koji je predmet prodaje u postupku privatizacije.

U javnim preduzećima i preduzećima sa većinskim učešćem državnog kapitala koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, kapital za sticanje akcija bez naknade iznosi najviše 30% državnog kapitala koji se privatizuje.Državni kapital koji se u akcijama prenosi bez naknade zaposlenima u javnom preduzeću i preduzeću sa većinskim učešćem državnog kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa, koji se privatizuje metodom javnog tendera, odnosno metodom javne aukcije, ne može biti veći od 15% kapitala koji se privatizuje. Akcije koje su preostale posle prodaje i prenosa zaposlenima bez naknade evidentiraju se u Privatizacionom registru. Javno preduzeće za svoje obaveze odgovara celokupnom svojom imovinom. Preduzetnik koji obavlja delatnost od opšteg interesa za svoje obaveze odgovara celokupnom svojom imovinom. Organi javnog preduzeća jesu:

1) upravni odbor, kao organ upravljanja;
2) direktor, kao organ poslovođenja;
3) nadzorni odbor, kao organ nadzora.

Upravni odbor i direktor javnog preduzeća čine upravu javnog preduzeća. Predsednika i članove upravnog odbora javnog preduzeća imenuje i razrešava osnivač. Aktom o imenovanju predsednika i članova upravnog odbora javnog preduzeća može se odrediti da predsednik upravnog odbora ostvaruje u javnom preduzeću prava i obaveze iz radnog odnosa. Članovi upravnog odbora imaju pravo na odgovarajuću naknadu za rad u upravnom odboru, čiju visinu utvrđuje upravni odbor javnog preduzeća, na osnovu kriterijuma sadržanih u godišnjem programu poslovanja javnog preduzeća. Direktora javnog preduzeća imenuje i razrešava osnivač. Predsednika i članove nadzornog odbora javnog preduzeća imenuje i razrešava osnivač. Predsednik i članovi nadzornog odbora imaju pravo na odgovarajuću naknadu. Visina naknade utvrđuje se odlukom upravnog odbora javnog preduzeća, na osnovu kriterijuma sadržanih u godišnjem programu poslovanja javnog preduzeća. Upravni odbor:

1) utvrđuje poslovnu politiku;

2) donosi dugoročni i srednjoročni plan rada i razvoja i godišnji program poslovanja;

3) donosi statut;

4) odlučuje o smanjenju i povećanju osnovnog kapitala;

5) odlučuje o osnivanju zavisnog društva kapitala;

6) usvaja izveštaje o poslovanju preduzeća i godišnji obračun;

7) odlučuje o raspodeli dobiti;

8) donosi investicione programe i programe i kriterijume za investiciona ulaganja;

9) odlučuje o izdavanju, prodaji i kupovini akcija, kao i prodaji udela u javnom preduzeću ili kupovini udela u drugom preduzeću, odnosno privrednom društvu;

10) vrši i druge poslove utvrđene osnivačkim aktom i statutom.

Direktor javnog preduzeća predstavlja i zastupa preduzeća; organizuje i rukovodi procesom rada i vodi poslovanje preduzeća; odgovara za zakonitost rada preduzeća; predlaže program rada i plan razvoja i preduzima mere za njihovo sprovođenje; podnosi finansijske izveštaje, izveštaje o poslovanju i godišnji obračun; izvršava odluke upravnog odbora; vrši i druge poslove određene zakonom, osnivačkim aktom i statutom. Nadzorni odbor nadzire poslovanje javnog preduzeća; pregleda godišnji izveštaj, godišnji obračun i predlog za raspodelu dobiti. Javna preduzeća, kao i drugi oblici preduzeća i preduzetnici koji obavljaju delatnost od opšzeg interesa, registruju se u registar u skladu sa zakonom kojim se uređuje registracija privrednih subjekata. Javna preduzeća i privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala, koja obavljaju delatnost od opšeg interesa, mogu osnovati zavisno društvo kapitala za obavljanje delatnosti iz predmeta svog poslovanja utvrđenog osnivačkim aktom. Javno preduzeće prema zavisnom društvu kapitala ima prava, obaveze i odgovornisti koje ima i osnivač javnog preduzeća prema jvnom preduzeću. Javna preduzeća, kao i privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala, koja obavljaju delatnost od opšteg interesa i drugi oblici preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa mogu ulagati kapital u druga društva kapitala za obavljanje delatnosti od opšteg interesa ili delatnosti koja nije delatnost od opšteg interesa, na

osnovu prethodne saglasnosti Vlade Republike Drbije, odnosno nadležnog organa jedinice lokalne samouprave ili autonomne pokrajine.

Unapređenje rada i razvoja javnog preduzeća i preduzeća, odnosno zavisnog društva kapitala, čiji je osnivač javno preduzeće, zasniva se na dugoročnom i srednjoročnom planu rada i razvoju. Za svaku kalendarsku godinu javno preduzeće i preduzeće, odnosno zavisno društvo kapitala, čiji je osnivač javno preduzeće, donose godišnji program poslovanja (u daljem tekstu: Program) i dostavljaju ga osnivaču javnog preduzeća radi davanja saglasnosti. Program sadrži, naročito: planirane izvore prihoda i pozicije rashoda po namenama; planirani način raspodele dobiti javnog preduzeća; elemente za celovito sagledavanje politike cena proizvoda i usluga, kao i politike zarada i zaposlenosti u tom preduzeću, odnosno zavisnom društvu kapitala, koji se utvrđuju u skladu sa politikom projektovanog rasta cena i zarada koju utvrđuje Vlada Republike Srbije za godinu za koju se Program donosi; kriterijume za korišćenje sredstava za pomoć, sportske aktivnosti, propagandu i reprezentaciju, kao i kriterijume za određivanje zarade predsednika upravnog odbora i određivanje naknade za rad predsednika nadzornog odbora i članova upravnog i nadzornog odbora.

U javnom preduzeću, odnosno preduzeću ili zavisnom društvu kapitala čiji je osnivač javno preduzeće, u kome Program nije donet do početka kalendarske godine za koju se Program donosi, zarade se obračunavaju i isplaćuju na način i pod uslovima utvrđenim programom za prethodnu godinu, a cene njihovih proizvoda i usluga ne mogu se povećavati, do donošenja Programa. Programi javnih preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava, odnosno autonomna pokrajina, kao i preduzeća, odnosno zavisnih društava kapitala, čiji je osnivač to javno preduzeće, a na koje je osnivač javnog preduzeća dao saglasnost, dostavljaju se ministarstvu nadležnom za poslove trgovine, ministarstvu nadležnom za poslove rada, ministarstvu nadležnom za poslove finansija i ministarstvu nadležnom za poslove lokalne samouprave, radi praćenja kretanja cena i zarada. Javna preduzeća, drugi oblici preduzeća i preduzetnik, kada u obvljanju delatnosti od opšteg interesa koriste dobra od opšteg interesa, plaćaju naknadu za korišćenje tih dobara u skladu sa zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa, odnosno zaštita, unapređenje i korišćenje dobara od opšeg interesa.

U slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća i privrednog društva sa većinskim učešćem državnog kapitala, koje obavlja delatnost od opšteg interesa, osnivač može preduzeti mere kojima će obezbediti uslove za nesmetano funkcionisanje preduzeća, odnosno privrednih društava i obavljanje delatnosti za koje preduzeće, odnosno privredno društvo osnovano, osim ako je osnivačkim aktom i zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg ineresa drugačije određeno, a naročito:

1) promenu unutrašnje organizacije javnog preduzeća;

2) razrešenje organa koje imenuje i imenovanje privremenih organa preduzeća, odnosno privrednog društva;

3) ograničenja prava pojedinih delova preduzeća da istupaju u pravnom prometu sa tećim licima;

4) ograničenje u pogledu prava raspolaganja pojedinim sredstvima u državnoj svojini;

5) druge mere određene zakonom kojim se uređuju uslovi i način obavljanja delatnosti od opšteg interesa i osnivačkim aktom.

Radi obezbeđivanja zaštite opšteg interesa u javnom preduzeću, Vlada Republike Srbije, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave ili autonomne pokrajine daje saglasnost na:

1) statut;

2) davanje garancija, avala, jemstva, zaloga i drugih sredstava obezbeđenja za poslove koji nisu iz okvira delatnosti od opšteg interesa;

3) tarifu (odluku o cenama, tarifni sistem idr.);

4) raspolaganje (pribavljanje i otuđenje) imovinom preduzeća veće vrednosti, koja je u neposrednoj funkciji obavljanja delatnosti od opšteg interesa, utvrđenom osnivačkim aktom;

5) akt o opštim uslovima za isporuku proizvoda i usluga;

6) ulaganje kapitala;

7) statusne promene;

8) akt o proceni vrednosti državnog kapitala i iskazivanju tog kapitala u akcijama, kao i na programu i odluku o svojinskoj transformaciji;

9) druge odluke u skladu sa zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa i osnivačkim aktom.

8.3.2. Javne službe[268]

Javnom službom u smislu ovog zakona smatraju se ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđenim zakonom, koji obavljaju delatnosti odnosno poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana odnosno zadovoljavanje potreba građana i organizacije, kao i ostvarivanje drugog zakona utvrćenog interesa u određenim oblastima.Sredstva kojima posluju preduzeća, ustanove i drugi oblici organizovanja iz mogu biti u svim oblicima svojine. Radi obezbeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, osnivaju se ustanove.

Delatnosti odnosno poslovi u oblastima kojima se ne obezbeđuje ostvarivanje zakonom utvrđenih prava i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa ne obavljaju se kao javne sližbe u smislu ovog zakona. Za obavljanje delatnosti odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti: javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i drugim oblastima određenih zakonom, osnivaju se preduzeća. Ustanovu, preduzeće i drugi oblik organizovanja za obavljanje delatnosti odnosno poslova mogu osnovati: Republika, autonomna pokrajina, grad, opština i druga pravna i fizička lica.

Ustanova, preduzeće i drugi oblik organizovanja, obavlja delatnost odnosno poslove po uslovima i na način utvrđen zakonom, a u skladu sa ciljevima radi kojih se osniva.Republika, autonomna pokrajina, grad, opština mogu obezbediti obavljanje

[268] Službeni glasnik RS“, br. 42/91 i 71/94

delatnosti odnosno poslova iz okvira svojih prava i dužnosti osnivanjem ustanova, odnosno preduzeća ili poveravanjem vršenja tih delatnosti odnosno poslova drugim pravnim i fizičkim licima.

Kada Republika, autonomna pokrajina, grad ili opština poveravaju vršenje delatnosti odnosno poslova, drugim pravnim i fizičkim licima, njihova međusobna prava i obaveze uređuju se ugovorom. U oblicima organizovanja koji se osnivaju i posluju sredstvima u različitim oblicima svojine, pravo upravljanja ostvaruje se po osnovu udela sredstava, u skladu sa zakonom.Ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja obavljaju delatnost, odnosno poslove na način kojim se obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava građana i organizacija i zadovoljavanje potreba korisnika.Raspored, početak i završetak radnog vremena u ustanovi, preduzeću i drugom obliku organizovanja koji obavlja delatnosti odnosno poslove, utvrđuje se u skladu sa zakonom. Nadležni ministar može utvrditi raspored, početak i završetak radnog vremena u stanovi odnosno preduzeću čiji je osnivač Republika.

Sredstva za obavljanje delatnosti odnosno poslova obezbeđuju se iz budžeta, neposredno od korisnika, prodajom proizvoda i usluga na tržištu, iz sredstava socijalnog osiguranja, donatorstvon i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom. Nad obavljanjem delatnosti, odnosno poslova vrši se upravni i stručni nadzor, u skladu sa zakonom. Na osnivanje, organizaciju i rad ustanove, shodno se primenjuju propisi koji se odnose na preduzeća, ako zakonom nije drukčije određeno.Osnivač ustanove obezbeđuje sredstva potrebna za osnivanje i početak rada ustanove i donosi akt o osnivanju. Akt o osnivanju sadrži, naročito:

1. naziv osnivača;
2. naziv i sedište ustanove;
3. delatnost ustanove;
4. iznos sredstava za osnivanje i početak rada ustanove i način obezbeđivanja sredstava;
5. prava i obaveze osnivača u pogledu obavljanja delatnosti zbog koje je ustanova osnovana;
6. međusobna prava i obaveze ustanove i osnivača;
7. određivanje organa upravljanja ustanove u osnivanju i njegova ovlašćenja;
8. lice koje će, do imenovanja direktora ustanove obavljati njegove poslove i vršiti njegova ovlašćenja,
9. rok za donošenje statuta, imenovanje direktora i organa upravljanja.

Kada ustanovu osniva više osnivača, njihova međusobna prava, obaveze i odgovornosti uređuju se ugovorom. Ustanova je pravno lice. Ustanova se upisuje u sudski registar kada nadležni organ uprave utvrdi da su ispunjeni uslovi za početak rada i obavljanje delatnosti koji su utvrđeni zakonom. Upisom u sudski registar ustanova stiče svojstvo pravnog lica.Organi ustanove su direktor, upravni i nadzorni odbor, ako zakonom nije drukčije određeno. Direktora ustanove imenuje i razrešava osnivač. Direktora ustanove čiji je osnivač Republika imenuje i razrešava Vlada Republike Srbije. Upravni odbor ustanove imenuje i razrešava osnivač. Upravni odbor iam najmanje tri člana. Broj članova i sastav upravnog odbora utvrđuje se aktom o os-

nivanju. U upravni odbor imenuju se članovi iz reda zaposlenih u stanovi. Upravni odbor:

1. donodi statut ustanove;
2. odlučuje o poslovanju ustanove;
3. usvaja izveštaj o poslovanju i godišnji obračun;
4. donosi program rada ustanove;
5. odlučuje o korišćenju sredstava, u skladu sa zakonom;
6. vrši i druge poslove utvrđene aktom o osnivanju i statutom.

Nadzorni odbor ustanove imenuje i razrešava osnivač.Broj članova i sastav nadzornog odbora kao i njegova prava i obaveze utvrđuju se aktom o osnivanju. U nadzorni odbor imenuju se i članovi iz reda zaposlenih u ustanovi. Nadzorni odbor ustanove čiji je osnivač Republika, imenuje i razrešava Vlada Republike Srbije.U pogledu prava, obaveza i odgovornosti zaposlenih u ustanovi, primenjuju se propisi o zaposlenim u državnim organima, ako zakonom nije drukčije određeno.Nadzor nad zakonitošću rada ustanove vrši nadležni organ uprave. Nadzor nad zakonitošću rada ustanove čiji je osnivač Republika i ustanove koja obavlja delatnost, odnosno poslove iz okvira prava i dužnosti Republike, vrši nadležno ministarstvo. Kad organ nadležan za vršenje nadzora nad zakonitošću rada ustanove utvrdi da ustanova ne ispunjava zakonom propisane uslove za rad ili ne ostvaruje zakonom utvrđene ciljeve i zadatke, odrediće joj rok za ispunjenje tih uslova i o tome obavestiti osnivača. Ustanova može biti ukinuta:

1) ako ne ispunjava zakonom propisane uslove za obavljanje delatnosti;
2) ako ne postoje uslovi za obavljanje njene delatnosti.

9. DINAMIKA I UZROCI RASTA JAVNIH RASHODA

U teoriji i praksi verifikovani su mnogobrojni faktori permanentnog rasta javnih rashoda, među kojima se posebno ističu: nivo urbanizacije, povećanje broja stanovnika, proširenje teritorije, nivo nacionalnog dohotka po stanovniku, dostignuti nivo društvenog ekonomskog i socijalnog razvoja, porast izdataka za naoružanje, obrazovanje, naučnoistraživački rad, socijalno osiguranje, ekonomski i socijajni transferi, povećanje nivoa zaposlenosti u oblasti društvene nadgradnje, promene u socio-ekonomskoj strukturi stanovništva, nivo socijalizacije javnih potreba, „širina“ u razvoju javnog sektora, privredna struktura, društveno-ekonomsko uređenje itd.[269] U tom kontekstu od posebnog su značaja naučna istraživanja T. Pûtza, H. Adamsa, H. Hinrichsa, G. Jézea, A. Wagnera, J, Popitza, A. Brechta, A. Picocka i J. Wisemana, H. Timma, K. Schmidta, F. Pryora, S. Guptae i L Johansena, koja se u savremenom svetu očituju u formi: 1) Pûtzove faktornosti proširenja nadležnosti države i funkcija državnih rashoda od početka industrijalizacije, 2) Adamsovog prirodnog zakona javnih rashoda (The natural Law of public expenditures), 3) Hinrichsovog modela

[269]M. S. Levit i M. A. S. Joyce, The Growth and Efficency of Public Spending, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

„zakonomernosti“ u kompoziciji poreskih sistema „tradicionalnog“, „prelaznog“ i „modernog“ društva, 4) Jezeove reklasifikacije determinanata rasta javnih rashoda, 5) Wagnerovog „zakona o proširenju javne delatnosti, posebno delatnosti države“ (Wagnersches Gesetz ili Wagner's Law), 6) Popitzovog „zakona o privlačnoj snazi najvećeg budžeta, tj. centralnog budžeta“ (Popitzches Gesetz), 7) Brechtovog zakona kontinuiranog rasta javnih rashoda i konvcentracije javnih izdataka na lokalnom nivou (Brechtsches Gesetz), 8) Picock-Wisemanove empirijske reverifikacije socijalne kompozidje rasta javnih rashoda, 9) Timmove hipoteze rastućeg volumena državnih rashoda, 10) Schmidtove determinacije visine javnih rashoda, 11) Priorovih efekata supstitucije javnih rashoda, 12) Johansenove analize lokalne kolektivne potrošnje i infrastrukture i 13) Guptalnog „displacement efecta“.[270]

Teorijske rasprave o apsolutnom i relativnom povećanju javnih rashoda (volumeniziranje obima i dinamike javnih rashoda u sukcesivnim vremenskim intervalima, odnosno povećanje učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu) u korelaciji sa apsolutnim rastom fiskalne mase, relativnim rastom javnih prihoda prema društvenom proizvodu i granicama fiskalnog opterećenja, posebno su oživele i aktuelizirane u staflacioniranim privredama sa hroničnim budžetskim deficitima i predimenzioniranim javnim zaduživanjima, i pod dejstvom društvenih, ekonomskih, političkih, vojnih, socijalnih kulturnih, obrazovnih, prosvetnih, naučnih, zdravstvenih i dr. faktora.

U tom kontekstu, Putz je regrupisao faktornosti rasta javnih rashoda u tri skupine:[271] 1) razvoj stanovništva (povećanje broja stanovnika i povećanje učešća starijih osoba u ukupnom stanovništvu), 2) privredni i društveni razvoj – a) povećanje broja radnih mesta, industrijalizacija, tehnički napredak, urbanizacija i porast per capita dohotka, kao faktori koji su vezani za privredni razvoj i b) problem socijalne sigurnosti zaposlenih i nezaposlenih, zdravstvo, obrazovanje, nauka, komunalije, neravnomerna raspodela imovine i dohotka, konjunkturne promene, ograničenje monopola i socijalne promene, kao faktori koji su posledica društvenog razvoja i 3) politički razvoj (proširenje državnog uticaja na ekonomsku politiku i reprodukciju, tendencija samopovećanja birokratije – tzv. Perkinson' s Law, naoružanje, rat, autoritativne forme vladavine i proširenje uticaja interesnih grupa na državnu politiku).

Za razliku od T. Putza, H. Adams je, insistirajući na apsolutnom porastu društvenih rashoda, formulisao tzv. prirodni zakon javnih rashoda (The natural law of public expenditures), koji je u negacji sa relativnom dinamikom javnih izdataka

[270]Wagner E. Richard and Weber E. Warren, Wagner's Law, Fiscal institution, and the Growth of Government, National Tax Journal 1/77, str. 59-69; V. P. Gandhi, Wagner's Law of Public Expenditure: Do Recent Gross-Sectin Studies Confirm it?, Public Finance 1/71, str. 44-56; F. I. Pryor, Elements of a Positive Theory of Public Expenditure, F. A., Helt 3/71, str. 44-56; F. I. Pryor, Elements of a Positive Theory of Public Expenditure, F. A., Helt 3/67, str. 413-414; S. P. Gupta, Public Expendinture and Economic Growth-A Time Series Analysis, Public Finance 4/67, str. 423-461. I Finanzarchiv 1/68, str. 26-41; A. T. Peacock and J. Wiseman, The Growth of Government Enpenditure in the United Kington, Princeton University Press, Princeton, 1961; M. Kranjec, Globalna analiza javnih rashoda u Jugoslaviji u razdoblju 1925-1971, Ekonomski pregled 3-4/74, str. 151-153. I Dr Božidar Jelčić, Granice porasta javnih društvenih rashoda u nacionalnom dohotku, odnos no društvenom proizvodu, Finansije 1-2/71, str. 38-58.

[271]T. Pûtz, Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende staatstatigkeit Zeitschrift tûr National Okonomie, Wien, Band XX Helf 1-2 od 1960, str. 52-56.

države. No, brojna istraživanja Martin-Lewisa, Williamsona, Oshimae, Piacock-Wisemana i Kuznets-Clarka nedvosmisleno reverificiraju „stalni“ porast javnih rashoda, kako sa stanovišta njihovog apsolutnog rasta tako i sa stanovišta njihovog učešća u društvenom proizvodu (relativni rast). Upozoravajući na apsolutni porast javnih rashoda, koji ne dovodi do realnog porasta društvenih izdataka, G. Jeze je u analizu uveo imperativno distanciranje privrednih (porast stanovništva i eventualno proširenje državne teritorije, smanjenje vrednosti novca i promene u sastavljanju i iskazivanju budžeta) od stvarnih (ekonomski, finansijski i politički) faktora u povećanju javnih rashoda. No, Jeze nije pravio razliku između realnog apsolutnog i realnog relativnog rasta javnih rashoda iako mu je bio poznat Wagnerov zakon o stalnom povećanju delatnosti države, odnosno javnih rashoda u apsolutnom i relativnom iznosu u sadašnjosti i budućnosti po osnovu proširenja obima javnih potreba i pojave novih potreba u nadležnosti države, koje su uslovljene koncentracijom stanovništva, privrednim razvojem, zaštitom pravnog poretka, očuvanjem unutrašnje sigurnosti zemlje, obrazovanjem i zdravstvom, kulturom i dr.

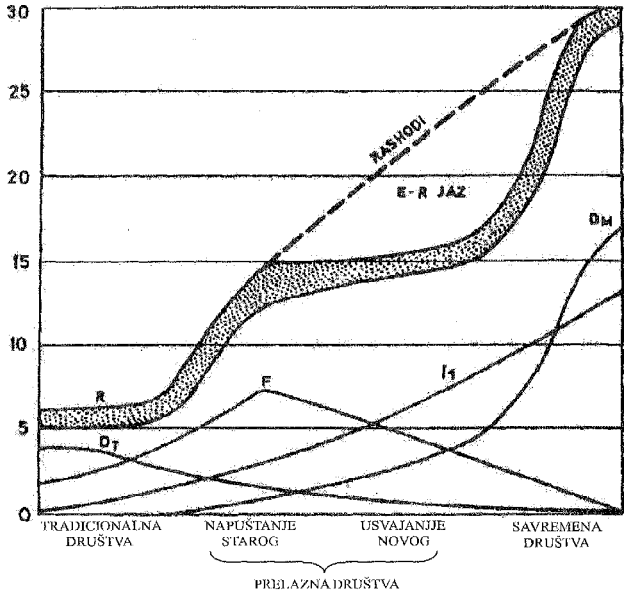
Porast javnih rashoda A. Brecht obrazlaže faktorom koncentracije stanovništva, naročito u urbanim aglomeracijama i velikim gradovima u kojima se javni rashodi brže povećavaju od broja stanovnika, što nije slučaj u manje urbanim (gradskim i seoskim) sredinama (u kojima su javni rashodi po stanovniku daleko niži u odnosu na istu veličinu u visokourbanizovanim centrima). Sa porastom broja stanovnika imperativno je proširenje kapaciteta škola, bolnica, muzeja, biblioteka, vodovoda i kanalizacije, saobraćaja, električne mreže i sl., što nužno povlači dalji porast javnih rashoda. Paralelno sa Brechtovim zakonom pojavio se i tzv. Popitzov zakon kontinuiranog rasta javnih rashoda, koji je opredeljen privrednim i društvenim razvojem, merama državne intervencije u oblasti obrazovanja, kulture, zdravlja, vaspitanja, socijale, infrastrukture, odbrane, privređivanja javnog sektora i dr. formulišući „zakon o privlačnoj snazi najvećih budžeta“, Popitz je obrazložio porast učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu, naročito sa stanovišta centralnog budžeta federalnih ili unitarističkih država u kojima je relativno razvijena autonomija lokalnih kolektiviteta. „Privlačna snaga centralnog budžeta“ reflektuje se kroz racionalnije i efikasnije zadovoljavanje javnih potreba, čime se praktično obrazlaže relativno visoka centralizacija, koncentracija i distribucija fiskalnih resursa sa stanovišta stabilizacione i razvojne politike budžetskih rashoda (Musgrave).

U osnovi, teorijska istraživanja Putza, Adamsa, Wagnera, Jezea, Brechta i Popitza doprinela su nijansiranju fundamentalne (generalne) teorije zakonomernog rasta javnih rashoda i generalne koncepcije faktornosti u determinaciji apsolutne i relativne dinamike javnih rashoda. Brojna naučna istraživanja kasnijeg ili novijeg datuma (A. Peacock – J. Wiseman, H. Timm, K. Schidt, V. Gandi, F. Pryor, S. Gupta, L. Johansen i dr.) samo su empirijski verifikovali zakonomerni rast javnih rashoda u savremenim društvima, porast učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu, opravdanje apsolutne i relativne dinamike javnih rashoda u društvenom proizvodu, opravdanje apsolutne i relativne dinamike javnih rashoda, pomeranje ekonomske granice u rastu javnih rashoda i otkrivanje novih društvenih, ekonomskih, vojnih,

političkih, finansijskih, socijalnih, zdravstvenih, kulturnih, prosvetnih, obrazovnih i naučnih faktora u determinaciji rasta javnih rashoda.

H. Timm, je razlikujuči dve etape u rastu javnih rashoda (apsolutni rast do kraja 19. veka i relativni rast od početka 20. veka) i objašnjavajući prelaz sa apsolutnog na relativni rast, u okviru hipoteze o rastu javnih rashoda, identifikovao prirodni, sistematski, institucionalni i ideoloski time-lags u koegzistenciji s akumuliranjem javnih potreba i potrebom redukovanja vremenskih pomaka. Tzv. prirodni pomak reflektuje se kroz hijerarhiju potreba, pri čemu se prednost daje zadovoljavanju individualnih, ličnih potreba, sopstvenim sredstvima individua-građana, a posle toga, redosled se pomera na javne potrebe koje zadovoljava država, a ne pojedinac. Sa porastom per capita dohotka, povećanjem kruga korisnika javnih usluga i omasovljenjem obrazovnih, naučnih, kulturnih, zdravstvenih i socijalnih potreba prelazi se na racionalnije, efikasnije i jeftinije zadovoljavanje javnih potreba od strane države (tzv. sistemski uslovljeni pomak). Zadovoljavanje javnih potreba u kompetenciji države dovodi do redistribucije ekonomske snage poreskih obveznika radi pokrića troškova alimentiranja datih potreba (tzv. Iinstitucionalni pomak). Pojava novih javnih potreba u odnosu na mogućnosti zadovoljavanja potreba od strane države uvodi finalni vremenski pomak u formi tzv. ideološki uslovljenog pomaka.

Promena u strukturi poreskog sistema - idealan tip



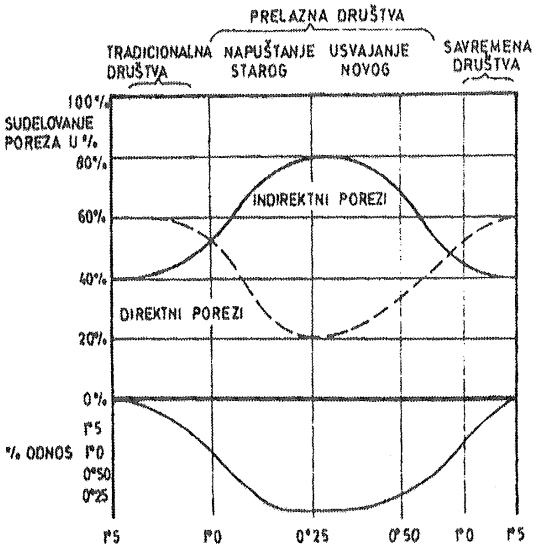
Legenda:
R = tekući državni prihodi
= prihodi različiti od poreza
F = carine i druge dažbine u međunarodnoj razmeni
D_T = tradicionalni direktni porezi
D_M = moderan direktni porezi
I_1 = unutrašnji posredni porezi
E = rashodi

Izvor: H. Hinrichs, A. General Theory of Tax Structure Change Diring Economic Development, st. 99., cit. prema Dr Barbara i Dr Božidar Jelčić, op. cit., str. 25.

U eksplikaciji i verifikaciji zakonomernog razvoja (rasta) javnih rashoda u skladu sa propozicijama Wegnerovog zakona, a. Peacock i J. Wiseman su identifikovali međuzavisnost visine javnih rashoda i visine poreskog opterećenja, kao i tzv. efekat pomeranja (displacement efect), koji se objašnjava povećanom potrebom za finansijskim sredstvima za pokriće javnih rashoda i navikavanjem fiskalnih obaveznika na porast fiskalnog opterećenja, bez obzira što hipoteza ovih autora na pitanje uzročnosti ne daje generalni odgovor u rastu javnih rashoda u svim zemljama. Doduše, isti je slučaj i sa Guptinim „displacement effectom", kao i sa Pryorovim oblicima i efektima supstitucije javnih rashoda.

Konačno, H. Hinrich[272] je, sa stanovišta učešća javnih rashoda i fiskalnih prihoda u društvenom proizvodu, generalizovao i modelirao zakonomernost u kompoziciji fiskalnih sistema u skladu sa ekonomskim promenama od tzv. tradicionalnog društva (koje se karakteriše predominantnim stvaranjem nacionalnog dohotka u poljoprivredi, dominacijom direktnih ličnih poreza, regafa i domenskih prihoda u strukturi državnih prihoda, neizdašnošću posrednih poreza i učešćem javnih rashoda u društvenom proizvodu od 5%), preko tzv. prelaznog društva (u kome je razvijena robno-novčana privreda, rastuća uloga posrednih poreza, redukujuća izdašnost tradicionalnih neposrednih poreza i povećano učešće javnih rashoda u društvenom proizvodu na nivo od 15%), do tzv. modernog društva (u čijoj fiskalnoj strukturi dominiraju savremeni direktni porezi iz dohotka i ličnog dohotka s opadajućom tendencijom poreza na promet i carina, kao posrednih poreza, i učešćem fiskalnih prihoda u društvenom proizvodu od 20–35%).

Promene u odnosima posrednih i neposrednih poreza – idealan tip



Izvor: H. Hinrichs, op. cit., st. 100., cit. prema Dr Jelčić Barbara i Božidar, op. cit. str. 26.

[272]H. Hinriches, A. General Theory of Tax Structure Change During Economic Development, Harvard Law School, Cambridge, 1966. god. str. 81-99

Međutim, u okviru razmatranja uzajamnih odnosa između fiskalne i ekonomske strukture, valja naglasiti da međuzavisnost između fiskalnog sistema i nivoa privrednog razvoja nije strogo determinisana (L. Mehl). Hinrichesova „opšta teorija o promenama u fiskalnoj strukturi tokom privrednog razvoja“,[273] zapravo i odslikava proces uravnoteženja posrednih i neposrednih poreza u fiskalnoj strukturi kako u razvijenim industrijskim zemljama (redukcijom direktnih poreza i povećanjem indirektnih poreza) tako i u zemljama u razvoju (smanjenjem posrednih fiskaliteta i povećanjem neposrednih flskaliteta). No, i globalna (kao i strukturna) fiskalna presija (poresko opterećenje) je često nezavisna od nivoa per capita drušvenog proizvoda, budući da se stopa fiskalnog opterećivanja brže kreće od stope fiskalnog kapaciteta u skoro svim zemljama savremenog sveta.

U sistemu državne intervencije leže uzroci niskih stopa rasta i slabljenja konkurentskih odnosa. Stoga se privatna inicijativa smatra osnovnom terapijom iako ova nova filozofija ne donosi ništa novo što je nepoznato u istoriji razvoja kapitalističkog načina proizvodnje. Jer, država je uvek bila prisutna u razvoju saobrazno kretanju konjunkture. Država je ili izvlačila privredu iz krize socijalizacijom gubitaka i nacionalizacijom preduzeća ili priskakala privredi u pomoć izdašnim podsticajnim merama i povlačenjem iz pojednih sektora. Prema tome, ciklični razvoj privrede jeste ujedno i ciklični razvitak odnosa države i kapitala.

U krajnjoj instanci, reprivatizacija i deregulacija anglobiraju rešavanja tri ključna problema. Prvi problem implicitno je iznalaženje nove ravnoteže između javnog i privatnog sektora. Drugi problem podrazumevao je traženje ravnoteže između profita i nadnica u privatnom sektoru, a treći je zahtevao reetabliranje ravnoteže između monetarne i fiskalne politike u okviru optirane strategije usporavanja inflacije, smanjenja realne kamatne stope i stabilizacije stope razmene.

U poslednjoj deceniji u skoro svih zemljama OECD osećao se problem bržeg rasta javnih rashoda od rasta društvenog proizvoda, što se inače moglo smatrati kao da su javni rashodi „superiorno dobro“ u smlslu Engelsovog zakona. Rastuća dimenzija javnog sektora provocirala je eksploziju javnog duga za iznuđeno pokriće visokih budžetskih deficita. Porast subvencija akordiranih javnim uslugama i osiguranje reduciranih cena usluga korisnicima, inducirali su rastuću javnu tražnju i porast finansijskih potreba javnih kolektiviteta, jer je javna ponuda zahtevala povećanje troškova javne proizvodnje dobara i usluga. A kada se rastućim troškovima proizvodnje, distribucije i alokacije javnih dobara i kolektivnih usluga pridruže rastući trendovi ekonomskih i socijalnih transfera, troškovi podržavanja nivoa zaposlenosti i promovisanja privrednog rasta, onda je posve jasno da je država blagostanja neumitno ulazila u duboke hronične deficite finansiranih akceleracijom monetarnog rasta i ekspanzijom domaćeg i inostranog duga. U takvim uslovima, ubrzana inflacija oborila je nivo realnih kamatnih stopa i provocirala smanjenje efektivnog tereta duga, što je davalo iluzlju državi da se može dugoročno pokrivati zajmljenjem „bez problema“ i korisnicima javnih usluga da se može trošiti povećana količina javnih dobara bez dodatnih poreza. Zabluda je, međutim, već na početku 80-ih godina obelodanjena,

[273]Dr Barbara Jelčić, Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi, Privredni vjesnik, Zagreb, 1977, str. 25. i 26.

pošto je nagli skok kamatnih stopa otežao breme javnih dugova države koja se prosto nastanila na prostoru tržišta kapitala. Reprivatizaciju države sada nije bilo lako sprovesti, iz prostog razloga što se ad hoc ne mogu reducirati budžetski deficiti i što se promptno ne mogu povećati poreski prihodi, pogotovu u uslovima ekonomske krize, visoke inflacije i nezaposlenosti.

Uporedo sa rastom budžetskog deficita uvećao se i teret javnog duga koji je dopunski uvećavao javne rashode. Visina tereta javnog duga, po pravilu, zavisila je od ukupnog obima javnog duga i njegove kompozicije, i od nivoa kamatne slope. Od početka 80-ih godina realna kamatna stopa postala je pozitivna u skoro svim zemljama EEZ/EU (a naročito u Belgiji, Nemačkoj, V. Britaniji, Danskoj i Holandiji), kao rezultat restriktivne monetarne politike u procesu dezinflacije. Visok rast realnih kamata u uslovima rastućih javnih dugova postao je sastavna komponenta rastućih javnih rashoda. Već u 1980. god. teret javnog duga dostigao je 10% društvenog proizvoda u Italiji, Belgiji i Irskoj. Od 1982. god. deficiti država se relativno smanjuju, dok se troškovi javnog duga povećavaju u paraleli sa rastom nominalnih kamatnih stopa. U uslovima kumuliranja deficitarnog finansiranja, sredstva javnih dugova uglavnom su apsorbovana sa tržišta kapitala, pošto je restriktivna monetarna politika anulirala monetarno punktiranje budžetskih deficita. Time su se sredstva za investicije privatnog sektora znatno reducirala pod dejstvom tzv. efekta istiskivanja tako da su se sredstva sa tržišta kapitala preraspođeljivala u korist javne potrošnje u znatno većem obimu u odnosu na finansijske potrebe (investicije) privrednog sektora. U alternativi javna potrošnja – privredne investicije, primat u potražnji sredstava javnih dobara je pripao pokriću budžetskih deficita, što se već u toku 1984/85. god. vraćalo kao bumerang. No, i zemlje EEZ (kao što su Belgija, Danska, Grčka i Irska), koje su pribegavale spoljnim zajmovima za pokriće budžetskih deficita, nisu bolje prošle, jer su rambusiranja dugova sa otplatama visokih kamata pogodila platne bilanse oticanjem značajnog dela deviznog priliva.

Od druge polovine 1982. god. Evropska komisija se založila za veću budžetsku disciplinu i konvergenciju ekonomskih politika.[274] U tom kontekstu, akcenat je stavljen na stabilizaciju budžetskih deficita, redukciju javnih rashoda i povećanje javnih tarifa, uključujući i izbegavanje upotrebe određenih tehnika pokrića deficita javnog sektora, kao što su direktno trezorsko finansiranje preko centralne banke, monetizacija obveznica javnih zajmova preko banaka, indeksacija javnih dugova, emisija kratkoročnih javnih dugova, upotreba državnih garancija za spoljne dugove javnog sektora, obavezan upis javnog zajma po favorizujućim uslovima itd.

9.1. Empirijske reverifikacije zakonomernosti u finansijskim tokovima javne potrošnje

U ovom kontekstu valja istaći da se u praksi savremenog ekonomskog sveta, u pravilu, empirijski verifikuju: 1) Wagnerov zakon o permanentnom rastu javnih rashoda, (2) Timmova analiza uzroka rasta javnih rashoda, (3) Guptin „displacement

[274]OECD, Etudes spèciales, jun 1983, str. 15.

effect“, (4) Brechtov zakon o rastu centralizacije javnih rashoda na lokalnom nivou, (5) Johansenova analiza lokalne kolektivne potrošnje i infrastrukture, (6) Popitzov zakon o „privlačnoj snazi centralnog budžeta“, (7) Pryorovi oblici i efekti supstitucije javnih rashoda i (8) Peacock – Wisemanova empirijska reverifikacija socijalne kompozicije javnih rashoda, nezavisno od toga da li je „zakonomernost“ proverena Musgraveovom funkcijom G/GNP + f(GNP/P), Guptinom funkcijom G/P + f (GNP/P), Gandhievom fukcijom G = G = f (GNP/P), Pryorovom funkcijom C = F(Y) ili Piecock-Wiesemanovom funkcijom G = f (GNP), gde su GNP ili y – nacionalni dohodak, G ili C – javni rashodi, f – funkcija i P – stanovništvo.[275]

Brojne empirijske provere u Francuskoj potvrđuju da je godišnja stopa rasta (po stalnim cenama iz 1983. godine) javne potrošnje od 6% prevazilazila stopu rasta realnog GDP od 5,2% i da je učešće javnih rashoda u GDP konstantno povećavano po stopi od 1,2%. No, poreski prihodi su značajnije uvećavani (stopa 7,5%), što znači da Wagnerov zakon više dolazi do izražaja opserviranjem fiskalnih prihoda nego javnih rashoda (jer se deo fiskaliteta od 1,5% „gubi“ usled čestih imobilizacija fiskalnih resursa, predbudžetske raspodele i ustupanja debudžetizovanim i defiskalizovanim autonomnim institucijama).

Apsolutni relativni rast javnih rashoda u sad, 1890–1980. god.

Ukupni javni rashodi	1890.	1902.	1913.	1922.	1929.	1940.	1950.	1960.	1970.	1980.
1. U tekućim dolarima u mlrd. $	0,8	1,5	3,3	9,3	10,7	17,6	65,9	136,4	313,4	869,0
2. U dolarima iz 1950. g. u mlrd $	2,8	4,6	8,6	17,9	21,1	40,0	82,4	132,1	232,2	296,3
3. Per capita u dolarima iz 1950.	45	58	89	163	173	303	542	730	1.133	1.305
4. U % od društvenog proizvoda	6,5	7,3	7,8	12,6	10,4	17,6	23,1	27,0	32,2	33,1

Izvor: E. A. Musgrave i P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw-Hill, N. York, 1984.g. st. 137.

Apsolutni porast kako javnih rashoda tako i fiskalnih prihoda je evidentiran u svim zemljama – članicama OECD. Apsolutni rast, po pravilu, sledi i relativni rast navedenih javno–finansijskih indikatora, budući da finansijska opterećenja društvenog proizvoda javnim rashodima variraju. Doduše, ovaj tip opterećenja prevazilazi nivo tzv. fleksibilnog opterećenja (čiji koeficijenti variraju) usled nagle ekspanzije deficitarnog finansiranja javnog sektora u svim zemljama OECD. Pored rasta globalnih fiskalnih prihoda i javnih rashoda za posmatrane zemlje karakteristična su i strukturna pomeranja poreskih prihoda i budžetskih rashoda. Naime, evidentna je

[275]Wagner E. Richard and Weber E. Warren, Wagner’s Law fiscal institution, and the Growth of Government, National Tax Journal 1/1977, str. 59–69; R. M. Bird, Wagner’s Law of Egxpanding State Activity, Public Finance 1/1977, str. 1–26; V. P. Gandhi, Wagner’s Law of Public Expenditure: Do Recent Gross-Section Studies Confirma It, Public Finance, 1/1971, str. 44–56; F. I. Pryor, Elements of a Positive Theory of Public Expenditure, F. A. Helt, 3/1967, str. 413–415; S.P. Grupa, Public Expenditure and Economic Growth – A Time Series Analysis, Public Finance 4/1967, str. 423–461; M. Kranjec, Globalna analiza javnih rashoda u Jugoslaviji u razdoblju 1925–1971, Ekonomski pregled 3–4/1974, strane 151-173.

rastuća tendencija direktnih poreza (porez na dohodak fizičkih lica, porez na dobit korporacija i porez na imovinu i prihoda od imovine), indirektnih poreza (porez na promet i carina) i doprinos za socijalno osiguranje u strukturi ukupnih fiskalnih prihoda, s jedne strane, i čiste javne potrošnje, javnih investicija i ekonomskih i socijalnih transfera u strukturi ukupnih javnih rashoda na svim nivoima budžetskog finansiranja, s druge strane. U recesinflacionim ekonomijama čak se i rastuća volumenizacija deficitarnog finansiranja empirijski ozakonjuje kao sekularna tendencija.[276]

Nakon naglašene ekspanzije normativizma izgleda da je konačno otpočeo novi talas deregulate. Cikličan karakter regulacije i deregulacije empirijski se verifikuje. Istorijski posmatrano, savremeni talas normativizma u privredivanju (regulacija) otpočeo je nakon velike ekonomske krize 30-tih godina kako bi se regulacijom tražnje u oba smera (smer podsticanja i smer ograničenja) predupredila nova kriza. Time je otpočela nova faza jačanja regulativne uloge države u privredivanju i preraspodeli, koja je u 60-tim i 70-tim godinama kulminirala. Na početku 80-tih definitivno se shvatilo da se sa doktrinom normativizma preteralo i da je preraspodela dohotka po državnoj volji dostigla impozantne razmere. Bujanje parazitske potrošačke tvorevine u gotovo svim nacionalnim privredama postakla je neumitna realnost, pošto je osiguran protok rastućeg dela nacionalnog dohotka kroz budžetske kanale u uslovima recesivnog usporavanja konjunkture i privrednog rasta. Sadašnji normativizam dostigao je, dakle, granice održivosti. Stoga je na scenu stupila izrazita tendencija ka klasičnoj i neoklasičnoj doktrini u ekonomiji sa zalaganjem za neposredno delovanje tržišnog mehanizma i za deregulacijom. U bujici programa, doktrina i hipokritskog verbalizma, Međutim, praktičnu proveru nijedan model deregulacije nije izdržao do kraja: ili su nedavno uvedeni u praksu ili su menjani pre nego što su ispoljili svoje osobine. No, posve je jasno da se politika raspodele zapadnih zemalja menja u korist akumulacije kapitala radi podsticanja investicija i otvaranja novih radnih mesta. „Nova“ ekonomska politika ogleda se i u „napuštanju“ oštrog oporezivanja, naročito kada je u pitanju kapital i sužavanje prostora preraspodele dohotka. U tom pravcu, usmerene su veće ili manje reforme poreskih sistema, motivisanih reformama u SAD i Japanu.

U većini zapadnoevropskih zemalja na sektoru preraspodele dohotka subvencije su „najteži“ problem. U EEZ politika subvencionisanja agrara postala je uzročnik krize. No, sistem subvencionisanja nije pitanje samo unutrašnje ekonomske politike već i pitanje odnosa u međusobnoj i međunarodnoj konkurenciji, koje ne trpi derogiranje tržišnih odnosa u sklopu internacionalizacije proizvodnje i kapitala. U kontekstu fiskalne politike sa subvencijama je povezana i politika denacionalizacije javnih preduzeća i reprivatizacija državnog vlasništva. Ovaj novootvoreni proces postao je već integralan. Napuštanje državne svojine motiviše se njenom neefikasnošću i činjenicom da je ona u „svako doba“ oslonjena na državni budžet, iako je faktor kočenja inicijative. Posebno važan motiv rasprodaje državne imovine jesu visoki budžetski deficiti i tendencija nesrazmernog porasta zaduživanja države, koja „istiskuje“ privatni sektor na tržištu kapitala.

[276]No rastuća tendencija javnih rashoda i fiskalnih prihoda u apsolutnom iznosu karakteristična je za zemlje u razvoju i za zemje u tranziciji.

Marks i Keynes su najviše uticali na oblikovanje ekonomske politike XX veka, pošto su pretpostavljali obilje činilaca proizvodnje. Za Marksa je glavno pitanje razvoja proizvodnih snaga bilo stvaranje odgovarajućih odnosa proizvodnje. Za Keynesa je, pak, osnovno pitanje bilo stvaranje platežno-sposobne tražnje da bi se pokrenuli neuposleni činioci proizvodnje. Međutim tekuća ekonomska kriza opovrgla je i Marksa i Keynesa, jer se ceo svet upravo suočava sa oskudicom faktora proizvodnje.[277] U biti, nema sirovina i energije za nekontrolisani razvoj industrije u čitavom svetu. Isti je slučaj i sa državnim intervencionizmom, koji već guši tržište i inicijativu, i iznuđuje deregulaciju.

Na zapadnoevropskoj ekonomskoj i političkoj sceni Francuska privlači osobitu pažnju. Reč je, naime, o napuštanju koncepta doskorašnje socijalističke vlade u kojoj su preovladavali elementi kejnesijanstva i prelaženju na politiku liberalnog programa reforme konzervativne sadržine, velikim delom kopije reganovske politike ponude (supply-side).

Liberalizacija i privatizacija, više tržišta-manje države, jesu glavne parole čija se suština ispoljava u korigovanju odnosa između države i privrede, i oslobođenju privrede raznoraznih administrativnih regulativa (deregulacija).

Time je zapravo otvoren novi proces u politici svođenja opšte i zajedničke potrošnje u realne materijalne okvire u formi prestruktuiranja državne režije i društvene nadgradnje i racionalizacije društvenih i socijalnih delatnosti. U osnovi, takav kurs je u skladu sa zaokretima savremenog sveta prema državi blagostanja, odnosno socijalnoj državi i prema „širini i dubini“ javnog sektora u smislu denacionalizacije, deregulacije i generalnog kresanja javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod.

Javni rashodi zemalja EEZ u % od društvenog proizvoda

Zemlja	1970.	1975.	1980.	1985.
Belgija	38,6	46,7	53,7	57,
Danska	42,1	48,2	56,2	59,1
Francuska	38,9	43,5	46,4	52,6
Nemačka	38,7	49,0	48,4	47,9
Grčka	-	-	-	45,8
Irska	-	46,3	51,4	54,8
Italija	34,2	43,2	46,1	59,1
Luksemburg	33,7	48,9	54,4	55,4
Holandija	44,7	54,1	57,7	59,9
V. Britanija	37,0	44,2	43,2	44,9
Prosek	38,5	47,1	50,8	53,7

Izvor: V. Tanzi, The Growth of Public Expenditure in Industrial Countries: An International and Historical Perspectives, MMF, februar 1986. god. st. 21.

[277]Savremena svetska privredna kriza: izgledi za oporavak i odraz na privredu Jugoslavije, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1984. str. 12.

Zemlje Evropske ekonomske zajednice, po ugledu na V. Britaniju i SAD, već su obrnule razvojni trend javne potrošnje, pošto su od 1983. god. optirale politiku uspostavljanja novih proporcija između javnih rashoda i društvenog proizvoda. Izuzetak su bile jedino Francuska, Italija i Grčka (i Švedska). No, od 1986. god. i ove zemlje su prihvatile politiku redukcije javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod.

9.2. Determinante rasta javne potrošnje i limiti opšte i kolektivne potrošnje

Društveni rashodi opšte i zajedničke potrošnje u nas permanentno su beležili rastuću tendenciju u čitavom postutstavnom periodu. Samim tim, povećani su i društveni prihodi za njihovo pokriće, odnosno za finansiranje društvenih funkcija društveno-političkih kolektiva i fondova u domenu opšte i zajedničke potrošnje. Na dinamiku opšte i zajedničke potrošnje, u tom smislu, delovali su brojni faktori društvene, ekonomske, finansijske, političke, socijalne, demografske i druge prirode.

Porast broja stanovnika, urbanizacija, proširenje prava iz domena socijalnog osiguranja, proširenje solidarnosti i uzajamnosti, porast nivoa obuhvaćene dece usmerenim obrazovanjem, porast broja učenika i studenata i nastavnog osoblja, povećanje broja škola i fakulteta, porast broja nezaposlenih (koji primaju socijalne potpore), proširenje zdravstvene zaštite, povećanje broja uživalaca starosnih, invalidskih i porodičnih penzija, porast broja korisnika dečjeg dodatka, povećanje kulturnih potreba radnih ljudi, itd. uzrokovali su permanenttni kvantitativni porast opšte i zajedničke potrošnje. Razvojem materijalnih proizvodnih snaga i društveno-ekonomskih odnosa socijalističkog samoupravnog društva proširivala se celokupna društvena nadgradnja u paraleli sa životnim i društvenim standardom radnih ljudi.

Povećanje obima, strukture i dinamike opštedruštvenih i zajedničkih potreba u uslovima inflacije i opadanja kupovne moći novca prouzrokovalo je rastući trend društvenih rashoda opšte i zajedničke potrošnje u okvirima društveno-političkih kolektiva i društvenih fondova. Samim tim, povećao se i deo novostvorene vrednosti za zadovoljavanje društvenih potreba u celini. Otuda je i u našoj finansijskoj praksi empirijski verifikovan tzv. Wagnerov zakon o stalnom rastu društvenih (javnih) rashoda. Međutim, stalni rast društvenih rashoda nije isključivo rezultat socijalnog progresa, već čitavog niza determinanata, odnosno uzroka, čiji su motivi društvenog, ekonomskog, finansijskog, političkog, demografskog, vojno-odbrambenog, socijalnog, zdravstvenog, obrazovnog, naučnog, prosvetnog, kulturnog, etičkog, humanog i solidarnog karaktera.

Ali, permanentni porast opstedruštvenih i zajedničkih potreba, usled brojnih faktora, ne znači da su opšta i zajednička potrošnja bez određenog limita, pogotovu u društvu sa relativno ograničenim materijalnim resursima U osnovi, tempo rasta nacionalnog dohotka po stanovniku predstavlja ekonomski okvir rasta opšte i zajedničke potrošnje. Ostvareni društveni rezultati rada (tj. društveni dohodak), su, istovremeno i limit mogućeg rasta opšte i zajedničke potrošnje, dok proporcije raspodele dohotka u okviru srednjoročnih društvenih planova ekonomskog i socijalnog

razvoja reprezentuju društveno-ekonomski orijentir kretanja sredstava društveno-političkih kolektiva i postsamoupravnih društvenih fondova. lako sredstva opšte i zajedničke potrošnje nisu globalno i strukturno limitirana, ipak njihovo kretanje ne može biti izvan raspoloživih sredstava privrede i ekonomskih mogućnosti udruženog rada. Jer, svako njihovo kretanje mimo materijalnih okvira dovodi do čitavog niza ekonomskih efekata u društvenoj reprodukciji, pogotovu na planu ekonomske stabilizacije i privrednog razvoja. Stoga je prihvaćeno pravilo da se opštedruštvene i zajedničke potrebe zadovoljavaju u skladu sa ekonomskim mogućnostima nacionalne privrede i na principima efikasnosti, racionalnosti, prioriteta, selektivnosti i uštede, koji, sa svoje strane, stvaraju objektivne prostore za dalji porast društvenih rashoda i društvenih prihoda opšte i zajedničke potrošnje u svim društveno političkim kolektivima i fondovima.

10. GRANICE RASTA JAVNIH RASHODA

U pogledu teorije limita ili granica u rastu javnih rashoda, u finansijskoj literaturi egzistiraju različiti stavovi. Naime, klasična finansijska teorija pledirala je na plafoniranje globalnog nivoa javnih rashoda shodno individualističkom tumačenju poreskog opterećenja i budžetskih rashoda, i odbacivanju transfernih oblika javnih rashoda. Klasična doktrina je faktički prenebregavala razliku između javnih tereta i javnih rashoda. I, usled ignorisanja vanfiskalnih ciljeva poreskih prihoda, klasičari su se zalagali za globalno ograničenje javnih rashoda.

Savremena finansijska teorija odbacila je globalno limitiranje javnih rashoda koji, po pravilu, nisu identični poreskim teretima. Nivo javnih rashoda uglavnom je zavisio od nivoa ekonomskih i socijalnih funkcija savremene države. Usled toga, za savremene finansijske teoretičare problem efikasne raspodele i racionalne alokacije javnih rashoda bio je važniji od problema postavljanja granica u rastu javnih rashoda. Dakako, u sfrukturnoj projekciji savremena finansijska teorija je posvećivala svoju pažnju pojedinim rashodima javnih rashoda (kao što su tekući, investicioni i transferni rashodi). Savremeni finansijski teoretičari više pažnje su posvećivali ekonomsko-socijalnim efektima javnih rashoda, pogotovu programima investicionih javnih rashoda i transfernih budžetskih rashoda, u zavisnosti od konjunkturnih kretanja. Sa ekonomskog i finansijskog aspekta, teoretičan savremene finansijske teorije jedino su se zalagali za limitiranje čistih administrativnih rashoda države i neproduktivnih transfernih javnih rashoda.

U postsocijalističkoj finansijskoj teoriji problem limita ili granica u rastu društvenih rashoda rešavao se u zavisnosti od toga da li se dati problem observira u post-socijalističkim zemljama bivšeg SEV-a, ili u postsamoupravnom društvu. U zemljama bivšeg SEV, obim i struktura državnih rashoda, po pravilu, određivani su društvenim planovima razvoja i zadovoljavanja društvenih potreba. Planskim proporcijama u raspodeli novostvorene vrednosti utvrđivani su nivo, dinamika i struktura budžetskih rashoda države u zavisnosti od ciljeva i zadataka ekonomske i finansijske

politike. Centralni planovi društveno-ekonomskog i socijalnog razvoja, prema tome, određivali su granice u rastu državnih rashoda.

U postsocijalističkom samoupravnom društvu problem limita ili granica u rastu društvenih rashoda javlja se tek od 1965. god. kada su se po prvi put u finansijskoj praksi rashodi današnje opšte i zajedničke potrošnje imali uklopiti u bazične proporcije raspodele nacionalnog dohotka na nivou od 30% (70% za privredne organizacije). Međutim, to je bila samo intervencija, koja se nikada nije ostvarila u čitavom periodu 1966–1990. god. i, pošto su društveni rashodi u odnosu na nacionalni dohodak dostigli svoj maksimum na nivou od 49% u 1978. god. kreatori ekonomske i finansijske politike su se u čitavom postustavnom periodu zalagali za sporiji rast opšte i zajedničke potrošnje u odnosu na društveni proizvod kako bi se stvorio prostor za dodajni rast akumulacije. U tim nastojanjima ipak je bio najeksplicitniji antiinflacioni program iz 1982. god. koji je pledirao na limitiranje ili ograničavanje opšte i zajedničke potrošnje na 35% društvenog proizvoda.

11. RASHODI U DRŽAVAMA FEDERALNOG UREĐENJA

Usled različitog nivoa fiskalnog kapaciteta (odnosno različite visine nacionalnog dohotka po stanovniku), federalne jedinice na različite načine mogu zadovoljavati društvene potrebe. Različit nivo privredne razvijenosti različito se reperkutuje na problematiku finansiranja javnih rashoda u državama federalnog uređenja. U tom sklopu, razvijene federalne jedinice mogu zadovoljavati društvene potrebe iznad prosečnog nacionalnog nivoa, dok nerazvijene federalne jedinice društvene potrebe mogu zadovoljavati ispod prosečnog nacionalnog nivoa. Međutim, radi se o tome da se sve društvene potrebe u svim federalnim jedinicama zadovoljavaju na nivou nacionalnog proseka, a da bi se to i ostvarilo u finansijskoj teoriji i praksi postoje tri rešenja.

Federacija (ili savez), naime, može da preuzme na sebe razliku između nivoa potrebnih sredstava i mogućih sredstava dotične federalne jedinice kako bi se obezbedilo prosečno zadovoljavanje javnih potreba. Isto tako, federalna jedinica može da učestvuje sa utvrđenom stopom (koeficijentom) u raspodeli prihoda budžeta federacije i da, na taj način, osigura potreban kvantum sredstava za finansiranje prosečnog nacionalnog nivoa društvenih potreba. Konačno, federacija može mehanizmima finansijskih prelivanja da obezbedi prosečno zadovoljavanje javnih potreba. Finansijska egalizacija deficitarnih budžeta federalnih jedinica ostvaruje se dotacijama i subvencijama. U tom slučaju, dotacije nisu destinirana sredstava. Stoga se za dotacije zalažu nerazvijene federalne jedinice. Politikom dotiranja obezbeđuje se princip demokratičnosti i potpuna sloboda upotrebe sredstava. Ali, razvijene federalne jedinice prigovaraju mogućoj nenamenskoj upotrebi datih sredstava po osnovu dotacija, opredeljujući se za subvencije, koje reprezentuju destinirana sredstva. Nerazvijenim članicama federacije manje odgovaraju subvencije, kao finansijska pomoć, zbog njihove uslovljenosti i ograničenja u upotrebi sredstava.

Kod nas se upotrebljavaju dopunska sredstva (opšta i namenska), kao vid finansijskih prelivanja između viših i nižih nivoa društveno-političkih kolektiva. Nai-

me, nedovoljno razvijene opštine i pokrajine, koje iz sopstvenih izvora ne mogu da obezbede sredstva za podmirenje rashoda, koriste dopunska sredstva iz budžeta republike. Isto tako, nedovoljno razvijene opštine dobijaju dopunska sredstva iz republičko-pokrajinskih budžeta radi regionalnog (teritorijalnog) izjednačavanja rashoda opšte i zajedničke potrošnje.

Prihodi i rashodi i deficiti centralnih budžeta u % od društvenog proizvoda federalnih i unitarnih država

ZEMLJE	PRIHODI		RASHODI		DEFICITI	
	1975.	1984	1975.	1984.	1975.	1984.
SAD	19,3	19,8	22,0	24,3	-3,6	-4,9
Kanada	14,6	18,8	20,2	24,6	-3,2	-6,3
Australija	25,0	26,5	24,9	30,2	-4,0	-4,3
Austrija	31,2	35,5	34,8	39,7	-4,0	-4,5
Nemačka	26,5	29,3	29,6	30,8	-3,6	-1,7
Švajcarska	18,0	20,7	18,5	21,0	-0,5	-0,1
Indija	12,4	14,1	12,6	16,7	-4,3	-8,4
Brazil	19,4	23,5	18,2	19,9	-0,5	-
Meksiko	12,1	16,6	14,7	23,5	-4,9	-7,3
Belgija	40,0	45,4	44,4	55,4	-4,7	-10,5
Danska	31,0	39,0	33,2	43,4	-1,9	-4,1
Francuska	35,3	42,2	37,0	45,2	-2,6	-3,1
Italija	28,7	41,0	38,7	54,8	-17,1	-15,6
Holandija	47,1	52,2	48,4	58,5	-3,2	-
V. Britanija	35,5	38,3	38,8	41,5	-7,4	-3,2
Tunis	27,9	36,8	29,0	39,5	-1,4	-5,0
Indonezija	17,2	21,4	19,4	19,2	-3,5	-1,4
Grčka	26,8	-	30,6	-	-7,9	-5,6
Egipat	38,9	41,1	55,5	47,8	-17,9	-10,9
Izrael	40,0	38,1	58,9	57,7	-17,8	-12,2
Bolivija	11,6	3,9	11,4	36,2	0,2	-32,2

Izvor: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, Vol. X, 1986., str. 72-73.

U finansijskoj praksi federalnih i unitarnih država tokom 1975–84. god. evidentna su, međutim, strukturna pomeranja unutar fiskalnih prihoda, javnih rashoda i budžetskih deficita centralnih javnih vlasti. Naime, primetna je recentralizacija finansijskog mehanizma u smislu rastućeg učešća centralnog budžeta u ukupnim fiskalnim prihodima i javnim rashodima kako u federalnim državama (SAD, Australia, Nemačka i Brazil) tako i u unitarističkim državama (Belgija, Francuska, Italija, Holandija, Egipat i Izrael).

Rast federalnih dotacija u SAD

Pomoć u % od javne potrošnje	1965.	1975.	1985.
Federacija	9,2	16,9	14,6
Savezne države	36,1	46,2	39,4
Federalna pomoć u % od sopstvenih prihoda držav	32,3	37,3	36,2
Direktna federalna pomoć u % od sopstvenih prihoda lokalitet	3,6	12,9	15,4
Državna pomoć u % od sopstvenih prihoda lokaliteta	43,3	60,5	61,1
Federalna i državna pomoć u % od lokalnih prihoda	46,9	73,5	76,5

Izvor: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Significant Features of Fiscal Federalism, Washinton, 1986 i Economici Report of the President, Washington, 1986.

Usled rastućeg trenda fiskalnih prihoda centralne vlasti u pomenutim zemljama, zabeležen je relativno sporiji rast budžetskih deficita federalnih ili saveznih budžeta. Ovakav zaokret u javnim finansijama, koji je posledica empirijske verifikacije teze o racionalnosti i efikasnosti sprovodenja stabilizacione politike na centralnom nivou društveno-političkih zajednica, produkovao je opadajući trend fiskalnih prihoda na nižim nivoimadruštveno-političkih kolektiva. Samim tim, iznuđen je rastući trend transfernih prihoda iz saveznog/federalnog budžeta u korist budžeta federalnih jedinica i lokalnih, komunalnih budžeta.

Naime, u čitavom periodu 1965-81. god. raslo je učešće dopunskih prihoda i finansijske pomoći za pokriće javnih rashoda i federalnih jedinica i lokaliteta. U SAD, kao tipičnom primeru federalne države, finanajska pomoć od javne potrošnje federacije povećala se od 9,2% na 14,6%, a od javne potrošnje saveznih država sa 36,1% na 39,4%. Istovremeno, federalna pomoć je dostigla nivo od 36,2% sopstvenih prihoda saveznih država, odnosno 15,4% sopstvenih prihoda lokaliteta .Sa uključivanjem finansijske pomoći federalnih država lokalitetima (od 61,1%), ukupna direktna finansijska pomoć i saveza i federalnih jedinica, dostiže nivo od 76,5% ukupnih prihoda lokalnih budžeta A to je dokaz da su niži nivoi društveno-političkih kolektiva finansijski subordinirani višim nivoima javne vlasti.

11.1. Modaliteti fiskalnih odnosa u federalnim zajednicama

Problematika javnih rashoda (odnosno potreba) obično se povezuje sa problematikom alimentiranja javnih funkcija, odnosno sa modelima fiskalnih odnosa u državama federalnog tipa.

U finansijskoj teoriji i praksi poznati su sledeći modeli (fiskalnih odnosa):

1. model zajednice ili zajedničkih prihoda,
2. model separacije ili podvojenih prihoda,
3. model kvota ili kotizacija i
4. kombinovani, hibridni model prihoda.

Po modelu zajednice ili zajedničkih prihoda svi fiskalni prihodi ubiraju se i koncentrišu na najvišem nivou društveno-političkih kolektiva i entiteta (npr. Federa-

cija), dok niži nivoi društveno-političkih kolektiva (npr. republike, pokrajine i opštine) učestvuju sa stopama (participacija) u raspodeli prihoda saveznog, federalnog budžeta. Ovaj model fiskalnih prihoda bio je u primeni kod nas sve do 1965. godine.

U okviru modela separacije ili podvojenih prihoda razlikujemo dva podmodela:

a) model slobodne separacije i
b) model vezane separacije.

Model slobodne separacije predstavlja model fiskalnih prihoda po kome svaka društveno-politička zajednica može samostalno, autonomno i nezavisno da uvodi poreske prihode po svim izvorima i osnovama, shodno ustavnim ovlašćenjima, zakonskim prerogativima i fiskalnom suverenitetu društveno-političkih kolektiva. Ovaj model prihoda funkcionisao je u nas u periodu 1965–71. godine. Npr. porez na promet (savezni, republički, pokrajinski i opštinski) i porez iz ličnog dohotka iz radnog odnosa (takođe, kao prihod budžeta federacije, republika, pokrajina i opština), u suštini su predstavljali tipičan model slobodne separacije ili podvojenih prihoda. Za razliku od modela slobodne separacije, model vezane separacije svodi se na vezivanje fiskalnih prihoda za odredene društveno-političke zajednice. Npr. prihodi od poreza iz dohotka preduzeća vezuju se za republike, odnosno pokrajine.

Model kvota, koji je kod nas funkcionisao od 1971. godine, za razliku od modela zajednice, reprezentovao je prikupljanje prihoda na nivou federalnih jedinica (npr. republičkih, odnosno pokrajinskih DPZ), a federacija, kao šira društveno- politička zajednica , učestvovala je sa kvotom u raspodeli tih prihoda. Po modelu kvota u nas, dakle, finansirala se federacija, pri čemu su kvote predstavljale doprinose republika i pokrajina budžetu federacije.

Konačno, hibridni model, koji je u nas institucionalno postojao od 1971. godine, u suštini predstavljao je kombinovanu primenu modela slobodne separacije i kvotnog modela. Prvi je karakterističan za finansiranje društvenih potreba opština, pokrajina i republika, mada ne u čistom smislu. Drugi je model karakterističan za finansiranje opštih društvenih potreba federacije, mada ne u čistom smislu.

Savremene teze o transformaciji klasičnog federalizma u tzv. kooperativni i koordinativni federalizam osvetljavaju problem o „poklapanju ili nepoklapanju“ nivoa javne vlasti za izvršavanje javne funkcije i nivoa za finansiranje funkcije.

Na primeru socijalnog osiguranja se dokazuje teza da je efikasnije i racionalnije izvršavanje rashoda decentralizovati, a prihode centralizovati. Naime, programe socijalnih davanja najefikasnije mogu izvršiti lokalne vlasti po „meri“ svakom korisniku i realnoj individualizaciji visine pomoći. Ali, obezbeđenje potrebnih finansijskih sredstava za socijalne potpore najracionalnije se može osigurati na centralnom nivou javne vlasti.[278]

Prema univerzalnoj praksi, struktura rashoda javnog sektora zemalja članica EEZ/EU uglavnom je komponovana shodno raspodeli funkcija između različitih nivoa vlasti. Naime, iz grupe opštih javnih službi (administracija, međunarodni odnosi, javni red i sigurnost, i vojska) na nivou federacije se, po pravilu finansiraju vojska

[278]R. Prud' homme, Federalism fiscal et politique sociale, u „Public Finance and Social Policy“, Wayne state university press, Detroit, 1985, str. 343.

i spoljni poslovi; iz grupe javnih usluga i tzv. društvenog blagostanja (obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvo i socijalno osiguranje) na nivou federacije se uglavnom finansiraju zdravlje, invaliditet, penzije i nezaposlenost, kao ključni socijalni rizici; iz grupe rashoda za ekonomske intervencije i usluge (privredne i infrastrukturne investicije, subvencije pojedinim privrednim sektorima, transferi nerazvijenim područjima, intervencije na tržištu radne snage) federacija pretežno pokriva značajan deo rashoda za ekonomske funkcije države (podsticaji razvoja poljoprivrede, energetike, saobraćaja, rudarstva i izvozne privrede, rashoda za tehnološka istraživanja i nezaposlenu radnu snagu, transfere za regionalni razvoj, investicije u infrastrukturu, subvencije privredi).[279] Na nivou federalnih jedinica i lokalnih vlasti finansiraju se funkcije iz oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, socijalne pomoći i stanovanja.

Centralizacija sredstava u savremenoj praksi reprezentuje materijalnu pretpostavku za realizaciju javnih funkcija federacije, što je Gertoff pokušao da generalizuje kao istorijsku zakonitost razvoja fiskalnih odnosa u federalnim zajednicama sa stanovišta bržeg rasta funkcija i izdataka na federalnom (saveznom) nivou. Na početku 80-ih godina je zapravo i došlo do empirijske verifikacije usporavanja rasta prihoda subcentralnih vlasti usled svetske recesije. smanjenja fiskalnog opterećenja, blokiranja eskalatornog trenda javnih rashoda i reduciranja budžetskih deficita. Samim tim, izbila je na površinu suprematija fiskalne pozicije federacije koja je preuzimala na sebe odgovornost za rešavanje problema nedostajućih sredstava federalnih jedinica i lokalnih vlasti „proširivanjem sistema dotacija za vertikalno izravnavanje nastalih fiskalnih debalansa“. Finansiranje gap-a između sopstvenih prihoda i rashoda subcentralizovanih vlasti, na taj način, postalo je univerzalno pravilo. U asimetriji između rastućih budžetskih rashoda i opadajućih sopstvenih fiskalnih prihoda federalizovanih jedinica i lokalnih vlasti dotacije postaju balansirajući faktor, instrument objedinjavanja makroekonomskih ciljeva fiskalne politike i koordinirajući mehanizam fiskalnih akcija stabilizacionog i redistributivnog karaktera.

Učešće dotacija u ukupnim prihodima lokalnih kolektiviteta u %

ZEMLJE	1960.	1970.	1985.
Austrija	12,6	16,4	16,2
Australija	-	15,4	21,9
Nemačka	27,6	30,8	31,4
SAD	27,1	31,1	39,4
Kanada	31,1	44,8	51,2
Italija	23,4	32,8	79,1
Holandija	-	76,1	92,0

[279]U 80-im godinama oko 3/4 ukupnih rashoda na centralnom nivou javne vlasti u industrijski razvijenim zemljama angažuje se za finansiranje narodne odbrane, socijalnog osiguranja, ekonomskih funkcija država i transfera nižim nivoima javne vlasti.

Dotacije (opšte ili globalne-block grants i specijalne ili namenske – categorical grants) predstavljaju, pored iznetih, i transfer dodatnih sredstava za horizontalno fiskalno izjednačavanje i korigovanje razlika u standardu javnih usluga između razvijenih i nerazvijenih federalnih jedinica i komunalnih zajednica, pošto politika fiskalne egalizacije u uslovima budžetske insuficijencije razrešava problem razlika u fiskalnom naporu između subcentralnih vlasti. Fiskalno izjednačavanje se, u praksi, sprovodi na nekoliko načina: (1) diferenciranjem visine opštih dotacija (Kanada i Australija), (2) određivanjem različitih stopa učešća u prihodima saveza (SSSR), (3) opredeljivanjem različitih stopa učešća u zajedničkim prihodima (Nemačka) i (4) instituisanjem specijalnih dotacija (Švajcarska i SAD). Time se u praksi modifikuju postojeći modaliteti fiskalnih odnosa u federalnim i unitarnim državama.

12. JAVNI RASHODI LOKALNIH ZAJEDNICA

U teoriji i praksi, distribucije javnih funkcija lokalnih političko-teritorijalnih kolektiviteta različito su (institucionalno) regulisane, u zavisnosti od vertikalnih i horizontalnih odnosa između različitih nivoa društveno-političkih zajednica u federalnim i unitarnim državama, interventnih funkcija ekonomske politike javne vlasti i efikasnosti i racionalnosti sistema finansiranja javnih potreba.

U finansijskoj literaturi egzistiraju dve teorije, i to: centralistička i decentralistička teorija. Pristalice centralističke teorije zagovaraju princip finansiranja javnih funkcija iz jednog centra (savez ili federacija) u skladu sa centralizacijom javnih prihoda. Po njima, fiskalni prihodi se ubiraju i koncentrišu na najvišem nivou društveno- političkih kolektiviteta (savez ili federacija) u funkciji efikasnog finansiranja javnih rashoda države i racionalnog zadovoljavanja javnih potreba. Takva predikcija je u skladu sa doktrinom državnog intervencionizma, odnosno interventnim mehanizmom javnih finansija u društvenoj reprodukciji. To se obrazlaže činjenicom da se redistributivna i stabilizaciona funkcija javnih rashoda (i prihoda) efikasno ostvaruje jedino na centralnom nivou javne vlasti. Samim tim, lansira se teza da lokalni društveno- političkih kolektiviteti ne treba da imaju autonomiju u prikupljanju fiskalnih prihoda zbog toga što sredstva za finansiranje sopstvenih funkcija pristižu iz centralnog nivoa vlasti putem mehanizma finansijskih prelivanja (dotacije i subvencije).

Za razliku od centralističke teorije, decentralistička teorija pledira na finansijskoj autonomiji lokalnih DPK, na izdašnosti i stabilnosti sopstvenih izvora prihoda lokaliteta i na demokratizaciji i decentralizaciji odnosa između širih i užih društveno-političkih kolektiviteta. U prilog ove teorije često se navode činjenice da lokalni kolektiviteti realno dobro poznaju obim, strukturu i dinamiku javnih potreba u komunalnoj, gradskoj i regionalnoj zajednici, s jedne strane, i da lokalni društveno- političko kolektiviteti mogu voditi politiku oporezivanja na principu ekonomske sposobnosti, s druge strane. Konačno, imperativi deetatizacije javnih funkcija u skladu sa principom demokratičnosti opravdavaju zahteve pristalica decentralističke teorije. U krajnjoj instanci, takvi zahtevi su urodili plodom u pojedinim unitarnim (Švedska), konfederativnim (Švajcarska) i federalnim (Nemačka) državama, pošto su javni ras-

hodi lokalnih društveno-političkih kolektiviteta naglo ekspandirali tokom poslednje 2–3 decenije. No, sa stanovišta ekonomske efikasnosti javnih funkcija valja konstatovati da sve javne potrebe nisu od podjednakog značaja za sve nivoe javne vlasti. Naime, određene javne potrebe (npr. narodna odbrana) su od posebnog značaja za najviši nivo društveno-političkih kolektiviteta. Određene, pak, javne potrebe (npr, socijalna zaštita) su od posebnog značaja za najniži nivo društveno-političkih kolektiviteta. Najzad, za određene javne potrebe (npr. srednje obrazovanje) federalne jedinice mogu reprezentovati najpogodniji nivo društveno-političkih kolektiviteta za njihovo finansiranje.

Sve u svemu, podela javnih funkcija između različitih nivoa društveno-političkih kolektiviteta je složena problematika Ona je različito rešena u industrijski razvijenim zemljama, zemljama u razvoju i socijalističkim zemljama, u zavisnosti od čitavog niza faktora društvene, političke, ekonomske, socijalne i finansijske prirode. Za savremeni svet karakteristična je ipak svojevrsna kombinacija centralizirajućih i decentralizirajućih elemenata u distribuciji javnih funkcija, doduše u različitim proporcijama u odnosima između centralnih i lokalnih organa vlasti. Jer, društveno-ekonomska situacija diktira recentralizaciju javnih funkcija, dok političko-socijalna situacija uslovljava dalju decentralizaciju javnih funkcija. Perspektiva je pak na strani decentralizirajućih trendova u distribuciji javnih funkcija na niže nivoe društveno-političkih zajednica u smislu postepenog prenošenja javnih funkcija saveza na lokalitete u unitarnim državama ili sa federacije na federalne zajednice, odnosno sa federalnih jedinica na komune u federalnim zajednicama. To, u krajnjoj instanci, zavisi od dosledne verifikacije principa demokratičnosti u mehanizmu zadovoljavanja javnih potreba, ali i od budućeg razvoja materijalnih mogućnosti privrede i društva, i razvoja društveno-ekonomskih odnosa.

Međutim, u finansijskoj praksi, po pravilu, dolazi do odstupanja u smislu sporijeg rasta javnih rashoda federalnih jedinica i stagnantnog rasta budžetskih rashoda lokalnih društveno-političkih zajednica, odnosno stagnantnog rasta javnih rashoda saveza, bržeg rasta budžetskih rashoda federalnih jedinica i opadajućeg rasta javnih rashoda lokalnih društveno-političkih kolektiviteta.

Nivoi javne poštronje u SAD

Godine	1902.	1913.	1922.	1929.	1940	1950.	1960.	1970.	1980.
Federacija	34,5	30,2	40,3	31,5	49,3	63,7	64,3	62,	66,2
Države	10,8	11,6	13,4	16,8	22,3	18,2	16,5	19,4	19,7
Lokaliteti	54,7	58,2	46,3	51,7	28,4	18,1	19,2	18,1	14,2

Izvor: Tax Foundation, Facts and Figures on Government Finance, Washington, 1981, str. 7.

SAD su tipičan primer sa opadajućim rastom rashoda lokalnih budžeta, pošto je učešće lokalne javne potrošnje u ukupnoj javnoj potrošnji svedeno sa 18,1% u 1970. god. na 14,2% u 1980. god. Neznatni rast javne potrošnje federalnih država stvorio je prostor rastućem učešću javne potrošnje saveza federacije) u ukupnoj javnoj (budžetskoj) potrošnji (od 62,5% na 66,2%). No, za razliku od SAD, kao federalne države, u Švedskoj, kao unitarnoj državi, empirijski se verifikuje rastući

trend lokalne javne potrošnje i opadajući trend budžetske potrošnje saveza. U 1980. god. odnos između saveza i lokaliteta u distribuciji fiskalnih prihoda iznosio je 56:44%, a kada se uključi socijalno osiguranje (koje je krajnje decentralizovano) učešće centralne administracije u ukupnim fiskalnim prihodima se smanjuje na 39,5% (dok se učešće lokalnih budžeta i fondova socijalnog osiguranja povećava na 50,50%). Konačno, u Švajcarskoj kao konfederativnoj državi, u čitavom periodu 1973–80. god. smanjivalo se učešće konfederacije, kantona i komuna u korist fondova socijalnog osiguranja u distributivnom mehanizmu ukupnih fiskalnih prihoda.

12.1. Finansiranje lokalne samouprave [280]

Zakonom se uređuje obezbeđivanje sredstava opštinama, gradovima, gradu Beogradu (u daljem tekstu: jedinica lokalne samouprave) za obavljenje izvornih i poverenih poslova. Pojedini izrazi imaju sledeće značenje:

1) izvorni prihodi su prihodi čiju stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje jedinica lokalne samouprave, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope, odnosno utvrditi najviši i najniži iznos naknade, odnosno takse;

2) ustupljeni prihodi su oni prihodi čija se osnovica i stopa, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa utvrđuju zakonom, a prihod ostvaren na teritorij i jedinice lokalne samouprave se ustupa u celini ili delimično toj jedinici lokalne samouprave;

3) ukupan nenamenski transfer je zbir transfera za ujednačavanje, opšteg, kompenzacionog i tranzicionog transfera, pri čemu je:

(1) transfer za ujednačavanje deo ukupnog nenamenskog transfera koji se raspodeljuje jedinicama lokalne samouprave čiji su prihodi po glavi stanovnika po osnovu ustupljenih poreza ispod određenog procenta proseka opština (bez gradova),

(2) opšti transfer deo ukupnog nenamenskog transfera koji se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave prema kriterijumima utvrđenim ovim zakonom,

(3) kompenzacioni transfer deo ukupnog nenamenskog transfera kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda, koji nastaje po osnovu promene republičkih poreskih propisa,

(4) tranzicioni transfer je transfer koji se jedinici lokalne samouprave dodeljuje u prelaznom periodu utvrđenom ovim zakonom, a koristi se u cilju postepenog prilagođavanja budžeta jedinice lokalne samouprave smanjenom obimu raspoloživih sredstava, koji nastaje kao posledica prelaska na novi sistem fmansiranja lokalne samouprave;

4) namenski transfer je transfer koji se koristi za fmansiranje određenih funkcija i izdataka, a koji može biti:

[280] Službeni glasnik RS, broj 62/2006

(l) funkcionalni transfer - transfer koji se koristi za finansiranje izdataka u okviru određene funkcije,

(2) namenski transfer u užem smislu - transfer koji se koristi za tačno određenu svrhu, odnosno vrstu izdatka za koju je transfer dodeljen.

Republika je dužna da pri svakom prenošenju ili poveravanju novih poslova jedinici lokalne samouprave obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda, potrebne za obavljanje tih poslova. Svi prihodi jedinice lokalne samouprave su opšti prihod budžeta jedinice lokalne samouprave i mogu se koristiti za bilo koju namenu, u skladu sa zakonom i odlukom o budžetu jedinice lokalne samouprave, sem onih prihoda čiji je namenski karakter utvrđen zakonom. Sedstva budžeta jedinice lokalne samouprave obezbeđuju se iz izvornih i ustupljenih prihoda, transfera, primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom. Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritorij i, i to:

1) porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon;

2) lokalne administrativne takse;

3) lokalne komunalne takse;

4) boravišna taksa;

5) naknada za korišćenje građevinskog zemljišta;

6) naknada za uređivanje građevinskog zemljišta;

7) naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine;

8) prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova, koje jedinica lokalne samouprave zaključi u skladu sa zakonom;

9) novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;

10) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;

11) prihodi od prodaje pokretnih stvari koje koristi jedinica lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;

12) prihodi koje svojom delatnošću ostvare organi i organizacije jedinice lokalne samouprave;

13) prihodi od kamata na sredstva budžetajedinice lokalne samouprave;

14) prihodi po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave;

15) prihodi po osnovu samodoprinosa;

16) drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Stope izvornih prihoda, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada utvrđuje skupština jedinice lokalne samouprave svojom odlukom, u skladu sa zakonom. Supština jedinice lokalne samouprave utvrđuje visinu stope poreza na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon, do visine najviše stope propisane zakonom kojim se uređuju porezi na imovinu. Skupština jedinice lokalne samouprave može uvoditi lokalne administrativne takse za spise i radnje u upravnim stvarima, kao i za druge spise i radnje koje organi jedinice

lokalne samouprave izdaju, odnosno obavljaju u okviru poslova iz svoje izvorne nadležnosti. Supština jedinice lokalne samouprave može uvoditi lokalne komunalne takse za korišćenje prava, predmeta i usluga.

Obveznik lokalne komunalne takse jeste korisnik prava, predmeta i usluga za čije je korišćenje propisano plaćanje lokalne komunalne takse. Taksena obaveza nastaje danom početka korišćenja prava, predmeta ili usluge za čije je korišćenje propisano plaćanje lokalne komunalne takse. Lokalne komunalne takse ne plaćaju se za korišćenje prava, predmeta i usluga od strane državnih organa i organizacija, organa i organizacija teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave. Lokalne komunalne takse mogu se uvoditi za:

1) isticanje firme na poslovnom prostoru;

2) isticanje i ispisivanje firme van poslovnog prostora na objektima i prostorima koji pripadaju jedinici lokalne samouprave (kolovozi, trotoari, zelene površine, bandere i sl.);

3) držanje motornih drumskih i priključnih vozila, osim poljoprivrednih vozila i mašina;

4) korišćenje vitrina radi izlaganja robe van poslovnih prostorija;

5) držanje i korišćenje plovnih postrojenja i plovnih naprava i drugih objekata na vodi, osim pristana koji se koriste u pograničnom rečnom saobraćaju;

6) držanje i korišćenje čamaca i splavova na vodi, osim čamaca koje koriste organizacije koje održavaju i obeležavaju plovne puteve;

7) držanje restorana i drugih ugostiteljskih i zabavnih objekata na vodi;

8) držanje kućnih i egzotičnih životinja;

9) korišćenje prostora na javnim površinama ili ispred poslovnih prostorija u poslovne svrhe, osim radi prodaje štampe, knjiga i drugih publikacija, proizvoda starih i umetničkih zanata i domaće radinosti;

10) držanje sredstava za igru („zabavne igre“);

11) držanje muzičkih uređaja i priređivanje muzičkog programa u ugostiteljskim objektima;

12) korišćenje reklamnih panoa;

13) korišćenje prostora za parkiranje drumskih motornih i priključnih vozila na uređenim i obeleženim mestima;

14) korišćenje slobodnih površina za kampove, postavljanje šatora ili druge objekte privremenog korišćenja;

15) korišćenje obale u poslovne i bilo koje druge svrhe;

16) zauzeće javne površine građevinskim materijalom i za izvođenje građevinskih radova.

Aktom skupštine jedinice lokalne samouprave uvodi se boravišna taksa, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast turizma. Prihodi od boravišne takse predstavlja prihod jedinice lokalne samouprave na čijoj teritorij i je naplaćen. Odluku o uvođenju samodoprinosa građani donose referendumom, u skladu sa propisima kojima je uređen postupak neposrednog izjašnjavanja građana, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Odluka sadrži podatke koji se odnose na:

1) potrebe, odnosno namene za koje se sredstva prikupljaju;

2) područje na kome se sredstva prikupljaju;

3) vreme za koje se sredstva prikupljaju;

4) ukupan iznos sredstava koja se prikupljaju;

5) obveznike, način i rokove izvršavanja samodoprinosa, kao i lica koja se oslobađaju te obaveze;

6) visinu samodoprinosa (osnovica, proporcionalna stopa i dr.);

7) način vođenja evidencije o sredstvima;

8) iznos i jedinicu mere preračunavanja kada se samodoprinos izražava u radu, prevozničkim i drugim uslugama;

9) način ostvarivanja nadzora građana u namenskom korišćenju sredstava;

10) način vraćanja sredstava koja se ostvare iznad iznosa koji je odlukom određen.

Samodoprinos se može izraziti u novcu, robi, radu, prevozničkim i drugim uslugama, zavisno od potreba i mogućnosti građana. Za građane samodoprinos se utvrđuje prema vrednosti imovine, odnosno prihoda od te imovine. Osnovica samodoprinosa uređuje se odlukom. Ako odlukom nije drukčije određeno, osnovicu samodoprinosa čine zarade (plate) zaposlenih, prihodi od poljoprivrede i šumarstva i prihodi od samostalne delatnosti, na koje se plaća porez na dohodak građana u skladu sa zakonom koji uređuje porez na dohodak građana, penzije ostvarene u zemlji i inostranstvu, odnosno vrednost imovine na koju se plaća porez na imovinu, u skladu sa zakonom koji uređuje porez na imovinu.

Samodoprinos se ne može uvoditi na primanja i imovinu koji su zakonom izuzeti od oporezivanja. Penzioneri mogu dobrovoljno uplaćivati samodoprinos po osnovu penzija ostvarenih u zemlji i inostranstvu na osnovu pisane izjave. Stopa samodoprinosaje proporcionalna i određuje se odlukom. Olakšice i oslobođenja u plaćanju samodoprinosa utvrđuju se odlukom. Novčana sredstva koja se prikupljaju na osnovu odluke o samodoprinosu prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave i strogo su namenskog karaktera. Prihodi koriste se za kupovinu, izgradnju, tekuće popravke i održavanje zgrada i objekata i nabavku i održavanje opreme. Jedinica lokalne samouprave može da primi donaciju od fizičkog ili pravnog lica na osnovu ugovora. Jedinici lokalne samouprave sa nivoa Republike pripadaju:

1) ustupljeni prihodi;

2) transferi.

Autonomna pokrajina može jedinici lokalne samouprave da dodeli namenski transfer. Prihodi jedinice lokalne samouprave između korisnika na istom nivou su:

1) plaćanja za usluge;

2) drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Jedinici lokalne samouprave pripadaju sledeći porezi ostvareni na njenoj teritoriji:

1) porez na dohodak građana, i to na prihode od:

(1) poljoprivrede i šumarstva,

(2) samostalne delatnosti,

(3) nepokretnosti,

(4) davanja u zakup pokretnih stvari,

(5) osiguranja lica,

(6) 40% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog,

(7) ostali prihodi u skladu sa zakonom;

2) porez na nasleđe i poklon;

3) porez na prenos apsolutnih prava.

Republika ustupa jedinici lokalne samouprave prihode od naknada ostvarenih na teritoriji jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, i to:

1) godišnja naknada za motorna vozila, traktore i priključna vozila;

2) naknada za zagađivanje životne sredine;

3) naknada za korišćenje mineralnih sirovina;

4) naknada za izvađeni materijal iz vodotoka;

5) naknade za korišćenje šuma;

6) naknade za korišćenje voda;

7) naknada za promenu namene poljoprivrednog zemljišta;

8) naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora;

9) turistička naknada;

10) druge naknade u skladu sa zakonom.

Godišnji iznos ukupnog nenamenskog transfera, koji se raspodeljuje jedinicama lokalne samouprave, iznosi 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike. Pravo na transfer za ujednačavanje ima jedinica lokalne samouprave čiji je procenjeni iznos prihoda od ustupljenih poreza po stanovniku, za godinu za koju se donosi budžet, manji od 90% procenjenog prosečnog prihoda po stanovniku od ustupljenih poreza u svim opštinama u Republici, bez gradova. Iznos transfera za ujednačavanje za svaku jedinicu lokalne samouprave utvrđuje se putemsledeće metodologije:

1) broj stanovnika jedinice lokalne samouprave množi se sa 90% od prosečnog iznosa ustupljenih poreza za sve opštine u Republici, bez gradova;

2) iznos umanjuje se za iznos procenjenih ustupljenih poreza jedinici lokalne samouprave;

3) jedinici lokalne samouprave nadomešta se 90% razlike.

Kompenzacioni transfer je deo ukupnog nenamenskog transfera, kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda nastao po osnovu promene republičkih poreskih propisa, koji nije nadomešten drugim prihodima. Ukoliko se izmenom metodologije utvrđivanja transfera, iznos procenjenih ukupnih prihoda jedinice lokalne samouprave umanji iznad propisanog limita, toj jedinici lokalne samouprave dodeljuje se tranzicioni transfer, tako što joj se nadomešta deo izgubljenih prihoda. Nadomeštanje izgubljenih prihoda može se vršiti najduže u periodu od tri godine, i to prema sledećoj dinamici:

- u prvoj godini opštinama se nadomešta celokupan iznos izgubljenih prihoda, a gradovima se nadomešta deo iznosa izgubljenih prihoda koji je preko 5% od ukupnih prihoda;

- u drugoj godini 50% od utvrđenog iznosa za nadomeštanje u prvoj godini;

- u trećoj godini 25% od utvrđenog iznosa za nadomeštanje u prvoj godini.

Iznos tranzicionog transfera u drugoj i trećoj godini usklađuje se sa indeksom rasta cena utvrđenim memorandumom. Za iznos potrebnih sredstava za tranzicioni

transfer umanjuje se iznos opštegtransfera. Pravo na opšti transfer imaju sve jedinice lokalne samouprave. Ukupan iznos sredstava za opšti transfer dobija se se kada se od ukupnog iznosa nenamenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje, kompenzacionog i tranzicionog transfera. Utvrđivanje visine opšteg transfera po pojedinim jedinicama lokalne samouprave vrši se na bazi jedinstvenih kriterijuma, i to:

- 65,0% od ukupnog iznosa sredstava opredeljenih za opšti transfer deli se prema broju stanovnika, pri čemu se visina transfera po jednom stanovniku izračunava tako što se iznos opšteg transfera namenjen za raspodelu prema broju stanovnika, podeli sa ukupnim brojem stanovnika, prema podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike iz poslednjeg popisa stanovništva;
- 19,3% deli se prema površini teritorije, pri čemu se visina transfera po jednom kvadratnom kilometru površine izračunava tako što se iznos opšteg transfera namenjen za raspodelu prema površini, podeli sa ukupnom površinom jedinica lokalne samouprave, prema podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike;
- 4,56% deli se prema broju odeljenja u osnovnom obrazovanju, pri čemu se visina transfera po jednom odeljenju izračunava tako što se iznos opšteg transfera namenjen za raspodelu prema broju odeljenja u osnovnom obrazovanju, podeli sa ukupnim brojem odeljenja prema podatku ministarstva nadležnog za poslove prosvete;
- 1,14% deli se prema broju objekata u osnovnom obrazovanju, pri čemu se visina transfera po jednom objektu izračunava tako što se iznos opšteg transfera namenjen za raspodelu prema broju objekata u osnovnom obrazovanju, podeli sa ukupnim brojem objekata, prema podatku ministarstva nadležnog za poslove prosvete;
- 2,0% deli se prema broju odeljenja u srednjem obrazovanju, pri čemu se visina transfera po jednom odeljenju izračunava tako što se iznos opšteg transfera namenjen za raspodelu prema broju odeljenja u srednjem obrazovanju, podeli sa ukupnim brojem odeljenja, prema podatku ministarstva nadležnog za poslove prosvete;
- 0,5% deli se prema broju objekata u srednjem obrazovanju, pri čemu se visina transfera po jednom objektu izračunava tako što se iznos opšteg transfera namenjen za raspodelu prema broju objekata u srednjem obrazovanju, podeli sa ukupnim brojem objekata, prema podatku ministarstva nadležnog za poslove prosvete;
- 6,0% deli se prema broju dece obuhvaćene neposrednom dečijom zaštitom i to posebno za decu u celodnevnom, odnosno poludnevnom boravku, pri čemu se ukupan iznos transfera namenjen finansiranju dece obuhvaćene neposrednom dečijom zaštitom deli na dva dela: deo za finansiranje boravka dece u celodnevnom, odnosno poludnevnom boravku, u srazmeri sa cenom koštanja u ova dva vida boravka, a visina transfera po jednom detetu u celodnevnom, odnosno poludnevnom boravku, utvrđuje tako što se pripadajući deo transfera podeli sa ukupnim brojem dece u celodnevnom, odnosno poludnevnom boravku, prema podacima jedinica lokalne samouprave;
- 1,5% deli se prema broju objekata u dečijoj zaštiti, pri čemu se visina transfera po jednom objektu izračunava tako što se iznos opšteg transfera namenjen za raspodelu prema broju objekata u dečijoj zaštiti, podeli sa ukupnim brojem objekata, prema podatku nadležnog ministarstva.

Iznos transfera umanjuje se kod onih jedinica lokalne samouprave čiji je prosečan procenjeni iznos ustupljenih poreza po stanovniku, za godinu za koju se donosi budžet, u odnosu na prosek svih jedinica lokalne samouprave u Republici, veći za preko 50% (indeks 150). Visina umanjenja transfera iznosi 40% od iznosa iznad limita. Za iznos umanjenja transfera uvećava se iznos opšteg transfera kod onih jedinica lokalne samouprave kod kojih je prosečan iznos ustupljenih poreza, u odnosu na prosek svih jedinica lokalne samouprave u Republici, ispod limita. Raspodela po pojedinim jedinicama lokalne samouprave vrši se na osnovu kriterijuma. Ukupan iznos funkcionalnog transfera izračunava se na osnovu podataka o ukupnim troškovima obavljanja određene funkcije u poslednjoj godini pre njenog prenošenja na nivo lokalne samouprave. Republika može jedinicama lokalne samouprave obezbediti namenski transfer za obavljanje određenih poslova u okviru njihovog izvornog ili poverenog delokruga

13. JAVNI RASHODI U FUNKCIJI FINANSIRANJA PRIVREDNOG RAZVOJA

Jačanjem državnog intervencionizma uvećavani su javni rashodi u funkciji privrednog razvoja u gotovo svim zemljama savremenog sveta, a naročito u zemljama u razvoju. U zemljama u razvoju, javni sektor preko javnih rashoda poprimio je brojne funkcije: angažovanje dohotka i akumulacije za privredni razvoj, finansiranje ekonomske i socijalne infrastrukture, poboljšanje uslova privređivanja i zapo-šljavanja, diversifikaciju privredne strukture, podsticanje razvoja izvozne industrije i poljoprivrede, itd.

Industrijalizacija, razvoj poljoprivrede i ubrzanje privrednog rasta ne mogu se danas zamisliti bez jačanja uloge javnog sektora preko koga se i država osposobljava za neposredno delovanje na tokove društvene reprodukcije i preobražaj agrarno-sirovinske privredne strukture i socioekonomske strukture stanovništva. Odlučujuća je danas aktivna ekonomska uloga države i javnog sektora u strukturi i obimu privrednih investicija, u raspodeli bogatstva i dohotka, u distribuciji i alokaciji akumulacije, u globalnom, strukturnom i regionalnom razvoju. Rečju, centralna uloga države i aktivna uloga javnog sektora preko javnih rashoda (i fiskalnih prihoda) u zemljama u razvoju jesu zakonitost razvoja.

Na jačanje javnog sektora u zemljama u razvoju upućuju brojni razlozi: neophodnost razvoja određenih industrijskih grana koje su neatraktivne za privatni kapital, ostvarenje državne kontrole nad ključnim sektorima razvoja (naročito sektor eksploatacije prirodnih bogatstava i njihove dalje prerade), stimulisanje istraživanja i razvoja domaće tehnologije, obezbeđenje uvoza tehnike i znanja, uravnoteženje regionalnog i subregionalnog razvoja, izgradnja objekata ekonomske infrastrukture, podržavanje nerentabilne proizvodnje od posebnog društvenog interesa, itd. Stoga, država i javni sektor garantuju investicionu vrednost, snose rekompenzaciju uloženog kapitala i rizik, pružaju fiskalne koncepcije pri uvozu inostranog kapitala, pružaju beneficirane

uslove za raspodelu ostvarenog profita, obezbeđuju sredstva za finansiranje javnih investicija i pokriće transfernih rashoda sa ekonomskim motivima.

Usled toga, u praksi većine zamalja u razvoju tzv. administrativni budžet je faktički konvertovan u budžet za finansiranje razvoja („development budget"). Novi tzv. „performance budgeting" već reflektuje ekonomske ciljeve razvojnog karaktera. U strukturi budžetskih rashoda težište se pomera u korist rashoda investicionog karaktera usled uske veze budžeta i plana privrednog razvoja. Angažovanje države u investicijama reflektuje stvaranje preduslova uravnoteženom rastu. Stvaranjem javne akumulacije povećavaju se investicioni resursi javnog sektora za rešavanje ključnih problema razvojne ekonomske politike. Stoga, rashodi neproduktivne javne potrošnje ustupaju mesto investicionim javnim rashodima, koji direktno ili indirektno imaju najveće efekte na privredni razvoj.

Razvojne potrebe indukovale su rastući trend javnog sektora u finansiranju produktivnih investicija u zemljama u razvoju. Učešće javnih preduzeća u ukupnim proizvodnim investicijama već varira između 23% u J. Koreji u periodu 1978–80. god. i 68% u Alžiru u periodu 1978–81. god. a to je na znatno višem nivou u odnosu na istodobna učešća u industrijski razvijenim zemljama, kao što su Nemačka, V. Britanija, Italija i Francuska. Relativno visoko učešće investicija javnog sektora u ukupnim investicijama zemalja u razvoju po pravilu je povlačilo i deficitarno finansiranje investicija.

Deficitarno finansiranje investicija u zemljama u razvoju osnovni je metod kreiranja dodatne domaće akumulacije, budući da nedovoljni kvantumi privatne štednje i nedovoljan priliv inostranog kapitala eksplicitno nameće finansiranje budžetskog deficita monetarnom ekspanzijom. U uslovima deficitarnosti robnih fondova na tržištu, deficitarno finansiranje monetarnom ekspanzijom involvira porast cena u funkciji redukcije potrošnje i povećanja akumulacije. Izazvana željena preraspodela dohotka deficitarnim finansiranjem investicija u inflatornom okruženju verifikuje se kao prisilna štednja ili compulsory saving. Međutim, u uslovima visoke nezaposlenosti, niske sklonosti štednji i visoke sklonosti potrošnji, deficitarno finansiranje, po pravilu, produkuje multiplikatorsko povećanje nominalnog, inflatornog naduvanog dohotka, odnosno jaz između nominalnog i realnog dohotka. Anticipirana novčana tražnja kreirana deficitarnim finansiranjem u osnovi reflektuje inflaciju kao sredstvo stvaranja dopunske akumulacije za finansiranje razvoja. Uticaj države i njenog javnog sektora na aktiviranje izvora akumulacije, centralizaciju finansijskih sredstava, mobilizaciju inostrane akumulacije i korišćenje deficitarnog finansiranja je ekonomski nužna i neizbežna zakonomernost.

13.1. Stop-go budžetska strategija

Umetanje finansijskog budžeta u planove-programe na srednji i dugi rok predstavlja integraciju ekonomske i finansijske intervencije javne vlasti u procesu realizacije fundamentalnih ekonomskih planova, kao i korekturu konjunkturnih puteva. Budžetske operacije, koje konstituišu finansijski program države, participiraju u zadovoljavanju javnih potreba, u poboljšanju ekonomskih uslova privređivanja, u

realokaciji privrednih resursa, u korigovanju inegaliteta u raspodeli dohotka, u eliminisanju konju-nkturnih oscilacija, u promovisanju ekonomskog rasta i t. sl.

Realizacija harmoničnog ekonomskog razvoja u inflatornom okruženju danas je u većini zemalja fundamentalni cilj ekonomske politike. Operacioni mehanizmi budžetske strategije, fundirane na direktnim i indirektnim dejstvima, u ekonomskom sistemu, stvaraju čitavu seriju efekata; multiplikacija, akceleracija, redistribucija, anticipacija, polarizacija i stimulacija. Prva dva efekta (multiplikacija i akceleracija) predstavljaju samo aplikaciju u budžetu opšte teoreme efekata multiplikatora-akceleratora: (a) teorema nadkompenzacije (ili teorema Boulding-a) prema kojoj resorpcija inflacionog razmaka (ili pukotine) igrom budžetskog salda implicira korektivni saldo na relaciji: „razmak" – saldo i (b) teorema Haavelmo-a prema kojoj budžet u ravnoteži stvara multiplikatorski efekat koji je jednak jedinici. Treći efekat (redistribucija) stavlja u igru ulogu filtra kao korektora raspodele dohotka. Četvrti efekat (anticipacija prevodi modifikaciju ekonomskog ponašanja koji su povezani sa budžetskom strukturom. Poslednji efekti (polarizacija i stimulacija) procenjuju uticaj budžetskih operacija u promovisanju ekonomskog razvoja bilo putem stvaranja polova rasta (npr. u Francuskoj – upotreba finansijskih mera za uređenje teritorija) bilo putem „diffusion d'effets de propagation" sa ulogom induktora izvesnih operacija (npr. u SAD – budžetske mere u toku velike depresije za Tennessee).

Budžetske strategije savremenog doba usmerene su uglavnom u dva pravca: u pravcu komprimiranja konjunkturne inflacije (u kratkom roku) i u pravcu podržavanja napora razvojne politike (u dugom roku). Aktivna kompenzacija predimenzionirane globalne tražnje i obezbeđenje harmoničnog i uravnoteženog ekonomskog rasta bez netolerantnih perturbacija sa brutalnim ireverzibilnostima treba da su, stoga, ugrađeni u tzv. stop-go budžetsku politiku. Apsorpcija inflacionističkog konjunkturnog ritma i generiranje stope rasta nacionalnog proizvoda implicira smanjenje budžetskih rashoda, rast budžetskih prihoda i selektivnu budžetsku politiku za resorpciju inflacionističke tenzije rasta cena u pojedinim sektorima, s jedne strane, i davanje budžetskih olakšica i refakcija u cilju stimuliranja akumulacije, investicija, theničkog progresa i dr. Jednom rečju, nadoporezivanjem i uvođenjem novih fiskaliteta sprovode se budžetska dejstva na tražnju, dok se sektorskom politikom subvencija sprovode budžetske akcije na ponudu. Deflacionističke i razvojne akcije budžetske politike simultano treba da obezbede ekonomski sistem od nezaposlenosti i rasta cena, s jedne strane, ali da mu obezbede i adekvatnu proizvodnu progresiju, s druge strane. Budžetska strategija inspirisana ovim kratkoročnim i dugoročnim ciljevima stvara manevarski prostor javnoj vlasti da kreira adekvatan stabilizacioni mehanizam (protiv eksplozije cena i eskalacije nadnica) i da optimizira razvojne tokove nacionalne privrede (preko obrazovanja, zdravstva, socijalnog staranja, naučnih, tehničkih i tehnoloških inovacija, novih formi otkrića energije, istraživanja kosmosa, poboljšanja informacija i upravljanja, ubrzane amortizacije, uvećavanja akumulacionog volumena, sektorskog usmeravanja investicija, diskriminatorskog oporezivanja, selektivnih budžetskih rashoda, ekonomskih i socijalnih transfera, javnim dugom itd.,[281] kao i da

[281]Kad to kažemo imamo u vidu instrumente stabilizacione fiskalne politike (automatske ugrađene stabilizatore, diskrecione mere, formulu flexibility, fiscal leverage) i instrumente razvoja fiskalne

eliminiše inegalitete u raspodeli dohotka, nejednake uslove privređivanja i nepravilnosti u realokacionom mehanizmu privrednih resursa uz koleriranje opšte i kolektivne potrošnje i ritmike nacionalnog dohotka (koeficijentom fiskalne presije, kao mere fiskalnog opterećenja u odnosu na fiskalni kapacitet) u ekonomskom sistemu.[282]

Prezentacije glavnih rezultata postkejnezijanskih modela podstakle su istraživanja ekonomskih efekata budžeta. Poskejnezijanska analiza se stoga morala progresivno ameliorisati da bi omogućila istovremeno privredni rast i njegovu regulaciju i orijentaciju u procesu pune zaposlenosti. Budžetska sintonozacija ili „fine tuning" dozvoljava vladi da osigura najbolje adjustiranje cikličnih fluktuacija i da očekuje višu stopu rasta posredstvom akcija autoregulatorskog mehanizma (inkorporiranih stabilizatora). Međutim, događaji od 1967. god. do današnjih dana (monetarna kriza, inflacija i znaci recesije) ukazuju na limite budžetske politike i na efikasnost budžetskog oružja. Iz tih razloga došlo je do produbljivanja mehanizma javne tražnje. Evolucija naučnog istraživanja označena je poboljšanjem budžetske analize obogaćivanjem inicijalnih hipoteza. Analize Samuelsona, Machlupa, Goodwina i Chipmana, koji su poboljšali multiplikator javnih rashoda, (multiplikator rashoda do tada bio je analiziran kao linearni operator – tzv. matrični multiplikator) obogaćene su novom kvantitativnom aparaturom budžetske ekonomije.[283] Matematičkom formalizacijom mere se budžetski efekti na stopu rasta nacionalnog dohotka.

Bent Hansen[284] je, proučavajući varijacije u budžetu iz godine u godinu, najpre, razlikovao prethodni sistem jednačina: dY=dl+dC+dG; dC=αdY=αdT=α(dY–dT) i dT=tdY+Ydt, gde su: C – potrošnja, i – investicije, G – javni rashodi, T – porezi, α – kooeficijent, tdY – automatske varijacije poreskih prihoda, Ydt – diskrecione varijacije poreskih prihoda i Y – nacionalni dohodak. U globalnoj varijaciji fiskalnih prihoda (dT), koja je komponovana od automatskih varijacija poreza (tdY) i diskrecionih varijacija poreza (Ydt), javni autoriteti (vlasti) utiču na G (izdaci države) i t (marginalna stopa oporezivanja). Po B. Hansenu, efekti mera budžetske diskrecione politike (Edél) označavaju razliku između realne varijacije i varijacije koja bi intervenisala u odsustvu diskrecionih mera:

$$Edél = dY - \frac{1}{1-\alpha(1-t)} \cdot dl = \frac{1}{1-\alpha(1-t)}(dG - 1 - \alpha Ydt)$$

---

politike (surtax, detaksacija, sredit d'avoir fiscal, poresko indeksiranje, ugrađivanje pondera u inflacionističku fiskalnu presiju, obavezna štednja, itd.).

[282]E. R. Rolph – G. F. Break, Public Finance, New York, 1961; H. Brochier – P. Tobatoni, economici financiire, Paris 1963; M. Levy, Fiscal Policy, Cicles and Growth, Washington, 1963; R. A. Musgrave, Teorija javnih finansija, Beograd 1974; R. Regul. Le budget aujourd'hui, Bruges 1968; J. Rivoli, Le Budget de l'Etat, Paris 1969.

[283]H. Sempè, op. cit., st. 417.

[284]B. Hansen, La politique dans sept pays, 1955-65., OECD Paris, 1969. st. 53-60., E. Vessillier, Fondements de l'economie financièe, Dos. Thîmis, Paris, 1972. st. 53-57. I M. J. Weydert, Les Motivations conjuncturelles de la politique fiscale américaine, Coloque de l'Universite–Administration, Paris, 1972. st. 18–24.

dok efekti totalnih budžetskih varijacija (Etot) označavaju razliku između realne varijacije dohotka i varijacije koja bi intervenisala u odsustvu budžetske modifikacije uračunavajući automatske varijacije prihoda:

$$Etot = dY - \frac{1}{1-\alpha} \cdot dl = \frac{1}{1-\alpha}(dG - dT)$$

Budžetski saldo u ovim jednačinama rezultat je dva tipa budžetskih operacija. Jedne su automatske: rezultiraju iz ekonomskog okruženja, naročito iz obima i dinamike bruto nacionalnog dohotka i nivoa zaposlenosti. Druge su, pak, diskrecione: zavise od odluka javnog autoriteta (nabavke robe i usluga, ekonomski i socijalni transferi, javne investicije, marginalna stopa oporezivanja i koeficijenti fiskalnih dedukcija).[285]

Razlika između diskrecionih i totalnih varijacija, zapravo, reprezentuje automatske varijacije budžeta (Eaut):

$$Eaut. = Etot. - Edel. = \frac{1}{1-\alpha} \cdot dl - \frac{1}{1-\alpha(1-t)} \cdot dl$$

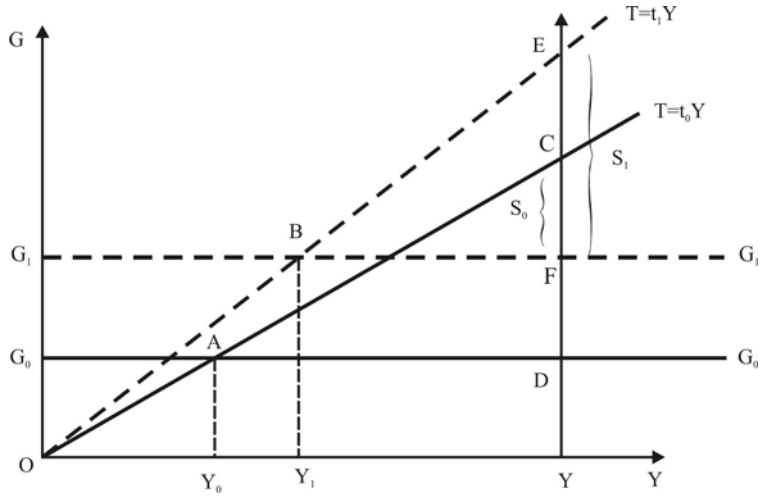
kojima se analiziraju makroekonomski efekti, nezavisno od toga da li je budžetski saldo rezultanta automatskih budžetskih operacija (koje rezultiraju iz ekonomskog okruženja i konjunkture) ili diskrecionih budžetskih operacija (koje rezultiraju iz prerogativa javne vlasti). No, procene moderatorskih efekata budžeta koje dobijamo iz prethodne formule ne zavise samo od interne fleksibilnosti već i od perturbacija extra-budžetskih. Pošto pojam efekata totalnih budžetskih varijacija odgovara konceptu „levier budgetaire“, to se i efekti diskrecionih budžetskih mera, po preferenciji Musgrave-a, prezentiraju formulom:

$$dG = \alpha\ Yplein\ dT,$$

gde Y – plein reprezentuje hipotetičan dohodak pune zaposlenosti. To je, međutim, identično pojmu „excedent de plein emploi“ u SAD, koji je definisan kao potencijalni višak (suficit) koji bi degažirao budžet ako ekonomija dospeva u stanje pune zaposlenosti pod pretpostavkom da sadašnji nivo rashoda i fiskalna legislative ostaju nepromenjeni. Diskreciona varijacija „viška“ pune zaposlenosti u datom modelu glasi: Y plein dt – dG. I u jednoj i u drugoj formuli, evolucija diskrecionih fiskalnih varijacija je uspostavljena posle dohotka pune zaposlenosti, koji je generalno različit od realnog dohotka na kojima počiva račun diskrecionih fiskalnih varijacija. Na prezentiranom grafu ilustrovana je situacija u kojoj je osiguran egalitet javnih prihoda i javnih rashoda. Pri tome, porez je jedini „gubitak“ nacionalnog dohotka, dok su javni rashodi jedini egzogeni faktor koji utiče na dohodak. Inicijalni nivo javnih rashoda predstavijen je tačkom Go, a inicijalni nivo fiskalnih prihoda (stopa oporezivanja) tačkom to. Veličina Y predstavlja realni dohodak, Y–plein reprezentuje nacionalni dohodak pune zaposlenosti, a „višak„ pune zaposlenosti označen je sa So. Rast javnih rashoda sa Go na Gi i fiskalnih prihoda sa to na ti povlači sa sobom

[285]M. Levy, Fiscal Policy, Sycles and Growth, Studies in Business Economics 8/63.

povećanje nivoa realnog dohotka sa Yo na Yt i viška pune zaposlenosti sa So na Si. Prema tome, nivo budžetskog suficita povećan je od CD na EF na liniji Yplein. Činjenica da Yplein, koji se povećava tokom vremena, indicira automatski rast budžetskog deficita pune zaposlenosti pod nazivom „freinatge fiscal“ (W. Heller), koji je jednak gt Yplein (gde je g stopa rasta). U tom kontekstu, totalna varijacija budžetskog suficita pune zaposlenosti jednaka je (gt + dt) Yplein – dG.



14. JAVNI RASHODI I MONETARNO-KREDITNI TOKOVI

Zaduživanje budžeta kod emisionog instituta za pokriće deficita dovodi do inicijalnog porasta ponude novca centralne banke, koji procesom multiplikacije povlači sekundarno povećanje ponude novca od strane poslovnih banaka. U dužem roku, monetarno alimentiranje budžetskog debalalnsa efektuira se na sektorski raspored novčane mase i autonomne tokove formiranja monetarne baze sa pariranjem efikasnosti i fleksibiliteta instrumentarija monetarne regulacije. Napajanje deficita novim novcem, po pravilu, probija programirani rast monetarne mase iznad optimalnog nivoa potrebnog za realizaciju društvenog proizvoda, odnosno potrebu društvene reprodukcije, anticipativno apsorbuje primarnu emisiju na uštrb potreba reprodukcije, redukuje selektivno kreditiranje, reverificira državnu koncepciju emisije novca, centralizuje monetarni disponibilitet i instituiše oštriji režim kontrole kreditnih plasmana poslovnih banaka propisivanjem relativno visoke stope obavezne rezerve.

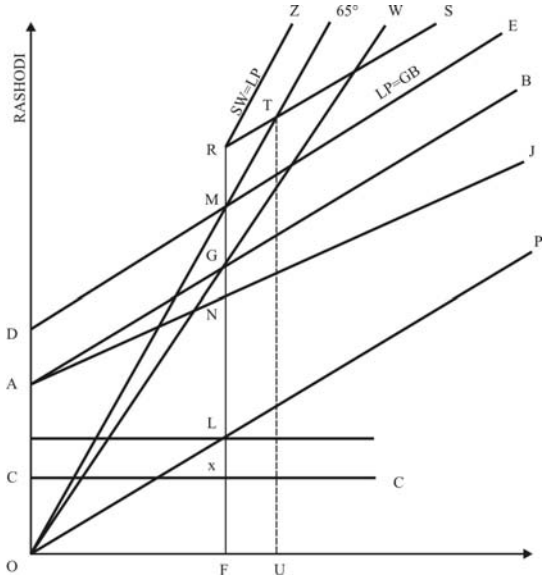
Keynesova analiza pokazuje da nema proste veze između novčanog opticaja i ukupne tražnje. Novac može da se poseduje ili troši, a da se investicije ipak ne izjednače sa štednjom, uz dohodak pune zaposlenosti. Sklonost primalaca da troši i nespremnost stediša da investiraju dovode investicije na nivo koji nije dovoljan za održavanje pune zaposlenosti. Porastom budžetskog deficita finansiranog porastom

novčanog opticaja ili politikom „novčane kiše“ podela dohotka na potrošnju i štednju ostaje nepromenjena, dok je porast cena više nego proporcionalan porastu ukupnog novčanog opticaja.[286] Nastalim promenama u strukturi plaćanja raste potreba za većim iznosom novca za tekuće transakcije za finansiranje realnog dohotka po višim cenama U tom kontekstu, svaki porast poreskih prihoda za zatvaranje budžetskog deficita redukuje štednju i investicije. Novac se oslobađa iz sfere novčanog kapitala, što odgovara povećanoj tražnji sredstava za tekuće transakcije usled promena u strukturi placanja. Deficitarno finansiranje novostvorenim novcem, po efektu je slično slučaju povećanog novčanog opticaja, a deficitarno finansiranje zajmovima iz postojećih fondova je po svojoj tražnji sredstava za tekuće transakcije slično slučaju ekspanzije uravnoteženog budžeta.[287] Međutim „usluživanje“ javne tražnje na zajmovno tržište smanjuje investicije i podiže kamatnu stopu, i to mnogo jače nego u slučaju poreskog finansiranja.

Potenctjalna budžetska pukotina može biti zatvorena povećanjem poreza na dohodak, a da nivo cena ostane konstantan. Pukotina se može zatvoriti i povećanjem poreza na potrošnju samo ako se dopusti izvesno podizanje nivoa cena, koje odražava troškove ukalkulisanog poreza.[288] Međutim, ukoliko poreska stopa ostaje nepromenjena i ukoliko rastu javni rashodi, čitava ekspanzija dohotka u slučaju pune zaposlenosti preko OF ili rashoda preko FH odražava se na porast cena. Ako država zadržava učešće u dohotku, koje je jednaka FL/FH, budžetski rashodi se pomeraju duž LP shodno povećanju novčanog dohotka i cena. U slučaju iluzije novca, rashodi potrošača se kreću duž GB. Linija ukupnih rashoda jednaka je sada RS sa dohodovanjem LP i GB. Povećava se i prosečna sklonost štednji i dostiže nivo na liniji T koji država želi da apsorbuje. I, kada se uspostavi nova ravnoteža pri dohotku OU, nivo cena je povećan za FU/OU. Ravnoteža novčanog dohotka nastaje ako apsorbovani deo proizvodnje ili LF/HF od strane države nije veći od granične sklonosti štednji dohotka u situaciji zaposlenosti.[289]

Međutim, u raspravi o deficitarnom ili suficitarnom finansiranju nisu respektovane promene u strukturi potraživanja, koje su neizbežni nusproizvod neuravnoteženog budžeta. Zapadanje u deficit implicira emitovanje potraživanja u kvantitetu jednakom višku rashoda nad prihodima. Nova potraživanja su oblika ili emisije novca ili javnog duga.[290] Obratno, višak poništava potraživanja bilo „zaduživanjem“ poreskih prihoda bilo otplatom javnog duga. Novčani opticaj se, dakle, povećava ili smanjuje. Struktura potraživanje se modifikuje sa odgovarajućim efektima, na imovinu, likvidnost, investicije i potrošnju.[291]

[286]R. Musgrave, op. cit. 343-344.
[287]Ibidem, str. 339.
[288]R. Musgrave, op. cit. 365.
[289]Ibidem, str. 369-370.
[290]R. Musgrave, op. cit. 432-454.
[291]Ibid, str. 13-21.



Budući da finansijska ravnoteža samo odražava stvarnu ravnotežu između koristi, koje proističu iz zadovoljavanja javnih potreba i oportunitetnih troškova povlačenja sredstava od zadovoljenja privatnih, ličnih potreba, dejstvo ekspanzije je efikasnije ako se dopunski rashodi finansiraju novim novcem, nego ako se finansiraju iz pozajmljenih fondova. Ako se itilizira pritisak na monetarne dirke (tj. novi novac) stalno se povećava dohodak, povećavaju se potraživanja i struktura potraživanja postaje likvidnija. Posredstvom novčanog i zajmovnog finansiranja, novac ulazi u budžetske jednačine i povezuje se sa cenama, investicijama, potrošnjom i dr. agregatima. Rast budžetskih rashoda, uz konstantni poreski prihod, povećava dohodak, bilo da se deficit finansira dodatnom emisijom novca bilo putem povećanja javnog duga. Ali, to nema efekta na agregatnu tražnju, bez obzira da li se koristi interni novac (monetarna kreacija) ili ekstemi novac (javni dug) – Tobin, Gerley i Show.[292] I, to će biti sve dok odliv novčanog kapitala u obliku novca za tekuće finansiranje ne smanji opticaj novčanog kapitala ispod tačke na kojoj dijagram sklonosti likvidnosti prestaje da bude bezgranično elastična (Musgrave). No, nacionalni dohodak raste igrom multiplikatora javnih rashoda finansiranih javnim dugom i bez impakta na kamatnu stopu, jer država može pozajmljivati u „treppe a liquidite“.[293] Ukoliko izdavanje obveznica podiže nivo kamatne stope, odlaganje potrošnje postaje rentabilnije. Fondovi se okreću na nabavku obveznica umesto da odlaze u potrošnju, pri cemu se odložena potrošnja smatra dizulitetnom. Posteri konsala potražuju veći dohodak od kupona dok deficit traje. I ukoliko je sklonost poreskih obveznika štednji veća od sklonosti primalaca kamata, povećava se potrebna stopa deficita. Ali, ako se troškovi kamata finansiraju iz poreza, gubitak može biti kompenziran povećanjem poreskih obaveza na strani fiskalnih nosilaca obaveza, izuzev ako se troškovi kamata pokrivaju zaj-

[292]A. A. Cavaco Silvia, Economic Effects of Public Debt, St. Matrin's Press, New York, 1977, str. 31-59.
[293]H. Brochier, P. Uau, Ch–A. Michalet, Economie financiere, P.U.F., Paris, 1975.str. 75.

mom. Ako deo dohotka od kamata odlazi u potrošnju, rastud nivo dohotka od kupona povećava potrošnju na određenom nivou zarađenog dohotka i zaposlenosti. I ukoliko investicije ostaju fiksne, nivo plaćanja kamata u ravnoteži posredstvom deficitarnog finansiranja postiže se održavanjem željenog nivoa dohotka. Zaključak se fundira na pretpostavci da fiskalni obveznici koji finansiraju buduće troškove kamata ne kapitaliziraju ovu obavezu. Prema tome, nivo duga u ravnoteži može biti viši ili niži u zavisnosti od efekta potrošnje distribucionih promena sadržanih u krugu porez-kamata.

14.1. Koordinacija fiskalne i monetarne politike

Regulisanje opšte tražnje ključni je problem današnjih nacionalnih privreda. U otvorenoj tržišnoj privredi opšta tražnja se kvalifikuje kao proces usklađivanja novčanih izdataka sa tokovima realne ponude, uz stabilan nivo cena i odgovarajuću zaposlenost.

Regulativni sistem skladnog odnosa između ponude i tražnje je dosta složen fenomen. Savremena ekonomska politika, s obzirom na ovaj problem, kao i čitav kompleks ciljeva i zadataka, raspolaže čitavim arsenalom mera i instrumenata. Neki od njih su monetarna i fiskalna politika, kao dva dela (podsistema) jedne jedinstvene celine – finansijskog sistema.

Ove politike su u savremenom svetu manje-više razjedinjene. Otuda je neophodna njihova sinhronizacija. Pri tome, njihov instrumentarijum treba da je selektivan, kompenzatoran, diskriminatoran i aktivan. Interakcija ili integracija monetarne i fiskalne politike, kao osnovne poluge jedinstvene, zajedničke finansijske politike, je imperativ savremenih zbivanja u ekonomskim kanalima nacionalnih privreda. Totalna tražnja sa svojim implikacijama pruža im tu šansu, s obzirom da tražnja predstavlja najpogodniji teren za njihovu integraciju. Usklađivanjem s ekonomskim zakonitostima preko interakcije monetarne i fiskalne politike dobija se efikasna kombinacija instrumenat za simultanu borbu u suzbijanju (ili pospešivanju) konjunkturnih tokova u ekonomskom sistemu. Takvo stanovište implicira fiskalnu i monetarnu komplementarnost, koju treba uvažiti za sledeće ciljeve:[294]

1. fiskalnom politikom i monetarnom politikom se efikasno deluje na regulisanje nivoa potrošnje i na investicione poduhvate;
2. fiskalnom i monetarnom politikom efikasno se deluje na unutrašnju tražnju, cene, zaposlenost i na održavanje ravnoteže platnog bilansa.

Ovakva sistematizacija monetarne i fiskalne politike u pojedinim situacijama[295] je opravdana, samo pod pretpostavkom da su obe ove politike uzajamno, međusobno potpomognute. Jer, usamljena bilo koja od ovih politika za navedene zadatke

[294] A. C. Murphy, Fiscal Policy, Finance and development. I.M.F., N-2/1970 str. 14-20. I N. N. Chandhry, Intergration of Fiscal and Monetary Sectors in Econometric Models: A Survey of Theoretical Issues and Empirical Findings, Staff papers 2/76 str. 395-440.

[295] Ovakva sistematizacija monetarne i fiskalne politike u zavisnosti od privredne situacije može se najbolje verifikovatl posredstvom IS-IM analize (Vidi: V. L Sulber, Fiscal Policy in I.S.O. M. Analysis: A. corection, Journal of Money Credit and Banking, 1970, str. 13.i D. Vrightsman, i s IM. and External Equilibrium. A. Grafical analysis, a. E. R., mart 1970, str. 203-208.

nije sposobna. One mogu da deluju samo „rame uz rame“, tj. u koordinaciji (bez uzajamnog isključivanja i neutralizacije) na stabilizacionom frontu. Jer, monetarni i fiskalni sistem su samo dva dela (podsistema) jedne te iste celine (finansijskog sistema). Oni imaju isti rang u strukturi i funkcionisanju finansijskog sistema, dok im se prioritet menja shodno kretanju i razvoju ekonomskog sistema. Opšte je pravilo da oba ova sistema idu zajedno.

Međutim, ima ekonomista koji nisu za jednovremenu primenu monetarne i fiskalne politike. Među njima, u stručnoj literaturi, sporno je pitanje: kome treba dati prednost, da li monetarnim ili fiskalnim instrumentima u procesu ekonomske stabilizacije. Jedni smatraju da je fiskalni medikament efikasniji i pouzdaniji od monetarnog leka (npr. Alvin Hansen). Drugi se, pak, nose mišlju da je monetarna politika „odgovorna“ za stabilnost privrede i da, prema tome, nosi veći teret, etiketirajući fiskalnu politiku kao neelastičnu i nepogodnu za manevre (npr. Henry Walliah).[296]

Fisher i Sheppard[297] su pomoću ekonometrijske analize ocenili uticaj finansijskih varijabila na privrednu aktivnost. Analiza je rađena na primeru SAD. U njoj su se ispitivali rezultati transmitovanja promena instrumentima monetarne politike preko finansijskih tržišta na komponente finalne tražnje. To je učinjeno preko modela Wartona, Brookingsa, Michigana i dr. koji obrađuju kanale delovanja monetarne politike, razvoj finansijskih sektora, instrumente monetarne politike i odraz monetarne i fiskalne politike. Ocena empiričkih rezultata i stavova monetarista neokvantitativaca je da razvoj u monetarnom sektoru ima značajan uticaj na privrednu aktivnost, da se monetarna dejstva šire preko promena u ceni kredita, promena u tržišnoj vrednosti finansijske aktive i promena u raspoloživosti kredita. Zaključak ovih autora je da monetarni sektor determiniše dohodak i proizvodnju i da je monetarna politika značajna kao i fiskalna. Dakle, obe politike su podjednako važne u procesu regulisanja privrednih aktivnosti. Stoga ih treba kombinovano, komplementarno i jednovremeno koristiti, ali uz interakciju i sinhronizaciju sa ostalim parcijalnim politikama.

Tako je u kontroverzi između kejnesijanaca i monetarista (neokvantitativaca) u odnosu na pitanje veće efikasnosti fiskalne ili monetarne politike preovladalo mišljenje da su kompromisna gledišta najracionalnija, tj. da se variranjem i kombinovanjem jednih i drugih instrumenata ostvaruju najpovoljniji uticaji na nivo privredne aktivnosti.[298]

---

[296]Dr Ksente Bogoev, Fiskalna politika, Skoplje, 1964; Živko Atanasovski, Meguzavisnosta i po vrzonostva vo dejstuvonjeto na monetarna kreditnata i fiskalnata politika, Stopanski pregled, Skopje, N0 5–6/1972, str. 103–117; Dr A. Stranjak, Koordinacija monetarne i fiskalne politike u regulisanju tražnje, Finansije 5–6/71, i M. Friedman – W. Friedman – W. Heller, Politique monétaire ou fiscale, Paris, 1969; A. Ftoberto, The Coordination of Fiscal and Monetary Policies, Public Finance 3/70; str. 338–362; J. Helliwell, Monetary and Fiscal Policies for a open economic, Oxford Economic, Parers, mart, 1969; H. Johnson, The Keynesian Revolution and Monetarist Contr – Revolution, A.E.R., maj 1971. I B. Hansen, Fiscal and Monetary Policy Reconsidered: Comment, A.F.R., juni 1971.

[297] Q. R. Fisher – S. K. Sheppard, Effecte of Monetary Policy on the United States Economy, OCDE Economic Ooutlook, Paris, decembar 1973, str. 3–128 (Occasional Pappers).

[298] Isues In Fiscal and Monetary Policy: The Eclectic economist views the Controversy, De Paul University, 1971, str. 92. vidi napise: Lawrence R. Lelein, Empirijska provera fiskalnih i monetarnih modela, Arthur M. Okva, Pravila i uloge fiskalne i monet. politike, Robert Eicner, Gde smo pogrešili: dalja razmišljanja o fiskalnoj i monetarnoj politici).

Monetarna i fiskalna politika su funkcionalno i institucionalno međuzavisne u mnogim oblastima, a u prvom redu u domenu finansiranja budžetskog deficita, upotrebe budžetskog viška i politike javnog duga.[299] Obe ove politike obično idu zajedno u procesu suzbijanja inflatornih napetosti. Disharmoničan odnos između efektivne tražnje i ponude u korist tražnje kombinovan sa ostalim inflatornim nemirima (troškovima i strukturalna inflacija) predstavlja zajednički cilj monetarnog i fiskalnog domena. Pregrejanost nacionalnog ekonomskog organizma pod dejstvom inflacione euforije i njegovo rashlađenje pod dejstvom instrumenata ekonomske, odnosno finansijske politike dovelo je do lansiranja novog termina – stagflacija, koji označava situaciju u kojoj koegzistiraju elementi inflacije (rast cena) i elementi recesija (nezaposlenost). Ona predstavlja simultanu borbu protiv nelikvidnosti, stagnantnih uslova privređivanja i inflacionističkog rasta cena. Razrešenje ovih fenomena putem antistagflacione i antistagflacione politike nije utvrđeno, jer i uzrok ovih fenomena nije još pravilno uočen.[300]

Antiinflaciona politika da bi bila uspešna mora biti dugoročna, kontinuelna i kompletna, a ne kratkoročna, preventive i nekonzistentna. To, stoga, što stabilizaciona politika u uslovima visoke inflacione stope može dovesti do kratkoročnih i dugoročnih smanjenja privrednog rasta, a suzbijanje inflacije pri stagnaciji i produbljenje same stagnacije.[301]

Monetarna i fiskalna politika, opšte finansijska politika, javljaju se kao sastavni deo sistema upravljanja tražnjom,[302] koja je sa svoje strane osnovni instrumentarij za upravljanje privrednom konjunkturom. Na osnovu toga može se reći da su finansije postale pretpostavka i pokretač privrednih kretanja. Jer, sva materijalna kretanja u ekonomskom sistemu zahtevaju određena kretanja novca i kredita, s jedne strane, i javne rashode i prihode, s druge strane. Taj proces ujedno predstavlja proces uzajamnog preplitanja realnih i finansijskih tokova, a takvu međusobnu povezanost ovih faktora treba veriftkovati izradom ekonometrijskih, finansijskih i kibernetičkih modela stabilizacije i optimizacije funkcionisanja ekonomskog i finansijskog sistema.

Politika kompleksnih finansijskih interakcija proučava varijante kombinovane primene monetarnih i fiskalnih mera. Varijantni modeli i razrada automatskih, ugrađenih fiskalno-monetarnih stabilizatora su okupirali finansijske teoretičare, čak su i obrađivani konkretni modeli kompenzatorske politike zasnovane na ugrađenim

---

[299] Dr Ksente Bogoev, Kombinovana primena monetarne i fiskalne politike u zapadnim zemljama, Finansije 11-18/1964, str. 553.

[300] Erich Streiisaler, Stagflation ein skadruck irrazionaler gruppaninteressen, Wirfschaftswoche der Volkswirt, Frankfurt, Main, br. 29. juli 1972, str. 31-37.

[301] J. L. Lampreare, Politica monetaria y politica fiscale: Contrate en na pas desaroblado, Moneda y Credito, Madrid, septembar 1972. N0 122 str. 13-64.

[302] Monetarna i fiskalna politika treba da sarađuju i na terenu regulisanja ponude. U situaciji kada je ponuda nedovoljna, tj. u stagnantnim ili depresivnim ili degresivnim uslovima privređivanja obe ove politike treba da pospešuju ponudu. To će one činiti putem svojih instrumenata koji će da podstaknu proizvodne aktivnosti i korišćenje proizvodnog potencijaia u smislu rasta globalne proizvodnje i produktivnost rada i dr. ekonomskih agregata. No, mi smo razmatranje monetarnih i fiskalnih instrumenata sa aspekta ponude izostavili iz razloga što je za današnji svet karakteristično bujanje tražnje i inflatornih poremećaja.

stabilizatorima monetarno-fiskalnog svojstva.[303] Međutim, za izradu monetarno-fiskalnih modela nisu dovoijne samo do sada iznete konsideracije. Naime, potrebna su i dugoročna predviđanja tehnološko-tehničkih inovacija, cena i dr. fenomena. Dakle, potrebna je analiza tekućeg razvoja i prognoziranje budućeg toka, kao i respektovanje informacionog sistema, koji daje podatke o zbivanjima u glavnim determinantama realnih tokova reprodukcije, budući da efekti monetarne i fiskalne politike, npr. u SFRJ, reflektuju asinhrone akcije delovanja.

Savremena razmatranja odnosa monetarne i budžetske politike pokazuju da je tradicionalna kontroverza „kejnesijanizam versus monetarizam" potpuno sterilna, usled prihvatanja relativno stabilne funkcije tražnje za monetarnom aktivom, priznavanja činjenice da se veza monetarne i budžetske politike ostvaruje kroz budžetsko ograničenje (nominalno i realno) i prihvatanje stava o neutralnosti novca na kratak rok.[304] Tome ide u prilog i činjenica da tradicionalni IS-LM model obuhvata veze „fond-tok" bogatstva, monetarne erozije državnog duga, inflatornog poreza i raspoloživog dohotka.

U savremenom svetu postoji tesna veza između monetarne i fiskalne akcije, jer je ključno razgraničavanje realnih i nominalnih varijabila prosto univerzalno pravilo prihvaćeno u makroekonomiji. Monetarizam i makroekonomija sada se slažu da i novac, istovremeno, ima ulogu stoka u portfelju ukupne imovine, a odbacuje se i tradicionalna distinkcija o prenošenju monetarnog impulsa. U mehanizmu kamatne stope, vezane za kejnesijansku školu, monetarni višak sada prvi utice na kredite, smanjujući njihov prinos, a zatim uzrokuje povećane investicije u realnu imovinu.[305] Stoga se i monetaristi i kejnesijanci slažu da transmisioni mehanizam zavisi od promena u relativnim prihodima pojedinih oblika imovina-novac, obveznice, nekretnine. Monetaristi sada prihvataju postavku o kratkoročnoj rigidnosti cena, što znači da monetarna politika najpre deluje na dohodak i zaposlenost, a zatim na cene na srednji rok. Kratkoročna Filipsova kriva sve teže se može koristiti za vođenje ekonomske politike, jer stabilizaciona politika u određenim vremenskim sekvencama može napustiti tzv. prirodnu stopu nezaposlenosti. Zato valja, podvlači Masera, izbeći dogmatizam u korišćenju ekonometrijskih jednačina ponude i tražnje novca za pojedinim monetarnim agregatima, jer je stabilnost tražnje privrede za monetarnom bazom (na čemu počiva paradigma IS-LM modela), preduslov održavanja (na strani ponude) izabranog nominalnog stoka novca koji se efikasno može kontrolisati i koji zavisi od institucionalnih faktora i obaveznih rezervi. Zato je i prevaziđena, sada već sterilna, kontroverza „kejnesijanizam verus monetarizam".

U savremenom svetu, nezaposlenost je dostigla visoke srazmere. Vlade iz straha da ne podignu nivo inflacije jednostavno guraju problem nezaposlenosti na sporedan kolosek stabilizacione politike. Ključni je problem, prema tome, u visokom nivou „stope nezaposlenosti" koja ne ubrzava inflaciju – tzv. NAIRU. No, za rešavanje problema NAIRU, Grubb, Layard i Symons predlažu politiku dohotka zasnovanu na porezima (prema kojim bi preduzeća plaćala porez na svaki rast nadnica iznad

[303]Dr S. Komazec, Monetarna i finansijska ekonomija, „Štampa", Šibenik, 1981, str. 427–445.
[304]R. Masera, Monetarna i budžetska politika: mešavina ili dihotomija, Ideje 2–3/87, str. 32.
[305]Ibidem, str. 33.

nacionalne norme), doduše uz nadopunu potrebne politike tražnje, politike ponude, politike obrazovanja, politike mobilnosti kadrova, politike pomoći ugroženim porodicama i politike obeshrabrivanja voljne nezaposlenosti.[306] Po mišljenju ovih autora, vlada bi svake godine objavljivala normu za stopu rasta satnice (zarade na sat). Poslodavac, ukoliko bi podigao satnicu, na sav višak iznad „norme" plaćao bi porez, koji ne bi uticao na zaradu radnika (već samo na prosek satnice u tom preduzeću). Neutralnom dohodnom politikom sada se nastoji da se izbegne dodatno opterećenje preduzeća da ne bi cene porasle iznad troškova. Međutim, došlo bi do smanjenja izdvajanja za socijalnu zaštitu koja raste paralelno sa „inflacionim porezom". Ovo smanjenje doprinosa za socijalnu zaštitu bilo bi ekvivalentno ukupno isplaćenim nadnicama, dok bi inflacioni porez bio ekvivalentan prekomernom rastu nadnica (sa ciljem da se modifikuje Filpsova kriva i konstanta u jednačini nadnica.[307] Ali u uslovima relativno visoke nezaposlenosti i poslodavci i radnici, u pravilu, teže da ne povećaju nadnice iznad nivoa na koji se plaća porez ili na nivo koji povlači oporezivanje. A to sada obavezuje poslodavca da se odupre svim zahtevima za povećanje nadnica, jer porez isključivo zavisi od povećanja nadnica. Ali, sada su i radnici obeshrabreni da traže povećanje nadnica iz razloga što ova shema tera poslodavca da smanjuje tražnju za radom kada su nadnice visoke (jer se plaća neto porez po radniku) ili da povećava traznju za radom kad su nadnice na niskom nivou (jer je subvencioniran po radniku). Radnici, stoga, odustaju od zahteva za povećanje nadnica, a sindikati postaju svesni činjenice da povećanje poreza usled nadnica vodi povećanju nezaposlenosti. Svi se zato opredeljuju za skromniji rast nadnica da bi se stvorio veći prostor za povećanje profita, pa, prema tome, i za povećanje investicija, proizvodnih kapaciteta i nove zaposlenosti.

Nedavno je R. Barre na 43. kongresu Međunarodnog instituta za javne finansije na temu „Javne finansije i poslovanje preduzeća" izneo svoje „tri brige" koje objašnjavaju restriktivno usmerenje budžetske politike:[308] (1) izbeći rizik kumulativnog povećanja realnih kamatnih stopa povezanih sa veličinom stalnih državnih deficita i smanjiti inflacionistička predviđanja koja izazivaju visoke budžetske deficite; (2) promeniti učešće budžetske i monetarne politike tako da monetarna politika postane elastičnija i da se smanjenjem budžetskog deficita sniže kamatne stope kako bi se podstakla preduzeća da ponovo investiraju i (3) prethodnim sniženjem državnih rashoda i smanjenjem budžetskog deficita finansirati olakšice poreza koji opterećuju preduzeća i pojedince. Međutim, smanjenje budžetskog deficita ne može se izvesti nesigurnim metodama: (1) pribegavanjem prihodima koji se očekuju od privrednog poleta (npr. u SAD), (b) od vanrednih prihoda (kao što su uplate Bundesbanke u Nemačkoj u državnu blagajnu) i (c) korišćenjem prihoda koji potiču od prodaje imovine (kao što su prihodi od prodaje državnih preduzeća privatnicima u V. Britaniji). Pored toga, bolje je držati sredstva stečena privatizacijom izvan budžeta i upotrebljavati ih za otplatu državnog duga (Barre), koji je narastao u odnosu na društveni

[306]D. Grub, R. Lajard i J. Simons, Nadnice, nezaposlenost i politika dohodaka, Ideje 2–3/87.
[307]Ibidem, str. 43.
[308]R. Barre, La politique budgétaire et le combinaison des instruments de politique économiques dans la géstion des économies modernes, 43 éme Congres de l'Institut International des Finances Publlques, Paris, 24. avgust 1987, god. str. 12.

proizvod sa snažnjim kamatnim opterećenjem koji opterećuje buduće budžete. Uz to, valja podsetiti da Domarova tvrdnja da budžetski deficiti ne pokreću problem finansiranja putem zaduživanja vise ne važi, jer pretpostavlja da je stopa privrednog rasta u realnim izrazima viša od stope realnih kamata. Ozdravljenje budžeta, prema tome, može doći samo ako dođe do većeg privrednog rasta i do manjih realnih kamatnih stopa. U tom kontekstu, nužan je „rast uskog udruživanja„ monetarne i budžetske politike u okviru integralne stabilizacione politike, budući da udruživanje određuje razvoj kamatne stope i deviznog kursa. Sledi, zatim, važnost smanjenja budžetskog deficita sa ciljem da se smanji odnos duga prema društvenom proizvodu i teret kamata na dug po buduće budžete. Najzad, nužna je politika olakšanja fiskalnog tereta, imajući u vidu stimulacije ponude uz uslov da se redukcija fiskalnog opterećenja postigne prethodnim i trajnim smanjenjem budžetskih rashoda.

Glava II
JAVNI IZBORI I FISKALNA ILUZIJA

1. RAST JAVNIH RASHODA I EKSPANZIJA JAVNOG SEKTORA

A. Dugoročni porast javnih rashoda uslovljen je ekspanzijom javnog sektora u svim zemljama tržišne privrede. Rast državne aktivnosti bio je povećan kako povećanjem nivoa budžeta "javne zajednice" tako i porastom državne intervencije u svim oblastima ekonomske aktivnosti. Uzroci takvog rasta javnog sektora, odnosno javnih rashoda prvenstveno se nalaze u ekonomskoj prirodi državnog intervencionizma i u onome što je Musgrave uslovno kategorizovao kao tehničko-demografske i sociološke faktore.[309] Uska veza između faktora rasta javnih rashoda može biti problematična i često arbitrarna, pogotovu u širokoj lepezi kvalifikacije determinanata u prošlosti, sadašnjosti i budućnosti. No, ratne opasnosti, militarističke koncepcije, naoružanje, vojne intervencije, politika hladnog rata i sukobi vojnih sila preko ekspanzije vojnih izdataka s jedne strane, i ekonomske krize, recesije i nezaposlenosti, preko ekspanzije ekonomskih i socijalnih transfera, i troškova nacionalizacije, s druge strane, mogu se smatrati prvorazrednim faktorima rasta javnih rashoda u prošlosti, sadašnjosti i budućnosti. Peacock i Wiseman su, posmatrajući tzv. Teffet de deplacement", dokazali da se javni rashodi ne povećavaju samo zbog rasta tražnje za javnim uslugama već i usled modifikacije koncepcije gradana i političara o „fordeau fiscal tolerable", koji iz straha od krize države prihvataju povećanje poreza i nove metode za prikupljanje dodatnih resursa budžeta.[310]

Bind, međutim, tvrdi da je Peacock-Wisemanova hipoteza plauzibilna, jer u vertikalnom pomeranju javnih rashoda dolazi do diskontinuiteta.[311] S druge strane, rast javnih rashoda usluga je i pojava novih troškova, u prvom redu socijalnih izdataka, koji su se uvećali i nakon izlaska iz ekonomske krize usled promena koncepcije o ulozi države i potrošnje javnog sektora delatnošću državnih preduzeća. Peacock-Wisemanova analiza pokazala se ipak korisnom, pošto je demonstrirala da rast javnog sektora nije isključivo uslovljen rastom tražnje za javnim uslugama, kao funkcije rasta društvenog proizvoda, već i političkim mehanizmom koji javnu tražnju konkretizuje efektivnim javnim rashodima i snabdeva disponibilnim materijalnim i finansijskim resursima. Koncepcija nove uloge države nije povećana simultanim „de-

[309] R. Musgrave, Fiscal Systems, Yale University Press, New Haven, 1969. st. 69-71.
[310] A. T. Peacock i J. Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Allen and Unwin, London, str. 24
[311] R. M. Bird, "Wagner's "Law" of Expanding State Activity, Finances publiques 1/71 st. 14-15.

placementom“ tolerantnog fiskalnog tereta. Naime, Wagnerov zakon, koji je postulirao temporalni rast učešća aktivnosti države (javnog sektora) u društvenom prozvodu (relativni rast javnih rashoda) u uslovima rasta per capita društvenog proizvoda, implicira dohodnu elastičnost tražnje javnih dobara superiornije od jedinice; ali ne eksplicira kako dohodovnu elastičnost javnih rashoda (registrovanih u domenu socijalnih usluga)[312] provocira porast neophodnih prihoda za njihovo finansiranje koji implicitno, posredstvom političkih varijabli, a utiče na nivo stopa oporezivanja.[313] To je, dakako, krucijalno pitanje, koje ne rešava „zakon“ o evoluciji javnih rashoda iz prostog razloga što povećanje učešća fiskalnih prihoda u nacionalnom dohotku ne povlači neophodno pitanje stopa oporezivanja i što privredni rast i inflacija uvode progresiju ne samo apsolutnog nego i relativnog nivoa prihoda bez modifikacije fiskalne legislative (jer je elastičnost fiskalnih prihoda superiornija od jedinice u odnosu na nacionalni dohodak).[314] To, pak, znači da su javni rashodi u budžetskoj praksi uslovljeni i mehanizmom ekonomskog rasta sa fenomenima tehničko-tehnološkog progresa, urbanizacijom, intenzifikacijom industrijalizacije, gradskom koncentracijom populacije, izmenom socioekonomske strukture stanovništva, deklinacijom rasta poljoprivrednog sektora, društveno-ekonomskom infrastrukturom, sektorom usluga, obrazovanjem, zdravstvom, kulturom, socijalnom zaštitom, i sl. Usled toga, država je pozvana da interveniše proširenjem sopstvenih funkcija i aktivnosti, i delatnosti javnog sektora u celini, što je za posledicu imalo povećanje relativnih troškova u procesu pružanja javnih usluga i zadovoljavanja javnih potreba. Niži nivo produktivnosti u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor u tržišnim privredama po definiciji je značio porast javnih rashoda. Niska celovna elastičnost tražnje javnih rashoda „omogućavala“ je činjenicu: smanjenje javne tražnje naspram povećanja cena (troškova) javnih usluga.

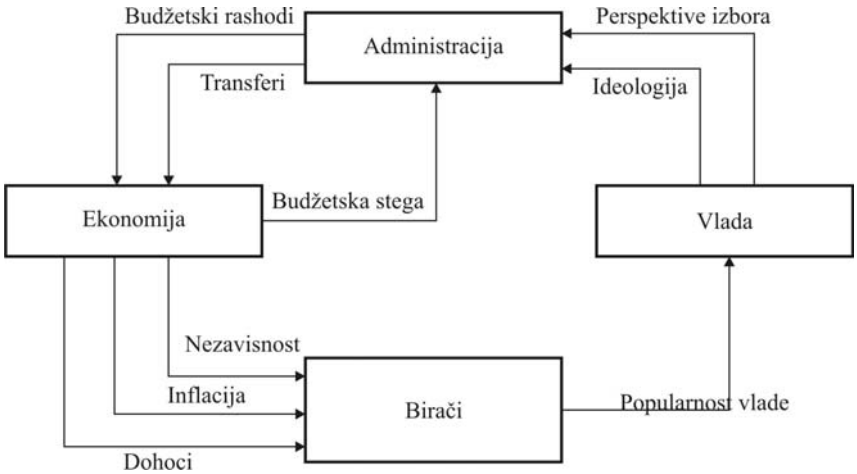
Pored navedenih društvenih, ekonomskih i socijalnih faktora, na permanentni rast javnih delatnosti i političke determinante, kao što su evolucija koncepcije o sekundarnoj roli države, politički profil buduće društvene zajednice, politička ubeđenja birača, ideologija vladajuće klase i interesnih grupa, opredeljenja radničke klase, participacija radnika u upravljanju i donošenju odluka (odlučivanje), odnosi svoga „laisser-faire-ista“ i „intervencionista“, razrešenje protivurečnosti između rada i kapitala, sukoba između dostignutog nivoa materijalnih proizvodnih snaga i stepena razvoja produkcionih odnosa, i prodora socijalističkih koncepcija o izgradnji nove vizije budućeg društva. Za ocenu ovih i prethodnih faktora bitna je tzv. funkcionalna dezagregacija koja je od fundamentlanog značaja za predviđanja i prognoziranje dinamike (i strukture) javnih rashoda[315] i budući razvoj javnog sektora i državnog aparata.

U tom kontekstu bitna su tri pristupa ovoj problematici, i to: (1) deskriptivni pristup, (2) pozitivni pristup i (3) normativni pristup.[316] Ovi pristupi su važni iz

[312]S. P. Gupta, Public Expenditure and Economic Growth: A Time-Servies Analysis Finances publiques 4/67 st. 423-471. i Public expenditure and Economic Development A Gross Section Analysis, Finanzarchiv, oktobar, 1968, st. 26-41.
[313]L. Weber. L’analyse économique des dépences publiques, P.U.F., Paris, 1978. st. 19.
[314]J. Burklead i J. Miner, Public Expenditure, Macmillan, London, 1971. st. 2.
[315]R. H. Haveman i J. Margolis, Public Expenditure and Policy Analvsis, Chicago, Rand Mc Nally, 1977.
[316]OECD, Evolution des depences publiques, Paris, 1978.

razloga što teorijski rasvetljavaju „organizaciju“ alokacionu funkciju javnog sektora, odnosno alokaciju resursa, kombinujući četiri moguća modela alokacije (allocation, affectatiton) sredstava i proizvodnje usluga. Institucionalno opservirano, značajne su različite organizacione forme alokacije koje javni autoriteti mogu ili da kombinuju ili biraju najpovoljniji od potencijalno mogućih: (1) javna dobra (i usluge) su besplatno distribuirana i proizvedena od strane javne vlasti, (2) dobra (i usluge) su besplatno distribuirana od strane države, ali proizvedena od strane privatnih preduzeća, (3) dobra su prodata na tržištu, a proizvedena od strane javne vlasti i (4) dobra su prodata na tržištu, a proizvedena od strane privatnih preduzeća. Ove „forme“ alokacije resursa su, prema tome, od presudnog značaja za „razvoj“ javnog sektora, za „širenje“ uloge države i za „dinamiku“ javnih rashoda sa izvedenim implikacijama na planu zadovoljavanja javnih potreba i budućih odnosa „ekonomije i politike“.[317]

B. Političko-ekonomski modeli omogućavaju analizu globalne međuzavisnosti ekonomije i politike u čijem epicentru stoji vlada koja „integriše“ ekonomske i političke snage (sile). Vlada ovde nastoji da maksimizuje svoje sopstvene koristi, vodeći računa o sopstvenom reizboru i koristima birača. Akcije vlade determinisane su ekonomskom situacijom i odgovomošću pred biračima za eventualne ekonomske i socijalne poteškoće.[318] Sondaža javnog mnenja između izbora jeste indikator vladi za rezultate budućih izbora. Relacija između ekonomske situacije i vladine pozicije predstavlja se sada u formi funkcije popularnosti. Slab indeks popularnosti preti uspehu na novim izborima i sugeriše vladi da preduzme političke instrumente za amelioraciju ekonomske situacije. Ovakvo ponašanje vlade Frey opisuje posredstvom tzv. političke funkcije:[319]



koja indicira funkciju popularnosti vlade, koja zavisi od ekonomskih varijabli nezaposlenosti, inflacije i rasta dohotka, i od upotrebe instrumenata ekonomske politike

[317]F. Ecalle, L'economie des services, P.U.F., Paris, 1989.
[318]B. S. Frey, Economice Politque moderne, P.U.F., Paris, 1985, st. 181-182.
[319]B. S. Frey, Economice Politque moderne, P.U.F., Paris, 1985, st. 182.

(kao što su budžetski rashodi za dobra i usluge, i transferi), ideologije, perspektive, reizbora i stanja budžeta. Prezentirani političko-ekonomski model često se u praski pojedinih zemalja empirijski proverava u formi polimetrije kako bi se egzaktnije ocenila apresijacija ili depresijacija popularnosti vlade. Frey, u tom smislu, daje jednačinu generalne procene:[320]

$$\text{popularnost } (t) = \text{konstanta} + a_1 \text{ [nezaposlenost, } C(t)] + a_2 \text{ [inflacija, } I(t)] + a_3 \text{ [rast dohotka, } H(t)] + a_4 \text{ [depresijacija popularnosti DEP}(t) + e(t)].$$

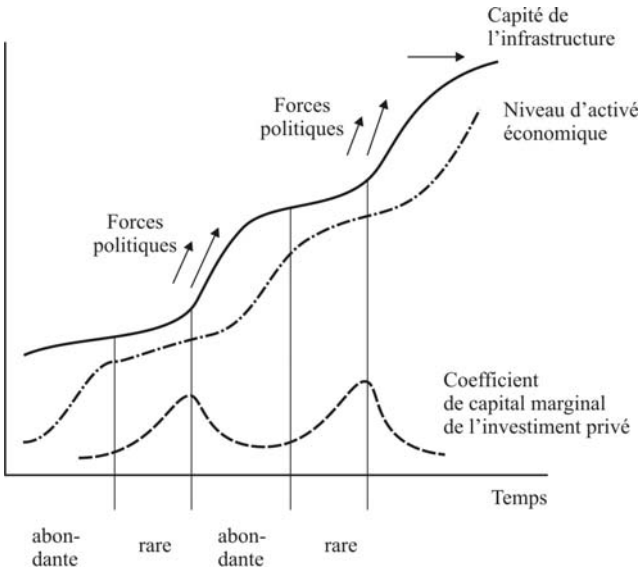
U ovom kontekstu, popularnost vlade (t) zavisi negativno od stope nezaposlenosti (s) i stope inflacije (i), i pozitivno od rasta nacionalnog raspoloživog dohotka (h), kao i od parametara ($a_1<0$, $a_2<0$, $a_3<0$, $a_4<O$), vremena (t), vrednosti konstante stepena depresijacije popularnosti (DEP), koja uključuje jednu veštačku varijabilu (e), koja raste sa protokom vremena od izbora. No, i u slučaju deficitarne ili suficitarne popularnosti vlada mora da vodi računa o javnim rashodima, koji su determinisani ideologijom u slučaju suficitarne populamosti, ekonomskim poteškoćama na ravni budžeta i platnog bilansa, i administrativnim (birokratskim) preprekama. Bez obzira na ekonomsko-politički ciklus na globalnoj krivoj popularnosti, vlada mora da bude svesna efekata preduzetih političkih mera na njenu popularnost, koja se postiže merama ekspanzivne finansijske politike uoči izbora. Usled toga, Frey[321] tvrdi da su javni izbori (u pogledu javnih dobara i infrastrukture) bazirani na neoklasičnoj makroekonomiji.

2. JAVNI IZBORI I TEORIJE INSTITUCIJA

A. Javni izbori (public choice, choix collectif) u teoriji i praksi reprezentuju nivo ekonomskih istraživanja. Oni zahtevaju aplikaciju modernih ekonomskih metoda u oblasti političkih procesa u formi kombinacije ekonomije i politike, počev od teorije Arrowa o „mogućnosti“ agregacije individualnih preferencija u društvenoj funkciji blagostanja, istraživanja Blacka o usvajanju pravila izbora prostom većinom, teorije Downaa o konkurenciji između partija, studija Buchanana i Tullocka o izboru pravila u konstitucionalnom nivou i teorije grupa Olsona.[322] Teorija javnih izbora je u međuvremenu obogaćena razvojem mikroekonomske teorije (pošto se individue racionalno ponašaju kako u ekonomskom tako i u političkom domenu; dakle, bez obzira da li se nalazi u ulozi proizvođača, potrošača, poreskog obveznika i političara), razvojem teorije javnih finansija (naročito teorije javnih dobara i eksternalija), razvojem teorije igara i polimetrije i ekonometrije, razvojem ekonomske teorije blagostanja i razvojem teorije javne ekonomike (koja stavlja akcenat na budžetske odlike i funkcionisanje javnih sektora); rečju opštim razvojem tzv. netržišne ekonomije.

[320]Ibid, st. 184.
[321]B. S. Frey, Economice Politque moderne, P.U.F., Paris, 1985, st. 197.
[322]Ibid, st. 91.

Međuzavisnost ekonomije i politike dolazi do izražaja u domenu javnih izbora, naročito u okviru ponude i tražnje javnih dobara i infrastrukture. Čak se i teorija ekonomskog rasta (moderni modeli rasta) ne može egzaktno eksplicirati bez uključivanja uticaja javnih izbora na ekonomske odluke. Najpre, infrastruktura, koja uključuje energiju, transport, okruženje, nauku, obrazovanje i sl., ima širok uticaj na rast, pogotovu sa stanovišta investicija, na privatan kapital i na tehnički progres.[323] U relaciji sa privrednim rastom, infrastruktura je, u svom najvećem delu, javno dobro „otvoreno" za sva fizička i pravna lica. Istovremeno, društvo i privredu infrastrukturnim dobrima snabdeva država čija je količina i distribucija politička, definisana nezavisno od tržišne logike i mehanizma cena. Stoga, i kažemo da je rast infrastrukture indirektni ekonomski rast, a i sam razvoj infrastrukture mora da prati razvoj privredne aktivnosti. Praktično, razvoj infrastrukture, kao pretpostavke rasta, treba da je asimiliran u privrednom razvoju (jer su kapaciteti infrastrukture determinanta rasta). Između proizvodnje i infrastrukture postoji uska korelacija. Zato je i odlučujuća relacija između varijacije takva (stopa rasta nacionalnog dohotka) i skokova (infrastruktura).[324] Disponibilna infrastrukturna dobra u odnosu na njihovu tražnju podiže stopu investicionih randmana, što konstituiše faktor ubrzanog rasta nacionalnog dohotka. Sledeći graf upravo pokazuje relaciju između kapaciteta infrastrukture, nivoa ekonomske aktivnosti i marginalnog kapitalnog koeficijenta.[325]



Pored uticaja na produktivnost kapitala, infrastruktura utiče i na tehnički progres, koji i reflektuje relaciju između kapaciteta infrastrukture i ekonomske aktivnosti. Rast tekućih rashoda za formiranje infrastrukture, stoga, u pravilu ima du-

[323]Ibid, st. 89.
[324]Ibid, st. 89.
[325]Ibid, st. 139.

goročni efekat na stopu privrednog rasta. Samim tim, raste i značaj politike za rast, jer snabdevanje društva i privrede infrastrukturnim dobrima nije determinisano tržištem već političkim odlukama.[326] Razvijena infrastruktura, po političkom rezonu, ne zahteva dodante razloge za infrastrukturu, tako da i vlada profitira kod birača samim činom nepodizanja poreza i činjenicom što diversifikovani infrastrukturni kapacitet doprinosi rastu proizvodnje i produktivnosti bez inflacije. U suprotnom, sve je obrnuto: dodatna infrastruktura zahteva dodatne rashode države; dodatni rashodi impliciraju dodatne poreze; dodatni porezi i porezi smanjuju raspoloživi dohodak i akumulaciju; javni kapital supstituiše privatni kapital; marginalni kapitalni koeficijent se povećava, stopa privrednog rasta se smanjuje, tehnički progres se usporava; javna vlast gubi poverenje, birači menjaju raspoloženje.[327] Ciklični karakter infrastrukture, dakle, primetan je kao i kod privrednog rasta.

U literaturi se obično navode brojni faktori (determinante) rasta javnih dobara i usluga, među kojima se naročito ističu sledeće:[328] (1) demografske, socijalne i ekonomske promene, (2) promene prava korisnika, (3) rast tražnje, (4) tehničko-tehnološki naučni, obrazovni i kultumi napredak, (5) razvoj kapaciteta „proizvodnje" javnih dobara i usluga, (6) promene u sistemu zadovoljavanja (finansiranja) javnih potreba, (7) rast javnog sektora, (8) rast cena usluga, (9) povećanje zaposlenosti u javnom sektom, (10) povećanje ličnih dohodaka radnika u javnom sektom, (11) porast inflacije, (12) porast materijalnih troškova, (13) radno-intenzivni karakter javnih službi, (14) povećanje broja korisnika usluga i utilizacije itd. Prezentirani faktori po pravilu odslikavaju obim, strukturu i dinamiku javnih potreba. No, ekonomisti radije preferiraju termin tražnja, koja uvek podrazumeva određenu količinu dobara i usluga, koja je određena faktorima dohotka, relativnih cena i sklonosti potrošnji. Zato je koncepcija ekonomista u koaliciji sa tradicionalnom doktrinom javnih institucija i javnih radnika, koja, bazirana na principima etike, humanosti, solidarnosti i uzajamnosti, preferira koncept potreba iz koga se derivira efektivna tražnja u formi zadovoljavanja javnih potreba (javna potrošnja) utilizacijom javnih dobara i usluga. Takav pristup je, u osnovi, omogućio da se ranije teorijski i empirijski bihevioralni model tražnje - utilizacije.[329] No, potrebe se uvek ne izražavaju kao tražnja niti tražnju uvek sledi utilizacija.

Davaoci usluga su u mogućnosti da deluju na proces kreiranja tražnje usluga i da u diskrecionoj formi utiču na porst outputa i cena. Na taj način, davaoci usluga, sami sebi, omogućavaju da „prodaju" više usluga po tekućim cenama i da, preko rastuće ponude, utiču na obim javne potrošnje. Ponuda deluje na potrošnju na dva načina:[330] (1) ponuda uslovljava rast cena usluga i (2) ponuda uslovljava porast tražnje. Kreiranje ponude i tražnje uslovljeno je ekonomskim, socijalnim doktrinama,

---

[326]Opširnije: R. L. Frev, Infrastruktura, Mahr, Tiibingen, 1972. i J. Stohler, Zur rationalen Planung der Infrastruktur, Konjunkturpolitik, Vol. 2., 1965.

[327]K. J. Annow, Social Choice and Individual Values, Wiley, N. York, 1963. i D. J. Mayston, The Idea of Social Choice, Macmillan, London, 1974.

[328]Uporedi: Dr S. Letica, Kriza i zdravstvo, Stvarnost, Zagreb, 1984. st. 94-96.

[329]Uporedi: D. Jurković, J. Štahan i A. Puljić, (Ured.), Ekonomski aspekti zdravstva i zdravstvene zaštite u Zagrebu, Ekonomski institut. Zagreb, 1982.

[330]A. Williams i R. Anderson. Efficiencv in the Social Services, B. Blackwell, Oxford i M. Robertson, London, 1975.

organizacionim, finansijskim, etičkim i subjektivnim motivima. Sa ekonomskog stanovišta, u sistemu plaćanja po usluzi, interes davaoca usluga je što veći obim pruženih usluga i što veća utilizacija dobara i usluga za zadovoljavanje potreba. Sa socijalnog stanovišta, interes je i korisnika i davalaca usluga da se upotreba javnih dobara i kolektivnih usluga forsira i na principu solidarnosti i uzajamnosti. Sa organizacionog aspekta, organizaciona šema javnih ustanova i institucija je tako postavljena da omogućava dvostruku i višestruku utilizaciju dobara i usluga, i zadovoljavanje istih potreba kod više ustanova. Sa finansijskog aspekta, promene u sistemu finansiranja javnih usluga sa većom decentralizacijom sankcionišu rastuće trendove tražnje i ponude usluga.[331] Sa doktrinarnog i etičkog aspekta, davaoci usluga po svaku cenu teže hiperprodukciji dobara i usluga, apelujući na njihovu apsorpciju i prinudno trošenje. Konačno, sa subjektivnog stanovišta, teži se po svaku cenu da rastuća ponuda odgovori izazovu rastuće tražnje nezavisno od troškova i raspoloživog dohotka.

No, tržište, ipak, suboptimalno snabdeva javnim dobrima: od bezbednosti do puteva. Time se praktično opravdavaju javno vlasništvo i centralizacija odlučivanja, regulacija i subvencije. Suprotno od toga, ako se pretpostavi da su poreske obaveze dobrovoljne, poput tržišne razmene, nivo javnih prihoda verovatno bi bilo daleko ispod željenog nivoa javnih rashoda. Taj isti građanin, i kao poreski obveznik i kao potrošač javnih dobara, traži veću količinu javnih dobara i usluga nego što je voljan da za njih plati u formi poreza - a to je poznati paradoks javnog dobra u teoriji javnih finansija, koji su opisali Samuelson, Musgrave i Buchanan.[332] Svaki pojedinac ima visoke zahteve za javnim dobrima i kolektivnim uslugama, ali su veoma malo spremni da tome doprinesu iz prostog razloga što ispravno računaju da nivo javne „produkcije“ neznatno zavisi od njihovog doprinosa. Potreban je, prema tome, takav poreski sistem koji podstiče tzv. istinoljubivo poresko ponašanje u kome se svako obavezuje da plati u javni fond „svu razliku svog razlikovanja od praktičnog vrednovanja“, jer će se svakom isplatiti da istinoljubivo prijavljuje svoja vrednovanja javnih dobara i usluga (Buchanan).[333]

B. Javni izbori često se posmatraju kao moderna teorija institucija koje ocenjuju ponašanja vlade, političkih partija, grupne interese i interese administracije (birokratije). U tom sklopu, ekonomsku teoriju konkurencije političkih partija u pogledu javnih izbora elaborirao je Downs na osnovu analize pozicija dveju rivalnih partija, preferencija glasača i preduzete politike od strane vlade. Downs polazi od proste situacije u kojoj partija levice i partija desnice teže da formiraju vladu na bazi okupljanja većine glasača prema svojim programima. Pozicije ovih partija nisu uravnotežene, jer raspodela preferencija glasača nije ravnotežno distribuirana, prvenstveno iz ideoloških razloga i ubeđenja glasača. Konkurencija između partija sada otvara problem „centra“ pridobijanjem glasača iz ove zone na bazi prilagođavanja ponuđenog programa. „Eksploatacija“ glasova ne postoji iako glasači teže da poboljšaju svoj položaj na bazi ponuđenog programa zavisno od varijabilnosti fiskalnih troškova i nivoa korisnosti od javnih distribucija. Glasači, prema tome, racionalizuju

[331]D. C. Mueller, Public Cloice: A. Survey, Jurnal of Economic Literature, Vol. 14., 1976.
[332]The Economic Borders of the State, Oxford Review of Economic Policy 2/86.
[333]V. Gligorov, Javna dobra, Ekonomska politika 1804/86. st. 8.

svoje participacije u izborima apstiniranjem korespondentnih programa (ili jednostavnim apstiniranjem). Politički programi konkurentskih partija u epicentru „zgusnuto“ anglobiraju gamu preferencija birača-glasača, koji igraju ključnu ulogu u „pravljenju“ većine od manjine. Krajnji cilj glasača (naročito prosečnog) jeste respektovanje njihove težnje za javnim dobrima i suma troškova u vidu doprinosa potrošača ovih dobara. A pošto su cene javnih dobara fiksirane individualno za svakog u trenutku izbora ponuđenog programa u procesu izbora, glasač, kao potrošač javnih dobara i korisnik javnih usluga, koncentriše svoju pažnju na poreze koje treba platiti u korelaciji sa produkcijom javnih dobara i usluga. Pri tome, glasač očekuje neto korist iako su marginalni fiskalni doprinosi ekvivalentni marginalnim troškovima proizvodnje javnih dobara (Paretov optimum). Uslov egaliteta između marginalnih troškova jeste korespondentna fiskalna cena dispoziciji ponude javnih dobara (Lindahlova solucija), koja odgovara tražnji glasača. Tek sada glasač otkriva svoje preferencije i pokazuje svoju spremnost da doprinese pokriću troškova proizvodnje javnih dobara opredeljenjem za njemu odgovarajući program političkih partija u procesu izbora i konstituisanja vlade, koja tek treba da sprovede političke odluke kolektivno izražene.[334] Izabrana vlada u daljoj proceduri elaborira program javnih rashoda za različite kategorije potreba (škole, bolnice, vojska, sudstvo, socijalna zaštita itd.) i preduzima mere za ostvarivanje ekonomskog programa, integrišući političke i ekonomske akcije.

Dosadašnje stabilizaciono-političke teorije su najvećim delom polazile od toga da su političke instance uvek nastojale da ostvare određene makro socijal-ekonomske ciljeve u odnosu na zaposlenost, inflaciju i tempo rasta. Tradicionalnim ekonomskim školama, prema tome, nedostajala je samostalna teorija koja bi se bavila procesom donošenja ekonomsko-političkih odluka u javnom sektoru. Škola „Public choice“ (javni izbor) ili „Public choice theory“ (teorija javnog opredeljenja) upravo pokušava da pronađe politička obrazloženja slične vrste kakva se koriste u istraživanjima tržišnog ponašanja, da razvije teoretske osnove donošenja ekonomsko-političkih odluka u javnom sektoru i da popuni granično područje između političke ekonomije i političkih nauka.[335] Polazeći od paralela između donošenja političkih i ekonomskih nauka i Wieksellovih analiza odnosa između rashoda i poreza, Buchanan istražuje kako da se javni sektor i političke odluke izgrade na jedinstvenom principu sa ciljem da se dode do obostranih koristi, a ne da se na politički proces gleda samo kao na mehanizam za preraspodelu resursa i kao na konstitucionalne smernice u konstelaciji interesa za prevaljivanje troškova povećanja standarda sadašnje generacije na buduće generacije.

U tom kontekstu, Buchanan naglašeno favorizuje uravnoteženi budžet kao jedan od bitnih načina za nametanje ograničenja političkim liderima, suprotstavljajući se onome što se označava kao neodgovorna razuzdanost kejnzijanske ekonomije u formi nagomilavanja budžetskih deficita u javnom sektoru.[336] Povezivanje između poreza i javnih rashoda tako se iznova smatra važnim zadatkom. Paralela između

[334]A.K. Sen, Collective Choice and Social Welfare, Oliver and Boyd, Edimbourg i London, 1970.
[335]N. Tideman i G. Tullock, A New and Superior Process for Making Social Choice, Journal of Political Economy, Vol. 84., 1976.
[336]D. C. Mueller, Public Choice, Economica, Paris, 1982.

ekonomskih odluka na tržištu i političkih odluka u javnom sektoru je očigledna. I, onako kao što tržišno ponašanje počiva na dobrovoljnoj razmeni rada i usluga tako i političke odluke moderne države morale bi biti usmerene u pravcu ostvarivanja koristi za sve učesnike kako bi svaki građanin mogao da računa na dobit od akcija „države blagostanja“ ukoliko vrednost kolektivnih mera za svakog prevazilazi ono što je on sam doprineo u formi poreza. Stoga se pri donošenju odluka valja rukovoditi tržišnim principima da bi se ojačao ekonomski položaj institucije, u čije ime se i donosi politička odluka, a ne da se podiže opšte blagostanje. (Buchanan).

C. Becker[337] je razvio model interesnih grupa, koje vrše pritisak i uticaj na vladu da bi ostvarile čiste redistributivne dohotke. Osnovna pretpostavka, po njima, jeste da se porezi, subsidije, regulacije i drugi politički instrumenti koriste da podignu dobrobit uticajnih grupa. Becker pretpostavlja da dohodak treba da bude raspodeljen između interesnih grupa - sa grupama koje dobijaju subsidiju (S) i sa grupama koje plaćaju porez (R). Ukupan iznos subsidija primljenih od ovih interesnih grupa treba da je manji od ukupnog iznosa naplaćenog poreza zbog troškova transakcija od prikupljanja i raspoređivanja subvencija i gubitaka od negativnih početnih efekata, kada se prihodi oporezuju i subsidije rastu. U tom sklopu, svaka grupa primenjuje pritisak da poveća ili smanji svoje subsidije ili poreze. U samom procesu pritisaka postiže se svojevrsna jednakost u kojoj se pritisak sa porastom subvencija izjednačava sa pritiskom za snižavanje poreza. Pri tome marginalna cena primene dodatnog pritiska se izjednačava sa marginalnim dobitkom od sniženih poreza ili povećanih subsidija. Beckerova analiza implicira činjenicu da vlada zaista obezbeđuje javnim dobrima interesne grupe, pri čemu rashodi i porezi, koje izazivaju interesne grupe, imaju više nego redistributivne karakteristike.

Ovoj analizi pridružili su se i North i Wallis[338] koji su povezali rast vlade sa aktivnošću interesnih grupa, povlačenjem paralele između rasta vlade i rasta zapošljavanja. Ovo izaziva povećanje transakcionih troškova usled organizovanja tržišne privrede sa rastućom specijalizacijom, koja kreira mnoštvo interesnih grupa. Interesne grupe vrše pritisak na vladu koja se povećava uporedo sa redistribucijom. U sferi javnih izbora sve zanimljivija postaje tzv. funkcija političke popularnosti. To je takva funkcija utiliteta koja promenu utiliteta zadovoijstvo birača stavija u funkciju odstupanja prirodnih nivoa proizvodnje i cena od tekućih. A to je potpuno na liniji Filips-Okunovog modela međuzavisnosti inflacije, rasta i nezaposlenosti, iz koje se izvodi tzv. Damubušov indeks neprijatnosti za vladu. Za ove relacije sada je važna i Manku-Olsonova teorija o interesnom predstavljanju, čime se taktički ukazuje na političke cikluse izbora koji utiče na dobit prioriteta. No, funkcije utiliteta vlade i pojedinca se međusobno raziikuju: pojedinci su skloniji rastu vlade su sklonije inflaciji.[339] Za pojedinca je važno odstupanje stvarnog od prirodnog nivoa proizvodnje. Za vladu je važno odstupanje stvarne od očekivane inflacije. Ograničenja funkcije utiliteta su,

[337]G. C. Becker, A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, Quarterly Journal of Economies, Vol. 83, 1983, 1983. st. 371-400.

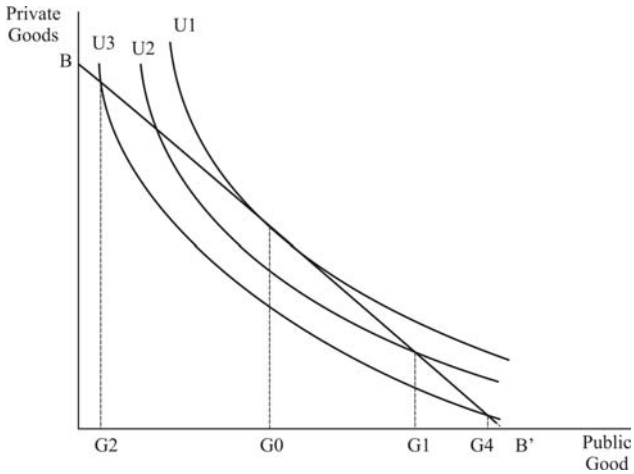
[338]D. S. North i J. J. Wallis, American Govemment Expenditures: A Historical Perspective, American Economics Review, Vol. 72., 1982. st. 336-340.

[339]A. M. Okun, The Political Economie of Prosperity, Norton, N.York, 1970.

dakle, očigledna. Zato se u model uvodi Gorman-Ričarksonova varijabiia „podrške birača“, koja se kreće između 0 i 1, u zavisnosti od reaiizacije postavljenih ciljeva.

D. Vlada može da raste ne samo zbog rastućih javnih rashoda, koje iziskuju građani (i birači), interesne grupe i zakonodavci, već i zato što ih iziskuje i njena birokratija, koja nudi vladine programe (Mueller). Autonomna snaga birokratije vodi rastu vlade, jer birokratija ima monopol da ozakoni veći budžet u sprezi sa zakonodavstvom.[340] Računica je jasna: veća mogućnost za povećanje plata, veća mogućnost za povećanje administrativnog aparata, veća mogućnost za povećanje troškova za nemerljive outpute, veća mogućnost za napredovanje, prestiž i uticaj itd. Državna birokratija u koprodukciji sa zakonodavstvom i interesnim grupama „pravi“ veće jedinične troškove kada nudi merljive outpute nego što te troškove imaju privatne firme. „Premeštaj“ neke delatnosti iz privatnog sektora u javni sektor, po praviiu, udvostručuje troškove, jer birokraija sa menadžerima spasava pojedine firme od bankrotstva.[341] Pored toga, birokratija može forsirati giasače da izglasaju viši nivo vladinih rashoda od željenog nivoa, što se na sledećem grafu[342] može videti.

Government size in a bureaucrat-budget setter model



Na grafu, krive U^1, U^2 i U^3 reprezentuju indiferentne (prosečne) krive srednjeg birača u zajednici odredenoj preko jedinica privatnih dobara koje traži birač i javno obezbeđnih G. Budžetska linija (BB’) pritiska, okrenutog prema biraču, određuje udeo poreza za troškova snabdevanja G-om, dok G_0, kao najželjenija veličina G-a srednjeg birača, određuje udeo poreza u budžetski pritisak BB’. Za društvenu zajednicu najpovoljniji je nivo G_0, kao output po tzv, većinskom pravilu. No,

[340]R. A. Musgrave, Leviathan Cometh Or Does He?, u H.F. Ladd i T.N. Tideman (Ed.), Tax and Expenditure Limitations, Urban Institut, Washington, 1981, st. 77-120.

[341]T. E. Borcherding, Budgets and Bureancrats: The Sources of Govemment Growth, Duke University Press, Durham, 1977. st. 62.

[342]T. Romer i H. Rosenthal, Political Ailocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, Public Choice, Vol. 33., 1978. st. 27-43. i D. C. Mueller, op. cit., st. 25.

glasačima birokratija predlaže izbor količine javnih dobara između G1 i G2, jer budžetski aparat „gura“ prosečnog birača da glasa za viši nivo troškova. A to stvara materijalnu osnovu da se „širi“ vlada i uveća državni aparat. Birokratska sposobnost da uvećava budžet iznad tražnje gradana ili zakonom utvrđenog iznosa zavisi od njihove veštine da predstavi stvarne cene i količine javno obezbeđenih dobara na znatno višem nivou. Ali, rast birokratije verovatno zavisi i od njene apsolutne veličine.

Mueller to demonstrira modelom u kome G_t predstavlja iznos javno obezbeđenih dobara građanima (kao zakonska prava tražnja), Bt ukupnu veličinu budžeta i B_tG_t birokratsku sposobnost da se forsiraju veći troškovi od same tražnje građana:

$$B_t = \acute{\alpha}_t G_t,\ \acute{\alpha}_t > 1,\ \acute{\alpha}_t = e^{ab}t$$

Ako iznos traženih javnih dobara raste po konstantnoj stopi, koja je jednaka stopi rasta nacionalnog dohotka: $G_t = ce^{nt}$

$$B_t = c^{ab}te^{nt}$$

dok rast budžeta (g) iznosi:

$$g = I_n B_t - I_n B_{t-1} = a (B_t - B_{t-1}) + n$$

Stopa rasta budžeta (g) prevazilazi stopu rasta nacionalnog dohotka (n). Sa rastom budžeta raste a,. Rast u veličini budžeta u suštini nominuje njegov relativni porast koji se iznova povećava sa njegovom apsolutnom veličinom. Model Muellera je u principu saglasan sa obrascem rasta vladinih rashoda proučavanih u SAD kroz protekla dva veka. Stabilan trend rasta troškova potvrdio je i Tullock[343] u kritici Meltzera i Richarda o visokoj korelaciji stvarnog dohotka i vladinog rasta. Rastući trend javnih rashoda u sklopu već ekonomski predimenzionisane državne intervencije pokrenuo je pitanje: kako država obavlja svoje javne funkcije; kako upravlja javnim resursima, kakva je efikasnost javnih rashoda, da li je alokacija finansijskih resursa racionalna i sl. Evaluacija javnih aktivnosti države je doskora bila relativno zapostavljena problematika u okviru ekonomske analize javnog sektora, odnosno „rashoda garantovanih resursa“.[344] Trebalo je da obim javnih rashoda prede granicu od 45-55% društvenog proizvoda pa da se konačno shvate potrebe ekonomske evolucije države, njene administracije, njenih organizacija i institucija.[345] Ali, tada je javni sektor već reprezentativno ekonomski balans predimenzionisana javna administracija (koja se samoreprodukuje po tzv. Parkinsonovom zakonu), hipertrofirana ekonomska i socijalna kompozicija javnih rashoda (sa autonomnim rastućim trendom u formi Wagnerovog zakona), redukujuća proizvodnja javnih dobara i kolektivnih usluga (redukcionizam u obrazovanju, zdravstvu, nauci i kulturi sa primesama reprivatizacije), rastuća neefikasnost alokacije javnih novčanih resursa i neracionalnost u zadovoljavanju javnih potreba.

---

[343]G. Tullock, Funher Tests of a Rational Theory of the Size of Government, Public Choice, Vol. 41. 1983. st. 419-421.

[344]FOECD, Depences publiques affektee au programe de garanties de ressources. Paris, 1977.

[345]N. Tideman i G. Tullock, A New and Superior Process for Making Social Choices, Journal of Political Economy, Vol. 84., 1976.

3. EVALUACIJA JAVNIH AKTIVNOSTI I FISKALNA ILUZIJA

3.1. Evaluacija javnih aktivnosti

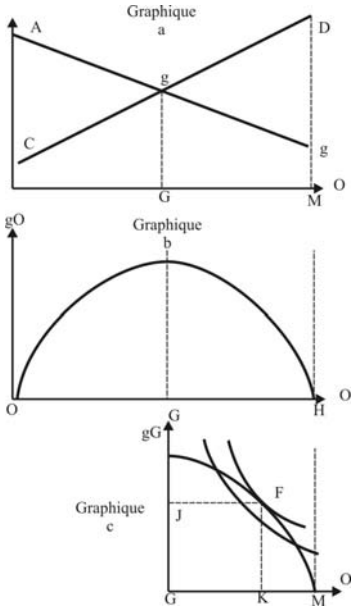
U sklopu evaluacije javnih aktivnosti Greffe[346] distancira tri grupe problematike: (1) ona koja se tiče javnih dobara i usluga, kojima država, odnosno javna administracija snabdeva potrošača u skladu sa svojom odgovornošću u sklopu javne proizvodnje. distribucije i alokacije dobara i usluga, (2) ona koja se odnosi na organizaciju javnih preduzeća, semi-public organizacija i javne administracije u pogledu efikasnosti, i (3) ona koja implicira analizu „politika" kao društvenog rezultata. Ove tri grupe problematika Greffe[347] povezuje sa normativnim i pozitivnim pristupom: prvu problematiku povezuje sa normativnim pristupom analizi troškovi koristi i sa pozitivnim pristupom zadovoljenju javnih potreba. drugu problematiku povezuje sa normativnim pristupom analizi birokratije i sa pozitivnim pristupom analizi organizacije javnog sektora, treću problematiku povezuje sa normativnim pristupom Policy Science (science des politiques) i sa pozitivnim pristupom analizi javne politike. Međutim, za našu analizu je od posebne važnosti paradigma javnog upravljanja javnim aktivnostima koja eksplicira efikasnost funkcionisanja javnih institucija i racionalnost organizacije javnog sektora. Simon i Greffe, u tom sklopu, biraju dve fundamentalne optike: normativni i pozitivni pristup ekonomskoj analizi birokratije.[348]

U normativnom pristupu, brojni ekonomisti, okupljeni oko škole „javnih izbora", teže da dokažu uticaj birokratije na procesu „labavljenja", društvene kontrole i na degradaciju prava svojine.[349] U privatnim firmama menadžeri se separišu od akcionara iako im se ciljevi ne suprotstavljaju. Menadžeri, u tom kontekstu, maksimiraju vrednosti od prodaja (Baumal) i investiraju deo proizvoda u svoju korist (Williamson), uključujući i koristi za akcionare. U javnim firmama, međutim, menadžeri su podređeni javnoj administraciji, koja utiče na kontrolu u pogledu količina i cena nezavisno od mogućih gubitaka u poslovanju i degradacije javnog vlasništva. Na scenu, dakle, stupa birokratija koja teži da maksimira svoje koristi na bazi monopola u današnjem obliku i u raspolaganju informacijama. Interes je birokratije da maksimira količinu dobara (iako to nije racionalno s društvene tačke gledišta) i da izvlači koristi iz diskrecionog budžeta (pod uslovom da finansira rashode koji su profitabilni), uz neracionalno širenje javne produkcije, koja utvrđuje materijalnu poziciju birokratije, (što se i na grafu Greffea vidi).

---

[346]X. Greffe. L'evaluation des politiques sociales, Recherches economiques et sociales. No 13-14, 1985.
[347]Ibid, st. 11.
[348]H. Simon, Administrative Behavior, Mac Millan, N. York, 1977. i X. Grefe, Analvse ćconomique de la birocratie, Economica, Paris, 1981.
[349]W. A. Niskanen, Burencracy and Representative Gevrsnment, Altherton Adline, Chicago, 1971.

Un modéle simple du comportement bureaucratique



Na grafu, Greffe[350] je pokazao ravnoteže sa različitim kombinacijama birokratije. Naime, ako je cilj birokratije maksimiziranje količine U = U (Q)o, situacija ravnoteže je u tački H u kojoj se diskrecioni budžet koristi za finansiranje proizvodnje sa gubicima (I = J). A ukoliko je cilj birokratije da maksimira u svoju korist U = [U (B-C)] tačka ravnoteže se smešta u G u kojoj je diksrecioni budžet maksimiziran za finansiranje javne produkcije iz koje birokratija izvlači maksimalne koristi preko diskrecionog rashoda. No, ako je cilj birokratije da simultano maksimira količinu i diskrecioni budžet, funkcija korisnosti dobija formu U = U (Q, B-C). Funkcija je predstavljena skupom indiferentnih krivih sa optimumom u tački F. Sada se diksrecioni budžet koristi, jednim delom, za finansiranje javne proizvodnje (G-K) i, drugim delom, za finansiranje diksrecionih rashoda (G-J). Na taj način se dolazi do hiperprodukcije javne proizvodnje i hipertrofiranih javnih troškova bez obzira na produktivnost, efikasnost i racionalnost javnog sektora.[351] To je, istovremeno, i materijalna osnova za autonomni rast birokratije.

Za razliku od normativnog pristupa ekonomskoj analizi birokratije, pozitivni pristup, polazeći od teorije organizacija Simon-a i teorije upravljačke kontrole, insistira na nestrogom distanciranju organizacije javnog sektora od organizacije privatnog sektora kako bi se empirijski verifikovala teza da homo administrativus ne treba da bude daleko od homo economicusa, s jedne strane, i da racionalnost, u javnom

[350]X. Greffe L'evaluationdes activites publiques, Problemes economiques, No 1942, 1985. st. 13.
[351]R. Laufer i C. Paradeise, Le principe bureaucrate: Machiavel au pays du marketing, Flammarion, Paris 1982.

sektoru ne mora uvek biti limitirana, s druge strane.[352] U osnovi, teži se aplikaciji mikroekonomske teorije kako bi se eliminisali profitabilni ciljevi birokratije, koja ima monopol u raspolaganju informacijama i monopol u odlučivanju o redistribuciji i alokaciji javnih rashoda pomoću kojih maksimira svoje koristi.

3.2. Fiskalna iluzija

U principu, birokratija može da obmane zakonodavstvo u procesu „legalizovanja“ stvarnih troškova outputa (javna dobra i usluge) naduvavanje cena i količine nematerijalnih dobara u budžetima finansiranja.[353] Hipoteza fiskalne iluzije pretpostavlja da sada zakonodavstvo može da obmane građane u pogledu veličine javnih rashoda i državnog aparata.[354] Objašnjenje fiskalne iluzije o veličini vlade (države) predstavlja da građani „mere“ veličinu državnog aparata preko veličine njihovih poreskih računa. Za proširenje vladinog aparata zakonodavno-izvršna vlast povećava građanima poresko opterećenje, koje inače oni ne žele dobrovoljno da podnesu. Ukoliko su povećana poreska opterećenja „prerušena“, onda građani imaju iluziju da je vlada manja nego što je u stvarnosti i da, stoga, državni aparat može da raste iznad željenog nivoa gradana (Mueller). Ali, da bi poreska opterećenja presušila, potrebno je ispitati vrste poreskih opterećenja kako bi se direktni porezi, koji su očigledniji u smislu preteranog rasta vlade, preobrazili u indirektne poreze, koji su mnogo manje očigledni (isto onako kao što je emisija novca za finansiranje budžeta nevidljiv prihod za građane).

Oates[355] je, kompletirajući empirijsku literaturu o fiskalnoj iluziji, prezentirao listu od pet pretpostavki: (1) poresko opterećenje je teže kritikovati što je složenija poreska struktura, (2) rentijerima je teže procenjivati njihov udeo u porezima na imovinu nego kućevlasnicima, (3) ugrađena poreska povećanja su zbog progresivnosti poreske strukture manje shvatljiva od legalizovanih promena jer čine elastičnu poresku strukturu sprovodljivijom za rast vlade u odnosu na neelastične poreske strukture, (4) implicitna buduća poreska opterećenja, usled sadašnjih dugova, teže se potcenjuju u odnosu na ekvivalentne tekuće poreze i (5) građani ne razmatraju ogromne sume gotovinskih subsidija prema njihovoj vladi kao što ne bi činili ni prema sebi (flypaper effect). Iznete pretpostavke su međusobno povezane u rastu državnog aparata iako, same po sebi, ne obezbeđuju udarno objašnjenje rasta vlade. Nije zapravo jasno da li je fiskalna iluzija kratkoročna obmanjujuća na birače sa stanovišta omogućavanja privremenog povećanja troškova ili je stalni pratilac birača sa stanovišta neograničenog pokrivanja veličine vlade. Poreski revolt u zapadnim zemljama u 70-im godinama i revolt na budžetske deficite u 80-im godinama dramatično su, preko Gramm-

[352]P. Gilbert, Le controle de gestion dans les organizations publiques, Editions d'organization, Paris, 1980. i M. Crozier, Le phenomene bureaucratique, Ed. Seuil, Paris, 1971.

[353]D. C. Mueller. Public Choice, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

[354]A. Puviani, Teoria dell'Illusione Finanziaria, Instito Editoriale Internazionale, Milano, 1973., st, G. Brennan i J. Buchanan, The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fisical Constitution, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

[355]W. E. Oates, On the nature and measurement of Fiscal Illusion: A Survev, University of Maryland, Working Poper. Vol. 85, 1985. st. 26.

Rudmanovog računa u SAD, sugerisali da fiskalna iluzija ne sme stalno da kvari predviđanja birača.[356] U celini, posmatrano, fiskalna iluzija objašnjava zašto je vlada mogla da naraste više nego što građani žele, ali ne objašnjava zašto je došlo do toga. Da li je diskreciono pravo javne administracije i paternalističke države moćno sredstvo, u okviru fiskalna iluzija objašnjava zašto je došlo do toga. Da li je diskreciono pravo javne administracije i paternalističke države moćno sredstvo, u okviru fiskalne iluzije, za širenje javnog sektora i povećanje vladinog aparata pod firmom sprovođenja "volje naroda". U gotovo svim razvijenim zemljama OECD to je stvarnost, osim Švajcarske i Japana.[357]

4. EKONOMIJA JAVNIH DOBARA I KOLEKTIVNIH USLUGA: NEOKLASIČNA I KEJNZIJANSKA ANALIZA

Ekonomija javnih dobara i kolektivnih usluga najviše je doprinela da se povuku ne baš sasvim jasne granice između ekonomske i kejnzijanske javne ekonomije. Naime, proizvodnja i distribucija javnih dobara (i kolektivnih usluga) implicira optimalnu alokaciju resursa i optimalnu distribuciju poreskih tereta u procesu zadovoljavanja javnih potreba. U tom kontekstu, neoklasična analiza javne ekonomike inkorporiše proizvodnju i potrošnju javnih dobara, preferencije potrošača (korisnika), ponudu i tražnju javnih usluga, cene dobara i usiuga, korisnost i blagostanje; dakle, sve ono što je karakteristično za mikroekonomske kriterijume poslovanja javnog sektora, uključujući i makroekonomske principe regulacije i intervencije. Kejnzijanska analiza javne ekonomike je u stvari makroekonomska analiza javnog sektora (javnih finansija) u čijem epicentru stoji ostvarivanje ravnoteže pune zaposlenosti, efektivna giobalna tražnja i ekonomski intervencionizam države. Jasno je, prema iznetom, da distanciranje između neoklasične i kejnzijanske javne ekonomike (i analize javnih finansija) ne fungira na precizno formalizovanim kriterijumima. Samim tim, i raspored teoretičara javne ekonomike je neprimeren sa stanovišta njihove sveukupne preokupacije. Jedino sa stanovišta čiste teorije javnih dobara i usluga moguće je razvrstavanje autora. U tom smislu, i Greffe[358] u teoretičare neoklasične javne ekonomike svrstava poznata imena kao što su Buchanan, Samuelson, Margolis, Johansen, Arrow, Tullock, Musgrave, Lindhal, Forrell, ali bez Keynesa, Dusa, Haavelmoa, Kaldora, Burkleada, Evansa, Hansena, Shawa, Peacocka, Barrerea, Lesnera, Ecksteina, Hicksa, Shoupa, Modigliania. U tom sklopu, Buchanan se okupira kriterijumom institucija koje osiguravaju efikasno zadovoljavanje kolektivnih dobara, situacijom „cavalier

[356]V. Tanzi, Public Expeditive and Public Debt: An International and Historical Perspective, u J. Bristow i D. Me Donagh (Ed.), Public Expenditive: The Key Jssues, Institute of Public Administration, Dublin 1984., OECD, The Role of the Public Sector: Causes and Consequences of the Growth of Govemment, Paris, 1985. i K. Brunner, Reflections on the Political Economy of Govemment: The Persistent Growth of Govemment, Schweizerigche Zeitschrift Fur Volkswirtschaft und Statistik, Septembar 1978. st. 649-680.

[357]Dr Ž. Ristić, dr S. Komazec i dr. J. Kovač, Ekonomika javnog sektora, ABC Glas, Beograd, 1992.

[358]X. Greffe, Ekonomie publique, Economica, Paris, 1975.

libre“, ako fundamentalne prepreke u determinizaciji koherentne politike kolektivne proizvodnje, i, zajedno sa Tullockom, teorijom „konstitucije“, koja modifikuje optimizacije i izbora javnih institucija.[359] Samuelson i Margolis okupirali su se razvojem koncepta kolektivnih dobara, čistom teorijom javnih rashoda i komparacijom Bergsonove i Arrowove funkcije blagostanja i korisnosti.[360]Johansen se okupirao modernom prezentacijom politike determinacije proizvodnje kolektivnih dobara, alokacijom resursa i izborom formi oporezivanja, dok se Arrow okupirao teorijom kolektivnih izbora i amelioracijom teoreme „generalne nemogućnosti“.[361] Konačno, Musgrave i Farrell okupirali su se determinisanjem tipova aplikacije neoklasične koncepcije javnih fenomena u različitim ekonomskim segmentima države sa stanovišta operacionalne analize javnih rashoda, cost-benefit analize i teorije javnih finansija (Musgrave), odnosno sa stanovišta teorije cena javnih usluga.[362]

Teorijom javne ekonomike sa stanovišta walraso-paretijanske i neoklasične analize javnih finansija u smislu optimalne alokacije resursa i raspodelom poreskog tereta u procesu proizvodnje i distribucije javnih dobara i kolektivnih usluga bavili su se brojni autori,[363] a u prvom redu Wicksell, “Walras, Marshall, Pareto, Edgeworth, Pigou, Bergson, Lindahl, Musgrave, Johansen, Dorfman, Arrow, Sharp, Wolfelsperger, Samuelson, Bowen, Malinvarud, Heod, Barrere, Buchanan, Tullock, Downs, Breton, Olson. Njihova teorija uopštavanja sa tri poznata principa kolektivnih dobara: koncepcije walraso-paretijanske opšte ravnoteže i optimuma, koncepcija tržišne pseudo-ravnoteže i koncepcija političko-ekonomske ravnoteže institucionalnog nominalizma.

U koncepciji walraso-parentijanske opšte ravnoteže, aplicirane u javnim finansijama, država je samo instrument za omogućavanje individuama da slede svoje personalne interese netržišnim sredstvima na principu optimalne alokacije resursa i optimalne raspodele tereta finansiranja javnih dobara. Optimalni uslov u slučaju privatnih dobara (paretijanski optimum) je da su marginalne stope supstitucije agenata međusobno jednake i da su jednake marginalnoj stopi transformacije[364] dok je optimalni uslov u slučaju kolektivnih dobara da se marginalne stope supstitucije dodaju da bi se

---

[359]J. Buchanan, Theorie économique privée et économie publique, u X. Greffe, Ekonomie publique, Economika, Paris, 1975. st. 5-11. (preuzet tekst iz knjige “The Demand and Suplly of Public Good”, Rand Mc Nally and Company, Chicago, 1968, st. 1-9.), J. Buchanan, Le cavalier libre, u X. Greffe, op. cit., st. 65-76 i J. Buchanan i G. Tullock, Une theorie economique des constitutions, i u X. Greffe, op. cit., st. 118-131.

[360]P. Samuelson. La theorie pure des depences publiques. u X. Greffe, op. cit., st. 12-17. i J. Margolis, Quelques remorques sur la theorie pure des depences publiques u X. Greffe, op. cit.. st. 18-22.

[361]L. Johansen. La determination des depences publique selon Lindahl, u X. Greffe, op. cit., st. 52-64 i Nature de l’impot et Theorie du Bien-Etre, u X. Greffe, op. cit.. st. 146-160. i K. J. Arrow, Consiterations sur la theorie des choix collectits, u X. Greffe, op. cit., st. 77-106.

[362]R. A. Musgrave, L’analvse Cost-Benegfice et la theorie des Finances Publiques, u X. Greffe, op. cit., st. 132-145 i Cost Benefit Analvsis and the Theory of Public Finance, Journal of Economic Literature 3/69. st. 797-806. i M. J. Farrell, Pour une defence de la theorie des prix des services publies, u X. Greffe, op. cit., st. 161-185.

[363]Vidi: A. Barrére, Institutions financières, Dalloz, Paris, 1972. st. 47-119., A. Wolfelspenger, Les biens collectifs, P.U.F., Paris, 1969. st. 39-51, P. a. Samuelson, La theorie pure des depences publiques et de la fiscalite. u Economic publique, Ed. C.N.R.S., Paris, 1968. st. 16-29.

[364]X. Greffe, Analyse economique de la Bureancratie, Economica, Paris, 1981.

elgalizovala stopa transformacije javnog i privatnog dobra. Sasvim je legitimno posmatrati da je parcijalna ravnoteža specijalni slučaj opšte ravnoteže pod uslovom da je marginalna korist novca konstanta za svaku individuu. U tom slučaju, cena kolektivnog dobra mora biti jednaka marginalnoj stopi transformacije kolektivnog i privatnog dobra i sumi marginalnih stopa supstitucije dveju individua između javnog i privatnog dobra:

$$P_y = \frac{\frac{\delta F}{\delta y}}{\frac{\delta F}{\delta x}}$$

Odnosno

$$P_y = \frac{\frac{\delta U_b}{\delta Y}}{\frac{\delta U_b}{\delta X_b}} + \frac{\frac{\delta U_a}{\delta Y}}{\frac{\delta U_a}{\delta X_a}}$$

odakle je $P_y = P_{ya} + P_{yb}$, gde su X_a - privatno dobro individue a, X_b - privatno dobro individue B, u - kolektivno dobro ($Y_a = Y_b = Y$), U - korisnost [korisnost individue A: $U_a = U_a(X_aY)$ i korisnost individue B: $U_a = U_b(X_b, Y)$],F - funkcija transformacije [F, X_a, X_b, Y=0] P_u - cena kolektivnog dobra. Uslov optimalnosti sa kolektivnim dobrima sada glasi:

$$P_y = P_{ya} + P_{yb} = \frac{\frac{\delta U_a}{\delta Y}}{\frac{\delta U_a}{\delta X_a}} + \frac{\frac{\delta U_b}{\delta Y}}{\frac{\delta U_b}{\delta X_b}}$$

U oba slučaja, cena kolektivnog dobra je jednaka marginalnoj stopi transformacije javnog i privatnog dobra, odnosno sumi marginalnih stopa supstitucije dveju individua između javnog i privatnog dobra.Međutim, sa uvodenjem individualnih subvencija akordiranih od strane države (t_a i t_b kao supstitute za S_a i S_b) uslovi optimalnosti se menjaju, jer ravnoteža proizvodnje implicira budžetsku ravnotežu. Vrednost proizvodnje javnih dobara je sada jednaka sumi subvencija:

$$P_y\ Y = t_a + t_b$$

Kolektivni izbori i odluke države, u tom kontekstu, podržavaju fiksnu korisnost prve individue i maksimiziraju koristi druge individue:

$$U_b\ (X_b,\ Y\ ) = U_b \text{ i } U_a = U_a\ (X_a,\ Y)$$

U krajnjoj instanci, dobija se uslov:

$$P_y = \frac{\frac{\delta U_a}{\delta Y}}{\frac{\delta U_a}{\delta X_a}} + \frac{\frac{\delta U_b}{\delta Y}}{\frac{\delta U_b}{\delta X_b}}$$

što znači da je uslov ravnoteže istovremeno uslov optimalnosti. Ali, javna ekonomija nije ni „contrainte absolue“ ni „échange pur“, budući da u njoj egzistiraju specifični zakoni i mehanizmi institucionalne prirode. U osnovi, radi se o tzv. teoriji institucionalnog nominalizma, koja integriše nominalističku koncepciju javnih dobara i nominalističku koncepciju političkih institucija, u smislu elaboriranja operacionalizovane teorije javnih izbora i javne ravnoteže.[365] Država proizvodi kako javna dobra tako i političke institucije. I jedno i drugo treba da bude podređeno individualnim izborima u demokratskom društvu u cilju minimiziranja troškova.

5. KONCEPCIJA JAVNIH POTREBA I MEĐUNARODNA JAVNA DOBRA

A. Javne potrebe pripadaju kategoriji kolektivnih potreba svake društvene zajednice koja ih zadovoljava proizvodnjom kolektivnih koristi. No, to što su javne potrebe kolektivne potrebe ne znači, po Varrereu[366] da su sve kolektivne potrebe javne potrebe, jer pojedine potrebe postaju privatne kolektivne potrebe. Na primer, potrebe obrazovanja mogu se smatrati kolektivnom potrebom koja se zadovoljava proizvodnjom javnih koristi od strane društva; ali, ukoliko društvo ne procenjuje da potrebe obrazovanja zadovoljavaju sopstvenim sredstvima, utoliko data potreba postaje privatna kolektivna potreba, koja se zadovoljava privatnom inicijativom. Prema tome, transformacija kolektivne potrebe u javnu potrebu je u diskreciji države, koja integriše zadovoljavanje potreba u sferi sopstvene aktivnosti i socijalizuje ih intervencionizmom. Država, interpretirajući potrebe društva, procenjuje korisnosti i troškove zadovoljavanja kolektivnih potreba, organizuje proizvodnju kolektivnih korisnosti i distribuira javna dobra, što je funkcija javne ekonomike. Javna dobra tako postaju korisna kolektivna dobra koja je proizvela i distribuirala država za zadovoljenje javnih potreba. Proces zadovoljenja javnih potreba, dakle, implicira determinaciju javnih potreba i determinaciju sredstava za zadovoljenje potreba. Oba čina idu zajedno čije se ishodište nalazi u obligaciji potrošnje (javni rashodi). Sredstva za pokriće javne potrošnje država obezbeđuje u okvirima raspoloživog nacionalnog dohotka. A pošto se pokriće potreba finansiranja javne ekonomike sukoboljava sa limitima, država se okreće ekonomskim izborima u pogledu determinacije sredstava za zadovoljavanje potreba (što je i razlog da sve kolektivne potrebe ne mogu da postanu javne potrebe).

[365] K. J. Arrow, Social Choice and Individual Values, Wiley, N. York, 1963. i A. K. Sen, Colective Choice and Social Welfare, Oliver and Boyd, Edinburg i London, 1970.
[366] A. Barrere, Institucions financières, Dalloz, Paris, 1972. st. 98-99.

Stavljajući svoje usluge (javne) na raspolaganje korisnicima država simultano preuzima na sebe obavljanje finansijske aktivnosti sa ciljem da obezbedi dovoljan kvantum resursa za pokriće javnih rashoda koji su rezultat proizvodnje javnih dobara.[367] U osnovi, radi se o naplati poreza koji su nezavisni od korišćenja javnih usluga. Distribucija poreskih tereta je u skladu sa ekonomskim principom mogućnosti poreskog obveznika, dok je distribucija javnih dobara u skladu sa socijalnim principom solidarnosti. U sektoru javne privrede participiraju različiti konstitutivni organizmi koji proizvede i distribuiraju javne koristi. U tom smislu, i javne koristi su različite. Borrere ih klasifikuje u tri kategorije.[368] Koristi od javnog reda, koristi od opšteg interesa i koriosti od partikularnog interesa. Koristi od javnog reda korespondiraju garancijama nacionalne bezbednosti i sigurnosti (vojska, policija, sudstvo) čija proizvodnja implicira relativno visoke troškove često nezavisnih od fundamentalnih principa produktivnosti, ekonomičnosti i rentabilnosti u reprodukciji. Radi se, u osnovi, o tzv. društvenoj režiji ili o tzv. čistim javnim rashodima, kojima se uobičajeno priključuju troškovi administrativnog aparata države. Koristi su po pravilu veće od datih troškova, jer je princip ekonomske evaluacije praktično neprimenljiv.

Za razliku od ovih koristi od opšteg interesa (javna infrastruktura) jesu „predmeti“ zajedničke destinacije čiji su troškovi proizvođenja veoma visoki za privatne proizvođače, ali su neophodni za funkcionisanje čitave tzv. mixe ekonomije. Država je primorana da proizvodnju ovih koristi preuzme na sebe i da ih učini podjednako dostupnim svim subjektima i korsinicima u društvu nezavisno od troškova njihove proizvodnje i finansijskih participacija korisnika. Konačno, koristi od partikularnih interesa za zadovoljenje javnih potreba dekomponuju se na više tipova, i to: socijaine koristi u vidu režima socijalnih prestacija (usluge socijalnog osiguranja, usluge zdravstva i socijalne zaštite), kulturno-obrazovne koristi, zdravstvene koristi, naučne koristi.

U finansijskoj teoriji, prema tome, egzistiraju brojni termini u kontekstu teorije javnih potreba, i to:[369] (1) javne potrebe (public wants, les besoins publics), (2) javna potrošnja (public consumption, public expenditure), (3) javna dobra public goods (Musgrave), (4) kolektivna potrošna dobra collective consumption goods Samuelson, (5) kolektivna dobra biens collectifs (Saporta), (6) čista i nečista kolektivna dobra, itd. U navedenim teorijskim opservacijama, Samuelson razlikuje javna dobra (public goods) i privatna dobra (private goods) na osnovu toga što privatna dobra nemaju eksterne efekte za druge potrošače, dok javna dobra imaju eksterne

[367]J. F. Besson. Economie publique, l’echange sans marché, P.U.F., Paris, 1978.

[368]A. Barrere, op. cit., st. 104-106.

[369]R. Musgrave, The Theorv of Public Finance, Mc Graw Hill, N. York, 1959. st. 2., P. Sa, The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economic and statistic, novembar 1954. st. 18., R. Saporta, Contribution methodologique a l’etude de l’offre des services municipax, Revue de Science financière, april-juni 1971. st. 21-26., G. Terny, Economic des services collectifs et de la depance publiques, Dunod, Paris, 1971. str. 51-94., A. Woltelsperger, Les biens collectifs, P.U.F., Paris, 1975. st. 35-60., I. U. Burkhead, Public Expenditure, Mc Graw Hill, N. York 1970. st. 2. i J. Benard, Economie Publique, Economica, Paris, 1985. st. 34-43.

potrošne efekte za više lica (ne samo za jedno). Javna dobra su, stoga, raspoloživa u istim količinama za sve korisnike na principu neisključivanja i nerivaliteta.[370]

Javne finansije (javni sektor) osiguravaju javnim dobrima i sektor stanovništva i sektor privrede i neprivrede van posredništva tržišnog mehanizma. U osnovi, radi se o alokativnom mehanizmu države, kao funkcije sistema javnog finansiranja, bez obzira da li se produkcija i distribucija javnih usluga obezbeđuju na decentralizovanoj ili centralizovanoj osnovi. „Doktrina definiše javna dobra kao dobra koja se odlikuju dvema karakteristikama. Prvo, za razliku od privatnih dobara, njih istovremeno može upotrebljavati više lica, čija potrošnja nije konkurentska, jer korist koju uživa jedan potrošač ne umanjuje korist za ostale. Drugo, pored nekonkurentnosti javna dobra se karakterišu i principom neisključivosti, jer je to moguće postići tek uz nesrazmerno visoke troškove (npr. osećanje sigurnosti koje obezbeđuju rashodi za narodnu odbranu). Ovakva javna dobra nazivaju se čistim javnim dobrima“.[371] Ali, postoje dobra koja simultano imaju svojstva i privatnih i javnih dobara, ako što su tzv. nečista javna dobra kod kojih nova lica, kao korisnici, ne sprečavaju ranije korisnike da upotrebljavaju, ista dobra, iako im se stepen koristi smanjuje (npr. zdravstvena zaštita).[372] „I dok se čista javna dobra ni na koji način ne mogu prodavati ili kupovati na tržištu, jer im je ponuda nedeljiva, a pojedinci nemaju ni potrebe ni interesa da iznose svoje preferencije za njima, obezbeđivanje nečistih javnih dobara moglo bi se, u načelu, organizovati i putem tržišnog mehanizma. Međutim, u uslovima delimične konkurentnosti nečistih javnih dobara pojavljuje se društveni interes da se i njihovo obezbedivanje poveri javnom sektoru, kako odluka korisnika ne bi bila motivisana njihovom ekonomskom snagom i materijalnim mogućnostima.[373] No, kad je reč o javnom sektoru postavlja se pitanje šta je efikasnije i racionalnije u politici snabdevanja potrošača (korisnika) javnim dobrima: centralizovana ili decentralizovana produkcija i distribucija javnih dobara. Budući da alokativna funkcija javne privrede nije neutralna u pogledu prostorne distribucije javnih dobara, problem se svodi na eksplikaciju pitanja da li se javna dobra „rasprostiru“ na celokupnoj teritoriji države (federalna ili unitarna) ili na užem području (federalna jedinica, lokalitet).[374] „Teorija u načelu preporučuje da bi javna dobra trebalo obezbeđivati i njihove troškove deliti u skladu sa preferencijama stanovnika teritorije na kojoj se osećaju odgovarajuće koristi, pa bi tako ona javna dobra čije se koristi osećaju na celokupnoj državnoj teritoriji trebalo obezbeđivati centralizovano, ona čiji su efekti regionalni na regionalnom planu, i ona čiji su efekti lokalni na nivou opštine.“[375]

B. Kako stvoriti uslove za ponudu tzv. međunarodnih javnih dobara za čije obezbeđenje inače nema dovoljno tržišnih stimulansa? Pitanje je s pravom postavio

---

[370]J. J. Laffont, Fondement de l'économie publique, Economica, Paris. 1982.

[371]Dr D. Popović, Teorija i praksa fiskalnog federalizma i javne finansije u novom ustavu Jugoslavije, Finansijska praksa, 1-3/1990. st. 4.

[372]R. W. Boadway, Public Sector Economics, Wintrop Publishers, Cambridge, 1979. st. 31-34.

[373]Dr D. Popović, op. cit., str. 4-5.

[374]Vidi: R. A. Musgrave i P. B. Musagrave, Public Finance in Theory and Practice, Mc Grow-Hill, Tokyo, 1980. st. 514.

[375]Dr D. Popović, op. cit., st. 5.

prof. Kindlberger[376] sa stanovišta ekonomske problematike, koja se tiče privrednog razvoja i spoljne trgovine. U davanju odgovora na ovo vrlo aktuelno pitanje, prof. Kindlberger je, najpre, podsetio na osnovnu karakteristiku javnih dobara: (1) selekcija, odnosno isključenje pojedinih potencijalnih potrošača je nemoguće čak i putem neograničene potražnje neke od potrošačkih jedinica, (2) privredni subjekti nisu dovoljno stimulisani da proizvode dobra koja imaju karakter javnih dobara usled nesavršenog (finansijskog) tržišta, i (3) imperativna je, stoga, finansijska intervencija od strane države. I, kao što i nacionalno tržište nije u stanju da stimulište ponudu javnih dobara, tako i međunarodno tržište nije u stanju to isto da čini, pogotovu što u međunarodnim okvirima ne postoji nadnacionalna institucija koja bi rekompenzirala tržišne nedostatke.

Iskustva, međutim, govore nam da su tzv. međunarodna javna dobra preduslov za pravilno funkcionisanje međunarodnog ekonomskog i finansijskog poretka. Ali, za to je potrebna međunarodna intervencija, na svetskom nivou, koja bi obezbedila modalitete i za kreiranje uslova za adekvatnu ponudu javnih dobara. Kindlberger, u tom kontekstu, zalaže se za dva moguća rešenja: (1) ili oživljavanje liderske pozicije u međunarodnom ekonomskom stistemu (verovatno SAD) i (2) ili opšti konsenzus svih učesnika na svetskom tržištu. Pošto međunarodne intervencije (kao što su Međunarodni monetarni fond i Svetska banka) i regionalne organizacije (kao što su OECD i EEZ nisu ispunile očekivanja jer su se poistovetile sa centrom moći), Kindlberger se opredeljuje za jačanje liderske pozicije uz očekivanja da lider žrtvuje od svojih interesa u korist interesa međunarodne zajednice.[377] Međutim valja napomenuti da alternativni pristup rešavanju problema međunarodnih javnih dobara nikada nije dobio pravu šansu niti je moguće u današnjim uslovima („međunarodna vlada“), koja bi rekompenzovala nedostatke tržišnog mehanizma u proizvodnji, alokaciji i distribuciji javnih dobara, svetskom socijalizacijom.

[376]Ch. P. Kindlberger, International Public Goods without International Government, The American Economic Review, man, 1986.
[377]A. Berlin, Droit fiscal communitaire, P.U.F., Paris, 1988.

Glava III
UPRAVLJANJE SOCIJALNIM FINANSIJAMA

1. UPRAVLJANJE SOCIJALNOM POLITIKOM VERSUS PROGRAMIMA SOCIJALNOG BLAGOSTANJA

U teoriji i praksi egzistiraju tipični modeli blagostanja, odnosno socijalnog razvoja i socijalne politike sa emancipatorsko-humanitarnim karakterom i vrednosno-demokratskim motivom. Strukturu globalnih modela upravljanja blagostanjem komponuju sledeći modeli:[378]

1. neoliberalistički model,
2. socijaldemokratski model,
3. korporativističko-konsenzusni model i
4. model integrisanog blagostanja

Neoliberalistički model (antikolektivistički, neokonzervativni) reafirmiše centralne principe vlasničkog socioekonomskog modela društvenoekonomskih odnosa i socijalnofinansijske politike bazirane na načelima laissezfaire. U epicentar ovog modela stavlja se tržište, kao superiorn i prirodni mehanizam razrešenja socijalnih konflikata i ekonomskih protivurečnosti, kao efikasan mehanizam alokacije dobara i usluga i kao racionalan regulator odnosa ponude i tražnje. Država, u tom kontekstu, ima za zadatak da obezbedi ekonomske slobode i institucionalne aranžmane za preduzetništvo i, ništa više i ništa drugo. Država ne treba da se meša u ekonomske tokove da ne bi derogirala privatnu inicijativu. Protagonisti originalnog modela liberalističkog koncepta građanskog društva zastupaju neoliberalistički model sa klasičnim idejama o savršenoj tržišnoj utakmici, maksimalnom zadovoljavanju potreba potrošača i maksimalnom obezbeđenju profita proizvođača.

Teorijskoj reafirmaciji neoliberalističkog modela su najviše doprineli Hajek (Hayex) i Fridmen (Friedman), kao tipični predstavnici neokonzervativnog i antikolektivističkog poimanja države blagostanja. Za Hayexa je oduvek sloboda izbora i sloboda delovanja osnov ukupnih čovekovih sloboda i determinanata ekonomskih i socijalnih odnosa. „Optimum ekonomskih i socijalnih sloboda i prava izvire iz uslova dosledno i konsekventno izvedenih tržišnih odnosa. Pošto su odnosi na tržištu slobodni i svesni, sa aspekta učešča pojedinaca, oni ne mogu biti predmet moralnog suđenja niti socijalnih intervencija, jer se time remete prirodni zakoni slobode i položaja pojedinaca. Odnosi na tržištu, kao deo ukupnih spontanih odnosa pojedinaca, regulišu istovremeno i ekonomske i socijalne odnose. Zbog toga neko ko trpi posledice tržišta

[378] Dr M. Milisavljević, Društvene promene i socijalna zaštita, Socijalna politika 12/92, str. 120

ne može biti predmet prosuđivanja sa aspekta društvene pravde ili pravičnosti, već velikodušnosti i milosrđa. Intervencija u ove odnose predstavlja nepravdu u odnosu na one koji poseduju, jer im se na taj način oduzima ono što su oni svojom umešnošću ostvarili u odnosima ravnopravnog nadmetanja.“[379] No, Hayex se ne zadovoljava samo iznetim, već ide dalje sa upozorenjem na rizik državne intervencije u socijalnoj sferi društvenoekonomskog života. „On se protivi tom uticaju ne samo u odnosu na socijalnu pravdu i slobodu pojedinaca, već i sa aspekta društvene strukture ukazujuci na rastući paternalizam savremene države, koja mešanjem u tržišne i socijalne odnose remeti ravnotežu sistema i sužava mogućnosti izbora.

Na ovaj način država zadire u suštinu ekonomskih i socijalnih odnosa. Mešanje u ekonomiju i socijalni programi države blagostanja su, po ovom autoru, odlučujuči uzroci ruiniranja ekonomije i ekonomskih kriza.“[380] Tako misli Hayex. Tako, međutim, misli i Friedman, po kome je apsolutna privatizacija gotovo svih segmenata društvenih i ekonomskih odnosa i eliminacija mešanja države u tržišne i socijalne odnose bitna pretpostavka za vraćanje na polazne principe građanskog društva. Mogući izuzeci su samo oni delovi društvenih struktura od kojih zavise mogućnosti ravnopravnog učešća u slobodnoj utakmici i izboru pojedinaca, kao što je to slučaj sa obrazovanjem ili onim delatnostima koje su opšteg tipa i ne mogu se ostvarivati na tržišnim principima (zaštita čovekove okoline, na primer). Država ima, takođe, ulogu da jača i razvija informacione sisteme neophodne za slobodan izbor i odlučivanje, kao i zakonodavstvo koje smanjuje monopole, eliminiše zloupotrebe na tržištu i podstiče konkurenciju i takmičenje. Subsidijarni model državnih socijalnih službi može da deluje tek ukoliko prethodno mehanizmi tržišta, porodične ili neke druge individualne solidarnosti i milosrđa, nisu eliminisali siromaštvo i deprivatizaciju inferiornih na tržištu. Selektivne socijalne mere ne smeju, međutim, da ugroze princip slobode, odlučivanja i izbora i sticanja na osnovu tržišno proverenih sposobnosti i rezultata (Friedman, 1980). Jedan noviji sažet tekst Friedmana zaslužuje pažnju zbog pokušaja projekcije prelaznog perioda za bivša socijalistička društva.:[381] Friedman je, po svemu sudeći, svoje strelice usmerio na dosadašnja socijalistička društva, koja su mu degradirala liberalističku opciju. Zbog toga, Friedman insistira da postsocijalistička društva igraju na kartu građanskih, ekonomskih, političkih i ličnih sloboda za sve svoje građane. „Ključ za to su ekonomske i političke promene zasnovane na dosledno izvedenim principima tržišnih zakonitosti.“ Prelaz ka slobodi građana i društva moguć je uz četiri ključna uslova:

1. prenošenje osnovnog društvenog bogatstva u privatno vlasništvo,
2. temeljna zaštita lične svojine i njeno garantovanje,
3. stroga ograničenost državne uprave, čija funkcija je zaštita zakonitosti i poretka slobodnih tržišnih odnosa, nadzor nad ispunjavanjem privatnih ugovora, a nikako mešanje u ekonomiju i društvene delatnosti pogotovo u monetarne poslove i kurs stranih valuta, i
4. relativno stabilan monetarni sistem.

[379] Ibidem, str. 3.
[380] Ibidem, str. 3
[381] Ibidem, str. 3

Distribucija i alokacija potreba, dobara i usluga, uključujuci i socijalne, najpravednije se ostvaruju preko tržišta. Ono se koristi kao mehanizam ugrađen i pri alokaciji dobara i usluga, koje se ostvaruju kroz mehanizam tzv. društvenih delatnosti. Izuzetak su one delatnosti od kojih zavisi sloboda pojedinaca i njihova startna jednakost u tržišnoj utakmici.[382] Pružanju pomoći privredama u tranziciji Fridmen se oštro protivi, jer bi se time konzervirala uloga države u procesu naviknute redistribucije sredstava.

Neoliberalisti, kao što su Hayek i Friedman, pristrasno odbacuju Keynesovu koncepciju o javnom deficitu budžeta u periodu krize i državnom suficitu budžeta u periodu prosperiteta. Oni ne priznaju ekspanzivni i restriktivni kurs deficita, odnosno suficita. Po njima se stvaranjem deficita, uz istovremeni rast aspiracija i zahteva stanovništva, jedino podstiče inflacija, a time i ekonomska kriza. Pokušaji pojedinih vlada da preko kontrole prihoda i cena obore inflaciju ne uspevaju jer ne diraju u izvore inflacije, a to su, po neoliberalistima, preširoko razvijene funkcije države posebno u socijalnoj sferi. Kontrola novčane ponude, uz uspostavljanje ravnoteže između onoga što se finansira iz budžetskih sredstava, može se uspostaviti jedino mehanizmima tržišta, nikako planiranjem ili aktivnostima države. Značajno redukovanje državnih funkcija i troškova i posebno sužavanja socijalnih davanja i programa, koji imaju karakter potrošnje, bitna su pretpostavka izlaska iz ekonomskih i drugih kriza. Prosperitet je moguć ukoliko se visokoakumulativni kapital oslobodi taksi, kako bi se koristio za investiranje u proizvodnju. Investiranje će podsticajno delovati na zapošljavanje, a veći materijalni izvori bi omogućili da svima u društvu bude bolje, dok se raspodela društvenih vrednosti ostvaruje pravičnije prema doprinosima verifikovanim na tržištu. Time bi se istovremeno smanjilo i područje sive ekonomije ... Tržište je samo jedna od društvenih institucija. Zbog čega bi ono moglo i moralo biti najbolji način odlučivanja i usmeravanja društvenih dobara i sredstava? Sloboda izbora ne zavisi samo od ponude već i od pokrivenosti tražnje, kao i informisanosti i sposobnosti pojedinaca da naprave najbolji izbor. Tržište samo po sebi ne mora biti efikasno. Efikasno tržište pretpostavlja utakmicu. Ukoliko postoji monopol vlasnika roba ili usluga, onda nema efikasnog tržišta. Neke robe su takvog društvenog karaktera da se ne mogu distribuirati preko tržišta. To se kao problem postavlja u odnosu na ona dobra ili usluge koje su opštijeg tipa, zajedničke, i počivaju na ideji solidarnosti i opšteg interesa.

Posebno se postavlja pitanje slobode izbora na tržišnim principima za one koji nemaju dovoljno prihoda naročito u odnosu na usluge društvenih delatnosti? To se može reći i za tendenciju najniže cene usluga za marginalnu ponudu, jer to može da utiče na kvalitet, pa i na obim usluga. U ovom smislu se postavlja pitanje dominacije korisnika socijalne zaštite, pogotovo što oni u tržišnim uslovima nastupaju individualno i inače nisu u mogućnosti da artikulišu, izraze ili nametnu svoj zajednički interes. Marginalizovani i siromašni slojevi i onako ne raspolažu ni ekonomskom niti političkom moći. Slična je situacija i u odnosu na pitanja kvaliteta usluga i dostupnih dobara po tržišnim kriterijumima, zbog insistiranja na odsustvu regulative (sem mehanizama ponude i potražnje) i standarda dobara i usluga. Drugim rečima, uvođenje tržišnih

[382] Ibidem, str. 3

zakonitosti ne znači i automatsko praćenje efikasnosti u društvenim delatnostima. O ovom poslednjem se najbolje može suditi na osnovu pokazatelja o efikasnosti privatnih šema zdravstvenog osiguranja u SAD-u. Istraživanja, naime, nisu još uvek dokazala delotvornost tržišnog principa: najbolja usluga za najnižu cenu, što je interes potrošača. Na drugoj strani, otvara se i pitanje mogućnosti manipulacije potrebama korisnika, zbog čega se optužuju država blagostanja i njene institucije, jer to mogu činiti privatne profesionalne institucije, takođe radi obezbeđivanja sopstvene ekonomske pozicije u tržišnim odnosima. Paternalizam jednog zamenjuje se supremacijom drugog tipa odnosa, u kome su korisnici i dalje u duboko podređenom položaju.[383]

Socijaldemokratski model, za razliku od neoliberalnog modela, pleni pažnju u gotovo svim evropskim zemljama tržišne ekonomije, koji na principijelan način razrešava narasle društvene protivurečnosti i rastuće socijalne tenzije. Odnos između socijalne politike, društvenih institucija i promena posmatra se u okviru socijaldemokratskog modela, dinamički. Socijalna politika države blagostanja je jedno od sredstava podsticaja i usmeravanja društvenih promena, posmatranih pre svega kao kvalitativnih činjenica. Stanje ravnoteže u određenoj fazi, pod dejstvom kvalitativnih promena, dolazi u stanje neravnoteže koje zahteva nova sredstva, rešenja i prilagođavanje društvenih institucija novim potrebama... Država se javlja kao značajna integrativna institucija društva i istovremeno promoter promena, posebno u socijalnoj sferi. Za razliku od drugih, socijaldemokratski model vidi državu blagostanja i njen razvoj kao put za prelazak građanskog društva u socijalističko mirnim parlamentarnim putem (G. Mirdal, 1958). U realizaciji ovog globalnog cilja, najznačajnije su promene putem fiskalne politike, industrijskotehnološkog razvoja i socijalne politike. Socijalna politika, koja u osnovi počiva na principima jednakosti, ravnopravnosti, socijalne pravde, garantovanja socijalne sigurnosti građana i integracije, po smatra se kao put socijalnih promena i uspostavljanja ravnopravnog i demokratskog pluralističkog društva, u kome postoji ujednačenost između ekonomskih, političkih i socijalnih prava i sloboda. Socijalizacija društvenog bogatstva putem redistributivne funkcije države blagostanja predstavlja put za prevazilaženje protivrečnosti proizvodnje koja nije podruštvljena već je dominantno privatna. Socijalna zaštita je deo socijalne politike i put smanjivanja razlika, posebno u odnosu na marginalizovane i hendikepirane. Razvoj institucija u socijalnoj sferi, smanjivanje razlika u prihodima putem progresivnog poreskog sistema i drugi mehanizmi državne intervencije u raspodeli profita, značajni su načini socijalnih promena, razvoja i prerastanja u socijalističko društvo. Država blagostanja, po nekim mišljenjima, predstavlja sredokraću između kapitalizma i socijalizma. Ide se i korak dalje, pa se govori o postkapitalističkom ili postindustrijskom društvu. Ove poslednje stavove ne treba mešati sa idejama o kraju ideologija i konvergenciji. Socijalna politika je, dakle, kao sredstvo socijalnih reformi i promena, jedno od moćnih sredstava postepenog prerastanja kapitalizma i osnovne protivrečnosti između kolektivnog stvaranja i individualne raspodele.[384]

Socijaldemokratski model upravljanja blagostanjem u suštini je električki model, kojije pogodan za empirijske analize. Stoga je više pragmatičan model, kroz

[383] Ibrid, str. 45.
[384] Ibidem, str.5.

koji provejava uticaj ideoloških prilika konkretnog društva. On, manje-više, insistira na institucionalnim izmenama i na razvoju teorijskih osnova globalnog modela. Švedski tip socijalizmaje najviše inspirisao dalji razvoj socijaldemokratskog modela socijalnog blagostanja, koji je danas od posebne koristi za društva u tranziciji i postsocijalističke privrede. Prelazak iz kapitalizma u socijalizam, prema ovoj opciji, ima nekoliko stupnjeva. Prvi stupanj, izjednačen sa političkom demokratijom, ostvaruje se kroz realizaciju građanskih prava, slobode udruživanja, posebno u sindikate i političke organizacije na interesnim principima. Jačanjem uloge radničkih partija i sindikata, širokim učešćem masa u političkom odlučivanju i posebno socijalizacijom distribucije resursa i profita, mehanizmima države blagostanja uvodi se u sledeći stupanj koji se označava kao socijalna demokratija i država blagostanja. Ovaj stupanj je posledica istorijskog kompromisa između radničke klase i kapitala. Ekonomska demokratija kao sledeći stupanj, za koji se sve manje insistira da predstavlja prelazak i približavanje socijalizmu, vezana je za uvođenje platnih fondova zaposlenih uzajamnim ugovorima, čime se formiraju osnove takozvanog modela konsenzusne države blagostanja, kao mogućnost preživljavanja bazičnog modela države blagostanja, koji je doživeo ozbiljne i temeljne kritike, podjednako sa levih i desnih ideoloških pozicija.[385] Zbog naraslih realnih privrednih poteškoća u pojedinim zemljama OECD, narasli su uticaji u pravcu neophodnog smanjenja poreskih tereta na visoke prihode i krupan kapital, i imperativne redukcije socijalnih troškova, kako bi se izbegli rastući budžetski deficiti države i ublažio rast nezaposlenosti. Valjalo je smanjiti cenu države i njenih institucija, koje su se svojim biračima dodvoravale lagodnim socijalnim programima.

Korporativističkokonsenzusni model fundiran je:

1. na konceptu krupnog kapitala, koji potpuno autonomno donosi investicione odluke,
2. na koncepciji razvoja ekonomije u kojoj dominiraju monopoli,
3. na sistemu kontrole nadnica i cena, da bi se kontrolisala inflacija i nepoželjne krizne trzavice,
4. na saradnji krupnog kapitala i državne službe za planiranje, kako bi se zajednički utvrdili razvojni i investicioni prioriteti,
5. na konsultativnom prisustvu sindikata, koji treba da vodi računa o socijalnoj poziciji radnika,
6. na kontroli socijalnih programa, da bi se sprečili prodori ekonomskih destimulansa,
7. na konsenzusu u pogledu donošenja odluka koje tangiraju socijalna prava, i
8. na transnacionalnoj korporativističkoj ekonomskoj i socijalnoj politici globalnog tipa, kao generalno pravilo u ponašanju modernih političkih garnitura.

Rečju, korporativistički model reprezentuje kombinaciju tzv. države blagostanja i liberalističkog modela proizvodnje. „On predstavlja pokušaj pomirenja različitih ekonomskih interesa i struktura, obezbeđujuči ipak dominirajuću poziciju krupnog kapitala. Socijalna politika ne posmatra se odvojeno od ekonomije, već se smatra da su one međusobno povezane i uslovljene. Konkretnim merama nastoji se uspostaviti funkcionalna veza između ekonomskog i socijalnog aspekta politike.

[385] Ibidem, str.5.

Kontrolisani pluralizam interesa omogućuje da se različiti interesi u politici ispolje, ali ne tako da bitno ugroze interese drugih i zajednički interes. Bitan mehanizam koji to obezbeđuje je konsenzus u političkom odlučivanju, uključujući i socijalna pitanja. Država ima značajnu ulogu u realizaciji socijalnih ciljeva na osnovu konsenzusno definisanih ciljeva i principa. Socijalna sigurnost i socijalna prava deo su građanskog statusa, ali i rezultat međuzavisnosti različitih društvenih slojeva i grupa."[386]

U korporativističkom modelu se, po pravilu, insistira na povezivanju i koordinisanju ekonomskog i socijalnog razvoja, što je značajna evolucija u odnosu na klaisčan model u kome su ekonomska i socijalna politika strogo međusobno razdvojene. „Politički gledano, ovaj koncept političkih odnosa i socijalne politike u okviru toga, polazi od ideje mogućnosti integracije društva na bazi dogovora, kompromisa i konsenzusa, posebno između globalnih interesa kapitalističke i radničke klase." Tržišna ekonomija, kao cilj krupnih vlasnika i kapitalista uopšte, i visoko razvijen sistem socijalnih prava i socijalne politike, kao interes i potreba radničkih slojeva, jedino mogu funkcionisati ukoliko postoji saradnja i saglasnost između različitih društvenih grupa i slojeva, u čemu država ima ulogu medijatora. U ovom smislu, vlasnici kapitala mogu prihvatiti politiku pune zaposlenosti, ili bolje rečeno kontrolisane minimalne nezaposlenosti, kao bazično socijalni cilj, ukoliko asocijacije i predstavnici proizvođača prihvataju neophodnost kontrole zarada, kao i značaj povećane produktivnosti za ukupan ekonomski i socijalni razvoj. U okviru ovog koncepta, koji u većoj meri funkcioniše u Austriji i Švedskoj u novije vreme, govori se o „socijalnom partnerstvu", koje podrazumeva i uzajamnu odgovornost za ekonomski i socijalni razvoj. Politika prihoda i raspodele prepuštena je dogovoru predstavnika poslodavca i zaposlenih, dok se država stara o kontroli njihove realizacije kao i o osnovnoj socijalnoj sigurnosti onih koji su izvan sistema proizvodnje i rada. Regulisanje ekonomskih i socijalnih odnosa u velikoj meri se zasniva na društvenim ugovorima i dobrovoljnosti, koja naravno, ima izgled privida, jer se većina odnosa ipak uspostavlja silom društvenih okolnosti i odnosa moći. U sistemu političkih odnosa postoje formalni mehanizmi, odnosno institucije, koje nastoje da institucionalno obezbede koncenzus isaradnju, po pravilu na principu reprezentativnosti, kao što je to slučaj sa komisijom za plate i cene u Austriji ili Odborom za tržište rada u Švedskoj.[387] U celini posmatrano, ovaj model relativno zadovoljavajuće funkcioniše na međunarodnom planu, jer ima globalni karakter i prima „ulazak" liberalnih opcija sa desne strane blagostanja. Korporativistički i konsenzusni odnosi ne zahtevaju rast državnog aparata, a kolektivna odgovornost u ekonomskoj i socijalnoj politici približavaju ekonomske i socijalne slobode i prava.

Model integrisane države blagostanja, konačno, bazirana konceptu Keynesa i Beveridgea, u čijem epicentru se nalazi ideja da država blagostanja (welfare state) počiva na odgovornosti države za blagostanje svojih građana posredstvom skupa intervencija koje ne remete vlasničke odnose. Socijalna funkcija države blagostanja, kao vid intervencije u nepovoljne posledice nejednakog i neravnopravnog položaja građana na tržištu, mogućaje zahvaljujući velikom rastu ukupnog materijalnog bogat-

[386] Dr M. Milisavljević, op. cit., str.6.
[387] Ibidem, str. 6.

stva društva i ukupnom progresu, čije plodove mogu delom da uživaju svi pripadnici društva. Za razliku od socijalnodemokratskog modela, koncept integrisane države blagostanja polazi od stava da je socijalna politika, kroz razvijen sistem socijalnih službi i institucija i posebno socijalne programe, blisko povezana sa industrijskim, ekonomskim i javnim sektorom uopšte. Ona je deo obezbeđivanja dobrobiti i blagostanja građana i takođe značajan segment građanskog statusa, uz ekonomska, lična i politička prava.[388] Ovaj model integrisane države blagostanja, bez obzira na svoje modalitete u praktičnoj primeni, bazira na određenim principima, i to:

1. princip univerzalnosti mera i obuhvatnosti celokupne populacije,
2. princip socijalno-pravnog i materijalnog pokrića značajnih socijalnih rizika,
3. princip zasnivanja socijalnih prava, prestacija i oblika zaštite na građanskom statusu i pravima građana,
4. princip komplementarnosti mera ekonomske i socijalne politike i komplementarnosti mera socijalnog obezbeđenja i socijalnog staranja,
5. princip nadležnosti i odgovornosti države za donošenje socijalnih programa i razvoj socijalnih službi, i
6. princip komplementarnosti ekonomskih i socijalnih mera, u cilju povećanja efikasnosti socijalnog sistema i produktivnosti ekonomskog sistema i stvaranja uslova za stabilniji i harmoničniji ukupan razvoj društva i privrede.

Prezentirani principi reflektuju, u osnovi, funkcionalnost modela integrisanog blagostanja. Funkcionalonst i praktična delatnost učinile su ovaj model aplikativnim u gotovo čitavom posleratnom periodu u gotovo svim evropskim zemljama. Fiskalna politika, državni budžet i takse, kao instrumenti ekonomske politike i mere socijalnog obezbeđenja i socijalne zaštite, imaju u konceptu države blagostanja odlučujuči uticaj istovremeno na odsticanje ekonomskog rasta i produktivnosti, kao i socijalne sigurnosti svih građana na osnovu harmoničnih i pozitivnih funkcionalnih odnosa između različitih delova društvenog sistema. Okosnicu socijalne politike čini razvijen sistem socijalnog obezbeđenja, kojim su „pokriveni“ svi značajniji socijalni rizici, sa tendencijom univerzalnog obuhvata stanovništva u najmanju ruku na nivou obezbeđivanja minimuma potreba i socijalne sigurnosti, kao i sistem socijalnih službi i institucija, takođe univerzalno pristupačnih, posebno usmerenih prema socijalnim problemima i specifičnim potrebama pojedinaca i porodice, kao i ka zaštiti siromašnih i marginalizovanih društvenih slojeva. Država je podjednako odgovorna, kako za investicije u područja koja zapošljavaju brojnu radnu snagu ili su visokoproduktivna, tako i za donošenje i ostvarivanje posebnih socijalnih programa i razvoj institucija i službi socijalne zaštite. U tome, se posebno u pogledu socijalnih službi, komplementarno angažuju lokalne vlasti i dobrovoljne organizacije i udruženja.[389]

Međutim, model integrisane države blagostanja nije kreiran i lansiran radi osmišljavanja socijalnog razvoja već radi prevazilaženja nagomilanih socijalnih tenzija, a u prvom redu za smanjenje nezaposlenosti, za poboljšanje zdravstvenog stanja stanovništva, za suzbijanje nepismenosti i za sprečavanje siromaštva i bede, kao kumulativni izraz socijalnih protivurečnosti. Stoga je čitav model baziran na ideji

[388] Ibidem, str. 7.
[389] Ibidem, str.8.

harmoničnog ekonomskog i socijalnog razvoja, i na komplementarnim merama ekonomske i socijalne politike u tržišnoj ekonomiji. Socijalni inženjering, samim tim, izbija u prvi plan građanskog društva, koji se dugoročno okupira socijalnim problemima savremenog čoveka na vrednosnim, etičkim, humanim i demokratskim principima.

Neoliberalni model blagostanja polazi od generalnih principa liberalizma, kao što su privatno vlasništvo, slobodna utakmica, individualne slobode, lična odgovornost, lična autonomija, jednakost u šansama, efikasnost i racionalnost. Socijalna politika, primerena neoliberalnom modelu, ipak bazira na principima subsidijarnosti, selektivnosti, milosrđa, socijalne pravde, redistributivne pravde i socijalne jednakosti. Princip subsidijarnosti proističe iz poimanja ljudskog društva kao funkcionalne celine, čiji razvoj determinišu zakonitosti tržišne ekonomije, u kojoj se realizuje sloboda inicijative i afirmiše privatna svojina. „Jednakost šansi i slobodna utakmica obezbeđuju najsposobnijim i najefikasnijim da stiču društvene pozicije i dobra, koje ih čine superiornim. Ljudi slobodni u svojim izborima i autonomni u odlukama koje se tiču njihovog života, odgovorni su za svoj položaj u društvu i za ono što imaju ili nemaju. Oni koji nisu iskoristili svoje šanse i opcije sami su odgovorni, te pružanje pomoći takvim pojedincima ili porodicama znači narušavanje spontanih društvenih odnosa i intervenciju u prirodni tok stvari. Slabi u tržišnoj i društvenoj utakmici i društveno hendikepirani mogu računati na solidarnost svoje porodice, opet u okvirima pomenutih principa i eventualno na milosrđe drugih, koji sopstvenom voljom i izborom mogu pomagati u meri i na način koji sami izaberu. Socijalne službe mogu se angažovati jedino ukoliko prethodno pomenuti mehanizmi nisu uspešni ili ne dotiču neke pojedince. Delovanje socijalnih službi zasnovano je na principu selektivnosti, u osnovi samo u slučajevima apsolutne nemoci pojedinaca da ublaže najteže nevolje. Socijalne službe ne preuzimaju na sebe odgovornost, koja je ipak na svakom pojedincu. Zbog toga, svojim angažovanjem one treba da pomognu pojedincu ili porodici da prihvati i da se ponaša u skladu sa opštim društvenim principima i pravilima.“[390] Međutim, za razliku od principa subsidijarnosti, načela selektivnosti i milosrđa polaze od diskrecionog prava socijalnih službi, odnosno od ideje samoizbora. Socijalni programi po principu selektivnosti ne mogu narušiti prirodne nejednakosti među ljudima, a individualna odgovornost za sopstveni socijalni položaj ne može biti supstituisana kolektivnom odgovornošću. Princip milosrđa, pak, ne derogira postojanje vrlo razuđenog sistema dobrovoljnih organizacija i dobrotovnih institucija, kao i stvaranje novih oblika samopomoći i uzajamne zaštite, koji su karakteristični za neoliberalni model.

U svojim teorijama, neoliberalisti negiraju validnost principa socijalne pravde. „Polazi se od stava da je u društvu slobodnog čoveka, čijim članovima je dopušteno da svoje znanje i moći koriste za sopstvene ciljeve i interese, pojam socijalne pravde u potpunosti lišen značaja i sadržaja. Štaviše, pokušaji da se socijalna pravda uvodi u ovakvo društvo čini njegove institucije nedelatnim. Prema tome, socijalna pravda nije, kako se to obično misli, nevini izraz dobre volje manje srećnim i uspešnim ... Po ovom shvatanju socijalna pravda podrazumeva reciprocitet sloboda svakog pojedinca u odnosu na druge. Puna sloboda svakog građanina podrazumeva kompatibilnost sa slobodama drugih. Na drugoj strani, otvorenost društvenih pozicija i posebno institu-

[390] Ibidem, str.10.

cija prema svakome u društvu čini bitnu pretpostavkusocijalne pravde, uključujući i činjenicu da su društvene nejednakosti prednosti, a ne ograničenja za ljude. Drugim rečima, socijalna pravda se izjednačava sa jednakim mogućnostima za sve.“ [391]

Načelo redistributivne pravde je, isto tako, sastavni deo države blagostanja u kojoj bogatstvo, moć i socijalni status uvek pripadaju nekome u društvu. "Smatra se da redistribucija ovih vrednosit, bilo po kom principu, podrazumeva da se oni oduzmu od nekoga, a to je samo po sebi moralni akt, kojim se potvrđuju prava i slobode onih od kojih se oduzima. U skladu sa ovim, socijalna pravda se vezuje za pošteno sticanje određenih vrednosti, na osnovu prirodnih sposobnosti i talenata. Država nema pravo da se meša u distribuciju vrednosti, koje su stečene na ovaj način. Na kraju krajeva, u društvu slobodnog tržišta i privatnog vlasništva, ekonomski rast služi svima u društvu, što je specifična dimenzija socijalne pravde.[392]

U liberalnom modelu, princip jednakosti odnosno nejednakosti, izvire iz tzv. individualnog doprinosa. Doprinos društvu jeste materijalna osnova za pravo na dodatne socijalne beneficije. Sa moralnog aspekta, društveno je opravdano da neko (osoba, čovek) poseduje vlasništvo i imovinu, ukoliko je bogatstvo stečeno u tržišnoj utakmici. Sa moralnog stanovišta, opravdano je svako sticanje imovine, ukoliko se dotično vlasništvo koristi za porast društvenog blagostanja. U tom sklopu, opravdavaju se i tzv. nejednakosti, koje, po pravilu, počivaju:

a) na raspodeli sredstava u skladu sa ekonomskom i socijalnom podelom moći,

b) na raspodeli nagrada u srazmeri sa socijalnim i ekonomskim doprinosom sveukupnoj dobrobiti,

c) na distribuciji nagrada u odnosu na sposobnost, dar i talenat.

Socijaldemokratski model socijalne politike i socijalne zaštite baziran je na konceptu tzv. mešovite privrede, pluralizmu ekonomskih i svojinskih interesa, razuđenosti ljudskih potreba i socijalnih potreba, na principu ravnopravnosti građana i socijalne pravde i garantovanja socijalne sigurnosti i socijalne integracije.[393] Ravnopravnost građana jeste izraz sloboda i odgovornosti za razvoj društva i pojedinaca, ali i dostupnosti socijalnih usluga građanima i ublažavanja nejednakosti u socijalnoj i ekonomskoj sferi. U tom kontekstu, socijalne prestacije su deo socijalne pravde i socijalne sigurnosti. Mehanizmima redistribucije dohotka, sredstava i izvora, garantuje se socijalna sigurnost građana, socijalna stabilnost života, društvena integracija ličnosti i samoobnavljanja društva. Time socijalne institucije postaju važne pretpostavke socijalnog razvoja, sa ugrađenim principom kolektivne odgovornosti, koja ne dovodi u pitanje individualizam. Naprotiv, komplementarne mere alternativnih institucija (privatnih i nevladinih), u promociji socijalnih programa samo pojačavaju "konkurentnost" u pružanju socijalnih usluga i širenju institucionalne i vaninstitucionalne socijalne mreže.

Korporativistički model socijalne politike jeste reprezentanta mix liberalističke socijalne politike i socijalne politike države blagostanja. Ovaj model respektuje pluralizam interesa sve do nivoa ugrožavanja akumulacije i interesaukupnog kapitala.

---

[391] Ibidem, str.10
[392] Ibidem, str.10
[393] Grupa autora, Social Economics, Macmillan, London, 1989.

U stvari, socijalna zaštita inkorporira ograničen pluralizam interesa, konsenzus, uzajamnu odgovornost i kontrolu socijalnih programa, koji ne mogu da idu na štetu produktivnog zapošljavanja i efikasnog privređivanja. Uslovi rada i najniža naknada za rad nalaze se u središtu socijalne sigurnosti. Minimum socijalne sigurnosti za najugroženije građane osigurava država. Socijalna zaštita jeste komplementarni segment socijalne sigurnosti. Princip uzajamne odgovornosti ovde samo bitiše kao podjednaka odgovornost građana za sopstveni socijalni položaj, i države, koja pomaže tek onda kada su sve mogučnosti iscrpljene i kada ne postoji drugi način rešavanja socijalnih problema. Princip konsenzusa važi samo za socijalno osiguranje, pošto su korisnici socijalne zaštite izvan moči društvenog odlučivanja. Princip tzv. opšte odgovornosti za socijalno blagostanje u društvenoj zajednici obično se kombinuje sa principom subsidijarnosti (kakav je inače slučaj sa austrijskim modelom socijalne zaštite).[394]

Model integrisane države blagostanja inkorporira socijalne povlastice, socijalne usluge i socijalne prestacije, kao sastavne delove ukupnih socijalnih prava i građanskog statusa. Institucionalni mehanizam države blagostanja automatski stupaju na scenu socijalne zaštite, čim se oseti potreba socijalne intervencije kod pojedinih socijalnih struktura. Princip univerzalnosti reflektuje pravo na zadovoljenje bazičnih potreba građana, na zaštitu od socijalnih rizika i na društvenu pomoč. Radi se o nacionalnoj solidarnosti, koja implicira prava i usluge na principu minimuma nacionalnih standarda. To, pak. znači da ni jedan građanin ne može biti ispod zagarantovanog nivoa zadovoljenja socijalnih potreba, u skladu sa standardima i supervizije (kao mehanizam kontrole).

2. SOCIJALNI MENADŽMENT

Moderan socijalni menadžment reflektuje veštinu upravljanja socijalnim potrebama i blagostanjem građana. U tom kontekstu, Švajcarska je jedina država na svetu koja proslavlja 90-ti rođendan svog građanina. Ova zemlja je, poput Švedske, izgradila vrlo diversifikovanu i disperziranu infrastrukturu usluga radi efikasnije pomoći starima koja se pruža u domaćinstvima.

Socijalne usluge u domaćinstvu obavljaju privatne organizacije, koje subvencionira država. Paleta socijalnih usluga je vrlo bogata. Strukturu socijalnih usluga obično komponuju: (1) priprema obroka, (2) pomoć u održavanju higijene, (3) pružanje pomoči obolelima u njihovoj kuci, (4) davanje lekova i injekcija i uzimanje krvi za analizu, (5) usluge fizioterapije, (6) druženje (pravljenje društva) itd. Državne socijalne službe za stare, koji se otežano kreću, pripremaju obroke u kući ili donose hranu spolja. Služba je organizovana na principu alarm sistema putem telefonskih veza. U svom domu iznemogla stara osoba ima telefon programiran sa različitim brojevima (od rodbine pa sve do nadležnih socijalnih službi za priticanje pomoći), ukoliko stara osoba padne, a ne može sama da se podigne. Telefonski alarmi se uključuju putem ručnog časovnika koji nosi stara iznemogla osoba koja poseduje odgo-

[394] Walfare State, Kluwe.r Academic Publisher Group, Dordrecht, 1991.

varajući telefon, koji automatski prenosi alarm sa jednog broja na drugi broj i to sve dok se neko ne javi na poziv. Ove poslove obavljaju socijalne službe sa cenama svojih usluga koje su odmerene prema prihodima svojih štićenika uz odgovarajuće subvencije države.

Moderne države socijalnog blagostanja za svoje stare osobe formirale su čitavu mrežu posebnih klubova koji se staraju o blagovremenom informisanju starih, o pružanju dopunske novčane pomoći, obezbeđenju lekova i lečenju, nabavkama proteza i pomagala, dijetalnoj ishrani i drugim pogodnostima. Klubovi za stare obično imaju biblioteke i prostorije za proslavu pojedinih praznika i za gimnastičke vežbe. Ovi klubovi organizuju zajedničke ručkove i izlete, besplatno korišćenje zatvorenih bazena i dr.

Savremeni svet, koji se posebno brine o starim i iznemoglim, razvija mrežu pansiona za stare koji više ne mogu da žive sami u svojoj kući. Ove usluge se uglavnom pružaju usamljenim ili nepokretnim osobama. Cena usluga je dimenzionirana u skladu sa prihodima pojedinca, uz naknadu dobrotvornih organizacija i subvencije države. Pored toga, države blagostanja razvijaju i mrežu posebnih ustanova za dnevni boravak starih, sa relativno niskim naknadama. Ove ustanove obično daju doručak, ručak i užinu, uz odgovarajuće zabavne aktivnosti, druženja i prevoz. Za određene stare osobe, koje ne mogu više da žive u normalnim stambenim zgradama, osnivaju se posebne mreže objekata, koji poseduju posebne instalacije, kao što su liftovi, staze za kolica za nepokretne osobe i dr. U tim objektima obično noću dežuraju studenti medicine sa bolničarkama i osobama koje se posebno brinu o svojim stanarima. Švedska i Švajcarska čak grade specijalizovane gerijatrijske bolnice i gerijatrijske poliklinike, koje brinu o zdravlju osoba tzv. treceg doba. [395]

Ovu široku lepezu socijalnih usluga po pravilu prate povlastice u saobraćaju sa opštom pažnjom građana prema starima. Obrazovni i kulturni milje u državama blagostanja, u načelu obuhvata brojne gestove pažnje, koji se neguju, počev od toga da se stari ne osećaju kao teret pa sve do zahvalnosti mladih generacija starijima na blagodetima civilizacije koje uživaju. U tom kontekstu, posebno se ističe lepa tradicija u praksi ženevskog kantona kada neko napuni 90 godina života. Slavljeniku tada obično dolazi u posetu sekretar opštine da bi ugovorio posetu predsednika opštine koji želi da čestita 90-ti rođendan sa poklonom i prigodnim razgovorom. Štampa ove posete registruje kao događaje vredne pažnje, koji obogačuju socijalni sistem vrednosti na humanim principima.

Filantrop u vreme recesije jeste retka zverka, koja uspešno pliva u vodama surove konkurencije u potrazi za gotovim novcem. Vreme recesije i inflacije nije naklonjeno dobrotvornim ustanovama, pošto su gotovo presušile donacije, koje su priticale od predstavnika lokalnih vlasti i milosrdnih pojedinaca. Sada se, iz tih razloga, dobrotvorne ustanove okreću kompanijama, koje ne potpisuju lako blanko čekove. Kompanije, kad god ulažu novac, žele da vide opipljive rezultate, inače ne prihvataju da budu sponzori za lepe oči. „Ulagači“ u tzv. dobrotvorne fondove ne mogu nikako da shvate da tržište novčanim prilozima mora biti potpuno slobodno i neregulisano. Mogu se regulisati samo pravila prikupljanja novčanih priloga i pravila

[395] Grupa autora, Walfare State, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers Group, 1991.

distribuiranja prikupljenih sredstava po namenama, kako ne bi došlo do zloupotreba novca od strane „sakupljača priloga“.

Korporativno pokroviteljstvo je u ekspanziji kako iz humanih razloga tako i iz poreskih motiva.[396] Sredstva koja izdvajaju korporacije, već su dostigla sumu od 5% ukupnih dobrovoljnih priloga. Namene sredstava su vrlo diversifikovane i kreću se od zapošljavanja do obrazovanja. Struktura priloga kompanija po nameni na početku 90-ih godina izgleda ovako: obrazovanje 20%, zdravstvo 18%, socijalno staranje 15,8%, umetnost 11,6%, rad sa mladima 6%, rad po opštinama 4,6%, konzervacija 3,5%, dokolica 3,2%, zapošljavanje 2,8% i ostalo 14,5%.

3. UPRAVLJANJE SOCIJALNIM TROŠKOVIMA

„Ukoliko novac ne stigne do sirotinje“ predstavlja važnu socijalnu opomenu politici prilagodavanja. Sve lošija socijalna slika (i siromašenja), međutim, ima svoja ekonomska uporišta. Stabilizacioni programi (od ortodoksnih preko heterodoksnih do neortodoksnih miksova) ne trpe previše pohvala sa stanovišta socijalne reoperacije. Svi makrostabilizacioni programi odnosili su se na monetarnu i fiskalnu politiku, kao prve runde stabilizacionih zahteva. Preporučenim potezima trebalo je skresati budžetske deficite, uvećati poreske prihode i inflaciju staviti pod kontrolu. Apresijacija valute vezivanjem za dolar trebalo je da otvori drugu tranšu strukturnih programa. Oni su, pak, sa svoje strane povlačili trgovinsku liberalizaciju, deregulaciju i privatizaciju. Isti paket preporučivali su i međunarodne institucije, i regionalne organizacije, i nacionalni konsultanti i još uvek niko ne sumnja u delotvornost svoga leka (osim što se njihovi pacijenti koprcaju i što su troškovi visoki).

U programima, proces socijalnog prilagođavanja praktično nigde nije ni otpočeo. Inače, sam proces nije ni usmeravan niti koordiniran. Otuda i potiču ozbiljna upozorenja, jer je socijalna cena troškova već sprovedenog i predstojećeg procesa prilagodavanja iznenadujuće visoka. To, ipak, pokazuje da socijalna dimenzija tranzitornih procesa ni u jednom od viđenih stabilizacionih i strukturnih programa nije strogo ekonomski shvaćena. Socijalno prilagodavanje posmatra se, kao stavka, koja podleže procesu rekonsideracije, tek kada se svi prethodni potezi povuku. Smatralo se da će se socijalno prilagođavanje obaviti u hodu, uz poresku i investicionu politiku, koje treba da povuku „lokomotivu“ razvoja. Ali, to je bila pogrešna ekonomska kalkulacija, koja „operaciju posle“ baca u vodu. Upozorenje na neophodnost hitnog gradenja socijalnih institucija, socijalne infrastrukture i socijalnih programa stiže, međutim, dosta kasno (pošto povratak kapitala ne zaobilazi siromašne).

Latinoamerička i istočnoevropska iskustva već upozoravaju savremeni svet, međunarodne institucije, krupni kapital i tvorce makroekonomskih programa prilagođavanja na značaj socijalnih tema. Socijalni menadžment je empirijski apsolviran: društveni proizvod pada, broj nezaposlenih se povećava, zarade zaposlenih su sve nedovoljnije, pomoći nezaposlenima više nema. Loša situacija sve se više pogoršava

[396] Joel G. Sigel i Joe K. Shim, Financial Management, Ph. D. Barron's, N. York, 1991

uvođenjem mera prilagođavanja. Implementacija prvih mera prilagođavanja u latinoameričkom i istočnoevropskim zemljama prepolovile su prosek nadnica, prosek potrošnje po stanovniku i socijalna davanja, koji su, kao najpouzdaniji socijalni indikatori, prestali da postoje.

Narasli troškovi socijalne politike postaju sve više važan indikator socijalnih tenzija, koji opterećuje program prilagođavanja. Poreska politika, od koje se mnogo očekivalo, nije dala nikakve efekte. Ona se i dalje vrti u ekvilibrijumu smanjenja javnih troškova (ingerencija države) i povećanja poreskih prihoda (ingerencija vlade). Valjalo je obe fiskalne operacije izvesti u uslovima narastanja socijalnog siromašenja i drsko nepopularnih mera oporezivanja onih koji imaju.

Neravnomeran raspored troškova reforme je očigledan, takav raspored, po pravilu obara na pleća demokratski uspostavljen društveni konsenzus između radnika, poslodavaca i sindikata, bez obzira na snagu „pakta solidarnosti". Tada je i bespredmetno i mahanje modelom EU. Socijalni ispit u programima prilagodavanja može se položiti u zavisnosti od uspeha „podizanja siromašnih" i od ulaska kapitala. To su ključne poluge za socijalnu perspektivu, kojoj se sada pridodaje i još jedan važan faktor reformske rizičnosti - vreme. To se ističe zbog toga što je za svaki stepenik strukturnog prilagođavanja neophodan određeni protok vremena, koji se uzima u razmaku od 2 do 4 godine. No, neizvesno putovanje u reformu implicira i protok vremena od 3 do 5 godina za podizanje nivoa društvenog proizvoda na predreformski nivo, odnosno 5 do 7 godina za podizanje životnog i društvenog standarda na nivo iz dostabilizacionog perioda.

Švedski model je dugi niz godina (ako ne i decenija) impresionirao svoje promatrače i analitičare, budući da se radi o modelu dobro dizajniranog društva, kao efikasnog i racionalnog prototipa. Švedsko društvo je bilo i ostalo društvo koje dobro ekonomski funkcioniše i društvo u kome se udobno socijalno živi. Švedski model za pravo reflektuje, simultanu koegzistenciju socijalne tržišne privrede i izdašnog javnog sektora, sa stanovišta ekonomske koordinacije i socijalne harmonije.[397]

Međutim, generalni trendovi deregulacije, liberalizacije i globalizacije nasrnuli su na temelje uspona švedskog modela socijalnog blagostanja i izmislili novo prilagođavanje u skladu sa principima Evropske Ekonomske Unije. Redefinisanje švedskog modela implicira jačanje ekonomske funkcije društva bez zapostavljanja socijalne funkcije. Poremećenu ravnotežu zbog sve težeg balansiranja obilatih javnih izdataka i siromašnijih poreskih prihoda (usled ekonomske recesije) valjalo je rehabilitovati i konkurentnosti. Podvlačenje nove granice između tržišta rada i kapitala ne treba da tangira stabilnost cene rada i »solidamost« u nadnicama. Nova relacija rada i kapitala na liniji povećanja konkurentnosti ne sme da dobije dimenziju drame, pošto švedski model treba usmeriti na ekonomskoj efikasnosti.[398] To je i centralna interacionalnost već adaptiranog modela, koji inkorporira smanjenje rata nezaposlenosti, redukciju spoljnih i unutrašnjih dugova, kontrolu rasta poreza i svođenje troškova javnog sektora u realne okvire. U krajnjoj instanci, novodizajnirani švedski model instituiše racionalnu tržišnu alokaciju resursa, efikasno privređivanje i ofanzivnu

[397]Hans de Geer, The Rise and Fal of the Sweids Model, Cardne Publications, London, 1993.
[398]World Bank, Sociial Indicator of Development, 1991-1992.Washington, 1992.

konkurentnost bez derogiranja socijalnog blagostanja. Dostignuti stepen socijalnog blagostanja, u tom kontekstu, ne bi involvirao porast socijalnih kotizacija, pošto bi ekonomska efikasnost „blokirala“ predimenzionirani rast socijalnih troškova.

3.1. Socijalna privatizacija

Poslednja decenija razvoja socijalne misli „okitila“ se principom liberalističkog koncepta društvenog, ekonomskog i socijalnog razvoja u čijem je središtu trasiran put neminovnog prelaska na tržišnu privredu putem privatizacije društvenog/državnog kapitala. Opšti nalet privatizacije u gotovo svim zemljama OECD i EU usidrio se čak i u strukturi društvenog institucionalnog sistema sa ciljem da oduva i socijalne funkcije države. Tvorci liberalističkog koncepta privatizacije, zbog svojih ubeđenja, nisu mogli da zaobiđu socijalne funkcije bez obzira na praktične konsekvence isterivanja države iz socijalnog života društva i pojedinaca. Privatizacija socijalnih službi - vešto ubačena u igru - trebala je samo da smanji finansijske troškove na socijalne programe i da limitira institucionalne okvire socijalnih službi, koje je neodmerena država, blagostanja neekonomski raširila. Država je, naime, trebala da, umesto „bacanja para“ u vatru ubaci neformlane strukture da rešavaju nagomilane socijalne probleme. Tako je privatizacija postala sveopšti proces inaugurisanja tržišta u svim oblastima, društvenog, ekonomskog i socijalnog života na principu univerzalnosti. To je pak značilo da privatizacija treba da „zakači“ i nedodirljive kiasične državne funkcije i sve usluge javnih službi, koje ubuduće valja prepustiti privamim institucijama na bazi profita i na osnovama samoorganizovanja i samozaštite. „Socijalna privatizacija“, po pravilu isključuje državu, što se opravdava pokušajem očuvanja „države blagostanja“, koja je vinovnik brojnih socijalnih problema. Time se izbegava razaranje socijalne države iznutra.

U savremenom svetu, razlozi sa sprovođenje koncepta privatizacije socijalnih službi su brojni:

1. institucionalni sistemi su neefikasni i nefleksibilni,
2. državni sistem socijalnih službi je rigidan sistem socijaine organizacije i pružanja socijalnih usluga (sa stanovišta forme i sadržine)
3. javne institucije imaju monopol i neodgovoran pristup kvalitetu socijalnih usluga,
4. javne službe su birokratizovane institucije sa paternalističkim odnosima prema korisnicima
5. korisnici socijalnih usluga su lišeni izbora ustanova i mogućnosti promena programa i zavisnosti od kvaliteta zadovoljenja socijalnih potreba,
6. privatno ugovaranje socijalnih programa inkorporira kvalitet i asortiman usluga i slobodu izbora individualnih korisnika,
7. privatne ustanove eliminišu paternalizam, marginalizaciju i subordinaciju,
8. privatne socijalne službe su fleksibilnije za inovaciju, za konkurenciju, za eksperimentisanje i za efikasnije usklađivanje ponude i traženje usluga, i

9. privatne institucije omogućavaju uticaj korisnika na cenu i na efikasnost pružanja socijalnih usluga.[399]

Direktno plaćanje usluga i neposredan izbor „proizvođača“ usluga trasira put korisniku da preferira instituciju koja pruža najefikasniju uslugu po najnižoj ceni. A to je upravo srž „socijalne privatizacije“ koja inicira razvoj socijalnih programa koje finansiraju privatne firme, razvoj udruženja na neprofitnoj osnovi, razvoj tradicionalnog sekundarnog neprofitnog sektora aktivnosti crkve i religijskih organizacija, razvoj tzv. samoorganizovanja i udruživanja na dobrovoljnoj osnovi putem mreže prirodnih vidova pomoći posredstvom porodičnih odnosa, ali na bazi efektivnog pokrića realnih troškova i oslobađanja dela poreza i doprinosa prema državi. Privatne šeme fleksibilne organizovanosti privatnih socijalnih institucija, stoga, treba da zamene glomazne, skupe, neefikasne, monopolske i birokratizovane javne službe, koje su blokirale slobodu izbora korisnika i odgovornost davalaca usluga. Privatne ustanove u praksi već poprimaju univerzalni karakter u demokratskim društvima sa decentralizovanim modelom zadovoljavanja socijalnih potreba. Privatne socijalne institucije postale su prilagodljive lokalnim potrebama, selektivnije u izboru kadrova, bliže potencijalnim korisnicima, jeftinije u pružanju usluga, socijalno pravednije i stabilnije sa stanovišta sprovođenja socijalnih programa i strateških ciljeva dugoročne socijalne politike. A to je izuzetno važno za konceptualizaciju socijalne strategije ekonomskog razvoja.

3.2. Privatizacija socijalnog osiguranja i upravljanja penzionim fondovima

Privatizacija socijalnog osiguranja, kao putokaz, jeste dobar način privatizacije društvenog kapitala. Čile je u tom pogledu vrlo instruktivan primer savremenom svetu[400], pošto se radi o zemlji koja je faktički prva u svetu ukinula državni sistem socijalnog osiguranja, zahvaljujući brzoj reprivatizaciji. Ovaj čileanski primer je pogodan za izmenu jugoslovenskog penzijskog osiguranja, u kome od 1981. godine funkcioniše sistem privatnih investicionih kompanija, ali bez finansiranja iz tekućih priliva. U tom kontekstu, radnici su obavezni da ulažu sredstva kod ovlašćenih investicionih kompanija, koje vode i investiraju sredstva sa privatnih računa. Svi radnici na privami štedni račun, uplaćuju obavezan mesečni doprinos, koji je izuzet od oporezivanja u iznosu od 10% zarade. Dodatni dobrovoljni doprinos je, isto tako, izuzet od oporezivanja u iznosu od 10% zarade. Sredstva po osnovu uplaćenih sredstava iz doprinosa se investiraju. Prihodi od uloženih sredstava se akumuliraju i oslobađaju od plaćanja poreza.[401]

Investicione kompanije ulažu novac u privredne i državne obveznice, hipoteke i akcije. Država podstiče diversifikaciju portfelja i garantuje minimalnu dobit. Svaka investiciona kompanija može najviše 30% portfelja držati u običnim deonicama. Ove kompanije su, takođe, obavezne da obezbede minimalnu stopu povraćaja

[399]J. Craven, Social Science, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
[400]S.Hanke, Socijalno osiguranje kao put, Ekonomska politika 2031/91, str.25.27.
[401]Isto, str. 25-27.

na sredstva penzionih računa. Vlada garantuje minimalni iznos penzija, koje iznose 85% od minimalne nadnice (koja iznosi 50% od prosečne plate).

Svako zaposleno lice, kada sustigne starosnu granicu, prikupljena sredstva na penzijskom računu, može koristiti za finansiranje sopstvene penzije, odnosno za kupovinu prava na penziju od osiguravajućeg zavoda (koja se isplaćuje do kraja života u određenom iznosu - 70% od poslednje plate, ili u vidu porodične penzije nakon smrti osiguranika u iznosu od 50% lične penzije i dodatnih 15% za izdržavane članove porodice), ili pak za ostavljanje svog računa kod investicione kompanije radi periodičnog podizanja određene sume sredstava kao svoju penziju. Akumulirana sredstva na penzijskom računu sa normalnim prinosom na uložena sredstva omogućavaju zaposilenom da ode u penziju pre dostizanja propisane starosne granice, pod uslovom da mu kapitalizirana sredstva dozvoljavaju isplatu penzije od 70% poslednje zarade[402].

Zaposleni su obavezni da plate dodatni doprinos od 3,5% na lična primanja za kupovinu privatnog životnog osiguranja i invalidskog osiguranja od ovlašćenih privatnih osiguravajućih zavoda (kao zamena za porodičnu penziju i invalidninu u novonastalom slučaju pre dostizanja starosnog doba za penziju) i doprinos od 6% od primanja za zdravstveno osiguranje koje obezbeđuje ili državno zdravstvo ili privatne kompanije zdravstvenog osiguranja. Međutim, poslodavci više ne uplaćuju porez na lične dohotke, jer se taj deo sredstava automatski prenosi na radnike u obliku viših zarada. Ukinut je, isto tako, i dodatni porez na lične dohotke za finansiranje osiguranja od nezaposlenosti, naknada za nezaposlenost i naknade za porodičnu pomoć. Vlada je, u tom kontekstu, izdala tzv.obveznice priznanja, odnosno posebno neprenosive obveznice radi naknade uplaćenog doprinosa tzv. državnom socijalnom osiguranju. Ova „suma“ se indeksira i podvrgnuta je ukamaćenju sve do penzionisanja zaposlene osobe. Tako su penzione naknade bazirane na akumuliranim doprinosima radnika, bez dodajnih sredstava iz poreskih prihoda budžeta za pokriće dugoročnih finansijskih deficita penzijskih fondova.[403] Privatizacijom penzijskih fondova sanirano je socijalno osiguranje.

Takav model menadžmenta socijalnog osiguranja treba primeniti u nas. Privatne investicione kompanije ili zajednički fondovi bili bi odgovorni za vođenje privatnih računa penzijskog osiguranja. Rukovodioci ovih kompanija ili fondova bili bi pod konkurentskim pritiskom da osiguraju najbolji plasman kapitala u svom portfelju. Reprivatizacijom društvenih preduzeća pokrio bi se deficit privatnih računa penzijskih fondova, pošto članovi postojećeg sistema nemaju akumulirane uloge u penzionim fondovima. Masa društvenog kapitala omogućila bi bezbolniji prelazak na privatni sistem penzijskog osiguranja i to bez potrebnih sredstava za finansiranje ovog prelaska iz tekućeg budžeta države (kroz pozajmice ili povećanje poreza). Privatizacioni društveni kapital usmerio bi se na privatne penzione račune. Zaposleni.

---

[402]Isto, str. 25-27

[403]Dr M.Dinkić, Privatizacija penzionih fondova u funkciji prestrukturiranja jugoslovenskih preduzeća, u: Zbornik radova „Privatizacija i prestrukturiranje“, Savez ekonomista Jugoslavije, Beograd, 1991., str. l19-130.

koji dobiju reprivatizovane deonice na svoje račune socijalnog osiguranja, automatski bi ove akcije zamenili kod svog zajedničkog fonda za akcije fondu u istoj vrednosti.

Razume se, moguće su i druge kombinacije, pogotovu kako se teži da se eliminiše tzv. ustavni postulat socijalne sigurnosti penzije, kao nastavka ličnog dohotka, i koncept isplate penzija u hodu iz tekućeg priliva sredstava doprinosa za penzijsko osiguranje na lične dohotke i na dohodak preduzeća. Još je važnije da se definitivno dezaktivizira penzija (zbog svog relativno visokog nivoa) i način zbrinjavanja tehnološkog viška radne snage i uspostavi normalan odnos između zaposlenih radnika i korisnika penzija, što je izuzetno važno u uslovima usporenog rasta društvenog proizvoda, zarada i zaposlenosti. Time bi se stvorile pretpostavke za institucionalizaciju konvencionalnih fondova kao snažnih investitora, čiji kapital bi mogao da dostigne nivo društvenog proizvoda na principima kapitalizacije (V.Britanija i Holandija). U tom kontekstu, nisu prihvatljiva rešenja o davanju tzv. popusta od 30% pri kupovini internih deonica društvenih preduzeća. Isto tako, nije prihvatljiva ni solucija prodaje preduzeća uz prethodno podržavljenje i ustupanje penzionim fondovima. Konačno, nije prihvatljivo ni rešenje podele određenog procenta deonica penzijskim fondovima uz besplatan prenos društvenog vlasništva svim punoletnim građanima u istom nominalnom iznosu kako bi se ubrzala prodaja deonica na sekundarnom tržištu. U suštini, sve tri solucije plediraju na finansijsku konsolidaciju penzijskog osiguranja iz budućih profita. Zato su i nesolidne za novootvoreni proces privatizacije. U našim uslovima je izuzetno teško pribaviti novi kapital na tržištu akcija uz paralelna tržišta za kratkoročno finansiranje, što inače danas važi na Brazil, Meksiko, Argentinu, Tursku i Jugoslaviju čije kapitalne investicije po pravilu stradaju. Zato se predlaže pretvaranje dugova u sopstveni preduzetnički kapital (debt-equity swaps), što se i čini u zemljama Trećeg sveta.

Ono što se čini u nas odnosi se na svojevrsnu imitaciju. Naime, sve novoosnovane interne štedionice u preduzećima preko kojih zaposleni primaju lični dohodak u vidu vrednosnih bonova jesu u stvari neka vrste preteče akcionarstva. Prodajom vrednosnih bonova dobijaju se kvalitetna sredstva za tekuće poslovanje i razvoj preduzeća. Ali, i to je još uvek daleko od onoga što se svakodnevno praktikuje u tržišnim privredama, naročito u formi ESOP-a i RRSP-a,

ESOP (Employee Stock Ownership Plan), kao specijalni fond, koji omogućava da zaposleni postanu suvlasnici preduzeća preko finanisiranja kompanija, upravo je „teška potvrda“ o ekonomskoj suprematiji „narodnog“ kapitalizma. U tom sklopu, nedavno je i „Business Week“, utvrdio da kompanije koje kombinuju ESOP i participaciju u donošenju odluka ostvaruju daleko veći rast u odnosu na ostale firme. Verovatno je zato i Kongres SAD proširio lepezu poreske atraktivnosti ulaganja u SEOP, koji je postao izuzetno atraktivan za banke (pošto samo 50% prihoda na pozajmljeni novac fondu podleže oporezivanju). Kamate na pozajmljena bankarska sredstva fondu su za 102% niža od kamate na novac koji banke zajme kompanijama. Uz to, i dividende, koje firme plaćaju imaocima akcija, koje poseduje ESOP, imaju tretman interesa. te se odbijaju od poreske osnovice. A ako se 1/3 nekog preduzeća proda ESOP-u onda se legalno „izbegava“ plaćanje poreza iz dobiti.

Uzimanje zajmova of ESOP postalo je prava atrakcija, naročito za regionalne banke i osiguravajuće kompanije s ciljem da se kupuju akcije kompanija i ustupaju zaposlenima pod određenim uslovima. Tako je kapitalizam još jednom smislio „caku“ kako da sredstva za proizvodnju preda radnicima u ruke i da, na taj način, poslodavci smanje svoje poreske obaveze, uz uslov da radnik postane akcionar. Rešenje je postalo besprekorno primamljivo i za preduzeća i za radnike.

Radnicima, koji su bili voljni da otkupe preduzeća (u kome su), a nisu imali sredstava (kapital), priskakao je u pomoć ESOP formiranjem posebnog investicionog fonda u koji su se kanalisala pozajmljena sredstva destinirana kupovini preduzeća otkupom akcija. Preduzeće garantuje zajmove. Iz tekućeg profita ide isplata uz postepeno otkupljivanje akcija koje postaju vlasništvo radnika u srazmeri sa njegovim doprinosom. Akcije ostaju u fondu sve do penzionisanja radnika, kao vlasnika akcija; dok dividende služe za kupovinu novih akcija. Akcioni mehanizam pomaže sistem dobro razrađenih poreskih olakšica, koje faktički potpomažu socijalizaciju vlasništva.

Za razliku od SAD, Kanadski RRSP (Registered Retirement Savings Plan) reprezentuje posebnu varijantu fonda za radničko učešće u deobi profita, koju privredni list „The Financial Post“ teži da prikaže u vidu nacrtane baštice raznoraznog cveća sa natpisima pored svakog cveta sa kojih se očitava: „državne obveznice“, „vremenski depozit“, „akcije“, „garantovani investicioni kuponi“ i „kombinovani fondovi“. Kroz sredovečni bračni par, koji odgaja, kanadsku bašticu, odslikava se kanadski model socijalne sigurnosti, na principu kombinacija američkog i evropskog iskustva, a koji se sastoji u davanju mogućnosti poreskim obveznicima da deklarišu deo svojih prihoda (i ulaganja) kao štednju za stare dane života, odnosno da stave svoju „ušteđevinu“ u tzv. poresko sklonište do odlaska u mirovinu. Takav mehanizam uzeo je maha, pošto svaki građanin, u zavisnosti od poreske kategorije, stiče automatski pravo da izdvoji godišnju sumu do 3.500-9.000 dolara, kao neoporezivi iznos, pod uslovom da se taj iznos pod oznakom RRSP uloži u kupovinu akcija stranih kompanija i otkup državnih dugova. Za ovu atrakciju hrle čak i oni koji nemaju para, jer imaju mogućnosti da od banke dobiju kredit koji se daje kao polog na RRSP. Banka, od slučaja do slučaja, procenjuje kada klijent dolazi do para (kapitala) i kada se približava rok za prijavu poreza i poresku dedukciju. Vlasnik RRSP pologa dužan je da nakon navršene 71. godine realizuje svoju mogućnost na nekoliko načina: (1) da podigne celokupnu sumu novca i da plati obračunati porez na taj deo novca, (2) da postepeno gasi RRSP polog u naredne tri godine i (3) da celokupna sredstva prenese na RRIF (Registered Retirement Income Fund), koji omogućava postepeno trošenje ili manipulisanje sredstava do 90-e godine života osiguranika (jer tada stupa na scenu obaveza plaćanja poreza na zatečena sredstva). Slično važi i za hiljade maloletnika, koji sa 4 godine starosti počinju da deo prihoda od roditelja ulažu kao RRSP i da nakon 35-40 godina starosti postanu „imućni penzioneri“. Prema tome, i ESOP i RRSP jesu savremeni dokaz XX veka da kapitalističke države svojim malim odricanjem od poreza čine mnogo više za socijalnu sigurnost građana nego postsocijalističke države, koje garantuju čak i ono što nisu sposobne da osiguraju. Obmane, dakle, traju, dok drugi zarađuju novac.

ESOP jeste svojevrsni plan za deoničarstvo zaposlenih, čime se faktički inovira korporativno finansiranje, povećava produktivnost, diversifikuje imovinska struktura, povećavaju zarade od kapitala, povećava rentabilnost postojećih akcija smanjuje koncentracija bogatstva itd. ESOP deonice jesu deonice internog tipa, koje se primenjuju u preduzećima koja nemaju berzanski status, odnosno u preduzećima koja se ne kotiraju.[404]

ESOP plan jeste tipičan projekt finansijskog inženjeringa koji je inkorporiran u penzijski sistem i u poreski sistem. ESOP deonice se radnicima ili dele bez naknade ili prodaju sa popustom. U prvom slučaju, radi se o specifičnom obliku deobe dobiti putem plata koje dobijaju preko deonica. U drugom slučaju, radi se o proširenju internog tržišta kapitala. Međutim, isplate radnicima, u oba slučaja, su oslobodene poreza, što zavisi od vremenske dimenzije ulaganja u ESOP. Stoga je ovaj vid ulaganja u deonice vrlo važna stvar za privatizaciju. Doduše, reč je o shemi koja košta državni budžet u sadašnjosti, ali i u budućnosti povećava poreske prihode (naknadno) putem povećanja poreske osnove. ESOP zato treba da ima udela u procesu privatizacije u Jugoslaviji (i Srbiji). Razlog je jednostavan: sprečava punjenje državne kase privatizacijom u EU, vlada jak interes za institucionalizaciju ESOP. Interes za širenje deoničarstva na zaposlene putem ESOP za sada je ipak najveći u Mađarskoj i Poljskoj.

U savremenim društvima, neprofitne institucije i nevladine organizacije finansiraju se iz budžeta, članarina, priloga, darova, prihoda od imovine, prihoda od neprofitnog obavljanja privredne delatnosti, dotacije, donacija, sponzora, igara na sreću i ostalih prihoda. Neprofitne institucije, pored ovih sredstava, mogu svojim radom prikupljati „druga sredstva“ zavisno od kruga njihovih interesenata i zajednica u čijim okvirima deluje neprofitni sektor. „Šta više budu samostalno prikupljale sredstva, to će se lakše jednoga dana odvojiti od budžeta i kontrole, programa rada od strane nadležnih ministarstava, odnosno lakše će podneti šok, kada im jednog dana budu skresana, ili u potpunosti uskraćena sredstva budžeta. Naime, i država će u svrhu racionalizacije javih rashoda nastojati uvesti kompetenciju i u ponudi javnih dobara, pre svega putem alternativne proizvodnje javnih usluga, sufinansiranja tih usluga, uključivanjem korisnika i zainteresovanih, te privatizacijom poslovanja jednog dela javnih službi:[405]. Brojne neprofitne institucije se danas nalaze u specifičnom postprelaznom periodu i položaju: i dalje su vezane za budžet i nadležna ministarstva iako imaju mogućnost prikupljanja i osiguranja sopstvenih sredstava razvijanjem sopstvenih programa rada. Inertnost i budžetska sigurnost, s jedne strane, i kreativnost i inovacije, ili i neizvesnot i rizik, s druge strane, reflektuju „Nešto između“ u promociji novog sistema finansiranja. „Koliko god je potrebno da neprofitne organizacije dobiju određenu podršku za svoj rad kroz sredstva budžeta, toliko je, isto tako važno, da se u svom radu ne oslanjaju isključivo na ta sredstva već da se organizuju tako da same ostvaruju dodatna sredstva, da prevladavaju budžetski mentalitet javne potrošnje i da traže povezivanje sa svima koji su spremni pomoći na njihovoj strani[406], Naravno da će takvu orijentaciju u tim nevladinim organizacijama

[404]Dr Ž. Ristić i mr B. Ljutić, Finansije preduzeća, Privredni pregled, Beograd, 1990.
[405]Ibidem, str. 270
[406]Ibidem, str. 267

pre imati volonteri nego stalno zaposleni radnici koji platu dobijaju iz budžeta, bez obzira na to što su oni isto tako odani misiji koju organizacija ima. Upravljanje takvom organizacijom treba manje biti okrenuto budžetu i nadležnim ministarstvima, a više potencijalnim zajednicama, koje će svojim doprinosima omogućiti rad organizacije“.[407]

4. UPRAVLJANJE NEPROFITNIM INSTITUCIJAMA I NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA

Postsocijalistički razvoj javnog sektora u nas je izmenio strakturu javne potrošnje i institucionalni sistem javnog finansiranja. Inflacija, nezaposlenost i recesija redukovale su potencije javnog sektora privrede u tranziciji. Redukovane mogućnosti finansiranja javne potrošnje objektivno su podstakle proces modifikacije mehanizma zadovoljavanja javnih potreba putem neprofitnih institucija i nevladinih organizacija. Ekonomske prilike pokazuju da se jedan deo odredenih javnih potreba neče više moći u većoj meri finansirati iz državnog budžeta. Stoga je neophodno užurbano iznalaziti nove izvore finansiranja, poput sponzora, donatora, stalnih kontributora, članarina, jednokratnih pomoći, poklona, sufinansijera, darodavaca, volonterskog rada, solidarnog kofinansiranja; naturalnog „punjenja“, sopstvenih sredstava itd. Zaokret prema tržišnim i samofinansirajućim trendovima jeste refleksija presahlih izvora fiskalnog finansiranja, koje se oslanja na poresku mobilizaciju resursa u budžetsku redistribuciju sredstava. Time se na finansijskoj sceni šansa pruža neprofitnim institucijama i nevladinim organizacijama, koje moraju biti dobro organizovane da bi se u startu izbegle slabosti državnih institucija i paradržavnih organizacija. Afirmacija nedržavnog finansiranja podrazumeva perfektno funkcionisanje institucija, racionalnu organizacionu strukturu i efikasno zadovoljavanje potreba.

Sistem finansiranja javnih službi (odnosno draštvenih i socijalnih delatnosti) potpuno se izmenio napuštanjem tzv. samoupravnih finansijskih institucija. Javne službe su prešle na budžet i javne fondove, a njihovo organizovanje i upravljanje stavljeno je u nadležnost odgovarajučih ministarstava. To, pak, reprezentuje renesansu uloge države u javnoj potrošnji postsamoupravnog društva. Time se iznova dokazalo da javne usluge ne može niko drugi proizvoditi i distribuirati, osim države i njenih entiteta. Zbog toga, javnim sektorom, opet, upravlja država. Međutim, u nas je normalno da država interveniše u svojoj ulozi kontrolisanja ukupnih izdataka za javne potrebe, ukupnih sredstava za pokriće javnih izdataka i ukupnog fiskalnog opterećenja privrede i stanovništva, iako moderne „države blagostanja“ nastoje da se izvuku iz javnog sektora i po cenu prodaje državnih preduzeća privatnom sektoru i reprivatizacije određenih segmenata društvenih delatnosti. U kontrolisanju nivoa javnih izdataka i razvoja javnih službi (društvenih i socijalnih delatnosti), odlučujuću ulogu imaju nadležna ministarstva, koja ulogu države u oblasti javne potrošnje i javnih potreba i usluga sprovode putem parlamenta, kao najvišeg tela demokratskog odlu-

[407]T. Eggertson, *Economic Behavior and Instituriion,* Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

čivanja u državi. Pokazalo se, naime, da u društvenim i socijalnim delatnostima, koje se ne mogu u potpunosti prepustiti tržišnoj stihiji, ne mogu društveni fondovi (kao paradržavne institucije) sa doprinosima (kao parafiskalni instituti) bolje rešavati probleme organizacije, rada, poslovanja, funkcionisanja i razvoja nego što inače mogu učiniti pozvani državni organi vlada sa svojim nadležnim ministarstvima, budžetom i porezima, i parlament. Država je sada „izjednačila“ mehanizam odlučivanja o rashodima društvenih delatnosti sa mehanizmom odlučivanja o budžetskim rashodima.

Sve javne potrebe društvo ne može zadovoljiti integralno, sveobuhvatno i potpuno (po obimu, strukturi i dinamici). Zato, društvo teži određenom željenom nivou zadovoljavanja javnih potreba putem racionalne proizvodnje javnih dobara i efikasnog pružanja javnih usluga. Na robnom tržištu susreću se kupac i prodavac. Na njemu se formira cena. Onaj ko ima novac kupuje proizvode od onoga koji nudi i prodaje robu i usluge po ceni koja konvenira kupcu. No, na području javnih dobara i javnih usluga, kojima se zadovoljavaju javne potrebe, „situacija“ nije tako jednostavna. „Korisnik usluga nije u mogućnosti platiti punu cenu usluge, jer je ta cena formirana na bazi troškova u kojima pretežnim delom participira država kroz javne rashode i time zadovoljava jedan deo javne potrošnje. Ali, davaoci usluga, takođe, nude nove proizvode. To im omogučuje razvoj tehnologije (što se najbolje vidi na području zdravstva), a ti su proizvodi preskupi a bi ih društvo moglo osigurati svima putem javne potrošnje. Potrebe za takvim uslugama postoje, već samim tim što postoje takvi proizvodi (usluge). Tu, dakle, dolazi do izražaja odnos korisnika usluga i davaoca usluga. Korisnik takvih usluga, budući da ih ne može zadovoljiti u okviru javne potrošnje, mora sam platiti njihovu cenu“.[408]

Ograničenje u mehaniziriu zadovoljavanja javnih potreba država postavlja onda kada (ona) nije u stanju da udovolji standardima u javnoj potrošnji zbog limitiranja javnih izdataka ili zbog plafoniranja fiskalnog opterećenja privrede. U tom slučaju, limitiraju se i mogučnosti korišćenja javnih usluga. Tada korisnici određenili javnih usluga moraju sami plaćati određeni deo cene, koji nije pokriven kroz javne izdatke (porezima). Sa ekonomskog stanovišta, svaki korisnilc mora participirati u ceni usluge i, na taj način, sufinansirati javne potrebe. U strukturi korisnika javnih dobara, javljaju se, međutim, i oni korisnici javnih usluga, koji nisu u stanju da plate participacije. Za njih, po pravilu, plaća država. Ali, ako država nije u finansijskim mogućnostima da snosi troškove zadovoljavanja javnih potreba za materijalno „nesposobne“ korisnike, onda se javlja potreba za iznalaženjem drugih institucija, koje treba da supstituišu „državnu nemoć“. To su najčešće neprofitne institucije i nevladine organizacije, koje će pružiti usluge zainteresovanim korisnicima bez naknade i participacije. One to čine ne zbog profita, u humanitarne, dobrotvorne i solidarne svrhe, I, pošto rade bez profita, one se zato i zovu neprofitne organizacije. „Potrebu za nedržavnim organizacrjama imaju, takođe, i davaoci usluga. Oni, naime, mogu 'privesti', ponuditi usluge koje se ne mogu realizovati putem javne potrošnje, ali bi se realizovale ako bi postojala određena organizacija, nedržavna ili neprofitna organizacija, koja bi ih „kupila“. Dakle, na jednom marginalnom delu javne potrošnje postoji

[408] Mr Ž. Paunkovič, Mesto i uloga neprofitnih organizacija u sistemu javne potrošnje, Finansijska praksa 56/92, str. 261.

potreba u samoorganizovanju u zadovoljavanju javnih potreba, ali i mogučnosti delovanja tržišta."[409]

Moderni svet obezbeđuje nivo zadovoljavanja javnih potreba u zavisnosti od dostignutog stepena privrednog razvoja, mesta i uloge javnog sektora u privredi i cene draštvene nadgradnje. To se postiže kroz veće ili manje javne izdatke budžeta ili veču ili manju javnu potrošnju države, ali i kroz veče ili manje poresko opterećenje preduzeća i građana. Određene evropske zemlje (Švedska, Norveška, Holandija i Danska) ostvaraju relativno visoka poreska opterećenja za pokriće visokih izdataka javne potrošnje (u odnosu na društveni proizvod), kako bi dotične „države blagostanja" ostvarile visoke standarde u zadovoljavanju javnih potreba. To je perfektno funkcionisalo sve do ponovnog otvaranja procesa demontaže socijalne države i do zaokreta u profitiranju makroekonomskih politika u pojedinim industrijski razvijenim zemljama OECD (a u prvom redu u SAD i V. Britaniji). Tandem „snova" Tačerizam-Reganomika „udario" je na tekovine „ekonomike blagostanja" i otvorio „tabu" socijalnu raspravu u formi novolansiranog pitanja dana „D": da li svi socijalni problemi u draštvu moraju biti rešavani neposrednim uplitanjem države, na trošak poreskih obveznika. U praksi se, naime, pokazalo da „duboko i široko" zadovoljavanje celokupnih javnih potreba dovodi do neracionalnog ponašanja u javnoj potrošnji i do nedomaćinskog trošenja budžetskih resursa. Potrošački apetiti budžetske klijentele i potrošački mentalitet javnog sektora sputavali su inicijative pojedinaca i pojedinih „interesnih" grupa da određene specifične probleme u zadovoljavanju javnih potreba rešavaju sami, putem sopstvenog samoorganizovanja. Sputavanja su još drastičnija ako se poreskim opterećenjem reducira ekonomska sposobnost pojedinaca da sami zadovolje određenu konkretnu potrebu u strakturi tzv. kolektivnih (zajednčkih) potreba. Međutim, sputavanja su se pojavila i kod davalaca usluga, kod kojih je postojala navika da sve njihove „proizvode" (dobra i usluge) isključivo „kupuje" (nabavlja) država i to po „kontrolisanoj" ceni (često neekonomskoj). To je, pak, smanjivao nastojanje davalaca usluga da određene svoje usluge ponude i dragim zainteresovanim kupcima, prvenstveno neprofitnim institucijama i nevladinim organizacijama. Preko tržišta javnih usluga mogu se, isto tako, potražiti pojedinci i privatnici (naročito za usluge visokog standarda i za luksuzna dobra), koji su spremni da zadovoljavaju svoje javne potrebe na principu samofinansiranja. „Ta inertnost i navika da se sve društvene potrebe rešavaju u okviru budžeta, putem javnih izdataka, dolazi do izražaja i kod nas u poslednje vreme kada se javni izdaci za društvene delatnosti relativno smanjuju, kada zadovoljavanje svih javnih potreba nije moguće iz budžeta i kada je potrebno jedan deo zadovoljavanja javnih potreba više približiti privrednoj računici".[410] Zbog naglo povećanih izdataka za klasične budžetske rashode, naišli su oštri rezovi rashoda društvenih delatnosti u samom budžetu države, koji su doveli do toga da pojedini segmenti javnih potreba ostanu nepokriveni. To je imalo negativne implikacije na promene ponašanja društvenih i socijalnili delatnosti, pošto su određene „grupe interesa" korisnika usluga drastično oštećene. Nezadovoljstva su čak onemogućila iznalaženje novih izvora finansiranja, koji su još drastičnije pogođeni, zbog krize i inflacije. Poresko opterećе-

[409] Ibidem, str. 262.
[410] Ibidem, str. 263.

nje za budžetsko finansiranje iscrpilo je ekonomsku snagu poreskih obveznika za dodatne izdatke za finansiranje javnih (kolektivnih, zajedničkih) potreba, koje su ostale nepokrivene. Klasični državni izdaci su iz budžeta „istisnuli“ rashode društvenih i socijalnih delatnosti, poput tzv. efekta istiskivanja privatnog sektora sa finansijskog tržišta putem rastuce kreditne tražnje države po osnovu rastućeg budžetskog deficita.[411]

Novonastala socijalna situacija se daleko lakše i jednostavnije rešava u društvima sa relativno visokim fiskalnim kapacitetima (per capita društveni proizvod), u kojima poreska opterećenja sudbinski ne zadiru u ekonomsku snagu poreskih obveznika. Ustvari, niži koeficijent poreskog opterećenja i viši per capita društveni proizvod nudi ekonomski prostor za razvoj neprofitnih investicija i za vandržavno zadovoljavanje javnih potreba. U SAD je već verifikovan takav zaokret, budući da se u tzv. neprofitnom sektoru realizuje 35% društvenog proizvoda. Ovaj relativno značajan procenat realizacije društvenog proizvoda u neprofitnim institucijama i nevladinim organizacijama rezultat je relativno niskog poreskog opterećenja i relativno visoke ekonomske snage sektora stanovništva, koji su omogućili rastuci trend vaninstitucionalnog zadovoljavanja javnih potreba. U SAD gotovo svaki drugi građanin dobrovoljno radi u neprofitnim organizacijama. Na neprofitnom poslu ovaj građanin provede najmanje tri sata nedeljno na radu u dobrovoljnim organizacijama. Neprofitne organizacije su u SAD danas najveći poslodavac, a delotvorno, sigurno, stabilno, efikasno, racionalno i blagovremeno obavljaju znatno veći posao nego što je to sama briga o specifičnim javnim potrebama. Neprofitni sektor u SAD doprinosi (1) izvršenju fundamentalnog američkog određenja prema građanskoj odgovornosti u zajednici, (2) rastu osećaja građanske odgovornosti za kvalitet života u društvu i (3) održavanju vrednosti američkog društva i američkih tradicija.[412] Nekada se smatralo da su neprofitne organizacije marginalne u američkom društvu, u kome caruje krupan biznis i velika država. „Smatralo se da vlada može i treba ispunjavati sve glavne socijalne zadatke, a da je uloga neprofitnih organizacija, ako ih uopšte treba, da nadopunjavaju vladine programe i da im dodaju poseban ukras. Međutim, danas je postalo jasno da je sposobnost vlade u Americi da izvršava socijalne zadatke vrlo ograničena i očigledno je da neprofitne institucije imaju središnje mesto u američkom društvu i da su, zaista, jedno od njegovih najistaknutijih obeležja.“ [413] Zbog toga, izdaci za zadovoljavanje javnih potreba u SAD, sa uključivanjem neprofitnog sektora, svrstavaju SAD u zemlje sa prosečnim poreskim opterećenjem, poput V. Britanije i Nemačke.

Američke neprofitne institucije postale su njena industrija rasta, bez obzira na to dali se radi o zdravstvenim i socijalnim ustanovama ili o kulturnim i obrazovnim institucijama. Neprofitni sektori su iznudi u moderne i moćne centre racionalne i efikasne društvene akcije Amerike koja se brzo menja. Neprofitne institucije nisu ni biznis koji isporučuje robu za tržište, niti država koja ima kontrolu. U njima ne „caruje" ni profit (privreda) niti porez (država). „Proizvodi“ neprofitnog sektora nisu ni robe za tržište roba i usluga (što radi biznis) niti delotvorna makroekonomska regulativa (što

[411] A. Benner i B Gui (Ed.), Tlie Nonprofit Sector in the Mixed Economy, Univesite de Breck, Bruxelles, 1991.
[412] R Drucker, Management of Non Profit Organization, London, Buttenvarh Heineman, 1990.
[413] Mr Ž. Paunović, op. cit, str. 263. Ibidem, str. 268-269

radi vlada). Proizvod neprofitnih institucija jeste promenjeno ljudsko biće: izlečeni pacijent, dete koje uči, student koji se razvija, čovek koji stari, žena koja se porađa, osoba koja je iznemogla, lice koje je usamljeno. Neprofitne institucije jesu faktor menjanja čoveka i oličenje izmenjenog ljudskog života. Neprofiti sa benefitima, zato, povlače volontere da razvijaju mrežu neprofitnih institucija, da nesposobne osposobe za rad i život, da uspostave međuljudsku saradnju sa različitim sredinama, da obezbede prikupljanje finansijskih sredstava, da osiguraju razvoj fondova i da okupe nove ljude, koji preuzimaju odgovornost kao građani, za građane. Neprofiti su konstruktivni deo samoorganizovanja društva, koji daju pojedincu sposobnost da deluje, doprinese i postiže.[414] Volonteri dobijaju zadovoljstvo kroz doprinos, a ne kroz platne liste. Zato se njima rukovodi kao sa neplaćenim osobljem, koje svoje dobre namere želi da pretvori u dobre rezultate. I, upravo taj rad, kao neplaćenog osoblja, u neprofitnim ustanovama predstavlja ono što ljudima dobre volje daje osećaj zajedništva i odgovornosti za humano osmišljene akcije u crkvi, bolnici i školi, na volonterskoj osnovi.

No, u svojoj misiji, neprofitne institucije se sve više suočavaju sa materijalnim izazovima i finansijskim barijerama. Jer, danas nije ni malo lako privoleti donatore da postanu aktivni davaoci stalnih doprinosa. Pojedinačne donacije sve više presušuju, a novi donatori sve su manje spremni da izdvajaju novac na uštrb svoje dokolice i razonode. Najteže je, ipak, da se u recesionim i inflacionim uslovima, donatori „transformišu“ u kontributore, sa stalnin doprinosima. A da bi se od donatora došlo do kontributora valja učiniti mnogo da bi ljudi mogli videti ono što žele i mogu želeti ono što vide. Međutim, samo kontinuirana davanja mogu jedino osigurati neprofitnim ustanovama da izvršavaju misiju, koja je zajednička i imanentna svim ljudima: da zadovolje svoje potrebe za samopotvrđivanje, za življenje u svojim idealima, za uspeh u svojim verovanjima, za ostvarenje u svojim nadanjima. Zadatak je menadžera neprofitnih institucija da iznađu trajne izvore sredstava na stabilnim osnovama, koji su fleksibilni i prilagodljivi promenama u okruženju.

U savremenim društvima, neprofitne institucije i nevladine organizacije finansiraju se iz budžeta, članarina, priloga, darova, prihoda od imovine, prihoda od neprofitnog obavljanja privredne delatnosti, dotacija, donacija, sponzora, igara na sreću i ostalih prihoda. Neprofitne institucije, pored ovih sredstava, mogu svojim radom prikupljati i „druga sredstva“ zavisno od kruga njihovih interesenata i zajednica u čijim okvirima deluje neprofitni sektor. „Što više budu samostalno prikupljale sredstva, to će se lakše jednoga dana odvojiti od budžeta i kontrole programa rada od strane nadležnih ministarstava, odnosno lakše će podneti šok, kada im jednog dana budu skresana ili u potpunosti uskraćena sredstva budžeta. Naime, i država će, u svrhu racionalizacije javnih rashoda, nastojati uvesti kompetenciju i u ponudi javnih dobara, pre svega putem alternativne proizvodnje javnih usluga, sufinansiranju tih usluga, uključivanjem korisnika i zainteresovanih, te privatizacijom poslovanja jednog dela javnih službi.“[415] Brojne neprofitne institucije se danas nalaze u specifičnom postprelaznom periodu i položaju: i dalje su vezane za budžet i nadležna ministarstva, iako imaju mogućnost prikupljanja i osiguranja sopstvenih sredstava razvijanjem sopstvenih

[414] Ibidem, str. 263.
[415] Ibidem, str. 267.

programa rada. Inertnost i budžetska sigurnost, s jedne strane, i kreativnost i inovacije ili neizvesnost i rizik, s druge strane, reflektuju „nešto između“ u promociji novog sistema finansiranja. „Koliko god je potrebno da neprofitne organizacije dobijaju određenu podršku za svoj rad kroz sredstva budžeta, toliko je, isto tako, važno da se u svom radu ne oslanjaju isključivo na ta sredstva, već da se organizuju tako da same ostvaruju dodatna sredstva, da prevladaju budžetski mentalitet javne potrošnje i da traže povezivanje sa svima koji su spremni pomoći na njihovoj strani."[416] Naravno da će takvu orijentaciju u tim nevladinim organizacijama pre imati volonteri nego stalno zaposleni radnici koji platu dobijaju iz budžeta, bez obzira na to što su oni isto tako odani misiji koju organizacija ima. Upravljanje takvom organizacijom treba manje biti okrenuto budžetu i nadležnim ministarstvima, a više potencijalnim zajednicama, koje će svojim doprinosima omogućiti rad organizacije.[417]

5. NOVI KRITERIJUMI BLAGOSTANJA: STVARNO BOGATSTVO NARODA

Svetska banka više ne namerava da procenjuje nivo blagostanja jedne zemlje samo dohotkom po glavi stanovnika. Svetska banka je faktički uvela novi sistem za merenje međunarodnog blagostanja, odnosno bogatstva naroda. Novi sistem je dosta širi od konvencionalnog modela, jer je i pojam blagostanja znatno širi od novca i investicija. Zato su Australija, Kanada i Luksemburg najbogatiji na svetu, a ne SAD, Nemačka i Japan. Za izračunavanje novog sistema blagostanja Svetska banka koristi sledeće kriterijume, i to:

1. prirodni kapital (ekonomska vrednost zemlje, vode, nafte, zlata i gvožđa),
2. proizvodnu vrednost mašina, fabrika, infrastrukture, vodnih sistema, železnice i drumova,
3. ljudske vrednosti, kao što su produktivnost, obrazovanje i ishrana, i
4. društveni kapital (vrednost humanih organizacija, porodica i opštine).

Na opšte iznenađenje Svetske banke pokazalo se da proizvedena roba, tj. stvarna ekonomska baza razvijenih zemalja predstavlja najviše 20% (i manje) blagostanja jedne zemlje. „Tako, na primer, 63 zemlje izvoznice sirovina raspolažu samo sa 4,6% svetskog blagostanja, 20% njihovog blagostanja sastoji se od proizvedenih materijalnih dobara (robe), 44% je u prirodnom kapitalu, a 36% u „ljudskim vrednostima“. S druge strane, 1000 zemalja u razvoju poseduje 15,9 kumuliranog blagostanja, od čega 16% u proizvedenoj robi, 28% u prirodnom kapitalu, a 56% u ljudskim vrednostima. Samo zemlje sa visokim dohotkom raspolažu sa 79,6% blagostanja, od čega je 16% u proizvedenim dobrima, 17% u prirodnom kapitalu i 67% u „ljudskim vrednostima“.[418]

---

[416] Ibidem, str. 270.
[417] T. Eggertson, Economic Behavior and Institution, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
[418] Ekonomska politika, br. 2276, od 20. novembra 1995.

NOVA SVETSKA LESTVICA

Prvih 20	SAD$	Poslednjih 20	SAD$
Australija	835.000	Indija	4.300
Kanada	704.000	Nigerija	4.100
Luksemburg	658.000	Mali	4.000
Svajcarska	647.000	Kenija	3.800
Japan	647.000	Kambodža	3.500
Švedska	496.000	Burkina Faso	3.500
Island	486.000	Gambija	3.500
Katar	473.000	Niger	3.200
U.A.E	471.000	Bangladeš	3.100
Danska	463.000	Mozambik	2.900
Norveška	424.000	Sijera Leone	2.900
SAD	421.000	Gvineja-Bisao	2.900
Francnska	413.000	Ruanda	2.900
Kuvajt	405.000	Vijetnam	2.600
Nemačka	399.000	Tanzanija	2,400
Austrija	394.000	Uganda	2.300
Surinam	389.000	Malavi	2.200
Belgija	384.000	Burundi	2.100
Holandija	379.000	Nepal	1.600
Italija	373.000	Etiopija	1.400

- Procenjeni dohodak po stanovniku je u američkim dolarima.
- Novi sistem uzima u obzir ljudske izvore, proizvedena dobra i kapital prirode radi merenja bogatstva nacije. Svetski prosek je 86.000 US dolara.

Nova analiza Svetske banke pokazuje da zemlje kao što su Madagaskar i SAD, uprkos ekonomskim razlikama u tehnologiji, ipak 10% svog blagostanja baziraju na proizvedenim materijalnim dobrima (robi). Razlika je jedino u tome što SAD mnogo bolje koriste svoje ljudske vrednosti kojima raspolažu. „Svetska banka je na ovaj način izračunala vrednosti 'blagostanja po glavi stanovnika'. Tako se došlo do rezultata da je Etiopija najsiromašnija zemlja na svetu sa 1.400 dolara, a na drugoj strani Saudijska Arabija raspolaže sa 184.000 dolara. Za Veliku Britaniju izračunata je vrednost od 324.000 dolara, za Italiju od 373.000, Holandiju 379.000, a za Belgiju od 384.000 dolara. Austrija se zaustavila na nivou od 394.000 dolara, Nemačka na 399.000, Francuska na 413.000, a SAD ostvaruju 421.000 dolara. Iza njih su Norveška sa vrednošću blagostanja od 424.000 dolara, Danska sa 463.000, Švedska sa 496.000, Japan sa 565.000 i Švajcarska sa467.000 dolara. Među vodeće zemlje uvršteni su, takođe, Luksemburg sa 658.000 dolara, odnosno Kanada sa 704.000 i - na samom vrhu - Australija sa 835.000 dolara. Globalni prosek vrednosti blagostanja u svetu izračunat je na samo 86.000 dolara po glavi stanovnika."[419]

[419] Ibidem, str. 51.

Nekadašnja, stara mudrost prema kojoj državna intervencija pomaže ili odmaže ekonomskom progresu, zauzela je opet svoje neprikosnoveno mesto u središtu privrednih i naučnih rasprava, doduše sa određenim preobražajima u pitanjima odnosa slobode i blagostanja. Vlade su posle Drugog svetskog rata uzele u svoje ruke upravljanje razvojem preko državnog vlasništva, javnog sektora, javnih investicija, javnih rashoda, poreza, carina, trgovinskih barijera, protekcionizma, tarifnih stavova. Liberali danas smatraju da će nestanak postsocijalizma i starih državno usmeravanih modela razvoja dovesti do bržeg i trajnijeg razvoja u zemljama koje pređu na slobodnu privredu i liberalno tržište. Kejnzijanci, međutim, i dalje tvrde da inteligentno primenjena državna kontrola može vrlo lepo da podstakne razvoj ekonomije. Dijametralno suprotni stavovi, pak, onemogućuju okončanje ove rasprave, kako zbog nedostatka generalno jasne definicije ekonomske slobode, tako i zbog nepostojanja čvrste korelacije između ekonomskih sloboda i blagostanja. Najnovija istraživanja J. Gwartney-a, R. Lawson-a i W. Block-a (Ekonomic Freedom of the World: 1975-1995), koja su obavljena u 102 zemlje u periodu od 20 godina, samo su delimično razotkrila da se srazmerno povećanju ekonomskih sloboda u datoj zemlji za dati period, uvećao njen ekonomski napredak i bogatstvo njenih stanovnika. I pored toga, sam pojam „ekonomska sloboda“ ostao je nejasan i zamršen, jer se postavlja pitanje da li se ona može proceniti veličinom javne potrošnje u % od društvenog proizvoda, obimom državnog vlasništva u industriji, nivoom trgovinskih barijera, veličinom javne administracije u % od ukupne zaposlenosti, visinom prosečne poreske stope, nivoom javnog duga u % od društvenog proizvoda, veličinom izvoza u % od društvenog proizvoda. Za sada, sigurno - ne! Ono što je jedino sigurno i pouzdano odnosi se na golu suštinu ekonomskih sloboda koje se svode na pravo svojine i mogućnosti izbora (pošto je pojedinac ekonomski slobodan samo ako je njegova zakonito stečena svojina zašticena i ako je slobodan da svoju imovinu koristi, razmenjuje i otuđuje bez narušavanja istih ili sličnih prava drugih lica). Za procenu ekonomskih sloboda važno je sagledati i načine kojima vlade ograničavaju i limitiraju ekonomsku slobodu, kao što su: (1) novac i inflacija, (2) vladino poslovanje i uredbe, (3) zahvatanja i diskriminatorsko oporezivanje, i (4) međunarodna razmena.

UČEŠĆE JAVNE POTROŠNJE, JAVNOG DUGA IZVOZA U % OD BNP

Novi Zeland*	7,2	38,2	15,3	11,3	31,0	21,2	78,9
SAD***	7,7	33,5	15,3	3,5	37,7	9,9	43,9
VelikaBritanija**	7,2	43,4	18,1	3,6	45,4	21,8	83,3
Čile*	6,7	2,6	-	24,9	49,0	23,4	72,3
Kanada***	6,4	25,8	21,5	4,8	64,2	27,5	72,2
Nemačka***	6,4	49,0	16.2	3,6	37,9	16,6	71,8
Singapur***	6,3	19,7		5,1	4,6	139,4	57,9
Češka*	5,3	41,7	47,2	22,0	27,5	41.2	84,7
Italija*	5,3	53,9	18,1	3,6	121,0	15,3	77,5
Švedska*	5,3	68,8	33,2	3,6	23,4	26,0	78,0

Francuska**	5,2	54 9	24,4	3,6	32,5	15,6	73,9
Južna Afrika* *	5,1	32,6		17,2	14,8	17,8	57,1
Japan*	5,0	35.8	8,4	1,7	9,2	5,2	72,0
Meksiko*	4,9		31,8	33,7	35,5	21,5	50,0
JužnaKoreja*	4,6	17,1		8,3	14,4	25,5	40,9
Poljska*	4,2		40,2	38,0	52,7	19,5	80,3
Brazil*	3,9	25,6		27.0	24,0	5,3	66.7
Indija*	3,2	16,9		32,4	37,3	10,2	21,7
Rusija*	2,9		49,0		31,5	13,2	66.7
Kina*	1,9	9,2		-	21,4	19,9	60,0

Legenda: * (jedna zvezdica), označava liberalniji stepen promene,
** (dve zvezdice), označavaju neznatno liberalniji stepen promene, i
* * * (tri zvezdice), označavaju da nema promena
Izvori: OECD, EBRD, WTO, EU

Prvi način implicira valjan odgovor na pitanje da li vlada štiti novac kao izvor vrednosti i kao sredstvo razmene. Ovaj način ograničavanja slobode obuhvata kolebljivost inflacije, monetarni rast u odnosu na potencijalni kapacitet ekonomskog rasta i pravo građana da otvaraju bankovne račune u zemlji i inostranstvu. Drugi način inkorporira pitanje ko odlučuje o proizvodnji i potrošnji. Ovaj vid ograničenja ekonomske slobode obuhvata javnu potrošnju kao deo društvenog proizvoda, obim državno kontrolisanog sektora, kontrolu cena, slobodu ulaska na tržište i kontrolu zaduživanja. Treći način, pak, podrazumeva pitanje da li građanin zarađuje i da li može da zadrži svoju zaradu. Ovaj model ograničenja slobode obuhvata dotacije i transferne isplate kao deo društvenog proizvoda, nivo i uticaj marginalnih poreskih stopa i mogućnost regrutovanja pojedinaca vojnim pozivima. Konačno, četvrti način limitiranja i kontrole ekonomske slobode pokreće pitanje slobodne razmene roba i novca sa stranim državljanima. Ovaj vid kontrole slobode sadrži poreze na međunarodnu trgovinu, razliku između zvaničnog i crnog deviznog kursa, stvarni obim trgovine u odnosu na obim koji se može očekivati i restrikcije tokova kapitala. Ova istraživanja su, svakako, dala relativno dobre rezultate, ali je i dalje ostalo otvoreno pitanje da li visoki marginalni porezi ugrožavaju ekonomske slobode više od kolebljive inflacije, ili su oba indikatora podjednako važna za determinaciju slobode.

6. DRŽAVA, MERILA BLAGOSTANJA I SOCIJALNA GLOBALIZACIJA

Institut za nemačku privredu u Kelnu podsetio je svoj narod da su političari na dobrom putu da ukinu politiku sledećom konstatacijom: „Ako se zaduživanje i kamatna spirala budu i dalje razvijali kao dosad, državna kasa će svoje poreske prihode u 2044. godini kompletno upotrebiti za otplatu kamata na kredite.“ I, doista, u

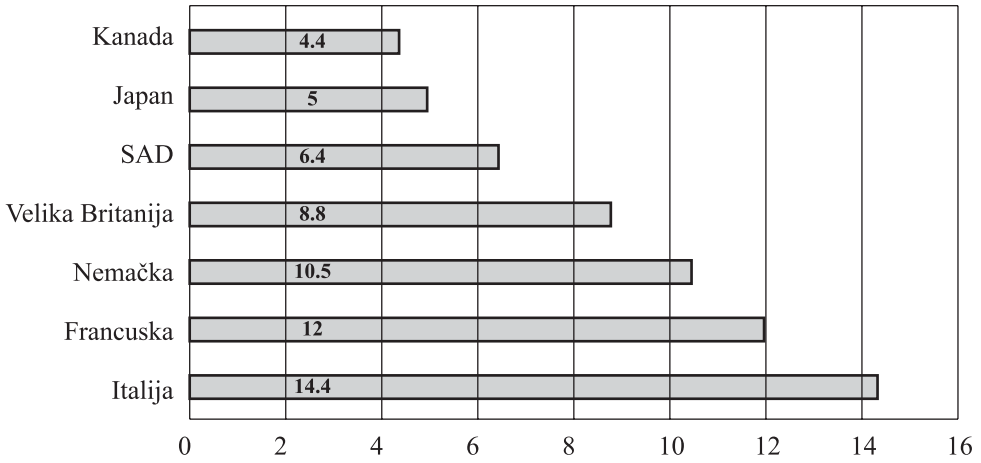
Nemačkoj preti opasnost da finansijski organi svoje prihode odmah prebace na konto poverilaca države, a da za obrazovanje, istraživanje, socijalno osiguranje, infrastrukturu, životnu okolinu, policiju, sudstvo, vojsku, kulturu i zdravstvo ne ostane ni pfening. Dugovi će, dakle, zasigurno pojesti državu. To već praktično znači da je firma zvana Nemačka zrela za stečajnog upravnika, ako je suditi po analogiji sa pravilima koja važe za privredu (firma je bankrot ako se prispele kamate duže vreme finansiraju sve većim kreditima).

Glad države za kreditima je izuzetno velika i rastuća, i to u vreme rastuće privrede i bogatih poreskih izvora. U 1995. godini su opštine, pokrajine i savezna država od domaćih i inostranih kreditora pozajmile 102 mlrd. DEM i platile gotovo 140 mlrd. DEM na ime kamate, a to znači da je iz savezne kase svaka peta marka inkasirana od poreskih obveznika otišla na kamate u 1995. godini i svaka četvrta marka u 1996. godini (pošto rupa u budžetu iznosi 60 mlrd. DEM). Tako je moderna finansijska politika made in Germany prestala da bude internacionalna priznata marka robe, jer dugovi čine 60% vrednosti proizvoda i usluga koje tokom godine Nemci proizvedu (Japan 96%, SAD 64% društvenog proizvoda). Posmatrajući neto dug jedne države (po podacima OECD), Nemačka nije više „na konju“ u odnosu na Japan i SAD. Naime, neto javni dug Nemačke iznosi čak 46% društvenog proizvoda (Japan 17%, SAD 38%). Socijalno osiguranje učinilo je svoje svuda u svetu - žale se ministri finansija, koji moraju da se „dave“ simultanim povećavanjem doprinosa i davanjima iz budžeta da bi se izbegao socijalni slom.

Zakon stalno rastuće delatnosti države mora biti slomljen ukoliko se sadašnji trendovi javnih izdataka nastave po koncepciji nadaleko čuvenog Adolfa Vagnea. Zbog toga nemački ministar finansija setno ističe: „Vagner je još pre sto godina predvideo kolaps moderne države. Kako bi savladala socijalne krize, država stalno povećava svoj budžet. Stanovništvo se navikava na državnu socijalu. Ko pokuša da je ukine, biva oboren s vlasti ili ne biva ponovo izabran. Jedini izlaz: sve novi i novi dugovi.“ I, doista, ovaj nalaz gotovo knjiški se opisuje finansijskom istorijom Nemačke, u kojoj izdaci države i socijalnog osiguranja (tzv. državna kvota) rastu u odnosu na privredni učinak (od 30% u 1960. godini na 50% u 1995. godini). Sadašnja državna kvota odslikava finansijsko stanje u kome više od 50% društvenog proizvoda kroz poreze i doprinose struji u državne ruke i socijalne kandže. To je već zaprepastilo i Kancelara kada je uzviknuo da je državna kvota dostigla nivo na kome počinje komunizam. Tako je država postala ala. Država dinosaurus jeste porođajno dete teorije Welfare State, koja se po belom svetu zadržala i do dan-danas. Međutim, poslednjih godina „rodio“ se novi talas koji je u direktnoj suprotnosti sa svetskim restriktivnim ponašanjima u sferi „države blagostanja“. Mastrihtske obaveze, naime, primoravaju članice Evropske unije da smanje kumulirane državne dugove na nivo od maksimalnih 60% društvenog proizvoda. Italija, Francuska i V. Britanija su pre Nemačke posebno naterane da se okrenu reformama za smanjivanje socijalnih troškova, u čijoj strukturi su na udaru prvo penzije.

Laburisti u Britaniji već propagiraju prelazak na privatno osiguranje sa motivacijom da država više ne može da korumpira penzionerski sloj društva. Penzije u V. Britaniji gutaju 9,5% društvenog proizvoda. U Italiji taj „vid rasipanja“ iznosi čak

14,4% društvenog proizvoda. To su preveliki državni izdaci zbog kojih budžeti zapadaju u deficite čak i onda kada, npr., svaki zaposleni Britanac plaća 15 funti svakodnevno za one koji su na državnoj kasi. I, kako rastu sredstva, tako se i broj pretendenata na njihovo trošenje još brže uvećava. I, kada se sve isplati, dobija se negativan efekat po nacionalnu ekonomiju, zahvaljujući kamatnoj socijalnoj politici koja je „nasvirala“ svoje dugove na preko 125% društvenog proizvoda (zajedno sa budžetom i javnim sektorom u Italiji). Time je, definitivno, finansijski diskreditovana ideja o državi blagostanja, koja i nije bila zamišljena da bi se sve veći deo stanovništva sladio državnim subvencijama.



Takva trendna situacija nagnala je UN da u Kopenhagenu (tokom marta 1995. godine) održe Prvi svetski samit o globalnim socijalnim problemima savremenog sveta, koji ugrožavaju mir, podižu socijalne tenzije, pogađaju razvijene i neazvijene zemlje i povećavaju broj siromašnih i nezaposlenih u svetu (penzioneri se ubijaju, siromaštvo starih u Latinskoj Americi permanentno buja, izgladnelost dece u Africi se povećava, nezaposlenost u Evropi raste, kriminal i droga pogađaju Ameriku, raspad socijalnog sistema gađa bivše socijalisitčke zemlje).

Broj ljudi u svetu, koji imaju manje od jednog dolara na dan porastao je sa 300 na 500 miliona. Oko 1,3 milijarde ljudi pogođeno je nedostatkom hrane, čiste vode za piće, neadekvatne zdravstvene zaštite i manjkavim sistemom obrazovanja. Prema podacima UN siromaštvom je pogođen svaki peti stanovnik naše planete. U SAD i EU 15% stanovništva živi ispod granice siromaštva. Od 2,8 milijardi ljudi na Zemlji koji su sposobni za rad oko 30% je nezaposleno ili nedovoljno zaposleno. Svaki 15 stanovnik Zemlje je u bekstvu: 23 miliona izbeglica i 26 miliona raseljenih. „Rešenje postojećih socijalnih problema podrazumeva pravilno određivanje odnosa ekonomske i socijalne politike. One se ne mogu posmatrati kao suprotnosti, već kao dve strane jedinstvenog procesa. Svaki rezultat u privredi ima smisla jedino ako je usmeren ka ljudima. Usklađivanje ekonomskog i socijalnog razvoja preduslov su daljeg napretka nerazvijenih regiona u svetu, ali i najrazvijenijih zemalja koje se, takođe, sreću sa specifičnim problemima.“ Krajnje je vreme da UN pruže jednu novu viziju

razvoja novog društva. „Univerzalnost prava na život zahteva jedan svet u kome se nijedno dete ne mora odreći obrazovanja, u kome nijednom čoveku nije uskraćena zdravstvena zaštita i u kome će svi ljudi moći da razvijaju svoje potencijalne sposobnosti.“[420] A to, dalje, znači da zemlje sa najvećim socijalnim problemima ne mogu više da izdvajaju veća sredstva za naoružanje i dugove nego za socijalna davanja. Naravno, tu su i reforme socijalnih zakonodavstava, kako bi socijalni izdaci postali uravnoteženi u svom rastu sa stopom rasta društvenog proizvoda. Time bi se sprečilo da socijalni izdaci postanu prepreka oporavku privrede. Reforme penzionog, zdravstvenog i socijalnog sistema na privatnoj osnovi trebalo bi konačno da eliminišu trošenje novca za kupovinu konsenzusa i socijalnog mira.

Izveštaj UN o ljudskom razvoju za 1995. godinu potvrdio je dalje širenje socijalnog jaza i osporio tezu o jednakosti u siromaštvu. Onoliko koliko su novi bogataši vukli napred, toliko su siromašni vukli nazad. Tapkanje u mestu srušilo je tačerizam čija je misija bila da nađe vrlinu u neravnopravnosti, kako bi najtalentovaniji i najugroženiji bili najbolje nagrađeni na opšte dobro svih. To je izazvalo Majkla Bruna da konstatuje da sužavanje socijalnog jaza ne samo da neposredno koristi najsiromašnijima, nego i svim građanima kroz više stope rasta. Bogatstvo je, ipak, „opasno“ nejednako raspoređeno. Današnjih 447 dolarskih milijardera (koliko ih ima u svetu) raspolaže gotovo istim bogatstvom kao siromašnija polovina stanovnika naše planete. Ova šačica belosvetskih bogataša ima isto koliko i tri milijarde siromašnih. Po zemljama, njihov raspored je sledeći: SAD 149, Nemačka 51, Japan 41, Francuska 14 i Britanija 6 milijardera. U Latinskoj Americi „uživa“ 39 milijardera, a u Africi svega dva milijardera. Tajland, J. Koreja, Malezija i Indonezija imaju zajedno 82 dolarska milijardera. Na personalnim listama bogataša prvi je Vilijam Henri Gejts, koji raspolaže imovinom vrednom 18 mlrd. dolara, što je više nego ukupan nacionalni dohodak Sirije. Gejtsa slede američki berzanski špekulant Voren Bafet sa 15,3 mlrd. dolara i direktor švajcarske farmaceutske firme Roš sa 13,1 mlrd. dolara. Bafet raspolaže imovinom većom od nacionalnog dohotka Ekvadora, dok Roš raspolaže bogatstvom većim od nacionalnog dohotka Urugvaja.

Reforme u državama blagostanja, socijalnim tržinim privredama i ekonomijama u tranziciji imaju za cilj da se smanje izdaci za socijalnu zaštitu i da se razbije socijalna briga države, koja je neefikasna, preterana i skupa. Zato su i reforme na sve strane. „Jednostavno, država blagostanja ili bilo kako je nazvali, u samom svom biću nosi seme krize. Prema najglasnijim zagovornicima proterivanja države iz sfere socijalne zaštite, ljudi postaju zavisni od države, skrivene iza eufemizma ’društvo’ za sve i svašta. Država, da bi ’zaštitila’ građane i ispunila njihove sve veće zahteve, postaje preskupa i sve više sredstava uzima za poreze. Što su porezi veći to je i veći broj Ijudi kojima država mora pomagati, jer su im prihodi mali. Tako se država lako i neosetno nađe u začaranom krugu „uzeti-pomoći-uzeti još više“.

[420] Ekonomska politika, br. 2.240, od 13. marta 1995, str. 50.

IZDACI ZA ZDRAVSTVO U % OD BDP ZA 1972, 1982 11992. GODINU

Zemlja	1972	1982	1992	% promena 1982/1972	% promena 1992/1982
Sedamnaest zemalja					
Australija	5,8	7,7	8,8	+31	+ 14
Austrija	5,4	8,0	8,8	+48	+ 10
Kanada	7,2	8,4	10,1	+ 17	+20
Danska	6,3	6,8	6,5	+8	-3
Finska	6,0	6,8	9,4	+ 13	+38
Grčka	3,9	4,4	5,4	+13	+23
Island	5,7	6,9	8,5	+21	+23
Italija	5,9	6,9	8,5	+ 17	+23
Japan	4,8	6,8	6,9	+42	+3
Luksemburg	4,6	6,9	7,4	+50	+7
Novi Zeland	5,3	6,9	7,7	+30	+ 12
Norveška	5,9	6,8	8,3	+ 15	+ 18
Portugalija	4,1	6,3	6,0*	+24	-5*
Švedska	7,5	9,6	7,9	+28	-18
Švajcarska	5,5	7,5	9 3**	+36	**
Turska	nd	3,6	4,1	nd	+ 14
SAD	7,6	10,3	14,0	+36	+36
Sedam zemalja***					
Belgija	4,3	7,4	8,2	+65	+ 11
Francuska	6,2	8,0	9,4	+29	+ 17
Nemačka	6,5	8,6	8,7	+32	+ 1
Irska	6,7	8,4	7,1	+25	-15
Holandija	6,7	8,4	8,6	+25	+2
Španija	4,4	6,0	7,0	+36	+23
V. Britanija	4,7	5,9	7,1	+26	+20

* Druge procene, prividno pokazuju da cene za 1992. godinu mogu biti i veće,

** Cifre za Švajcarsku date prema novom sistemu iz 1985.; nema, dakle, nikakvih veza između dve serije,

*** Predmet studija OECD(1992)

Izvor: OECD 1992, Reforma sistema zdravstva, preliminarne procene 1992.

Jedna od evropskih ekonomija koja se suočila sa problemom visokih socijalnih troškova i koja je preduzela reforme (izgleda usupešne) bila je Švedska - idealna država socijaldeokrata, san (bivših) komunista koji su obećavali „život kao u Švedskoj“. Zašto je Švedska preduzela reforme? Jer je bilo mnogo, mnogo bolnije i za

državu, privredu i građane ne preduzeti ništa nego početi reforme i smanjivati socijalna izdavanja. Krajem osamdesetih, ta država blagostanja trošila je više od 70% bruto domaćeg proizvoda na javne rashode. Porezi su dostizali 55% BDP i ugrožavali su privredni rast, a problem je postao vidljiv čime je došlo do recesije.

REALNI BDP PO STANOVNIKU, IZDACI ZA ZDRAVSTVO
U PROCENTU OD BDP I DEO JAVNIH IZDATAKA ZA ZDRAVSTVO

Zemlja	BDP po stanovniku* (u 000 $)	Izdaci za zdravstvo u % od BDP	Javni izdaci za zdravstvo u % od totala
Sedamnaest zemalja			
SAD	23,2	14,0	45,7
Švajcarska	22.3	9.3	67.9
Luksemburg	21.8	7.4	91.4**
Japan	19.7	7.0	71.2
Kanada	19.1	10.8	72.7
Austrija	18.1	8.8	65.2
Danska	17.8	6.6	82.0
Norveška	17.6	8.0	94.8
Italija	17.5	8.5	75.2
Island	17.1	8.0	85.2
Australija	16.8	7.9	67.6
Švedska	16.7	7.9	85.2
Finska	14,5	9,4	79,3
Novi Zeland	14,4	7,7	79,0
Portugalija	9,8	6,0	69,8
Grčka	6,3	5,4	76,1
Turska	3,7	4,1	65,7**
Sedam zemalja***			
Nemačka	20,4	8,7	71,5
Francuska	18,6	9,4	74,8
Belgija	18,2	7,9	88,9
Holandija	17,0	8,6	76,6
Velika Britanija	16,3	7,1	84,4
Španija	12.9	7.5	80.5

Vidi: OECD (1992) Reforma sistema zdravstva
1991. i EKO-ZDRAVSTVO, OECD 1993.

Većina Šveđana je postala zavisna od države blagostanja - na ovaj ili onaj način kao službenici u javnom sektoru, kao penzioneri, nezaposleni, korisnici porodiljskog odsustva, bolesni. Na svakog ko je zavisio od tržišta u 1994. godini dolazilo je 1,8 građana čiji je život delom ili u potpunosti zavisio od poreskog finansiranja. U Nemačkoj, koja ovih dana razmatra prve reforme svoje „socijalne“ države, i Britaniji,

taj odnos je približno 1:1. U SAD na svaku osobu zavisnu od tržišta dolazi „samo 0,76 građanina koji zavisi od države.“[421]

Ogromni socijalni izdaci vodili su povećanju budžetskog deficita i, na toj osnovi, povećanju kamatnih stopa, povećanju niskoproduktivne zaposlenosti, povećanju nadoknade za nezaposlenost i za „bolesna“ bolovanja, kao i povećanju zavisnosti građana od države. Pojedinci su to maksimalno koristili, nastojeći da izvuku maksimum novca iz državne blagajne. Zbog toga, Švedska od 1992. godine traga za novim rešenjima: socijalni sistem prošao je kroz tri reformska zahvata. „Prvo je penzioni sistem izmenjen, kako bi bar minimalno bio finansiran iz sopstvenih fondova, što je smanjilo poreske izdatke u budućnosti. Uvedena je participacija u zdravstvu i pri pružanju dragih socijalnih usluga. Nadoknade za nezaposlenost i tokom bolovanja su smanjene na 75 odsto od plate. Nadokande za bolovanje su još dodatno umanjene tako što se prvi dan bolovanja ne plaća. Poslodavci snose troškove bolovanja za prve četiri nedelje odsustvovanja, što ih je podstaklo da preduzmu korake za smanjivanje odsustva sa posla.

Reforme su dale neke trenutne rezultate. Deficit javnih rashoda sa 13 odsto od BDP u 1993. godini je nestao u 1997. godini, jer sujavni prihodi i rashodi bili uravnoteženi. Promene u sistemu bolesničke zaštite delovale su kao čudo na zdravlje nacije. U 1996. godini odsustva sa posla zbog bolesti smanjila su se samo na 13 dana godišnje. Porodična štednja se povećala na sedam odsto raspoloživog. Švedsko iskustvo pokazuje da kada se reforme počnu primenjivati rezultati postaju vidljivi u veoma kratkom vremenu. Ne samo da se stanje budžeta poboljšava, nego i pojedinci veoma brzo menjaju svoje ponašanje i prilagođavaju ga novim okolnostima. Švedska vlada smatra da su potrebne i nove mere kako bi se sistem javne potrošnj e održao u privhatljivim granicama izdvajanja. Njen program predviđa četiri takve mere. Prva od takvih mera trebalo bi da bude dalje pooštravanje kriterijuma za socijalna davanja, kako bi se smanjile zloupotrebe. Druga bi bila uspostavljanje čvršćeg odnosa između obima socijalnih davanja sa mogućnostima njihovog finansiranja. Treba napustiti opšte oporezivanje kao osnovni način finansiranja ovih potreba i preći na sistem zasnovan na osiguranju ili na plaćanju dela socijalnih usluga. Treća je da građani moraju postati svesni da država ne može preuzeti na sebe sve rizike koje im život može doneti, moraju ponovo postati odgovorni za sopstveno osiguranje i dobrobit. Četvrta je da gradane treba ohrabriti da planiraju sopstvenu budućnost, a to znači da se sistem ne može menjati zbog ekonomskih, demografskih ili političkih razloga. Idealno bi bilo da se sistem socijalne zaštite u potpunosti odeli od budžeta kroz delimičnu ili potpunu privatizaciju. Međutim, kako je švedska privreda u usponu, ponovo se čuju glasovi da se treba vratiti ’tradicionalnim švedskim politikama’. Stoga su socijalna davanja ponovo u porastu. Iskušenje da se napuste putevi reformi uvek je veliko čim se otklone akutni problemi. Za Švedsku je od velikog značaja da se ne napuste započete reforme. To je važno i za one koji tek biraju puteve reformi - Nemačku, Francusku, Italiju i celu Evropu.“[422]

---

[421] Ekonomska politika, br. 2344 od 10. marta 1997., str. 33
[422] Ibidem, str. 33-34

TREĆI DEO

EKONOMIJA JAVNIH PRIHODA

Susreli se nauka, novac i čast.

Na rastanku nauka reče:
ko me želi, ja sam na univerzitetu.

Novac reče:
ko me traži, naći će me u banci.

Čast ćuti.
Na pitanje gde se može naći, reče:
ko me izgubi, nikada više ne može me naći.

Finansijska nauka obuhvata principe
prema kojima se državni prihodi
mogu ubirati na najkorisniji način.

J. fon Zonenfels

Novac pretvara vjernost u nevjernost,
ljubav u mržnju, mržnju u ljubav,
vrlinu u porok, porok u vrlinu,
slugu u gospodara, gospodara u slugu,
glupost u razumnost, razumnost u glupost.

Ma

Glava I
TEORIJA I POLITIKA JAVNIH PRIHODA

1. PRIRODA JAVNIH PRIHODA I NJIHOVA KLASIFIKACIJA

Nastanak državnih, javnih, društvenih prihoda, po pravilu vezuje se za nastanak države i njenih finansija, odnosno, imajući u vidu našu zemlju, za pojam društveno-političkih kolektiviteta i njihovih funkcija u domenu opšte i zajedničke potrošnje. Društveni prihodi, u suštini, predstavljaju finansijska sredstva za finansiranje opštedruštvenih i zajedničkih potreba i, pošto se društveni prihodi javljaju u novčanom obliku, to je i njihova priroda novčana, odnosno monetarna. Sfera delovanja društvenih prihoda je sfera preraspodele nacionalnog dohotka, posredstvom koje, na indirektan način društveni prihodi deluju i na ostale sfere društvene reprodukcije, tj. na proizvodnju, razmenu i potrošnju. Društveno-politički kolektiviteti mobilišu društvene prihode na bazi finansijskog suvereniteta, a ne na bazi delovanja tržišnih i ekonomskih zakona. Društvenim prihodima društveni kolektiviteti i društveni fondovi, ostvaruju brojne socijalne i ekonomske funkcije, posebno u društvenoj reprodukciji (redistribucija nacionalnog dohotka, alokacija privrednih resursa, stabilizacija nivoa cena i zaposlenosti, i globalni, strukturni i regionalni razvoj), pored već poznate finansijske funkcije (zadovoljenje opštedruštvenih i zajedničkih potreba). U tome se i ispoljava društveno-ekonomska i socijalna sadržina društvenih prihoda.

U finansijskoj literaturi i praksi poznati su sledeći oblici (vrste) društvenih prihoda: (1) pokloni, (2) prihodi iz javne (državne, nacionalizovane) imovine, (3) porezi, (4) doprinosi, (5) takse, (6) parafiskaliteti, (7) javni dug (ili državni zajam), (8) sredstva trezora i (9) nova emisija novca. U tom smislu, fiskalni prihodi su deo, podsistema, društvenih prihoda. U fiskalne prihode obično svrstavamo: (1) poreze, (2) dopirinose, (3) parafiskalitete i (4) takse. Međutim, u našoj finansijskoj teoriji i praksi, društveni prihodi sastoje se od poreza, doprinosa, taksa, parafiskaliteta, društvenih zajmova, samodoprinosa i nove emisije novca; dok strukturu fiskalnih prihoda čine porezi, doprinosi, parafiskaliteti i takse. Pri datome, (1) porezi (porez iz dohotka firme, porezi iz ličnih dohodaka radnika, radnih ljudi i građana, porezi na imovinu, porezi na prihode od imovine, porez na promet i carine) su osnovni izvor sredstava za finansiranja opštedruštvenih potreba u okviru društveno-političkih kolektiviteta DPK, (2) doprinosi (doprinosi iz dohotka preduzeća i doprinosi iz ličnih dohodaka radnika, radnih ljudi i građana) su osnovni izvor sredstava za finansiranje zajedničkih potreba u okviru fondova društvenih delatnosti i (3) parafiskaliteti (obavezni zajmovi, namenski doprinosi, naknade i drugi prihodi) su izvor sredstava za finansiranje zajedničkih potreba u okviru fondova u materijalnoj sferi društvene reprodukcije.

Finansijska sredstva za zadovoljavanje opštedruštvenih i zajedničkih potreba u nas imaju društveni karakter. Društveni karakter resursa opšte i zajedničke potrošnje proizilazi iz prirode društveno-ekonomskih odnosa, državne i private svojine nad sredstvima za proizvodnju i tržišnih rezultata rada. Stoga se sredstva za finansiranje preko društveno-političkih kolektiviteta budžeta i javnih fondova nazivaju javnim prihodima namenjenim za opštu i zajedničku potrošnju. Prema tome, društvene, odnosno javne prihode možemo podeliti u dve skupine: (1) skupina društvenih prihoda koji služe za zadovoljenje opštedruštvenih potreba u društveno-političkim zajednicama posredstvom budžetskih i fondovskih finansijskih institucija i (2) skupina društvenih prihoda koji služe za zadovoljenje zajedničkih potreba posredstvom fondova socijalnog osiguranja, kao vanbudžetskih finansijskih institucija.

U finansijskoj literaturi postoje brojne klasifikacije društvenih prihoda, koje se međusobno razlikuju sa stanovišta kriterijuma sistematizovanja prihoda. U tom smislu navodimo sledeće klasifikacije, odnosno sistematizacije društvenih prihoda[423]: (1) redovni i vanredni prihod, (2) originerni i izvedeni prihodi, (3) javno-pravni i privatno-pravni prihodi, (4) prihodi od privrede i od stanovništva, itd.

Podela društvenih prihoda na redovne i vanredne bazira se na kriterijumu namena. Redovni prihodi javljaju se iz godine u godinu i redovno se naplaćuju iz redovnih izvora koji se neprekidno obnavljaju i reprodukuju. Za razliku od redovnih, vanredni prihodi javljaju se povremeno i neredovno, i služe za pokriće vanrednih rashoda. U našem sistemu društvenih prihoda redovni prihodi su porezi i takse za opštu potrošnju, doprinosi za zajedničku potrošnju i parafiskaliteti za fondovsku potrošnju, dok su vanredni prihodi javni zajmovi i nova emisija novca.

Originerni (izvorni) prihodi predstavljaju prihode koji potiču iz ekonomske aktivnosti države (kakav je slučaj u mnogim zapadnim kapitalističkim zemljama) ili po osnovu neposrednog pružanja usluga sektoru preduzeća i stanovništva od strane društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova (kakav je slučaj u nas). Nasuprot tome, izvedeni ili derivatni prihodi predstavljaju prihode DPK i fondova koji se mobilišu porezima i doprinosima preduzeća, radnih zajednica, radnika, radnih ljudi i građana. Javnopravni prihodi predstavljaju prihode, koje država, odnosno DPK, ostvaruje na osnovu fiskalnog suvereniteta, kao što su porezi i doprinosi. Privatnopravni prihodi su, zapravo, prihodi koji, u mnogim savremenim državama, potiču iz imovine nacionalizovanih preduzeća i iz sličnih sopstvenih izvora sredstava. Najzad, prihodi iz privrede predstavljaju prihode koji potiču iz udružene privrede (kao što su porezi i doprinosi iz dohotka preduzeća), dok prihodi od stanovništva predstavljaju prihode koji se ostvaruju po osnovu ličnih primanja, imovine i prihoda od imovine.

2. ELEMENTI JAVNIH PRIHODA: FISKALNA TEHNIKA

Fiskalnu tehniku možemo posmatrati u širem i užem smislu. U širem smislu, fiskalna tehnika obuhvata uvođenje fiskalnih prihoda (npr. poreza i doprinosa), elemente ili parametre fiskalnih prihoda (obveznik, osnovica i stopa) i naplaćivanje

[423]Opširnije: Dr Božidar Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983.

fiskalnih prihoda. U užem smislu, fiskalna tehnika svodi se na utvrđivanje obveznika, osnovica i stopa poreza i doprinosa. U suštini, fiskalna tehnika u užem smislu svodi se na tzv. fiskalnu terminologiju (ili činioce fiskalnog procesa), odnosno na elemente poreza i doprinosa[424]. U tom smislu, činioce fiskalnog procesa delimo na lične i materijalne činioce. Lični činioci su: (1) fiskalni subjekt, (2) fiskalni platac i (3) fiskalni destinater. Fiskalni subjekt može biti aktivan i pasivan subjekt. Aktivni fiskalni subjekt je društveno-politička zajednica (DPK) i (u izvesnom smislu) samoupravni društveni fond, koje, na bazi svojih ustavnih ovlašćenja i zakonskih prerogativa (tj. finasijskog suvereniteta), propisuju, uvode ili ukidaju poreze ili u kojima se donose odgovarajuće odluke o zavođenju doprinosa. Pasivni fiskalni subjekt je, nasuprot tome, fizičko ili pravno lice koje je dužno da plati porez, odnosno doprinos. U biti, pasivni fiskalni subjekt je fiskalni obveznik, tj. obveznik poreza i doprinosa. Za razliku od fiskalnog obveznika, fiskalni platac je fizičko ili pravno lice koje je dužno da plati porez, odnosno doprinos. U biti, pasivni fiskalni subjekt je fiskalni obveznik, tj. obveznik poreza i doprinosa. Za razliku od fiskalnog obveznika, fiskalni platilac je fizičko ili pravno lice koje je na bazi zakona dužno da plati porez ili doprinos, ali ne i ekonomski da podnese ove obaveze. Konačno, fiskalni destinater je fizičko ili pravno lice koje u krajnjoj instanci snosi (plaća) fiskalni teret, odnosno porez ili doprinos.

U našoj pozitivnoj praksi, funkcije fiskalnog obveznika, fiskalnog platioca i fiskalnog destinatera mogu biti sjedinjene i razjedinjene. Kod poreza iz ličnog dohotka od poljoprivredne delatnosti, poljoprivrednik ili zemljoradnik, odnosno vlasnik ili plodouživalac zemljišta, istovremeno je i poreski obveznik i poreski platilac i poreski destinater. Međutim, kod poreza na promet, obveznik je trgovinska organizacija, poreski platilac-trgovina na malo, a poreski destinater krajnji potrošač, odnosno kupac. Dakle, kod neposrednih fiskaliteta, porezi i doprinosi iz dohotka preduzeća, i porezi i doprinosi iz ličnih dohodaka radnika, radnih ljudi i građana, fiskalnog platioca i fiskalnog destinatera sjedinjuju se kod fizičkog ili pravnog lica, dok se kod posrednih fiskaliteta (porez na promet i carine) navedene funkcije razjedinjuju, usled prevaljivanja poreza, odnosno uračunavanja poreza u prodajnu cenu roba i usluga.

U materijalne činioce fiskalnog procesa svrstavamo: (1) fiskalni izvor, (2) fiskalni objekt, (3) fiskalnu sposobnost, (4) fiskalnu osnovicu, (5) fiskalni katastar, (6) fiskalnu stopu i dr.

Fiskalni izvor predstavlja skup materijalnih sredstava i dobara iz kojih se plaća porez ili doprinos. U stvari, fiskalni izvor svodi se na dohodak, prihod i imovinu, odnosno na višak rada, a ređe na imovinu iz kojih se plaćaju porezi i doprinosi.

Fiskalni objekt predstavlja fiskalni predmet, kao ekonomsku činjenicu, za koju je vezana fiskalna obaveza. Npr. kod poreza na promet, poreski objekt je proizvod ili usluga, a poreski izvor je dohodak ili prihod obveznika. ili, drugi primer, kod poreza na zgrade, poreski izvor je imovina, a poreski objekt je zgrada.

Fiskalna, odnosno poreska sposobnost predstavlja ekonomsku snagu fiskalnog, odnosno poreskog obveznika prema kojoj se utvrđuje fiskalna, odnosno poreska

[424]Dr A. Perić, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1979, str. 247–254; Dr M. Mateijić, Finansije, Zavod za obrazovanje administrativnih kadrova Sr Srbije, Beograd, 1978, str. 73–921 Dr B. Jelčić, Financije u teoriji i praksi, SNL, Zagreb, 1979, str. 63–69.

obaveza. Poreska sposobnost, po pravilu, izražava se nivoom potrošnje, visinom dohotka, veličinom imovine i sl. Poreski obveznik koji ima viši nivo potrošnje, dohotka ili imovine, kao izraz poreske sposobnosti, treba da snosi veći poreski teret (tzv. vertikalna pravednost oporezivanja), dok poreske obveznike sa istim nivoom potrošnje, dohotka ili imovine treba jednako oporezovati, shodno pravilu „jednake treba jednako teretiti“, (tj. horizontalna pravednost oporezivanja).

Fiskalna osnovica je konkretizovan poreski objekt ili predmet po kvalitetu i kvantitetu, odnosno poreska baza ili osnova za utvrđivanje i obračunavanje poreskog tereta. U našem poreskom sistemu postoje brojne poreske osnovice: (1) dohodak je poreska osnovica kod poreza iz dohotka preduzeća; (2) lični dohodak je poreska osnovica kod poreza iz ličnog dohotka radnika; (3) katastarski prihod je poreska osnovica kod poreza iz ličnog dohotka od poljoprivredne delatnosti; (4) ukupan prihod je poreska osnovica kod poreza na ukupan prihod građana; (5) dobit je poreska osnovica kod poreza na dobit stranih lica; (6) promet (odnosno prodajna cena proizvoda) je osnovica kod poreza na promet; (7) imovina je osnovica kod poreza na zgrade; (8) prometna vrednost je poreska osnovica kod poreza na promet nepokretnosti i prava, itd.

Poreski katastar predstavlja sređen pregled sistematski utvrdenih činjenica koje su bitne za opredeljenje ekonomske snage poreskog obveznika. Pošto se poreski katastar upotrebljava u poljoprivredi, to je za utvrđivanje katastarskog prihoda, odnosno dohotka bitan sledeći skup elemenata: površina zemljišta, bonitet zemljišta, vrsta kulture koja se gaji na tom zemljištu, način obrade zemljišta, blizina tržišta i gradskih aglomeracija, izrađena infrastruktura i troškovi poljoprivredne proizvodnje. Na bazi ovih veličina izračunava se prosečan prihod, odnosno dohodak, koji služi kao osnovica za razrez poreza iz ličnog dohotka od poljoprivrednih delatnosti.

Fiskalna stopa je procentualni deo fiskalne osnovice koji fiskalni obveznik izdvaja i plaća na ime poreza ili doprinosa. Fiskalna stopa, u stvari, izražava odnos u procentu između fiskalne osnovice i fiskalnog duga, odnosno tereta po osnovu poreza i/ili doprinosa. Stope mogu biti varijabilne i u fiksnom iznosu. U našoj finansijskoj praksi egzistiraju progresivne, proporcionalne i diferencijalne proporcionalne stope, kao i tzv. stepenasta progresija. Progresivne stope (tzv. metod progresije ili metod progresivnog zahvatanja, odnosno opterećenja) rastu s porastom fiskalne osnovice, dok se proporcionalne poreske stope ne menjaju sa promenom poreske osnovice. Diferencirane proporcionalne poreske stope predstavljaju stope koje se razlikuju po delatnostima, granama i grupacijama. Najzad, stepenasta progresija predstavlja oblik progresivnih poreskih stopa koje se primenjuju na odredjene raspone u poreskoj osnovici koje se povećavaju porastom raspona poreske osnovice.

3. POJAM POREZA I OPRAVDANJE OPOREZIVANJA

A. Porezi jesu osnovni finansijski institut savremene države i njenih paradržavnih entiteta za prikupljanje fiskalnih prihoda, pokriće budžetskih javnih rashoda i zadovoljenje javnih potreba. Porezi, kao takvi, su istorijska kategorija klasnog

karaktera, čije su se mesto, uloga i značaj u finansijskoj i ekonomskoj nauci menjali u zavisnosti od razvoja društveno-ekonomskih formacija. U svojoj istorijskoj genezi, porezi su dobijali brojne društvene, ekonomske, političke, socijalne i finansijske funkcije, u zavisnosti od dostignutog stepena razvoja materijalnih, proizvodnih snaga i produkcionih odnosa. Iz tih razloga, porezi se i različito definišu. Stoga, u finansijskoj literaturi[425] egzistiraju brojna poimanja sadržine poreza, kao finansijskog instituta: (1) porez je deo imovine što ga svaki državljanin daje da mu drugi deo bude siguran ili da ga mirnije uživa (Montesquieu); (2) porez je prisilan prinos iz imovine osobe ili skupine osoba za usluge javne vlasti (C. F. Bastable); (3) porezi su naknada za zaštitu koju država pruža svojim građanima (S. Pufendorf); (4) porez predstavlja učešće svakog građanina u državnim teretima svih vrsta na bazi nacionalne solidarnosti (K. L. Beaulieu); (5) porez je cena koju građanin plaća državi da bi nadoknadio svoj deo u koštanju javnih usluga koje će trošiti (De Viti de Marco); (6) porez je doprinos građanina za pokriće tereta javne vlasti u okviru određene ekonomske i socijalne politike (F. Baudhuin); (7) porezi su naturalna ili novčana davanja koja vlast, po svom pravu gospodarstva, traži od osoba nad kojima može osnažiti svoje gospodstvo (W. Lotz); (8) porezi su prisilna davanja koja javno-pravna tela ubiraju od privrednih subjekata, a da za to ne daju neposrednu protivčinidbu (W. Gerloff); (9) porez je davanje u novcu koje država ubira od pojedinaca na osnovu svog suvereniteta, bez direktne protivnaknade, a u svrhu pokrivanja javnih tereta (G. Jèze); (10) porez je novčano davanje fizičkih i pravnih lica, kao i eventualno javnih preduzeća, prema njihovoj poreskoj sposobnosti, koje ubire javna vlast na osnovu svog suvereniteta i za koje ne daje protivnadoknadu, a sa ciljem da se pokriju javni tereti države i ostalih teritorijalnih tela države, odnosno u svrhu intervencije javne vlasti (L. Mehl); (11) porez je prisilno davanje bez prava na zahtev za protivnaknadu (G. Schölders); (12) porezi su prisilni prihodi javnopravnog tela za koje javnopravna tela ne daju nikakvu posebnu protivuslugu poreskim obveznicima (H. Golms); (13) plaćanje poreza javlja se kao izvršenje nacionalne dužnosti koja je u tome da svaki pojedinac, u granicama svojih sredstava, podnosi svoj deo u rashodima društvene zajednice (H. Laufenburger); (14) porezi su obavezna, a po formi nepovratna novčana davanja koja uplaćuju kolhozi, zadružna preduzeća, društvene organizacije i građani u državni budžet u iznosu i u rokovima propisanim zakonom (E. A. Rovinski) i (15) porez je finansijski instrument pomoću koga država i niže društveno-političke zajednice izdvajaju deo nacionalnog dohotka za finansiranje svojih potreba i zadataka i ostvarenje različitih političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih ciljeva (prof. dr M. Petrović).

Analiza ovih definicija pokazuje da među njima postoje i sličnosti i razlike, a rezultat su sličnog ili različitog poimanja sadržine poreza i njihovog distanciranja od ostalih finansljskih instituta (kao što su doprinosi, parafiskaliteti, takse, javni dug). Usled toga, u finansijskoj literaturi je rasprostranjeno pravilo da se utvrde obeležja (karakteristike, osobine) poreza, kao finansijskog instituta, i da se utvrde kriterijumi

[425]Dr D. Tomljanović, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1986. god. str. 63–64. I dr B. Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo,Informator, Zagreb, 1983. god. str. 71–76.

razlikovanja poreza, kao instrumenata prikupljanja fiskalnih prihoda od drugih, gore pomenutih, oblika javnih prihoda države. U ta obeležja, kao što ćemo posebno videti, u pravilu se svrstavaju sledeće osobine[426]: porezi su obavezna davanja, porezi su prisilan prihod države, porezi su derivatni prihod države, porezi su davanja bez direktne protivnaknade, porezi su plaćanja bez neposredne protiv činidbe (protivusluge), porezi su nedestinirani prihod (tzv. neafektacija poreza), porezi su plaćanja u novcu i naturi, porezi su deo viška vrednosti, a ređe deo imovine, porezi se naplaćuju na teritorijalnom principu, porezi se ubiraju u širem javnom interesu, porezi se koriste za pokriće javnih rashoda i za zadovoljenje javnih potreba, porezi se upotrebljavaju za ostvarenje javnih funkcija države, porezi su istorijska kategorija i instrument klasne borbe, porezi su instrument ekonomske i socijalne politike.

Po Marksu, u porezima je otelovljen ekonomski izraz postojanja države s obzirom da se ekonomska bit države očituje kroz poreze. „Čitava društvena nadgradnja sadržana je u jedinstvenom semenu - u porezima[427]“, jer su porezi, po Marksu, „cena za usluge države“. Marks je stoga poreze upoređivao čak sa nadnicama radnika i isticao da kapitalistička država ne može opstati bez poreza isto onako kao što ni radnici ne mogu opstati bez nadnica. S tim u vezi, Engels je istakao: „Da bi se održala javna vlast, potrebni su doprinosi građana - porezi[428]“. Porezi i doprinosi su, Međutim, i do dan-danas zadržani kao jedini alimentator opšte i zajedničke potrošnje čak i u finansijskoj praksi samoupravnog društva u kome je institucionalizovana vantržišna razmena rada, kao samoupravni osnov sticanja dohotka u društvenim delatnostima. Doduše, u praksi je vantržišna razmena rada supstituisana doprinosima, tako da je i nadalje zadržan fiskalni mehanizam finansiranja zajedničke potrošnje poput poreskog mehanizma alimentiranja opšte potrošnje. Usled toga, porezi i doprinosi reprezentuju mehanizme otuđivanja društvenog dohotka u korist potrošnih punktova društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova, koji, na bazi fiskalnog suvereniteta, utvrđuju sredstva čak i nezavisno od materijalnih mogućnosti. „Raspolažući javnom vlašću i pravom ubiranja poreza, činovnici kao organi društva sad stoje iznad društva[429]“. Takav je slučaj i danas u svim razvijenim zemljama kapitalističkog tipa. No, u našem samoupravnom društvu, uporedo sa podruštvljavanjem društvene potrošnje, decentralizacijom opšte potrošnje i defiskalizacijom zajedničke potrošnje, porezi i doprinosi izgubili su atribut klasičnog instrumenta ubiranja prihoda društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova, budući da ih radnici udruženog rada sankcionišu preko svojih delegata u skupštinama društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova. Pored toga, organi društva koji ubiraju poreze i doprinose ne stoje iznad društva, već u skladu sa Ustavnim prerogativima i zakonskim ovlašćenjima obezbeđuju sredstva za ostvarivanje društvenih funkcija društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova, za normalno funkcionisanje društvene nadgradnje i za realizaciju ekonomskih i socijalnih ciljeva i zadataka politike i poreza i doprinosa u socijalističkoj reprodukciji. „Porezi su - veli Marks - privredna baza državne

[426]Dr B. Jelčić, op. cit., str. 76.
[427]K. Marks – F. Engels, Dela, Tom 23, Prosveta, Beograd, 1974. str. 666–667.
[428]F. Engels, Socijalizam, Istorija – teorija – praksa, BIGZ, Beograd, 1973, str. 168.
[429]Isto, str. 168.

mašinerije i ništa drugo[430]. Međutim, u savremenim fiskalnim politikama, porezi su postali relativno značajan instrument ekonomske politike za ostvarivanje brojnih vanfiskalnih (ekonomskih i socijalnih) ciljeva u reprodukciji: uravnotežavanje platežno sposobne ponude, podsticanje akumulacije i produktivnosti, razrešavanje strukturnih i regionalnih debalansa, stimulisanje izvoza, promovisanje ekonomskog rasta, itd. Prema tome, u savremenim privredama, porezi nisu samo „privredna baza državne mašinerije", već i jedan od ključnih instrumenata fiskalnih politika za ostvarivanje programiranih ciljeva u domenu alokacije privrednih resursa, nacionalnog dohotka, ekonomske i socijalne stabilizacije, i privrednog razvoja, iako u praksi oporezivanje dohotka, ličnog dohotka, potrošnje i uvoza ne doprinosi realizaciji željenih efekata. Lenjin je posebno izrekao sud po kome plaćanje poreza na dohodak u kapitalizmu, primenom progresivnog oporezivanja, stvara utisak o visokom fiskalnom opterećenju kapitala. No, poreske olakšice i oslobođenja omogućavaju bogatijim slojevima društva da im ostaje nedirnuta ekonomska snaga, s obzirom da fiskalni teret pada na leđa radničke klase. Svojevremeno su Marks i, posebno, Lenjin, isticali da teret posrednih poreza pada na leđa radničke klase upravo zbog nesocijalnog delovanja i regresivnog učinka poreza na promet. Takav je slučaj i danas kako u kapitalističkim tako i u socijalističkim ze-mljama. U našim uslovima, nesocijalan i regresivan efekat poreza na promet posebno dolazi do izražaja, budući da podjednako pogađa potrošače nezavisno od njihove kupovne moći. U tom kontekstu, porez na promet samo pojačava socijalne razlike i pored ekstra oporezivanja luksuzne robe i dopunskog oporezivanja ukupnog prihoda građana. U celini posmatrano, fiskalna komponenta (preko proporcionalnih stopa poreza i doprinosa iz ličnih dohodaka, marginalnog poreza iz ukupnog prihoda građana i neselektivnog poreza na promet) ne doprinosi suzbijanju socijalnih razlika.

Lenjin je, ipak, opredeljujući klasni karakter poreza, isticao da namena poreza zavisi od činjenice u čijim je rukama vlast - buržoazija ili proletarijat. I Marks, je u tom kontekstu, kritikovao one koji su se zalagali da porezi postanu efikasno sredstvo u rukama radničke klase radi izmene sadržine kapitalističke države, s ozbirom da porezi nisu instrument radničke klase za promenu kapitalističkih ekonomskih odnosa. To je Marks smatrao iz razloga što je ideal besklasnog društva, zapravo, država bez poreza, jer sa oduzimanjem države odumiru i porezi. U samoupravnom socijalističkom društvu, na sadašnjoj etapi razvoja društveno-ekonomskih odnosa, već se ostvaruju uslovi za odumiranje države, pa, sledstveno tome, i doprinosi u sferi zajedničke potrošnje, pogotovu sa institucionalnog stanovišta (dakle, nezavisno od trenutnih odstupanja u praksi). Razvoj zajedničke potrošnje, naime, valja posmatrati kao suštinski deo vizije izgradnje novog tipa društva i društvene nadgradnje, budući da reprezentuje komponentu uspostavljanja ravnoteže između materijalnih i nematerijalnih faktora ekonomskog razvoja. Zajednička potrošnja sadrži embrionalne oblike raspodele prema potrebama i predstavlja protivtežu socijalnih razlika kao rezultat nagradjivanja prema radu i tržišnih principa privređivanja. Zajednička potrošnja je predodređena da osigurava i potpomaže svestraniji razvoj socijalističke ličnosti i zadovoljavanje njenih autentičnih potreba, da formira nove obrasce života i humanije

[430]K. Marks – F. Engels, Izabrana dela, Tom II, Kultura, Beograd, 1950, str. 24.

odnose u sferi potrošnje, da eliminiše socijalne razlike između jednakih i regionalne razlike u životnom i društvenom standardu, i doprinese društveno-ekonomskom i socijalnom razvoju.

B. Država uvodi poreze na osnovu svog fiskalnog suvereniteta. Uvođenje poreske obaveze i plaćanje poreza, država opravdava prvenstveno egzistencijom svojih Ustavnih i zakonskih funkcija, pa, prema tome, i javnim potrebama, koje treba zadovoljavati ubiranjem poreskih prihoda. U tom sklopu, u finansijskoj[431] literaturi nikle su brojne teorije o opravdanju poreza, kao što su teorija sile, teorija ugovora, teorija cena, teorija osiguranja, teorija uživanja, teorija žrtve, teorija reprodukcije, organska teorija, teorija državnog intervencionizma (savremena građanska teorija) i socijalistička teorija.

Po teoriji sile porezi se uvode na principu jačega i potčinjenosti. Država je silom svoje vlasti nametnula poreske obaveze pokorenim narodima, podređenim nacijama, poluslobodnim pojedincima i potčinjenim saveznicima. Primenom sile na principu prava jačega i na načelu podređenog, pobeđenog, opravdavalo se oporezivanje. Na principu apsolutne vlasti vladar je uvodio poreze bez neophodne saglasnosti skupštine.

Po teoriji ugovora porez se zasnivao na pravno-ugovornoj obavezi između staleža i vladara, što znači da je oporezivanje slobodnih građana u korist države fundirano na ugovornoj obavezi. Ugovorom između predstavnika poreskih obveznika (staleška skupština) i predstavnika države (vladar) utvrđivali su se iznosi poreskih tereta za svaki stalež, ciljevi naplate poreza, način ubiranja poreza i garancije namenske upotrebe poreza.

Po teoriji cene porezi su predstavljali svojevrsnu cenu za javne usluge koje država čini poreskim obveznicima. Plaćanjem poreskih obaveza poreski obveznici su pokrivali troškove države koji su nastali pružanjem javnih usluga. Nivo troškova je opredeljivao nivo poreza. Teorija cene našla je svoje ishodište u liberalnom kapitalizmu u kome država nudi javne usluge širokom krugu poreskih obveznika koji plaćaju određenu naknadu (cenu) u vidu poreza, kao ekvivalenta za korišćenje usluga države. To je pak nagnalo Mirabeaua da ovu teoriju o opravdavanju poreza nazove teorijom cena (impôt-prix), što je kasnije poslužilo da se shvatanje poreza, kao cene za učinjene usluge države, produbi u smislu da se poreska obaveza definiše kao „zajednički dug građana i cena za pogodnosti koje im društvo stvara“. Docnije su teoriju cene razvili Montesquleu, Voltaire, Rousseau, Mil, Smith, i Ricardo, što je pomoglo A. de Viti de Marcou da definiše poreze kao monopolaku cenu koju autonomno utvrđuje država „kao privredni subjekt koji na tržistu prodaje usluge“, a Grotiusu, Hobbesu i Pufendorfu da teoriju cene povežu sa prirodnim pravom.

U sklopu teorije cene iskristalisale su se dve varijante, i to: teorija osiguranja i teorija uživanja.

---

[431]Opširnije: Dr A. Perić, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1987. god. str. 265–270. i dr B. Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983. god. str. 88–94.

Po teoriji osiguranja porezi se smatraju prijemom ili cenom koju poreski obveznici plaćaju za usluge državi, koja građanima osigurava fizički integritet i imovinu. I, pošto građani uživaju zaštitu države, oni moraju da plaćaju poreske obaveze kao premiju za osiguranje. Iznos poreza se, stoga, utvrđuje kao naknada za imovinsko i lično osiguranje, čija visina zavisi od broja izdržavanih članova domaćinstva i od veličine imovine.

Teorija uživanja za razliku od prethodne, vidi opravdanje poreza u tome što država, štiteći spoljne granice i uređujući unutrašnji poredak, omogućava i osigurava obveznicima da nesmetano uživaju svoju imovinu, i dohodak koji stiču[432]. Obveznici sa većom imovinom i većim dohotkom imali su platiti veći porez, zbog toga što im veći dohodak i veća imovina omogućavaju i veće uživanje. U celini posmatrano, teorija cene, sa svojim varijantama, opravdanje poreza bazira na pojmu protivusluge i protivčinidbe, i na principu razmene, i time pravi zbrku između poreza i taksa. Ideal ove teorije je niska poreska obaveza, pošto je porez „zlo koje se ne može izbeći" (Ricardo). Zato je Say i lansirao parolu: „Najbolji budžet je najmanji, a najbolji porez je najniži".

Po teoriji žrtve opravdavanje poreza za državu nalazi se u naraslim protivrečnostima između društvene proizvodnje i individualnog prisvajanja viška vrednosti, koje uslovljavaju socijalne napetosti i klasne sukobe. A da bi te sukobe država razrešila, ona je prinuđena da zahteva plaćanje poreza od svojih građana u obliku žrtve, nezavisno od pritivčinidbe. Time je faktički otpočela „nova igra" u napuštanju tzv. neutralnih poreza, uporedo sa napuštanjem individualističkog shvatanja države. Zastupnici ove teorije žrtve ili teorije obaveza (Mill, Ehenberg, Carver, Edgeworth i Pigou) usled zaokreta u pomeranju nove uloge države, sada menjaju svoje stavove u pogledu visine žrtve, odnosno visine poreza. Jedni se zalažu za primenu progresije, tako da poreski obveznici koji imaju više treba da plate veći iznos poreza. Drugi se zalažu za apsolutno jednaku žrtvu, odnosno da svi treba da plaćaju poreze u jednakim iznosima. Treći se pak zalažu za proporcionalno jednaku žrtvu, u smislu da svi treba da plaćaju poreze u istom procentu od svoje osnovice. Konačno, četvrti se zalažu za tzv. minimalnu žrtvu, koja polazi od granične (marginalne) koristi dohotka obveznika u čiju generalnog ujednačavanja ekonomske snage poreskih obveznika.

Po teoriji reprodukclje poreza (čiji su predstavnici L. von Stein i A. Wagner) opravdavanje poreza nalazi se u preuzetim brojnim ekonomskim i socijalnim funkcijama od strane države i u trošenju sredstava ubranih oporezivanjem za ostvarenje starih fiskalnih i novih vanfiskalnih ciljeva javne vlasti. Ubrana sredstva putem poreza treba utrošiti na izvršenje javnih funkcija države i na sprovodenja mera ekonomske i socijalne politike, koje doprinose povećanju nacionalnog dohotka ruštva i dohotka poreskih obveznika. A da bi oporezivanje pozitivno delovalo na porast ekonomske snage poreskih obveznika, valjalo je sve poreske prihode utrošiti u produktivne svrhe. Ova ulaganja trebala bi da omoguće novi porast nacionalog dohotka koji treba da odbaci veće prihode od poreza.

Po organskoj teoriji opravdanje poreza nalazi se u organskoj povezanosti građana i države a principu zajedničkog života. Po teoretičarima organske teorije (u

[432]Dr B. Jelčić, op. cit., str. 91.

prvom redu A. Schaffle) plaćanje poreza treba da omogući taj „zajednički život“, Pojedinci u društvu, stoga imaju dužnost, obavezu i interes da plaćaju porez da bi se održavala država, kao korisna društvena tvorevina.

Oporezivanje se, prema tome, javlja kao condito sine qua non za opstanak društvene zajednice oličene u državi, kao produkt zajedničkog života građana.

Po teoriji državnog intervencionizma u sklopu savremene građanske finansijske teorije, porezi se više ne posmatraju kao „nužno zlo“ nego kao instrument ekonomske i socijalne politike za ostvarivanje brojnih vanfiskalnih ciljeva države u društvenoj reprodukciji. Po ovoj teoriji, opravdanje porezivanja bazira se na potrebi neophodnog učešća države u domenu alokacije privrednih resursa, redistribucije nacionalnog dohotka, ekonomske i socijalne stabilizacije, i privrednog razvoja i rasta. Porezi se, stoga, opravdavaju kao sastavni element mehanizma državnog intervencionizma.

Konačno, po socijalističkoj teoriji opravdanje poreza nalazi svoje ishodište u planskom razvoju socijalističkog društva, privrednoj izgradnji zajednice, materijalnom, socijalnom i kulturnom progresu, odbrambenoj moći zemlje, zadovoljavanju društvenih potreba i podizanju nivoa društvenog standarda. Zato su porezi i postali elastični i efikasni instrument ekonomske politike DPK za ostvarivanje brojnih društvenih, ekonomskih, socijalnih, finansijskih, političkih, obrazovnih, zdravstvenih, demografskih i kulturnih ciljeva i zadataka socijalističkog društva. U tom kontekstu, privredna preduzeća, radni ljudi i građani plaćaju poreze u skladu sa svojim ekonomskim mogućnostima, s ciljem da doprinesu podmirenju društvenih potreba u skladu sa društvenim interesima. Prema tome, porezi se ne mogu smatrati nepotrebnim u socijalizmu, iako su se socijalisti-utopisti zalagali za ukidanje poreza. Marks je u porezima video ekonomsku bit države. Zato je i konstatovao da će tek sa odumiranjem države odumreti i porezi, jer je država bez poreza samo oreol besklasnog društva.

4. CILJEVI POREZA I DOPRINOSA

Ciljevi poreza nisu nepromenljivog već varijabilnog, promenljivog karaktera, što zavisi od mesta i uloge pojedinih poreskih oblika u poreskom sistemu. Sa genezom poreskog sistema evoluirali su i ciljevi poreza. U tom smislu, ciljeve poreza možemo podeliti na fiskalne i vanfiskalne. Fiskalni ciljevi, u suštini, svode se na obezbeđivanje finansijskih sredstava za zadovoljenje javnih potreba, dok vanfiskalni ciljevi poreza predstavljaju ostvarenje društveno-ekonomskih i socijalno-političkih zadataka poreza u društvenoj reprodukciji i svim sferama društvenog života.

Poznato je da su fiskalni ciljevi poreza dominirali u periodu srednjeg veka, a da se vanfiskalni ciljevi poreza javljaju sa prvim, razvojnim fazama kapitalizma. U nas, porezi, kao i doprinosi, koriste se za ostvarivanje brojnih društvenih, ekonomskih, socijalnih, demografskih, zdravstvenih, obrazovnih i dr. ciljeva. Politikom poreza i doprinosa mogu se na primer: (1) podsticati akumulacija i produktivnost rada, (2) ujednačavati uslovi privređivanja; uravnotežavati spoljnotrgovinski i platni bilans; (4) stimulirati globalni, regionalni i strukturni razvoj; (5) harmonizovati ponuda i

tražnja; (6) smanjiti socijalne razlike; (7) preraspodeljivati novostvorena vrednost; (8) podržavati izgradnja objekata društveno-ekonomske, kulturno-prosvetne, naučno-obrazovne i socijalno-zdravstvene infrastrukture, itd.

Ciljevi poreza i doprinosa nisu sami sebi svrha. Oni su predodređeni za ostvarivanje planiranih efekata u privredi, jer i fiskalna politika predstavlja upotrebu poreza i doprinosa (kao i javnog zaduživanja i društvenog trošenja sredstava) radi ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i finansijskih ciljeva. Pri tome, sam termin „politika“ podrazumeva skup (1) principa (načela) kojima se sprovodi fiskalna akcija usmerena na ostvarivanje konkretnih ciljeva poreza i doprinosa, (2) nosilaca te politike (tj. subjekti) koji utvrđuju date ciljeve poreza i doprinosa, (3) instrumente (sredstva) pomoću kojih se ostvaruju ciljevi i akcije, (4) mere (metodi) koji se koriste za realizaciju postavljenih ciljeva i (5) efekte kao učinke stabilizacije (ili dohotka), učinke alokacije (incidenca), učinke likvidnosti i učinke preraspodele (redistribucije).

Efekti stabilizacije ostvaruju se delovanjem poreza na finalnu potrošnju i tražnju. Naplaćivanjem poreza apsorbuje se jedan deo kupovne snage ekonomskih subjekata i smanjuje raspoloživi dohodak sektora preduzeća i stanovništva. Povećanjem poreskih stopa, restriktivno se deluje na tražnju u periodu inflacije. Obrnuto posmatrano, smanjenjem poreskih stopa, povećanjem poreskih beneficija i ukidanjem pojedinih poreza (suspenzija ili anuliranje) može se podsticati tražnja u periodu deflacije. Efekti likvidnosti ostvaruju se samim činom uplate, odnosno naplate poreza i doprinosa. Naplatom poreza i doprinosa smanjuju se raspoloživa novčana sredstva fiskalnih obveznika i finansijske pozicije ekonomskih subjekata, pa, shodno tome, i likvidnost nacionalne privrede. Efekti stabilizacije i likvidnosti, prema tome, predstavljaju globalne, odnosno makroekonomske efekte poreske politike.

Za razliku od ovih učinaka (efekata), efekti alokacije (incidenca) i redistribucije (preraspodela) čine tzv. mikroekonomske učinke poreza ili efekte strukturne prirode. U okviru efekata alokacije razlikujemo efekte supstitucije i efekte stimulacije kojima se podstiče privredi rast i promena privredne strukture. Poznato je da porezi i doprinosi u svom delovanju utiču na cene proizvodnih faktora. Naime, ukoliko se oštro fiskalno zahvataju poslovna sredstva privrede, utoliko su povoljniji uslovi za razvoj radnointenzivnih delatnosti i obratno. ili, ukoliko se oštrije zahvata potrošnja, utoliko su veće mogućnosti za porast akumulacije. U tome se, dakle, manifestuju efekti supstitucije pod dejstvom poreske politike. Nasuprot tome, efekti stimulacije ogledaju se u stimulaciji proizvodnih delatnosti, grana, grupacija, regiona i sl. Diferencirane fiskalne stope obično se koriste u politici stimulacije privrednog razvoja na taj način što se, npr., dohodak u prioritetnim sektorima niže oporezuje od dohotka u granama sa monopolskim položajem. Oslobođenjem dela dohotka koji se izdvaja za proširenu reprodukciju stimulira se akumulacija i privredni razvoj. Oslobođenjem dela dohotka koji se izdvaja za proširenu reprodukciju stimulira se akumulacija i privredni razvoj. Oslobođenjem izvoznih proizvoda od poreza na promet podstiče se razvoj izvozne privrede i njeno uklapanje u međunarodnu podelu rada. Posebnim fiskalnim beneficijama usmeravaju se investicije u delatnosti od posebnog društvenog interesa ili u područja koja se smatraju nedovoljno razvijenim. Najzad, fiskalitetima se „krešu“ socijalne razlike u rasponima između ličnih dohodaka radnika pojedinih

grana i grupacija, kao i razlike u životnom standardu između pojedinih socijalnih kategorija stanovništva.

5. KARAKTERISTIKE POREZA I DOPRINOSA

Porezi, kao istorijska kategorija, menjali su se tokom vremena, u zavisnosti od društvenih, ekonomskih, socijalnih, političkih, demografskih i dr. faktora, odnosno u zavisnosti od dostignutog stepena razvoja materijalnih proizvodnih snaga i društveno-ekonomskih (produkcionih) odnosa. No, i pored toga, porezi su manjeviše zadržali relativno klasične osobine. U tom smislu, osnovne osobine ili karakteristike poreza su sledeće. Prvo, porezi su prinudna i obavezna novčana davanja poreskih obveznika (fizičkih ili pravnih lica) određenim društveno-političkih kolektiviteta DPK i njihovim budžetima, koja se uvode na osnovu fiskalnog suvereniteta. Drugo, porezi su novčana davanja bez direktne protivnaknade. Treće, to su davanja iz viška rada, a ređe iz imovine, radi prikupljanja sredstava za finansiranje opštedruštvenih potreba, i, četvrto, porezi su instrument ekonomske i socijalne politike za ostvarivanje brojnih ciljeva tih politika u društvenoj reprodukciji i drugim oblastima društvenog života.

Za razliku od poreza, doprinosi su: (1) instrument za finansiranje zajedničkih potreba u okviru ili posredstvom samoupravnih društvenih fondova, (2) finansijski instrument koji se utvrđuje dogovorima i sporazumima, (3) osnov korišćenja određenih usluga društvenih delatnosti u domenu obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, dečje zaštite, socijalne zaštite i dr. (4) proizvod ili rezultat vantržišne razmene rada, kao osnov sticanja dohotka društvenih delatnosti i (5) izvor ostvarivanja socijalističkog principa uzajamnosti i solidarnosti.

Rečju, porezi su osnovni finansijski instrument za obezbeđivanje sredstava za finansiranje opštih društvenih potreba u okviru budžetskih finansijskih institucija na svim nivoima društveno-političkih zajednica i za ostvarivanje ekonomsko-socijalnih efekata društvene politike, dok su doprinosi osnovni finansijski instrument za obezbeđivanje sredstava zajednica i za ostvarivanje socijalističkih principa uzajamnosti i solidarnosti u domenu zajedničke potrošnje.

5.1. Razlike i sličnosti između poreza i doprinosa

U našoj finansijskoj praksi postoji razlika između poreza i doprinosa, bar sa institucionalnog stanovišta. Naime, ustavnom reformom konstituisani su kriterijumi razlikovanja doprinosa od poreza: (1) doprinosi su instrument udruživanja sredstava u samoupravnim društvenim fondovima društvenih i socijalnih delatnosti, porezi su instrument udruživanja sredstava u društveno-političkim zajednicama; (2) doprinosi su sredstva za zadovoljenje zajedničkih potreba (nauka, obrazovanje, kultura, zdravstvo, invalidsko-penzijsko osiguranje, dečja zaštita, zapošljavanje, socijalna zaštita, dečji dodatak i fizička kultura) društva u celini, porezi su sredstva za zadovoljavanje opštedruštvenih potreba (vojska, delatnost državnih organa, društveno-političke orga-

nizacije, investicije u privredi, neprivredne investicije, intervencije u privredi, dopunska sredstva za nerazvijena područja i dr.); (3) doprinosi su prihod finansijskih planova, kao finansijskih institucija fondova, porezi su prihod budžeta, kao finansijskih institucija DPK; (4) doprinosi su defiskalizovani finansijski institut i samoupravni institut namenske raspodele dohotka, porezi su klasičan fiskalni institut; (5) doprinosi su destinirani prihodi, porezi nemaju karakter destiniranih prihoda sa utvrđenim namenama; (6) doprinosi se utvrđuju i plaćaju iz dva izvora, tj. iz dohotka firme i ličnog dohotka radnika, radnih ljudi i građana, porezi od imovine i prometa, odnosno potrošnje; (7) doprinosi su ustrojeni po modelu proporcionalnog zahvatanja, porezi su organizovani po modelu proporcionalnog i progresivno fiskalnog zahvatanja i po metodu diferencirane proporcije; (8) doprinosi impliciraju ugrađivanje principa solidarnosti i uzajamnosti u procesu udruživanja sredstava, porezi impliciraju isključivo princip ekonomske sposobnosti; (9) doprinosi se utvrđuju dogovorima i sporazumima, porezi se utvrđuju zakonima i odlukama društveno-političkih zajednica; (10) doprinosi se zasnivaju na ekvivalentnoj razmeni rada i rezultata rada između korisnika i davalaca javnih usluga po dogovorenoj ceni naučnih, obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih usluga, porezi su zasnovani na ekonomskoj snazi obveznika i plaćaju se srazmerno ekonomskim sposobnostima poreskih obveznika; (11) doprinosi su instrument vantržišne razmene rada, kao samoupravni osnov sticanja dohotka u povećanju društvenog dohotka, društvene produktivnosti rada i ekonomskom i socijalnom razvoju društva uopšte, porezi su samo klasični instrument fiskalne politike za mobilizaciju prihoda za finansiranje opšte potrošnje; (12) doprinosi nisu instrument ekonomske politike za ostvarivanje ciljeva i zadataka u društvenoj reprodukciji, porezi su instrument fiskalne politike za ostvarenje alokativne, redistributivne, stabilizacione i razvojne politike i (13) doprinosi se putem cena roba i usluga ne prevaljuju na kupce, odnosno potrošače, porezi se, naročito porez na promet, prevaljuju putem cena na potrošače.

Međutim, pored ovih navedenih razlika između doprinosa i poreza u nas, valja podvući da između njih postoje i određene sličnosti, kao što su: (1) kod doprinosa, kao i kod poreza, utvrđuju se fiskalni obveznik, osnovica, stopa, olakšice i oslobođenja; (2) kod doprinosa iz ličnog dohotka, kao i kod poreza iz ličnog dohotka radnika, teret se prevaljuje na fondove organizacija udruženog rada (usled institucionalnog izostajanja metoda ličnog dohotka); (3) predestiniranost prihoda faktički je konvertovala doprinose u svojevrsne parafiskalitete, koji se približuju porezima sa svojim generalnim fiskalnim karakteristikama; (4) visinu stopa doprinosa utvrđuju, kao i kod poreza, društveno-političkih kolektiviteta DPK, a ne fondovi; (5) udruživanje sredstava putem doprinosa vrši se unapred, na pretpostavljenom radu, na zakonski sankcionisanim pravilima i na bazi rashoda institucija društvenih delatnosti, a ne na bazi programa rada i planova razvoja društvenih delatnosti, niti na bazi doprinosa društvenih delatnosti, povećanju dohotka i produktivnosti rada u materijalnoj proizvodnji, što je korak nazad - prema porezima; (6) doprinosi u uslovima nerazvijene slobodne razmene rada javljaju se kao osamostaljena kategorija fiskalne prirode[433] u finansijskom komuniciranju između korisnika društvenih usluga, što je slično pore-

[433]Dr M. Trklja, Odnosi između poreza i doprinosa, Finansije 5–6/87. str. 308–319.

zima; (7) doprinosi su postali instrument paradržavnih institucija za ostvarivanje isključivo fiskalnih funkcija u većem obimu od poreza; (8) doprinosi se, poput poreza, autonomno kreću i nezavisni su od materijalnih mogućnosti privrede i društva; (9) doprinosi su institucionalno onesposobljeni, kao porezi, za ostvarenje ekonomskih i socijalnih ciljeva ekonomske politike u društvenoj reprodukciji, i (10) doprinosima se čak stvaraju viškovi u fondovima, iako preduzeća društvenih delatnosti posluju sa gubicima.

6. KLASIFIKACIJA POREZA

U finansijskoj nauci uobičajeno je grupisanje, odnosno sistematizovanje poreza prema bitnim karakteristikama i osobinama pojedinih poreskih oblika, te su, stoga, poznate sledeće klasifikacije poreza[434]:

- subjektni i objektni,
- fundirani i nefundirani,
- sintetički i analitički,
- katastarski i tarifni,
- redovni i vanredni,
- opšti i namenski,
- neposredni i posredni porezi.

Podela poreza na subjektne (lične ili personalne) i objektne ili realne poreze, bazira se na podeli prema načinu utvrđivanja poreske sposobnosti. Pri tome, objektni porezi ne respektuju subjektne (lične) okolnosti poreskog obveznika, dok subjektni porezi uzimaju u obzir lične okolnosti poreskog obveznika radi vođenja odgovarajuće socijalne politike preko poreza, kakav je slučaj kod nas, npr. sa porezom iz ukupnih prihoda građana. Usled respektovanja ekonomskih i socijalnih momenata kod poreskog obveznika, subjektni porezi su u teoriji i praksi novijeg doba dobili prevagu nad objektivnim porezima. Pored toga, u praksi je oporezivanje po objektu i subjektu našlo svoje ishodište u grupisanju ovih poreza na prinos i na porez na ukupni dohodak.

Fundirani porezi predstavljaju poreze kojima se faktički oporezuju prihodi iz tzv. fundiranih (stalnih) izvora, kao što su imovina i kapital radi osiguranja trajnih i sigurnih prihoda države. Nefundirani porezi predstavljaju, pak, poreze od nestalnih izvora, kao što su prihodi od rada.

Sintetički i analitički porezi u suštini se svode na subjektne i objektne poreze. Sintetičkim porezima se oporezuje ukupna poreska snaga poreskog obveznika, uz uzimanje u obzir svih njegovih ekonomskih i socijalnih prilika, dok se analitičkim porezima zahvata svaki pojedinačni prihod ili imovina, nezavisno od subjektnih, ličnih okolnosti poreskog obveznika.

Katastarski i tarifni porezi, koji polaze od načina razreza poreza, u suštini se svode na razlikovanje neposrednih od posrednih poreza, čiji su tipični predstavnici (u ovom slučaju) porez iz ličnog dohotka od poljoprivredne delatnosti (čija je osnovica

[434]Dr Barbara Jelčić, Finansije u teoriji i praksi, SNL, Zagreb, 1979.

poreski katastar, odnosno katastarski prihod ili dohodak) i porez na promet (čija je osnovica maloprodajni promet robe).

Redovni i vanredni porezi razlikuju se po tome što su redovni porezi namenjeni za pokriće redovnih budžetskih rashoda i što se redovno svake godine naplaćuju, dok se vanredni porezi pojavljuju povremeno i u vanrednim okolnostima za pokriće vanrednih budžetskih rashoda.

Opšti i namenski porezi razlikuju se međusobno po tome što se kod opštih poreza namene ne utvrđuju niti su im unapred poznate, dok se kod namenskih poreza unapred utvrđuju namene, odnosno svrha naplate i upotrebe.

Na kraju, podela poreza na neposredne i posredne poreze je svakako najkarakterističnija za savremene poreske sisteme. U osnovi, neposredni i posredni porezi karakterišu pluralističku poresku strukturu savremenih fiskalnih sistema, kako razvijenih kapitalističkih zemalja, tako i socijalističkih zemalja i zemalja u razvoju. U neposredne poreze obično svrstavamo porez iz dohotka, porez iz ličnog dohotka, porez na promet i carine. Ova klasifikacija je u primeni u našoj pozitivnoj praksi. Kao osnov za razlikovanje posrednih i neposrednih poreza najčešće se uzima kriterijum da li je lice koje podnosi poreski teret toga svesno ili ne. S tim u vezi, postavlja se i pitanje prevaljivanja poreza, koje je karakteristično za posredne, ali ne i neposredne poreze. Kod posrednih poreza (npr. porez na promet), kupujući robu u kojoj je sadržan porez na promet, kupac praktično snosi poreski teret koji se na njega prevaljuje preko prodavca. Kod neposrednih poreza, poreski obveznik je određen zakonom, tako da je on ne samo svestan svoje obaveze, već mora i da sprovodi sve radnje koje iz nje proističu.

7. PREVALJIVANJE, TRANSFORMACIJA I EVAZIJA POREZA

Prevaljivanje poreza predstavlja fiskalni proces u kome poreski obveznik, putem uračunavanja poreskog tereta u prodajnu cenu, prebacuje porez u celini ili delimično na druga, odnosno treća lica. Prevaljivanje poreza karakteristično je za posredne poreze (porez na promet i carine), koji se (ukoliko postoji poreski teret) prevaljuje posredstvom odnosa ponude i potražnje, i cena. U tom smislu, pravimo razliku između vrsta (oblika) prevaljivanja i činilaca prevaljivanja.

U teoriji i praksi poznato je prevaljivanje unapred, prevaljivanje unazad i bočno prevaljivanje. Kod prevaljivanja unapred poreski obveznik uračunava poreski teret u prodajnu cenu roba i usluga. Samim činom prodaje, odnosno kupovine, porez se prevaljuje na kupca, odnosno potrošača. Prevaljivanje unazad ostvaruje se smanjenjem nadnica ili cena nabavke reprodukcionog materijala za iznos poreskog duga. Bočno prevaljivanje ostvaruje se prebacivanjem poreskog tereta u celini ili delimično sa proizvoda koji se zakonom oprezuju na proizvode koji se ne oporezuju.

Proces prevaljivanja poreza može se pratiti kroz četiri faze: perkursija, reperkusija, incidenca i difuzija. Perkusija ili impakt je prva faza prevaljivanja koja je

u vezi sa određivanjem poreskog obveznika - dakle, sa fizičkim ili pravnim licem koje je zakonski dužno da plati porez. Reperkusija je druga faza prevaljivanja koja je u vezi sa poreskim placem, tj. sa fizičkim ili pravnim licem koje je dužno da plati porez, ali ne i ekonomski da ga podnese. Incidenca je treća faza prevaljivanja koja je u vezi sa poreskim destinaterom, odnosno sa fizičkim ili pravnim licem koje u krajnjoj instanci ekonomski podnosi poreski teret. Najzad difuzija je poslednja, četvrta faza prevaljivanja poreza čiji se efekti rasprostiru na nivou čitave nacionalne privrede.

Na kraju, što se tiče činilaca prevaljivanja poreza valja konstatovati da su od ekonomskih, subjektivnih, istorijskih i dr. činilaca najvažniji ekonomski činioci, u koje ubrajamo odnos ponude i tražnje i konjunkturu. Kod odnosa ponude i tražnje od presudnog značaja za prevaljivanje poreza je njihova elastičnost ili neelastičnost. Naime, ukoliko je tražnja neelastična (kakav je slučaj kod životnih namirnica) po pravilu se tada porez prevaljuje na potrošače, odnosno kupce. Ukoliko je, pak, tražnja elastična, porezi se ne mogu prevaljivati, jer se javljaju efekti supstitucije (npr. tekstil ili obuća). Isto tako, ukoliko je ponuda neelastična (npr. sezonski poljoprivredni proizvodi) prevaljivanjem se, takođe, ne može prebaciti teret na tražnju, već na ponudu, tj. proizvođača. Obrnuta je situacija povećanjem stepena elasticiteta ponude, jer se povećavaju mogućnosti za prevaljivanje poreskog tereta na kupce i potrošače. Najzad, prevaljivanje poreza zavisi i od stanja u ekonomskom ciklusu, odnosno od konjunkture. Naime, u periodu prosperiteta, kada tražnja brže raste od ponude, povećavaju se mogućnosti prevaljivanja poreza sa prodavca na kupca, odnosno sa ponude na tražnju, jer se povećava kupovna moć potrošača. I obratno, u periodu deflacije, kada ponuda brže raste od tražnje, otežana je mogućnost prevaljivanja poreza sa proizvođača na potrošača, odnosno sa ponude na tražnju, jer opada kupovna moć potrošača.

U finansijskoj literaturi susrećemo brojne teorije o prevaljivanju poreza[435]: fiziokratska, apsolutna, teorija difuzije, agnostička teorija, eklektička teorija, socijalistička teorija.

Fiziokratska škola na čelu sa Quesnayom, Mirabeauom i Turgotom je prva prezentirala konzistentnu teoriju o prevaljivanju poreza. Po pristalicama fiziokratske teorije o prevaljivanju poreza, svi se porezi, koji neposredno ne opterećuju zemljovlasnike, imaju prevaliti na te iste zemljovlasnike, pošto se višak vrednosti stvara jedino u poljoprivredi. Prema tome, svi se porezi moraju platiti iz prihoda ostvarenog u poljoprivredi. Budući da se porez jedino može platiti iz viška vrednosti, koji se isključivo stvara u poljoprivredi, „onda se svaki porez, koji tereti druge aktivnosti u kojima se ne stvara nova vrednost nego se samo menja njen oblik, mora prevaliti i platiti iz čistog proizvoda ostvarenog u poljoprivredi.“[436]

Klasična škola političke ekonomije nije oformila sopstvenu celovitu teoriju o prevaljivanju poreza iz razloga što je razradila samo principe o prevaljivanju poreza za određene delove dohotka, koje je ponudila u vidu teorije definitivnog prevaljivanja poreza (tzv. apsolutna teorija). Naime, po Smithu i Ricardou, dohodak kapitaliste nije

[435]Dr B. Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983. god. str. 189-192.
[436]Ibidem, str. 190.

rezultat rada kapitaliste niti je dar prirode, budući da je taj dohodak deo proizvoda radnika. I, pošto delove dohotka čine renta, profit i najamnina, ističe se da samo porez koji tereti zemljišnu rentu snosi vlasnik zemljišta, dok se porezi koji opterećuju profit i najamninu ne mogu prevaljivati i plaćati iz zemljišne rente. A kada je u pitanju plaćanje poreza na rentu od kuće, valja razlikovati dva dela poreza: deo poreza koji se prevaljuje na zakupca i deo poreza koji snosi vlasnik kuće. Po Ricardu, porez na profit snosi vlasnik kapitala, a po Smitu porez na profit se prevaljuje na druga lica. Ricardo, zatim smatra da se porez na zemljišnu rentu prevaljuje sa zemljovlasnika na potrošače, dok Smit smatra da porez na zemljišnu rentu snosi zemljoradnik. Konačno, i Smit i Rikardo smatraju da se porez na najamninu prevaljuje na preduzetnike.

U okviru *teorije difuzije o prevaljivanju poreza* P. Verri, Mansfield i J. Yung su ukazali na značenje tržišnog mehanizma za prevaljivanje poreza uporedo sa njegovim širenjem, grananjem i rasprostiranjem. Tržišni mehanizam, po njima, omogućava da se poreski teret rasporedi na privredne subjekte. U tržišnoj igri svi poreski obveznici nastoje da sa sebe skinu poreski teret i da ga prevale na druga lica. Samim tim, svi su porezi prevaljivi. Poreski teret se ravnomerno raspoređuje na poreske subjekte, u zavisnosti od ekonomske snage svakog pojedinačnog obveznika. U sklopu tzv. *optimističke varijante teorije jednake difuzije* N. F. Canard je isticao da se prevaljeni porezi razlivaju kao valovi preko cele privrede i društva, pošto svi poreski obveznici teže da prevale porez na druga lica. U tom kontekstu, procesi proizvodnje i razmene u potpunosti omogućuju ravnomernu distribuciju poreza na sve slojeve u društvu. *U pesimističkoj varijanti teorije difuzije,* po Proudhonu svi se porezi prevaljuju na potrošače. Oni pretežno terete siromašne slojeve društva iz razloga što se predominantan deo ekonomske snage siromašnih troši i što se u povećanoj ceni roba i usluga već ukalkulisao prevaljeni porez u formi veće naknade za učinjenu uslugu od strane države. Bogatiji slojevi društva su, samim tim, privilegovani, pošto raspolažu većom ekonomskom snagom, koja ne odlazi u potpunosti na potrošnju.

Predstavnici *agnostičke ili pesimističke teorije o prevaljivanju poreza,* kao što su Hamilton, Moll i Murey, upozoravali su na složenost finansijskog fenomena prevaljivanja poreza, koji zavisi od čitavog niza faktora. U osnovi, ovi teoretičari nisu osporavali proces prevaljivanja poreza, ali su smatrali da je naučno objašnjenje pretpostavki i uslova prevaljivanja, veličine prevaljivanja, i učinka prevaljivanja poreza uzaludan posao.

Pristalice *eklektičke teorije o prevaljivanju poreza,* kao što su Say, Sismondi, Mill Mc Culloch, Rau i Hacke, dali su određeni doprinos razvoju teorije prevaljivanja poreza, koristeći se brojnim drugim teorijama. Istovremeno, oni su upozoravali na slabosti teorije jednake difuzije i teorije o definitivnom prevaljivanju poreza. Samim tim, „složili“ su elemente koje utiču na proces prevaljivanja, „razgolitili“ su pitanje ko definitivno snosi poreski teret i istražili učinke prevaljivanja poreza kako na pojedine poreske obveznike tako i na privredu u celini.

Konačno, po *socijalističkoj teoriji o prevaljivanju poreza,* na čelu sa F. Lassalleom, porezi su postali pogodan instrument vladajuće klase za eksploataciju radničke klase, jer radnici ne mogu poreze prevaliti na kapitaliste i preduzetnike. Lassallee je isticao da su svi porezi, osim personalnih, prevaljivi na najsiromašnije

slojeve društva, posebno na radničku klasu. U tom kontekstu, posebno se ističu posredni porezi koji su „idealni“ za dopunsku eksploataciju radničke klase. Zašto? Zato što ovi porezi terete poreske obveznike ne prema ekonomskoj snazi nego prema njihovim potrebama za oporezovanim proizvodima. A upravo u ceni oporezovanih proizvoda sadržan je i prevaljeni porez. Iz tih razloga, Lassallee se zalagao za direktne poreze (porez na dohodak i porez na imovinu) sa progresivnim poreskim stopama.

Transformacija poreza predstavlja poreski proces u kome poreski obveznik preduzima određene radnje radi smanjenja poreskog tereta. U procesu transformacije poreza poreski obveznik ne oslobađa se poreskog tereta putem unošenja poreza u prodajnu cenu proizvoda i prevaljivanja tržišnim mehanizmom, već smanjuje poreski teret putem smanjenja troškova proizvodnje, povećanja produktivnosti rada, uvođenja tehničko-tehnološkog unapređenja, bolje organizacije rada, zapošljavanja visokostručnih kadrova, potpunijeg iskorišćavanja proizvodnih kapaciteta i radnog vremena. Stoga je, za razliku od prevaljivanja poreza, koje je karakteristično za posredne poreze, transformacija poreza karakteristična za neposredne ili direktne poreze. No, valja pri tome konstatovati da je ovo poresko dejstvo sporadično, i da se ne može ostvariti permanentno u relativno dužim razmacima vremenskog perioda, jer uvođenje tehničko-tehnološkog progresa nije svakodnevna pojava u nacionalnoj ekonomiji.

Naučni doprinos razvoju teorije o transformaciji poreza dali su A. Mo Culloch, K. H. von Ray i A. Wagner. Naime, Mc Culloch je pokazao da se preko prevaljivanja poreza ne moraju svi poreski obveznici oslobađati, delimično ili u celini, poreskog tereta, već da to mogu činiti i putem povećanja radnog produktiviteta i smanjenja troškova poslovanja. Po Wagneru porez se može transformisati onda kada porez za posledicu ima veću primenu tehničkog progresa, veću ekonomičnost u proizvodnji i manje jedinične troškove proizvodnje kako bi se naknadio „gubitak“ zbog poreskog tereta. Ray je, pak, pokazao da se transformacija poreza „događa kada porez izaziva porast dohotka poreskog obveznika za visinu poreskog tereta ili za jedan njegov deo i kada to povećanje potiče iz proizvodnje[437]“.

U finansijskoj Literaturi o transformaciji poreza izuzetno je aktuelna tzv. politika dohodnog efekta poreza, kao moderna varijanta dejstva fiskaliteta u formi transformacije poreza. Ova politika polazi od mikroekonomske analize oporezivanja, koje poreskom obvezniku reducira dohodak u ekvivalentnom iznosu poreskog tereta. U tom sklopu, poreski obveznici, po pravilu, teže da rekompenziraju gubitak u dohotku zbog poreza, preduzimanjem određenih akcija. U analizi ovog poreskog efekta polazi se obično od određenih pretpostavki:[438] prvo, svi porezi pogađaju dohodak; drugo, porezi pogađajući dohodak, opterećuju akumulaciju, koju valja povećati da bi se u narednom periodu nadoknadio gubitak u dohotku koji je indiciran porezom; treće, „dohodni“ efekat implicira smanjenje lične potrošnje u korelaciji sa povećanjem akumulacije nakon oporezivanja.

Evazija poreza u suštini znači izbegavanje poreza. U finansijskoj literaturi poznata je zakonita i nezakoita evazija ili izbegavanje poreza. Zakonita evazija u

[437]Dr A. Perić, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1987. str. 295.
[438]Dr A. Perić, op. cit. 296.

praksi ostvaruje se kao izbegavanje poreza koje je dato (omogućeno) zakonom i kao izbegavanje koje je moguće usled slabosti zakonskih tekstova (tzv. rupe u zakonu).

Izbegavanje poreza od strane poreskog obveznika u oba slučaja ne podleže sankciji. Npr. ukoliko pušač iz zdravstvenih razloga prestane sa kupovinom cigarete, u čiju je cenu uključen porez na promet, samim tim nastupa evazija koja je zakonski omogućena (prvi slučaj). Ili, ukoliko poljoprivrednik plaća porez prema katastarskom prihodu, a ne prema stvarnom dohotku, samim tim razlika između poreza razrezanog prema katastarskom dohotku, i stvarnom dohotku predstavlja u suštini zakonom omogućenu evaziju poreza.

Nezakonita evazija predstavlja svesno izbegavanje poreza za nezakonitu evaziju predviđene su zakonske sankcije, jer se poreski obveznik sukobljava sa pravnim propisima. U literaturi postoje dva tipa nezakonite evazije: defraudacija ili utaja poreza i kontrabanda ili krijumčarenje, Defraudacija se javlja pri netačnom prikazivanju knjigovodstvenog stanja obveznika, koje je karakteristično za neposredne poreze. Kontrabanda. koja je karakteristična za posredne poreze, dolazi do izražaja, npr. prilikom izbegavanja plaćanja carina na uvezenu robu.

Fiskalna evazija (izbegavanje) implicira smanjenje poreskog tereta zahvaljujući egzistenciji legalnih pravila (često derogirajućih u odnosu na fiskalni zakon) ili iskorišćavanje „rupa“ u zakonu[439]. *Fraudacija (utaja) poreza* pak reprezentuje ilegalnu disimilaciju dela ili celine oporezivog dohotka. Izbegavanje poreza u odnosu na utaju poreza je legalnog karaktera, budući da se na legislativnoj osnovi omogućava „manipulisanje“ dohotkom na bazi različitih metoda evaluacije, različitih dedukcija, egzoneracija, abatmana, i dr[440]. Princip kontrolisane deklaracije dohotka (po kome svaka individua prijavljuje dohodak, a fiskalna administracija kontroliše prijavljeni dohodak), režim paušalnog oporezivanja (dohodak van industrijskog i trgovinskog sektora) i načelo administrativne evaluacije poreske osnove (*npr. e*valuacije dohotka poljoprivrednika na bazi determinacije prosečnog dohotka po hektaru) u osnovi aproksimativno procenju dohodak koji je, po pravilu niži od realnog dohotka.

Fiskalni režimi dozvoljavaju odbitak troškova obveznika od osnovice, budući da su nastali u procesu sticanja dohotka. No, troškovi su po pravilu naduvani tako da uveliko ekonomski neopravdano reduciraju poresku osnovicu. Na taj način se omogućava evazija poreza, pa čak i utaja poreza na bazi fiktivnih faktura: npr. o nabavci reprodukcionog materijala koji ima tretman troškova. Izbegavanje plaćanja poreza je, isto tako, omogućeno naduvavanjem deukcija za deficitarna preduzeća, kamata i osiguranja.

L’avoir fiscal je, isto tako, verovatna forma fiskalne evazije. Kreiran da onemogući dvostruko oporezivanje dobiti preduzeća, ovaj mehanizam ima za cilj da ohrabri štednju i da reanimira berzu olakšavanjem plasmana na finansijskom tržištu i

---

[439]J. Cosson, Les industriels de la fraude fiscale, Seuil, Paris, 1971; M. Denurière, Enquête sur faud fiskale, Ed. France Loisirs, Paris, 1973, i C. de Brie i P. Charpentier, L’inégalité par I’impô, Seuil, Paris, 1973.

[440]Preko tridesetak poreskih oaza (tzv. „poreski raj“) omogućavaju brojnim poreskim obveznicima da izbegnu legalno porez iz dohotka, imovine i nasleda (Andora, Bahami, Bahrein, Kostarika, Kipar, Danska, Holandski Antili, Gibraltar, Hong Kong, Irska, Jordan, Liberija, Linhenštajn, Luksenburg, Monako, Holandija, Panama, Singapur, Džersi, Bermudi i dr).

da poveća prisustvo inostranog kapitala. Pored toga, l'avoir fiscal kreiran u 1985. god u Francuskoj, Belgiji i Nemačkoj imao je za cilj da eliminiše dvostruko oporezivanje dividendi i da spreči odliv štednje u inostranstvo.

Ako dva obveznika imaju identične dohotke, koji potiču od nadnica i od dividendi, prvi treba da doprinese javnoj kasi plaćanjem poreza iz dohotka koji se delimično ili u celini vraća drugom obvezniku u vidu l'avoir fiscal.

Fiskalna evazija uzima formu abatmana, koji dosežu 20% dohotka po odbitku troškova, egzoneracija izvesnih dohodaka. Isto, tako određeni dohoci od kapitala su izuzeti (kamate na štedne uloge i premije osiguranja) ili u cilju favorizovanja angažovanja štednje na dugi rok.

Znajući da marginalna stopa oporezivanja prevazilazi 30% za oko 25% fiskalnih „foyera" i znajući da 22% domaćinstava smeštenih između najviših tranši dohotka realizuju više od 80% ukupne neto štednje domaćinstva valja podvući da postoji kontradikcija između fiskalne „L'eyité" i razvojnih ciljeva finansijske štednje sektora stanovništva.

Koncept „fiskalne subvencije" (subvention fiscale) sastoji se u asimilaciji redukcije poreza, kao što su abatmani, egzoneracije i dedukcije, sa subvencijom za određene obveznike, smatrajući je rashodom.[441] U stvari, fiskalna subvencija je relativna fiskalna korisnost akordirana štednji, koja iznosi oko 2% ukupnih fiskalnih prihoda Francuske, odnosno svojevrsni trošak u vidu gubitka budžetskih prihoda.

Fiskalne subvencije, kao trošak akordirane fiskalne koristi, anglobiraju troškove egzoneracije interesa na depozite štednje, troškove egzoneracije i primova na kontu štednja-stanovi, troškove egzoneracije „proizvoda" pokretnih vrednosti stečenih u kadru angažmana štednje na dugi rok, troškovi egzoneracije „blokiranih" suma u formi participacija zaposlenih za ekspanziju štednje ili preduzeća, troškovi abatmana na „proizvode" od neindeksiranih, obligacija gubici fiskalnih prihoda od poreza na dohodak koji proističu iz primene libératoire prelevmana od 25% ili 33% za plasmane po fizičkom dohotku (obligacije, trezorski bonovi), troškovi l'avoir fiscala akordiranog fizičkim licima i preduzećima, troškovi dedukcije prinova osiguranja, troškovi fiskalne pomoći korespondentne dedukcije rashoda destiniranih ekonomiziranju energije, sume l'avoir fiscala transferisane institucionalnim nerezidentnim investitorima, itd.

Utaja poreza je ilegalnog karaktera koji košta nacionalnu kasu između 15% i 25% fiskalnog prihoda. Utaja poreza u osnovi zavisi od režima oporezivanja, metoda fiskalne kontrole, nivoa poreskog morala, statističko-računovodstvenih informacija o obvezniku i njegovim prihodima i „recoupementa" fiskalne administracije.

U osnovi, valja razlikovati tradicionalnu utaju, koja se uglavnom odnosi na porez na dohodak fizičkih i pravnih lica posredstvom disimilacije prihoda ili dohotka, prodaja bez fakture i neurednog vodenja knjigovodstva, i modernu utaju poreza ili tzv. industrijsku utaju koja je vrlo razgranata, svakodnevna, perfidna, internacionalna.

---

[441] S. S. Surrey, Tax Subsidies as a Device for Implementing Government Policy, u „The Economics of Federal Subsidy Programs", Joint Economic Commite, U. S. Congress, Washington, 1972. god.

Efektivna utaja se povećava sa veličinom preduzeća, a naročito sa pojavom multinacionalnih preduzeća i transnacionalnih kompanija. Ova preduzeća imaju sedišta na teritoriji više zemalja sa težnjom da se sele u one zemlje, koje daju fiskalne privilegije (u formi „poreskih oaza“), da bi se, u krajnjoj instanci, izbeglo plaćanje poreza sa istim ciljem osnivaju se čak i mnogobrojni holdinzi ili fiktivna društva (npr. u Lihtenštajnu, Luksemburgu, Švajcarskoj, Holandiji, Irskoj, Panami, Bahamima i dr.[442] Glavno sredstvo koje upotrebljavaju multinacionalne kompanije za izbegavanje poreza sastoji se u transferisanju ostvarene dobiti u inostranstvo ili u repatriciji dobiti u zemlju, što znači da se radi o svojevrsnoj međunarodnoj evaziji poreza[443]. Borba protiv evazije i utaje poreza, u tom kontekstu, implicira međunarodnu saradnju fiskalnih vlasti, bilateralne i multilateralne sporazume i poresku koordinaciju međunarodnih organizacija.

8. PRINCIPI POREZA I DOPRINOSA

Principi oporezivanja izražavaju sistem društvenih vrednosti u konkretnom društvu i njegov klasni karakter i predstavljaju polaznu osnovu sistema društvenih prihoda i njegovih ciljeva. U suštini svaki savremeni poreski sistem počiva na određenim principima, odnosno načelima. Stoga se u finansijskoj literaturi mogu sresti brojni poreski principi, koji su se menjali, nestajali i rađali, u zavisnosti od vremena i prostora društveno-ekonomskog i političkog uređenja, istorijskih i kulturnih činjenica, tradicija i sl. Naime, nestao je princip neutralnosti, a rodio se princip intervencionizma, zadržao princip jednakosti, kao i princip pravednosti itd. No, i pored toga, za savremenu finansijsku teoriju, finansijsku praksu karakteristični su sledeći ključni principi poreza i doprinosa: (1) ekonomski, (2) socijalni i (3) finansijski principi.

Ekonomski principi su princip izbora izvora poreza i doprinosa i princip izbora vrste poreza i doprinosa. Pošto porezi i doprinosi utiču na ekonomski položaj obveznika (jer smanjuju ekonomsku snagu i utiču na intenzitet ekonomske aktivnosti), to se princip izbora izvora poreza i doprinosa svodi na odabiranje izvora koji se ekonomski obnavljaju i reprodukuju. U prvom redu, radi se o višku rada (dohodak ili prihod), i, ređe, o imovini, kojima se manifestuje ekonomska snaga fizičkih ili pravnih lica. S druge strane, izbor oblika (vrste) poreza i doprinosa predstavlja konkretizaciju fiskalnih oblika koji čine strukturu fiskalnog sistema datog društva i kojima se sprovodi konkretna fiskalna politika DPK i fondova u društvenoj reprodukciji. U tom smislu, izbor između poreza iz dohotka firme i ličnih dohodaka radnika, poreza na promet i carina, poreza na imovinu i prihode od imovine, i doprinosa iz dohotka preduzeća i ličnih dohodaka radnika, radnih ljudi i građana zavisi od konkretnog društva, konkretne ekonomske situacije i konkretnih ciljeva DPK i fondova u nacionalnoj privredi.

[442]A. Vernay, Les paradis fiscaux, Le Seuil, Paris, 1968.
[443]P. Rouvillols, Finances publiques: la fiscalité, Cours de l’ I. E. P., Amlcale des élèves, Paris, 1976.

Socijalni principi poreza i doprinosa, u suštini, su princip pravednog fiskalnog opterećenja i princip ravnomernosti poreza i doprinosa. Poznato je da porezi i doprinosi utiču na socijalni položaj fiskalnih obveznika. U tom smislu, pravednim fiskalnim zahvatanjem dohotka, prihoda i imovine porezima i doprinosima (u skladu sa ekonomskom snagom obveznika) štiti se nivo životnog standarda radnih ljudi, eliminišu posledice ravnoteže u raspodeli i sasecaju uzroci socijalnih razlika. Istovremeno, finansijski teret poreza i doprinosa ravnomerno se raspoređuje prema ekonomskoj snazi obveznika. Smatra se, pri tome, da se princip ravnomernosti obezbeduje primenom proporcionalnog zahvatanja (starija finansijska (literatura), odnosno primenom progresivnih stopa poreza i doprinosa (savremena finansijska teorija).

Konačno, finansijski principi poreza i doprinosa svode se na princip izdašnosti i princip elastičnosti poreza i doprinosa. princip izdašnosti predstavlja zahtev da se prikupi dovoljna količina finansijskih sredstava za zadovoljenje opštih društvenih i zajedničkih potreba u okviru DPK i fondova. Princip elastičnosti podrazumeva ustrojstvo sistema poreza i doprinosa koji se prilagođava promenama u ekonomskoj konjunkturi radi istovremenog obezbedenja društvenih prihoda za finansiranje opšte i zajedničke potrošnje i ostvarivanja ciljeva i zadataka fiskalne politike u društvenoj reprodukciji.

8.1. Poreska načela

U finansijskoj literaturi o poreskim načelima, najpoznatije su sistematizacije poreskih principa. A. Smitha i A. Wagnera. A. Smith je formulisao poznata četiri principa u formi *tzv.* kanona, i to: (1) svaki građanin je dužan da plaća porez državi prema svojoj poreskoj sposobnosti i svojim ekonomskim mogućnostima; (2) način plaćanja poreza, iznos poreza i mesto plaćanja poreza treba da budu poznati poreskom obvezniku i da sve poreske obaveze budu regulisane zakonom; (3) poreski obveznik treba da plaća porez onda kada je to za njega najpovoljnije i (4) poreska administracija treba da ima što manje troškove.

Za razliku od Smitha, A. Wagner je formulisao devet poreskih principa svrstanih u četiri grupe, i to:[444] (1) finansijsko-politički princip (izdašnosti poreza i elastičnost poreza), (2) ekonomsko-politički princip (izbor poreskog vrela, vođenje računa o dejstvima pojedinih poreza), (3) socijalno-politički princip (opštost poreza i ravnomernost poreza) i (4) poresko-tehnički princip (određenost poreza, ugodnost poreza i jeftinoća ubiranja poreza).

Po finansijsko-političkom principu porezi treba da su izdašni i elastični. Izdašnost poreza pretpostavlja da porezi osiguraju dovoljan kvantum finansijskih sredstava za pokriće rashoda države, dok princip elastičnosti poreza podrazumeva povećanje ili smanjenje poreza u korelaciji sa povećanjem ili smanjenjem nacionalnog dohotka.

U okviru ekonomsko-političkog principa Wagner težište stavlja na izbor poreskog vrela i vođenje računa o dejstvima pojedinih poreza. Princip pravilnog izbora poreskog vrela podrazumeva da poresko opterećenje ne bude visoko i da plaćanje

[444]Dr D. Tomljanović, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1986. god. str. 72.

poreza iz dohotka ne okrnji imovinu. To sa svoje strane implicira stabilnost poreskog sistema u kome se često ne menjaju metode oporezivanja. Pri koncipiranju poreskog sistema Wagner insistira na potrebi vođenja računa o dejstvima poreza na proces proizvodnje i razmene, i na proces formiranja kapitala. Uz to valja voditi računa o uvođenju najracionalnijih poreskih oblika u utvrđivanju visine poreskog tereta koji ne koči privredni razvoj i ne izaziva izbegavanje plaćanja poreza.

U eksplikaciji socijalno-političkog principa oporezivanja Wagner respektuje načelo pravednog oporezivanja, koje podrazumeva dva uslova, i to: opštost poreza i ravnomernost i proporcionalnost poreza. Princip opštosti poreza reflektuje činjenicu da sve poreske obaveze nose opšti karakter, jer je svako fizičko i pravno lice dužno da plati porez, bez obzira što neko od njih stiče pravo na olakšice i oslobođenja. Što se tiče ravnomernosti plaćanja poreza Wagner smatra da oporezivanje treba vršiti srazmemo ekonomskoj sposobnosti poreskih obveznika kako bi ravnomerno doprinosili podmirenju javnih potreba primenom proporcionalnih poreskih stopa.

Princip određenosti poreza, ugodnosti poreza i jeftinog ubiranja poreza Wagner razmatra u sklopu poresko-tehničkog principa oporezivanja. U tom kontekstu, porez treba da je u načelu potpuno određen i da je unapred poznat poreskom obvezniku kako sa stanovišta visine poreske obaveze tako i sa stanovišta načina i roka plaćanja poreza. Stoga i poresko zakonodavstvo treba da bude jasno, precizno i stabilno. Po principu ugodnosti plaćanja poreza, postupak razreza i naplate poreza treba da se odvija u vreme koje je najpovoljnije za poreskog obveznika. Konačno, naplata poreza mora biti jeftina kako ne bi povećani troškovi ubiranja poreskih obaveza značili povećanje poreskih tereta.

9. OPOREZIVANJE PO PRINCIPU KORISNOSTI I PORESKE SPOSOBNOSTI: PROGRESIVNO VERSUS PROPORCIONALNO OPOREZIVANJE

9.1. Princip korisnosti

U finansijskoj literaturi[445] je zadovoljenje javnih, odnosno društvenih potreba kroz budžetske i fondovske finansijske institucije, po pravilu, povezano sa problemima alokacije resursa i distribucije dohotka. U tom kontekstu, dva su bitna (doduše, međusobno različita) stanovišta: prvo, princip korisnosti, čija modernija formulacija datira od Smitha i Undahlove teorije „dobrovoljne razmene“, i, drugo, princip poreske sposobnosti, čija formulacija datira od Smitha, Pigoua i Daltona. Oporezivanje

[445]R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973, str. 49–71; E. R S. Seligman, Progressive Taxation in Theory and Pratice, Princenton University Press, Princenta, N. York, 1908. str. 148–198; R. A. Musgrave – A. T. Peacock, Classics in the Theory of Public Finance, Macmillan, London, 1958. str. 29–51; G. Colm, Essays in Public Finance and Fiscal Policy, Oxford University Press, N. York, 1955. str. 29–56. I H. Groves, Finanscing Government, Henry Holt and Company, N.York, 1951. str. 102-118.

po principu korisnosti i oporezivanje po principu poreske sposobnosti nisu dosledno dovela do različitih gledišta o pravilnoj raspodeli poreskog opterećenja. Po principu korisnosti, odnos poreskog obveznika i države smatra se, po J. S. Milu, pojmom qui pro quo[446], budući da su u kontekstu razmene pravila javne privrede manje-više ista sa pravilima tržišta. Po principu poreske sposobnosti, „doprinos" za javne usluge je potpuno odvojen od ostvarene koristi, budući da se porezi smatraju obaveznim plaćanjem nezavisno od delovanja tržišta. Sa stanovišta alokacije resursa princip korisnosti ima svoju valjanost, jer povezuje izbor javnih usluga sa preferencijama članova društvene zajednice, s jedne strane, i omogućava simultano određivanje javnih usluga i poreskog doprinosa, s druge strane.

Po principu korisnosti oporezivanja (po teoretičarima 17. veka), oporezivanje, kao cena za učinjene usluge, reprezentovalo je prirodnu nadopunu teorije društvenog ugovora što su podržavali nemački pisci Pufendorf, Hobles i fiziokrati (koji su napustili pojam prirodnog zakona), kao i Locke (koji se kreće između Aristotelove tradicije i društvene prirode čoveka, i nove filozofije krajnjeg individualizma – što je proklamovao Hobles), a, kasnije, i Hume i Rousseau (u 18. veku), koji su odbacili prirodni zakon iako pojam ugovora ostaje osnova organizovanog društva[447]. Jer, zaštita se čini glavnim ili danskim ulogom u udruženju organizovanog društva[448]. U poznijim godinama 18. veka (tj. sa pojavom klasičnih teoretičara) princip zaštite teoretičara društvenog ugovora zamenjen je Benthamovim principom „najveće sreće", pri čemu je princip korisnosti u domenu oporezivanja logičan nastavak. Spona u ovom obrazloženju verifikovala se pretpostavkom da postoji određeno stanje raspodele koje se ex ante anticipira kao pravilo. A pravilna raspodela bila je vezana za vlasništvo i dohodak. I, pošto je vlasništvo po prirodi stvari nesigurno, to se mora formirati „društvo" koje bi ga štitilo – što je funkcija ugovora. U tom smislu kod Lockea nailazimo na osnovu za različito tretiranje tzv. nezarađenog dohotka od kapitala koji je bitan u kasnijem tretiranju oporezivog dohotka. No, kod utilitarističkih pisaca (npr. kod Benthama) to je više nalik na princip poreske sposobnosti nego na princip korisnosti od oporezivanja. Ali, i pored toga, raniji pisci, zadržavajući se na osnovama zaštite, podržavali su princip korisnosti i izjašnjavali se u prilog proporcionalnog oporezivanja, budući da potrebu zaštite treba meriti u srazmeri sa troškovima. Sismondi je, npr., dokazivao da bogati treba da plate koristi koje imaju siromašni, dok je Rousseau smatrao da bogati imaju veću korist od zaštite. I, pošto potreba za zaštitom raste brže od dohotka, to se pledira na progresivno oporezivanje[449].

---

[446]Ovaj izraz upotrebio je Mill iako je bio izraziti protivnik principa korisnosti (J. S. Mill, Principles of Political Economy, W. J. Ashley, Longmans, Green and Co., London, 1921. str. 804) i Edwin R. S. Seligman, Progressive Taxation in Theory and Pratice, Princenton University Press, Princenta, New York, 1908 str. 148.

[447]E. R. S. Seligman, op. cit., 159–160. I 183–184. I J. Locke, An Essay Concerning the True Original, Extend and End of civil Government, u E. Backer, The Social Contract, Oxford University Press, London, 1946. knjiga II, str. 120.

[448]R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973. str. 51.

[449]J. Stuart i Bentham su dokazivali da princip korisnosti vodi progresivnom oporezivanju, iako su zastupali proporcionalni model oporezivanja primenjen na životni minimum.

Nasuprot tome, J. S. Mill smatra da je zaštita više potrebna siromašnijim slojevima, i, stoga, odbacuje princip korisnosti, s obzirom da uvodi regresivno oporezivanje. Međutim, W. Pety je pokazao „da je opštepoznato da ljudi treba da doprinose javnim troškovima samo prema udelu i interesu koji imaju od javnog mira, tj. prema njihovom posedu i bogatstvu[450]. Smithovo prvo načelo oporezivanja inkorporira elemente sposobnosti i elemente korisnosti, budući da svaki član zajednice treba da doprinese izdržavanju države proporcionalnim prihodima i drugim koristima koje uživa pod zaštitom države. Po Smithu troškove za javne rashode treba raspoređivati prema koristi, dok opšte doprinose treba koristiti samo onda kada se rashodi ne mogu rasporediti na osnovu korisnosti. Često se u Literaturi pogrešno tumači da je Smith usko gledao na javnu funkciju rashoda. U stvari, izraz „neproduktivan“ po Smithu ne znači beskoristan već samo nekoristan za akumulaciju, budući da u V knjizi „Bogatstva naroda“ postoje dokazi da javni izdaci mogu biti korisni i stvarno produktivni. Smith je zapravo ukazao na važnost rashoda za odbranu, pravosuđe, školstvo i javne radove. Smith, kao realni mislilac, opredelio je korisnosti pojedinaca koje proističu iz javnih službi. Svako, pojedinačno, može da koristi javne usluge i da doprinosi njihovom izdržavanju iako je izuzetno teško izmeriti individualnu korist i odrediti visinu doprinosa. Po Smithu poreski doprinosi treba da budu proporcionalni dohotku, pri čemu dohodak za nužne životne potrebe treba izuzeti od poreskog udara po principu pravednosti, odnosno „jednakosti oporezivanja“.

U 19. veku princip korisnosti povezivao se sa uskim tumačenjem poreza kao „premije osiguranja“ (Mc Culloch i Thiers), pri čemu je teorija korisnosti odraz predrasuda protiv javnih rashoda. Ricardo, smatrajući javne rashode beskorisnim, zadovoljio se činjenicom potvrđivanja Sayovog zlatnog načela „da je najbolji finansijski plan da se malo troši“; što je dovelo brojne pisce, naročito francuske i nemačke, da javne finansije smatraju naukom o oporezivanju sa zanemarivanjem rashoda javne privrede. Prodor teorije o subjektivnoj vrednosti pojedini autori su iskoristili (mogućnost) da prihode i rashode države objašnjavaju kao pojavu ekonomske vrednosti i cena. Renesansa teorije korisnosti u novoj školi tumačila je princip korisnosti kao uslov za ravnotežu nasuprot klasičnim piscima koji su tumačili i zastupali teoriju oporezivanja po principu korisnosti kao pravilo pravednosti. U novom ambijentu trebalo je formulisati poreski doprinos prema subjektivnoj proceni javnih usluga i izraditi normativni model javne privrede u okviru dobrovoljne razmene. Raniji prikazi novog stanovišta (Pantaleoni, Mazzola, de Viti de Marco i Sax) pokušali su da objedinjavanje rashoda i poreza povežu sa alokacijom sredstava na tržištu. Porezi kao cena javnih usluga u skladu sa primenjenim korisnostima reprezentovali su uslov efikasne alokacije i ravnoteže. Panteleoni je naglašavao da rashodi i porezi moraju biti deo Walrasovog sistema. Mazzola je isticao da su u procesu zadovoljavanja društvenih potreba nedeljive javne usluge, i da se formiranje cena javnih usluga razlikuje od formiranja cena dobara na tržištu. Insistirao je da svaki potrošač usluga plati cenu koja odgovara graničnoj sklonosti koju on lično dobija od usluge. Sax je, praveći razliku između „ličnih“ kolektivnih potreba, koje se izdvajaju plaćanjem taksa, i „pravih“ kolektivnih potreba, koje se ne mogu zadovoljiti na taj način, isticao da se

[450]Montesquieu, Smith, Mc Colloch i Senior zalagali su se, uprkos tome, za proporcionalno oporezivanje.

kod ovih poslednjih učešće poreza treba odrediti po principu ekvivalencije putem zajedničkog sporazuma da svaki pojedinac treba da doprinosi prema svojim normama vrednosti. Pri tome, princip ekvivalencije može da se zadovolji proporcionalnim porezom na dohodak.

Wicksell je princip korisnosti pretpostavio principu poreske sposobnosti i istakao nepravednost da se svako prisiljava da plaća doprinos za javne usluge koje ne preferira. Po Wicksellu, lični doprinos pojedinca je bez značajnijeg efekta na količinu javnih usluga i od njega (potrošača) se ne može očekivati da maksimira zadovoljenje putem javnih usluga. Stoga pledira na oporezivanje koje određuje interesne grupe u skladu sa interesima i na pravednost oporezivanja uz pravedan sistem raspodele. Po njemu je zato alokacija troškova javnih ustuga u skladu sa raspodelom.

De Viti de Marco odredbu o javnim uslugama, koje se poreski finansiraju, smatra odnosom razmene u kojoj obaveza države da obezbedi javne usluge korespondira obavezi građanina da plati porez. No, cena – porez ne može se odrediti prema utrošku javnih usluga svakog pojedinca, jer usluge nisu deljive na jedinice za prodaju. Pošto De Viti de Marko pretpostavlja da je potrošnja javnih usluga proporcionalna dohotku svakog građanina, to se porezi mogu smatrati pretplatom za prosečnu potrošnju javnih usluga. No, i pored toga, zalaže se za progresivno oporezivanje u vidu tzv. ekonomske teorije progresije za raziiku od tzv. političkog principa progresije koji se primenjuje radi izjednačavanja dohotka pri raspodeli. I, budući da je poreski dolar manje vredan bogatašu nego siromahu pravilo jedinstvene cene ne može da se primeni na tržištu javnih usluga. Stoga je potrebna progresivna poreska tarifa.

Lindahl je sledeći Wicksella razdvojio zahtev za pravednim oporezivanjem na socio-politički problem pravedne raspodele dohotka i fiskalni problem obezbeđivanja sredstava za zadovoljenje javnih problema, naravno bez narušavanja pravednog sistema raspodele. Fiskalni problem, pri tome, svodi se na odredjivanje ukupnog iznosa javnih rashoda za dobra i usluge (obezbeđujući zadovoljenje društvenih potreba) i alokaciju ukupnih poreza na pojedince. Ove probleme Lindahl rešava po analogiji formiranja cena na tržištu: alokacija ukupnih troškova proizvoda X i Y prema njihovim cenama ponude, iako se alokacija ne vrši prema obračunu troškova već prema tražnji ovih proizvoda (kako je Marshal pokazao). Po Lindahlu je slična situacija i sa društvenim dobrima za zadovoljenje društvenih potreba. U nabavkama društvenih dobara poreski obveznici različito procenjuju dobra u zavisnosti od ponude. Ponude poreskog obveznika za društveno dobro X zavise od cene društvenog dobra Y[451]. Istovremeno, svaki poreski obveznik mora da registruje svoju tražnju za svaku uslugu, dok država mora da pronađe rešenje za proizvodnju u ravnoteži za svako društveno dobro. Problem alokacije po Lindahlu dešava se u okviru određenog pravilnog stanja raspodele, pri čemu stanje ravnoteže, kao optimalno rešenje, odgovara i principu korisnosti i principu poreske sposobnosti. Princip platne sposobnosti je zadovoljen, s obzirom dasvaki poreski obveznik kupuje društvena dobra po različitoj ceni koja odražava njegovu sposobnost plaćanja. Princip korisnosti je, takođe, zadovoljen, budući da svaki poreski obveznik izjednačava svoje granične

[451]No, to nema analogiju sa Cournotovim rešenjem o dvostrukom formiranju cena, s obzirom da je neprimenljivo na slučaj društvenih dobara.

stope supstitucije između dobara nabavljenih za zadovoljenje društvenih i ličnih potreba; čime se u sistemu pravilne raspodele postiže maksimalna ukupna korisnost od javnih usluga. No, problem zadovoljenja društvenih potreba ne razrešava se nezavisno od ličnih potreba već u sklopu opšte ravnoteže, kako veli P. Samuelson ili analogno Paretovom optimumu. I, prema Samuelsonovoj formulaciji stanje raspodele određuje se istovremeno sa alokacijom sredstava za društvene i lične potrebe, integrišući alokacionu i redistributivnu funkciju rashoda i prihoda. No, G. Colm naglašava razliku između budžetskog procesa i zadovoljenja ličnih (privatnih) potreba i dokazuje da odnos između doprinosa i koristi svake individue zavisi od odluke odgovornih organa države, a ne od tržišnog mehanizma, iako ima zadataka koji su indirektno povezani sa individualnim potrebama koje su izražene na tržištu. Međutim, ukoliko se izraz „doprinos u skladu sa ostvarenim koristima“ zameni izrazom „doprinos u skladu sa ocenom pruženih usluga“ utoliko se javlja problem koji predstavlja dobra konzumirana u jednakim кoličinama, što je centralno pitanje teorije javnih potreba (J. Margolis). Ali, po Musgraveu, znatan deo budžetske aktivnosti ne odnosi se na usluge koje svi troše u jednakim količinama. Musgrave zapravo pretpostavlja da postojeće javne usluge zadovoljavaju i društvene i privatne potrebe. Vertikalnim vrednovanjem individualnih dijagrama dobija se ukupni dijagram tražnje društvenih potreba, dok se horizontalnim sabiranjem dobija ukupni dijagram za komponentu privatnih potreba. Sada oduzimamo dijagram ukupne tražnje društvene komponente od dijagrama ponude. Ukrštanjem usaglašenog dijagrama ukupne tražnje privatne komponente dolazimo do količine koju treba ponuditi (apscisa) i dela ukupne jedinice troškova koji treba platiti kao cenu (ordinata). Verifikovani razmak između dva ukrštanja i neusklađeni dijagram ponude pokazuje deo jedinice troškova, koji treba da bude obezbeđen budžetom ili subvencijama koje se poreski finansiraju – zaključuje Musgrave.

9.2. Princip poreske sposobnosti

U finansijskoj literaturi[452], princip poreske sposobnosti, u pravilu, razlikuje se sa tri stanovišta. Po prvom stanovištu, poreze treba rasporediti tako da rashodi nemaju nikakve veze sa poreskim doprinosom. U suštini, ovaj princip definiše uslove pravednosti koje treba preneti na dijagram poreskih stopa. Sa drugog stanovišta, raspodela poreskog zaduženja nije stvar pravednosti već ekonomije blagostanja. U biti, poreze treba rasporediti tako da se ukupna poreska žrtva svede na najmanju meru. Konačno, po trećem stanovištu respektuje se prilaz blagostanja u politici utvr-

[452]R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973. str. 72-92; E. R. Seligman, Essays in Taxation, Columbia University Press, N. York, 1921. str. 96-128; A. C. Pigou, A Study in Public Finance, Macmillan, London, 1951. str. 16-69; H. Dalton, Principles of Public Finance, Routladge and Kegan Paul, London, 1936. str. 2–36; A. P. Lerner, The Economic of Control, The Macmillan Company, N. York, 1944. str. 18., R. Musgrave – C. Shoup, Reading in the Economics of Taxation, R. D. Irwin, Honewood, 1958. str. 36–46; N. Koldor, An Expenditure Tax, G. Allen and Unwin, London, 1955. str. 54–78. I E. R. Rolph, The Theory of Fiscal Economics, University of California Press, Berkley, 1954, str. 120–183.

đivanja poreskog doprinosa, kao i budžetskih rashoda, pri čemu se budžet posmatra kao opšti plan za postizanje maksmalnog blagostanja.

Pravedna raspodela plaćanja poreza i oporezivanje prema mogućnostima u sastavu principa poreske sposobnosti prethodili su principu korisnosti i njegovom doktrinarnom učenju. Guicciardini i Bodin su još u 16. veku zagovarali oporezivanje prema mogućnostima, odnosno proporcionalno oporezivanje prema sposobnostima. U istorijskoj genezi, ovaj princip je dopunjavan od strane sveštenika Bodina, humaniste Rousseaua, mančesterskih liberala Saya i Milla, katedar-socijaliste A. Wagnera i predstavnika New Deala (F. Rossvelt). J. S. Mill je, odbacujući princip korisnosti formulisao klasičnu verziju doktrine sposobnosti, pošto je zaključio da primena principa korisnosti dovodi do regresivnog oporezivanja. I, pošto, „jednakost oporezivanja znači jednakost žrtve“, to je Millovoj doktrini poreske sposobnosti inaugurisana individualistička nota. Princip poreske sposobnosti je izuzetno bio popularan kod klasičnih teoretičara iako je kod Smitha princip poreske sposobnosti bio dodatak principu korisnosti. No, napuštanje principa korisnosti od kasnijih ekonomista i, naročito, Milla, pod uticajem francuskih reformista, dovelo je do toga da je isticanje jednakosti individualne žrtve moglo da „zakloni“ kolektivistički smisao principa poreske sposobnosti (G. Myrdal). Princip poreske sposobnosti zaobilazi problem rashoda, uključujući Ricardovo gledište o suštinskoj beskorisnosti javnih rashoda i Dietzovo gledište o suštinskoj visokoj produktivnosti javnih rashoda, iako je pravilo u laissez-faire sistemu glasilo: javni rashodi treba da imaju najmanji mogući obim, tj. ograničavajuću formu, osim određenih izuzetaka javne aktivnosti od opšteg pravila u domenu javnog školstva, brige za decu i slaboumne, i javne pomoći.

No, princip jednake žrtve da bi se preneo na specifičnu sliku raspodele poreza valja rešiti brojne probleme: problem iznalaženja objektivnog pokazatelja kojim se meri poreska sposobnost, problem definisanja jednakosti u sastavu principa jednake žrtve, problem nagiba krivulje korisnosti dohotka, problem interpersonalnog vrednovanja i slično. U prethodnom izlaganju videli smo da je žrtva funkcija ustupljenog dohotka i da se blagostanje meri dohotkom. Samim tim, pokazatelj poreske sposobnosti pomeren je sa imovine na dohodak (kako ga je i Smith formulisao) mada se i potrošnja javlja kao pokazatelj sposobnosti. Pošto se porez na lični dohodak smatra najpravednijim porezom A. Smith je savetovao da životne potrebe i najamnine od kojih je komponovan realan dohodak za život valja uzeti u obzir pri oporezivanju - znači da treba opredeliti čist dohodak, odnosno dohodak iznad egzistencijalnog minimuma na koji se plaća porez. Taj koncept prihvatili su klasični pisci koji nisu bili imuni od progresivnog oporezivanja uz određene izuzetke na donjem delu skale dohotka iako su podržavali proporcionalno oporezivanje za dohotke na srednjoj i gornjoj lestvici. Progresivan stepen zahvatanja uveden je ipak diskriminacijom u prilog zarađenog (najamnine) prema nezarađenom dohotku (kapital). Osnovna ideja, po Musgraveu, je da žrtva izaziva ne samo gubitak zadovoljstva od upotrebe dohotka već i uzalud pretrpljenu muku zbog beskorisnog zarađivanja tog dohotka. No, i pored toga, subjektivna žrtva koju podnosi svaki pojedinac treba da se procenjuje kao funkcija dohotka koji se ustupa porezom. U tom smislu, Cohen-Stuart i Edgeworth su izneli tri odvojena stanovišta jednake žrtve: Smith se zalagao za proporcionalno zahva-

tanje prema sposobnosti, što odgovara jednakoj žrtvi. Mill je podržavao jednaku proporcionalnu žrtvu. Cohen-Stuart su dokazail prednost jednakoj proporcionalnoj žrtvi. Maschal je podržavao jednako apsolutnu žrtvu. Edgewort i Pigou su, naprotiv, tvrdili da nema intuitivnog izbora principa pravednosti između jednake apsolutne i jednake proporcionalne žrtve. Stoga su smatrali da je jednaka granična žrtva jedino odgovarajuće rešenje sa stanovišta blagostanja, ali ne i sa stanovišta pravednosti. No, nezavisno od shvatanja jednake žrtve raspodela poreskih uplata (struktura poreske stope) zavisi od krivulje korisnosti dohotka koja je u funkciji. I ukoliko granična sklonost dohotka opada na skali rastućeg dohotka, utoliko porezi treba da reduciraju dohodak na skali dohotka prema vrhu piramide. U tom smislu, jednaka granična žrtva implicira maksimum progresivnog fiskalnog zahvatanja. U slučaju jednake apsolutne žrtve zahtevaju se pak jednaki iznosi poreza na različitim nivoima dohotka, što inklinira strukturi regresivnih stopa. No, ako pretpostavimo da granična korisnost opada sa porastom dohotka, onda se porez povećava sa porastom dohotka i smanjuje se smanjenjem dohotka. A kada je nagib dijagrama granične korisnosti dohotka u istoj proporciji sa porastom dohotka, tada se regresija konvertuje u model proporcije u skladu sa hipotezom Bernoulija o tzv. petrogradskom problemu dobiti od kocke. U uslovima jednake proporcionalne žrtve, pak, struktura stopa je progresivna pod uslovom da granična korisnost opada u istoj proporciji sa prosečnom korisnošću. Po Musgraveu je potrebna proporcionalna poreska stopa kada na svakoj tački na krivulji granične korisnosti proizvod apcise i ordinate obuhvata jednaki deo ukupne površine između ordinate, ose i levog dela krivulje. Teorema Cohen-Stuarta pokazuje da ovaj uslov može da zadovolji u brojnim dijagramima dohotka: (a) uzlazni dijagram koji je predstavljen pravom linijom kroz početak koordinatnog sistema, (b) horizontalni dijagram konstantne korisnosti dohotka i (c) opadajući dijagram koji je konveksan na početku i asimptotičan na obe ose. Pri tome, regresija je potrebna u uslovima kada granično korisnost opada sporije od prosečne korisnosti, dok je progresija neophodna za uslove u kojima granična sklonost opada brze od prosečne proporcije.

Doktrina poreske sposobnosti, koja implicira model progresije poreza, fundirana je na opadanju granične sklonosti dohotka. Međutim, još je Mill smatrao da je žrtva veća kod poreza koji zadiru u izdatke za život u odnosu na poreze koji zadiru u kupovnu snagu nosilaca visokih dohodaka. Stoga se hipoteza o redukciji granične korisnosti dohotka distancira od principa smanjenja korisnosti apliciranog na potrošnju robe. Jer, s povećanjem dohotka povećavaju se potrebe tako da se granična korisnost dohotka individue pomera u skladu sa rastom dohotka. U dugoročnoj projekciji, distribucija poreza postaje indiferentna kod jednake granične žrtve i regresivna kod jednake apsolutne žrtve. No, koji dijagram treba izabrati pitanje je koje ostaje bez odgovora, budući da su svi pokušaji merenja korisnosti dohotka bezuspešni[453]. Jer, ako su dijagrami totalne korisnosti različiti, a dijagrami granične korisnosti identični, onda prezentirani zaključci ne vrede za jednaku proporcionalnu žrtvu. Iz tih razloga

[453]Fritsch i Fisher su izvodili dijagrame korisnosti upoređivanjem budžeta potrošača na raznim nivoima u skladu dohotka i korisnosti prema pronenama standarda strukture budžeta. Robbins i Harood su pokušavali da mere korisnost od dohotka prema naporu. Neumann i Morgenstern su eksperimentalno merili korisnost prema reagovanju na rizik.

Lerner je obradio situaciju u kojoj je pretpostavio da dijagrami granične korisnosti dohotka kod svih individua opadaju simultano. Uzimajući u obzir razlike u nagibu i nivou individualnih dijagrama ovaj autor je zaključio da svako približavanje jednakoj raspodeli povećava ukupno blagostanje i obrnuto. No, i Lernerovo opravdanje jednake raspodele počiva na nesigurnim pretpostavkama, s obzirom da je nejasna priroda interpersonalnog vrednovanja korisnosti čak i kada su sve individue razvrstane u razne grupe sa identičnim dijagramima korisnosti (M. Friedman) ili kada su krivulje granične sklonosti dohotka svih lica nagnute nadole i različite (Bowen).

Usled toga se sada interesovanje teoretičara pomera sa pravednosti na blagostanja, treba da dovede do jednake žrtve (ukazujući na potrebu da je raspodela poreskih doprinosa nezavisna od rashoda budžeta. U poreskoj raspravi, stoga, povlači razliku između čisto fiskalnog problema i principa oporezivanja društvenog blagostanja. Čisto fiskalni princip bazira se na pravilnoj distribuciji dohotka, pri čemu je pravilo oporezivanja jednako tretiranje i održavanje postojećeg stanja raspodele - što implicira proporcionalno oporezivanje. „Princip društvenog blagostanja“ polazi od toga da država treba da koriguje raspodelu dohotka koju određuje tržište; pri čemu oporezivanje prema poreskoj sposobnosti, u sastavu principa društvenog blagostanja, treba da dovede do jednake žrtve (ukazujući na potrebu progresivnog oporezivanja). Princip društvenog blagostanja, međutim, obuhvata čitav problem raspodele dohotka, a ne samo pravilnu raspodelu troškova za javne usluge kao princip pravednosti oporezivanja. Princip društvenog blagostanja, zapravo, implicira poreske i transferne aspekte budžetskih operacija. Pigou i Dalton su, u tom smislu, predlagali dva principa: po prvom principu sredstva treba da se rasporede na razne javne potrebe radi izjednačavanja granične korisnosti zadovoljenja za svaku vrstu izdataka; po drugom principu javni rashodi treba da se povećaju do tačke u kojoj je dobijeni stepen zadovoljenja od poslednjeg utrošenog dolara jednak stepenu zadovoljenja koje je izgubljeno po svakom dolaru oduzetom za porez. U grafičkoj interpretaciji, veličina budžeta meri se horizontaino, a granična korisnost ili dizutilitet vertikalno. Linija iznad apscise pokazuje graničnu korisnost svakog dolara javnih rashoda koji su optimalno raspoređeni za javne namene. Linija ispod apscise pokazuje granični dizutilitet poreza koji su određeni tako da uzrokuju najmanju ukupnu žrtvu. Pri tome je stanovište minimalne žrtve pri alokaciji poreza uslovljeno stanovištem maksimalne korisnosti pri određivanju javnih rashoda. No, valja istovremeno proceniti koristi od javnih usluga i gubitke usled povlačenja sredstava iz produktivne upotrebe.

Princip jednakosti (ili horizontalne pravednosti), u suštini, reflektuje princip pravednosti oporezivanja po kome obveznike s jednakim mogućnostima treba jednako fiskalno teretiti. Princip jednakosti je, po Musgraveu, osnova principa poreske sposobnosti, koji implicira jednako oporezivanje obveznika s nejednakim mogućnostima, naravno u koordinaciji sa principom vertikalne pravednosti (Simons), što se razlikuje od Piguovog (horizontalna pravednost) i Millovog (vertikalna pravednost) principa jednake žrtve. U tom kontekstu iskrsava problem pokazatelja jednakosti, izbora strukture poreza i izbora nivoa finansiranja javnih potreba. Prvi problem svodi se na konkurentnost između dohotka i potrošnje, kao pokazatelja poreske jednakosti, odnosno nejednakosti. U tom ambijentu dohodak se posmatra kao prirast neto imo-

vine i tekuća potrošnja u određenoj vremenskoj sekvenci, dok se potrošnja posmatra kao skup izdataka za tekuća i trajna potrošna dobra. Ako je uveden porez na dohodak, po Millu, Marshallu, Fisheru, Pigouu, Simonsu, Musgraveu i Caldoru, ovaj fiskalitet je nepravedan, jer instituiše dvostruko oporezivanje štednje i smanjuje kapital za investicije: prvi put kada se plaća porez na dohodak i drugi put kada se plaća dopunski porez na interes od dohotka smanjenih investicija. Radi se, doduše, o dvostrukom oporezivanju, koje se može izbeći izuzimanjem štednje iz osnovice (dohotka) i oprezivanjem potrošnje. Iz tog razloga, porez iz dohotka je povoljniji za štedišu. No, to ne znači da primena principa horizontalne pravednosti (princip pravednosti) inklinira isključivanju akumulacije ako je pokazatelj jednakosti baziran na potrošnji; odnosno uključivanju akumulacije ukoliko je pravednost fundirana na dohotku. Jer, raspolaganje dohotkom nije od značaja za investicije ili potrošnju. U stvari, kamata na štednju reflektuje porast akumulacije ili dohotka (naravno, ukoliko je inflaciona stopa konstantna veličina), dok porez na dohodak reflektuje porez na prirast dohotka. A to, nadalje, znači da porez na dohodak ne involvira dvostruko oporezivanje, dok porez na potrošnju vodi suboporezivanju štediša. Doduše, sa stanovišta teorije kapitala adekvatnije je da se dohodak definiše kao potrošnja, što znači da je pri utvrđivanju poreza na dohodak potrebno isključiti štednju. U prilog dohotka, kao oscilatornog i osetljivog pokazatelja pravednosti, je teza po kojoj ekonomski kapacitet kontributora, kao sposobnost da doprinosi zadovoljavanju javnih potreba, u osnovi zavisi od imovine, a ne od modela upotrebe dohotka. To, naravno, odudara od Hobbesovog principa i Caldorove teoreme po kojima je porez iz dohotka neefikasna mera prirasta u praksi. Pledirajući na poreze na rashode, Caldor, sa stanovišta ekonomske politike, ističe da ovaj fiskalitet obeshrabruje rasipanje i luksuznu potrošnju, i podiže nivo formiranja kapitala bez pribegavanja regresivnom oporezivanju. No, iskustvo je pokazalo da je porez na dohodak doveo do progresivnog oporezivanja i da je porez na potrošnju doveo do regresivnog oporezivanja iako poreska formula treba da osigura jednak tretman fiskalnih obveznika koji postavljaju identične zahteve za javne usluge na osnovu pravila preferencije (Musgrave). Različite preferencije u pogledu javnih usluga neizbežno uvode razlike u nivou oporezivanja i javnih usluga, pri čemu se porezi imaju smatrati korišćenjem dohotka u cilju zadovoljavanja društvenih potreba. U suštini, svi obveznici sa jednakim dohotkom treba da osete isti fiskalni pritisak sa stanovišta horizontalne pravednosti oporezivanja. No, pošto pružene usluge u sistemu zadovoljavanja društvenih potreba nisu podvrgnute principu isključenja, potrošači će moći da dobiju koristi bilo da doprinose ili ne doprinose troškovima iako troše jednake količine usluga. U suštini, ni princip korisnosti ni princip poreske sposobnosti ne daju odgovor na prave individualne preferencije u korišćenju društvenih potreba. S obzirom da svi koriste iste količine javnih usluga za zadovoljavanje priznatih potreba ne postoji optimalno rešenje u pogledu raspoložive količine dobara i raspodele učešća u troškovima alimentiranja.

U suštini, iz principa korisnosti derivirana je koncepcija doprinosa, koji stoje u ekvivalentnom odnosu prema koristi od javne usluge i koji se utvrđuju na bazi koštanja usluge i visine koristi koju obveznici doprinosa ostvaruju. U tom smislu, doprinosi su zahtevana sredstva za realne ili pretpostavljene koristi (F. Terhaele), od-

nosno prinudna davanja socijalnim institucijama za određenu direktnu ili finansijsku korist (F. Neumark). Doprinosi (kontribucije po A. Wagneru) su, zapravo, posebna vrsta destiniranih poreza za unapred određene rashode kojima se nešto stvara za korišćenje (G. Cohn), ali ne pretpostavljaju protivčinidbu za obavljene radnje (K. F. Schall) niti novčanu naknadu za izvršenje javne radnje (jer se vrši u javnom interesu - A. Amon). Doprinosi kao „kolektivno naknađivanje" (A. Lampe), kao „javnopravno izjednačavanje prednosti" (F. Fleiner) i kao „sredstva za poboljšanje" („amelioracioni doprinosi" - De Viti de Marco) zapravo inkliniraju parafiskalitetima. Parafiskalni doprinosi (contributions particulières) i doprinosi na povećanje vrednosti (contribution de la plus-value) u Francuskoj, „special assesments" u komunalnim finansijama SAD i „betterment charges" za povećanje vrednosti imovine u V. Britaniji inkliniraju porezima (sa stanovišta lične koristi od usluga i njene merljivosti), s druge strane, i parafiskalitetima (sa stanovišta participacija u troškovima proizvodnje usluga), s treće strane[454]. No, u istočnoevropskim socijalističkim zemljama, doprinosi (razne uplate iz dobiti, doprinosi za socijalno osiguranje i samodoprinosi ili „samoablaženie"), su prinudna i obavezna davanja, ali nisu u vezi sa korisnošću koje imaju obveznici niti su potencijalne individualne korisnosti merljive (Nagy i Rovinski), jer, doprinosi nisu derivirani iz teorije korisnosti (kako smatraju Seligman i Büchner) niti koincidiraju F. Neumanovom principu ekvivalencije u poreskom sistemu (koji je razradila moderna teorija „fiskalne rente") po kome uža društveno-politička kolektiviteta proizvodi posebnu korist (rentu), kao učinak. Međutim, ispravnije je A. Menelovo vezivanje doprinosa za interes (kolektivni), s obzirom da doprinosi reprezentuju obavezna novčana davanja interesnim zajednicama (zdravstvo i invalidsko-penzijsko osiguranje) za zadovoljenje kolektivnih potreba i za „proizvodnju planomernih učinaka" u nacionalnoj privredi.

Mehanizam zadovoljavanja javnih priznatih potreba (društveno verifikovane, ekonomski sankcionisane i socijalno samerene) u principu je u korelaciji sa tzv. učinkom, koji reflektuje promene koje nastaju u raspodeli raspoloživog dohotka za korišćenje usled povećavanja ili smanjenja javnog transfera sredstava. U suštini, učinak označava tačku smirenja poreskog opterećenja Musgrave). Po Wickellu, Rolphu i Musgraveu valja razlikovati učinak inflacije, specifičan učinak rashoda, specifičan učinak poreza i učinak alternativnih metoda fiskalnog finansiranja od efekata proizvoda (Ricardov efekat i Keynesov efekat). Učinak inflacije označava promene u raspodeli zbog promene budžetske politike koja ne sadrži promene transfera sredstava za javno korišćenje (primarna emisija). Identične su promene (bez povećanja cena) bez promena u transferu javnih sredstava za javnu upotrebu ako se povećavaju porezi uz pad nivoa cena i supstituciju poreza s jednakim prihodom. Promene poreskih funkcija (fiskalna stopa) izazivaju promene u raspodeli u vidu tzv. specifičnog učinka poreza, dok promene koje nastaju u raspodeli kada se porezi supstituišu reprezentuju diferencijalni fiskalni učinak[455]. Različiti porezi, po pravilu, imaju razli-

[454]W. Lotz deli doprinose na fundirane poreze i takse i na tarifne poreze (Dr M. Vranješ, Instrument doprinosa u stranoj finansijskoj teoriji i praksi, Finansije 7–8/81. str. 367–383).

[455]E. R. Rolph, The Theory of Fiscal Economics, University of California Press, Berkeley, 1954, str. 120. I R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Beograd, Naučna knjiga, 1973. str. 170.

čite efekte na cene te mogu da izazovu promene nominalnih prihoda za finansiranje istog nivoa javnih potreba i realnih rashoda. Stoga je učinak alternativnih metoda poreskog finansiranja na određenom nivou realnih rashoda različit, s obzirom da je supstitucija poreza sa jednakim prihodom reprezentanta uravnoteženog javnog finansiranja (Musgrave). No, poreska politika više se bavi alternativnim metodama finansiranja određenog programa rashoda u okviru zahteva stabilizacione i razvojne politike.

Specifični učinak rashoda manifestuje se kroz povećanje nominalnih rashoda prema početnom povećanju cena u formi implicitnog povećanja transfera sredstava za javno korišćenje. Samo učinak uravnoteženog budžeta isključuje distributivne efekte inflacije ili deflacije i alocira troškove javnih usluga u tački neutralne reperkusije na ekonomske tokove reprodukcije, dok supstitucija poreza potencijalno može da promeni nivo tražnje i zaposlenosti. U tom kontekstu, Mugrave povlači jasnu razliku između kombinovanih posledica povećanog transfera sredstava za javno korišćenje koje se finansira iz određenog poreza i posledica promene samog metoda finansiranja uz nepromenjen transfer sredstava za javnu upotrebu[456]. Distribucioni rezultati prve vrste promena reflektuju učinak budžeta, dok distribucioni rezultati druge vrste promena reflektuju učinak poreza[457]. A što se tiče poreskog učinka, od naročitog je interesa problem diferencijalnog učinka, koji se definiše kao promena raspodele koja nastaje kada se jedan porez zamenjuje drugim porezom s jednakim prihodom, što se povezuje sa prevaljivanjem i transformacijom poreza. U tom sklopu, izraz prevaljivanje u običnoj upotrebi odnosi se na proces pomoću kojeg se direktno novčano opterećenje prebacuje putem usklađivanja cena s početne tačke (gde se nameće zakonska obaveza) do krajnje „tačke smirenja“ (Musgrave), odnosno proces prealokacije fiskalnog opterećenja ličnog dohotka radnika na dohodak radne organizacije (kakav je slučaj u nas usled nefunkcionisanja bruto ličnog dohotka). Dakako, Musgrave vrši reviziju tradicionalnog shvatanja prevaljivanja i rehabilituje prevaljivanje poreza uz drugačije značenje, budući da ga ne povezuje sa procesom usklađivanja već sa rezultatom. Naime, kao razliku između „efektivnog učinka“ (stvarna promena u raspodeli koja nastaje kada se nametne određeni porez ili se vrši supstitucija poreza) i „perkusionog učinka“ (promena koja bi nastala kada bi se dohodak novog poreskog obveznika smanjio za iznos ukupnog poreza ili bi se dohodak ranijeg poreskog obveznika povećao za iznos smanjenja poreza), Musgrave označava „rezultatom prevaljivanja“,[458] što je zapravo svojevrsni difuzioni učinak prevaljivanja. Međutim, u savremenom ekonomskom svetu veoma je teško identifikovati i sameriti efekte prevaljivanja fiskaliteta u mehanizmu alimentiranja javnih potreba, s obzirom da se u multiplikovanim ekonomskim transakcijama prebacuju fiskalni tereti kako posrednih tako i neposrednih poreza (cenama, troškovima proizvodnje, ličnim dohocima, izvozom i sl.). A to po pravilu odudara od supstitucije poreza sa jednakim prihodom i/ili od

[456]R. Musgrave, op. cit, str. 184.

[457]Učinak se ovde odnosi na lokaciju „poslednjeg“ ili „direktnog“ novčanog opterećenja „poreza kao takvog“. U stvari, to je slučaj kada se određeni porez „smiri“, ostane na „krajnjem“ platiocu, bilo na početnoj tački ili niže na direktnoj liniji kasnijih transakcija oporezovanog proizvoda ili usluga (Musgrave). No, Seligman definiše učinak kao poresko opterećenje krajnjeg platioca poreza, a pritisak kao sporedno opterećenje koje može da se smiri na onom koji prevaljuje porez.

[458] R. Musgrave, op. cit., str. 185.

nadopune direktnih i indirektnih fiskaliteta sa različitim efektima u distribucionom mehanizmu dohotka i transfera sredstava za zadovoljenje javnih potreba. U današnjem svetu iscrpljeni su čak i pozitivni efekti transformacije poreza i promena celokupne fiskalne strukture, isprobani su mehanizmi progresivnog i proporcionalnog oporezivanja i sudarili su se principi korisnosti i sposobnosti u alternativnim programima finansiranja javnih potreba i usluga, pogotovu u stagflacionim ekonomijama i fiskalno zaštićenim privredama. Jer, insuficijentni rast društvenog proizvoda, produktivnosti rada, zaposlenosti i akumulacije, i inflatorni rast cena i troškova života u korelaciji sa rastućim obimom javnih potreba i predimenzioniranom strukturom javnih usluga izbacio je problem eskalacije fiskalnog opterećenja sa eksplozijom deficitarnog javnog finansiranja u formi budžetske inflacije sa primesama inflacije tražnje. Princip poreske sposobnosti i korisnosti u sklopu širih opštedruštvenih i zajedničkih interesa ostali su u pozadini istorijske kontroverze, jer su troškovi i resursi za alimentiranje javnih potreba već daleko iznad materijalnih mogućnosti, autonomni i prociklični u pluralitetnom, disperziranom, dezintegrisanom, hipertrofiranom i nekoordinisanom finansijskom mehanizmu društvene potrošnje. S druge strane, princip korisnosti i princip poreske sposobnosti su značajno modifikovani, naročito u postsocijalističkom društvu sa stanovišta ugrađivanja pluralizma samoupravnih interesa i socijalističkih načela solidarnosti i uzajamnosti u mehanizmu zadovoljavanja opštedruštvenih i zajedničkih potreba[459]. Princip korisnosti je supstituisan principom šireg društvenog interesa, dok je princip poreske sposobnosti modifikovan principom uzajamnosti i solidarnosti u samoupravnom modelu zadovoljavanja (alimentiranja) društveno priznatih, ekonomski sankcionisanih i socijalno verifikovanih opštedruštvenih i zajedničkih potreba. Samim tim, porezi su izgubili atribut klasičnih fiskaliteta uokvirenih budžetskim segmentom opšte potrošnje, dok su doprinosi poprimili kvalitet defiskalizovane kategorije, dohodovnog instrumenta namenske raspodele dohotka, tehničkog instrumenta udruživanja sredstava za zadovoljenje zajedničkih potreba u SIZ društvenih delatnosti i materijalnog izražavanja postsocijalističkih društveno-ekonomskih i socijalnih odnosa u slobodnoj razmeni rada.

10. GRANICE OPOREZIVANJA

Tax ratio (poreski odnos) reprezentuje odnos poreskih, odnosno fiskalnih prihoda prema društvenom proizvodu ili nacionalnom dohotku. U biti, tax ratio reflektuje porast poreskih udela u raspodeli novostvorene vrednosti, odnosno svojevrsni fiskalni pritisak, koji se konvertuje u apsorbatora dohotka, profita, akumulacije, nadnica itd. No, u teoriji i praksi nije jasno povučena linija između gornje i donje granice u oporezivanju niti je fiksirana ekonomska zona između minimalne i maksi-

[459]Dr M. Matejić i dr M. Jovanović, Finansije, Informator, Zagreb, 1982. str. 357–360; dr V. Grinčev, Finansije i finansijsko pravo SFRJ, Informator, Zagreb, 1983. str. 222–223. i dr Božidar Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983.

malne fiskalne presije. I, današnji koeficijenti fiskalnog opterećenja, ne reprezentuju adekvatnu meru mogućeg, dozvoljenog, tolerantnog limita oporezivanja.[460]

Po pravilu prevazilaženje apsolutne gornje granice u oporezivanju vodi tzv. fiskalnoj saturaciji sa nesagledivim negativnim implikacijama na proizvodnju, razmenu, raspodelu, akumulaciju, rast, standard i sl. Posledice preteranog oporezivanja, kao izraz prekoračenja poreskog limita, prema tome, su evidente. Valja, stoga, oporezivanje držati u određenim ekonomskim okvirima nezavisno od obima javnih potreba ili inflatorno naduvanih javnih rashoda. No, to ne znači da politika čvrstog držanja poreskih stopa pod ekonomskom kontrolom imperativno treba da produkuje tzv. fiskalnu relaksaciju, kao forma redukujuće stope opterećenja. Ali, permanentni porast javnih potreba, pa sledstveno tome i javnih rashoda, u uslovima sprovođenja politike fiskalne relaksacije, po pravilu, indukuje deficitarno finansiranje, budući da je iznuđeno popunjavanje diskrepance između rastućih javnih rashoda i opadajućih fiskalnih prihoda, monetarnim kreacijama ili obveznicama. U tom kontekstu, monetarne funkcije instituišu inflacioni model alimentiranja javnih rashoda, dok emitovani javni dug (obveznice) u kasnijem periodu involvira porast fiskalnih prihoda u korespondenciji sa dospelim anuitetima (glavnica plus kamata) porterima konsola (obveznica). Politika kresanja javnih rashoda, kao i politika ušteda i racionalizacije javne potrošnje (u smislu finansiranja budžetskih viškova) je ekonomski ispravan potez, koji osigurava držanje oporezivanja u određenim okvirima, odnosno izbegavanje oporezivanja. Istovremeno, pogrešna je politika povećavanja fiskalnih prihoda iako sapinje inflaciju tražnje, jer uvodi inflaciju troškova simultano: i posredni i neposredni fiskaliteti involviraju porast troškova života i troškova proizvodnje, koji se pokrivaju porastom cena u uslovima stragnantne produktivnosti.

Poreski limiti, po pravilu, višestruko se odražavaju, budući da preterano oporezivanje negativno deluje na proizvodnu sposobnost, ekonomske stimulanse, radno zalaganje, investicionu sklonost i dr., sa iznuđivanjem fiskalne evazije[461]. Preterano fiskalno zahvatanje apsorbuje kapital (štednju), slabi investicione napore privrednih jedinica, produkuje bekstvo kapitala i smanjuje potrošnju pojedinaca. Visoko oporezivanje smanjuje radne napore i destimuliše produktivan rad.

Odnos između donje i gornje granice oporezivanja, odnosno između fiskalnog minimuma i fiskalnog maksimuma, po pravilu, observira se sa društveno-ekonomskog i individualno-socijalnog stanovišta. Gornja granica (limit) oporezivanja sa društveno-ekonomskog stanovišta determinisana je ostvarenim dohotkom fiskalnog obveznika i raspoloživom imovinom nosioca fiskalne obaveze, uključujući strateška opredeljenja fiskalnih efekata u reprodukciji i programirani nivo zadovoljavanja javnih potreba. Uz respektovanje principa oporezivanja po ekonomskoj sposobnosti i pravednog oporezivanja, gornji limit u rastu fiskalne stope je porast fiskalne baze, kao i dostignuti nivo akumulacije (sa društvenog stanovišta) i dostignuti nivo životnog standarda (sa individualnog stanovišta). Donja granica oporezivanja sa dru-

[460]R. Goode, Tax Limits, Finance et developpement 1/80 i Granice oporezivanja (Prevod), Finansije 7-8/80. str. 572-577.

[461]Već je procenjeno da se godišnje, usled evazije, ubira oko 7,2% manje prihoda saveznog budžeta SAD, 10% u Francuskoj, 8% u Nemačkoj, 7% u Japanu i 6% u V. Britaniji.

štvenog stanovišta se obično označava troškovima razreza i naplate poreza, i troškovima poreske kontrole (sa finansijskog stanovišta); dok se donja granica oporezivanja sa individualnog stanovišta obično predstavlja egzistencijalnim minimumom (socijalni aspekt) i zajemčenim ličnim dohotkom (ekonomski aspekt).[462]

Koji je to dugoročno bezbedni limit u raspodeli dohotka u rasponu između donje i gornje granice oporezivanja? Evidentno je da se sa porastom nacionalnog dohotka po stanovniku pomera gornja granica oporezivanja. No, gornja granica oporezivanja je različita, čak i pri istom nivou nacionalnog dohotka po stanovniku, budući da na nivo „fiskalnog pritiska" utiču brojni faktori: ekonomska situacija u zemlji i inostranstvu, inflacija, nivo i dinamika javnih potreba, demografski faktor, društveno-ekonomski odnosi, nivo decentralizacije donošenja finansijskih odluka, finansijska autonomija federalnih jedinica i lokalnih kolektiviteta, političke prilike u zemlji i inostranstvu, kulturna tradicija, socijalna politika, politika raspodele, državna intervencija i dr. Pitanje poreskih limita nije ni u literaturi kvantitativno razrešeno u smislu dugoročne optimizacije fiskalnog opterećenja. Naime, smatralo se, najpre, da je fiskalno opterećenje dohotka od 12-15% gornja granica oporezivanja (Paul Leroy-Beaulieu), zatim da je fiskalno opterećenje dohotka preko 25% nesnošljivo i štetno (Popitz) i, najzad, da je poresko opterećenje dohotka preko 50% previsoko (Schmölders).

U zemljama u razvoju, pak, po C. Clarku, udeo poreza u nacionalnom dohotku (tj. kapacitet oporezivanja) ne treba da pređe kritičnu tačku od 25%. Po Lotzu i Morisu učešće fiskalnih prihoda u nacionalnom dohotku je funkcija dostignutog stepena ekonomskog razvoja (tj. nivoa nacionalnog dohotka po stanovniku i učešća spoljnotrgovinske razmene u društvenom proizvodu),[463] što u osnovi treba da „leži" u prostoru optimizacije fiskalne distribucije novostvorene vrednosti. No, relativno prenaglašeni budžetski deficit, usled brojnih uzroka (neiskorišćenost proizvodnih kapaciteta, fluktuacije u poljoprivrednoj i industrijskoj proizvodnji, visoka uvozna zavisnost, strukturni debalansi, visoka nezaposlenost, visoka stopa inflacije, deficitarna akumulacija, poremećeni odnosi razmene, nedovoljan priliv kapitala, potrebna infrastruktura i rast javnih potreba) narušili su, zapravo, svaki iole ekonomski racionalan limit ili granicu fiskalnog kapaciteta. Interesantno je, u tom kontekstu istaći pokazatelje o uspešnosti poreskih sistema zemalja u razvoju (J. Adelman - C. T. Moris),[464] na osnovu kojih su zemlje u razvoju svrstane u četiri skupine (grupacije):

---

[462] Sa šireg društvenog stanovišta valja razlikovati teorijsku (gornju) granicu oporezivanja (koja je determinisana raspoloživim nacionalnim dohotkom) i ekonomsku granicu oporezivanja (koja je determinisana nivoom lične potrošnje, imovinom i potrebnom akumulacijom). Tzv. ekonomska granica oporezivanja je elastična: povećava se i smanjuje u zavisnosti od visine nacionalnog dohotka po stanovniku, privredne situacije, dostignutog nivoa fiskalnog opterećenja, međunarodnih ekonomskih odnosa, efekata oporezivanja, ekonomskog položaja poreskog obveznika, ravnomernosti raspodele poreskog tereta, oblika oporezivanja, psiholoških efekata, itd. (Dr B. Jelčić, Granice porasta javnih društvenih rashoda, Finansijska praksa 3/81. str. 23 i Nauka o finansijama, i knjiga, Informator, Zagreb, 1978. str. 106-111).

[463] I. R. Lotz and S. R. Moris, H. Tax Effort in Developing Countries, Finance and Development 69. str. 36-39.

[464] I. Adelman and C. T. Morris, Economic Growth and Social Equality in Developing Coutries, anford University Press, Stanford, 1973. god. str. 94–97.

1) u grupaciju, a svrstane su zemlje sa „prosečno uspešnim“ (umerenim) poreskim sistemima, čije učešće skalnih prihoda u društvenom proizvodu iznosi manje od 15% i čije učešće neposrednih poreza u ukupnim fiskalnim prihodima iznosi najmanje 20%; 2) u grupaciju B svrstane su zemlje sa „ograničenom uspešnošću“ poreskih sistema, čije ućešće fiskalnih prihoda u društvenom proizvodu iznosi od najmanje 15% i čije učešće poreza u ukupnim fiskalnim prihodima iznosi najmanje 10%; 3) u grupaciju C svrstane su zemlje sa „relativno uspešnim“ poreskim sistemima, čije učešće fiskalnih prihoda u društvenom proizvodu varira između 10 i 14% i čije učešće neposrednih poreza u ukupnim fiskalnim prihodima iznosi manje od 10%; 4) u grupaciju D svrstane su zemlje sa „krajnje neefikasnim“ poreskim sistemima, čije učešće skalnih prihoda u društvenom proizvodu iznosi manje od 10%. Prezentirani indikatori o uspešnosti ili neuspešnosti i efikasnosti ili neefikasnosti poreskih sistema u zemljama u razvoju reflektuju različite fiskalne potencije javnog sektora u procesu ostvarivanja društvenih, ekonomskih, socijalnih ciljeva u reprodukciji, kao i relativnu limitiranost fiskalnog instrumentarija u zemljama u razvoju u odnosu na razvijene industrijske zemlje.

U današnjem savremenom svetu nije retka pojava da radnici dobijaju povišice nadnica kao kompenzaciju za povećana poreska opterećenja. Zapravo, inkorporirani posredni porezi i cene iznudili su rekompenzaciju u povećanim nadnicama. Čak su i socijalni transferi u ekspanziji radi rekompenzacije povećanih troškova života, koji su rezultat povećanog uključivanja poreza na promet u tržišne cene roba i usluga finalne lične potrošnje.[465] U poslednje vreme evidentni su i zahtevi za kompenziranjem eskaliranog poreza na dohodak. Ekonomski transferi (premije, regresi, kompenzacije, supsidije i refakcije) zapravo su reduktor bruto fiskalnog opterećenja i mera obaranja već prevaziđene gornje granice poreskog pritiska u funkciji podsticanja radnog produktiviteta i akumulacije, ujednačavanja uslova privređivanja, poboljšanja spoljnoekonomske konkurentnosti, harmonizovanja strukturnog i regionalnog privrednog razvoja, itd.

Jasno je da se sa porastom nacionalnog dohotka po stanovniku pomera gornja granica oporezivanja. U stvari, porast fiskalnog kapaciteta „kreira“ prostor za povećanje fiskalnog opterećenja, s obzirom da je stopa rasta fiskalnog kapaciteta ekonomska determinanta rasta koeficijenta fiskalne presije. No, u praktičnoj operacionalizaciji fiskalne politike poželjan je sporiji hod fiskalnog opterećenja u odnosu na ritmiku fiskalnog kapaciteta. Jer, niži porast koeficijenta fiskalnog pritiska od stope rasta fiskalnog potencijala za 1-2 poena stvara prostor za povećanje akumulacionog disponabiliteta i investicionih plasmana, i, na tim osnovama, porast budućeg ekonomskog rasta i životnog standarda.

U diskusijama o poreskim limitima iskristalisala se teza o nižem poreskom limitu za progresivne poreze (koji brže rastu od dohotka) od poreskog limita za degresivne poreze (koji sporije rastu od dohotka). Porast poreske stope na „povećanja“ dohotka u uslovima oštrog fiskalnog zahvatanja šteti ekonomskim stimulansima za novatorstvo, za preuzimanje rizika i za radno zalaganje. Progresivni porezi posebno

[465]Socijalni transferi u formi socijalnih potpora u eskalaciji su i usled rasta broja nezaposlenih u razvijenim industrijskim zemljama u recesionom periodu, koji traje od 1973. god.

pogađaju lica koja štede od svog prosečnog dohotka. U celini, model progresije retransferiše akumulacioni potencijal u punktove javne potrošnje i instituiše dezakumulaciju kapitala, jer „teški“ porezi dovode do ekonomskih distorzija i do stagnacije. Progresivne stope, po pravilu, obaraju limit oporezivanja, što je u koliziji sa intencijama poreskih reformi. Jer, poreske novine faktički treba da doprinesu da se granice mogućeg, potencijalnog oporezivanja pomere u zavisnosti od rasta dohotka, kao osnovice: razrada široko fundiranih poreza od prodaje (naročito, poreza na dodatnu vrednost) i poreza na prodaje od strane proizvođača u zemljama u razvoju, modifikacija poreza na dohodak uz pomoć obustave poreza na dohodak i profit na novu osnovicu (naročito u periodu inflacije) i prebacivanje određenih dažbina i carina ad valorem osnove.

Izračunavanje graničnog fiskalnog opterećenja društvenog proizvoda po metodološkom postupku R. Musgravea („Fiscal System“) polazi od funkcionalne zavisnosti efektivnih javnih rashoda uvećanih za stopu investicija (kao proizvod kapitalnog koeficijenta i stope rasta društvenog proizvoda) i umanjenih za stopu učešća štednje stanovništva i stopu učešća neto efekta sa inostranstvom (u odnosu na društveni proizvod). Granična stopa izdvajanja za javne rashode pri datom stepenu sklonosti štednji uvećanom za intenzitet neto priliva sredstava iz inostranstva zavisi od intenziteta javnih rashoda i intenziteta investiranja za očekivanu stopu rasta društvenog proizvoda (R. Goode).

Schumpeter je, svojevremeno, savremenu buržoasku državu nazvao poreskom državom. I, nije pogrešio, budući da porezi u poslednjoj deceniji kapitalističkog razvoja (period 1968–80. god.) preraspodeljuju društveni proizvod između 18,2% u 1968. god. i 24,0% u 1980. g. u Japanu (najniže fiskalno opterećenje), odnosno između 39,8% u 1968. god. I 60,3% u 1980. g. u Švedskoj (najviše fiskalno opterećenje). Po Marksu, u porezima je otelovljen ekonomski izraz postojanja države, s obzirom da je ekonomska bit države sadržana u porezima.

Čuveno Parkinsonovo zapažanje da radni kapacitet javne administracije opada sa njenim umnožavanjem, formulisano u vidu tzv. Parkinsonovog zakona, izdržalo je naučno preispitivanje, budući da se u praksi u poslednjoj deceniji empirijski verifikuje „organizovano rasipništvo“ u okviru budžetskog finansiranja mimo radnih učinaka administrate. U celini, celokupna javna ekonomska delatnost postala je delatnost od presudnog uticaja na javne budžete, doduše bez kalkulacije troškova i prisustva ekonomičnosti iako je nauka o javnoj ekonomiji najstariji deo sveukupne ekonomske nauke. Galbraithova jadikovanja o „javnom siromaštvu“, Schillerova insistiranja na proširenju „javnog koridora“, predikcije Musgravea, Olsona, Samuelsona i Bruchanana na osnivanje „Public Choice Society“ (sa brojnim pravnicima nove ekonomske teorije države) i Wicksellovo razrešavanje optimalne raspodele društvenog proizvoda na javne i privatne potrebe praktično su doveli do empirijske verifikacije „javnog rasipništva“, otkrivanja većeg otpora prema oporezivanju nego prema potrebama za javnim dobrima i uslugama, sankcionisanja tendencije ka hiperprodukciji javnih dobara i usluga, i popularizacije „Programmed, Planning and Budgeting Systema“, čija se suština ogleda u obuhvatanju izdataka ne samo po vrstama i mestima nego i po jedinici učinka (npr. broj obrazovanih studenata, broj

rešenih sudskih predmeta, broj izdatih pasosa, troškovi po sedištu u operi, troškovi poslovanja bolnica po bolesničkom danu). Međutim, problem se sastoji u tome što se javna dobra ne realizuju preко tržišta, što se iz korišćenja javnih dobara i usluga niko ne može isključiti i što prividno besplatna javna dobra (jer se finansiraju preko poreza) naglo podižu nivo javne tražnje. Kod najvećeg dela dobara i usluga koje „proizvode“ javne službe ne radi se čisto o „javnim“ već i o ličnim (privatnim) dobrima i uslugama, koje javni sektor sada distribuira i teži da proglasi potrebu „meritornim dobrom“, koje država treba da stimuliše. Usled toga, i finansiranje preko poreza vodi hiperprodukciji javnih dobara i usluga, koja bi u pravilu bila eliminisana da se kojim slučajem za „potrošnju“ određene količine javnih dobara plaća cena za pokriće (delimično) troškova. Sadašnji modalitet finansiranja javnih i meritornih dobara i usluga-porezi umesto cena i odsustvo pokrića određenih javnih dobara i usluga uz simultanu egzistenciju tzv. nestašica u određenim punktovima javne produkcije. U tom smislu, svi plaćaju više (preko poreza) nego što bi bill spremni i voljni da preko cene pokriju određeni deo troškova javne proizvodnje dobara i usluga. Otuda modus finasiranja proizvodi društveno iracionalno ponašanje „potrošača“ javnih dobara i usluga i javno rasipništvo u poslovanju javnog sektora. Korišćenje javnih dobara po tzv. nultoj tarifi, neefikasna i neracionalna produkcija javnih dobara, suficitarna ponuda javnih usluga, deficitarno finansiranje javne potrošnje, predimenzionirana „socijalizacija“ javnih potreba, volumeniziran državni segment društvene reprodukcije i saturirano fiskalno opterećenje nacionalne privrede produkovali su brojne, međusobno različite, modele efikasnosti i racionalnosti u trošenju javnih resursa: 1) švajcarski model je efikasniji i racionalniji od nemačkog modela, 2) japanski model je jeftiniji od švedskog i holandskog modela, 3) španski model je manje skup od turskog modela, 4) brazilski model je jeftiniji od indijskog i alžirskog modela, i 5) jugoslovenski model je efikasniji od sovjetskog i kineskog modela, itd. Prema tome, moderna država je postala pravi privredni Moloh u industrijski razvijenim, socijalističkim i zemljama u razvoju, budući da troše ogromne sume fiskalnih prihoda, pomoću kojih se obezbeđuju javna dobra i usluge: škole, bolnice, pozorišta, opere, obdaništa, administracija, infrastruktura i dr., i eskplo-atišu astronomske vrednosti (javne) imovine. Turska, Alžir i Indija izgradile su impozantnu državnu industriju, koja je od samog početka bila nerentabilna i koja je, usled toga, trebovala frapantnu sumu subvencija na teret javnog budžeta. Javni sektor u režiji države i javnih organizacija danas već preti insolventnosti i rasprostire se od teškog slučaja Šri Lanke, Sudana i Turske do lakog slučaja Japana i Brazila, sa produbljivanjem budžetskog deficita i eksternog zaduživanja. Javna privredna delatnost npr., u Nemačkoj danas već opterećuje javni budžet od 20-60 mlrd. DM godišnje. Pre 25 godina država je u ovoj zemlji iz svoje privredne delatnosti profitirala oko 4 mlrd. DM godišnje, a danas iz svog budžeta pokriva gubitke u iznosu od 10-11 mlrd. DM godišnje. Pored toga, država finansira i javne investicije iz svog budžeta, koji se kreću i do 30 mlrd. DM godišnje. Brojni segmenti javnog sektora, nadalje, uživaju poreske olakšice i fiskalna oslobođenja, čime javna kasa gubi oko 10 mlrd. DM godišnje. Konačno, ukupna vrednost javne imovine u Nemačkoj već je, permanentnim proširivanjem privrednih kapaciteta države, dostigla famoznu cifru od 400 mlrd. DM. I kada se sve ove stavke

(javni gubici, javne investicije, javni deficit, javna imovina i poreska oslobođenja i olakšice) sumiraju, one čak opterećuju javni budžet sa 60%.

Zašto onda država uzima toliko poreza i gde je tačka poreskog optimuma? Poznato je da poreski prihodi rastu sa porastom poreske stope i poreske osnovice („Sviftova poreska tablica množenja"). No, postoji tačka u kojoj povećanje poreskih stopa vodi smanjenju poreskih prihoda, jer deluju negativno na ekonomske tokove reprodukcije; čime se potvrđuje argumentacija i hipoteza A. Lefera, koji je iznova rešio stari paradoks: „Država može svoje poreske prihode povećavati tako što će smanjiti poreze." Leferova argumentacija je koliko zapanjujuća toliko i neoboriva. Naime, u pedesetim godinama stope poreza na dohodak fizičkih i pravnih lica su drastično redukovane, a poreski prihodi su značajno povećani. U sedamdesetim godinama stope poreza su povećane, a poreski prihodi su redukovani. Očigledan je, dakle, kauzalitet između redukcije poreske stope i podsticanja privrednog rasta i, obrnuto, između povećanja poreske stope i redukcije privrednog rasta. To, međutim, znači da se poresko opterećenje nalazi „s one strane optimalne tačke" Leferove krivulje. Time se, pak, upada u klopku začaranog kruga: stagnantni (i redukovani) privredni rast, smanjenje poreskih prihoda, povećanje ekonomskih i socijalnih transfera, produbljivanje budžetskog deficita i ekspanzije javnog zaduživanja. Leferova hipoteza praktično verifikuje našu tezu o današnjem „teškom" oporezivanju i našu predikciju na svođenje fiskalnog opterećenja na standardni optimum od 25-35% za zemlje u razvoju i od 25-45% za industrijski razvijene zemlje i socijalističke zemlje.

11. IMPLICITNO I EKSPLICITNO OPOREZIVANJE

Za svet u razvoju povećanje javne štednje fiskalnom metodom je realnost (istina) ili iluzija (zabluda) u zavisnosti od toga da li se dodatni javni prihodi alociraju u razvojne punktove ili potrošne punktove (S. Please). U teoriji se, u krajnjoj instanci, ispostavlja da je prisilna štednja putem inflacije u podjednakoj meri iluzija isto kao i štednja putem oporezivanja (G. M. von Furstenberg). U ovom kontekstu, inflacija se obično shvata kao implicitni (zakamuflirani) vid oporezivanja, koji redukuje realnu supstancu neindeksiranog dohotka, prihoda ili novca. Sada je i javna vlast u mogućnosti da svoje dodatne budžetske rashode alimentira prosto kreiranjem novca (novog), budući da je emisiono finansiranje efikasnije od eksplicitnog oporezivanja. S druge strane, alimentiranje finansijskog deficita javnog sektora javnim dugom je manje prihvatljiva alternativa u odnosu na monetarno refinansiranje, s obzirom da je sužen kapacitet investitora i upisnika obveznica javnog duga u zemljama u razvoju. Stoga je država u poziciji da povećava svoje resurse u realnom iznosu inflacioniranom novčanom masom i to sve do one tačke u kojoj se realna vrednost prihoda od eksplicitnog oporezivanja ne smanjuje u korelativitetu sa rastom inflatorne fiskalne stope. Maksimitet realnih prihoda od inflatornog fiskalnog zahvatanja (oporezivanja) realizuje se u privredi sa stopom inflacije od 30% (Furstenberg), pogotovu u zemljama u razvoju u kojima je evidentna tzv. erozija realne supstance prihoda od eksplicitnog oporezivanja. Relativno visoke stope inflacije po pravilu se

opravdavaju povećanjem fiskalnih prihoda, pogotovu ukoliko se prinosi od tzv. implicitnog oporezivanja upotrebljavaju za formiranje osnovnog kapitala javnog sektora. Prisilna štednja reflektuje se kao svojevrsna investicija u proizvodnju iako se kontraargument nalazi u redukciji štednje ekonomskih sektora, koja se „teško“ restituiše dodatnom javnom potrošnjom. S druge strane, potvrđivanje prinudne štednje argumentuje se nemogućnošću povećavanja prihoda od eksplicitnog oporezivanja i istovremenom efikasnošću dodatnog javnog investiranja sa privrednim investiranjem. Međutim, opravdavanje efekata prisilne štednje, odnosno javnih izdataka implicitnog oporezivanja je u koliciji sa alternativom redukcije neproduktivnih javnih rashoda i prealokacije javne štednje u korist javnog sektora kapitalnog opremanja. Paralelno, povećanje prihoda od eksplicitnog (neposrednog i posrednog) ili implicitnog oporezivanja sa negativnim implikacijama u nacionalnoj privredi po pravilu potiru pozitivne efekte neto-dodatnih javnih rashoda u javnom sektoru. Stoga je umesnija alternativa: ekonomska zaštita realnih prinosa od eksplicitnog oporezivanja od inflatornih udara,budući da fiskalni prihodi brzo reaguju na porast stope inflacije kako u zemljama u razvoju tako i u razvijenim industrijskim zemljama. Relativno visoka stopa inflacije produkuje automatski porast realne vrednosti eksplicitnog oporezivanja. No, umesnija je preokupacija zemalja u razvoju problemom smanjenja budžetskih deficita i povećanja eksplicitnih poreskih prihoda, od preokupacije problemom povećanja javnih rashoda i prisilne štednje implicitnim oporezivanjem uz pomoć sve veće dvocifrene stope inflacije. Ali, u zemljama u razvoju sve su naglašenije promene deviznih primanja po osnovu izvoza (usled ekspanzivnog rasta uvoznog sadržaja potrošnje i investicija). Ekonomski poremećaji indukovani eksternim faktorima preslikavaju se po pravilu na podbačaj budžetskih izdataka i na podbačaj poreskih primanja. U takvim okolnostima, dohoci i porezi postaju kolebljivi u odnosu na teško prilagodljive budžetske izdatke nivou kolebljivih fiskalnih resursa (M. I. Bailly i E. S. Phelps). Stoga je pribegavanje inflatornom finansiranju, prinudnoj štednji i implicitnom oporezivanju (B. B. Aghevli i J. J. Siegel) ekonomski razumljiv potez u izboru strategije razvoja zemalja u razvoju.

11.1. Cedularni versus sintetički porezi

Cedularni porezi jesu objektivni (realni) porezi, odnosno analitički (parcijalni) porezi, koji se grupišu po izvorima prihoda (tzv. cedula),[466] ali bez respektovanja subjektivne komponente i personalne situacije poreskog obveznika. Sistem cedularnog oporezivanja po prof. Popoviću[467] - ima „dve načelne prednosti nad sintetičkim oporezivanjem. Prvo, on omogućuje da se prihodi iz različitih izvora oporezuju primenom različitih poreskih stopa. Široko je prihvaćen princip da bi prihode od imovine (tzv. fundirane prihode) trebalo tretirati višom, a prihode od rada (tzv. nefundirane prihode) nižom poreskom stopom. U literaturi se navodi da je jedan od razloga zbog kojih se u socijalističkim državama dohodak oporezuje putem analitičkih, a ne

[466]Dr J. Lovčević, Institucije javnih finansija, Službeni list SFRJ, Beograd, 1979. st. 129. i Dr B. Jelčić, Nauka o finansijama i finansijsko pravo, Informator, Zagreb, 1988. st. 218.
[467]Dr D. Popović, Oporezivanje dohotka građana, Finansije 7–8/88 st. 392.

putem sintetičkih poreza taj što je u uslovima cedularnog oporezivanja moguće diferencirati poreske stope u zavisnosti od prihoda izvora prihoda... Druga prednost cedularnog oporezivanja je u tome što dopušta da se različiti izvori prihoda utvrđuju na različit, najprimereniji način, kao i da se naplata pojedinog poreza veže za specifičnosti sticanja tog prihoda. Primera radi, porezi na zarade, kamate ili dividende mogu se jednostavno razrezati, na osnovu podataka koje dostavljaju isplatioci prihoda a naplata se vrši po odbitku". No, cedularni porezi, kao analitički porezi, ne osiguravaju plaćanje poreza prema ekonomskoj snazi poreskog obveznika. Isto tako, cedularni porezi, kao objektni porezi ne respektuju porodične (i lične) prilike. Najzad, cedularni porezi jesu neutralni porezi, koji se plaćaju po proporcionalnim poreskim stopama. Oni, dakle, poput sintetičkih poreza ne deluju kao automatski ugrađeni stabilizatori na konjunktivna kretanja u nacionalnoj privredi (progresivnim poreskim stopama). Čak i subjektivizacija cedularnih poreza ne osigurava funkcionalnu snagu sintetičkog oporezivanja dohotka fizičkih lica.

Sintetički porezi, koji maksimalno uvažavaju personalnu (ličnu) situaciju poreskog obveznika, uvedeni su u finansijsku praksu pojedinih zemalja tokom 19. I 20. veka u V. Britaniji, sintetičko oporezivanje uvedeno je u formi poreza na dohodak (Income Tax) u 1798. god. Tokom 1842. godine ovaj fiskalitet postaje redovni prihod budžeta države, doduše sa niskim proporcionalnim poreskim stopama.

Poreska progresija uvedena je tek 1909. godine. Od 1918. godine prihodi se svrstavaju po cedulama (pet), i to % cedula A - renta, cedula B - prihod od obrađivanja zemljišta, cedula C - kamate i dividende, cedula D - prihodi od trgovine, industrije i slobodnih profesija i cedula E - prihodi od plata, nadnica i penzija. Konačno, posle II svetskog rata uveden je sistem naplate poreza po odbitku.

Porez na dohodak (pod nazivom Einkommensteuer) u Nemačkoj uveden je davne 1869. godine. Ovaj tzv. Hesenski porez prihvatila je i Pruska 1891. godine. Sva pravna i fizička lica plaćala su ovaj pruski Einkommensteuer. Tokom 1920. godine porez na dohodak postao je savezni porez po izdvajanju poreza na dobit korporacija.

U Francuskoj je u periodu 1914-1917. godine uvedeno tzv. dvostepeno oporezivanje dohotka. Svi prihodi po pojedinim izvorima bili su, najpre, zahvatani odgovarajućim cedularnim porezima da bi se, na kraju, ukupan dohodak opteretio globalnim porezom na dohodak. Tek je 1948. godine ukinuto dvostepeno oporezivanje dohotka pojedinaca. Iste godine, uveden je jedinstveni, porez na dohodak fizičkih lica (I'im pôt gènèral sur le revenu des personnes physignes) i izdvojen je poseban porez na dobit pravnih lica. Poreska reforma (iz 1959. god.) uvela je potpuno progresivno oporezivanje dohotka fizičkih lica. Jedinstvena škola poreskih progresivnih stopa (od 0 do 65%) uvedena je tek 1972. god.

Britanski, nemački i francuski tipovi sintetičkog oporezivanja zapravo reprezentuju tri tipa poreza na dohodak fizičkih lica. Pragmatički britanski Income Tax jeste ustvari analitički porez na dohodak. Nemački Einkommensteuer reprezentanta je sintetičkog poreza na dohodak (poput američkog Income Tax). Francuski l'impôt gènèral sur le revenu des personnes physigues jeste ustvari romanski tip poreza na dohodak. No, savremeni sintetički porezi ipak su profilirani iz američkog i nemačkog

poreza na dohodak. Ali, to ne znači da su u savremenom svetu cedularni porezi u potpunosti eliminisani iz prakse oporezivanja. U Portugalu, npr., egzistira dvostepeno oporezivanje (komplementarni progresivni porez i cedularni porezi). Primaoci nadnica u Francuskoj i Grčkoj imaju pravo da povećavaju odbitak (standardni) na ime egzistencijalnog minimuma. U V. Britaniji je dopušteno farmerima da iskazuju prosečan profit iz tri poslednje godine u okviru poreske osnovice. Nadalje, u pojedinim zemljama OECD, razgranalo se pravilo razlikovanja fundiranih i nefundiranih prihoda pri nominovanju poreskog obveznika (pojedinac ili porodica). „Dok se prihodi koje bračni drug ostvari radom u jednom broju država - Članica OECD individualno oporezuju, a u drugom kao deo zajedničkog dohotka porodice, ali najčešće uz mogućnost optizanja za individualno oporezivanje, dotle su fundirani prihodi redovno uključeni u zajednički dohodak (izuzev u Australiji, Austriji i Irskoj).[468] „Fundirani prihodi su privilegovani u onim zemljama u kojima se podstiču investicije. Prihodi od kamata na štedne uloge se zato ne oporezuju u Grčkoj i Francuskoj. „U Holandiji se, na primer, dopušta umanjenje poreske osnovice obveznicima koji ostvaruju profit u maloj privredi, a u Nemačkoj paušalni odbitak od osnovice na ime dividendi i kamata.“[469] Isto tako, i postupci poreske integracije predstavljaju posebnu vrstu diferencijalnog tretmana dividendi, pošto raspodeljeni deo profita (dividende) ulazi u ukupan dohodak akcionara koji podleže dvostrukom oporezivanju (pri utvrđivanju poreza na dohodak fizičkih lica). Zbog toga se u OECD sprovodi tzv. poreska integracija poreza na dohodak fizičkih lica i poreza na profit korporacija, i to bilo na nivou akcionara bilo na nivou korporacija. Na nivou akcionara, poreska integracija se sprovodi putem mehanizma imputacije u V. Britaniji, Francuskoj, Nemačkoj, Danskoj, Italiji, Belgiji, Kanadi, Irskoj i Turskoj. „Postupak imputacije odvija se u tri faze. U prvoj, na nivou kompanije, porezom na profit korporacija pogađa se celokupan profit. U drugoj fazi, kod akcionara, prihodi od dividendi uključuju se u dohodak koji podleže oporezivanju, ali tako da se deo poreza na profit korporacija imputira na primljene neto dividende. Na ovakvu utvrđenu osnovicu, u koju su uključene bruto dividende, primenjuje se odgovarajuća progresivna poreska stopa. Konačno, u trećoj fazi, akcionar dobija kredit na ime onog dela bruto dividendi koji je ugradio u svoj dohodak za oporezivanje, a koji je, po pravilu, jednak delu poreza na profit koji je imputiran na neto dividende. Pri ovome se polazi od pretpostavke da je deo poreza koji se naplati na nivou korporacije u stvari naplaćen po odbitku (Withheld) za račun akcionara, pa je zato taj deo poreza na profit korporacije jednak poreskom kreditu koji se vraća akcionaru.“[470]

11.2. Oporezivanje dohotka fizičkih lica

Porez na dohodak (Income Tax, l’impôt sur le revenu des personnes physigues, Einkommensteuer, podhodnij nalog) jeste okosnica savremenih poreskih sistema. Pomoću ovog fiskaliteta sprovodi se politika oporezivanja fiskalnih obvezni-

[468]Dr D. Popović, op. cit., str. 397.
[469]Ibidem, str. 397.
[470]Ibidem, str. 398.

ka prema ekonomskoj snazi, koja se reflektuje nivoom ostvarenog dohotka u određenom vremenskom periodu. Pri tome, vodi se računa o relevantnim činjenicama koje su vezane za poreskog obveznika u formi davanja poreskih olakšica i oslobodenja.

Porez na dohodak „relativno je nov član poreskih sistema“.[471] Po prvi put je uveden u V. Britaniji tokom daleke 1798. godine. Posle njegovog višegodišnjeg ukidanja, ponovo je uveden tokom 1842. god. u poreski sistem tadašnje Engleske. Ovaj porez uvodi Japan 1887. godine, Nemačka 1891. godine, SAD, 1913. godine, Francuska 1914. godine i Belgija 1919. godine.

U finansijskoj praksi savremenih zemalja sreću se dva modela poreza na dohodak fizičkih lica, i to: (1) parcijalni porez na dohodak ili tzv. analitički porez na dohodak i (2) jedinstveni porez na dohodak fizičkih lica, ili tzv. sintetički porez na dohodak.

Kod sintetičkog (jedinstvenog) poreza na dohodak fizičkih lica oporezuje se ukupnost prihoda poreskih obveznika primenom škole progresivnih poreskih stopa. Kao takav, ovaj porez se sreće u gotovo svim zemljama, a zauzima i centralno mesto u strukturi poreskih prihoda. „Jedinstveni porez na dohodak može se oceniti kao najmoderniji subjektni porez koji omogućuje i osigurava oporezivanje prema ekonomskoj snazi poreskih obveznika. Kod parcijalnog (analitičkog) poreza na dohodak oporezuju se posebno pojedine vrste prihoda poreskih obveznika uz primenu različitih poreskih stopa, a ukupni se prihod (dohodak) oporezuje jednim dopunskim porezom uz primenu progresivnih poreskih stopa (na primer u nas porezom iz ukupnog prihoda građana). Najćešće se primenjuju proporcionalne poreske stope. Kod primene tog oblika poreza na dohodak najčešće se vodi računa da visina poreskog opterećenja zavisi o tome je li deo dohotka (prihoda) koji se oporezuje iz fundiranih ili nefundiranih izvora. U kasnijem se razvoju, uz oporezivanje pojedinih delova dohotka oporezuje i ukupni prihod (dohodak) primenom progresivnih poreskih stopa“.[472]

Centralni problem oporezivanja dohotka u savremenim poreskim sistemima jeste pitanje šta se sve smatra dohotkom. Dva su pristupa u praksi zastupljena: princip nabrajanja i globalni princip. Princip nabrajanja implicira zakonsko navođenje svih prihoda koji zahvataju porez na dohodak. Globalni princip podrazumeva pak obuhvatanje svih tekućih i jednokratnih prihoda u novcu i naturi koji su ostvareni u tekućoj fiskalnoj godini.

U sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica važan je i problem „opsega poreske osnovice, tj. na koje se prihode (dohodak) odnosi poreska obaveza“.[473] U tom kontekstu, prof. Jelčić razlikuje tri principa, i to: (1) princip neograničene poreske obaveze, (2) teritorijalni princip i (3) princip državljanstva. Po principu neograničene poreske obaveze, porezom na dohodak se oporezuju svi prihodi osobe koja ima svoje prebivalište nezavisno od toga da li su prihodi ostvareni u zemlji ili u inostranstvu, i nezavisno od državljanstva poreskog obveznika. Po teritorijalnom principu poreska obaveza tereti samo prihode (dohodak) ostvarene u „tuzemstvu“, kao i „osobe koje

[471]Dr Božidar Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983. str. 222.
[472]Ibidem, str. 223.
[473]Ibidem, str. 223.

nemaju prebivalište ili uobičajeno boravište u tuzemstvu".[474] Najzad, po principu državljanstva državljani jedne zemlje, koji imaju prebivalište u drugoj zemlji, plaćaju porez na pojedine prihode ostvarene u inostranstvu zemlji čiji su državljani, uz odbitak eventualno plaćenih poreza u zemlji u kojoj je ostvaren prihod, koji podleže oporezivanju.

Sledeći važan problem u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica odnosi se na sistem poreskih olakšica i oslobađanja iz ekonomskih i socijalnih razloga. U tom kontekstu, važna su sledeća tri pitanja: (1) oslobođenja od oporezivanja određenog dohotka u formi egzistencijalnog minimuma, (2) poreski tretman dece poreskih obveznika i (3) poreski tretman bračnih drugova. U vezi sa prvim problemom, u Nemačkoj, V. Britaniji, Holandiji, Kanadi, Japanu, Norveškoj, Švedskoj i SAD primenjuje se sistem odbijanja određenog iznosa od poreske osnovice dok se u Italiji, Austriji, Švedskoj i Kanadi primenjuje sistem odbijanja određenog iznosa od utvrđenog poreza. Tzv. nulta zona primenjuje se u Belgiji, Nemačkoj, Danskoj, Luksemburgu i Švajcarskoj.[475] Oporezivanjem je obuhvaćen samo deo dohotka iznad određene visine. U praksi pak susreću se i tzv. kombinovani sistemi poreskih olakšica u formi odbijanja dela od poreske osnovice i dela od utvrđenog poreza (kakav je inače slučaj u SAD i Švedskoj).

Pri oporezivanju dohotka fizičkih lica problem poreskog tretmana dece razrešava na četiri načina, i to:[476] (1) primenom tzv. splitting-sistema, (2) odbitkom određenog iznosa od poreske osnovice, (3) odbitkom određenog iznosa od razrezanog poreza i (4) primenom tzv. mešovitog sistema. U prvom modelu se za svako dete uzima određeni divizor, koji se primenjuje u slučaju zajedničkog oporezivanja bračnih drugova kada se dohodak bračnih drugova i deli divizorom. Po drugom modelu, odbijaju se određeni iznosi od poreske osnovice, pri čemu taj dohodak zavisi od poreske osnovice, od broja i uzrasta dece, i od visine poreske osnovice. U trećem modelu, odbija se određeni iznos od razrezanog poreza u zavisnosti od visine poreza, broja dece i uzrasta dece. Konačno, po četvrtom modelu, primenjuje se tzv. mešoviti sistem u kome se do određene visine dohotka poreskog obveznika aplicira plitting-sistem, a posle toga se odbija određeni iznos od utvrđenog poreza.

U sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica važno mesto zauzmaju određene poreske pogodnosti za bračnog druga nezavisno od toga da li supruga (npr.) radi ili ne. U sistemu razdeobe dohotka (splitinga) kod zajedničkog oporezivanja dohotka, pogodnost se praktikuje i na zaposlenu i na nezaposlenu ženu.[477] Isti je slučaj i zajedničkog oporezivanja dohotka primenom dvostrukih tarifa, gde se zajednički dohodak znatno blaže oporezuje od dohotka pojedinaca sa dohotkom iste visine, odnosno u onim sistemima gde se iznos poreza kod zajedničkog oporezivanja bračnih drugova smanjuje za određeni iznos ili u određenom procentu.[478] „U sistemu oporezivanja do-

[474]Dr B. Jelčić, op. cit., str. 223.
[475]Ibidem, str. 224
[476]Ibidem, str. 224.
[477]Dr B. Jelčić, op. cit., str. 224.
[478]Ibidem, str. 224.

hotka, u kojem je poreski obveznik pojedinac, može se za nezaposlenu osobu odbiti određeni iznos od poreske osnovice ili od razrezanog poreza“.[479]

Naposletku, u sistemu personalnog poreza na dohodak važno je i pitanje poreskih stopa. Stope poreza na dohodak fizičkih lica u savremenim poreskim sistemima su različite sa stanovišta njihove visine (od najniže do najviše). U pravilu, ove stope su progresivne, sa različitim rasponom: od 22% do 56% u Z. Nemačkoj i od 18% do 57% u Luksemburgu.

Najviše su, ipak, bile u Švedskoj (72%). No fiskalne reforme tokom 80-ih godina doprinele su drastičnoj redukciji fiskalnih stopa personalnog poreza na dohodak. Time su značajno suženi rasponi u školi poreske progresije u funkciji podsticanja rada i štednje.

12. FISKALNI RASHODI („DÉPANSES FISKALES“)

Ekonomski imperativi redukcije fiskalne presije izbacili su na površinu novokreirani termin „fiskalni rashodi“, koji je već u upotrebi u SAD, Nemačkoj, V. Britaniji i Francuskoj.[480]

Naime u SAD je prof. S. S. Surrey u 1967. god. upotrebio izraz „fiskalni rashodi“[481] u formi gubitaka fiskalnog prihoda u dispoziciji federalnih autoriteta posredstvom egzoneracija i dedukcija, „poreskog kredita“, preferencijalne stope i diferencijalnog oporezivanja, i dr. alternativnih formi trošenja (alociranja) budžetskih rashoda i pomoći u rekonsiderisanim modelima intervencije. Procenjeni gubitak efektivnih fiskalnih prihoda, koji rezultira iz skupa fiskalnih rashoda, u 1980. god. iznosio je čak 42,8 mlrd. $.

U Nemačkoj je u 1967. god. raportom o razvoju direktne finansijske pomoći i fiskalnih oslobađanja instituisan pojam „fiskalni rashodi“ (ili Steuervergünstigungen) u skupu fiskaliteta federalne države i fiskaliteta ländera u formi subvencija, zajmova i bonifikacija kamate, fiskalnih koncesija i bonifikacija, koji su u 1978. god. dostigli iznos od 23,9 mlrd. DEM.

U V. Britaniji je u 1979. god. u sklopu projekcije javnih rashoda za period 1979-83. g. prezentiran pojam „fiskalni rashodi“ (ili tax expenditures)[482] u formi fiskalne pomoći, koja ima iste efekte kao i javni rashodi u procesu finansiranja i koji su u fiskalnoj 1979. god. dostigli sumu od 1 mil.

---

[479]Ibidem, str. 224-225.

[480]Quatrième rapport du Conseil des impôts, Statistiques et études financiéres 361,362/779. st. 113-245. (Vidi posebno glavu II pod nazivom „La mise en oeuvre de la nation de dépanses fiscales“).

[481]U SAD koristi se u komplimenciji i termin „spending tax“, kao porez na potrošnju i rashode.

[482]U Velikoj Britaniji simultano je u upotrebi i termin „expenditure tax“, kao porez na potrošnju ili rashode (Caldor).

U Francuskoj, najzad, pojam „fiskalni rashodi“ (ili defenses fiscales) je najduže u upotrebi u formi budžetskih kredita i finansijske pomoći korespondentima, egzoneracija, dedukcija i olakšica[483] koji su u 1975. god. dostigli iznos od 2,4 mlrd. FF.

Kao što vidimo, evolucija fiskalnih olakšica u Zapadnoj Nemačkoj u periodu 1975-78. god. je veoma različita kako po obimu tako i po strukturi, što je rezultat izabrane fiskalne strategije u recesionim i postrecesionim vremenskim sekvencama.

Poput obima i strukture fiskalnih olakšica (avantages fiscaux), kao „gubitak“ fiskalnih prihoda, i sektorska distribucija direktne finansijske pomoći i fiskalnih beneficija, kao oblik intervencije, pokazuje neravnomernost, što je verovatno u skladu sa opcijom vladine ekonomske, odnosno finansijske politike u recesionom i postrecesionom periodu.

Predimenzioniran nivo budžetskih deficita i nemogućnost limitiranja javnih rashoda zaokupljaju vlade savremenih država, pa se sve više interesuju za koncept „fiskalnih rashoda“, koji se ne pojavljuju u tradicionalnim budžetskim kontima iz razloga što se „nevidljivim“ porezima subvencioniraju određene ekonomske aktivnosti i pomažu određene grupe obveznika. Ovaj novi vid subvencija, kao direktni rashodi, impliciraju određene troškove za javne finansije u vidu gubitaka u fiskalnim prihodima. Stoga se fiskalni aležmani kvalifikuju kao „fiskalni rashodi“ u svim zemljama OECD. U stvari, rashodi reprezentuju derogacije u fiskalnoj strukturi (dopušteno poništavanje ili ukidanje fiskalne norme, odnosno pretpostavljeni generalni princip preferencijalnog poreskog režima) posredstvom poreske redukcije akordirane određenim kategorijama ekonomskih aktivnosti i pojedinim grupama obveznika koji duguju porez: npr. kao fiskalna mera u korist fizičkih lica za enkuražiranje štednje ili u korist preduzeća za podsticanje investicija.[484] „Fiskalni rashodi reflektuju se u formi (1) fiskalnih egzoneracija (dohotka ili izvora dohotka isključenih iz poreske osnovice); (2) fiskalnih redukcija (deduirana suma iz bruto dohotka posredstvom koje se dolazi do oporezivanog dohotka); (3) „crédits d’impôts“ (deducirana suma od „nepovratnog“ poreza) i (4) specijalnih olakšica (reducirana stopa u korist određenih grupa obveznika i aktivnosti). U suštini, „fiskalne rashode“ je teško statistički pratiti, jer su subjektivnog karaktera i relativno apstraktni, stoga su čisti gubitak u fiskalnim prihodima čiji se nivo kvantifikuje precizno tek kada se ukinu (posredstvom tzv. suplementarnih prihoda od anuliranih poreskih redukcija) ili kada se proceni suma budžetskih rashoda koja je neophodna pre poreza za ostvarivanje korisnosti posle poreza jednake onoj koja proističe iz „fiskalnih rashoda“ (posredstvom subvencija iz budžeta za određene obveznike). No, i pored toga, „fiskalne rashode“ je teško upoređivati s direktnim budžetskim rashodima u smislu primene metoda evaluacije, izbora između direktnih budžetskih i fiskalnih rashoda, ocene impacta analize efekata programa javne vlasti i kontrole.

U tom sklopu, vlade imaju dve opcije: ili da koriste direktne bužetske rashode u vidu ekonomskih i socijalnih transfera ili fiskalne rashode u formi poreskih

[483]Ako se „L’avoir fiscal“ konstituiše kao „dépences fiscales“ u odnosu na porez na dohodak onda se može smatrati dedukcijom.

[484]J. Owens, Les dépences fiscales, L’observateur de I’OECD, maj 1984. I Les „dépences fis-cales“: concept pratiques et problémes économiques, oktobar 1948. str. 23-26.

redukcija. U praksi zemalja OECD obe opcije koriste se simultano. Izbor između dva tipa instrumenata redistribucije, prema tome, nije uvek opredeljen ekonomskim motivima iz razloga što su direktni budžetski rashodi destinirani određenim socijalnim grupama i što su fiskalni prihodi destinirani biznisu sa profiterskim motivima. U stvari, fiskalni rashodi kanališu se biznisom u zakamufliranoj formi (mimo budžetske procedure), dok se direktni budžetski rashodi kanališu uobičajenim, standardnim formama. Stoga su fiskalni rashodi mnogo manje uočljivi u programima vlada, pa, prema tome, i mnogo manje podložni kresanju u odnosu na direktne bužetske rashode koji su odmah na udaru.

Fiskalni rashodi teže podležu kontroli sa otežanom procedurom evaluacije. Oni su sastavna komponenta sistema progresivnog oporezivanja dohotka. Njihov obim, stoga, paralelno raste sa marginalnom poreskom stopom: što je veći dohodak obveznika za oporezivanje, superiornija je tranša fiskalne pomoći i obrnuto. Ovaj fenomen kvalifikuje se kao l'éffet á l'envers. Fiskalni rashodi su, prema tome, izuzetno neadaptibilni akcijama u korist defavorizovanim socijalnim grupama, jer se automatski isključuju za obveznike sa nultim oporezivanjem.

13. DVOSTRUKO OPOREZIVANJE

Međunarodno, internacionalno, dvostruko oporezivanje reprezentuje podvrgavanje poreskog izvora ili predmeta pod poreski udar različitih fiskalnih suvereniteta dveju država. U tom kontekstu, dvostruko oporezivanje dolazi do izražaja kod oporezivanja prihoda (dohotka), imovine, nasledstva, kapitala i prometa robe i usluge. Naime, ako imovinu (zgradu) u zemlji X nasledi lice koje ima domicil u zemlji Y, obveznik mora platiti porez na nasleđe u zemlji X po principu teritorijalnosti i državi Y po principu domicila.[485] S druge strane, poreski obveznik, koji ostvaruje prihode (dohodak) u zemlji X sa domicilom u zemlji Y, jedanput može da plati porez u zemlji u kojoj je prihod ostvaren, a drugi put u zemlji u kojoj ima domicil.[486]

Dvostruko oporezivanje na međunarodnom planu, nezavisno od oblika poreza ili predmeta oporezivanja (prihod, dohodak, imovina, nasledstvo, kapital, promet) rezultat je, dakle, aplikacije različitih kriterijuma u procesu legislativnog utvrđivanja poreskih obaveza: (1) principa domicila, (2) principa državljanstva i (3) principa teritorijalnosti.

U pravilu, dvostruko međunarodno oporezivanje izbegava se primenom unilateralnih propisa nacionalnog poreskog zakonodavstva i bilateralnih konvencija. U unilateralne mere obično se svrstavaju (a) sistem uračunavanja poreza plaćenog u inostranstvu u poresku obavezu u zemlji, (b) sistem sniženja poreskih stopa na pri-

[485] „Porez na imovinu plaća se neto vrijednost imovine u zemlji i inozemstvu onih osoba koje imaju prebivalište, odnosno boravište (za fizičke osobe) ili sjedište, odnosno upravu (za pravne osobe) u inozemstvu." (Dr Božidar Jelčić, Nauka o finansijama, Informator, Zagreb, 1979. str. 166.).

[486] Princip državljanstva, po kome državljanin jedne zemlje, koji ima prebivalište u drugoj zemlji, plaća porez na pojedine prihode ostvarene u inostranstvu, po propisima zemlje čiji je državljanin (npr. SAD, Danska i Švedska).

hod, odnosno dohodak ostvaren u inostranstvu i (c) sistem izuzimanja od oporezivanja.[487] No, u unilateralne mere spadaju tzv. interne unilateralne mere u okviru kojih se promenom propisa i odredbi u nacionalnom fiskalnom sistemu eliminišu pojave i mogućnosti dvostrukog oporezivanja ili na osnovu kojih se plaćen porez u inostranstvu uračunava u poresku obavezu pri plaćanju poreza po nacionalnim propisima, odnosno izuzima od oporezivanja poreski objekt na koji se plaća porez u inostranstvu (tzv. metod reparticije ili kompenzacije).[488]

Bilateralne konvencije za izbegavanje dvostrukog međunarodnog oporezivanja anglobiraju[489] (a) modele konvencije Društva naroda, (b) modele konvencija izrađenih u Mexico Sity-u 1943. god. i Londonu 1946. god., (c) model konvencije o izbegavanju dvostrukog oporezivanja nasledstva, (d) modele konvencija za međusobnu administrativnu pomoć i saradnju u poreskim sistemima, (e) nacrt konvencije (Draft Convention) OECD u 1963. god.[490] i (f) novi nacrt konvencije OECD u 1977. god.[491] U domenu izbegavanja dvostrukog oporezivanja već funkcionišu multilateralni ugovori (a) između zemalja Andskog pakta (Bolivija, Čile, Kolumbija, Ekvador, Venecuela i Peru), (b) između nordijskih zemalja i (c) između zemalja SEV.

OECD Draft Convention iz 1977. godine omogućila je sklapanje ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja između socijalističkih i kapitalističkih zemalja naročito kada se radi o zajedničkom ulaganju (joint venture) i o višim oblicima privredne saradnje. Prvi takav ugovor sklopljen je između Češke , Slovačke, i Francuske, i između Rusije i SAD tokom 1973. godine (odnosno između Srbije i Austrije u 1975. godini). U tom sklopu, važno je istaći da se dobit stranog preduzeća oporezuje u zemlji domaćina ako u njoj ima stalno sedište, dok se dividende oporezuju u državi u kojoj primalac ima prebivalište (a ako se oporezuju u zemlji u kojoj preduzeće ima poreski domicil, porez ne može premašiti 10% od bruto iznosa dividende)[492]. Isto tako, kamate, koje potiču iz jedne države ugovornice u korist osobe koja prebiva u drugoj državi, mogu se oporezovati u toj drugoj državi ugovornici; dok se prihodi od autorskih honorara, patenata i tehničkih unapređenja mogu oporezovati u državi primaoca.[493] U suprotnom, ako se dotični prihodi oporezuju u zemlji isplatioca, poreska stopa ne može biti veća od 5% bruto prihoda.

Model konvencije OUN iz 1980. godine odražava potrebu, po Međunarodnoj trgovinskoj komori, da se ugovori o izbegavanju dvostrukog oporezivanja potpisuju prema uklanjanju poreskih zapreka investicijama, usmeravanju poreskih podsticaja, razumnoj poreskoj kompenzaciji i nevršenju diskriminacije između domaćih i stranih

---

[487]Dr Barbara Jelčić, Finansije u teoriji i praksi, SNL, Zagreb, 1979. str. 126-130.

[488]Dr Božidar Jelčić, Nauka o finansijama, i knjiga, Informator, Zagreb, 1979. str. 204-205.

[489]Dr Barbara Jelčić, Finansije u teoriji i praksi, SN Liber, Zagreb, 1979. str. 126-130, i Dr M. Hanžeković, Međunarodne finansije, Institut za javne finansije, Zagreb, 1972. str. 3-47.

[490]Nacrt konvencije iz 1963. god. poslužio je kao osnova za izradu konvencije za izbegavanje dvostrukog oporezivanja između RIZ i ZUR (Saveta za ekonomska i socijalna pitanja UN) i između zemalja u razvoju (Ekonomska komisija UN za Afriku i afričke zemlje).

[491]Fiskalni komitet OECD bavi se razradom modela multilateralnih konvencija.

[492]Dr M. Hanžeković, Fiskalni instrumenti i novi međunarodni ekonomski poredak, Finansijska praksa 7,8,9/86 str. 3-25.

[493]Ibidem, str. 13.

preduzeća. Jedina slabost ovog modela ogleda se u eksplicitnom neizražavanju granice poreza po odbitku kada se u zemlji domaćinu razrezuje porez na dividende, kamate i autorske naknade. U zemlji investitora obično se ne izuzimaju od oporezivanja prihodi stečeni u inostranstvu od dividendi, kamata i autorskih naknada koji se u pravilu oporezuju po odbitku u zemlji isplatioca.[494] Ugovor može usmeravati investicije u zemlje u razvoju na dva načina: (1) da se preduzeću koje investira odbije od poreza iznos poreza od kojeg je *preduzeće* bilo oslobođeno u zemlji u razvoju kako bi se stimuliralo investiranje iz inostranstva i (2) da se preduzeće koje investira oslobodi u vlastitoj zemlji od oporezivanja prihoda stečenih u inostranstvu.[495]

Model konvencije SAD (USA Draft Model Income Tax Treaty) iz 1981. godine insistira da se za kamate i dividende propisuje oporezivanje samo u zemlji primaoca, ali ne i u zemlji platioca.

Prezentirane modele konvencija za izbegavanje dvostrukog oporezivanja, koji su težili da postanu univerzalni, pratili su regionalni multilateralni ugovori o izbegavanju dvostrukog oporezivanja No, zemlje EEZ/EU nisu sklopile mutilateralnu konvenciju za izbegavanje dvostrukog oporezivanja, pošto su međusobno sklopile dvostrane konvencije prema OECD Draft Convention.[496] Jedino su zemlje SEV sklopile multilateralnu konvenciju za dvostruko oporezivanje fizičkih lica tokom 1977. godine, odnosno pravnih lica tokom 1978. godine. Nordijske zemlje (Danska, Norveška, Finska, Island i Švedska) su pak sklopile multilateralni ugovor o međusobnoj pomoći u procesu oporezivanja u toku 1972. godine.[497]

Isto tako i LAFTA (čije su članice Argentina, Brazil, Meksiko, Čile, Paragvaj, Urugvaj, Peru, Ekvador i Kolumbija) je donela dve konvencije koje se odnose na porez na dohodak i neto imovinu u toku 1971. godine. Andski pakt (Bolivija, Kolumbija, Peru, Čile, Ekvador i Venecuela) je pak usvojio konvenciju o izbegavanju dvostrukog oporezivanja. Kod ovih konvencija je usvojeno načelo da se prihod od nepokretnosti oporezuje u zemlji u kojoj se nalaze nekretnine, da se profit preduzeća oporezuje u zemlji u kojoj to preduzeće ima stalno sedište i da se dividende oporezuju u mestu stalnog sedišta preduzeća koje isplaćuje dividende.

Poput modela Andskog pakta, tokom 1973. godine su pojedine arapske zemlje (Sudan, Jordan, Irak, Sirija, Kuvajt, Egipat i Jemen) zaključile gotovo identičan ugovor. Zemlje ASEAN-a (Indonezija, Malezija, Filipini, Tajland i Singapur) su tokom 1977. godine proširile bilateralan sporazum o garanciji investicija i izbegavanju dvostrukog oporezivanja dohotka. Tokom 1980. godine i zemlje SGATAR-a (Kambodža, Burma, Indonezija, Japan, Laos, Malezija, Singapur, Filipini, Vijetnam, Tajland, Australija i Novi Zeland) su razrešile praktične probleme oporezivanja multinacionalnih kompanija i potpisale ugovor o izbegavanju dvostrukog oporezivanja na području poreza na dohodak.

Za razliku od navedenih zemalja i njihovih konvencija, afričke zemlje su stvorile carinske unije na području posrednih poreza i „dogovore“ o harmonizaciji

[494]Dr M. Hanžeković, op. cit., str. 15.
[495]Ibidem, str. 15.
[496]Ibidem, str. 16-17.
[497]Ibidem, st. 17.

poreskih sistema u domenu neposrednih poreza, umesto regionalnih ugovora za izbegavanje dvostrukog oporezivanja. U igri je čak i raspodela zajednički ubranih poreza. Carinska i ekonomska unija centralne Afrike (Kamerun, Čad, Kongo, Gabon i Centralno-afrička Republika) podrazumeva da zemlje UDEAC-a imaju zajedničku carinsku tarifu na uvoz i na promet roba i usluga. Deo prihoda od carina ove zemlje uplaćuju u Fond solidarnosti iz koga se sredstva raspoređuju zemljama članicama po određenom ključu. S druge strane, dvostruko oporezivanje izbegava se harmonizacijom poreskih sistema koja se odnosi na porez na unutrašnji promet, na porez na prihod od pokretne imovine i na porez na industrijsku i trgovinsku dobit. Poput ovih zemalja, i zemlje istočno-afričke zajednice (Kenija, Uganda, Zanzibar, Tanganjika) imaju zajedničke zakone koji se odnose na strukturu i upravljanje carinama i porezom na promet. Zemlje EAC-a osnovale su Opšti fond i Fond za raspodelu. Prihodi od carina i poreza na promet uplaćuju se u Fond za raspodelu, dok se ostali prihodi uplaćuju u Opšti fond. Dvostruko oporezivanje izbegava se usklađivanjem poreskih sistema i zajedničkom upravom direktnih i indirektnih poreza.[498]

U okviru politike i prakse regulisanja dvostrukog oporezivanja unilateralnim merama primenjuje se princip reciprociteta, dok se kod bilateralne regulacije primenjuje načelo bilateralnih konvencija. Princip reciprociteta „razlaže“ se na tzv. ugovorni (formalni) i zakonski - (faktički) reciprocitet. Kod primene formalnog reciprociteta inostrana fizička i pravna lica oporezuju se na isti način kao i fizička i pravna lica u zemlji pod uslovom da se domaća fizička i pravna lica isto oporezuju u inostranstvu. Kod primene stvarnog reciprociteta sva inostrana fizička ili pravna lica oporezuju se na isti način kao i domaća fizička i pravna lica pod uslovom da se na domaća fizička i pravna lica u inostranoj zemlji primenjuju isti propisi kao u zemlji.

U politici i praksi oporezivanja dohotka i imovine prema modelima konvencija Društva naroda i modelima konvencija izrađenih u Mexico Sity-u i Londonu utvrđuju se uslovi pod kojima se kategorišu prihodi, odnosno tipovi dobra i delatnosti koji se u određenoj zemlji oporezuju prema merilima realnog oporezivanja, s jedne strane, i uslovi pod kojima se plaćani porezi moraju odbiti od poreza koje je obveznik platio u zemlji u kojoj ima domicil i prebivalište,[499] s druge strane.

Dobit industrijskog i trgovačkog preduzeća po konvenciji iz Mexico Sity-a oporezuje se pod uslovom da preduzeće sklapa poslove i obavlja delatnost u datoj zemlji; dok se dohodak preduzeća po konvenciji iz Londona oporezuje samo pod uslovom da dotično preduzeće ima u toj zemlji stalno sedište. Dobit pomorskog i avionskog saobraćaja oporezuje se samo u zemlji gde je izvršena registracija, pod uslovom da vlasnik, odnosno korisnik, ima poreski domicil u toj zemlji. Dividende se prema prvoj konvenciji oporezuju u zemlji u kojoj je proizvodno lociran kapital od kog potiču dividende, dok se prema drugoj konvenciji dividende oporezuju u zemlji u kojoj deoničarsko društvo ima poreski domicil.[500] Oporezivanje dividendi i kamata u

[498]J. Van Hoorn, Tax Developments in Africa, Bulletin for International Fiscal Documentation 7-8/80 st. 409-412.

[499]Dr I. Dautbašić, Finansije i finansijsko pravo, Svjetlost, Sarajevo, 1980. str. 70-75.

[500]Država u kojoj obveznik ima tzv. poreski domicil, zadržava pravo da fiskalno zahvati njegov dohodak, nezavisno od njegovog porekla (izvora), ali pod uslovom da od utvrđenog poreza alternativno odbije ili porez koji je naplaćen u državi ugovornici na prihode koji se oporezuju na njenoj teritoriji ili porez koji

mestima poreskog domicila poverenika u pravilu pogoduju državama izvoznicima kapitala, dok oporezivanje dividendi i kapitala u mestu poreskog domicile dužnika pogoduje državama uvoznicima kapitala. Prihodi od nepokretnih dobara oporezuju se, po pravilu, u mestu gde se i nalaze. Prihodi od patenata oporezuju se u mestu iskorišćavanja patenata.

Konačno, i porez na nasleđe može se utvrđivati prema domicilu i prema državljanstvu. U pravilu, nekretnine oporezuju se u zemlji u kojoj se nalaze, dok se nepokretna imovina oporezuje u zemlji domicile.U praksi eliminisanja dvostrukog oporezivanja kapitala primenjuju se dva metoda: metod izuzimanja od poreza i metod uračunavanja poreza plaćenog u inostranstvu u poresku obavezu u zemlji. Po prvom metodu, koji se primenjuje u zemlje uvoznice kapitala, prihodi koji pristižu iz inostranih izvora i koji su oporezovani u inostranstvu, izuzimaju se iz poreske osnovice. Po drugom metodu, razrezan porez u zemlji investitora umanjuje se za iznos plaćenog poreza u inostranstvu ili se pak inostrani porez smatra kao ubrani porez u zemlji porekla investitora.

U otklanjanju poreskih barijera u međunarodnom kretanju kapitala (odnosno investicija) po pravilu se koriste bilateralni i multilateralni sporazumi o izbegavanju dvostrukog oporezivanja. U sporazumu između razvijenih zemalja obično se koristi princip reciprociteta. No, isti princip nije primenjiv u sporazumima između razvijenih i nerazvijenih zemalja, jer tokovi investiranja nisu recipročni niti su poreske stope i beneficije identične. U sporazumima, sa stanovišta RIZ, dolazi do visokog poreskog tereta na strani ulagača kapitala; dok, sa stanovišta ZUR, dolazi do smanjenja prihoda koji nisu kompenzirani inostranim investicijama No, da bi se ovi nesporazumi izgladili, doneta je rezolucija Ekonomsko-socijalnog saveta Ujedinjenih nacija (1967. god.) u kojoj se insistira da poreski sporazumi između ZUR i RIZ treba da doprinesu podsticanju kretanja investicija bilo u vidu poreskih oslobođenja bilo u vidu poreskih povlastica.

U međunarodnoj trgovinskoj razmeni, međutim, često se postavlja pitanje: kako postupati sa proizvodom oporezovanim u zemlji X koji se izvozi u zemlju Y, da li oporezovan proizvod u zemlji X treba biti oporezovan i u zemlji Y, da li zemlja Y treba izuzeti proizvod uvezen iz zemlje X od oporezivanja i da li zemlja X prilikom izvoza ovog proizvoda u zemlju Y treba da oslobodi izvoznika obaveze plaćanja poreza na promet; jer, ako se proizvod oporezuje u zemlji X i u zemlji Y, onda se radi o evidentnom dvostrukom oporezivanju. Ukoliko zemlja Y ne oporezuje uvezeni proizvod iz zemlje X tada dolazi do tzv. „eksporta poreza“, koji se prevaljuje na potrošače zemlje Y. Ako se plaćeni porez na promet vraća u zemlji X izvoznicima i ako se u zemlji Y taj uvozni proizvod ne oporezuje onda dolazi do slabljenja konkurentne sposobnosti domaćih proizvoda u odnosu na uvezene proizvode. Problem se u pravilu razrešava (a) primenom principa zemlje destinacije (destination principle) ili (b) primenom principa zemlje porekla proizvoda (origin principle). No, primenom principa destinacije pravo oporezivanja ima zemlja koja uvozi proizvode, dok primenom principa porekla robe pravo na oporezivanje ima zemlja izvoznica.

---

je plaćen u zemlji poreskog domicila pod uslovom da stoji u istoj srazmeri u kojoj stoji čisti prihod koji se oporezuje u drugoj zemlji prema sveukupnom dohotku.

Pravila GATT, međutim, utvrđuju da se na posredne fiskalitete primenjuje princip zemlje odredišta, jer se prilikom izvoza izvozniku vraća ranije plaćeni porez, ili se pri uvozu uvezeni proizvod opterećuje istim porezom na promet koji se plaća na proizvode na domaćem tržištu.[501]

No, poreski teret se relativno lako i jednostavno utvrđuje ako se u praksi primenjuje neto porez na promet, jednofazni porez na promet i pojedinačni potrošni porez; ali, kada u praksi egzistira bruto svefazni i višefazni porez na promet, onda se problem utvrđivanja poreskog tereta komplikuje. Usled toga se u spoljnotrgovinskoj razmeni primenjuje tzv. porez na izravnanje. No, ukoliko porez na izravnanje ne osigura potpunu refundaciju plaćenog poreza onda se „ostatak" zadržanog poreza na promet u ceni izvozne robe poistovećuje sa tzv. prikrivenom izvoznom carinom i taksom. I, obrnuto posmatrano, ukoliko je refundirani iznos poreza veći od realno inkorporiranog poreza na promet u ceni izvoznog proizvoda onda višak refundiranog poreza deluje kao subvencija. Isto tako, ukoliko je porez na izravnanje na uvezenu robu veći od poreza na domaće proizvode utoliko data razlika deluje kao prikrivena carina ili uvozna dažbina. I, obrnuto, ukoliko je porez na izravnanje na uvezenu robu manji od poreza na promet domaćih proizvoda, utoliko se razlika poistovećuje sa uvoznom premijom.[502]

U tom kontekstu, tzv. harmonizacija treba da dovede do izjednačavanja poreskog opterećenja proizvoda u prometu u onim zemljama u kojima se primenjuje princip zemlje porekla robe, što bi dovelo do slobodnijeg kretanja kapitala, robe, usluga, kapitala i radne snage u okviru postojećih ekonomskih integracija, kao što su EEZ/EU i SEV. Istosmernog karaktera su i carine, čije smanjivanje, konsolidovanje, ukidanje i unificiranje u okviru GATT[503] treba da dovede do otklanjanja barijera u spoljnotrgovinskim razmenskim odnosima.

Međunarodno dvostruko oporezivanje reprezentuje oporezivanje poreskog obveznika istim ili sličnim porezima u dve zemlje po osnovu istog poreskog predmeta i u istom periodu vremena,[504] koje nepovoljno deluje na razmenu roba i usluga, na kretanje kapitala i radne snage, na transfer znanja i tehnologije, na izvođenje investicionih radova, na odvijanje pomorskog i vazdušnog saobraćaja i sl. Da bi se osigurala zaštita poreskih obveznika od dvostrukog oporezivanja zaključuju se ugovori o izbegavanju dvostrukog oporezivanja, koji mogu biti opšti, posebni, bilateralni i multilateralni sa ciljem da se spreče diskriminacije između poreskih obveznika na međunarodnom planu, da se obezbedi pravna sigurnost poreskih obveznika, da se stimuliraju ulaganja stranog kapitala, da se unapređuje privredna, naučna, tehnička i kulturna saradnja i da se unaprede koordinirane akcije između poreskih organa zemalja protiv poreske evazije. Bilateralne ugovore zaključuju dve zemlje u cilju izbegavanja

[501]Dr Barbara Jelčić i dr Božidar Jelčić, Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi. Privredni vjesnik, Zagreb, 1977. god. str. 111-117.

[502]U okviru GATT usvojen je princip destinacije, što implicira potrebu refundacije plaćenog poreza na promet na proizvode namenjene izvozu u zemlji njenog porekla (domicila).

[503]U okviru GATT usvojen je princip zemlje odredišta, koji implicira potrebu refakcije plaćenog poreza za proizvode namenjene izvozu u zemlji njenog porekla.

[504]M. Arsić, Međunarodno dvostruko oporezivanje i njegovo izbegavanje putem zaključivanja međunarodnih ugovora, Finansije 9,10/87. str. 687-706.

dvostrukog oporezivanja, dok multilateralne ugovore zaključuju članice određenih međunarodnih organizacija ili ekonomskih grupacija. Opštim ugovorima se reguliše problem izbegavanja dvostrukog oporezivanja u odnosu na poreze na sve vrste dohotka i na imovinu ili u odnosu na poreze na nasleđa i poklon, dok se posebnim ugovorima reguliše problem izbegavanja dvostrukog oporezivanja samo u odnosu na poreze određene vrste dohotka, prihoda ili imovine (npr. autorskih naknada ili dohotka od obavljanja međunarodnog pomorskog i vazdušnog saobraćaja).[505] Porezima na dohodak i imovinu smatraju se svi porezi zavedeni na ukupan dohodak i na ukupnu imovinu ili na delove dohotka ili imovine, uključujući poreze na dobit od otuđenja pokretne ili nepokretne imovine, poreze na ukupan iznos plata i nadnica (lični dohoci), koji isplaćuju preduzeća, kao i poreze na priraštaj vrednosti imovine.[506] U slučaju naše zemlje ugovori o izbegavanju dvostrukog oporezivanja primenjuju se na sve važeće poreze, koji su utvrđeni društvenim dogovorom, i to: porez iz dohotka, porez iz ličnog dohotka od privredne delatnosti, porez iz ličnog dohotka od profesionalne delatnosti, porez iz naknade od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja, porez na prihod od imovine i imovinskih prava, porez na imovinu, porez na ukupan prihod građana, porez iz dobiti stranog lica od privrede i profesionalne delatnosti, porez na dobit stranog lica po osnovu ulaganja sredstava u domaću organizaciju udruženog rada i porez na prihod ostvaren od prevozničke delatnosti stranog lica koje nema predstavništvo na teritoriji R Srbije.

R Srbija je putem zaključivanja ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja (sa Francuskom, Švedskom, Danskom, V. Britanijom, Belgijom, Holandijom, Češkom, Slovačkom, Italijom, Poljskom, Egiptom, Nemačkom, Rumunijom, Norveškom, Kiprom, Šri Lankom, Kanadom, Mađarskom i Finskom)[507] uspela da dođe do odgovarajućih rešenja koji su od posebnog značaja za stimulisanje zajedničkih ulaganja. Pri tome je izuzetno važno da se naknada stranom licu kod ulaganja u domaću organizaciju ne tretira kao dividenda, koja podleže oporezivanju u zemlji u kojoj je primalac rezident.

14. HARMONIZACIJA POREZA

Slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i radne snage, unapređenje i usklađivanje privrednog razvoja, osiguranje slobodne tržišne konkurencije i korišćenje komparativnih prednosti određenih zemalja u okviru ekonomskih kategorija ostvaruje se, u značajnijoj meri, i instrumentima fiskalne politike, od kojih se posebno ističe koordinacija u području oporezivanja u formi tzv. minimalne poreske harmonizacije. Politika harmonizacije poreza, naročito poreza na promet i carina, u Evropskoj ekonomskoj zajednici, između ostalog, doprinela je u značajnijoj meri ubrzanju i olakša-

[505]M. Arsić, op. cit., str. 689.
[506]Ibidem, str. 691.
[507]Zaključivanje ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja je gotovo finalizirano i sa Austrijom, SAD, Indijom, Tunisom, Zambijom, Tanzanijom, Kenijom, Kinom, Malezijom, Australijom, Japanom i Španijom.

nju integracionih kretanja u proizvodnji, prometu, finansijama, međunarodnoj razmeni, regionalnom razvoju, itd.

Poreski tretman uvoza i izvoza u okviru razmenskih odnosa unutar pojedinih integracionih područja predstavljao je centralni problem OECD, EFTA, ZET, SEV i GATT, pa, prema tome, i brojnih međunarodnih ugovora. Naime, savremeni razmenski odnosi nametnuli su primenu principa jednakog oporezivanja (odnosno poreskog tretmana) uvezenih proizvoda poput poreskog tretmana domaćih istovrsnih proizvoda.

Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice predviđeno je ukidanje carina i drugih dažbina koje remete i ograničavaju spoljnotrgovinsku razmenu među zemljama članicama EEZ, uvođenje zajedničke carinske tarife prema zemljama izvan ZET-a, uklanjanje barijera slobodnoj cirkulaciji roba, usluga, kapitala i radne snage između članica, osiguranje slobodne konkurencije unutar integracionog područja zajednice, koordiniranje ekonomskih politka zemalja-članica, osiguranje skladnog razvoja privrede, postizanje veće stabilnosti cena i zaposlenosti, izravnanje platnih bilansa zemalja članica, povećanje životnog standarda i uspostavljanje što boljih i pravednijih odnosa između članica.

U sklopu nesmetanog odvijanja slobodne i ravnopravne razmene dobara i usluga, osiguranja slobodne konkurencije i cirkulacije kapitala i radne snage nametnuo se problem izmene u poreskim sistemima zemalja-članica u pravcu postepenog smanjenja razlika u porezima, ukidanja poreskih granica, sračunate koordinacije u oporezivanju i harmonizaciji pojedinih poreskih oblika (u prvom redu, poreza na promet i carina). Rimskim ugovorom je zapravo trebalo obezbediti identični fiskalni tretman proizvoda i usluga jedne zemlje-članice EEZ/EU na području druge zemlje-članice ZET radi neutralisanja efekata poreza na slobodnu konkurenciju. Valjalo je, dakle, eliminisati tzv. poreski jaz između različitog poreskog opretećenja proizvoda i usluga.

Poznato je da je u zemljama, u kojima dominiraju neposredni porezi, njihov izvoz otežan, jer je njihova konkurentna sposobnost na svetskom tržištu manja u odnosu na proizvode iz zemalja u kojima dominiraju posredni porezi iz razloga što se porez na promet refundira ili što je cena izvoznih proizvoda rasterećena poreza na promet. U zemljama u kojima pak dominiraju posredni porezi nivo cena je viši u odnosu na zemlje u kojima dominiraju neposredni porezi usled čega je potrebno preduzeti mere radi izbegavanja „eksporta poreza“ (H.Haller).[508]

Problemi u oblasti oporezivanja u međunarodnoj razmeni u osnovi se rešavaju primenom principa destinacije i principa porekla, o kojima je bilo reči u sklopu dvostrukog oporezivanja na međunarodnoj sceni. No, princip zemlje destinacije morao se zameniti principom zemlje porekla robe ukidanjem carina i drugih izvozno-uvoznih dažbina u razmeni između članica EEZ/EU.[509] Usvajanje principa zemlje porekla robe i usluga u međunarodnoj razmeni nametnulo je potrebu izravnanja po-

[508]Dr Barbara Jelčić, Finansije u teoriji i praksi, SN Liber, Zagreb, 1979. str. 195,201; i Grave, Fiscal Harmonization in Common Markets, Columbia University Press, N. York, 36-48.

[509]Dr Božidar Jelčić, Suvremeni porezni sistemi, Institut za javne finansije, Zagreb, 7,21. i Nauka o finansijama, i knjiga, Informator, Zagreb, 1979, str. 160,,202. i Dosser Dou Harmonisation in the European Community, University of York, 1973. str. 59-76.

reskog opterećenja primenom jedinstvenog poreza na promet ili posebnih potrošnih poreza s jedinstvenom visinom poreskih stopa, s jedne strane, i isključivanja subvencija primenom poreskih instrumenata (zbog povlašćenog tretmana određenih proizvoda) i principa destinacije (usled konzerviranja razlika u primeni poreskih stopa), s druge strane (Haller). Problem kumulacionog efekta posrednih poreza, koji je evidentan kod primene principa destinacije, i zahtev za unifikaciju oporezivanja prometa roba i usluga posrednim porezima, koji proističu iz primene principa porekla, doveli su do „institucionalizacije" jednoobraznog modela nekumulativnog neto poreza na promet - TVA, koji je neutralan na izvoz i uvoz oporezovanih proizvoda u spoljnoekonomskim transakcijama između zemalja članica ZET.

Pri formiranju EEZ/EU sistem oporezivanja prometa poreza i usluga u Belgiji, Holandiji, Nemačkoj, Italiji, Francuskoj i Luksemburgu bio je izuzetno različit, pri čemu su poreska opterećenja varirala od 2,04% u Luksemburgu do 6,00% u Belgiji. Usled toga su sve zemlje-članice EEZ/EU u svoje poreske sisteme, poput Francuske, uvele porez na dodatnu vrednost (Value Added Tax ili Taxe sur la valeur ajoutée) mada su i druge zemlje van ZET (SAD, Kanada, Meksiko, Brazil, Argentina, Japan, Filipini, Norveška, Austrija i dr.) uvele ovaj posredni fiskalitet, koji pokazuje sve prednosti u odnosu na svefazni i višefazni bruto porez na promet sa stanovišta spoljnotrgovinske razmene.[510] Kod poreza na dodatnu vrednost ne postavlja se problem fiskalnog opterećenja izvoza i uvoza, s obzirom da je nivo poreskog tereta poznat kako u svakoj fazi prometa tako i na kraju prometnog čina.

No, i nadalje su ostali otvoreni problemi u vidu razlika u visini poreskog opterećenja dohotka fizičkih lica,[511] dobiti koorporacija, kapitala i imovine, kao i razlika u opterećenju doprinosima za socijalno osiguranje. U cilju sprečavanja kretanja radne snage iz jedne u drugu zemlju EEZ/EU, usled razlika u fiskalnom opterećenju poreza iz dohotka fizičkih lica, poželjno je poresku obavezu utvrditi, zavisno od državljanstva (a ne u zavisnosti od teritorijalne pripadnosti), s jedne strane, i približno jednako poresko opterećenje, s druge strane. Odliv kapitala iz zemlje u zemlju, koji je izazvan poreskim motivima, valja, isto tako, sprečiti približno jednakim optrećenjem dobiti preduzeća. Konačno, i strani kapital, koji je investiran u privredu zemlje-članice, valja jednako poreski tretirati. U perspektivi, realno je očekivati bar tzv. tihu harmonizaciju i u strukturi neposrednih poreza zemalja-članica EEZ/EU.[512] No, razlozi zahteva za jednakim poreskim tretmanom, očuvanjem zajedničkog tržišta, jedinstvenim uslovima privređivanja i konkurencije, i aktivnom konjunkturnom politikom već su produkovali centralizaciju u oporezivanju kako u unitarnim tako i u federalnim državama sa sve izražajnijom tendencijom uspostavljanja ekvilibrijuma između direktnih i indirektnih poreza.

Za razliku od zemalja-članica EEZ/EU, u zemljama članicama SEV problem harmonizacije poreskih sistema u suštini se svodi na tzv. izjednačavanje poreskog

[510]Po pristupanju u EEZ i V. Britanija i Irska su uvele TVA.

[511]Valja spomenuti da se pri formiranju EEZ u poreskim sistemima Z. Nemačke, Luksemburga i Holandije oporezivanje dohotka vršilo primenom analitičkog poreza na dohodak, dok se danas u svim zemljama-članicama EEZ primenjuje jedinstveni (sintetički) porez na dohodak.

[512]A. Peacock, Do We need to Reform Direct Taxes, University of York, Heslington, York, 1978. str. 118-126.

opterećenja među poreskim obveznicima, što se ne može smatrati samo jednim od elemenata približavanja poreskih sistema socijalističkih zemalja s ciljem podsticanja integracionih kretanja u proizvodnji, prometu i finansijama. Stoga je sasvim realno očekivati preduzimanje akcija u pravcu inicijalne harmonizacije ključnih poreskih oblika u zemljama - članicama SEV.

14.1. Poreska harmonizacija Evropske Unije i poreski graduelizam

U sadašnjoj situaciji, globalni nivo poreza varira od zemlje do zemlje, čak i unutar raspodele između različitih formi oporezivanja. Fiskalna presija se povećala u svim zemljama EEZ/EU u periodu 1973-81. god. čiji koeficijenti variraju između 36% u Italiji i 46% u Holandiji (37% u Irskoj, 39% u V. Britaniji, 41% u Nemačkoj, 43% u Francuskoj i 44% u Danskoj u 1980. god.). Samim tim, nastupile su i promene unutar fiskalne strukture. Naime, porez na dohodak i imovinu domaćinstva učestvuje od 15% u Francuskoj do 54% u Danskoj u strukturi poreskih prihoda (26% u Nemačkoj i Holandiji, 28% u Luksemburgu, 29% u V. Britaniji, 30% u Italiji i 35% u Belgiji); porez na dohodak i imovinu preduzeća od 3% u Danskoj do 10% u Luksemburgu (5,4% u Belgiji, Italiji i Z. Nemačkoj, 6% u Francuskoj, 7% u Holandiji i 9% u V.Britaniji); porez na dodatnu vrednost (uključujući i ostale oblike poreza na promet, rashode i potrošnju) od 10% u Luksemburgu do 22% u Danskoj (13% u Irskoj i V.Britaniji, 14% u Italiji i Holandiji, 15% u Z. Nemačkoj, 16% u Belgiji i 20% u Francuskoj); akcize od 5% u Belgiji, Holandiji i Francuskoj do 25% u Irskoj (7% u Z. Nemačkoj, 8% u Luksemburgu i Italiji, 10% u Grčkoj, 11% u V. Britaniji i 12% u Danskoj); doprinosi za socijalno osiguranje od 1,6% u Danskoj do 43% u Francuskoj (15% u Irskoj, 17% u V.Britaniji, 30% u Belgiji i Grčkoj, 35% u Italiji, 38% u Z. Nemačkoj i 41% u Holandiji); ostali porezi od 6% u Holandiji do 19% u V. Britaniji (7% u Belgiji, 8% u Danskoj i Italiji, 10% u Z.Nemačkoj i Irskoj, 11% u Francuskoj, 13% u Luksemburgu i 18% u Grčkoj.[513]

Razvoj ekonomske i socijalne intervenije javne vlasti produkovao je značajni rast fiskaliteta u svim zemljama EEZ/EU. Usled toga, usporavljanje zajedničkog tržišta baziranog na slobodnoj cirkulaciji roba, usluga, rada i kapitala između zemalja članica EEZ/EU implicirao je progresivno približavanje njihovih ekonomskih politika. Zajednička politika u oblasti poljoprivrede, transporta, regionalnog razvoja, energije, čovekove okoline i međunarodne razmene podrazumevala je, samim tim, i postepeno uklanjanje diferencijacija između fiskalnih sistema zemalja EEZ/EU. U tom sklopu je već od 1971. god. lansirana politika fiskalne harmonije graduelističkog tipa u cilju zajedničke determinacije uniformne osnovice poreza na dodatnu vrednost (TVA), harmonizacije akciza, unificiranja poreza koji utiču na tokove kapitala unutar EEZ/EU, harmonizacije akciza, unificiranja poreza iz dohotka, ujednačavanja fiskalnih franšiza i dr. U suštini, preduzete fiskalne akcije unutar EEZ/EU tangirale su

[513]La Commission des Communautes europennes, L'harmonisation fiscale dans la Comunauteé, Problemes économiques, oktobar 1984, str. 21-22.

uklanjanje fiskalnih barijera, harmonizovanje poreskih struktura i unificiranje fiskalnih parametara na principima tzv. fiskalnog graduelizma.

U harmonizaciji fiskalnih sistema najdalje se ipak otišlo u oblasti TVA. Već u 1967. gini supstituisane su kaskadne takse, a u 1977. god. fiksirane su uniformne osnovice poreza na dodatnu vrednost. U 1979, god. doneta je direktiva o rambursiranju TVA na osnovice nerezidenata, dok je u 1984. god. doneta odluka o „nepojavljivanju TVA za trgovinu i transport na granici“, čime je praktično izvršena ekonomska neutralizacija nacionalnih fiskaliteta u oblasti prometa robe i usluga (izvoz-uvoz). Na taj način, porez na dodatnu vrednost postao je u osnovi zajednički fiskalitet sa karakterom „evropskog poreza“ i jezgro jedinstvene fiskalne politike EEZ/EU.

Za razliku od TVA, akcize i franšize bile su predmet rasprava EEZ/EU u 1969. I 1972. god. radi ukidanja i harmonizovanja strukture i baze oporezivanja (akcize) za određene proizvode duvan, vino, pivo, ulje, alkohol i sl.) i zabrane uvođenja akciza u državama-članicama EEZ/EU, odnosno radi uvodenja franšiza u korist pojedinaca, koji putuju iz zemlje u zemlju-članicu EEZ/EU, koji privremeno uvoze pojedina transportna sredstva i određena personalna dobra u slučaju preseljenja, ženidbe-udaje i nasledstva. No, u tome se nije mnogo uspelo, poput neuspeha fiskalnih akcija EEZ/EU, koje su preduzete tokom 1977. I 1979. god. u borbi protiv fiskalne evazije i utaje poreza.

U oblasti poreza na lične dohotke (odnosno dohodak fizičkih lica) Evropska komisija je podnela Savetu ministarstva u 1979. god. propoziciju o ukidanju fiskalnih diskriminacija čije su obično žrtve lica koja rade u drugoj zemlji članici EEZ/EU ili lica koja rade u pograničnim mestima. Međutim, harmonizacija u ovoj oblasti direktnog oporezivanja nije mnogo poodmakla iz razloga što se porezi iz ličnog dohotka smatraju instrumentom nacionalnih fiskalnih politika koje ne može voditi i kreirati EEZ/EU.

U oblasti oporezivanja preduzeća i kapitala već tri direktive iz 1969. 1975. i 1976. god. ostaju blokirane i pored insistiranja na ujednačavanju uslova konkurencije između evropskih preduzeća i olakšanja uslova slobodne cirkulacije kapitala, kao osnovnog principa zajedničkog tržišta. Maksimalna fiskalna neutralnost je preka potreba iz ekonomskih imperativa, ali zajednički sistem oporezivanja preduzeća i harmonizacija režima oporezivanja dividendi čija stopa oscilira između 45% i 155%) i fiskalnih aležmana (ili bar tzv. „poreskog kredita“), i otklanjanje dvostrukog oporezivanja dividendi kod šefova preduzeća i akcionara nisu još uvek dobili svoje definitivno ishodište. Izuzetak su pojedini oblici industrijske kooperacije između evropskih preduzeća, pojedinih preduzeća koja se fuzionišu sa „preduzećima preko granice“ i određene korporacije sa filijalama u drugim zemljama ZET, i dr.

Sve u svemu, harmonizacija poreskih struktura ide sporo zbog toga (1) što su poreske strukture različite idući od zemlje do zemlje, (2) što su koncepti fiskalne politike izuzetno različiti među zemljama EEZ/EU, (3) što su stabilizacioni i razvojni ciljevi fiskalnih, odnosno ekonomskih politika neusklađeni (jer se u pojedinim zemljama porezi povećavaju, dok se u određenim zemljama porezi smanjuju), (4) što su porezi fundamentalni prerogativi nacionalnih parlamenata i nacionalnih suvereniteta, i (5) što su poreski oblici i odnosi neposrednih i posrednih poreza sazdani na različi-

tim ekonomskim strukturama. Stoga je graduelizam u modifikacijama poreskih sistema, harmonizacija fiskalnih struktura i unifikacija parametara neminovnost, koja implicira i vreme i sredstva i ekonomske motive. U perspektivi je realno očekivati potpuno ukidanje „fiskalnih granica“ u oblasti indirektnih poreza i eliminisanje taksacija i detaksacija u razmeni među zemljama-članicama EEZ/EU u realizaciji „jedinstvenog“ (a ne samo zajedničkog) tržišta po analogiji unutrašnjeg tržišta, s jedne strane, i približavanje poreskih tereta preduzeća u oblasti direktnih poreza koji ne remete ekonomsku logiku proizvodnih tokova, alokacije investicija i rentabilnosti investiranih kapitala fiskalnim motivima, s druge strane.

Međutim, kreiranje zajedničke osnovice i jedinstvene stope TVA nije jednostavno rešenje. Naime, jedinstvenu stopu (taux unique), potpuno ekonomski neutralnu, nije lako ostvariti zbog toga što sadašnja diferencijacija poreskih stopa (osam stopa) prema proizvodima odgovara socijalnim imperativima koji variraju od zemlje do zemlje paralelno sa različitim listama proizvoda i njihove strukture. Unificirana poreska stopa bi, istovremeno, značila jednak fiskalni tretman luksuznih proizvoda i vitalnih životnih namirnica, što je suprotno logici poreske politike u oblasti socijalne politike. Nadalje, jedinstvena stopa TVA bi u jednim zemljama doprinela povećanju troškova života, dok bi u drugim zemljama dovela do smanjenja budžetskih prihoda države. Konačno, unificirana stopa TVA zajedno sa akcizama modifikovala bi strukturu potrošnje i iznudila bi promenu navika potrošača, i na taj način, produkovala bi ekonomske poteškoće tradicionalnim proizvodačima potrošnih dobara.

Za razliku od posrednih poreza, harmonizacija direktnih poreza koja tangira prvenstveno porez iz dohotka preduzeća i porez iz ličnog dohotka fizičkih lica, tim je pre otežana iz prostog razloga što je veoma teško institucionalizovati zajedničku ili istu bazu oporezivanja („jedinstvenu osnovicu“) i unificiranu poresku stopu i harmonizovani režim fiskalnih dedukcija. Stoga je u perspektivi realnije očekivati svođenje fiskalnih diferencijacija i tolerantnije okvire koji nalažu koordinirana fiskalna politika i zajednička ekonomska politika u uslovima internacionalizovane inflacije i svetske krize.

15. RACIONALIZACIJA PORESKIH SISTEMA I PORESKE REFORME

Izdaci saveznih država, federalnih jedinica i komuna beležili su permanentni rast u toku perioda 1965-2005. god., jer su dugogodišnja visoka konjunktura i ubrzani tempo inflacije „punili“ javne blagajne. Stoga je fiskalna politika izložena pritiscima od strane mnogobrojnih poreskih beneficija i reformama tarife poreza na dohodak fizičkih lica i dobiti korporacija (1976, 1981. i 1992. god.). S druge strane, pitanje da li u borbi protiv recesije težište treba staviti na dodatne budžetske rashode ili na smanjenje poreza izbija u prvi plan. Odgovor na ovo pitanje uglavnom ide u prilog smanjenja poreza radi pokretanja ekonomske aktivnosti, promovisanja rasta ponude i otvaranja novih radnih mesta. Sniženje poreza u funkciji iniciranja konjunkture u perspektivi bi diskreciona povećanja poreza učinila nepotrebnim, jer bi rastući

dohodak automatski povećavao porez s ciljem da budžetski deficiti nastanu „sami od sebe"; što bi se moglo smatrati modifikovanim „buildin flexibility.[514] No, i pored toga, konsolidacija javnih budžeta je imperativna kako u kvantitativnoj tako i u kvalitativnoj formi: smanjene deficita koje povlači smanjenje godišnjeg neto novog javnog duga (kvantitativni aspekt) i usmeravanje budžetskih rashoda i poreza u pravcu koji ne traži znatnija povećanja (kvalitativni aspekt).[515] No, konsolidacija može se ostvariti ili smanjenjem javnih rashoda ili povećanjem poreza. U periodu recesije jednostran i alternativan pristup konsolidaciji nije moguć. Za konsolidaciju u recesiji nisu od značaja konjunkturno uslovljeni uvećani rashodi već samo onaj deo koji ostaje po odbitku deficita konjunkturno uslovljenog od ukupnog budžetskog deficita federacije, saveznih država i komuna. A taj „rezidijum" se upravo nominuje strukturnim deficitom. U uslovima probijene granice oporezivanja izlaz se jedino može tražiti u smanjenju javnih rashoda kako bi se uspešno sprovela politika saniranja javnih finansija. Pri tome, konsolidaciju valja sprovoditi graduelističkim putem kako bi se izbeglo naglo reduciranje ekspanzivnog impulsa koji proističe iz deficitarnog budžetskog finansiranja. Sa konsolidacijom putem smanjenja rashoda smanjuje se nešto novo državno zaduživanje sa slabljenjem pritiska na tržište kapitala i zaokretom u očekivanjima. Javni rashodi, koji proizvode učinke na rast i zaposlenost (dakle, koji su komplementarni sa privatnim investicijama), koji podržavaju inovacije i rizik, i koji pogoduju izmeni privredne strukture i pretpostavka su za privredni rast, ne bi trebalo da budu pogodeni konsolidacijom. U oblasti poreza valja prestruktuirati opterećenje u smislu povećanja učešća države u riziku, smanjenja poreskog opterećenja investicija, povećanja oporezivanja inflacijom uslovljenih prividnih dohodaka, otklanjanja poreske diskriminacije u odnosu na strani i domaći kapital, sužavanje raspona između početnih i krajnjih graničnih poreskih stopa i uklanjanja učinaka visokog opterećenja poreza i doprinosa koji ometaju razvoj konjunkture i podsticaje privrednog rasta.

Konsolidacija, isto tako, implicira i smanjenje državnog zaduženja iz razloga što je trajno zaduženje države neprihvatljiva solucija za budućnost i što spektakularno povećanje javnog duga, kao oblik pribavljanja sredstava za finansiranje sadašnjih budžetskih rashoda iznuđuje napetost u javnom budžetu usled akumuliranog kamatnog opterecenja.[516] Sinhronizovati struju javnih funkcija u strukturi javnih rashoda koji nose korist za budućnost, sa raspodelom troškova ili rasporedom opterećenja tokom vremena u praksi nije moguće, jer vremenska ekvivalencija i atribut pravednosti ne omogućavaju preciznost u vezi sa pitanjem koliko koriste sadašnje generacije od nasledstva prošle generacije i koliko sadašnja generacija ostavlja u nasledstvo budućoj generaciji. A to za sobom povlači problem ograničenja potrošnje (sadašnje) u korist investicija koje bi u budućnosti omogućavale veći konzum, koji ne bi bio sapet, prevaljivanjem tereta sadašnjeg zaduživanja. Radi se, dakle, o potrebi smanjenja sa-

[514]K. Schmidt, Politika deficita i konsolidacija budžeta u SR Nemačkoj, u Dr B. Jelčic (Red.), Aktuelni problemi finansiranja društvenih potreba, tom II, Pravni fakultet, Zagreb, 1985. st. 131–140.
[515]Ibidem, str. 134.
[516]K. D. Wingert, The Impact of U. S. Tax Reform on the German Tax System, Tax Planing International Review 7/87. st. 3-6.

dašnjeg zaduživanja i o izravnanju gubitaka u prihodima povećanjem poreza koji opterećuju potrošnju.

U osnovi, pledira se na pokrivanje porezima javnih rashoda za investicije finansiranih putem kredita radi oslobađanja sredstava na tržištu kapitala za privatne investicije. Kompenzatorno povećanje poreza na potrošnju ne produkuje dodatno poresko opterećenje za nosioce privatnih investicija u sadašnjosti niti povećava poresko opterećenje u budućnosti (jer je novo zaduženje supstituisano porezima bez kamatnog opterećenja). Prestruktuiranjem sadašnjih javnih izdataka u korist javnih investicija i poreskih beneficija u korist privatnih investicija u budućnost se transferiše dodatna imovina, koja bi stajala na raspolaganju za uvećanu potrošnju, jer se uzrokovani gubitak u prihodima izravnjava povećanim porezima na potrošnju u sadašnjosti bez novog zaduživanja javne i privatne investicije transferišu dodatnu imovinu u budućnost koja nije opterećena kamatama po osnovu konjunkturno uslovljenog zaduživanja u sadašnjosti. Sa porastom privrednih kapaciteta od smanjenja zaduživanja u protoku vremena očekuje se smanjenje učešća isplata po osnovu kamata u ukupnim javnim rashodima u većem iznosu od uvedenih prihoda od poreza po osnovu porasta dohotka.[517] Država na taj način ponovo dobija u prostoru za svoje produktivno delovanje u reprodukciji mehanizmima finansiranja javnih potreba

Poreski sistem Nemačke, kao bitna komponenta tržišne privrede oslonjene na privatni kapital, usmeren je u pravcu jačanja proizvodne i konkurentne moći. Glavninu poreskog tereta snosi „živi rad“,[518] jer rastu poreske olakšice u prilog privatnog kapitala. Do sada na „živi rad“ otpadalo je oko 40% ubranih poreza, a svega 24% na kapital. Od 1983. god. poreske kvote sve se više kanališu sa poslodavaca na radnike tako da u 1987. god. na „živi rad“ otpada čak 48% ubranih poreza (a na kapital svega 20%). U strukturi poreskih prihoda najveći deo prihoda potiče od poreza na dohodak (oko 40%). Oporezivanjem nadnica radnika i plata službenika[519] popunjavaju se poreski prihodi sa 31 %, a oporezivanjem akcionarskih društava sa 5,3%. Druga stavka je porez na promet, koji, zajedno sa uvoznim porezom (carinama), donosi državi oko 26% ubranih poreza. Oporezivanje benzina, nafte i gasa (oko 6,5%), i duvana, kafe, alkohola, šećera i sirćeta (5,5%), ubrizgava u javnu kasu još 12% ubranih poreza. Konačno, oporezivanje malih i srednjih preduzeća (zanatska, trgovačka i uslužna delatnost) donosi oko 7% poreskih prihoda (s obzirom da se poreske stope za tzv. malu privredu kreću u rasponu od 2–5%).

A. Racionalizacija poreskog sistema, koja se tokom poslednjih godina zagovara u zemljama OECD, u osnovi predstavlja odstupanje od nasleđenih stanovišta da je oporezivanje dohotka dominantan segment tradicionalnog poreskog sistema iako je porez iz dohotka preopterećen vanfiskalnim ciljevima i nepravedan usled permanentnog prilagođavanja. U međuvremenu, svi ostali porezi u ovim zemljama poprimili su dopunsku funkciju. U tom sklopu, zagovornici poreskih reformi pledi-

[517]K. Schmidt, op. cit, st. 131-140.

[518]Stope poreza na lični dohodak variraju između 22% i 56%, dok stope poreza na profit između 50% i 56%.

[519]Četvrtina zaposlenih ne plaća porez, jer su njihovi prihodi ispod poreskog minimuma.

raju na ugrađivanje dve racionalne ekonomske osnove u poreski sistem: stvaranje vrednosti i upotreba dohotka Renesansa sumnje u efikasnost poreza na dohodak i njegov izvorni cilj da u skladu sa vertikalnom i horizontalnom pravednošću zahvati poresku sposobnost (ability-to-pay princips) svodi se na zahtev za otklanjanje njegovih nedostataka. Uvođenje individualiziranog poreza na potrošnju umesto poreza na dohodak je staro Hobbsovo pitanje u teoriji poreza,[520] koga Kaldor rado citira u egzaltiranju svog poreza na rashode (Expenditure Tax): „zašto bi onaj koji mnogo radi i plodove svoga rada štedi i manje troši bio opterećeniji od onoga koji malo radi i sve troši. Taj je argument usmeren na tzv. dvostruko opterećenje štednje u porezu na dohodak (opterećenje štednje i kamata) koji izobličuje stopu vremenske prednosti s posledicom neefikasne vremenske alokacije. Ta argumentacija vodi tome da se budući prihodi koji su sastavni deo dohotka koji se oporezuje ili oslobode poreza ili da se na njih primenjuje povoljnija poreska stopa (Ramsey), ili da se kao dopuna poreza na dohodak oporezuje potrošnja.“[521] No, i porez na potrošnju (rashode) dvostruko opterećuje dohodak: jedan put opterećuje deo dohotka koji se štedi, a drugi put opterećuje prihode od kamata.[522] Time se ponovo penalizuju oni koji su mnogo radili i štedeli, što zavisi od elastičnosti i od vremenske podele poreskog tereta u životnom ciklusu. Prednosti poreza na potrošnju u odnosu na porez iz dohotka nisu očite i ubedljive, sem ukoliko se iz ideoloških razloga ne radi o pomeranju težišta sa neposrednih na posredne poreze.

Reformu poreza na dohodak prati i reforma doprinosa za socijalno osiguranje, kao spasonosno sredstvo fiskusa za prevladavanje granice oporezivanja. Zahtevi se, u suštini, svode na smanjenje tarife i ugrađivanje transfernih davanja, koji bi što manje teretili poslodavce i omogućili da se konsekventno koriste ekonomski racionalna stanovišta u oporezivanju. To se argumentuje činjenicom da su u tradicionalnim poreskim sistemima ugrađena davanja iz proizvodnje (npr. porez od obrta) i da su u modernim poreskim sistemima uvedeni porezi na stvorenu vrednost.

Porezu na dodajnu vrednost (TVA) zamera se da nepotpuno učestvuje u raspodeli rezultata privrede, budući da država samo delimično prisvaja deo vrednosti preko plata, najamnina, nadnica, dobiti i zakupnina iz razloga što je osnova za odmeravanje stvorene vrednosti nepotpuna. U osnovi, pledira se na proširenje osnovice za odmeravanje TVA na stvaranje nove vrednosti. Uz to, zagovara se i povećanje poreske tarife, u prvom redu radi rasterećenja od neposrednih davanja (direktni porezi).

Oporezivanje upotrebe dohotka, prvenstveno potrošnje, predstavlja treći stub racionalizacije poreskog sistema iz razloga što se poresko opterećenje upotrebe dohotka, uz proizvodnju i dohodak u fazi raspodele, valorizuje kao cilj ekonomske razmene čije je merilo zadovoljenje potreba (Hedtkamp). Oporezivanje potrošnje danas primenom niza pojedinih poreza, koji ne opterećuju samo potrošnju (Hansmeyer), stoga, moglo bi da preraste u sistem oporezivanja koji se oslanja na upotrebu

[520]R. Musgrave, The Good Tax System, u R. A. Musgrave, The Future of Fiscal Policy, Leuven, 1978.

[521]G. Hedtkamp, Kriza porezne države, u B. Jelčić (Red.), „Aktuelni problemi financiranja društvenih potreba,“ Tom i i II, Pravni fakultet, Zagreb, 1985. str. 320.

[522]M. A. King, Saving and Taxation, u G.A. Hughes i A. Heal (Ed.) Public Policy and the Tax System, London, 1980. god. str. 36.

dohotka ne u vidu nadopune poreza na dohodak. Radi se, dakle, o prerastanju sistema pojedinačnih poreza na potrošnju u samostalni porez, koji se argumentuje empirijskim istraživanjima „o jedva relevantnoj regresiji“ za niža i srednja primanja u piramidi dohotka. Pri tome, za rešavanje problema raspodele predlažu se transferi, kao pogodniji mehanizmi, koji bi se alimentirali iz viška prihoda (Atkinson). Insistiranje na oporezivanju upotrebe dohotka pravda se mogućnošću uzimanja u obzir marginalne korisnosti potrošnih dobara sa stanovišta teorije blagostanja i teorije optimalnog poreza, s jedne strane, i mogućnosti povećanja poreza na potrošnju na teret poreza na dohodak radi ublažavanja oporezivanja prihoda od kamata, s druge strane. U tom kontekstu, nužno je reducirati oporezivanje dobiti u korist razvoja posebnog oblika davanja pod nazivom „Pheningabgaben“, koji se naplaćuje od relevantnih činjenica (Caesar i Strutz). No, ovo davanje, u suštini, leži na granici između taksa i poreza (Hedtkamp).

Ove predikcije, u osnovi, inkliniraju reafirmaciji starije literature u pravcu razvoja oporezivanja prema načelu ekvivalentnosti i striktne primene teorije žrtve. No, nekada je prelaz od taksa na poreze (kao što su porez na promet kapitala i porez na promet zemljišta) omogućavao napredak u pravcu razvoja oporezivanja prema poreskoj sposobnosti čija je primena faktički omogućena tek institucionalizacijom modernog poreza iz dohotka. Ali, istorijski pohod oporezivanja dohotka u prvoj polovini 20. veka, kao savremeni instrument države blagostanja, došao je u fazu u kojoj je „tačka kulminacije prekoračena“ (Hinrichs i Strutz). Usled toga, država blagostanja postala je zavisna od poreza na dohodak (Kulmer); drugim rečima, granice države blagostanja su u skladu sa istim granicama koje vrede za oporezivanje dohotka (Hicks). I, pošto su granice poreske države dosegnute, postavlja se zahtev za ekstenzivnijim korišćenjem davanja po osnovu načela ekvivalentnosti u smislu ponovnog uspostavljanja ekvivalentnosti u vidu cene u obliku poreza za efikasno rešavanje alokacionog problema putem istovremenog pružanja činidbi koje se finansiraju (Caesar i Bird).[523]

Teorijski opservirano, ekvivalentnost se svodi na ozakonjenje poreza i doprinosa prema indikatorima koji su relevantni za korist u skladu sa načelom quid pro quo. Razvijanje strategije koristi i ekstenzivne interpretacije načela ekvivalentnosti, po Bohley-u i Chmidt-u, predstavljalo bi jezgro za „fiskalizam taksa i doprinosa“, koji bi se u politici prihoda razvili „paralelni poreski sistemi. Poresko-psihološke prednosti su evidentne u optimalnom opterećenju obveznika, jer rasterećuju doprinose oba davanja, koja se poreskim obveznicima „čine kao specifične naknade za određene usluge“ i čiji se obim može izračunati na način koji omogućava primenu načela isključenja, (Bohley i Hedtkamp). Procena vrednosti činidbi ne bi se vršila putem tržišta nego bi država utvrđivala vrednost prema troškovima. Javna aktivnost i visina transfera kupovne snage koja se poklapa sa korisnošću ne procenjuje se fiskalnim metodom već prema stvarnoj vrednosti, odnosno prema parcijalnom tržištu usled pada graničnih troškova na strani ponude (Economies of scala) i visokih početnih investicionih troškova u uslovima nultih graničnih troškova[524] radi adekvatnije

[523]G. Hedtkamp, op. cit., St. 323. 680.
[524]G. Hedtkamp, op. cit., st. 324.

raspodele tereta centralne sposobnosti u pružanju činidbi bez očekivanja alternativne prednosti, tj. prilagođavanja potrebama (Rehd i Pohmer). Pružanje činidbi koje se naslanjaju na načelo ekvivalentnosti-veli Hedtkamp - ne može se izjednačiti sa javnom proizvodnjom mada se ove činidbe mogu efikasnije proizvoditi putem tržišta i kupovati od javnih subjekata. S druge strane, lepeza mogućih proširenja ovakvog načina finansiranja na račun onih načina koji se finansiraju porezima u praksi mogla bi da se protegne od javnog saobraćaja i komunalnih taksi pa sve do taksa za studije i participacija u zdravstvu, budući da ovaj sektor doživljava značajno proširenje kroz internalizaciju ekstremnih učinaka (Vittman i Kulmer). U tom kontekstu, moguća su taksena diferenciranja, „kreditiranja" taksa i oslobođenja od taksa, ali bez utvrđivanja količine potrošnje i bez količine meritorne alokacije iz razloga što bi načelo ekvivalentnosti postalo neprimenjivo.

Skorašnji Reganov predlog reforme poreskog sistema (koji je prezentiran Kongresu tokom oktobra 1985. god.), sa ciljem da se ograniči uticaj vlada saveznih država na ekonomiju i da se revitalizira liberalistički duh Smith-a (po kome ekonomski egoizam pojedinca vodi blagostanju društva), sadrži niže poreske stope za individualne poreske obveznike i za biznis u zamenu za sadašnje visoke poreske stope korigovane poreskim beneficijama. Kod sektora stanovništva neoporezivi deo dohotka povećava se na 4.000$, ukidaju se 14 poreskih grupa sa stopama koje variraju od 11 % do 50%, uvode se tri poreske grupe sa stopama od 15%, 25% i 35%, respektivno, povećava se poreska olakšica na lična primanja na 2.000$ i ukidaju se „state and local deductions". Kod poreza iz profita smanjuje se poreska stopa (maksimalna) od 46% na 33%, naročito korporacijama sa visokom tehnologijom i korporacijama koje ulažu sa velikim rizikom. Redukcija poreskih stopa vodi gubljenju prava na 6-10% poreskih olakšica za investicije, prvenstveno kod tzv. prijave industrije za koju se uvodi i tzv. kontraverzni diskriminatorski „windfall" porez. Konačno, maloj privredi poreske stope se smanjuju na 25%. Sve u svemu, radi se o novoj politici rasporeda poreskih opterećenja radi prestruktuiranja američke privrede.

Reganov „program ekonomskog preporoda" se bazira na inoviranoj fiskalnoj politici, koja, teoretski, počiva na učenju novolansiranih pristalica „ekonomike povećane ponude" sa odbacivanjem čitavog keynesijanskog tradicionalizma. Bučno reklamiranje nove struje „simply-siders" implicira redukciju najviše poreske stope za najbogatije sa 70% na 52,5%, najniže poreske stope za najsiromašnije sa 14% na svega 10,5%, poreske stope na profit ekonomskih društva (po osnovu odobrene ubrzane amortizacije osnovnih sredstava) i poreske stope na prihod od prirasta vrednosti kapitala (capital gain tax) i na nasleđe, uključujući i trogodišnju fiskalnu redukciju (od po 10% godišnje), povećanje „poreskog kredita" (tax credit), proširenje poreskih dedukcija, bonifikacija i koncesija, kresanje socijalnih transfera, uravnoteženje saveznog budžeta i povećanje vojnih izdataka, u funkciji povećanja investicija i „osemenjavanja" rasta.

No, i u drugim zemljama OECD u aktuelnom trenutku, među brojnim merama državne intervencije za podržavanje investicija naročito se ističu: (1) regulisanje amortizacije i (2) porez na dohodak. U skoro svim zemljama skraćuju se rokovi amortizacije. U SAD, npr. u 1981. god., rokovi za amortizaciju mašina prepolovljeni

su sa 10 god., na 5 god. (mada su za neke investicije predviđeni rokovi samo 1 god.). To se naročito odnosi na investicije namenjene inovacijama. Smanjenje poreza na profite, odnosno sprečavanje opadanja profitne stope, predstavlja drugu meru koja je danas u centru ekonomskih politika zapadnih zemalja.[525] Tome se, pak, dodaju (1) oslobođenja od poreza na dobit, koja se nalazi na raznim računima za pokrivanje rizika, (2) oslobođenje od poreza u vidu posebnih dodatih otpisa i (3) oslobođenje preduzeća od izvesnih doprinosa radi zadržavanja i otvaranja novih radnih mesta. Uz to, H. Gierch se zalaže i za sledeće: (1) ko ulazi u neto-investicije i osnivanje novih preduzeća treba mu omogućiti da diskontnu vrednost amortizacije na nabavnu vrednost odmah odbije od poreske osnovice i (2) da bi učešće države u riziku došlo do izražaja, fiskus može da izda specijalne bonove koji se mogu koristiti u prometu i za dobijanje zajmova. Takav poreski bon mogao bi dobiti bez obzira na cenu onaj ko pomoću njega želi da svoje poreske obaveze odloži za budućnost, dok novo preduzeće ostvarenjem dobiti ne pretvori ovaj papir u punovredno sredstvo za plaćanje poreza. A ko kupi takav poreski papir ima interesa da mlado preduzeće što pre ostvari dobit.

Inflacija u osnovi unosi jake distorzije u fiskalnom režimu, budući da progresivna struktura poreskih stopa na nominalni dohodak gura poreske obveznike prema višim tranšama u piramidi dohotka i poreza. Porez se podiže prema superiornijim marginalnim tranšama – bracket-creep-tako da poreski obveznici na nepromenjeni realni dohodak plaćaju veći realni porez (Fellner i Fischer). Stoga je Economic Recovery Tax Act iz 1981. god. u SAD uveo mogućnost fiskalne indeksacije (u periodu nakon 1985. god.) radi rekompenziranja brack-et-creepa (smanjenjem stopa poreza na dohodak fizičkih lica). U oblasti oporezivanja dobiti preduzeća uvedena je liberalizacija metoda LIFO (Last In, First Out) i akcelerirajuća metoda rekonstrukcija kapitala (ACROS - Accelerated Capital Recovery System) u formi fiskalnih podsticaja i poreskih dedukcija. No, i pored toga, Feldstein[526] tvrdi da inflacija u uslovima neindeksirane celokupne fiskalne strukture unosi distorzije na štetu investicija u mašine i industrijske objekte. Bez dodajne selekcije redukcije poreza u uslovima relativno visoke inflacije, investitori profitiraju ulaganjem kapitala u nepokretnosti na štetu produktivnog investiranja, jer upotreba poreza za korigovanje efekata inflacije bez generalne indeksacije „gura“ investiciona ulaganja u neproduktivne punktove koji „štite“ kapital od inflacione erozije. Osim toga, kalkulacije oporezovanih dohodaka u uslovima inflacije ne vode računa o celokupnoj gami aktiva i dugova preduzeća i domaćinstava.[527]

Feldstein je pokazao da anticipirana inflacija i njena interakcija sa fiskalnim pravilima deprimiraju „kurseve akcija“ i reduciraju značaj stoka kapitala u sektorima sa značajnim zaduživanjem i nedistribuiranim profitima. Stoga se pledira na totalnu indeksaciju poreza sa stanovišta amortizacije, zaliha, viška vrednosti u kapitalu i finansijske aktive i pasive, kao najbolji lek protiv inflatornih distorzija. No, pristalice

[525]A. G. Frunk, Reflections on the World Economic Crisis, Hutchinson Publishers, London, 1981, str. 36-47.
[526]M. Feldstein, Inflation, Tax Rules, and the Stock Market, Working Paper, novembar 1979, str. 37.
[527]R. E. Brinner i S. H. Brooks, Stock Prices, u Aaron i Pechman (Ed.). How Taxes Affect Economic Behavior, The Brookings Institution, Washington, 1981. str. 199-241.

ekonomike ponude smatraju suprotno: najbolji lek protiv inflacionih distrozija nije generalizacija indeksacije nego generalna reforma fiskalnog (poreskog) sistema.[528] Preferencija se kreće u pravcu zavođenja progresivnog poreza na potrošnju u okviru sadašnjeg hibridnog poreskog sistema, koji podstiče formiranje stoka kapitala, koji bi se transmitovao budućim generacijama. Uvođenjem kriterijuma o neutralnom porezu omogućava se eliminisanje distrozija između rada i dokolice i između sadašnje i buduće potrošnje u ekonomskim izborima fizičkih i pravnih lica. Prelaz od poreza iz dohotka na porez na potrošnju omogućava isključivanje štednje (akumulacije) iz poreske osnovice i „direktno" povećanje investicija.[529] Porez na „cach flow" u formi opšteg progresivnog poreza na potrošnju (ili personalne rashode) dokida distrozije između relativnih cena sadašnje i buduće potrošnje, poboljšava ekonomske izbore između rada i dokolice, podstiče štednju na teret potrošnje, eliminiše inflatorne distorzije i osigurava privredni rast. Uz uvođenje poreza na bogatstvo, progresivni porez na potrošnju realizuje ex post i princip pravednosti u oporezivanju i princip plaćanja poreza prema ekonomskim mogućnostima poreskih obveznika. Sve u svemu, porez na potrošnju nije „idealni porez", ali je manje imperfektan u odnosu na sadašnji hibridni sistem poreza na dohodak - zaključuju teoretičari ekonomike ponude u SAD.

Analize kretanja poreza na dobit preduzeća, poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na promet i doprinosa za socijalno osiguranje u odnosu na društveni proizvod (u %) pokazale su, na primeru SAD, V. Britanije, Nemačke i Francuske u periodu 1979-85. god., da su poreske reforme ipak neminovne.[530]

B. U programu Reganovog „ozdravljenja" glavnu ulogu trebalo je da odigra reforma poreskog sistema kojom se predvidelo smanjenje niza poreskih olakšica i povećanje normi amortizacije osnovnog kapitala. Jedna od poreskih olakšica jeste tzv. „investicioni poreski kredit", koji predstavlja jedan od načina da se poveća čist prihod kompanija i kojim vlada faktički delimično finansira investicije, kompenzirajući kompanijama deo njihovih ulaganja u osnovni kapital. Veliku ulogu u skrivenoj dotaciji krupnog biznisa ima i ubrzana amortizacija vrednosti osnovnog kapitala koji omogućava povećanje realnog čistog prihoda „na zakonskoj osnovi".[531]

Seriozna poreska redukcija modifikaciiom fiskalne legislative prihvaćena je 1981. god. Redukcija stopa poreza na dohodak fizičkih lica izvršena je u tri etape: za 5% od 1. X 1981. god. za 10% od 1. VII 1982. god. I za 10% od 1. VII 1983. god.[532]

---

[528]M. N. Woo, Fiscalité, épargne et offre de main-d'oeuvre: la thèorie et les distorsions effecttives, u D. G. Raboy (Ed.), L'Economie de I'offre, Economica, Paris, 1984. str. 154.

[529]J. A. Pechman (Ed.), What Should be Taxed: Income or expenditure?, The Brookings Institution, Washington, 1980, str. 118-119.

[530]L. Summers, Should Tax Reform Level the Playing Field?, National Bureau of Economic Research, Working Paper, No. 2132, 1987.

[531]G. Najdenov, Krizis nalogovo-amortizacionnogo regulirovanija ekonomiki SSCHA, MEMO, Mokva, br. 12. 1982. str. 67-78.

[532]J. Le Cacheux, L'experience américaine de baisse de impôts, Observations et diagnostics économiques-lettre de I'ofice, No 19, novembar, 1984.

U kumulativu, redukcija je iznosila 23%, doduše sa redistributivnim fiskalnim efektima na štetu bogatijih slojeva.[533]

Usvajanje poreske reforme u SAD faktički se nominuje „poreskom revolucijom“, pošto su salonski ekonomisti više od jedne decenije tvrdili da se evolutivnim putem dalje ne mogu menjati porezi. Osnovna teza Regana bila je da se finansijski neutralnom operacijom (bez smanjenja ili povećanja poreske mase) može postići veća društvena pravda i efikasniji ekonomski razvoj. Naime, u toku narednih pet godina trebalo bi preraspodeliti 120 mird. USD oduzetih od individualnih poreskih obveznika u korist korporacija. Ukidanje mase od preko tri hiljade poreskih olakšica trebalo bi, isto tako, da omogući da se poreske stope dovedu na maksimum od 28% za pojedince i 34% za korporacije. Najveće koristi, u tom kontekstu, imaće najbogatiji čije su maksimalne poreske granice za poslednjih šest godina smanjivane sa 70% na 50% u 1982. god. I na 28% od poreske osnovice u 1986. god. Generalno, dobijaju i siromašnije radničke porodice kojima se povećava standardna poreska povlastica i suma izuzeća od poreza, uključujući i neoporezovano ulaganje u sopstveni penzioni fond. Od privrednih grana „poreski“ najviše dobija trgovina na malo, avio-kompanije, drumski prevoznici, proizvodnja kompjuterskih programa, proizvodnja nafte i gasa, osiguravajuće kompanije i auto-industrije. Doduše, neke od ovih grana biće pogođene ukidanjem prolongiranog poreskog kredita. Teška industrija, trgovna nekretninama i vojni liferanti, svakako, gube. Iščekivanja su, samim tim, velika, budući da sada svi podjednako podležu porezu.

Američka poreska reforma za pojedince i domaćinstva donela je čitav niz novina, i to:[534]

- umesto dosadašnjih 14 stopa poreza na dohodak, koje su se kretale u rasponu od 11–50%, sada su samo 5 u rasponu od 11–38,5%, a, nakon toga, samo dve i to 15% za dohodak od 17.850 USD (samci) i 29.750 USD (u braku), i 28% za dohodak iznad tih iznosa pa sve do 43.140, odnosno 71.900 USD, s tim da najviša stopa iznosi 33% usled ukidanja raznih povlastica;
- plaćanja poreza oslobođen je godišnji iznos od 2.000 USD po članu domaćinstva;
- od poreske osnovice odbija se iznos kamata na hipotekarni dug za najviše dve kuće, ali ne i kamate na druge dugove i na potrošačke kredite, kao do sada;
- odbijaju se troškovi lečenja ukoliko prelaze 7,5% dohotka (do sada samo 5%) i plaćeni porezi državama i lokalnim vlastima (porez na dohodak i imovinu, ali ne i porez na promet);
- porez se plaća na prirast vrednosti kapitala po stopi od 28% (do sada je 60% bilo oslobođeno);
- odbijaju se doprinosi za dobrotvorne svrhe, pod uslovom da su poimenično pobrojani, i 80% izdataka za reprezentaciju (dosada 100%),
- plaća se porez na naknadu za nezaposlenost (do sada samo ako je prelazila 12.000 USD za samce i 18.000 USD za bračne drugove), itd.

---

[533] J. Gwartney i R. Stroup, The Redistributionist Tax Reduction, The Wall Street Journal, 27. juni 1984.

[534] U.S.Government, Council of Economic Advisers, Economic Report of the President, Washington, Government Printing Office, 1987.

Prezentirane novine treba da doprinesu smanjenju mogućnosti izbegavanja poreza i smanjenju razlike u poreskom opterećenju dohotka iz raznih izvora čak i bogatiji treba da plaćaju „više“ poreza iako se ublažava progresija - jer se u ekvivalentnom iznosu ukidaju raznorazne olakšice. Istovremeno, smanjuje se interesovanje za ulaganja u nekretnine, dok se povećava interesovanje za prodaje imovine čija je vrednost porasla od dana kupovine (pošto se ukida povlastica koja je važila pri oporezivanju prirasta vrednosti kapitala). Uz to, menadžeri nastoje da odlože primanja od momenta stupanja na snagu nižih poreskih stopa. Modifikuju se i planovi odmora i putovanja, jer se ukida dobar deo povlastica. Napuštaju se ulaganja koja mogu proizvoditi gubitke, kao osnov za smanjenje poreske osnovice.

Što se tiče oporezivanja profita kompanija, poreska stopa se кreše sa sadašnjih 46%, najpre, na 40%, a, posle toga, na 34%. Kompanijama se, isto tako, ukida, retroaktivno od 1.1.1986. god., poreska olakšica od 6% na vrednost investicija.

„Fiskalna revolucija“ koja je započeta tokom 1981. god. (ERTA-Economic Recovery Tax Act) i nastavljena tokom 1982. god. (TEFRA-Tax Equity and Fiscal Responsability Act), konačno je usvojena avgusta 1986. god. (Tax Reform Act of 1986. god.), sa kvalifikativom: „plus juste, plus simple, plus efficace; la réforme doit être neutre au point de vue budgétaire.“ Reformom je poreska stopa sa 50% svedena na 33% u 1988. god. za najviše tranše dohodaka između 71.909 i 192.930 USD. Iznad toga limita, marginalna stopa je svedena na 28% za bogate koji zarađuju više od 200.000 USD godišnje. Reformom je oslobođeno šest miliona familija od plaćanja poreza „igrom abatmana“, a oko 80% Amerikanaca plaćaće porez na dohodak po stopi od 15%. Bogatašima je poreska stopa smanjena sa 32% na 24%, a kod oporezivanja preduzeća stopa je oborena od 46% na 34%. Tako se došlo do nove poreske formule: povećanje štednje + povećanje investicija + povećanje potrošnje = stabilan rast + efikasnost privređivanja + povećanje zaposlenosti.[535] Gramm-Rudmanov zakon tome je pridodao i obavezno uravnoteženje javnih finansija do 1991. god. kako bi poreska reforma doista bila nautralna na budžet.[536]

Jasno je da se promenama poreskog sistema u SAD želelo da parira japanskom poreskom modelu, koji stimuliše štednju nasuprot zajmljenju. No, promene u sistemu oporezivanja su izazov i za ostale zemlje, budući da nema zemlje u kojoj vlada apsolutno zadovoljstvo poreskim sistemom. Čak je i V. Britanija, koja je svoju stopu poreza na profite preduzeća pre dve godine smanjila sa 52% na 35%, planirala da ovu stopu smanji samo 10% do 1996. god. Istovremeno, u Britaniji je usvojen predlog da se do 1988. god. maksimalna stopa poreza za pojedince smanji sa 29% na 25%. Isto tako, i vlada Nemačke obavezala se da do 1988. god. ukupnu poresku masu od pojedinačnih obveznika smanji za preko 10 mlrd. DEM. Japanci već očekuju da će snažni jen i niski porezi dovesti do naglog porasta japanskih investicija u SAD, dok američke multinacionalne kompanije već očekuju tendenciju da profit transferišu kući kako bi izbegle prevelike evropske poreze. Jedino strahuju Kanađani, čiji su

[535]D. A. Stockman, The Triumph of Politics, Harper and Row, N. York, 1986.

[536]V. Tanzl, Tax Reform in Industrial Countries and the Impact of the US Tax Reform Act of 1986, MMF, Fiscal Affairs Department, Washington, 1987.

porezi za 14% veći od američkih.U osnovi, svi zagovornici poreskih reformi jako podvlače visoke stope poreza u svim zemljama OECD.

Pošto su dosadašnje maksimalne poreske stope zajedno sa lokalnim taksama varirale između 35% u V. Britaniji (40% u SAD - predlog, 42% u Holandiji, 45% u Francuskoj, 54% u Kanadi, 58% u Japanu) i 66% u Nemačkoj, privrednici širom sveta sada intenziviraju pritisak na svoje vlade da smanje poreze. I, doista, konzervativne vlade već prednjače u bici za „odumiranje" države, plivajući na talasima poreskih reformi, reprivatizacije i deregulacije.

Američki korak u poreskoj reformi ubrzao je rad na promenama poreskih sistema u Nemačkoj i Japanu iz bojazni od odliva kapitala u SAD i slabljenja konkurentnog položaja na svetskim tržištima Američka reforma već deluje kao zarazan primer za promenu filozofije poreza, pošto se teži pojednostavljenju poreskih olakšica i pooštravanju sankcija za utajivače poreza. Ipak, u središtu fiskalnih reformi leži empirijska verifikacija teorije oporezivanja ekonomske ponude: podsticati dinamičku aktivnost privrednih subjekata manjim poreskim obavezama.[537]

U Nemačkoj osećaju se pritisci na vladu da ubrza drugu rundu smanjenja poreza planiranu za 1.1.1988. god. (pošto je prva runda sprovedena 1.1.1986. god.). Čak se i ekonomski instituti u svojim izveštajima o stanju svetske i Z. Nemačke privrede zalažu za prevremenu realizaciju druge runde sniženja poreza - do sredine 1988. god. sa retroaktivnim dejstvom od 1.1.1987. god. Instituti s pravom kritikuju shvatanja po kojima bi smanjivanje poreskih tereta predstavljalo krunu konsolidacije budžeta, a ne instrument podsticanja privrednog rasta koji bi inicirao proces konsolidacije. Pribojavajući se činjenice da se ušteđena sredstva upotrebe za povećanje izdataka koji manje deluju na rast, zagovornici prevremene realizacije druge poreske runde smatraju da finansiranje reforme oporezivanja ne bi bilo problematično ukoliko bi se ukinule raznorazne subvencije u obliku poreskih olakšica ili direktne finansijske pomoći. Povećanje posrednih poreza uporedo sa smanjenjem neposrednih poreza smatra se besmislenim potezom iz prostog razloga što bi se podsticaji rastu, koji se daju na jednoj strani oduzimali na drugoj strani. Iz tog razloga bolje je prihvatiti soluciju privremenog povećanja budžetskog deficita za vreme sprovođenja poreske reforme, koja traži urgentna rešenja, pošto je ceo poreski sistem Nemačke (sa preko 50 oblika poreza) nepravedan i destimulativan.

U Nemačkoj, od vremena Brandta pa sve do Kohla, javni rashodi (federalne države, lä, komuna i socijalnog osiguranja) su progresirali u društvenom proizvodu od 39% na 50%, a za njima i fiskalni prihodi. Stoltenberg je, stoga, lansirao tezu: „fiskalni i socijalni tereti ostaju suviše visoki". Naš cilj je da reduciramo učešće države i poreza u PNB[538] - društveni bruto proizvod. I, saglasno liberalističkoj filozofiji, period 1985-87. god. bio je okarakterisan kao period u kome je reduciranje federalnog duga i deficita državnog budžeta bio „prioritet prioriteta". Međutim, u međuvremenu narasli su doprinosi za socijalno osiguranje (na 17,7% bruto nadnica zaposlenih), za osiguranje bolesnika (na 12,2%), za osiguranje penzionera (na

[537]J. A. Pechman (Ed.), Comparative Tax Systems, Europe, Canada and Japan, Arlington, Virginia, 1987.
[538]T. Gandilot, Geurre mondiale conter I'impoôt, Science et vie économique, februar 1987.

18,7%), i za osiguranje nezaposlenih 4,3%,[539] iako je učešće fiskalnih prihoda u društvenom proizvodu ostalo stabilno. Usled toga, prišlo se fiskalnoj reformi „1986–88“ sa poreskim ekvivalentom od 40 mlrd. DEM u korist poreskih obveznika čiji „gubitak“ treba da se finansira povećanjem indirektnih poreza i kresanjem subvencija iz budžeta. Etapna poreska reforma januar 1986. god. i januar 1988. god.) teži da ublaži progresiju poreza na dohodak ili da vrati regularnost progresiji novom tarifom „linearne progresije“, koja „šeta“ od 22-56%, u zavisnosti od toga da li se radi o godišnjem dohotku od 18.000 DEM ili 130.000 DEM. Konačno, poreskom reformom se teži da se povećaju abatmani kako bi se maksimalna poreska stopa od 56% svela na 49% i da se reducira stopa poreza na neraspoređeni profit preduzeća sa 56% na 45% kako bi se podstakle produktivne investicije i očuvala stabilnost nemačke privrede.[540]

U poreskim raspravama u Nemačkoj, socijaldemokrati bi hteli da smanje poreske terete kategorijama sa manjim i srednjim prihodima, i da kategorije sa višim i visokim prihodima, kao i dobit akcionarskih društava, sa određenim rokom, opterete dopunskim dažbinama, all da u celini ne smanje poresku stopu. Uz to, oni se zalažu za ukidanje povoljnijih poreskih tretmana finansijskih ulaganja i nepokretnosti u odnosu na ulaganja u proizvodnju, za podsticanje manjih i srednjih preduzeća uvođenjem investicionih rezervi koje bi se formirale poreskim odlaganjem i za angažovanje potrošnih poreza za ekološku obnovu.

Međutim, pravo „remek-delo“ sadašnje javne vlasti u Z. Nemačkoj jeste najavljeni veliki poreski paket 1990-te godine u kome Štoltenberg smanjuje poresko breme za oko 40 mlrd. DEM u korist poreskih platiša. Pored toga, poreski paket nudi „podizanje“ granice neoporezivog dela prihoda kod neudatih i neoženjenih lica na 9.343 marke godišnje. Za oženjene i udate sa dvoje dece povećavaju se i poreske olakšice za decu tako da se neoporezovana svota penje na 23.599 maraka godišnje. Time bi radni čovek sa bruto godišnjim prihodom od 43.000 DEM platio samo 4.150 DEM poreza u 1990. god. (umesto 5.204 DEM u 1985. god.). To znači da se smanjuje poreska stopa na niže prihode sa 22% na 18%, i poreska stopa na bogate i vrhunske prihode sa 56% na 53, ali uz uvođenje dodatnog oporezivanja prihoda iz noćnog rada, rada nedeljom i praznikom, i delimičnog oporezivanja kamata, štednih uloga[541] i ishrane u „društvenim“ restoranima i kantinama. U krajnjoj instanci, ušteđenim novcem sa sprovođenjem poreske reforme moglo bi da se finansira otvaranje 420 hiljada novih radnih mesta, što je svojevrsna ekonomska argumentacija u korist poreskog paketa.

Japan se nalazi u završnoj fazi sprovođenja poreske reforme, koja je stupila na snagu početkom nove fiskalne godine (1.4.1987.god.) na načelima jednakosti,

---

[539]Sve ove stope, paritetno, plaćaju zaposleni i poslodavci.

[540]M. King i D. Fulletron (Ed.), The Taxation of Income from Capital: A. Comparative Study of the UK, US, Sweden and Germany, The University of Chicago Press, Chicago, 1984.

[541]Uvođenje novog poreza na prihod od kamata i drugog dohotka od uloženog kapitala u formi tzv. izvornog poreza ima za cilj da se namaknu sredstva koja država gubi smanjujući dosadašnja obavezna izdvajanja iz prihoda građana i privrede za fiskalnu blagajnu. „Izvorni porez“ pogodiće oročene štedne uloge u zavisnosti od ukupnih ličnih primanja poreskih obveznika, zatim dobitke na osnovu ulaganja u hartije od vrednosti i životna osiguranja i ostale prihode od uloženog kapitala.

pravičnosti, jedinstvenosti i vitalnosti. Osnovni cilj reforme jeste ublažavanje veoma oštre progresije poreza na dohodak i visokog poreskog opterećenja kompanija. Za sada, u Japanu je progresija kod poreza na dohodak znatno oštrija nego u većini industrijski razvijenih zemalja iako su razlike u dohocima pre oporezivanja znatno manje. Inače, u Japanu egzistira 15 poreskih stopa, koje se kreću od 10,5% do 70%. Vlada sada želi da najvišu stopu poreza svede na 50% uz čitav niz novih poreskih olakšica. Vlada teži i smanjenju stope poreza na profit kompanija, koje sada plaćaju ovaj porez po stopi i do 58% (iako nemaju iste olakšice za amortizaciju i kompenzaciju gubitaka i rizika kao kompanije u drugim zemljama OECD). Pored toga, vlada smatra da će poreska reforma biti neutralna što se tiče budžetskih prihoda (mada su sumnje očigledne iz razloga što se javni dug popeo na nivo od 140 bil. jena, kao posledica dugogodišnjih budžetskih deficita). Eventualni gubitak u budžetskim prihodima nadoknadio bi se povećanjem posrednih poreza, koji su na relativno niskom nivou (jer 57% budžetskih prihoda države i lokalnih vlasti čine neposredni porezi).

U Japanu je Predsednik vlade zadužio Komisiju za porez sa zadatkom proučavanja japanskog poreskog sistema i podnošenja predloga za poresku reformu.[542] Aprila 1986. god. komisija je objavila privremeni izveštaj, a oktobra 1986. god. definitivni izveštaj o menjanju poreskog sistema. Finalni izveštaj sadrži najveće izmene japanskog poreskog sistema za poslednjih 37 godina Oktobarski izveštaj razmatran je u vladi i van vlade. Decembra meseca 1986. god. izrađeni su konkretni predlozi zakona koji su dostavljeni paralamentu februara 1987. g. Reforma je naišla na jaku opoziciju, tako da je konačni ishod još neizvestan, iako je priznato da sadašnji poreski sistem, koji je stupio na snagu posle II svetskog rata, više ne odgovara sadašnjoj japanskoj privredi. Vlada se ipak nada da će revidirani sistem biti usklađen sa očekivanim ekonomskim promenama 21. veka. Opšte smernice reforme su:[543] (a) neutralisanje ekstremnog rasta prihoda, (b) veće oslanjanje na potrošnju i imovinu prilikom utvrđivanja poreske osnovice, (c) ravnomernije poresko opterećenje ekonomskih aktivnosti, (d) uzimanje u obzir međunarodnih implikacija oporezivanja, i (e) maksimalno respektovanije principa „pravičnosti, pravednosti, jednostavnosti, izbora i ekonomske vitalnosti. Glavne izmene u poreskom sistemu su: (1) znatno smanjenje pojedinačnih poreza, (2) znatno smanjenje poreza preduzeća, (3) uvođenje poreza na višak zarada i (4) opsežna reforma sadašnjeg sistema podsticanja štednje.

Što se tiče poreza na lične prihode (dohotke) reformom bi se prihod od ličnih poreza smanjio za oko 0,8% ukupnog nacionalnog dohotka, što bi se postiglo drastičnim smanjenjem progresivne stope poreza.[544] Broj kategorija bi se smanjio sa 15 na 6 u toku dve godine. Stopa poreza smanjuje se sa 10,5-70% na stopu od 10% do 50%. Lokalni porez od 14 kategorija smanjio bi se na 4 kategorije i iznosio bi 5 do 15%. Visoke poreske stope smanjile bi se od sadašnje stope koja iznosi 88% na 65%

[542]V. Tanzi, Tax Reform in Industrial Countries and the Impact of the U.S. Tax Reform Act of 1986., Internatinal Monetary Fund, Fiscal Affaires Department, Washington, septembar 1987. st. 21-23.
[543]Ibidem, str. 21-23.
[544]Ibidem, str. 21-23.

mada je i to još uvek visoko. Glavni cilj reforme pojedinačnog poreza je smanjenje opterećenja radnika prosečnih prihoda (primanja).[545]

Što se pak tiče poreza na preduzeća reforma predviđa smanjenje prihoda od poreza za preduzeća za 0,5% od bruto nacionalnog proizvoda, pošto su u 1985. god. prihodi od poreza preduzeća iznosili 6% društvenog proizvoda. Osnovica stope poreza na dobit preduzeća smanjila bi se na 37,5% od sadašnje stope koja iznosi 43,3%. Ove izmene treba da se ostvare u toku naredne tri godine. Lokalni porezi na preduzeća trebalo bi da se smanje od 53% na 50%. Tekuća stopa od 33,3% na akcije trebalo bi da nestane tokom naredne godine. Kompenzacija smanjenog poreza na preduzeća treba da se ostvari sistemom rezervi oslobođenih poreza koje su namenjene kao isplate „nagrada“.[546]

Reforma sistema o izuzeću plaćanja poreza insistira na tome da je sistem uveden u cilju stimulisanja štednje. No, pošto je zemlja postala bogata, ovaj sistem je izgubio na značaju. Pored toga, došlo je do zloupotrebe sistema i stvorene su nejednakosti pojedinih izvora prihoda. Danas je oko 70% ukupne lične štednje oslobođeno od poreza. Lični porez uglavnom se prikuplja od zarada radnika. Stoga se reformom predlaže:[547] (a) ukidanje izuzeća ličnih ušteda (sem ušteda pojedinaca iznad 65 godina starosti, porodica bez oca, invalida sl.), (b) naplaćivanje poreza po stopi od 20% prilikom isplate prihoda (15% nacionalnog poreza i 5% lokalnog poreza). Uz to, Komisija je predložila i oporezivanje prihoda od kapitala.Međutim, predlog zakona koji je podnet parlamentu januara 1987. god. nije sadržao ovu preporuku.

Porez na promet, kao posredni fiskalitet, sve više gubi svoj značaj, pošto se udeo indirektnog oporezivanja smanjio sa 45% u 1950. god. na 26% u 1986. god. Opšti sistem poreza na promet ne postoji već se porez naplaćuje prema pojedinim proizvodima, što ga čini krajnje diskriminatorskim.[548] Vlada zato predlaže opštu šemu poreza na dopunske prihode po stopi od 5%. U osnovicu ne bi ulazio porez na prodaju prehrambenih proizvoda, usluga u školstvu, lekarske i medicinske usluge i neke druge usluge. Mala preduzeća bila bi oslobođena obaveza. Porez na dopunske prihode zamenio bi postojeći sistem trošarina (excises). Ovaj predlog, međutim, naišao je najaču političku opoziciju.

U epicentru francuske ekonomske politike stoji, takođe, poreska reforma koju karakteriše poreska redukcija: (a) smanjenje stope poreza na profit od 50% na 40%, (b) smanjenje poreza iz dohotka ostalim poreskim obveznicima za 3% i (c) ukidanje poreza na velike imetke, uključujući i smanjenje subvencija i rasprodaje nacionalne imovine.

Liberalni program poreske reforme u Francuskoj u funkciji je davanja zamaha privatnoj inicijativi, kao osnovnoj terapiji u lečenju privrede od epidemije krize, inflacije i nezaposlenosti. U novom konceptu ekonomske politike poreskoj reformi pripada centralno mesto, pošto ima za cilj da kombinovanim smanjenjem poreza javnih izdataka i budžetskog deficita prevaziđe krizu javnih finansija i konsoliduje

[545]Ibidem, str. 21-23.
[546]V. Tanzi, op. cit., str. 21-33.
[547]Ibidem, str. 21-23.
[548]Ibidem, str. 21-23.

fiskalni sektor. Već od 1977. god. pristupilo se redukciji stope poreza na profit od 50% na 40%, smanjenju poreza na dohodak ostalim poreskim obveznicima za 3%, ukidanju poreza na velike imetke. Lavovske koristi od poreske reforme izvućiće krupni kapital, a i sektor stanovništva, budući da se gornja poreska stopa opterećenja dohotka smanjuje sa 65% na 58% sa ciljem da se atraktiviziraju investiciona ulaganja. Gubitak fiskalnih prihoda u javnoj kasi nadoknadio bi se prihodima od rasprodaje nacionalne imovine i reprivatizacijom pojedinih delova javnog sektora. Novim poreskim olakšicama i oslobođenjima smanjivanjem socijalnih doprinosa trebalo bi da se preduzeća podstaknu na investiranje nakon konsolidacije finansijske strukture preduzeća, koja treba da se obavi putem osnivanja posebnog fonda za amortizaciju javnih dugova i posebne amortizacione kase za rasterećenje privrede velikih izdataka za službu dugoročnih dugova.

Nakon povećanja marginalne stope oporezivanja dohotka u toku 1981-82. god. u Francuskoj je otvoren proces permanentne redukcije od marginalne najviše stope: na 65% u 1985. godini, na 58% u 1986. godini, na 56,8% u 1987. godini. (od 5% kao najniže stope). No, i ove stope su još uvek na višem nivou u odnosu na SAD (od 28 do 33%) i u Nemačkoj (od 19 do 53%).[549] Stoga se insistira da se najviša poreska stopa smanji na 50% u 1988. god., pošto se i stopa poreza na dobit preduzeća smanjila od 45% u 1987. god. na 42% u 1988. god. To se opravdava činjenicom da je normalna stopa TVA povećana od 17,6% na 18,6%, a i investiciona pomoć novim preduzećima je povećana preko „poreskog kredita“ po stopi od 25%. Konačno, poreska redukcija je imperativna iz razloga što su lokalni porezi progresirali u periodu 1977-87. god. od 4,3% na 5,9% društvenog proizvoda (a nema izgleda na uspeh započeta reforma lokalnih fiskalnih sistema: Ballayer-ova komisija za reformu poreza preduzeća, Laure-ov asolucija „pour sortir de l’impasse“, Aicardijeva komisija za reformu poreza na imovinu i Feuilloley-Reynaud-ov izveštaj o modernizaciji lokalnih finansija.[550]

Iako je F. Mitterand već sada davne 1983. god. izjavio: „Trop d’impôts, pas dimpôt, Francuska je relativno docnije pristupila poreskoj reformi.[551] Otrežnjenje je nastupilo tek onda kada su obligatni poreski prelevmani dostigli nivo od 42,5% društvenog proizvoda i kada je Valéry Giscard d’Estaing uzviknu: „Au-delá de 405 C’EST LE SOCIAUSME! Rastući budžetski deficit (na 2,6% društvenog proizvoda) i eskalacija doprinosa za socijalno osiguranje (od 14% na 21% društvenog proizvoda u periodu 1973–86. god.) podigli su nivo fiskalnog opterećenja čak na 45,5% ali su iznudili smanjenje direktnih poreza. U prvom redu, reducirana je maksimalna stopa kod poreza iz dohotka sa 65% na 58%, smanjena je stopa doprinosa za socijalno osi-

[549]P. de Fréminet, France: La politique fiscale (1986–1988): tournant on continuité, Conjoncture, februar 1988. god.

[550]J. – M. Uhaldeborde, De l’ explosion des impôts locaux â l’ impolosion du système local, Correspondance municipal, januar 1988, Y. Freville, Les finances locales fransaises, Metropolis, januar-mart 1986, E. Giuilly Possibilités et limites de l`évolution de la fiscalité locale, Revue fransaise de frances publiques, N0 = 13, 1986., V. Hoffman-Martinot Frances et pouvois local, P.U.F., Paris, 1987. i J. Bouvier, Le systeme fiscal fransais au XIX ciécle, u Bouvier i J. Wolff (Ed.), Deux ciécles de fiscalité fransaise: XIXe XXe ciécles, Mouton, Paris, 1973.

[551]Ph. Bauchard, La guerre des deux roses, Grasset. Paris, 1986.

guranje za 1%, ukinuta je „surtaxe-a“ od 8% na veliko bogatstvo, smanjene su profiskalne takse i smanjena je stopa oporezivanja dobiti preduzeća /za 5 poena).[552] Međutim, neuspeh na planu drastičnog kresanja javnih rashoda produbio je budžetski deficit. To je, pak, uslovilo porast prihoda od raznoraznih taksa (a ne poreza) tako da je iznova lansirana nova krilatica: „Moind d'impôts, plus de taxes“. Ali, i to nije bilo dovoljno da se pokrije rastući deficit fondova socijalnog osiguranja, pa je zato lansirana nova krilatica: „Moind d'impôts, plus de cotisations sociales“. koja je karakterisala državni budžet za 1987. god. „Poreska šansa“ je ostala za 1988. god.[553]

Po ugledu na SAD, i Kanada je krenula ka tzv. poreskoj evoluciji u smislu da od 1.1. 1988. god. federalni porez korporacija smanji sa 36% na 28%. Zajedno sa prosečnim porezom u provincijama, koji se kreće od 3,2% do 16%, ukupna poreska stopa bi iznosila 42%. Kanadsko „poresko prilagođavanje“ imalo je za cilj, pored iznetog, da pojednostavi poreski zakon razvrstavanjem svih obveznika poreza na dohodak u grupe (ranije deset) i da sve korporacije dovede pod isti poreski tretman.[554] S druge strane, Kanada se opredelila za oslobođenje od poreza prihoda od prioritetnih deonica sa obrazloženjem da su korporacije na te iste prihode već platile porez. Uz to, svedeno je tzv. doživotno oslobođenje poreza na niži nivo, a malom biznisu poreska stopa je svedena na 12%.

FISKALNE REFORME: MEĐUNARODNE KOMPARACIJE

Zemlje	Fiskaliteti centralne administracije				
	Porez na dohodak domaćinstva		Godina	Porez na dobit preduzeća	
	Pre poreske reforme	Posle poreske reforme		Pre poreske reforme	Posle poreske reforme
Nemačka	25-56%	19-53%	1990.	56%	50%
Austrija	21-62%	10-50%	1989.	30-55%	30%
SAD	11-50%	15 i 28%	1986.	46%	34%
Japan	10,5-60%	10-50%	1990.	42%	37,5%
V. Britanija	20-60%	25 i 40%	1988.	35%	35%
Kanada	6-34%	17,26 i 29%	1988.	36%	28%
Holandija	16-72%	35,52 i 60%	1989.	42%	35%

Porast abatmana za niske dohotke
„Poreski kredit“ koji zamenjuje abatmane
Uračunate kotizacije za socijalno osigurarnje
Izvor: Allemagne, Etudes économiques de l`OECD 1988/1989, Pariz, 1989. st. 978.

[552]T. Gandillot, op. cit., str. 21.
[553]P. Solal, France: The Necessary Reform, Tax Planning International Review, juli 1987. stP. 6.
[554]Department of Finance, Tax Reform, Toronto, 1987.

Kada je M. Tačer došla na položaj predsednika britanske vlade zatekla je poreski sistem u kome je marginalna stopa na onaj poslednji najviši deo prihoda građana od uloženog kapitala iznosila čak 98%, a na poslednji najviši deo prihoda od zaposlenja oko 83%. Obe stope M. Tačer je oborila na 60%, tj. na onaj nivo koji odgovara stopama u Francuskoj, Z. Nemačkoj i Italiji. No, i to nije bilo dovoljno, pa je već u martu 1988. god. istu stopu poreza snizila na 40%.[555] Darežljivost prema bogatima pratila je politika spuštanja poreskih stopa sa 27% na 25% i za one građane koji su sa prihodima ispod 19.300 funti godišnje. No, sa uključivanjem lokalnih poreza na prihod i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje marginalna stopa za niske godišnje prihode od 5.000 funti iznosi 32%, što je znatno više nego u SAD (7%), Japanu (115), Francuskoj (14%) i Italiji (28%), izuzev Nemačke (36%). A to je dokaz da u V. Britaniji oni na vrhu piramide prihoda plaćaju najniže stope, a oni na dnu skoro najviše poreze. Otuda su se pojavile kritike politike „poreskih oproštaja bogatima“ od kojih se traži „časna reč“, od povlašćenih slojeva da povećaju trošenje u dobrotvorne svrhe, da investiraju u malu privredu, a i zapošljavaju mlade stručnjake. Kritičke opservacije britanske poreske reforme već ističu da na dugu stazu nema dokaza o međusobnim vezama između poreskih stopa i privrednog rasta, i navodi da su Japan, Nemačka i Italija sa vrlo oštrim progresivnim poreskim stopama postigle mnogo veća privredna dostignuća (čak i od SAD sa blagim oporezivanjem).[556] Time se u osnovi dokazuje da niske vrhunske poreske stope „nisu nužni uslov za bujni privredni rast“. Stoga su i ekonomski efekti poreske reforme potpuno neizvesni.

Ostale su ipak dve teške „poreske“ stvari, koje treba da prođu dugu fiskalnu proceduru do 1990. god., sve dok se kroz neku vrstu poreza na dodatnu vrednost ne dođe do jedinstvenog poreza na promet i dok se ne unificiraju stope regionalnog poreza na profit korporacija.[557]

Za dinamiziranje privrede vlada M. Thatcher opredelila se za sprovođenje striktne politike redukcije budžetskog deficita, reprivatizaciju javnog sektora, smanjenje direktnih poreza i povećanje indirektnih poreza.[558] U funkciji podsticanja privatne inicijative, štednje i rada, marginalne poreske stope kod poreza od rada reducirane su sa 83% na 60%, a kod poreza od kapitala sa 98% na 75%. Istovremeno, stopa poreza iz dohotka ostalih poreskih obveznika smanjena je sa 33% na 30%. Usled toga, ućešće poreza na dohodak u ukupnim prihodima države svedeno je od 34,5% na 27,7% u periodu 1978-84. god. Redukciju direktnih poreza rekompenzirala je „progresija“ indirektnih poreza, koji su se povećali za 1/3 od poreza domaćinstva. Time je modifikovana poreska struktura, koja penalizuje potrošnju i rashode, i favori-

[555]Ove najviše stope poreza iznose: u SAD 40%, u Z. Nemačkoj 56%, u Francuskoj 61%, u Italiji, 2% i Japanu 65%.

[556]Uporedi: I. Nakatani, The Lure od Low US Taxes, Economic Eye, mart 1987.

[557]Sadašnje stope poreza na prihod korporacije se izuzetno razlikuju po rejonima: 3,2–13,9% Kvebeku, 10–15,5% u Ontariju, 5–15% u Njubrunsviku, 10–17% u Manitobi, 10–16% u Njufaunlendu, 0–15% u Prins Edvardu, 10–15% u Novoj Škotskoj, 0–17% u Saskačevanu, 0–15% u Alberti i 0–15% u Britanskoj Kolumbiji. I kod poreza na promet su stope različite i kreću se od 5% u Saskačevanu do 125 u Njufaunlendu.

[558]T. Gandillot, Comment réduire l’ impôt? Les réformes fiscales aux Etats-Unis, Royaume-Uni, Finannce i RFA, Problè-mes èconomiques, № = 2026, maj 1987. god. st. 18–26.

zuje štednju i investicije. U sistemu oporezivanja korporacija poreska stopa je smanjena sa 52% u 1982. god. na 35% u 1986. god. (a kod malih preduzeća sa 38% na 30%). Istovremeno, reducirane su kotizacije za socijalno osiguranje (doprinosi) bilo da ih plaćaju zaposleni bilo poslodavci.

U Belgiji je Kraljevska komisija za standardizaciju i pojednostavljenje poreskog sistema podnela razne predloge ministru finansija, koje je vlada trebala da razmotri tokom 1987. god., a Parlament da usvoji tokom 1988. god. Ukoliko se predlozi odobre isti bi stupili na snagu u 1990. god. Glavni elementi reforme su:[559] (a) smanjenje poreskih stopa (stope treba da iznose 30,40,50 i 60%), (b) redukcija prosečne poreske skale sa 66,7% na 50%, (c) veća lična izuzeća, (d) ukidanje naplate poreza bračnih drugova u cilju smanjenja opterećenja udatih žena, (e) zamena progresivne skale na prihode preduzeća, (f) uvođenje potpunog obračunskog sistema, (g) povećanje posrednih poreza (veći porez na alkohol, duvan i gorivo) i (h) izmena stopa poreza na dopunske prihode.

U Holandiji je Državni sekretar za finansije osnovao Komisiju za uprošćavanje poreza na nadnice i poreza na prihode: i prvi izveštaj je dostavljen ministru finansija maja 1986. godine.[560] Izveštaj sadrži uopštenu šemu reforme, dok je usklađivanje izveštaja sa zakonom stavljeno u zadatak vladi. Komisija je polazila od pretpostavke „fleksibilnosti poreza na prihod“. Komisija je, u svom radu, pošla od stanovišta da je visoka stopa poreza neminovna, s obzirom na potrebe države. Dakle, visoke stope su neminovne iako su moguća izvesna smanjenja. Predlozi komisije imaju za cilj neutralisanje negativnih uticaja poreza na prihode. Glavni predlozi reforme su:[561] (a) zamena postojeće skale poreza na lične prihode, koja se sastoji od devet kategorija, a predlažu se tri stope (40, 55, 65%) ili eventualno četiri (40, 55, 5 i 70%), (b) prva stopa od 40% odnosila bi se na prihode od 5 kategorija socijalnog osiguranja. Na osnovu ovog predloga pojedinci ne bi plaćali različite stope doprinosa za socijalno osiguranje. Prva stopa obuhvatila bi lični dohodak od 45.000 guldena.

Konačno, u Švedskoj pojedinac plaća savezni porez iz dohotka po stopi do 2% do 8% i lokalni porez iz dohotka po prosečnoj stopi od 29%, s tim što svi porezi skupa (uključujući i porez na bogatstvo i porez na imovinu) ne mogu da pređu 80-85% ukupnih prihoda. U paraleli, kompanije plaćaju porez po stopi od 58% i oko 1 /3 na iznos plata i nadnica zaposlenih za penzijsko i zdravstveno osiguranje. No, usled relativno visokog fiskalnog opterećenja u 1983. god. trebalo je da usledi fiskalna reforma radi sniženja poreskih stopa i zasnivanja poreza više na realnom nego na nominalnom dohotku.

„Krizni“ program Švedske[562] anglobirao je povećanje socijalnih transfera, povećanje poreza na promet (za 1,3%), uvođenje novih poreskih obaveza poslodavaca i poreza na bogatstvo, povećanje subvencija industriji, povećanje fiskalnih dedukcija (od 2,3%-9,9% u 1979. god. na raspon od 11,7%-32,2% od bruto dohotka u 1984.

[559]V. Tanzi, Tax Reform in Industrial Countries and the Impact of the U.S. Tax Reform Act of 1986, MMF, Fiscal Affaires Department, Washington, septembar 1987. st. 17–18.
[560]Ibidem, str. 23.
[561]Ibidem, str. 23.
[562]OECD, Suéde, études économiques 1981–1982., Paris, juli 1982. g. srt. 16–21. I 39–44. i OECD, Sweden Economic Surveys 1984/1985, Paris, maj 1985. str. 21-36.

god.) i smanjenje marginalne stope oporezivanja ličnih dohodaka (sa raspona od 30-85% u 1979. god. na raspon 20-70% u 1983. god.), što je dovelo do povećanja budžetskog deficita na nivo od 11,6% društvenog proizvoda i pored najvećeg učešća (na svetu) javnih prihoda u društvenom proizvodu (63,4% u 1983. god.).[563]

Početkom 80-ih godina u Švedskoj je ministar finansija objavio niz predloga za uvođenje opsežnije poreske reforme, kojim bi se izmenile postojeće 4 stope poreza na lične dohotke: sadašnje stope su 35,50,64 i 75% a nove stope iznosile bi 9, 33, 45 i 60%. Izgubljeni prihodi bili bi nadoknađeni iz veće osnovice za lične zarade i zarade preduzeća, kao i većim indirektnim porezom. Poreska pravila treba da budu jednostavnija i manje komplikovana. A uvodi se i jedinstven pristup prihodu od kapitala. Pri tome, valja spomenuti da je već 1983-85. god. izvršena poreska reforma, tj. smanjena je visoka poreska skala iz 1960. god. kada je polovina stanovništva plaćala porez na prihod koji je iznosio preko 50%. Istovremeno, švedska federacija industrije podnela je zahtev za izmenu poreza na preduzeća. Ovim predlozima predviđa se drastično smanjenje poreza sa 52 na 25% sa širom poreskom osnovom.[564]

U aktuelnom trenutku, desničare i levičare možemo prepoznati po stavu prema porezima: prvi se zalažu za niže poreze, a drugi za veće poreze. Neoliberalisti, neokonzervativci i neoklasici uporno zahtevaju sniženje poreza (jedino se socijalisti, socijaldemokrati i neokeynesijanci tome protive). Još je davno Coolidge govorio u Kongresu ovako: ako vam država u ponedeljak uzme 5% od onoga što ste zaradili, u utorak 10%, sredu 20%, četvrtak 30%, petak 50%, u subotu 60% - koliko bi od vas otišlo na posao u prva dva dana radne nedelje. Taj adut se danas stavlja u igru između tzv. levih i desnih poreza, odnosno između pristalica nižih i viših poreza. Iznenađujući odgovor stigao je iz Svetske banke na osnovu izračunavanja podataka za deset parova zemalja po sličnosti u nivoima per capita dohotka, po različitosti u oštrini oporezivanja i po ostvarenim ekonomskim i socijalnim rezultatima u privredi i društvu (Brazil, Kamerun, Čile, Jamajka, Japan, J. Koreja, Liberija, Malavi, Mauricijus, N. Zeland, Paragvaj, Peru, Singapur, Španija, Švedska, Tajland, V. Britanija, Urugvaj, Zair i Zambija). Unutar deset parova zemalja sličnog dohotka i različitog oporezivanja, bolje ekonomske i socijalne performanse postizale su zemlje sa nižim porezima. Njihov brži privredni rast, podstaknut nižim oporezivanjem, omogućio je čak i brži razvoj društvenog blagostanja i javnih službi.

Svaka poreska reforma ima unapred postavljena dva osnovna cilja: podsticanje stvaranja bogatstva i njegova pravedna raspodela. A to sa svoje strane treba da doprinese sniženju ukupnog poreskog opterećenja, smanjenju udela države u privrednim aktivnostima, podsticanju rasta akumulacije i kapitala i stimuliranju inovacija. Teorijski posmatrano oporezivanje po definiciji koči rast na tri načina:[565] prvo, preterano oporezivanje može iskriviti izbor između rada i dokolice i između oporezivih i neoporezivih delatnosti; drugo, previsoko oporezivanje dohotka isključuje izbor između sadašnje i buduće potrošnje, favorizujući sadašnju potrošnju i smanjujući štednju (a

[563]V. Tanzi, op. cit., str. 25.
[564]Ibidem, str. 26.
[565]M. Neumann, Changes in Reenue Structures from the Point of View of Political Economy, International Institute of Public France, 42nd Congress, Athens, 25–29 avgust 1986. st. 5–7.

preko povećanja kamatne stope i investicije i tehnološki napredak), i, treće, preoštro oporezivanje dohotka obuzdava sklonost ka preuzimanju rizika i slabi međunarodnu konkurenciju. Tako nastupa kumulativni proces, koji implicira povećanje subvencija (kao zaštitni instrument), koje se moraju finansirati ili direktnim povećanjem poreza ili stvaranjem sve većeg budžetskog deficita, koji dovodi do anticipiranja viših poreza u budućnosti.

Da bi se oslobodila inicijativa za podsticanje radnih napora i štednje valja pribeći reformisanju oporezivanja dohotka: niže najgornje stope i manje strma progresivna lestvica. Time novac treba da ostane na raspolaganju pojedincima umesto da se prebacuje državi, jer je pojedinac sposoban da najefikasnije upotrebi svoj dohodak (dok je država nesposobna da prihode od poreza upotrebi produktivno).[566] S tim u vezi, prof. Neumann iznosi predlog usmeravanja poreskih sistema u korist oporezivanja potrošnje da bi se od ukupnog umanjenja tereta oporezivanja dohotka očekivalo povoljnije delovanje na akumulaciju kapitala, na razvoj inovacijskih delatnosti. To za sada omogućava porez na dodatnu vrednost, kojim se opterećuje dodatna vrednost umanjena za investicije i izvoz. „Supstituciju“ poreza iz dohotka porezom na potrošnju prof. Neumann argumentuje činjenicom da porez na potrošnju ne mora da deluje regresivno niti da generira inflaciju. Naime, tokom čitavog životnog ciklus anominalno opterećenje poreza na potrošnju je jednako za sve pojedince bez obzira na nivo dohotka i potražnje. Stoga, ovaj porez dugoročno nije regresivan. Konačno, u slučaju kada je porast stopa poreza na dodatnu vrednost praćen sniženjem stopa poreza na dohodak, inflatorne učinke ne proizvodi porez na potrošnju. Zato, smatra prof. Neumann, treba ići u poresku reformu koja podstiče rast i zaposlenost.

15.1. Poreski sistemi zemalja u razvoju

Brojne karakteristike zemalja u razvoju (veličina teritorije, broj stanovnika, društveni proizvod po stanovniku, učešće poljoprivrede u ukupnoj privredi, odnos uvoza i društvenog proizvoda, stepen industrijalizacije) uplivišu na nivo i strukturu oporezivanja preko njihovog uticaja na tražnju za javnim dobrima i javnim uslugama i preko njihovog dejstva na poresku osnovu (tj. „poreska ručica“). Otuda i potiču brojne razlike u pogledu odnosa poreskih prihoda i društvenog proizvoda (tj. prosečnih poreskih stopa).

Poreska učešća, prema informacijama MMF,[567] variraju od ispod 10% (Čad, Gana, Uganda) do iznad 20% (Kongo, Gabon, Nigerija, Somalija, Zambija), odnosno 25% (Boovana, Gambija, Togo, Svazilend, Liberija). Međutim, mehanički odnos između poreskih prihoda i društvenog proizvoda nije zadovoljavajući indikator bilo sa stanovišta nivoa oporezivanja i njegove strukture bilo sa stanovišta javnih potreba,

[566]H. Brems, Rscal Theory, Lexington Books, Lexington, 1983. i A. Peacock i F. Forte (Ed.), he Political Economy of Taxation, St. Martins Press., N. York, 1981.

[567]A.A. Tait, W. L M. Gratz i B. J. Eichengreen, International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries, Staff Papers, Mart 1979. str. 123-156. I S. Teaded, B. Nowzad i R. C. Williams, External Indebtedness of Developing Countries, MMF, Washington, 1981. god., str. 16-51. I MMF, Taxation in Sub-Saharan Africa, Washington, oktobar 1981, str. 1-70.

odnosno rashoda. Jer, prosečna poreska stopa sama po sebi i za sebe ništa ne govori o tome da li je nivo oporezivanja visok ili nizak, odnosno da li prikupljeni prihodi osiguravaju zadovoljavanje javnih potreba i koliko je fiskalni potencijal zemlje iskorišćen. U vezi sa prvim problemom poresko odeljenje MMF je razvilo svoju metodologiju, koja omogućava poređenje poreskog opterećenja preko indeksa za međunarodna poređenja poreza, kojim se meri obim do kojeg zemlje koriste mogućnosti koje im pružaju različite poreske osnove. Ovaj pristup sastoji se u koreliranju datih poreskih prihoda u društvenom proizvodu (T/Y) prema neeksportnom dohotku (Yp–Xp), učešća rudarstva u društvenom proizvodu (Ny) i izvozne stope bez izvoza rudarstva (Xy), budući da izabrane varijabile reprezentuju relevantne karakteristike privreda zemalja u razvoju.

U formiranoj jednačini:

$$T/Y = 11{,}1904 - 0{,}0024\,(Yp - Xp) + 0{,}2533\,Ny + 0{,}4849\,Xy$$

$$(8{,}2011)\quad(1{,}551)\qquad\qquad(4{,}2229)\quad(5{,}8184)$$

(sa $R^2 = 0{,}536$), per capita društveni proizvod ne igra značajnu ulogu u determinisanju poreske stope. Podaci (odnos stvarnih poreskih prihoda prema društvenom proizvodu, stopa predviđena na osnovu jednačine, ITC-indeks za međunarodno poređenje poreza, dobijen deljenjem stvarne poreske stope predviđenom stopom i rangiranje), pokazuje da zemlja stvarnom poreskom stopom, koja je jednaka stopi predviđenoj po osnovu jednačine, ima ITC-indeks ravan 1, dok zemlja sa stvarnom stopom, koja premašuje predviđenu stopu, ima ITC-indeks veći od 1.

Zemlje u razvoju, kao što su Togo, Somalija, Zambija, Benin i Sejšeli jesu zemlje koje su u većem obimu koristile svoj poreski potencijal, budući da je njihov ITC-indeks iznad 1,24. Privredni potencijai ovih zemalja je, prema tome, jako oporezovan. Zemlje sa ITC-indeksom od 0,80 (Uganda, Malavi, Čad i Gana) imaju pak „malo“ poresko opterećenje.

U odgovoru na drugo postavijeno pitanje valjalo je uporediti poreske prihode sa vladinim izdacima za javne potrebe. I, prema podacima MMF, poreski prihodi su istoga reda veličine sa javnim rashodima (Kamerun, G.Volta i Senegal). U Beninu, Bocvani, Čadu, Kongu, Gabonu, Zambiji, Gani, Malaviju, Mauritaniji, Sudanu, Tanzaniji i Zairu javni rashodi su praktično jednaki dvostrukim prihodima od poreza, što ima ozbiljne implikacije po bilans plaćanja i kretanje cena. Divergirajući odnos između javnih rashoda i poreskih prihoda progresivno se pogoršao u periodu 1973–80. god. od 122 na 233 u Zambiji, od 157 da 253 u Gani i od 149 na 324 u Mauritaniji. Pogoršana fiskalna situacija nije posledica neelastičnih struktura poreza već preambicioznih programa rashoda i fiskalnih deficita.

Zemlje u razvoju se, u pravilu, oslanjaju na poreze na razmenu sa inostranstvom, jer privredna struktura sprečava primenu direktnih poreza i razvijenog sistema poreza na promet u strukturi indirektnog oporezivanja. Podaci MMF, reflektuju učešće poreskih prihoda u posebnog značaja, pošto su u društvenom proizvodu varirale između 3,03% u Svazilendu i 7,0% u Ugandi u 1987. god. Prihodi od prometa roba i usluga variraju od 1% društvenog proizvoda u Bocvani, Gambiji, Nigeriji, Svazilendu pa do 6,0% od društvenog proizvoda u Zambiji, Somaliji, Tanzaniji, Kongu i

Keniji. Uvozne takse, u čijoj strukturi dominiraju trošarine u odnosu na porez na promet, su, prema tome, dominantne u poreskoj strukturi. Porezi iz dohotka i profita igraju skromnu ulogu, budući da variraju od ispod 2% društvenog proizvoda (Kamerun, Gambija, Lesoto, Mali i Ruanda) do iznad 7% društvenog proizvoda (Bocvana, Liberija, Nigerija, Sejšeli, Svazilend, Togo i Zambija). Ovi porezi su skromni, iako su standardne i specijalne stope relativno visoke i izuzetno različite po zemljama.

Prema podacima, MMF, koja reflektuje poresku strukturu, uvozne dažbine sa više do 50% poreskih prihoda učestvuju u Beninu, Bocvani, Čadu, Kamerunu, Gambiji, Somaliji i Svazilendu, dok izvozne dažbine sa više od 20% poreskih prihoda učestvuju u Burundiju, Etiopiji, Gani, Ruandi, Sao Tome i Prinsipe i Ugandi. Porez na promet je manje značajan u odnosu na poreze na razmenu s inostranstvom, ali je daleko značajniji od poreza iz dohotka i profita u poreskoj strukturi, pošto varira između 10% i 30%. Isto tako, podaci MMF pokazuju da su prosečne stvarne uvozne dažbine u odnosu na uvoz varirale od relativno niskih 6,21% (Zambija) do relativno visokih 35,92% u Centralnoafričkoj Republici. U Keniji, Malaviju, Tanzaniji, Togou i Zambiji ovaj procenat je niži od 10%, a u Bocvani, Gani, Liberiji, Maliju, Mauritaniji, Mauricijusu, Nigeriji, Ruandi i Senegalu između 10% i 20%. U Beninu, Burundiju, Kamerunu, Čadu, Kongu, Zairu, Gornjoj Volti i Madagaskaru ovaj procenat se kreće između 20% i 25%, a u Gabonu, Obali Slonovače, Somaliji, Sudanu i Centralnoafričkoj Republici iznad 25%.

Izvozne dažbine kreću se od ispod 10% u Beninu, Bocvani, Kamerunu, Gambiji, Gani, Liberiji, Mauritaniji, Nigeriji, Senegalu, Somaliji, Sudanu, Togou i Gornjoj Volti (preko raspona od 10-25% u Maliju, Sijera Leone, Tanzaniji i Zairu) do raspona od preko 30% (Burundi, Etiopija, Gana, Ruanda, Uganda).

Kao što smo istakli, struktura javnih prihoda u zemljama u razvoju karakteriše se sledećim crtama:[568] (1) u ukupnim porezima dominiraju porezi na spoljnu trgovinu (preko 2/3), (2) u ukupnim poreskim prihodima povećava se učešće posrednih poreza, (3) u ukupnim prihodima od neposrednih poreza smanjuje se učešće poreza na dohodak preduzeća, (4) u prihodima od posrednih poreza smanjuje se ućešće izvoznih carina i taksa, i (5) u ukupnim budžetskim prihodima povećava se učešće direktnih poreza, naročito u zemljama u razvoju sa većim per capita dohotkom od 200 USD.

U zemljama u razvoju, oslanjanje na izvozno-uvozne carine[569] i takse, po pravilu, stavlja budžetsko finansiranje privrednog razvoja u zavisnosti od razvoja spoljne trgovine, koja je podložna kolebanjima i uticajima konjunkturnih funkcija na međunarodnom tržištu i pogoršanju odnosa razmene i cena između primarnih i industrijskih proizvoda. Porast uvoznih carina skopčan je s problematikom obezbeđenja budžetskih sredstava za finansiranje javnih potreba, s problemima zaštite domaće industrije i ublažavanjem pritisaka uvoza na platni bilans, ali sa problemima olakšanja uvoza kapitalne opreme i otežavanja uvoza proizvoda široke potrošnje.

---

[568]Ph. Ngaosyvathn, Le rôle de l'impôt dans les pays en vois de développement, I. G. D. J., Paris, 1974. str. 79–110. I J. Autin, Initiation aux finances publiques, Dunod, Paris, 1974, str. 212–221.

[569]No, učešće carina u državnim prihodima zemalja u razvoju i dalje varira između 35% u Gornjoj Volti i 70% u Togou (38% u Maliju, 41% u Čadu, 44% u Madagaskaru, 50% u Nigeru, 52% u Kongu, 53% u Mauritaniji, 56% u Obali Slonovače, 59% u Gabonu i 63% u Gabonu) u periodu 1965-85. god.

U svakoj zemlji, koja uvede carine na uvoz, kvote ili subvencije za izvoz, javljaju se subjekti koji gube i dobijaju, simultano. No, prouzrokovani gubici bilo kojom protekcionističkom politikom premašuju dobitke. Gubici se, stoga, raspoređuju na poreske obveznike i potrošače. Kratkoročno, trgovinskim barijerama i protekcionizmom reducira se snabdevenost tržišta dobrima i uslugama sa direktnim uticajem na rast cena i na potrošnju. Dugoročno, barijere negativno utiču na zaposlenost, investicije i dinamiziranje privrede, jer je inostrana konkurencija isključena. Protekcionizmom cene se podižu uglavnom na tri načina; (1) povećanjem troškova uvezenih proizvoda, (2) podsticanjem domaće proizvodnje zaštićenog proizvoda sa većim troškovima i (3) oduzimanjem prihoda od potrošača prodajom domaćih proizvoda zaštićenih od konkurencije. Prvi način zaštite svodi se na oporezivanje uvoza; drugi na implicitnu subvenciju domaćim proizvodačima; treći na penalizovanje potrošača, ne od strane države već od strane preduzeća u formi svojevrsne „premije za retku robu". No, inostrani proizvođači agresivnom politikom cena, po pravilu, menjaju konkurentsku diskriminaciju, u koju su dovedeni carinskim poreskim, trgovinskim i protekcionističkim barijerama, sa zakamufliranim negativnim efektima, koji se osećaju nakon dužeg protoka vremena, u nacionalnoj privredi, koja se „ogrnula" barijerama.

U zemljama članicama ekonomsko-carinskih unija, kao što su Carinska unija zapadnoafričkih država ili UDEAO (Dahomej, Gornja Volta, Mali, Mauritanija, Nigerija, Obala Slonovače i Senegal) i Carinsko-ekonomska unija centralnoafričkih zemalja ili UDEAC (Gabon, Kongo i Kamerun), praktikuju se reducirana carinska tarifa na uvoz opreme, potpuno oslobođenje uvoznih carina za reprodukcioni materijal namenjen finalnoj proizvodnji i svih unutrašnjih poreza na industrijske proizvode i sirovine lokalnog porekla i na proizvode namenjene izvozu u zemlje članice ekonomsko-carinskih saveza, zatim, oslobođenja preduzeća od poreza na promet, čija se poslovna aktivnost planira na 15 godina i, najzad, oslobođenja reinvestiranih profita od poreza na dohodak preduzeća.

U zemljama u razvoju je izuzetno naglašena uloga carina: (1) uvoznih carina radi uticaja na uvoz sredstava za proizvodnju, zaštite domaće industrije, ograničenja uvoza potrošnih dobara i obezbeđenja prihoda u budžetu, i (2) izvoznih carina radi ograničenja izvoza proizvoda potrebnih domaćoj privredi, prilagođavanja domaćih nižih cena izvoznih proizvoda svetskim cenama i prikupljanja sredstava za pokriće budžetskih rashoda. Prema tome, za sve zemlje u razvoju karakteristično je relativno visoko učešće carinskih prihoda u ukupnim fiskalnim prihodima, izuzev zemalja izvoznica nafte. Zemlje OPEC-a su jedine zemlje koje u alimentiranju svojih budžeta ne koriste uvozno-izvozne carine i takse, jer ime renta i nadoknada za prava na eksploataciju nafte obezbeđuju dovoljna sredstva u budžetu (i to kako za povećanje izvoznih primova tako i za subvencioniranje uvoznih proizvoda).

POREZI U % OD DRUŠTVENOG PROIZVODA

Zemlje	God.	Porez na dohodak i dobit				Porez na promet						Porez na spoljne transakcije			
		Total		Korporacija		Total		Promet		Akcize		Uvozne takse		Izvozne takse	
		PG	KG	PG	KG	PG	KG	PG	KG	PG	KG	PG	KG	PG	KG
Benin	1970,1977	2,07	2,48	0,73	1,37	1,83	2,81	0,49	1,17	1,02	1,19	7,97	8,85	0,73	0,35
Bocvana	1971,1978	3,96	10,54			0,75	0,51					10,56	14,60	0,55	0,13
Burundi	1973,1977	2,05		1,02		2,24				2,18		2,49		1,90	
Kamerun	1974,1977	1,90	2,08	0,58	0,63	3,22	3,30	0,77	1,08			4,76	5,45	2,08	1,57
Cent. Afrička Republika	1969,1975	4,21	2,87	1,05	0,83	3,89	3,26	1,34	0,96	1,77	1,47	6,22	3,57	0,60	0,67
Čad	1972,1976	2,02	1,80	0,70	0,72	1,48	1,28	0,85	0,73	0,41	0,32	4,54	4,28	1,79	1,60
Kongo	1970,1975	4,96	7,71	2,87	5,49	7,44	6,06	6,42	5,55	0,87	0,44	6,17	5,25	1,17	0,14
Etiopija	1972,1976	2,39	2,67	0,92	1,27	2,89	2,87	0,68	0,93	2,11	1,85	2,63	2,98	1,31	2,77
Gambijija	1972,1978	1,33	4,64	0,74	2,54	0,34	0,98			0,01	0,41	10,08	17,25	2,42	2,65
Gana	1972,1976	2,71	3,04	1,44	1,75	4,33	3,70	1,45	0,81	2,64	2,80	2,12	2,02	3,92	2,82
Obala Slonovače	1973,1978	2,75	2,33	1,33	1,12	4,40	4,30	1,71	1,82	1,44	1,68	8,12	7,07	4,27	2,31
Kenija	1972,1977	6,49	5,78		4,16	3,62	5,45		3,52	3,01	1,54	4,38	2,84	0,08	
Lesoto	1970,1975	1,79	3,82	0,45	1,39	0,53						12,87	17,08	0,81	0,67
Liberija	1974,1978	8,32	7,95	5,40	4,36	4,18	4,64	0,39	0,58	1,46	1,87	6,31	8,86	0,18	0,09
Malavi	1972,1978	4,51	6,71	2,53	4,56	3,48	4,49	2,25	3,58	0,79	0,67	2,88	3,03		
Mali	1973,1975	1,30	1,52	0,73	0,85	1,52	1,40	0,98	0,82	0,30	0,45	4,42	4,32	0,82	0,33
Mauricijus	1973,1978	4,19	5,13	1,95	2,39	4,29	3,91			3,21	2,68	5,78	7,47	1,61	2,53
Niger	1974	2,63				4,35		3,13		0,88		1,39		0,43	
Nigerija	1972,1977	5,88	17,69	5,87	17,68	3,59	0,63			1,29	0,63	2,37	3,79	0,03	0,02
Ruanda	1973,1977	1,77	1,71	0,89	1,14	1,39	1,64			1,39	1,62	2,11	2,99	2,00	4,41
Senegal	1975,1978	4,41	3,83	1,78	1,83	3,84	5,67	1,45	2,65	2,02	2,64	6,34	8,35	0,45	1,24
Sejšeli	1972,1977	3,55	7,10	1,52	2,41	1,16	2,04			0,22	1,22	13,33	9,86	0,43	0,09
Sijerar Leone	1974,1978	6,28	4,38	5,42	3,27	2,80	3,20			2,39	2,82	6,32	6,86	1,82	3,14
Somalija	1972,1975	2,85	2,26	0,01	0,22	6,57	7,50			2,82	4,68	11,09	11,54	0,96	0,80
Sudan	1972,1976	2,13	1,82	1,27	1,37	5,45	4,78			3,41	3,42	6,33	6,23	0,94	0,88
Svazilend	1971,1977	4,49	8,93	3,70	5,49	6,59	0,91	1,57		4,04		4,91	14,29	0,02	3,03
Tanzanija	1972,1979	4,72	4,13			4,59	7,38	1,98	6,67	2,18	0,57	3,02	2,52	0,40	1,20
Togo	1972,1976	2,37	11,23			0,99	1,13	0,83	0,99			7,63	8,51	1,71	2,45
Ugana	1972,1978	2,93	0,44			4,33	2,11	2,29	1,86	1,97	0,21	2,45	0,36	2,41	7,09
Gornja Volta	1973,1978	2,08	2,32	0,38	0,59	2,39	3,46	0,78	1,26	0,73	1,19	5,91	7,16	0,32	0,53
Zair	1972,1977	5,87	6,36	2,26	2,87	3,55	2,49	0,98	1,59	2,28	0,96	7,57	2,99	7,70	3,27
Zambija	1972,1978	10,98	8,88			4,47	10,50		2,44	4,20	7,84	3,17	1,46		

Sources: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook 1980.
Simboli: PG – početna godina. KG – krajnja godina.

U krajnjoj instanci, u razmatranje uzajamnih odnosa između fiskalne i ekonomske strukture, međuzavisnosti između fiskalnog sistema i nivoa privrednog razvoja nije strogo determinisano (L. Mehl). Stoga se mogućnosti uticaja poreskog sistema i njegove strukture na privredni razvoj ne vezuje za nivo razvitka proizvodnih snaga, Naime, u zemljama u razvoju primećena je rastuća tendencija neposrednih poreza u koegzistenciji sa postepenom redukcijom posrednih poreza, dok je u razvijenim industrijskim zemljama obrnuta situacija (s obzirom da je osetna tendencija kliženja direktnih poreza prema posrednim porezima, naročito od početka 80-ih godina).

Prvo utočište za loše vođenu naciju jeste inflacija valute. Drugo je rat.
I jedno i drugo obezbeđuje privremeni prosperitet.
I jedno i drugo donosi trajno razaranje.
Ali, oboje slute kao zaklon za političke i ekonomske oportuniste.

E. Hemingvej

Ja bih voleo da ne budem posmatran,
a naročito slušan, nego da budem čitan.
Ako ičeg od mene ima vrednog, to je u mojim knjigama.
Sve je ostalo kalo.

B. Pekić

O retka srećo vremena u kojima smeš misliti šta hoćeš,
a reći možeš što misliš

Tacit

Glava II
TEORIJA I POLITIKA FISKALNIH/PORESKIH PRIHODA

1. PORESKI MONIZAM I PLURALIZAM

U finansijskoj literaturi struktura poreskog sistema teorijski se eksplicira sa stanovišta poreskog monizma i poreskog pluralizma. Monistički pristup reflektuje poreski sistem koga predstavlja „jedan jedini porez“. Poreski monizam, prema tome, svodi se na „I'impôt unuque“ koji su zagovarali fiziokrati, Lassalle i Schuller. Naime, fiziokrati su se zalagali za porez na zemljoradnju. Lassalle je pledirao za porez na dohodak, koji bi, sa progresivnim stopama, bio koncipiran kao pravedan porez. Schuller je, pak, insistirao na porezu na potrošnju, u formi tzv. poreza na energiju, kao jednog jedinog poreza. Ovakva koncepcija monističkog poreskog sistema, međutim, nije prihvaćena u finansijskoj teoriji i praksi. Sa brojnim kritikama koje su se sastojale u tome (1) što jedan jedini porez ne bi mogao da osigura dovoljan kvantum sredstava državi (jer je neizdašan), (2) što bi jedini porez neminovno povlačio visoke poreske stope (dakle, oštro i visoko oporezivanje, (3) što bi neizbežno produkovao poresku

evaziju, (4) što bi predstavljao initilni instrument ekonomske i socijalne politike i (5) što bi jedan jedini porez zahtevao ogroman administrativni aparat za utvrđivanje poreske obaveze, monistički poreski sistem doživeo je svoj potpuni krah.

Za savremeni svet karakterističan je *poreski pluralizam.* Strukturu pluralističkog poreskog sistema komponuju brojni porezi, u vidu neposrednih (direktnih) i posrednih indirektnih) poreza, koji su različito zastupljeni u modernim poreskim sistemima pojedinih zajednica. Naime, posredni porezi dominiraju u strukturi poreskog sistema Francuske, Italije, Austrije, Grčke, Irske, Portugalije, Španije i Turske (kao članica OECD, u strukturi poreskih sistema većine zemalja u razvoju i u strukturi poreskih sistema pojedinih postsocijalističkih zemalja (Srbija, Poljska, Rumunija, Kuba, Vijetnam, Mongolija i Albanija). Neposredni porezi pak dominiraju u strukturi poreskog sistema SAD, V. Britanije, Kanade, Švedske, Norveške, Holandije, Nemačke, Švajcarske, Japana i Luksemburga kao članica OECD), u strukturi poreskih sistema pojedinih postsocijalističkih zemalja SEV (Rusija, Češka, Slovačka, Nemačka i Mađarska) i u strukturi poreskih sistema određenih zemalja u razvoju (Zimbabve, Egipat, J. Afrika, Indonezija, Singapur, Malta i Izrael).

2. NEPOSREDNI I POSREDNI POREZI

Pluralističke poreske sisteme komponuju, dakle, dve velike skupine direktnih i indirektnih poreza. U neposredne poreze ubrajaju se (1) porez na imovinu, (2) porez na prinos i (3) porez na dohodak, dok se u posebne poreze svrstavaju (1) porez na promet, (2) carine[570], (3) trošarine i (4) monopolski porezi.

INTERNATIONAL COMPARISON OF TAX REVENUE - PERCENTAGE SHARES IN TOTAL TAX REVENUE

	Year	Corporate tax	Social security taxes on		Personal Income tax	Taxes on goods and services	Property tahes	Total tax revenue es per cent of GNP/GDP
			Employees	Employees				
Japan	1987	22,9	15,0	13,9	24,0	12,9	11,2	30,2
United Kingdom	1988	16,6	9,6	8,9	20,7	31,3	12,9	37,7
France	1988	5,5	32,2	16,0	12,0	29,5	4,9	44,3
Germany	1988	5,3	19,1	18,3	28,9	25,2	3,1	37,4
Italy	1988	13,2	24,5	9,6	22,7	25,8	3,6	37,1
United States	1987	8,1	16,6	12,2	36,2	16,7	10,2	30,0
Canada	1988	9,2	9,7	4,6	36,5	31,0	9,1	33,6

[570]Carine su obrađene kao poseban oblik javnih prihoda.

Belgium	1987	6,6	20,3	13,6	32,7	24,7	2,1	46,1
Netherlands	1988	7,3	17,2	25,6	20,6	25,8	3,5	46,1
Sweden	1988	4,6	28,0	0,8	39,7	24,2	2,8	55,5
Ireland	1988	3,8	9,9	5,5	35,1	41,3	4,3	42,7

Izvor: OECD Economic Surveys of Japan, 1988/1989, Paris, 1989. st. 130.

Porez na imovinu je marginalni prihod u strukturi ukupnih fiskalnih savremenih država. U finansijskoj praksi, ovaj fiskalitet sreće se kao nominalan i realan porez na imovinu. Kod nominalnog poreza na imovinu predmet oporezivanja je sama imovina, a tekući dohodak je ekonomski izvor. Kod realnog poreza na imovinu imovina je jedini i pravi izvor naplate poreza. Za razliku od nominalnog i realnog poreza na imovinu, *porez na prinos može* biti objektivan, koji ne respektuje subjektivne ekonomske i socijalne prilike poreskih obveznika, i subjektivan, koji respektuje ekonomske i socijalne okolnosti poreskog obveznika. Empirijska verifikacija poreza na prinos ogleda se u institucionalizaciji tzv. cedularnog modela oporezivanja u formi parcijalnog poreza na dohodak ili analitičkog poreza na dohodak. *Cedularni model oporezivanja* implicira grupisanje poreza po izvorima prinosa (parcijalni dohodak), kao npr. prihodi od rada, prihodi od zemljišta, prihodi od zgrada, prihodi od kapitala i prihodi od preduzeća. U nas je po cedularnom modelu oporezivanja institucionalizovano oporezivanje ličnih dohodaka (npr. porez iz LD radnika, porez iz LD od poljoprivredne delatnosti, porez iz LD od samostalnog vršenja zanatskih i drugih privrednih i vanprivrednih delatnosti itd.).

U svojoj evoluciji, cedularni model oporezivanja ugrađivao je, najpre, principe objektivnog poreza, a zatim, principe subjektivnog poreza. Istovremeno, cedularni sistem oporezivanja evoluirao je u pravcu poreskog zahvatanja u dva stepena u formi osnovnog i dopunskog oporezivanja. Za oporezivanje u prvom stepenu karakteristično je proporcionalno fiskalno zahvatanje prinosa ili pojedinačnog dohotka (npr. porez iz LD radnika u nas), dok je za oporezivanje u drugim zemljama karakteristično progresivno fiskalno zahvatanje ukupnog dohotka (dohodarina), kao zbir prinosa (npr. porez iz ukupnog prihoda građana u nas). No, i pored toga, cedularni model oporezivanja podvrgava se kritici zbog toga što je povećana mobilnost proizvodnih faktora na nacionalnom i međunarodnom planu. Stoga, valja ovaj model oporezivanja supstituisati sistemom progresivnog oporezivanja ukupnog dohotka umesto proporcionalnog oporezivanja parcijalnih dohodaka, odnosno prinosa.

Porez na dohodak u savremenom svetu funkcioniše kao jedinstveni porez na dohodak ili kao sintetički porez na dohodak, kojim se fiskalno zahvataju ukupni prihodi poreskog obveznika, primenom progresivnog oporezivanja. U osnovi, radi se o eminentnom subjektivnom porezu, koji osigurava oporezivanje po principu ekonomske snage poreskog obveznika. Visina poreskog opterećenja zavisi uglavnom od toga da li se radi o dohotku koji se oporezuje iz fundiranih i nefundiranih izvora i o kakvim se dedukcijama radi (egzistencijalni minimum, poreski tretman bračnog druga i dece, plaćeni porezi). Istovremeno, otklonjena je i dilema u pogledu nominacije poreskog obveznika: pojedinca ili domaćinstvo. Na taj način je u pojedinim zemljama

pojedinac određen za poreskog obveznika, dok je u određenim zemljama domaćinstvo naimenovano za poreskog obveznika. Konačno, valja podvući da u finansijskoj praksi funkcionišu porez na dohodak preduzeća (ili dobit kompanija – tzv. korporativni porez) i porez na lični dohodak fizičkih lica. Za porez iz dohotka pravnih lica karakteristično je proporcionalno poresko zahvatanje, dok je za porez iz ličnog dohotka fizičkih lica karakteristično progresivno fiskalno zahvatanje. Doduše, u praksi egzistira i model diferenciranih proporcionalnih poreskih stopa, kakav je inače slučaj kod našeg poreza na dohodak organizacija udruženog rada. No, bez obzira na ustrojstvo poreskih stopa (i poreskih dedukcija) valja istaći da su porezi iz dohotka preduzeća i porezi iz ličnih dohodaka radnih ljudi i građana ključni fiskalni instrumenti savremenih ekonomskih politika za ostvarenje njenih alokativnih, redistributivnih, stabilizacionih i razvojnih funkcija u društvenoj reprodukciji. Međutim, podaci iz savremene fiskalne prakse pokazuju da su ekonomske i socijalne potencije direktnih poreza ipak skromnijih kvantitativnih srazmera (imajući u vidu njihovo učešće u društvenom proizvodu) kako u industrijski razvijenim zemljama tako i u zemljama u razvoju.

POREZ NA DOHODAK, PROFIT I KAPITAL U % OD DRUŠTVENOG PROIZVODA

ZEMLJE	1974.	1976.	1978.	1980.	1982.	1984.
Australija	14,2	15,9	16,4	15,6	17,4	15,8
Austrija	10,6	9,8	11,2	11,0	11,0	10,8
Danska	26,2	24,1	23,6	25,0	-	-
Nemačka	13,8	13,3	14	13,7	13,0	12,8
Holandija	-	14,8	14,7	14,8	14,0	12,1
Švedska	-	-	23,9	22,6	22,3	22,0
Švajarska	11,3	13,6	13	12,4	12,7	-
V. Britanija	15	15,1	13,4	13,4	14,9	14,7
Kenija	-	-	7,3	7,0	6,2	-
Zair	6,3	5,5	5,5	6,7	6,6	7,9
Zimbabve		12,9	11,2	11,1	13,7	-
Indija	2,3	2,8	2,5	2,3	2,4	-
Indonezija	-	12,1	11,7	17,1	15,6	14,4
Singapur	7,0	7,7	7,1	8,2	10,1	9,1
Tajland	1,8	2,1	2,5	2,6	2,9	3,2
Malta	7,4	7,0	9,1	9,8	10,4	9,4
Egipat	-	3,0	5,2	-	7,9	5,4
Izrael	-	16,4	15,3	16,6	18,3	-
Kuvajt	24,3	-	6,3	1,9	1,4	1,3

Argentina	4,1	1,8	3,2	3,1	2,4	-
Barbados	9,6	10,4	11,3	9,1	9,5	8,5
Brazil	-	-	3,0	2,8	3,3	4,2
Meksiko	4,2	5,0	5,8	5,9	5,0	-

Izvor: MMJR, Government Finance Statistics Yearbook, Vo. X, 1986, str. 90.

U strukturi posrednih poreza najznačajniji je *porez na promet,* koji se u finansijskoj teoriji i politici javlja u više varijanti tako da možemo govoriti o modelima poreza na promet. U praksi se razlikuju sledeći oblici poreza na promet: (1) opšti porez na promet ili svefazni porez na promet, (2) višefazni porez na promet, (3) porez na dodatnu vrednost i (4) jednofazni (skupni) porez na promet sa svojim varijantama. Jednofazni porez na promet u proizvodnji, jednofazni porez na promet u trgovini na veliko i jednofazni porez na promet u trgovini na malo.

Svefazni porez na promet javlja se u dvema varijantama, i to: bruto i neto. Bruto svefaznim porezom na promet, kao oblikom opšteg poreza na promet, oporezivanje se obavlja od proizvođača do potrošača, dakle u svim fazama prometnog ciklusa. U osnovi, poresko opterećenje zavisi od broja faza prometnog čina, pošto plaćeni porez u jednoj fazi prometnog ciklusa povećava osnovicu za obračun poreza u svakoj narednoj fazi prometa. Zato se ovaj porez često naziva kaskadni porez ili poreska lavina. Neto svefazni porez na promet pak podrazumeva odbijanje prethodno plaćenog poreza od poreske osnovice za obračun poreza u narednom prometnom činu. Zato se ovaj fiskalitet i svodi na tzv. porez na dodatnu vrednost.

Prethodno pomenuti kumulativni efekat bruto svefaznog poreza na promet[571] prisiljava proizvođače i trgovce da reduciraju broj faza u prometnom ciklusu kako bi smanjili cenu finalnih roba i povećali konkurenciju na tržištu. Poreski razlozi motivišu vertikalnu koncentraciju proizvodnih preduzeća i otvaranje sopstvene trgovinske mreže da bi se izbegli negativni poreski efekti. Tome se čak pridružuju i organi poreske vlasti koji teže da izdiferenciraju poreske stope. No, pored ovih negativnih strana bruto svefazni porez na promet ima i pozitivne osobine, i to[572]: (1) porez je psihološki podnošljiv, poreska stopa je mala, poreski otpor je slab, (2) poreska osnovica je lako ustanovljiva, obračun poreza je jednostavan, troškovi naplate poreza su mali, i (3) porez je lako prevaljiv, poreska kontrola je jednostavna.

Za razliku od svefaznog poreza na promet, *višefazni porez na promet*[573] ne pogađa svaki pojedinačni prometni čin od proizvodača do krajnjeg potrošača iz razloga što ovaj fiskalitet „pogađa“ proizvode samo u dve ili više faza prometnog ciklusa. U odnosu na potonji porez, njegova je prednost u manjem broju poreskih obveznika, u lakšoj kontroli naplate poreza, u jeftinijem ubiranju prihoda i u otežanom

[571]Bruto svefazni porez na promet danas se primenjuje u Meksiku, Indiji, J. Koreji, Etiopiji, Kini, Tajlandu i Burundiju.

[572]Dr Barbara Jelčić i dr Božidar Jelčić, Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi, Privredni vjesnik Zagreb, 1977, str. 28-79.

[573]Danas se ovaj porez primenjuje u Kamerunu, Čadu, Gabonu, Čileu, Peruu.

izbegavanju poreske obaveze; nedostatak se pak ogleda u višim poreskim stopama i u povećanom otporu plaćanja poreza.

Porez na dodatnu vrednost u osnovi jeste reprezentanta ili neto svefaznog poreza na promet ili neto višefaznog poreza na promet. Kod ovog poreza, poresku osnovicu čini dodatna vrednost, pri čemu se plaćeni porez iz prethodne faze prometnog čina odbija od poreske osnove sledeće faze prometnog ciklusa. Porez na dodatnu vrednost, kao takav, pogodan je instrument ekonomske politike za unapređenje spoljnotrgovinske razmene. Zato je ovaj porez i uveden u svim zemljama-članicama EEZ /EU. Razlog je nađen u tome što se problem poreskog tereta pri izvozu i uvozu roba relativno lako rešava bilo na principu zemlje odredišta robe bilo na principu zemlje porekla robe. Po prvom principu, država koja uvozi robu ima pravo oporezivanja. U državi izvoznici plaćeni porez se vraća. Po drugom principu država koja izvozi robu ima pravo oporezivanja tako da je u cent robe inkorporiran porez koji je plaćen u zemlji izvoznici. U razmenskim odnosima među zemljama EEZ/EU primenjuje se isključivo princip zemlje odredišta robe. U izvozu se plaćeni porez vraća ili se izvozni proizvodi ne oporezuju. Na uveženu robu porez se plaća isto kao da se radi o domaćim proizvodima na domaćem tržištu. Stoga je porez na dodatnu vrednost neutralan porez. Kao takav, on je pogodan instrument za ostvarivanje intencija regionalnih integracionih procesa i ciljeva spoljnotrgovinske razmene.[574]

Za razliku od prethodnih modela poreza na promet, *jednofazni porez* na promet naplaćuje se isključivo u jednoj fazi prometnog ciklusa, bez obzira da li je lociran u proizvodnji, trgovini na veliko ili trgovini na malo. Ovaj porez tereti proizvođača, koji prodaje oporezivo proizvode na veliko, trgovini na malo ili direktno krajnjim potrošačima. Za *jednofazni porez na promet u fazi proizvodnj*e[575] karakterističan je mali broj poreskih obveznika, viša poreska stopa, lakša kontrola naplate poreza i manja evazija poreza. Problem se jedino sastoji u tome što je teško ustanoviti poslednju fazu proizvodnje u kojoj se proizvod smatra definitivno završenim, jer se bilo koji proizvod može upotrebljavati kao finalni proizvod, ali i kao sirovina (npr. nafta). Stoga poreski tretman treba da zavisi od namene proizvoda.

Jednofazni porez na promet u fazi trgovine na veliko[576] plaća veletrgovina, bez obzira da li proizvode prodaje trgovini na malo ili krajnjem potrošaču. Stope ovog poreza su znatno niže nego kod jednofaznog poreza na promet u fazi proizvodnje. Problem se javlja jedino onda kada proizvođači i maloprodaja teže da u promet-

[574]Porez na dodatu vrednost danas funkcioniše u Francuskoj, Tunisu, Obali Slonovače, Senegalu, Maroku, Alžiru, Sijera Leone, Brazilu, Danskoj, Z. Nemačkoj, Urugvaju, Madagaskaru, Holandiji, Švedskoj, Ekvadoru, Luksernburgu. Norveškoj, Belgiji, Irskoj, Peruu, Italiji, V. Britaniji, Austriji, Boliviji, Argentini, Kolumbiji, Čileu, Kostariki, Nikaragvi, Izraelu, Hondurasu, J. Koreji, Panami, Meksiku, Španiji, Grčkoj, Portugaliji i Mađarskoj (Dr B. Raičković, Porez na dodatu vrednost: da ili ne? Finansijska praksa 11/87, str. 525

[575]Ovaj porez egzistira u Bangaldešu, Gani, Indiji, Keniji, Maleziji, Ugandi, Boliviji, Tanzaniji, Nigeru, Maliju, Alžiru, Togou, Fipinima, Tunisu, Argentini, Pakistanu, Kolumbiji, Brazilu (na nivou saveza) i Kanadi (na nivou saveza). Ranije je funkcionisao u Turskoj i Grčkoj.

[576]Ovaj porez funkcioniše u N. Zelandu, Austriji, Izraelu, Portugaliji i Švajcarskoj. Ranije je funkcionisao u Danskoj i V. Britaniji.

nom ciklusu zaobiđu velikoprodaju, odnosno veletrgovca, pošto se otvara proces izbegavanja poreza.

Konačno, *jednofazni porez na promet u trgovini na* malo[577] plaća se pri prodaji roba krajnjem potrošaču po nižim poreskim stopama, pošto je poreska osnovica znatno viša nego što je bio slučaj kod oporezivanja proizvođača i grosista. Uz to, broj poreskih obveznika je znatno veći, a troškovi naplate ovog poreza su mnogo veći. U odnosu na svefazni i višefazni porez na promet, jednofazni porez na promet u fazi trgovine na malo (koji se primenjuje u nas od 1965. god.) ima značajne prednosti, i to; (1) broj poreskih obveznika je manji, lakša je naplata poreza i manja je evazija poreza, (2) jednostavan je postupak razreza poreza, lakša je kontrola naplate poreza i manji su troškovi ubiranja poreza, (3) odsutan je kumulativan učinak i neutralan je na integracione procese u privredi, (4) broj prometnih faza ne utiče na visinu poreskog tereta i sažimanje faza prometnog ciklusa ne deluje na visinu prikupljenih prihoda, (5) izvozni proizvodi se ne oporezuju (ili se plaćeni porez refundira), (6) uvozni proizvodi se oporezuju na isti način kao i domaći proizvodi na domaćem tržištu, (7) prihodi od poreza su izdašni i stabilni, i brzo naplativi, (8) porez se plaća pod tzv. anestezijom i nevidljiv je za građane, (9) kupcu je poznata visina poreza, koja je uključena u cenu proizvoda, i otpor potrošača u plaćanju poreza je neznatan, (10) poreski teret je lako prevaljiv preko cene na potrošača, odnosno kupca i deluje na nivo platežno-sposobne tražnje i na nivo i strukturu cena roba i usluga, i (11) sirovine i reprodukcioni materijali su oslobođeni poreskog tereta, kao i proizvodi od vitalnog značaja za životni standard građana. No, i pored pozitivnih osobina, jednofazni porez na promet u fazi trgovine na malo nesocijalno deluje, jer ne respektuje ekonomsku snagu poreskog obveznika, imovinsko stanje domaćinstva, broj dece u porodici, bračno stanje, zdravstveno stanje, zaposlenost članova domaćinstva itd. Stoga je ovaj porez regresivan, idući niz skalu dohotka, od gore na dole. Regrisivitet naročito pogađa nosioce niskih ličnih dohodaka i fiksnih ličnih primanja. Da bi se stepen regresivnog delovanja ovog tipa poreza na promet smanjio preduzimaju se određene mere, među kojima se ističu sledeće: (1) izuzimanje od oporezivanja onih proizvoda koji su od posebnog značaja za životni standard građana, (2) povećanje poreskih stopa na tzv. luksuzne proizvode, (3) progresivno oporezivanje ukupnog prihoda građana, (4) isplata ekonomskih transfera iz budžeta DPK za određene proizvode u vidu premija (npr. za mleko) i subvencija (npr. za stanarinu) i (5) davanje socijalnih transfera iz sredstava SIZ socijalnih delatnosti (npr. dečji dodatak, naknada za materijalno obezbeđenje nezaposlenih lica i socijalne pomoći za stare i nesposobne osobe). Podaci, međutim, pokazuju da su zaokreti u fiskalnim strukturama u industrijski razvijenim zemljama i zemljama u razvoju tokom 70-ih i 80-ih godina učinili „svoje“ samim činom reduciranja učešća poreza na promet u društvenom proizvodu.

[577]Ovaj porez funkcioniše u SFRJ, SAD, Islandu i Kanadi (kao pokrajinski porez). Ranije je funkcionisao u Švajcarskoj i Norveškoj.

POREZ NA PROMET U % OD DRUŠTVENOG PROIZVODA

ZEMLJE	1974.	1976.	1978.	1980.	1982.	1984.
Australija	6,4	6,9	6,7	7,6	7,8	8,6
Austrija	12,2	12,6	12,6	12,4	12,4	13,4
Belgija	10,3	10,7	10,8	11,0	11,0	10,9
Danska	13,4	14,4	16,4	16,8	-	-
Nemačka	9,2	8,8	9,1	9,4	9,0	9,2
Holandija	-	9,7	10,4	10,4	9,9	10,4
Norveška	15,9	17,1	17,2	16,3	16,1	16,2
Švedska	-	-	11,4	11,0	11,5	11,5
Švajarska	3,8	4,0	4,4	4,4	4,4	4,5
V. Britanija	8,8	8,5	8,2	9,8	10,8	11,3
Kenija	-	-	7,4	9,6	9,0	-
Zair	2,7	2,3	2,4	2,7	4,6	6,5
Zimbabve	-	5,4	7,8	7,0	9,4	-
Indija	8,3	9,7	9,9	9,8	10,1	-
Indonezija	-	2,7	2,6	2,1	2,3	2,2
Singapur	3,3	3,3	3,6	4,0	3,9	4,2
Tajland	7,1	6,6	6,9	7,2	7,4	7,9
Malta	3,7	2,9	1,8	1,8	1,9	2,2
Egipat	-	4,2	4,6	-	4,1	4,8
Izrael	-	11,8	11,8	10,1	11,3	-
Argentina	6,2	4,6	7,7	8,5	8,5	-
Brazil	-	-	11,8	11,4	11,5	9,2
Čile	9,0	11,6	11,9	12,1	13,5	12,4
Meksiko	4,9	5,3	5,5	4,8	4,7	-

Izvor: MMR, Government finance statistics Yearbook, Vol. X, 1986, str. 91.

Na kraju, valja spomenuti da *trošarine ili akcize i monopolski porezi ili fiskalni monopol* kao tipovi posrednih poreza, nominuju se kao pojedinačni (posebni, specifični, selektivni) porez na promet koji se primenjuju uporedo sa opštim porezom na promet ili samostalno. *Trošarine ili akcize,* kao pojedinačni potrošni porezi, uglavnom terete promet duvana i duvanskih proizvoda, alkoholna pića, naftu i naftne derivate, U pojedinim zemljama u razvoju primenjuju se i pri oporezivanju prometa čaja, kafe, pirinča, sapuna, dragog kamenja, krzna, satova, gume i sl. Sistem akciza danas funkcioniše u Gvatemali, Panami, Barbadosu, Kuvajtu, S. Arabiji, Libanu, Libiji,

Iranu, Iraku, Egiptu, Jordanu, Zambiji, Somaliji, Nigeriji, Sudanu, Kipru, Malti, Singapuru, Venecueli i Japanu[578].

Za razliku od akciza, *monopolski porez j*este rezultat fiskalnog monopola države koja organizuje proizvodnju i promet proizvoda po režimu državnog monopola. Fiskalni monopol uglavnom se odnosi na duvan, alkoholna pića, toaletni papir, šibice, so, šećer i petrolej (Italija, Francuska, Švedska, Japan, Španija, Austrija, Grčka, Turska, Švajcarska, Meksiko, Brazil, Finska, Šri Lanka, Tunis, Alžir, Venecuela, Kina, Etiopija, Maroko, Liban i Iran)[579]. U pojedinim zemljama u proizvode po režimu državnog monopola ubrajaju se i cement (Sirija), barut (Francuska), kafa (Turska), kavijar (Iran), čaj (Turska) i karte za igru (Grčka).

3. POREZ NA PROMET VERSUS POREZ NA DODATNU VREDNOST

3.1. Porez na promet

U strukturi posrednik poreza najznačajniji je porez na promet, koji se u finansijskoj teoriji i politici javlja u više varijanti tako da možemo govoriti o modelima poreza na promet. U praksi se razlikuju sledeći oblici poreza na promet (1) *opšti porez ili svefazni porez na promet, (2) višefazni porez na promet, (3) porez na dodatnu vrednost i (4) jednofazni (skupni) porez na promet sa svojim varijantama (jednofazni porez na promet u proizvodnji, jednofazni porez na promet u trgovini na veliko i jednofazni porez na promet u trgovini na malo).*

Svefazni porez na promet javlja se u dvema varijantama, i to: bruto svefazni porez na promet, kao oblik opšteg poreza na promet, oporezivanje se obavlja od proizvođača do potrošača, dakle u svim fazama prometnog ciklusa. U osnovi, poresko opterećenje zavisi od broja faza prometnog čina, pošto plaćeni porez u jednoj fazi prometnog ciklusa povećava osnovicu za obračun poreza u svakoj narednoj fazi prometa. Zato se ovaj porez često naziva kaskadni porez ili poreska lavina. Neto svefazni porez na promet pak podrazumeva odbijanje prethodno plaćenog poreza od poreske osnovice za obračun poreza u narednom prometnom činu. Zato se ovaj fiskalitet i svodi na tzv. porez na dodatnu vrednost.

Prethodno treba pomenuti kumulativni efekat bruto svefaznog poreza na promet[580] prisiljava proizvođače i trgovce da redukuju broj faza u prometnom ciklusu kako bi smanjili cenu finalnih roba i povećali konkurenciju na tržištu. Poreski razlozi motivišu vertikalnu koncentraciju proizvodnih preduzeća i otvaranje sopstvene trgovinske mreže da bi se izbegli negativni poreski efekti. Tome se pridružuju i organi poreske vlasti koji teže da izdiferenciraju poreske stope. No, pored ovih negativnih

[578]S. Cnossen, Sales Tax and the Excise System of the World, Finanzarchiv 2/75, str. 204.
[579]Ibidem, str. 192.
[580]Bruto svefazni porez na promet danas se primenjuje u Meksiku, Indiji, J. Koreji, Etiopiji, Kini, Tajlandu i Burundiju.

strana bruto svefazni porez na promet ima pozitivne osobine i to[581]: (1) porez je psihološki podnošljiv, poreska stopa je mala, poreski otpor je slab, (2) poreska osnovica je lako ustanovljena, obračun poreza je jednostavan, troškovi naplate poreza su mali i (3) porez je lako prevaljiv, poreska kontrola je jednostavna.

Za razliku od svefaznog poreza na promet, višefazni porez na promet[582] ne pogađa svaki pojedinačni prometni čin od proizvođača do krajnjeg potrošača iz razloga što ovaj fiskalitet „pogađa" proizvode samo u dve ili više faza prometnog ciklusa. U odnosu na potonji porez, njegova je prednost u manjem broju poreskih obveznika, u lakšoj kontroli naplate poreza, u jeftinijem ubiranju prihoda i u otežanom izbegavanju poreske obaveze: nedostatak se pak ogleda u višim poreskim stopama i u povećanom otporu plaćanja poreza.

Porez na dodatnu vrednost u osnovi jeste reprezentanta ili neto svefaznog poreza na promet ili neto višefaznog poreza na promet. Kod ovog poreza, poresku osnovicu čini dodatna vrednost, pri čemu se plaćeni porez iz prethodne faze prometnog čina odbija od poreske osnove sledeće faze prometnog ciklusa. Porez na dodatnu vrednost, kao takav, pogodan je instrument ekonomske politike za unapredenje spoljnotrgovinske razmene. Zato je ovaj porez i uveden u svim zemljama - članicama EEZ/EU. Razlog je nađen u tome što se problem poreskog tereta pri izvozu i uvozu robe relativno lako rešava bilo na principu zemlje odredišta robe, bilo na principu zemlje porekla robe. Po prvom principu, država koja uvozi robu ima pravo oporezivanja. U državi izvoznici plaćeni porez se vraća. Po drugom principu država koja izvozi robu ima pravo oporezivanja tako da je ceni robe inkorporisan porez koji je plaćen u zemlji izvoznici. U razmenskim odnosima među zemljama EEZ/EU primenjuje se isključivo princip odredišta robe. U izvozu se, plaćeni porez vraća ili se izvozni proizvodi ne oporezuju na uvezenu robu porez se plaća isto kao da se radi o domaćim proizvodima na domaćem tržištu. Stoga je porez na dodatnu vrednost neutralan porez. Kao takav, on je pogodan instrumentar za ostvarivanje intencija regionalnih integracionih procesa i ciljeva spoljnotrgovinske razmene[583].

Za razliku od prethodnih modela poreza na promet jednofazni porez na promet naplaćuje se isključivo u jednoj fazi prometnog ciklusa, bez obzira da li je lociran u proizvodnji, trgovini na veliko ili trgovini na malo. Ovaj porez tereti proizvođača, koji prodaje oporezive proizvode na veliko, trgovini na malo ili direktno krajnjim potrošačima. Za jednofazni porez na promet u fazi proizvodnje[584] karakterističan je mali broj poreskih obveznika, viša poreska stopa, lakša kontrola naplate poreza i

[581]Dr Barbara Jelčić i dr Božidar Jelčić, Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi. Privredni vjesnik, Zagreb, 1977., str. 28-79.

[582]Danas se ovaj porez primenjuje u Kameranu, Čadu, Gabonu, Čileu, Peruu.

[583]Porez na dodatnu vrednost danas funkcioniše u Francuskoj, Tunisu, Obali Slonovače, Senegalu, Maroku, Alžiru, Sijera Leone, Brazilu, Danskoj, Nemačkoj, Urugvaju, Madagaskaru, Holandiji, Švedskoj, Ekvadoru, Luksemburgu, Norveškoj, Belgiji, Irskoj, Peruu, Italiji, V. Britaniji, Austriji, Boliviji, Argentini, Kolumbiji, Čileu, Kostariki, Nikaragvi, Izraelu, Hondurasu, J. Koreji, Panami, Meksiku, Španiji, Grčkoj, Portugaliji i Mađarskoj (dr B. Rakočević, Porez na dodatu vrednost: da ili ne? Finansijska praksa 11/87, str.525).

[584]Ovaj porez egzistira u Bangladešu, Gani, Indiji, Keniji, Maleziji, Ugandi, Boliviji, Tanzaniji, Nigeru, Maliju, Alžiru, Togu, Filipinima, Tunisu, Argentini, Pakistanu, Kolumbiji, Brazilu (na nivou saveza) i Kanadi (na nivou saveza). Ranije je funkcionisao u Turskoj i Grčkoj.

manja evazija poreza. Problem se jedino sastoji u tome što je teško ustanoviti poslednju fazu proizvodnje u kojoj se proizvod smatra definitivno završenim, jer se bilo koji proizvod može upotrebljavati kao finalni proizvod, ali i sirovina (na primer nafta). Stoga poreski tretman treba da zavisi od namene proizvoda.

Jednofazni porez na promet u fazi trgovine na veliko[585] plaća veletrgovina, bez obzira da li proizvode trgovini na malo ili krajnjem potrošaču. Stope ovog poreza su znatno niže nego kod jednofaznog poreza na promet u fazi proizvodnje. Problem se javlja jedino kada proizvođači i maloprodaja teže da u prometnom ciklusu zaobiđu velikoprodaju, odnosno veletrgovca, pošto se otvara proces izbegavanja poreza.

Konačno, jednofazni porez na promet u trgovini na malo[586] se pri prodaji robe krajnjem potrošaču po nižim poreskim stopama, pošto je poreska osnovica znatno viša nego što je bio slučaj kod oporezivanja proizvođača i grosista. Uz to, broj poreskih obveznika je znatno veći, a troškovi naplativog poreza su mnogo veći. U odnosu na svefazni i višefazni porez na promet, jednofazni porez na promet u fazi trgovine na malo (koji se primenjuje u nas od 1965) ima značajne prednosti, i to: (1) broj poreskih obveznika je manji, lakša je naplata poreza i manja je evazija poreza, (2) jednostavan je postupak razreza poreza, lakša je kontrola naplate poreza i manji su troškovi ubiranja poreza, (3) odsutan je kumulativan učinak i neutralan je na integracione procese u privredi, (4) broj prometnih faza ne utiče na visinu poreskog tereta: sažimanje faza prometnog ciklusa ne deluje na visinu prikupljenih prihoda, (5) izvozni proizvodi se ne oporezuju (ili se plaćeni porez refundira), (6) uvozni proizvodi se ne oporezuju na isti način kao i domaći proizvodi na domaćem tržištu, (7) prihodi od poreza su izdašni i stabilni, i brzo naplativi, (8) porez se plaća pod tzv. anestezijom i nevidljiv je za građane, (9) kupcu je poznata visina poreza, koja je uključena u cenu proizvoda, i otpor potrošača u plaćanju poreza je neznatan, (10) poreski teret je lako prevaljiv preko cene na potrošača, odnosno kupca i deluje na nivo platežno-sposobne tražnje i na nivo i strukturu cene robe i usluga i (11) sirovine i reprodukcioni materijali su oslobođeni poreskog tereta, kao i proizvodi od vitalnog značaja za životni standard građana. No, i pored pozitivnih osobina, jednofazni porez na promet u fazi trgovine na malo nesocijalno deluje, jer ne respektuje ekonomsku snagu poreskog obveznika, imovinsko stanje domaćinstva, broj dece u porodici, bračno stanje, zdravstveno stanje, zaposlenost članova domaćinstva itd. Stoga je ovaj porez regresivan, idući niz skalu dohotka, od gore na dole. Regresivnost naročito pogađa nosioce niskih ličnih dohodaka i fiksnih ličnih primanja. Da bi se stepen regresivnog delovanja ovog tipa poreza na promet smanjio preduzimaju se određene mere, među kojima se ističu sledeće: (1) izuzimanje od oporezivanja onih proizvoda koji su od posebnog značaja za životni standard građana, (2) povećanje poreskih stopa na tzv. luksuzne proizvode, (3) progresivno oporezivanje ukupnog prihoda građana, (4) isplata ekonomskih transfera iz budžeta DPK za određene proizvode u vidu premija (na primer za mleko) i subvencija (na primer za stanarinu) i (5) davanja

[585]Ovaj porez funkcioniše u N. Zelandu, Australiji, Izraelu, Portugaiji i Švajcarskoj. Ranije je funkcionisao u Danskoj i V. Britaniji.

[586]Ovaj porez funkcioniše u SFRJ, SAD, Islandu i Kanadi (kao pokrajinski porez). Ranije je funkcionisao u Švajcarskoj i Norveškoj.

socijalnih transfera iz sredstava socijalnih delatnosti (na primer dečji dodatak, naknada za materijalno obezbeđenje nezaposlenih lica i socijalne pomoći za stare i nesposobne osobe). Podaci, međutim, pokazuju da su zaokreti u fiskalnim strukturama u industrijski razvijenim zemljama i zemljama u razvoju tokom 70-tih i 80-tih godina učinile „svoje“ samim činom redukovanja učešća poreza na promet u društvenom proizvodu.

Na kraju, valja spomenuti da trošarine ili akcize i monopolski porezi ili fiskalni monopol kao tipovi posrednih poreza, nominuju se kao pojedinačni (posebni, specifični, selektivni) porez na promet koji se primenjuju uporedo sa opštim porezom na promet ili samostalno. Trošarine ili akcize, kao pojedinačni potrošni porezi, uglavnom terete promet duvana i duvanskih proizvoda, alkoholna pića, naftu i naftne derivate. U pojedinim zemljama u razvoju primenjuju se i pri oporezivanju prometa čaja, kafe, pirinča, dragog kamenja, krzna (Rumunija, Kipar, Malta, Japan, Egipat, Iran, Panama).

3.2. Porez na dodatnu vrednost

Neto svefazni porez na promet se, u suštini, svodi na porez na dodatnu vrednost, najerovatnije kao „završna faza u istorijskom razvoju opšteg poreza na promet“ (Shoup). Oporezivanje dodatne vrednosti primenom neto-poreza na promet, čija je poreska osnovica razlika između nabavne i prodajne cene proizvoda u oporezovanoj fazi prometnog ciklusa, ostvaruje se na dva načina i to: direktnim oporezivanjem dodatne vrednosti (direkte Mehrwertbeterung) i indirektnim oporezivanjem dodatne vrednosti (Tax-Credit Method).

Kod direktnog oporezivanja primenjuje se metod zbrajanja (addition method) i metod odbijanja (substraction method). Kod prvog metoda svi elementi cene koji formiraju dodatnu vrednost se zbrajaju (sabiraju), dok se kod drugog metoda poreska vrednost prometa iz prethodne faze prometnog čina odbija od ukupne vrednosti prometa u sledećoj fazi oporezivanja prometnog ciklusa.

Direktno oporezivanje dodatne vrednosti metodom zbrajanja svodi se na tzv. dohodni tip poreza na dodatnu vrednost. Dodatna vrednost, kao poreska osnovica, se kvantifikuje kao zbir sledećih elemenata cene:[587]

$$DV = a + b + c + d + (f + g).$$

gde su: a – plate i nadnice, b – porezi i doprinosi, c – kamate i zakupnine, d – kamate na sopstveni kapital, e – čista dobit, f – amortizacija, g – stvarni troškovi poslovanja. Kumulativan učinak poreza se isključuje ovde ukoliko se iz poreske osnovice isključe amortizacija i stvarni troškovi poslovanja.

Oporezivanje dodatne vrednosti primenom metode oduzimanja svodi se na tzv. potrošni tip poreza na dodatnu vrednost, te osnovicu sada čine sledeći elementi:[588]

[587]Dr B. Jelčić i Dr B. Jelčić, Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi, Privredni vjesnlk, 1977., str. 42
[588]Ibidem, str. 43.

$$DV = UV – a + b + c + d + e(c).$$

gde su: a – sirovine i pomoćni materijal, b – poluproizvodi, c – nadnice radnika van preduzeća, d – amortizacija, e – stvarni troškovi poslovanja i UV – ukupna vrednost proizvoda. Kumulativni efekti poreza se isključuju onda ukoliko se isključi amortizacija i realni troškovi poslovanja uporedo sa isključivanjem plaćenog poreza u prethodnoj fazi prometnog ciklusa.

Za razliku od direktnog oporezivanja dodatne vrednosti gde se obračunava dodatna vrednost, kod indirektnog oporezivanja dodatne vrednosti utvrđuju se samo poreska osnovica odbijanjem poreza na promet plaćenog u prethodnoj fazi (PP) od ukupnog poreza napromet (UPP):[589]

$$PO = UPP – PP.$$

Problem poreskog tretmana osnovnih sredstava i investicionih ulaganja jeste centralni problem sistema oporezivanja dodatne vrednosti. Shoup upravo sa stanovišta poreskog tretmana osnovnih sredstava i investicionih ulaganja razlikuje četiri tipa (modaliteta) poreza na dodatnu vrednost:[590] (1) model poreza na bruto dodatnu vrednost, (2) dohodni model poreza na dodatu vrednost, (3) model poreza na neto dodatnu vrednost (ili neto porez na dodatnu vrednost tipa nadnice), i (4) potrošni model neto poreza na dodatnu vrednost.

Kod prvog tipa poreza ne odbija se iznos poreza koji tereti nabavnu vrednost osnovnih sredstava i investicionih dobara, a poresku osnovu čini društveni proizvod (DP):[591]

$$DP = C + I=W+ P – D,$$

gde su C – potrošnja, I – bruto investicije, W – nadnice, P – čisti profit po odbitku amortizacije, D – amortizacija.

Kod drugog tipa poreza amortizacija i nabavka investicionih dobara se odbijaju od dodatne vrednosti, a poresku osnovicu predstavlja novostvorena vrednost (NV):[592]

$$NV = C + I – D = W + P$$

Kod trećeg tipa poreza ne oporezuje se dohodak od investicija, a poresku osnovicu predstavlja nacionalni dohodak (Y) – kao „naknada„ za upotrebu proizvodnih faktora – koja se utvrđuje na bazi visine nadnica.[593]

$$Y – P = C + I – D – P = W$$

Konačno, kod četvrtog tipa poreza odbija se celokupni iznos poreza koji opterećuje osnovna sredstva i investicionu aktivnost, a poresku osnovicu čini neto dodatna vrednost u oporezivoj fazi prometnog ciklusa;[594]

---

[589]Dr B. Jelčić, Dr B. Jelčić, op. cit., str. 44.
[590]C. Shoup, Public Finance, Aldin Publising Co., Chicago, 1969., str. 251-257.
[591]Dr B. Jelčić, Dr B. Jelčić, op. cit., str. 48.
[592]Ibidem, str. 48.
[593]Ibidem, str. 49.

W + P + D – I = C

STOPA POREZA NA DODATNU VREDNOST U 1986. GODINI

ZEMLJE	Niže stope	Normalne stope	Više stope
Belgija	6 i 17	19	25 i 26
Danska	-	22	-
Nemačka	7	14	-
Španija	6	12	33
Francuska	5,5 i 7	18,6	33,3
Irska	0	23	-
Italija	2 i 9	18	38
Luksemburg	3 i 6	12	-
Holandija	5	19	-
Portugalija	8	18	30
V. Britanija	0	15	-

Izvor: Le rapprochement des fiscalités européenes, Brisel, 9/86. str. 8.

Međutim, bez obzira na tipove poreza na dodatnu vrednost, koji u praksi bitišu, tokom 1987. god. lord Kofild je izradio novi plan harmonizacije poreza, kao ključne pretpostavke da se stvori jedinstveno tržište do 1992. god. u okviru Evropske ekonomske zajednice. U ovom novom planu insistira se na uklanjanju razlika kod poreza na potrošnju (koji se plaća na benzin, cigarete, žestoka pića, pivo i vino) i kod poreza na dodatnu vrednost, kojima se države-članice EEZ/EU služe u kontroli da u zemlju ne uđe roba bez plaćanja dažbina iz kojih se alimentiraju budžeti i da građani ne profitiraju zbog velike razlike u ceni domaćeg ili stranog proizvoda. U osnovi, radi se o smanjenju razlika u poreskim stopama uz zadržavanje manevarskih sloboda stopa kod poreza na dodatnu vrednost i prihvatanje jedinstvenih stopa kod poreza na potrošnju. Stoga se predlaže da rasponi u stopama poreza na dodatnu vrednost iznose između 4 i 9% za osnovne proizvode i između 14 i 20% za ostale proizvode, s tim da zemlje-članice EEZ/EU svoje sadašnje stope prilagode najdalje do 1992. god. Razume se, time bi pojedine zemlje izgubile značajan deo budžetskih prihoda, naročito male zemlje čije su normalne stope poreza na dodatnu vrednost znatno iznad predloženog najvišeg dopuštenog raspona (Danska i Irska); Luksemburg bi, npr. time dobio, dok bi za Belgiju, Italiju i Holandiju, efekat bio neutralan. Konačno, novi plan harmonizacije ne predviđa nulte stope (kakve inače postoje u Britaniji za hranu) i stope

[594]Ibidem, str. 596.

na luksuzne proizvode (koje postoje u Francuskoj, Italiji i Belgiji), ali insistira na ujednačavanju tzv. normalne stope poreza na dodatnu vrednost, koje su, prema stanju u 1987. god., varirale od zemlje do zemlje (12% u Španiji i Luksemburgu, 14% u Nemačkoj, 15% u V. Britaniji, 16% u Portugaliji, 18% u Italiji i Grčkoj, 18,6% u Francuskoj, 19% u Belgiji, 20% u Austriji i Holandiji, 22% u Danskoj, 23,46% u Švedskoj, 25% u Irskoj).

4. ILUZIJA NOVCA I OPOREZIVANJE

4.1. Monetarna iluzija i poreska politika

Javna (društvena) i privatna (individualna) potražnja konkurišu na isti ukupni fond resursa i na isti obim proizvodnje, određujući zajednički relativne cene faktora proizvodnje i model raspodele dohotka. Identično, javni i privatni rashodi, kao i prihodi, zajednički opredeljuju globalnu tražnju, nivo cena i stanje zaposlenosti.[595] Međutim, u dosadašnjoj analizi akcenat je stavljen na inflaciju koja se stopira u početku. I pošto se pretpostavljao stabilan nivo cena, problem iluzije novca nije vaskrsavao. No, u slučaju da inflatorni zamajac „ugrabi„ budžetska politika modifikuje tokove usklađivanja. I kada monetarna politika uzme oblik tzv. monetarne kiše (Musgraveova „iluzija novca“) povećanje poreza na dohodak može da zatvori potencijalnu inflatornu pukotinu da bi nivo cena ostao konstantan; dok povećanje poreza na potrošnju (promet) može da zatvori inflatornu pukotinu uz izvesno tolerantno povećanje cena, koje reflektuje povećane troškove za iznos poreza. No, efekti direktnih i indirektnih poreza u slučaju iluzije novca su kvantitativno različiti. Polazeći od kvanfitativne aparature Browna i od sledećeg sistema jednačina:

$$(1) \qquad Yo = C + i + G$$

$$(2) \qquad C = a + (I - ty)\cdot cYo$$

$$(3) \qquad C + tcC = a + cYo$$

Musgrave[596] je supstitucijom C iz jednačine 2. u jednačini 1. i supstitucijom C iz jednačine 3. u jednačini 1. dobio dve sledeće jednačine:

$$(4) \qquad tyYo = (a + cYo + i + G - Yo)/c$$

$$(5) \qquad tcC = a + cYo + i + G - Y$$

koje respektivno, reprezentuju ravnotežne nivoe prihoda od poreza na dohodak i ravnotežne nivoe prihoda od poreza na potrošnju u uslovima iluzije novca.[597] Ravno-

[595]R. Musgrave, op. cit., str. 165. I. R. Wagner, Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choise, Public Choise vol. 26. 1976. str. 45-61.

[596]R. Musgrave, op. cit., str. 366–367, podtekst 26.

[597]Upotrebljeni simboli reprezentuju: ty – stopa direktnih poreza, te – stopa indirektnih poreza i Yo – nacionalni dohodak pri punoj zaposlenosti uz određeni (viši) nivo cena.

težni nivoi fiskalnih prihoda po osnovu neposrednih i posrednih poreza ukazuju na potrebu (1) ostvarivanja većeg nivoa poreza od nivoa inflatorne pukotine, (2) redukovanja nivoa potrošnje u istoj proporciji sa inflatornom pukotinom i (3) oduzimanja inflatorno naduvenog dohotka. U uslovima egzistencije dohotka (Yo) pri punoj zaposlenosti uz određeni nivo cena rešenje ravnotežnih nivoa poreskih prihoda impliciraju: (a) smanjenje potrošnje usled poreza na dohodak (ctyYo) u jednakoj proporciji sa inflatornom pukotinom i veći porast poreskih prihoda od inflatorne pukotine, i (2) niže sniženje potrebnog prihoda od poreza na promet (tcC) u odnosu na prihode od poreza na dohodak.

4.1.1. Ramseyova teorema

U odgovoru na pitanje: kako rasporediti određeni poreski teret na različite proizvode radi minimiziranja utiliteta potrošača, Ramsey[598] je pokrenuo diskusiju o optimalnoj strukturi posrednih poreza u uslovima maksimalizacije utiliteta potrošača i uz ograničavanje poreskog prihoda. Polazeći od utilitetne funkcije, kao diference utiliteta potrošača i disutiliteta proizvodača: $U = U_1 - U_2$ i od funkcije kriterijuma $U = (x_1. x_2...., x_n)$, uz ograničenje poreskog prihoda T = (i uz sledeće pretpostavke: konstantna marginalna sklonost novca, čista konkurencija, zatvorena privreda, konstantna ponuda rada i nezavisnost dobara u potrošnji), maksimum funkcije ili novi ekvilibrijum određen je sa $\delta U/\partial xi = ti$. Za slučaj nelinearnih funkcija ponude i tražnje pri infinitezimalnoj poreskoj promeni važi uslov:

$$ti = \sum_{j-i}^{n} \frac{\partial ti}{\partial xj} dxy$$

I ako je $K = dx_1/x_1 = dx_1/x_2 = dx_n/x_n$ onda je optimalna poreska struktura ona strukura poreza koja ne menja strukturu potrošnje. Pri tome, potrebno je oporezivati većom stopom one proizvode čija je ponuda i tražnja neelastična da bi se postigao cilj neutralnosti poreske strukture. Tada je i gubitak utiliteta minimalan, budući da se cene menjaju u skladu sa nepromenjenim količinama različitih potrošnih dobara u odnosu na početnu, polaznu poziciju. Optimalne stope poreza na promet Ramsey određuje u uslovima nezavisnosti proizvoda za slučajeve konačno velikih i infinitezimalno malih fiskalnih stopa:

$$1.\ \mu i == \frac{(1/edi + lesi.k)}{1 - k/edi} \text{ i}$$

$$2.\ \mu i = k\left(1/edi + 1/esi\right)$$

gde su edi – elastičnost i–te tražnje, esi – elastičnost i–te ponude, k – koeficijenat redukcije potrošnje. Stope poreza potrebnog obezbeđenja proporcionalnog smanjenja

[598]Frank Ramsey, A. contribution to the Theory of Taxion, The Economic Journal, vol. 37, br. 45, 1927. god. str. 46-61.

proizvodnje zavise od elastičnosti dijagrama ponude i tražnje proizvoda koji bi se proizvodili i da nema oporezivanja. Funkcija jednakog proporcionalnog smanjenja proizvodnje je obezbeđena ukoliko tr(1/si – 1/dr) ima istu vrednost za svaki r (gde je tr – stopa poreza ad–valorem, sr – elastičnost ponude, dr – elastičnost tražnje) u odnosu na proizvodnju robe r pre poreza (Pigou, Ramsey Andersen). Poreska stopa biće utoliko veća ukoliko je tražnja manje elastična i ukoliko je ponuda manje elastična No, ukoliko se svi proizvodi proizvode uz konstantne troškove i konstantnu ponudu rada onda će svi proizvodi imati istu poresku stopu (Musgrave).

4.2. Neposredni versus posredni fiskaliteti

Posmatrajući porez na dohodak bez iluzije novca i poreza na promet, pomoću Musgraveove matematičke aparature,[599] dolazimo do kvantifikacije stabilizacionih finalnih efekata.

U domenu poreza na dohodak bez iluzije novca ne dolazi do promene potrebnog fisalnog perioda. Budući da porez na dohodak u uslovima inflacije tražnje ne dovodi do porasta nivoa cena, to ovaj fiskalitet bez iluzije novca ima identične efekte kao da postoji iluzija novca. Međutim, u domenu poreza na potrošnju nemamo identične efekte.

U strukturi nacionalnog dohotka sa aspekta potrošnje:

$$Yo = C + i + G$$

porez na promet dovodi do paralelnog podizanja funkcije potrošnje:

$$C(1+tc) - a(1+tc) + cYo$$

Supstitucijom C iz ove jednačine u jednačini Yo dobija se:

$$tcC = \frac{cY_0(Y_0 - I - G)}{Y - a - I - G} + I + g - Y_0$$

znatno viši nivo potrebnog prihoda od poreza na promet. Kompariranjem ove jednačine i jednačine ravnotežnih prihoda od poreza na dohodak uz iluziju novca dolazimo do sledeće jednačine:

$$\frac{cY_0(Y_0 - I - G)}{Y_0 - a - I - G} + I + G - Y_0 - \frac{a + cY_0 + I + G - Y_0}{c} \lesseqgtr 0$$

Svodeći ovu jednakost na relaciju:

$$(1\text{-}c)\bullet(1 + G\text{-}Yo) + a \lesseqgtr O$$

dolazimo do viška potrebnog prihoda od poreza na potrošnju nad potrebnim prihodom od poreza na dohodak, koji direktno varira sa I, G i a, i, obrnuto, sa c. Na taj način smo došli do valorizacije restriktivnog dejstva poreza na promet od poreza na

[599]R. Musgrave, op. cit., str. 366–367, podtekst 26.

dohodak. Kontaktivni efekat posrednih fiskaliteta, dakle, jači je u procesu storniranja inflatornog jaza od istog efekta direktnih fiskaliteta.

U kompoziciju deflacionog impacta direktnih vis-a-vis indirektnih fiskaliteta Shaw[600] je pošao od sledećeg sistema jednačina;

$$Y^t = C + \overline{I} + \overline{G}$$
$$C = a + b(1 - ty)Y$$
$$I = \overline{I}$$
$$G = \overline{G}$$

određujući na taj način veličinu nacionalnog dohotka pune zaposlenosti (Y^t):

$$Y^t = a + bY^t - bt_y Y^t + \overline{I + \overline{G}}$$

i poreski dohodak (tyY^t), gde su: ty – stopa poreza na dohodak, b – sklonost potrošnji, a – parametar,

$\overline{I}$ – autonomne investicije

$\overline{G}$ –javna autonomna potrošnja. No, ako je ts stopa poreza na potrošnju u uslovima monetarne iluzije, lična potrošnja dobija sledeći izraz:

C = a+bY–Cts

Nacionalni dohodak onda postaje: $Y^f = a + bY^f + \overline{J} + \overline{G} - Cts$. Odatle je $Cts = a + bY^f + \overline{I} + \overline{G} - Y^f$, što je različito od jednačine lične potrošnje u odsustvu monetarne iluzije: C = a+bY, odnosno C = a + ats + bY – Cts.

Na osnovu sledećeg sistema jednačina:

$$Y^f = a + ats + bY^f - Cts + \overline{I} + \overline{G}$$
$$Cts - ats = a + bY^f + \overline{I} + \overline{G} + Y^f$$
$$ts(C - a) = a + bY^f + \overline{I} + \overline{G} - Y^f$$
$$Cts(-a) = \left(a + bY^f + \overline{I} + \overline{G} - Y^f\right) \times \left(Y^f - \overline{I} - \overline{G}\right)$$

Shaw opredeljuje jednačinu poreza na potrošnju:

$$Cts = \frac{\left(a + bY^f + \overline{I} + \overline{G} - Y^f\right) \times \left(Y^f \overline{I} - \overline{G}\right)}{Y^f - \overline{I} - \overline{G - a}}$$

I ako je a = 0 izraz se reducira na $Cts = bY^f + \overline{I} + \overline{G} - Y^f$. Oduzimanjem jednačine ty Y_f od Cts dobija se:

[600]G. K. Shaw, Fiscal Policy, Macmillan, London, 1972., str. 61-69.

$$\frac{\left(a+bY^f+\overline{I}+\overline{G}-Y^f\right)\times\left(Y^f-\overline{I+\overline{G}}\right)}{Y^f-\overline{I}-\overline{G}-a}-\frac{a+bY^f+\overline{I}+\overline{G}-Y^f}{b}\lessgtr 0$$

odakle je:

$$\frac{Y^f-\overline{J}-\overline{G}}{Y^f--\overline{G}-a}\qquad\frac{1}{b}.$$

Sređivanjem dolazimo do sledećih jednakosti:

$$b\left(Y^f-\overline{I}-\overline{G}\right)Y^f-\overline{I}-\overline{G}-a$$

$$bY^f-b\overline{I}-b\overline{G}-Y^f+\overline{I}+\overline{G}+a\lessgtr 0$$

$$a+bY^f+\overline{I}+\overline{G}-Y^f\lessgtr b\left(\overline{I}+\overline{G}\right)$$

$$\frac{a+bY^f+\overline{I}+\overline{G}-Y^f}{b}-\left(\overline{I}+\overline{G}\right)\lessgtr 0$$

kojima se kvantitativno potvrđuje superiornost posrednih fiskaliteta u odnosu na neposredne fiskalitete u procesu stabilizacije ekonomskih tokova društvene reprodukcije.

I. B. Harisen je, poput Musgravea i Shawa, prezentujući jednačinu efekata diskrecionih mera budžetske politike:

$$E_{del}=\frac{1}{\Delta}\left\{(dgd+dl)(1+t_i)-cdti\left[\frac{\alpha}{a}(1-\mu)\right]-ydtd\left[\alpha(1-\mu)\right]\right\}$$

(gde su: cdti – diskrecione varijacije prihoda indirektnih poreza, ydtd – diskrecione varijacije prihoda od direktnih poreza, dgd+dl – rast javnih rashoda za nabavke dobara po konstantnim cenama, ti – stopa indirektnih poreza, μ – marginalna sklonost uvozu, a – prosečna sklonost potrošnji i – marginalna sklonost potrošnji) pokazao da diskrecione varijacije prihoda od indirektnih poreza imaju jači efekat od istih varijacija direktnih poreza, pod uslovom da je a inferiornije od jedinice. No, u slučaju kada je a=1, učinci diskrecionih varijacija indirektnih fiskaliteta su identični, što je Cary Brown utvrdio još 1950. god.

4.3. Ekonomska dejstva direktnih i indirektnih poreza

U teoriji i praksi dokazano je da su efekti indirektnih fiskaliteta restriktivniji od efekata delovanja direktnih poreza (Musgrave, Brooman, Due i Obrecht)[601].

[601]R. Musgrave, The Theory of Public Finance Mc Grow – Hill, 1959. str. 447–452; F. S. Brooman, Macroeconomics, 1963. str. 189–211; J. F. Due, Government Finance, Irwin and Unwin, 1963. str. 551–553 i J. Obrecht, Fiscalité indirecte et illusion monétaire, Revue de Science financiére 2/66. str.

Polazeći od Y=C+I+G i C=c(Y–Ty)+a+I+G [gde je c(Y–Ty)+a linearna jednačina potrošnje funkcije i od nepromenljivih veličina (konstantnih) a, c, I i G, svaki porast naplaćenih direktnih poreza ($\Delta Y = \Delta Ty$):

$$\Delta Y = c(Y-\Delta Ty)$$

Pri tome je $\Delta Y(1- c) = -c\Delta Ty$ i $\Delta Y/\Delta Ty = -c/(1-c)$. Izraz [–c/(1–c)] reflektuje multiplikatorsko delovanje direktnih poreza na nacionalni dohodak, koji je determinisan graničnom sklonošću potrošnji. U istom pravcu mogu se kvantifikovati i muftiplikatorska dejstva promenjene poreske stope. Ako je T = tY onda se sa promenama t (od to na ti) modifikuju prihodi direktnih poreza (Ty):

$$Ty-t_1Y_1 - toYo$$

i nacionalni dohodak (Y):

$$\Delta Y = -c\Delta Ty/(1-c) = -c(t_1Y_1-toYo)/(1-c).$$

Pošto je Y_1-Yo + ΔY onda je $\Delta Y = -cYo(t_1-to)/(1-c)-ct_1\ \Delta Y/(1-c)$. Odatle se u sređenom obliku dobija:

$$\Delta Y = co(t_1-to)/1-c+ct_1)$$

promena nacionalnog dohotka usled promene poreske stope neposrednih fiskaliteta.

Indirektni porezi deluju na potrošnju i nacionalni dohodak preko povećanja cena. Redukcija ili povećanje posrednih fiskaliteta povećava ili smanjuje potrošnju sa multiplikatorskim delovanjem na povećanje ili smanjenje nacionalnog dohotka. Ako je $Cm=cY_f$ (gde je Cm – potrošnja po tržišnim cenama i Y_f – nacionalni dohodak po faktorskim cenama) onda je sa $\Delta Cm = c\ \Delta Y_f$;

$$\Delta Yf= \Delta Cm - \Delta Tc,$$

odnosno

$$\Delta Yf = c\Delta Yf - \Delta Tc,$$

odakle je

$$\Delta Yf/\Delta Tc = -1/(1-c).$$

Po odbitku posrednih poreza od povećane potrošnje po tržišnim cenama dobija se, dakle, povećanje nacionalnog dohotka po faktorskim cenama. Pri tome je multiplikator posrednih poreza [–1/(1–c)] veći od multipltkatora neposrednih poreza [–c/(1–c)]. Međutim, multiplikator posrednih poreza nije od značaja za funkciju potrošnje, koja ima oblik $\Delta Cm=a+cYf$ (gde je a – autonomna potrošnja); jer se sa porastom tržišnih cena povećava autonomna potrošnja: $\Delta Cm=ap+c\Delta Yf$. I ako sada $\Delta Cm=ap+c\Delta Yf$ unesemo u jednačinu $\Delta Yf=\Delta Cm-\Delta Tc$ onda dobijamo:

$$\Delta Yf = ap + c\Delta Yf - \Delta Tc = (ap - \Delta Tc)/(1-c).$$

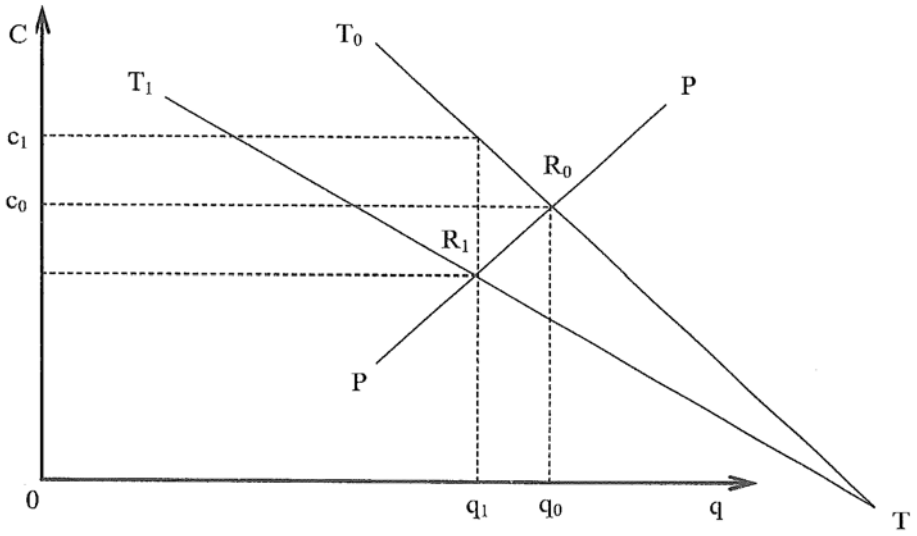
279–306; Dr M. Hanžeković, Budžetska politika kao faktor stabilizacije, Finansije 1–2/68. str. 1–16 i Ž. Jašić – Ž. Pauković, Porez na promet kao instrument ekonomske politike, Finansije 1– 2/68. str. 76–82.

U pravilu, ovaj multiplikator [(ap– Tc)/(1– c)] je znatno manji od prethodnog multiplikatora [– 1 /(1 –c)], što zavisi od veličine a (autonomna potrošnja). Povećanje tržišnih cena (p) usled promena, povećanja posrednih poreza (Tc) reperkutuje se na nivo multiplikatora. Ako je p=ΔTc/(Yf-Tc) onda je (ap-ATc)/(1-c)=[ΔTc/(1-c)]·/[(Yf-tc)-1]. Posredni porezi (prvenstveno, porez na promet) se „kao mokri malter uvlače u sve pore privrednog mehanizma“ (Schumpeter) i utiču na formiranje konjunkture, i na odnose ponude i tražnje, na cene, na uslove privređivanja, na raspodelu dohotka, na potrošnju i životni standard, na konkurentnost i na izvoz i uvoz (Schmölders) iako im je prevaljivost „pretpostavljena funkcija“ (Popitz), koja zavisi od visine poreske stope, elasticiteta ponude i tražnje, postojećeg nivoa cena, kupovne moći potrošača i kupca, mogućnosti supstitucije, preferencija potrošača, režima fiskalnih dedukcija (oslobođenja i olakšica), elastičnosti potrošnje u odnosu na cene i dohodak.[602] Uvođenjem poreza na promet pomera se krivulja ponude vertikalno nagore (krivulja tražnje ostaje nepromenjena) ili krivulja tražnje nadole (krivulja ponude ostaje nepromenjena). Na priloženim grafovima prilagođavanja cena i ponude jediničnom i ad valorem porezu na promet data je geometrijska reinterpretacija delovanja poreza na promet na cenu u uslovima tržišne konkurencije (Jašić – Pauković).[603]

Na grafovima prava To reprezentuje krivulju tražnje, a prava P krivulju ponude. Tačka Ro predstavlja ravnotežnu poziciju ponude (P) i tražnje (T) za dati obim proizvoda (qo) i uz date cene (co). Sa uvođenjem jediničnog poreza na promet pomera se krivulja tražnje (položaj prave T_1), koja se sa krivom ponude (P) seče u tački (R_1) u kojoj se količina q_1 realizuje po cenama p_1. Porast cena iz tačke C_o u tačku C_1 duguje porezu na promet za iznos LM, koji se prevaljuje na potrošače. I ukoliko je nagib krive traznje veći, utoliko je veći porast cena usled poreza na promet, koji se kao novčano opterećenje prebacuje (prevaljuje) putem usklađivanja cena s početne tačke nametanja poreza do krajnje tačke „smirenja“ poreza (Musgrave). No, ako krivu To rotiramo oko tačke Ro i ako kriva To „legne“ na vertikalni položaj onda dolazimo do potpuno neelastične tražnje koja omogućava prevaljivanje poreza na potrošače u potpunosti. A ukoliko rotiramo ponudu Po oko tačke Ro i ukoliko kriva Po zauzme horizontalni položaj, onda dolazimo do potpune neelastičnosti tražnje koja „omogućava“ prevaljivanje poreza na proizvođače.

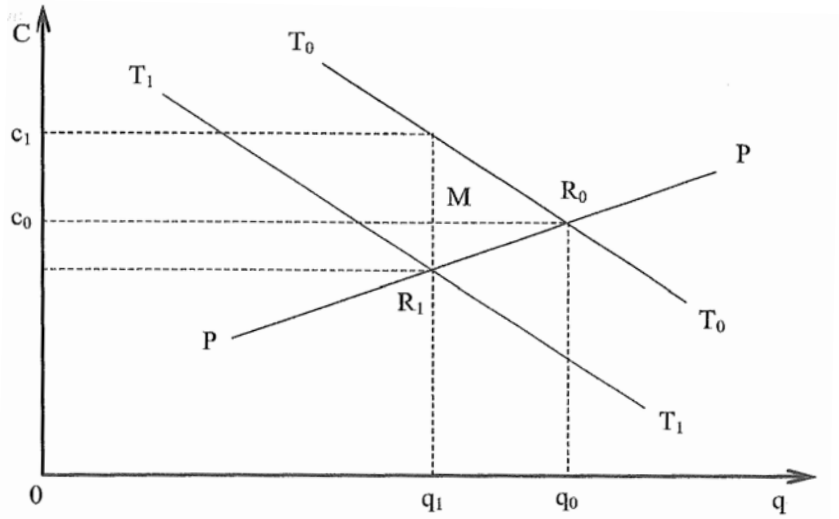
[602]Po Dueu proces prevaljivanja poreza omogućavaju deficitarno finansiranje i emisija novca kao „deux ex machina“ dok po Halleru prevaljivanje poreza na promet zavisi od mogućnosti potrošačkog kreditiranja.

[603]Z. Jašić – Ž. Pauković, Porez na promet kao instrument ekonomske politike, Finansije 1–2/68. str. 76–80; Dr Barbara Jelčić – Dr Božidar Jelčić, Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi, Privredni vjesnik, Zagreb, 1977., str. 103–105; M. Korošić, Funkcija poreza na promet, Ekonomskt institut, Zagreb, 1969, str. 916. I Dr V. Murko, Porez na promet kao instrumenat ekonomske politike, Ekonomski institut, Zagreb, 1968. str. 36–41.



Graf: prilagođavanja cena i ponuda ad valorem porezu na promet

S druge strane, uvođenjem ad valorem poreza na promet kriva TTo pomera se u pravcu položaja nove krive TT_1, sa novim kombinacijama; q_1 c_1 u ravnotežnoj tački R_1. Deo poreza na promet, koji se prevaljuje na potrošače, zavisi od elastičnosti tražnje. Rotacijom krive To oko tačke Ro može se utvrditi koji će deo poreza na promet preko povećanja cena biti prevaljen na potrošače, a koji će ostati „lociran“ na teret proizvođača.



Graf. prilagođavanja cena i ponude jediničnom porezu na promet

4.4. Ekonomski efekti kombinovane primene direktnih i indirektnih fiskaliteta

U makroekonomskom modelu multiplikatora Johansena polazi se od sledećeg sistema jednačina:[604]

$$R = (1+ \sigma)\cdot R$$

$$Cp = (1+ \sigma)\cdot Cp$$

$$Tind = \sigma Cp+ \sigma I+ \sigma G = \sigma(Cp+I+G) = \sigma R$$

$$R = R+Tind\ R =R-Tind.$$

koje reprezentuju nacionalni dohodak (1), ličnu potrošnju (2), prihode od posrednih poreza (3) i raspoloživi dohodak (4), i uključujući jednačine dohotka po odbitku direktnih fiskaliteta (R–Tdir), cena sa porezom na promet (1+σ) i realnog raspoloživog dohotka (R–Tdir)/ (1+σ), dolazi do jednačine lične potrošnje, koja je funkcija realnog raspoloživog dohotka: Cp = (R–Tdir.)/(1+σ), pri čemu je 1/(1+σ) = 1–σ odnosno (R–Tdir.)/1+σ) (R–Tdir.)·(1– σ). Ako je Tind. = R onda je R–Tdir.– Tind. + Tdir. = R–T+ σ Tdir., pri čemu je T–Tdir.+Tind. No, u linearnom obliku potrošne funkcije Cp = b(R–T– σTdir.)+a, izraz σTdir. reprezentuje efekte kombinovanih direktnih i indirektnih poreza na potrošnju. Za σTdir povećavaju se resursi potrošača, pa, sledstveno tome, i lična potrošnja. Uvođenjem posrednih poreza obezvređuje se realna veličina direktnih poreza sa podsticajnim efektima na ličnu tražnju, odnosno potrošnju u ekonomskom sistemu. U celini posmatrano, ekonomski efekti očituju se kroz transfer sredstava (povlačenje faktora proizvodnje za zadovoljavanje javnih potreba, kao funkcija rashodne postavke budžeta), promenu raspodele (učinak fiskalnog opterećenja na ekonomski položaj ekonomskih subjekata i incidenca budžetske politike u procesu usklađivanja cena proizvoda i faktora proizvodnje) i promenu proizvodnje (fiskalna dejstva na promene nivoa proizvodnje i realnog outputa), kao efektivne učinke, i perkusione učinke (povećanje dohotka obveznika za iznos subvencija) fiskalne, odnosno poreske i budžetske politike.[605]

[604]Upotrebljeni simboli predstavljaju: R – nacionalni dohodak, Cp – lična potrošnja, a – poreska stopa, Tdir – direktni porezi, Tind – indirektni porezi, G – javni rashodi, i – investicije, R – nacionalni dohodak po odbitku poreza, Cp – lična potrošnja po odbitku poreza, i – egzogeno određene investicije, G – egzogeno određeni javni rashodi, 1/(1-σ) – multiplikator i (R–Tdir)/(1+ σ) – realni raspoloživi dohodak (L. Johansen, Public Economics, North-Holland Co., Amsterdam, 1971. str. 37–44).

[605]Uporedi: E. Helpman, A. Theorem on Efficient Taxation, Public Finance 1/77, str. 128–132; A. B. Atkinson – J. E. Stiglitz, The Structure of Indirekt Taxation and Economic Effciency, Journal of Public Economics 1/72. str. 97–119, i The design of tax structure: Direct versus indirect taxes, Economio Journal 243/51. str. 577–584. I B. A. Forster and G. K. Shaw, The Direct (Indirect Tax Ratio and Effective Demand: A Respecificatton, Public Finance 2/78. str. 280–286.).

4.4.1. Regresivni efekti posrednih poreza (poreza na promet)

U finansijskoj literaturi, porez na promet, kao posredni fiskalitet, smatra se „tržišnim porezom“, jer je sastavni elemenat cene oporezovanog proizvoda. Simultano, porez na promet je i „troškovni porez“, jer veličina troškova zavisi od cene robe bez poreza na promet i primljenog poreskog opterećenja. Stoga, porez na promet odgovara modernoj državi „bolje od najbolje haljine“ (Schumpeter), budući da se kao „vlažna žbuka priljubljuje uz sve zglobove i pore privrednog tijela“.[606]

No, i pored toga, porez na promet, sa socijalnog stanovišta, je regresivan, s obzirom da sa porastom dohotka stanovništva opada prosečna sklonost potrošnji[607] iako ekonomska snaga destinatera ne dolazi do izražaja u potrošnji (jer lična potrošnja nije tipična reprezentanta ekonomske snage obveznika).[608] U suštini, posredni porezi su u negativnom smislu progresivni porezi, koji jače pogađaju siromašnije (F. Lassalle). A pošto se plaća pod tzv. „fiskalnom anestezijom“ to je i nesocijalno, regresivno delovanje posrednih poreza, odnosno poreza na promet utoliko veće ukoliko su razlike u materijalnom položaju obveznika naglašenije, ukoliko širi krug proizvoda podleže oporezivanju i ukoliko su stope poreza veće. Stoga, veći teret posrednih poreza pada na leđa radničke klase (Marks i Lenjin).

Iako je regresivno delovanje poreza na promet evidentno,[609] ipak je njegovo egzaktno kvantifikovanje u praksi veoma teško iako su u literaturi poznati Daviesov model (utvrđivanje koeficijenta korelacije ranga između efektivnih poreskih stopa i grupe po nivou raspoloživih sredstava) i Calmusov model (indeks regresivnosti poreza u najnižim grupama po nivou raspoloživih sredstava) merenja regresiviteta. No, i pored toga, u finansijskim politikama egzistiraju brojne mere za redukovanje i otklanjanje regresivnih efekata poreza na promet 1) izbor odgovarajućeg oblika poreza na promet između svefaznog, višefaznog i jednofaznog poreza na promet (u fazi proizvodnje, trgovine na veliko i trgovine na malo) i poreza na dodatnu vrednost, 2) diferencirani tretman pojedinih (određenih) proizvoda (oslobađanja proizvoda masovne potrošnje od poreza, smanjenje poreskih stopa kod ostalih proizvoda i povećanje stopa poreza kod luksuznih proizvoda), 3) primena progresivnog poreza iz dohotka[610] i 4) davanjem ekonomskih i socijalnih transfera. Primena jedinstvenih stopa poreza na promet dovodi do negacije principa plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi. No, primena diferenciranih poreskih stopa na proizvode masovne potrošnje (niže) i na luksuzne proizvode (više) donekle parališe regresivne efekte poreza na promet poput adekvatnog izbora oblika poreza na promet, tj. opredeljenja za jednofazni porez na

[606]Dr Barbara Jelčić i dr Božidar Jelčić, Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi, Privredni vjesnik, Zagreb, 1977. str. 100.

[607]Dr D. Popović, Socijalnl efekti poreza na promet, Finansije, 3–4/82. str. 133–166.

[608]Dr Barbara Jelčić, Finansije u teoriji i praksi, SNL, Zagreb, 1979. str. 167.

[609]Modiglianiev model životnog ciklusa, odnosno prosečnog životnog dohotka (kao diskontovana vrednost dohotka potrošača tokom vremena u očekivanom životnom ciklu) u suštini negira regresivni učinak poreza na promet (A. Ando and F. Modigliani, The Life Cycle Hipothesis of Saving, The American Economic Review mart 1963. str. 54–83).

[610]Pri tome valja voditi računa o visini početne i krajnje osnovice kad aprogresivne stope prelaze u proporcionalne.

promet u trgovini na malo i porez na dodatnu vrednost kod kojih je regresivitet manje izražen u odnosu na ostale oblike poreza na promet.[611] Primena progresivnog oporezivanja dohotka u celini neutralizuje regresivitet poreza na promet u vidu tzv. kompenzatorske progresije. Ukupan efekat oporezivanja sada reflektuje činjenicu da je celokupna ekonomska snaga destinatera oporezovana primenom proporcionalnih stopa, odnosno da je progresivno oporezivanje dohotka u komplementaciji sa regresivnim porezom na promet konvertovano u proporcionalno oporezivanje. No, da bi došlo do oporezivanja po ekonomskoj snazi potrebna je i tzv. apsolutna progresija kojom se procentualno jače oporezuju veći dohoci. Jer, anticiklična poreska politika pretpostavlja progresivno oporezivanje, koje, sa komplementarnim ekonomskim i socijalnim transferima, redukuje neželjene efekte nesocijalno, regresivnog poreza na promet.[612]

Prevaljivanje posrednih poreza u pravilu se zaustavlja i locira u tački tzv. incidence[613] u kojoj poreski destinater konačno snosi fiskalni teret u vidu tzv. formalne incidence, koja involvira proces usklađivanja (tzv. efektivna incidenca po prof. Dueu ili difuzija poreza po prof. Lovčeviću). U suštini, valja razlikovati tzv. efektivnu incidencu (koja nominuje promenu u raspodeli usled nametanja poreza ili usled supstitucije poreza) od tzv. perkusione incidence (koja nominuje smanjenje dohotka novog obveznika za iznos povećanog poreza odnosno povećanje dohotka prethodnog obveznika za iznos smanjenja poreza),[614] budući da njihova distinkcija reprezentuje tzv. rezultat prevaljivanja (Musgrave). Poput toga, poželjno je praviti razliku i između apsolutne ili specijalne incidence (koja reflektuje efekte raspodele dohotka pri uvođenju poreza na promet i pri konstantnim javnim rashodima i drugih poreza,[615] diferencijalne incidence (koja reprezentuje promene u raspodeli dohotka koje nastaju zamenom jednog poreza drugim porezom pri konstantnim ukupnim nominalnim prihodima i rashodima) i dinamička incidenca (koja ilustruje promene u stopi promene dohotka, jer ekonomski rast utiče na pozicije ekonomskih subjekata u raspodeli dohotka).[616] Međutim promene u raspodeli raspoloživog dohotka pod dejstvom poreske politike, kako sa stanovišta izvora dohotka tako sa stanovišta dohotka, su izuzetno različite zbog poreske incidence.

---

[611]Ovde se može svrstati i tzv. poresko kreditiranje siromašnih slojeva stanovništva u SAD. Naime, 70-tih godina jedan broj federalnih država uveo je sistem refundacije gotovinskih Iznosa onima koji ne plaćaju porez na dohodak na ime izdataka na porez na promet (J. F. Due and A. F. Friedlaender, Government Finance, R. D. Irwin, Homewood, 1973, str. 406–408).

[612]Potrošači kupovinom oporezovanih proizvoda sprovode specifično samooporezivanje (V. Murko), pod uslovom da postoji supstitucija.

[613]Pod incidencom podrazumeva se smanjenje nominalnog dohotka koje je izazvano uvođenjem poreza (E. A. Rolph) ili poresko opterećenje krajnjeg platioca poreza bez indirektnih promena dohotka u procesu usklađivanja (E. R. A. Seligman).

[614]R. A. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973. god., str. 167–168 i 185.

[615]R. Musgrave, op. cit., str. 170.

[616]Douglas Dosser, Tax Incidence and Growth, Economic Journal, September 1961., strana 574-575.

4.5. Oporezivanje prometa versus potrošnje u zemljama EU

Osnovni cilj Ugovora EU jeste upostavljanje jedinstvenog tržišta sa zdravom konkurencijom, putem harmonizacije legislative o porezu na dodatnu vrednost. Od 1. januara 1993. godine postoje samo dve stope PDV-a: normalna od 15% i snižena od 5%. Iste poreske stope važe i za promet robe i usluga i za uvoz proizvoda. Povećana stopa se mora ukinuti. Snižena stopa će se primenjivati na transakcije u vezi sa sledećim proizvodima i uslugama:[617]

- hrana,
- energetski proizvodi za grejanje i svetlo,
- voda,
- farmaceutski proizvodi,
- knjige, novine i periodika, i putnički transport.

U slučaju akciza cilj je da obim i struktura najvažnijih akciza bude harmonizirana a njihove stope budu približne.

Proizvodi u prometu podvrgnuti oporezivanju akciza se moraju u oporezivanju kretati prema sledećem nivou ili iznosu:

- etil alkohol u kozmetici, parfemima i toal., vodama po hl. 424 ECU,
- alkoholna pića (po hl ili čistog alkohola): 127 ECU,
- čist alkohol/etanol po hl): 85 ECU,
- vina: 17 ECU,
- piva (po hl): 1,36 ECU,
- cigarete (ECU na 1000 komada): 19,5 + ECU + ad valorem taksa + PDV (kao % na maloprodajnu cenu): između 52% i 54%,
- cigare i cigarilosi: od valorem taksa + PDV: između 54 i 56% na maloprodajnu cenu, i
- ostali proizvođači duvan: Ad valorem taksa + PDV: između 41 i 43% na maloprodajnu cenu,
- olovni benzin i srednja ulja koja se koriste kao pokretačko gorivo: na 1000 litara 340 ECU,
- bezolovni benzin: na 1000 litara 310 ECU,
- tečni petrolej gas na 1000 litara: 85 ECU,
- dizel gorivo na 1000 l: 177 ECU,
- gas i ulja za grejanje i srednja ulja koja se koriste kao pokretačka goriva na 10000 1:50 ECU, i
- teška ulja na 1000 kg: 17 ECU.

Od 1. januara 1993. godine se ukidaju fiskalne granice i eliminišu sve carinske kontrole i formalnosti u vezi sa protekom roba, usluga i kapitala između država – članica Evropske zajednice.[618]

Porez na dodatu vrednost jeste fiskalni prelevman koji se zaračunava i naplaćuje prilikom svakog prometa proizvoda i usluga kojima poreski obveznik dodaje određenu vrednost. U svakoj novoj poslovnoj transakciji poreski teret pada u

[617]Value Added Taxation in Europe. International Bureau of Documentation, Amsterdam, 1991.
[618]Mr H. Hristić, Evropska zajednica i oporezivanje prometa, Poslovna politika, juni 1992., str. 18.

potpunosti na krajnje potrošače. Pri tome, poreski obveznik je „dužan“ da od naplaćenog poreza na dodatu vrednost od svog klijenta (partnera), koji treba da se uplati javnoj blagajni, odbije prethodno plaćeni iznos poreza na dodatu vrednost svom dobavljaču. Na primer, poljoprivrednik (stočar) je prodao vola jednom trgovcu stokom po ceni od 8.250 din. I od toga istog trgovca naplatio porez na vrednost svom dobavljaču. Na primer, poljoprivrednik (stočar) je prodao vola jednom trgovcu stokom po ceni od 8.250 din. I od toga istog trgovca naplatio porez na dodatu vrednost u iznosu od 510 dinara (jer poreska stopa iznosi 6%). Dotični trgovac stokom je tog istog vola prodao klanici na klanje po ceni od 10.000 dinara naplativsi 600 dinara na ime poreza na dodatu vrednost (jer je poreska stopa ostala ista - 6%). Prema tome, trgovac stoke je već uplatio 600 dinara na ime poreza na dodatu vrednost da bi taj isti iznos (od 600 dinara) uplatio državnoj blagajni po odbitku prethodno plaćenog poreza na dodatu vrednost, koji je uplaćen poljoprivredniku u iznosu od 510 dinara. U krajnjoj instanci, trgovac stoke treba da plati državnoj kasi samo 90 dinara (600-510 dinara). Kod poreza na dodatu vrednost, dakle primenjuje se sistem odbijanja (odnosno dedukcije). Zato je i neutralan, pošto definitivno pogađa konačnu cenu dobara i usluga istim poreskim opterećenjima (stopama) nezavisno od broja operacija, koji prethode krajnjoj isporuci potrosaču.

U zemljama EU, pored poreza na dodatu vrednost (TVA ili VAT), egzistiraju i brojni drugi posredni (indirektni) porezi, kao što su:[619]

- porez na putnička vozila,
- akcize na alkohol, vina, piva, duvan i hidrokarbonska ulja,
- carinske dažbine na uvoz roba iz država nečlanica EZ/EU,
- taksa na prenos vrednosnih papira, prenos imovine, iznajmljivanje zemljišta i zgrada, i razne vrste komercijalnih pravnih dokumenata i papira, i
- lokalne, komunalne dažbine.

Krajnji potrošač će platiti isto kao i u prethodnom slučaju.[620]

Poreski obveznici poreza na dodatu vrednost jesu sva lica koja uvoze proizvode i preduzetnici koji vrši oporeziv promet roba i usluga (kao što su fizička lica, partnerstva, udruženja, kompanije ili grupe kompanija i ostala pravna lica koja samostalno i nezavisno obavljaju poslovne i profesionalne aktivnosti). I državni organi jesu poreski obveznici, s tim što imaju pravo na refundaciju poreza ukoliko su transakcije povezane sa neprivrednim aktivnostima U lančanim reakcijama između više preduzetnika, oporeziv je svaki promet svakog preduzetnika, pa čak i promet na berzama koji je izvršen preko brokera (po tzv. nultoj poreskoj stopi). Promet usluga uključuje davanje, predaju, ustupanje celokupnih prava, usluge smeštaja, hotela, kulturne usluge, reklame, intelektualne usluge i transportne usluge, i usluge agenata, akcionara i brokera. Promet usluga međunarodnog karaktera je oporezovan nultom stopom isto kao i izvoz robe. Po šestoj direktivi EZ/EU oporeziv je samo promet sledećih usluga: transfer autorskih prava, patenata, licenci i zaštitnog znaka, usluge og-

[619] J. F, Due, Indirect Taxation in Developing Economics, He Johns Hopkins University Press, Baltimor, 1988.

[620] D. Dabetić, Prezentacija poreskog sistema u Francuskoj, Knjigovodstvo, 7/92, str. 59.

lašavanja i reklame, konsultantske, advokatske i finansijske usluge i usluge osiguranja i reosiguranja i izdavanje roba pod zajam.

Oporeziv promet roba i usluga po pravilu prate dva osnovna oblika oslobođenja od plaćanja poreza na dodatu vrednost, i to:[621]

- oslobođenje bez kredita za prethodno plaćeni porez i
- oslobođenje sa pravom na kredit za prethodno plaćeni porez

U prvom slučaju, oslobođenje je dato za predaju prava na zemlju i dozvolu korišćenja zemlje (uključujući i iznajmljivanje za odmor, iznajmljivanje parking i kamp prostora, prostora za igru i ribolov, skladištenja brodova ili aviona), za transfer poslovanja, za finansijske transakcije, za usluge komunikacija i transporta od strane pošta, za davanje radova umetnosti i stvari od nacionalnog, naučnog i istorijskog interesa, za usluge osiguravanja i reosiguranja, za usluge obezbeđenja mesta za lutriju i igara na sreću, za usluge edukacije, istraživanja i obuke od strane škola i univerziteta, za zdravstvene usluge doktora, optičara i farmaceuta, za pogrebne usluge i usluge kremacije, za usluge sindikata, profesionainih i reprezentativnih tela, i za davanje prava na učešće u sportskim takmičenjima. U drugom slučaju, oslobađanje je dato za internacionalni transport, za promet hrane, semena i stoke, za promet vode, leda i pare, za promet knjiga, novine, periodike i mapa, za promet struje za promet brodova i aviona za zabavu i rekreaciju, za promet lekova, za promet dečje obuće i odeće, za internacionalne usluge i za usluge hendikepiranim osobama. Konačno, data su i oslobođenja na uvoz za privremeni uvoz roba za neizvoz, za privremeni izvoz roba za neuvoz, za uvoz robe koja služi kao putnički lični prtljag, za uvoz robe, nekomercijalnog karaktera, za uvoz nameštaja i robe za kućne potrebe, za uvoz zaveštanja i za uvoz antikviteta.

4.5.1. Direktiva EU o porezu na dodatu vrednost

Tokom 1990/91. godine Veće Evropske zajednice je usvojilo Direktive o harmonizaciji legislative države – članice EZ/EU u vezi konvergencije nacionalnih zakona o porezu na dodatu vrednost. „Programirana“ harmonizacija treba da rezultira usvajanjem zajedničkog sistema poreza na dodatu vrednost u cilju slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga, kapitala, ideja i informacija, otklanjanja diskriminacije u odnosu na poreklo robe i usluga, i ostvarenja jedinstvenog tržišta EZ/EU do 31. XII 1992. godine. Suština usvojene Direktive EZ/EU ogleda se u zameni postojećeg VAT-a zajedničkim sistemom po kome se TVA dodaje na vrednost u svim fazama prometa po metodu odbitka „poreza na porez“ i frakcionog plaćanja u svim fazama prometa.[622]

Kod zajedničkog sistema VAT/TVA predmet oporezivanja jeste promet proizvoda i usluga na državnoj teritoriji (celokupna nacionalna teritorija i vodene površine) i uvoz proizvoda iz država nečlanica EZ/EU kod strane poreskog obveznika (tj. oporezivog lica kao lica koje je angažovano u aktivnostima proizvodnje i trgovine ili lica koje pruža usluge). Promet proizvoda, u tom kontekstu, reprezentuje transfer

[621]OECD, Taxing Gonsumpiton, Paris, 1989, and International Tax and Evasion, Paris, 1987.
[622]Value Added Taxation in Europe, International Bureau of Fiscal Docmentation, Amsterdam, 1990.

prava raspolaganja „opipljive“ imovine, kao i transakcije u vezi sa transferom od strane javnih organa, rukovanjem proizvoda prema ugovoru o najmu proizvoda ili prodaja sa odloženom upotrebom, isporukom pokretne imovine, isporukom radnih konstrukcija i dr.

Stope poreza na dodatu vrednost u 1991. u zemljama OECD

Zemlje	Niže stope	Standardne stope	Više stope
Austrija	10	20	32
Belgija	1,6,17	19	25,3
Danska	-	22	-
Finska	-	19,05	-
Francuska	2,1,4,5,5,13	18,6	22
Nemačka	7	14	-
Grčka	8	18	36
Islan	14	24,5	-
Irska	0,2,4,10	23	-
Italija	2,9	18	38
Japan	-	3	-
Luksemburg	3,6	12	-
Holandija	6	18,5	-
Novi Zeland	-	10	-
Norveška	-	20	-
Portugal	0,8	16	30
Španija	6	12	33
Švedska	-	23,5	-
Turska	1,3,8	12	15,50,60,100
V. Britanija	0	15	-

Izvor: OECD, VAT Systems in OECD Countries, Paris, 1991.

Poreska osnovica VAT/TVA je celokupan promet proizvoda i usluga po prodajnim cenama, uključujući iznose svih troškova i poreza, osim poreza na dodatu vrednost, i uvoz robe (carinska vrednost sa svim troškovima, dažbinama i porezima, izuzev TVA). Pravo na umanjenje poreza ima poreski obveznik po osnovu plaćenog poreza na dodatu vrednost na uvezene proizvode u poslovne svrhe i po osnovu prethodno plaćenog VAT-a iskazanog u nabavnoj fakturi isporučenih proizvoda i izvršenih usluga. Izvoz roba i usluga je oslobođen plaćanja poreza na dodatu vrednost. Poreski obveznik ima pravo na umanjenje oporezive nabavke usluga ili proizvoda koje je izvezao. Umanjenje je ostvarivao samo za vreme u kome su fakturisani umanjivi porezi.

Utvrđivanje poreske osnovice, oporezive transakcije, mesto oporezivih transakcija, liste oslobođenja i olakšica i poreske stope produbljivalo je konfliktnost nacionalnih jurisdikcija i otežavalo uporedivost rezultata primene TVA u svim zemljama

EZ/EU. Zato je važna harmonizacija nacionalnih zakona u pogledu definicija zajedničkih parametara VAT-a.[623]

Po direktivi, poreski obveznik je svako lice koje potpuno nezavisno i samostalno obavlja ekonomsku aktivnost, koja uključuje aktivnosti proizvođača, trgovca i svih lica koja vrše promet proizvoda i pružaju usluge (uzimajući u obzir i rudarske, poljoprivredne i profesionaline aktivnosti). Ekonomska aktivnost jeste i eksploatacija opipljive i neopipljive svojine i imovine radi stvaranja dohotka. Opipljivom imovinom se smatraju električna energija, gas i grejanje, prava držaoca i vlasnika u njenim delovima, kamate ekvivalentne udelima vlasnika, transferi vlasništva imovine po nalogu, iznajmljivanje ili prodaja na odloženo vreme prema ugovoru i transfer proizvoda po ugovoru. Korišćenje usluga i proizvoda „besplatno" u privatne svrhe poreskog obveznika smatra se, isto tako, oporezivom transakcijom.

Poreska osnovica VAR-a jeste promet proizvoda i usluga po prodajnoj ceni, uključujući i takse, poreze, provizije, troškove transporta i osiguranja. Poreska oslobođenja se primenjuju na promet poštanskih i telekomunikacionih usluga, usluga transporta putnika, medicinskih i bolničkih usluga, na dijagnostiku, dobrotvorna društva, obrazovanje, socijalnu zaštitu i socijalno osiguranje, na osiguranje i reosiguranje, najam, subvencije, kredite, garancije, tekuće račune, čekove i investicione fondove.

Poreski obveznik je obavezan da, nakon obračuna poreza, svoju poresku obavezu plati i da sačuva sve podatke i dokumente za inspekciju poreskih organa. Poreski obveznik je dužan da izda fakturu za prodatu robu i pružene usluge drugom poreskom obvezniku. Obveznik, bez boravka na teritoriji države članice EZ, ima pravo na refundaciju plaćenog TVA koji je sadržan u ceni. Nerezidentima se prema tome refundira plaćeni porez u skladu sa Direktivomn o harmonizaciji zakona država – članica.

Direktiva, dalje, inkorporira poreske stope, koje se moraju kretati u strogo definisanim okvirima. Naime, tzv. snižena poreska stopa ne može biti manja od 4% a ni veća od 9%. Nominalna ili standardna poreska stopa, isto tako, ne može biti manja od 14%, a ni veća od 20%. Jedino se tzv. povećana poreska stopa mora poništiti (brisati).

U cilju ukidanja fiskalnih granica između država u EU Direktiva insistira i na primeni zajedničkih stopa za akcize, koje se odnose na alkoholna pića, duvanske proizvode i meneralna ulja.[624] A to je važna pretpostavka zajedničkog, internog tržišta bez granica, koja se mora ostvariti u EZ do 31. decembra 1992. godine.

---

[623]M. Assouline, A. Epaulard i J. E. Moncomble, Alignement des regimes de TVA francais sur une norme europeunne, Revue d'économie politique 3/89, str. 498-516.

[624]R.M. Bird, Tax Policy and Economic Development, John Hopkins University Press, Baltimor/ London, 1992.

Porez na dodatnu vrednost: stope

Države	Datum uvođenja	Predviđeno	Od 1.1.1990.
Argentina	Jan. 1975.	16	13
Austrija	Jan. 1974.	8,16	10,20,32
Belgija	Jan. 1971.	6,14,18	1,6,17,19,25,33
Brazil	Jan. 1967.	15	17
Čile	Mar. 1975.	8,20	18
Costa Rica	Jan. 1975.	10	8
Denmark	July 1967.	10	22
Dominican Rep.	Jan. 1983.	6	6
Ecuador	July 1970.	4,10	6
France	Jan. 1968.	6,4,13,6,20,25, 2,1,4,5,5,18,6,25	
Fed. Rep. of	Jan. 1987.	5,10	7,14
Greece	Jan. 1987.	6,18,36	3,8,18,36
Honduras	Jan. 1976.	3	6,7
Hungary	Jan. 1998.	15,25	15,25
Iceland	Jan. 1990.	14,24,5	14,24,5
Indonesia	Apr. 1985.	10	10
Israel	July 1976.	8	6,5,16
Italy	Jan. 1973.	6,12,18	4,9,19,38
Japan	Apr. 1989.	3,6	3,6
Kenya	Jan. 1990.	17,20,40,50,270	17,20,40,50,270
Luxembourg	Jan. 1970.	2,4,8	3,6,12
Madagascar	Jan. 1969.	6,12	15
Mexico	Jan. 1980.	10	6,15,20
Morocco	Apr. 1986.	7,12,14,19,30	7,12,14,19,30
Netheralnd	Jan. 1969.	4,12	6,18,5
New Zeland	May 1986.	10	12,5
Norway	Jan. 1970.	20	11,11,20
Panama	Mar. 1977.	5	5
Peru	July 1976.	3,20,40	18
Philippines	Jan. 1988.	10	10
Portugal	Jan. 1986.	8,16,30	8,17,30
Spain	Jan. 1986.	6,12,33	6,12,33
Sweden	Jan. 1969.	2.04, 6.38, 11.1	25
Tunisia	July 1988.	6,17,29	6,17,29
Turkey	Jan. 1985.	10	1,35,8,12,15
United Kingdom	Apr. 1973.	10	15

4.5.2. Harmonizacija poreza na dodatu vrednost

Harmonizaciju poreskih propisa država članica evropske zajednice obavljaju njeni organi, na osnovu procedura komunikativnog prava, i na nadnacionalnom nivou, s tim što je uloga država članica odlučujuća kod implementacije i primene pozitivnih propisa EZ/EU, koji nalažu harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava.[625] Najnovije institucionalne izmene odnose se na projektovanje tzv. standardne poreske stope u rasponu od 14% -20% u tzv. smanjene poreske stope u rasponu od 4-9% na promet taksativno navedenih proizvoda. Jednom direktivom (Br. 91/680 od 16. XII 1991. godine) uveden je novi pojam „sticanje robe“ umesto pojma «nabavke robe» (iz prethodne direktive EZ/EU), ukinute su fiskalne granice između država članica EZ /EU (od 1.1.1993.godine) i uvedena su prelazna rešenja do 1.1.1996. godine kada na scenu stupa oporezivanje prometa po principu zemlje porekla sa primenom jedinstvene poreske stope. To je učinjeno iz razloga što u zemljama članicama EZ/EU važi indirektan odbitni metod pri određivanju poreza na dodatu vrednost, pomoću koga se poreska obaveza obračunava na bazi odbijanja plaćenog poreza u prethodnoj fazi prometa (tay eredit method) od ukupnog iznosa poreza. „Konkretno posmatrano, u zemljama Evropske zajednice preduzetnici u privredi plaćaju porez na dodatu vrednost po sistemu računa (invoicing system). Poreski obveznik naplaćuje porez na robu koju proizvodi ili kojom trguje u trenutku kada je prodaje, tj. stavlja u promet (output tax). S druge strane, on plaća porez svojim snabdevačima za robu i usluge koje kupuje (input tax). U svakom obračunskom periodu, poreski obveznik podnosi izveštaj nadležnoj poreskoj upravi, u kome iskazuju plaćeni input porez i naplaćeni output porez, kao i njihovu razliku (OUTPUT VAT - INPUT VAT). Ova razlika predstavlja neto poresku obavezu. U slučaju da suma input poreza premaši iznos output poreza, preduzetniku da će ona biti refundirana ili će se preneti u naredni obračunski period zbog kompenzacije sa budućom poreskom obavezom“.[626] No, takav poreski mehanizam instituisan je u 43 fiskalna sistema zemljama OECD (osim SAD, Švajcarske i Australije), a uvedene i u Rusiji, Kini, Mađarskoj, Poljskoj i Češkoj tokom poslednjih godina (1991-1993.) godina.[627] I, upravo, kao takav, porez na dodatu vrednost „dogurao“ je do 7,2% društvenog proizvoda zemalja EZ (prosek) odnosno do 17,0% ukupnih poreskih prihoda.

„Nagli razvoj“ poreza na dodatu vrednost faktički je „iznudio“ otvaranje procesa harmonizacije poreskih propisa kroz (1) *harmonizaciju poreskih stopa,* (2) *harmonizaciju poreskog tipa* i (3) *harmonizaciju poreske osnovice u funkciji stvaranja jedinstvenog tržišta sa potpuno slobodnim protokom toka, usluga, rada, kapitala, tehnologija, ideja, informacija.*[628] To je postala imperativna potreba onog trenutka kada je Odlukom saveta ministara EZ/EU (od aprila 1970. godine) o promeni sistema finansiranja zajednice (od tzv. finansijskih doprinosa država članica kao tzv. sistemu sopstvenih izvora prihoda) ustanovljena struktura prihoda budžeta zajednice, koju

[625]Ibidem, str. 326-327.
[626]Ibidem, str. 326-327.
[627]G. Kopitz (Ed.) Tax Harmonization in the European Community, MMF, Washington, 1992.
[628]Grupa autora. Tax Harmonization and 1992. in the European Community, Coopers and Lybrand, London 1988., str. 9-15.

komponuju (1) *carine,* (2) *porezi koji se naplaćuju u okvim jedinstvene organizacije tržišta šećera i* (4) *porez na dodatu vrednost, koji se naplaćuje u državama članicama primenom poreske stope od 1,6%* (od 1.1.1988. godine) *na jedinstveno utvrđenu poresku osnovicu, uz naplatu sopstvenog poreza na dodatu vrednost.* Ovde, faktički, stopa „komunitarnog" poreza egzistira kao tzv. prirez, koji država članica naplaćuje kao izvorni prihod budžeta Zajednice.

Tzv. Šesta Direktiva (od maja 1977. godine) jeste centralna tačka redukcije raznolikosti administrativnih procedura i usklađivanja komunitarnog fiskalnog zakonodavstva u oblasti poreske osnovice, poreskog obveznika, oporezivih transakcija i prometa proizvoda. Naime, direktivom su dozvoljene specijalne šeme VAT-a za farmere i malu privredu i nominovane društvene aktivnosti, koje su izuzete od fiskalnih udara TVA (zdravstvena zaštita, prosvetne, kulturne i društvene delatnosti, poštanske usluge, nekomercijalni radio i televizijski programi bankarske i finansijske transakcije, telekomunikacione usluge, transport putnika, bolničke i medicinske usluge, usluge socijalnog osiguranja, obrazovanja dece i omladine, školsko i univerzitetsko obrazovanje, usluge osiguranja i reosiguranja i finansijske usluge, kao što su subvencije, krediti, garancije, depoziti, transferi plaćanja, čekovi). U Direktivi je posebno istaknuto pravo poreskog obveznika na umanjenje poreza na ime (1) *plaćenog poreza na uvezene proizvode u poslovne svrhe,* (2) *ranije plaćenog poreza prikazanog na fakturi nabavljenih proizvoda i primljenih usluga i* (3) *izuzimanja od oporezivanja preduzeća čiji je godišnji promet manji od 5.000 ECU-ja.*

No, kreatori izveštaja „Evropa 1992 - opšti izazov" ne zaustavljaju se na postignutim rezultatima već idu dalje u pravcu totalnog razbijanja činjeničnog stanja o troškovima nenastavljanja integracije i potencijalnim koristima od stvaranja jedinstvenog tržišta. TZV Cechinijev izveštaj (od maja 1988. godine) razotkrio je Komisiji evropske zajednice da su troškovi preduzeća zbog zaustavljanja robe na fiskalnim granicama iznosili oko 1,7% ukupne vrednosti trgovine u Zajednici i da su dispariteti cena proizvoda u zemljama EZ/EU koje troše domaćinstva, sa uračunatim porezima, iznosili čak 22% u odnosu na prosek. U stvari, „četvrti deo" ovih dispariteta cena stručnjaci pripisuju efektima reharmonizovanih indirektnih poreza, koji retroaktivno uplivišu na distorzije konkurentskih uslova na evrotržištu. To je dovoljan razlog da se snagom argumenata inicira predlog za ukidanje fiskalnih granica sa garantovanjem jednakih uslova za prodaju robe, koji su ekvivalentni uslovima na domaćim tržištima zemalja članica EZ/EU [629]. Eliminisanje administrativne kontrole na granicama između država članica EZ/EU podrazumevalo je prelazak na primenu sistema od samo dve poreske stope od 1.1.1993. godine, i to: (1) *na standardnu poresku stopu u rasponu od 14% - 20% i* (2) na sniženu poresku stopu u rasponu od 4% - 9% (za *prehrambene artikle, energiju za grejanje i osvetljenje, vodosnabdevanje, farmaceutske proizvode, knjige, novine, periodiku i putnički saobraćaj.*[630] Ukinute su povišene poreske stope, a poreske regule važe se do 31.12.1996. godine, dakle, do kraja tzv. prelaznog perioda, kada stupa na scenu jedinstvena stopa poreza na dodatu vrednost (Direktiva EZ/EU br. 92/77., od 19. oktobra 1992.godine).

---

[629]Tracation in the single market. Commission of the EC 6/90. str. 9 -15.
[630]EEC – indirect tacation issues, VAT case law, Tax planing International Review 1/89.

Komisija EZ nije prihvatila rešenje po kome bi poreski obveznici mogli da odbiju u formi poreskog kredita plaćeni porez na robu nabavljenu u drugoj državi od bruto iznosa poreza u državi gde su registrovani kao poreski obveznik, već je ostala privržena ideji da prihod od ovog poreza pripada državi u kojoj se nabavljeni proizvod ili usluga finalno troši.[631] Komisija je tada preporučila Savetu ministara EZ/EU za finansijska i ekonomska pitanja da donese važan zaključak kojim se insistira da prelazak na sistem oporezivanja prema zemlji porekla proizvoda ostane i dalje srednjoročni cilj i da u prelaznom periodu treba primenjivati sistem oporezivanja prema zemlji odredišta proizvoda. Tokom prelaznog perioda transakcije unutar EZ /EU oporezovane u državi u koju se roba izvozi prema stopama i zakonskim uslovima te države.[632] Direktivom (br. 91/680) se insistira da se oporezivanje proizvoda ne vezuje više za uvoz nego za tzv. sticanje robe od strane potrošača (the aguistition of the goods by the consumer), koje se definiše kao sticanje prava raspolaganja robom i svojstvu vlasnika i to pokretnih, telesnih stvari, otposlatih ili transportovanih licu koje stiče robu za svoj račun ili račun kupca ili osobi koja robu stiče u državi članici, različitoj od one iz koje je roba, otposlata ili transportovana.[633] Mesto transakcije, kao mesto sticanja robe, po Direktivi, smatra se mesto gde se roba nalazi za vreme završetka njenog transporta licu koje istu stiče. Konačno, poreska osnovica, po Direktivi, određena je kao vrednost, koja obuhvata poreze, takse i druge dažbine, koje se plaćaju zbog uvoza proizvoda, i uzgredne troškove (troškovi komisiona, pakovanja, transporta i osiguranja), koji nastaju sa uvozom robe.

Međutim, bez obzira na tipove poreza na dodatnu vrednost, koji u praksi bitišu, tokom 1987. godine, lord Kofild je izradio ovi plan harmonizacije poreza, kao ključne pretpostavke da se stvori jedinstveno tržište 1992. godine u okviru Evropske ekonomske zajednice. U ovom novom planu insistira se na uklanjanju razlika kod poreza na potrošnju (koji se plaća na benzin, cigarete, žestoka pića, pivo i vino) i kod poreza na dodatnu vrednost, kojima se države – članice EZ/EU služe u kontroli da u zemlju neuđe roba bez plaćanja dažbina iz kojih se alimentiraju budžeti i da građani ne profitiraju zbog velike razlike u ceni domaćeg ili stranog proiova. U osnovi radi se o smanjenju razlika poreskim stopama uz zadržavanja manverskih sloboda stopa kod proeza na dodatnu vrednost i prihvatanje jedinstvenih stopa kod poreza na potrošnju. Stoga se predlaže da rasponi u stopama poreza na dodatnu vrednost iznose između 4% i 9% za osnovne proizvode između 14 i 20% za ostale proizvode, s tim da zemlje – članice EZ/EU svoje sadašnje stope prilagode najdalje do 1992.godine. Razume se, time bi pojedine zemlje izgubile značajan deo budžetskih prihoda, naročito male zemlje čije su normalne stope poreza na dodatnu vrednost znatno iznad predloženog najvišeg dopuštenog raspona (Danska i Irska): Luksemburg bi, na primer time dobio, dok bi za Belgiju, Italiju i Holandiju efekat bio neutralan. Konačno, novi plan harmonizacije ne predviđa nulte stope (kakve inače postoje u Britaniji za hranu) i stope na luksuzne proizvode (koje postoje u Francuskoj, Italiji i Belgiji), ali insistira na ujednačavanju tzv. normalne stope poreza na dodatnu vrednost, koje su, prema stanju u

[631]D. Pantić, op. cit., str. 338.
[632]Isto, str. 339.
[633]Ibidem, str. 340.

1987. godini varirale od zemlje do zemlje (12% u Španiji i Luksemburgu, 14% u Nemačkoj, 15% u V. Britaniji, 16% u Portugaliji, 18% u Italiji i Grčkoj, 18,6% u Francuskoj, 19% u Belgiji, 20% u Austriji i Holandiji, 22% u Danskoj, 23,46% u Švedskoj, 25% u Irskoj).

Procesi bilateralnog i multilateralnog usklađivanja poreskih politika, ukidanja dvostranog oporezivanja i jačanja međunarodne saradnje na planu sprečavanja utaje poreza su, prirodno, najizraženiji u EZ/EU, što je u skladu sa internacionalizacijom fiskalne politike i svetskim zaokretom od direktnog ka indirektnom oporezivanju. „Najgušća mreža“ poreskih ugovora postavljena je među članicama OECD i EZ/EU. Međunarodni ugovori koji tretiraju oporezivanje zarada i prihoda ostvarenih od kapitala rađeni su po uzoru na model Fiskalnog komiteta OECD, koji je nedavno izmenjen u odnosu na ugovore iz 1963. I 1977. godine. Ovim izmenama želelo se smanjenje prostora na kome bi treća, neugovorena strana ostvarivala svoj profit (što je pogodilo zemlje koje su se specijalizovale za pružanje utočišta multinacionalnim kompanijama u njihovim međunarodnim operacijama). Inovirani model ugovora OECD pledira na izbegavanje dvostrukog oporezivanja kroz ukidanje oporezivanja u zemlji u kojoj strani državljani ostvaruju prinod. Domicilna zemlja zadržava pravo da ubire porez na prihode svojih građana ostvarene u inostranstvu. Time se favorizuju izvoznici kapitala.[634] Određene pogodnosti za migracije poslovično pokretljivih menadžera takode su prisutne, naročito prilikom njihovog dužeg boravka u inostranstvu od 183 dana. I, upravo tu se vrši poresko ujednačavanje ili poreska zaštita. Aranžman u prvom slučaju podrazumeva da zaposleni plaćaju identičan porez na prihod kao i u svojoj zemlji, s tim da eventualnu razliku pokriva kompanija. Aranžman drugog tipa pak podrazumeva nadoknađivanje negativne razlike od strane kompanije, dok službenici imaju privilegiju da pozitivnu razliku zadrže za sebe. Ovi aranžmani nisu zanemarljivi u strukturi podsticajnih paketa, pošto deluju snagom aduta u generalnim naporima pojedinih zemalja da što više sedišta i predstavništava stranih kompanija vide unutar svojih granica. S tim u vezi važne su i pripreme tranzicije VAT-ovog rezimea za 1.1.1997.godinu kada sistem fiskalne kontrole preko graničnih trgovinskih transakcija treba da zameni apsolutna sloboda u kretanju roba, usluga, kapitala, radne snage, tehnologija, informacija, ali i uskladivanja poreza na štedne uloge i dividende, i harmonizovanju direktnog oporezivanja (što je delikatniji zadatak). U potrazi za novim prihodima, hronični deficit goni i saveze i države i lokalitete da primenjuju drastične sankcije zbog poreske utaje i teraju ih da „elegantno“ izvlače što više para od građana na ime nekog poreza za budžetsku klijentelu.

Italija je poznata zemlja izbegavanja poreza, što državu košta oko 140 mlrd. maraka (ili 140.000 mlrd. lira). Novije računice razotkrivaju činjenicu da različiti oblici izbegavanja poreza predstavljaju izgubljeni prihod ravno proporcijama godišnjeg deficita budžeta države. Gotovo jedna trećina prihoda od poreza na dodatnu vrednost u Italiji nikada nije bilo naplaćeno. To je nagnalo čuvenog teologa Pjanu da u reviji „Isus“ napiše jasno i glasno da je plaćanje poreza za vernike više od poštovanja zakona: „To je moralna i građanska obaveza“. Poreska tradicija u

[634]S. Cnossen (Ed.), Tax Voordination in tehe European Community, Deventer, Kluwewr Law and Taxation Publishers, 1987

izbegavanju poreza razotkrila je činjenicu da se u Italiji plaćaju 224 različita poreza (u Austriji samo 22 poreza) i da se permanentno povećavaju poreski tereti (za 10% u toku poslednjih 15 godina). Poreski teret se povećao sa 36,1% u 1986. godini na 41,8% u 1995. godini na osnovu čega Italija drži deveto mesto „klasifikacione“ poreske liste OECD, na čijem su dnu SAD i Japan. Svaki zaposleni Italijan, posle Belgijanaca, plaća najveći porez (49,9%). Italijanski porezi su tokom 90-ih godina premašili evropski prosek. Zbog toga je otvoren proces imperativnog smanjenja poreza kako bi se poreske malverzacije redukovale. Italija je sada na pragu poreske revolucije koju je pojačala nedavna „fiskalna pobuna“ na severoistoku zemlje sa separatističkim tendencijama. Lavirintski poreski sistem treba da se reformiše na principu federalizma i pojednostavljena (pošto se u Italiji plaćaju porezi na sve: od zakona do pasoša i od cveća do bilijara, i to sa najnižom stopom od 62% i sa najvišom stopom od 300%). U novonajavljenoj reformi, regioni i opštine trebalo bi da steknu više prava na ubiranje poreza, koji neće odlaziti u centralnu rimsku kasu, Broj poreza trebalo bi da se svede a 7-10 oblika, a kriterijumi oporezivanja malih vlasnika i malog biznisa trebalo bi da se stabilizuju (jer su permanentno menjani tokom poslednjih 15 godina).

Italijani sve teže podnose izdvajanja od 42% društvenog proizvoda državi. Sve što kupuju košta ih 19% skuplje zbog poreza. Procenat i VA) se odnosi na porez na novostvorenu vrednost, uz takse na benzin i cigarete. Nivo i VA iznosi 4% za jestivo ulje, 10% sirće, 19% za zašećereni kakao itd. Država, čije su kase teško pritisnute javnim dugom (drugi u svetu) i budžetskim deficitom (drugi u Evropi) deluje porez i VA i računima za struju, vodu i gas. Italija oporezuje siromašne kao što SAD oporezuje svoje rokfelere. S „kišom novih poreza“ se čak i preteruje, poput jurnjave prodavaca za izdavanjem faktura. Situacija je dovedena do apsurda: (1) milionski prodavac platio je kaznu finansijskoj policiji u iznosu od 300.000 lira zato što je svojoj bratanici poklonio čokoladu, i (2) vlasnik bara u Đenovi platio je kaznu u iznosu od 500.000 lira zato što je brata častio kafom. Takvi poreski primeri iz prakse nagnali su ministra finansija da brzo razmišlja o poreskoj reformi[635]. Poreski eksperti samo su pojačali „brzinu“ delovanja reformatora, pošto su alarmantno istakli da fiskalni pritisci ugrožavaju rast, investicije, štednju, zaposlenost, stabilnost cena, izvoz, itd.

EU sadašnji sistem oporezivanja donosi gubitke u evropskoj privredi, koju u celini samo vođenje posebnih računovodstvenih računa za trgovinu u zemlji i trgovinu u EU, košta četiri mlrd. ekija, i kada se na prometu robe vredne osam mlrd. ekija gubi poreski prihod od jedne mlrd. ekija zbog prelivanja novca u sivu ekonomiju robe koja je prometu bez plaćanja VAT-a. Zbog toga je Izvršna komisija EU predložila program etapnog uvođenja jedinstvenog sistema poreza na dodatu vrednost za čitavu Uniju, koji bi početkom 1999. godine bio završen primenom principa naplate VAT u zemlji porekla proizvoda, a ne u zemlji potrošnje. Cilj je jasan: „efikasnija naplata

[635]P. Artis, Faut-il laisser jaauer les stabilisateurs automatiquest Revue d’économie politique, 3/93, str. 369-385.

poreza i smanjenje troškova u privredi".[636] Do jedinstvene standardne poreske stope VAT-a je teško doći. Problem redistribuiranja prihoda od VAT-a, takođe, je dosta zamršen. Uspeh bi predstavljalo i svodenje razlike između minimalne i maksimalne poreske stope na dva procenta. Komisija je, doduše, tokom 1995. godine pokušala da smanji sadašnju razliku, predlažući da minimalna stopa iznosi 15%, a maksimalna 22%. Komisija je pokušala da reši problem redistribuiranja prihoda unutar EU na taj način što bi se prihodi od VAT redistribuirali u nacionalne kase, na osnovu precizne statistike o potrošnji.

4.5.3. Akcize

Akcize (ili trošarine) predstavljaju poreze na specifične ili određene proizvode: prema težini, količini ili jačini proizvoda i/ili u procentu od vrednosti; u strukturi posrednih poreza zemalja OECD i EZ/EU (pored carina, uvoznih dažbina, poreza na specifične usluge i fiskalne monopole), koje opterećuju alkoholna pića, duvanske proizvode, derivate nafte i motorna vozila.

Kao izvor poreskih prihoda, akcize su beležile relativno opadajuću tendenciju u strukturi fiskalnih prihoda u odnosu na relativno izražajniji trend rasta poreza na dodatnu vrednost. Za razliku od opštih poreza na potrošnju, specifični porezi na potrošnju (odnosno na proizvode, kao što su duvan, alkohol, benzin i vozila) bazirani su na merama (jačina motora, težina duvana), a ne na vrednostima. Zbog toga su prihodi od akciza opadali. Doduše, inflacija je realno obezvređivala poreske prihode od akciza, a i država je često izbegavala da povećava poreske stope (usled prejakog negodovanja potrošača, koji vrše pritisak na vlade da ne dozvole povećanje indeksa potrošnih cena).

Akcize, po pravilu, pogadaju široki spektar transakcija, u čijoj strukturi dominira potrošnja proizvoda sa neelastičnom tražnjom i sa otežanom zamenom. Diferencijalni poreski tretman specifičnih proizvoda rezultat je potrebe odvraćanja od potrošnje određenih proizvoda (kao što je duvan i alkohol) i pojedinih usluga (kockanje i igranje na sreću), i eliminisanja štetnih posledica na potrošače, domaćinstva i društvo. Akcize imaju za zadatak i da doprinesu zaštiti domaće industrije (automobilska industrija), ekonomisanju tražnje za energijom (naftna industrija) i redukciji plaćanja javnih troškova (zdravstveni troškovi u vezi sa pušenjem i alkoholizmom) i dodatnih taksa (upotreba puteva za vožnju automobila). Preko akciza se vrši preraspodela dohotka posredstvom „težeg" oporezivanja luksuznih kola, krzna, nakita i kavijara, ali i sprovođenje principa oporezivanja zagađivača okoline (benzina).

[636]Dr D. Popović i dr F. Ilić-Popov, Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, Pravni fakultet Ekonomski institut, Beograd, 1995.

Akcize

Zemlje OECD	Poresko opterećenje alkoholnih pića (akcize +VAT) je % od maloprodajne cene u 1985. godini			Poresko opterećenje cigareta u % od maloprodajnih cena u 1987. god.	
	Pivo	Žestoka pića	Vino	Specifična akciza (ECU/1000 cigareta)	Ad valorem akciza (proporcionalna) + VAT
Australija	46	72	16	-	-
Austrija	39	43	31	-	-
Belgija	34	69	31	2,49	66,36
Danska	49	82	43	77,49	39,25
Finska	41	66	66	-	-
Francuska	21	46	18	1,33	71,06
Irska	83	62	55	48,9	33,61
Italija	21	46	18	1.33	71,06
Japan	49	14	27	-	-
Kanada	52	84	60	-	-
Luksemburg	16	65	6-	1,72	63,55
Holandija	38	82	2	25,99	35,73
Novi Zeland	36	55	19	-	-
Norveška	55	87	58	-	
Nemačka	20	64	12	27,27	43,78
Portugal	21	15	7	2,23	64,82
SAD	16	44	-	-	-
Španija	13	25	5	0,69	51,94
Švedska	41	92	70	-	-
Švajcarska	15	44	6	-	-
V. Britanija	39	56	35	42,75	34,04

Izvor: OECD, The Consumption Tax Study, Paris, 1988.

U svim zemljama OECD, alkoholna pića se oporezuju i akcizom i standardnom stopom poreza na dodatu vrednost, i to veoma različito, idući od zemlje do zemlje. Isti je slučaj i sa oporezivanjem duvanskih proizvoda (cigareta). Cigarete, zapravo, pogađa oporezivanje specifičnim akcizama, koje su utvrđene prema količini (tj. na mernu jedinicu) i/ili ad valorem akcizom, koja se izražava u procentu od vrednosti proizvoda.

Promet proizvoda oporezovan akcizama

Zemlje	Promet proizvoda
Belgija	Alkohol, pivo, vino, sve vrste fermentičkih pića, soda-voda, gazirana pića, šećer, mineralna ulja, benzol, prirodan gas i prerađen duvan
Francuska	Alkohol, piva, vina, liker, mineralna ulja, šibice, upaljači, duvan, šećer i glukoza
Italija	Alkohol, piva, šećer, masline, maslinovo ulje, mineralna goriva, metan gas, tečan gas, margarini, šibice, duvan, upaljači, kafa, struja, kakao i banane
Nemačka	Mineralna ulja, duvan, kafa, brendi, šampanjac, čaj, šećer, šećerni supstituti, soli, sirćetna kiselina, električne sijalice
V. Britanija	Alkohol, vina, pivo, duvan i hodrokarbonska ulja
Portugal	Automobili, etil alkohol, alkoholna pića, industrijski duvan, benzin, hemijski i farmaceutski preparati, ulja, cveće i vinski proizvodi
Irska	Hidrokarbonska ulja, alkohol, duvan, televizori, voda za piće, video rekorderi i motorna vozila
Danska	Alkohol, piva, vina, šećer, parfem, duvan, benzin, struja i motorna ulja

U cilju obezbeđenja slobodnog kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi zemlje-članice EU izvršile su harmonizaciju akciznih dažbina (predmet akciznih dažbina, stope akciza, plaćanje akciza u trgovinskoj razmeni između zemalja - članica EU i način držanja, otpremanja i kontrole proizvoda, koji podležu akciznim dažbinama, teritorije primene akciza, lica koja su obavezna da plaćaju akcize, minimalna visina stopa akciza i vrste oslobođenja od plaćanja akciza). Teritoriju primene Direktive od 25. februara 1992. godine čine teritorije zemalja - članica EU, osim Kanadskih ostrva i prekookeanskih departmana Francuske, Republike Kampione i dela jezera Lugana u Italiji, teritorija Atosa u Grčkoj, ostrva Heligolanda i teritorije Busingena u Nemačkoj, i Sente Imeljile u Španiji. Zemlje - članice EU zadržavaju pravo uvođenja poreza na potrošnju (na druge proizvode) i posebnih poreza na usluge, pored akciza na mineralna ulja, alkohol, alkoholna pića i duvanske prerađevine. U nacionalnim okvirima, akcizama podležu: ugalj u Luksemburgu; bezalkoholna pića, mineralna voda, šibice i upaljači u Francuskoj; automobili u Portugalu; mineralna voda, kafa, čaj, čokolada, sladoled, papir za duvan, električne sijalice, osigurači, električna struja, ugalj, prirodni i gradski gas, osiguranje jahti, aerodromski prevoz, osiguranje trećih lica i motornih vozila, registracija motornih vozila, ekološki porezi i porez na korišćenje puteva za teretna vozila preko 12 tona u Danskoj; putnička motorna vozila, motori, brodovi, lađe dužine preko 7,5 m, avioni i helihopteri u Španiji; porez na korišćenje puteva za motorna vozila, putnički porezi na izlazak iz zemlje, porez na upotrebu kreditnih kartica u Irskoj. Međutim, pored akciza (i poreza na dodatu vrednost) u zemljama - članicama EU postoje i drugi indirektni porezi: porez na motorna vozila u Danskoj; porez na držanje barova, diskoteka, kabarea i drugih zabavnih objekata u Portugalu; porez na premije, osiguranja, porez na lov, porez na reklamu, porez na dozvolu korišćenja puteva, luka i cesti pri registraciji automobila, aviona i

brodova u Belgiji; porez na premije osiguranja i porez na motorna vozila u Luksemburgu; porez na premije osiguranja i porez na korišćenje puteva u V. Britaniji; porez na registraciju putničkih vozila i moticikla i porez na premije osiguranja u Grčkoj; porez na ugovore osiguranja u Francuskoj; porez na premije osiguranja, porez na registraciju putničkih automobila i motocikla u Holandiji; porez na registraciju motornih vozila u Irskoj; porez na električnu struju, benzin, specifičan porez na naftne derivate, benzin i ugalj i porez na motocikle u Švedskoj.

Akcize su u zemljama članicama EU harmonizovane za mineralna ulja, alkoholna pića i duvanske proizvode u skladu sa Direktivom o harmonizaciji akciza, koja je stupila na snagu 1.1.1993. godine.[637]

Direktivom su nominovana lica koja su obavezna da plaćaju akcizne dažbine, i to: (1) ovlašćeno lice ill pravno lice sa odabranim poreskim skladištem od strane nadležnih organa zemlje - članice da proizvode, procesira, drži, dobija i otprema proizvode u cilju odvijanja poslovne aktivnosti, a akcize plaća prema obustavnom poresko-skladišnom sporazumu: (2) registrovani trgovac, fizičko ili pravno lice bez odabranog poreskog skladišta, ovlašćeno od strane nadležnih organa zemlje - članice da dobija akcizne proizvode u cilju obavljanja poslovne aktivnosti iz druge zemlje članice EU po sporazumu obustavnom plaćanju akciznih dažbina i (3) neregistrovani trgovac, fizičko ili pravno lice bez odobrenja poreskog skladišta, koje ima pravo da u cilju obavljanja poslovne aktivnosti povremeno dobija akcizne proizvode iz druge zemlje - članice EU prema Sporazumu o obostranom plaćanju akciza.

Obaveza piaćanja akciza nastaje u trenutku puštanja akciznih proizvoda za potrošnju, a to je svaka otprema, svaka proizvodnja i svaki uvoz. Akciza se plaća u zemlji-članici u kojoj su proizvodi pušteni u potrošnju (a može se platiti u zemlji-članici u kojoj se drži proizvod). A ukoliko su proizvodi isporučeni iz jedne zemlje-članice u drugu zemlju članicu, akcizu plaća ili isporučioc ili lice kome su proizvodi upućeni (zemlja odredišta).

Oslobođenja od plaćanja akciza važe za nabavke akciznih proizvoda od strane slobodnih prodavnica (free shops), za male proizvođače vina, isporuke akciznih proizvoda diplomatskim i konzularnim predstavništvima, predstavništvima međunarodnih organizacija, snagama Nato-pakta i drugim oružanim snagama na osnovu prateće dokumentacije koja je propisana Direktivom od 22. decembra 1994. godine.

Inoviranom politikom harmonizacije akciza u EU izbegnuto je propisivanje minimalne stope akciznih dažbina. Fleksibilna harmonizacija inkorporira samo nivo minimalnih stopa akciza i iznose akciznih dažbina. U vezi sa zajedničkom politikom EU o akciznim dažbinama na mineralna ulja, alkohol i alkoholna pića, i duvanske prerađevine, držanju, otpremanju, kontroli i naplati akciznih dažbina na ove proizvode u trgovinskoj razmeni između zemalja – članica je jasno da slobodno kretanje ovih proizvoda unutar Zajednice podrazumeva strogo kontrolisan sistem naplate akciznih dažbina. Zato, u cilju zaštite i bezbednosti naplate budžetskih prihoda zemalja – članica i suzbijanja mogućnosti za pojavu poreske utaje, svako otpremanje ili kretanje ovih akciznih proizvoda iz jedne u drugu zemlju - članicu mora da bude praćeno i obezbeđeno sa propisanom pratećom dokumentacijom o njihovoj isporuci i

[637]Mr H. Hrustić, Akcize u državama članicama OECD-a, Poslovna politika, februar 1993., str. 48.

prethodno plaćenim akciznim dažbinama u članici - zemlji porekla i zemlji - članici odredišta.[638]

4.5.4. Porez na dodatnu vrednost: DA ili NE?

Sadašnji sistem oporezivanja potrošnje (rashoda, prometa) u nas (Srbija) koncipiran je još davne 1991. godine sa tri zakona, jedanaest izmena i dopuna zakona, sedam podzakonskih akata sa zakonskom snagom i devet uredbi «bez snage zakona» (koje blaže uređuju zakonske odredbe). U osnovi, zadržan je jednofazni porez u krajnjoj (finalnoj) potrošnji, koji funkcioniše u nas gotovo 25 godina, sa ciljem da već od 1995. odnosno od 1999. godine otpočne sa primenom poreza na dodatu vrednost (PDV). Reformska fiskalna 1991. godine „donela“ nam je akcize, kao poseban oblik poreza na određen broj tzv. monopolskih proizvoda, u strukturi poreza na promet, s jedne strane, i „zamenu“ dotadašnjeg tarifnog sistema sa vise „desetina“ poreskih stopa (čak 70%) sa samo dve poreske stope: opšta stopa od 23% (što sa posebnom taksom za Beograd od 3% daje opterećenje od 26%) i niža stopa od 13% (što sa posebnom taksom za Beograd od 3% iznosi 16%). Tome je «prilepljen» dodatni porez na železnicu od 3%, koji je „povukao“ i posebnu taksu na duvanske prerađevine i alkoholna pića. Akcize se uvode tokom 1994. godine kao specifični oblik poreza u potrošnji za određeni broj akciznih proizvoda (tzv. mini TV A/VAT) po principu plaćanja akciza ad valomen.

U nas se, po pravilu, tvrdi da porez na dodatnu vrednost ima značajnije prednosti u odnosu na porez u maloprodaji: izdašniji je kao budžetski prihod, efikasniji je u suprotstavljanju poreskoj eroziji i sposobniji je u procesu oslobađanja roba od poreza pri izvozu. Zasniva se na mehanizmu poreskog kredita, jer svako mora da obračuna porez na iznos isporuke i odbije porez koji je plaćen pri nabavci (na osnovu fakture kojom se dokumentuje obračunati porez) to je, nadalje, „porez koji sam sebe kontroliše“, jer kupac insistira na fakturi koju docnije koristi u obračunu poreza da bi odbio prethodno plaćeni porez.

Porez na dodatu vrednost je poput poreza na dobit korporacija (pa i porez na dohodak fizičkih lica), federalni prihod koji se „deli“ na federalne jedinice (na osnovu zakonski utvrđenih proporcija) „odozgo-nadole“ ili se pak dozvoljava da federalna jedinica ubira taj porez i uplaćuje savezu (centru) deo prihoda u proporciji (70:30%, 65:35% ili 60:40%). Slično se radi i u EU, kojoj pripada 1,4% prihoda od naplaćenog poreza na dodatu vrednost po zemljama - članicama; ostatak prihoda pripada nacionalnim budžetima zemalja - članica EU. Doduše, takav „odnos“ omogućava tzv. američki i nemački „kooperativni federalizam“, kao i „nadnacionalni“ evropski federalizam sa „kolektivnim“ fiskalnim suverenitetom.

Kod poreza na dodatu vrednost, koji je uveden u svim fazama prometnog ciklusa po tzv. EZ/EU -skom modelu poreza na dodatu vrednost potrošnog tipa na principu odredišta i poreskog odbitka (pri utvrđivanju poreske obaveze), poreska obaveza se umanjuje za iznos obračunatog poreza i plaćenog poreza pri nabavci opreme i nekretnina u obračunskom periodu. Oporezivanje roba i usluga vrši se po

[638]Ekonomska politika, br. 2.406, od 18. maja, str. 37.

principu destinacije (odredišta), odnosno po mestu potrošnje. Uvoz ima isti tretman kao i domaći proizvodi, dok je izvoz u potpunosti oslobođen plaćanja poreza. Porez se plaća u svim fazama prometa po metodu odbitka „poreza na porez“, odnosno prema metodu poreskog odbitka ili prema fakturnoj metodi. Poreski obveznik umanjuje svoju poresku obavezu (po osnovu obavljenog prometa roba i usluga) za iznos plaćenog poreza pri nabavci proizvoda ili pri uvozu roba. Porez se, po pravilu, plaća na sve isporuke svih vrsta dobara (proizvodi, roba, nekretnina, oprema), i na sve obavljene usluge uz naknadu, na sve isporuke svih roba (proizvoda) za ličnu potrošnju, na sve isporuke roba i usluga bez naknade, na svaki uvoz proizvoda, na prenos imovinskih prava, na korišćenje pokretnih i nepokretnih stvari, patenata i pronalazaka, na usluge zaloga, na isporuku električne energije, gasa, grejanja, hlađenja, na prodaju preduzeća, na unos dobara jednog društva u drugo društvo, na isporuke dobara u postupku likvidacije i stečaja, itd. U pravilu, porez se ne plaća na zakup stambenih prostorija za trajno stanovanje, na usluge banaka, štedionica, osiguranja, na medicinske, stomatološke i fizioterapeutske usluge i usluge lečenja zdravstvenih ustanova, ustanova za decu i omladinu, na usluge đačkog i studentskog standarda, verskih zajednica i javnih ustanova u oblasti kulture, na promet obveznica u preduzećima itd.

Svaki poreski obveznik poreza na dodatu vrednost mora da vodi „mnogobrojne“ poreske evidencije, a u prvom redu knjigovodstvo o ukupnoj vrednosti isporuka proizvoda i usluga, vrednostima isporuka proizvoda i usluga krajnjim korisnicima, vrednostima isporuke proizvoda i usluga koji su oslobođeni plaćanja poreza, obračunatom porezu prema izdatim fakturama, ukupnoj vrednosti primljenih proizvoda i usluga sa i bez poreza, iznosu poreske obaveze za uplatu i u plaćenom iznosu, iznosu poreskog odbitka, iznosu povraćaja poreza, i vrednostima isporuka proizvoda i usluga na koje se plaća porez na dodatu vrednost registrovanim poreskim obveznicima.

Uvođenje poreza na dodatu vrednost po pravilu implicira pravljenje rigoroznih prethodnih analiza o efektima primene poreza na cene, na redistribuciju poreskog opterećenja, na plaćanje poreza prema ekonomskoj snazi i na socijalne implikacije sa stanovišta domaćinstva sa nižim dohocima. Izuzetno je važno predvideti uticaj poreskih stopa poreza na dodatu vrednost (i to naročito kada je u pitanju samo jedna stopa - standardna ill opšta) na promet hrane, lekova, električne energije, grejanja, vode, usluga javnog prevoza, ortopedskih pomagala, pogrebnih usluga, PTT usluga, knjiga, novina i časopisa, pa i na promet nepokretnosti i nabavki opreme od strane bolnica, klinika, škola, fakulteta, naućnih, obrazovnih, kulturnih, socijalnih i zdravstvenih ustanova.

Porez na dodatu vrednost predstavlja prostu zamenu poreza na promet, što je u tranzicionim ekonomijama samo po sebi nepotrebno. Doduše, potrebno je utoliko koliko je to uslovljeno zahtevom za prijem u EU ill samo zato što gotovo sve evropske zemlje imaju porez na dodatu vrednost. Imitacija je od uvek imala trajnih negativnih posledica, pogotovu u malim zemljama u kojima porez na dodatu vrednost nema velikog značaja. Ove zemlje su unapred suočene sa neumitnom činjenicom da ne mogu da brzo i efikasno izgrade višefazne proizvodne i prodajne strukture. Uo-

stalom, podići poresku stopu, smanjiti broj proizvoda koji se oporezuju po nižoj poreskoj stopi (poreza na promet) i ukinuti potpuno oslobodenje odredenih proizvoda od poreza, i nije neka poreska reforma koja otklanja fiskalne muke.

Porez na promet i porez na dodatu vrednost su veoma slični porezi - tzv. poreski blizanci. Ista poreska osnovica i ista poreska stopa daju isti poreski randman kod oba poreza. Tu čak i različiti načini prikupljanja poreza daju istu količinu poreskih prihoda. Porez, u oba slučaja, plaća potrošač, bez obzira što se porez na promet obračunava samo u prometu sa krajnjim kupcima (finalna potrošnja) ili što se porez na dodatu vrednost obračunava u svakoj proizvodno-prodajnoj fazi sa dodatkom „neke nove vrednosti". Zato i količina prikupljenih prihoda ostaje uvek jednaka. Jedina prednost poreza na dodatu vrednost krije se u samom njegovom imenu, koje „vešto" prikriva neminovno nastajanje inflacije. A taj porast cena na malo gotovo svuda iznosi od 5% do 20% zbog supstitucije poreza na promet porezom na dodatu vrednost. Ostali merljivi i nemerijivi negativni efekti osećaju se sa time-lagsom od 6-18 meseci nakon uvođenja poreza na dodatu vrednost.

U privredama u tranziciji, koje su slepo prihvatile porez na dodatu vrednost, kao okosnicu moderne fiskalne reforme došlo je do povećanja maloprodajnih cena, do ekonomskog zaduživanja privrede, do pada kupovne moći, do rasta troškdva, do smanjenja prodaje (koja ne može da pokrije troškove), do rasta troškova života i do dvostrukog povećanja dohotka države. Do toga je došlo zbog toga što je suženo oslobođenje od poreza, što je redukovano nulto opterećenje prehrambenih proizvoda, što je broj proizvoda sa tzv. poreskim beneficijama znatno sužen, što je tzv. niža poreska stopa (kod poreza na promet) povećana (kod poreza na dodatu vrednost). Sa protokom vremena (preti opasnost da će niža poreska stopa gotovo nestati i da će nulta poreska stopa vrlo brzo isčeznuti. Porez se neće plaćati samo na proizvode koji su namenjeni izvozu, a plaćanje poreza će se pomerati iz jedne u drugu fazu. Stara je istina da država, koja zahvata previše od vrednosti nacionalne proizvodnje, može da dovede do sloma privrede u kojoj će smanjenje proizvodnje neminovno redukovati poresku osnovicu u koju se „ugrađuje" visoka poreska stopa. Zato je cena poreske reforme veoma visoka. Jedino efikasna poreska kontrola može da rigoroznije „uteruje" poreske dugove i da redukuje izbegavanje plaćanja poreza s nadom da će i preduzeća lakše i brže naplaćivati svoja potraživanja poput države koja jedino brine za naplatu svojih dohodaka (kao da je to krajnji cilj poreske reforme). U krajnjoj instanci, porez na dodatu vrednost se odnosi na oporezivanje rada u određenoj fazi proizvodnje „koji se krije u strukturi prometnog ciklusa". Radi se, u suštini, o porezu, koji se „dodaje", kao što mu i samo ime kaže - porez na dodatu vrednost, koji kamuflira preraspodelu poreskog tereta sa profita na ličnu potrošnju i životni standard gradana u funkciji „nove" raspodele između rada i kapitala.

Brazil je jedina zemlja federalnog tipa koja je ukinula porez na dodatu vrednost koji je sve do 1993. godine funkcionisao i na federalnom nivou i na nivou federalnih jedinica. Federaciji su pripadali prihodi iz proizvodne faze prometa proizvoda u trgovinskoj zameni između federalnih jedinica, dok su federalnim jedinicama pripadali naplaćeni prihodi od poreza na dodatu vrednost na ostvareni promet unutar njihovih teritorija. Tako je bilo do 1988. godine kada su i federalne jedinice uvele porez na do-

datu vrednost na principu kombinacije kooperativnog federalizma i konkurentskog poreskog suvereniteta. Tada je stopa poreza na dodatu vrednost na transakcije u okviru federalnih jedinica povećana na 17%, a stopa poreza na dodatu vrednost na transakcije u trgovinskoj razmeni između federalnih jedinica unutar federacije je smanjena na 11% zbog finansijskih nesuglasica između federalnih jedinica - proizvođača i federalnih jedinica - potrošača. Iskomplikovani sistem funkcionisanja poreza na dodatu vrednost doveo je iznova do promena poreskih stopa: prva je smanjena na 9%, druga je povećana na 12%. No, i to nije pomoglo, pošto univerzalne formule niti standardni recepti za regulisanje fiskalnih odnosa jos uvek nisu pronađeni, mada u praksi postoje „kompromisi“ između zahteva za postizanjem ekonomske efikasnosti i očuvanja fiskalne autonomije. No, kompromisi između federalne suverenosti i poreske autonomnosti federalnih jedinica nije urodio plodom tako da je porez na dodatu vrednost zamenjen prodajnim porezom na promet proizvoda i usluga federacije i federalnih jedinica. U ovom slučaju, prenebegla se činjenica da porez na dodatu vrednost isključivo podrazumeva centralizaciju poreske vlasti sa minimalnim troškovima poreske administracije i sa efikasnijom naplatom i kontrolom. Decentralizovani, odnosno subcentralni porez na dodatu vrednost ne obezbeduje efikasnost i jednakost uslova privređivanja niti eliminiše poresku konkurenciju među subjektima fiskalnog federalizma. On, kao takav, dovodi do različitog poreskog opterećenja proizvoda i usluga, do deformacije tokova kapitala, do pograničnih kupovina, do migracije, do diskreditovanja neophodne fiskalne koordinacije između različitih nivoa javne vlasti, do pojave dispariteta između fiskalnih kapaciteta federalnih jedinica i do povećanja budžetskih transfera federalnog budžeta za uravnotežavanje fiskalnih kapaciteta federalnih jedinica. Nemačka je daleko najbolji evropski primer modela fiskalnog federalizma zasnovanog na homogenosti fiskalne i ekonomske strukture, društvenoj koheziji, poreskoj harmonizaciji i kooperativnoj fiskalnoj koordinaciji.

Zemlje u tranziciji, po ugledu na tržišne privrede zemalja - članice OECD i EU (koje su tokom 80-tih i 90-tih godina izvršile poreske reforme), u startu su se „upecale“ za prihvatanje i uvođenje poreza na dodatu vrednost i za postizanje alokativne neutralnosti poreza. U razvijenim privredama postojali su brojni razlozi za iniciranje poreske reforme, a u prvom redu (1) uticaj globalizacije ekonomije i poreske konkurencije na svetskim tržištima roba i usluga (pri povećanoj pokretljivosti rada i kapitala), (2) smanjenje uloga države u privredi, privatizacija i deregulacija, (3) sužavanje javnog sektora „po širini i dubini“, (4) porast učešća javne potrošnje i budžetskog deficita u draštvenom proizvodu, (5) visoke poreske stope, (6) porast poreske utaje i poboljšanje efikasnosti rada poreske administracije, (7) slabljenje socijalne funkcije poreza i (8) postizanje alokativne neutralnosti poreza. U prvom talasu poreske reforme snižene su poreske stope i proširene poreske osnovice (u oblasti neposrednog oporezivanja dohotka fizičkih lica i dobiti korporacija), i sužena je lepeza oslobođenja i olakšica u oblasti oporezivanja prometa proizvoda i usluga. U drugom talasu poreske reforme modifikovana je poreska struktura prebacivanjem poreskog opterećenja sa dohotka na potrošnju i jačanjem fiskalne pozicije poreza na dodatu vrednost.

Fiskalne reforme zemalja OECD sledile su, u nešto suženom obimu, i zemlje u razvoju, koje su težile uvođenju poreza na dodatu vrednost, proširenju poreskih osnovica, smanjenju stopa poreza na dohodak/dobit, povećanja stopa poreza na potrošnju/rashode, poboljšanju efikasnosti poreske administracije i reduciranja (duboko usidrene) poreske evazije, kako bi se stvorili prostori za smanjenje budžetskih deficita, pa, sledstveno tome, i smanjenje učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu.

Poput ovih zemalja, i privrede u tranziciji Centralne i Istočne Evrope „latile" su se, nedovoljno pripremljene, teškog istorijskog posla sprovodenja radikalnih poreskih reformi po preporuci MMF i Svetske banke. Ove međunarodne finansijske institucije posticale su pokretanje poreskih reformi u sklopu strukturnih reformi. Prelazak na tržišno privređivanje podrazumevao je efikasnu poresku administraciju, smanjenje javnih rashoda, reduciranje nasleđenih budžetskih deficita, obezbedenje makroekonomske stabilnosti nivoa cena i zaposlenosti poreskim mehanizmima javne vlasti, sužavanje javnog sektora (zajedno sa državnim preduzećima), kreiranje povoljnije poreske klime radi podizanja međunarodne konkurencije domaće robe i povećanja priliva stranog kapitala, minimiziranje troškova tranzicije, obezbeđenje stabilnih fiskalnih prihoda za servisiranje javnih dugova; kreiranje jednostranog, privrednog i neutralnog poreskog sistema, koji je kompatibilan sa poreskim sistemima tržišnih ekonomija OECD i EU (uvođenjem ključnih poreskih oblika koji već egzistiraju u razvijenim privredama). MMF je, u procesu sprovođenja strukturnih reformi, najviše smetalo to što su direktne i indirektne subvencije dominirale u strukturi budžetskih rashoda Rumunije, Litvanije, Slovačke i Estonije, što su troškovi servisiranja spoljnih i unutrašnjih dugova najviše „pravili" budžetske rashode Mađarskoj i Bugarskoj, i što su budžetski transferi za pokriće gubitaka fonda socijalnog osiguranja reprezentovali ključni generator fiskalnog deficita u Mađarskoj i Poljskoj. Preporuke MMF su, stoga, išle u pravcu (1) uvođenja poreza na dohodak građana sa najviše pet stopa, sa najvišom graničnom poreskom stopom od 40%, sa što širom poreskom osnovicom, sa primenom oporezivanja po odbitku i sa paušalnim oporezivanjem dohotka koji se u praksi teško meri administrativno-poreski verifikuje, (2) izbegavanje poreza na izvoz i poreza na uvoz, pošto negativno utiču na ostvarenje deviza i koji smanjuju efikasnost, (3) uvođenja akciza za određene proizvode, koji donose veće prihode, i poreza na dodatu vrednost sa širom poreskom osnovicom i jednom poreskom stopom, koja obezbeduje efikasnost u prikupljanju poreskih prihoda uz niže troskove oporezivanja, i primenu principa odredišta, i (4) uvođenja poreza na dobit preduzeća sa stopora od 30-40%, sa široko koncipiranom poreskom osnovicom i sa izbegavanjem klasičnog sistema oporezivanja (u kome se dividenda dvostruko oporezuje) i bez podsticaja i odbitka.

Preporuke MMF su zanemarile progresivno oporezivanje (pošto je popularniji proporcionalni model fiskalnog zahvatanja dohotka), princip pravednosti u oporezivanju i redistributivnu funkciju poreza.

Na svetskoj sceni, preporukama MMF pridružila se i Svetska banka svojim programima prilagođavanja za privrede u tranziciji, koji su eksplicitno inkorporirali i prometne fiskalne reforme u funkciji ostvarenja stabilnih javnih prihoda i postavljanja efikasnog poreskog sistema posredstvom (1) proširenja poreskih osnovica kod

svih poreskih oblika koji komponuju novu poresku strukturu, (2) pojednostavljena oporezivanja dobiti korporacija sa manjim brojem stopa, neutralnim oporezivanjem privrednih transaktora, izbegavanjem dvostrukog oporezivanja dividendi i uključivanjem inflacije u proces utvrđivanja poreske osnovice, (3) smanjenja carina i poboljšanja rada carinskih i poreskih organa javne vlasti, (4) prelaska na sistem oporezivanja potrošnje (sa sistema oporezivanja proizvodnje) uvođenjem poreza na dodatu vrednost i akciza na određene privrede, i (5) uvođenja poreza na dohodak gradana sa nižim poreskim stopama, i sa što manjim izuzećima i oslobođenjima, pa i sa što manjim brojem poreskih stopa, kako bi se ostvarila poreska transparentnost, koja je od posebne važnosti za uključivanje zemalja u tranziciji u međunarodne tokove.

Poreske stope poreza na dodatu vrednost

Zemlje u tranziciji				Poreske stope od 1.1.1999.	
Država	Godina uvođenja VAT	Poreske stope u godini uvođenja 1.1.1999.			
		Niža	Opšta	Niža	Opšta
Azerbejdžan	1993		20		20
Belorusija	1992.	10	20	10	20
Bugarska	1993.		18	2,10	18
Gruzija	1992.		14		14
Češka	1992.	5	23	5	23
Kazahstan	1993.		20		20
Mađarska	1988.	15	25	12	25
Litvanija	1994.		18		18
Moldavija	1994.		20		20
Poljska	1993.	7	22	7	22
Rumunija	1993.		18	11	22
Rusija	1992.		28:32	13	23
Slovačka	1993.	5	23	6	25
Tadžikistan	1993.	16:67	20	16:67	20
Ukrajina	1993.	22:28		20	

Gotovo u većini zemalja u tranziciji je, počevši od 1992/93. godine uveden porez na dodatu vrednost (sa akcizama) sa simultanim izmenama u oblasti oporezivanja dohotka građana i dobiti preduzeća.

Mađarska je među prvim zemljama uvela porez na dodatu vrednost još davne 1988. godine sa opštom stopom od 25% i nižom stopom od 5%. Tokom 1992. godine „postavljen“ je porez na dobit preduzeća (po stopi od 18% i 23% na raspodeljenu dobit) i porez na dohodak građana (sa stopama u rasponu od 0%-44%) po metodologiji tržišno razvijenih privreda.

Zemlje – članice EU tranziciji			Poreske stope od 1.1.1999.	
Država	Poreske stope u godini uvođenja 1.1.1999.			
	Niža	Opšta	Niža	Opšta
Austrija	8	16	10	6:14
Belgija	18		6:12	21
Danska		10		
Finska		17		6:12:17
Francuska	6:4	13,6	20:25	2,1:5,5
Nemačka	5	10		7
Grčka	6	18	36	4,8
Irska	5,26	16,37	30:26	12,5
Italija	6	12	18	4,10
Luksemburg	2:4	8		3:6:12
Holandija		2:4	8	3:6:12
Portugalija	8	16	30	8
Španija	6	12	33	4,7
Švedska	2,04:6,30	11,11		6,12
V. Britanija		10		2,5:8

Izvor: A.A. Tait, Value Addet Tax-International Practice and Problems, MMF, Washington, 1988, Value Addet Taxation in Europe, Vol. IV IBFD, Amsterdam, 1997. I International VAT Monitor 6/98.

Bugarska je u 1993. godini uvela porez na dodatu vrednost, najpre sa jednom stopom od 18% da bi (isto kao i Rumunija), potom, uključila i dve niže stope od 2% i 10%. Simultano, uveden je porez na dohodak građana sa stopama u rasponu od 20-50%, kao i porez na dobit po stopi od 40% (50% za komercijalne banke i 30% na dobit ispod milion leva).

Poljska je tokom 1992. godine uvela sintetičko oporezivanje dohotka gradana po stopi u rasponu od 20-45% i porez na dobit korporacija po stopi od 40%. U 1993.godini Poljska je uvela i porez na dodatu vrednost (sa akcizama) sa nižim stopama od 7% i opštom stopom od 22%.

Slovačka je već u 1990. godini bila spremna za uvodenje poreza na dodatnu vrednost (6% niža stopa i 25% opšta stopa), kao i za instituisanje poreza na dobit po stopi od 40% i poreza na dohodak građana po stopi u rasponu između 17% i 50%.

Slično je i sa Češkom u kojoj se porez na dodatnu vrednost plaća po stopi od 5% (niža stopa), odnosno po stopi od 23% (opšta stopa), a porez na dobit prduzeća po stopi od 39% i porez na dohodatk fizičkih lica po stopi u rasponu od 15% do 47%.

U Rumuniji je uveden porez na dodatu vrednost u 1993. godini po opštoj stopi od 18% (a nešto kasnije priključena je i niža stopa od 9%). Stopa poreza na dohodak građana kreće se u rasponu između 6% i 45%, dok stopa poreza na dobit preduzeća iznosti 38%.

Ukrajina (1993. godine) i Hrvatska su jedine zemlje, koje su uvele porez na dodatnu vrednost, ali sa docnijom primenom. Ukrajina je uvela dve opšte stope,

Stope poreza na dodatu vrednost na dan 1. I 2008. godine

Država/poreska stopa	opšta	snižena	snižena
Srbija	18		8
Hrvatska	22		10
Makedonija	18 -		5
Crna Gora	17		7
Bosna i Herceqovina	17		
Slovenija	20		8,5
Češka	19		9
Mađarska	20	7i5	12
Slovačka	19		10
Poljska	22	3	7
Grčka	19	9	4,5
Nemačka	19	10,7 i 7	5,5
Danska	25		
Kipar	15	8	5
Švedska	25	6	12
Austrija	20	12	10
Italija	20	10	4
Portugalija	21	12	5
Rumunija	19		9
Belgija	21	12	6
Bugarska	20	7	
Holandjja	19		6
Španija	16	7	4
Francuska	19,6	5,5	2,1
Irska	21	13,5	5,2
Letonija	18		5
Malta	18		5
Finska	22		17
Velika Britanija	17,5		5
Estonija	18		5
Litvanija	18	5 i 9	6
Luksemburg	15	12 i 6	1 _

Izvor: KPMG Indirect Taxes Guide, Beograd, 2008.

i to: opšta stopa od 22% na promoet roba i usluga čije cene utvrđuje država i ipšta stopa od 28% na promet roba i usluga čije se cene slobodno formiraju.

Sve u svemu, u zemljama u tranziciji vlada šarenilo stopa poreza na dodatu vrednost, ali sa docnijom primenom. Ukrajina je uvela dve opšte stope, i to: opšta stpa od 22% na promet roba i usluga čije cene utvrđuje ddržava i opšta stopa od 28% na promet roba i usluga čije se cene slobodno formiraju.

Sve u svemu, u zemljama u tranziciji vlada šarenilo stopa poreza na dodatu vrednost i variraju između 14% u Gruziji i 25% u Uzbekistanu. Niža poreska stopa kreće se od 5% u Češkoj do 16,67% u Tadžikistanu. Opšta poreska stopa, pak,oscilira između 20% u Belorusiji i 32% u Rusiji. Takav trend u poreskim reformama privreda u tranziciji izmeno je poresku strukturu i srukturu javnih prihoda, u kojoj, u periodu 1990-97. godine, učešće poreza na dodatu vrednost varira od 20%, do 43%. Nedo-

voljna priprema poreske reforme sa neobučenim poreskim kadrovima i neblagovremenom osposobljenošću poreske adminsitracije produkovala je čitav niz negativnih implikacija na planu promena relativnih cena, smanjenja poreske osnovice, povećanja cena na malo, smanjenja fiskalnih prihoda, povećanja budžetskog deficita, širenja sive ekonomije, povećanja poreske stope i jačanja uticaja „inateresnih grupa“, kojima isljučivo odgovara neefikasan poreski sistem i površna struktura reforma sistema javnih finansiaj, koji je onesposobljen da poveže niži između plaćenih doprinosa i nivoa korišćenih socijalnih usluga, da reši problem nelikvidnosti fondova socijalnog osiguranja i da spreči drastičan odliv budžetskih transfera za pokriće gubitaka socijalnih, zdravstvenih i penzijskih fondova. To, pak, upućuje na generalni zaključak da tranzicioni prelaz sa komandne na tržišnu privredu nije tako kratak kako se obično mislilo kod kreatora tranzcije (i privatizacije) i moderatora fiskalne reforme. Ono što se jedino može nazvati „uspešnim bacanjem prašine u oči„ jeste „činjenica„ da se pri uvođenju poreza na dodatu vrednost vodilo računa da osnovni proizvodi od značaja za životni standard građana budu podvrgnuti poreskom oslobođenju (tzv. nulto oporezivanje) u funkciji reduciranja regresivnih efekata posrednih poreza na domaćinstva sa nižim dohocima, nužnog očuvanja minimalnog standarda građana i sprečavanja „prinude„ diferencijacije sektora stanovništva prema bogastvu i velični dohotka. Poresko oslobađanje (tzv. nulto oporezivanje) i oporezivanje po nižim stopama,[639] koje se odnosi na oporezivanje prometa osnovnih proizvoda i usluga (kao što su hrana, lekovi, električna energija, grejanje, voda, usluge javnog prevoza, poljoprivredni proizvodi, voće, hleb, šećer, ulje, mleko, mlečni proizvodi, mast, jaja, riba i brašno) usmereno je u pravcu nepenalizovanja neelastične tražnje za prehrambenim proizvodnima siromašnog dela stanovništva u čijoj potrošnji hrana visoko participira (u V.Britaniji 18%, u Francuskoj 19%, u Nemačkoj 22%, u Italiji 23%, u Švajcarskoj 27%, u Portugaliji 39%, u Grčkoj 40%, u Jugoslaviji 47,1% i u Rusiji 49,5%.

5. PORESKI SISTEM I PORESKA POLITIKA

Poreski sistem predstavlja skup poreskih oblika prvenstveno neposrednih i posrednih poreza, povezanih u koherentnu celinu. Ukupnost poreskih oblika, koja čini konzistentni poreski sistem, u osnovi zavisi od veličine teritorije zemlje, nivoa društvenog proizvoda po stanovniku, broja stanovnika, društveno-političkog uređenja, razvijenosti privredne strukture, razvijenosti spoljne trgovine, istorijskog razvoja, običaja, tradicije, itd. Usled toga, poreski sistem zemalja u razvoju razlikuje se od poreskog sistema socijalističkih zemalja SEV ili kao što se poreski sistem unitarne države razlikuje od poreskog sistema federalne zajednice.

Međutim, u savremenim uslovima internacionalizacije proizvodnje i razmene, koordinacije nacionalnih ekonomskih i finansijskih politika, razvoja transnacionalnih kompanija, tehničko-tehnološkog progresa i naučno-kulturne saradnje, otvoren

[639] Niža stopa u zemljama OECD variraju od 3% u Švajcarskoj (preko 3% u Luksembrugu, 4% u Italiji, 5,5% u Francuskoj, 6% u Holandiji, 7% u Nemačkoj, 8% u Grčkoj, 10% u Austriji) do 13% u Švedskoj.

je proces približavanja poreskih sistema. Umesto divergencija javlja se, dakle, konvergencija između poreskih sistema. Kreiranje ekonomskih regionalnih zajednica i integracionih kretanja u Z. Evropi, Aziji, Africi i Latinskoj Americi doprinelo je svojevrsnoj međunarodnoj koordinaciji poreskih politika u oblasti poreza na promet i carina u funkciji slobodnog kretanja roba, usluga, kapitala i radne snage.[640]

U praksi je, samim tim, otvoren proces poreske harmonizacije i unifikacije poreskih parametara kako bi se što manje remetila slobodna tržišna konkurencija i reducirale brojne barijere u spoljnotrgovinskoj razmeni. No, i pored toga, razlike između poreskih sistema savremenih zemalja postoje i dalje, naročito u oblasti neposrednog oporezivanja, pa i sa stanovišta strukture poreza. Danas gotovo i da ne postoje identični poreski sistemi, budući da u praksi ne egzistira tzv. poreski monizam. Upravo zbog pluralističke poreske strukture, koju komponuju porez iz dohotka, porez iz ličnog dohotka, porez na promet, carine, porez na imovinu i porez na prihode od imovine, egzistiraju već ili manje razlike između poreskih sistema industrijski razvijenih zemalja OECD, zemalja u razvoju, socijalističkih zemalja SEV i socijalističkog samoupravnog društva.

U savremenim poreskim sistemima egzistiraju brojni poreski oblici, odnosno porezi koji se međusobno razlikuju po objektu oporezivanja, po ciljevima oporezivanja, po izvorima oporezivanja, po svojim poreskim stopama, po svojoj izdašnosti i sl. Porezi, kao takvi, mogu biti vezani za prihod, za dohodak i dobit, za vlasništvo i vrednost imovine, za promet vlasntštva i prenos imovine, za trošenje dohotka, promet ili rashod, za privrednu aktivnost ukupnu ili pojedinačnu, za uvoz ili izvoz.

Usled delovanja brojnih ekonomskih i vanekonomskih faktora poreske strukture se razlikuju, naročito sa stanovišta učešća neposrednih i posrednih poreza. Naime, neposredni porezi (porez iz dobiti preduzeća i porez iz dohotka fizičkih lica) u poreskoj strukturi dominiraju u SAD, V. Britaniji, Švedskoj, Nemačkoj, Švajcarskoj, Kanadi i Danskoj, dok posredni porezi (porez na promet, odnosno porez na dodatnu vrednost-TVA, uključujući i carine) dominiraju u Grčkoj, Irskoj, Italiji, Francuskpj, Portugaliji i Australiji: za razliku od ovih zemalja OECD, u zemljama u razvoju, po pravilu, dominiraju izvozne i uvozne carine, i porez na promet (opšti ili pojedinačan). U socijalističkim zemljama SEV dominiraju ili uplate iz dobiti ili porez na promet. U socijalističkom samoupravnom društvu dominiraju, pak, posredni porezi (porez na promet i carine) u strukturi prihoda tzv. opšte potrošnje.

Pomoću ovih poreza fiskalna, odnosno poreska politika ostvaruje ciljeve i zadatke ekonomske politike u oblasti alokacije privrednih resursa, redistribucije nacionalnog dohotka, ekonomske i socijalne stabilizacije i privrednog razvoja. Nosioci

[640] A. R. Prest, Public Finance in Theory and Practice, Weidenfefd and Nicolson, London, 1977, str. 33–35; G. F. Break, The Incidence and Economics Effects of Taxation, u A. S. Blinder, R. M. Solow i dr., The Economics of Public Finance, The Broookings Institution. Washington, 1974, str. 125–129; P, M. Mieszkowskl, On the Theory of Tax Incidence, Journal of Political Economy, juni 1967; Ch. A. McLure, Tax Incidence, Macroeconomic Policy and Absolute Prices. Quartarly Jounal of Economics, maj 1970, str. 255–259. I The Theory of Tax Incidence with Imperfect Factor Mobility, Finanzarchiv 1/71., A C. Harberger, The Incidence of the Corporation Income Tax, Journal of Political Economy, juni 1962, str. 223–225, i Dr D. Popović, Metodološka razmatranja prevaljivanja i incidence poreza na promet, Finansije 1–2/82. str. 22-43.

fiskalnog suvereniteta utvrđuju kratkoročnu, srednjoročnu i dugoročnu poresku politiku sa mikro i makro ekonomskim i socijalnim efektima u društvenoj reprodukciji i društvu u celini. Poreska politika, u tom smislu, reprezentuje skup mera, instrumenata, mehanizama i institucija za zadovoljavanje opštedruštvenih potreba u okviru društveno političkih kolektiviteta i za ostvarivanje ciljeva i zadataka ekonomske politike. Poreske mere svode se na metode kojima se realizuju opredeljene funkcije politike finansiranja opšte potrošnje. Mera je, prema tome, upotreba određenog instrumenta u cilju ostvarivanja jednog ili više zadataka poreske politike, kao npr. odluke da se reducira porez na dohodak preduzeća radi jačanja akumulativne sposobnosti privrede. Poreski instrumenti reprezentuju sredstva za ostvarivanje programiranih ciljeva i zadataka javnih vlasti u domenu opšte potrošnje u okviru budžetskih finansijskih institucija. Poreski instrument je, dakle, određena poreska veličina (npr. poreska stopa) za ostvarivanje željenih efekata u nacionalnoj privredi. Operacionalizacija poreske formule implicira utvrđivanje poreskih stopa, poreskih osnovica, poreskih beneficija (olakšica i oslobođenja), transformaciju poreske strukture i sl. Poreskim mehanizmima mobilizuju se potrebna finansijska sredstva za zadovoljenje opštedruštvenih potreba shodno materijalnim mogućnostima privrede i stanovništva. U užem smislu, poreski instrumenti i mere, u osnovi, reprezentuju poreski mehanizam opšte potrošnje. Porezi, kao finansijski instituti, jesu instrument finansijskog mehanizma DPK za formiranje finansijskih sredstava budžeta na svim nivoima DPK. Porezima se, dakle, ubiraju fiskalni prihodi za budžete DPK, kao finansijskih institucija opšte potrošnje.

5.1. Oporezivanje profita korporacija

U komparativnim fiskalnim sistemima zemalja OECD primenjuju se dva posebna modela oporezivanja dobiti, i to: (a) porez na individualni dohodak (l'impôt sur le revenu des personnes phusigues, Personal incom tax, Einkommensteuer) i (b) porez na dobit (profiti korporacija) preduzeća (l'impôt sur les benefices des societes, Corparate income tax Körperscnaftsteuer). Porezom na individualni dohodak zahvata se dobit svih preduzeća (koja ne plaćaju porez na dobit korporacija) radnji i drugih privrednih i profesionalnih luvrativnih aktivnosti fizičkih lica (individualnih, porodičnih, ortačkih); dok se porezom na dobit korporacija zahteva dobit privrednih organizacija sa statusom pravnog lica, koja su organizovana u formi korporacija, kompanija društva na bazi akcionarskog kapitala, i dobit državnih, javnih preduzeća, koja, kao lukrativne organizacije javnog sektora, posluju na principu profita. Ovaj vid oporezivanja prati – u pojedinim zemljama – i poseban porez na dobitke od kapitala – capital gains tax: porast vrednosti raznih oblika imovine, prihodi od prodaje, prihodi od raspolaganja hartijama od vrednosti, kamate na kapital, rente i dr.

Korporacija, kao pravni entitet ili firma, jeste poreski obveznik poreza na dobit. Akcionari, kao sopstvenici kapitala, nisu poreski obveznici. Poresku osnovicu reprezentuje dobit, koja „predstavlja ostatak koji se dobije kada se od bruto prihoda

odbiju troškovi vezani za njegovo ostvarenje“,[641] i upravo za sam proces evaluacije i utvrđivanje dobiti, kao poreske osnovice, vezan je čitav niz pitanja: način obračuna zaliha, utvrđivanje stopa amortizacije, priznavanje kamata na korišćena tuđa sredstva (krediti), primena ubrzane amortizacije i podsticaja investicija, obuhvat poreskih dedukcija i olakšica, i fiskalni tretman poslovnih gubitaka i otpisa dubioza i fiktiva, koja se različito praktično rešavaju, „idući od zemlje do zemlje”.

Oporezivanje dobiti korporacija u pravilu se sprovodi po proporcionalnom modelu fiskalnog zahvatanja. U gotovo svim zemljama OECD poreske stope su proporcionalne i variraju između 40% i 60% (Danska 40%, Japan 43,5%, SAD 46%, Holandija 48%, Francuska 50%, V. Britanija 52%, Nemačka 56%) tokom 70-ih godina, odnosno između 30 i 40% (SAD 34%, V. Britanija 35% i Japan 37,5%) tokom 80-ih godina (kada su praktično okončane započete fiskalne reforme).[642]

Oporezivanje profita kompanija, pored iznetih kontroverznih pitanja, otvara i „problem dvostrukog oporezivanja onog dela dobiti koji se raspodeljuje akcionarima u vidu dividendi“, pošto isplaćene dividende iz „oporezovanog profita postaju predmet ponovnog oporezivanja“ posredstvom personalnog poreza na dohodak („jer dividende predstavljaju prihod akcionara i ulaze kao deo njegovog individualnog ukupnog dohotka“.[643] Fiskalni tretman dividendi – pošto dolazi u koliziju sa principom pravičnosti oporezivanja (nejednak tretman neraspodeljenog i raspodeljenog profita) i sa principom o nedopustivosti dvostrukog oporezivanja istog izvora („non bis in idem“) – u praksi pojedinih zemalja različito je rešen: (a) u jednima se na nivou korporacije oporezuje samo deo profita koji se ne distribuira akcionarima već se zadržava u korporaciji bilo u vidu unošenja u fondove bilo u vidu povećanja kapitala korporacije i (b) u drugim se pak primenjuje tzv. sistem imputacije – integrisanje obračuna poreza uz odobravanje korporacijama „poreskih kredita“ po osnovu poreza na isplaćene dividende.[644]

Porez na profit korporacija u fiskalnim strukturarna zemalja OECD zauzima „stabilno“ treće mesto (posle poreza na dodatnu vrednost i poreza na dohodak fizičkih lica). Naime, prihodi od poreza iz dobiti kompanija u ukupnim fiskalnim prihodima učestovali su sa 5,9% u 1975. godini, sa 6,2% u 1980. god., i sa 6,9% u 1987. god. (učešće poreza iz dohotka fizičkih lica iznosilo je, respektivno, 29,6%, 30,5% i 28,3%; ućešće poreza na dodatu vrednost 31,8%, 30,4% i 32,0%, respektivno.[645] Isto tako, učešće poreza na dobit (profit) kompanija u ukupnim poreskim prihodima pojedinih zemalja OECD – samo u 1987. god. – varirala je od najnižih 3,3% u Austriji do najviših 22,9% u Japanu (Finska 3,9%, Švedska 4,1%, Danska 4,5%, Kanada 8%, SAD 8,1%. Australija 10,3%, V. Britanija 10,6% i Luksemburg

[641]Dr K. Bogoev, Oporezivanje dobiti u savremenim fiskalnim sistemima, u Zbornik radova, „Oporezivanje dobiti preduzeća“, Institut za javne financije, Zagreb, 199. st. 10.

[642]L. Mehl i D. Beltrame, Science et technique fiscale, P.U.F., Paris 1984., st. 271-274. I M. Cayley, Recent trends in company tacxation, u IIDF, Changing revenue structure, Wayne state University Press, Detroit, 1989. str. 103-113.

[643]Dr K. Bogoev, op. cit., str. 11.

[644]M. Diverger, Elements de fiscalite, D.U.F. Paris. 1976, st. 216–217

[645]OECD, Statistiques des recettes publiques, 1965–1988, Paris 1989. st. 87–88.

17,1%). Nešto drugačija slika dobija se opservacijom poreza na dobit korporacija u ukupnim prihodima centralnih, federalnih i lokalnih vlasti.

Porez na dobit korporacija u % od ukupnih prihoda centralnih, federalnih i lokalnih vlasti

Federacije	Centralna vlast			Federalna jedinica			Lokalna vlast		
	1970.	1975.	1987.	1975.	1980.	1987.	1975.	1980.	1987.
Australija	15,5	14,9	12,7	-	-	-	-	-	-
Austrija	6,9	5,7	4,8	1,5	1,5	3,5	5,1	4,4	5,8
Kanada	20,9	18,8	13,0	11,2	8,9	7,0	-	-	-
Nemačka	5,2	6,4	6,1	7,5	9,6	8,8	11,1	13,1	13,7
Švajcarska	6,4	5,3	5,8	14,2	11,0	12,5	13,4	10,1	10,7
SAD	21,8	18,8	15,8	-	9,7	8,4	-	0,7	1,3

Izvor: OECD, Statistiques des recettes publiques, 1965-1988, Paris, 1989. st. 210-232.

Prezentovani podaci nedvosmisleno pokazuju da se učešće poreza na dobit u ukupnim prihodima centralne vlasti (savez) kreće od 4,6% u Austriji do 15,8% u SAD (u 1987. god.). Kod federalnih jedinica učešće poreza na dobit kompanija oscilira između 3,5% u Austriji i 12,5% u Švajcarskoj. Učešće poreza na profit korporacija u ukupnim prihodima lokalnih vlasti varira pak od 1,3% u SAD do 13,7% u Nemačkoj. Gotovo identična tendencija se razotkriva i kod raspodele prihoda od poreza na dobit korporacija.

Sa kvantitativnog stanovišta, prezentirana distribucija ilustruje faktički tri različita rešenja za raspodelu prihoda od poreza na dobit kompanija. Potpuna centralizacija poreza na dobit korporacija sreće se u Australiji, pošto savezu (Commonwealth) pripada 100% prihoda od poreza na profit kompanija (kao i prihodi od personalnog poreza na dohodak i prihodi od TVA).[646] To pak znači da se federalne jedinice (provincije) i municipalne vlasti „pokrivaju“ širokim spektrom međubudžetskih transfera (tzv. subordinirano finansiranje).

Švajcarski model distribucije prihoda od poreza na profit korporacija je potpuno suprotan od prethodnog (australijskog) modela iz razloga što savez, kantoni i lokaliteti autonomno – svako za sebe – naplaćuje „svoj“ porez na profit korporacija (26,81% centralna vlast, 45,22% kantoni i 27,97% lokalne vlasti u 1987.). „Danas u Švajcarskom poreskom sistemu na nivou federacije figuriraju i porez na profit korporacija i porez na dohodak fizičkih lica. Prihodi od dva poreza u 1980. i 1987. godine formirali su 31% ukupnih fiskalnih izvoza saveznog budžeta. U istim godinama naplata posrednih poreza donela je saveznoj kasi 56% ukupnih njenih prihoda“.[647]

[646]R. Bird, Federal Finance in Comparative Pespective, Candian Tax Foundation, Toronto, 1986. st. 119-120.

[647]Dr K. Bogoev, Oporezivanje dobiti u savremenim fiskalnim sistemima, u Zbornik radova, „Oporezivanje dobiti preduzeća“, Institut za javne financije, Zagreb, 1990. st. 14.

Raspodela prihoda od poreza na dobit korporacija između centralne vlasti, federalnih jedinica i lokalne vlasti u %

Federacije	Centralna vlast			Federalna jedinica			Lokalna vlast		
	1975.	1980.	1987.	1975.	1980.	1987.	1975.	1980.	1987.
Australija	100	100	100	-	-	-	-	-	-
Austrija	81,8	81,6	67,6	3,8	4,4	14,0	14,4	13,9	18,3
Kanada	73,3	69,1	69,6	26,7	30,9	30,4	-	-	-
Nemačka	39,8	38,5	38,0	37,8	40,3	39,9	22,6	21,2	22,0
Švajcarska	22,1	25,9	26,8	44,1	43,1	45,2	33,8	30,9	28,0
SAD	-	82,3	78,8	-	18,9	19,4	-	0,8	1,9

Izvor: OECD, Statistiques des recettes publiques, 1865-1988, Paris, 1989, 1989. st. 210-232.

Konkurentska fiskalna suverenost u naplati prihoda od poreza na dobit kompanija i personalnog poreza na dohodak egzistira, poput Švajcarske, i u SAD i Kanadi, pošto pravo na uvođenje ovih fiskaliteta imaju sva tri nivoa javne vlasti (savez ili federacija, savezne države ili federalne jedinice i opštine ili komune. „Međutim, za razliku od Švajcarske, u kojoj se ova dva poreza smatraju prvenstveno porezima kantona, u SAD i Kanadi oni su u prvom redu, i naglašeno, glavni porezi centralnih vlasti... Osim toga, u SAD-u se porez na promet proizvoda, koji je vodeći prihod saveza u Švajcarskoj, uopšte ne naplaćuje na nivou centralnih vlasti. On se javlja samo i isključivo u poreskoj strukturi federalnih jedinica (states) i lokalnih vlasti... U Kanadi, međutim, porez na promet figurira i na nivou federacije, tako da je preklapanje (overlapping) glavnih poreskih oblika (poreza na korporacije, poreza na individualni dohodak i poreza na promet) između centralnih vlasti i federalnih jedinica (provincija) potpuno“.[648]

Konačno, treći model distrubucije prihoda od poreza na dobrt kompanija (kao i personalnog poreza na dohodak) egzistira u Nemačkoj, koja je tokom 1969. god. napustila u potpunosti sistem konkurentske suverenosti saveza i federalnih jedinica (Lândera). Od tada se u Nemačkoj prihodi od poreza na profit korporacija, poreza na dohodak fizičkih lica i poreza na dodatu vrednost raspoređuju između saveza i subcentralnth vlasti prema zakonom utvrđenim procentima. U sistemu raspodele zajedničkih prihoda (revenue sharing) oko 4/5 ukupnih poreskih prihoda ulazi u zajedničke izvore, koji se međusobno dele između saveza, federalnih jedinica i lokaliteta, tako da predominantni deo prihoda svakog nivoa vlasti potiče iz participacije u zajedničkim izvorima. Inače, porez na profit kompanija – koji participira sa 6% u ukupnim prihodima – deli se između saveza i federalnih jedinica na principu 50%:50%. Personalni porez na dohodak deli se pak tako da po 42,5% pripada savezu i federalnim jedinicama i da samo 15% lokalnim vlastima: dok se porez na dodatu vrednost

[648]Dr K. Bogoev, op. cit., st. 14.

raspodeljuje tako da 32,5% pripada federalnim jedinicama (osim poreza na duvan, atkohol i naftu) i da 67,5% pripada savezu.[649]

Oporezivanje dobiti fizičkih i pravnih osoba u praksi tržišnih privreda zauzima važno mesto u ekonomskoj politici, budući da ekonomskl efekti oporezivanja profita korporacija (i preduzeća) imaju višestruki značaj: protežu se na „profitabilnost ulaganja i neto postotni rezultat, na pravce, strukturu i varijante investiranja, na formu organizacija privrednih aktivnosti, na uvoz i izvoz kapitala, na promet hartija od vrednosti i izbor njihovih oblika i dr.“[650]

Stope oporezivanja preduzeća u zemljama EEZ u %

Zemlje	Vrste stopa			
	Nacionalne stope	poreza u 1990. god.	Lokalne stope	Stope na višak vrednosti
Francuska	37	42	-	19,5
Nemačka	50	36	11-20	-
V. Britanija	35	-	-	-
Holandija	35	-	-	-
Španija	35	-	-	-
Irska	43	-	-	30,60
Belgija	43	-	-	21,75
Luksemburg	34	-	10	-
Danska	35	-	-	-
Italija	36	-	16,2	-
Portugalija	36,5	-		-
Grčka	48	-	-	30

Stoga je ovaj fiskalitet često predmet kritičkih ocena sa stanovišta visine poreskih zahvatanja profita korporacija i fizičkih lica. Jer, visoke marginalne i prosečne poreske stope deluju destimulativno na formiranje akumulacije i na interes za reinvestiranje, i na podsticanje evazije. Aktuelne poreske reforme delovale su na liniji reduciranja poreskog intervencionizma i reafirmisanja politike neutralnosti poreza. U praksi se javila i kritika široke primene poreskih olakšica, subvencija, beneficija i podsticaja, koji unose distorzije i diskriminacije, naročito između kapitalno intenzivnih i radno intenzivnih grana, u privredi, i razvijenih i nerazvijenih regiona. U praksi pojedinih zemalja OECD se, stoga, prilazi politici ukidanja ili reduciranja fiskalnih olakšica i oslobođenja s ciljem da se smanji uticaj poreskog faktora na donošenju in-

[649]U poreskoj strukturi Nemačke u 1987. godini porez na profit korporacija je učestvovao sa 6% personalni porez na dohodak sa 40% i TVA sa 26%.
[650]Dr K. Bogoev, op. cit., st. 15.

vesticionih odluka i uklanjanja ekonomskih distorzija fiskalnog porekla u duhu generalnog oslonca na tržišne snage[651] (12 razloga što preferencijalni tretman pojedinih poreskih obveznika nalaže diskriminaciju drugih obveznika). Time se postiče proširivanje poreske baze uporedo sa povećanjem nivoa poreskog randmana i neutralnosti i pravičnosti oporezivanja.

Praksa je, nadalje, ukazala da je, sa aspekta međunarodnog oporezivanja profita kompanija i dobiti od kapitala, važno pitanje asimetrije poreskih jurisdikcija, koje indikuju razlike u efektivnom fiskalnom opterećenju sa negativnim implikacijama na tokove međunarodnog kretanja kapitala i međunarodnog finansiranja. „U nauci i praksi je, s tim u vezi, poznat fenomen „poreskih pristaništa“ (tax lavens) – područja sa niskim porezima – koja svojim poreskim privilegijama privlače „poresku klijentelu“ iz inostranstva, pružajući im prednosti u „međunarodnoj konkurenciji„.[652] Internacionalizacija i globalizacija finansijskih tržišta, generalna liberalizacija kretanja kapitala, diversifikacija međunarodnog kreditiranja, inovacija finansijskih instrumenata uticali su, isto tako, i na aktuelizaciju oporezivanja prihoda od portfelja hartija od vrednosti i kamata na zajmove iz međunarodnih bankarskih i finansijskih aktivnosti. Konačno, u vezi izdvajanja oporezivanja dobiti korporacija iz poreza na ukupan dohodak fizičkih lica u poseban porez, otvoren je teorijski spor između tzv. integracionista i tzv. apsolutista. „Prvi se zalažu za integrisanje profita korporacija s ostalim prihodima iz poreske osnovice akcionara, i time za oporezivanje dobiti personalnim porezom na ukupni dohodak svakog akcionara. Apsolutisti, pak, smatraju da oporezivanje profita treba sprovoditi apsolutnim, tj. posebnim porezom na profit korporacije, jer se poslovanje korporacija i njeni poslovni rezultati ne mogu pripisivati niti vezivati za stanje i delatnost akcionara“.[653] Za Jugoslaviju je, stoga, važno pitanje: da li institucionalizovati poseban porez na rentu, kamatu, dividendu i porast vrednosti akcija i obveznica, ili pak ove prihode obuhvatiti individualnim porezom na dohodak fizičkih lica (ako se radi o prihodima fizičkih osoba), odnosno porezom na dobit preduzeća (ako se radi o izvorima daiih prihoda).

5.2. Oporezivanje kamata i dividendi

U teoriji i praksi različito se gleda na oporezivanje kamata i dividendi. Generalno je raspoloženje u nas da se ne oporezuju ni kamata ni dividenda. U međunarodnim okvirima na ovaj problem oporezivanja se potpuno različito gleda. Prema Draft Convention OECD iz 1977. godine kamate se, naime, oporezuju u zemlji primaoca. To je, praktično, stav industrijski razvijenih zemalja. Zemlje u razvoju pak smatraju da kamate treba oporezovati u zemlji u kojoj se plaćaju.[654] Tako bi bar porez ostao zemljama u razvoju. Izuzeci, doduše, postoje; ali tada kamatna stopa ne može biti veća od 10% – kako su inače prihvatile Belgija i Španija Kanada i Turska pak oporezuju kamate koje stranac prima po stopi od 15%, odnosno 20%. „U našim

[651]Ibidem, st. 17.
[652]Dr K. Bogoev, op. cit., st. 16.
[653]Ibidem, st. 18.
[654]Dr M. Hanžeković, Vrijednosni papiri i njihovo trzište, Insitut za javne financije, Zagreb, 1990. st. 21.

ugovorima o izbegavanju dvostrukog oporezivanja predviđeno je da se kamate mogu oporezovati i u zemlji u kojoj nastaju, s tim da poreska stopa ne može biti veća od 7,5% u ugovoru sa Rumunijom, od 10% u ugovorima sa Poljskom, Šri Lankom, Italijom, Kiprom i V. Britanijom, i od 15% u ugovorima sa Egiptom i Belgijom. Propis da se kamate mogu oporezovati samo u zemlji primaoca sadrže ugovori sa Belgijom, Finskom, Francuskom, Češkom, Slovačkom, Austrijom, Holandijom, Nemačkom, Mađarskom i Norveškom".[655]

Što se tiče oporezivanja dividendi, model ugovora OECD iz 1977. god. predviđa da se dividende, koje je preduzeće jedne države ugovornice isplatilo rezidentu druge države ugovornice, mogu oporezovati u zemlji primaoca, iako su zemlje u razvoju insistirale da se dividende oporezuju u zemlji isplatioca. Zemljama u razvoju je, doduše učinjen ustupak da se dividende mogu oporezovati i u državi čije preduzeće isplaćuje dividende, s tim što porez ne može biti veći od 5% od bruto iznosa dividendi (ako je primalac društvo kapitala, koje ima najmanje 25% kapitala preduzeća koje isplaćuje dividende), odnosno 15% od bruto iznosa dividendi u svim ostalim slučajevima.[656]

U ugovorima Jugoslavije sa Kiprom, Mađarskom i Italijom porez na dividende ne može biti veći od 10% iako se plaća u zemiji primaoca. U ugovorima sa Nemačkom i Norveškom porez na dividende ne može biti veći od 15%. U ugovoru sa Belgijom stoji pak da se dividende, koje se isplaćuju preduzeću, ne mogu oporezivati sa većom poreskom stopom od 10%, a dividende, koje se isplaćuju pojedincu, ne mogu se oporezivati sa većom poreskom stopom od 15%.

Zemlje u savremenom svetu pokušavaju da otklone problem dvostrukog oporezivanja, naročito kada je u pitanju deoničarsko društvo, koje plaća porez iz ostvarene dobiti, a oporezuju se i dividende deoničara koje su već isplaćene iz oporezovane dobiti. U praksi egzistiraju nekoliko načina, i to:[657] u obliku dividendi raspodeljena dobit (Austrija, Norveška, Japan i Finska), (2) porez koji deoničarsko društvo ptaća na raspodeljenu dobit (dividende) delimično se odbija od poreza koji plaćaju deoničari na svoj lični dohodak (SAD, Francuska, Kanada, Danska, Nemačka, Belgija i V. Britanija),[658] (3) oporezuje se samo neraspodeljena dobit, dok se deo dobiti koje preduzeće raspodeljuje u obliku dividendi ne oporezuje i (4) u nekim zemljama se oporezuje i dobit preduzeća i dividende koje preduzeća isplaćuju deoničarima.

U savremenoj teoriji i praksi obveznici poreza na promet mogu biti berzanski mešetari (brokeri), kupci vrednosnih papira i prodavci vrednosnih papira. U zemljama EEZ/EU berzanski mešetari u pravilu plaćaju na svoj promet porez na dodatu vrednost (TVA), koji se plaća po sledećim stopama:[659] 14% u Nemačkoj, 15% u V. Britaniji, 18% u Italiji, 18,6% u Francuskoj, 19% u Belgiji i 20% u Holandiji. U ostalim zemljama ove slope su iznosile: 12,9% u Švedskoj, 15% u Meksiku, 10% u J. Koreji, 20% u Čileu, 20% u Norveškoj, 22% u Danskoj i 25% u Irskoj. U SAD, Luk-

[655]Ibidem. st. 21-22.
[656]Ibidem. st. 22.
[657]Dr. M. Hanžeković, op. cit. st. 23-24.
[658]Od poreza koji deoničari plaćaju na dividende odbija se u Kanadi 33,33%. u Francuskoj 50%, u Belgiji 46%, u V. Britaniji 35,65%, u Nemačkoj 9,16% u Danskoj 15%.
[659]Ibidem, st. 24.

semburgu, Grčkoj i Portugalu, kupci i prodavci ne plaćaju ovaj porez na promet vrednosnih papira.[660] U brojnim drugim zemljama plaća se porez na promet vrednosnih papira. Taj porez plaća ili kupac ili prodavac, ili pak i kupac i prodavac po odgovarajućim poreskim stopama

U staroj Jugoslaviji brokerski mešetari su plaćali opšti porez na promet hartija od vrednosti po stopi od 2,5%. Ali, kupci i prodavci hartija od vrednosti na berzi nisu plaćali na promet vrednosnih papira nikakav porez.

Poreske stope poreza na promet hartija od vrednosti

Zemlje	Poreska stopa	Porez plaća	Poresko opterećenje
V. Britanija			
- inostrane deonice	-	-	-
- domaće deonice	0,50	kupac	0,50
Španija	0,10	kupac	0,10
Holandija	0,12	oba	0,24
Švajcarska			
- inostrane deonice	0,15	oba	0,30
- domaće deonice	0,075	oba	0,15
Italija	0,10	oba	0,20
Francuska			
- vrednost manja od 1 mil.FF	0,30	oba	0,60
- vrednost veća od 1 mil.FF	0,15	oba	0,30
Nemačka	0,25	oba	0,50
Japan	0,55	prodavac	0,55
Belgija	0,35	oba	0,70
Danska	1,00	prodavac	1,00
Irska	1,00	kupac	1,00

Izvor: Dr M. Hanžeković, op. cit., st. 25.

5.3. Poreske strukture u nas

5.3.1. Porez na dobit preduzeća[661]

Porez na dobit preduzeća u osnovi je zamenio porez na dobit korporacija, odnosno porez na dohodak, pa je praktična primena ovog poreza na novu strukturu privrede otežana, jer nisu bili primenjeni drugi propisi. U Zakon su uvedene nove kategorije oporezivanja preduzeća (kapitalna dobit, transferne cene, poresko konso-

[660] Ibidem, st. 24.

[661] Zakon o porezu na dobit preduzeća, „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 25/2001, 80/2002, - drugi zakon, 43/2003, 84/2004

lidovanje, matična kompanija, filijala i dr.). U novom sistemu, preduzeće podnosi poreskuprijavu nadležnom poreskom organu, koji donosi odgovarajuće rešenje, za razliku od prethodnog sistema, kada su preduzeća sama obračunavala i plaćala poreze i doprinose.

Zakonom je uređeno da je *poreski obveznik* preduzeće u jednom od organizacionih oblika:

- akcionarsko društvo;
- društvo sa ograničenom odgovornošću;
- ortačko društvo;
- komanditno društvo;
- društveno preduzeće;
- javno preduzeće.

Poreski obveznik je i zadruga koja ostvaruje prihode prodajom proizvoda na tržištu ili vršenjem usluga uz naknadu, kao i drugo pravno lice. U skladu sa Zakonom, poreski obveznik je i drugo pravno lice, ako ostvaruje prihode prodajom proizvoda na tržištu ili vršenjem usluga uz naknadu.

Donošenjem Zakona o privrednim društvima („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 125/2004), privredna društva se organizuju u sledeće pravne oblike i to:

- ortačko društvo;
- komanditno društvo;
- društvo sa ograničenom odgovornošću;
- akcionarsko društvo.

Na osnovu ovoga, više ne postoje društvena i javna preduzeća, ali postojeća privredna društva, preduzetnici i drugi oblici povezivanja i organizovanja za obavljanje privredne delatnosti, nastavljaju da rade na način i pod uslovima pod kojima su upisani u registar. Privredna društva i preduzetnici su dužni da svoju pravnu formu usklade sa odredbama ovog zakona u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. Znači, porez na dobit preduzeća se odnosi na sve oblike organizovanja preduzeća, odnosno privrednih društava prema Zakonu o privrednim društvima.

Poreska prijava je izveštaj poreskog obveznika, koju on podnosi nadležnom poreskom organu o ostvarenim prihodima, izvršenim rashodima, dobiti, imovini i drugim bitnim informacijama od značaja za utvrđivanje poreza. Poreska prijava je propisana i podnosi se na propisanom poreskom obrascu, sa prilogom odgovarajućih dokaza. Pored ovoga, poreska prijava mora da bude kompletna, tačna, jasna i pregledna.

Poreski obveznik dužan je da nadležnom poreskom organu podnese poresku prijavu u kojoj je obračunat porez i poreski bilans za period za koji se utvrđuje porez. Uz poresku prijavu i poreski bilans, obveznik je dužan da nadležnom poreskom organu dostavi i bilans uspeha, bilans stanja, izveštaj o novčanim tokovima, izveštaj o promenama na kapitalu, kao i drugu dokumentaciju propisanu ovim zakonom. Poreska prijava podnosi se u roku od 10 dana od dana isteka roka propisanog za podnošenje finansijskih izveštaja. Sadržaj poreske prijave i poreskog bilansa bliže uređuje ministar finansija. Obveznik poreza kojm u toku godine otpočinje sa obavljanjem delatnosti dužan je da podnese poresku prijavu u roku od 15 dana od dana upisa u registar nadležnog organa. U poreskoj prijavi iz stava 1. ovog člana obveznik daje procenu priho-

da, rashoda i dobiti za tu godinu. Obveznik kome istekne rok za ostvarivanje prava na poresko oslobođenje u toku godine, dužan je da nadležnom poreskom organu podnese poresku prijavu sa poreskim bilansom u roku od 15 dana od dana isteka tog roka.

Utvrđivanje poreza je aktivnost poreskog organa da izda upravni akt i preduzme upravne radnje u čemu učestvuje i poreski obveznik, kako bi se utvrdilo postojanje poreske obaveze. Jedan od slučajeva kada poreski obveznik učestvuje u utvrđivanju poreza je porez na dobit preduzeća i porez na prihode od samostalne delatnosti. Kod poreza po odbitku, poreski obveznik sam utvrđuje porez i o tome podnosi dokaze poreskom organu, što je poznato kao „samoporezivanje".

Poreski obveznik je dužan da u poreskoj prijavi obračuna porez na dobit za poreski period za koji se prijava podnosi. Ako je obveznik poreza u vidu akontacije platio manje poreza nego što je bio dužan da plati po obavezi obračunatoj u poreskoj prijavi, dužan je darazlikuuplati najkasnije do podnošenja poreske prijave. Uz poresku prijavu poreski obveznik je dužan da podnese dokaz o uplati razlike poreza iz stava 2. ovog člana.

Ako je obveznik poreza u vidu akontacije platio više poreza nego što je bio dužan da plati po obavezi obračunatoj u poreskoj prijavi, više plaćeni porez uračunava se kao akontacija za naredni period ili se obvezniku vraća na njegov zahtev.

Porez po odbitku je porez koji se plaća kod svake isplate pojedinačnog primanja. Porez koji se plaća po odbitku, obračunava i uplaćuje isplatilac prihoda - poreski platac. Porez po odbitku na prihode iz člana 40. ovog zakona za svakog obveznika i za svaki pojedinačno isplaćeni prihod isplatilac obračunava, obustavlja i uplaćuje na propisane račune u momentu isplate prihoda. Ovde je to slučaj kada nerezidentni obveznik ostvaruje prihode od nerezidentnog obveznika, po osnovu dividendi, kapitalnih dobitka i naknada po osnovu zakupa nepokretnih i pokretnih stvari. Porez po odbitku iz stava I. ovog člana obračunava se i plaća po pro-pisima koji važe u momentu isplate prihoda.

Naplata poreza u osnovi predstavlja gašenje poreskog duta poreskog obveznika. Sa uplatom poreza poreskog dužnika, istovremeno se gasi i obaveza solidarnih dužnika i dužnika iz odgovornosti. Postoje dva osnovna oblika naplate poreza, redovna i prinudna naplata. Redovna naplata se vrši kada poreska obaveza dospe. Kada poreska obaveza nije namirena u propisanom roku, preduzima se prinudna naplata.

Poreski obveznik tokom godine porez na dobit plaća u vidu mesečnih akontacija, čiju visinu utvrđuje na osnovu poreske prijave za prethodnu godinu u kojoj iskazuje i podatke od značaja za utvrđivanje visine akontacije u tekućoj godini. Mesečna akontacija poreza na dobit plaća se do 15-og u mesecu za prethodni mesec. Plaćanje mesečnih akontacija u skladu sa poreskom prijavom iz stava 1. ovog člana vrši se od prvog dana narednog meseca u odnosu na mesec u kome je prijava podneta.

Ako u tekućoj godini dođe do značajnih promena u poslovanju obveznika, promene poreskih instrumenata ili drugih okolnosti koje bitno utiču na visinu mesečne akontacije poreza, poreski obveznik može podneti poresku prijavu sa poreskim bilansom, u kojoj će iskazati podatke od značaja za izmenu mesečne akontacije i obračunati njenu visinu, najkasnije u roku od 30 dana po isteku perioda za koji se sastavlja poreski bilans. Poreski obveznik može započeti plaćanje akontacije u skladu sa pores-

kom prijavom iz stava 1. ovog člana od prvog dana narednog meseca u odnosu na mesec u kome je prijava podneta.

Ako obveznik poreza ne podnese poresku prijavu ili ako se u postupku poreske kontrole utvrdi da je poreska prijava nepotpuna, da sadrži netačne podatke ili da postoje drugi nedostaci i nepravilnosti od značaja za utvrđivanje poreske obaveze, Poreska uprava utvrđuje poresku obavezu za poreski period, odnosno mesečnu akontaciju za tekuću godinu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje poreski postupak i poreska administracija.

U slučaju pokretanja postupka likvidacije i stečaja, likvidacioni, odnosno stečajni upravnik dužan je da najkasnije u roku od 15 dana od dana pokretanja postupka obezbedi obračun dospelih poreskih obaveza radi naplate iz likvidacione, odnosno stečajne mase, i da o tome obavesti nadležni poreski organ. Nadležni poreski organ donosi rešenje kojim se utvrđuje visina poreske obaveze u roku od 30 dana od dana prijema poreske prijave iz člana 34. stav 3. ovog zakona.

U poreskom postupku, a u postupku po pravnom leku, dopuštena je žalba. Žalba se podnosi protiv poreskog upravnog akta kojim je odlučeno o pojedinačnim pravilima i obavezama iz poreskopravnog odnosa. Ako rešenje poreskog organa nije doneto u propisanom roku, može se podneti žalba. Može se pokrenuti i upravni spor protiv konačnog poreskog upravnog akta. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema poreskog upravnog akta. Žalba se podnosi nadležnom drugostepenom poreskom organu, a može se izjaviti i na zapisnik prvostepenom poreskom organu. U žalbi se navode, poreski upravni akt, razlozi za žalbu i dokazi za poništenje, izmenu ili ukidanje akta prvostepenog poreskog organa. Prvostepeni poreski organ može usvojiti žalbu i poreski upravni akt izmeniti. Stranke u postupku po žalbi su žalilac ili lice koje ima pravni interes.U Zakonu je povodom žalbe, regulisano i:

- pravno dejstvo žalbe;
- odustanak od žalbe;
- privremeni prekid postupka;
- rešavanje drugostepenog poreskog organa po žalbi;
- odbijanje žalbe;
- poništavanje poreskog upravnog akta;
- oglašavanje poreskog upravnog akta ništavim;
- poništavanje i izmena poreskog rešenja u vezi sa upravnim sporom.

Prinudna naplata poreza je jedan od načina gašenja poreskog duga i ona se preduzima ako poreski dužnik ne plati svoju poresku obavezu u roku dospelosti. Ova naplata se po pravilu sprovodi na osnovu rešenja nadležnog poreskog organa, a postupak prinudne naplate može da sprovodi i sud, na predlog poreskog organa.

Postupak prinudne naplate poreza, Poreska uprava počinje, donošenjem rešenja o prinudnoj naplati poreza u slučaju da poreski obveznik nije platio porez, odnosno sporedna poreska davanja. Rešenje Poreske uprave o prinudnoj naplati poreza, postaje izvršno narednog dana od dana dostavljanja. U roku od osam dana može se izjaviti žalba protiv rešenja o prinudnoj naplati poreza. U prinudnoj naplati poreza, predmet naplate je celokupna imovina poreskog obveznika, izuzev stvari i primanja fizičkih lica, što je izuzeto od prinudne naplate po zakonu kojim se uređuje izvršni postupak.

U Zakonu su regulisane i sledeće odredbe, od prekida postupka do predloga prinudne naplate i to:

- prekid postupka prinudne naplate poreza;
- obustava postupka prinudne naplate;
- načela postupka prinudne naplate poreza;
- izuzimanje od prinudne naplate poreza;
- troškovi postupka prinudne naplate poreza i troškovi poresko-prekršajnog postupka;
- predmeti prinudne naplate;
- prava trećih lica.

5.3.2. Porez na dohodak građana[662]

Porez na dohodak građana, odnosno porez na dohodak fizičkih lica je jedan od najznačajnijih, a istovremeno i jedan od najizdašnijih poreza u savremenim poreskim sistemima. Ovaj porez direktno pogađa ekonomsku snagu poreskog obveznika - građanina jer oporezuje njegov dohodak, odnosno izvor njegove egzistencije. Na taj način porez na dohodak građana direktno utiče na smanjenje ekonomske moći svakog poreskog obveznika, a sa druge strane je to doprinos kolektivitetu - državi da može da izmiruje svoje obaveze.

Postoje dva osnovna pristupa kod oporezivanja dohotka građana: cedularno i sintetičko (globalno) oporezivanje dohotka, U velikom broju savremenih država, primenjuje se sintetičko oporezivanje dohotka. Manji broj država primenjuje cedularno oporezivanje dohotka, jer se tada pojavljuje više pojedinačnih oblika poreza, pa ih je teže objediniti.

Porez na dohodak građana, pored velike izdašnosti i fleksibilnosti, karakteriše vertikalna i horizontalna pravičnost, a pomoću ovog poreza država ostvaruje i svoje ekonomske i socijalne ciljeve. Pošto ovaj porez direktno pogađa ekonomsku snagu građanina, odnosno porodice, on je pogodan da država pomoću oslobođenja i olakšica vodi selektivnu politiku kako u socijalnoj sferi, tako i u sferi populacione politike.

Kao osnovni nedostaci ovog poreza se obično navode upravo oni koji bi mogli biti protiv uvođenja ovog poreza, a to su: direktno mešanje u privatnost poreskog obveznika; poreski obveznik nije stimulisan da ostvari veći dohodak kada zna da će deo morati da da državi; postupak utvrđivanja naplate i kontrole je složen poresko-tehnički postupak. Pošto porez na dohodak građana plaća veliki broj građana, a isplatilac je po pravilu poreski obveznik, to uvek postoji antagonizam između države i poreskih obveznika, gde obveznici uvek zahtevaju od države da plate što manje porez. Zato država mora da brine o tome da porez na dohodak građana uvek mora biti odmeren i umeren, kako ne bi došlo do poreske evazije.

Kod poreza na dohodak građana, osnovicu za oporezivanje čini oporezivi dohodak. Oporezivi dohodak je razlika između ostvarenog dohotka i standardnih i ne-

[662] Zakon o porezu na dohodak građana, „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 24/2001, 80/2002, 80/2002 - drugi zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispravka.

standardnih odbitaka. Stope poreza na dohodak građana su po pravilu progresivne. Ovaj porez se plaća kod svake isplate, što ga čini porezom po odbitku.

U Srbiji, Zakonom o porezu na dohodak građana, uvedena je obaveza da se porez na dohodak građana (ranije porezi iz ličnog dohotka i drugi porezi), plaća na neto prihod iz svih izvora. Na taj način je napušten princip *„cedularnog oporezivanja",* odnosno postojanje posebnih poreza za pojedine vrste prihoda. Definisan je neto prihod za oporezivanje, kao razlika između bruto prihoda, koji je ostvaren po nekom od zakonskih osnova i troškova koji su nastali pri ostvarivanju prihoda. Istovremeno se priznaju stvarni i narumirani troškovi, kod nekih poreskih oblika.

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana, porez se plaća na sve prihode, koji su svrstani u nekoliko osnovnih grupa. Plaća se i godišnji porez na dohodak građana, koga plaćaju fizička lica - rezidenti, koji su u prethodnoj godini ostvarili dohodak koji je veći od cenzusa koji je za tu godinu propisan. Za razliku od nekih prethodnih rešenja, plaćanje poreza na dohodak građana, podležu sledeće vrste prihoda koje građanin ostvari i to:

1. zarade;
2. prihodi od poljoprivrede i šumarstva;
3. prihodi od samostalne delatnosti;
4. prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine;
5. prihodi od kapitala;
6. prihodi od nepokretnosti;
7. kapitalni dobici;
8. ostali prihodi.

Svaki od ovih prihoda se oporezuje pojedinačno, bez obzira da li su ostvareni u novcu, u naturi, činjenjem ili na drugi način. Svi ovi porezi se prema načinu naplate mogu svrstati u poreze po odbitku i poreze po rešenju. Za obračun i naplatu poreza po odbitku, poreski obveznik obračunava i plaća porez kod svake naplate (zarade, autorski honorari i dr.), dok se kod poreza po rešenju, porez plaća posle donošenja rešenja nadležnog poreskog organa.

Poreska prijava je u osnovi izveštaj poreskog obveznika koju on podnosi poreskom organu o ostvarenim prihodima, izvršenim rashodima, imovini, prometu i drugim važnim informacijama od značaja za utvrđivanje poreza. Poreska prijava je strogo formalni dokument koji propisuje poreski organ i ona se podnosi na propisanom obrascu, a uz prijavu se podnosi i zahtevana, odgovarajuća dokumentacija. Od poreskog obveznika koji podnosi poresku nrijavu se očekuje da poreska prijava bude tačna, kompletna, iregledna i jasna, baš onako kako je to propisano u prijavi.

Ukoliko poreski organ utvrdi da poreska prijava nije kompletna ili da u njoj postoje propusti, tada poreski organ zahteva od poreskog obveznika da podnese izmenjenu poresku prijavu u kojoj su propusti otklonjeni.

Prema Zakonu, građanin koji ostvaruje dohodak u smislu ovog zakona, dužan je da podnese poresku prijavu. Najkasnije do 31. decembra svake godine, poreski organ opštim javnim pozivom poziva građane da podnesu poresku prijavu.

Prijava za godišnji porez na dohodak građana, podnosi građanin - obveznik, za ostvareni dohodak u godini za koju se vrši utvrđivanje poreza. Poreskom organu se

podnosi poreska prijava, najkasnije do 15. marta naredne godine, sa tačnim podacima koji su propisani u prijavi.

Prijavu za porez na prihode od samostalne delatnosti i poreski bilans, dužni su da podnesu preduzetnik i obveznik poreza na prihode od poljoprivrede, koji vode poslovne knjige. Poresku prijavu i poreski bilans sa tačnim podacima, obveznik podnosi poreskom organu najkasnije do 15. marta naredne godine. Obveznik je dužan da uz poresku prijavu i poreski bilans dostavi poreskom organu i bilans uspeha, plan stanja, izveštaj o novčanim tokovima i izveštaj o promenama na kapitalu, ako vode dvojno knjigovodstvo, kao i ostala dokumenta koja su propisana. Poreski obveznik – preduzetnik koji plaća porez na paušalni prihod, a značajnije je izmenjen obim poslovanja, odnosno prometa dužan je da podnese poresku prijavu najkasnije do 31. januara godine za koju se utvrđuje porez. Ako preduzetnik u toku godine započne obavljanje samostalne delatnosti, dužan je da podnese poresku prijavu, najkasnije u roku od 15 dana od dana upisa u registar nadležnog organa. Ako obveznik u toku godine odjavi (trajno ili privremeno) obavljanje samostalne delatnosti, dužan je u roku od 30 dana od dana prestanka obavljanja delatnosti, da podnese poresku prijavu za konačno utvrđivanje poreza. Kod odjavljivanja samostalne delatnosti, preduzetnik koji vodi poslovne knjige, uz poresku prijavu podnosi i poreski bilans, kao i dokumentaciju iz člana 93. stav 2. ovog zakona.

Prijavu za porez na kapitalne dobitke i ostale prihode na koje se porez ne plaća po odbitku, obveznik je dužan da podnese najkasnije uroku od 15 dana od dana početka ostvarivanja prihoda. Ako preduzetnik plaća porez na paušalno utvrđen prihod, dužan je da podnese prijavu za prihode na kapitalne dobitke. Poresku prijavu podnosi obveznik poreza na prihode od nepokretnosti, kao i obveznik poreza na prihode od davanja u zakup pokretnih stvari i u slučaju da se ovaj porez plaća i po odbitku (poreska prijava.

5.3.3. Porezi na imovinu[663]

Porezi na imovinu su javna dažbina zastupljena u poreskom sistemu Srbije, koja se plaća na nekoliko osnovnih imovinskih prava (prava posedovanja imovine, prava prenosa apsolutnih prava, prava iz naslednog prava i dr.). Svi ovi porezi se dele na dve osnovne vrste poreza, porez na imovinu u statici i porez na imoviiu u dinamici. Porezom na imovinu u statici se oporezuje posedovanje imovine, odnosno njeno korišćenje i on se ubraja u neposredne poreze u koje spadaju: porez na neto imovinu; porez na nepokretnosti; realni porez na imovinu. Porez na imovinu u dinamici je vrsta tzv. saobraćajnog noreza kojim se oporezuje prenos imovine (porez na prenos nepokretnosti), ili prenos imovine bez naknade (porez na nasleđe i porez na poklon).

Država porezima na imovinu obično postiže one ciljeve koje ne može da postigne kod drugih poreza, a to je poresko poravnanje oporezive imovine u sva tri njena osnovna oblika. Tako se postižu sledeći osnovni ciljevi:

[663] Zakon o porezima na imovinu, „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 26/2001, 45/2002 - SUS, 80/2002 - drugi zakon, 135/2004, 61/2007.

- oporezuje se celokupna imovina i prava od imovine;
- izravnavaju se poreski tereti sa drugim vrstama poreza;
- proširenje poreske osnovice i na sva stvarna prava i na kapital (prenos apsolutnih prava);
- ostvarivanje pravičnosti poreskihtereta, tako da su stope oporezivanja kapitala vrlo niske, što treba da podstakne preduzetništvo;
- izvršeno je preciziranje i razgraničenje pojedinih oblika oporezivanja u cilju sprečavanja izbegavanja plaćanja poreza;
- sopstvenici, odnosno posednici određene imovine treba da se oslobađaju dobara koja ne donose prihode, ili male prihode.

Zakonom o porezima na imovinu su utvrđena tri osnovna oblika poreza na imovinu, i to:

• porez na imovinu;
• porez na nasleđe i poklon;
• porez na prenos apsolutnih prava.

Utvrđivanje poreza na imovinu se uglavnom vezuje za poreski organ i poreskog obveznika. Kao i kod nekih drugihporeskih oblika i ovde se podrazumeva da mora postojati saradnja između poreskog organa i poreskog obveznika. Poreski organ donosi upravni akt u kome utvrđuje porez.

Naplata poreza je poslednja - konačna faza u poreskom postupku i predstavlja gašenje poreskog duga, što znači da se od poreskog dužnika uzima određeni novčani iznos, radi izmirenja poreskog potraživanja. Kada se izvrši uplata poreza, tada se gasi i obaveza solidarnih dužnika od odgovornosti. Ako je solidarni dužnik isplatio dug, on ima pravo regresa od ostalih poreskih dužnika.

U Zakonu o porezima na imovinu je utvrđeno da u pogledu načina utvrđivanja, postupka po pravnim lekovima, načina i rokova plaćanja poreza, kamate, povraćaja poreza, zastarelosti naplate, prinudne naplate, kaznenih odredaba i ostalog što nije posebno uređeno ovim zakonom, primenjuje se zakon kojim se uređuje poreski postupak i poreska administracija.

Utvrđivanje poreza na imovinu, poreza na nasleđe i poklon i poreza na prenos apsolutnih prava, vrši se na osnovu podataka iz poreske prijave, poslovnih knjiga poreskih obveznika i drugih podataka kojima nadležni poreski organ raspolaže, a od značaja su za utvrđivanje poreske obaveze. Promene u toku godine od značaja za visinu poreske obaveze poreza na imovinu ne utiču na utvrđenu poresku obavezu za tu godinu.

Prema zakonu o finansiranju lokalne samouprave i zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji, rešeno je tako da lokalna samouprava od 1. januara 2007. godine preuzima obavezu da vrši utvrđivanje naplatu i kontrolu javnih i lokalnih prihoda. S obzirom ia značajne promene u sistemu utvrđivanja naplate i kontrole javnih prihoda, lokalnoj samoupravi je ostavljena mogućnost da u 2007. i 2008. godini mogu ove poslove poveriti Poreskoj upravi, odnosno da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu sporazumno preneti ove poslove na jednu od jedinica lokalne samouprave. Jedan od javnih prihoda čije utvrđivanje, naplatu i kontrolu treba da vrše jedinice lokalne samouprave je porez na imovinu u statici. Pošto praktično postoje tri

moguća rešenja za utvrđivanje, naplatu i kontrolu javnih prihoda, ovde je predviđeno da ovaj posao obavlja poreski organ, odnosno Poreska uprava, poreski organ jedinice lokalne samouprave ili poreski organ jedne od jedinica lokalne samouprave za više jedinica, ako su poslovi sporazumno preneti na jednu od jedinica lokalne samouprave.

Utvrđivanje poreza na imovinu, poreza na nasleđe i poklon i poreza na prenos apsolutnih prava, vrši se na osnovu podataka iz poreske prijave, poslovnih knjiga poreskih obveznika i drugih podataka kojima nadležni poreski organ raspolaže, a od značaja su za utvrđivanje poreske obaveze. Promene nu toku godine od značaja za visinu poreske obaveze poreza na imovinu ne utiču na utvrđenu poresku obavezu za tu godinu.

Kada se prenos apsolutnog prava na hartijama od vrednosti vrši uz naknadu u novcu, u Centralnom registru, istovremeno sa saldiranjem novca od strane Centralnog registra, porez na prenos apsolutnih prava plaća se po odbitku od tržišne vrednosti prenetog apsolutnog prava, bez umanjenja za naknade koje obveznik plaća u postupku sprovođenja prenosa prava pred Centralnim registrom, kao poreske osnovice.

Centralni registar, za prenos hartija od vrednosti na koji se plaća porez na prenos apsolutnih prava, za svakog obveznika poreza na prenos apsolutnih prava, u ime i za račun obveznika, obračunava, obustavlja i uplaćuje porez na propisani račun javnih prihoda, u momentu obračuna naknade učesnicima koji su na finansijskom tržištu vršili usluge poreskog obveznika.

Centralni registar od obveznika može naplatiti proviziju, u skladu sa aktima Centralnog registra, na koja prethodnu saglasnost daje republička organizacija nadležna za davanje saglasnosti na akte Centralnog registra, u skladu sa propisima kojima se uređuje tržište hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata.

Jemstvo je u osnovi garantovanje isplate potraživanja, odnosno isplate dospelog poreskog duga. U ovom slučaju jemstvo se sastoji od obaveze lica - jemca, poveriocu da će izvršiti obavezu dužnika (poreski obveznik), ukoliko je dužnik ne izvrši. Ovo jemstvo je propisano u Zakonu o porezima na imovinu.

Lice na koje je preneto apsolutno pravo, odnosno poklonodavac, jemči supsidijarno za plaćanje poreza na prenos apsolutnih prava, odnosno za plaćanje poreza na poklon. Lice na koje je preneto apsolutno pravo, odnosno poklonodavac, koji se ugovorom obavezao da plati porez na prenos apsolutnih prava, odnosno porez na poklon, jemči solidarno za plaćanje tog poreza.

Pošto se u ovom slučaju odgovornosti za tuđu poresku obavezu, pojavljuje supsidijarna i solidarna odtovornost, one se razlikuju samo po redosledu naplate. P-oreski poverilac kod supsidijarne odgovornosti mora prvo da traži naplatu svog potraživanja od glavnog poreskog dužnika (poreskog obveznika). Ako poreski poverilac ne uspe da naplati - delimično ili u celini, svoje potraživanje, tada može da traži naplatu od suspsidijarnih dužnika. U slučaju da ime više dužnika, tada su dužnici među sobom solidarni.

5.3.4. Akcize[664]

Akcize su specijalni porez na potrošnju i one terete potrošnju, odnosno upotrebu tačno određenih proizvoda ili grupe proizvoda. Osnovni razlozi za uvođenje akciza su fiskalne prirode, a razlozi mogu biti i zdravstvene prirode (duvan, alkoholna pića i dr), ili preraspodela dohotka (luksuzni proizvodi).

Nastanak obaveze po osnovu akciza nastaje puštanjem akciznog proizvoda u promet. Smatra se da je nastala obaveza onog dana kada je proizvod otpremljen iz proizvodnje (fabrike), odnosno kada je izvršen uvoz dobara koja podležu plaćanju akcize.

Akcize se utvrđuju u fiksnom iznosu, a mogu se odrediti i procentualno, primenom proporcionalne stope na poresku osnovicu.

Poreski obveznik kod akciza je po pravilu proizvođač, odnosno uvoznik dobara koji podležu plaćanju akcize.

U Srbiji su akcize uvedene u poreski sistem tek 1994. godine, što je bio jedan od prvih koraka u susret osavremenjivanju poreskog sistema i približavanja poreskim sistemima savremenih država. Sa uvođenjem akciza, trebalo je da se uvede i porez na dodatu vrednost, koji je uveden u poreski sistem Srbije tek 1. januara 2005. godine (bilo je predviđeno da se porez na dodatu vrednost uvede 1995. godine).

Od kada su akcize uvedene u ioreski sistem Srbije, izvršene su mno-gobrojne izmene ovog poreskog oblika koje su činile, kako sam obuhvat proizvoda, tako i iznose akciza. Poslednje izmene i dopune Zakona o akcizama koje su izvršene u decembru 2004. godine („Službeni glasnik Republike Srbije", broj 135/2004), i te promene su predvidele i „Značenje pojedinih izra-za", čime se kao kod već novodonetih zakona, definišu pojedini pojmovi iz Zakona. Određeno je značenje zakonske regulative (proizvođač akciznih proizvoda, uvoznik akciznih proizvoda, obveznik akcize i dr.), što omogućava da se potpuno razume čitav sistem akciza.

Akcizom se oporezuju sledeći proizvodi:

- derivati nafte;
- duvanske prerađevine;
- alkoholna pića;
- kafa (sirova, pržena, mlevena i ekstrakt kafe).

Predmet oporezivanja akcizama se menjao od prvog uvođenja akciza u poreski sistem Srbije, kada su akcize bile regulisane u „Zakonu o porezu na promet“ („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 19/1994, 20/1994, 33/1994). Kada su akcize uvedene u poreski sistem Srbije, tada su akcizni proizvodi bili svrstani u osam tarifnih brojeva: derivati nafte; duvanske prerađevine; alkoholna pića; alkohol (etanol); kafa (sirova, pržena, mlevena i ekstrakt kafe); so za ishranu (NaC1); luksuzni proizvodi; putnički automobili radne zapremine motora iznad 1,6 litara.

U desetogodišnjem periodu, predmet oporezivanja akcizama se menjao tako da su upravo so za ishranu (NaC1), luksuzni proizvodi i južno voće iz uvoza često

[664] Zakon o akcizama, „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 22/2001, 73/2001, 80/2002, 43/2003, 72/2003, 43/2004, 55/2004, 135/2004, 46/2005, 101/2005 - drugi zakon, 61/2007.

menjali status dok se automobili više ne pojavljuju kao predmet oporezivanja akcizama. Ovi proizvodi su naizmenično bili na listi akciznih proizvoda u ovom periodu.

Obaveza po osnovu akcize nastaje onda, kada su proizvodi za koje je propisano plaćanje akcize:

• proizvedeni u Republici Srbiji;

• uvezeni u Republiku Srbiju.

Akcizni proizvodi koji su uvezeni u skladu sa carinskim, odnosno spoljnotrgovinskim propisima, smatraju se uvezenim proizvodima. Na akcizne proizvode koji se unose u Republiku Srbiju iz Republike Crne Gore, obračun akciza se vrši u trenutku unosa proizvoda.

Nastanak poreske obaveze po osnovu akcize za proizvode koji su proizvedeni u Republici Srbiji od 1. januara 2005. godine, određuje dan proizvodnje. Kod uvoza, nastanak poreske obaveze po osnovu akciza je dan uvoza. Prema navedenim odredbama Zakona o akcizama (član 20a, 20b i 21. Zakona), određeno je da se proizvođačima alkoholnih pića koji dobiju akciznu dozvolu, odlaže se obračunavanje i plaćanje akcize do dana stavljanja proizvoda u promet. Proizvođači koji ispune propisane uslove, dobiće akciznu dozvolu, što treba da utiče na smanjenje poreske evazije kod akciznih proizvoda.

Rešenje koje je bilo predviđeno u Zakonu za nastanak obaveze akcize za ostale slučajeve, poslednjim izmenama i dopunama Zakona je izostavljeno, jer je to rešeno članovima 20a i 20b Zakona.

Obračun i naplata akcize su regulisani tako da je obveznik dužan da obračuna akcizu, kada stavlja akcizni proizvod u promet.

Stavljanjem u promet akciznih proizvoda smatra se:

• svako otpremanje akciznih proizvoda iz proizvodnog pogona od strane proizvođača akciznih proizvoda za koje nema akciznu dozvolu;

• svako otpremanje akciznih proizvoda iz akciznog skladišta, osim otpremanja u sopstveno drugo akcizno skladište;

• iskazivanje manjka proizvoda u akciznom skladištu, odnosno skladištu koje nema status akciznog skladišta, osim manjka koji se može pravdati višom silom;

• iskazivanje rashoda (kalo, rastur, kvar i lom) iznad količine utvrđene propisom koji donosi Vlada Republike Srbije.

Pri uvozu akciznih proizvoda, obračun akcize vrši nadležni carinski organ, a obaveza obračunavanja akcize nastaje danom nastanka obaveze obračunavanja uvoznih dažbina. Obračunavanje akcize na kafu (sirovu, prženu, mlevenu i ekstrakt kafe), vrši se pri uvozu.

Obračunavanje akcize pri unosu u Republiku Srbiju akciznih proizvoda iz Republike Crne Gore, obračun akcize vrši carinski organ u momentu unosa proizvoda na teritoriju Republike Srbije.

U Zakonu su predviđeni i posebni slučajevi obračunavanja akciza, tako da obaveza obračunavanja akcize nastaje i:

• prodajom zaplenjenih akciznih proizvoda preko pravnog lica, ovlašćenog od strane državnog organa za prodaju tih proizvoda;

• prodajom preko carinskog, odnosno poreskog organa akciznih proizvoda koji su oduzeti u postupku kontrole, odnosno u postupku prinudne naplate;

• kupovinom alkoholnog pića od fizičkog lica - proizvođača alkoholnih pića.

Obveznik akcize je dužan da obračunatu akcizu uplati, najkasnije poslednjeg dana u mesecu (iznos akcize obračunat za period od 1. do 15. dana u mesecu), odnosno najkasnije 15. dana u mesecu (iznos akcize obračunat za period od 16. do kraja prethodnog meseca). Pri uvozu, obračunatu akcizu obveznik je dužan da plati u rokovima i na način predviđen za plaćanje uvoznih dažbina. Obračunatu akcizu pri unosu akciznih proizvoda na teritoriju Republike Srbije sa teritorije Republike Crne Gore obveznik plaća u rokovima iz stava 2. člana 23.

Obveznik akcize sastavlja obračun akcize tromesečno u roku od 20 dana po isteku tromesečja i podnosi ga nadležnom poreskom organu. Obveznik uz obračun akcize podnosi i naloge za uplatu razlike akcize ako su uplaćeni iznosi manji od iznosa obaveze utvrđene tim obračunom, a za više uplaćene iznose podnosi zahtev za povraćaj ili pismeno izveštava da će za više uplaćene iznose umanjiti sledeću mesečnu obavezu. Obveznik konačno obračunava akcizu po isteku godine. Konačan obračun akcize sastavlja se i podnosi zajedno sa godišnjim poreskim bilansom.Radi sastavljanja konačnog obračuna akcize, obveznik vrši popis zaliha proizvoda na dan 31. decembra godine za koju se vrši konačan obračun. Ovim pravilnikom su uređeni uslovi za ostvarivanje prava na refakciju plaćene akcize na dizel gorivo, kao i način i postupak refakcije. U Pravilniku su propisani sledeći elementi:

• uslovi za ostvarivanje prava na refakciju;

• pravo na refakciju akcize od strane krajnjih korisnika dizel goriva;

• normativi potrebnih količina;

• način i postupak nabavke dizel goriva za pogon traktora, građevinskih mašina i brodova za prevoz tereta;

• način i postupak refakcije plaćene akcize na dizel gorivo za pogon traktora;

• način i postupak refakcije plaćene akcize na dizel gorivo za pogon građevinskih mašina i brodova za prevoz tereta.

Pravo na refakciju plaćene akcize na dizel gorivo ima pravno lice, odnosno preduzetnik, ako je registrovan za obavljanje delatnosti. Pismeni zahtev za refakciju akcize se podnosi Upravi za javna plaćanja prema mestu upisa gazdinstva u Registar (refakcija plaćene akcize na dizel gorivo za pogon traktora), dok se zahtev za refakciju plaćene akcize na dizel gorivo za pogon građevinskih mašina i brodova za prevoz tereta, podnosi Centrali Poreske uprave. Refakcija plaćene akcize na dizel gorivo, vrši se licu sa umanjenjem za 1,00 dinar po litru dizel goriva na ime manipulativnih troškova.

5.3.5. Porez na dodatu vrednost[665]

Porez na dodatu vrednost ili neto porez na promet je postao dominantan oblik poreza u velikom broju država. Ovaj porez je zamenio porez na promet, koji je pre

[665] Zakon o porezu na dodatu vrednost, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 84/2004, 86/2004 - ispravka, 61/2005, 61/2007.

toga vekovima bio poreski oblik, značajan po tome što je bio najznačajniji poreski izvor koji je državnim kasama obezbeđivao najviše prihoda.

Porez na promet se svrstava u posredne poreze i ima za cilj da kroz potrošnju optereti dohodak, ako dohodak iz socijalnih ili tehničkih razloga nije u potpunosti zahvaćen porezom na dohodak. Ovaj porez se naplaćuje kroz cenu dobara i usluga, pa je tako postao automatski instrument univerzalnog oporezivanja. Pošto je porez na promet sveobuhvatan, njegovom doslednom primenom se oporezuje svaki promet, što onemogućava evaziju, a što je kod drutih poreza na potrošnju česta pojava. Međutim, mnogi smatraju porez na promet nesocijalnim porezom, jer nije selektivan, dok oni koji ga brane, tvrde da se ovaj nedostatak može ublažiti diferenciranim poreskim stopama.

Pored drugih, postoji i podela poreza na promet koja se zasniva na tehnici naplate poreza. Ova podela se zasniva na fazama prometa u kojima se porez naplaćuje, tako da se pojavljuje porez na promet u jednoj fazi ili u više faza naplate, a postoji i treći oblik naplate, koji je kombinacija jednofaznog ili višefaznog poreza na promet, odnosno *„poreza na dodatu vrednost“*. I upravo je porez na dodatu vrednost specifičan kompromis između jednofaznog i višefaznog bruto poreza na promet. To znači da se porez na dodatu vrednost naplaćuje u svakoj fazi prometa kroz koju prolazi jedan proizvod, ali tereti samo dodatu vrednost koja je ostvarena u svakoj pojedinačnoj fazi.

Tako je porez na dodatu vrednost zamenio porez na pomet i postao najrašireniji oblik oporezivanja prometa proizvoda i usluga u poreskim sistemima velikog broja država. Primena ovog oblika poreza u državama različitog nivoa privredne razvijenosti, zasnivala se na prednostima poreza na dodatu vrednost u odnosu na prethodne oblike ovog poreza. Porez na dodatu vrednost se u stranoj stručnoj literaturi može naći pod nazivom i skraćenicama: VAT – Value Added Tax, MWS- Mehrwesteuer i dr.

Porez na dodatu vrednost je postao osnovni oblik oporezivanja potrošnje u državama Evropske unije. I upravo je jedan od ciljeva formiranja Evropske unije bio uspostavljanje jedinstvenog tržišta, sa usklađivanjem ekonomske politike država članica. Tako jedinstveno tržište podrazumeva slobodno kretanje dobara, usluga i kapitala, što je zahtevalo i harmonizaciju poreskih sistema. To je podrazumevalo uklanjanje poreskih barijera i razlika između poreskih sistema država članica.

I kod poreza na dodatu vrednost, kao i kod drugih poreza u poreskom sistemu, uređena je poreska terminologija, koja tačno određuje poreskog obveznika, poresku osnovicu, poresku stopu i poresko oslobođenje. Pored ovoga, određen je i način obračunavanja i plaćanja poreza na dodatu vrednost, kao i poseban režim i posebno postupanje sa oporezivanjem pojedinih poreskih oblika.

Porez na dodatu vrednost su pored država Evropske unije, uvele i primenile sve bivše socijalističke države Istočne i Centralne Evrope. Ovaj porez je uvela i Crna Gora, a primena je počela 1. aprila 2003. godine. Zakon o porezu na dodatu vrednost je bila usvojila Savezna Skupština Savezne Republike Jugoslavije 24. decembra 1999. godine i njegova primena je trebala da počne 1. januara 2002. godine, ali je ta primena odložena, odnosno, porez nije primenjen, jer je početkom 2003. godine formirana državna zajednica Srbija i Crna Gora.

Narodna skupština Republike Srbije je 16. jula 2004. godine donela Zakon o porezu na dodatu vrednost, čija primena je počela 1. januara 2005. godine. Do primene ovog zakona trebalo je da se pripreme poreski obveznici i poreska administracija. U međuvremenu trebalo je doneti i podzakonska akta, koja bi bliže regulisala primenu pojedinih odredbi ovog zakona. Ministar finansija je doneo „Pravilnik o obliku i sadržini poreske prijave za evidentiranje obveznika PDV, postupku evidentiranja i brisanja iz evidencija i obliku i sadržini poreske prijave PDV i druge neophodne pravilnike, a Vlada je donela uredbe.

Porez na dodatu vrednost je u osnovi *„neto porez na promet"*. Ovaj porez je kompromis između jednofaznog i višefaznog bruto poreza na promet. Porez na dodatu vrednost se naplaćuje u svakoj prometnoj fazi kroz koju prolazi jedan proizvod. Konačnu cenu proizvoda čini zbir dodatih vrednosti u svim fazama od proizvodnje do finalne potrošnje. Na osnovu ovoga, ukupno naplaćeni porez na zbir dodatih vrednosti, trebao bi da bude isti kao porez koji bi se primenom iste stope naplaćivao na maloprodajnu cenu. Na osnovu ovoga i proističe zaključak da porez na dodatu vrednost nosi karakteristike višefaznog poreza.

Oporezivanje dodate vrednosti se u praksi vrši na dva osnovna načina: direktno i indirektno oporezivanje.

Kod *direktnog oporezivanja* prihvaćeni je metod zbrajanja i metod oduzimanja. Kod metode zbrajanja sabiraju se svi elementi cene, koji formiraju dodatu vrednost u vezi oporezivanja. Kod metode oduzimanja odbija se oporezovani promet u prethodnoj fazi od ukupnog prometa u fazi oporezivanja. Za poresku osnovicu i kod jedne i kod druge metode, uzima se dodata vrednost u onoj fazi u kojoj subjekat podleže oporezivanju.

Kod *indirektnog oporezivanja* dodate vrednosti, uzima se ukupni bruto promet u svakoj fazi, tako da se od poreske obaveze, oduzima iznos poreza koji je naplaćen u prethodnoj fazi, odnosno u svim prethodnim fazama. Na ovako utvrđenu poresku osnovicu, koja predstavlja čist oblik dodate vrednosti, primenjuje se odgovarajuća poreska stopa.

Porez na dodatu vrednost je u savremenim državama postao osnovni oblik oporezivanja prometa proizvoda i usluga. Ovaj porez se primenjuje u svim državama članicama Evropske unije. Porez na dodatu vrednost je primenjen u svim državama, članicama OECD, osim SAD. Najveći broj evropskih država primenio je porez na dodatu vrednost, a prihvaćen je i u mnogim državama Latinske Amerike.

Osnovni razlozi za donošenje Zakona o porezu na dodatu vrednost bi mogli da se definišu kao efikasnije i pravednije oporezivanje potrošnje. Uvođenjem poreza na dodatu vrednost treba da se postignu osnovni ciljevi i to:

- efikasnije i potpunije oporezivanje prometa u svim fazama;
- smanjivanje sive ekonomije;
- harmonizacija poreskih opterećenja sa standardima Evropske unije.

U skladu sa ovim ciljevima, prihvaćen je tzv. *„EZ/EU model"* poreza na dodatu vrednost. Ovaj model podrazumeva da se porez naplaćuje u svim fazama proizvodno-prometnog ciklusa. Taj model poreza na dodatu vrednost je u skladu sa Šestom

direktivom Evropske unije o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost država članica.

Bitno određenje PDV je mesto i vreme prometa dobara i usluga, kao i mesto uvoza dobara. U sistemu PDV, određivanje mesta i vremena prometa dobara i usluga je važno zbog utvrđivanja osnova oporezivanja (da li je promet izvršen na teritoriji Srbije ili izvan njene teritorije). Ako je promet dobara i usluga izvršen u Srbiji i ako se u momentu izvršenja prometa dobro nalazi u Srbiji, tada je mesto prometa Srbija.

Jedno od osnovnih načela je da se PDV obračunava samo na promet dobara koji je izvršen na teritoriji Srbije. *Mesto prometa dobara* se utvrđuje na različite načine, što zavisi od načina isporuke dobara i to[666]:

„1) u kojem se dobro nalazi u trenutku slanja ili prevoza do primaoca ili, po njegovom nalogu, do trećeg lica, ako dobro šalje ili prevozi isporučilac, primalac ili treće lice, po njegovom nalogu;

2) ugradnje ili montaže dobra, ako se ono ugrađuje ili montira od strane isporučioca ili, po njegovom nalogu, od strane trećeg lica;

3) u kojem se dobro nalazi u trenutku isporuke, ako se dobro isporučuje bez otpreme, odnosno prevoza;

4) prijema vode, električne energije, gasa i toplotne energije".

U slučaju komisionih i konsignacionih poslova, pored određivanja ovih navedenih slučajeva, primenjuje se prvo mesto isporuke dobara od komisionara ili konsignatera primaocu dobra.

Osnovno načelo za utvrđivanje mesta prometa usluga jeste da je to mesto u kome isporučilac usluga obavlja svoju delatnost, odnosno gde je sedište ili poslovna jedinica isporučioca. Izuzetno od ovog načela, *mestom prometa usluge* smatra se mesto[667]:

„1) u kojem se nalazi nepokretnost, ako se radi o prometu usluge koja je neposredno povezana sa tom nepokretnošću, uključujući delatnost posredovanja i procene u vezi nepokretnosti, kao i projektovanje, pripremu i izvođenje građevinskih radova i nadzor nad njima;

2) gde se obavlja prevoz, a ako se prevoz obavlja i u Republici i u inostranstvu (u daljem tekstu: međunarodni transport), odredbe ovog zakona primenjuju se samo na deo prevoza izvršen u Republici;

3) gde je usluga stvarno pružena, ako se radi o:

(1) uslugama iz oblasti kulture, umetnosti, sporta, nauke i obrazovanja, zabavno - estradnim i sličnim uslugama, uključujući usluge organizatora priredbi, kao i sa njima povezane usluge;

(2) sporednim uslugama u oblasti transporta, kao što su utovar, istovar, pretovar i slične usluge;

(3) uslugama procene pokretnih stvari;

(4) radovima na pokretnim stvarima;

---

[666] Zakon o porezu na dodatu vrednost, „Službeni glasnik Republike Srbije" broj 84/2004, 86/2004 - ispravka, 61/2005 član 11.

[667] Zakon o porezu na dodatu vrednost, „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 84/2004, 86/2004 - ispravka, 61/2005, član 12

4) u kojem primalac usluge obavlja delatnost ili ima poslovnu jedinicu za koju se pruža usluga, odnosno mesto u kojem primalac usluge ima sedište ili prebivalište, ako se radi o uslugama:

(1) iznajmljivanja pokretnih stvari, osim prevoznih sredstava;
(2) pružanja telekomunikacionih usluga;
(3) preuzimanja obaveze da se u potpunosti ili delimično odustane od vršenja neke delatnosti ili korišćenja nekog prava;
(4) u oblasti ekonomske propagande;
(5) prenosa, ustupanja i stavljanja na raspolaganje autorskih prava, prava na patente, licence, zaštitnih znakova i drugih prava intelektualne svojine;
(6) bankarskog, finansijskog poslovanja i poslovanja u oblasti osiguranja i reosiguranja, osim iznajmljivanja sefova;
(7) savetnika, inženjera, advokata, revizora i sličnih usluga;
(8) obrade podataka i ustupanja informacija;
(9) stavljanja na raspolaganje osoblja;
(10) pruženim elektronskim putem, kao i radio-televizijskim uslugama;
(11) posredovanja prilikom pružanja usluga iz pod.tač. (1)—(10) ove tačke.

5) u kojem se isporuče dobra ili pruže usluge'tsoje su predmet posredovanja koje nije posredovanje iz tačke 4) podtačka (11) ovog stava."

Mesto uvoza dobara je ono mesto u koje je uvezeno dobro uneto u carinsko područje Srbije i kada je po prelasku granice ocarinjeno.

Pored drugih faktora, nastanak poreske obaveze određuje i *vreme prometa dobara.* Znači, da poreski period opredeljuje dan nastanka prometa dobara u kome poreski obveznik treba da obračuna PDV za izvršenje isporuke dobara.

Promet dobara nastaje danom[668]:

„1) otpočinjanja slanja ili prevoza dobara primaocu ili trećem licu, po njegovom nalogu, ako dobra šalje ili prevozi isporučilac, primalac ili treće lice, po njihovom nalogu;

2) preuzimanja dobara od strane primaoca u slučaju ugradnje ili montaže dobara od strane isporučioca ili, po njegovom nalogu, trećeg lica;

3) prenosa prava raspolaganja na dobrima primaocu, ako se dobro isporučuje bez otpreme, odnosno prevoza;

4) očitavanja stanja primljene vode, električne energije, gasa i toplotne energije koje vrši isporučilac, u cilju obračuna potrošnje;

5) kada je dobro uneto u carinsko područje Republike."

Kod komisionih i konsignacionih poslova, vreme isporuke dobara se određuje prema opštim uslovima isporuke.

Vreme prometa usluga se određuje danom kada je završena pojedinačno pružena usluga, odnosno kada je prestao pravni odnos za pružanje usluga (pružanje usluga po ugovoru na dan...).

Nastanak poreske obaveze određuje najraniji dan kada je nastala jedna od radnji i to[669]:

---

[668] Zakon o porezu na dodatu vrednost, „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 84/2004, 86/2004
[669] Zakon o porezu na dodatu vrednost, „Službeni glasnik Republike Srbije", broj .84/2004, 86/2004

„1) promet dobara i usluga;

2) naplata ako je naknada ili deo naknade naplaćen pre prometa dobara i usluga;

3) nastanak obaveze plaćanja carinskog duga, kod uvoza dobara, a ako te obaveze nema, danom u kojem bi nastala obaveza plaćanja tog duga.“

- ispravka, 61/2005, član 14.
- ispravka, 61/2005, član 15.

6. DOPRINOSI

Doprinosi se u našoj finansijskoj praksi javljaju tokom 1952. god. No, razlika između poreza i doprinosa nije bila jasno proučena sve do 1957. god., kada se doprinosi normativno tretiraju kao poseban vid davanja privrednih organizacija. U periodu 1952-1964. god. u nas funkcionišu doprinosi privrede, a u periodu 1965-1971. god. funkcionišu doprinosi radnih ljudi i građana shodno osnovnom zakonu o doprinosima i porezima građana iz 1964. god. Ustavnom reformom iz 70-ih institucionalizuju se doprinosi iz dohotka organizacija udruženog rada i doprinosi iz ličnog dohotka radnika radi zadovoljavanja zajedničkih društventh potreba u okviru samoupravnih interesnih zajednica društvenih i socijalnih delatnosti.

Ustavnim amandmanima iz 1971. god., Ustavom SFRJ iz 1974. godine i Zakonom o udruženom radu iz 1976. godine inaugurisan je kvalitativno novi sadržaj instituta doprinosa. Zakonskim tekstovima i samoupravnim sporazumima o osnivanju samoupravnih interesnih zajednica, doprinosi su isključivo alimentatori zajedničke potrošnje u okviru fondova drušvenih delatnosti. Kao instrument namenske raspodele doprinosi su, zapravo, poprimili karakter defiskalizovane kategorije, kojom se mobilišu finansijski resursi za alimentiranje samoupravno utvrđenih zajedničkih potreba samoupravnim institutima dogovaranja i sporazumevanja mimo fiskalnih prerogativa društveno-političkih kolektiviteta DPK. U periodu 1972-90. god., međutim, doprinosi se i dalje institucionalno tretiraju, budući da se u zakonskim tekstovima govori o oblicima doprinosa i o njihovim stopama, a ne i doprinosima, kao defiskalizovanom finansijskom institutu, odnosno kao supstitutu vantržišne razmene rada i instrumentu udruživanja sredstava u okviru ili posredstvom javnih fondova socijalnog osiguranja.

6.1. Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje

Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje su jedan od oblika javnih prihoda. Doprinosima se obezbeđuju sredstva za finansiranje obaveznog socijalnog osiguranja i to:[670]

- penzijskog i invalidskog osiguranja;
- zdravstvenog osiguranja;

[670] Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 84/2004, 61/2005, 62/2006

– osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

Sredstva doprinosa za obavezno socijalno osiguranje su javni prihod, koja su pod kontrolom i na raspolaganju su organizacijama za obavezno socijalno osiguranje. Organizacije za obavezno socijalno osiguranje su osnovane zakonima koji uređuju sistem obaveznog socijalnog osiguranja.

Kod doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, definisani su osnovni pojmovi koji se koriste u komunikaciji između poreske administracije i obveznika. Tako su definisani obveznici doprinosa, osnovice doprinosa, stope doprinosa, mirovanje obaveza plaćanja doprinosa, obračunavanje, utvrđivanje i plaćanje doprinosa, povraćaj više plaćenog doprinosa i prestanak plaćanja doprinosa u toku tekuće godine, kontrola obračunavanja i plaćanja doprinosa i kaznene odredbe.

Obveznici doprinosa za penzijsko i invalidsko osguranje su osiguranici koji su određeni u skladu sa zakonom kojim se uređuje sistem obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja.

Obveznici doprinosa za zdravstveno osiguranje su osiguranici koji su definisani u zakonu koji uređuje sistem obaveznog socijalnog osiguranja.

Obveznici doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti su osiguranici koji su određeni u zakonu kojim se uređuje sistem obaveznog osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

Osnovica doprinosa za zaposlene i za poslodavce je zarada, odnosno plata i naknada zarade, odnosno plate, što je uređeno u zakonu koji uređuje radne odnose, odnosno opštim aktom i ugovorom o radu, a shodno rešenju nadležnog organa. Osnovica doprinosa za zaposlene i za poslodavce se ne umanjuje za iznos od 5.000 dinara, a prema članu 15a, stav 2. Zakona o porezu na dohodak građana. Osnovica doprinosa za zaposlene i za poslodavce je i premija za dobrovoljno dodatno penzijsko osiguranje koju poslodavac plaća za zaposlene - osiguranike uključene u dobrovoljno osiguranje, a u skladu sa zakonom koji uređuje dobrovoljno penzijsko osiguranje iznad iznosa od 3.000 dinara mesečno. Obveznici doprinosa za zaposlene i za poslodavce je i penzijski doprinos u dobrovoljni penzijski fond koji poslodavac plaća na teret sopstvenih sredstava za zaposlene - članove dobrovoljnog penzijskog fonda, a prema zakonu koji uređuje dobrovoljne penzijske fondove i penzijske planove, iznad iznosa od 3.000 dinara mesečno. Pored ovih osnovica, propi-sane su i druge osnovice doprinosa za specifične vrste osiguranja i to:

• osnovica diprinosa za upućene radnike, ako nisu obavezno osšurani po propisima države u koju su upućeni;

• osnovica doprinosa za državnjane koji su na teritoriji Republike zaposleni kod stranih ili međunarodnih organizacija i ustanova, stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava ili kod drugih stranih pravnih ili fizičkih lica;

• osnovica doprinosa za lica koja obavljaju privremene i povremene poslove, kao i za poslodavce je ugovorena naknada po tom osnovu;

• osnovica doprinosa za izabrana, imenovana i postavnjena lica koja pored zarade kod poslodavca, kod koga su u radnom odnosu, ostvaruju razliku zarade, odnosno plate, kao i za isplatioce je ta razlika zarade, odnosno plate;

• osnovica doprinosa za osiguranike koji ostvaruju naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta, kao i za isplatioca naknade je iznos naknade zarade;

• osnovica doprinosa za osiguranike koji ostvaruju naknadu zarade po osnovu privremene sprečenosti za rad iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja i za isplatioce naknade je iznos naknade zarade;

• osnovice doprinosa za isplatioce penzije i naknade po osnovu invalidnosti iz sredstava organizacije za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, je iznos penzije, odnosno naknade;

• utvrđene su i ostale osnovice za: preduzetnike, osnivače i članove privrednih društava, samostalne umetnike, sveštenike, poljoprivrednike, domaće državljane zaposlene u inostranstvu, inostrane penzionere.

Određena je i najviša mesečna i najviša godišnja osnovica doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Najvišu mesečnu osnovicu doprinosa čini petostruki iznos prosečne mesečne zarade isplaćene po zaposlenom u Republici, prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike. Najvišu godišnju osnovicu doprinosa čini petostruki iznos godišnje zarade u Republici isplaćene u godini za koju se obračunavaju i isplaćuju doprinosi.

Stope doprinosa po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje su:

• za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje 22%;

• za obavezno zdravstveno osiguranje 12,3%;

• za osiguranje za slučaj nezaposlenosti 1,5%.

Kada se doprinosi plaćaju i iz osnovice i na osnovicu, obračun doprinosa se vrši po sledećim stopama:

• za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje 11%;

• za obavezno zdravstveno osiguranje 6,1%;

• za osiguranje za slučaj nezaposlenosti 0,75%.

Obveznik obračunavanja i plaćanja doprinosa iz osnovice i na osnovicu je poslodavac za zaposlene, izabrana, imenovana i postavljena lica i lica koja obavljaju privremene i povremene poslove. Doprinose za obavezno socijalno osiguranje poslodavac je dužan da obračuna i uplati istovremeno sa isplatom zarade, razlike zarade ili ugovorene naknade za privremene i povremene poslove. Obračun i uplata doprinosa se vrši po propisima koji važe u momentu isplate primanja. U slučaju da poslodavac ne isplati zaradu do 30. u tekućem mesecu za prethodni mesec, dužan je da najkasnije do tog roka obračuna i uplati doprinose za prethodni mesec na najnižu mesečnu osnovicu doprinosa (35% prosečne mesečne zarade u Republici isplaćene u prethodnom kvartalu). Pri isplati zarade za odgovarajući mesec, poslodavac je dužan da plati i razliku između plaćenog iznosa doprinosa i iznosa doprinosa obračunatog na zaradu koju isplaćuje. Ako oveznik doprinosa ostvaruje zaradu ili naknadu za privremene i povremene poslove kod nerezidenta Republike, ili kod drugog lica koje po zakonu nije u obavezi da obračunava i plaća doprinose po odbitku, a poslodavac ne obračuna i ne uplati doprinose istovremeno sa obračunom i isplatom zarade, odnosno naknade, tada je obveznik dužan da sam obračuna i plati doprinose po propisanim stopama na način

koji je za te slučajeve propisan za plaćanje poreza na dohodak građana. Za stranog državljanina na radu po osnovu posebnog ugovora o razmeni stručnjaka, obračun i uplata doprinosa poslodavac je dužan da izvrši pri isplati zarada drugim zaposlenima. U slučaju kada se zarada isplaćuje u delovima, a prvi deo zarade je manji od najniže mesečne osnovice doprinosa, tada je poslodavac dužan da pri isplati prvog dela zarade, obračuna i plati doprinose na najnižu mesečnu osnovicu doprinosa.

Za osnivača, odnosno člana privrednog društva koji je u radnom odnosu u privrednom društvu čiji je osnivač, odnosno član, doprinos se obračunava i plaća na isti način kao i za ostale zaposlene u tom privrednom društvu, a doprinos za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje se uplaćuje organizaciji nadležnoj za te osiguranike, prema zakonu koji uređuje obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje. Poslodavac je dužan da obračun i uplatu doprinosa za zaposlenog na neplaćenom odsustvu, izvrši pri isplati zarada drugim zaposlenima.

Isplatioci su dužni da obračunaju i uplate doprinose po osnovu naknade zarade, odnosno naknade koja se isplaćuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, organizacije za zapošljavanje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti, ili u skladu sa zakonom koji uređuje finansijsku podršku deci, istovremeno sa isplatom naknade, po propisima koji važe u momentu isplate naknade. Za lica koja ostvaruju ugovorenu naknadu, isplatilac je dužan da obračuna, obustavi i uplati doprinose, pri isplati ugovorene naknade. Lice koje ostvaruje ugovorenu naknadu, dužno je da samo obračuna i uplati doprinose u slučaju kada tu naknadu ostvaruje od lica koje prilikom isplate naknade nije obvezniik obračunavanja i plaćanja doprinosa. Za lica koja obavljaju samostalnu delatnost, obavezu doprinosa utvrđuje rešenjem Poreska uprava.

Poreska uprava rešenjem utvrđuje obaveze doprinosa za samostalne umetnike na osnozu podataka o osiguranicima po tom osnovu, koje joj dostavlja nadležna organizacija za obavezno socijalno osiguranje, obaveštenja koja dostavljaju umetnička udruženja i prijave za utvrđivanje obaveze doprinosa i prijave za utvrđivanje obaveze doprinosa koju dostavljaju osiguranici. Za samostalne umetnike, konačna obaveza doprinosa se utvrđuje po isteku kalendarske godine u kojoj su ostvarili prihod, po osnovu samostalne umetničke delatnosti ili druge delatnosti u oblasti kulture. Na osnovu rešenja Poreske uprave kojim se utvrđuje godišnja i tromesečna obaveza, samostalni umetnici su dužni da plaćaju akontaciju doprinosa. Za utvrđivanje konačne obaveze doprinosa za prethodnu godinu, samostalni umetnici Poreskoj upravi podnose prijavu sa podacima i dokazima o ostvareiim oporezivim prihodima na koje se plaća porez na dohodak građana, a prema zakonu koji uređuje porez na dohodak građana.

7. PARAFISKALNI PRIHODI

Parafiskalitelj, kao oblik javnih prihoda, reprezentuju destinaterne fiskalne prihode za utvrđene ekonomske i socijalne namene. Njihovo nastajanje vezano je za pojave ekonomskog intervencionizma drižve, a glavnu ekspanziju doživeli su u 50-im i 60-im godinama. No, i pored toga, parafiskaliteti, u svojoj relativno kratkoj istorijskoj evoluciji, nisu dobili definitivnu formu. Stoga, parafiskalitete danas karakte-

rišu sledeće osobine: (1) parafiskaliteti predstavljaju prihode za pokriće rashoda izvan budžetskih finansijskih institucija, (2) parafiskaliteti jesu plaćanja koja podnose samo članovi uže društvene grupe povezanih zajedničkim ekonomskim i socijalnim interesima, (3) predstavljaju prihode koji nisu pod neposrednom fiskalnom jurisdikcijom društveno-političkih kolektiviteta, (4) parafiskaliteti su destinirani prihodi za alimentiranje iz društvenih potreba sa ekonomskim i socijalnim motivima i (5) predstavljaju prihode koji paralelno egzistiraju sa fiskalnim i vanfiskalnim prihodima.

Kao takvi, parafiskaliteti su nalik na „nešto između poreza i taksa, odnosno poreza i doprinosa. U stvari, u našim uslovima, parafiskalni prihodi jesu namenski doprinosi, namenski porezi i namenske takse. Osim toga, parafiskaliteti jesu društveni izraz tzv. kvazifiskalizma, koji reprezentuje konglomerat društvenih prihoda, kao što su obavezan zajam, doprinos za putnu privredu, doprinos za vodoprivredu, rudnički doprinos, doprinos za narodnu odbranu, doprinos za protivpožarnu i protivgradnu zaštitu, doprinos za fondove zajedničkih rezervi, filmski doprinos, sredstva obaveznog udruživanja, doprinos solidarnosti, doprinos za stambenu izgradnju, komunalni doprinos, taksa sa vađenje peska i šljunka, članarine, provizije, i sl. Parafiskalni prihodi, kao konglomerat društveno nedefinisanih resursa, jesu društveni prihodi fondova materijalne proizvodnje i društvenih fondova društveno-političkih kolektiviteta DPK za finansiranje tzv. zajedničkih potreba u materijatnoj sferi društvene reprodukcije. Ove potrebe zapravo i jesu specifična mešavina opštedruštvenih potreba (npr. potrebe i funkcije opštinskih i gradskih fondova narodne odbrane), insfrastrukturnih potreba (npr. vodoprivreda i putna privreda), razvojnih potreba nerazvijenih područja (npr. obavezni zajmovi za fondove regionalnog razvoja), privrednih potreba (npr. obavezna udruživanja sredstava), zajedničkih potreba (npr. doprinos za stambenu delatnost) i ostalih kvazi-potreba.

Iz tih razloga, tzv. treći podsistem sveukupnog sistema društvenog finansiranja, sa svojim funkcijama, potrebama i prihodima, valja preneti u kompetenciju udruženog rada i asocijacija udružene privrede kako bi se reducirala sadašnja društvena potrošnja i smanjio intervencionizam društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova.

7.1. Naknade

Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima mogu se uvoditi naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa i naknade na nivou lokalnih samouprava.

Naknade sa na osnovu Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, mogu uvoditi na dva nivoa[671]:

a) kao republičke;
b) kao lokalne naknade.

Republičke, odnosno naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa mogu se uvoditi samo zakonom. S druge strane, osnovni elementi lokalnih naknada uređuju

[671] „Službeni Glasnik Republike Srbije“, broj 76/91, 18/1993, 22/1993 - ispravka, 37/1993, 67/1993, 45/1994, 42/1998, 54/1999, 22/2001, 33/2004, 135/2004

se zakonom, a razrađuju, u granicama zakonskih ovlašćenja, odlukama opština, odnosno grada Beograda koji ih uvode.

1. Na osnovu Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima mogu se uvesti naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa za[672]:

a) naknada za korišćenje vode;
b) naknada za korišćenje šuma;
c) naknada za korišćenje puteva;
d) naknada za korišćenje zemljišta;
e) naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora;
f) naknada za korišćenje rudnog blaga.

Pravni osnov za uvođenje ovih naknada je dosta različit. U mnogim slučajevima osnov za uvođenje naknade se nalazi u posebnim zakonima kojima se regulišu pitanja predhodno navedenih dobara od opšteg interesa.

2. Zakonom o vodama je propisano da se uvode naknade za korišćenje površinskih, podzemnih i mineralnih voda. Ustvari, radi se o sledećim vrstama naknada:

a) naknada za korišćenje voda;
b) naknada za zaštitu voda;
c) naknada za odvodnjavanje;
d) naknada za navodnjavanje;
e) naknada za izvađeni materijal iz vodotokova;
f) naknada za korišćenje vodoprivrednih tokova.

Sredstva ostvarena od naknada za odvodnjavanje, naknade za navodnjavanje i naknade za korišćenje vodoprivrednih objekata su prihod javnog vodoprivrednog preduzeća, dok se sredstva ostvarena od naknada za korišćenje voda (površinskih, podzemnih i mineralnih), naknade za zaštitu voda i naknade za izvađeni materijal iz vodotokova evidentiraju na posebnom računu ministarstva nadležnog za poslove vodoprivrede.

Visina naknade za korišćenje vode zavisi od količine i kvaliteta utrošene vode, kao i naknade za koju je voda utrošena. Iznos naknade za odvodnjavanje zavisi od visine troškova odvodnjavanja, a visina naknade za navodnjavanje zavisi od visine troškova za održavanje i funkcionisanje objekta za navodnjavanje, kao i količine zahvaćene vode. Visina naknade za zaštitu voda zavisi od stepena zagađenosti i vrsti otpadne ili druge vode. Za izvađeni pesak, šljunak i drugi materijal iz korita vodotoka, sprudova, napuštenih korita i dr., visina naknade zavisi od količine izvađenog materijala.

3.Posebnim zakonom [673] su propisane naknade za korišćenje šuma. Na osnovu zakona mogu se uvesti tri vrste naknada:

a) naknada za posečeno drvo
b) naknada za korišćenje šumskog zemljišta kada se daje u zakup
c) naknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta kada se daje za ispašu.

---

[672] Zakon o vodama, „Službeni Glasnik Republike Srbije“, broj 46/91, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 54/1996

[673] Zakon o šumama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 46/1991, 83/1992, 53/1993, 54/1993, 60/1993, 101/2005

Osnovicu za obračun i plaćanje naknade za posečeno drvo predstavlja vrednost posečenog drveta utvrđena na mestu utovara, za korišćenje šumskog zemljišta kada se daje u zakup - iznos naplaćene zakupnine i za korišćenje šuma i šumskog zemljišta za ispašu - iznos naplaćene naknade za ispašu.

Sredstva ostvarena od naknada za korišćenje šuma evidentiraju se na posebnom računu nadležnog ministarstva.

4. Zakonom o javnim putevima[674] je propisana naknada za korišćenje javnih puteva, i to:

a) naknada za održavanje državnog puta u visini od 10% od akcize na derivate nafte;
b) godišnja naknada za motorna vozila, traktore i priključno vozilo, kao i za sva ostala vozila na motorni pogon;
c) naknada za vanredni prevoz;
d) naknada za postavljanje reklamnih tabli, reklamnih panoa, uređuja za slikovno ili zvučno obaveštavanje ili oglašavanje na javnom putu, odnosno na drugom zemljištu koje koristi upravljač javnog puta, u skladu sa propisima;
e) posebna naknada za upotrebu javnog puta, njegovog dela ili putnog objekta (putarina);
f) naknada za prekomerno korišćenje javnog puta, njegovog dela ili putnog objekta;
g) naknada za zakup delova zemljišnog pojasa javnog puta;
h) naknada za zakui drugog zemljišta koje koristi upravljač javnog puta;
i) naknada za priključenje prilaznog puta na glavni put;
j) naknada za postavljanje vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova i sl. na javnom putu;
k) naknada za izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa javnog puta;
l) godišnja naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa javnog puta;
m) naknada za upotrebu državnog puta za vozila registrovana u inostranstvu.

U zavisnosti od toga ko je korisnik javnog puta, visinu naknade utvrđuje ili Vlada Republike Srbije ili nadležni opštinski organ ili pak upravljač javnog puta.

Sredstva od naplaćene naknade za motorna vozila, traktore i priključna vozila, kao za sva ostala vozila na motorni pogon, prihod su opštine.

Ostala naplaćena sredstva kao naknade za korišćenje javnih puteva su prihod javnog preduzeća, a naplaćena naknada za upotrebu opštinskih puteva i ulica prihod su upravljača tih puteva i ulica.

Zakonom su propisana i oslobođenja od plaćanja naknade za korišćenje javnih puteva (policija, vojska Srbije, hitna pomoć, vozila pod pratnjom od strane policije, osobe sa invaliditetom, inostrana diplomatska i konzularna predstavništva na bazi reci-

[674] Zakon o javnim putevima „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 67/1993, 48/1994, 54/1996.

prociteta, vozila vatrogasnih jedinica i društva, vozila koja su u funkciji naplate putarine i dr.).

5. Odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu uvedena je naknada za privremenu ili trajnu promenu namene korišćenja poljoprivrednog zemljišta.[675]

Visina naknade za promenu namene, odnosno za korišćenje poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe na određeno vreme (privremeno) plaća se u iznosu od 10% od tržišne vrednosti poljoprivrednog zemljišta. Visina naknade se utvrđuje za prvu godinu u odnosu na tržišnu vrednost obradivog poljoprivrednog zemljišta na dan podnošenja zahteva, a za svaku narednu godinu na dan 1. februara tekuće godine.

Naknada za promenu namene na neodređeno vreme (trajno) plaća se jednokratno u iznosu od 50% od tržišne vrednosti obradivog poljoprivrednog zemljišta na dan podnošenja zahteva. Naknada za trajnu promenu namene poljoprivrednog zemljišta ne može biti veća od 1500 eura u dinarskoj protivvrednosti po jednom hektaru, osim na obradivom zemljištu prve i druge katastarske klase. Utvrđenu visinu naknade za promenu namene plaća podnosilac zahteva, a utvrđivanje vrši nadležni opštinski ili gradski organ. Sredstva ostvarena od naknade za promenu namene obradivog poljoprivrednog zemljišta u visini od 60% prihod od budžeta Republike Srbije, a u visini od 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave (opštine) na čijoj se teritoriji nalazi obradivo poljoprivredno zemljište. Zakonom su propisana i oslobađanja od obaveze plaćanja naknade za promenu namene obradivog poljoprivrednog zemljišta (npr. izgradnja porodične stambene zgrade, izgradnja ekonomskih objekata, izgradnja objekata za odbranu od poplava, regulacija vodotoka, izgradnja i proširenje poljskih puteva, podizanje poljozaštitnih pojaseva i dr.).

6. Zakonom[676] je ustanovljena i naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora. Obveznici naknade su korisnici prirodnog lekovitog faktora koji od nadležnog orgaia lokalne samouprave dobijaju pravo da koriste prirodno lekoviti faktor. Zakonom je propisano da prihod od ove naknade pripada budžetu opštine na čijoj teritoriji se nalazi prirodno lekoviti faktor. Međutim, još nije doneta odluka kojom bi ova naknada bila uvedena u sistem prihoda.

7. Normativno[677] je ustanovljena naknada za korišćenje rudnog blaga. Način plaćanja naknade bliže određuje nadležni ministar sporazumima sa ministrom nadležnim za finansije. Prihodi ostvareni po osnovu ove naknade dele se na dva dela: 50% je prihod Republike Srbije, a 50% prihod opštine na čijoj teritoriji se vrši eksploatacija.

Sredstva ostvarena od naknada za korišćenje mineralnih sirovina na teritorji autonomne pokrajine dele se na tri dela: 40% su prihod Republike Srbije, 10% su prihod autonomne pokrajine, a 50% su prihod opštine.

Obveznik naknade za eksploataciju mineralnih sirovina je lice koje se bavi eksploatacijom mineralnih sirovina.

Osnovica za obračun naknade je ostvareni bruto prihod, a stopa se kreće od 1% - 5%, zavisno od vrste mineralnih sirovina.

---

[675] Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 62/2006
[676] Zakon o banjama „Službeni Glasnik Republike Srbije“, broj 80/1992, 8/1994 i 10/1994
[677] Zakon o rudarstvu „Službeni Glasnik Republike Srbije“, broj 80/1992 i 67/1993

8. Finansiranje lokalne samouprave između ostalog vrši se i od naplaćenih naknada. U skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, a na osnovu odluka lokalnih samouprava, utvrđivanje i naplata naknada vrši se za:

- korišćenje građevinskog zemljišta;
- uređivanje građevinskog zemljišta;
- zaštitu i unapređivanje životne sredine.

9. Za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta obveznik naknade je vlasnik objekta, odnosno nosilac prava raspolaganja na objektu.

Visina naknade zavisi od oblika i stepena uređenosti zemljišta, njegovog položaja u naselju, opremljenosti objektima društvenog standarda, saobraćajane povezanosti zemljišta sa lokalnim, odnosno gradskim centrom, delatnosti koja se obavlja u izgrađenom objektu i dr. Kriterijume za obračun i rokove plaćanja naknade utvrđuje opština na čijoj se teritoriji nalazi zemljište.

Naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta plaća se po kvadratnom metru građevinske parcele ili po kvadratnom metru izgrađenog prostora, za sve vreme korišćenja tog zemljišta.

10. Za uređivanje građevinskog zemljišta plaća se naknada u skladu sa Zakonom.

Obveznik naknade za uređivanje građevinskog zemljišta je investitor izgradnje objekta, a visina zavisi od stepena uređenosti zemljišta.

Jedinica lokalne samouprave ili ovlašćeno preduzeće i investitor izgradnje objekta sklapaju ugovor o uređivanju građevinskog zemljišta, plaćanja naknade za uređivanje, visinu naknade i rok za plaćanje naknade.

11. Zakonom o zagađivanju životne sredine propisano je da je korisnik prirodnih vrednosti u obavezi da plaća naknadu za korišćenje prirodnih vrednosti i da snosi troškove sanacije prostora koji je zagađen njegovom delatnošću.

Prihod ostvaren od ovih naknada pripada budžetu Republike Srbije u visini od 60%, a u visini od 40% prihod su budžeta jedinica lokalne samouprave.

12. Normativno[678] je rešeno da je zagađivač dulsan da plaća naknadu za zagađivanje životne sredine.

Kriterijum za određivanje naknade za zagađivanje životne sredine su:

1) vrsta, količina ili osobina emisija iz pojedinog izvora;
2) vrsta, količina ili osobina emisija proizvedenog ili odloženog otpada;
3) sadržaj materija štetnih po životnu sredinu u sirovini, poluproizvodu i proizvodu.

Obveznik plaćanja ove naknade je lice koje prouzrokuje zagađenje životne sredine na bilo koji od napred navedenih načina.

Visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade određuje Vlada Republike Srbije.

Sredstva ostvarena od ovihnaknada prihod su budžeta Republike Srbije u visini od 40%, a u visini od 60% su prihod budžeta jedinice lokalne samouprave. Ova sredstva se koriste namenski za zaštitu i unapređivanje životne sredine. Zakonom su propisani i uslovi za povraćaj, oslobođenje i smanjenje naknade za zagađivanje život-

[678] Zakon o zaštiti životne sredine „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 135/2004

ne sredine. Jedinica lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine može propisati naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine i za vlasnike teretnih vozila za prevoz naftnih derivata, kao i sirovina, poluproizvoda i proizvoda hemijskih i drugih opasnih materija. Visinu naknade, način plaćanja, kao i olakšice propisuje jedinica lokalne samouprave.

8. CARINE

Carine su jedan od oblika javnih, odnosno društvenih prihoda saveznog budžeta, koji utvrđuje federacija na osnovu svog izvornog fiskalnog suvereniteta bez obzira što se deo carinskih prihoda ustupa samoupravnoj interesnoj zajednici za ekonomske odnose sa inostranstvom (za unapređenje spoljno-trgovinske razmene). Carinske dažbine, prema tome, služe za ostvarivanje fiskalnih i vanfiskalnih ciljeva ekonomske politike.

Carine spadaju u posredne fiskalitete, pošto se uračunavaju u cene roba i prevaljuju na potrošače poput poreza na promet. Iako spadaju u realne i sintetičke dažbine, carine se ipak razlikuju od poreza iz prostog razloga što im fiskalni cilj nije primaran. Carine su zapravo instrument ekonomske politike za zaštitu domaće proizvodnje od inostrane konkurencije (naročito industrije u povoju), za ograničavanje uvoza (u funkciji uravnoteženja spoljnotrgovinskog bilansa), za odbranu od dampinga, itd.

U teoriji i praksi, uobičajena je podela carina na: (1) autonomne ugovorne carine, (2) na vrednosne i specifične carine, (3) na uvozne, izvozne i tranzitne carine, (4) na diferencijalne i preferencijalne carine i (5) na fiskalne carine i ekonomske carine. Autonomne carine svaka država sama za sebe utvrduje i carinske daibine uvodi po sopstvenom nahodenju, dok se ugovorne (ili tzv. konvencionalne) carine opredeljuju sporazumima, odnosno ugovorima između države, naročito u okvirima regionalnih ekonomskih integracija (npr. EEZ/EU) u kojima se definišu zajednicke carinske tarife i vode politike smanjenja ili ukidanja carinskih opterecenja.

U zavisnosti od načina utvrđivanja nivoa carinskih dažbina, carine mogu biti vrednosne i specifične, odnosno ad valorem carine i kvantitativne carine. Prve zavise od vrednosti robe, a druge zavise od mernih jedinica (komad, težina, zapremina). Osnovica za određivanje visine vrednosnih carina jeste nabavna cena na koje se dodaju troškovi transporta, osiguranja, pretovara i utovara i lažiranja, i ostali troškovi dopremanja robe u carinsko područje. Pored toga, u ovaj tip carina spadaju i klizeće carine i mešovite carine.

Diferencijalne i preferencijalne carine predstavljaju carine sa opštim (najvišim) i minimalnim (najnižim) carinskim stopama u carinskoj tarifi sa izdiferenciranim stopama, odnosno carine koje su usko povezane sa klauzulom najpovlašćenije nacije. U GATT se po pravilu prihvataju minimalne carinske tarife, kao i u zemljama EEZ/EU.

Uvozne, izvozne i tranzitne carine, kao što im i nazivi kazuju, naplaćuju se pri uvozu, izvozu ili tranzitu robe. U praksi, međutim, dominiraju uvozne carine,

kojima se osigurava zaštita domaće proizvodnje od inostrane konkurencije, restrikcija uvoza roba i odbrana od dampinga. Uvozne carine jesu instrument ekonomske politike za uravnoteženje spoljnotrgovinskog bilansa. Zato su njihove stope relativno visoke u zemljama u razvoju.

Konačno, fiskalne carine i ekonomske carine jesu carine sa fiskalnim i ekonomskim motivima, jer imaju za funkciju da obezbede određeni kvantum fiskalnih prihoda za budžete DPK, odnosno da zaštite domaću privredu od inostrane konkurencije.

U nas federacija reguliše carinski sistem, carinsku tarifu i vancarinsku zaštitu. Ona, dakle, propisuje i utvrđuje carinskog obveznika, carinsku osnovicu, carinske stope i carinska oslobođenja. Carinski obveznik jeste lice koje unosi robu u carinsko područje i lice na koje glasi prevozna isprava, odnosno lice koje je dužno da plaća carinske obaveze. Carinsku osnovicu predstavlja vrednost robe koja se uvozi. Kod uvoznih carina, normalna cena robe čini carinsku osnovicu, a kod izvoznih carina fakturisana vrednost franco jugoslovenska granica čini carinsku osnovicu.

U carinskoj tarifi utvrđeni su modaliteti carinskog opterećenja uvezene robe u zavisnosti od sledećih kriterijuma: stimuliran je razvoja delatnosti koje su definisane kao prioriteti u planu razvoja, zaštita platnog bilansa, uključivanje zemlje u međunarodnu razmenu i podelu rada, stimuliranje izvoza po osnovu domaće proizvodnje koja prerađuje uvezene sirovine i repromaterijal, zaštita domaće mlade industrije od inostrane konkurencije, supstitucija uvoznih sadržaja domaćom proizvodnjom itd. Carinska tarifa, pored redovnih carina (jedinstvena carinska stopa), obuhvata i preferencijalne carine (koje se primenjuju prema zemljama u razvoju), dopunske carine (koje se plaćaju na uvezene proizvode čije su cene niže od tzv. normalne cene), kompenzatorne carine (koje se plaćaju na uvezene proizvode iz zemije koja subvencionira svoje izvozne robe), dodatne carine (koje se plaćaju u procentu od vrednosti robe ako strana zemlja ne postupa, u pogledu carinjene jugoslovenske robe, na uobičajeni normalan način), sezonske carine (koje se plaćaju za poljoprivredne proizvode kada redovna carina ne osigurava stabilnost domaćeg tržišta), posebne carinske zaštite (koje stupaju na scenu u slučaju mogućeg prenosa poremećaja sa inostranih tržišta na domaće tržište, uporedo sa primenom redovnih carina) i dažbine za carinsko evidentiranje (koje se naplaćuju za svaku uvezenu robu).

Konačno, carinskim zakonom federacija propisuje subjektna oslobođenja od plaćanja carina i, eventualno, proizvode koji ne podležu carinskoj obavezi, uključujući i uvezene proizvode bez plaćanja carina ili plaćanje carine po sniženoj stopi (u zavisnosti od ciljeva i zadataka ekonomske politike).

8.1. Naplata carina i drugih dažbina pri uvozu

Carine su javni prihod i one se tretiraju kao *„porezi iz rashoda“,* jer su one novčane dažbine obveznika bez posebne naknade. Nastanak carina se vezuje za državnu granicu, odnosno carinsku granicu i fiskalni autoritet države. Ukoliko bi carine svrstali u poreze, tada bi carina bila porez na potrošnju i ona se naplaćuje na državnoj granici.

U osnovi postoje tri osnovna slučaja kada se vrši naplata carina i drugih uvoznih dažbina, odnosno kada roba ulazi na teritoriju države, kada roba izlazi sa teritorije države, ili kada se roba prevozi preko teritorije države. U skladu sa ovim, postoje i tri vida carina, uvozne, izvozne i tranzitne carine.

Od ova tri osnovna vida carina, najvažnije su uvozne carine, jer ih država koristi da bi zaštitila svoje tržište i svoje proizvode, a istovremeno da bi naplatila dažbinu, kojom može da stimuliše domaću proizvodnju i da deo carina koristi za finansiranje državnih rashoda. I u zavisnosti od svrhe i cilja pripisivanja i naplate carina, one se dele na finansijske i ekonomske. Ukoliko carine za državu imaju osnovni cilj da budu prihod budžeta, tada se govori o finansijskim carinama, dok je kod ekonomskih carina osnovni cilj zaštita, odnosno unapređenje određene privredne grane.

I kod carina kao i kod poreza postoji terminologija koja označava carinskog obveznika, carinsku osnovicu, carinsku stopu i carinske povlastice. Za utvrđivanje i naplatu carinskog duga, bitna su i ova određenja terminologije koja se koristi u postupcima carinjenja, a što je kao definicija utvrđeno u Zakonu.[679]

• *Carinski obveznik* je lice (fizičko ili pravno), koje je vlasnik robe koja se carini. Obveznik plaćanja carine može postati i neko drugo lice u toku carinjenja robe (lice na koje se prenosi pravo iz prevozne isprave, vozač i dr.);

• *Carinska osnovica* je vrednost robe koja čini osnov za obračun carine. Na osnovicu se primenjuje carinska stopa iz carinske tarife. Vrednost carinske robe (sa dozvoljenim odbicima), čini carinsku osnovicu. Jedno od bitnih obeležja carinske robe je carinska vrednost. Carinska vrednost robe treba da bude utvrđena prema što jednostavnijim kriterijumima, koji ne mogu biti u suprotnosti sa trgovačkom praksom;

• *Carinska tarifa* je sistematizovani pregled roba na koje se plaća carina primenom odgovarajućih carinskih stopa. U carinskoj tarifi su robe sređene po carinskoj nomenklaturi, tako da zaintereseovani u spoljnotrgovinskom prometu mogu unapred da dobiju informacije o carinskim stopama i visini carine. Po pravilu, carinska tarifa sadrži tarifni broj, tarifnu oznaku, imenovanja robe i carinsku stopu;

• *Carinska povlastica* je posebna vrsta olakšice kod plaćanja carine. Ova povlastica važi za određenu robu i njenu namenu - upotrebu, ili pak za određena lica (šefove i članove stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava i dr.);

• *Carinska vrednost je* praktično carinska osnovica i ona predstavlja osnov za primenu stopa iz carinske tarife i za obračun ostalih uvoznih dažbina, kao i primene netarifnih mera u skladu sa propisima kojima se uređuje spoljnotrgovinski promet;

• *Carinski dug je* obaveza lica da plati iznos carine i drugih uvoznih dažbina za određenu robu u skladu sa propisima;

• *Carinski postupak* je postupak stavljanja robe u slobodan promet, postupak tranzita, postupak skladištenja, postupak aktivnog oplemenjivanja, postupak prerade pod carinskom kontrolom, postupak privremenog uvoza, postupak pasivnog oplemenjivanja i postupak izvoza, gde učesnici u postupku stiču prava i obaveze vezane za robu;

---

[679] Carinski zakon, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 73/2003, 61/2005, 85/2005 - drugi zakon, 62/2006 - drugi zakon, 63/2006 - ispravka drugog zakona, član 5

Za utvrđivanje i naplatu carinskog duga, bitno određenje predstavlja carinska vrednost, koja je regulisana u Zakonu, a i u međunarodnim propisima.[680] Carinska vrednost uvezene robe je njena transakcijska vrednost, koju čini stvarno plaćena cena ili cena koju treba platiti za robu koja se prodaje radi izvoza u Srbiju, uvećana za propisane troškove.

Deklarisanje robe je radnja kojom lice od carinskog organa zahteva sprovođenje odgovarajućeg carinskog postupka nad robom, u propisanoj formi i na propisani način. Robu koja je dopremljena carinskom organu ili do drugog mesta koje je carinski organ odredio ili odobrio, deklariše lice koje je unelo robu u carinsko područje. Dopremljena roba carinskom organu mora biti obuhvaćena sažetom deklaracijom. Sažetu deklaraciju podnosi lice koje je robu unelo u carinsko područje ili lice koje postupa u ime tog lica.

Carinski postupak, podrazumeva stavljanje robe u ovaj postupak i roba mora biti obuhvaćena deklaracijom, za carinski postupak. Deklaracije se podnosi u pismenoj formi, elektronskom razmenom podataka, ili na drugi način.

Carinski dug i obračun uvoznih dažbina su kategorije za koje je zadužen carinski organ, a to se obezbeđuje polaganjem obezbeđenja za naplatu. Obezbeđenje polaže carinski dužnik ili lice koje može postati carinski dužnik. Carinski organ može tražiti polaganje jednog obezbeđenja za jedan carinski dug, a može odobriti da drugo lice položi obezbeđenje umesto lica čija je to obaveza (državni organi ne polažu obezbeđenja za naplatu carinskog duga). Obezbeđenje se polaže deponovanjem gotovine ili jemstvom.

Nastanak carinskog duga je bitno određenje u carinskom postupku, pa dug može nastati u više slučajeva. Ovde će biti dat jedan od slučajeva nastanka carinskog duga.

„(1) Carinski dug prilikom uvoza nastaje:

1) stavljanjem robe koja podleže plaćanju uvoznih dažbina u slobodan promet, ili
2) stavljanjem robe iz tačke 1. ovog stava u postupak privremenog uvoza sa delimičnim oslobođenjem od plaćanja uvoznih dažbina.

(2) Carinski dug nastaje u trenutku prihvatanja deklaracije.

(3) Carinski dužnik je deklarant, a u slučaju posrednog zastupanja iz člana 26. stav 2. tačka 2. ovog zakona carinski dužnik je lice za čiji je račun deklaracija podneta.

(4) Ako su u deklaraciji prikazani netačni podaci na osnovu kojih uvozne dažbine nisu obračunate i naplaćene, delimično ili u celini, carinskim dužnikom smatra se i lice koje je dalo podatke u deklaraciji, a koje je znalo ili je moglo znati da ti podaci nisu istiniti."[681]

Obračun i naplata carinskog duga se vrši na osnovu podataka dostupnih carinskom organu u skladu sa propisima. Kada se izvrši obračun iznosa carinskog duga, carinski organ će dužnika obavestiti o iznosu duga na odgovarajući način. Ukoliko carinski dug nije plaćen u roku, carinski organ obračunava zateznu kamatu na iznos

[680] USO - Svetska carinska organizacija: Zbirka - carinska vrednost (prevod), Beograd, 2003.

[681] Carinski zakon, „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 73/2003, 61/2005, 85/2005 - drugi zakon, 62/2006 - drugi zakon, 63/2006 - ispravka drugog zakona, član 212.

duga i u skladu sa Zakonom preduzima mere za naplatu duga, uključujući i prinudno izvršenje. Na iznos carinskog duga koji nije plaćen, obračunava se i kamata počev od dana dospelosti, po stopi jednakoj godišnjoj eskontnoj stopi Narodne banke Srbije, uvećanoj za 15 procentnih poena, primenom komforne metode obračuna.

Gašenje carinskog duga predstavlja čin kada prestaje obaveza carinskog dužnika. Carinski dug prestaje u dva osnovna slučaja.

„(1) Carinski dug se gasi:

1) plaćanjem iznosa carinskog duga;
2) poništavanjem iznosa carinskog duga;
3) nastupanjem zastarelosti potraživanja;
4) za robu deklarisanu za carinski postupak u kome nastaje obaveza plaćanja carine, ako je:
   - deklaracija poništena;
   - roba zadržana i istovremeno ili naknadno oduzeta, uništena po nalogu carinskog organa, uništena ili ustupljena u korist države u skladu sa odredbom člana 188. Zakona ili uništena ili nepovratno izgubljena zbog njene vrste ili nepredviđenih okolnosti ili zbog delovanja više sile;
5) ako je roba za koju je carinski dug nastao u skladu sa odredbama člana 213. ovog zakona, zadržana zbog nezakonitog unošenja i istovremeno ili naknadno oduzeta.

(2) U slučaju da je roba zadržana ili oduzeta, smatraće se da carinski dug nije ugašen ako je iznos carinskog duga osnov za utvrđivanje prekršajne ili krivične odgovornosti.

(3) Carinski dug koji nastane u skladu sa odredbama člana 224. ovog zakona, ugasiće se kada carinski organ donese odluku o stavljanju van snage radnji i postupaka učinjenih radi sticanja prava na povlašćeni carinski tretman." [682]

Pored gašeša carinskog duga, prestaje obaveza i u sledećim slučajevima:

„(1) Carinski dug koji nije naplaćen u roku od pet godina od dana njegovog nastanka ne može se naplatiti.

(2) Postupanje nadležnog organa koje ima za cilj naplatu carinskog duga prekida protek vremena u kome je moguće naplatiti carinski dug.

9. TAKSE

Takse se svrstavaju u fiskalne prihode budžeta društveno-političkih kolektiviteta DPK. Takse se naplaćuju za učinjenu uslugu nematerijalnog karaktera na principu monopolskog prava državnog organa. Osnova za naplatu takse je protivčinidba. Ova protivnaknada za pružene javne usluge upravo distancira takse od poreza.

[682] Carinski zakon, „Službeni glasnik Republike Srbije" broj 73/2003, 61/2005, 85/2005 - drugi zakon, 62/2006 - drugi zakon, 63/2006 - ispravka drugog zakona, član 232.

Kao društveni prihod za finansiranje opštedruštvenih potreba na svim nivoima društveno-političkih kolektiviteta DPK u nas, takse delimo na: (1) opštinske, administrativne, sudske i komunalne takse, (2) administrative takse gradova, zajednica opština i međuopštinskih regionalnih zajednica, (3) pokrajinske i republičke administrativne i sudske takse i (4) savezne administrativne, konzularne, sudske i carinske takse.

Zakonom o tarifi saveznih administrativnih taksi (Sl. list SFRJ 5/82) propisane su usluge saveznih organa uprave i saveznih organizacija na koje se plaćaju administrativne takse. U ove takse uključene su i carinske takse, konzularne takse (za radnje i spise diplomatskih i konzularnih predstavnistava) i takse za zaštitu patenata, modela, uzoraka i žigova.

Republike i pokrajine su potpisale društveni dogovor o jedinstvenoj emisiji administrativnih i sudskih taksenih maraka, kojima je zapravo regulisana problematika emitovanja, distribucije, povtačenja iz u potrebe i zamena administrativnih i sudskih maraka. U pojedinim republikama i pokrajinama dogovorom o usklađivanju elemenata poreske politike utvrđena je i visina opštinskih administrativnih taksa za sve radnje i spise, za izdavanje dozvola strancima i jugoslovenskim građanima, za izdavanje putnih isprava, viza, turističkih propusnica, dozvola za privremeni boravak i za kretanje van graničnog prelaza stranim državljanima, za izdavanje, produženja pasoša i viza jugoslovenskim državljanima.

Administrativne takse se plaćaju u taksenim markama i u gotovom novcu, i to u momentu nastanka taksene obaveze. Takseni obveznik jeste svako lice koje pokreće postupak u skladu sa taksenom tarifom. Taksena veza nastaje za sve upravne radnje, za podneske, za rešenja i za isprave. U taksenoj tarifi propisana su i oslobođenja od plaćanja taksa za određena lica, organizacije i zajednice, kao i određena predmetna oslobodenja.

Za razliku od administrativnih taksa, komunalne takse su regulisane odlukama opštinskih skupština. Opštine utvrđuju tarifu o komunalnim taksama i oslobođenja od plaćanja komunalne takse. Obveznik komunalnih taksa je svako fizičko ili pravno lice koje koristi pravo, predmet ili uslugu na koje se plaća taksa utvrđena u tarifi komunalnih taksa. Od ovih taksa izuzeti su spisi i radnje u upravnom i sudskom postupku, predmeti na koje plaćaju porezi na imovinu, promet proizvoda, usluga i prava i sl.

Zakonom o sudskim taksama (Sl. list SFRJ, 65/81), regulisano je plaćanje saveznih sudskih taksi (za određene spise i radnje kod saveznih sudova i vojnih sudova) u parničnom, krivičnom i upravnom postupku i sporu, kao i za sve druge zahteve i slučajeve predviđene taksenom tarifom. Savezne sudske takse plaćaju svi takseni obveznici u sudskim taksenim markama i gotovom novcu u mestu prebivališta ili sedišta. Tarifom su propisana i oslobođenja od plaćanja saveznih sudskih taksi.

Republičke, pokrajinske, gradske i opštinske sudske takse plaćaju se u izvršnom postupku, u parničnom postupku, u izvanparničnom postupku, u krivičnom postupku, u postupku za upis u javne knjige o nekretninama, u postupku o upravnim sporovima, u postupku prisilnog poravnanja i stečaja, u postupku za registraciju preduzeća i sl. Takseni obveznik je fizičko ili pravno lice koje plaća sudske takse za podneske,

sudske prepise, sudske odluke, sudska poravnanja i druge radnje predviđene u tarifi. Sudske takse plaćaju se u taksenim markama i novcu, u visini koja se utvrđuje u apsolutnom iznosu, u procentu i u apsoluinom i procentnom iznosu. Tarifom su propisana i oslobođenja od plaćanja sudskih taksa.

9.1. Naplata takse

A. U finansijkoj teoriji i praksi pod taksama se podrazumevaju prihodi koji predstavljaju novčani ekvivalent za usluge koje čine organi državne administracije ili druga javnopravna tela fizičkim i pravnim licima. Kao oblik javnih prihoda, takse vode poreklo još iz Srednjeg veka. U to vreme, takse, zajedno sa prihodima od državnih imanja, predstavljaju jedan od najznačajnijih izvora prihoda feudalne države. Međutim, kapitalističke, socijalističke i postsocijalističke države sve više napuštaju takse i zamenjuju ih porezima, kao izdašnijim oblikom javnih prihoda. Takse kao oblik javnih prihoda, imaju sledeće karakteristike:

a) predstavljaju protivnaknadu za izvršenu uslugu od strane državne administracije ili drugog javno-pravnog tela. Ova elementarna karakteristika takse omogućava da se uoči razlika koja postoji između takse i drugih oblika javnih prihoda, pre svega poreza. Kod poreza ne postoji direktna protivnaknada, s obzirom na to da služe za finansiranje opštih potreba;

b) usluge se vrše u principu samo na zahtev fizičkog ili pravnog lica. Lice koje plaća taksu potpuno slobodno donosi odluku da li će se koristiti uslutom državnog organa ili neće;

c) visinu taksene obaveze jednostrano utvrđuje nadležni državni organ;

d) takse se plaćaju za usluge nematerijalne prirode. One se plaćaju za usluge administrativnih, sudskih, carinskih i drugih organa javno-pravnog tela,

U finansijskoj teoriji i praksi utvrđivanje visine taksa predstavlja poseban problem. Visina taksene obaveze zavisi od brojnih elemenata.

Prvo, visina takse zavisi od troškova koje državni organi čine kada pružaju uslugu koja je predmet plaćanja takse. Usluga ima apstraktan karakter, te je teško utvrditi stvarne troškove prilikom pružanja usluge i plaćanja takse.

Drugo, visina takse zavisi od koristi koju ima takseni obveznik za učinjenu uslugu. Ukoliko prilikom vršenja određene usluge postoji isključivo korist pojedinca, pri utvrđivanju visine takse treba voditi računa da ona bude približna nivou stvarnih troškova za učinjene usluge.

Treće, visina takse zavisi i od toga da li se usluga čini isključivo korisniku usluge ili je prisutan i opšti interes za konkretnu radnju. Ukoliko je za izvršenje određene usluge zainteresovan ne samo pojedinac već i javno-pravno telo, visina takse treba da bude niža od efektivnih troškova. To znači da i društvo ima koristi od učinjene usluge, pa je zbog toga i visina takse znatno niža. Javni interes nekada može biti tako naglašen da zakonodavac predviđa potpuna oslobađanja od plaćanja takse.

Četvrto, društvo ponekad utvrđuje takse u smislu svog negativnog stava prema nekom obliku delatnosti, te su one daleko više od stvarnih troškova. Tako se takse u sudskom sporu određuju prema vrednosti spora, prema trajanju, prema broju akata i

dr. Visina taksene obaveze u ovom i sličnim slučajevima treba da onemogući preteran broj korišćenja takvih usluga.

Naplata takse može biti na direktan i indirektan način. Direktna naplata postoji kada se taksa plaća u gotovom novcu, uz izdavanje odgovarajuće priznanice. Indirektna naplata takse vrši se putem taksenih maraka.

B. Za sve spise i radnje u upravnim stvarima, kao i za druge spise i radnje kod institucija, državnih organa i organizacija, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave u vršenjupoverenih poslova i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, placaju se administrativne takse.[683]

Obveznik takse je lice po čijem se zahtevu pokreće postupak, odnosno vrši radnja propisana Tarifom, ako za propisanu taksu postoji više obveznika, njihova obaveza je solidarna. Ako se u upravnom postupku na zapisnik da izjava, obveznik takse je davalac izjave.

Obaveza plaćanja takse nastaje:

- za podneske - u trenutku kada se predaju, a za zahteve date na zapisnik kada se zapisnik sastavi;
- za rešenja, dozvole i druge isprave, u trenutku podnošenja zahteva za njihovo izdavanje;
- za upravne radnje, u trenutku podnošenja kojim se traži izvršenje tih radnji.

Ako je taksa prema vrednosti predmeta, osnovica za obračun takse je vrednost iskazana u predmetu (zahtevu). Ako vrednost nije iskazana u zahtevu, ili je mskazana u malom iznosu, stvarnu (realnu) vrednost će rešenjem utvrditi organ koji vodi postupak.

Zakonom o administrativnim taksama su propisana i oslobođenja od plaćanja takse, kao što su npr.: državii organi, organi lokalne samouprave, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, Crveni krst Srbije, diplomatsko-konzularna predstavništva strane države, na bazi reciprociteta i dr. Pored ovoga, taksa se ne plaća i za spise i radnje: u postupcima koji se vode po službenoj dužnosti, spise i radnje u postupku za povraćaj više plaćenog poreza, za ispravljanje grešaka u rešenjima, prijave za usluge iz matične knjige, prava socijalnog osiguranja, u vezi sa školovanjem, regulisanja vojne obaveze, za zasnivanje radnog odnosa i dr.

Taksa se plaća u administrativnim taksama jedinstvene emisije ili u gotovom novcu.

C. U postupcima pred sudovima plaćaju se sudske takse koje su propisane Zakonom o sudskim taksama.[684] Ove takse plaćaju lica na čiji se predlog ili u čijem se interesu preduzimaju radnje u sudskom postupku.

Takseni obveznici su lica koja podnesu zahtev za pokretanje sudskog postupka ili pak na sačinjeni zapisnik daju izjavu na osnovu koje se pokreće sudski postupak.

---

[683] Zakon o republičkim administrativnim taksama „Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 43/2003, 51/2004 - ispravka, 53/2004, 42/2005, 61/2005 - drugi zakon, 42/2006., 47/2007.

[684] „Službeni glasnik Republike Srbije", broj 28/1994, 53/1995, 16/1997, 34/2001 - drugi zakon, 9/2002, 29/2004 i 61/2005

Ako su dva ili više lica zajedno dužna da po istoj stvari plate sudsku taksu, njihova obaveza je solidarna.

Obaveza plaćanja sudske takse nastaje:

1) predajom podneska sudu, odnosno kada se izvrši obračun takse;
2) podnošenjem zahteva za prepise sudskih odluka;
3) objavljivanjem sudske odluke, odnosno dostavljanjem prepisa sudske odluke;
4) danom zaključivanja sudskog poravnanja;
5) danom pravosnažnosti rešenja o naslećivanju;
6) danom pravosnažnosti odluke o glavnoj deobi u stečajnom postupku;
7) podnošenjem zahteva za preduzimanje ostalih radnji.

Rok za plaćanje takse je petnaest dana od dana nastanka taksene obaveze, ako zakonom nije drugačije određeno. Ukoliko se taksa ne plati u propisanom roku, ista će se naplatiti prinudnim putem preko organa nadležnog za javne prihode (poreska uprava).

Za sve podneske i odluke u upravnim sporovima po rešavanju pitanja iz oblasti penzijskog i invalidskog i zdravstvenog osiguranja, dečijeg dodatka, starateljstva, usvajanja i socijalne pomoći, taksa se plaća samo ako tužba bude pravnosnažno odbijena ili odbačena. Plaćanje takse predviđene Taksenom tarifom, vrši se u sudskim taksenim markama ili u gotovom novcu. Obveznik takse, plaćanje takse u gotovom novcu vrši tako što iznos takse uplaćuje na propisani način i potvrdu o uplati prilaže uz podnesak za koji je taksa plaćena.

Zakonom su predviđena i oslobađanja od plaćanja takse, i to: Republika Srbija, državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, organizacije Crvenog krsta i izdržavana lica u postupcima u vezi sa zakonskim izdržavanjem i lica koja zahtevaju isplatu minimalne zarade.

Takseni obveznik može biti oslobođen plaćanja takse, ukoliko sud ustanovi da bi plaćanjem takse bila ugrožena socijalna sigurnost njegove porodice.

Visina takse koju treba platiti zavisi:

- u parničnom postupku od vrednosti predmeta spora;
- u izvršnom postupku od vrednosti zahteva koji treba izvršiti ili obezbediti;
- u upravnim sporovima od vrednosti predmeta spora, pod uslovom da je predmet spora procenljiv, a ukoliko nije naplaćuje se iznos od 2.000,00 dinara.

Pravo na povraćaj takse ima lice koje je platilo taksu a uopšte nije bilo dužno da je plati ili je platilo taksu u iznosu većem od propisanog.

D. Skupštine lokalne samouprave svojim odlukama mogu uvesti lokalne administrativne takse, za spise i radnje u izvornim poslovima koje obavljaju organi lokalne samouprave.

Obveznik takse je lice koje podnosi zahtev na osnovu kojeg se pokreće postupak, odnosno vrši određena radnja propisana taksenom tarifom. Ako za propisanu taksu postoje dva ili više taksenih obveznika, njihova obaveza je solidarna. Obveznik takse je i lice koje na sačinjeni zapisnik da izjavu na osnovu koje se vrši radnja za koju je propisano plaćanje takse.

Obaveza plaćanja takse nastaje u trenutku kada se zahtev preda, a za zahtev dat na zapisnik kada se zapisnik sačini. Za izdavanje rešenja, dozvola i drugih isprava, u trenutku podnošenja zahteva za njihovo izdavanje, a za upravne radnje obaveza plaćanja takse nastaje u momentu podnošenja zahteva za izvršenje tih radnji.

U slučajevima kada je propisano plaćanje takse na osnovu vrednosti predmeta, osnovicu za obračun takse predstavlja vrednost naznačena u predmetu, odnosno zahtevu kojim se pokreće postupak. Ukoliko u podnetom zahtevu nije naznačena vrednost ili je naznačena u iznosu manjem od stvarne (realne) vrednosti, onda će nadležni organ lokalne samouprave rešenjem utvrditi realnu vrednost.

Taksa se plaća u novčanom iznosu i obveznik je dužan da nadležnom organu priloži dokaz o izvršenoj uplati u propisanom iznosu.

Propisana su i određena subjektna i objektna oslobođenja od plaćanja takse. U subjektnim oslobođenjima od plaćanja takse spadaju:

1) organi i organizacije Republike Srbije, autonomne pokrajine i lokalne samouprave;
2) organizacije obaveznih socijalnih osiguranja;
3) državne ustanove;
4) Crveni krst Srbije;
5) Diplomatsko konzularna predstavništava strane države na bazi uzajamnosti.

U objektna oslobođenja spadaju:

1) postupci koji se vode po službenoj dužnosti;
2) radnje u postupku povraćaja više ili pogrešno plaćenog javnog prihoda;
3) ispravljanje grešaka u rešenjima i drugim ispravama;
4) prijave i prilozi za utvrđivanje javnih prihoda;
5) radnje u vezi ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja;
6) radnje u vezi sa školovanjem;
7) radnje u vezi sa regulisanjem vojne obaveze;
8) radnje u vezi sa zasnivanjem radnog odnosa i dr.

Postupak pokrenut na zahtev više taksenih obveznika, od kojih su neki oslobođeni plaćanja takse, onda taksu plaća obveznik koji nije oslobođen plaćanja takse.

E. Kao i kod lokalne administrativne takse, skupština lokalne samouprave donosi odluku o uvođenju i plaćanju lokalne komunalne takse, koje plaćaju pravna i fizička lica za korišćenje prava, predmeta i usluga na teritoriji opštine, odnosno grada.

Komunalna taksa plaća se za:

1) korišćenje prostora na javnim površinama u poslovne svrhe;
2) priređivanje zabavnih igara;
3) priređivanje muzičkih programa i držanje muzičkih uređaja u ugostiteljskim objektima;
4) korišćenje reklamnih panoa;
5) parkiranje motornih vozila na uređenim i obeleženim mestima;
6) korišćenje slobodnih površina za kampovanje;

7) korišćenje obale u poslovne i druge svrhe;
8) isticanje firme na poslovnom prostoru;
9) isticanje i pisanje firmi van poslovnog prostora;
10) izlaganje robe u vitrinama van poslovnog prostora;
11) držanje i korišćenje čamaca i splavova na vodi;
12) držanje ugostiteljskih i zabavnih objekata na vodi;
13) držanje motornih, drumskih i priključnih vozila;
14) zauzeće javne površine građevinskim materijalom za izvođenje građevinskih radova.

Komunalnu taksu plaća obveznik koji je korisnik prava, predmeta ili usluga za čije je korišćenje predviđeno plaćanje takse, a obaveza plaćanja nastaje danom početka korišćenja i plaća se do kraja njihovog korišćenja. Visina komunalne takse zavisi od vrste delatnosti, površine i od delova teritorije (zone) u kojim se nalaze objekti. Najveći iznosi se naplaćuju na najatraktivnijim lokacijama, odnosno zonama. U zavisnosti od korišćenja prava, predmeta ili usluge, komunalna taksa se utvrđuje u dnevnom ili godišnjem iznosu. Obveznici koji taksu plaćaju u godišnjem iznosu dužni su da do 15. marta u godini za koju se utvrđuje komunalna taksa, nadležnom organu, podnesu prijavu za utvrđivanje obaveze po osnovu komunalne takse. Ukupna visina takse utvrđuje se na osnovu podataka iz prijave i taksene tarife. Ukoliko podaci iskazani u prijavi ne odgovaraju stvarnom stanju, kontrolom na terenu utvrđuje nadležni organ.

Taksenom tarifom su propisani rokovi plaćanja takse kao i olakšice i oslobođenja od plaćanja.

F. Boravišnu taksu plaća građanin koji koristi usluge smeštaja u turističkom objektu izvan svog prebivališta. U turističke objekte spadaju: hoteli, moteli, pansioni, turističko naselje, kamp, odmaralište, prirodno lečilište, sobe koje građani izdaju turistima i putnicima, odnosno svaki objekat u kome se turistima i putnicima pružaju usluge smeštaja. Boravišna taksa se plaća za svaki dan boravka u turističkom objektu. Visina takse se utvrđuje taksenom tarifom u zavisnosti od turističke kategorizacije mesta. Odlukom o plaćanju boravišne takse propisana su brojna subjektna oslobođenja, kao na primer deca do sedam godina starosti, lica upućena na banjsko i klimatsko lečenje, strani državljani koji su po međunarodnim konvencijama i sporazumima oslobođeni, lica koja borave u objektima za smeštaj duže od 30 dana. Taksu naplaćuje davalac smeštaja, istovremeno sa naplatom usluge. U računu za naplaćene usluge smeštaja iskazuje se i iznos isplaćene boravišne takse, a u slučaju oslobođenja navodi se osnov oslobođenja od plaćanja boravišne takse.

10. DOPUNSKA SREDSTVA

U federalnim (i unitarnim) državama društveni prihodi se po pravilu formiraju po kriterijumu ekonomske snage fiskalnih obveznika. Usled različitog stepena razvijenosti, pojedine društveno političke kolektiviteti nisu u stanju da iz sopstvenih izvora prihoda osiguraju dovoljan kvantum resursa za pokriće rashoda za vršenje

društvenih funkcija i potreba u normalnom rasporedu prihoda i rashoda na nosioce finansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba. U rešavanju jaza između razvijenih i nerazvijenih područja u sferi zadovoljavanja zajednički utvrđenog nivoa društvenih potreba, u nas se primenjuje neposredni metod teritorijalnog izjednačavanja rashoda i prihoda.

U našoj praksi, egzistiraju dva metoda u dodeljivanju dopunskih sredstava, odnosno dva mehanizma finansijskih prelivanja između širih i užih društveno-političkih kolektiviteta DPK, i to: u obliku dotacija i u obliku subvencija. Dotacije (ili opšta dopunska sredstva) predstavljaju sredstva koja šira društveno-političkih kolektiviteta DPK dodeljuje užoj društveno-političkih kolektiviteta DPK, koja samostalno koristi ova sredstva prema sopstvenim demokratskim operedeljenjima zasnovanim na principu prioriteta i selektivnosti. Viši nivo društveno-političkih kolektiviteta DPK ne uslovljava data sredstva nižim nivoima društveno-političkih kolektiviteta DPK u procesu pokrića unapred utvrđenih rashoda. Subvencije (ili namenska dopunska sredstva) šira DPK dodeljuje užoj DPK, uslovljavajući upotrebu ovih sredstava na strogo utvrđene potrebe. Viši nivo DPK, dakle, ima pravo da kontroliše namensku upotrebu dopunskih sredstava u obliku subvencija. Stoga se subvencije i koriste u izuzetnim slučajevima, a naročito kada se radi o povremenim rashodima investicionog karaktera, koji se pokrivaju udruživanjem namenskih dopunskih sredstava širih društveno-političkih kolektiviteta DPK

Dopunska sredstva (i opšta i namenska) se kvantitativno utvrđuju kao razlika između prosecnih sredstava opšte i zajedničke potrošnje po stanovniku i kalkulativnih, sopstvenih rashoda. Dopunskim sredstvima se zapravo pokriva diskrepanca između potrebnih sredstava za prosečno zadovoljenje društvenih potreba i mogućih sredstava koja se mogu osigurati na bazi fiskalnog kapaciteta. Dopunskim finansiranjem se vrši prelivanje društvenih sredstava na principu solidarnosti i uzajamnosti radi ujednačavanja nivoa opšte i zajedničke potrošnje u nerazvijenim i razvijenim područjima. No, potpunije i kvalitetnije zadovoljavanje opštedruštvenih i zajedničkih potreba zavisi i od racionalnosti i efikasnosti upotrebe dopunskih sredstava, od materijalnih mogućnosti razvijenih republika i pokrajina, od neostvarivanja programiranog rasta nacionalnog dohotka, od limitiranja rasta opšte i zajedničke potrošnje, od neusklađenosti potreba (rashoda) i materijalnih mogućnostl udruženog rada, od ekonomske krize i inflacije.

Društvenim planom u našoj državi za period 1986–1990. god. utvrđena su dopunska sredstva iz budžeta federacije u godišnjem iznosu od 0,53% procenjenog društvenog proizvoda ukupne privrede. Od ukupno planiranog iznosa dopunskih sredstava iz budžeta federacije za BiH, C. Goru, Makedoniju i Kosovo, kao nedovoljno razvijena područja, prethodno se izdvaja 0,091% društvenog proizvoda ukupne privrede za AP Kosovo i 0,0202% društvenog proizvoda ukupne privrede za R. C. Goru (zbog malog broja stanovnika i male gustine naseljenosti). Radi se, dakle, o posebnim dopunskim sredstvima, koja se prethodno izdvajaju, da bi se ostatak sredstava raspodelio po utvrđenim procentima (R. BiH 36,356%, R. Makedoniji 16,572%, R. C. Gora 9,097% i AP Kosovo 37,975%). Konačno, AP Kosovu so za br-

ži razvoj materijalne osnove društvenih i drugih službi ustupa i 30% doprinosa, koji Kosovo uplaćuje budžetu federacije.

Pored dopunskih sredstava koja se obezbeđuju iz budžeta federacije za opštedruštvene i zajedničke potrebe nedovoljno razvijenih republika i pokrajina, u jugoslovenskoj finansijskoj praksi egzistiraju i dopunska sredstva koja se iz republičkih i pokrajinskih budžeta kanališu nedovoljno razvijenim opštinama. Ova dopunska sredstva se, isto tako, dodeljuju na bazi društveno utvrđenih kriterijuma i na bazi zakonski utvrđenog koeficijenta (procenta).

Međubudžetski transfer i međuinteresni transferi u nas reprezentuju konglomerat resursa, budući da transferna sredstva fingiraju između viših i nižih nivoa društveno-političkih kolektiviteta DPK, između viših i nižih nivoa fondova, između društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova, između DPK i društvenih fondova, i između fondova i samoupravnih fondova. No, njihov obim, dinamika i struktura su drušvena nepoznanica, usled višestrukih preraspodela sredstava i dupliciteta u iskazivanju resursa.

Dopunska sredstva (opšta i namenska) u okviru budžetskih rashoda povećavala su se u čitavom periodu 1970–85. god. sa varijacijama između 9,1% i 23,6% u ukupnim rashodima opšte potrošnje. U pravilu su dopunska sredstva konglomerat finansijskih resursa budžetskih institucija za alimentiranje opštedruštvenih i zajedničkih potreba u nedovoljno razvijenim regionima. Pri tome, transferni resursi nisu specificirani po korisnicima unutar društvene potrošnje niti su segmentarno diferencirani za opštu i zajedničku potrošnju ponaosob. Transferni budžetski resursi DPK u korist zajedničke potrošnje, odnosno fondova društvenih delatnosti varirali su između 5,2% i 26,1% od budžetskih rashoda, doduše po opadajućoj tendenciji usled institucionalizacije fondova i osamostaljivanja finansijskog mehanizma fondova.

Sve u svemu, rastuća tendencija transfernih resursa posledica je koegzistetno neoformljenih sredstava DPK i fondova, naročito nižih nivoa organizovanja opšte i zajedničke potrošnje, i zaostajućeg rasta finansijskih resursa za alimentiranje opštedruštvenih i zajedničkih potreba u prostoru nedovoljno razvijenim područjima. Istovremeno, relativno visoki transferni resursi sa visokim prioritetima sankcionišu se kao jedan od generatora deficitarnog finansiranja opšte i zajedničke potrošnje.

Poznato je da su tzv. dopunska sredstva (opšta i namenska) simultano reprezentanta vertikalnog i horizontalnog fiskalnog izravnanja i instrument finansijskih prelivanja između različitih nivoa društveno-političkih kolektiviteta DKZ unutar sektora opšte potrošnje (tzv. interbudžetski transferi), između različitih nivoa fondova unutar sektora zajedničke potrošnje (tzv. međuinteresni transferi) i između društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova na istim nivoima finansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba (horizontalna izravnanja) u funkciji prosečnog jugoslovenskog zadovoljenja društvenih potreba i jednakog pokrića efektivnih društvenih rashoda. U tom kontekstu je u nas, od brojnih i potencijalno mogućih alternativa, koje se nude u literaturi (model participacije nizih ili užih DPK i fondova u fiskalnim prihodima viših ili širih društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova, i model preuzimanja razlike između prihoda i rashoda nižih nivoa društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova na teret sopstvenih prihoda od strane saveza ili federacije), izabran model fi-

nansijskog izravnanja ill finansijskih prelivanja pomoću opštih dopunskih (dotacije) i namenskih dopunskih (subvencije) sredstava u korelaciji sa dinamikom društvenog proizvoda ukupne privrede (po stopi od 0,83%, odnosno 9,87% za srednjoročni period društveno-ekonomskog i socijalnog razvoja. Zbirom tzv. kalkulativnih (sopstvenih) prihoda (po kriterijumu jednakog prosečnog opterećenja dohotka, ličnog dohotka i maloprodajnog prometa porezom na dohodak, porezom iz ličnog dohotka i porezom na promet) i dopunskih sredstava osigurava se egalitet između per capita društvenih prihoda u nedovoljno razvijenim i razvijenim područjima u jedinstvenom jugoslovenskom prostoru u vidu prosečnog nacionalnog zadovoljavanja društvenih potreba i popunjavanja diskrepance između mogućih i potrebnih sredstava za pokriće rashoda opšte i zajedničke potrošnje. Međutim, valja naglasiti da su prosečni društveni prihodi po stanovniku, kao kriterijum za odmeravanje dopunskih sredstava, nepouzdan indikator, i da se, stoga, bolje performanse mogu realizovati standardizacijom (normiranjem) društvenih rashoda sa uključivanjem releventnih determinani „ekonomske cene“ zadovoljavanja društvenih potreba (per capita nacionalni dohodak, nivo zaposlenosti, broj stanovnika, gustina naseljenosti, razvijenost društvene infrastrukture, izgrađeni kapaciteti, dostignuti nivo društvenog standarda i dr.). U tom kontekstu, dopunska sredstva bi popunjavala diskrepancu između standardnih društvenih rashoda za prosečno zadovoljavanje opštedruštvenih i zajedničkih potreba i potencijalno mogućih sopstvenih društvenih prihoda za pokriće normiranih rashoda.

11. JAVNI DUG

U finansijskoj teoriji i praksi javni dug je jedan od oblika javnih prihoda za finansiranje javnih funkcija države, odnosno javnih potreba. Naime, javni dug u periodu nepodudaranja javnih rashoda i fiskalnih prihoda, javlja se u funkciji balansiranja budžeta. U tom kontekstu, javni dug postaje sredstvo za pokriće budžetskog deficita.

Isto tako, javnim dugom mogu se obezbediti dodatna sredstva u relativno kratkom roku za saniranje posledica elementarnih nepogoda. U tom smislu, javni dug se javlja kao značajno mobilizatorsko sredstvo za ostvarivanje solidarnosti (u slučaju prirodnih nepogoda) ili za ostvarivanje patriotizma (u slučaju odbrane zemlje).

Pored toga, javnim dugom se mogu obezbediti značajna sredstva za finansiranje privrednih investicija, pre svega ekonomske infrastrukture (izgradnja autoputeva, željezničkih pruga, regulacija rečnih slivova i vodenih puteva, melioracioni radovi, izgradnja železara, elektrana, luka i sl.), pošto privatni kapital nije zainteresovan za ovaj tip ulaganja (usled aktivizacionog perioda i relativno niskog nivoa rentabiliteta). Država, preko javnog duga osigurava izgradnju objekata ekonomske infrastrukture i na taj način obezbeđuje materijalnu osnovu za povraćaj duga sa kamatom. Produktivna upotreba javnog duga, prema tome, obezbeđuje prirast dohotka za amortizaciju duga.

Konačno, javni dug može biti upotrebljen i za ciijeve stabilizacione politike. Naime, u periodu inflacije država pristupa emisiji javnog duga. Prodajom obveznica javni sektor apsorbuje inflatorne kupovne snage i, na taj način, steriliše višak platež-

no-sposobne tražnje. U periodu deflacije, pak, država pristupa ubrzanoj amortizaciji javnog duga otkupom obveznica od korisnika duga. Otplatom glavnice sa kamatom, javni sektor restituiše kupovne snage i indukuje rast efektivne tražnje.

Pored ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i finansijskih ciljeva u sklopu razvojne, stabilizacione i balansirajuće budžetske funkcije javnog duga valja konstatovati da javni dug „rađa“ i određene negativne efekte. Naime, preterano zaduživanje države i neracionalna upotreba javnog duga, po pravilu, dovode do finansijskog „prigušenja„ budžeta, ponovnog zaduživanja za otplatu dospelih anuiteta duga, povećanje poreskog opterećenja budućih obveznika, itd. Stoga se mora voditi računa o granici javnog zaduženja države i o efikasnoj upotrebi pozajmljenih resursa, jer su greške kod dugova daleko ekonomski teže nego kod poreza. Valja zato uvek imati na umu konstataciju Hjuma: „Ili će narod uništiti državne dugove, ili će dugovi uništiti narod“.

Lenjin je isticao da su državi (kako kapitalističkoj tako i socijalističkoj) za izvršenje njenih funkcija potrebni i porezi i zajmovi. Jer, „s razvrtkom civilizacije ni porezi nisu više dovoljni; država izdaje menice..., zaključuje zajmove, državne dugove...[685] Takav je slučaj i danas u nas, budući da porezi i doprinosi nisu dovoljni da pokriju permanentno rastuće troškove (izdatke) alimentiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba. Društveni zajmovi (interni i eksterni) su, prema tome, iznuđeni u sklopu tzv. deficitarnog finansiranja opšte i zajedničke potrošnje, koji se kao bumerang vraćaju fiskalnim obveznicama. Stoga je Marks u pravu kada kaže: „Zajmovi omogućuju vladama da podmiruju vanredne izdatke, a da poreski platiša to odmah ne oseti, ali docnije ipak izazivaju povišenje poreza. S druge strane, povišenje poreza, prouzrokovano nagomilavanjem uzastopno napravljenih dugova, prisiljava vladu da prilikom novih vanrednih izdataka uvek zaključuje nove zajmove. Usled toga moderni poreski sistem, čiji stožer su porezi, nosi u sebi samom klice automatske progresije. Poresko preopterećenje nije polazna slučajnost, nego, naprotiv, princip.[686] Stoga su državni zajmovi, po Marksu, anticipirani porezi. Neproduktivna alokacija resursa po osnovu emitovanih dugova ili zajmova danas je postalo nepisano pravilo (zakonomernost) u skoro svim razvijenim i zemljama u razvoju, budući da deficitarno finansiranje tzv. javne, odnosno društvene potrošnje resursima po osnovu javnog zaduživanja postaje institucionalni mehanizam tzv. fiskalne relaksacije u relativno fiskalno saturiranim i stagflacioniranim privredama savremenog sveta. Pri tome, prenebregava se činjenica da amortizacija zajmova i dugova alociranih u sektoru opšte i zajedničke potrošnje u perspektivi vodi generisanju troškova reprodukcije po osnovu eskaliranog fiskalnog opterećenja za rekompenzaciju državnih izdataka za otplatu dospelih anuiteta. Marks je, stoga, s pravom ukazivao na činjenicu da se „državni dug oslanja na državne prihode kojima se moraju pokrivati godišnje kamate i druga plaćanja“ (otplata glavnica duga). Pri

[685]F. Engels, op. cit., str. 168.

[686]K. Marks – F. Engels, Deta, Tom 23 (K. Marks, Kapital, Tom I), Prosveta, Beograd, 1974, str. 666–667.

tome je moderni poreski sistem „postao nužna dopuna sistema nacionalnih zajmova, pod kojima se često prikriva jedan od izvora prvobitne akumulacije„.[687]

11.1. Klasifikacija (vrste) javnih dugova

U finansijskoj teoriji i politici egzistiraju brojne ktasifikacije javnih dugova i to: (a) unutrašnji i spoljni zajmovi, (b) kratkoročni, srednjoročni i dugoročni dugovi, (c) dobrovoljni, patriotski i obavezni zajmovi, (d) leteći i konsolidovani zajmovi, (e) novčani i robni krediti, (f) amortizacioni i rentni zajmovi, (g) zajam užih i širih DPK, (h) produktivni i neproduktivni zajmovi, (i) zajmovi po paritetu, ispod pariteta i iznad pariteta, (j) međudržavni zajmovi, zajmovi od finansijskih institucija i zajmovi od stanovništva, (k) zajmovi sa javnim upisom, prodajom obveznica i zaduživanjem na osnovu ugovora o kreditu i (1) zajmovi države i zajmovi od šireg interesa sa garancijom države. No, mi ćemo našu pažnju zaustaviti na unutrašnje i spoljne dugove, na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne zajmove, na dobrovoljne, patriotske i obavezne zajmove, i na leteće i konsolidovane zajmove.

Zaključivanje zajma sa inostranim partnerima, na inostranim finansijskim tržištima i u stranoj valuti, u osnovi, nominuje inostrani dug. Ukoliko pak zajam upisuju građani i privredni subjekti u domaćoj valuti dotične zemije, onda se radi o domaćem zajmu (ili dugu). U praksi je moguće da se unutrašnji zajam pretvori u spoljni dug ukoliko funkcioniše tržiište hartija od vrednosti na kome inostrani partneri mogu slobodno kupovati obveznice unutrašnjeg duga (naročito kada su domaće kamate više od kamata u inostranstvu). Naravno, u praksi je moguće i pretvaranje spoljnog duga u domaći dug, pogotovu kada pada kurs obveznica i kada raste ponuda domaćih slobodnih novčanih sredstava.

Spoljni zajmovi zaključuju se kod vlada stranih država, međunarodnih i regionalnih finansijskih institucija, komercijalnih banaka i bankarskih konzorcijuma radi ostvarivanja brojnih ciljeva i zadataka nacionalnih ekonomskih politika. Naime, inostrani zajmovi koriste se za formiranje dodatnih izvora akumulacije za finansiranje privrednog razvoja i za aktiviranje neiskorišćenih prirodnih i ljudskih resursa u procesu povećanja nacionalnog dohotka (iz koga se inače servisira spoljni dug). Isto tako, spoljni dugovi upotrebljavaju se za saniranje neravnoteže platnog bilansa sa restrukturalizacijom domaće privrede i za obezbeđenje monetarnih i deviznih rezervi zemije. Takođe, spoljni zajmovi koriste se za finansiranje privredne infrastrukture, za obezbeđenje deviznih sredstava za otplatu prispelih obaveza prema inostranstvu, za prilagođavanje i modernizaciju) za pokriće budžetskog deficita. No, i pri racionalnoj i efikasnoj upotrebi inostranih dugova valja voditi računa o mogućnostima za vraćanje dospelih anuiteta (glavnica sa kamatom) da se ne bi upalo u klopku prezaduženostl, kakav je danas slučaj sa zemljama u razvoju. Otplata dugova implicira povećani transfer domaće akumulacije (iz prirasta društvenog proizvoda), koju treba pretvoriti u devize putem povećanja izvoza i smanjenja uvoza. No, ako se upadne u klopku prezaduženosti (pogotovu u uslovima niske stope privrednog rasta, opadajućeg izvoza

[687]K. Marks – F. Engels, Dela, Tom 23 (K. Marks, Kapital, Tom I), Prosveta, Beograd, 1974, str. 666-667.

obaranja cena primarnih proizvoda i sirovina, smanjenja deviznog priliva i deviznih rezervi), problem servisiranja spoljnih dugova implicira reprogramiranje (odlaganje otplate dospelih obaveza sa povećanim troškovima) i refinansiranje (uzimanje novih za otplatu starih) dugova.

Podela dugova na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne dugove počiva na kriterijumima vremena zaključenja zajma. Kratkoročni dugovi se obično zaključuju sa rokom trajanja od 1–3 godine, srednjoročni zajmovi sa rokom vraćanja od 3–10 godina sa tendencijom skraćenja na 7, odnosno 5 godina. Dugoročni zajmovi zaključuju se sa rokom vraćanja od 10–30 godina se tendencijom skraćenja na 20, odnosno 15 godina. U savremenoj finansijskoj praksi je prisutno generalno skraćivanje rokova davanja zajmova i kredita, i povećanja kamata, pogotovu u uslovima ekonomske krize, visoke inflacije, platnobilansnih deficita i prezaduženosti zemalja u razvoju. Cena inostranih dugova je naglo narasla u 80-im godinama, jer je neizvesnost sa rizikom u vezi povraćaja izuzetno naglašena uporedo sa srozavanjem boniteta dužnika.

U zavisnosti od načina zasnivanja kreditnih odnosa između države i upisnika zajmova razlikuju se dobrovoljni, patriotski i obavezni zajmovi. Dobrovoljni zajmovi baziraju na sporazumu između upisnika zajma i države na principu dobrovoljnosti i solidarnosti, pošto država nudi svim potencijalnim zajmodavcima korist u vidu kamate i poreskih beneficija. Za razliku od dobrovoljnih zajmova, patriotski zajmovi između države i upisnika zajmova zaključuju se na bazi apela i patriotske dužnosti svih u društvu, pošto se radi o višim interesima zajednica (kao npr. odbrana zemlje ili saniranje posledica elementarnih nepogoda). Obavezni zajmovi jesu prinudni zajmovi koji baziraju na prisili države (represija). I, pošto se radi o rekviziciji novca, ovi zajmovi su nalik na poreze. Zato se često i nazivaju poreski zajmovi.

Konačno, leteći i konsolidovani zajmovi jesu zajmovi sa veoma kratkim rokom vraćanja, odnosno sa dužim vremenom otplate. Leteći dugovi zaključuju se najduže od godine dana (na 3, 6, 9 meseci) sa unapred neutvrđenom namenom. U pravilu, ovi dugovi služe za pokriće privremenog nesklada između priticanja budžetskih prihoda i ostvarenih budžetskih rashoda. Kod konsolidovanih zajmova sredstva su unapred namenski predodređena. Obično se zaključuju za period koji je duži od budžetske godine.

11.2. Emisija i amortizacija javnog duga

U teoriji i praksi javnih dugova razlikuju se dva metoda emisije zajmova, i to: direkini i indirekini metod. Metod direkine emisije (supskripcija ili javni upis) zajmova primenjuje se kada se država obraća direktno pravnim i fizičkim licima pozivom na upis zajma. U ovom pozivu precizirano se artikulišu uslovi emisije: visina zajma, rok povraćaja. visina kamatne stope, mesto i vreme upisa zajma i način amortizacije zajma. Za razliku od ovog metoda, metod indirektne emisije reflektuje poveravanje emisije zajma banci ili konzorcijumu banaka po određenoj ceni, pošto država istog momenta dolazi do celokupnog iznosa zajma (iako banka dolazi do sredstava tek nakon preprodaje obveznica). Konačno, država u principu može prodavati obveznice zajma na bezi, doduše u ograničenoj količinl (limitirani broj obveznica).

Zajam se amortizuje otplatom glavnice sa kamatom. Zajam se po pravilu „gasi“ ili na osnovu ugovorene amortizacije ili na osnovu fakultativne amortizacije. Po prvom metodu, država otplaćuje dug putem amortizacionog plana. Po drugom metodu, država zadržava pravo da amortizovanje duga otpočne nakon normalizovanja ekonomske situacije u zemlji. Pored toga, država može da sprovodi amortizaciju duga kroz tzv. depresijaciju novca da bi sebi olakšala teret javnog duga. Pri amortizaciji duga u pravilu važi isti kurs koji je država propisala pri njegovoj emisiji (emisija al parl ili emisija po paritetu, emisija iznad pariteta, emisija ispod pariteta, tj. cene koja je naznačena na samoj obveznici javnog zajma).

11.3. Konverzija i konsolidacija javnog duga

U finansijskoj teoriji i praksi razlikuje se konverzija u užem i konverzija u širem smislu. Konverzija u užem smislu obično se svodi na sniženje kamatne stope radi smanjenja tereta javnog duga. Država u dogovoru sa porterima obveznica (usled promena visine kamatne stope na tržištu kapitala) pristupa smanjenju kamatne stope ranije zaključenog zajma. U tom slučaju, poverioci mogu da optiraju: ili da im se stare obveznice zamene sa novim obveznicama, koje nose niže kamatne stope. Država onda teži da smanji budžetski teret po osnovu kamatnih troškova.

Ukoliko, pak, predmet konverzije duga nije samo kamatna stopa nego i rokovi otplate, način amortizacije i poreske beneficije, onda takva konverzija postaje zapravo konsolidacija duga. Konsolidacija zajma, stoga, ima za cilj ili da sjedini (spoji) više zajmova sa različitim uslovima u jedan zajam sa novim jedinstvenim uslovima (unifikacija zajma) ili da zajmove zaključene sa kraćim rokovima pretvori (konvertuje) u zajmove sa dužim rokovima otplate. Pretvaranja letećih dugova u konsolidovane zajmove jeste konsolidacija u pravom smislu reči.

Konsolidacija i konverzija zajmova su posebno danas aktuelne forme zahteva prezaduženih zemalja u razvoju, koje se manifestuju u vidu zahteva za smanjenje kamatnih stopa, zahteva za odlaganje početka otplate dugova i zahteva za prolongiranje rokova vraćanja inodugova (reprogramiranje zajmova) i zahteva za refinansiranje zajmova (uzimanje novih kredita za isplatu dospelih obaveza po inostranom dugu).

12. JAVNI DUG U MONTARNOJ I FINANSIJSKOJ POLITICI: FISKALNO FINANSIRANJE I JAVNO ZADUŽIVANJE

Supstituisanjem tradicionalne državne neutralnosti ekonomskim intervencionizmom, budžet je postao egzekutivni instrument vladine politike na ekonomskom i socijalnom domenu. Ortodoksni budžet kao „epifenomen“ bez ekonomskog značenja transformisan je u prvorazredni ekonomsko-socijalni interventni mehanizam. Stare lekcije ekonomskog liberalizma zamenjene su modernom ideologijom aktivnih javnih finansija, koja se podjednako služi javnim prihodima (porezima, parafiskalitetima,

doprinosima, taksama, prihodima iz javne imovine, sredstvima trezora, javnim dugom i novom emisijom novca) i javnim rashodima funkcionalnog, investicionog i transfernog karaktera.

U klasičnoj doktrini, javni dug tretiran je kao ekscepcionalni prihod za nastale budžetske poteškoće i za pokriće vanrednih javnih rashoda. Kao neposredni atak na akumulirani kapital, tj. štednju, javni dug u klasičnoj koncepciji javnih finansija je, u pravilu, limitiran. Monetarna teorija javnog duga, odbacujući klasičnu doktrinu, razvija koncept savremenih funkcija javnog zajma. Kao instrument finansijske politike, javni dug poprimio je 1) funkciju balansiranja budžetskih rashoda, 2) funkciju ekonomske stabilizacije i 3) funkciju privrednog razvoja.

Finansiranje budžetskih debalansa je imanentno najstarija funkcija javnog duga. Proces prelivanja sredstava stanovništva u državne fondove ima za funkciju da apsorbuje jedan deo nacionalnog dohotka, koji je namenjen potrošnji, za finansiranje određenih vidova javne potrošnje. Istovremeno, javni dug za pokrivanje tekućeg deficita omogućava transfer sredstava privrednih jedinica u korist favorizovane javne potrošnje.

Metod finansiranja javnih rashoda u fazi plasmana obveznica ekonomskim transaktorima u privredi u osnovi reflektuje preraspodelu akumuliranih likvidnih sredstava koja potiču iz raspodele, te imaju pandan u proizvodnji. Međutim, ukoliko obveznice otkupljuje sektor poslovnih banaka na bazi kreditnog potencijala depozitnim novcem onda je to prilika da se multiplikacijom uveća monetarna cirkulacija. A ukoliko kreditni plasmani prevazilaze kreditni potencijal za iznos otkupljenih obveznica, u pravilu uskaču krediti za likvidnost centralne banke sektoru poslovnih banaka.[688]

Orijentacija na emisiju obveznica za popunjavanje budžetskog manjka simplificirano odslikava proces postepenog napuštanja dosadašnje prakse deficitarnog finansiranja primarnom emisijom, pri čemu se izdavanje i prenošenje hartija od vrednosti nameće kao instrument monetarnog regulisanja sa uticajem na tokove kreiranja i povlačenja novca. Promene u strukturi formiranja novčane akumulacije i decentralizovana i automatizirana sektorska distribucija štednje, po prirodi stvari, otvorile su nove perspektive za povećano korišćenje hartija od vrednosti i finansijskim operacijama.

Vremenom javni dug postao je instrument kontrole konjunkture. U savremenim javnofinansijskim politikama javni dug omogućava državi da osigura ekonomski ekvilibrijum putem punktiranja prometnih tokova društvene reprodukcije likvidnom cirkulacijom, logikom korigovanja dezekvilibrijuma između monetarnog toka i realnih robnih fondova u periodu ekonomskog depresiteta. Ubrzana amortizacija javnog duga sa kamatom u uslovima nadproporcionalnog rasta realne ponude u odnosu na platežno sposobnu tražnju u funkciji je restituisanja likvidnog potencijala i harmonizovanja efektivne tražnje sa robnim fondovima. U periodu inflatorne neravnoteže, emisija javnog duga je u funkciji sterilisanja likvidnog disponibiliteta, redukovanja

[688]O.O. Allsbrook, The Keynes effect and public debt. Public Finanse 1/67, str. 116-124; Ph. Marini, Quelques reflexions sur le financement de I'économie publique, Banque, septembar 1979, str. 1011-1018.

globalne tražnje i sapinjanja finalne potrošnje. Operacije javnog duga u okviru politike otvorenog tržišta, dakle, dozvoljavaju mogućnost za vođenje конjunkturne i anti-konjunkturne politike, pri čemu emisija javnog duga, apsorbujući višak kupovnih snaga, vrši deflacionistički efekat, dok amortizacija javnog duga, kreirajući dodajni volumen kupovnih snaga, vrši ekspanzionistički efekat.

Najzad, javni dug kao monetarna prestacija kojom publika obećava kapital javnim kolektivitetima, u funkciji je ostvarivanja ciljeva i zadataka dugoročne ekonomske politike, tj. razvojne politike. U politici privrednog razvoja (globalni, stukturni, regionalni i sektorski), uključujući i ekonomsku infrastrukturu, javni dug je instument mobilizacije akumuliranog kapitala, sredstvo orijentacije štednje prema prioritetnim investicionim programima, mehanizam prealokacije sredstava iz potrošnih punktova u akumulacione fondove, instrument redistribucije društvenog kvantuma akumulacije, instrument stvaranja dopunske akumulacije i društvenog upravljanja štednjom. Emisija javnog duga, drenirajući štednju prema javnoj blagajni, osigurava akumulirane resurse za investicije u infrastrukturu, za kapitalno opremanje, za diversifikaciju privredno-proizvodne strukture, za regionalnu harmonizaciju razvoja i za izgradnju novih i rekonstrukcija postojećih izgrađenih kapaciteta. Iz tih razloga, razvojna funkcija javnog duga je prioritetnija u odnosu na funkciju balansiranja budžetskih prihoda i rashoda i na stabilizacionu funkciju, pogotovo u današnjim stagflacionim okruženjima savremenih ekonomija.

Javni kolektiviteti iniciraju inflaciona kretanja:

1. povećanjem fiskalnih tereta, koja procesom prevaljivanja, povlače porast cena,
2. korišćenjem novčanih sredstava iz primarne emisije za pokrivanje budžetskog deficita, koja prevazilazi razmere realnog rasta proizvodnje i autputa, i
3. odlaganjem plaćanja dospelih finansijskih obaveza s kumuliranjem troškova.

Opisani odnosi, u pravilu, dovode do povećanja udela javnih kolektiviteta u finalnoj upotrebi društvenog proizvoda i do strukturnih promena u raspodeli dohotka.[689] U tom kontekstu, zaustavljamo pažnju na alternativne metode amortizovanja javnog duga.

Teorijski posmatrano, otplate javnih dugova moguće je realizovati:

1. tekućim prihodima budžeta bez induciranja budžetskog deficita,
2. budžetskim prihodima sa otvaranjem deficita,
3. budžetskim rezervama, imobilisanim viškovima iz prethodne budžetske godine i sredstvima stabitizacionih fondova,
4. kratkoročnim bankarskim kreditima i kratkoročnim pozajmicama,
5. sredstvima novog javnog zaduživanja,
6. sredstvima iz primarne emisije,
7. sredstvima budžetskih ušteda kresanjem javnih rashoda,
8. zajmovima poslovnih banaka iz štednih sredstava,
9. zajmovima centralne banke uz istovremeno povlačenje kredita sa drugih punktova i
10. sredstvima inostranih kredita i zajmova.

[689]H. Hughes, The External Debt of developing Countries, Finance and Development 4/77, str. 11-13.

Otplata duga iz tekućih fiskalnih prihoda bez kreiranja budžetskog deficita u osnovi inklinira ili bržem porastu volumena troškova ili odlaganju određenih budžetskih obaveza ili upotrebi dezaktivirajućih suficita ili pribegavanju bankarskim resursima ili inoviranom zaduženju. Amortizacija javnog duga budžetskim prihodima sa otvaranjem deficita reflektuje eskalaciju fiskalne presije u odnosu na sporiji rast budžetskih troškova i izbegavanje upotrebe monetarne kreacije i budžetskih rezervi.

Vraćanje duga iz budžetskih ušteda dobijenih kresanjem i ograničavanjem budžetskih rashoda je ekonomski ispravan postupak, budući da se ne povećava učešće budžeta u raspodeli dohotka.

Otplata javnog duga novim zaduživanjem emisijom javnog duga u principu reflektuje odloženu tekuću fiskalnu presiju, ali istovremeno anticipira budući porast fiskalnog opterećenja sa povećanim udelom budžetskih prihoda u raspodeli dohotka.

Doprinos ekonomskom rastu u zemljama u razvoju je srž budžetske politike u odnosu na neto-doprinos budžetske ravnoteže agregatnoj tražnji, koja se pojavaljuje u kompenzacionom sistemu. U tom procesu, zajmovno finansiranje definiše se kao investicija u javnom sektoru ili kao projekat rashoda za povećanje budućeg dohotka i poreske osnovice. Samim tim, zajmovno finansiranje elastičnije se prilagođava kapacitetima individualnih kontributora od poreskog finansiranja; jer se neto-imovina posle davanja zajma ne menja, dok poreski obveznici smanjuju neto-imovinu za sadašnju vrednost tekućeg opterećenja zajmom. U relativno visokom stepenu fiskalizacije ili saturacije izbor između poreskog i zajmovnog finansiranja u stvari svodi se na supstituciju poreskog zajmovnim finansiranjem. Otuda je i funkcija zajmovnog finansiranja i smanjenje fluktuacija u nivou poreskih stopa, koje nastaju usled fluktuacija nivoa javnih rashoda. Promena poreske stope je elemenat neizvesnosti i rizika adaptacionom prilagođavanju, pri čemu interminento zajmovno finansiranje postaje poželjnije kada frikcioni efekti oporezivanja postaju sve ozbiljniji problem i onda se podiže nivo oporezivanja (srazmera poreskih prihoda i dohotka). Međutim, u komparaciji alokacije ponude zajmovnih fondova i refundiranja dugova distribucioni rezultat prevaljivanja tereta zavisi od toga ko prima kamatu i ko plaća porez za refundaciju duga. Kupovina obveznica, odnosno nelikvidne imovine je srž politike duga, pri čemu je kamata trošak ili cena prealokacije fondova za nabavku javne imovine. Otplata javnog duga, po pravilu, angažuje fiskalni kapacitet, što znači da reprezentuje fenomen preraspodele. Kamata je sada pokazateij oportunitetnih troškova u smanjenim investicijama. Amortizacija duga, pri tome, podjednako se disperzira na finalne obveznice neidentifikujući primaoce kamata. U pravilu, kamata se, kao trošak, povećanom fiskalnom presijom prevaljuje na dohodak obveznika neprimaoca kamata, pri čemu na razlici između kamate na javni dug i bankarske kamate zarađuju upisnici zajma na račun neupisnika zajma, koja nije produktivno materijalizovana ili koja nije oplođena do nivoa date razlike, odnosno na račun potrošnje neupisnika zajma bez realizovane dodatne štednje. Inflatorna erozija deluje i u jednom i u drugom pravcu tako da se očuvaju paritetna usklađivanja u realnom balansiranju dobitaka i gubitaka. Međutim, ukoliko otplata unutrašnjih zajmova efektuira ogmantacijom spoljnog duga tada se omogućava porast akumulacije (dodatna) bez smanjenja tekućeg nivoa potrošnje i dohotka, jer koeficijent fiskalne presije miruje. Zajmovno finansiranje dodatnih budžetskih rashoda inostranim resursima oslobađa

sredstva akumulacije od budžetskog angažmana za investicioni depo. I pod pretpostavkom većeg prirasta autputa po osnovu plasirane oslobođene interne akumulacije u odnosu na prirast fiskalnog opterećenja po osnovu dospelih otplata spoljnog duga, dodatna proizvodnja od dodatnih kapaciteta rekompenzira oticanje sredstava po osnovu dospelih anuiteta, koji se konstituišu povećanom fiskalnom presijom i rekreira akumulacioni disponibilitet. No, ukoliko se resursi inostranog javnog duga alociraju u neproduktivne svrhe posredstvom alimentiranja budžetskog deficita stvaraju se poteškoće u platnom bilansu, budući da nisu stvoreni kapaciteti za otplatu anuiteta. „Neproduktivni" teret spoljnog duga neposredno „napada" kontributere fiskaliteta, a rekompenzacija duga povećanom fiskalnom presijom redukuje raspoloživi dohodak i akumulaciju i obara koeficijent samofinansiranja. Konačno, tereti amortizacija i unutrašnjeg i spoljašnjeg duga u pravilu se izbegavaju svesnim žrtvovanjem monetarnog ekvilibrijuma i dodatnim upumpavanjem novog novca.

13. JAVNI DUG I POREZI: RIKARDOVA TEOREMA I BARROVA PARADIGMA

U teoriji i praksi često se misli da državni dug, kao zbir svih zaduživanja u prošlosti i sadašnjosti umesto oporezivanja, predstavlja teret budućih generacija bilo da se ovaj teret prenosi neposrednim davanjima mlade generacije starijoj bilo da javni dug onemogućava stvaranje privatnog kapitala.[690] U svojoj paradigmi Barro upravo razmatra uticaj prelaska sa oporezivanja na zaduživanje na raspodelu privatnog bogatstva i tzv. Ricardovu teoremu po kojoj povećanje zaduženosti umesto oporezivanja nema nikakvog uticaja na raspodelu privatnog bogatstva, te valjanost ovoga stava proverava uzimanjem u obzir ograničenosti ljudskog života, nesavršenosti tržišta privatnog kapitala i neizvesnosti oko budućih poreskih obaveza. U stvari, Barrova paradigma teži da rehabilituje Ricardovu teoremu po kojoj ne postoji bilo kakav teret javnog duga niti javni dug onemogućava privatna ulaganja.

U eksplikaciji privrednih posledica izbora između duga i poreza Barro polazi od Ricarda koji je zapazio da nema prvorazredne razlike između finansiranja državnih izdataka zaduživanjem ili oporezivanjem. Tvrdnja se zasniva na zapažanju da stvaranje javnog duga vodi budžetskim plaćanjima kamata ili iz budućih poreza ili iz novih deficita ili iz novog duga. Tipičan poreski obveznik posmatra izbor između duga i poreza u smislu Ricardove teoreme ekvivalencije javnog duga pod sledećim uslovima:[691] (1) poreska obaveza se ne može izbeći, (2) sva zaduživanja se obavljaju po istoj kamatnoj stopi, (3) budući nivo poreskog opterećenja je neizvestan (zbog neizvesnosti budućih primanja koja utiču na udeo poreza), (4) buduće poreske obaveze su poznate (usled poznatog nivoa javnog duga), (5) visina državnih izdataka ne zavisi od načina njihovog finansiranja, i (6) izbor izvora finansiranja ni na koji način ne utiče na cene i stope dobiti.

[690]R. Barro, Money, Ecpectation and Business Cycles, Academic Press, 1981, str, 277-241.
[691]R. Barro, op. cit, str. 227-241.

Izbor između zaduživanja i oporezivanja menja nivo bogatstva usled ograničenosti životnog veka, pošto određene obaveze vraćanja kamata prelaze na buduće generacije. Stvaranje javnog duga, dakle, omogućava članicama sadašnje generacije da „umru u dugovima“, prebacujući obaveze na buduću generaciju. A za toliko su sadašnje generacije „bogatije“, jer vlade dodatne obaveze potomaka ne uračunavaju u teret sadašnjoj generaciji. Međutim, Barro je našao protivargument kojim dokazuje da postoje brojna privatna dobrovoljna međugeneracijska davanja, pošto izbor između poreza i zajma neće za tipičnog pojedinca predstavljati novu priliku oduzimanja sredstava budućim generacijama. U stvari, Barro smatra da će privatna reakcija na uvećanje duga (ili socijalnih davanja) biti kvantitativna izmena u dobrovoljnim davanjima kako bi se očuvala ravnoteža međugeneracijskog dohotka koji se smatra optimalnim. Tada opredeljenje za zaduživanje umesto za oporezivanje neće nimalo promeniti poželjni nivo bogatstva smrtnog poreskog obveznika. Pored toga, Barro, pobija tvrdnju da deficitarno finansiranje povećava bogatstvo usled nesavršenosti privatnog tržišta kapitala bez obzira što pretpostavlja da je granični trošak državnog kreditiranja niži, odnosno da država efikasnije kreditira nego privatno tržište. Sa stanovišta likvidnosti Barro tvrdi da ne postoji razlika između granične korisnosti deficitarnog finansiranja i oporezivanja, koja bi promenila nivo privatnog bogatstva u zemlji.

U praksi se često tvrdi da pojedinci jako diskontiraju svoje buduće poreske obaveze iz razloga sto ih ne mogu predvideti. A ukoliko je neizvesnost veca, ljudi, koji nisu skloni riziku, davace mnogo veću težinu predvidenim budućim poreskim obavezama. Samo u tom slucaju, taj uticaj će pre smanjiti pojedinačno bogatstvo pri povećanom defidtarnom finansiranju. No, Barro, nasuprot ovom zaključku, tvrdi da buduće poreske obaveze prate neizvesna kretanja budućih pojedinačnih dohodaka. Pozitivna povezanost pojedinaćnih poreskih obaveza i dohodaka, veli Barro, smanjiće promene u pojedinačnom raspoloživom dohotku, pa, prema tome, i neizvesnost očuvanja nivoa bogatstva.

Javni dug ne pruža trajnu zamenu za oporezivanje, ali zato omogućava vremensko raspoređivanje prikupljanja poreza, koji remete alokaciju resursa. No, to može biti privremeno ili kada su troškovi prikupljanja poreza rastuća funkcija udela poreza u društvenom proizvodu.[692] U dugom roku već preti opasnost da troškovi duga prevaziđu troškove prikupljanja poreza. Empirijske analize već pokazuju da takva politika vodi kumuliranju dugova (povećanje količnika duga prema društvenom proizvodu) i podizanju nivoa državnih izdataka (kao dela društvenog proizvoda) sa retroaktivnim pritiskom na rastući trend fiskalnog opterećenja, i, eventualno, na ekstrapolaciju kamatnog opterećenja novog zaduživanja.

Buchanan je tu činjenicu iskoristio i konstruisao pravilo da teret budućih generacija neposredno postoji, jer sadrži poreske obaveze sa kojima se buduće generacije rađaju. To znači da se tipičan poreski obveznik ne stara za svoje potomke i gaji iluzije da ima veće bogatstvo kada se oporezivanje zameni zaduživanjem. Barro pak tvrdi da javni dug ne predstavlja teret novih generacija, te smatra da će rast vrednosti bogatstva dovesti do povećane potrošnje. Pri tome, svako povećanje šted-

[692] J. M. Ferguson, Public Debt and Future Generations, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1964.

nje, koje povećava privatnu ponudu zajmova, biće manje od državne tražnje za kreditima. Višak tražnje u odnosu na ponudu podiže kamatne stope da bi se uravnotežilo tržište zajmovnog kapitala. A povećanje kamatne stope ima depresivni uticaj, jer istiskuje privatna ulaganja. Međutim, Barro to pobija dokazom da privatna međugeneracijska prelivanja posredstvom dobrovoljnih privatnih davanja i socijalnog osiguranja ne stvaraju teret generacija niti dovode do tzv. istiskivanja privatnih ulaganja. Tada bi nedostatak promene u vrednosti bogatstva sprečio povećanje potrošnje do koje bi došlo usled odustajanja od oporezivanja i povećanja zaduženosti. Iz toga Barro izvodi zaključak da bi smanjenje poreza dovelo do identičnog povećanja zajmovnog kapitala, usled povećanja tekućeg raspoloživog dohotka; dok bi dodatna džavna tražnja za sredstvima do koje dovodi dodatno zaduživanje bilo u potpunosti zadovoljeno povećanom štednjom privatnog sektora bez povećanja kamatnih stopa.[693]

Povećano vrednovanje bogatstva usled uvećanja javnog duga usled ograničenog veka poreskih obveznika, nesavršenosti privatnih tržista kapitala, visoke diskontne stope budućih poreskih obveznika nužan je uslov za efikasnost fiskalne politike, tj. politike korišćenja aktivnosti (ili za deflaciju).[694] Međutim, ove potencije fiskalne politike nastaju ukoliko zaduživanje ne povećava vrednovanje bogatstva. Dokazi da korišćenje deficita umesto poreza ne utiče na nivo bogatstva jesu dokazi protiv efikasnosti fiskalne politike (Barro). Čak i određeni ekonometrijski modeli pogrešno sadrže tvrdnju da „ekspanzija“ fiskalne politike ima značajne posledice na privrednu aktivnost, pošto posmatraju potrošnju kao funkciju tekućeg dohotka, zanemarujući predviđanja o budućim poreskim obavezama. Barro, stoga, tvrdi da ovo ograničenje vodi nerazumnom zahtevu da potrošači reaguju na smanjenje poreza isto kao na stvarno povećanje nacionalnog dohotka bez obzira da li smanjenje poreza vodi deficitu koji povećava buduće poreze ili predstavlja smanjenje predviđenih dugoročnih državnih izdataka.

14. SVETSKI DUG: TEORIJSKI PRISTUPI

U finansijskoj teoriji iskristalisali su se sledeći tipični (pet) teorijski pristupi dugu sa stanovišta stepena zaduženosti (tradicionalni, funkcionalni i bankarski pristup) i sa stanovišta prirode zaduženosti (marksistički i strukturalistički pristup).[695]

---

[693]M. Féldstein, Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life Cycle Model, u M. S. Fildstein i R. Inman (Ured.). Economics of Public Services, Macmillan, London, 1977, F. Modigliani, Longrun Implications of Alternative Fiscal Policies and Burdon of the National Debt, Economic Journal, decembar 1961, str. 730-755 i I. Tobin, The Burden of the Public Debt, Journal of finance, decembar 1965, str. 679-662.

[694]J. M. Buchanan i R E. Wagner, Democracy In Deficit, Academic Press, N. York, 1977, R. J. Barro, Comment from Unreconstracted Ricardian, Journal of Monetary Economics, avgust 1978, str. 569-581.

[695]Karacaoglu je dokazao da je inkompatibilnost u osnovnim pretpostavkama izvor mogućih protivurečnosti u predviđanjima koja proističu iz „monetarnog“ pristupa i pristupa „komponenata“ (keynesijanskog pristupa) u procesu uravnoteženja platnog bilansa (G. Karacaoglu, „Partial“ Approach to Balance-of-Payments Adjustment Yield Consistent Predictions under Identical Assumptions, Weltwirtschaftfiches Archiv 2/83. 226-244).

Tradicionalni finansijski pristup spoljnom dugu povezan je sa tzv. ortodoksnom teorijom usklađivanja deficita u spoljnim plaćanjima i prihvaćen je od strane supranacionalnih finansijskih organizacija i međunarodne bankarske zajednice. Po ovom pristupu, osnovna opravdanost spoljnog duga je opredeljena time što spoljna sredstva kompenziraju nedostajući kvantum domaćeg kapitala, što strana sredstva proporcionalno rastu sa rastom domaće proizvodnje i izvoza i što zaduženost teče paralelno uz privredni rast. Osnovni princip sastoji se u tome što spoljna sredstva valja investirati, pošto rentabilnost treba da opravda zaduživanje. Maksimiranje neto transfera resursa, kao cilj, implicira da stopa rasta duga treba da premaši prosečnu kamatnu stopu na pozajmljena sredstva i da marginalni trošak na pozajmljena sredstva (koja se investiraju) bude niža od marginalnog porasta nacionalnog dohotka koji se pozajmljenim resursima, ostvaruje. Ovaj mikroekonomski princip simultano reflektuje da zemlja dužnik svoj spoljni dug treba da otplati primanjima od izvoza, koji determinišu servisiranja duga, te da uravnoteži investicije i potrošnju, uključujući i uravnoteženost u spoljnim plaćanjima. U tom kontekstu od posebnog su značaja koeficijenti službe duga, koji mere relativnu opterećenost dugom (likvidnost dužnika) i solventnost dužnika u sklopu problema platnog bilansa. Prema tome, statistički indikatori upravljanja dugom mere performanse njenih rezervi, društvenog proizvoda, izvoza, akumulacije itd. Racionalno upravljanje dugom implicira striktne kriterijume vezane za alokaciju resursa, odnosno investicione projekte u oblasti izvoznih sektora i supstituciju uvoza, koje se valorizuju sa stanovišta kapaciteta vraćanja zajmova i servisiranja duga deviznim primanjima.

Tradicionalni pristup u osnovi implicira intervenciju MMF u slučaju krize plaćanja tzv. planom stabilizacije, koji uključuje korektivne mere i usklađivanja ekonomskih varijabila (stopa rasta, uvozna tražnja, raspodela, poreski sistem, javni rashodi, devizni kurs, kamatna stopa, kredit i novčana masa) i usklađivanje makroekonomskih ciljeva rasta i zahteva u vezi sa spoljnim plaćanjem. Međutim, nemoć monetarističke politike da trajno uspostavi ravnotežu javnih i spoljnih finansija bez žrtvovanja ekonomskih okvira razvoja, odražava raskorak između ciljeva i metoda ostvarenja projektovanih ciljeva, jer fundamentalna neravnoteža bilansa plaćanja, odražava strukturne slabosti privrede i probleme alokacije resursa. S druge strane, analiza duga vezuje se za spoljno finansiranje; ovaj aspekt finansiranja zanemaruje domaću strukturu i uticaj spoljnog duga na privredni razvoj. Isto tako, preciznost merenja troškova i rentabilnosti ne obezbeđuje cost-benefit analiza, jer se u tržišnoj privredi, u kojoj mehanizmi cena odražavaju oportunitetne troškove, ne mogu precizno kvantificirati. Rizično je, pored toga, i kompariranje efekata uzimanja zajmova i efekata sukcesivnog vraćanja zajmova, pošto je pogrešno poistovećivati razvoj i porast stope investiranja. Konačno, koeficijent službe duga pokazuje samo prenapregnutost kratkoročne likvidnosti, ali ne definiše i ne anticipira kritičnu zonu, koja bi bila stabilna uz respektovanje konjunkturnih razloga.

Funkcionalni pristup dugu polazi od makroekonomske analize rasta i tzv. teorije raskoraka između potrebnih i raspoloživih sredstava (Gap-Theory Approach) i implicira razliku između količine potrebnih sredstava i obezbeđenih sredstava u procesu rasta, koincidenciju ciklusa duga i stope rasta i spontanu ravnotežu traženog i

ponuđenog kapitala. Pošto je nerazvijenost rezultat i nedovoljnog obima kapitala. pribegavanje spoljnim resursima treba da rekompenzira nedovoljnu domaću akumulaciju i nedostatak deviza. Uvozni kapital treba da omogući bolje korišćenje proizvodnih kapaciteta i akceleracije stope rasta uz komplementarnost domaće i strane akumulacije, kao osnovne hipoteze, koja treba da osigura proporcionalnost tokova kapitala, uvoza opreme i rasta bruto formiranja osnovnog kapitala. Spoljni dug, stoga, treba da se u celini „prenese" na proizvodne investicione programe, kao preduslov za ubrzani rast društvenog proizvoda.

Konačno, koincidencija ciklusa duga i stope rasta u osnovi osvetljava kako uvezeni kapital preuzima funkciju koja mu se diktira stepenom rasta koju je dostigla zemlja dužnik; dok spontana ravnoteža količine traženog i ponuđenog kapitala osvetljava finansijsko posredovanje međunarodnih tržišta. Poput tradicionalnog pristupa, i funkcionalni pristup dugu trpi od određenih prigovora i nedostataka.[696] Naime, teorijska i empirijska istraživanja, ne samo da ne potvrđuju tezu o savršenoj komplementarnosti domaće (interne) i strane (eksterne) akumulacije, već pokazuju da tok uvezenog kapitala negativno utiče na domaću akumulaciju. Strukturni poremećaji u platnom bilansu dovode čak do začaranog knjiga – zajmoprimalac obezbeđuje službu duga uzimanjem novih zajmova, što neminovno povlači tzv. reprogramiranje dugova. Inerentan rizik transformacije u banaka radi usklađivanja depozita i zajmova po ročnosti u stvari svodi se na rizik refinansiranja vezan za likvidnost i kamatne stope.

Bankarski pristup dugu polazi od koncentrisanja odobravanja kredita na relativno malo zemalja – dužnika i banaka – zajmodavalaca, razrade pravila opreznog upravljanja zajmovnim finansiranjem, postavljanja plafona na kredite diversifikacije portfelja i raspodele rizika, te rangiranja zemalja na osnovu sposobnosti za obezbeđenje finansijske službe u devizama (tj. procena rizika sa stanovišta solventnosti zemalja – dužnika).[697] Rizik se procenjuje počevši od mogućnosti neplaćanja obaveza na ime službe duga, preko reprogramiranja duga, do odbijanja izvršavanja obaveza po dugu. Kvanitativna metodologija polazi od koeficijenta zaduženosti, društvenog proizvoda po stanovniku, monetarnih rezervi, deviznog priliva i inflacije (uključujući i tzv. alarmne indikatore) da bi se sačinila „instrument-tabla" koja se prati prilikom donošenja odluka o finansiranju. Makroekonomska analiza omogućava da se predvide tzv. kritične tačke vezane za rast, solventnost, spoljnu razmenu i stabilnost. Finansijska analiza se usredsređuje na teret duga sa stanovišta obima duga, strukture duga, roka plaćanja kamata, kretanja kamata i marži na tržistima. Monetarna analiza procenjuje devizni kurs u funkciji razvojnog toka u domenu novca i kredita, kamatne stope i razlike u kamatnim stopama i stopama inflacije, elastičnost uvoza i izvoza, te koeficijenata rezervi; dok analiza kapaciteta transfera ocenjuje sektorsku alokaciju

[696]P. Lieffrnck, External Debt and Debt-Bearing Capacity of LDC's u „Essays in International Finance", Princeton, 196., H. B. Chenery i A. M. Strout, Foreign Assistance and Economic Development, american Economic Review, septembar 1966. I K. Areksoug, External Public Borrowing – Its Role In Economic Development, Praeger, 1969.

[697]H. J. Peterson, Debt Crisis of LDS-A Pragmatic Approach to an Early Warning system, Konjuktufpolitik 7/76, str, 95-103. I J. Hewson, Liquidity Creation and Distribution in the Eurocurrency Markets, Levington Books, 1975.

resursa, diversifikaciju izvoza i odnose razmene. Celokupan scenario dovodi, dakle, do razrade matrice odluka i strategije u odnosu na zajmove.

Međutim, sve procene rizika nisu zasnovane na temeljnom poznavanju razvoja zemlje-dužnika niti na kombinaciji sa tehnikama upravljanja portfeljom i preciznoj ravnoteži rizik/ profit. S druge strane, složeni pristup koji koristi ukrštene varijabile nedovoljan je za predviđanje kriznih tačaka; jer, npr., neravnoteža u spoljnim plaćanjima može da ima svoj dublji koren u budžetskoj krizi koja je posledica institucionalne slabosti poreskog režima isti je slučaj i sa izvozom, deviznim kursom, direktnim investicijama i maržom iznad LIBOR-a. Konačno, i selekcija indikatora je vrlo problematična. Stoga se predlaže (Nagy) indikator kvaliteta portfelja međunarodnih zajmova koji se iskazuje prosekom marže na nove kredite, ponderisanim obimom i rokovima dospeća kredita, i ađustiranim u funkciji stepena rizičnosti zemlje.

Strukturalistički pristup[698] dugu polazi od činjenice da je nivo nedovoljne razvijenosti rezultat razvoja industrijskih zemalja i podvrgavanja drastičnim programima stabilizacije. Spoljna prezaduženost teži da zemljama Trećeg sveta oduzme kontrolu nad sopstvenim razvojem i da nametne tzv. „zavisni razvoj“. Regulativna funkcija međunarodnih finansijskih institucija već odražava ekonomsku nadmoć razvijenih zemalja. Naime, monetaristički pristup MMF neravnoteži u spoljnim plaćanjima ne uzima u obzir strukturne probleme zemalja-dužnika, programi usklađivanja ne rešavaju problem dubokih korena neravnoteže i oštre restrikcije produkuju ekonomske i socijalne posledice. Rastuće učešće komercijalnih banaka u zaduženosti rada nove posledice na cenu i strukturu duga, tako da privatizacija duga i finansijska prinuda uslovljavaju sve veće potrebe za zaduživanjem. Novi zajmovi, u tom kontekstu, koriste se za finansiranje tereta rambursiranja. Diversifikacija izvoza kapitala povećava maržu izbora zemalja-dužnika iako uslovljenosti multilateralnih zajmova odbijaju zajmotražioce.

Marksistički pristup, konačno, sa stanovišta finansijskog kapitala, pri analizi zaduženosti, polazi od sistema eksploatacije na bazi internacionalizacije finansijskog kapitala (Marks, Lenjin, Luxemburg i Hilferding).[699] Akumulacija i koncentracija kapitala stimuliše izvoz kapitala prema zonama van centara, gde je viša stopa profita. Transfuzija kapitala od razvijenih centara ka nerazvijenoj periferiji praćena je transferom bogatstva, procesom subordinacije i finansijskom zavisnošću.

Dosadašnja teorijska analiza pet različitih pristupa dugu svrstanih u dve grupe različite po metodologiji (stepen i priroda zaduženosti) pokazala je prednost i nedostatke dotičnih pristupa. U principu, spoljni dug je tretiran kao specifičan oblik finansijskih sredstava i odnos poverilaca i dužnika. Pošto zemlje u razvoju karakteriše niska stopa štednje i slaba sklonost štednji, pribegavanje spoljnom dugu, imalo je uvek za cilj finansiranje deficita, tj. neravnoteže resursa i potrebe. Uslov je, svakako, poznat ekonomski: pozajmljena sredstva treba investirati, a ne potrošiti; jer investira-

[698]J. Sheahan, Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America, Economic Development and Social Change, januar 1960., R. Pringle, Reagonomics Enters the Fund, Banker, septembar 1981. I M. Bouchet, Internationalisation des Banques et des Groupes Finaciers-L'Endettement des Pays en Developpement et la Privatisation de la Dette, coloque CEREM, Edit, CNRS, Paris, 1981.

[699]C. Payer, The Debt Trap – The IMF and the Third World, 1974.

na spoljna sredstva treba da „oslobode“ iznos likvidnih sredstava dovoljan za ramburs-iranje zajmova. Problem pretvaranja domaćeg proizvoda u konvertibilne devize, međutim, vezan je za devizni kurs, domaću tražnju, elastičnost uvoza i izvoza, spoljnu tražnju, odnose razmene, protekcionizam i sl. To iz razloga što je procena ukupnog tereta otplaćivanja duga otežana kod zajmova sa fluktuirajućom stopom indeksiranom uz LIBOR ili američku „prime rate“. Jer, interakcija zaduženosti i razvoja pokazuje da uticaj pozajmljenih resursa prevazilazi vreme korišćenja i rok dospeća duga. Zaduženost je, stoga, dugoročni strateški izbor, pri čemu kratkoročni finansijski indikatori, ne mogu da zamene indekse dugoročnog razvoja.

„Hod krize“ međunarodnog duga odvijao se, postepeno, po sledećim etapama: (1) skok kamatnih stopa na svetskoj skali povećao je ukupan iznos duga, (2) rezerve (primarna likvidnost) prestale su da rastu i počele da opadaju, (3) neravnoteža između ulaza i izlaza, tj. neto odliv kapitala može se još finansirati pribegavanjem novim kreditima (sekundarna likvidnost), (4) kratkoročni krediti za spasavanje povećavaju teret duga, (5) likvidnost tzv. druge linije se sužava i (6) neravnoteža je postala jača od bilo kog izvora, koji bi mogao da je pokrije (R. O'Brian i J. Clavery).[700]

U krizi zaduženosti zemalja u razvoju i krizi međunarodnog bankarstva postavlja se problem održavanja poverenja na relaciji dužnik-kreditori i poverenja u međunarodni bankarski sistem, buduć da na strani zaduženih zemalja stoji stalna beznadežna alternativa da proglase nemogućnost otplate dugova, a da na strani kreditora stoji alternativa davanja manjih kredita za premošćavanje jaza u međunarodnim plaćanjima.[701] Rastuća piramida dugova već primorava dužnike i zajmodavce na koordinaciju akcija rukovođenja otplate dugova, jer se teret duga uvećava sa opadanjem stope privrednog rasta, uporedo sa topljenjem finansijskih rezultata u periodu dezinflacije.[702]

Uspostavljanje trajnijeg poverenja u finansijskim krugovima, po mišljenju Haberera,[703] implicira: (1) obezbeđenje preko specijalnog amortizovanog fonda dugoročno konsolidovanje dela međunarodnog duga (najneizvesnijeg) čije bi se finansiranje osiguralo, bilo porezom na trgovinu naftom, bilo kotizacijama koje bi države uplatile srazmerno njihovoj kvoti u međunarodnim organizacijama, (2) predviđanje međunarodnog mehanizma osiguranja finansijskih kredita, koji nisu vezani za izvoz, već za prioritet razvoja svetske privrede, posebno najsiromašnijih zemalja, (3) razvijanje zajedničkih operacija međunarodnih banaka, MMF i Svetske banke pooštravanjem procedure nadzora nad korišćenim sredstvima i odobravanjem većih zajmova za projekte, a manje za platnobilansne svrhe, (4) smanjenje kamatnih stopa zajednički

[700]D. C. McDonald, Debt Capacity and Developing Country Borrowing: A Survey of the Litera ture, Staff Papers 4/82, str. 603-646., R G. Garg, Latin American and the Caribbean External Debt: Problems and Prospects, Economia Internationale 3-4/82, str. 445-457. i M. Katz, The Cost of Borrow ing, The Terms of Trade, and the Determination of External Debt, Oxford Economic Papers 2/82, str. 332-345.

[701]The IDC debt Crisis: How it could bi resolved, Business Week, april 1983. i S. Brittan, A world fender of last resort. Financial Times, septembar 1963.

[702]M. Fratianni, International debt crisis: policy isses, The Banker, avgust 1983. i R. J. Samgelson, The World's Bankers Fiddle While the Debts Keep Growing, International Herard Tribune, oktobar 1983.

[703]J. Y. Haberer, Les Banques Internationales et les Nouvelles Données Financièrs de 1983., Banque, juni 1963., str. 677-684.

preduzetom međunarodnom akcijom, kako bi se smanjio teret realnih kamata, koji sprečavaju oporavak velikih dužnika, i (5) stabilizovanje deviznih kurseva u okviru razumnih marži fluktuacija, kako bi se obezbedila podrška investicijama i međunarodnoj trgovini.

Kriza međunarodnog bankarstva i, posebno, kriza zaduženosti pokrenula je mnoge predloge za njihovo razrešenje, i to.[704] predlozi Rohatyn-a, Brittan-a, BailIey-a, Kenen-a, Beil-a, Bird- a, Laulan-a, Sandderg-a, Guth-a, Magnifico-a, Silk-a, IIF-a itd. Naime, Rohatyn-ov plan implicira osnivanje institucije, koja bi bila dodatni kreditor bankama i zemljama, koje su u teškoj finansijskoj situaciji, povećanje sredstava MMF, reorganizovanje dugova (dugoročno sa niskim kamatnim stopama), liberalniju spoljnotrgovinsku politiku, stabilniji međunarodni monetarni sistem (sa koordiniranom i agresivnom politikom privrednog rasta razvijenih zemalja) i dugoročno refinansiranje po niskim kamatnim stopama većeg dela duga zemalja u razvoju. Brittan-ov model subvencionisanja kamatnih stopa inicira predlog pokretanja olakšica kompenzatorskog finansiranja kamatnih stopa i rasterećenja obaveza plaćanja po dospelim kamatama (oko 40 mlrd. $ godišnje), i subvencionisanja kamatnih stopa u smislu kompenziranja dela i celine povećanja vrednosti dolara, pri čemu bi se subvencije dodeljivale u vidu direktnih subvencija, u vidu subvencionisanja kroz alokaciju SPV, u vidu subvencija kao pomoć bankarskim i finansijskim kanalima i u vidu subvencija kroz dugoročne koncesionalne kredite MMF. Nasuprot tome, Bailly se zalaže za tzv. exchange participation note (beleška o udelu u deviznim prihodima), kao novi finansijski instrument u sklopu „sigurnosne mreže za inostrana zaduženja“, koji bi vezivao otplate za buduće izvozne prihode dužnika, osiguravao mogućnost za otplatu dugova i Iikvidnost sistema, i koji bi doprineo da se zvanična pomoć skoncentriše na održavanje isplata po dospelim obavezama na kamate. Uporedo s tim, Baill-i se zalaže za olakšice međunarodnog kreditiranja (international ending facility), koje bi alimentirale banke, dok bi MMF, svojim mehanizmima, finansirao zemlje-članice.

Kenen i Rohatyn se, pak, zalažu za pokretanje sekundarnog tržišta za konvertovanje dugova banaka i za olakšice kompenzatorskog finansiranja kamatnih stopa. Predlog inkorporira konvertovanje zajmova banaka u hartije od vrednosti (obveznice sa nižim kamatama i dužim rokom dospeća), koje bi otkupljivale međunarodne finansijske organizacije sa popustom i postepenim vraćanjem sredstava za otplatu dugova od strane dužnika, s jedne strane, i olakšice kompenzatorskog finansiranja kamatnih

[704]F. Rohatyn, Plan for stretching out global debt, business Wekk, februar 1983., S. Bronan, World debt: A Suggestion, Financial Times, septembar 1983., N. A. Bailley, A Safety net for forsing lending, Business Week, januar 1983., P. Kennen, A Debt partnership, the Economist, april 1983., L. Silk, Danger of Lending Cuts is Breakdown in International Credit Trade Slump, International Herald Tribune, novembar 1983., Ch. Grant, Those debt propasals: Radical or just wrong?, Euromoney, juli 1983., G. Bird, Developing country Interests in Proposals for International Monetary Reform, u I. Kullick (Ed.), Adjustment and Financing in the Developing World: The Role of the International Monetary Fund, MMF, Washington, 1982. I The Banks and the IMF – Division of Labor, Lioyds Bank oktobar 1983., W. Guth, International debt crisis: Next phase, The Banker, juli 1983., M. Sandberg Stop breast-beating on LDC debt, Euromeney, oktobar 1983. I G. Magnitico, Una proposta per evitare dwack finanziario internatzionale, II Sole – 24 Ore, decembar 1982.

stopa, koje treba da zamene jedan od finansijskih mehanizama MMF sa zadržavanjem principa uslovljenosti, s druge strane. Uporedo s tim, Magnifico predlaže zajedničke hartije od vrednosti MMF i Svetske banke za prikupljenje sredstava za finansiranje otplata dospelih dugova ZUR-a, koji, poput predloga o eskontovanju problematičnih zajmova komercijalnih banaka preko centralnih banaka (tj. skidanje problematičnih dugova sa bilansa komercijalnih banaka i otkupljivanje zajmova od strane centralnih banaka uz obavezu odobravanja novih kredita dužnicima od strane komercijalnih banaka), u osnovi, treba da doprinese olakšanje tereta duga zemljama u razvoju.

Bird-ov predlog podela rada između banaka i MMF anglobira u suštini direktnu formalnu saradnju, koja na bazi protoka informacija na relaciji MMF–banke omogućava saradnju u procesu reorganizacije dugova, dobavljanje garancija MMF za refinansiranje i/ili reeskotovanje komercijainih zajmova, precizno definisanje odgovornosti banaka i MMF u oblasti specijalizacije (indirektna neformalna saradnja) i pravljenje razlike između finansiranja i adjustiranja (s tim da banke pozajmljuju kreditno sposobnijim zemljama, a da MMF zajmi od banaka i da finansira najsiromašnije). Laulan, poput Bird-a, zalaže se za uspostavljanje funkcionalnije informativne osnove u vidu konsultacije i podele rizika između banaka, MMF i Svetske banke po principu „zemlja po zemlja“, primene klauzule unakrsne odgovornosti (cross-default clause) i kofinansiranja, te otvaranja novog šaltera MMF.

Sandberg se, pak, zalaže za finansijsko jačanje međunarodnih finansijskih organizacija kako bi se odolelo iznenadnim krizama; jer smatra da povećanje kvota od 47,5% (MMF) nije dovoljno, budući da je 90 mild. $ „malo“ u odnosu na 626 mild. $ duga. Sandberg-ovi predlozi idu u pravcu očuvanja kreditne sposobnosti ZUR-a za uvoz novog kapitala za finansiranje razvoja, konvertovanja srednjoročnih pozajmica sa međunarodnog tržišta kapitala u dugoročne zajmove, korišćenja izvoznih kredita sa povoljnijim uslovima, poboljšanja međunarodne likvidnosti i međunarodnih trgovinskih odnosa (snižavanjem kamatnih stopa i povećanjem uloge ZUR-a na međunarodnom tržištu kapitala), te odvijanja spoljnotrgovinske razmene u valutama koje nisu dolar. Gut se, u tom kontekstu, zalaže za veći napredak u međunarodnoj saradnji između kreditora iz javnih i privatnih izvora, za tešnje povezivanje sudbina kreditora i dužnika, za veće korišćenje kofinansiranja sa regionalnim razvojnim bankama (npr. Azijska razvojna banka i Inter-američka razvojna banka) i Svetskom bankom, i za veće odobravanje kredita za platnobilansne i budžetske potrebe dužnika od strane privatnih komercijalnih banaka (pored već pokazanog interesovanja za finansiranje izvoza kapitalnih dobara i projekata). Konačno, IIF, odnosno Institute of International Finance (Institut za međunarodne finansije), koji, iako nije ekvivalent Pariskom klubu, kao kvaziinstitucionalne forme reorganizacije dugova, ima za funkciju da prikuplja informacije o zemljama-dužnicima za manje i srednje banke, da razmatra planove razvoja zemalja, da ocenjuje njihove potrebe za stranim finansiranjem, da vrednuje rizike stranog kreditiranja i da kontaktira sa zajmo-tražiocima na dobrovoljnoj osnovi.

14.1. Granice zaduživanja

Gde su granice javnog (internog i eksternog) zaduživanja? Decidirani odgovor je svakako teško dati, pogotovu jednom za svagda; budući da gornji limit zaduživanja u osnovi zavisi od čitavog niza ekonomskih i vanekonomskih parametara kako u zemljama u razvoju tako i u razvijenim industrijskim zemljama i socijalističkim zemljama.

Eksterno zaduživanje popunjava nacionalnu deficitarnu akumulaciju, osigurava investicioni disponibilitet i omogućava neinflatorno finansiranje. No, pitanje je koliko priliv inostranog kapitala pomaže privrednom razvoju. Uzajmljivanje inostranih resursa za popunjavanje finansijskog deficita javnog sektora (potrošnje) neposredno se, svakako, ne reperkutuje u formi „doprinosa“ privrednom rastu. Inostrane pozajmice za saniranje platnobilansnih deficita nastalog po osnovu diskrepance uvoznog i izvoznog sadržaja spoljnotrgovinskih transakcija samo posredno doprinose ekonomskom rastu, budući da se izbegavaju drastične mere koje mogu da blokiraju privredni rast.

Pribegavanje eksternom zaduživanju nije fundamentalni preduslov bržem privrednom rastu, kako se obično rezonuje u zemljama u razvoju. Takve predikcije naprosto polaze od predpostavke da zaduživanje u inostranstvu povećava raspoloživa sredstva za razvoj sa izvedenim mogućnostima refinansiranja dugova na neodređeno vreme. Usled toga, visoko kreirana tražnja za eksternim resursima od strane zemalja u razvoju negativno je uticala na dramatično povećanje pozajmljivanju u inostranstvu, uključujući i ugovorena a netransferzirana sredstva, kratkoročno zaduživanje, javne i javno garantovane dugove i negarantovano privatno zaduživanje.

Posve je jasno da ne postoji čarobna formula za iznalaženje optimuma zaduživanja. Spoljni dug, kao sastavni deo šire ekonomske slike, dakako implicira preispitivanje dugoročnih konsekvenci mehanizma donošenja odluka o uvozu eksterne akumulacije sa stanovišta konkretne ekonomske situacije. Naime, odluka o zaduživanju treba da se bazira na konkretnoj stručnoj analizi nivoa iskorišćenih kredita, zaključenih a neiskorišćenih dugova, strukture dospelosti anuiteta i toka plaćanja dospelih zajmova, s jedne strane, i ne pouzdanoj analizi ekonomskog potencijala privrede, očekivanog rasta društvenog proizvoda, izvoza, uvoza, inflacije, deviznog kursa, akumulativne sposobnosti i nivoa deviznih rezervi, s druge strane. Time se u osnovi opredeljuje ekonomska sposobnost zemlje za spoljno zaduživanje u celini i, posebno, granica novog zaduženja, odnosno stopa „reprodukovanja“ eksternog zaduživanja tokom vremena. Svakako, tome valja dodati listu pitanja: cena koštanja novog duga, kamatna stopa, struktura duga, rokovi dospeća anuiteta, alokacija uzajmljenih sredstava (produktivno ili neproduktivno trošenje) ekonomska efektivnost iskorišćenih zajmova, „pokriće“ otplate dospelog duga i potencijalni reprograming dugova bez uslovljavanja zaključivanja tzv. stand-by aranžmana.

Koje vrste eksternih zajmova zaključivati zavisi od brojnih faktora ekonomske i finansijske prirode, a u prvom redu od dostignutog stepena materijalnog razvoja, privredne strukture i finansijskih potreba privrede. U tom kontekstu, od posebne važnosti je obezbeđenje podnošljive strukture zaduživanja, osiguranje adekvatnog

rasporeda (raspona) rokova dospeća otplata dugova, omogućavanje diversifikacije izvoza zaduživanja, očuvanje mogućnosti nepredviđenog udruživanja (rezervna marža sposobnosti zaduživanja) za sanaciju platnobilansnih poteškoća, izbegavanje „nagomilavanja“ (kumuliranje) dugova i mogućnost reprogramiranja zajmova, anticipiranje povoljnijih uslova zaduživanja, obezbedenje rasta dugova u granicama sposobnosti, reduciranje negativnog uticaja spoljnih ekonomskih i vanekonomskih činilaca i osiguranje dodajnog zaduživanja za dodajno produktivno investiranje i povećanje izvoza.

Kako održati nivo sposobnosti zaduživanja zemlje i koliko koristiti sposobnost za zaduživanje su pitanja od esencijalnog značaja za zemlje u razvoju, koja impliciraju seriozniju ekonomsku analizu, pogotovu sa stanovista tzv. kritičke tačke zaduživanja i kritičke tačke kapaciteta otplata zajmova, dugova ili kredita.[705]

U tom kontekstu, imperativna je kontrola spoljnog zaduživanja nezavisno od toga da li se radi o kratkoročnim ili dugoročnim problemima „gotovinske“ oskudice. Limiti ukupne spoljne zaduženosti i limiti novih eksternih dugova sastavni su deo integralnog programa stabilizacije i, kao takvi, imperativno i eksplicitno se moraju poštovati nezavisno od neuralgičnih tačaka finansijskih potreba ubrzanog razvoja i deficitarnog platnog bilansa. Gornji limit od 25%-nog opterećenja deviznog priliva je, stoga, ekonomski imperativ, alarmni signal društva i međunarodna kritička tačka kako za zemlje u razvoju i socijalističke zemlje tako i za razvijene industrijske zemlje.

Uporedo sa imperativnom limitacijom i kontrolom eksternog zaduživanja valja programirati tzv. gornje limite, granice i plafone internog zaduživanja, koje je u skoro svim zemljama zakamuftirano ukupnim zajmovima. Programirano interno zaduživanje implicira emitovanje domaćih javnih dugova u maksimalnom iznosu do 25% nacionalne akumulacije, uključujući i slobodna novčana sredstva ekonomskih subjekata u društvenoj reprodukciji. Koncept programiranog zaduživanja internog tipa pledira na strogo destinirane i specificirane dugove u kontekstu razvojnih programa, namena i prioriteta nacionalne privrede (globalni, regionalni, strukturni i sektorski razvoj, uključujući i infrastrukturu), uz rigorozno isključivanje balansiranja finansijskih (prihodnih i rashodnih) tokova javne, odnosno društvene potrošnje.

Međutim, i pored toga, valja naglasiti da je u strukturi ukupnog zaduživanja bitan odnos između spoljnih (eksternih) i unutrašnjih (internih) dugova (zajmova), pogotovu za finansiranje programa razvoja. Sa stanovišta tereta javnog duga iz inostranstva obično se procenjuje da inostrani zajam i do 50% može opteretiti nacionalnu privredu od potrebnih sredstava za finansiranje programa razvoja. Međutim, novija istrazivanja Jucker-a pokazuju da udeo inostranih sredstava treba ograničiti na 1/3 od ukupno potrebnih sredstava.

[705]Dr. V. Savić, Javne finansije zemalja u razvoju, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1966. str. 120–128 i B. Nowzad, Služba po spoljnim dugovima u zemljama u razvoju (prevod) Finansije 1–2/81. str. 94.

Glava III
PORESKA POLITIKA EU

1. UPRAVLJANJE POREZIMA I PORESKOM POLITIKOM EVROPSKE UNIJE

Upravljanje porezima i poreskom politikom je važan segment fiskalnog menadžmenta.

U EU se poreskom upravljanju poklanja izuzetna pažnja. Komisija EU je u „prvoj fazi“ nastojala da usmerava nacionalne poreske sisteme ka zajedničkim ciljevima. Tadašnje smernice su, prema sporazumu, postavljale samo pravne okvire, koji su, za zakonodavstvo članica EU, kao cilj, bili obavezni da se uključe u svaki nacionalni poreski sistem, ponaosob bez izuzetka. Nove poreske smernice Komisija EU je nedavno izradila da bi načinila zaokret i insistirala na „takmičenju poreskih sistema“, koje treba da oslobode snage za poresko-pravno zbližavanje. Radi se u osnovi o procesu unifikacije i integracije poreskih sistema zemalja članica.[706]

Do sada je ujednačavanje poreza na promet (poreza na dodatu vrednost) već postiglo relativno zapažene rezultate u politici poreske harmonizacije EU. No, na području direktnih poreza sve je u mirovanju već više od dve decenije, uglavnom zbog sasvim izvesnog ograničavanja manevarskog prostora za slobodno delovanje nacionalnih poreskih politika. Iskustva sa ujednačavanjem sistema posrednih poreza su dovela do mišljenja da kod oporezivanja prihoda od rada i privatnih zarada nacionalne različitosti na nivou Evropske unije ne mogu biti ujednačene iz prostog razloga što sloboda seljenja na evropskom tržištu radne snage očigledno ne može biti garantovana sve dok poreske razlike budu imale dejstvo privlačenja ka privlačnijim radnim mestima. Međutim, tendencije smanjenja poreskih stopa kod korporacijskog poreza (odnosno oporezivanja dobiti, profita, biznisa) u okviru poreskih reformi zemalja OECD i EU, prirodno, daju nove fiskalne signale relevantne za poresku harmonizaciju i unifikaciju fiskalnih parametara. To se, pak, danas smatra „posledicom“ operacionalizacije bazičnih postulata fiskalne politike „ekonomike ponude“ i Laferove krive (tzv. fiskalna kontrarevolucija). Smernice za koncerne odnose se na tekuće oporezivanje, odnosno impliciraju ugrađivanje „zajedničkog“ poreskog sistema za matična preduzeća i kćerke (ogranci) u zemljama EU. „Tradicionalno rešenje jeste da se dividende u zemlje vlasnika učešća (akcija) moraju oporezovati, dok država, u kojoj se nalazi firma koja isplaćuje dividende, može da naplati izvorni porez (porez na prihod kapitala). Stopa poreza utvrđena je na 15 procenata“.[707] No, ako se radi o poreskom zahvatanju iznosa isplaćenih dividendi u zemlji primaoca, onda primanje dividendi os-

[706] Uporedi: Drucker P., Management. Heper Collins Publishers. New York, 1985
[707] Uporedi: Higgins R.C., Analysis for FinancIal Management, Irwin, Homewood, 1989.

taje oslobođeno od oporezivanja, bez obzira na kvantum posedovanja portfelja akcija. Limit za ovakve olakšice bio je, najpre, utvrđen na nivou od 25% da bi se, zatim, sveo na svega 10% (npr. u Nemačkoj). A da bi "predupredilo" višestruko oporezivanje oticanja dobiti od filijala ka matičnim društvima i od ovih društava ka akcionarima u Smernicama EU je poreska stopa ovog izvornog poreza snižena na 15%, s tim što svako opterećenje izvornim porezom (bez obzira na odobreno poresko oslobođenje u zemlji matičnog društva) sadrži određeno poresko dopunsko opterećenje prihoda od dividendi. Konačno, za sve članice EU je važno i pitanje kako tretirati učešća u inostranim filijalama (kćerima), koje ne podležu regularnom porezu na dobit korporacije. Odgovor na ovo pitanje daju Smernice tako što „korporacije, koje pod njih spadaju, pošto su bez mogućnosti izbora, podležu pod regularne poreze na korporacije, koji su ustanovljeni u zemlji u kojoj imaju sedište“.[133]

Danas postoji dosta izraženo „šarenilo“ poreskih stopa i poreskog nivoa opterećenja društvenog proizvoda, što bitno utiče na konkurentnost i konačnu cenu proizvoda i usluga. Posle uvođenja jedinstvene valute u državama EU postala je vrlo aktuelna ideja i inicijativa da se usaglase poreske politike, a posebno porez na višak vrednosti. U razvijenim tržišnim privredama reforma finansijskog sektora rezultat je radikalnih promena privrednog mehanizma, što inkorporira:

1) Internacionalizaciju finansija i bankarstva,
2) Liberalizaciju i deregulaciju,
3) Tehnološke inovacije i globalizaciju,
4) Sveobuhvatan proces privatizacije i ograničavanje javnog sektora, i
5) Integralan pristup poreskim reformama.

Privatizacija je samo jedan od načina deetatizacije privrednog života (uz deregulaciju tržišta rada i kapitala) i uz istovremeno insistiranje na sve većoj rentabilnosti (komercijalizaciji) javnog sektora. Međutim, u savremenoj ekonomskoj praksi značaj javnog sektora ostaje i dalje dominantan, ako se posmatra preko učešća osnovnih agregata ovog sektora u društvenom proizvodu.

Javni sektor u razvijenim privredama - učešće u GDP u %

Država	Javni prihodi	Javni rashodi	Javna finalna potrošnja	Javne investicije i transferi	Neto potrošnja javnog finansiranja	Zaposlenost u javnora sektoru u ukupnom
Australia	33.5	36.9	18.2	18.7	-3.4	16.6
Austrija	47.3	47.8	19.0	28.8	-0.5	22.4
Belgija	59.0	54.6	16.8	37.8	-3.7	16.3
Kanada	-2.2	146.5	18.4	-8.1	-4.3	20.4
Danska	58.3	61.1	26.3	34.8	-2.9	31.8
Finska	52.5	58.9	23.3	35.6	-6.3	29.8
Francuska	46.8	51.0	17.9	33.1	-4.2	24.8
Nemačka	45.7	145.7	18.3	-7.4	0.0	14.9
Grčka	140.2	51.2	19.8	31.4	-1.1	19.6

Irska	35.9	34.9	20.6	14.3	1.0	19.4
Italija	-4.9	50.9	17.8	33.1	-6.0	16.2
Luksemburg	52.9	45.0	19.8	25.2	-7.9	10.8
Holandija	52.0	53.1	25.3	37.8	-1.2	12.7
Norveška	55.3	52.9	21.5	31.4	2.4	28.7
Portugal	36.0	34.7	15.1	19.6	1.3	14.7
Španija	40.1	'43.7	15.6	-8.1	-3.6	15.1
Švedska	59.0	67.3	27.9	39.4	-8.3	32.6
Švajcarska	36.9	36.7	16.9	19.8	-0.7	14.1

Izvor: National account, OECD, Paris 2006.

Prihodi i rashodi u društvenom proizvodu razvijenih privreda kreću se između 33% i 59%. Učešće u tekućim finalnim rashodima kreće se od 16% do 28%, dok u javnim investicijama i transferima i znatno više. Javni sektor u ukupnoj zaposlenosti učestvuje od 6% do 33%. Značaj javnog sektora je porastao da prelazi sa javnim dugom i visinu društvenog proizvoda. Drastično smanjenje državnog aparata i javnih rashoda, privatizacija javnog sektora, liberalizacija tržišta i trgovine i deregulacije ekonomskog života su novi ciljevi makroekonomske politike, uz puno uvažavanje privatnog sektora. Izvršen je proces privatizacije većine nerentabilnih preduzeća ogromnog javnog sektora i izgrađena stimulativna poreska - zakonska regulativa i zaštitne mere privatne svojine. Privatizacija je otvorila trend repatrijacije matičnog kapitala i kontinuelnog prestruktuiranja svežeg kapitala u korist investicija. Stabilizacija spoljnog duga upravo je ostvarena snažnim pretvaranjem duga u dolarski kapital u preduzećima, koja se privatizuju što je povuklo nacionalne fondove (Country Fynds), koji su se specijalizovali za nastuo internacionalnih portfolio investitora[708].

Rastuće uplitanje vlade, monopol, potčinjenost malih kompanija, porast poreske presije dominantan etatizam vlasništva su aveti prošlosti, koje fiskalni menadžment, budžetski inžinjering i poreski konsalting sistemski uklanjaju. Uloga države slabi, a to je osnovni cilj privatizacije, deregulacije i liberalizacije. Uloga privatne inicijative ima rastući trend, a uloga države slabi u ekonoskom životu, industriji i biznisu. Zbog toga se pristupilo poreskim reformama u EU. U periodu od 1996.-2006. sve zapadnoevropske zemlje su apsolvirale svoje poreske reforme. One daju već očekivane rezultate. „Poreske promene koje su institucionalno sprovedene, uglavnom su tangirale direktne poreze (poreze na dobit korporacija i porez na dohodak fizičkih lica) putem sužavanja lepeze fiskalnih podsticaja, uklanjanje poreskih olakšica (i privilegija) proširenja poreskih osnovica i povećanja poreskih stopa. Doduše, poreske promene u fiskalnom segmentu neposrednih poreza sledile su poreske promene u oblasti posrednih (indirektnih) poreza“.[709] Fiskalne promene bile su rukovođene principom poreske neutralnosti u cilju neremećenja tržišne alokacije resursa i tržišne konkurencije. Praktično su podržavane strukturne promene i malog biznisa, ostvarivanja

[708] J. Seldman, Public Finance, Mc Grew-Hill, N York, 2009

[709] Hagemann R., Jones B. and Montadon B.. Tax reform in OECD countries. OECD Economic Studies. No 10, 2003

socijalnih ciljeva, podsticanje štednje i podsticanje ekološke strane proizvodnje i potrošnje.

Reformu poreskog sistema, nije moguće sprovesti bez dodatnog reduciranja javne potrošnje i prestruktuiranja sveukupnog javnog sektora, utvrđivanje prioriteta u zadovoljenju javnih potreba, uvođenja kofinansiranja i privatizacije određenih javnih službi i korišćenje alternativnih metoda ponude javnih dobara u procesu savremene privatizacije (koja inkorporira mere koje jednu kompaniju tako struktuiraju, da ona može najmanje 50% svojih akcija da proda fizičkim licima; mere, koje određuju da je to proces prelaska vlasništva u državnim industrijskim preduzećima ka privatnoj inicijativi, i mere za neprekidan transfer proizvodnih aktivnosti, roba i usluga, ka privatnim firmama.).

Svojom makroekonomskom regulativom država bi trebala da podrži nabrojane faze koncepta transformacije vlasničkih odnosa i svojinske pluralizacije. U ukupnim poreskim prihodima, značaj pojedinih oblika poreza razvijenih privreda EU, pokazuje ne samo značaj poreza kao instrumenta za prikupljanje sredstava za finansiranje javne potrošnje, već i instrumenta za vođenje uspešne fiskalne politike na planu privatizacije i deregulacije, zašto je „odgovorna“ poreska reforma. Poreska reforma može se usmeriti na globalna usklađivanja poreskih tereta i sinhronizacije poreza, ali i na dubinsku izmenu poreske strukture. Smatramo da je usklađivanje poreske strukture, a ne samo globalno usmeravanje, bitna odrednica kvaliteta poreske i ukupne fiskalne reforme.

Učešće prihoda od poreza u ukupnim prihodinia država članica EU

Država	Porez na dohodak	Porez na dobit korporacija	Doprinos na socijalno osiguranje	Porezi na imovinu	Opšti porez na potrošnju	Porezi na pojedinačna dobra i usluge
Austrija	21.6	4.1	33.0	2.7	19.5	9.1
Belgija	31.2	4.5	36.0	2.5	15.6	7.9
Danska	53.6	3.3	3.1	4.0	20.0	10.7
Finska	40.2	2.6	23.2	2.2	18.9	12.3
Francuska	13.8	3.5	44.6	5.0	17.6	8.2
Nemačka	28.0	4.0	38.4	2.7	16.5	9.3
Grčka	10.2	4.6	30.7	4.4	25.2	19.0
Irska	32.0	6.8	15.3	4.4	20.1	18.1
Italija	27.2	11.6	31.3	2.4	13.2	10.7
Luksemburg	22.2	13.1	28.4	7.9	15.9	12.0
Holandija	24.8	6.6	38.8	3.6	15.4	8.1
Portugal	20.4	8.1	25.4	2.3	20.5	21.8
Španija	23.6	6.4	36.6	4.7	16.5	10.1
Švedska	36.0	2.4	28.8	3.7	15.9	9.6
Švajcarska	34.6	6.4	34.9	7.1	9.0	6.7
V. Britanija	28.4	7.8	17.8	7.9	19.7	13.3

Izvor: Revenue statistics of OECD member countries 2006., Paris

Predočena poreska struktura iz koje su uočene slabosti ojedinih poreza, koje impliciraju reform poreskih sistema su pokretači promena poreskih struktura razvijenih privredaProevedene poreske reforme daju očekivane ekonomske i socijalne rezultate. Poreske promene su tangirale direktne poreze (porez na dohodak fizičkih lica i porez na dobit korporacija), ukidanjem fiskalnih olakšica, proširenje poreskih osnovica, povećanja poreskih stopa i ukidanja lepeze fiskalnih podsticaja. Doduše, poreske promene u fiskalnom segmentu neposrednih poreza sledile su i promene u oblasti posebnih (indirektnih poreza). [710]

Principom poreske neutralnosti bili su motivisani osnivači fiskalnih promena, u smislu neremećenja tržišne konkurencije i tržišne alokacije resursa. Neutralnost kao cilj poreske reforme, fiktivno je funkcionisala sve dok vlade nisu progurale svoje namene. Cilj neutralnosti poreske reforme izaziva rastuće učešće poreskih prihoda u društvenom proizvodu. Poreska reforma ima u principu unapred postavljena dva osnovna cilja[711]: (a) podsticanje i (b) pravednu raspodelu stvorenog bogatstva. Kao takva, ona treba, prvo, da doprinese deetatizaciji u privrednim aktivnostima, podsticanju rasta kapitala i akumulacije, stimulisanju inovacija i smanjenju ukupnog poreskog opterećenja, i durugo, da preuredi, na najbolji način, datu strukturu ukupnog poreskog sistema imajući u vidu značaj i ulogu direktnih i indirektnih poreza u ukupnom oporezivanju.

Odnos direktnih i indirektnih poreza u zemljama članicama EU (2005.g)

Zemlja	Indirektni	Direktni	Zemlja	Indirektni	Direktni
Grčka	71.7	28.3	Španija	50.2	49.8
Francuska	64.1	35.9	Holandija	49.4	50.6
Portugalija	60.9	39.1	Finska	46.2	53.8
Luksemburg	56.4	43.6	Italija	44.3	55.7
V. Britanija	55.5	44.5	Belgija	41.8	58.2
Austrija	53.5	46.5	Švajcarska	39.7	60.3
Nemačka	53.4	46.6	Danska	36.9	63.1
Irska	51.8	48.2	Prosek EU	52.1	47.9

Izvor: Evropska unija www.eur-lex.europa

Raspon u učešću indirektnih poreza u strukturi ukupnih poreskih prihoda kreće se od 71,7% (Grčka) do 36,9% (Danska). Suprotno tome je učešće direktnih poreza. Zbog različitog delovanja ove dve vrste poreza na troškove, cene, dohodak, proizvodnju i dr. na ovom području mora doći do značajnih poteza u pravcu harmonizacije i unifikacije. Teorijski posmatrano oporezivanje po definiciji koči rast na tri načina:[712] 1) Preterano oporezivanje može da iskrivi izbor između rada i dokolice i

[710] A Boja, P Jurklina Alibegović, Javne finansije lokalnih zajednica, Školska knjiga, Zagreb, 2008
[711] Jelčić B., Javne finansije, Informator, Zagreb, 2006.. st. 40-45.
[712] Neumann M., Changes in reenue structures from the point to view of political economy Internacional institute of public fmance, 42 nd congress, Atheness, 20-25 august 1986. str. 5-7.

između oporezovanih i neoporezovanih delatnosti, 2) Previsoko oporezivanje dohotka isključuje izbor između sadašnje i buduće potrošnje, favorizujući sadašnju potrošnju i smanjujući štednju (a preko povećanja kamatne stope i investicije i tehnološki napredak), i 3) Preoštro oporezivanje dohotka obuzdava sklonost ka preuzimanju rizika i slabi međunarodnu konkurenciju. Tako nastupa kumulativni proces, koji implicira povećanje subvencija (kao zaštitni instrument), koje se moraju finansirati ili direktnim povećanjem poreza ili stvaranjem sve većeg budžetskog deficita, koji dovodi do anticipacije viših poreza u budućnosti. Prema mišljenu prof. Neumann-a, teba ići u poresku reformu koja podstiče rast i zaposlenost. Prilikom preraspodele poreskog opterećenja ono je preneto na porez na dodatnu vrednost, što implicira da je poreski teret sa dohotka prenet na potrošnju. Promeni poreske strukture najviše je doprinela redukcija poreskih stopa na dobit korporacije i dohodak građana. Kod korporativnih poreza politika kontinuirane redukcije poreskih stopa, krenula je 1984. u Velikoj Britaniji. Ta radikalna reforma je nazvana „tačerizam". Poreskom reformom otvorio se proces eliminisanja poreskih investicionih podsticaja, smanjenje poreskih beneficija i olakšica, proširenje poreske osnovice i obaranja poreske stope. Obaranje efektivne poreske stope rezultiralo je zadržavanje domaćeg kapitala u zemlji. Izvoz kapitala je poreski blokiran. Ekonomska nagrada je niža poreska stopa za odustajanje od odliva kapitala. Strani ulagači su beneficirani, jer oslobađanjem uvoznog korporativnog kapitala od plaćanja poreza stimuliše ih na nova ulaganja. Prelazak sa klasičnog sistema oporezivanja na tzv. imputacioni sistem (u gotovo svim zemljama, osim Luksemburga, Švedske i Holandije jeste ref1eksija institucionalnog izbegavanja dvostrukog oporezivanja dividendi (na personalnorn i korporacijskom nivou deoničara.[713]

Poreske stope u razvijenim zemljama za 2006. god.

DRŽAVA	Porez na dobit	Porez na dohodak
Belgija	33.99	50
Danska	25	50
Prancuska	33.33	40
Grčka	29	40
Nemačka	25	42
Holandija	25.5	52
Irska	12.5	41
V. Britanija	19/30	22/40
Španija	35	45

Izvor: www.en. wikipedija.org/wki/tax_rates_of_Europe

Iz tabelarnog prikaza se vidi da poreske stope za korporacijske poreze kreću između 12,5% i 35%, a personalni porez između 22 i 50%. Najniža stopa korporacijskog poreza je 12,5% u Irskoj, a kod personalnog poreza u Velikoj Britaniji 24%, i to pokazuje da su stope jako niske. U Španiji je najviša stopa korporacijskog

[713] Dr G. Ilić Popov, Poresko pravo Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2004. i dr S. Stojanović, Finansije Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

poreza 35% i u Holandiji personalnog poreza stopa je 52%. Direktnim porezima (korporacijski i personalni porez) zahvata se preko 50% nacionalnog dohotka, što pokazuje visok stepen izdašnosti tih poreza. „Promena fiskalne strukture u formi prestrukturiranja poreskih tereta tangirala je prvo i oporezivanje dohotka fizičkih lica odnosno personalnih poreza. To se prvenstveno odnosi na redukciju poreskih stopa".

Sa stanovišta efekata na ukuptiu masu prihoda, snižena poreska stopa kod personalnih poreza, po pravilu je u praksi rekompenzirana sužavanjem spektra poreskih olakšica i proširenjem poreske osnovice. Poreske olakšice su smanjene, ili ukinute za tačno specificirane izdatke (kao standardni izdaci poreskih obveznika, koji se odbijaju od poreske osnove). Savremeni poreski kritičari smatraju da se porez na dohodak građana približava porezu na dobit korporacija, što nije cilj ni jedne zemlje EU. Porasla zavisnost i povezanost svetske privrede negira ulogu poreza na profit u globalnoj ekonomskoj politici. Povezanost nacionalnih sistema i kooperativnost regionalnih politika, treba da dovedu do međunarodne poreske homogenizacije i svetske unifikacije poreskih parametara.

Nakon sprovedenih poreskih reformi tokom 1980-ih i početkom 90-tih, ekonomska situacija u zemljama EU, najavljuje povećanje poreskih prihoda. Novi poreski planovi se predviđaju u 1993. godini i oni treba da budu godina prekretnice poreskih sistema. Snižena poreska stopa kod personalnih poreza (sa stanovišta efekata na ukupnu masu prihoda) po pravilu je rakompenzirana sužavanjem spektra poreskih olakšica i proširenjem poreske osnovice. Poreske olakšice su ili ukinute, ili limitirane ili smanjene za tačno specificirane proizvode. Savremeni poreski kritičari smatraju da se porez na dohodak građana polako približava porezu na dobit korporacija, što nije cilj poreske politike ni jedne zemlje EU. Iako korporacijski porez pokazuje tendenciju opadanja u ukupnim prihodima, međunarodna realnost nalaže potrebu opstanka korporacijskog poreza. On može efikasno da posluži, i u mikro i makro ekonomskoj regulaciji, kao granični izvor poreskih prihoda za finansiranje javnih dobara i usluga.

Porez na dobit je relativno efikasan instrument ekonomske politike koji utiče na alokaciju resursa privatnog sektora. Korporacijski porez je još uvek prikladan instrument za oporezivanje profita sa relativno značajnim ekonomskim implikacijama na planu distribucije dividendi. Dalje, porez na dobit jeste dohodak porezu na dohodak građana putem obustavnih poreza, koji bi se mogli izbegavati u oporezivanju na personalnom nivou.[714] Ogroman značaj ima oporezivanje dobiti korporacija za ujednačavanje uslova privređivanja za čuvanje jedinstvenog tržišta i podržavanje zdrave tržišne konkurencije. U strukturi krupnih javnih prihoda (direktni i indirektni porezi) efektivni socijalni prihodi rapidno zaostaju. Posledica toga je pad % učešća socijalnih prihoda u strukturi javnih prihoda. Paralelno dolazi do rasta socijalnih davanja u društvenom proizvodu, javljaju se teškoće u izvršavanju ovih obaveza države, nastaju krize socijalnog sistema (socijalna zaštita, socijalna davanja), odnosno generisanje sve većeg deficita u ovom segmentu javnih finansija.

Novi poreski planovi se pripremaju na porez na dodatnu vrednost, na porez na naftu, na novouvedena ekološka davanja, na nove poreze socijalnog osiguranja, naknade za korišćenje autoputeva i slično. Dolazi vreme imperativne racionalizacije

[714] Ekonomska politika, br. 2.113-2.114, od 5 oktobra 1992. str. 47.

poreskih sistema EU, koja je tek juče okončala poreske reforme, jer političari žive u ubeđenju da se poreski prihodi mogu izjednačiti sa opterećenjem privrede. Evropski političari sa tzv. desnim porezima i neznaju da žrtve opterećenih poreskih obveznika (preduzeća i zaposleni) u suštini mnogo veće od onoga što oni plaćaju.

Prilikom poreskih reformi, akcenat se stavlja na redukciji poreskih stopa direktnih poreza (porez na dohodak građana) i na rastućoj ulozi poreza na dodatnu vrednost (VAT). TVA pritiska poreskog obveznika relativno slabo, mereno zaradama. Lansirana je politika fiskalne harmonije graduelističkog tipa u cilju zajedničke osnovice poreza na dodatnu vrednost (TVA), unificiranje poreza iz dohotka, harmonizacije akciza i ujednačavanje fiskalnih franšiza.

U suštini preduzete fiskalne akcije unutar EU tangirale su uklanjanje fiskalnih barijera, harmonizovanje poreskih struktura i unificiranje fiskalnih parametara na principima tzv. fiskalnog graduelizma. Harmonizaciju poreskih prava država članica Evropske Unije obavljaju njeni organi, na osnovu procedura komunitarnog prava i to na nadnacionalnom nivou. Uloga država članica je odlučujuća kod implementacije i promene pozitivnih propisa, koji nalažu harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava. Najnovije izmene odnose se na projektovanje standardne poreske stope u rasponu od 14% do 20%. Jednom direktivom uveden je novi pojam sticanja roba umesto nabavke robe, ukinute su fiskalne granice između članica i uvedena su prelazna rešenja. Tada na scenu stupa princip oporezivanja po principu zemlje porekla sa primenom jedinstvene poreske stope[715].

Proces harmonizacije i uslovljavanje poreskih sistema u razvijenim državama je dosta uspešno proveden, to se posebno odnosi na direktne poreze (bez socijalnog osiguranja), i indirektne poreze i posebno na porez na dodatnu vrednost (TVA). Porez na dodatnu vrednost postao je u osnovi zajednički fiskalitet na obeležjima „evropskog poreza“ i jezgro jedinstvene fiskalne politike EU. Unificirana stopa TVA zajedno sa akcizama modifikovala bi strukturu potrošnje i iznudila promene navika potrošača. Harmonizacija poreske strukture ide veoma polako iz sledećih razloga:[716]

1) Koncepti fiskalne politike su različiti među zemljama,

2) Poreske strukture su različite u pojedinim zemljama,

3) Stabilizacioni i razvojni ciljevi fiskalnih politika su neusklađeni (u pojedinim indirektnih poreza i približavanje poreskih tereta preduzeća u oblasti direktnih poreza koji ne remete ekonomsku logiku proizvodnih tokova.

Ostvareni visok nivo državne intervencije i tržišni i privredni mehanizam i dosegnuti nivo fiskalnog opterećenja, nezaobilazni suštinski test provere u vrednovanju efekata javnog sektora. Zbog toga, u prvi plan izbijaju problemi i dileme:[717]

1) Da li porezi guše podsticaje za radom, štednjom i investicijama?

2) Kako i koliko porezi utiču na sveukupnu alokaciju privrednih resursa i redistribuciju dohotka?

3) Kakve i kolike su koristi od državnih ulaganja?

---

[715] La comission des communautses, Paris, 1998.

[716] Taylor L, Structuralist macroeconomics, BASIC books, N. York, 1983.

[717] Razina A. i Slemro J.d (Ed.),Taxation in the global economy, Chicago/London, University of Chicago Press

4) Kakvi efekti proističu iz vladinih programa izdataka?

5) Koliko je privredni sektor istisnut sa tržišta hartije od vrednosti?

6) Koje su perspektive javnog sektora u budućnosti, koji traže decedirane i nove alternative?

2. FISKALNA HARMONIZACIJA PORESKE STRUKTURE

Harmonizacija poreske strukture reprezentuje usklađivanje pojedinih poreskih oblika, poreskih sistema i mera poreske politike među zemljama članicama ekonomskih asocijacija, ali i zemljama koje ne pripadaju tim interesnim zajednicama. Harmonizacija poreske strukture u okviru ekonomski integrisanih zemalja EU provodi se organizovano i predstavlja rezultat međusobno sklopljenih ugovora, dogovora i odluka, dok zemlje van ekonomskih integracija preduzimaju mere tzv. tihe harmonizacije poreske strukture, kao izraz potrebe da svoje strukture usklade sa onima koje se primenjuju u zemljama koje su njihovi značajniji spoljnotrgovinski partneri. Potrebu i zahtev za harmonizacijom poreskih struktura ne smemo shvatiti kao nastojanje ili želju da se apsolutno uklone razlike između poreskih struktura i mera poreske politike u savremenim državama. Zahtev za harmonizacijom apostrofira potrebu za usklađivanjem poreza tako da sistem oporezivanja ne bude barijera za nesmetano kretanje proizvoda, usluga, ljudi, kapitala, itd. O potrebi harmonizacije poreskih struktura intenzivnije se govori posle Drugog svetskog rata, a naročito nakon osnivanja Evropske ekonomske zajednice. Da bi se ostvarili neki od ciljeva zbog kojih je Zajednica (Unija) osnovana, kao što su stalan i stabilan ekonomski razvoj i brži rast životnog standarda.

PREGLED STOPA PDV

1) Članice Evropske unije, januar 2008.god

Zemlja	Stopa	
	Osnovna	Umanjena
Austrija	20%	12% i 10%
Belgija	21%	12% i 6%
Bugarska	20%	nema
Češka Republika	19%	9%
Danska	25%	nema
Estonija	18%	5%
Finska	22%	17% i 8%
Francuska	19,6%	5,5% i 2,1%
Grčka	19%	9% i 4,5% (na ostrvima posebne stope)
Holandija	19%	6%

Irska	21%	13,5%, 4,8% i 0%
Italija	20%	10%, 6% i 4%
Kipar	15%	8% i 5%
Latvija	18%	5%
Litvanija	18%	9% i 5%
Luksemburg	15%	12%, 6% i 3%
Mađarska	20%	5%
Malta	18%	5%
Njemačka	19%	7%
Poljska	22%	7% i 3%
Portugalija	20% 12% i 5%	(umanjene 15%, 8%4% na Azorskim ostrvima i Madeiri)
Rumunija	19%	9%
Slovačka	19%	nema
Slovenija	20%	8,5%
Španija	16%	7% i 4%
Švedska	25%	12%, 6%i0%
Velika Britanija	17,5%	5% i 0%

2) Ostale zemlje

Zemlja	Stopa	
	Osnovna	Umanjena
Argentina	21%	10.5% i 0%
Australija	10%	nema
B i H	17%	nema
Crna Gora	17%	7% i 0%
Kanada	6% i 14%	4.5%
Čile	19%	nema
Portoriko	17%	6% i 3%
Kolumbija	16%	nema
Hrvatska	22%	0%
Dominikanska Republika	6%	12% i 0%
Ekvador	12%	nema
El Salvador	13%	nema
Island	24.5%	14%
Indija	12.5%	4%,1% i 0%
Izrael	15.5%	nema

Jersey (UK)	3%	nema
Japan	5%	nema
Kazahstan	15%	nema
Kenija	16%	nema
Kosovo	15%	nema
Liban	10%	nema
Makedonija	19%	nema
Malezija	5%	nema
Meksiko	15%	10% i 0%
Novi Zeland	12.5%	nema
Norveška	25%	13% i 8%
Paragvaj	10%	5%
Peru	19%	nema
Filipini	12%	nema
Rusija	18%	10% i 0%
Srbija	18%	8% i 0%
Singapur	5%	nema
Južna Afrika	14%	7% i 4%
Republika Korea	10%	nema
Šri Lanka	15%	nema
Švajcarska	7.6%	3.6% i 2.4%
Tajland	7%	nema
Turska	18%	8% i 1%
Ukrajina	20%	0%
Venecuela	14%	8%

Bilo je potrebno, između ostalog, uskladiti i sisteme oporezivanja koji,[718] su bili u primeni u zemljama članicama. Novi zamah harmonizaciji poreske strukture dale su promene do kojih je došlo na političkoj sceni Evrope krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina, kao što su: Pad Berlinskog zida i ujedinjenje Nemačke, raspad Sovjetskog Saveza, SFR Jugoslavije i Čehoslovačke, kao i formiranje brojnih samostalnih država na njihovoj teritoriji.

Iskustva su nedvosmisleno pokazala da je proces harmonizacije vrlo složen, ali i veoma osetljiv politički zadatak. Tako, na primer; Nemačka, koja graniči sa šest zemalja članica Evropske unije, pokazuje daleko veći interes za harmonizaciju oporezivanja potrošnje od Velike Britanije, kojoj je kanal La Manš prirodna prepreka za nekontrolisan uvoz manje oporezovanih proizvoda iz zemalja članica Unije. Isti slučaj imamo i sa Luksemburgom. Naime, ova zemlja, neće insistirati na harmoniza-

[718] Jelčić B, op. cit, str. 94.

ciji oporezivanja kamata, dividendi i slično sa svojim komšijama, jer joj postojeće razlike obezbeđuju status poreske oaze među zemljama članicama Unije. U harmonizaciji fiskalnih struktura najdalje se ipak otišlo u oblasti indirektnih poreza, a naročito kada je u pitanju opšti porez na promet, odnosno porez na dodatu vrednost. U 1979. godini doneta je direktiva PDV[719] na osnovicu nerezidenta, dok je u 1984. godini doneta odluka o "nepojavljivanju PDV za trgovinu i transport na granici", čime je praktično izvršena ekonomska neutralizacija nacionalnih fiskaliteta u oblasti prometa roba i usluga (izvoz-uvoz). Na taj način, porez na dodatu vrednost postao je u osnovi zajednički fiskalitet sa karakterom !evropskog poreza! i jezgro jedinstvene fiskalne politike EEZ, odnosno Evropske unije.

Za razliku od poreza na dodatu vrednost, gde su, da ponovimo, ostvareni zavidni rezultati u pogledu harmonizacije, kada je u pitanju pojedinačni porez na promet ili akciza, rezultati su vrlo skromni. Međutim, činjenica da akcize u savremenim poreskim sistemima ne zauzimaju tako beznačajno mesto, ukazuje da bi o tim porezima, takođe, valjalo voditi računa, a naročito o nekima od njih, kao što su: akcize na promet nafte, duvana i alkoholnih pića. Koliko se sredstava ubere po tim osnovama možda najbolje ilustruje primer Nemačke gde se 1994. godine od oporezivanja prometa nafte ubralo 63,8 milijardi DEM, od duvana 20,3 milijarde DEM, a od alkoholnih pića oko 5 milijardi DEM.[720] Pored toga, velika pokretljivost ljudi, relativna jednostavnost transporta i visok skok cena proizvoda koji podležu obavezi plaćanja akciza, neznatna kontrola na graničnim prelazima, sve više aktuelizuje potrebu preduzimanja adekvatnih mera u cilju harmonizacije akciza.

U uslovima sve prisutnije i izrazitije libralizacije spoljnotrgovinske razmene, širenja interna-cionalizacije proizvodnje i povećanja mobilnosti kapitala, smanjenja razlika između domaćeg i stranog tržišta, veće internacionalizacije nacionalnih tržišta, sve više se aktuelizuje pitanje harmonizacije poreza na dobit preduzeća - korporacija. O potrebi harmonizacije poreza na dobit u okviru Evropske ekonomske zajednice počelo se govoriti još početkom šesdesetih godina.

Razlozi koji otežavaju ostvarivanje većih rezultata u pogledu usklađivanja oporezivanja dobiti su brojni, i to: ekonomski, finansijski, socijalni, poreskotehnički, istorijski i politički. Postojeće razlike u oporezivanju dobiti u poreskim sistemima savremenih država izražavaju se na različite načine, na primer: u primenjenom poreskom obliku, odnosno poreskom tretmanu raspoređene dobiti, visini stope poreza na dobit, poreskom tretmanu gubitaka, primenjenoj metodi amortizacije, učešću poreza na dobit u ukupnim javnim prihodima i društvenom proizvodu, itd. Ako analiziramo razlike sa stanovšta oblika oporezivanja dobiti moguće je primetiti da je: u periodu 90-ih godina klasičan sistem oporezivanja dobiti koristila Belgija, Danska, Holandija, Švedska; sistem pune integracije primenjivan je u Italiji, Francuskoj, Finskoj; a sistem delimične integracije u Islandu, Portugaliji, Španiji i Velikoj Britaniji. Poreske refor-

[719] Direktive su pravni instrument Evropske zajednice koji su obavezujući u odnosu na rezultat koji treba da se ostvari, s tim što se vlastima država članica prepušta da odrede način njihove primene. Međutim, direktiva se neposredno primenjuje u zemlji članici: (1) ako zemlja propusti da primeni do određenog roka i (2) ako su odredbe direktive bezuslovne i dovoljno jasne. Uredbe su pravni instru-menti generalne primene, koji su obavezujući i direktno primenjivi u svakoj zemlji članici

[720] Jelčić B, op. cit, str. 104.

me provedene krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina bile su usmerene i na smanjenje visine stope poreza na dobit.

Do smanjenja poreskih stopa došlo je i u drugim razvijenim zemljama, što ni malo ne čudi, ako se ima na umu da je kapital u otvorenim privredama faktor proizvodnje sa najvećom elastičnošću ponude. Porast ekonomskih integracija snažno je delovao na sniženje stopa poreza na dobit, ali i na njihovo ujednačavanje. Poresko opterećenje, naravno, nije isključivo determinisano visinom poreske stope, već ono zavisi o. poreskoj osnovici, odnosno oslobođenjima i olakšicama koje se daju prema različitim kriterijumima (na primer: prema vrsti delatnosti, prema mestu obavljanja delatnosti i slično), u cilju podsticanja i unapređenja poslovnih rezultata obveznika ovog poreskog oblika. Broj, vrste, trajanje i druge elemente u kontekstu poreskih podsticaja određuje pojedina država, respektujući, pri tome socio-političke i ekonomske činjenice, da li se nalazi u institucionalizovanoj ekonomskoj integraciji i koliki je stepen otvorenosti tržišta i slično.

U oblasti oporezivanja ličnog dohotka Evropska komisija je podnela Savetu ministara propozicije o ukidanju fiskalnih diskriminacija, čije su obično žrtve lica koja rade u drugoj zemlji članici EEZ (EU) ili lica koja rade u pograničnim mestima. Međutim, harmonizacija u ovoj oblasti direktnog oporezivanja nije mnogo poodmakla iz razloga što se porezi iz ličnog dohotka smatraju instrumentom nacionalnih fiskalnih politika, koje ne može kreirati i provoditi Unija. Sve u svemu, harmonizacija poreskih struktura ide vrlo sporo iz razloga (1) što su poreske strukture različite od zemlje do zemlje, (2) što su koncepcije fiskalne politike izuzetno različite među zemljama članicama Evropske unije, (3) što su stabilizacioni i razvojni ciljevi fiskalnih politika neusklađeni, (4) što su poreske strukture fundamentalni prerogativi nacionalnih parlamenata i suvereniteta, i (5) što su odnosi posrednih i neposrednih poreza sazdani na različitim ekonomskim strukturama.

Najznačajniji doprinos uključivanju poreza na dodatu vrednost u poreske strukture savremenih dražva dala je Evropska ekonomska zajednica. Naime, Rimskim ugovorom iz 1957. godine kojim je osnovana Evropska ekonomska zajednica, njene članice su preuzele obavezu (član 99. Ugovora) da će u interesu nesmetanog kretanja roba, usluga, ljudi, kapitala i boljeg korišćenja komparativnih prednosti pojedinih zemalja članica Zajednice (Unije) izvršiti harmonizaciju svojih pravnih propisa, koji tangiraju porez na promet i druge posredne poreze. Već 1963. godine Komisija finansijskih stručnjaka na čelu sa poznatim nemačkim finansijskim teoretičarem prof. F. von Neumark - om, predložila je da sve članice Evropske ekonomske zajednice napuste dotadašnje kaskadne poreze na promet i pređu na oporezivanje prometa primenom neto svefaznog poreza na promet. Predlog Neumarkove komisije bio je prihvaćen, pa su Nemačka i Francuska 1968, Holandija 1969., Luksemburg 1970., Belgija 1971. i Italija 1973. godine ranije primenjivani bruto porez na promet supstituisale porezom na dodatu vrednost. [721]

Imajući u vidu Ugovor Evropske zajednice, predloge Komisije i mišljenje Evropskog parlamenta, kao i stav Ekonomskog i socijalnog komiteta, Savet EZ je

[721] Dr D Popović, Poresko pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2008 i dr. M Radičić i dr B. Raičević, Javne finansije, ekonomski fakultet, Subotica, 2008.

usvojio više direktiva o harmonizaciji zakona o porezu na promet zemalja članica. U 1970. godini je doneta i Odluka o zameni finansijskog doprinosa zemalja članica sopstvenim izvorima finansiranja Zajednice. Jedan od izvora finansiranja budžeta EZ je i prihod od poreza na dodatu vrednost, primenjujući stopu od 1,25% na jedinstveno utvrđenu poresku osnovicu. Ta stopa od 1,25% je 1986. godine povećana na 1,4%, a 1988. godine na 1,6%. Od 1. januara 1995. godine Odlukom Saveta predviđena je visina stope za 1995. godinu od 1,32%, za 1996. 1,24%, za 1997.1,16%, za 1998. 1,08%, a za 1999. godinu i nadalje stopa od 1% koja je ostala ista i u 2006. godini.[722] Na osnovu sprovođenja jedinstvenog načina naplate prihoda poreza na dodatu vrednost, u zemljama članicama se obezbeđuje direktno prikupljanje budžetskih sredstava Zajednice. Usvojenim direktivama o harmonizaciji poreza na dodatu vrednost su definisani zajednički stavovi u pogledu teritorije primene, predmeta oporezivanja, lica-poreskih obveznika, poreske osnovice, broja i minimalne visine stopa, vrsta oslobađanja, poreskog odbitka, specijalnih režima oporezivanja, i dr.

Usvajanje pravnih normi u Mastrihtu krajem 1991. godine o privremenom regulisanju oporezivanja prometa od 1. januara 1993. godine, kao i ustanovljavanje svestranije saradnje između poreskih organa zemalja članica, je predstavljalo odlučujući korak u pravcu odstranjivanja poreskih ograničenja i graničnih kontrola u okviru stvaranja evropskog unutrašnjeg tržišta.[723] Privatnim fizičkim licima je omogućeno da u svoju zemlju unose proizvode koje su nabavili u drugoj zemlji članici, uz plaćanje poreza na dodatu vrednost u zemlji članici u kojoj je kupljen proizvod (princip porekla), izuzev nabavki novih prevoznih sredstava, plovnih objekata, aviona i helikoptera, kao i kupovina pouzećem do određene vrednosti kada se primenjuje princip odredišta. Za profesionalnu trgovinu u unutrašnjim okvirima Zajednice dogovoreno je prelazno rešenje prema kome se naplata poreza vrši po principu odredišta.

Porez na dodatu vrednost je, kao oblik oporezivanja potrošnje, potvrdio svoju prednost u mnogim zemljama Evropske Unije, i to:[724]

(1) odsustvo kumuliranja poreza. Naime, porez na dodatu vrednost reprezentacija takvu varijantu poreza na promet koji se naplaćuje u svim fazama proizvodnje i prometa, ali osnovicu predstavlja dodata vrednost u svakoj fazi, što onemogućava kumuliranje poreza. U principu, iznos plaćenog poreza na dodatu vrednost treba da bude identičan onom iznosu poreza koji bi se naplatio da se samo oporezuje maloprodajna cena.

(2) širina poreske osnovice. Porez na dodatu vrednost izjednačava usluge sa tretmanom proizvoda u prometu. Oko 70% izdataka za usluge, koje nisu obuhvaćene porezom na promet u trgovini na malo, se oporezuje putem poreza na dodatu vrednost. Na taj način se obezbeđuje širina poreske osnovice, ali i neutralnost ove varijante poreza na promet. Sve ovo u krajnjoj konsekvenci rezultira boljim korišćenjem fiskalnih kapaciteta,

[722] „Introduction to European value Added Tax“, Value Added Taxation in Europe, 2007., IBFD, Amsterdam, str. 9.

[723] Lee C, Pearson M., Swith S., 1990, „Fiscal Harmonization: analvsis of The European Commissions Proposals“, Report series No. 28, The Institute for fiscal Studies, Bruxelles, str. 7-8.

[724] Bruce N., Public Finance, Addison, S. Francisco, 2001. str. 101.

kao rezultat kako širenja poreske osnovice tako i povećanja broja poreskih obveznika.

(3) smanjenje poreske evazije. Mehanizam zahvatanja porezom na dodatu vrednost je tako koncipiran da je gotovo nemoguće izvršiti poresku evaziju. Do izbegavanja plaćanja poreza može doći samo u poslednjoj fazi, što znači da su iznosi utajenog poreza potpuno ograničeni.

(4) stimulacija izvoza. Kao argument koji se obično apostrofira prilikom rasprava o uvođenju poreza na dodatu vrednost jesu njegove prednosti u oblasti spoljnotrgovinske razmene.

Ova argumentacija rezultat je činjenice da se u režimu poreza na dodatu vrednost prilikom izvoza proizvoda iz izvozne cene mogu da izdvoje troškovi na ime poreza i refundiraju obveznicama.

Važno je i pitanje, o kojem se mora voditi računa, prilikom uvođenja i primene neto svefaznog poreza na promet, odnosi se na izbor najadekvatnijeg, odnosno najprihvatljivijeg modela poreza na dodatu vrednost i strukture poreza.[725] U pogledu izbora modela poreza na dodatu vrednost stojimo na stanovištu daje za naše prilike najprihvatljivije da to bude EZ-model potrošnog tipa, sa fakturnim metodom poreskog odbitka i primenom principa odredišta. Pri utvrđivanju strukture poreza na dodatu vrednost, bitno je da ovaj porez ima široko postavljenu poresku osnovicu i da bude alokativno neutralan. To drugim rečima znači, što manji broj poreskih stopa i pažljivo odabrana, vrsta poreskih oslobođenja.[726]

3. OPERATIVNA PORESKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Osnovna tendencija u protekle dve decenije u većini zemalja bila je prihvatanje i uvođenje poreza na dodatu vrednost u okviru sprovođenja programa fiskalnih reformi. Razlozi za pokretanje fiskalnih reformi bili su brojni: porast učešća javne potrošnje i budžetskog deficita u bruto domaćem proizvodu; uticaj globalizacije ekonomije i poreske konkurencije na svetskom tržištu pri većoj pokretljivosti kapitala i rada; porast poreske utaje; zahtevi za poboljšanjem efikasnosti rada poreske administracije; rasprostranjeno verovanje da porezi nisu u dovoljnoj meri progresivni i ne zadovoljavaju socijalne i ekonomske ciljeve; visoke poreske stope. Dakle fiskalne reforme nisu bile isključivo usmerene na povećanje poreskih prihoda. Međunarodne institucije su takođe podsticale pokretanje fiskalnih reformi, pogotovo MMF i Svetska banka.[727]Zemlje članice OECD su u okviru fiskalne reforme u proteklom periodu snizile visinu stopa i proširile poresku osnovicu u sistemu oporezivanja dohotka. Rezultat sprovedenih reformi bile su promene u poreskoj strukturi nastale usled prebacivanja poreskog opterećenja sa dohotka na potrošnju.

---

[725] Tomljenović D. Porez na dodatu vrijednost i fiskalna reforma Jugoslavije, Finansije, Beograd, 3-4/92, str. 105- 111.

[726] Bruce N., op. cit., str. 247.

[727] Rosen H.S., Public Finance, Mc Graw-Hill, N. York, 2002. r. 216

U jednom broju zemalja gubitak poreskih prihoda prouzrokovan smanjenjem stopa u oporezivanju dohotka je nadomešten povećanjem prihoda proširenjem poreske osnovice, povećanjem visine stopa i smanjenjem broja oslobađanja u oblasti oporezivanja prometa proizvoda i usluga. U drugim zemljama, taj gubitak je nadoknađen povećanjem poreskih prihoda prelaskom na sistem poreza na dodatu vrednost, čime je povećano učešće poreza na proizvode i usluge u ukupnim poreskim prihodima i u BDP. Mada je kao cilj dosadašnjih fiskalnih reformi bilo istaknuto postizanje alokativne neutralnosti poreza, neke zemlje su koristile i intervencionistički prilaz u pravcu ostvarenja strukturnih i socijalnih ciljeva. Plan o kontinuiranom smanjenju javne potrošnje u gotovo svim zemljama članicama vrši pritisak na sniženje poreza. Pritisak za sprovodenje reformi naročito je bio izražen u zahtevima za poreskom harmonizacijom, pod uticajem povećanja evropske integracije i funkcionisanja zajedničkog tržišta[728]. Prema OECD procenama poreske reforme su imale pozitivan efekat tako da je BDP u 1999. godini porastao za 3,5%.

Porezi na dohodak su u zemljama članicama EU bili najvažniji izvor poreskih prihoda do 90-tih. godine. Međutim, od tada taj izvor poreskih prihoda postepeno gubi na relativnom značaju tako da su u protekloj deceniji porezi na dohodak i porezi na proizvode i usluge postali manje-više podjednako značajni. Do povećanja učešća prihoda od poreza na proizvode i usluge u ukupnim poreskim prihodima je najvećim delom došlo usled uvođenja poreza na dodatu vrednost, a i većina zemalja je poslednjih godina povećala visinu opšte stope ovog poreza.

Povećanje tržišne integracije je uticalo na pokretanje brojnih diskusija o potrebi sveobuhvatnije poreske harmonizacije. Pristalice procesa poreske harmonizacije smatraju da bi harmonizacija, bez sumnje, uticala na veću mobilnost kapitala. Poreski sistemi bi bili manje složeni, a ekološko oporezivanje bi imalo veće efekte ukoliko bi se odluke donosile zajednički. Nedavne poreske reforme su pomirile dva cilja koja se nadmeću u poreskom sistemu: sniženje stopa poreza na dohodak i obezbeđenje neophodnog nivoa poreskih prihoda za finansiranje javne potrošnje. Pošlo se od toga da bi sniženje marginalne stope poreza na dohodak građana moglo da utiče na smanjenje destimulacije ka radu. Visoka marginalna poreska stopa na rad i na kapital nepovoljno utiče na investicije (otvaranje preduzeća) i štednju, te je smanjenje visoke marginalne stope postalo prioritetan zadatak[729]

Što se tiče poreza na dodatu vrednost, opšta karakteristika je da su sve zemlje članice EU, izuzev Grčke, povećavale visinu opšte stope, počevši od godine uvođenja ovog poraza do danas. Razlozi su, od zemlje do zemlje, različiti, a najčešći je bio povećanje obima javne potrošnje i budžetskih sredstava za pokriće rashoda javnog penzijskog osiguranja[730]. U kreiranju poreske politike čiji ciljevi i kriterijumi su ugrađeni u odredbe zakona o porezu na dodatu vrednost, svaka zemlja polazi od svojih indivi-

[728] „OECD Urges Governments to Focus on More Efficiencv in Tax Policies“, 2003, OECD's Economic Outlook, No. 69, OECD; Hrustić H., Poreske reforme u EU, Računovodstvo, br. 10/2002, str. 52-59.
[729] Rosen H. S., op. cit, str. 321.
[730] Rosen H. S., op. cit, str. 323.

dualnih zahteva i društveno-ekonomskih mogućnosti. Opšte smernice poreske politike koje se tiču osnovnog pravca u pogledu strukture poreza trebalo bi da budu:[731]

1. postizanje veće neutralnosti poreza na način da pojedini privredni sektori, vrste svojine ili vrste poreskih obveznika nemaju povoljniji tretman;

2. postizanje veće pravičnosti u smislu ublažavanja regresivnog delovanja poreza na dodatu vrednost pomoću selektivnih poreza u sistemu indirektnog oporezivanja;

3. obezbeđenje stabilnih poreskih prihoda;

4. obezbeđenje cenovne stabilnosti pri primeni poreza na dodatu vrednost na način kojim se ne podržava inflacija; i

5. postizanje administrativne jednostavnosti, što povlači sa sobom i minimiziranje troškova, kako za poresku administraciju, tako i za poreske obveznike.

Praksa u primeni poreza na dodatu vrednost u vezi sa odgovarajućim brojem stopa uglavnom upućuje na sledeće zaključke:[732]

1. sa administrativno-tehničkog aspekta daleko jednostavnije je primenjivati porez sa manjim brojem stopa. Primena većeg broja stopa direktno utiče na odluke potrošača i proizvođača, čime se smanjuje neutralnost ovog poreza i otvara prostor za moguće pritiske od strane pojedinih sektora i lobija;

2. porez na dodatu vrednost sa velikim brojem stopa je nedovoljan i neadekvatan instrument za ublažavanje socijalnih razlika, jer se istovremeno štiti potrošnja i siromašnih i bogatih. Kompromis koji se praktično može ostvariti između administrativne prednosti u primeni jedne ili dve stope i želje da se umanji regresivnost poreza je da sistem poreza na dodatu vrednost istovremeno funkcioniše sa selektivnim oporezivanjem potrošnje određenih proizvoda i usluga i sistemom progresivnog oporezivanja dohotka građana.

Broj i visina stopa poreza na dodatu vrednost regulisani su odredbom člana 12 u poglavlju 9. Šeste direktive[733]. Kada se pogleda legislativna istorija Šeste direktive, u odredbi člana 12, u početku, u godinama nakon donošenja ove direktive, malo je pominjana harmonizacija stopa poreza. Pretpostavlja se da je harmonizacija ostavljena za poslednju fazu usklađivanja, čiji krajnji cilj je standardizacija.[734] Prvo je bilo neophodno harmonizovati poresku osnovicu radi primene stope poreza kojom su se određivali prihodi budžeta Zajednice kako bi rezultati doprinosa zemalja članica bili uporedivi. Odluka o zameni finansijskog doprinosa zemalja članica sopstvenim izvorima finansiranja Zajednice doneta je 1970. godine. Jedan od glavnih izvora finansiranja budžeta EU je prihod od poreza na dodatu vrednost.[735] Sprovođenjem jedinstvenog načina

---

[731] Hyman D.N., Public Finance, The Dryden Press, N. York, 1999. str. 136-141.

[732] The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Countries, OECD, 1991, Paris, str. 213.

[733] Guide A to the European VAT directives, Commentarv on the Value Added Tax of the European Community, Volume V, IBFD, Amsterdam, str. 1-68.

[734] Europen Vat directives, Commentarv on the Value Added Tax of the Europen Communitv, 2001, Volume II, IBFD, str. 13-32.

[735] Stopa od 1.25% za finansiranje budžeta EZ uvedena 1970. godine, povećana je 1986. godine na 1.4%, a 1988. godine na 1.6%. Od 1. januara 1995. godine Odlukom Saveta predviđena visina stope za 1995. godinu je 1.32%, za 1996.-1.24%, za 1997.-1.16%, za 1998.-1.08%, a za 1999. godinu i nadalje stopa od 1%. Videti detaljnije: "Council Decision of 31 October 1994 on the sistem of the European

naplate prihoda od poreza na dodatu vrednost u zemljama članicama se obezbeđuje direktno prikupljanje budžetskih sredstava Unije. Imajući u vidu da postupak harmonizacije stopa poreza zadire i u strukturu budžeta u svakoj zemlji članici, ovaj postupak zahteva i određeni period prilagođavanja.

Stope poreza na dodatu vrednost u zemljama EU

Zemlja članica	Pri uvođenju poreza			1. januar 2007. godine			
	Niža	Opšta	Viša	Niža	Super niža	Opšta	Prelazna
Austrija		8	16	10; 12		20	
Belgija	6; 14	18		6		21	12
Danska		10				25	
Finska		17		8; 17		22	
Francuska	6; 4	13.6	20; 25	5.5	2.1	19.6	
Nemačka	5	10		7		19	
Grčka	6	18	36	8	4	19	
Irska	5.26	16.37	30; 26	13.5	0;4.8	21	
Italija	6	12	18	10;6	4	20	
Luksemburg	2; 4	8		9;6	3	15	12
Holandija	4	12		6		19	
Portugalija	8	16	30	5; 12	4	21	15;8
Španija	6	12	33	7	4	16	
Švedska	2.04; 6.38	11.11		6; 12	0	25	
V. Britanija		10		5	0	17.5	
Prosek		12.80				20,00	

Izvor: www. wikpedia. com

Od perioda uvođenja poreza na dodatu vrednost do 2007. godine, visina opšte stope ovog poreza se u svim zemljama članicama povećala. Razlozi su, od zemlje do zemlje, različiti, a najčešći je povećanje obima javne potrošnje i povećanje budžetskih sredstava za pokriće rashoda javnog penzijskog osiguranja.[736] Odredbom člana 12 Šeste direktive predviđene su dve vrste stopa poreza koje se primenjuju na oporezive transakcije u vreme nastanka poreske obaveze: opšta ili standardna stopa i niža stopa. Od 1. januara 2001. minimalna visina opšte stope ne može biti niža od 15%.[737] Na

Communities own resources (94/728/EC Euratom)", Official Journal, L. 293 of 12 November 1994, str. 9; "Introduction to European Value Added Tax", u: Value Added Taxation in Europe, Guides to European Taxation, 2000, Volume IV, IBFD, Amsterdam.

[736] Hrustić H , „Stope poreza na dodatu vrednost u EU“, Računovodstvo, br. 3/2002, SRRS, Beograd, str. 30-38

[737] Council directive 2001/41/EC of 19 January 2001 amending the Sbcth Directive (77/388/EEC) on the common system of value added tax, with regard to the length of time during which the minimum standard rate is to be applied, 24 January 2001, Official Journal L 22, str. 17

predlog Komisije i posle konsultovanja sa Evropskim parlamentom i Ekonomskim i socijalnim komitetom.

Zemlja članica može primenjivati jednu ili niže stope, čija visina ne može biti niža od 5%. Niža stopa se primenjuje samo na promet određenih kategorija proizvoda i usluga navedenih u Aneksu H Šeste direktive. Uprkos usvojenoj direktivi i listi proizvoda i usluga, predmet niže stope poreza na dodaru vrednost u pojedinim zemljama članicama promet hrane je, sa izuzetkom Danske, predmet oslobađanja sa pravom na poreski odbitak ili je predmet niže stope. Javni prevoz, knjige, periodika i novine su u svim zemljama neoporezovani ili su predmet oporezivanja nižom stopom. U nekim zemljama članicama primenjuje se i nulta stopa, prelazna stopa i super snižena stopa, koje je niža od propisane minimalne visine od 5%.[738]

U savremenim fiskalnim sistemima[739] sve više se naglašava postizanje alokativne neutralnosti fiskalne politike. To znači nastojanje da se izbegne diferenciran tretman pojedinih privrednih sektora ili intersektorske selektivnosti da bi se uvažili uspostavljeni odnosi kroz racionalno funkcionisanje tržišnog mehanizma. Aktivan odnos u alokativnoj sferi se ostvaruje kroz podsticaje i stimulanse na bazi kriterijuma (na primer: zapošljavanje, zaštita životne sredine, izvoz, investicije, i sl.). Polazeći od prirode i karakteristika poreza na dodatu vrednost, očito je da ovaj poreski oblik ne pruža mnogo mogućnosti za osrvarenje nefiskalnih ciljeva. Usled te ograničenosti i zahteva za efikasnim funkcionisanjem kod primene poreza na dodatu vrednost se insistira na oblikovanju što jednostavnije strukture i na potrebi kombinovanog delovanja tog poreza sa komplementarnim delovanjem drugih vrsta poreza u okviru fiskalnog sistema. Pri tome se ističe potreba dopune delovanja poreza na dodatu vrednost sa selektivnim porezima na potrošnju proizvoda i usluga i porezima na dohodak/dobit u okviru fiskalnog sistema da bi se potpunije zadovoljili alokativni i redistributivni zahtevi.

Akcize kao vrsta selektivnih poreza na potrošnju proizvoda se pojavljuju sa potrebom većeg oporezivanja određenih ili specifičnih proizvoda. Zato je većina zemalja pri uređenju strukture poreza na dodatu vrednost eliminisala višu stopu prebacivanjem višeg oporezivanja pojedinih proizvoda na akcize. To su najčešće monopolski proizvodi - nafta i naftni derivati, duvan i duvanske prerađevine, alkohol i alkoholna pića.

Najvažniji i najčešće isticani razlozi za veće oporezivanje navedenih vrsta proizvoda su:

1. povećano oporezivanje određenih proizvoda akcizama donosi državama velike i lako naplative poreske prihode uz niske administrativne troškove;
2. tražnja proizvoda koji su predmet oporezivanja akciza je neelastična, nemaju blisku zamenu, a njihova potrošnja omogućava preciznost u određivanju poreske obaveze;
3. ekonomisanje tražnje za energijom;
4. ekološki razlozi;
5. preraspodela dohotka putem višeg oporezivanja luksuznih proizvoda, kao što su krzno, nakit, drago kamenje i sl.

---

[738] Andel N., Finanzwissenschaft, Mohr (tie beck), Tiibingen, 1999. str. 376.

[739] Wolfson S., Public Finance and Development Strategy, The John Hopkins University Press, Baltimore-London, 1979. str. 37.

Akcize kao indirektan porez se razlikuju od poreza na dodatu vrednost po obuhvatu, strukturi i tehnici obračuna i naplate. Obuhvat akciza je daleko manji, u pitanju su samo određene grupe proizvoda i to puštanje ovih proizvoda u potrošnju na proizvođačko-uvoznom nivou. Istovremeno, promet tih proizvoda je i predmet oporezivanja poreza na dodatu vrednost. U pogledu tehnike obračuna i naplate poreske obaveze, za razliku od poreza na dodatu vrednost, akcize se obračunavaju prema težini, količini ili drugim kvantitativnim merama i/ili u procentu od vrednosti proizvoda. Mehanizam naplate akciza je odvojen od poreza na dodatu vrednost, a kontrola obračuna i naplate podrazumeva i fizičko-računovodstvenu kontrolu. Pored mineralnih ulja, alkohola i alkoholnih pića i duvanskih prerađevina, u pojedinim evropskim zemljama akcizama se oporezuju i sledeći proizvodi:[740]

- u Danskoj, mineralna voda, kafa i čaj, čokolada, sladoled, papir za duvan, električne sijalice i osigurači, električna struja, ugalj, prirodni i gradski gas, osiguranje trećeg lica u motornim vozilima, osiguranje jahti, aerodromski porezi, registracija motornih vozila, porez na korišćenje puteva za teretna vozila preko 12 tona i ekološki porezi;
- Francuskoj, neka bezalkoholna pića, mineralna voda, šibice i upaljači;
- Irskoj, porez na korišćenje puteva za motorna vozila, putnički porezi na izlazak iz zemlje, porez na upotrebu kreditnih kartica;
- Luksemburgu, ugalj;
- Portugaliji, automobili; i
- Španiji, putnička motorna vozila, motori, brodovi i jahte dužine preko 7,5 m, avioni i helikopteri.

Akcize su u kombinaciji sa porezom na dodatu vrednost vrlo važan izvor poreskih prihoda u mnogim zemljama. Osim alokativno-redistributivne funkcije, kao dodatak porezu na dodatu vrednost, akcize imaju važan prihodni značaj.

Pored te dopune poreza na dodatu vrednost sa akcizama kao vrstom indirektnih poreza, ublažavanje negativnih redistributivnih efekata ovog poreza se može vršiti unutar fiskalnog sistema pomoću progresivnog oporezivanja dohotka građana, kao i putem socijalnih budžetskih transfera domaćinstvima sa niskim dohocima. Na primer, fiskalni instrumenti politike preraspodele mogu se ostvarivati pomoću poreskog transfera u kombinaciji sa progresivnim oporezivanjem višeg dohotka domaćinstava i subvencijama nižih dohodaka domaćinstava; ili, alternativno, putem:[741]

1. progresivnog poreza na dohodak građana, i
2. kombinacije višeg oporezivanja potrošnje određenih proizvoda, koje koriste potrošači sa visokim dohotkom sa subvencionisanjem proizvoda, koje koriste potrošači sa nižim dohotkom.

U pogledu podsticaja za povećanje zaposlenosti, za razvoj nekih regiona ili razvoj pojedinih ekonomskih aktivnosti, porez na dohodak/dobit korporacija pruža šire mogućnosti od poreza na dodatu vrednost za mikroekonomsko delovanje na kriterijumskoj osnovi korišćenjem direktnih poreskih olakšica za te namene. U krajnjoj in-

[740] Jelčić B., op. cit., st. 517-519.

[741] Musgrave R. A., Musgrave P. B., *Public Finance in Theory and Practice,* Mc. Graw-Hill Book Company, New York, 2005. str. 13.

stanci može se zaključiti da se samo primenom poreza na dodatu vrednost bez drugih tržišnih poreskih oblika i njihove međusobne povezanosti teško može očekivati postizanje odgovarajućih efekata i, s tim u vezi, celishodan fiskalni doprinos u ostvarivanju makro i mikroekonomskih ciljeva.

ČETVRTI DEO

FISKALNA ANALIZA I KVANTITATIVNA FISKALNA EKONOMIJA

Nauka je izvor svega, izvor opstanka,
izvor dosadašnjeg života i izvor budućeg života.
Bez naake ne bi mogao da se zamisli savremeni život,
a ne treba govoriti kakav će biti,
ako se naukom ne budemo bavili.

J. Pritis

Kad je novac loš, ljudi žele da bude bolji;
kad je dobar, oni misle na drugo.
Samo ako ta zbivanja razmatramo i izučavamo,
prateći ih kroz duže vremenske periode,
videćemo da, u razdobljima
kada osećaju na sopstvenim leđima teret inflacije,
ljudi čeznu za stabilnim novcem,
ali da, kad jednom zbog toga prihvate disciplinu
i žrtve koje iziskaje stabilnost,
pre ili kasnije dođu na to da počnu da prihvataju
opasnosti koje donosi inflacija.

J. K. Galbraith

Ne čitajte da biste protivurečili niti primali za gotovo ono što piše,
već da biste merili i rasuđivali o onome što ste pročitali.

Bacon

Država bez deficita ili premalo radi za svoju budućnost
ili suviše zahteva od svoje sadašnjice.

Lorenz von Stein

Znanje danas, tehnologija sutra, proizvodnja prekosutra.

Narodna poslovica

Glava I
FISKALNA ANALIZA

1. FISKALNI KAPACITET (GLOBALNI I PARCIJALNI)

Pod fiskalnim kapacitetom podrazumevamo ekonomsku, odnosno finansijsku sposobnost nacionalne privrede, grane, grupacije, regiona, preduzeća i pojedinca, da se, u određenoj vremenskoj sekvenci, podnese fiskalno opterećenje u uslovima planskog odvijanja procesa proširene društvene reprodukcije.[742] Ovakvim definisanjem fiskalnog kapaciteta, istovremeno konstatujemo postojanje odredenih oblika (vrsta) fiskalnih kapaciteta, pa, prema tome, i različite metode njihovog izračunavanja. U tom smislu, možemo razlikovati (1) globalni fiskalni kapacitet i (2) parcijalne fiskalne kapacitete. Globalni fiskatni kapacitet reprezentuje opštu ili sveukupnu ekonomsku sposobnost nacionalne privrede, čiji je osnovni indikator visina nacionalnog dohotka po glavi stanovnika

$$FKg = Yt/Pt$$

gde su: FK globalni fiskalni kapacitet, Yt - nacionalni dohodak u t-toj vremenskoj jedinici i Pt - broj stanovnika u istoj vremenskoj jedinici. Ovako shvaćen fiskalni kapacitet može se projektovati po bruto (širem) i neto (užem) metodu. Bruto metod iskazivanja fiskalnog kapaciteta podrazumeva njegovo izračunavanje na bazi podele društvenog proizvoda (Yt) sa ukupnim brojem stanovnika (Pt):

$$FKg \cdot b - Yt/Pt$$

dok bi neto fiskalni kapacitet (FKg·b) predstavljao per capita nacionalni dohodak (Yt/Pt). Pored toga, globalni fiskalni kapacitet možemo posmatrati u normalnim i realnim vrednostima u zavisnosti od toga da li društveni proizvod ili nacionalni dohodak izračunavamo po tekućim ili stalnim cenama. Isto tako, globalni fiskalni kapacitet (bruto i neto) možemo računati po aktivnom stanovniku (PA) i po zaposlenom (Rz):

$$FKB = Yt/PA \text{ ili } FKN = Yt/PA$$

$$FKB = Yt/RZ \text{ ili } FKN = Yt/RZ$$

[742] Uporedi: Dr A. Perić, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1976. str. 340–341; A. Barrére, Institutions financiéres, Dalloz, Paris, 1972, str. 383–387; L. Hey, Economics of public finance, Pitman Publishing, Oxfod, 1972, str. 8–11., Cnossen Sijbren, Capacity Taxation, Staff papers 1/74 str. 127–169. I H. F. Ladd, Local Education, Fiscal Capacity, and the Composition of the Property Taxe Base, National Tax Journal 2/75, str. 145–159.

čije konačne vrednosti možemo respektivno izračunavati u nominalnim i realnim novčanim jedinicama. Fiskalni kapacitet (globalni), zatim, možemo posmatrati u najužem smislu, čija je reprezentanta visina viška rada (VP) ili viška proizvoda po glavi stanovnika (P):

$$FK_u = VP_t/P_t$$

Uži koncept globalnog fiskalnog kapaciteta (FK_u) predstavljao bi deo nacionalnog dohotka po stanovniku, po odbitku ukupnih dohodaka ili ukupnih ličnih primanja - tzv. per capita višak rada ili proizvoda.[743] Najzad, globalni fiskalni kapacitet možemo predstaviti kao potencijalni i kao efektivni. Potencijalni fiskalni kapacitet predstavljao bi unapred utvrđenu veličinu nacionalnog dohotka po glavi stanovnika u određenim planskim intervalima (srednjoročni planovi: 1976-1980, 1981-1985 i 1986-1990), koja se programira na bazi društvenog bogatstva, privrednog potencijala, iskorišćavanja proizvodnih kapaciteta, efektivnosti investicija, produktivnosti rada itd. Efektivni fiskalni kapacitet bi, u ovom slučaju, reprezentovao realizovani (efektuirani) nivo per capita nacionalnog dohotka u odgovarajućim vremenskim jedinicama planskog perioda po tekućim ili planskim cenama

Pored globalnog fiskalnog kapaciteta, postoje parcijalni fiskalni kapaciteti, čije je izračunavanje značajno za ekonomsku, odnosno finansijsku politiku i analizu. Parcijalni fiskalni kapaciteti održavaju ekonomsku sposobnost određenih segmenata društvene reprodukcije. Pri tome, mislimo na fiskalne kapacitete pojedinih grana, grupacija, regiona, republika, pokrajina, opština, preduzeća i pojedinaca (građana). Fiskalni kapacitet firme predstavljao bi visinu dohotka po radniku, dok bi fiskalni kapacitet privrednih delatnosti po zaposlenom. Fiskalni kapacitet republika, pokrajina i opština izražavao bi visinu nacionalnog dohotka po stanovniku, dok bi fiskalni kapacitet pojedinaca reprezentovao visinu ličnih dohodaka i ličnih primanja zaposlenih lica u društvenom sektoru.

Na ovaj način mi smo definisali fiskalni kapacitet, konstatovali vrste kapaciteta i odredili njihove kvantitativne dimenzije. Sada se kao pitanje postavlja: značaj fiskalnog kapaciteta za fiskalnu politiku i analizu?

Poznavanje visine nacionalnog dohotka po glavi stanovnika je od prvorazrednog značaja za kompatibilno koreiranje koeficijenta fiskalne presije i fiskalnog rezultata u trendu privrednog rasta. Nivo fiskalnog kapaciteta osnova je za određivanje globalnog i parcijalnog fiskalnog opterećenja i, u krajnjoj instanci, za formiranje i dimenzionisanje fiskalne mase. Pri tome, stopa rasta fiskalnog opterećenja treba da bude u korelaciji sa stopom rasta fiskalnog kapaciteta u funkciji nederogiranja politike proširene reprodukcije. Redistribucija globalnog i parcijalnih fiskalnih tereta na pojedine grane, grupacije, regione i pojedince (bez netolerantnih fiskalnih dispariteta u sistemu privređivanja) u funkciji koreliranja fiskalnog rezultata i per capita nacionalnog dohotka, reflektuje u osnovi međuzavisnost ekonomije opste i zajedničke potrošnje i ekonomije udruženog rada proizvodnog segmenta nacionalne privrede. U tom kontekstu, fiskalna politika stavlja akcenat na integritet relacije: fiskalni kapa-

[743] I ovaj fiskalni kapacitet može se projektovati po aktivnom broju stanovnika, po broju proizvodnih radnika i po broju zaposlenih (ukupno).

citet (FK) - fiskalno opterećenje (FO) - fiskalni rezultat (FR), čija se kvantitativna interpretacija može predstaviti na sledeći način:

$$FK \cdot FO = FR,$$

pri čemu je

$$FK - FR/FO \text{ i } FO - FR/FK.$$

U ovoj računici potrebno je izračunati fiskalni kapacitet (= nacionalni dohodak/broj stanovnika), fiskalni rezultat po stanovniku (= ukupni društveni prihodi/broj stanovnika) i fiskalno opterećenje (= ukupni društveni prihodi/nacionalni dohodak). Egzaktnost ovog fiskalnog računa verifikuje se stopom fiskalnog opterećenja, koja se dobija deljenjem fiskalnog rezultata sa fiskalnim kapacitetom.

Naposletku, možemo izračunati kapacitete strukture fiskalnog sistema, tj. kapacitete posrednih i neposrednih fiskaliteta, a u okviru toga, kapacitete poreza (npr. poreza na dohodak, poreza iz ličnih dohodaka, poreza na promet i sl.) i kapacitete doprinosa (npr. doprinosa iz dohotka preduzeća, doprinosa iz ličnih dohodaka), pa, sledstveno tome, i kapacitete finansijskih institucija (budžetski kapacitet DPK, kapacitet fondova i kapacitet društvenih fondova).

1. FKpld=LD/Zp

2. FKpd=D/Rz

3. Fkpp=Pm/P

gde su: FKpld - kapacitet poreza iz ličnih dohodaka; LD - lični dohoci; Zp - broj zaposlenih; FKpd - kapacitet poreza na dobit; D - dobit preduzeća; Rz - zaposleni radnici; FKpp – kapacitet poreza na promet; Pm - promet roba i usluga na malo; P - broj stanovnika

Na osnovu visine nacionalnog dohotka po stanovniku, možemo da kažemo da zemlja A ima veći fiskalni kapacitet od zemlje B. Spoznaja (mera) fiskalnog kapaciteta je od bitnog značaja za projektovanje (planiranje) fiskalnog opterećenja Jer, ako, npr. fiskalni kapacitet raste po stopi od 5% onda fiskalno opterećenje može maksimalno da se poveća za 5%, mada je ekonomski poželjno da fiskalno opterećenje raste po stopi za 1-2 poena niže od stope rasta fiskalnog kapaciteta, ako želimo da stimuliramo akumulaciju. U tome je, dakle, značaj fiskalnog kapaciteta (i njegovo merenje) za fiskalnu analizu, odnosno fiskalnu politiku.

Na ovako koncipirane fiskalne kapacitete sada možemo projektovati ekonomski fundiranu opštu i zajedničku potrošnju, pri čemu bi integralna inkorporacija budžeta društveno-političkih kolektiviteta (DPK), fondova samoupravnih interesnih zajednica i samoupravnih društvenih fondova predstavljala polaznu osnovu optimiziranja finansijskih tokova opšte i zajedničke potrošnje, i njihovih ekonomskih i socijalnih implikacija sa stanovišta alokacione, redistributivne, stabilizacione i razvojne funkcije.

Socijalističko društvo, institucijom društvenog dogovaranja i samoupravnog sporazumevanja, srednjoročnim društvenim planom ekonomskog i socijalnog razvoja, finansijskim bilansima društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondova, i rezolu-

cijom o zajedničkim osnovama tekuće ekonomske politike, može globalno odredtti fiskalno opterećenje i granski redistribuirati konkretne fiskalne terete na bazi egzaktne mere globalnog i parcijalnih fiskalnih kapaciteta i, na taj način, da dimenzionira ukupni kvantum nacionalnog dohotka, koji struji kanalima finansijskih institucija za alimentiranje opšte i zajedničke potrošnje. No, samoupravno izdvajanje finansijskih sredstava za „neproizvodni" segment društvene reprodukcije implicira promenu metodologije planiranja budžetskih i fondovskih resursa: programirati, najpre, društvene prihode (resurse), a zatim, društvene rashode (troškove). To je ekonomski prihvatljiviji model planiranja, s obzirom da se unapred (ex ante) opredeljuje finansijski potencijal budžeta DPK i fondova za zajedničke potrebena bazi neposrednijeg ingeriranja organizacije udruženog rada, radnika u udruženom radu, radnih ljudi i građana u raspodeli novostvorene vrednosti za opštu i zajedničku potrošnju. Pri tome, obezbeđivala bi se programirana distribucija finansijskih resursa na pojedine opštedruštvene i zajedničke potrebe po skali prioriteta, efikasnosti i racionalnosti u globalnoj i strukturnoj projekciji društvene potrošnje.

Na kraju analize globalnog fiskalnog kapaciteta u nas potrebno je dati komparativnu sliku fiskalnih kapaciteta pojedinih kapitalističkih zemalja članica OECD i socijalističkih zemalja članica SEV radi potpunijeg sagledavanja nivoa fiskalnog kapaciteta Srbije u međunarodnom kontekstu. Pri tome treba istaći napomene. *Prva napomena:* kao numerator obično se uzima neto materijalni proizvod u nacionalnoj valuti. *Druga napomena:* u socijalističkim zemljama dohodak obuhvata materijalnu proizvodnju i proizvodne usluge; dok u kapitalističkim zemljama još i sferu vanprivrednih usluga, odnosno godišnji zbir prihoda od faktora proizvodnje od stanovništva pre odbitka poreza u koji ulaze: prihodi radnika, prihodi neakcionarskih preduzeća, kirija, interesi i dividende, koje primaju domaćinstva, štednja deoničarskih preduzeća, neposredni porezi na deoničarska i opštinska preduzeća, i opšti prihodi države od svojine i preduzetništva. Ovaj zbir, istovetan je sa neto nacionalnim proizvodom izraženim prema troškovima proizvodnje.

Međutim, mi nismo odustali od komparativne analize fiskalnih kapaciteta pojedinih zemalja članica OECD, SEV, i zemalja u razvoju iako postoje problemi obračuna od kojih navodimo tri ključna: prvo, prikazivanje fiskalnih kapaciteta zemalja OECD i SEV inducira šarenilo podataka koji komplikuju i otežavaju uporednu analizu; drugo, svođenje nacionalnih valuta na dolarske obračunske jedinice inducira problem realnog prikazivanja paritetnih odnosa, deviznih kurseva i merenja realne kupovne snage izabrane obračunske jedinice, i, treće, razlika u obračunu društvenog proizvoda po zapadnoj i našoj metodologiji, koja iznosi 15,9%, dovodi do različitog nivoa fiskalnog kapaciteta, koji često nisu međusobno uporedivi.

I, kao što se vidi, na industrijski razvijene zemlje (na koje otpada 1/6 svetskog stanovništva) otpada 2/3 svetskog društvenog proizvoda, dok na zemlje u razvoju (u kojima živi 2,5 milijardi ljudi) otpada samo 1/9 svetskog društvenog proizvoda. Usled toga, društveni proizvod po stanovniku (fiskalni kapacitet) kreće se od 100 $ u Etiopiji do 19270 $ u Ujedinjenim Emiratima.

No, za našu analizu je od posebnog značaja i nivo iskorišćavanja fiskalnog potencijala, odnosno kapaciteta (I_{FK}), koji se predstavlja odnosom globalnog fiskalnog kapaciteta (FK) i ukupnih društvenih prihoda (F):

$$I_{FK} = FK/F.$$

Indeks iskorišćavanja fiskalnog kapaciteta, u stvari, predstavlja recipročnu vrednost fiskalnog opterecenja fiskalnog kapaciteta:

$$I_{FK} = 1/FO_{FK} = 1/F/FK = FK/F,$$

odnosno

$$I_{FK} = 1/(FR/FK) = FK/FR.$$

2. FISKALNO OPTEREĆENJE I KOEFICIJENTI FISKALNE PRESIJE

Pod fiskalnim opterećenjem podrazumevamo konkretan fiskalni teret nacionalne privrede, grane, grupacije, regiona, preduzeća ili pojedinca u određenoj vremenskoj jedinici.[744] U tom slučaju fiskalno opterećenje posmatra se sa stanovišta nosilaca fiskalnih obaveza (fiskalnih obveznika) na relaciji: pojedinac (građanin) - radna zajednica - firma - grana - grupacija - region - nacionalna privreda. Samim tim, fiskalno opterećenje može se posmatrati sa aspekta konkretnog fiskalnog opterećenja pojedinih ekonomskih kategorija: nacionalni dohodak (ukupne privrede, grane ili grupacije), dohodak firme i radnih zajednica, lični dohodak radnika, lična primanja zaposlenih, promet u trgovini na malo, potrošnja, kumulacija, imovina ili prihod od imovine i sl. U tom kontekstu, nameće se potreba distinkcije globalnog fiskalnog opterećenja od parcijalnih fiskalnih tereta, u zavisnosti od toga šta se uzima kao divizor u determinaciji fiskalnog koeficijenta opterećenja, tj. da li se uzima ukupni nacionalni dohodak, dohodak fime ili lični dohodak zaposlenih. Kvantitativnom metodologijom možemo preciznije utvrditi globalno (FOp):

$$FO_G = (F_t/Y_t) \times 100 \text{ i}$$

$$FO_P = (F/Y) \times 100 \text{ (grana, grupacija, region, preduzeće, pojedinac)}$$

Globalno fiskalno opterećenje možemo posmatrati sa aspekta bruto i neto metoda:

$$FO_{G\cdot B} = F/Y^P \text{ ili } F/Y^D \text{ i } FO_{G\cdot N} = (F-T_E)/Y^P \text{ ili } (F-T)Y^D$$

[744] Uporedi: Dr A. Perić, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1976. str. 341-345; H. Brochier, P. Llau et Ch. - A. Michalet, Economie financiére, P.U.F., Paris. 1975. str. 351-355; A. Barrére, Institutions financiéres, Dalloz, Paris, 1972. str. 399-401; R. W. Bahh, A. Representative Tax System. Approach to Measuring Tac Effoit in Developing Countries, Staff papers 1/72 str. 37-125. I R. J. Chelliah, H. J. Bars and M. R. Kelly, Tax Ration and Tax Effort in Developing Countries, Staff papers 1/75, str. 187-206.

u zavisnosti od toga da li ukupne fiskalitete (F) sa i bez transfera (T_E) stavljamo u odnos sa društvenim proizvodom (Y^P) ili nacionalnim dohotkom (Y^D). Pored toga, globalno fiskalno opterećenje možemo posmatrati sa stanovišta kako ukupnih fiskalnih prihoda (FP) tako i sa stanovišta ukupnih društvenih prihoda (DP_r), pri čemu ova druga veličina uključuje, pored ukupnih fiskalnih prihoda (poreza, doprinosa, parafiskaliteta i taksa), i prihode po osnovu javnog zaduživanja (javni dug) i monetarne kreacije (nova emisija novca).

$$FO_{G\cdot B} = DP_r/Y^P \text{ ili } DP_r/Y^d \text{ i } FO_{G\cdot N} = (DP_r - T_E)/Y^P \text{ ili } (DP_r - T_E/Y_D)$$

Globalno fiskalno opterećenje, dalje, možemo projektovati sa aspekta budžetskih prihoda (DP_{DPK}) i prihoda fondova interesnih zajednica (DP_{siz}) u zavisnosti od definisanja fiskalnog kapaciteta, po bruto modelu:

$$FO_{G\cdot B} = DP_{DPK}/Y^P \text{ i } FO_{G\cdot B} = DP_{siz}/Y^P$$

i neto metodu:

$$FO_{G\cdot B} = DP_{DPK}/Y^D \text{ i } FO_{G\cdot N} = DP_{siz}/Y^D$$

Globalno fiskalno opterećenje, zatim, možemo formulisati po užem konceptu, uzimajući (umesto Y^p i Y^d), višak rada (V_R) ili visak proizvoda (V_P):

$$FO_{G\cdot U} = F/V_R = DP_{DPK}/V_P = DP_{siz}/V_P$$

Globalno fiskalno opterećenje, isto tako, možemo analizirati sa aspekta koeficijenta konkretnog opterećenja fiskalnog kapaciteta (grana, grupacija, regiona i sl.):

$$FO_G = (F/FK) \text{ x } 100.$$

Pored ovih kvantitativnih i kvalitativnih opterećenja, fiskalno opterećenje možemo koncipirati u strukturnom (parcijalnom) smislu, uzimajući pri tome za kriterijum ili nosioce fiskalnog tereta poreske obveznike (grane, grupacije, regioni preduzeća, građani) ili ekonomske veličine (dohodak, lični dohodak, lična primanja, potrošnja, promet, akumulacija, imovina i sl.), kao fiskalnu bazu, tj. oporezive materije. No, oba kriterijuma imaju zajednički imenitelj: poreski subjekti raspolažu dohotkom, akumulacijom, ličnim dohotkom, imovinom i sl. tako da se u krajnjoj instanci svako opterećenje bilo koje ekonomske veličine svodi na identifikaciju fiskalnog subjekta, koji će ili finansijski podneti teret (poreski platilac) ili ekonomskim transakcijama roba i usluga prevaliti novčani teret na poreskog destinatera. Na taj način dolazimo do fiskalnog opterećenja neposrednih i posrednih fiskaliteta. Time otvaramo prostor za dalju dekompoziciju fiskalnog tereta na pojedine poreske vrste (oblike): porez na dohodak preduzeća, porez iz ličnog dohotka radnika, građana, porez na promet i sl. Krug, dakle, zatvaramo bilo da pođemo od opšteg prema pojedinačnom bilo od pojedinačnog prema opštem, verifikujući pri tome, deduktivnu i induktivnu dijalektičku tezu marksističke analize.

Fiskalno opterećenje u zemljama OECD-a

država / godina	1965.	1975.	1985.	1995.	2005.
1.Švedska	35,0	42,0	48,2	48,5	50,7
2. Danska	29,9	40,0	47,4	49,4	50,3
3. Holandija	32,5	41,3	42,8	41,9	38,8
4. Belgija	31,2	40,6	45,6	44,8	45,4
5. Austrija	34,7	37,4	41,9	41,6	42,1
6. Nemačka	31,6	35,3	37,2	38,2	34,8
7. Italija	25,5	26,1	34,4	41,2	41,0
8. Irska	24,9	29,1	35,0	32,8	30,6
9.Velika Britanija	30,4	35,3	37,7	35,0	36,5
10. Portugalija	. 15,8	20,8	26,6	33,6	34,8
11. Španija	14,7	18,8	27,8	32,8	35,8
12. Grčka	19,9	21,8	28,6	32,4	27,3
13.SAD	24,7	25,6	25,6	27,9.	27,3
14. Meksiko	-	-	17,0	16,7	19,9
15.Turska	10,6	16,0	15,4	22,6	32,3
16. Kanada	25,6	31,9	32,5	35,6	33,4
17. Australija	21,7	26,5	29,1	29,6	30,9
18. Japan	18,2	20,8	27,4	27,8	27,4
19. Južna Koreja	-	14,5	16,0	19,4	25,5
20. Novi Zeland .	24,0	28,5	31,3	37,0	37,8
21. Češka	-	-	-	39,8	37,8
22. Finska	30,4	36,8	40,2	46,0	44,0
23. Francuska	34,5	35,9	43,8	43,9	44,1
24. Mađarska	-	-	-	42,4	37,2
25. Island	26,2 .	29,7	28,5	31,8	41,4
26. Luksemburg	27,7*	37,5	45,1	42,3	38,6
27. Norveška	29,6	39,3	43,1	41,1	43,7
28. Poljska	-	-	-	37,0	34,3
29. Slovačka	-	-	-	-	31,6
30. Švajcarska	19,6	27,0	25,8	27,8	29,7
31.OECD-total	25,8	30,3	33,6	35,9	36,2
32.OECD - Evropa	26,5	32,1	37,4	38,5	38,4
33.OECD-EU15	27,9	33,2	39,5	40,3	39,7
34. Srbija	-	44,8	32,4	58,4	40,1

Izvor: Za fiskalno opterećenje za zemlje OECD - *Revemte Statistics* of OECD *Member Countries, 1965-2005, Paris, 2007, razne strane, za* 2005. *godinu su prethodni podaci*

Najzad, fiskalno opterećenje možemo pratiti po pojedinim društveno-političkim zajednicama, na relaciji: opštine - pokrajine - republike. No, i ovaj model analize fiskalnog opterećenja može se projektovati sa aspekta brojitelja (fiskalni prihodi, društveni prihodi, posredni porezi, neposredni porezi, budžetski prihodi, prihodi fondova, porez na dohodak preduzeća, porez iz ličnog dohotka, porez na promet itd.) i

imenitelja (društveni proizvod, nacionalni dohodak, višak rada ili proizvoda, potrošnja, akumulacija, imovina i sl.), što istovremeno i komplikuju i obogaćuju analitičku aparaturu fiskalne analize. Ni to nije krajnja tačka analize fiskalnog opterećenja. Nju, prema tome, treba oplemeniti nominalnim i realnim vrednostima i kvantitativnom dimenzijom potencijalnog i efektivnog fiskalnog opterećenja u globalnoj i strukturnoj projekciji.

Fiskalno opterećenje, prema tome, merimo koeficijentom fiskalnog opterećenja (K_{FO}) koji se dobija (1) iz odnosa ukupnog nacionalnog dohotka (ND) i ukupnih fiskalnih prihoda (FP):

$$K_{FO} = \frac{FP}{ND} \times 100$$

1) iz odnosa poreza i doprinosa iz dobiti preduzeća $(P+D)_F$ i dobiti firme (D_F):

$$K_{FO} = \frac{(P+D)_F}{D_F} \times 100$$

2) iz odnosa poreza i doprinosa iz ličnog dohotka radnika (P + D) i ličnog dohotka radnika (LD):

$$K_{FO} = \frac{(P+D)_{LD}}{LD} \times 100$$

U tom smislu, fiskalno opterećenje možemo posmatrati sa stanovišta fiskalnih tokova, sa stanovišta ekonomskih kategorija i sa stanovišta nivoa DPK i fondova. Sa stanovišta fiskalnih tokova, fiskalno opterećenje možemo posmatrati kroz opterećenje neposrednih fisaliteta (porez iz dohotka, porez iz ličnog dohotka, doprinos iz ličnog dohotka, porez na imovinu i dr.) i opterećenje posrednih fiskaliteta (porez na promet i carine). Sa stanovišta ekonomskih kategorija, fiskalno opterećenje možemo posmatrati kroz opterećenje dohotka firme, ličnih dohodaka radnika, radnih ljudi, građana, imovine i prihoda od imovine, potrošnje, uvoza i sl. Najzad, sa stanovišta nivoa društveno-političkih kolektiviteta i društvenih fondova, fiskalno opterećenje možemo posmatrati na relaciji od opština, gradova i međuopštinskih zajednica, preko pokrajina i republike, do federacije, s jedne strane, i na relaciji od opštinskih fondova, preko gradskih i regionalnih fondova, do pokrajinskih i republičkih fondova, s druge strane.

Već u 1980. god. u zemljama OECD, više od 80% fiskalnih prihoda kumuliralo se po osnovu poreza iz ličnog dohotka fizičkih lica i dobiti preduzeća, doprinos za socijalno osiguranje i poreza na promet. No, u strukturi fiskalnih prihoda različite su varijacije ovih triju vrsta poreza. Naime, u Grčkoj, Francuskoj, Španiji, i Portugaliji vrlo je skroman značaj oporezivanja dohotka i dobiti u odnosu na Novi Zeland, Dansku, Australiju i Tursku u kojima porezi iz dohotka i dobiti doprinose više od 50% fiskalnih prihoda. Isto tako, u Španiji, Italiji, Francuskoj, Holandiji i Austriji doprinosi za socijalno osiguranje su „jaki“ izvori fiskalnih prihoda u odnosu na Australiju, Dansku i N. Zeland u kojima je učešće ovih doprinosa inferiornije od 2% fiskal-

nih prihoda. Konačno, porez na promet je od manjeg značaja u fiskalnoj strukturi (oko 17%) u SAD i Japanu, i od veiikog značaja (oko 44%) u Grčkoj i Irskoj. Sa više od 10% fiskalnih prihoda, porez na imovinu igra relativno značajnu ulogu jedino u SAD i V. Britaniji.

Evolucija fiskalne strukture u toku poslednjih dvadeset godina uticala je na „duboku" modifikaciju poreskih sistema zemalja OECD. Naime, naglo je poraslo učešće poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za socijalno osiguranje u strukturi fiskalnih prihoda.

Socijalni prelevmani

ZEMLJE	u % od bruto dohotka zaposlenih radnika	u % od društvenog proizvoda	
	Socijalne kotizacije	Porezi	Ukupni fiskaliteti
Nemačka	16,1	24,9	41,0
Holandija	22,1	24,7	46,8
Francuska	19,6	23,8	43,4
Italija	14,6	26,9	41,5
V.Britanija	6,9	31,1	38,2
SAD	6,8	21,7	28,5
Japan	8,3	19,4	27,7

Izvor: OECD, National Accounts, Vol. II. 1971-83, Paris, 1985.

Za fiskalnu analizu od posebne važnosti je analiza fiskalne presije koju podnosi svaki poreski obveznik preko tzv. direktnih poreza (oporezivanje dohotka i doprinosa za socijalno osiguranje) iz razloga što ovi porezi utiču na radni napor (l'éffort du travail), na odluke o štednji, na inflaciju i na odnose obveznika prema državi i prema porezu uopšte.

Socijalni prelevmani uvećavaju troškove preduzeća i smanjuju profit, budući da polovinu doprinosa (50%) plaćaju poslodavci - kotizacije poslodavaca povećale su se od 12,5% u 1970. god. na 16,5% u 1985. god. od ukupnog tereta nadnica (bruto dohodak od rada zaposlenih). Pored toga, socijalne kotizacije smanjuju rentabilitet potencijala proizvodnje i primoravaju poslodavce da reduciraju potrebe za radom (otpuštanjem radne snage) u korist nove tehnologije koja supstituiše živi rad nezavisno od ukupnog stanja nezaposlenosti. Isto tako, doprinosi za socijalno osiguranje redukuju spoljno-ekonomsku konkurentnost, pošto se „nasađuju" na relativno visoke troškove rada (nadnice i najamnine). Konačno, socijalni prelevmani, u korelaciji sa relativno visokom poreskom presijom, defavorizuju privredni rast redukcijom akumulacije za finansiranje budućih novih investicija sa retroaktivnim bumerangom na tarifne akorde.

Ako poreze na zarade i doprinose za socijalno osiguranje tretiramo kao oduzimanje od plata, onda radnici kroz fiskalnu istoriju bivaju sve više i više opterećeni. Razlike u opterećenju radnika između zemalja OECD je evidentna, ali se razlike tendencijski smanjuju vremenom. Razlike između zemalja su evidentne i kod udela

poslodavaca u doprinosima za socijalno osiguranje, koji su rasli čak i brže nego udeli zaposlenih. Samim tim, fiskalni pritisak preko doprinosa poslodavaca za socijalno osiguranje radnika oseća se, u stvari, kao trošak za preduzeće. A to je onda potrebno povezati sa socijalnim transferima, jer je politika socijalnih transfera, u stvari, politička verzija raspodele prihoda, a ne ekonomska osnova programirane socijalne politike. Stoga, socijalne transfere valja priključiti politici socijalnog osiguranja tako da politiku alokacije i distribucije obavljaju javni fondovi bez budžetskog posredništva. Po našem mišljenju, socijalni transferi su integralni segment sistema i politike sveukupnog socijalnog osiguranja.

Konačno, za našu analizu je od posebnog značaja i tzv. racio javni dug/društveni proizvod. Naime, ukoliko je javni dug jednak ili viši od društvenog proizvoda u uslovima visokih kamatnih stopa i usporene inflacije utoliko više preti opasnost da teret duga prevaziđe godišnji rast društvenog proizvoda. A ukoliko prosečna stopa kamate na javni dug nadilazi stopu privrednog rasta onda se apsorbuje i dodajni rast proizvodnje sa produkovanjem deflacionističkih tendendja. Ukoliko finansijski deficit iznosi 10% društvenog proizvoda, korespondirajući teret kamate reprezentuje 10% društvenog proizvoda.[745] Samim tim, deficit nastavija autonomno da se povećava po stopi od 1% društvenog proizvoda upravo zbog godišnjeg rasta tereta javnog duga. To zapravo čini ono što se zove „l'éffet boule de neige".

U situaciji zdravih javnih finansija pokriće finansijskih potreba države ne postavlja se kao problem. No, u uslovima kada su bruto finansijske potrebe isuviše uzdignute i jako naglašene u odnosu na disponibilnu štednju, pokriće finansijskih potreba nije osigurano. Diversifikacija portfelja ulazi u igru kao neminovnost u formi kombinacija unutrašnjih i eksternih dugova i monetarne kreacije, s tim što se „rupe" u javnom sektoru popunjavaju vanfiskalnim resursima u oštroj konkurenciji sa privrednim sektorom. Država je tada prinuđena da ponudi veće randmane u vidu viših kamata, koje mogu biti i veće od profitne stope. Na taj način, povlači se kapital u neproduktivna skloništa na teret novih investicija i budućeg rasta.

Egzistencija visokog javnog deficita gura kamatu naviše prema nivou koji nije kompatibilan sa ekonomskim rastom. Ako visoke kamate podstiču štednju, utoliko one retroaktivno koče sklonost investiranju. U tom začaranom krugu, usporava se privredni rast, dok deficit nastavlja da se uvećava zajedno sa rastućom nezaposlenošću. Privreda postepeno klizi ka krizi. U domenu „mogućeg" može se rezonovati u pravcu progresivne kompresije tereta javnog duga posredstvom sistematske redukcije deficita i stimulacije privrednog rasta, obaranja nivoa kamatnih stopa i ankuražiranja investicija. S druge strane, progresivna kompresija može se efektuirati i posredstvom obaranja nivoa javnih rashoda iako optirani manevar implicira prestruktuiranje državnih izdataka u smislu kresanja ekonomskih i socijalnih transfera, interbudžetskih prelivanja resursa, funkcionalnih rashoda, javnih investicija i ograničavanja obima javnih usluga. U krajnjoj instanci, otvara se problem redukcionizma državnog intervencionizma, demontaže države blagostanja, denacionalizacije javnog sektora i sužavanja obima i strukture proizvodnje javnih dobara. Konačno, kao potencijalno moguća

[745] C. Reuse, Belgian public finance In the future: un analysis of government strategy, referat na naučnom skupu u organizaciji Centre d'Etudes Hnancières, Paris, 15. novembar 1984

varijanta (koja, doduše, nije prihvatljiva) može se koristiti inflacija za obaranje tereta realnog javnog duga. To nije prihvatljivo ni za zemlje u razvoju, koje praktikuju da diskrepancu između fiskalnih prihoda i javnih rashoda u budžetima pokrivaju spoljnim i unutrašnjim zaduživanjem.

Fiskalni prihodi u % od društvenog proizvoda u ZUR u %

ZEMLJE	1974.	1976.	1978.	1980.	1982.	1984.
Kenija	21,2	21,3	25,1	25,7	25,2	-
Tunis	26,2	28,4	32,3	-	34,9	36,4
Zair	29,7	17,2	13,5	22,1	19,9	27,0
Zimabve	-	31,2	34,8	33,3	38,6	39,8
Indija	15,5	18,7	19,1	18,3	20,7	-
Indonezija	-	18,7	18,0	22,4	21,3	22,0
Singapur	21,4	23,2	22,8	25,8	30,2	30,1
Tajland	15,2	13,8	14,8	15,4	15,1	16,7
Malta	52,9	49,3	43,3	35,7	40,4	40,5
Egipat	-	34,4	38,4	-	47,9	41,1
Iran	46,8	41,1	32,0	21,5	25,7	20,7
Izrael	40,	47,1	42,2	42,1	46,7	-
Kuvajt	71,6	-	74,3	100,3	65,3	66,7
Oman	53,3	51,7	46,5	38,4	37,8	37,5
Argentina	22,5	16,6	23,5	25,5	21,8	-
Barbados	24,5	25,6	28,0	27,5	28,2	28,3
Brazil	27,9	26,8	29,0	27,9	31,9	32,4
Čile	28,2	31,1	31,6	33,6	31,3	30,6
Meksiko	13,2	15,2	16,8	19,7	19,6	-
Panama	24,3	22,6	24,8	27,8	28,8	29,6
Urugvaj	22,2	24,4	24,5	24,5	24,0	20,8

Izvor: MMF, Govermment Finance Statistics Yearbook, Vol. IX, 1985, st. 76-78. I vol. X, 1986. st. 86-87.

No, i u tom kontekstu, prisutna je tendencija rasta fiskalnog opterećenja u svim zemljama u razvoju u periodu 1974-84. god. Koeficijenti fiskalnog pritiska u pojedinim zemljama (Tunis, Zimbabve, Singapur, Malta, Rumunija, Egipat, Izrael, Kuvajt, Oman i Brazil) u svom autonomnom „razvoju“ čak su dostigle nivoe fiskalne presije u pojedinim industrijski razvijenim zemljama OECD. Međutim, ekonomska kriza, inflacija, nezaposlenost i spoljna prezaduženost zemalja u razvoju nalažu preispitivanje odnosa između ukupnih fiskalnih prihoda i društvenog proizvoda, ali i kvantitativnih odnosa između poreskih prihoda i javnih rashoda kako bi se izbegli teži budžetski deficiti sa negativnim implikacijama.

2.1. Fiskalni pritisak i poreska presija

Markantna evolucija finansiranja javnog sektora u toku poslednjih dvadeset pet godina bez sumnje je podigla nivo fiskaliteta (niveau de la fiscalité), koji se uobičajeno definiše kao odnos godišnjih fiskalnih prihoda i društvenog proizvoda (pression fiscale, fardeau fiscal, sharge fiscal). U proseku (neponderisanom) „nivo fiskaliteta" za 23 zemlje OECD je podignut od 25% u 1965. god. na 35% u 1980. god.[746] Rastući trend „nivoa fiskaliteta", bez izuzetka, u svim zemljama OECD, doduše, imao je često iregularan i diskontinuiran put u zavisnosti od unutrašnjih ekonomskih, političkih i socijalnih faktora, i spoljnih ekonomskih i vanekonomskih uticaja. No, i pored toga, evidentna je polarizacija među zemljama članicama OECD u pogledu fiskalnog napora, budući da je raspon u fiskalnim opterećenjima proširen u periodu 1965-80. god. od odnosa između 15% i 35% u 1965. god. na odnos između 20% 50% u 1980. god. Superiorniji nivo fiskalnog opterećenja od 40% evidentan je u Švedskoj, Danskoj, Luksemburgu, Belgiji, Norveškoj i Holandiji. U rasponu fiskalnog opterećenja zmeđu 30% i 40% nalaze se Francuska, Nemačka, Austrija, V. Britanija, SAD, Kanada, dok se ispod crte od 30%-nog fiskalnog opterećenja nižu Japan, Švajcarska, Španija, Portugalija, Grčka i Turska.

Sve zemlje OECD, sa stanovišta „nivoa fiskaliteta", po pravilu, svrstavaju se u tri grupe: prva grupa od pet zemalja sa vrlo uzdignutim nivoom fiskaliteta, druga grupa od trinaest zemalja sa prosečnim nivoom fiskaliteta i treća grupa od pet zemalja sa relativno niskim nivoom fiskaliteta. U prvoj grupi zemalja, po pravilu, dominiraju porezi iz dohotka fizičkih lica i dobiti preduzeća čije je učešće visoko, kako u fiskalnim prihodima tako i u društvenom proizvodu. Pored toga, u ovim zemljama egzistira oštrije progresivno oporezovanje u odnosu na druge zemlje.[747]

Nivo fiskaliteta varira od zemlje do zemlje usled različitih ekonomskih, institucionalnih, političkih i socijalnih faktora koji uslovljavaju različite strukture fiskalnih sistema i različite kombinacije tipova poreza.[748]

Na to se uobičajeno nadovezuje brzi porast pojedinih poreskih prihoda od nacionalnog dohotka usled progresivnog režima poreskih stopa i inflacionističkih tendencija.[749]

---

[746] OECD, statistques de recettes publiques des pays membres do l'OECD, Paris, 1982. god., str. 68.

[747] R. Goode, Limits to taxation, u K. W. Roskamp i F. Forte (Ed.), Reforms of Tax Systems, Detroit, Wayne State University Press, 1981, str. 48.

[748] B. Dafflon i L. Weber, La financement du secteur public, P.U.F., Paris, 1984. god., str. 37. i OECD, Evolution des dépences publiques, Paris, 1978, str. 46.

[749] D. R. Morgan, Over-taxation bay inflation, The Institute of Economic Affaires, London, 1977, str. 26. i V. Tanzi, Inflation and the Personal Income Tax: An International Perspective, Cambridge University Press, 1980.

3. FISKALNI RANDMAN

3.1. Globalna i strukturna analiza fiskalne mase

Pod fiskalnim rezultatom podrazumevamo ukupnu masu naplaćenih fiskaliteta u određenoj vremenskoj jedinici, odnosno deo fiskalnog kapaciteta koji je posredstvom fiskalnog opterećenja transferiran u finansijske institucije (budžete i fondove) opšte i zajedničke potrošnje. Realizovani društveni prihodi, kao inputi fiskalnog sistema, stoga, predstavljaju deo društvenog proizvoda ili nacionalnog dohotka za alimentiranje tekućih i perspektivnih funkcija društveno-političkih kolektiviteta DPK, i postsamoupravnih društvenih fondova. Ostvarena fiskalna masa, raspoređena na pojedine fiskalne obveznike, u krajnjoj instanci, predstavlja deo viška rada za alimentiranje opštih i zajedničkih potreba. Sa toga aspekta, fiskaliteti su integralna komponenta poslovnog rezultata udruženog rada sa multi-efektima u društvenoj reprodukciji.

Fiskalni rezultat možemo posmatrati u globalnoj i strukturnoj projekciji. Globalna projekcija fiskalnog rezultata implicira ukupan volumen ostvarenih fiskalnih prihoda u određenoj vremenskoj sekvenci, dok parcijalna projekcija fiskalnog rezultata podrazumeva realizovane fiskalne prihode po pojedinim fiskalnim izvorima (dohodak, lični dohodak, potrošnja, promet, imovina i sl.) ili po pojedinim poreskim subjektima (nacionalna privreda, regioni, grane, grupacije, firme, radne zajednice, građani). Pored toga, fiskalni rezultat može se analizirati sa aspekta pripadnosti pojedinim finansijskim institucijama (budžetima DPK, i društvenim fondovima). Fiskalni rezultat, zatim, možemo posmatrati sa aspekta neposrednih i posrednih fiskaliteta, kao osnovnih alimentatora finansijskih institucija. Najzad, fiskalni rezultat može se razlikovati sa aspekta pojedinih fiskalnih oblika (porez na dohodak preduzeća, porez iz ličnog dohotka, porez iz ukupnog prihoda, porez na imovinu i prihode od imovine, porez na promet, carine i sl.).

Fiskalni rezultat može biti iskazan po bruto i neto metodu. Globalni fiskalni rezultat (T_B), po bruto metodu, predstavlja proizvod poreske osnovice (Y) i poreske stope (t):

$$T_B = tY$$

Neto globalni fiskalni (T_N) rezultat dobija se oduzimanjem transfera (TR) od bruto naplaćenih fiskalnih prihoda:

$$T_N = T_B - TR$$

Dekomponovanjem fiskalne stope (t) na svoje sastavne komponente ($t_1+t_2+t_3+...+ t_n$) i fiskalne osnovice (Y) na ($Y_1 + Y_2 + Y_3 + ... + Y_n$) dolazimo do parcijalnih fiskalnih rezultata ($T_1 + T_2 + T_3 + ... + T_n$).

$$T_1 = t_1Y_1$$

$$T_2 = t_2Y_2$$

$$T_3 = t_3Y_3$$

$$\overline{T_n = t_nY_n}$$

pri čemu simbol t (od 1 do n) respektivno, označava poreske stope pojedinih poreskih obveznika ili zahvatanja pojedinih osnovica, dok simboi Y (od 1 do n) reprezentuje fiskalne osnovice fiskalnih obveznika ili oporezive materije (dohodak, lični dohodak, imovina, potrošnja, promet i sl.).

Pored toga, fiskalni rezultat može se sameravati pomoću globalnog fiskalnog kapaciteta i fiskalnog opterećenja:

$$FR_G = FK_G \cdot FO_G$$

i parcijalnog fiskalnog kapaciteta i fiskalnog opterećenja:

$$FR_P = FK_P \cdot FO_P$$

u zavisnosti od toga da li se uzima ukupni nacionalni dohodak po stanovniku ili zaposlenom po granama, grupacijama, delatnostima, regionima, firmama i opštinama.

Najzad, fiskalni rezultat može se prikazati u nominalnim i realnim vrednostima u zavisnosti od toga da li se posmatra u tekućim ili stalnim cenama.

Nadalje, fiskalni rezultat može se predstaviti kao zbir neposrednih poreza (N_p), posrednih poreza (P_p) i ostalih poreza (O_p). Neposredne fiskalitete komponujemo porezom iz dohotka (P_d), porezom iz ličnog dohotka (P_{ld}), D_d - doprinos iz dohotka, D_{ld} - doprinos iz ličnog dohotka, porezom na imovinu (P_i) i porezom na prihode od imovine(P_{pi}). Posredne fiskalitete komponujemo porezom na promet (P_p) i carinama (C):

$$Fr = Np + Pp + Op$$

$$Nf = Pd + Pld + Dd + Dld + Pi + Ppi$$

$$Pf = Pp + C$$

U strukturi tzv. fiskalnog rezultata valja praviti razliku između javnih prihoda (JP) i fiskalnih prihoda (FP). Strukturu fiskalnih prihoda komponuju porezi (P), doprinosi (D), parafiskaliteti (Pf) i takse (T): FP = P + D + Pf + T; dok strukturu javnih prihoda čine, pored fiskalnih prihoda, pokloni (Pk), prihodi iz javne imovine (Pji), sredstva trezora (St), javni dug (Jd) i nova emisija novca (NEN):

$$JP = FP\ (= P + D + Pf + T) + Pk + Pji + St + Jd + NEN.$$

Isto tako, poreski prihodi komponuju se porezom iz dohotka (Pd), porezom iz ličnih dohodaka (Pld), porezom na promet (Pp), porezom na imovine (Pi), porezom na prihode od imovine (Ppi), porezom na dobit stranih lica (PDsl) i porezom na propagandu, reklamu i sredstva zajedničke potrošnje (Pp + r + szp): PP - Pd + Pld + Pp + Pi + Ppi + Pdsl + (Pp + r + szp); prihodi od doprinosa komponuju se doprinosom iz dohotka (dd), doprinosom iz ličnog dohotka (Dld), samodoprinosom (Sd), preraspodeljenim doprinosima (Pd) i ostalim doprinosima (Od): PD = Dd + Dld +Sd + Pd + Od; prihodi od parafiskaliteta komponuju se obaveznim zajmovima (Oz), namenskim porezima (Np), namenskim doprinosima (Nd) i namenskim taksama (Nt):

PPf = Oz + Np + Nd + Nt. Naposletku, u okviru fiskalnog rezultata valja praviti razliku između naplaćenih prihoda preko uplatnih računa i ostvarenih prihoda po završnim računima. Ostvareni društveni prihodi opšte potrošnje (ODPop) komponuju se porezom iz dohotka (Pd), porezom iz ličnog dohotak (Pld), porezom na promet (Pp), carinama (C), taksama (T), dopunskim sredstvima (Ds), ustupljenim prihodima (Up), sredstvima po posebnim propisima (Spp), prihodima od usluga (Pu), doprinosima (kvote) republika i pokrajina (Dsr + sap), ostalim porezima (po), ostalim prihodima (Op), prihodima od obveznica (Pob), prihodima iz primarne emisije (ppe):

ODPop = PD+Pld+Pp+C+T+Ds+Up+Spp+Pu+Po+Op+Pob+Ppe+Dsr+sap.

Ostvarene društvene prihode zajedničke potrošnje (ODPKp) komponujemo sredstvima po osnovu slobodne razmene rada (Ssrr), doprinosima iz dohotka (Dd), doprinosima iz ličnih dohodaka (Dld), samodoprinosima (Sd), ostalim doprinosima (Od), ustupljenim sredstvima DPK (USDPK), dopunskim sredstvima iz budžeta (DSb), namenskim sredstvima (Ns), participacijama građana (Pg), prihodima od usluga (Pu), preraspodeljenim doprinosima (Pd), društvenim zajmovima (DZ), bankarskim kreditima (Bk) i udruženim sredstvima (Us):

ODPKp = Ssrr+Dd+Dld+Sd+Od+USDPK+DSb+Ns+Pg+Pu+Pd+DZ+Bk+Us.

3.2. Ekspozicija fiskalnog rezultata društvenim rashodima

Fiskalni rezultat u novijoj literaturi može se izraziti pomoću javnih rashoda (tzv. fiskalni rashodi po inoviranoj terminološkoj paradigmi), pri čemu javni rashodi anglobiraju 1) budžetske rashode, rashode javnih fondova i rashoda javnog sektora i dr. javnih sektora i dr. javnih i polujavnih organizama, institucija i organizacija (kakav je slučaj u kapitalističkim zemljama), 2) budžetske rashode i rashode javnih fondova ili javnog sektora (kakav je slučaj u zemljama u razvoju), 3) budžetske rashode i rashode fondova države (kakav je slučaj u socijalističkim zemljama) i 4) rashode opšte potrošnje (budžetski rashodi društveno-političkih kolektiviteta), rashode zajedničke potrošnje (društveni rashodi fondova društvenih delatnosti) i društveni rashodi tzv. fondovske potrošnje (rashodi fondova društveno-političkih kolektiviteta i rashodi fondova materijalne proizvodnje), uključujući rashode mesnih zajednica i mađuopštinskih regionalnih zajednica (kakav je slučaj u nas):

Br + Rjf+Rjs = Jr

Br + Rjf = Jr

Br + Rfd = DR

Rop + Rzp + Rfp = DR,

gde su Br - budžetski rashodi, Rjf - rashodi javnih fondova, Rjs - rashodi javnog sektora, Jr - ukupni javni rashodi, Rfd - rashodi fondova države, DR - ukupni društveni rashodi, Rop –rashodi opšte potrošnje, Rzp - rashodi zajedničke potrošnje i Rfp -

rashodi fondovske potrošnje. Nadalje, društveni rashodi opšte potrošnje mogu se dekomponovati na rashode društvene uprave (Rdu), rashode e odbrane (Rno), rashode društvenih komunalnih delatnosti (Rdd + kd), rashode društveno-političkih organizacija, udruženja građana i mesnih zajednica (Rdpo + ug + mz), rashode na ime neprivrednih investicija (Rni), rashode na ime privrednih investicija (Rpi), rashode na ime u privredi (Rip), opšta i namenska dopunska sredstva (DSo+n), rashode po osnovu budžetskih obaveza iz ranijih godina (Borg), budžetske rezerve (Br) i viškove (Bv):

DRop = Rdu+Rno+Rdd+kd+Rdpo+ug+mz+Rni+Rpi+Rip+DSo+n +Borg+Br+Bv.

Društvene rashode zajedničke potrošnje (ORzp) možemo dokumentovati na rashode obrazovanja (Ro), rashode nauke (Rn), rashode kulture (Rk), rashode fizičke kuture (Rfk), rashode zdravstvene zaštite (Rzz), rashode invalidsko-penzijskog osiguranja (Ripo), rashode dečije zaštite (Rdz), rashode dečjeg dodatka (Rdd), rashode socijalne zaštite (Rsz) i rashode zapošljavanja (Rz):

DRzp = Ro+Rn+Rk+Rfk+Rzz+Ripo+Rdz+Rdd+Rsz+Rz.

Najzad, društveni rashodi fondovske potrošnje (Drfp) mogu se dekomponovati na rashode fondova federacije za nerazvijena područja (Rff), rashode republičkih fondova za razvoj nerazvijenih područja (Rrf), rashode fondova zajedničkih rezervi (Rfzr), rashode putne privrede (Rpp), rashode fondova vodoprivrede (Rv), rashode fondova za ekonomske odnose sa inostranstvom (Reos) i ostale rashode fondova društveno-političkih kolektiviteta i fondova materijalne proizvodnje (Ro):

DRfp = Rff+Rrf+Rfzr+Rpp+Rv+Reos+Ro.

No, društveni rashodi mogu se dekomponovati na lične rashode (Lr), materijalne rashode (Mr), investicione rashode (lr), transferne rashode (Tr) i ostale rashode (Or):

DR = Lr+Mr+Ir+Tr+Or.

4. FISKALNA POZICIJA (STANJE) I BUDŽETSKI BALANS: DETERMINANTE

U determinaciji fiskalne pozicije *(fiscal position),* Musgrave polazi od toga da fiskalna pozicija i cilj *(fiscal faks)* zavisi od poreske baze *(tax base),* odnosno poreskog kapaciteta (tax capacity) i troškova pružanja javnih usluga *(public services),* odnosno zadovoljavanja javnih usluga *(public need).* Standardni (konvencionalni) nivo javnih usluga može se pružiti u zavisnosti od odnosa poreskih prihoda *(tax revenue)* i poreske baze tako da poreski napor *(tax effort)* generalizuje standardni nivo javnih usluga u odnosu na potrebe u formi fiskalne performanse *(fiscal performance).*

Fiskalni kapacitet (Cj) predstavlja, po Musgraveu, jednakost (sledeću):[750]

$$Cj = tsBj,$$

gde su: Bj = poreska baza, ts – poreska stopa.

Fiskalne potrebe (fiscal need) izražavaju se u sledecoj formi:[751]

$$Nj = ns/Zj,$$

gde su: Zj - target populadje, ns - troškovi obezbeđenja usluga.

Sada se tek može meriti fiskalna pozicija (fiscal position), koja, u sledecoj formulizaciji, glasi:[752]

$$Pj = Cj/Nj = tsBj/nsZj,$$

s ciljem da izjednači odnos kapaciteta prema potrebama.

U tom sklopu, prof. Musgrave definiše *fiskalni, odnosno poreski napor (tax effort)*:[753]

$$Ej = tjBj/tsBj = tj/ts,$$

kao odnos legislativne i standardne poreske stope;[754] dok nivo *fiskalne performanse (tax performance)*:[755]

$$Mj = njZj/nsZj = nj/ns$$

kao odnos legislativne (zakonske) i standardne stope troškova javnih usluga.

Konačno, Musgrave sad ispisuje budžetski bilans kao jednakost:[756]

$$t_jBj = n_jZj$$

da bi dobio alternativnu definiciju fiskalne pozicije:[757]

$$P_J = \frac{n_j}{n_s} / \frac{t_j}{t_s}$$

odnosno *fiskalni randman ili transformans (rezultat):*

$$T_j = C_jt_j,$$

kao proizvod fiskalnog kapaciteta (ili poreske baze) i poreske stope (ili koeficijenta fiskalnog opterećenja).

---

[750]R.A.Musgrave i P.B.Musgrave: Public Finance in Theory and Practice, Me Graw-Hill, N. York, 1984. god., str. 530-531.
[751]Ibidem, str. 531.
[752]Ibidem, str. 531.
[753]Ibidem, str. 531.
[754]Tax effort = ratio taxe revenue/taxe base.
[755]Ibidem, str. 531.
[756]Ibidem, str. 531.
[757]Ibidem, str. 532.

Major industrial countries: general government fiscal balances and impulses, 1980-90.(in percent of GNP)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Fiscal balance (+ surplus, - deficit)										
Canada	-1,5	-5,9	-6,9	-6,4	-7,0	-5,6	-4,6	-3,4	-3,9	-2,9
United States	-1,0	-3,5	-3,8	-2,8	-3,3	-3,4	-2,3	-2,0	-2,0	-1,8
Japan	-3,8	-3,6	-3,7	-2,1	-0,8	-0,9	0,6	1,4	2,0	2,2
France	-0,4	-3,3	-3,0	-2,5	-2,7	-2,6	-1,6	-1,4	-1,4	-1,4
Germany	-3,7	-3,3	-2,5	-1,9	-1,1	-1,3	-1,8	-2,0	-0,2	-0,9
Italy	-11,4	-11,3	-10,6	-11,6	-12,5	-11,7	-11,2	-10,6	-10,6	-10,5
United Kingdom	-2,5	-2,4	-3,4	-3,9	-2,9	-2,4	-1,5	0,9	1,9	2,0
Fiscal Impuls (+ expansionary, - contractionary)										
Canada	-0,9	1,2	0,9	1,4	1,3	-1,1	-0,5	-0,2	0,7	-1,2
United States	-0,4	0,6	0,7	0,7	0,8	0,2	-0,8	-0,1	0,2	-0,4
Japan	-0,8	-0,5	-0,2	-1,2	-0,9	-0,3	-1,4	-0,4	-0,2	-
France	-0,7	-2,5	-0,5	-0,9	0,2	-0,1	-1,2	0,4	0,3	-
Germany	-0,5	-1,8	-0,4	0,5	-0,7	0,3	0,2	0,7	-1,0	0,9
Italy	1,8	-1,4	-1,4	0,8	0,8	-1,0	-0,4	-0,1	0,1	-0,1
United Kingdom	-2,8	-0,7	1,3	0,5	-0,5	-0,1	0,1	-1,5	-0,5	-0,1

Izvor: MMF, World Economic Outlook, Washington, oktobar 1989. st. 90.

Nivo fiskalnog levaregea: u merenju obima u kome prisustvo javnog sektora afektira nivo dohotka, Musgrave upoređuje nivo dohotka Yp, koji preovladava u javnom sektoru, sa nivoom dohotka Y, koji bi preovladavao bez uključivanja javnog sektora. Ovo što se zove „fiscal leverage“ Musgrave kvantitativno predstavlja u sledećoj formi:[758]

$$L = Yp - Y.$$

Supstituisanjem Yp i Y u jednačinama 3, 6. 10. (priložene šeme determinacije dohotka i fiskalnih multiplikatora Musgravea) dobija se sledeća jednakost:[759]

$$L = \frac{1}{1-c}(a + I + G - cT)\frac{1}{1-c} - (a + I)$$

tako da je formula

$$L = \frac{1}{1-c}(G - cT)$$

[758]R. A. Musgrave i P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw-Hill, N. York, 1984. 3tr. 596.
[759]Ibidem, str. 596.

Ako se sada u ovu formulu „ubaci“ budžetski deficit (ili suficit): D = G -T, „fiscal leverage“ menja izgled:[760]

$$L = G + \frac{c}{1-c} D$$

Fiskalni „leverage“ se, dakle, sastoji od dva dela: prvi, koji se odnosi na multiplikator uravnoteženog budžeta, i, drugi, koji se „pridodaje“, pošto se deo G deficitarno finansira. Ovaj deficit povratno izjednačava prekoračenje u štednji investicijama nad štednjom u privatnom sektoru tako daje T – G = i – S.

Alternativni budžeti sa jednakim „leverageom“: Musgrave pokazuje da alternativne kombinacije G, T, i D koji su podešeni tako da održavaju dohodak na nivou 100 pod pretpostavkom da je c - 0,75% i l = 10. alternativna kombinacija glasi sada:[761]

$$Y = \frac{1}{1-c}\left(I + G - cT\right)$$

DETERMINACIJA DOHOTKA I FISKALNI MULTIPLIKATORI[762]

Sistem bez „Government“

$Y=C+I$	(1)
$X= a + cY$	(2)
$Y = \frac{1}{1-c}\left(a + I\right)$	(3)

Sistem bez „Government Purchases“

$Y= C+I= G$	(4)
$X= a + cY$	(5)
$Y = \frac{1}{1-c}\left(a + I + G\right)$	(6)
$\Delta Y = \frac{1}{1-c}\Delta G$	(7)

Sistem sa „Lump-Sun Tax“

$Y= C+ I$	(8)

[760]Ibidem, str. 596.
[761]R. A. Musgrave i P. B. Musgrave, op. cit., str. 597.
[762]Ibidem, str. 583.

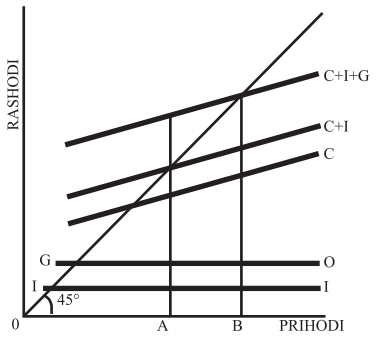
$C= a+c(a-t)Y$	(9)
$Y = \frac{1}{1-c}\left(a + I - cT\right)$	(10)
$\Delta Y = \frac{c}{1-c} - \Delta T$	(11)

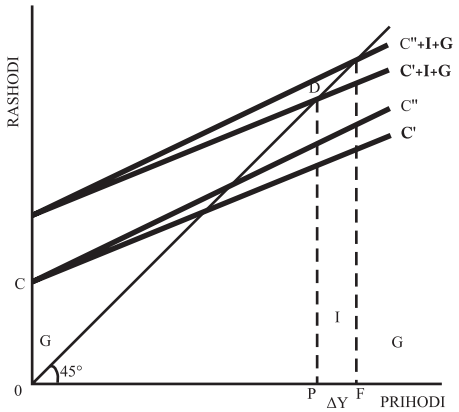
Sistem sa „Income Tax“

$Y= C+I$	(12)
$C= a+c(a-t)Y$	(13)
$Y = \frac{1}{1-c(1-t)}\left(a + I\right)$	(14)

Sistem sa „Governement Purchases and Income Tax“

$Y= C+I+G$	(15)
$C= A+C(1-t)Y$	(16)
$Y = \frac{1}{1-c(1-t)}\left(a + I + G\right)$	(17)
$\Delta Y = \frac{c}{1-c(1-t)}\Delta G$	(18)





Uvođenjem činjenice da svi poreski platioci nemaju istu sklonost potrošnji, prethodna jednačina dobija novi izgled:[763]

763 Ibidem, str. 598.

$$Y = \frac{1}{1-cw}\left(I + G - c'T' - c''T''\right)$$

gde su: cw - marginalna sklonost potrošnji za primaoce dohotka u celini, C' i c"- partikularne grupe poreskih platioca koje plaćaju T' i T" (tako da je T = T' + T").

Promene u „leverageu“: Realističnije razmatranje ovog istog problema Musgrave sprovodi razmatranjem promena u fiskalnom „leverageu“ pre nego u apsolutnom nivou „levaragea“, koji je pridodat totalnom budžetu. Ako je Y inicijalni nivo dohotka sa datim vrednostima G i T i ako je Y željeni nivo dohotka, promena u „leverage-u“ zahteva da se dostigne Y`, odnosno da je:[764] $\Delta Lr = Y` - Y$, što služi sistemu „lump-sum tax-a“:

$$\Delta Lr = \frac{1}{1-c}\left(\Delta G - c\Delta T'\right)$$

„Leverage“ sa porezom na dohodak: „Leverage“ u sistemu oporezivanja je jednak:

$$L = \frac{1}{1-c(1-t)}\left(G + I\right) - \frac{1}{1-c}I,$$

dok promena u „leverageu“ postaje:[765]

$$\Delta L = \frac{1}{1-c(1-t)}\Delta G$$

„Built-in flexibility“ u ovom sistemu zahteva veću opreznost u interpretaciji posmatranih promena u budžetskoj ravnoteži, jer G – T utiče na nivo ekonomske aktivnosti i komplikuje merenje fiskalnog „leveragea“.[766]

„Leverage“ i deficit: ako se deficit u inicijalnom periodu označava sa D’ i D“ kao deficit u narednom periodu:[767]

D’ = G’ – tY’ i D“ = G’ + G’ - tY“

onda se, po Musgraveu, dobija:[768]

D = D’’ – D’

ΔD = ΔG – t ΔY;

a pošto je:[769]

$$\Delta Y = \frac{c}{1-c(1-t)}\Delta G$$

[764]Ibidem, str. 598.
[765]Ibidem, str. 598.
[766]Ibidem, str. 598.
[767]Ibidem, str. 599.
[768]Ibidem, str. 599.
[769]Ibidem, str. 599.

$$\Delta D = \left(1 - \frac{t}{-c(1-t)}\right)\Delta G$$

onda je posve jasno da će se deficit povećati sa porastom u G sve dok je

$$\frac{t}{1-c(1-t)} < \text{ za slučaj } c < 1 \text{ ili } \Delta D = 0,$$

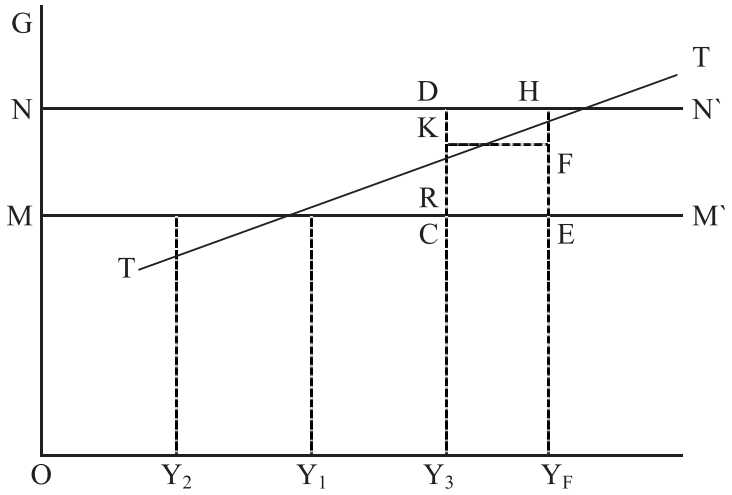
za c = 1, odnosno ΔD < 0 za c >1.

Neto „fiskalni impuls“: promena u prihodima i rashodima (tj. onaj deo bilo koje neto promene u fiskalnoj ravnoteži koja se ne može atribuirati „ciklično neutralnim“ promenama u prihodima i rashodima) može se interpretirati kao ciklično adjustirani indikator ekspanzivnih ili restriktivnih promena u fiskalnim operacijama:[770]

$$FI = -(\Delta T - to\ \Delta Y) + (\Delta G - go\ \Delta YP`),$$

gde su: FI – neto fiskalni impuls, ΔT – promene u prihodima, ΔG – promene u rashodima, ΔY – aktuelni društveni proizvod i ΔYP – potencijalni društveni proizvod, to – odnos prihoda u aktuelnom društvenom proizvodu i go – odnos rashoda u potencijalnom društvenom proizvodu u bazičnoj godini.

Automatske versus diskrecione budžetske promene: Musgrave na svome grafikonu razmatra ove promene:[771]



[770]International Monetary Fund, Fiscal Policy in the Major Industrial Countries, The Research and Fiscal Affairs Departments, World Economic Outlook: Supplementary Note 1, Washington, mart, 1985, str. 20.

[771]Ibidem, str. 602.

Naime, na vertikalnoj osi predstavljena je državna potrošnja G koja je jednaka veličini OM. Unija MM` pokazuje da je potrošnja nezavisna od nivoa Y predstavljenog na horizontalnoj osi. TT pokazuje poreske prihode T kao funkciju dohotka, reflektujući datu poresku stopu t. Sa porastom Y raste T tako da su G i T međusobno jednaki na inicijalnom nivou Y_1. Sa porastom Y na Y_2 javlja se budžetski deficit u iznosu AB bez promena u fiskalnim parametrima G i T. U slučaju, pak, da se G poveća na nivo ON, veličina Y prelazi sa pozicije Y_1 u poziciju Y_3, pri čemu T sporije raste od G Budžetski deficit sada iznosi RD.[772]

Međutim, kada Y_f uslikava „ full-employment" nivo dohotka i G = OM, start-na pozicija involvira „full-employment" suficit EF. Sa promenom Y u Y_3 menja se „full-employment" suficit u deficit. Promene u „full-employment" višku ili deficitu, kao mere promena u „fiscal leverageu", su korisne, ali ne predstavljaju perfektan indeks, jer ne uzimaju u obzir multiplikatey uravnoteženog budžeta.

Strukturnl versus ciklični deficit Musgrave[773] smatra da će, ukoliko je Y_3 stvarni nivo dohotka i G = ON, aktuelni (stvarni) deficit biti RD, dok će strukturni deficit biti FH = KD i ciklični deficit RK.

Merenje „Bullt-in Flexibility": indeks ugrađenih stabilizatora. Poređenjem ΔY (promene u dohotku u odnosu na promenu u i sa fiksiranim T) sa ΔY* (promena u dohotku sa T = tY) Musgrave je dobio indeks ugrađenog stabilizatora (α):[774]

$$\alpha = \frac{\Delta Y^* - Y}{\Delta Y^*} = \frac{ct}{1 - c(1-t)}$$

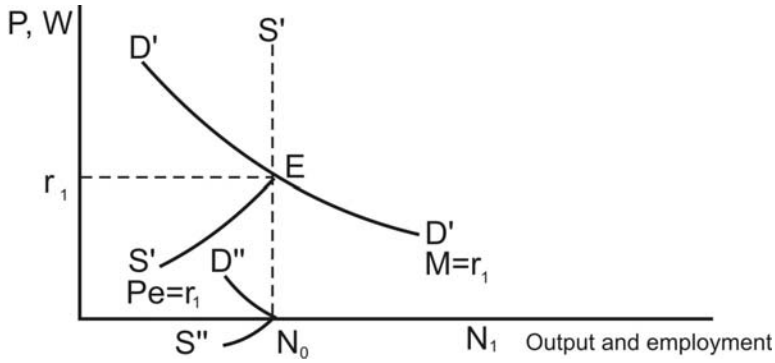
merenjem procentualne promene dohotka, koji proističe iz smirujućeg efekta rastućih poreskih prihoda ili ugrađene responzivnosti fiskalnog sistema. Tada imamo da je:[775]

$$\Delta Y^* = \frac{1}{1-c}\Delta I i \Delta Y = \frac{1}{1-c(1-t)}\Delta I \ ,$$

odakle je derivirana prethodna jednačina.

Inflatorna ravnoteža sa modelom „full-employmentom": Musgrave na svom grafu pokazuje:[776]

[772]Ibidem, str. 602.
[773]Ibidem, str. 603.
[774]Ibidem, str. 603.
[775]Ibidem, str. 603.
[776]Ibidem, str. 627.



P je stopa inflacije, P je nivo cena, W je stopa rasta novčanih jedinica, Pe je stopa očekivane inflacije, P = M, M je ravnotežna stopa inflacije. Ako je M = r_1 onda je realna tražnja veća ukoliko je P niže i ukoliko je viši nivo realne ravnoteže, S'E podrazumeva povećanje novčanih nadnica W kao funkcije outputa ili zaposlenosti. Za output niži od „full-employment-a" (Nf) zahtevani porast nadnica (W) opada za mali deo N_1 i dostiže nivo r_1 „full-employment-a". Ravnoteža se uspostavlja u tački E kao prosek tražnje i ponude sa outputom na nivou „full- employmenta" i stope inflacije na nivou P = r_1. Kriva tražnje D'ED' za M = r_1 i krivu ponude S'ES' za Pe = r_1 Musgrave je ucrtao na grafu stagflacione ravnoteže:[777]

Radna snaga sada zahteva da je W = Pe na nivou zaposlenosti Nu koje je niže od nivoa pune zaposlenosti Nf. Ravnoteža je ponovo uspostavljena na nivou E, ali sa W = P na nivou zaposlenosti u gde ne postoji nikakav podsticaj na kretanje Nf. Ekonomija je sada, stoga, zapala u stagflacionu poziciju.

Aktuelni budžetskl bilans dekomponovan na ciklično neutralnu komponentu i na komponentu ekspanzivnog i/ili restriktivnog fiskalnog stanja: Teorijski pristup Dernburga, Chanda, Hellera, i Mansura reflektuju da determinacija pozicije (stanja) fiskalne politike involvira adjustiranje aktuelnog fiskalnog bilansa za ciklični efekat. Pogoršanje platnobilansne pozicije u uslovima rasta budžeta (pošto se utvrdi da je fiskalna politika bila ekspanzivna) po pravilu je tada rezultat promena u sastavu državnih troškova visokog uvoznog intenziteta. Pristup posmatranju determinanti stanja u fiskalnoj politici involvira ađustiranje aktuelnog fiskalnog bilansa za ciklični efekat da bi se dobila ciklična neutralna mera budžetskog balansa. U tom kontekstu, eventualni budžetski balans (Bt) može se dekomponovati na cikličnu neutralnu komponentu (B^t_n) i na komponentu ekspanzivnog (ili restriktivnog) fiskalnog (RSt):

$$Bt=Bnt–FiSt=(t_0Y^Pt–g_0Yt^P– [t_0(Yt^P–Yt)] –FiSt=(t_0Yt=g_0Ytp\text{-}FiSt$$

gde je ($t_0Y^Pt–g_0Yt^P$ – normalni bilans, a $[t_0(Yt^P–Yt)]$ –FiSt – ciklična komponenta i

gde su: to = To/Yo bazni godišnji porez (To) prema društvenom proizvodu (Yo) go = g/Yo bazni godišnji rashodi (Go) prema društvenom proizvodu (Yo), Y – aktuelni

[777]Ibidem, str. 628.

output po nominalnim cenama, Y^p – potencijalni output u nominalnim cenama, T – fiskalni prihodi, G – javni rashodi, FiSt – mera fiskalnog stanja.

Oba izraza u jednačini, normalni bilans i ciklična komponenta, doprinose da se definiše ciklični neutralni bilans, stanje fiskalne politike i fiskalnog i impulsa (Fi_t):

$$Fi_t = FiSt - FiSt - 1$$

koji omogućava ispitivanje ekspanzivne ili kontraktivne prirode ukupnih javnih, budžetskih rashoda i njihovih komponenata.

5. ELASTIČNOST I OSETLJIVOST FISKALNIH TOKOVA

Društveno-političke kolektiviteti DPK na bazi svojih ovlašćenja, menjajući tzv. fiskalne parametre, u ovom slučaju fiskalne stope i fiskalne beneficije, utiču na nivo i dinamiku fiskalnih prihoda. Povećanjem ili smanjenjem fiskalnih stopa (stopa poreza i doprinosa, npr.) povećavaju se ili smanjuju fiskalni prihodi i pod pretpostavkom nepromenjenih fiskalnih osnova. Proširenjem ili sužavanjem fiskalnih beneficija (olakšica i oslobođenja od poreza i doprinosa) smanjuju se ili povećavaju fiskalni prihodi društveno-političkih zajednica i samoupravnih fondova. Prema tome, povećanjem fiskalnih stopa i sužavanjem fiskalnih odbitnih stavki, stvaraju se potencijalne mogućnosti za povećanje fiskalnih prihoda DPK za finansiranje opštih društvenih i zajedničkih potreba. I, obrnuto, smanjenjem fiskalnih stopa i proširenjem fiskalnih odbitnih stavki od fiskalne osnovice potencijalno se smanjuju fiskalni prihodi DPK i fondova.

„Ekonomska konjunktura“, isto tako, utiče na elastičnost i osetijivost fiskalnih tokova. Naime, sa porastom fiskalne osnovice (dohodak, lični dohodak, potrošnja, imovina i dr.) u periodu ekonomskog prosperiteta stvaraju se realne pretpostavke za porast fiskalnih prihoda DPK i fondova. I, obrnuto, smanjenjem fiskalne osnovice poreza i doprinosa u periodu deflacije, po pravilu, dolazi do smanjenja fiskalnih prihoda opšte i zajedničke potrošnje. Međutim, u finansijskoj praksi opšte i zajedničke potrošnje činioci elastičnosti i osetljivosti fiskalnih prihoda su kombinovanog i kumulativnog efekta. Stoga su ukupni fiskalni prihodi u suštini opredeljeni povećanjem ili smanjenjem broja fiskalnih obveznika, povećanjem ili smanjenjem fiskalnih stopa, povećanjem ili smanjenjem fiskalnih osnovica i povećanjem ili smanjenjem fiskalnih olakšica i oslobođenja.

5.1. Fiskalni senzibilitet

Fenomen fiskalne senzibilnosti prevodi se obično kao širina i brzina kojima je tzv. fiskalni produkt afektiran varijacijama ekonomske aktivnosti u smislu doprinosa akciji konjunkturne stabilizacije. Senzibilitet poreza je, najpre, funkcija prirodne oporezive materije; zatim, tehnike oporezivanja i, najzad, prerogative javne administracije. Sa stanovišta prirode oporezive materije, konjunkturni pokreti induciraju diferencije dohotka, troškova (rashoda) i kapitala koje u suštini reflektuju pokrete

poreskih osnovica pri definitivnom oporezivanju u smislu povećanja ili smanjenja fiskalnih prihoda, odnosno verifikacije senzibiliteta poreza na višem ili nižem stupnju. Tehnika oporezivanja opredeljuje, isto tako, stepen poreskog senzibiliteta, pošto proporcionalno oporezivanje obično sledi konjunkturne pokrete, dok progresivno oporezivanje modifikuje fluktuacije poreske baze.

International comparison of tax revenues and tax elasticities

	Greece	Italy	Portugal	Spain	OECD Europe
	1987-88	1987-88	1987-88	1987-88	1987-88
Tax reveneues (per cent of GDP)					
Total revenues	35,8	39,9	36,2	36,5	44,6
Income taxes	5,9	13,4	8,2	10,4	13,0
Indirect taxes	17,4	9,8	15,6	10,2	13,5
Social security contributions	11,1	13,9	8,9	12,8	14,8
	1988 1980	1988 1980	1988 1980	1988 1980	1988 1980
Tax elasticities with respect to GDP					
Total revenues	1,1	1,3	1,2	1,3	1,2
Income taxes	1,0	1,3	2,0	1,3	1,2
Indirect taxes	1,3	1,3	1,1	1,8	1,1
Social security contributions	1,2	1,1	1,0	0,9	1,1

Soureces: OECD, National Accounts and OECD estimales.

Potencijalno i efektivno oporezivanje odražavaju se na poreski senzibilitet (teorijski i realni) usled dedukcija, bonifikacija, olakšica i oslobođenja. Tehnika pokrića poreza utiče na senzibilitet u zavisnosti od toga da li period konjunkturnog povećanja dohotka koincidira sa periodom plaćanja poreza ili time-lags nepovoljno deluje na obveznika.[778] Inflacija deluje na senzibilitet poreza pošto nadima poreske osnove i povećava retransfer dohotka obveznika u potrošne punktove sektora. Konačno, i modifikacija poreskih stopa, olakšica i oslobođenja deluje na senzibilitet poreza bilo u pravcu njegovog povećanja bilo u pravcu njegovog smanjenja.

U literaturi su poznata dva metoda merenja fiskalne senzibilnosti: račun marginalne stope oporezivanja i račun fiskalne elastičnosti. Prvi metod se u osnovi svodi na račun marginalne sklonosti oporezivanja = dT/dX, odnosno = (dT/dB)·(dB/dX), gde su: dT – marginalna varijacija poreza, dX – marginalna varijacija oporezive kategorije, dB – marginalna varijacija poreske baze. Sa makroekonomskog aspekta, uobičajeno je da se T stavlja u odnos sa dezagregiranom poreskom bazom (varijacija dohotka domaćinstva ili preduzeća).

[778] L. Eisenstein, The ideologies of taxation, N. York 1961. I L. Johansen, Economie publique, A. Colin, Paris, 1974.

Račun fiskalne elastičnosti distancira elastičnost oporezive baze (e_B) i elastičnost poreske stope (e_t):

$$e_B = \frac{dB / B_0}{dX / X_0} \qquad ili \qquad e_B \frac{B_0}{dB} = \frac{X_0}{dX}$$

$$e_t = \frac{dt / t_0}{dB / B_0} \qquad ili \qquad e_t \frac{dB}{B_0} = \frac{dt}{t_0}$$

U integraciji, totalna elastičnost oporezivanja glasi:

$$e_r = (1 + e_t B_1/B_0)\, e_B = e_B\, (e_t + t_1/t_0),$$

i u osnovi zavisi od promena stope oporezivanja i oporezive baze; što integriše makroekonomske i mezoekonomske pristupe.[779]

Ako se pretpostavi da je $r = ay$ i $t = ry$ (r – poreska stopa, y – oporezivi dohodak domaćinstva) onda je $t = yr = ay^{b+1}$. Ukupna suma poreza je tada:

$$T = a\sum_{n-1}^{N} y(n)^{b+1}$$, (N – broj domaćinstava).

Elastičnost poreza prema oporezivom dohotku je $\frac{dt}{dy} \times \frac{y}{t} = b + 1$ a odatle je regresiona jednačina:[780]

$$t = ay^{b+1} \text{ ili } \log t = (b + 1) \log Y + \log a.$$

Uloga poreza na dohodak u konjunkturnoj stabilizaciji bazira se uglavnom na očekivanom efektu varijacia datog poreza na potrošnju domaćinstva. Koristeći funkciju keynesijanskog tipa na kratak rok, Frevile je, sa hipotezom raspoloživog dohotka (Y), testirao egzistirajuće relacije između vrednosti varijacija potrošnje, dohodaka domaćinstva i sume direktnih poreza domaćinstava za period 1953-1964. god. na francuskom primeru:

$$\Delta Ct = c\Delta Yt + a\Delta Tt + b,$$

gde su: C – potrošnja domaćinstva, c - marignalna sklonost potrošnji raspoloživog dohotka, Y – raspoloživi dohodak, a - koeficijent impakta poreza, T – direktni fiskaliteti i b – konstanta. Regresiona jednačina dala je sledeće ekonometrijske rezultate:

$$\Delta C = 0{,}651\ \Delta Y + 0{,}584\ \Delta t + 0{,}193$$
$$(0{,}069)\ \ (0{,}435)\ R^2 = 0{,}864$$

[779]P. H. Derycke, Elasticité et analyse économique, Cujas, Paris, 1964; R. Musgrave, The Theory of Public Finance, Me Grow-Hill, N. York, 1959; E. J. Mishan i L. A. Dicks-Mireaux, Progressive Taxation in a Inflationnary Economic, American Economic Review, September 1958; J. O. Blackburn, Implicit tax rate reductions with growth progressives taxes, constant progressivity and fiscal public share, American Economic Review, mart 1967.

[780]Y. Fréville, L'imposition du revenu dee ménages et la conjoncture, Statistiquea et études flnancières. april 1968; N. Brejonde Lavergnée, L'enrichissment de l'Etat par I'I.R.P.P., Revue de Science financière, juni 1974.

Koeficijent a je pozitivan i nesignifikativno različit od nule.[781] Po tome, je dakle, očigledna odsutnost impakta fiskalnih varijacija, pošto je plan potrošnje domaćinstva vezan za fiskalne varijacije bruto dohotka pre poreza. Ovaj rezultat Fréville povezuje sa modelom pokrića poreza na dohodak, testira vezu između potrošnje tekuće godine i varijacije fiskalnog tereta prethodne godine, i dobija relativno signifikativne rezultate (doduše neprecizne, pošto se poslužio prostom metodom najmanjih kvadrata). Stoga se Fréville okrenuo testiranju friedmanovske funkcije potrošnje – tzv. hipoteza permanentnog dohotka – za period 1949-1966:

$$C_t = akY_t + (1 - k)\, C_{t-1} + ak_q\, (Tt - {}_{t-1}),$$

$$Q\text{-}akY, + (1\text{-}k)C|\text{-}i + ak_q(T,\text{-}_M),$$

(gde su: k – višak tekućeg dohotka iz jednog perioda u odnosu na permanentni dohodak prethodnog perioda i q – poreza domaćinstva u tranzitomom periodu) i dobio stedeće rezultate:

$$C_t = 0{,}58Y_t + 0{,}197C_{t-1} + 0{,}155\,(T_t - T_{t-1}) + C^{te}$$
$$R^2 = 0{,}888$$

$$R = 0.803(1 - k = 0.197)i \qquad Q = \frac{D166}{D589} = \frac{akq}{ak} = 0.26$$

Dobijeni procenat poreza je relativno slab, mada može biti veći u slučaju konjunkturne varijacije stope.

Strauss-Kahn[782] je, koristeći se trimestralnim podacima, došao do relativno istih rezultata za period 1960-1974. god.:

$$\Delta C_t\ 0{,}892\ Y_{t-1} + 1{,}61\ \Delta T_t - 303$$

$$R^2 = 0{,}904,\ DW = 2{,}028 \text{ i } F = 50.$$

Pri tome je koeficijenat *a* nesignifikativan, kao u prethodnom slučaju.

Strauss-Kahn se, stoga, okrenuo pristupu centriranom na bruto godišnjem dohotku i godišnjoj fiskalnoj presiji, koja mu se a priori učinila kao determinirajuća u ponašanju domaćinstva:

$$\Delta Z = \Delta C + \Delta C + \Delta S + \Delta T$$

$$\Delta T = \Delta Z + \Delta Z_{(-)}$$

(gde su: Z – bruto dohodak, C – potrošnja domaćinstva, S – štednja domaćinstva, i $_{(-)}$ – fiskalna presija) i testirao jednačinu

$$\Delta C_t = Y\Delta Z_t + \beta\Delta ž_{(-)} + \alpha\Delta T + C^{to}$$

[781]Ukoliko je a = 0 varijacije dohotka usled direktnih fiskaliteta vrše iste efekte na potrošnju kao i ostale varijacije dohotka, a ukoliko je a < 0 potrošači reaguju na promene dohotka po osnovu fiskalne varijacije mnogo brže u odnosu na ostale promene dohotka.

[782]M. O. Strauss-Kahn, Lee effets d'une variation conjoncturelle de l'impôt sur le revenu sur le niveau de la consommation, Séminaire d'économie des Finances publique de L'Université de Paris – X – Nanter, oktobar 1976.

sa α – koeficijent impakta sume poreza, β – koeficijent impakta fiskalne presije, T – marginalna sklonost potrošnji, $\Delta ž_{(-)}$ – deo varijacije fiskalne presije između perioda t-1 i perioda t-2, jer je $\Delta ž_{(-)} = Zt\theta_{t-1} - Z_{t-1}\theta_{t-2}$ za period 1960-1974. god. Dobijeni rezultati regresione jednačine

$$\Delta C_t = 0{,}889\ \Delta Z_{t-1} + 0{,}79\ Z\ \theta_{t-1} - 0{,}141\ \Delta T_{t-1} - 62$$
$$(0{,}19)\ (1{,}72)\ (1{,}16)$$

$$R^2 = 0{,}889,\ DW = 1{,}79,\ F = 26{,}84$$

pokazuju da koeficijenti $\Delta ž_{(-)}$ i ΔT_t nisu signifikativni.

Do istih rezultata su došli i L'Hardy, Khoury MacCracken[783], što znači da konjunkturne varijacije direktnih poreza ne induciraju ekonometrijski signifikativni impakt na globalnu potrošnju. No, i pred toga, u industrijski razvijenim zemljama pažljivo se proučava senzibilitet poreza na dohodak, poreza na dobit, poreza na dodatnu vrednost i konjunkturnog poreza.

Utilizacija varijacija poreza na lični dohodak za moduliranje konjunkturne aktivnosti je karakteristična za sve zemlje OECD iako analize impakta varijacija ovog poreza u procesu konjunkturne regulacije potrošnje domaćinstva razotkrivaju određene limite koji su povezani sa tehnikom pokrića poreza (Adorno i Brown).[784] Pošto je suma plaćenog poreza u godini ukalkulisana na sumi dohotka ostvarenog u godini n-1, javlja se interemedijarni time-lags (retard intermédiaire), koji potencijalno može da koči delovanje konjunkturnog poreza (Coul-bois i Isaac). Da bi se izbeglo zakašnjenje Delmas i Bilger su predložili generalizaciju mesečnog plaćanja poreza.[785]

Upotreba varijacija poreza na dobit u modulaciji konjunkturne aktivnosti ima svoj rasion d'être, pošto se reperkutuje na nivo privredne aktivnosti preduzeća. Modifikacija režima acomptesa, modifikacija režima amortizacije, fiskalne dedukcije, fiskalni „allégementi" za sva preduzeća, poreske egzoneracije, reevaluacija određenih elemenata bilansa preduzeća u sl.

[783]OECD, The Adjustement of Personal Income Tax Systems for Taxation, Paris, 1976.

[784]D. de la Martinière, L'impôt au service de la politique conjoncturelle, Statistique et Etudes financiéres, april 1968.

[785]J. Delmas i P. Bilger, Rapport au ministre sur le recouvrement de l`impôt sur le revenu (critique du système et proposition de réforme), Imprimerle nationale, Paris, 1970.

Glava II
KVANTITATIVNA FISKALNA EKONOMIJA

Nauka uči čoveka ljubavi i poštovanju istine,
osećanju potrebe i dužnosti rada,
ali ne kao kazne,
već kao najvišeg zadatka naše aktivnosti.
Berthelot

Društvo koje jednu filmsku ili pevačku zvezdu
nagrađuje bolje nego trideset predanih školskih nastavnika,
zaslužuje da propadne.
Gray

1. KVANTITATIVNA PORESKA I BUDŽETSKA POLITIKA

U literaturi o kvantitativnoj metodologiji fiskalne ekonomije (u funkciji kvantifikacije ekonomskih efekata društvenih rashoda i prihoda) veoma je teško pronaći i izdvojiti fiskalne modele kvantitativne ekonomske analize, koji bi reprezentovali optimalnu inkorporiranost kvantitativne fiskalne analize u makroekonomske modele stabilizacije u nas. No, primenjeno fiskalno modeliranje u našim uslovima mi smo fundirali na matematičkim formalizacijama Musgravea, Allena i B. Hansena, koji su neposrednoj stabilizacionoj i razvojnoj funkciji.

Musgrave[786] je, obrađujući mehaniku kompenzacionog finansiranja i efekte fiskalnog poslovanja, kvantifikovao efekte budžetske politike u domenu ekonomske stabilizacije. Alternativna budžetska usklađivanja radi povećanja nivoa zaposlenosti hipnotisanja rasta cena posredstvom poreza na dohodak prezentirana su u sledećem nizu jednačina:[787]

Vrste usklađivanja:	Linearni oblici promena dohotka:
1. Varijabilno DR Konstantno F	$\Delta ND = \frac{1}{1-Sp} \times \Delta DI$

[786]R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973; str. 345-356.
[787]U ovom kontekstu, fiskaliteti se posmatraju kroz odnos potrošnja-dohodak, u uslovima fiskalnih investicija, odredenog nivoa cena i nezaposlenosti.

2. Varijabilno DR Konstantno f	$\Delta ND = \frac{1}{1 - Sp(1 - f)} \times \Delta DR$
3. Varijabilno F Konstantno DR	$\Delta ND = \frac{1}{1 - Sp} \times c\Delta F$
4. Varijabilno f Konstantno Dr	$\Delta ND = \frac{1}{1 - Sp(1 - f_1)} \times \Delta DF$
5. Ekvivalentne promene DR i F	$\Delta ND = \Delta FR — \Delta DR = \Delta DP$

Notacija: ND – nacionalni dohodak, DR – društveni rashodi, F – fiskaliteti, f_l – poreska stopa, FR – finansijska ravnoteža, SP – granična sklonost potrošnji i DP – društveni prihodi.

U ovom kontekstu, prva afternativa ukazuje na to da bi fiskalna masa ostala nepromenjena, uz porast društvenih rashoda, i ako dohodak, kao osnovica, raste, potrebno je smanjiti poresku stopu. Druga alternativa usklađivanja odnosi se na povećanje poreske osnovice uz nepromenjenu stopu, čiji se rezultat ogleda u uvećavanju fiskalnog rezultata shodno ekspanzivnim efektima povećanja društvenih rashoda, smanjenju granične sklonosti potrošnji i reduciranju vrednosti multiplikatora. Treća alternativna solucija usklađivanja odnosi se na smanjenje fiskalnih resursa uz konstantnu veličinu društvenih rashoda, pri čemu se poreski rezutat redukuje na bazi željene promene fiskalne stope. Četvrta varijanta finansijskog usklađivanja ukazuje na promenu poreske stope uz konstantni iznos društvenih rashoda, budući da poreska osnovica raste sporije od poreske stope usled rasta fiskalnih dedukcija. Najzad, peta, poslednja, alternativa označava istodobno povećanje društvenih rashoda i društvenih prihoda, odnosno promene na bazi rasta uravnoteženog finansiranja opšte i zajedničke potrošnje *(ΔFR – ΔDR = ΔDPR)* – tzv. Haavelmova teorema ili revidirana Haavelmo-Walichova teorema.[788]

Nasuprot tome, prof. Allen je ekonomsku stabilizaciju posmatrao kroz formu „javnih“ ušteda, koja je izražena volumenskim odstupanjem društvenih prihoda i društvenih rashoda:

$$Sg = T - G$$

gde su: Sg – društvene uštede, T – Fiskaliteti, G – društveni rashodi. Veličina Sg varira sa promenama T i G. Ako je ΔG dato (fiksirano) i T = 0, javne uštede se reduciraju. Varijacijama totalnog dohotka dobija se diferenciranjem jednačine:[789]

$$Yd = C(Yd) + A + G - T \; poG$$

$$dYd/dG = [(dC/dY)\bullet(dYd/dG)] + 1 \; i \; dY/dG = dYd/dG,$$

[788]H. Sempô, op. cit., str. 376-379.

[789]R. G. D. Allen. La théorie macroéconomique, A. Colin. Paris, 1969, str. 160-162. Simboli reprezentuju: Yd – raspoloživi dohodak, s – granična sklonost štednji, c – granična sklonost potrošnji, i -investicije, C – lična potrošnja.

pri čemu su $Y = Yd + T$ i $A = Co + Io$. Pošto je $dY/dG = dYd/dG$ onda je $dY/dG = 1/(1–c) = 1/s$, gde su $Y = dG/s$ i $s = 1–c$.

Ako je ΔT fiksirano i ΔG = 0, javna štednja se uvećava. Diferenciranje jednačine Yd = C(Yd) + A + G – T po T dobija se:

dYd/dT = [(dC/dYd)•(dYd/dT)] -1 i dY/dT = (dYd/dT) + 1. Odavde je:

$$\Delta Y / dT = \frac{1}{1-c} + 1\frac{c}{1-c} = -\frac{1-s}{s}$$

odnosno , $\Delta Y = \frac{1-s}{s}\left(-\Delta T\right)$ pri čemu je $\frac{1-s}{s} < \frac{1}{s}$.

Međutim, rezultirajući rast nacionalnog dohotka iz prethodnih jednačina svodi se na sledeći izraz:

$$\Delta Y = \frac{\Delta G}{s} - \frac{1-s}{s} \qquad \Delta T = \left(\frac{1}{s} - \frac{1-s}{s}\right)\Delta G = \Delta G$$

po čemu se jasno vidi Allenova predikcija uspešne borbe na stabilizacionom frontu posredstom permanentne valorizacije janih ušteda, koje se „pozitivno“ reflektuju.

U strukturnoj projekciji finalne upotrebe nacionalnog dohotka

$$ND = Lp + Ip + Dr + Iz - Uz$$

gde su: ND – nacidnalni dohodak, Lp – lična potrošnja, Ip – investiciona potrošnja. Dr – društveni rashodi, Iz – izvoz, Uz – uvoz, lična potrošnja je funkcija raspoloživog dohotka, dok su ostale komponente finalne potrošnje nezavisne varijable. Pošto je $Lp = sp(ND–F)$, to se supstitucijom Lp u jednačini ND i rešavanjem baznog makroekonomskog modela dolazi do sledećeg izraza:

$$ND = \frac{1}{1-Sp}\left(Ip + Dr + I - Uz\right)$$

gde su: Sp – sklonost potrošnji i F – fiskaliteti. Iz ove jednačine derivirano multiplikatorsko dejstvo autonomnog rasta društvenih prihoda i društvenih rashoda opšte i zajedničke potrošnje:[790]

[790]Uporedi: G. K. Shaw, Fiscal Policy, London, Macmillan, 1971, str. 61-69; A. Hansen, Introduction a la pensec keuneslenne, Paris, Dunod, 1973, str. 30-41; L Johansen, Public Economics, North-Holland, Amsterdam, 1971, str. 21-31; A. T. Peacock - J. Wiseman, The Economic Theooory Policy, G. Allen and Unwin, London, 1971, str. 188-190; L Stoleru, L equilibre et la croissance econom-que, Dunod, Paris, 1973, str. 157-173; A. Alphandery-G. Delsuperie, Les politiques de stabilisation, P.U.F. Paris, 1974, str. 21-43; P. Coulbois, La politique conjoncturelle, ed. Cujas, Paris, 1971, str. 165-196; A. Sempe, Budget et tresor, Ed. Cujas, Paris, 1973, str. 360-382; B. Hansen, La politique budgetaire dans sept pays 1955-1965, OECD, Paris, 1969, str. 22-42; R.G.D. Allen, Theorie macroeconomique, A. Colin, Paris, 1969, str. 37-42, 135-138, 158-195; R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, Public Finance, In Theory and Practice, Me Graw-Hill Book Company, 1973, str. 497-566 i R. Musgrave, Teorija Javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973, str. 329-371. i 411-454.

$$\frac{\delta DN}{\delta DP} = \frac{sp}{1 - sp} \quad \text{i} \quad \frac{\delta ND}{\delta DR} = \frac{1}{1 - sp}$$

Pri tome je $\delta ND/\delta ND < \delta ND/\delta DR$, što znači da je ukupni kontraktivni efekat ekvivalentnog porasta društvenih prihoda na globalnu tražnju u apsolutnom iznosu manji od ukupnog ekspanzivnog efekta ekvivalentnog porasta društvenih rashoda na efektivnu tražnju. Neto-efekat opšte i zajedničke potrošnje je, prema tome, pozitivan matematički (kvantitativna dimenzija). No, ekonomski nije neutralan, budući da je multiplikator društvenih rashoda (tj. finansijskih troškova) uvek veći od multiplikatora društvenih prihoda (tj. finansijskih sredstava).

Ekonomska sposobnost fiskalnog obveznika da participira, odnosno doprinosi zadovljavanju opštedruštvenih i zajedničkih potreba zavisi od njegovog dohotka ili prirasta dohotka, a ne od načina na koji se dohodak upotrebljava. No, ispitivanjem promena pojedinih fiskalnih funkcija u alternativnim metodama finansiranja određenih programa rashoda Op i Zp dolazimo do činjenice da je u nas porez na dohodak i porez iz ličnog dohotka povoljniji za potrošača (jer ih ekonomski ne podnose radnici udruženog rada, već padaju na teret dohotka OUR), dok je porez na promet povoljniji za akumulaciju udružene privrede (jer su poreski destinateri krajnji potrošači). Ako fiskalna formula u okviru redistrubutivne funkcije treba da obezbedi jednak tretman obveznika, koji postavljaju identične efektivne zahteve za „javne usluge“, na osnovu pravila preferencije, onda je princip „jednakog tretiranja jednakih“[791] (uz uključivanje principa solidarnosti i uzajamnosti) derogiran, budući da diferencijalni fiskalni učinak predstavlja supstituciju između poreza s različitim prihodima i ekonomskim efektima.

Potencijalna inflatorna pukotina može da se zatvori, kao što smo videli, povećanjem poreza na lične dohotke, a da nivo cena ostane konstantan. Međutim, inflatorna pukotina može da se zatvori povećanjem poreza na promet, a da se dozvoli određeni porast nivoa cena, Upoređenjem sume prihoda od povećanja poreza na lični dohodak i poreza na promet radi obezbeđenja restriktivnog efekta u uslovima iluzije novca,[792] promena nivoa potrošnje biće veća kod odgovarajućeg posrednog fiskaliteta. Budući da je povećani nivo poreza na promet inkorporiran u prodajnim cenama proizvoda finalne potrošnje i da se plaća pod dejstvom „fiskalne anestezije“, potrošači i dalje nastavljaju da troše svoj dohodak, koji je realno obezvređen za iznos stope inflacije. No, sada se efektivna potrošnja smanjuje za iznos poreza na promet):[793]

$$tC = a + cY + l + G - Y$$

[791]Vidi: R. Musgrave, op. cit., str. 131-132, i 144.

[792]Uporedi: J. Obrecht, Eiscalite indirecte et illucion monetaire, Revue de Science financiere, Paris, jun 1966, br. 2 str. 279-306. I Otto Eckstein, Indirect versus direct taxes, u „Public Finance and fiscal policy“ (J. Schere and J. A. Parke), H. Mifflin, Boston, 1973, str. 141-159.

[793]R. Musgrave, op. cit., str. 365-368. simbol reprezentuju: i – investicije, G – društveni rashodi, T – porezi, Y – nacionalni dohodak, t – poreska stopa, c – granična sklonost potrošnji, a – parametar, tc – poreska stopa poreza na promet, ty – stopa poreza iz ličnog dohotka, C – željeni, planirani nivo lične potrošnje.

pri čemu je programirani porast poreza na promet identičan željenom nivou redukcije potrošnje: $\Delta Tc = -\Delta$. Upoređenjem ovih stabilizacionih efekata sa efektima povećanja poreza na lični dohodak dolazimo do zaključka da

$$tyY = (a + cY + i + G - Y)/c \text{ i } \Delta Ty = - (1/G)\, \Delta C,$$

povećanje poreza na promet u odnosu na povećanje poreza na lični dohodak direktno varira sa *I*, *G* i *a*, i obrnuto sa *c*, što znači da su posredni fiskaliteti efikasniji od neposrednih fiskaliteta.[794]

U tom smislu, analizu multiplikatora prihoda i rashoda treba obogatiti uvođenjem statičke i dinamičke analitičke aparature multiplikatora, multisektorskog multiplikatora, horizontalne i vertikalne multiplikacije, nominalnog i realnog multiplikatora i multiplikatora zatvorene i otvorene privrede,[795] uz analitičku projekciju akceleratora, praktično treba da omogući kvantifikaciju internih i eksternih efekata, direktnih i indirektnih efekata, primarnih i sekundarnih, globalnih, parcijalnih, strukturnih i selektivnih efekata, ekonomskih i socijalnih efekata ekonomije opšte i zajedničke potrošnje u društvenoj reprodukciji.

U kontekstu stabilizacionih mehanizama fiskalne politike analiziraćemo ugrađene, automatske stabilizatore, diskrecione promene, formulu fleksibilnosti i neto-efekat fiskalne politike. No, pre nego što pređemo na njihovu analizu da se pozabavimo analizom promena u kretanjima ekonomskih veličina koje nastaju tokom vremena radi kompenziranja destabilizacionih procesa.

Radi obezbeđenja fleksibilne politike opšte i zajedničke potrošnje potrebno je reducirati retardaciju na minimum između: (1) identifikovanja potreba usklađivanja i sprovođenja modifikovane politike, (2) neophodnosti promena politike i sprovođenja modifikovane politike i (3) dejstva promenjene politike i efektivne realizacije ciljeva u reprodukciji. Radi se, dakle, o internoj retardaciji ili lag-u (le retard interne ili inside lag), intermedijernoj retardaciji (le retard intermediate) i eksternom lag-u (outside lag, le retard externe), pri čemu se prva retardacija dekomponuje na „recognition lag“ (le retard de perception) i administrativnu retardaciju (le retard administratif), a treća na „le retard de decision“, „le retard de production“ i „distributed lags (les retards echelonnes)[796]. U okviru internog zakašnjenja (identifikovanje potreba usklađivanja i opredeljenja reagovanja date politike), percepcioni lag implicira potrebno vreme za kolekcioniranje signifikativnih informacija i elaboriranje statističke građe o induciranoj konjunkturnoj infleksiji, dok administrativni lag implicira

[794]M. Hanžeković, Budžetska politika kao faktor stabilizacije, Finansije, 1-2/68, str. 1-18; Oporezivanje privrednih organizacija kao dio stabilizacione politike, Ekonomske studije 5/67 str. 67-69, Poreski sistem Jugoslavije, Ekonomski institut, Zagreb, 1969, str. 46-52; B. Crick and W. A. Robson. Taxation Policy, Pelican. London, 1973, str. 21; L Philip, Finances publiques, Ed. Cujas, Paris, 1971, str. 127; J.J. Philipe, La tax sur le valuer ajoutee, Berger-Levralt, Paris, 1973, str, 313-318.i B. Vinay, epargne, fiscalite et developpement, A. Colin, Paris, 1970, str. 27.

[795]Uporedi: L. Hey Economics of Public Finance, Pitman Piblishing, Oxford, 1972. str. 55-59; P. Desneuf. Le multiplicateur, Reperes-Mame, Paris, 1973, str. 50-54, 61-63, 74-82, 83-86, 104-110,111-115; M. Stewart. Keynes., Ed. du Seuil. Paris, 1969. str. 34. I 90; L Leretaille, Les shois budgètaires, Dos. Themis, Paris, 1972, str. 6-10.

[796]P. Coulbois, op. cit., str. 235-252.

neophodno vreme za koncipiranje odgovarajućih promena na bazi određenog kvantuma informacija i statističkog disponibiliteta. Intermedijerno zakašnjenje praktično reflektuje neophodnost promene politike i opredeljene modele sprovođenja modifikovane politike.

U okviru eksternog zakašnjenja (dejstvo modifikovane politike i efektivne realizacije) neophodno je razlikovati: (1) zakašnjenje u donošenju odluka ekonomskih subjekata i njihove reakcije u skladu sa promenama fiskalnih parametara, koje induciraju promenu raspoloživog dohotka i likvidnog disponibiliteta, (2) proizvodno zakašnjenje, koje reprezentuje reakciju ekonomskih subjekata prema varijacijama globalne tražnje i anticipiranim, očekivanim promenama u strukturi efektivne tražnje i (3) zakašnjenje redistributivnih efekata (primarnih i sekundarnih) modifikovanih fiskalnih parametara i njihovo nominalno usklađivanje (globalno i strukturalno) sa ekonomskim indikatorima nacionalne privrede.

Međutim, u samoupravnom društvu, kakvo je naše, egzaktnim planiranjem obima, strukture i dinamike društvenih rashoda i prihoda opšte i zajedničke potrošnje, društvenim dogovaranjem i samoupravnim sporazumevanjem brojne retardacije mogu se izbeći. Jer, društveno-političkih kolektiviteta DPK i fondovi mogu simultano reagovati programiranim instrumentarijem shodno induciranim varijacijama u domenu cena, zaposlenosti i rasta. Time, dakle, ukazujemo na potrebu prognoziranja potencijalno mogućih konjunkturnih fluktuacija i ex ante utvrđivanja modeliteta stabilizacionih mehanizama ekonomske politike, koje ćemo sada analizirati.

Ugrađeni stabilizatori su automatski u tom smislu što reaguju na promene u nacionalnom bruto proizvodu bez inicijativa i akcija DPK i fondova. Spontano, stabilizacija ekonomskih tokova reprodukcije, posredstvom mehanizama ugrađenih stabilizatora, bazira se na parametrima opšte i zajedničke potrošnje, koji automatski vrše korekciju privrednih kretanja i amortizuju poremećaje ekonomskog ekvilibrijuma. Automatska elastičnost, odnosno ugrađena fleksibilnost praktično se svodi na konstantnost parametara društvenih prihoda i rashoda opšte i zajedničke potrošnje. Inkorporirani stabilizatori, zapravo, reprezentuju progresivno zahvatanje dohotka i ekonomsko socijalne transfere radi ublažavanja kratkoročnih cikličnih fluktuacija u realnim tokovima reprodukcije.[797] Međutim, u slučaju oštrijih cikličnih kolebanja u tokovima tražnje, ugrađeni stabilizatori imaju ograničenu efikasnost, dok na duži rok pokazuju efekte deflacionog karaktera. Delotvornost automatskih stabilizatora zavisi od obima i strukture opšte i zajedničke potrošnje, od nivoa i strukture fiskalnog zahvatanja po osnovu poreza i doprinosa i od stepena u kome fiskalna baza fluktuira zajed-

[797]Uporedl: G. K. Shaw, Fiscal Policy, Macmillan, Lonfon, 1972, str,. 64-676; E. T. Balopoulos, Rscal Policy Models of the British Economy, North-Holland, Amsterdam, 1967, str. 148-166; R Musgrace, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973, str. 415-419; L Hey, Economic of Public Finance, Pitman Paperbacks, Oxford, 1972, str. 69-72; B. P. Herber, Modem Public Finance: The Study of Public Sector Economics, R. D. Irwin, 1971, str. 464-507; A. Barrere, Economie finansiere, Dalloz, Paris, 1971, str. 562-573; J. Lebraty, Les stabilisateurs fiscaux, Reuve d'economie politique, 1-2/65, str. 73-109; C. NSrne, La stabilisation automatique de la conjoncture par les recettes fiscales, Colloque Universite-administration, Statistiques et études financièrs, avril 1968, Supplement, str. 613-648; D. J. Smyth, Built-in flexibility and automatic stabilisation, Journal of Political Economy, avgust 1966, str. 396-400; H. Sempé, Budget et Treesor, Ed. Cujas, Paris, 1973,1973, str. 71-73.

no sa promenama u nacionalnom dohotku. Stoga, oni u nas imaju modifikovano i reducirano značenje u stabilizacionom mehanizmu. Modifikovani i reducirani značaj ugrađenih stablizatora u nas efektuirao sa posredstvom progresivnog oporezivanja i, donekle, diferenciranom proporcijom poreskog zahvatanja dohotka. S druge strane, ekonomski transferi iz budžeta društveno-političkih kolektiviteta DPK nisu izraz spontane stabilizacije, već programirane i zajedničke dogovorene društvene intervencije u privredi radi podržavanja određenih segmenata socijalističke reprodukcije (npr. poljoprivreda, izvozna privreda i sl.). U perspektivi, ekonomski transferi izgubiće svoje mesto u strukturi tzv. budžetske potrošnje, budući da se prenose na udruženi rad. Izuzetak su svakako socijalni transferi, kao izraz socijalne brige društvene zajednice radi materijalnog obezbeđenja nezaposlenih, nezbrinutih i nesposobnih za rad (zajednička potrošnja u oblasti fondova zapošljavanja, dečje i socijalne zaštite na osnovama solidarnosti i uzajamnosti).

Konačno, u domenu proporcionalnosti doprinosa iz dohotka i iz ličnih dohodaka radnika i radnih ljudi, proporcionalnosti poreza iz ličnih dohodaka radnika i radnih ljudi i poreza iz dohotka nije moguće obezbediti nadproporcionalni porast društvenih prihoda od porasta nacionalnog dohotka radi kompenziranja viška tražnje u odnosu na ekonomski realitet ponude.

Pored toga, progresivni model zahvatanja dohotka (koji je bio u funkciji npr. u R. Srbiji do kraja 1977. godine (redovno dovodi do smanjenja raspoloživog dohotka, reduciranja samofinansiranja, povećanja jediničnih troškova proizvodnje, novog porasta cena, smanjenja investicionih plasmana i sl., i na taj način blokira privredni rast shodno raspoloživom privrednom potencijalu, opredeljujući nacionalnu privredu kao stagflacionističku.[798] S druge strane, u takvim uslovima, naknade nezaposlenima su uvek manje od gubitaka usled nezaposlenosti, a i ekonomski transferi ne mogu da kompenziraju u potpunosti gubitke određenih ekonomskih sektora usled inflatornih udara. Isto tako, fluktuiranje progresivnog fiskalnog zahvatanja dohotka npr. 7%, u inflatornoj presiji porasta cena na malo od 21% progresija se ne može povećati za 300% da bi se izjednačila sa stopom inflacije, prvenstveno iz razloga što bi se inflacija tražnje pretopila u inflaciju troškova, stvarajući na taj način stagflacionu euforiju sa brutalnim ireverzibilnostima u sistemu dohodovanja.

Konačno, ugrađeni stabilizatori (koncept interne fleksibilnosti ili inkorporirane stabilizacije[799] uglavnom minimiziraju odložene efekte fiskalnih mera i doprinose procikličnosti u privredi sa rastućom funkcijom potrošnje i kombinovanim dejstvom muliplikatora i akceleratora. Da bismo se u to uverili, prezentiraćemo kvantitativnu dimenziju ugrađenih stabilizatora.

Reagovanje promena fiskalnih prihoda (T) na promene nivoa nacionalnog dohotka (Y) kvantitativno se opredeljuje u obliku lične elastičnosti:[800]

$$Et = \frac{\Delta T / To}{\Delta Y / To}$$

[798]Tako se automatski stabilizatori transformišu u „fiscal drag“ ili „fiscal frein“ (p. Coulbois, op. cit., str. 180).
[799]B. Hansen, op. cit., str. 18-19.
[800]R. Musgrave, op. cit. str. 415-419.

koja se može dekomponovati na elastičnost fiskalne stope (Et) u odnosu na promene fiskalne baze (B) i na elastičnost fiskalne osnove (Eb) u odnosu na promenu dohotka (Y):

$$Et = \frac{\Delta t / to}{\Delta Y / Bo} \quad \text{i} \quad Eb = \frac{\Delta B / Bo}{\Delta Y / Yo}$$

Elastičnost fiskalnih resursa varira direktno sa elastičnošću fiskalne stope i fiskalne osnove, dok sa B_1/Bo odražava stopu rasta dohotka:

$$Et = \left(1 + Et \times \frac{B_1}{Bo}\right) Eb$$

Merilo za kompenzatorsko dejstvo ugrađene elastičnosti možemo definisati koeficijentima *c*, E_t i *To/Yo*

$$\gamma = \frac{cE_t(To / Yo)}{1 - c[1 - E_t(tp / Yo)]}$$

pri čemu vrednost γ za svaku datu vrednost *c* direktno varira s promenom *Et* i *To/Yo*, odnosno $\Delta T/\Delta Y$ koje je manje od 1. Budući da je E_t *(To/Yo)* – $\Delta T/\Delta Y$ merilo komepnzacionog efekta ugrađene elastičnosti može se jednostavnije kvalifikovati:

$$\gamma = \frac{c(\Delta T / \Delta Y)}{1 - c[1 - (\Delta T / \Delta Y)]}$$

Automatska varijacija fiskalnog randmana fundirana je na fiskalnom senzibilitetu (s):[801]

$$s = \Delta R/\Delta T$$

gde je R – dohodak i T – fiskalitet. Korespondentna redukcija raspoloživog dohotka, budući da je deo dohotka izvučen iz ekonomskog toka u formi poreza i doprinosa na dohodak:

$$R = (\Delta T/\Delta R)\cdot(s/T)$$

dovodi do smanjenja potrošnje, likvidnosti i drugih potencijalnih faktora inflacije. U tom kontekstu, bitno je proceniti konjunkturni senzibilitet fiskaliteta i oceniti efekte spontane stabilizacije. Dva su metoda aplikativna.[802]

(1) marginalni metod: $s = dT/dY$

i (2) metod elastičnosti: $e_t = (dT:T)/(dY:Y)$

Prvi aplikativni metod izražava odnos između dinamike fiskaliteta i dohotka, dok drugi metod označava odnos između relativnih varijacija fiskaliteta i dohotka. Marginalni metod, međutim, može se dekomponovati na varijaciju fiskalnog randmana prema osnovici *(dT/dB)* i na varijaciju fiskalne osnovice prema dohotku *(dB/dY)*:

[801] J. Lebraty, op. cit., str. 73-109.
[802] C. Nême, op. cit., str. 631-648. i D. Smith, op. cit., str. 396-398.

$$s = dT/dB:dB/dY$$

Značaj ove distinkcije je u slučaju negativnog senzibiliteta, jer se dohodak može povećavati, dok se prema osnovici, usled redukcija, može smanjivati.

Dekompozicijom metoda elastičnosti na elastičnost poreske osnovice $e_B \cdot B/dB = Y/dY$ i elastičnost poreske stope $e_t \cdot DB/B = dt/t$ dobija se:

$$(1)\ e_B = (dB:B)/(dY:Y)$$

$$(2)\ e_t = (dt:t)/(dB:B)$$

što se u krajnoj instanci svodi na odnos između fiskalne stope i ukupnih fiskaliteta:[803]

$$e\varphi = \frac{\Delta\Phi/\Phi}{\Delta Y/Y} = \frac{\Delta\Phi}{\Delta Y} \times \frac{1}{\frac{\Phi}{Y}} = \frac{t}{T}$$

gde su: eφ – fiskalna elastičnost, Φ – fiskaliteti, Y – nacionalni dohodak, t – poreska stopa, T – porezi (posredni i neposredni).

Globalni stabilizacioni učinak, konačno, dobija svoju formu:

$$Ugs = \frac{cs}{1 - c + cs}$$

gde su: Ugs – globalni stabilizacioni učinak, c – granična sklonost potrošnji, s – senzibilitet fiskaliteta u %. Iz tog konteksta dervira se stabilizaciona finansijska strategija ekspanzivnog, odnosno kontraktivnog sadržaja sa globalnim, strukturnim i regionalnim aspektima,[804] ali se ne garantuje uspeh na stabilizacionom frontu.

U reprezentiranim modelima, dominirao je nominalni koeficijent elastičnosti fiskaliteta. No, za efektivnu stabilizacionu politiku bitna je presumpcija realne elastičnosti fiskaliteta, koja podrazumeva indeksiranje fiskaliteta ili indeksom cena na malo ili indeksom troškova života. Indeks cena na malo je ponder poreza, odnosno doprinos iz dobiti firme, dok je indeks troškova života deflator poreza, odnosno doprinosa iz ličnih dohodaka. Pri tome, ključno je pitanje deflacioniranja oporezovanog i oporezivog dohotka radi utvrđivanja realne dedukcije. Oporezivani dohodak predstavlja potencijalnu fiskalnu bazu, dok oporezovani dohodak predstavlja efektivnu fiskalnu osnovu.[805] Fleksibilitet fiskalne baze, u ovom slučaju, rezultat je konjunkturnog toka dohotka i inverznog elasticiteta fiskalnih dedukcija, što se uključivanjem

[803]Uporedi: H. Sempe, Budget et Tresor, Ed. Cujas, Paris, 1973, str. 409; J. Branchu, Significa tion et mesure de la pression fiscale, Econofie et statistique, Paris, april 1970, str. 3-20. I R. W. Bahl, A regression approch to tax effort and tay ratio analysis, I.M.F., Staff Papers, novembar 1971, str. 571-612.

[804]A. Barrere, Economie financier. Dalloz. Paris, 1971, str. 533-537; D. J. Ott and A. F. Ott, Federal Budget Policy, The Brookings Institution, Washington, 1970, str. 91; R. Zaneletti, Inftazione, consumi social e politica fiscale, Rivista Politica Economica, Roma, 5/73, str. 567-578; r. A. Musgrave (Ed), Essays in Fiscal Federalism, The Brookings Institution, Walhngton, 1965, str. 7-57; P. Coulbois, op. cit., 3tr. 174; E. R. Rolph, Theory of fiscal economics University of California Press, Berkeley and Lonfon, 1971, str. 136-137.

[805]O realnoj fiskalnoj bazi vidi: E. R. Rolph, Theory of fiscal economics University of California Press, Berkeley and London, 1971, str. 136-137.

varijacije fiskalnih stopa opredeljuje programirani senzibilitet fiskalnog rezultata. Otuda dolazi potreba distinkcije primarnih efekata (promena fiskalnih osnovica) i sekundarnih efekata (promene fiskalnih stopa i režima dedukcije) u globalnoj projekciji elasticiteta i senzibiliteta fiskalnih tokova.[806] No problem se komplikuje uključivanjem senzibiliteta strukturu fiskalnih osnovica, stopa i dedukcija, i varijacijama fiskalnih tokova (ekspanzivna ili kontraktivna) prema kvalitetu ekonomskog dezekvilibrijuma.[807]

U analizu sada treba uključiti i elastičnost redistributivnog fiskalnog koeficijenta,[808] koji ima za funkciju da eksplicira efekat fiskalne redistribute tekućeg dohotka sa aspekta ekonomskih i socijalnih preferencija ekonomske politike, odnosno ekonomske i socijalne transfere DPK i fondova. U determinaciji raspoloživog dohotka: $Yd = Y + Tr - F$, koeficijent fiskalne redistribute poprima sledeću formu:

$$(Tr\text{-}F)/F = \gamma vk$$

gde su: Yd – raspoloživi dohodak, Tr – transferi, F – fiskaliteti, γk – koeficijent redistribucije.[809]

Međutim, ako je $\pi = Gn/Y$ – koeficijent odnosa društvenih rashoda i nacionalnog dohotka i $\pi\lambda = T/Gn$ – koeficijent odnosa fiskaliteta i društvenih rashoda, globalna fiskalna reperkusija uključuje porast cena (dP) u vremenskim sekvencama (dt):[810]

$$GFR = f[\pi\lambda, dP/dt]$$

Pošto je proizvod ovih koeficijenata jednak stopi fiskalne presije nacionalnog dohotka: $\pi\lambda = G/Y \cdot T/Gn = T/Y$, utvrđujemo da je GFR funkcija koeficijenta fiskalne presije i stope rasta cena. Fiskalna redistribucija dohotka, prema tome, posredstvom rasta fiskalne presije dohotka reperkutuje se induciranjem rasta cena, tj. inflacije.

Iz tih razloga, u finalnu analizu treba uvesti apsolutnu i relativnu projekciju elastičnosti društvenih rashoda.[811]

---

[806]Prof. Barrère, razlikuje elastičnost fiskalnog randmana (sposobnost fiskaliteta da varira uporedo sa modifikacijom fiskalne osnovice i/ili stope) od senzibiliteta fiskaliteta (promene u fiskalnim tokovima pod uticajem konjunktumih varijacija). Vidi: A. Barrère , Economie financiere, Dalloz. 11971, str. 318-389.

[807]Ibidem, str. 301.

[808]J. Desce, H. Foulon,. P. Kende et L Bery - Garboua, Proposition pour une methologie de I`ètude de la redistribution, Consommation 4/70, str. 13-42. I P. Kendè, etude des effets differenciels des impôts, Consommation 2/71, str. 37-96

[809]Koeficijent fiskalne redistribucije podrazumeva vertikalnu i horizontalnu redistribuciju dohotka, npr. od nosilaca viših tranši prema nosiocima nižih tranši dohodaka socijalnih kategorija unutar socijalnih grupa.

[810]P. Casanova et C. Morrison, La rédistribution des revenus aux Etats-Unis, en France et en Grande-Braitagne, Revue économique, juli 1974; B. Bobe, Budget de l'Etatet redistribution des revenus Revue économique 1/75, str. 1-35; H. C. Recktenwald, Tax Income Redistribution, Detroit, 1971, str. 101-107. i L Stoleru, Coût et éfficacité de I'impôt négatif, Revue économique 5/74, str. 745-761.

[811]H. Sempé, Budgét et Trésor, Ed. Cujas, Paris, 1973, str. 71-73.

$$(1) \qquad \sum_G^A = \Delta G / \Delta Y$$

$$(2) \qquad \sum_G^R = (\Delta G : G)/(\Delta Y : Y)$$

gde su:

$\sum_G^A$ - apsolutna elastičnost društvenih rashoda opšte i zajedničke potrošnje,

$\sum_G^R$ -relativna elastičnost društvenih rashoda opšte i zajedničke potrošnje,

G – ukupni društveni rashodi i Y – nacionalni dohodak.

Paralelno sa vremenskim rasporedom usklađivanja između kretanja finansijskih agregata opšte i zajedničke potrošnje sa tokovima tražnje opredeljuju se stavovi o diskrecionoj stabilizaciji ekonomskih tokova reprodukcije.[812] Diskrecione mere podrazumevaju manipulisanje parametrima opšte i zajedničke potrošnje, tj. varijacije u nivou, strukturi i dinamici društvenih rashoda i prihoda u funkciji ublažavanja konjunkturnih oscilacija u tokovima tražnje. Alternativna usklađivanja, u tom smislu, svode se na: (1) nadproporcionalno kretanje poreza i doprinosa od kretanja nacionalnog dohotka, (2) promene fiskalnih stopa i programa fiskalnih beneficija i olakšica, (39 ubrzano uvećanje dela naplaćenih poreza i doprinosa ili viškova DPK i fondova, (4) uvođenje novih društvenih obaveza i/ili ukidanje postojećih, (5) institucionalizaciju posebnog režima tekućih potpora iz budžeta i društvenih fondova i (6) redukcija nivoa opšte i zajedničke potrošnje. Međutim, ova alternativna usklađivanja u tokovima opšte i zajedničke potrošnje radi eliminisanja cikličnih gibanja u društvenoj reprodukciji u funkcionalnoj su zavisnosti od kvaliteta ekonomske ravnoteže, budući da su kvalitativno različita za inflatorne i deflatorne tendencije. S druge strane, anticiklična usklađivanja parametrima društvenih rashoda i prihoda simultano se sprovode kako u tokovima efektivne tražnje tako i u tokovima realne ponude. Treće, aplikacija diskrecionih mera trpi nedostatak određivanja time-lags za stupanje ad hoc akcija. I, četvrto, promene u fiskalnim parametrima u pojedinim vremenskim intervalima mogu da dovedu do protivurečnosti u realizaciji alokacione, redistributivne, stabilizacione i razvojne funkcije opste i zajedničke potrošnje. Stoga, kvantitativnu analizu diskrecionih promena parametara opšte i zajedničke potrošnje treba primiti sa odgovarajućom rezervom.

Polazeći od sledećeg modela:

$$Y = i + C + G$$

$$T = tY + \gamma$$

$$C = \alpha\,(Y - T) +$$

[812]Vidi: A. Perić, Vremenska uslađenost i njeni problemi u tokovima javnih finansija, Ekonomski anali 20/66, str. 85; P. Coulbois, La politique conjoncturelle, Ed. Cuajs, Paris, 1971, str. 181; E. Alphandéhe, Les politiques de stabilisation, P. U. F. str. 32-38.

Bent Hansen[813] je diferenciranjem jednačina u polaznom sistemu dobio sledeće izraze:

$$dY = dC + dl + dG$$
$$dC = \alpha dY - \alpha dT$$
$$dT = tdY + Ydt$$

gde su α *i* β – parametri, t – marginalna stopa oporezivanja, α – granična sklonost potrošnji, tdY – automatske varijacije fiskalnih prihoda, Ydt – diskrecione varijacije fiskalnih prihoda, C – lična potrošnja, i – investiciona potrošnja, G – društveni rashodi, T – fiskalni prinodi, Y – nacionalni dohodak.

Iz ovog sistema jednačina dobija se stopa rasta nacionalnog dohotka:

$$dY = \frac{1}{1-\alpha(1-t)} \times (dl + dG - \alpha Ydt)$$

$$dY = \frac{1}{1-\alpha}(dl + dg - \alpha Dt)$$

odakle se, u elementarnoj formi, deriviraju diskrecioni efekti:

$$Edis. = dY \frac{1}{1-\alpha(1-t)} \times dl = \frac{1}{1-\alpha(1-t)} \times (dg - \alpha Ydt)$$

Budući da je kvantitativna forma Edis. prezentirana u dosta reduciranoj i simplificiranoj formi, Hansen je u analizu uveo: sklonost uvozu, posredne i neposredne fiskalitete, rashode koji su inducirani rastom cena, zaposlenost u „javnom sektoru“ i rashode za dobra i usluge. Diskrecioni efekti društvenih rashoda i prihoda, u redefinisanim uslovima, dobijaju sledeću kvantitativnu formu.[814]

$$Edis. = \frac{1}{1+ti-\alpha(1-\mu)(1-td)} - (dg_d - dl) \times [1+ti] - Cdti[\alpha_a \times (1-\mu)] - Ydtd[\alpha(1-\mu)]$$

gde su: ti – marginalna stopa indirektnog oporezivanja, a – marginalna sklonost potrošnji, μ – marginalna sklonost uvozu, td – marginalna stopa direktnog oporezivanja, $Cdti$ i $Ydtd$ – diskrecione promene društvenih prihoda po osnovu indirektnih fiskaliteta, a – prosečna sklonost potrošnji, *1*- zaposlenost u DPK i fondovima, dg_d i dl – porast kupovina i nabavki iz budžeta i fondova za dobra i usluge po konstantnim cenama.

Formula flexbility, reprezentujući kombinovanu primenu ugrađenih, automatskih stabilizatora i diskrecionih fiskalnih mera i akcija, stupa u dejstvo kada nastupe određene devijacije u nacionalnoj privredi: % pada nacionalnog dohotka i/ili stopa rasta nezaposlenosti, pod pretpostavkom da je destabilnost inducirana akceleratorskom funkcijom investicija. „Formula fleksibilnost“, kao i dinamički razrađen sistem ugrađenih stabilizatora, posredstvom fiskalne formule na promene dohotka ili/i formule

[813]B. Hansen, op. cit., str. 22-24.
[814]B. Hansen, op. cit., str. 30-34.

rashoda suprotne od promena dohotka, u formi deceleratora treba da suzbije ekcelerator investicija. Polazna osnova je sledeci sistem jednačine.[815]

$$Yn = Cn + In + Gn$$
$$Cn = C\ (Yn\ -1\ -\ Tn) + A$$
$$In = \beta\ (Yn\ -1\ Yn\ -\ 2)$$
$$Tn = tYn\ -1\ +\ b\ (Yn\ -1\ Yn\ -\ 2)$$
$$Gn = R\ -\ \lambda(Yn\ -1\ -\ Yn\ -\ 2)$$

Pri čemu svi simboli zadržavaju dosadašnji značaj, osim ρ (fiskalna stopa koja se primenjuje na promenu dohotka), λ (promena rashoda u obrnutom smeru prema dohotku) i β (deo povećanog dohotka za investicije). Pri tome, vremenski raspored deceleracije koincidira s rasporedom akceleratora, tako da su nacionalni dohodak (Yn) i ravnoteža (Z) sledećeg oblika:

$$Yn = [c(1-t) + \beta - c/\sigma - \delta]Yn - 1 - [\beta - c\sigma - \delta]Y - 2 + A = R$$

$$Z = \frac{A + R}{1 - c(1-t)}$$

pri čemu je A–konstantni iznos potrošnje c i A–konstantni iznos društvenih rashoda G.

Neto efekat opšte i zajedničke potrošnje može se kvantifikovati na sledeće načine:

$$(1) \qquad NEfp = \frac{(1-\mu)Dr - (\alpha - \mu)(F - Tr)}{1 - \alpha - \mu}$$

gde su *NEfp* – neto efekat fiskalne politike, α - prosećna sklonost potrošnji, μ – prosečna sklonost uvozu, *Dr* – društveni rashodi, *F* – fiskaliteti, *Tr* – transferi.

$$(2) \qquad NEpf = \frac{\Delta Gf \Delta Gi + \Delta Gt - \alpha \Delta Td}{Go}$$

gde su: ΔGf – porast društvenih rashoda za dobra i usluge (funkcionalni rashodi), ΔGi – porast investicionih društvenih rashoda, ΔGt – porast transfernih rashoda, ΔTd – diskrecioni porast društvenih rashoda, α – granična sklonost potrošnji, *Go* – ukupni društveni rashodi baznog perioda.

$$(3) \qquad FL = \frac{1}{1-\alpha} \times (\Delta Rd + \beta \Delta Tr + \delta \Delta F)$$

gde su: α – granična sklonost potrošnji prosećnog dohotka, $\beta \Delta Tr$ – granična sklonost potrošnji korisnika transfera, $\delta \Delta F$ – granična sklonost potrošnji fiskalnih obveznika, *Rd* – rashodi za dobra i usluge, *F* – fiskaliteti, *Tr* – transferni rashodi, *FL* - "fiscal leveridge".

[815]R. Musgrave, op. cit., str.420-422.

$$(4) \qquad NE(o+z)p = \frac{\Delta DRn - \Delta DPn}{DRn - 1} \times 100$$

gde su: *NE (o + z)p* – neto efektat opšte i zajedničke potrošnje, *DRn* – društveni rashodi u n-toj vremenskoj sekvenci, *DPn* – društveni prihodi u n-tom periodu i *DRn-1* – društveni rashodi u baznoj godini.

Navedeni modeli „fiscal leveridge“, kojim se praktično ocenjuje neto-efekat društvenih rashoda i društvenih prihoda opšte i zajedničke potrošnje na nacionalni dohodak i finalnu tražnju u pravcu kontrakcije ili ekspanzije, veoma se teško mogu verifikovati u praksi, budući da je prosto nemoguće izračunati graničnu sklonost potrošnji korisnika transfera i graničnu sklonost potrošnji u strukturi fiskalnih obveznika.

Prema tome, možemo zaključiti da su spomenuti mehanizmi stabilizacione politike korektivnog, kompenzatorskog, kratkoročnog i palijativnog karaktera, koji, dajući identične rezultate i efekte, ukazuju na činjenicu da „nema večito primenljivog tipa spasonosnog prilagođenja“ bez dugoročnog planiranja obima, strukture i dinamike društvenih rashoda i prihoda opšte i zajedničke potrošnje, prognoze o kretanju nacionalnog dohotka, cena i zaposlenja, ponude i tražnje, iznalaženja novih metoda uticaja na smanjenje vremenskog perioda time-lags pri donošenju tekućih mera i instrumenata, i povećanja stepena koordinacije i sinhronizacije između parcijalnih politika u sklopu opšte ekonomske politike. U protivnom, uravnotežavanje konjunkturnih spiralnih tokova u društvenoj reprodukciji, koji se stalno opiru određenim planskim okvirima na određenim ekonomskim punktovima i/ili na globalnom nacionalnom planu, merama i instrumentima politike opšte i zajedničke potrošnje realizovaće se „politika kratkog daha“, a vrlo često i procikličnost, uz zapostavljanje podsticaja proizvodne aktivnosti, korišćenja proizvodnih kapaciteta, stimulisanja bonitetnih privređivanja (produktivnost, ekonomičnost, rentabilnost), izvoza, privrednog rasta i sl.

U dosadašnjoj analizi uzimali smo u obzir delovanje fiskaliteta na promene investicija, nivo dohotka, zaposlenost i cene, koja je sa aspekta kejnesijanske teorije odgovarala kratkoročnoj ulozi investicija i štednje. Klasična funkcija investicija, međutim, obezbeđuje povećanje kapaciteta i oplođuje rast dohotka. Dohodak od povećanja kapaciteta na određenom nivou investicija kvanfitativno je determinisan sledećom jednačinom:[816]

[816]Uporedi: F. S. Brooman, Macroeconomics, G. Allen and Unwin, London, 1973, str. 195-213; K. M. Evans, Macroeconomic Activity, Harper and Row, London, 1969, str. 542-565; P. Burrows and T: Hitiris, Macroeconomic Theory, London, New York, John Wiley and Sons, 1974, str. 145-180; R M. Lolow, Theorie de la croissance economique, A. Colin, Paris, 1972, str. 132-145; J. Lecailloon, Analyse macroéconomique, Ed. Cujas, Paris, 1969, str. 279-317; M. Cuillaume, Modeles économi-ques, P. U. P, Paris, 1971, str. 199-273; E. A,es, Introduction à la macroéconomie, P. U. F., Paris, 1970, str. 61-127; K. C. Kogiku, Introduction aux modéles macroéconomiques, Ed. Sirey, Paris, 1971, str. 92. Ii 107-172; J. F. Due and A. Friedlander, Government Finance: Economics and the Public Sector, R. D. Urwin, London. 1973, str. 580-587, 637-639; G. Ackley, Ackley, Macroeconomic Theory, Macmillan, 1973, str. 491-535; E. Alphandery, Cours d` analyse macroéconomique, Oeconomica, Paris, 1976, str. 275-354; H. Brochier, P. Uau et Ch. - A. Michalet, Economiefinanciere, P. U. F., Paris, 1975, str. 227-303.1387-437; R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, Public Finance: In Theory and Practice, Me Grow - Hill Book Company, New York, 1973, str. 465-494. i 724-750; R. G. D. Allen, Theorie macroéconomique, A. Colin, Paris, 1969, str. 292-313. i 387-408.

$$\Delta Y_n^e = s\left(In - 1 + \gamma Gn - 1\right)$$

gde su: s – proporcija dohotka od povećanja kapaciteta prema povećanju osnovnog kapitala, γ - deo društvenih rashoda (G) za investicije radi povećanja kapaciteta, In – investicije. Međutim, sa aspekta tražnje, odnosno rashoda, lična potrošnja je povezana ne sa prošlim dohotkom, već sa tekućim dohotkom:

$$Cn = 1\text{-}\alpha = 1\text{-}t,$$

gde je α – granična sklonost potrošnji i t – poreska stopa. U tom slučaju, ovo pretpostavimo da je $G - g$. (gde su: G – ukupni društveni rashodi, g – stopa učesća G u nacionalnom dohotku), onda stopa rasta nacionalnog dohotka:

$$\Delta Y = \frac{1}{\alpha\left(1-t\right)+t-g} \times \Delta In$$

uz fiksne nivoe g i t zavisi od promene investicija. Usled toga, promena dohotka, (željena, potrebna stopa rasta) inducirana društvenim rashodima Y_n^s izjednačava se s promenama dohotka determinisanog povećanjem kapaciteta (Y_n^c), odnosno s promenom dohotka u uravnoteženim, stabilnim uslovima. Fiskalni parametri utiču na determinisanje željene, programirane stope rasta, promenom parametara t, g i γ. Iz postavljenog identiteta:

$$\frac{I}{In - 1 = \gamma g Y_n^r - 1} = s\left[\alpha\left(1-t\right)+t-g\right]$$

uz konstantne prosečne vrednosti α, g i t, potrebna stopa rasta za održavanje pune zaposlenosti bez inflatornih tendencija, tj., planirana stopa ekonomskog rasta za puno корišćenje kapaciteta i stabilan nivo cena, opredeljuje se na sledeći način:[817]

$$\gamma P = \frac{\Delta I^p}{I_{n-1}^p} = sIt = \alpha\left(1-t\right) - g\left(1-\gamma\right)$$

Pri tome, alternativna usklađivanja pomoću parametara ekonomije opšte i zajedničke potrošnje ogledaju se u sledecem:[818]

a. – veličina γp se povećava sa smanjenjem g ili povećanjem t ili γ

b. – veličina γp se povećava sa povećanjem t i α

[817]Uporedi kvantitativnu aparaturu: Dr Lj. Madžar, Optimizacija u teoriji proizvodnje i privrednog rasta, Savremena administracija, Beograd, 1973, str. 167-191; A. Peacock and Q. K. Show, The Economics Theory of Fiscal Policy, G. Allen and Unwin, Lonfon, 1971, str. 97-105; R. Musgrave, Teorija javnih finasija, Naučna knjiga, Beograd, 1973, str. 395-398.

[818]U tome se ogledaju dugoročni efekti fiskalne politike na planu podsticanja, stimuliranja i ubrzavanja privrednog rasta, koji se valorizuju posredstvom delovanja fiskaliteta na faktore koji determinišu nivo potencijalnog autputa (nacionalnog dohotka). Radi se, dakle o efektima stimulacije, odnosno supstitucije fiskalnim parametrima (P. Jurković, Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi, Informator, Zagreb, 1977, str. 46-48. i B. Hansen, La politique budgétaire danms sept pays 1955-1965, OEDC, Paris, 1969 str. 16-20).

c. – veličina γp se smanjuje sa povećanjem g u obrnutom smeru prema γ

d. – veličina γp se smanjuje sa rastom g i sa $\gamma = 1$

e. – veličina γp se ne menja sa $\gamma = 1$.

U prethodnom modelu polazilo se od automatskog usklađivanja investictja sa programiranom stopom rasta. No, pošto se radi o nerealističkoj pretpostavci, u model uravnoteženog, stabilnog ekonomskog rasta treba uvesti investicije kao funkciju prethodnog dohotka:

$$In = b\left(Y_{n-1}^{e} - Tn - 1\right), \text{ pri čemu je } Tn = tY_n^e, Gn = gY_n^e$$

$$Cn = (1-\alpha)\left(Y_n^e - Tn\right) i Y_n^e = Cn + In + Gn \text{. U takvim uslovima:}$$

$$Y_n^e = (1-\alpha)(1-t)Y_u^e + b(1-t)Y_{n-1}^e + gY_n^e$$

rešenjem, uz odbijanje 1 na obe strane jednačine, dolazimo do stope rasta dohotka ili rashoda, koji određuje tražnja:

$$\gamma^e = \frac{Y_n^e - Y_{n-1}^e}{Y_{n-1}^e} = \frac{(b-a)(1-t) + g - t}{\alpha(1-t) + t - g}$$

Diferenciranjem izraza u odnosu na t i g određuje se pravac odgovarajućih promena fiskalnih parametara:

$$\frac{\delta\gamma^e}{\delta_t} = \frac{b(g-1)}{\left[\alpha(1-t) + t - g\right]^2} < 0$$

$$\frac{\delta\gamma^e}{\delta_g} = \frac{b(1-t)}{\left[\alpha(1-t) + t - g\right]^2} > 0$$

Prema tome, veličina γ^e zavisi od t i g: γ^e se smanjuje povećanjem t i redukcijom g i, obrnuto, veličina γ^e oštrije reaguje na promene parametara t (ako je $t > g$), a slabije na promene parametara g (ako je $t < g$). Veličina γ^e, isto tako, oštrije reaguje na promene t, ako je $\gamma > \alpha$ i na promene g, ako je $\gamma > \alpha$. Međutim, veličina γ^e može stvoriti situaciju pritiska potencijalne inflacije ako prevaziđe γ^p. Potencijalna inflatorna pukotina može se izbeći približavanjem γ^e i γ^p. Veličina γ^e može se smanjiti redukcijom t i/ili povećanjem g, dok se veličina γ^p može povećati redukcijom g i povećanjem t.

No, ukoliko društvo želi da poveća nivo stope ekonomskog rasta, onda se usklađivanje g i t, uz konstantno γ, resperkutuje na promenu uravnotežene stope rasta:

$$\frac{\upsilon t}{\gamma} = \frac{s\left[\alpha(1-t) + t - g\right]^2 \times (1-\gamma) + (1-t)}{sb(1-\alpha)(1-t)(1-\gamma) \times (1-g)}$$

$$\frac{t}{\gamma} = \frac{s\left[\alpha(1-t) + t - g\right]^2 \times (1-\alpha) + b(1-g)}{sb(1-\alpha)(1-t)(1-\gamma) \times (1-g)}$$

Povećanje uravnotežene stope rasta implicira promene g i t u istom smeru, tj. povećanje ili smanjenje g i t, u zavisnosti od znaka (pozitivan ili negativan) zajedničkog imenitelja:

$$(1-\alpha)(1-t)+(1-\gamma)\lesseqgtr 1-\gamma$$

U takvim uslovima usklađivanja fiskalnih parametara:

$$\gamma p = s[t+\alpha(1-t)-g(1-\gamma)]$$

$$\gamma e = \frac{(b-a)(1-t)\times g - t}{\alpha(1-t)+t-g}$$

izjednačava se γp sa γe, posredstvom simultanog, kombinovanog i sinhronizovanog delovanja parametara društvenih prihoda i rashoda ekonomije opšte i zajedničke potrošnje.

Međutim, time se ne iscrpljuje kvantitativno efektuiranje opšte i zajedničke potrošnje na stopu privrednog rasta. Stoga je potrebno u modeliranje uključiti: usklađivanje prihodne strukture i rashodne strukture (strukturna projekcija resursa i troškova opšte i zajedničke potrošnje), funkciju multiplikatora i akceleratora, i deficitno finansiranje opšte i zajedničke potrošnje, itd. No, time se stvari samo komplikuju, budući da se dobijaju glomazni modeli koji ničemu ne služe, izuzev „matematskim pasionarijama na horizontima naučnog bespuća“, odnosno imaginarnim samozadovoljstvima.

Poznati su nedostaci prezentiranih modela društvenih prihoda i rashoda opšte i zajedničke potrošnje u funkciji ekonomske stabilizacije i privrednog razvoja. Učinjene brojne pretpostavke praktično su onemogućile totalnu kvantifikaciju finansijskih tokova opšte i zajedničke potrošnje radi obezbeđenja pune zaposlenosti raspoloživih kapaciteta i stabilnosti cena, harmoničnog odnosa tražnje i ponude, i potencijalnog i efektivnog autputa, ravnoteže platnog bilansa i eksterne likvidnosti, i programirane stope ekonomskog rasta.[819] U današnjim „stagflacionim“ uslovima (koegzistencija relativno visoke stope inflacije, akcelerirajuće stope nezaposlenosti i decelerirajuće stope ekonomskog rasta) to je objektivno i nemoguće, budući da je izuzetno teško kvantifikovati brojne efekte u uslovima učestalih promena u ekonomskim i finansijskim tokovima društvene reprodukcije.

1.1. Keynesijanska i Hicksijanska IS–LM fiskalna analiza

U finansijskoj praksi, primenom brojnih metoda kvantitativne analize: cost – benefit analysis, cross – section analysis, FIFI, teorija igara i koalicija, modeli simulacije, analyse coûts – efficasité, analyse coûts – avantages, analyses coût – utilité, taux d’actualisation, itd.,[820] teško je ustanoviti mogućnost iznalaženja adekvatnih re-

[819]Opširinije o tome videti: Dr P. Jurković, Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi, Informator, Zagreb, 1977, str. 33-60. i Mr Ž.Jašić, Nove tendencije u razvitku ekonomske politike u tržišnim privredama, Ekonomski institut, Zagreb, 1973, str. 9-13; A. S. Blinder i R. M. Solow, G. Break, P. O. Steiner and D. Netzer, The Economic of Public Finance, Brooking Institution, Washington, 1974, str. 10-36; P. coulbois, La politique conjoncturelle, Ed. Cujas, Paris, 1973, str. 18-36.

[820]Ph. Kessler -T. Tixier, Le budget de programes, Berger-Levrault, Paris, 1973; H. Levy - H. Guillome, La rationalisation des chois budgetaire. P.U.F. Pris, 1971; D. Novick, Program budgeting, Harvard University Press, 1965; J. J: Jacgmotte , Les nouveaux systèmes des „planning“, „programming“ et

šenja za samoupravne uslove, budući da počivaju na pretpostavkama, ograničenjima i implikacijama i sasvim različitim nivoima razvoja materijalnih proizvodnih snaga i produkcionih odnosa. A elementarna transplantacija nepotrebno bi opteretila rad kvantitativnim imaginarnostima. Izuzetak su ekonometrijski modeli, koji simultano anglobiraju fiskalne i monetarne parametre: Brookings Model, Data Resourses Model, Wharton Model, MIT – REENN – SSRC Model, Michigan Econometric Model, FRB St. Louis i dr.,[821] budući da su ovi modeli u osnovi aplikativni na našu statističku građu u funkciji empirijske verifikacije stabilizacione fiskalne i monetarne politike.

Kako simultano realizovati punu zaposlenost, stabilan nivo cena i ravnotežu platnog bilansa u okviru IS - LM analize je prvorazredni problem brojnih akademskih ekonomista od 1960. godine.[822] U tom kontekstu, kriva IS (investicije i štednja je trasirana kao reprezentanta mogućih kombinacija kamatne stope i nacionalnog dohotka (i, Y), koja osigurava egalitet S (Y) = l(i). Kriva LM (ponuda i tražnja novca) reprezentuje moguće kombinacije (i, Y), koje obezbeđuju egalitet tražnje novca sa fiksnom ponudom. U režimu nezaposlenosti fiskalna politika, po pravilu, može osigurati ekspanziju neophodnu za prevazilaženje nezaposlenosti, rastom društvenih

---

„budgeting“, Bruxelles, 1971; A. R. Prest and R. Turvey, Benefit cost Analysist, Economic Jornal, 1965; Ph. huet, Analyse cotiis-avantages et budget de programmes, R.C.B., N/72; J. C. Bluet, Le Planning, Programming, Budgeting, System, Metra 3/72; E. S. Quade, L'analyse de systeme, Analyse et preevision, juni 1969; M. Aglietta - R. Courbois.Un outil le Plan: Le model FIR, Economie et statistique 1/69; P. Layard, Cost - benefit Analysis. Penguin 1969; P. Pestieau, Choix du taux d'actualisation de l` Etat, Annales de l'économie publique, sociale et coopérative 2/76.

[821] N. N. Choudry, The Treatment of Indirect Taxation in Econometric Models: An Analytical Survey, Staff Papers 2/77, str. 450-499; P. Coulbois, op. cit., str. 216-219, 248-252, 272-288; M. K: Evans and L Klein, The Wharton Econometric Forecasting Model, University of Pensyfvania 1968, str. 48; G. Kaufmann and Laurent, Three experiments with simulating a modified FRB - MTT Model, Chicago 1969, str. 17-36; F. de Leenov and F. Gramlich, The Federal Reserve - MIT Econometric Model, Federal reseve bulletin, januar 1968, str. 111; R. RAsche and H. Chapiro, The FRB – MIT Econometric Model, A. E. R. maj 1968, str. 27, INSEE - DP, Les equations du bloc financier de FIR - TOF (CONFI, TOF, TFLT), Note No 320/1378, septembar 1972. I INSSE - DP, Presentation du mini-modèle FJFI - TOF a trois secteurs, Note 320/1308, mart 1972.

[822] R. A. Mundell, Capital Mobility and stabilization Policy under Fixed and Rexibile Exchage Rates, The Canadian Journal of Efconomics and Political Science, vol. XXIX, 1963; str. 475; J. J: Rosa, Monnaie, revenu national et prix en economie ouverte, Revue eeconomique 6/72; D. Weightsmann, IS - LF and External Equilibrium. A Graphical Analysis, AER, mart 1970; R. Artoni, The coordination of fiscal and monetary policy, Public Finance, septembar 1970; E. Sohmen, Fiscal and Monetary Policies Under Alternative Exchange – Rate Systems, The Quarterly Journal of Economics, vol. LXXXI 1967; D. J. Ott, Monetary adn Rscal Policy, The Quarterly Journal of Economics, vol. LXXXII 1968; J. Niehans, Monetary and Rscal Policies in open economics Under Fixed Exchange Rates, The Journal of Politi cal Economy, vol. LXXXVI 1968; W. L Silber, Rscal Policy in IS - LM Analysis, Journal of Money, Credit and Banking, mart 1970; K. Brunner, M. Eratianni, J. Jordan, A. H. Meltzer and N. Neuman, The Role of Monetary and Rscal Policx in IS - LM Analysis, Journal of Money, Credit and Banking, mart 1970; K. Brunner. M. Eratianni, J. Jordan, A H. Meltzer and N. Neuman, The Role of Monetary and Fiscal Policy in Modern Inflation, Journal of Money, Credit and Banking, februar 1973; A. Tokajama, The Efrects of Fiscal and Monetary Policies Under Flexible and Rxed Exchange Rates, Canadian Journal of Economies, vol. I11969; D. K. Journal of Political Economy, juli 1969; C. F. Christ, A Model of Monetary and fiscal Policy, Effects on the money, Stock, Price Level, and Real Output. J. N. C. B. novembar 1970; L. C. Anderson and J. Jordan, Monetary adn Rscal Action, Federate Reserve Bank of St. Louis, novem bar 1968; F. Brechling - J. N. Wolfe, The End of Stop-go, L.B.R., januar 1970.

rashoda, redukcijom fiskalne presije (opterećenja) ili paritetnim i simultanim kombinovanjem. Menjajući potrošnju, odnosno tražnju, tj ΔG nabavkama iz budžeta i fondova i ponašanja potrošača i investitora preko ΔT i ΔYd, DPK i fondova utiču na krivu IS i na realne faktore reprodukcije. Fiskalna politika, pored toga, utiče i na krivu LM i monetarne fenomene, u zavisnosti od alternativnih modela pokrića finansijskog deficita opšte i zajedničke potrošnje. Alimentiranje inaugurisanog deficita emitovanjem društvenog zajma ne modifikuje monetarne tokove i ne inducira monetarnu ekspanziju, budući da reprezentuje preraspodelu već postojećih kupovnih snaga. Međutim, finansiranje finasijskog deficita monetarnim kreacijama podrazumeva monetizaciju finansijske aktive i pomeranje krive LM za efekte likvidnosti.

Monetarni autoriteti definišu monetarne uslove: snižavanjem ili povećanjem troškova refinansiranja poslovnih banaka od strane emisionog instituta, povećanjem ili smanjenjem reeskontne i eskontne stope, povećavanjem ili smanjivanjem likvidnosti poslovnih banaka posredstvom smanjenja ili povećanja stope obavezne rezerve, povećanjem ili smanjenjem kamatnih stopa i dr. U ovim okvirima, pomeranje krive IS sa fiksiranom krivom LM znači da ekonomski subjekti povećavaju svoje autonomne rashode bilo putem samofinansiranja bilo putem pozajmljenih štednih resursa. Fundamentalna interakcija između IS i LM, pri tome, sastoji se: IS reaguje na LM u slučaju bankarske redistribucije kredita (jer se uvećava koeficijent likvidnosti potrošača i investitora), dok kriva LM reaguje na IS u slučaju realnog usmeravanja novododatne likvidnosti (jer se uvećavaju potrošnja i investicije). Ekspanzija nacionalnog dohotka je tada rezultat ekspanzije autonomnih rashoda i/ili monetarne baze. Porast monetarne mase implicira redukciju kamatne stope, koja stimulira rast investicija.[823] Time monetarna politika utiče na internu ravnotežu posredstvom investicija i na eksternu ravnotežu putem kretanja kapitala, u zavisnosti od elastičnosti investicija i kapitala prema kamatnoj stopi. Pri tome, ako se kamatna stopa stabilizuje kriva IS se pomera za iznos porasta društvenih rashoda i za iznos dodatnih fiskaliteta u suprotnom smeru. Amplitude translacije krive IS date su formama multiplikatora.

Pomeranjem krive LM usled monetarnih restrikcija, koje su rezultat podizanja nivoa kamatne stope, dekuražiraju se investicije i reducira globana tražnja. Rast kamatne stope inducira uvoz kapitala, koji može biti proizvodno angažovan i robno kontrabalansiran sa izvozno orijentisanom supstancom. Međunarodno kretanje kapitala uslovljeno diferencijom kamatnih stopa i fiskalnim koncesijama u osnovi je u funkciji jačanja akumulacionog potencijala i stvaranju stabilnih uslova privrednom rastu, što u režimu fleksibilnih deviznih kurseva modifikuje nagibe krivih linija stabilnosti, odnosno podiže nivo tačaka preseka internog i eksternog ekvilibrijuma.

Hicksova IS-LM paradigma u interpretaciji keynesijanske teorije bazira se na pretpostavkama:[824] (1) količina novca je egzogena varijabila, (2) iznos kapitala, obim

[823]Varijacije kamatne stope, povezane sa politikom monetarnih funkcija, utiču na funkclju investicija i proizvodnju via multiplikatorskog efekta.

[824]Funkcionalne jednačine ekspliciraju: (1) reprezentuje funkciju koja definiše zavisnost nivoa investicija od kamatne stope, S = Y-C (Y) predstavlja funkciju koja definiše nivo akumulacije u zavisnosti od nacionalnog dohotka i funkcije potrošnje, L = L1 (Y) + L2(i) reprezentuje funkciju tražnje novca koja opredeljuje tražnju novca u zavisnosti od nacionalnog dohotka i kamatne stope (tzv. liquidity preference).

radne snage i nivo tehnologije u kratkoročnom posmatranju mogu se smatrati konstantnim veličinama (3) ravnoteža na robnom tržištu predstavlja jednakost investicija (I) i štednje (S), tj. S = I, (4) ravnoteža na novčanom tržištu postoji kada je postojeća količina novca (M) jednaka tražnji novca (L), tr. M = L, (5) investicije (I) su opadajuća funkcija kamatne stope (i), tj. I = (i), (6) štednja (S) predstavlja razliku između nacionalnog dohotka (Y) i potrošnje (C), tj. S = Y-C ili rastuću funkciju nacionalnog dohotka, (7) potrošnja je funkcija nacionalnog dohotka i sklonosti potrošnji [C = c(Y)], tj. S = Y - C(Y), (8) tražnja novca je komponovana tražnjom novca za transakcione svrhe (Li) i tražnjom novca za spekulativne svrhe (L_2), tj. L = L_1 + L_2, (9) tražnja novca, kao prometnog sredstva, je rastuća funkcija nacionalnog dohotka [L_1 = (Y)], (10) ukupna tražnja novca je funkcija nacionalnog dohotka i kamatne stope [L = L_1 (Y) + L_2(i).[825] U celini posmatrano, keynesijanski sistem[826] anglobira čitav skup jednačina:

(1) i = S,
(2) M = L,
(3) S = Y-C,
(4) C = C(Y),
(5) S = Y-C(Y),
(6) i = i (i),
(7) I(i) = Y-C(Y),
(8) L = L_1 + L_2,
(9) L1 = L(Y),
(10) L2 = L(i),
(11) L = L1(Y) + L2(i),
12) M = L1(Y) + L2(i) i
(13) M = Mo.

U Keynesijanskom sistemu novčani dohodak (Y) i kamatna stopa (i) opserviraju se kao determinante tražnje novca (jer je tražnja novca po definiciji funkcija nacionalnog dohotka i kamatne stope: L = L1 (Y) + L2(i). Pri tome, kamatna stopa ne deluje izolovano od troškova kupovina i prodaja obveznica i od rizika. Jednacina M = L1 (Y) + Ly(i) definiše ravnotežni iznos tražnje novca i postojeće količine novca na određenom nivou nacionalnog dohotka i kamatne stope.

Ravnotežni položaj nacionalnog dohotka, količine novca i kamatne stope definisan je jednačinama ravnoteže robnog i novčanog tržišta: i (i) = Y-C(Y) i M = L(Y) + L(i). U takvim uslovima ravnoteže, povećanje dodatne količine novca u poređenju sa tražnjom novca dovodi do upotrebe viška količine novca za kupovinu

[825]Dr D. Dimitrijević, op. cit., str. 180.

[826]Opštirnije o keynesijanskoj teoriji konsultovati: Dr A. Stranjak, Teorija i po1itika monetarnih finansija, IRO „V. Masleša“, Sarajevo, 1982. str. 63-64 i 70-74, D. Patinkin, La monnale, l’lntérêt et les prix. P. U. F., Paris, 1972, st. 679-690, P. Clower (Ed), Monetary Theory, Penguin Books, Harmondworth, 1969., J. Hicks, Critical Essays in Monetary Theory. Oxford University Press, Oxford. 167. J. R. Hieks, Valehr et Capital, Donod, Paris. 1981, J. M. Keynes, Théorie generale de l’emplot, del’ intérêt et de la monnaie, Payot, Paris 1968., J. C. Gilbert, Keynes’s impact on Monetary Economics, Butterworth Seientilic, London -Toronto, 1982., R. W. Clower, La Theoria Monetaria, Franco Angeli, Editor, Milano, 1972.

hartija od vrednosti uporedo sa sniženjem kamatne stope i porastom cena hartija od vrednosti. Redukcija kamatne stope involvira porast investicija, pa, sledstveno tome, i povećanje tražnje na robnom tržištu, koja utiče na porast nacionalnog dohotka bilo preko realnog rasta ili preko porasta cena (doduše, pod pretpostavkom da nije dostignuta (puna zaposlenost). Proces uravnoteženja kontinuetno traje sve dok rast nacionalnog dohotka ne dostigne nivo koji korespondira povećanoj količini novca i povećanim investicijama, odnosno do nivoa koji reprezentuje ravnotežu na novčanom i robnom tržištu: M = L = L(Y) + L(i) i S = Y-C(Y). No, ukoliko je dostignuta puna zaposlenost, ravnoteža se uspostavlja nominalnim usklađivanjima, tj. povećanjem cena. Proces ponovo ide preko sniženja kamatnih stopa koje indiciraju porast investicija i nominalni rast nacionalnog dohotka. Usled toga dolazi do povećanja tražnje novca za transakcione svrhe koja reducira tražnju hartija od vrednosti što vodi povećanju kamatne stope preko smanjenja cena hartija od vrednosti. Rast kamatne stope provocira smanjenje investicija koje se redukuju sve dok se ne izjednače sa smanjenom štednjom. Pri punoj zaposlenosti, kamatna stopa u ravnotežnom položaju reprezentuje tzv. prirodnu kamatnu stopu.

Prema tome, u keynesijanskom modelu uravnoteženja moguća su tri slučaja funkcije tražnje novca u zavisnosti od nivoa kamatne stope: (a) kamatna stopa je ispod određenog minimuma (javlja se tzv. „liquidity trap“), tražnja novca je beskonačno elastična na kamatnu stopu, a celokupna tražnja implicira novac kao imovinu L = L(i), (b) kamatna stopa je iznad određenog maksimuma, tražnja novca je potpuno neelastična u odnosu na promene kamatne stope, a tražnja novca se svodi na tražnju novca za potrebe plaćanja L = L(Y), i (c) kamatna stopa je ravnotežna (jer presek krive LM-i IS u okviru tzv. „keynesian trap“), promene količine novca su bez uticaja na kamatnu stopu, kamatna stopa ne utiče na investicije i nacionalni dohodak, a količina novca (i monetarna politika) je beznačajna za nivo nacionalnog dohotka u oblasti niskih kamatnih stopa.[827] Keynes je zapravo smatrao da liquidity trap može egzistirati za vreme krize i da neosetljivost kamatne stope na promene količine novca vodi odsustvu delovanja promene količine novca na realna kretanja („money does not mather“).

U okviru keynesijanske teorije ravnoteže polazi se od jednačine raspodele nacionalnog dohotka (Y) na potrošnju (C) i štednju (S) u okviru koje je S = l uslov ravnoteže na robnim tržištima ex post. I, pošto je štednja jednaka razlici između nacionalnog dohotka i potrošnje S = Y-C(Y), odnosno rastuća funkcija kamatne stope la investicije opadajuća funkcija kamatne stope: l = l(i), onda je i odnos između štednje i investicija l(i) = Y - C(Y) odrednica visine nacionalnog dohotka za svaki nivo kamatne stope. Dohodak sada zavisi od investicija preko promena kamatne stope (dakle, indirektno). Povećanje ili smanjenje kamatne stope preko investicionog multiplikatora deluje na dohodak.

[827]U tom kontekstu od značaja su sledeći odnosi: L1/Y koji reprezentuje osetljivost tražnje novca za transakcione svrhe u odnosu na promene nacionalnog dohotka; L2/i koji predstavlja osetljivost tražnje novca kao imovine na promene kamatne stop; I/i koji reflektuje osetljivost investicija na kamatne stope, koja inkorporira marginalnu efikasnost kapitala, i C/Y koji predstavlja osetljivost potrošnje na promene nacionalnog dohotka (sklonost potrošnji).

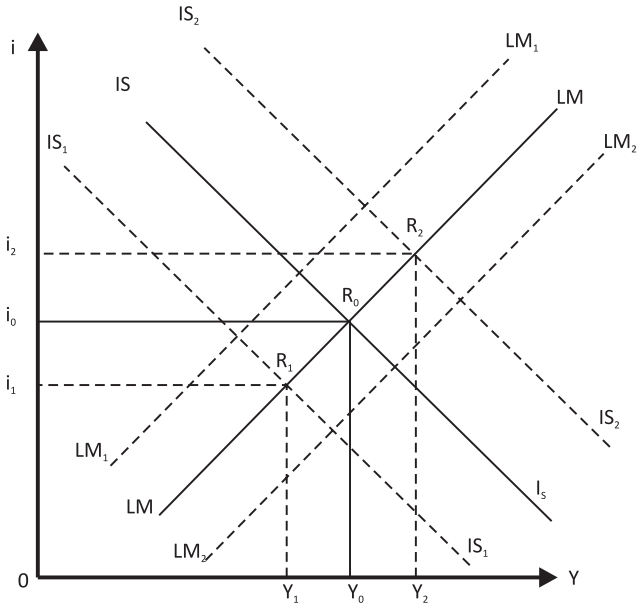
Za razliku od ravnoteže na robnom tržištu, ravnoteža na novčanom tržištu uspostavlja se jednakošću ponude novca (M) i tražnje novca (L). Tražnja novca, pri tome, anglobira onaj deo novčanih sredstava koji imaoci (dohoci) žele da drže za transakcione i spekulativne svrhe, koje su funkcija dohotka (Y) i kamate (I): L = L(Y,i), poput ponude novca; M = M(Y,i). Porast kamate sada dovodi do pada ukupne tražnje novca, dok porast dohotka i stope prinosa od kapitala dovodi do porasta tražnje novca. Povećanje traznje novca izaziva povećanje kamatnih stopa za različite nivoe tražnje (L) za datu ponudu novca (M) i to će trajati sve dotle dok se ne uspostavi ravnoteža između M i L.

No, parcijalne ravnoteže na robnom i novčanom tržištu sada valja integrisati pomoću Hicksovog IS-SM dijagrama. U tom kontekstu, kriva LM reflektuje kombinaciju nacionalnog dohotka i kamatne stope uz jednakost tražnje i ponude novca. Sa povećanjem ili smanjenjem dohotka kriva tražnje pomera se udesno, odnosno ulevo sa rastom ili padom kamatne stope. Samo u slučaju pojave tzv. zamke likvidnosti tražnja novca postaje neelastična u odnosu na kamatnu stopu, jer ispod određenog nivoa kamate imaoci dohotka preferiraće pre da drže novac nego obveznice.

Za razliku od krive LM, kriva IS, nominujući kombinaciju nacionalnog dohotka i kamatne stope, pokazuje da se sa jednakošću štednje i investicija nacionalni dohodak nalazi na ravnotežnom nivou, pri čemu je raspoloživi dohodak (za štednju i potrošnju) ravan ostvarenom dohotku (stvorenog izdacima za potrošnju i investicije), a štednja iz raspoloživog dohotka izjednačena sa investicijama po obimu.

Simultana ravnoteža egzistira u svim tačkama preseka kriva IS i LM. U tački Ro, pri datom nivou nacionalnog dohotka (Oyo) i kamatnoj stopi (io), odnosi krivih IS i LM su uravnoteženi.

Pomeranje krive IS ulevo (pozicija ISt) uz nepromenjeni pravac krive LM, indukuje opadanje dohotka (na OYi) i kamatne stope (na i1), i doprinosi povećanju nezaposlenosti, pri čemu se ravnoteža pomera iz tačke Ro u tačku R1. Pomeranje krive LM udesno (pozicija LM2), uz nepromenjenu krivu IS, dovodi do povećanja dohotka i do smanjenja kamatne stope. U suprotnom smeru, pomicanje krive IS u poziciji IS_2, sa nepromenjenim pravcem krive LM, dovodi do porasta dohotka iz tačke OYO u tačku OY2 i do povećanja kamatne stope od io na i2. Nova ravnoteža se smešta u poziciju tačke R2, približavajući se tački pune zaposlenosti. Pomeranje krive LM ulevo (pozicija LM1), uz dati smer krive IS, dovodi do smanjenja dohotka i povećanja kamate. Međutim, problem simultanog pomeranja krivih IS i LM, pod uticajem mnogih realnih i finansijskih faktora, u realnosti nije jednostavno uskladiti, jer različito pomeranje krivih IS i LM komplikuje mehanizam uravnoteženja.



U Hicksovom aparatu IS-LM keynesijanskog tipa, kriva IS simultano reprezentuje ravnotežu štednje i investicija i kombinacije kamatne stope (i) i nacionalnog dohotka(Y). U uslovima nestabilne funkcije tražnje novca (LM), tj. izvorne nestabilnosti u monetarnoj sferi, i stabiliteta IS, kamatna stopa predstavlja adekvatan monetarni cilj, s obzirom da se kontrolom kamatne stope osigurava minimiziranje fluktuacija nacionalnog dohotka. Smanjivanjem ili povećanjem novčane mase neutrališu se kretanja krive LM. Pomeranjem krive LM udesno (LM2), sa padom tražnje novca u uslovima stabilne količine novca, kamatna stopa (i) se smanjuje na i2, a dohodak raste (Y2). Pomeranjem krive LM ulevo (LM1), sa porastom tražnje novca u uslovima konstantne količine novca, kamatna stopa se povećava na i1, a dohodak opada (Y1). Međutim, u uslovima funkcionisanja stabilne funkcije tražnje novca (LM) i nestabilne funkcije investicije-štednja (IS), odnosno priticanja nestabilnosti iz nemonetarne sfere, smanjenje ili povećanje tražnje roba i usluga indukuje pomeranje krive IS u poziciju IS ili IS2. Automatski stabilizirajući efekat kretanja kamatne stope je tada limitiran fluktuacijama dohotka u rasponu između Y1 i Y2 ukoliko je količina novca konstantna. Stoga je novčana masa pogodniji monetarni cilj, budući da se njenom kontrolom postiže redukcija fluktuacija dohotka oko trendnog nivoa. U suprotnom, stabilizacija kamatne stope provocira veće fluktuacije nacionalnog dohotka.[828] U uslovima fiksiranog nivoa kamatne stope ekspanzivni ili restriktivni poremećaji funkcije investicija i funkcije potrošnje indukuju pomeranje krive IS u IS2, odnosno ISg1 pošto monetarna politika osigurava povećanje ili smanjenje novčane mase u LM2 odnosno LM1.

[828]Vane R. Howard i Hohn L. Thompson, Monetarism, Theory, Evidence and Policy, Martin Robertson, Oxford, 1979.

U kvantitativnoj reinterpretaciji monetarne i fiskalne ekonomije poznata su tri tipa integracije u operacionim modelima IS-LM analize:

- integracija posredstvom kamatne stope,
- integracija posredstvom finansijskih ponašanja ekonomskih agenata, i
- integracija posredstvom likvidnog disponibiliteta.

Integracija posredstvom kamatne stope je reprezentanta keynesijanske tradicije: varijacija kamatne stope, povezana sa politikom monetarne kreađe, utiče na funkciju investicija i globalnu proizvodnju via multiplikatorskog efekta. Finansijski blok je povezan sa realnim blokom modela (investicije, potrošnja, stok kapltala) posredstvom kamatnih stopa. Ovaj tip integracije uveden je modelom Klein-Coldberger i susreće se u različitim varijantama: Brookings Institution model, Wharton School-E.F.U. model, OBI model, EED-MIT-PEEN model, FIFI model, C-S model i model STAR.

Integracija posredstvom sume likvidnog disponabiliteta je reprezentanta kvantitativne (monetarističke) tradicije: monetarna masa ili globalni indikator likvidnosti utiče direktno na proizvodnju (ako je tražnja novca perfektno elastična prema kamatnoj stopi ili ako su investicije totalno neelastične u odnosu na kamatnu stopu).

Različita struktura kamatnih stopa uravnotežava finansijski blok modela. Kamatne stope locirane su u jednačinama realnog bloka i osiguravaju integraciju. Prva integrišuća veza ostvaruje se putem investicija u infrastrukturu i opremu, koje zavise od očekivanog randmana investicija. Druga integrišuća veza se ostvaruje putem investicija u stanove, koje zavise od kamatne stope hipotekarnog tržišta. Treća integrišuća veza se ostvaruje putem javnih rashoda za robu i usluge. Ovaj tip integracije danas se susreće u brojnim modelima monetarista, čiji je prototip model Federalne rezervne banke St. Louis, francuski model David-a, belgijski model C. de Bruyn-a, Suits model i model Dauphine.

Integracija preko finansijskog ponašanja agenata, kao oponenta keynesijanskoj i monetarističkoj verziji, reprezentanta je analize Guarly - Shaw-a, Herzeg – Vajde i Courbis-a, odnosno modela FIFI-TOF i MINI FIFI-TOF. Ova integracija implicira skup realnih, monetarnih i finansijskih operacija ekonomskih agenata, kvantifikujući interakcije između ovih operacija i modelirajući ekonomsko-finansijsko odlučivanje na kratki i dug rok (ekonomski budžet i „Rationalisation des choix budgetaires“ ili RCB).

Pri tome, za tradicionalnu dilemu da li treba primeniti monetarnu ili fiskalnu politiku za istovremeno postizanje spoljne i unutrašnje ravnoteže u otvorenoj privredi, usvojeno pravilo normativnog modela (dva cilja i dva instumenta), u modelu dinamičke stabilnosti ne pokazuje egzaktnost već imperfektnost. U kombinaciji monetarne i fiskalne politike ne postoji univerzalna tačka poklapanja instrumenata i ciljeva. Pogodan izbor instrumenata za ciljeve unutrašnje i spoljne ravnoteže, po pravilu, zavisi od uslova koji preovlađuju u nacionalnoj privredi, ekonomskih prioriteta tekuće politike i stabilizacionih potencijala integrativnih parcijalnih politika u sklopu opšte ekonomske politike. Jer, u uslovima povećanog mobiliteta kapitala u odnosu na dohodak, osetljivost finansijskih izvora i resursa prema kamatnim stopama, nelinearnih odnosa ponašanja ekonomskih subjekata, promena cena (inflacija) i parirteta

deviznog kursa, porasta dohotka u proporciji viška tražnje dobara i usluga, porasta kamatne stope u proporciji sa suficitarnom tražnjom novca, opadanja stope razmene u proporciji sa suficitarnom pozicijom platnog bilansa itd., autonomne ekonomske performanse monetarne i fiskalne se ne reverificiraju. Stoga u tzv. monetarno-fiskalnoj kontraverzi: (1) fiskalna politika efikasnije deluje na investicionu aktivnost, (2) fiskalna politika je moćnija u regulisanju unutrašnje tražnje, cena i zaposlenosti, a monetarna politika je efikasnija za održavanje ravnoteže platnog bilansa i (3) fiskalna politika je moćnija u periodu depresivnih privrednih kretanja, dok je monetarno-kreditna politika jača u procesu suzbijanja inflatornog buma,[829] prezentirana alternativna isključivanja ne mogu se naučno verifikovati, osim kombinovane, jednovremene sinhronizovane, komplementame primene monetarne i fiskalne politike[830] u harmonizaciji sa ostalim parcijalnim politikama u sklopu sveukupne ekonomske politike.

2. STRUKTURNI I REDUCIRANI: KEYNESIJANSKI I MONETARISTIČKI EKONOMETRIJSKI MODELI

Iako je polemika o velikim i malim modelima nezavisna od polemike monetarista i fiskalista (Friedman), ona je ipak indikativna, jer monetaristi koriste reducirane (male) modele, a keynesijanci strukturne (velike) modele. Tako je, npr., Andersen Jordanov model u osnovi monetaristički model, dok su Whartonov model i O. B. E. model keynesijanski modeli.[831]Upotreba reduciranih (malih) modela je u skladu sa monetarističkim postavkama prvenstveno iz sledećih razloga: prvo, reducirani model je pouzdaniji u eksplikaciji uticaja promena novčane mase na dohodak, tj. transmisionog procesa, i, drugo, monetaristi posmatraju samo ponudu i tražnju novca, jer ih interesuju samo imaoci novca.[832] S druge strane, upotreba strukturnih modela u skladu sa keynesijanskim postavkama iz razloga (1) što monetarne promene utiču na veoma mnogo načina i kroz brojne kanale, (2) što je za predviđanje dohotka potreban veliki model (jer, usled nestabilnosti privatnog sektora, nepredvidljive promene podsticaja

[829] A. C. Murphy, Filscal Policy, Finance and Developpement, IMF 2/70, str. 14; Dr P. Jurković, Fiskalna politika u ekonmskoj teoriji i praksi, Informator, Zagreb, 1977, str. 45.

[830] Dr K. Bogoev, Jednovremena primena monetarne i fiskalne politike, Finansije 11-21/64, A. Stranjak, Koordinacija monetarne i fiskalne politike u regulisanju tražnje, Finansije S-6/71.

[831] Y. Haitovsky - G. Treuz, Forecasts Withs Quartery Macroeconomic Models, Equation adjustments and Bonehmark Predictions: The U. S. Experience, Review of economics and staties, avgust 1972, st. 317-325., J. W. Elliot, A. Direct Comparison of Short-Run GNP forecasting Models, Journal of Business, Vol. 46., januar 1973, st. 33-60., E. Gramlich, The Usefulness of Monetary and Fiscal Policy as a Disretionary Stabilization Tool, Journal of Money, Gredit and Banking, Vol, III, maj 1971., st. 506-532. I S. K. Me Knees, A. Comparison of the GNP Forecasting Accurancy of the Fair and St. Louis Econometric Models, Federal Reserve Bank of Boston, New England Economic Reviw, septembar-oktobar 1973., st. 29-34.

[832] J. N. Kareken i N. Wallece (Ed.), Models of Monetary Economics, Minneapolis, Federal Reserve Bank, 1980., K. Lahiri, The Econometrics of Inflationary Expectations, North-Holland, Amsterdam, 1981. I K. Asako, Rational Expectations and the Effectiveness of Monetary Policy with special Reference to the Barro-Fisher Models, Journal of Monetary Economics, januar 1982.

za trošenje izazivaju ozbiljne fluktuacije) i (3) što se keynesijanci interesuju za iscrpne podatke o različitim privrednim sektorima.[833] Međutim, veza između veličine modela i dobijenih rezultata nisu tako čvrste i pouzdane da se može zaključiti da reducirani modeli daju isključivo monetarističke postavke, a strukturni modeli prvenstveno keynesijanske postavke. Gramlich je, stoga, u pravu, kada tvrdi da Andensen-Jordanov model, kao reducirani model, daje, simultano, i monetarističke i fiskalističke rezultate.[834] U pravu je i Friedman pošto polemiku oko malih i velikih modela smatra „potpuno nezavisnom od polemike između monetarista i keynesijanaca".

O prednostima modela zasnovanih na kvanititativnoj teoriji novca i modela zasnovanih na keynesijanskoj monetarnoj teoriji u literaturi nailazimo na oprečna mišljenja. Naime, Friedman i Meiselman su pokazali da je brzina opticaja novca stabilnija od investicionog multiplikatora i da model zasnovan na kvantitativnoj teoremi novca ima veću moć objašnjenja i predviđanja potrošnje i nacionalnog dohotka u poređenju sa modelom zasnovanim na keynesijanskoj monetarnoj teoriji.[835] Keynesijanci su, zapravo, dokazivali suprotno.[836]

Međutim, obe grupe modela (ekonomski modeli za formulisanje određene teorije tzv. teorijski modeli i modeli za objašnjenje kretanja i predviđanja, tj. funkcionalni modeli),[837] uvek ne daju pouzdane rezultate, budući da ekonometrijski modeli predstavljaju sistem jednačina koje pod određenim pretpostavkama i pri određenim vrednostima nezavisno promenjivih, omogućava izračunavanje vrednosti endogenih varijabila (dok matematički model definiše odnose između obuhvaćenih varijabila).[838]

U pravilu, ekonometrijski modeli pretenduju da ekspliciraju kako promene količine novca deluju na obim proizvodnje i opšti nivo cena, kojim kanalima i kakvim efektima. FRB St. Louis model i FBR-MIT model uobičajeno su korišćeni za po-

---

[833]R. Dornbusch i S. Fisher, Macroeconomics, McGrow-Hill, N. York, 1978. I H. Giersch (Ed.), Macroeconomic Policies for Growth and Stability, Mohr, Tubingen, 1981.

[834]E. Gramlich, The Usefulness of Monetary and Fiscal Policy as a Discretionary Stabilization Tool, Journal of Money, Gredit and Banking, maj 1971, st. 506-532. u F. de Leeuw i E. Gramlich, The Federal Reserve - MIT Econometric Model, Federal Reserve, Bulletin, januar 1968.

[835]M. Friedman i Meiselman, The Relative Stability of Monetary Velccity and the Investment Multiplier in the US, 1874-1958., u „Stabilization Policy", Printice-Hall, 1963., A. F. Burns, Progress Towards Economic Stallity, american Economic Review, mart 1960., J. M. Culbertson, Friedman on the Log in Effect of Monetary Policy, Journal of Political economy, decembar 1960., V. Argy, Rules, Discretion in Monetary Management and short-Term Stability, Journal of Money, Credit and Banking, februar 1971. I A. Chaineau, Monnaie et èquilibre èconomique, Dunod, Paris, 1971.

[836]R. H. Strotz, emprirical Evidence on the Impact of Monetary Variables on Aggregate Expenditure, u G. Hootwieh (Ed.), Monetary Procoes and Policy: A. Symposium, Purdue University Press, 1967, F. Modigliani i A. Ando, Velocity in the Investment Multiplier, American Economic Review, septembar 1965., G. Fraum ui L. R. Klein. The NBER/NSF Model Comparison Seminar: An Analysis of Results, annals of Economic and social Measurement, Vol. 5, 1976., J. S.Duesenberry, G. Fromm, L. R. Kllein i E.Kuh, The Brookings Quarterly Econometric Model of the United States, North-Holland, Amsterdam, 1965. i M. K. Evans i L. Klein. The Wharton econometric Forecasting Model. University of Pennsylvania, 1968.

[837]Dr. D. Dimitrijević, op. cit., str. 424

[838]C. Christ. Monetary and Fiscal Policy in Macro-Economic Models, The Economist Outlook for 1969. University of Michigan Press, 1969. I A. Model of Monetary and Fiscal Policy Effects on the Money Stock. Price Level, and Real Output, Journal of Money, Credit and Banking, novembar 1969.

trebe praktične monetarne analize i za potrebe predviđanja: prvi je manje diferenciran i zasnovan je na monetarističkim teorijama, drugi je vise diferenciran i zasnovan je na keynesijanskoj teoriji.[839]

Ekonometrijski model Federalne rezervne banke St. Louis, u elaboraciji Andersona i Carlsona,[840] kao tipičan monetaristički manje diferencirani model, omogućava predviđanja kretanja monetarnih i fiskalnih agregata koji utiču na kretanje nacionalnog dohotka zaposlenosti i cena, odnosno analiziranje ocenjivanja uticaja promena novčane mase i budžetskih rashoda na promene nominalnog i realnog društvenog proizvoda, opšteg nivoa cena i stope nezaposlenosti. Empirijsko testiranje modela imalo je za cilj da pokaže kako je kretanje novčane mase na nominalni dohodak i nivoa cena značajno i kako je delovanje fiskalne varijabile na ove veličine neznatno i zanemarljivo.

Ekonometrijski model FRB St. Louis polazi od postavke da kretanje nacionalnog dohotka zavisi od mera monetarne (MP) i fiskalne (FP) politike, odnosno od kretanja novčane mase i budžetskih rashoda:

$$Y = f(\Delta MP_t \Delta MP_{t\cdot 1} \ldots \Delta MP_{t\cdot n}, \Delta FP_t \, \Delta FP_{t\cdot n} \ldots, \Delta FP_{t\cdot n}).$$

Model anglobira pet jednačina i tri identičnosti, i to:

1. jednačina nominalnog društvenog proizvoda ili ukupnih izdvajanja:
$$\Delta Y_t = f_1 (M_t, \Delta M_{t\cdot n} \ldots \Delta M_{t\cdot n} \ldots \Delta E_t . \Delta E_{t\cdot n}).$$
2. jednačina kretanja nivoa cena: $\Delta P) = f_2 (D_t, D_{t\cdot 1} \ldots D_{t\cdot n} \, \Delta P_t^A)$.
3. jednačina kamatne stope: Rl = f3 $(\Delta M_t \, \Delta X_t, \Delta X_{t\cdot n} \ldots \Delta X_{t\cdot n} \, \Delta P_t, \Delta P^A)$.
4. jednačina anticipiranog kretanja cena: $\Delta P_t = f_4 (\Delta P_{t\cdot 1} \ldots \Delta P_{t\cdot 2} \ldots \Delta P_{t\cdot n})$
5. jednačina stope nezaposlenosti: $U_t = f_5 (G_t, G_{t\cdot 1})$,
6. identičnost pritiska tražnje: $D_t = \Delta Y - (X_t - X_{t\cdot 1})$,
7. identičnost ukupnih izdavanja: $\Delta Y_t = \Delta P_t + \Delta X_t$,
8. identičnost koeficijenta odstupanja između potencijalnog i ostvarenog realnog društvenog proizvoda: $Gt=(X_t-X_t) / X_t$

Jednačina ΔYt definiše kretanje promene nominalnog društvenog (y) proizvoda u zavisnosti od promena (kretanja) novčane mase (ΔM) u posmatranom i ra-

[839]Opširnije o ekonometrijskim modelima videti: E. Burmeister i L. R. Klein, Econometric Model Performance: Comprative Simulation Studies of Models of the U. S. economy (Simposium), International Economic Review, jun 1974, i februar 1975., G. From i L. R. Klein, A. Compareson of Eleven Econometric Models of the United States, American Economic Review, maj 1973., M. Nerlove, A. Tabulalr Survey of Macroeconometric Models, International Economic Review, maj 1969., W. C. Years, americ Economic Review, maj 1965., S. F. Christ. Monetary and Fiscal Policy in Maccroeconomic Models. The Economist Outlook for 1969., University of Michigen, Press, 1969. I Econometric Models of the Financial the financial Sector of Econometric Models, Journal of Finance, mart 1968., L. R. Klein, Empirical Evidence of Fiscal and Monetary Models, u J. J. Diamond (Ed.). Issues on Fiscal and Monetary Political, De Paul University, Chicago, 1971., R. H. Gordon, The Brookings Model in action, Journal of Political economy, maj 1970., R. Rasche i H. T. Shapiro, The F. R. B. - M. I. T. econometric Model, american Economic Review maj 1968. I J. D. Cooper i S. Fischer, Simulations of Monetary Rules in the FRB - MIT - PENN Model, Journal of Money, Credit and Benking, maj 1972.

[840]L. C. Anderson i K. M. Carlson, A. Monetarist Model for Economic Stabilization, Federal Reserve Bank St. Louis, Review, april 1970.

nijim vremenskim sekvencama (t, t-l...t-n), kretanja budžetskih rashoda (ΔE) u sadašnjem i ranijim periodima, pri čemu se promena ukupnih izdavanja, odnosno nominalnog društvenog proizvoda posmatra kao zbir promena vrednosti društvenog proizvoda po stalnim cenama (ΔX_t) i po tekućim cenama (P_t^A). Jednačina Pt definiše kretanje opšteg nivoa cena (P) u zavisnosti od kretanja tzv. pritiska tražnje (Dt) u sadašnjem i ranijim periodima i kretanja anticipiranog nivoa$_t$ cena (P_t^A), pri čemu se pritisak tražnje Δposmatra kao razlika između promene nominalnog društvenog proizvoda (ΔY_t) i diferencije potencijalne proizvodnje pune zaposlenosti (X_t^1) i realnog društvenog proizvoda (X_{t-1}). Jednačina P_t^A objašnjava anticipirani porast cena u zavisnosti od kretanja opšteg nivoa cena (Pt-l...Pt-n). Jednačina Rt eksplicira kretanje kamatne stope kao varijabilu koja zavisi od kretanja novčane mase (ΔMt), kretanja realnog društvenog proizvoda (X) u posmatranom i ranijim periodima i kretanja opšteg nivoa cena (ΔPt) i anticipiranog kretanja opšteg nivoa cena (PAt) Konačno, jednačina Ut definiše stopu nezaposlenosti kao posledicu koeficijenta odstupanja ostvarenog od potencijalnog društvenog proizvoda pune zaposlenosti (G) u tekućem i ranijim periodima, pri čemu se koeficijent predstavlja kao odnos razlike između potencijalnog realnog društvenog proizvoda pune zaposlenosti (Xtt) i ostvarenog realnog društvenog proizvoda (Xt), i potencijalnog nivoa realnog društvenog proizvoda (Xt^t).

Formalizovani model FRB st. Louis[841] dao je sledeće rezultate:

$$Yt = 2{,}70 + 5{,}11\ Mt\text{-}i + 0{,}9\ Et\text{-}i$$

$$Pt = 2{,}05 + 0{,}8\ Dt\text{-}i + 1{,}101\ P,$$

$$Ut = 3{,}88 + 0{,}03\ Gt + 0{,}29\ Gt\text{-}i$$

$$Rt = 1{,}29 + 0{,}06\ Mt + 1{,}58\ Zt + 0{,}15\ Xt\text{-}i$$

$$Rt_s = -\ 1{,}00 - 1{,}18\ Mt + 1{,}05\ Zt + 0{,}64\ Xt\text{-}i$$

Rezultati testova pokazuju da je kretanje nominalnog društvenog proizvoda pod dominantnim uticajem kretanja novčane mase i da je uticaj fiskalne varijabile neznatan, čime se empirijski verifikuju monetarističke postavke o superiornosti monetarne varijabile. S druge strane, model simulacije omogućava projektovanje novčane mase koja najbolje odgovara postavljenim ciljevima ekonomske politike. Izračunavanje porasta društvenog proizvoda i cena, kao endogenih varijabila na bazi porasta novčane mase, kao stvarna vrednost egzogene varijabile (I faza) i izračunavanje endogenih varijabila (porast društvenog proizvoda i cena) na bazi vrednosti egzogenih varijabila, odnosno različitih porasta novčane mase (II faza) dozvoljavaju identifikovanje razlike između vrednosti endogenih iz prve i druge faze simulacije modela, koja pokazuje efekte različitih varijanti egzogenih varijabila.

Pored iznetog, valja konstatovati da su Andensen i Carlson u monetaristički model ekonomske stabilizacije uneli jednačinu cena, koja izražava varijacije cena u

[841] K. M. Carlson, Projecting with the St. Louis Model: A Progress Report, Federal Reserve Bank of St. Louis, Review, No. 2, 1972. I L. C. Anderson i K. M. Carlson, St. Louis Revisited, International Economic Review, juni 1974.

funkciji sadašnjih i prošlih presija tražnje (anticipacije), dok je Fair empirijski potvrdio da je varijacija tekućih cena funkcija (nelinearna) sadašnjih i prošlih presija tražnje.[842] Time je, u osnovi, anticipiran tzv. monetarizam racionalnih očekivanja, koji će, nešto kasnije, razviti Lucas, Sargenti i Barro, inovirajući i monetarističke ekonometrijske modele reduciranog tipa.

Za razliku od reduciranog monetarističkog ekonometrijskog modela FRB St. Louis, keynesijanski ekonometrijski model FRB-MIT[843] je diferenciraniji, jer inkorporira sistem od 180 jednačina podeljenih u 10 sektora, vremenske varijabile (odgođeni efekti) i simultana rešenja. U uzročno-posledičnom kauzalitetu monetarnih efekata, porast rezervnog novca, tj. primarnog novca centralne banke iznad potrebnog nivoa inducira porast novčane mase iznad tražnje novca sa izvedenim uticajima na kamatne stope, koje vode povećanju potrošnje i investicija. Porast potrošnje i investicija involvira porast tražnje novca za transakcione svrhe i porast ukupne tražnje novca sa ponovljenim delovanjem na kamatne stope. Inicijalni impuls, dakle, polazi od porasta iznosa rezervnog novca iznad ravnotežnog nivoa u kome je količina novca jednaka tražnji novca. Efekti se zatim šire, preko kamatne stope na prvoklasne hartije korporacije, na prinos i cene četiri vrste hartija od vrednosti, na prinos od uloga na štednju i na alokaciju potrošnje; zatim, preko efekata na prinose od hartija od vrednosti, na cenu uloženog kapitala u realna dobra i, najzad, na vrednosti imovine, koje iniciraju promene u obimu potrošnje i investicija usled ubacivanja tzv. varijabile racioniranja.

Sekvencijalno, monetarni impuls počinje udarom na promene kamatnih stopa, koje, preko efekta na troškove kapitala, na vrednst imovine i na racioniranje, utiču na potrošnju, stambenu izgradnju, prirodne investicije i javne investicije, a završava se viškom rezervnog novca bez povratnih dejstava i sekundarnih efekata. Porast kamatnih stopa transmituje monetarni efekat porasta rezervnog novca (primarni novac) putem troškova kapitala i imovinskog efekta. Delovanje monetarnog impulsa kroz oba kanala koriguje se racioniranjem kredita čime se završava simulacija primarnog efekta povećanja nepozajmljenog rezervnog novca banaka na njihovim računima kod centralne banke. Simulacija primarnog efekta monetarnog impulsa zajedno sa povratnim efektima preko finansijskih varijabila i sa sekundarnim efektima reflektuje efekte na opšti nivo cena i realni društveni proizvod. Finalni efekat monetarnog impulsa izvršenog dodatnim povećanjem rezervnog novca značajan je i u kratkoročnom i u dugoročnom posmatranju sa stanovišta kretanja opšteg nivoa cena; ali sa stanovišta realnog društvenog proizvoda, finalni efekat monetarnog impulsa samo je značajan u kraćem periodu, dok je u dugom roku gotovo neutralan.

---

[842] L. C. Anderson i K. M. Carlson. A. Monetarist Model for Economic Stabilization, Federal Reserve Bank St. Louis, Review, april 1970. i R. C. Faire, Aggregate Price Change and Price Expectation, Federal Reserve Bank St. Louis, Review, novembar 1970.

[843] F. De Leeuw i E. M. Gramlich, The Federal Reserve - MIT Econometric Model, Federal Reserve Bulletin, januar 1968. i The Channels of Monetary Policy, Federal Reserve Bulletin, juni 1969. i L. C. Anderson i K. M. Carlson, St. Louis Model Revisited, International Economic Review, juni 1974. i M. J. Hamburger, The Lag Effect of Monetary Policy: A Survey of Recent Literature, Federal Reserve Bank of New York, Monthly Review, decembar 1971.

Konačno, simulacija efekata fiskalne politike pokazuje da porast izdavanja federalnog budžeta i smanjenje poreza deluje na porast realnog društvenog proizvoda sa multiplikatorom 2,0, odnsono sa multiplikatorom 1,4. Porast izdavanja budžeta preko povećanja emitovanja obveznica države, deluje na povećanje kamatne stope. Monetarne vlasti u ekvivalentnom iznosu povećavaju novčanu masu radi izbegavanja depresivnih efekata porasta kamatne stope. Na taj način monetarna politika indirektno pojačava efekte fiskalne politike u smislu povećanja multiplikatora (multiplikator budžetskih rashoda od 2,0 na 2.3 i multiplikator poreskih prihoda 1,4 na 2,0).

Monetaristički reducirani i keynesijanski strukturni ekonometrijski modeli izazvali su mnoge ekonomiste da se pozabave merenjem dobijenih rezultata i da na bazi komparacije utvrde prednost pojedinih modela za vođenje stabilizacione makroekonomske politike. Davis je, naime, komparirao dobijene rezultate FRB-MIT i St. Louis modela i istakao prednost monetarističkih modela. Komentarišući rezultate modela Andersona, Kleina, Gordona i Cagana, Popkin[844] je, isto tako, verifikovao prednost reduciranih modela za vođenje stabilizacione politike. Laffer i Ranson su dokazali isto kao Popkin, mada su i sami tvorci monetarističkog modela manje operativnog.[845]

Andersen i Jordan su, ispitujući efekte monetarne i fiskalne politike u svom modelu: (formula) (gde su Y - nacionalni dohodak, M - novčana masa, F - budžetske varijabile, tj prihodi i rashodi, a_0, a_1 i a_2 parametri), dokazali da su prvi značajniji sa stanovišta ekonomske stabilizacije.[846] Konačno, Grossmanova analiza potvrđuje osnovnu postavku monetarističkih modela da su predviđanja u pogledu pravila o stabilnom porastu novčane mase „racionalna“.[847] Konačno, u V. Britaniji, ekonometrijski model (keynesijanski), etabliran od strane Trezora, ekonometrijski model (monetaristički), elaboriran od strane London Business School i ekonometrijski model Cambridge Economic Policy Group (Nova kembridžska škola)[848], etabliran na principima monetarne teorije austrijske škole (na čelu sa prof. Godleyom), doprineli su, u osnovi, optiranju politike kontrole novčane mase protiv inflacije i izboru između marže od 7- -11% za rast sterlinškog M3 na 4-8%. No, i model svetske privrede „LINK“ Univerziteta Pensilvanije, pružajući sistem međusobno povezanih makroekonomskih modela iz 18 zemalja OECD, 8 zemalja socijalističke zajednice i 4 regionalnih grupa zemalja u razvoju, dokazuje da je politika kontrole novčane mase

[844]J. Popkin, Analysis of Inflation: 1965-1974., Ballinger, Cambridge, 1977.

[845]W. E. Gibson, The Lag in the Effect of Monetary policy on Income and Interest Rates. Quarterly of Journal Economics, maj 1970.

[846]L. C. Andersen i J. L. Jordan, Monetary and Fiscal Action: A Test of Their Relative Importance in Economic Stabilization, Federal Reserve Bank of St. Louis, Review, novembar 1968. I M. W. Keran, Monetary and Fiscal Influences on Economic Activity: The Historical Evidence, Federal Reserve Bank of St. Louis, novembar 1969.

[847]J. Grossman. The „Rationality“ of Money Supply Expectations and the Short-Run Reponse of Interest Rates to Monetary Surprises, Journal of Money, Gredit and Banking 4/81, st. 409-424.

[848]J. C. Di Tata, Non-Uniquenss in Stochastic Macroeconomic Models with Rational Expectations some Further Results, Banco Central de la Republico Argentina, 1983. I Inflation Sticky Path, economist, april 1980.

protiv inflacije preka potreba savremenih antiinflacionih politika monetarističkog tipa.[849]

Keynesijanci, svakako, pobijaju značaj monetarističkih ekonometrijskih modela reduciranog tipa isticanjem prednosti strukturalističkih ekonometrijskih modela u procesu vodenja racionalne i efikasne makroekonomske politike pomoću fiskalne politike. Novija istraživanja pokazuju da je, u osnovi, neokeynesijanski model dobar (Lipesey), što je poslužilo Tobinu da uputi oštre kritike monetarističkim reduciranim modelima.[850] Čak i Feltensteinov najnoviji ekonometrijski model, obuhvatajući dezagregirane vrste robe, poreze, carine, stope supstitucije između kapitala i rada, novčanu masu i javne rashode,[851] pokazuje ispravnost stavova Lipeseya i Tobina, mada u celini ne pobija „vrednost“ monetarističkog pravila.

No, u galimatijasu različitih interesa monetarista i keynesijanaca, koji inkliniraju ekstremima, Hahn je, svojevremeno, isticao validnost i monetarističkih i fiskalističkih teza, založivši se na indirektan način za sintezu.[852] Mnogi ekonomisti su tu šansu iskoristili da bi se otarasili bespoštedne kritike i etikecija monetarističko-keynesijanskih boja. U tome je prednjačio Johnson,[853] koji se odmah založio za sintezu neokeynesijanizma (ili keynesijanaca) i monetarizma (ili neokvantitativaca).

2.1. Filip-Okunov model

Razvoj Filipsove krive u finansijsko-ekonomskoj teoriji može da se prati kroz tri etape, i to: (1) kroz Filips-Okunov koncept negativne stabilne korelacije, stope nezaposlenosti i stope inflacije, (2) kroz hipotezu o tzv. prirodnoj stopi nezaposlenosti Fridmana i Felpsa, i (3) kroz infiltriranje teorije racionalnih očekivanja i „razbijanje“ stabilnog „trejd - ofa“ nezaposlenost - inflacija.[854]

Važan elemenat Okunove krive jeste međuzavisnost nezaposlenosti i privrednog rasta. U tom sklopu, Okunov zakon glasi: 1) „Ukoliko je nezaposlenost za 1% iznad prirodne stope nezaposlenosti gep društvenog bruto proizvoda - zaostajanje u odnosu na onaj nivo pune zaposlenosti iznosi 2,5%“. Okunova kriva je inverzni odnos nezaposlenosti (u) i stope rasta (x):

$$u - u^* = - a (x - x^*)$$

[849]Opširnije o The New Cambridge School konsultovati: K. A. Crystol, Controversis in British Macroeconomics, Philip Allan, London, 1979., K. Cuthbertson, Macroeconomic Policy, Macmillan, London, 1979., R. Bacon i W. Eltis, Britains Economic Problem: Too Few Producers, Macmillan, London, 1978.

[850]R. G. Lipoesey, The Understanding and Control of Inflation: Is Thear a Crisis in Macro-Economies., The Canadian Journal of Economics, novembar 1981, st. 545-576, i J. Tobin, Are New Classical Models Plansible Enough to Guide Policy?, Journal of Money, Credit and Banking, novembar 1980. st. 788-799. I Stabilization Policy Ten Years After, Brooking Papers on Economic Activity 1/80, st. 19-71.

[851] A. Feltenstein, A General - Equilibrium Approach to the Analysis Monetary and Fiscal Policies, Staff papers 4/81, st. 653-681.

[852]F. H. Hahn, Professor Friedman’s View on Money, Economica, februar 1971.

[853] H. G. Johnson, The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution, American Economic Review, maj 1971.

[854]Dr L. Pejić i dr. M. Jakšić, Principi ekonomije, Savremena administracija, Beograd, 1989. st. 404.

u kome se jasno vidi, da je nezaposlenost manja ukoliko je stvarni društveni proizvod bliži potencijalnom. Uticaj gepa DP (društveni proizvod) meri se nagibom krive ab u grafičkoj interpretaciji IS-LM modela. Pri tome parametar a pokazuje uticaj gepa DP na nezaposlenost, dok parametar b pokazuje uticaj nezaposlenosti na nominalne nadnice. Tako se po tandemu profesora Pejić-Jakšić - od para (ū, u) iz tzv. Filipsove krive i para (u,x) iz tzv. Okunove krive dobija novi par (u,x) Filips - Okunove krive. Na Filips - Okunovoj krivoj se jasno vidi da je stvarni DP veći od potencijalnog ako je x>x*. No, tada se povećava inflacija. Prema tome, u Filips-Okunovom modelu, monetaristi smatraju da je bilo koji nivo inflacije moguć na nivou prirodne stope nezaposlenosti i da „trade-off" ne postoji, dok keynesijanci smatraju da postoji inverzna korelacija inflacija - nezaposlenost, kao stabilan dugoročni „trade-off".

2.2. Model AS-AD

AS-AD model pokazuje ravnotežu ponude i tražnje na makro planu, koja rezultira uravnoteženom nivou cena i dohotka. Ravnoteža u privredi je uspostavljena onda kada je agregatna tražnja (kriva AD) jednaka proizvodnji, odnosno agregatnoj ponudi (Y). Agregatna tražnja (AD) pokazuje za svaki nivo cena obim proizvodnje za koji je tržište dobara (kriva IS) i tržište novca (LM) u ravnoteži.[855] Veza AD i IS-LM modela određuje parove veličina: (P,Y) i (r,Y), odnosno tri veličine: cene, kamate i dohodak.[856] U tom kontekstu, monetarna politika (LM) menja nagib kriva AD, dok fiskalna politika (IS) ne menja nagib.

Kriva AD je horizontalna ukoliko je manja kamatonosna elastičnost tražnje za novcem, veća kamatonosna elastičnost investicione tražnje, veći multiplikator i manja dohodna elastičnost tražnje za novcem.[857]

Kriva AS pokazuje agregatnu ponudu, odnosno nivo realnog proizvoda koji je proizveden za svaki nivo cena. Keynesijanci i monetaristi, kao i u IS-LM modelu, međusobno se razlikuju po svojim pretpostavljenim zonama krive AS u kojima deluju mere i instrument njihovih ekonomskih politika.[858] U horizontalnom domenu krive AS keynesijanci dokazuju da društveni proizvod raste bez rasta cena. U vertikalnom domenu krive AS neoklasičari dokazuju da jedino rastu cene bez ikakvog rasta dohotka. Konačno, srednje prelazni domen krive AS monetaristi dokazuju da je rast dohotka „plaćen" rastom cena. Na kratak rok povećanje dohotka se „kupuje" rastom cena, dok se na dugi rok sve realne veličine vraćaju na svoje „prirodne nivoe".[859]

U tom sklopu, obično se biraju dve strategije stabilizacije, koje se nominuju u formi graduelizma (ili rovovski rat) i „hladne ćurke" (ili nuklearni rat). Obaranje inflacije jeste cilj i jedne i druge stabilizacione strategije. U slučaju graduelizma inflacija se obara postepeno u više iteracija, uz neznatan pad proizvodnje u odnosu na „prirodni" nivo, ali u dužem vremenskom periodu zbog „više koraka" u trajanju

[855] Dr L. Pejić i dr. M. Jakšić, op. cit., st. 427.
[856] Ibidem, st. 427
[857] Ibidem, st. 427.
[858] Ibidem, st. 433.
[859] Ibidem, st. 435.

procesa. U slučaju tzv. „hladne ćurke“ obaranje inflacije je kratkotrajnije, ali po ceni većeg pada proizvodnje i uz daleko manji broj „koraka“ u stabilizacionom procesu. Prema tome, „graduelistička“ strategija obara monetarni rast, inflaciju i proizvodnju postepeno i sporije, dok strategija „hladne ćurke“ provocira oštrije obaranje inflacije, nagli pad novčane mase i recesiju.

3. FISKALNI MODELI PRIVREDNOG RASTA

Modeli rasta,[860] kao čiste teorijske konstrukcije, manje-više se retko koriste kao platforma za vođenje ekonomske i finansijske politike. No, to ne znači da se svako modeliranje realnog ekonomskog života ne reflektuje na operativnu politiku. S tim u vezi nameće se pitanje veza i interakcija između teorije privrednog rasta, s jedne strane, i teorije fiskalne politike, s druge strane; odnosno, kakva je uloga fiskalne politike u promovisanju dugoročnog trenda ekonomskog rasta. U tom analitičkom okviru, pod fenomenom ekonomskog rasta podrazumevaćemo porast nacionalnog dohotka u totalu i po glavi stanovnika; dok pod fiskalnom politikom podrazumevamo plansku orijentaciju fiskalnih prihoda i dimenzioniranje javnih rashoda u podsticanju privrednog razvoja i stope rasta.[861]

Teorijska osnovna testiranja fiskalne politike u makroekonomskim modelima rasta naslanja se na savremene građanske teorije privrednog rasta. Od mnogobrojnih kvantitativnih modela rasta preferiramo one modele koji su prezentirani manje-više u simplificiranoj formi, kako bismo dobili osnovne konture javnih finansija u teoriji rasta.

No, pri tome, treba reći da je u ispitivanju i modeliranju efekata poreskih instrumenata na štednju i investicije relativno dosta učinjeno, dok je veoma malo učinjeno u domenu uklapanja fiskalne komponente u makroekonomske modele rasta, s obzirom da su se fiskalni parametri, uglavnom, koristili za realizaciju kratkoročnih

---

[860]Model je opšti analitički okvir koji sadrži skup ekonomskih varijabila čije kretanje treba objasniti. Model je zapravo logička ili matematička formulacija pretpostavki na kojima se bazira ekonomska teorija. Opširnije o tome: Dr Ljubomir Madžar, Optimizacija u teoriji proizvodnje i privrednog rasta (paragraf „Modelski pristup kao instrument ekonomske teorije“), Savremena administracija, Beograd 1973. god., str. 5.

[861]Fiskalnu politiku shvatamo kao plansku projekciju javnh rashoda i javnih prihoda radi usmeravanja agregatnih veličina u nacionalnoj privredi: dohotka, akumulacije, investicija, cena, potrošnje, itd.. kao i regulisanje dinamike i stabilnosti privrednih kretanja. U tako koncipiranoj fiskalnoj politici, javni rashodi i javni prihodi, kao i finansijski agregati, postaju značajni nosioci ciljeva i zadataka razvojne ekonomske politike. Međutim, treba reći da u finansijskoj literaturi egzistira čitav niz definicija: (a) prof. Samuelson definiše fiskalnu politiku kao „proces oblikovanja poreza i javnih rashoda u nameri: 1. da se ublaži jaz privrednih ciklusa, 2. da se pridonese održavanju rasta ekonomija pune zaposlenosti oslobođene od inflacije ili deflacije“ (Paul Samuelson, Economics, N. York, 1970): (b) Johansen definiše fiskalnu politiku kao „plaćanje što se vrši državi (porezi, carine, prodaja robe i usluge - porezi u širem smislu); plaćanja što ih vrši država (kupovina robe i usluga, isplata dotacije i društvenih potpora (transferna plaćanja) - Public Economics, Amsterdam 1971. i (c) Kogiku smatra da se fiskalnom politikom naziva „manipulacija državnog sektora porezima i državnim rashodima kako bi se postigli željeni ciljevi“ - An Introduction to Macroeconomic Models, N. York, 1968.

ciljeva ekonomske politike, stabilnost cena, puna zaposlenost i t. sl. Dok je za sagledavanje kratkoročnih efekata fiskalnih mera sasvim dovoljno: Kejnsov statički makroekonomski model i matematički modeli neokejnzijanaca, dotle je za dugoročno dimenzioniranje fiskalne politike u dinamičkim modelima rasta nedovoljna spoznaja kvantitativne aparature: Higinsa, Aklia, Soloua, Pikoka, Šoua, Brouna, Masgrejva, Alena, Amsa, Johansena, Aulda, Kulboa, Lekajona, Gijoma, Stolerija i dr.[862]

Polazeći od modela[863] klasičnog modela rasta, Marksovog modela rasta, Kenzovog stagnacionizma, Harod - Domarovog modela uravnoteženog rasta i neo-klasičnog modela rasta, možemo slobodno konstatovati da svi ovi modeli ne sadrže fiskalnu komponentu. No, to ne znači da se ne mogu ugraditi parametri fiskalne politike u tokove privrednog rasta.[864] Respektujući stepen privrednog razvoja, deversifikaciju privredne strukture i institucionalne okvire, u domenu fiskalne politike treba imati sledeće u vidu: (1) kako se ponašaju pojedini agregati fiskalne politike (fiskalno opterećenje, volumen i struktura javnih rashoda) prilikom njihovog delovanja na ravnomerni rast u uslovima pune zaposlenosti; (2) kakve su mogućnosti da se putem fiskalnih instrumenata utiče na dinamiku rasta; (3) u kom pravcu treba menjati fiskalne parametre radi usmeravanja i podsticanja određenih ekonomskih segmenata privređivanja i (4) kako se pak fiskalnim instrumentarijem deluje na visinu stope privrednog rasta.[865]

3.1. Klasičan i Marksov model

U klasičnom modelu, problemi neravnoteže između ponude i tražnje, kao i problemi diferencije između ostvarenih i potencijalnih outputa, su dosta nepoznati. „Nevidljiva ruka“ i Sayov zakon su automatski regulisali ove mehanizme. Štednja i potrošnja su determinisane rastom dohotka. Investicije su se automatski prilagođavale nivou štednje. Privredni mehanizam je funkcionisao bez egzogenih inputa, tj. bez državne intervencije s kojom je čvrsto povezana fiskalna politika današnjeg doba.

---

[862]A. Peacock G. Show, The Economic Theory of Fiscal Policy, G. Allan and Unwin, London 1971; R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Beograd 1974; R. Solow, Theorie de la croissance èconomiques, Paris 1972; R. G. D. Alien, Theorie macro, conomiques, Paris 1969; P. Coulbois, La politique conjoncuturelle, Paris, 1971; B. Higins, Economic. Development, N.York, 1968; G. Ackley, Makroeconomic Theory, New York, 1967; J. Lecaillon, Analyse macro,conomique, Paris 1969; E. Ames, Introduction la macroeconomie, Paris 1970; M. Guillaume, Modeles economiques, Paris, 1971; L. Stoleru, L’equilibre et la croissance économique, Paris, 1973; L. Johansen, Public economics, Amsterdam, 1971.

[863]R. Solow, Growth Theory - An Exposition, Oxford University Press, Oxford, 1970. strane 2, 3, 77 i 110.

[864]Opširnije o tome konsultovati: M. K. Evans, macroeconomie Activity, New York 1969; H. S. Dye, J. R. Moore, J. F. Holly, Economics, principles, problems, Perspectives, Boston 1963; G. L. Bach, Economics An Introduction to Analysis and Policy, New York, 1968; R. W. Houghton, Public Finance, Penguin Ed., 1973; A. Chaineau, Monnaie et equilibre, èconomique, Paris, 1971. I B. Vinay, Epargne, fiskalit, developpement, Paris, 1970.

[865]Delovanje fiskalne politike posredstvom direktnih i indirektnih fiskaliteta na stopu privrednog rasta ogleda se preko uvećavanja investicionog domena, sektorske orijentacije investicija, „poreskog kredita“, ubrzane amortizacije, fiskalnih refakcija, diferencijainog oporezivanja, ekonomskih transfera i preko finansiranja kulturno-obrazovne i zdravstveno-socijalne infrastrukture, itd..

Klasična ekonomska, odnosno finansijska doktrina zalagala se, naime, za minimiziranje dejstva javnih finansija na tokove reprodukcije. Pošto javni rashodi nemaju reproduktivni karakter, s obzirom da je država posmatrana kao isključivi potrošač dobara, to je volumen državnih troškova bio limitiran i minimiziran. Iz ovakve filozofije deriviran je model neutralne politike javnog finansiranja. Drugi deo fiskalne celine javni prihodi, lociran u sferi druge raspodele, opredeljen je bio, takođe, osnovnim postulatima klasične finansijske teorije. Porezi su prema ovoj doktrini bili posmatrani kao neproizvodni rashodi produktivnog preduzetnika. Pledirajući na proporcionalne neposredne fiskalitete sa niskim fiskalnim stopama i na posredne fiskalitete, čija je finansijska izdašnost i prevaljivost na potrošače bila vrlina, teoretičari liberalnog kapitalizma oformili su model neutralne Fiskalne politike na proširenu reprodukciju individualnog kapitala i nosioce akumulacije. Na ovim zahtevima bazirale su se „zdrave javne finansije" koje su podrazumevale: minimalno fiskalno opterećenje troškova i profita kapitalista, striktnu budžetsku ravnotežu i neraspisivanje javnog duga.[866]

Ovakva gledišta rezultat su doktrinarnog ekonomskog učenja liberalne epohe:

(1) privatna inicijativa raspolaže apsolutnom superiornošću u sistemu privređivanja;
(2) individualni kapitalisti predstavljaju stožer ekonomskog progresa i racionalizatore proizvodnih programa;
(3) tržišne snage i spontani automatizmi vode optimalnom lociranju proizvodnih faktora;
(4) javni troškovi predstavljaju „zlo" i potenciju osiromašenja nacije i
(5) države obezbeđuje samo tri funkcije: spoljnu i unutrašnju bezbednost i sudstvo uz prenebregavanje ekonomskih funkcija u normalnim uslovima.

Marksov model upravo je ukazao na sve veću diskrepanciju između ponude i tražnje. Po Marksovoj teoriji kapitalistički razvoj se odvija po liniji trigonometrijskih funkcija, tj. po cikličnim oscilacijama. Krizu zamenjuje faza prosperiteta, poleta i buma, da bi se nakon izvesnog vremenskog perioda zahuktala privredna mašinerija ponovo survala u provaliju. Krajnji ishod ovih protivrečnosti je da kapitalistički ekonomski sistem trajno ne može da opstane. Međutim, sa osporavanjem teze stabilnog i uravnoteženog rasta sa aspekta istorijskog razvoja proizvodnih snaga ne verifikuje se teza stagnacionizma. Marksistički ekonomisti, stoga, smatraju da je kompenzatorska funkcija fiskalne politike jedna od medikamenata ili, još bolje, jedna preventiva za ublažavanje cikličnih fluktuacija. Dakle, kompenzatorska fiskalna politika je sredstvo za kratkoročnu korekturu tekuće privredne neravnoteže, koja je uz koordinaciju monetarnih faktora, sposobna da kompenzira ekstremna privredna ljuljanja (kolebanja).

Marks je, služeći se dijalektičkom i istorijsko-materijalističkom metodom, suštinu privrednog razvoja kapitalizma posmatrao u kontekstu klasne borbe i suprotnosti dostignutog nivoa razvoja proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa. Odbacujući predikcije „totalne stagnacije" klasičara, koji su isticali da tehničko-tehnološke eskalacije induciraju porast produktivnosti rada, najamnina, profita i eksploziju stanovništva, čiji će pritisak vremenom dovesti do opadanja marginalne produktivnosti rada

[866]Dr Aleksandar Perić, Finansijska teorija i politika, Beograd, 1974. god. st. 30-31, 70-71, 79 i 441.

i akumulacije i do izjednačavanja profita sa fondom najamina, Marks je ukazao na krizne trzavice i na nemogućnosti stabilnog rasta. Pošto je ukazao na značaj tehničkog progresa za ostvarivanje ekstra profita i na dodajno ulaganje fiskalnog kapitala, Marks je istakao da tendencije povećanja organskog sastava kapitala uz fiksni nivo najamnina stvara uslove tendencijskog pada profitne stope i sklonosti investiranju, što je sasvim suprotno smanjenju prinosa od rada u poljoprivredi, kako vele klasičari.

Ističući da je kapitalista motivisan profitnom stopom, a ne profitnom masom u procesu investiranja, Marks je ukazao na veličinu zaposlenosti radne snage (a ne na populaciju) i na funkcionalnu zavisnost suma najamnina od nivoa zaposlenosti. Sa padom zaposlenosti i profitne stope javljaju se sledeće posledice: veća ponuda radne snage, smanjenje realnih najamnina, rezervna armija nezaposlenosti, osiromašenje radničke klase, zaoštrena klasna borba, itd. Sa ovim nishodnim tendencijama dolazi do pada nivoa potrošnje, pa sledstveno tome, i do pada nivoa globalne tražnje. Sa padom tražnje proporcionalno raste nivo ponude, koji ne obezbeđuje realizaciju mase profita i ne nadoknađuje uloženi kapital. Tako dolazi do krize hipeprodukcije, kada se „način proizvodnje buni protiv načina razmene“ (Engels). Jer, „što se proizvodna snaga više razvija to više dolazi u opreku sa uskom osnovicom na kojoj počivaju odnosi potrošnje“ (Marks). Analizirajući uslove kapitalističke reprodukcije, Marks je otkrio poznate zakone koji vladaju u kapitalističkom sistemu: (1) brži porast fonda akumulacije od fonda lične potrošnje; (2) nemogućnost realizovanja celokupne proizvodnje II odeljka; (3) rast organskog sastava kapitala i pad profitne stope; (4) porast koncentracije i centralizacije kapitala i (5) pogoršanje klasne borbe na antagonističkoj osnovi raspodele dohotka. Time je Marks anticipirao značaj globalne tražnje u privrednim ciklusima, pa prema tome, i državnu intervenciju javnih subjekata preko institucija javnih finansija, što će kasnije Kejns i njegovi sledbenici otkriti i obraditi.

Na kraju, ako bismo matematski formalizovali klasični i Marksov model, onda bismo njihovu kvantitativnu interpretaciju mogli specificirati na sledeći način.[867]

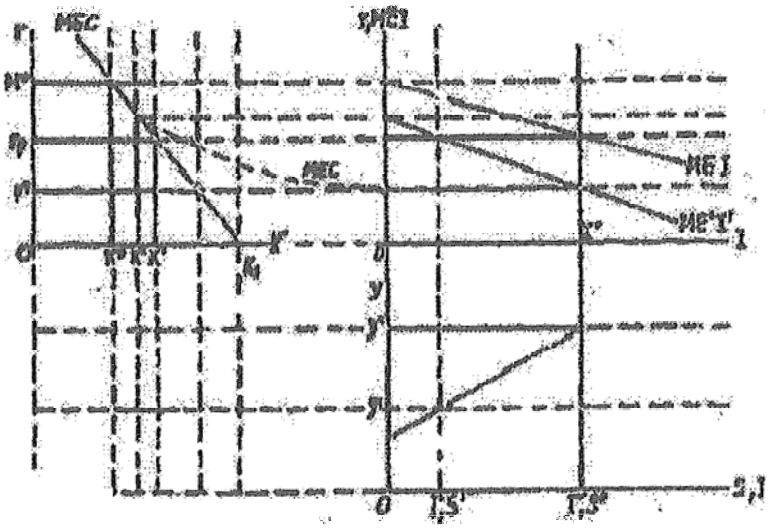
Klasičan model rasta	**Marksov model rasta**
Q = f(L,Z,K,T)	Q = f(L,Z,K,T)
T = T(I)	T = T(I)
I = dK = i (R)	I = I(R’)
R = R(T, L)	R’ = R/K
L = L(W)	W = W (L)
W = W (I)	L = L(I/K)
Q = R +W	C = C (W)
W = wL	R = R (W/K, T, C)
Y = Y(L)	Q = R + W
M = vpY	Q = C + I

[867]Matematičku formalizaciju prezentiranih modela bazirali smo na radovima Higginsa, Jurkovića, Acklya i Solowa.

gde simboli reprezentuju sledeće veličine: Q obim proizvodnje; C veličina lične potrošnje; L nivo zaposlenosti radne snage; K raspoloživi kapital; T nivo tehničkog progresa; i investicije; R masa profita; W platni fond; R' profitna stopa; Z raspoloživi prirodni resursi; W visina minimalne nadnice; Y nacionalni dohodak; M novčana masa; y obrtaj novca (reciporna vrednost procesne brzine opticaja novca); R cene.

3.2. Keynesov model

Teorijsku podlogu i praktično značenje fiskalni odomen je dobio tek sa pojavom Kejnzove „Generalne teorije zaposlenosti, kamate i novca". Pod uticajem ekonomske stvarnosti tridesetih godina ovog veka Kejnz je istakao da u kapitalističkom ekonomskom sistemu ne egzistiraju snage i mehanizmi koji automatski obezbeđuju kratkoročni i dugoročni ekvilibrijum. Kejnz to dokazuje delovanjem faktora rigidnosti nadnica i spekulativne tražnje novca, koji obaraju marginalnu vrednost kapitala, s obzirom da investicije ne mogu da apsorbuju masu štednje u totalu. Deficitarna tražnja koja osigurava punu zaposlenost faktora treba da se u tom slučaju nadomesti ogmantacijom javnih rashoda, kao i stimulacijom investicionih sklonosti, koje će se multiplikatorski odraziti u generiranju tražnje. U svojoj analizi Kejnz je pretpostavio (1) da je visina dohotka determinisana veličinom ukupne tražnje i (2) da veličina štednje zavisi od veličine dohotka, a ne od visine kamatnih stopa.



Kejnz je zapravo tvrdio da neelastičnost nadnica i kamatnih stopa u uslovima rastućeg volumena akumulacije neosporno vodi ka situaciji kapitala i do diskrepance između investicionih porudžbina (rashoda) i štednih sklonosti u stadijumu pune zapo-

slenosti. Usklađivanje štednog suficita implicira po Kejnzu opadanje dohotka i nivoa zaposlenosti.[868]

Geometrijska interpretacija Kejnzovog modela po Gardneru Akliju[869] pomogla nam je da vidimo kretanje marginalne efikasnosti kapitala (MEC), kretanje marginalne efikasnosti investicija (MEI) i kretanje nivoa dohotka i štednje pri utvrđenom nivou investicija.

Simulacija funkcionisanja modela sa dijagrama može se ukratko prikazati: sa početnim iznosom kapitala (Ko) koji je suboptimalan, marginalna efikasnost kapitala je iznad stvarne kamatne stope (ro). To povećava kapital na K pa, prema tome, i investicije. Zbog novih investicija K_0 raste na K_I. Povećanje troškova proizvodnje kapitalnih dobara, usled veće tražnje, smanjuje marginalnu efikasnost investicija i kapitala.[870] Jer, pri veličini K_I, ova efikasnost pada na položaj MEC, dok se pri kamatnoj stopi od r_o dohodak smanjuje sa Y_o na Y_4 i investicije sa I_0 na I. Situacija ne bi bila takva da je kamatna stopa pala sa r_0 na r. Međutim, zbog spekulativne tražnje novca kamata je neelastična i ne može da se automatski prilagođava zahtevima rasta i zaposlenosti. Zbog toga, Kejnz opravdava svesnu intervenciju monetarne politike u promovisanju privrednog rasta i uspostavljanju ekonomske ravnoteže. No, zbog pesimističkog tvrđenja da će i pri preduzimanju prvih koraka koji bi osigurali konzistentnost kamatne stope i investicija u svetlu pune zaposlenosti, Kejnz je istakao da će marginalna efikasnost doći do nule. U navedenom dijagramu to bi se desilo pri raspoloživom kapitalu (Ks) koji je u tački gde se prava MEC seče sa apcisom koordinatnog sistema. Za takve uslove Kejnz je u prvom redu sugerisao aplikaciju aktivne fiskalne politike, tj. politiku deficitarnog finansiranja i njenu spregu sa monetarnom politikom.

Nasuprot klasičnim malim i stabilnim javnim rashodima, Kejnz se zalagao za onaj nivo koji bi nadomestio nedostatke u opštoj tražnji. Stoga, država preko mehanizma javnih rashoda može da stimulira ličnu potrošnju roba i usluga, kao npr. socijalnim transferima. S druge strane, preko javnih rashoda na ime javnih investicija, država treba da podstakne opšti nivo aktivnosti, zaposlenosti i globalne tražnje. A to su upravo bitna obeležja filozofije državne intervencije. Javne vlasti su, u tom smislu, oporezivanjem i finansiranjem javnih potreba sprovodile aktivnu politiku javnih finansija. Država je, prema tome, trebalo da kompenzira negativne varijacije u privatnoj i ličnoj potrošnji, odnosno tražnji posredstvom rashodnog dela javnih finansija. Politiku pune zaposlenosti, stoga, trebalo je zasnivati na stimuliranju privatnih i javnih investicija, i na podizanju sklonosti potrošnji.[871]

Ove Kejnzove predikcije, kao novi naučni eho u teoretskim krugovima, dao je novi impuls ekonomskim istraživanjima i praktičnim aplikacijama, podstakao nova

---

[868]U svojoj analizi J. M. Kejns je koristio sledeće jednačine: (jednačina), gde je Y realni dohodak; S veličina štednje; v koeficijent obrtaj a novca; L veličina radne snage; g kamatna stopa; W platni fond; i investicije, w visina nominalne najamnine; p nivo cena; M novčana masa.

[869]G. Ackley, Macroeconomic Theory, Collier Mc Milan, New York, 1968. st. 509., cit. prema Dr P. Jurković, Fiskalna politika u modelima rasta, Ekonomski pregled 12/1972.

[870]B. Higgins, Economic Development, W. W. Norton Company, New York, 1968. st. 509., cit. prema Dr P. Jurkoviću, Fiskalna politika u modelima rasta, Ekonomski pregled 12/1972.

[871]Dr Aleksandar Perić, Finansijska teorija i politika, Beograd 1974. st. 89.

uopštavanja i otvorio put novim tokovima ekonomske misli savremena građanska ekonomska, odnosno finansijska teorija i politika.

I, zaista, sa novom ekonomskom politikom u okviru New Deal-a, otvorili su se novi putevi javnih finansija: (1) rast javnih rashoda: (2) javno zaduživanje; (3) javno investiranje; (4) javne potpore; (5) deficitarno finansiranje; (6) neuravnoteženi budžet; (7) upotreba nove emisije novca, kao oblika javnih prihoda, itd. Konačno, sa Kejnzovim doprinosom fiskalnoj politici, srušio se mit o neutralnom budžetu i otvorio put revidiranja principa godišnjosti budžeta, principa veličine budžeta, principa pokrića budžeta, principa ravnoteže budžeta i aktivnog inokorporiranja budžetske politike i instrumentarij ekonomske politike.

3.3. Hansenov model

Poznati kejnezijanac Alvin Hansen[872] stavio je u svojoj analizi veći naglasak od samog Kejnza na autonomne investicije. Naime, sve investicije Hansen deli na idnucirane (Ii) koje zavise od kretanja dohotka, državne rashode investicionog karaktera (Ig) i autonomne investicije (Ia), koje zavise od porasta stanovništva i od proširenja tzv. geografske granice. Kejnzov investicijski multiplikator u interpretaciji profesora Hansena dobio je sledeći oblik:

$$i = \frac{1}{dS/dY + dT/dY} \times \left(I_i + I_g + I_a\right)$$

gde T označava poreze.

Generalni zaključak Hansena je da se usled relativnog smanjenja autonomnih investicija, deceleracija stope rasta može izbeći putem povećanja *Ig*, odnosno primenom kompenzatorske fiskalne politike.

Istraživajući kejnezijsku misao, Hansen je veličinu outputa definisao na sledeći način:

$$Y = (A - A_l) + (G' + B' - G)$$

gde su: A iznos ukupnih prodaja preduzetnika; A_l suma ukupnih intermedijernih prodaja; A-A_l iznos kupovina potrošača; $G' + B' + G^*$ neto vrednost kapitalnih dobara; G efektivna vrednost opreme na kraju proizvodnog perioda; G^* G potrošnja kapitala koja se treba kompenzirati investicijama. U jednačini *(y)*:

$$y = (A - A_l)\ (G\ G^*) + C + l$$

se nacionalni dohodak svodi na dve komponente: rashode (G), koji se razlikuju na tekuću javnu potrošnju (javne potrebe i ekonomski transferi) i tekuće javne investicije, mada to eksplicitno ne stoji.

Iz jednačina Kejnzovog statičkog modela:

$$l. \qquad Y + C + I + G$$

[872] A. Hansen, Introducion la pens.e kevn,sienne, Paris, 1973. st. 3041.

2. $C + ((1\ s)-(l\ t)Y$

3. $$dy = \frac{1}{1-(1-s)(1-t)}(dl + dG)$$

gde je *s* stopa štednje, *t* efektivna poreska stopa (ili prosečno fiskalno opterećenje nacionalnog dohotka), ne može se na prikladan način izvući mogućnost za razmatranje agregatne tražnje, kao odgovarajuće protuteže nivou ponude, već se stoga, mora ići dalje, u pravcu osiguravanja ravnotežnog odnosa između ponude i tražnje uz punu zaposlenost, i to tek onda kada se investicije posmatraju kao faktor uvećavanja kapaciteta, tj. ponude. No, i to nije konačno. Potrebno je, takođe sagledati mogućnost da se fiskalnim instrumentima deluje na nivo ravnotežne stope ekonomskog rasta. Međutim, za sve to skupa, opservacija sa aspekta modela Kejnzovog stagnacionizma ne može dati poželjne i prikladne odgovore. Analitička optika se stoga mora okrenuti problematici dugoročne ravnoteže, tj. Harod-Domarovom kejnzijanskom i neoklasičnom modelu.

3.4. Harod-Domarov model

Ekonomski model rasta ovih autora sastoji se u sledećem: tražnja za radnom snagom raste po garantovanoj stopi, koja je determinisana interakcionim dejstvima nacionalnog dohotka, investicija i proizvodnih fondova, dok se ponuda povećava saglasno tempu prirodnog prirasta stanovništva. Cena radne snage nije determinanta tražnje, dok se tražnja proporcionalno kreće sa nacionalnim dohotkom. To su ujedno i nedostaci Harod-Domarovog modela. Oni su posledica funkcije s fiksnim koeficijentima proizvodnje, koja ne dozvoljava nikakvu supstituciju između faktora.[873]

Ravnomerni rast po ovim autorima definiše se kao rast dohotka i zaposlenosti po istoj konstantnoj stopi uz konstantnu štednju i investicija u nacionalnom dohotku:

$$s = n \cdot v$$

gde su: *s* stopa štednje; *n* stopa rasta stanovništva; *v* kapitalni koeficijent (K/Y).

Ostale veličine u ovom modelu rasta s fiksnim koeficijentima su $q = \frac{Q}{1}$ ili $\frac{y}{1}$ produktivnosti ili nacionalni dohodak po radniku; $c = \frac{k}{1}$ tehnička opremljenost rada; $1 = \frac{1}{Q}$ koeficijent živog rada. Ove veličine mogu da se izraze i na sledeći način:

$$q = f/c;\ c = v/l;\ q = c/v \text{ i } 1 = s/v.$$

[873]Dr Ljubomir Madžar, Optimizacija u teoriji proizvodnje i privrednog rasta, Beograd, 1973. st. 187.

Posmatrajući odvojeno doprinose Haroda i Domara dolazimo do sledećeg:[874]

I. Harod je u svojoj kvantitativnoj analizi pošao od tražnje i od investicija koje su određene dohotkom. Stopu rasta dohotka Harod definiše kao: (l) $g = n + p$, gde je p produktivnost rada; (2) $g \cdot v = s$ i (3) $g^v = Vr^s$ Vrs gde je g_w garantovana stopa rasta dohotka, V_r kapitalni koeficijent koji omogućava ovu stopu i s potrebna stopa štednje za garantovanu stopu rasta dohotka.

II. Domar je u svojoj analizi, suprotno od Haroda, pošao od ponude i od autonomnih investicija (koje određuje dohodak). Tražnju i ponudu definisao je kao:

$$Y^d = I/s \text{ i (2) } Y^s = K/v$$

Ravnoteža u tom slučaju svodila se na poznatu jednakost:

$$Yd = Ys = I/s = K/v$$

Određujući stopu rasta investicija: $g = s/v$ Domar je na isti način odredio i stopu rasta tražnje:

$$dYd / Yd = (dl: s)\ Yd = dl: s /1: s = dl = s / v$$

Na osnovu toga nije teško zaključiti da je Domar došao do istog rezultata kao i Harod: za stabilan i uravnoteženi rast dohotka dovoljno je osigurati jednakost:

$$g = s/v \text{ ili } g \cdot v = s.$$

Međutim, da bismo analizirali fiskalnu politiku u Harod-Domarovom modelu potrebno je najpre utvrditi ulogu pojedinih fiskalnih parametara u determinisanju tzv. ravnotežne stope rasta, kao i pravce delovanja fiskalne politike na usklađivanje ravnoteže i stvarne stope rasta, u dinamičkim okvirima.

Utvrđivanje delovanja investicija na kapacitete, uključujući i fiskalnu komponentu, Harod-Domarova jednačina ponude dobija sledeći oblik jednakosti.[875]

$$\Delta Ync = c\ (In\text{-}l + pGn\text{-}l)$$

gde je ΔY_n povećanje realnog dohotka usled povećanih kapaciteta, n indeks vremenske sekvence; p procenat državnojavnih rashoda investicione prirode; c proizvodnja ili dohodak po jedinici kapitala, tj. recipročna vrednost kapitalnog koeficijenta.

Vraćajući se Kejnzovoj jednačini ponude, koja izražava struktura potrošnje nacionalnog dohotka: $Y_t^m = C_t^m + I_t^m + G_t^m$ i predstavljajući da su potrošnja i javni rashodi deo nacionalnog dohotka;

$$C_t^m + (l\text{-}s)\cdot(l\text{-}t)Y_t^m$$

$$G_t^m = gY_t^m$$

može se proslediti porast globalne tražnje, koji je indukovan rastom investicija sledećim izrazom:

---

[874]A. Peacock and G. K. Show, The Economics Theory of Fiscal Policy, G. Allen George and Unwin, London, 1971. st. 9899.

[875]Vidi vrlo instruktivan članak Dr Pere Jurkovića, Fiskalna politika u modelima rasta, Ekonomski pregled 1 st. 54-94.

$$dY_t^m = \frac{1}{s(1-t)+t-g} dl_t^m$$

No, da bi se obezbedio harmoničan rast, tj. ravnoteža u uslovima rasta, rast ponude treba da sledi rast tražnje i obrnuto:

$$Y_t^c = dY_t^m = dY_t^r$$

Iz ovog logički sledi da je rast nacionalnog dohotka usled povećanja kapaciteta (dY_t°) jednak rastu dohotka usled rasta javnih rashoda dY_t^m, odnosno ravnotežnoj stopi rasta dohotka ili tražnje dY_t^r:

$$c(I_{t-1} + pG_{t-1}) = \frac{dI_t^m}{s(1-t)+t-g}$$

Ako jednačinu podelimo sa $dY_1^m = \frac{dI_t^m}{s(1-t)+t-g}$ podelimo sa Y_t^m *-1* dobijamo sledeću jednakost:

$$\frac{dY_t^m}{Y_{t-1}^m} = \frac{oI_{t-1}}{Y_{t-1}^m} = \frac{opGT-1}{Y_{t-1}^m} = \frac{dI_t^m / Šs(t-1)+t-g}{Y_{t-1}^m}$$

$$(1) \qquad G_{t-1} / Y_t^m - 1 = g;$$

$$(2) \qquad G_{t-1} / Y_t^m - 1 = s(1-t)+t-g, \qquad \text{i}$$

$$\text{Rž}_t = \frac{dYž_t^m}{Y_{t-1}^m} = \frac{dl_t^m}{I_m^{t-1}} = \sigma Št + s(1-t) - g(1-P)Ć$$

3.5. Peacock-Showov model

Polaznu osnovu ovog modela[876] čini sledeći sistem jednačina:

$$Y_n^m = C_n^m + I_n^m + G_n^m$$

$$C_n^m = bY_n^m(1-t^y)$$

$$t^y = T_n^m / Y_n^m$$

$$I_n^m = I_{n-1}^m = I_n^{-m}$$

$$G_n^m = gY_n^m$$

[876]A. Peacock G. K. Show, op. cit., st. 97-100.

gde su: Y_n^m nacionalni dohodak sa aspekta njegove strukture; C_n^m privatna tražnja; I_n^m investiciona tražnja; G_n^m javna tražnja; n indeks vremena, subskript, *m* izraz u monetarnim jedinicama; t^y stopa poreza na dohodak, T_n^m ukupna fiskalna masa (javni prihodi); *b* granična sklonost potrošnji *(b=l-s)*; *s* sklonost štednje i *g* stopa učešća javnih rashoda u *Y*.

Ravnotežni nivo nacionalnog dohotka, ovi autori, određuju na bazi sledeće jednakosti:

$$Y_n^m = \frac{I_n^{-m}}{1 - b + bty - g}$$

dok nivo rasta nacionalnog dohotka, kao globalnog indikatora tražnje, rezultira iz porasta nivoa investicija:

$$\Delta Y_n^m = \Delta I_n^m/(l\text{-}b + bt_y\text{-}g)$$

Ova jednačina, po našem mišljenju, identična je sa jednačinom Harod-Domarovog modela:

$$\Delta Y_n^m = o(I_{n\text{-}l} + G_{n\text{-}l})$$

Ako je to tako, onda je i $\Delta Y_n^C = \Delta Y_n^m$ što sa svoje strane govori da se model Peacockaa i Showa svodi na model Harod-Domara. Evo tog dokaza

$$\Delta Y_n^c = \Delta Y_n^m \text{ onda je i } o\,(I_{b\text{-}l} + {}_P G_{n\text{-}l}) = \Delta I_n^m / (1\text{-}\ b + bty\ \text{-}\ g).$$

Deleći ovu jednakost sa $Y_{n\text{-}l}$ dobijamo

$$\frac{\sigma I_{n-1}}{Y_{n-1}^m} + \frac{\sigma p G_{n-1}}{Y_{n-1}^m} + \frac{\Delta I_n^m \left(1 - b + bt_y - g\right)}{Y_{n-1}^m}$$

pri čemu je

$$Y_{n-1}^m = \frac{I_{n-1}^m}{1 - b + bt_y - g}$$

Ako zamenimo izraze:

$$\frac{G_{n-1}}{Y_{n-1}^m} = gi\frac{I_{n-1}^m}{Y_{n-1}^m} \times b + bt_y - g$$

u gornjoj jednačini, dobijamo izraz:

$$\sigma\left(1 - b + bt_y - g\right) + \sigma pg = \frac{\dfrac{\Delta I_n^m}{1 - b + bt_y - g}}{\dfrac{I_{n-1}^m}{1 - b + bt_y - g}}$$

Svođenjem dobijamo jednakost:

$$\sigma\left(1-b+bt_y-g+pg\right)=\Delta_n^m I_{n-1}^m$$

što znači da je:

$$Y_n^r=\frac{\Delta Y_n^m}{Y_{n-1}^m}=\Delta I_n^m I_{n-1}^m=\sigma\left(1-b+bt_y-g+pg\right).$$

odnosno

$$Y_n^r=OŠ1-b\left(1-t_y\right)-g\left(1-p\right)$$

Pošto je sklonost potrošnji: $b = 1\ s$, to se konačno rešenje ove jednačine svodi na izraz:

$$Y_n^r=OŠt_y-s\left(1-t_y\right)-g\left(1-p\right)$$

koji upravo pokazuje svođenje Pikok-Šouovog modela na Harod-Domarov model uravnoteženog rasta dohotka (jer je $t_y = t$).

No, i na jedan i na drugi način dobili smo determinisanu ravnotežnu stopu ekonomskog rasta, tj. stabilan rast bez inflatornih tendencija. Iz takvog zaključka postulira se sledeće: rast nivoa monetarne tražnje ne zavisi samo od investicionih okolnosti nego i od kretanja parametara fiskalne politike. Fiskalni instrumenti su, dakle, ti koji mogu snižavati i povećavati nivo tražnje i na taj način – izjednačavati ga sa nivoom ponude.

Generalni zaključak na osnovu Harod-Domarovog i Pikok-Šouvog modela bi stoga mogao glasiti: ravnotežna stopa privrednog rasta može da raste ukoliko se povećava prosečna poreska stopa (t), prosečno učešće investicionih rashoda u ukupnom volumenu javnih rashoda (p) i smanjuje stopa državnih rashoda (g). Delovanjem na stopu rasta tražnje fiskalna komponenta će uticati na dinamiku rasta, ali pod pretpostavkom da je tražnja sposobna (elastična) da se prilagodi nivou ponude ili da su investicije toliko fleksibilne da potpuno apsorbuju štednju, jer ako su investicije autonomne, tj. egzogeni faktor, tada fiskalni instrumenti ne deluju na dinamiku rasta.[877]

Supstitucijom izraza: $I_t^m+b\left(1-t\right)-Y_{t-1}^m$ u jednačini tražnje globalne: $I_t^m=C_t^m+I_t^m+G_t^m$

u kojoj je: $C_t^m=\left(1-s\right)\times\left(1-t\right)Y_t^m$ i $G_t^m+gY_t^m$ i dobijamo sledeću jednačinu:

$$Y_t^m=\left(1-s\right)\left(1-t\right)Y_t^m+b\left(1-t\right)Y_{t-1}^m+gY_t^m.$$

Ako levu i desnu stranu podelimo sa *y-1* i ako od obe strane jednačine odbijemo 1 (jedinicu) dobijamo sledeće:

[877]Jednačinu investicija: FORULA dobili smo iz jednačine formula.

$$Y_n^r \check{S}1-(1-s)(1-t)-\acute{C}=b(1-t)Y_t^m$$

$$\frac{Y_t^m}{Y_{n-1}^m}=\frac{b(1-t)}{1-(1-s)(1-t)-g}$$

Ovde je:

$$\frac{Y_t^m-Y_{n-1}^m}{Y_{n-1}^m}=\frac{b(1-t)-(t-s-st-g)b-bt-t-s+st+g}{t+s-st-gs(1-t+t-g)}$$

$$Y\check{Z}_n=\frac{(b-s)-(t-s-st-g)b-bt-t-s+st+g}{s(1-t)+t-g}$$

Ova jednačina označava efektivnu tražnju, a ne porast tražnje radi zadovoljavanja rastuće ponude.

$$\frac{\delta Yt}{\delta t}=\frac{\check{S}-(b-s)-1\acute{C}\times\check{S}s(1-t)+t-g\acute{C}-\check{S}(b-s)(1-t)+g-t\acute{C}\times(-s+1)}{\check{S}s(1-t)+1-g\acute{C}^2}$$

Sređivanjem i svođenjem ove jednačine dobijamo:

$$\frac{\delta Y}{\delta t}=\frac{b(1-t)}{\check{S}s(1-s)+1-g\acute{C}^2}$$

što znači da se efektivna tražnja može povećati smanjenjem poreske stope (I) i povećanjem stope javnih prihoda (I).[878]

Na taj način fiskalna politika, respektujući investiciona ponašanja, dvostruko deluje na uspostavljanje privredne ravnoteže (preko regulisanja ponude i tražnje), ali uz pretpostavku punog korišćenja kapaciteta i pune zaposlenosti. Međutim, pri rastu stope nezaposlenosti u privredi, model Harod-Domara je nepodoban za analizu i ocenu uticaja fiskalnih medikamenata na sprečavanje nezaposlenosti radne snage. Stoga se moramo preseliti na neoklasičan model rasta, koji se bazira na pretpostavci pune zaposlenosti u nacionalnoj privredi.[879]

3.6. Musgraveov model

Dosadašnja analiza uzimala je u obzir delovanje fiskalne politike na promene investicija, nivo dohotka, zaposlenosti i cena, koje je sa aspekta kejnzijanske teorije odgovaralo kratkoročnoj ulozi investicija i štednje. Ova klasična funkcija investicija obezbeđuje povećanje kapaciteta i oplođuje rast dohotka u uslovima pune

[878]R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance, New York 1959. st. 484-497.

[879]D. Foley, K. Shell and M. Sidrauski, Optimal Fiscal-Monetary Policy and Economic Growth. Journal of Political Economy, juli-avgust 1969; S. Andic and A. Peacock, Fiscal Surveys and Economic Development, Kyklos 4/66 i A. G. Hart, Fiscal Policy in Latin America, Journal of Political Economy, Vol. 78., juli-avgust 1970.

zaposlenosti. Dohodak od povećanja kapaciteta na određenom nivou investicija $Y_n^0 - Y_{n-1}^0 \Delta Y_n^0$ po Musgrave-u određuje se jednačinom:

$$\Delta Y_n^0 = S\left(I_{n-1} + yG_{n-1}\right)$$

gde je S proporcija dohotka od povećanja kapaciteta prema povećanju osnovnog kapitala, dok je koeficijent y deo rashoda G na ime investicija za povećanje kapaciteta. Sa aspekta tražnje ili rashoda Musgrave[880] daje sledeće jednačine:

$$Y_n^0 = C_n + I_n + G_n$$
$$C_n = (1-a)(1-t)Y_n^0$$
$$G_n = gY_n^0$$

iz kojih izvlači zaključnu formulu:

$$\Delta Y_n = \frac{\alpha(1-t)+t-g}{I}\Delta I_n$$

Time je potrošnja povezana sa tekućim kretanjima dohotka. U takvim uslovima (uravnoteženi uslovi potrebnog rasta) promena dohotka, inducirana od strane javnih rashoda, jednaka je promeni dohotka , determinisanog od strane kapaciteta.[881]

$$R^e = \frac{Y_n^e - Y_{n-1}^e}{Y_{n-1}^e} = \frac{(b-a)(1-t)+g-t}{\alpha(1-t)+t-g}$$

No, da R^e ne prevaziđe R^r i time stvori situaciju pritiska potencijalne inflacije potrebno je smanjiti R^e i/ili povećati R^r. Simbol R^e se može smanjiti redukcijom g i povećanjem t, dok se simbol R^r može povećati redukcijom g i povećanjem t. Potencijalna inflaciona pukotina može se izbeći, dakle, približavanjem R^e i R^r.

Diferenciranjem izraza R^r i R^e u odnosu na t i g određuje se pravac odgovarajućih promena fiskalnih parametara:

$$\frac{\delta R^e}{\delta t} = \frac{b(1-t)}{\check{S}\alpha(1-t)+t-g\acute{C}^2}\langle 0$$
$$\frac{\delta R^e}{\delta t} = \frac{b(1-t)}{\check{S}\alpha(1-t)+t-g\acute{C}^2}\rangle 0$$

Veličina R^e oštrije reaguje na promene t (ako je $t>g$) , a slabije na promene g (ako je $t<g$). Veličina R^e oštrije reaguje na promene t (ako je $y>a$) i na promene g (ako je $y<a$). Ako, u tom svetlu, država želi da poveća nivo stope rasta, onda se usklađivanja g i t, uz konstantno y, odnose na promenu uravnotežene stope rasta.[882]

[880]R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 74. strana 397. (prevod).
[881]U ovoj jednačini ΔYe predstavlja potrebno povećanje dohotka.
[882]R. Musgrave, op.cit., strana 4013.

$$\frac{\delta_1}{\delta R} = \frac{s\check{S}\alpha(1-t)+t-g\acute{C}^2 \times (1-Y)+b(1-t)}{sb(1-\alpha)\times(1-t)-(1-Y)\times(1-g)}$$

$$\frac{g}{\delta R} = \frac{s\check{S}\alpha(1-t)+t-g\acute{C}^2 \times (1-\alpha)+b(1-t)}{sb(1-\alpha)\times(1-t)-(1-Y)\times(1-g)}$$

Povećanje uravnotežene stope implicira povećanje ili smanjenje *g* i *t*, u zavisnosti od znaka zajedničkog imenitelja:

$$(1-a)x(1-at)+(1-y)g < 1-g$$

pri čemu je:

a) $R = s\check{S}t + a(1-t) - g(-y)\acute{C}$

b) $R\check{z} = \frac{(b-\alpha)(1-t)+g-t}{(1-t)+at-g}$

c) $R^e = R^e$

Na taj način fiskalna politika preko poreskog randmana i bloka budžetskih rashoda kvantitativno utiče na nivo stope uravnoteženog rasta.

3.7. Neoklasični model

Polazne pretpostavke neoklasičnog modela rasta su sledeće:[883] (l) dugoročni ekvilibrijum između ponude i tražnje i štednje i investicija; (2) varijabilan kapitalni koeficijent, koji se pod dejstvom tehničkog progresa prilagođava nivou štednje i stopi rasta radne snage; (3) napuštanje postojanja razlike između, tzv. „prirodne“ i „garantovane“ stope rasta; (4) mogućnost supstitucije između faktora proizvodnje, pa prema tome, i najveći raspon varijacija koeficijenata proizvodnje (kapitalni koeficijent i koeficijent živog rada); (5) princip marginalne produktivnosti faktora proizvodnje osnovni je regulator alokacije privrednih resursa i (6) stopa rasta outputa (realni dohodak) determinisana je stopom rasta stanovništva (zaposlenosti) i stopom rasta produktivnosti rada.[884]

Kvantitativna interpretacija neoklasičnog modela[885] po Pikoku i Sou sastoji se u sledećem:[886]

---

[883]Opširnije o neoklasičnom modelu rasta videti R. G. D. Allen, Theorie macroecoomique, Paris,1969; R. M. Solow, Theorie de la croissance èconomique, Paris, 1969; R. M. Solow; Théorie de la croissance économique, Paris, 1970; J. Lècaillon, La croisance économique, Paris 1972; A. Peacock and G. K. Show, The Economic Theory of Fiscal Policy, London, 1971; B. Higgins, Economic Development, New York, 1970; dr Lj. Madžar, Optimizacija u teoriji proizvodnje i privrednog rasta, Beograd, 1973.

[884]A. Peacock and G. K.Show, The Economic Theory of Fiscal Policy, London, 1971; B. Higgins, Economic, Development, New York, 1970; dr Lj. Madžar, Optimizacija u teoriji proizvodnje i privrednog rasta, Beograd, 1973.

[885]Produktivnost je jednaka: *q=Q/L* ili *Y/N*, a može se izraziti i kao: *Q=f/r*

[886]A. Peacock and G.K.Show, op.cit., str.101-105.

$$s = S/y = I/Y$$
$$i = s = c = C/y$$
$$I = sY = dK/dn = K$$
$$Y = E(K,N)$$
$$N_{(n)} = NO \cdot e^{wn}$$

$$K=sY= sE(K,N) + sE(k,N_0^{wn}$$

$$N/N = \psi$$
$$R = K/N,I, = N/K$$
$$r/r = K/K\text{-}N/n$$

$$r = \frac{rsE(k,N)}{k} - \psi r, \qquad \frac{r}{s} = \frac{K}{K} - \frac{N}{N} = \frac{sE}{K} - \frac{N}{N}$$

Množenjem i deljenjem izraza *sE(K,N)* sa faktorom *N* dobijamo:

$$r = r\frac{\frac{K,N}{N,N}}{K} \times \psi rr = r\frac{sNE(r,1)}{K} - \psi r$$

Pošto je *N/K=l/r*, ovaj izraz dobija sledeći oblik

$$r=sE(r,1)\text{-}\psi r$$

gde su: *K* – stok kapitala, *N* – radna snaga; ψ – stopa rasta stanovništva; *r* – odnos kapital-rad (koeficijent tehničke opremljenosti rada); *s* – stopa štednje; *c* – stopa potrošnje.

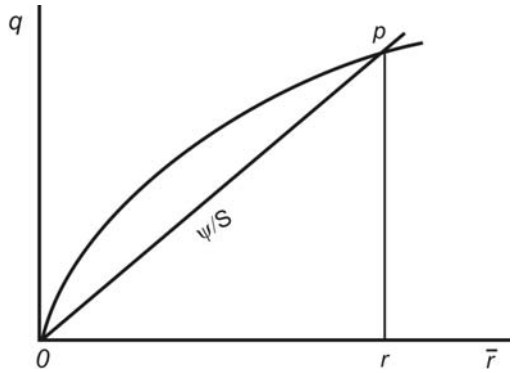
Pošto se radi o proizvodnoj funkciji tipa: *Q = F(K,L)*, gde je *Q = Y* i *L = N*, to izraz *E(r,l)* predstavlja proizvodnju po jednom radniku,[887] kao funkcija tehničke opremljenosti; dok izraz *sE(r,l)* predstavlja štednju po jednom radniku, takođe, kao funkcija tehničke opremljenosti. Dakle, promena nivoa tehničke opremljenosti rada (promena odnosa kapital-rad) je funkcija porasta nivoa štednje po radniku, koja je rezultat rasta dohotka (outputa) i opadanja nivoa tehničke opremljenosti rada usled rasta stanovništva. Homogena funkcija *E(r,l)*, koja meri per capita dohodak u funkciji opremljenosti rada (per capita kapital), data je na grafu br. 2., Sa grafa se zapravo vidi da je: (a) per capita kapital jednak *0a*; (b) per capita dohodak ravan *AZ*; (c) per capita potrošnja *ZT* i (d) štednja *AT*. U tački *T* sklonost štednji (*s*) identična je stopi rasta stanovništva *(f),* što znači da odnosi u raspodeli dohotka, uz konstantnu stopu rasta stanovništva, osiguravaju ravnomerni rast outputa.[888]

I, pre nego što uvedemo fiskalnu politiku u analizu, valja reći da u ravnotežnoj situaciji odnos između produktivnosti rada (*q*) i tehničke opremljenosti (*r*) treba da bude jednak odnosu između stope rasta radne snage (ψ) i stope akumulacije (*s*). Koincidencija prirodne i garantovane stope rasta osigurava se uslovom *r = r* na

[887]Produktivnost je jednaka: q = Q/L ili Y/N, a može da se izrazi i kao q = f/r.
[888]A. Peacock and G. K. Show, op.cit., str. 101-105.

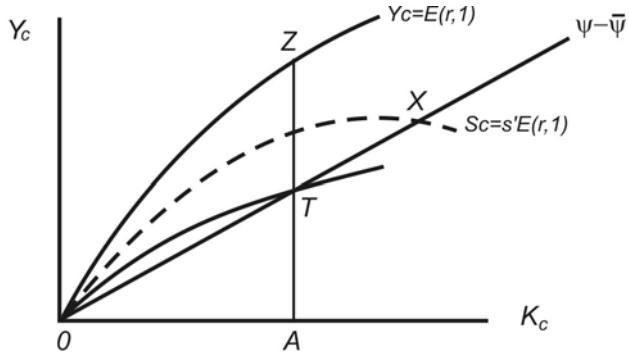
dijagramu[889], gde tačka P ispunjava uslov iz jednačine $\psi = sf(r)$, odnosno $f(r)$ $(r = \psi)$. Stoga, neoklasičan model uravnoteženog rasta, zahvaljujući početnoj vrednosti tehničke opremljenosti rada u r i supstituciji između proizvodnih faktora, zbog variranja proizvodnih koeficijenata i mogućnosti izbora nivoa tehničke opremljenosti rada, produkuje egalitet između prirodne i garantovane stope. Sada ćemo uvesti fiskalnu politiku. Sa uvođenjem oporezivanja dohotka menja se funkcija štednje.

Funkcija štednje: $S=I=sY$ sada dobija sledeći oblik: $S=I=sY(l-t_Y)+t_YY$. Država će od fiskalnog dohotka jedan deo utrošiti na ime javnih investicija, a drugi deo upotrebiti za rast kapaciteta. Zbog toga funkcija štednje dobija novi oblik:



$$S = l = sY(l-t_Y) + pt_YY.$$

gde je r – fiskalni dohodak za javne investicije, odnosno nivo javnih investicija u ukupnom volumenu javnih rashoda. Tek se unošenjem fiskalnih parametara uj funkciji štednje ili investicija možemo vršiti adekvatnu analizu fiskalne politike u neoklasičnom modelu rasta. Pri tome valja reći da trošenje fiskalnih prihoda na investicione javne rashode može biti potpuno ili delimično i da se pri svakom nivou nacionalnog dohotka instrumentima fiskalne politke može delovati na volumen štednje i sektorsko usmeravanje investicija (kao npr. javni rashodi, ekonomski transferi, diskriminatorsko oporezivanje, fiskalne beneficije i olakšice, itd.).[890]



[889]Allen, str. 214-215 i Madžar, str. 190. (cit.dela autora).
[890]A. Peacock and G. K. Show, op.cit., str. 105-107.

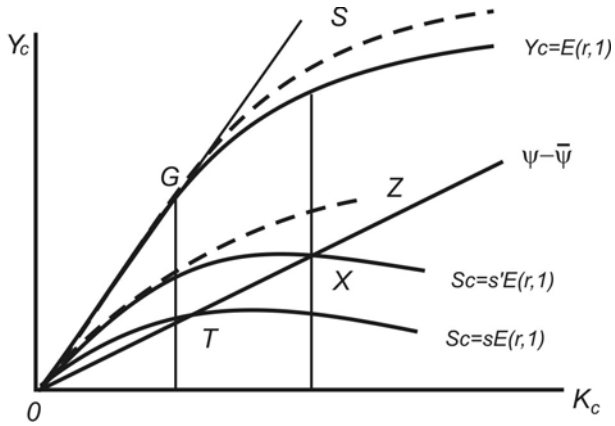
Na grafu izraz *E(r,l)* predstavlja proizvodnju po radniku, kao funkciju tehničke opremljenosti rada, dok izraz *s(E(r,l)* predstavlja štednje po radniku, kao funkciju tehničke opremljenosti. Po tome, jednačina $r = sE(1,1) - \psi r$ može se interpretirati: promena odnosa kapitala – rad (*r*), tj. promena tehničke opremljenosti rada funkcija je porasta štednje po radniku koji rezultira iz porasta dohotka i opadanja tehničke opremljenosti rada zbog rasta stanovništva.[891] i u zavisnosti od odnosa između *s* i ψ dobija se $r<0$. Dugoročna ravnoteža postiže se samo u momentu kada je $r=0$. Homogena funkcija E(r,l) meri dohodak per capita u funkciji opremljenosti rada – kapitala per capita. U skladu sa teorijom opadajućih prihoda funkcija ima sledeći oblik:

$$\frac{dE(r,1)}{dr} > 0 \text{, odnosno } -\frac{dE(r,1)}{dr} < 0 .$$

Pri kapitalu per capita (*OA*) dohodak per capita iznosi *AZ*, pri čemu potrošnja po radniku iznosi *ZT*, a štednja po radniku *AT*. Ako fiskalne mere deluju na stopu štednje dogodiće se da se krivulja S_c pomeri vertikalno prema položaju krivulje *S'c'* pri čemu se ekvilibrijumska tačka pomera od *T* prema *X*, ali u pravcu gde je $\psi = I\psi$. U tački *T* sklonost štednji izjednačena se sa stopom rasta stanovništva. Pri kapitalu per capita (*OA*) odnosi u raspodeli dohotka osiguravaju ravnomerni rast realnog outputa (dohodak). Ravnoteža u tački *X* u uslovima većeg per capita dohotka i povećane stope štednje[892] i dalje je determinisana stopom rasta stanovnistva.[893] Stopa rasta nastaviće svoju tendenciju sa rastom per capita dohotkom i tehničke opremljenosti rada. Po tome ispada da fiskalna politika, iako stimulativno deluje (preko „poreskog kredita“ i „vacaces fiscales“) na štednju, nema odlučujućeg uticaja na dugoročnu stopu rasta. Međutim, fiskalna politika reperkutovaće se na nivo potrošnje. Maksimiziranje potrošnje po radniku, uz ograničenje $sE(r,l)-\psi r=0$, ima oblik sledeće funkcije: $C_c=Y_c-S_c=E(r,l)$.[894] U ovom slučaju, maksimiziranje per capita potrošnje je relativnije od maksimiziranja stope rasta outputa. To iz razloga što rast dohotka ima svoje ekonomsko opravdanje samo ako vodi rastu potrošnje po radniku[895]

[891]Dr Pero Jurković, op. cit., str. 79-81.
[892]Viša stopa štednje ne znači veću stopu rasta već veći kapitalni koeficijent.
[893]Stopa rasta stanovništva u stvari označava rast radne snage u „jedinicama efikasnosti“, dok „neutralni tehnički progres zadovoljava zahteve ravnomernog rasta“ (Jurković, op.cit., str. 81, fusnota br.31).
[894]A. Peacock-Show, op. cit., str. 109.
[895]Ima autora koji umesto koriste n, dok umesto g upotrebljavaju s. Vidi model rasta s fiksnim koeficijentima kod dr Madžara.

Pređimo na drugu funkciju Pikok-Šoua,[896] koja reprezentuje sledeću situaciju:



Na grafu se, dakle vidi da se ravnoteža ostvaruje u tački *T* pri postojećoj štednji, ali to nije ni stopa štednje niti nivo per capita dohotka, pri kome se postiže najveća per capita potrošnja. Najveća per capita potrošnja postiže se onda kada funkcija štednje seče funkciju porasta stanovništva i to u tački gde je ova funkcija (rasta stanovništva) najudaljenija od funkcije proizvodnje; što treba da korespondira tački na krivulji proizvodnje kroz koju je provučena tangenta te krivulje i nivou per capita dohotka, gde je $E'(r,l)=E`(\psi)$. U tom kontekstu zadatak fiskalne politike, s obzirom na diversifikovanost svojih operativnih instrumenata, je smanjivanje stope štednje ili pak smanjenje organskog sastava kapitala. Fiskalnom politikom to se može činiti. A da bi se privreda prilagodila svakom nivou sklonosti štednje, s obzirom da se neoklasični model bazira na varijabilitetu kapitalnih koeficijenata, preporučuje se, po Solou, kombinacija restriktivne fiskalne i ekspanzivne monetarne politike. Međutim, ako dođe do rigidnosti kamatnih stopa usled spekulativnih motivacija u tražnji novca, monetarna politika za taj Kejnzov fenomen je nemoćna. Stoga se u tom slučaju treba osloniti i okrenuti potpuno fiskalnim instrumentima. Jer, puna zaposlenost i adaptiranje kapitalnih koeficijenata u uslovima rastuće sklonosti štednje pri rigidnim kamatnim stopama neće se po Pikoku i Sou[897] ostvariti bez fiskalne politike koja će stimulisati viši nivo organskog sastava kapitala. Fiskalna politika postaje delotvornija u opsegu neoklasičnog modela, ali pod pretpostavkom da je u model ugrađen tehnički progres[898] i isključena determinacija ravnotežne stope rasta dohotka od strane stope rasta

[896]Uz ograničenje koje glasi: $E''(r,1) - E''(\psi)<0$.

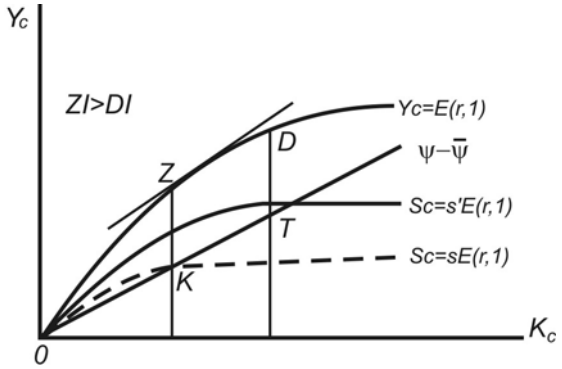
[897]A. Peacock – G. K. Show, op. cit., str. 96-110.

[898]Apstrahovanjem tehničkog progresa u neoklasičnom modelu dobijamo sledeći oblik proizvodne funkcije $Q = F(K,L)$, tj. Cobb-Douglasovu funkciju. Stopa rasta nacionalnog dohotka na osnovu funkcije Cobb-Douglas-ovog tipa izračunavamo na osnovu sledećeg: $rQ=\frac{dQ}{dt}\times\frac{1}{Q}=\frac{dF}{dK}\times\frac{1}{Q}+\frac{dL}{dl}\times\frac{dl}{dt}\times\frac{1}{Q}+\frac{dF}{dt}\times\frac{1}{Q}$

dr Ljuborair Madžar, op. cit, str. 162 i 175)). I na ovom modelu možemo projektovati i analizirati implikaciju fiskalne politike. Dejstvo fiskalne politike preko ove proizvodne funkcije možemo posmatrati preko efekata fiskalne politike na proizvodne faktore, na njihovu lokaciju i njihovu mobilnost. Efektuirano dejstvo fiskalne politike na stopu rasta nacionalnog dohotka, međutim, videli smo preko

stanovništva. Jer, fiskalna politika po svojoj konstrakciji može znatno delovati na dinamiku i ritmiku naučnog i tehničkog progresa. A pri naglašenijoj međuzavisnosti između tehničkog progresa i investicija uticaj je potencijalno daleko veći.

Na dijagramu Pikoka i Šoua[899] prezentirana je međuzavisnost investicija i tehničkog progresa i njihov uticaj na stopu rasta[900].



Uz pretpostavku da se merama fiskalne politike funkcija štednje pomiče nagore, iako rast investicije ne inducira tehnički progres, ravnoteža treba da se uspostavi na nivou tačke *X*. No, induciranje tehničkog progresa od strane štednje, odnosno investicija, podrazumeva vertikalno pomeranje funkcije dohotka. Uz konstantnu sklonost potrošnje pomeranja funkcije dohotka pomeriće iznova funkciju štednje. I tako stalno i iznova. Dakle, interakcija investicija i tehničkog progresa omogućiće da se stopa rasta dohotka stalno kreće iznad stope rasta stanovništva, što sa svoje strane dokazuje da uz pretpostavke neoklasičnog modela postoje mnogobrojne mogućnosti za delovanje fiskalne politike na visinu i stabilnost dugoročne stope ekonomskog rasta[901]. Uticaj fiskalne politike na promovisanje privrednog rasta može biti i veće. To bi bilo u uslovima da se ovaj rast odvija u uslovima nezaposlenosti radne snage, nedostatka akumulacije i netolerantne inflacione konjunkture, a što se ovim modelima nije moglo prikazati. Slučaj je hteo pa da se naši uslovi razvoja koincidiraju sa ovom situacijom. U tom svetlu prvenstveni zadatak fiskalne politike je postepeno eliminisanje nezaposlenosti putem stimuliranja štednje (akumulacije) i na toj osnovi investicija bez inflacije. Istovremeno zadatak bi bio usmeren u pravcu reduciranja potrošnje (lične u prvom redu), kao i u pravcu smanjenja fiskalnih tereta radi povećanja stepena likvidnosti preduzeća.

---

funkcionisanja prezentiranih modela. Stoga ulaženje u matematičku analizu fiskalne komponente u okviru proizvodnih funkcija smatramo necelishodnim.

[899]A. Peacock – G. K. op. cit., str. 112.

[900]Opšta formula po Peacocku i Showu (str. 109) sada glasi: *H=E8g.l)-sE(r,l)+λ[sE(r,l)-ψr]*, gde je λ – Lagrangeov multiplikator. Ova jednačina može se rešiti po r,s i λ.

[901]Dr P. Jurković, op. cit., str. 54-94.

PETI DEO

FISKALNI MENADŽMENT

Prvo utočište za loše vođenu naciju jeste inflacija valute.
Drugo je rat.
I jedno i drugo obezbeđuje privremeni prosperitet.
I jedno i drugo donosi trajno razaranje.
Ali, oboje slute kao zaklon za političke i ekonomske oportuniste.

E. Hemingvej

Ja bih voleo da ne budem posmatran,
a naročito slušan, nego da budem čitan.
Ako ičeg od mene ima vrednog,
to je u mojim knjigama.
Sve je ostalo - kalo.

B. Pekić

O retka srećo
vremena u kojima smeš misliti
što hoćeš a reći možeš što misliš

Tacit

Duh nekog naroda, njegov kulturni nivo,
njegova društvena struktura,
dela koja njegova politika može pripremiti,
sve to, i više, upisano je u njegovu fiskalnu istoriju.
Onaj ko zna kako da sluša te poruke
čuje grmljavinu svetske istorije
jasnije nego bilo gde drugde.

Joseph Schumpeter

Misliš li na godinu dana unaprijed, sij žito.
Nauka nam obećava istinu....
Ona nikad ne obećava ni mir ni sreću.

Le Bon

Glava I
FISKALNO UPRAVLJANJE

1. FISKALNI MENADŽMENT

Fiskalne finansije u sklopu makroekonomske teorije anglobiraju globalne i strukturne mogućnosti prikupljanja (mobilizacije), distribuiranja i alociranja limitiranih finansijskih resursa države i njenih političko-teritorijalnih kolektiva na alternativne načine upotrebe sa očekivanim (programiranim) prinosima (efektima) od ulaganja sredstava u procesu pokrića troškova finansiranja društvene nadgradnje i društvenog standarda, odnosno alimentiranja javnih potreba i razvoja javnog sektora. Savremena teorija fiskalnog upravljanja formuliše kriterijume donošenja javnofinansijskih odluka o ulaganjima u sferi javnih funkcija države i njenih entiteta, koja anglobiraju problematiku (a) koja, kakva i koliko ulaganja treba da iznose da bi se utvrdilo koliko brzo javni sektor mora da raste, (b) kada i kako fiskalna ulaganja treba finansirati da bi se utvrdila poželjna poreska i budžetska struktura i (c) koja i kakva struktura (i obim) budžetskih ulaganja treba da bude da bi se saznalo u kome su segmentu javne potrošnje rastući ili opadajući efekti (prinosi) sa stanovišta kvaliteta javnih usluga, efikasnosti zadovoljavanja javnih potreba i racionalnosti javne potrošnje.[902] To su upravo i ciljevi fiskalnog menadžmenta, koji optimizira odluke o mobilizaciji i alokaciji finansijskih sredstava na principu maksimiziranja rentabilnosti poslovanja javnog sektora i minimiziranja troškova alimentiranja javnih potreba, uz održavanje zadovoljavajućeg nivoa likvidnosti države (bez zapadanja u deficite) i povećanje efikasnosti poreske politike i racionalnosti budžetske politike.

U teoriji firme, primarni cilj finansijskog menadžmenta jeste maksimiranje dobiti u korist vlasnika kapitala (vlasnički koncept) i maksimiranje prinosa angažovanog kapitala (poslovni koncept).[903] U fiskalnoj teoriji države, primarni cilj fiskalnog menadžmenta jeste maksimiranje socijalnog blagostanja i društvenog bogatstva. U suštini, fiskalni menadžment eksplicira fiskalno poslovanje države, poresku strukturu društva, izvore finansiranja javne potrošnje i razvoja javnog sektora, upravljanje alokativnim mehanizmom budžetskih institucija, efikasnost ulaganja društvenih i socijalnih delatnosti, obim, dinamiku i strukturu javnih izdataka države, cene javnih usluga i ekonomske efekte u privredi.

Fiskalni menadžment jeste jedna od esencijalnih ljudskih aktivnosti savremenog sveta, koji se definišc kao proces kreiranja poreskih i budžetskih uslova za

[902]Uporedi: R. Grifin, Management, Houshton Mittlin, 1990. i T. S. Bateman i C. P. Zeithaml, Management, R. Irwin, 1990.
[903]E. P. Brigham, Fundamentab of Financial Management, The Dryden Press, 1992.

efikasno postizanje odabranih (ili alternativnih) fiskalnih ciljeva (racionalno alimentiranje javnih potreba i efikasno zadovoljenje korisnika javnih usluga), rentabilno poslovanje javnog sektora i produktivno obavljanje javnih funkcija država (efektivnost fiskalnih poslova) sa što manjim obimom angažovanih sredstava. U tom kontekstu, fiskalni menadžment jeste i nauka (kao organizovano znanje) i umetnost, koji su međusobno komplementarni. Zato je i zadatak fiskalnog menadžmenta da osigura sredstva za finansijska ulaganja u javni sektor i da novčana i kapitalna ulaganja transformiše kroz menadžersku funkciju u blagostanje i kroz preduzetničku funkciju u bogatstvo. Kvantitativni i kvalitativni doprinos rastu koeficijenta profitabilnosti ukupne privrede i stope oplodnje kapitala preduzeća jeste nova standardna mera evaluacije razvojne poreske i budžetske politike u procesu podsticanja biznisa, rizika i inicijative, uz tržišno ponašanje države i konkurentnu transparenciju javnog sektora.

Fiskalni menadžment je važan segment komparativnih javnih privreda iz razloga što nudi odgovore na pet osnovnih pitanja: (1) koja sredstva stoje na raspolaganju državi (fiskalni potencijal), (2) kako država dolazi do finansijskih sredstava (naplata poreza, prodaja dobara i usluga na tržištu, zaduživanje), (3) kako država alocira prikupljena sredstva (budžetski i fondovski mehanizam), (4) koje troškove država alimentira (funkcionalni, investicioni i transferni) i (5) koje potrebe država zadovoljava (odbrana, nerazvijena područja, državni organi, intervencije u privredi, zdravstvo, nauka, obrazovanje, kultura i socijalno osiguranje). Zato fiskalni menadžment mora poznavati, raspolagati i koristiti čitavu paletu finansijskih mera i instrumenata, efikasne fiskalne mehanizme, racionalne fiskalne institucije, efektivne fiskalne institute i diversifikovanu fiskalnu infrastrukturu.[904]

U fiskalnim strukturnim odlukama, fiskalni kapacitet, poreska tehnika i budžetsko snabdevanje novcem uplivišu na opipljivi deo finansijskih operacija javnog sektora. Međutim, fiskalna infrastruktura nije opipljiva, budući da anglobira organizaciju, kadrove, informacione sisteme, upravljačke parametre i javne usluge. I kako fiskalna politika postaje sve više globalna i internacionalizovana, tako i fiskalna infrastruktura postaje moćan faktor konkurentske prednosti i strukturne konvergentnosti. U upravljanju fiskalnom infrastrukturom insistira se, stoga, na kooperaciji između proizvođača i korisnika javnih usluga sa nepopustljivim težnjama poboljšanju kvaliteta i produktivnosti. Lokacija kapaciteta javnog sektora, u tom smislu, mora biti definisana kao lanac vrednosti za proizvodnju i distribuciju javnih dobara i usluga. Lokacija kapaciteta javnog sektora treba da se bazira na strategiji niskih troškova i strukturne diversifikacije javnih dobara.

U konceptualizaciji fiskalnog menadžmenta važno mesto pripada i politici oporezivanja prihoda preduzeća koja se prodajom privatizuju, s tim da se prihodi

[904]Uporedi: J. G. Sigel i J. K. Shim, Financial Management, Ph. D. Barrons, New York, 1991.

Učešće prihoda od pojedinih poreza u društvenom bruto proizvodu (GDP) zemalja članica OECD-a

Država	Porez na dohodak fizičkih lica (1100)	Porez na dobit preduzeća (1200)	Doprinosi za socijalno osiguranje (2000)	Porezi na imovinu (4000)	Opšti porezi na potrošnju (S110) 5,0	Porezi na pojedinačna dobra i usluge (5120) 3,0
Kanada	11,9	3,5	5,0	3,4	5,0	3,0
Meksiko*			3,1	0,3	3,8	7,3
SAD	9,6	3,1	6,7	3,1	2,2	1,8
Australija	12,3	5,9		2,7	4,1	3,7
Japan	5.0	4,3	10,1	2,6	2,6	2,1
Južna Koreja	3,4	6,1	5,4	3,0	4,5	4,1
Novj Zeland	15,5	6,3		1,9	9,0	2,3
Austrija	9,3	2,3	14,5	0,6	7,9	3,3
Belgija	13,9	3,5	13,9	2,2	7,3	3,3
Češka Republika	4,6	4,5	16,2	0,4	7,2	3,7
Danska	24,5	3,8	1,1	1,9	10,0	5,4
Finska	13,5	3,3	12,0	1,2	8,7	4,7
Francuska	7,6	2,8	16,3	3,5	7,6	3,3
Nemačka	8,1	1,7	13,9	0,9	6,3	3,5
Grčka	4,0	2,8	9,6	1,2	6,0	2,5
Mađarska	6,7	2,1	11,6	0,8	10,5	4,0
Island	14,4	2,3	3,3	2,5	11,5	4,3
Irska	8,3	3,4	4,5	2,4	7,7	3,7
Italija	10,5	2,8	12,6	2,1	6,0	3,8
Luksemburg	7,3	6,0	10,8	3,3	6,2	4,8
Holandija	7,0	3,8	13,8	2,1	7,6	3,6
Norveška	9,7	11,8	8,9	1,1	7,9	3,6
Poljska	4,3	2,1	13,6	1,3	7,7	4,4
Portugalija	5,5	3,0	11,4	1,0	8,3	5,'2
Slovačka	2,7	2,8	12,8	0,5	7,9.	3,9
Španija	6,4	3,9	12,0	3,0	6,2	3,1
Švedska	16,0	3,8	13,5	1,5	9,4	3,4
Švajcarska	10,6	2,6	7,1	2,4	4,0	2,3
Turska	4,8	2,3	7,2	1,1	7,1	8,3
Velika Britanija	10,6	3,4	6,9	4,4	6,8.	3,8
OECDTotal	9,2	3,7	9,2	1,9	6,9	3,9
OECD Evro	9,1	3,5	10,7	1,8	7,6	4,0
EU-15	10,2	3,4	11,1	2,1	7,5	3,8

Izvor: *Statistiques des recettes pubiiques* 1965-2005. godine, OECD, Paris, 2007, str. 80-90.

od prodaje privatnom investitoru ne reduciraju za iznos poreza. Poreskim putem, dakle, treba voditi računa da cena preduzeća ne bude mnogo niža od sadašnje vrednosti očekivanih budućih profita nakon oporezivanja, pa i o argumentu "da će se porez kapitalizirati". U tom kontekstu, treba voditi računa da neto imovina "društvenog" sektora uveliko ne nadilazi finansijski kapacitet sektora stanovništva, jer precenjenost stvarne imovine firme predstavlja barijeru privatizaciji. Zbog toga je u politici privatizacije društvene imovine prodajom važno mesto kredita u formi LBO (Leverage Buy – out), kao uobičajeni zapadni način preuzimanja preduzeća uz pomoć kredita, koji za garanciju uzima imovinu preduzeća. Investitor uplaćuje avans u iznosu od 20%–25%, a ostatak finansijske transakcije kreditira država koja prima imovinu kupljene firme u zalog sve dok se kredit ne otplati iz tekućih prihoda prodatog preduzeća.[905] No, situacija može biti i takva da investitor kupi korporaciju za 20%–25% u gotovu od cene i da za "ostatak" korporacija emituje indeksiranu neotkupljivu obveznicu koja se ustupa državi, koja će primati kamatu na ime datog zajma kupcu korporacije. U oba slučaja država treba da vodi računa da povećanje neto imovine korporacije ne podleže porezu na imovinu, putem koga država snosi deo rizika firme.[906] Imovina korporacije ima šansu da se poveća "samo ako se profiti zadržavaju", ali ne i ako se raspodeljuju. A ako je preduzeće profitabilno u uslovima zadržavanja profita (a ne trošenja i raspodeljivanja) i podele rizika između države i vlasnika firme potencijalno se povećava budući prinos od poreza na imovinu. No, i u perspektivi, neto imovina u trenutku akvizicije treba da je gornja granica visine poreza.[907] A ako je u pitanju porez na dohodak korporacije, onda i pribavljanje dodatne finansijske imovine, koja zarađuje dodatne profite ne treba da utiče na porast dodatne poreske obaveze (jer je nulti porez na granične investicije).[908]

U operativnom poreskom menadžmentu poreske obaveze treba povezivati sa finansijskim transakcijama fiskalnog subjekta, s tim da se različite finansijske transakcije različito poreski tretiraju. To, pak, znači da se kreditno finansirane investicije oporezuju manje od investicija finansiranih izdavanjem deonica. U krajnjoj instanci ispada da je zajmovno (kreditno) finansiranje poreski favorizovanije od samofinansiranja. Poreske uštede se javljaju i kod institucionalnih investitora, pošto i osiguravajuće kompanije uživaju poreske povlastice. Zbog toga je fiskalna fleksibilnost izuzetno važna kako za tzv. zrela preduzeća tako i za tzv. immature preduzeća,[909] kojima je ograničen pristup kreditnim tržištima i limitirano dobijanje novca od osiguravajućih kompanija.

Neporeski tretman dohotka od kapitala (kamate na štedne račune i vrednosne papire sektora stanovništva, dividende i tzv. zadržani profiti) jeste u skladu sa savremenim pogledima teoretičara poreskog menadžmenta, pošto porez na dohodak od kapitala, koji jednako oporezuje sve vrste dohotka od kapitala, faktički predstavlja porez na štednju (smanjujući sklonost štednji) i zabija klin između neto kamatne

[905]Schonfelder, Preispitivanje argumenata protiv oporezivanja dohotka od kapitala, Finansijska praksa 1–2/91, str. 16.
[906]Ibidem, str. 17.
[907]Isto, str. 17.
[908]Ibidem, str. 18.
[909]Ibidem, str. 15.

stope posle poreza (zarada investitora) i granične stope povraćaja kapitala.[910] U modernim teorijama poreskog menadžmenta dobici od kapitala (Capital gain ili loss), koji pripadaju sektoru stanovništva izuzimaju se, takode, iz oporezivanja (po skoro svim poreskim zakonima zemalja OECD). Konačno, i neoporezivanje tzv. Zadržanih profita u vidu cash-flow poreza ima svoju validnost u poreskim reformama, pošto reprezentuje neto dohodak uvećan za amortizaciju i negotovinske izdatke. Glavni cilj cash-flow poreza jeste trenutno (jednokratno) otpisivanje opreme i zgrada, kao ekvivalent neoporezivanju profita uloženih u opremu i zgrade.

Nova poreska pravila u EZ/EU baziraju se na garanciji da će porez ostati neutralan u pogledu konkurencije. Stoga, počev od 1993. godine u svakoj zemlji EZ/EU pojedinci (građani) će moći da kupuju skoro sve proizvode po poreskim propisima dotične zemlje i da ih potpuno slobodno, bez ikakvih ograničenja, nose kući. To, svakako, implicira da se poreski propisi u EZ/EU moraju usvajati konsenzusom, što u praksi može da reflektuje činjenicu da upravljanje porezima ne mora uvek da bude u skladu sa bazičnim postulatima poreskog menadžmenta.

Savremeni zapadni svet mora konačno shvatiti da se problemi stabilnosti na duži rok ne rešavaju samo po sebi i sami od sebe, već da se u tu svrhu moraju preduzimati sopstvene ekonomske mere. "Zbog toga je i reakcija vlada zemalja – članica na određene inicijative najbolji test njihove spremnosti da odustajanjem od sopstvenog suvereniteta omoguće stabilnost privredne i monetarne unije" (M. Neumann). Manji suverenitet – veća stabilnost, koji kao princip važi u EZ/EU, mogao bi da uplovi i u nemirne jugoslovenske vode (morske, jezerske, planinske i rečne). Reakcija vlada država članica yu-konfederacije na ovu inicijativu mogao bi biti test za njihovu spremnost da srednjoročnim odustajanjem od sopstvenog suvereniteta omogućuje stabilnost u procesu novog formiranja privredne i monetarne unije. Stabilnost poreza, kamata i vrednosti novca treba, u tom kontekstu, da učvrste konkurenciju radi podsticanja interne stabilnosti. Kejnzijanski koncept "povećanje zaposlenosti putem inflacije" je definitivno torpedovan iz strukturnog repertoara makroekonomske politike.[911] Ali i monetaristička stega ne blokira rast cena. Zato u trouglu profitna stopa – kamatna stopa – poreska stopa u uslovima stagnantnog privrednog rasta i relativno rastuće inflacije izuzetno treba voditi računa o potencijalnim i efektivnim budžetskim deficitima i dugovima u "opuštenim nacionalnim" fiskalnim politikama.

1.1. Menadžment javnog marketinga

1.1.1. Javna ekonomika i javne potrebe

Nauka o javnoj ekonomici najstariji je deo sveukupne ekonomske nauke. Galbraithova jadikovanja o "javnom siromaštvu", Schillerova insistiranja na proširenju "javnog koridora", predikcije Musgravea, Olsona, Samuelsona i Bruchanana na osnivanje "Public Choice Society" (sa brojnim pravcima nove ekonomske teorije

[910] Vidi: B. Schonfelder, Preispitivanje argumenata protiv oporezivanja dohotka od kapitala, Finansijska praksa 1–2/91, str. 11–22.
[911] Opširnije: J. Eatwell, M. Milgate i P. Newman (Ed.), Finance, Macmillan, London, 1989.

države) i Wicksellovo razrešavanje optimalne raspodele društvenog proizvoda na javne i privatne potrebe praktično su doveli do empirijske verifikacije "javnog rasipništva", otkrivanja većeg otpora prema oporezivanju nego prema potrebama za javnim dobrima i uslugama, sankcionisanja tendencije ka hiperprodukciji javnih dobara i usluga, i popularizacije "Program-med, Planning and Budgeting Systema", čija se suština ogleda u obuhvatanju izdataka ne samo po vrstama i mestima nego i po jedinici učinka (npr. broj obrazovanih studenata, broj rešenih sudskih predmeta, broj izdatih pasoša, troškovi po sedištu u operi, troškovi poslovanja bolnica po bolesničkom danu). Međutim, problem se sastoji u tome Što se javna dobra ne realizuju preko tržišta, Što se iz korišćenja javnih dobara i usluga niko ne može isključiti i što prividno besplatna javna dobra (jer se finansiraju preko poreza) naglo podižu nivo javne tražnje. Kod najvećeg dela dobara i usluga koje "proizvode" javne službe ne radi se čisto o "javnim" već i o ličnim (privatnim) dobrima i uslugama, koje javni sektor sada distribuira i teži da proglasi potrebu "meritornim dobrom", koje država treba da stimuliše. Usled toga, i žinansiranje preko poreza vodi hiperprodukciji javnih dobara i usluga, koja bi po pravilu bila eliminisana da se kojim slučajem za "potrošnju" određene količine javnih dobara plaća cena za pokriće (delimično) troškova.[912] Sadašnji modalitet finansiranja javnih i meritornih dobara i usluga– porezi umesto cena i odsustvo pokrića određenih javnih beneficija–participacije upravo su produkovali hiperprodukciju određenih javnih dobara i usluga uz simultanu egzistenciju tzv. nestašica u određenim punktovima javne produkcije. U tom smislu, svi plaćaju više (preko poreza) nego što bi bili spremni i voljni da preko cene pokriju određeni deo troškova javne proizvodnje dobara i usluga. Otuda modus finansiranja proizvodi društveno iracionalno ponašanje "potrošača" javnih dobara i usluga i javno rasipništvo u poslovanju javnog sektora. Korišćenje javnih dobara po tzv. nultoj tarifi, neefikasna i neracionalna produkcija javnih dobara, suficitarna ponuda javnih usluga, deficitarno finansiranje javne potrošnje, predimenzionirana "socijalizacija" javnih potreba, volumeniziran državni segment društvene reprodukcije i saturirano fiskalno opterećenje nacionalne privrede produkovali su brojne, međusobno različite, modele efikasnosti i racionalnosti u trošenju javnih resursa: 1) švajcarski model je efikasniji i racionalniji od "nemačkog" modela, 2) japanski model je jeftiniji od švedskog i holandskog modela, 3) španski model je jeftiniji od turskog modela, 4) brazilski model je jeftiniji od indijskog i alžirskog modela i 5) jugoslovenski model je efikasniji od "sovjetskog" i kineskog modela, itd. Prema tome, moderna država je postala pravi privredni Moloh u industrijski razvijenim postsocijalističkim i zemljama u razvoju, budući da troše ogromne sume fiskalnih prihoda, pomoću kojih se obezbeđuju javna dobra i usluge: škole, bolnice, pozorišta, opere, obdaništa, administracija, infrastruktura i dr., i eksploatišu astronomske vrednosti (javne) imovine.

U koncepciji walraso-paretijanske opšte ravnoteže, aplicirane u javnim finansijama, država je samo instrument za omogućavanje individuama da slede svoje personalne interese netržišnim sredstvima na principu optimalne alokacije resursa i

[912]D. Collard (Ed.), Fiscal Policy, Avebury, Aldershot, 1989.

optimalne raspodele tereta finansiranja javnih dobara.[913] Optimalni uslov u slučaju privatnih dobara (paretijanski optimum) je da su marginalne stope supstitucije agenata međusobno jednake i da su jednake marginalnoj stopi transformacije,[914] dok je optimalni uslov u slučaju kolektivnih dobara da se marginalne stope supstitucije dodaju da bi se legalizovala stopa transformacije javnog i privatnog dobra.

Sasvim je legitimno posmatrati da je parcijalna ravnoteža specijalni slučaj opšte ravnoteže pod uslovom da je marginalna korist novca konstanta za svaku individuu. U tom slučaju, cena kolektivnog dobra mora biti jednaka marginalnoj stopi transformacije kolektivnog i privatnog dobra i sumi marginalnih stopa supstitucije dveju individua između javnog i privatnog dobra.[915]

U oba slučaja, cena kolektivnog dobra je jednaka marginalnoj stopi transformacije javnog i privatnog dobra, odnosno sumi marginalnih stopa supstitucije dveju individua između javnog i privatnog dobra.[916]

Međutim, sa uvođenjem individualnih subvencija, akordiranih od strane države, uslovi optimalnosti se menjaju, jer ravnoteža proizvodnje implicira budžetsku ravnotežu. Urednost proizvodnje javnih dobara je sada jednaka sumi subvencija.

Javne potrebe pripadaju kategoriji kolektivnih potreba svake društvene zajednice, koja ih zadovoljava proizvodnjom kolektivnih koristi. No, to što su javne potrebe kolektivne potrebe ne znači, po Barrfere-u, da su sve kolektivne potrebe javne potrebe, jer pojedine potrebe postaju privatne kolektivne potrebe. Na primer, potrebe obrazovanja mogu se smatrati kolektivnom potrebom, koja se zadovoljava proizvodnjom javnih koristi od strane društva; ali, ukoliko društvo ne procenjuje da potrebe obrazovanja zadovoljava sopstvenim sredstvima, utoliko data potreba postaje privatna kolektivna potreba, koja se zadovoljava privatnom inicijativom. Prema tome, transformacija kolektivne potrebe u javnu potrebu je u diskreciji države, koja integriše zadovoljavanje potreba u sferi sopstvene aktivnosti i socijalizuje ih intervencionizmom.[917] Država, interpretirajući potrebe društva, procenjuje korisnost i troškove zadovoljavanja kolektivnih potreba, organizuje proizvodnju kolektivnih koristi i distribuira javna dobra, stoje i funkcija javne ekonomike. Javna dobra tako postaju korisna kolektivna dobra, koja je proizvela i distribuirala država za zadovoljenje javnih potreba. Proces zadovoljenja javnih potreba, dakle, implicira determinaciju javnih potreba i determinaciju sredstava za zadovoljenje potreba. Oba čina idu zajedno, čije se ishodište nalazi u obligaciji potrošnje (javni rashodi).[918] Sredstva za pokriće javne potrošnje država obezbeđuje u okvirima raspoloživog nacionalnog dohotka. A pošto se pokriće potreba finansiranja javne ekonomike sukobljava sa limitima, država se ok-

[913]Vidi: A. Barrére, Instilutions financieres, Dalloz, Paris, 1972, str. 47–119; A. Wolfeispenger, Les biens collectifs, P. U. F., Paris, 1969, str. 39–51; P. A. Samuelson, La theorie pure des depences publiques et de lafiscalite, u: "Economice publique", Ed. C. N. R. S., 1968, str. 16–29.
[914]X. Greffe, Analyse economiaue de la Bureaucratie, Economica, Paris, 1981.
[915]Dr Ž. Ristić, Poreski sistemi i fiskalna reforma. Centar za izdavačku delatnost SSO Srbije, Beograd, 1991.
[916]Dr Ž. Ristić, Fiskalna ekonomija, Savremena administracija, Beograd, 1991.
[917]L. Weber, L'analyse éonomique des depences publiques, P. U. F., Paris, 1978.
[918]J. Benard, Economie Publique, Economica, Paris, 1985, str. 34–43.

reće ekonomskim izborima u pogledu determinacije sredstava za zadovoljavanje potreba (što je i razlog da sve kolektivne potrebe ne mogu da postanu javne potrebe).[919]

Stavljajući svoje usluge (javne) na raspolaganje korisnicima, država simultano preuzima na sebe obavljanje finansijske aktivnosti sa ciljem da obezbedi dovoljan kvantum resursa za pokriće javnih rashoda, koji su rezultat proizvodnje javnih dobara.[920] U osnovi, radi se o naplati poreza, koji su nezavisni od korišćenja javnih usluga. Distribucija poreskih tereta je u skladu sa ekonomskim principom mogućnosti poreskog obveznika, dok je distribucija javnih dobara u skladu sa socijalnim principom solidarnosti.

U sektoru javne privrede participiraju različiti konstitutivni organizmi koji proizvode i distribuiraju javne koristi. U tom smislu, i javne koristi su različite. Barrere ih klasifikuje u tri kategorije:[921] koristi od javnog reda, koristi od opšteg interesa i koristi od partikularnog interesa. Koristi od javnog reda korespondiraju garancijama nacionalne bezbednosti i sigurnosti (vojska, policija, sudstvo) čija proizvodnja implicira relativno visoke troškove često nezavisne od fundamentalnih principa produktivnosti, ekonomičnosti i rentabilnosti u reprodukciji. Radi se, u osnovi, o tzv. društvenoj režiji ili o tzv. čistim javnim rashodima, kojima se uobičajeno priključuju troškovi administrativnog aparata države. Koristi su po pravilu veće od datih troškova, jer je princip ekonomske evaluacije praktično neprimenljiv.

Za razliku od ovih koristi, koristi od opšteg interesa (javna infrastruktura) jesu "predmeti" zajedničke destinacije čiji su troškovi proizvođenja veoma visoki za privatne proizvođače, ali su neophodni za funkcionisanje tzv. mixe ekonomije. Država je primorana da proizvodnju ovih koristi preuzme na sebe i da ih učini podjednako dostupnim svim subjektima i korisnicima u društvu nezavisno od troškova njihove proizvodnje i finansijskih participacija korisnika.

Konačno, koristi od partikularnih interesa za zadovoljenje javnih potreba dekomponuju se na više tipova, i to: socijalne koristi u vidu režima socijalnih prestacija (usluge socijalnog osiguranja, usluge zdravstva i socijalne zaštite), kulturno-obrazovne koristi, zdravstvene koristi, naučne koristi.

Winch sva dobra deli na privatna dobra (private goods), javna dobra sa i bez opterećenja kapaciteta (non congestion public goods), javna dobra sa otvorenim prisustvom (open assess public goods), javna dobra sa pravima potrošnje i javna dobra i zla (public goods i public bads). Kod potrošnje privatnih dobara automatski je zastupljen princip isključenja u potrošnji, a uslovi optimalnosti se stvaraju preko tržišta. Mali je broj javnih usluga koje se mogu svrstati u ovu grupu dobara, izuzev javne ishrane za određene socijalne kategorije koju organizuju lokalne javne vlasti. Za razliku od ovih dobara, javna dobra sa i bez opterećenja kapaciteta (kao što su javni putevi, javni transporti, muzeji, pozorišta i sl.) podrazumevaju mogućnost isključivanja u proizvodnji i potrošnji iako se tržište može koristili (iako se javna dobra ne mogu privatno proizvoditi, iako se oportunitetni troškovi u potrošnji ne pojavljuju). Naime, korišćenje javnog puta ili uživanje u javnom pozorištu ne umanjuje moguć-

[919]Dr K. Pušara i dr Ž. Ristić, Javne ftnansije, Naučna knjiga, Beograd, 1991.
[920]J. F. Resson, Economie publique, l'échange sans marehi, P. U. F., Paris, 1978.
[921]A. Barrére, op. cit, str. 104–106.

nost korišćenja puta drugog lica ili zadovoljstvo drugih lica u pozorištu ukoliko se sve odvija u granicama postojećih kapaciteta. Tržište ovde funkcioniše samo da bi se sačuvali optimalni uslovi uspostavljanja marginalnih troškova. Tako se po pravilu ne plaća u odsustvu kongestije, jer je marginalni trošak za svaku dodatnu jedinicu potrošnje ravan nuli ako su marginalni troškovi za proizvodnju dodatne jedinice veći od nule.

Za razliku od ovih dobara, kod javnih dobara sa pravima potrošnje oportunitetni trošak je ravan nuli iako proizvođač ne može isključiti druge korisnike. Znak javnog radija je isti bez obzira na broj korisnika (čija je korist pozitivna). Kod sistema semafora u javnom saobraćaju, isto tako, nije moguće isključenje korisnika iz potrošnje (iako postoji oportunitetni trošak u potrošnji), izuzev samoinicijativnog isključenja pojedinačnih korisnika iz potrošnje po sopstvenoj želji.

Javna dobra sa otvorenim pristupom karakterišu se po tome što je stopa reprodukcije zavisna ili nezavisna od ukupnog stoka, što je laka ili teška identifikacija i držanje stoka resursa (šumske i zelene površine u javnoj upotrebi, javni lov i ribolov, ptice i javni parkovi). Pri tome, stok u jednom području može delovati pozitivno ili negativno na stopu reprodukcije u drugom području ukoliko se radi o biološki reproduktivnim i pokretnim dobrima – što je važno za planiranje gradskog (urbanog) prostora. Prekomerno iskorištavanje i neefikasna upotreba jedino mogu da dovedu do isključenja u potrošnji iako troškovi inputa sadrže nulti trošak upotrebe. U osnovi radi se o invajernmentalnim i prirodnim resursima nad kojima ne postoje vlasnička prava.

Konačno, javna dobra (i javna zla) po pravilu su povezana sa eksternom ekonomijom (i eksternom disekonomijom).[922] U prvom slučaju radi se o javnim dobrima, a u drugom slučaju o javnom zlu. U potrošnji i javnih dobara i javnih zla niko nije isključen bez obzira da li potrošnja donosi koristi ili štete za korisnike (npr. aerodrom sa bukom, autoput sa izduvnim gasovima, reklame sa svetlećim efektima, toplane sa dimom).

Winch, pak, razlikuje javna dobra na principu oportunog troška, vlasničkog prava potrošača i vlasničkog prava proizvođača. Po prvom kriterijumu čisto javno dobro reprezentuje dobro kod koga potrošnja jednog lica ne reducira potrošnju drugog lica, jer je svakoj individui dostupna ista količina iz razloga što se dato dobro ne može koristiti prema pretencijama i što je oportunitetni trošak u potrošnji ravan nuli (kad oportunitetni troškovi u proizvodnji javnih dobara postoje).[923] Po drugom kriterijumu svako pojedinačno korišćenje (trošenje) javnih dobara nije optimalno, jer korisnik po želji ne može da koristi ili ne koristi javno dobro, odnosno prisiljen je da ga koristi nezavisno od svoje želje. Po trećem kriterijumu potrošnja javnih dobara ne može se osigurati samo određenom pojedincu niti se mogu isključiti potencijalni korisnici.[924]

Javne finansije (javni sektor) osiguravaju javnim dobrima i sektor stanovništva i sektor privrede i neprivrede van posredništva tržišnog mehanizma. U osnovi, radi se o alokativnom mehanizmu države, kao funkcije sistema javnog finansiranja,

---

[922]J. H. Dreze, Public Goods with exclusion, Journal of Public Economics, Vol. 13, 1980, str. 5–24.
[923]D. M. Winch, Anulytical Welfare Economics, Panguin, London, 1981
[924]Opširnije: dr Ž. Ristić, Ekonomija društvenih delatnosti, Nova prosveta, Beograd, 1991.

bez obzira da li se produkcija i distribucija javnih usluga obezbeduju na decentralizovanoj ili centralizovanoj osnovi. "Doktrina definiše javna dobra kao dobra koja se odlikuju dvema karakteristikama. Prvo, za razliku od privatnih dobara, njih istovremeno može upotrebljavati više lica, čija potrošnja nije konkurentska, jer korist koju uživa jedan potrošač ne umanjuje korist za ostale. Drugo, pored nekonkurentnosti javna dobra se karakterišu i principom neisključivosti, jer je to moguće postići tek uz nesrazmerno visoke troškove (npr. osećanje sigurnosti koje obezbeduju rashodi za narodnu odbranu). Ovakva javna dobra nazivaju se čistim javnim dobrima."[925] Ali, postoje dobra koja simultano imaju svojstva i privatnih i javnih dobara, kao što su tzv. nečista javna dobra, kod kojih nova lica, kao korisnici, ne sprečavaju ranije korisnike da upotrebljavaju ista dobra, iako im se stepen koristi smanjuje (npr. zdravstvena zaštita).[926] I dok se čista javna dobra ni na koji način ne mogu prodavati ili kupovati na tržištu, jer im je ponuda nedeljiva, a pojedinci nemaju ni potrebe ni interesa da iznose svoje preferencije za njima, obezbedivanje nečistih javnih dobara moglo bi se, u načelu, organizovati i putem tržišnog mehanizma. Međutim, u uslovima delimične konkurentnosti nečistih javnih dobara pojavljuje se društveni interes da se i njihovo obezbeđivanje poveri javnom sektoru, kako odluka korisnika ne bi bila motivisana njihovom ekonomskom snagom i materijalnim mogućnostima".[927] No, kad je reč o javnom sektoru postavlja se pitanje šta je efikasnije i racionalnije u politici snabdevanja potrošača (korisnika) javnih dobara: centralizovana ili decentralizovana produkcija i distribucija javnih dobara. Budući da alokativna funkcija javne privrede nije neutralna u pogledu prostorne distribucije javnih dobara, problem se svodi na eksplikaciju pitanja da li se javna dobra "rasprostiru" na celokupnoj teritoriji države (federalna ili unitarna) ili na užem području (federalna jedinica, lokalitet).[928] "Teorija u načelu preporučuje da bi javna dobra trebalo obezbeđivati i njihove troškove deliti u skladu sa preferencijama stanovnika teritorije na kojoj se osećaju odgovarajuće koristi, pa bi tako ona javna dobra čije se koristi osećaju na celokupnoj državnoj teritoriji trebalo obezbeđivati centralizovano, ona čiji su efekti regionalni – na regionalnom planu i ona čiji su efekti lokalni – na nivou opštine."[929]

1.1.2. Javna potrošnja i proizvodnja

U procesu programiranja budžetskih (ili fondovskih) rashoda država se konačno odlučuje "da li dobra i usluge potrebne za zadovoljenje javnih potreba" treba da proizvodi u svom javnom sektoru ili da se okrene nabavkama od privatnih preduzeća. Država, dakle, odlučuje o javnim nabavkama faktora proizvodnje za organizovanje sopstvene proizvodnje u javnim preduzećima i o javnim kupovinama finalnih roba i usluga proizvedenih u privatnim preduzećima. U oba slučaja, sredstva za plaćanje javnih nabavki država osigurava nametanjem fiskalnih obaveza, u prvom

[925]Dr D. Popović, Teorija i praksa fiskalnog federalizma i javne finansije u novom ustavu Jugoslavije, Finansijska praksa, 1–3/1990, str. 4.
[926]R. W. Boadway, Public Sector Economics, Wintrop Publishcrs, Cambridge, 1979, str. 31–34.
[927]Dr D. Popović, op. cit., str. 4–5.
[928]Dr D. Popović, op. cit, str. 5.
[929]Dr D. Popović, op. cit., str. 5.

redu poreza, koji alociraju troškove javnih dobara i usluga na željeni način. No, funkcija države kao organizatora javne proizvodnje distancira se od funkcije države kao organizatora zadovoljavanja javnih potreba, budući da je oblast javne proizvodnje nezavisna od oblasti zadovoljenja javnih potreba (Musgrave). U praksi faktički se uobičajeno koriste oba modaliteta, s tim što se finalni proizvod stavlja na raspolaganje bez direktnog plaćanja, uz naplatu poreza.[930] Država simultano optira potrebna dobra i usluge koje proizvodi javni sektor nakon pribavljanja proizvodnih činilaca.[931] Država to čini iz razloga što se nepromenljivost principa isključenja odnosi na tražnju, ali ne i na ponudu javnih dobara i javnih usluga za zadovoljenje javnih potreba.[932]

U praksi zadovoljavanja javnih potreba moguće su četiri kombinacije:[933] (1) dobra i usluge se obezbeđuju bez direktnog plaćanja, a proizvodi ih država, (2) dobra i usluge se obezbeđuju bez direktnog plaćanja, a proizvode ih privatna preduzeća, (3) dobra i usluge se prodaju na tržištu, a proizvodi ih država i (4) dobra i usluge se prodaju na tržištu, a proizvode ih privatna preduzeća.

U prvom slučaju, država proizvodi dobra i usluge i distribuira ih bez direktnog plaćanja korisnicima za zadovoljenje javnih potreba, pri čemu se kvalitativni sadržaj javnih usluga ogleda u tome da ih obezbeduju javne službe, kao specijalizovane javne institucije i ustanove za proizvodnju, distribuciju i alokaciju kolektivnih dobara i javnih usluga na principu indirektnog plaćanja putem poreza.[934]

U drugom slučaju privatna preduzeća proizvode dobra i usluge, država ih kupuje na tržištu i distribuira ih korisnicima bez direktnog plaćanja. Država, dakle, ne organizuje javni sektor za proizvodnju javnih dobara već samo javne službe za distribuciju i alokaciju javnih usluga na principu indirektnog plaćanja putem poreza.[935]

U slučaju kada država proizvodi dobra i usluge, i tržišno ih distribuira, javna proizvodnja nije u funkciji zadovoljavanja javnih potreba (a u slučaju kada dobra i usluge proizvode privatna preduzeća, a država kupuje ove proizvode i besplatno ih distribuira, javna proizvodnja ne egzistira). U ovom slučaju egzistira visok stepen komercijalizacije javnih dobara i usluga koje se distribuiraju i alociraju tržišnim mehanizmima. Konačno, u slučaju kada privatna preduzeća proizvode kolektivna dobra i usluge i plasiraju ih na tržištu, distribucija i alokacija se obavljaju tržišnim putem direktnim plaćanjem, dakle, bez prisustva javnog sektora.[936]

Javne potrebe, koje se zadovoljavaju budžetskim programom, sastavni su deo preferencija individualnih članova društvene zajednice. U principu – veli Musgrave[937]

---

[930]R. Musgrave, Teorija javnih finansija. Naučna knjiga, Beograd, 1973, str. 33.

[931]Ibidem, str. 33.

[932]A. Wolfelsperger, Les biens collectifs, P. U. R, Paris, 1969. i R. Duss, La contraverse affectation - non-affeciation et le finacement des biens et service public, Bamberg, Schadel, 1979.

[933]R. Musgrave, op. cit., str. 34.

[934]Uporedi: Ch, K. Rowley i A. T. Peacock, Wetfare Economics, London, Martin Roberlsun, 1975; M. S. Feldstein i R. P. Tmman (Ed.), The Economics of Public Services, London, Macmillan, 1977. i R. E. Wagner, The Public Economy, Chicago, Marklan Publishing, 1973.

[935]P. G. Hare (Ed.), Survey in Public Sector Economics, Basil B!ackwell, Oxford, 1988.

[936]Uporedi: P. O. Steiner, Public Expenditure Budgeting, The Brookings Institution, Washington, 1969; A. Sen, Collective Choice and Social Welfare, San Francisko, Oliver and Boyd, 1970. i V. Tanzi, A Note and Exclusion, Pure Public Goods, and Pareto Optimality, Financies publiques 1/72, str. 75–78.

[937]R. Musgrave, op, cit, str. 107.

– dijagrami individualne tražnje usluga za zadovoljavanje javnih potreba izvode se iz dijagrama usluga za zadovoljavanje privatnih potreba. Problem je samo u tome što "svi troše jednake količine usluga, a da se (1) prave individualne preferencije takvih potreba ne otkrivaju na tržištu i (2) da ne postoji jedinstveno optimalno rešenje u smislu Parcta."[938] U mehanizmu zadovoljavanja javnih potreba pružene usluge po pravilu nisu bazirane na principu isključenja, jer potrošači javnih dobara i usluga dobijaju koristi bez obzira da li doprinose plaćanju. Princip koristi, u tom kontekstu, spaja poreze i rashode sa individualnim preferencijama potrošača. No, pošto "svi treba da koriste iste količine javnih usluga", u praksi zadovoljavanja javnih potreba "nema jedinstvenog optimalnog rešenja u pogledu raspoložive količine i raspodele učešća u troškovima", iako postoji "niz rešenja koja leže na granici korisnosti, koja su sva optimalna u tom smislu što ne može da se poboljša položaj jednog člana grupe a da se ne naškodi položaju nekog drugog" (Musgrave).

Javne službe, odnosno društvene delatnosti po pravilu osiguravaju kolektivne usluge pružanjem usluga kolektivnim korisnicima na tzv. kolektivnom tržištu. Kolektivne usluge su ovde osnovica oblika "razmene". U zavisnosti od mogućnosti primene principa quid pro quo, kolektivne usluge se dele na finalne i međufazne.[939] Prve su one kojima se direktno zadovoljavaju potrebe čoveka, ali sa posebnim ispoljavanjem ekonomskih efekata (socijalne potrebe); druge su one kojima se neposredno zadovoljavaju potrebe čoveka, ali sa značajnim ispoljavanjem ekonomskih efekata (zajedničke potrebe u oblasti obrazovanja i nauke). Kriterij razlikovanja finalnih i međufaznih kolektivnih usluga je, dakle, stepen ispoljavanja productivitv efekta. Pored toga, za kolektivne usluge karakteristična je nerobna proizvodnja koja na kolektivno tržište ne "izbacuje" jedinicu potražnje i pojedinačnog potrošača. Cene nisu ekonomske kategorije već obračunska veličina za izvršenja programa rada ili obavljanja delatnosti. No, za razliku od finalnih usluga, međufazne usluge na kolektivnom tržištu mogu se tretirati kao društveni troškovi faktora proizvodnje, pošlo nauka i obrazovanje doprinose povećanju društvene produktivnosti rada društvenog dohotka. U tom sklopu, moguće je voditi politiku ekonomskih cena međufaznih usluga kao elemenat cena faktora proizvodnje iako nije ustanovljena jedinica kolektivne potražnje niti je identifikovan individualni potrošač. Problem se jednako ispoljava u tome što se troškovi moraju računati u dužem vremenskom periodu, jer se efekti usluga dugoročno ispoljavaju.[940]

Proizvodnja, distribucija i alokacija javnih dobara i usluga uglavnom su bazirani na principu javnog vlasništva, javnog regulisanja i javnog monopola. Priroda javnih dobara i usluga je, po pravilu, takva da implicira monopolsku organizaciju, koja nudi veću efikasnost u odnosu na organizacije javne delatnosti države na tržišno-konkurentnim principima. Iz tih razloga, društvo optira jednu od mogućih alternativa: organizaciju na principu javne svojine ili organizaciju na principu privatne svojine sa neophodnim javnim regulisanjem. U zapadnim zemljama dominira princip javnog vlasništva, monopola i regulisanja, koje država "osigurava" preko javnog sektora i

[938]Ibidem, str. 107.
[939]A. Lindbeck, The Political Economy of the New Leiff, Harper and Unwin, N. York, 1971.
[940]B. Daftlon i L. Weber, Le financement du secteurpublic, P. U. F., Paris, 1984.

javnih službi. Usklađivanje interesa proizvođača javnih dobara i potrošača javnih usluga, u nedostatku tržišnih snaga, vrši država putem neposredne kontrole cena i formiranja javne tarife.[941]

1.1.3. Javni marketing: javne nabavke i prodaje dobara i usluga

Javni sektor, odnosno država učestvuje u transakcijama na tržištu, naročito u procesu sprovođenja programa alokacije resursa. Na tržištu se država pojavljuje kao kupac dobara i usluga, i faktora proizvodnje, ali i kao prodavač dobara i usluga proizvedenih u javnom sektoru. Država u funkciji alokacije resursa pribavlja faktore proizvodnje, odnosno proizvode bez obzira da li su dobra proizvedena u javnom ili privatnom sektoru.[942] Jasno je, pri tome, da se politika javne nabavke mora pridržavati određenih principa na kojima se bazira efikasna i racionalna alokacija resursa u procesu zadovoljavanja javnih potreba. A to istovremeno znači da javna politika insistira da se celokupna proizvodnja dobara obavlja tako što će se uvek izjednačavati granični troškovi i prosečni prihodi. Samo u uslovima normalnog funkcionisanja tržišta država svoje nabavke dobara plaća po tržišnim cenama, odnosno stvarnim cenama koje su neutralne u pogledu raspodele, jer ne izazivaju nesrazmerne dobiti ili gubitke prodavača.[943] Međutim, delatnosti, koje posluju sa opadajućim troškovima, impliciraju subvencije u procesu osiguranja efikasne alokacije resursa. Subvencije su potrebne iz razloga što izjednačavanje prosečnih prihoda i graničnih troškova dovodi do viška prosečnih troškova nad prosečnim prihodima (Musgrave). Stoga je u procesu upoređivanja relativnih troškova zadovoljavanja javnih potreba imperativno razlikovati plaćanje subvencija od plaćanja tržišne cene. Doduše, država kada kupuje na nesavršenom tržištu izuzetno je zainteresovana za cenu dobara iz nabavki. A da bi postigla odgovarajuću cenu država može da koristi svoj položaj kao veliki kupac ili da primeni direktnu kontrolu (Musgrave). No, i tada problem određivanja relativnih cena na kojima se praktično bazira mehanizam alokacija resursa za zadovoljavanje javnih potreba ostaje otvoren. Stoga, Musgrave postavlja pitanje: treba li cene dobara, koja se obezbeduju budžetom i nabavljaju na tržištu, da se procenjuju po tržišnim cenama iako ta ista dobra mogu da se procene na tržištu po povlašćenoj ceni, ili da li troškove javno nabavljenih dobara treba procenjivati po ceni koju plaća država, koja može biti viša ili niža od cene koju plaćaju privatni kupci.[944] Problem, dakle, ostaje otvoren, jer se ispreprečuje teškoća primene kriterijuma efikasnosti poput teškoća u pogledu neutralnosti raspodele u javnom formiranju cena. Usled toga, država često pribegava subvencionisanju prodavca sklapanjem ugovora o kupovinama. Ovakva politika nabavki praktično prisiljava državu da u svoj budžet uključi politiku formiranja cena.[945]

---

[941] J. Laffont, Fondement de l'économie publique, Economica, Paris, 1982.
[942] R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973, str. 36.
[943] Ibidem, str. 37.
[944] R. Musgrave, op. cit., str. 37.
[945] Opširnije: M. Peston, Public Goods, and the Public Sector, Macmillan, London, 1972; C. V. Brown i P. M. Jackson, Public Sector Economics, Oxford, Martin Robinson, 1978. i R. Millward, Public Expenditure Economics, An Introductory Application of Welfare Economics, London, McGraw-Hill, 1971.

U određenim situacijama država se na tržištu pojavljuje i kao prodavač dobara koja su proizvedena u javnom sektoru ili su nabavljena od privatnih prodavača. U tom kontekstu, javne prodaje obavljaju se po tzv. jedinstvenoj ceni, pri čemu politika formiranja cena figurira na istim principima politike cena nabavki. U uslovima produkcije javnih dobara sa konstantnim ili rastućim troškovima, politika javnih cena na konkurentnom tržištu obezbeduje izjednačavanje graničnih troškova i prihoda. Samo proizvodnja dobara po opadajućim troškovima[946] implicira javno poslovanje sa gubitkom i subvencionisanje cene graničnih troškova od strane države. No, država može prodavati dobra po monopolističkoj ceni i da na taj način profitira, odnosno izvlači monopolističke profite iz javnih preduzeća.[947] Uz to, država može da nametne i porez na promet na sopstvenu prodaju i da poreskim putem preko monopolističkog nametanja cena dolazi do dobiti. Konačno, država može svesno da prodaje sa gubicima kako bi imala osnovu da subvencioniše kupce, naročito kupce proizvoda za posebne namene, dobara od posebnog državnog značaja i usluga od posebnog državnog interesa.

Korisnici javnih dobara i usluga ne mogu biti identifikovani od strane snabdevača radi participiranja u finansiranju dobijanja koristi.[948] Nedeljivost ponude javnih dobara i usluga i nerivalnost korisnika u kolektivnoj potrošnji i neisključivanje potrošača u zadovoljavanju javnih potreba praktično omogućava da se adicionalni potrošači mogu zadovoljiti do limita kapaciteta javnog sektora bez dodatnih troškova i fiskalne cene. No, u kontekstu modifikovanog Engelsovog zakona, javne potrebe sa povećanjem nivoa per capita dohotka mogu da apsorbuju rastući deo izdataka, što je u skladu sa Wagnerovim poznatim zakonom o porastu javnih rashoda.[949]

Koherencija javne ekonomije je u osnovi strukturna i funkcionalna. Strukturna koherencija podrazumeva tri sektora aktivnosti, kao Što su javne usluge (javna potrošnja u celini), javne eksploatacije (državna preduzeća) i javne intervencije (državni intervencionalizam),[950] dok funkcionalna koherencija implicira adjustiranje integracije javnog sektora u nacionalnoj privredi i makroekonomske i finansijske politike, uz očekivane efekte od javnih nabavki (kupovina) i javnih prodaja (tj. javni marketing).

---

[946]R. Musgrave, op. cit., str. 38.

[947]R. H. Haveman, The Economics of Publics of Public Sector, N. York, John Wiley and Sons, 1970; G. From i P. Taubman, Public Economic Theory and Policy, Maemillan, N. York, 1973. i M. G. Webb, Pricing Policlesfor Public Enterprises, Macmillan, London, 1976.

[948]Uporedi: R. A. Musgrave i P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, MeGraw-Hill Book Company, N. York, 1984, str. 49 i 74–76.

[949]A. Downs, Why the Government Budget is Too Small in a Democraty, World Politics, Vol. 12, 1960. i Inside Bureaucrucy, Little, Boston, 1967.

[950]M. Olson, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

1.1.4. Javna ponuda, tražnja, ravnoteža i cene

U pozitivnoj teoriji eksplikacije prirode javnih rashoda i fiskalnih prihoda Breton[951] je pokušao da ispita determinante tražnje, ponude i ravnoteže u „javnoj politici“ (termin koji Breton preferira više od termina javne usluge ili kolektivna dobra) bez formulacije generalne teorije kolektivnih izbora.

Polazeći od principa da građani determinišu svoju tražnju za javnim politikama na istim osnovama kao i svoju potrošnju tražnju za privatnim dobrima, odnosno kao potrošači koji definišu svoju privatnu tražnju, Breton se koncentriše na incidencu partikularne prirode kolektivnih usluga na ovu tražnju, i konstataje da karakter nedeljive i neoptirane proizvodnje implicira kolektivnu akciju javne politike, koja ih metodom finansijske ponude pritiska da otkrije svoje preferencije kako bi se diskrepanca između željene i ponuđene (dobijene) količine dobara redukovala.

Ovu situaciju Weber[952] grafički ilustruje ucrtavanjem tražene javne politike S od dve individue a i b i proizvedene prema krivoj ponude SM. Da bi se postavljeni uslovi zadovoljili, količina S_0 mora biti proizvedena i stavljena građanima na raspolaganje po diferenciranim fiskalnim cenama i koje odgovaraju njihovoj marginalnoj evaluaciji raspoložive količine. Pri tome, suma individualnih doprinosa mora biti jednaka marginalnim troškovima proizvodnje date količine. Iako, sada pretpostavimo, poput Webera, da je ista količina S prodata po diferenciranim cenama P^a i P^b i da su troškovi proizvodnje potpuno pokriveni doprinosima lice a, plaćajući cenu P^a može poželeti veličinu S^a inferiorniju od one koju mora koristiti, a lice b, plaćajući cenu P^b, može poželeti količinu S superiorniju od one koju je dobilo.[953] No, usled nemogućnosti da variraju potrošenu količinu u funkciji njihove marginalne evolucije i fiskalne cene po kojima je količina tražena, individue sugeriraju „prinudu“ u smislu njihovog premeštanja sa prave tražnje D^a i D^b na prave „prinudne“ tražnje c^a i c^b (tačka c^a i c^b), koje više ne reflektuju marginalnu evaluaciju građana bilo koju količinu.[954] Nove funkcije tražnje c^a i c^bsu procenjene tražnje građana od države.

Karakteristika nerivalne potrošnje ili integrisane proizvodnje implicira nedeljivu ponudu, što znači da se kolektivna dobra nude en bloc, a javne usluge en masse.[955] Nedeljivost ponude i potrošnje podrazumeva nerivalnost javnih dobara, neisključivost javnih usluga i nemogućnost snabdevača da diskriminiše potrošače. Država ne prisiljava na korišćenje javnih usluga i dopušta preferiranje usluga i optiranje dobara shodno preferencijama potrošača dobara, odnosno korisnika usluga.

---

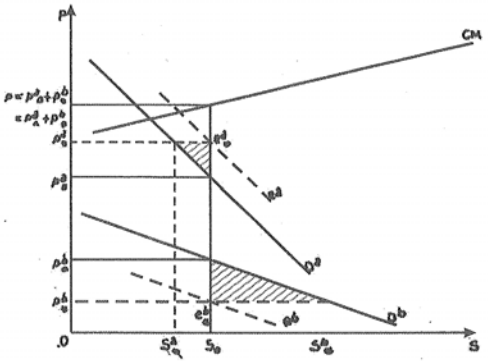
[951]A. Breton, *A Theory of the Demand for Public Goods,* Canadian Journal of Economic and Political Science 4/66. str. 455-467. i *The Economic Theory of Representative Government,* Macmillan, London, 1974.

[952]L. Weber, *op. cit.,* str. 174-175.

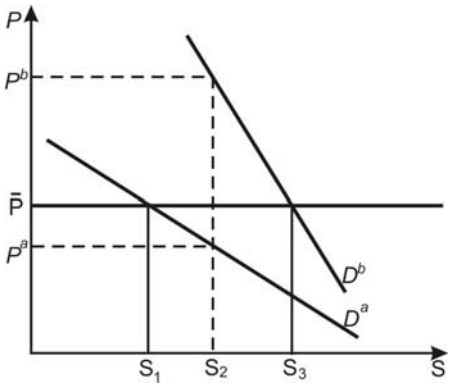
[953]L. Weber, *op. cit.,* str. 175-176.

[954]*Ibid,* str. 176-177.

[955]Opširnije o tome videti: M. Beck, *Government Spending: Trend and Issues,* New York, Pracger, 1981. R. Turkey. *Economic Analysis and Public Enterprises,* London. George Allen and Unwin, 1971.. R. N. Mc Kean, *Public Spending,* Mc Graw-Hill, N. York, 1968.



Tradicionalno javna politika teži da pronađe zajedničko dobro i opšti interes koji odgovara fizičkim i pravnim licima u funkciji maksimiranja njihove koristi ili politike. Iz tih razloga, javna politika izuzetnu pažnju poklanja javnoj ponudi sa stanovišta obima, strukture i dinamike proizvodnje javnih dobara i usluga. Političke partije i vlade i javne vlasti oduvek su težile da odaberu takvu politiku koja korespondira preferencijama svih građana i da redukuje prinudu nametnute javne politike svojim biračima od kojih dobijaju društvenu podršku u izborima. Ovaj problem Weber[956] grafički interpretira.



U graf se unose dva građanina sa istim dohotkom sa različitim ukusima kao potrošača i država koja finansira javnu politiku koja se snabdeva sredstvima iz proporcionalnog poreza na dohodak, koji reprezentuje neophodnu cenu za finansiranje date politike.[957] U tom kontekstu, obe individue se slažu u pogledu zahteva (tražnje) za povećanje ili smanjenje javne politike ukoliko je njihov nivo inferiorniji od S_1 ili superiorniji od S_3 U stvari, superiornija količina od S_1 je neugodna za individuu A, jer fiskalna cena prevazilazi marginalnu evaluaciju ponuđene količine; dok je inferiornija količina od S_3 nezadovoljavajuća za individuu B, jer ova osoba želi veću količinu za fiskalnu cenu koju plaća. Ove konflikte u domenu količina S_1 - S_3 država razrešava

[956]L. Weber, *op. cit,* 181.
[957]L. Weber, *op. cit.,* str. 180-181.

svojim instrumentima u tom smislu što uvodi diskriminatorsku politiku. Naime, država pokušava da preferentne količine lica A i lica B svede na količinu S_0, (koja je prihvatljiva za obe ivdividue) na taj način što će uvesti odvojeni porez za dohodak osobe B i subvencije za osobu A (tako da efektivno plaćena cena iznosi p^b i p^a).[958]

Javna ravnoteža reflektuje, u suštini, realnu ravnotežu između koristi koje proizlaze iz zadovoljavanja javnih potreba i oportunitetnih troškova povlačenja sredstava od zadovoljavanja privatnih potreba.[959]

Ravnotežu između tražnje i ponude javnih dobara i usluga (odnosno javne politike).[960] Breton opservira sa stanovišta troškova participacije i sa stanovišta pravila odlučivanja. Troškovi političke participacije determinišu broj građana koji izražavaju svoje preferencije državi koja dobija precizne informacije neophodne za zadovoljavanje preferencija građana.

Dosadašnja istraživanja (Feldstein)[961] faktora cena pokazala su da se treba držati ili (a) indeksom cena javnih dobara i usluga, kao dela opšteg indeksa cena na malo i troškova života, ili (b) ponderisanim (odnosno neponderisanim) indeksima cena inputa, ili (s) cenom na troškovnom principu. Troškovni princip je, međutim, prevaziđen ne samo u vanprivredi već i u privredi. Indeks cena ne uključuje CBA dobra i usluge, i ne odražava razlike između povećanja kvaliteta usluga i inflacionog pomaka cena. Ostaje, pak, pokušaj sa primenom ponderisanog i neponderisanog indeksa: ponderisani opšti indeks cena usluga dobio bi se ponderacijom indeksa cena pojedinačnih usluga odgovarajućim učešćem rashoda tih usluga u izdacima za sve vrste usluga; neponderisani opšti indeks cena usluga dobio bi se deljenjem ukupnih rashoda sa ukupnim brojem svih usluga.

Cene javnih dobara i usluga, po pravilu, rastu pod dejstvom brojnih faktora, jer ne postoji efikasna antiinflaciona politika unutar javnog sektora. U trendu opšteg rasta cena valja razlikovati inflaciju tražnje, troškovnu inflaciju i strukturnu inflaciju iako prividno egzistira sistem nultih cena za korisnike i davaoce usluga. Inflacija tražnje uslovljena je rastom dohotka korisnika i rastom tražnje korisnika. Pritisak javnih potreba preko tražnje, dohotka, u krajnjoj instanci, vodi bržem povećanju efektivne tražnje od realne ponude na monopolističkom tržištu javnih dobara i usluga, pa, sledstveno tome, i povećanju cena. Uticaj ponude-inputa na cene u formi troškovne inflacije uslovljen je (a) rastom troškova rada po jedinici pod dejstvom rasta zaposlenosti, pada produktivnosti rada, porasta ličnih dohodaka i rasta poreza i doprinosa, (b) rastom troškova kapitala pod dejstvom troškova izgradnje „proizvodnih“ kapaciteta i infrastrukture, i naučno-tehnološkog progresa, i opreme, i (c) rastom materijalnih troškova pod dejstvom inflacionih faktora izvan javnog sektora.[962] Konačno, strukturna inflacija proističe iz heterogenog sastava javnih dobara i kolektiv-

---

[958]Ibidem, str.181.
[959]R. Musgrave, op. cit, str. 13.
[960]Uporedi: R. N. Haveman i L. Margolis (Ed.), *Public Expenditures and Policy Analisis,* Sokie, Rand Mc Nally, 1983., J, Ochs, *Public Finance,* N. York, Harper und Row, 1974. i G. Terny, *Economie des sévices collectifs et de la dépenses publiques,* Paris, Dunod, 1971.
[961]P. J. Feldstein, *Health Care Economics,* J. Wiley and Sons, N. York, 1979.
[962]R. J. Maxwell, *Health and Wealth,* D. C. Heath and Co., Toronto, 1981.

nih usluga, strukturnih neusklađenosti na parcijalnim kolektivnim tržištima i sektorskim delatnostima ponude i tražnje.

Usklađivanje odnosa ponude i tražnje javnih dobara i usluga na tržištu kao količina ekonomskih funkcija cena, obavlja se manje-više normativno, neekonomski, jer na tržišu javnih dobara i usluga dominira tzv. nulta cena. Eventualna participacija korisnika usluga mogla bi samo da bude ili toliko visoka da spreči nepotrebnu potražnju ili toliko niska da ne spreči potrebnu tražnju.[963] Pošto dohodak nema direktan uticaj na utilizaciju nejasna je elastičnost ili neelastičnost tražnje prema dohotku,[964] budući da u sistemu nultih monetarnih cena dohodak korisnika nije neposredan izvor sredstava za zadovoljenje javnih potreba.

Novija teorijska istraživanja Bretona pokazuju da tražnja ne razlikuje dobra prema tome ko ih proizvodi. To pak znači da država nije više jedan oblik sveopšteg monopola. Zato je treba posmatrati kao proizvođača dobara koji konkuriše drugim mogućim proizvođačima, kao što su privatnici, crkve, dobrotvorne ustanove i zadruge. I pošto je država, u tom kontekstu, konkurent, a ne monopolist, njen udeo na tržištu zavisi od kvaliteta njenih proizvoda, od njihove cene i od ugleda proizvođača. Viši kvalitet i niža cena dobara i usluga koje proizvodi država, jesu reprezentanta rastuće uloge države na „tržištu“ javnih dobara. U obrnutom slučaju, raste privatno snabdevanje, zadrugarstvo i institucionalno snabdevanje bilo preko crkava i drugih neprofitnih organizacija bilo preko penzijskih i sličnih fondova.[965] U svakom slučaju, Baumolova cenovno neelastična tražnja za dobrima, koje nudi država, izaziva sporiji rast produktivnosti javnog sektora.[966]

U ekonomiji kolektivnih usluga imanentan je princip raspodele prema potrebama, pri čemu je tražnja funkcija ponude, koja zavisi od nivoa dohotka i njegove raspodele (tražnje), odnosno od materijalne, tehničke i kadrovske opremljenosti rada (ponuda).[967] Različita cenovna i dohodna elastičnost tražnje za kolektivnim dobrima i uslugama zajedno sa sektorima i regionalnim disparitetima i različitim preferencijama potrošača onemogućava prodor iracionalnosti tržišta na područje društvenih delatnosti. Cene se, stoga, ne mogu smatrati alokatorom proizvodnih faktora iako se, ekonomski, zakonitosti netržišnog karaktera specifične „robne“ proizvodnje u razvoju društvenih delatnosti mogu koristiti u procesu valorizacije objektivnih potreba korisnika, usluga, cena i koristi.

1.1.5. Ciklični karakter ponude i tražnje javnih dobara

Postojeća teorija javnih dobara je potupno stacionarna jer je subordinirana analitičkim zahtevima iznalaženja usluga ravnoteže ponude i tražnje javnih dobara. Dinamička teorija javnih dobara još nije razvijena iako za to postoji jako izražena

[963]OECD, *Studies in Resource Allocation,* Public Expenditure on Health, Paris, 1977.
[964]D. C. Mueller, *Public Choice II,* Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
[965]A. Breton, *The Growth of Competitive Government,* Canadian Journal of Economies, november, 1989.
[966]M. Henrekson i J. Libek. *Explaning the Growth of Government,* North Holland, Amsterdam, 1989.
[967]D. Bichl, K. N. Roskamt i W. E. Stolper (Ed.), *Public Finance and Economic Growth (Finances Publiques et croissance économique),* Proceedings of the 37th Congress of the International Institute of Public Finance, Tokyo, 1981., Wayne State University Press, Detroit, 1985.

potreba. Frey[968] je pokušao, međutim, da skicira dinamičku teoriju, polazeći od tri ključna postulata: (1) snabdevanje javnim dobrima jeste pravac koji apsorbuje vreme, (2) korisnosti od upotrebe javnih dobara su razdvojene od doprinosa troškovima njihove proizvodnje i princip „isključenja“ nije apliciran, (3) dobijena korist iz javnog dobra ne može biti objektivno merena, a dispozicija plaćanja je nedovoljno otkrivena. Da bi to i dokazao, Frey je konstatovao model u slučaju javnog dobra, koji inkorporiše ekonomski i politički sektor, i četiri kategorije važnih za odlučivanje: potrošači, birači, vlada, administracija i proizvođači. Neravnoteža u potrošnji javnih dobara, za koje ne postoji tržište na kome se potrebe mogu izražavati, uključujući i supstituciju javnih dobara uslugama, ne omogućava potrošaču da se preko povećane tražnje „obrati“ proizvođaču da poveća ponudu javnih dobara i usluga. Istovremeno, i proizvodači, i potrošači osećaju neravnotežu, jer se troškovi proizvodnje podižu u pojedinim sektorima u kojima su javne potrebe upotrebljene kao „proizvodni faktor“, ali i ovde tržište ne igra nikakvu ulogu. Stoga se potrošači i proizvođači obraćaju političkom sistemu kako bi posredstvom države rešili „iskrsle“ probleme ponude i tražnje javnih dobara. Na scenu stupa tzv. politička tražnja u korist glasača bez sagledavanja raspodele troškova, jer javna dobra mogu biti isfinansirana ordinernim porezima, javnim zajmovima i monetarnim kreacijama.

U neposrednoj reakciji na političku tražnju povećava se snabdevanje javnim dobrima u skladu sa obećanjima vlade svojim biračima (output side). To, pak, neminovno povlači, najpre, porast troškova, a zatim, povećanje poreske tegobe (tereta). Poreski tereti pojedinaca se čak brže povećavaju, pošto određeni potrošači ne doprinose troškovima, tj. ne participiraju raspodelu poreskog bremena. Za ove individue, glasače, porezi se brže povećavaju od neto koristi iz upotrebe javnih dobara. Distribucija povećane količine javnih dobara vrši se na veći broj korisnika u odnosu na distribuciju troškova, jer manji broj potrošača participira u doprinosima troškovima u odnosu na broj korisnika javnih dobara (s obzirom da se određeni broj individua isključuje iz plaćanja doprinosa bez isključenja iz potrošnje). Zato nastupaju konflikti između socioekonomskih grupa i unutar njih u zavisnosti od odnosa troškovi i koristi.[969] Vlada sada „gladi“ konflikte bilo fiksiranjem raspodele globalnog fiskalnog tereta bilo dodeljivanjem subvencija. Istovremeno, vlada menja strategiju smanjenjem ponude javnih dobara u odnosu na tražnju. Zaokret je imperativan u procesu formulisanja novog izbornog programa od koga birači očekuju manje poreze i veće koristi od smanjenja poreskog tereta u odnosu na koristi od upotrebe javnih dobara, koji guraju javne rashode. I, pošto je svaki birač-glasač zabrinut za svoje interese kao snabdevač dobara, kapitala, rada ili usluga, vlada, koja pretenduje da bude reizborna, teži, bar privremeno (kratkoročno), racionalizaciji u rastu javnih rashoda preispitivanjem programa ponude javnih dobara i konsolidacijom javnih finansija.

Na kolektivnom tržištu susreće se ponuda i tražnja javnih dobara i usluga. Ponudu čini obim i struktura proizvedenih i ponuđenih dobara i usluga u zavisnosti od materijalne, tehničke i kadrovske opremljenosti javnih službi. Tražnju čini obim i

---

[968] B. S. Frey, *op. cit,* str. 150-151.

[969] *Modelisation de la politique fiscale XXVIII Colloque de l'Association d' économique, appliquée, Confindustria,* Rome, 20 novembar 1 er décembre, 1989.

struktura traženih dobara i usluga od strane korisnika čija je platežno-sposobna tražnja uslovljena nacionalnim dohotkom i njegovom raspodelom. Na kolektivnom tržištu formira se cena kao obračunska „ekonomska“ kategorija koja utiče na ponudu i tražnju. Veća cena usluga stimuliše povećanje ponude i destimuliše rast tražnje, i obrnuto. Ukoliko je tražnja osetljiva na promenu cena kažemo da postoji cenovna elastičnog tražnje, koja može da bude direktna i unakrsna. Direktna cenovna elastičnost tražnje javlja se kod materijalnih dobara kojima se zadovoljavaju samo više potrebe (ali ne i biračke potrebe), dok se unakrsna cenovna elastičnost tražnje javlja kod komplementarnih i supstitutivnih dobara i usluga (prva je srazmerna kretanju cena, druga je obmuto srazmerna kretanju cena). Konačno, egzistira i tzv. dohodna elastičnost tražnje čiji koeficijent izražava odnos između relativne promene veličine tražnje i relativne promene dohotka (koeficijent elastičnosti se obično kreće između 0 i 1, što znači da su promene u količini manje od promena u dohotku.[970] No, u praksi je situacija drugačija. Tražnja za javnim dobrima i kolektivnim uslugama je neelastična, a cene kao neekonomska kategorija bitno ne utiču na odnose ponude i tražnje. Tražnja kao društveno kontrolisana veličina, „vezuje“ se za ponudu, koja je „prikovana“ materijalnim mogućnostima društva sa ograničenim resursima.

1.1.6. Alokacija i distribucija javiih dobara i usluga

Lindahl, sledeći Wickesella, razdvojio je zahtev za pravednim opterećenjem na socijalistički problem pravedne raspodele (koji konvenira Musgraveovom konceptu realidistribucije) i na čisto fiskalni problem obezbeđenja zadovoljenja javnih potreba bez poremećaja pravilnog sistema raspodele „(koji odgovara. Musgraveovom konceptu alokacije).[971] S tim u vezi, Lindahl pokušava da odredi ukupan iznos javnih rashoda i poreza, alokaciju ukupnih rashoda za dobra i usluge za obezbeđenje zadovoljenja raznorodnih društvenih potreba, i alokaciju ukupnih poreza između pojedinaca. Ključ za rešenje ovog problema, Lindahl nalazi u analognom procesu formiranja cena na tržištu: to je alokacija ukupnih troškova proizvoda X i Y prema njihovim cenama ponude. Takva je situacija, po Lindahlu, i u pogledu društvenih dobara. Naime, u društvu sa dva poreska obveznika A i B i jednim oblikom društvenih dobara, nabavka datog društvenog dobra donosi koristi licu A i licu B. Njihovo učešće u koristi smatra se zajedničkim, a zajednički doprinos oba lica mora biti dovoljan da pokrije ukupne troškove privrednog društvenog dobra.[972]

Napuštajući Lindahlove pretpostavke o samo jednoj vrsti društvenih dobara i o samo dva poreska obveznika, Musgrave[973] nudi realističnu sliku svakidašnjice: u sistemu egzistiraju različiti poreski obveznici i funkcionišu različita društvena dobra,

---

[970]Kod promene u dohotku ne utiču promene u tražnji, koeficijent elastičnosti tražnje jednak je nuli, a kada su promene u količini veće od promena u dohotku, koeficijent dohodne elastičnosti tražnje veći je od 1.

[971]Opširnije o tome videti: H. Ladd i T. Tideman (Ed.), *Tax and Expenditure Limitation,* Washington, The Urban Institute, 1981., R. M. Bird i J. Head (Ed.), *Modern Fiscal Issues,* Toronto, Univesity of Toronto Press. 1972. i J. Wiseman, *The Theory ofPublic Utility Price,* Oxford Economic Popers 1/57. str. 56-74.

[972]J. Rivoire, Les énigmes économiques, P. U. F., Paris, 1988.

[973]R. Musgrave. *op. cit.,* str. 61.

koja različita lica različito procenjuju. Za svako javno dobro daju se posebne ponude,[974] a ponude poreskog obveznika za javno dobro X zavisi od cene nabavke javnog dobra Y. U tom smislu, svaki obveznik registruje svoju tražnju za svaku javnu uslugu s tim što država mora da iznađe soluciju za proizvodnju u ravnoteži za svako javno dobro i da snabde svaku individuu dobrima prema cenama koje se nude za proizvodnju u ravnoteži.[975]

1.1.7. Troškovi, preferencije i koristi

Tržni mehanizam po pravilu zakazuje kada su u pitanju društvene potrebe pod kojima prof. Musgrave podrazumeva „one potrebe koje se zadovoljavaju putem usluga koje svi moraju da koriste u jednakom obimu.[976] Princip neisključivanja iz koristi koje proističu iz upotrebe javnih potreba omogućava individuama da se ne obavezuju na doborovoljno plaćanje, a pošto se niko ne isključuje iz koristi, prave preferencije potrošača su nepoznate. Zadatak je, dakle, države da otkrije preferencije kako bi zadovoljila javne potrebe na željeni način. Samim tim, država treba da obezbedi efikasnu i racionalnu alokaciju resursa u skladu sa preferencijama potrošača javnih usluga.[977] U tom smislu, javna intervencija preko budžetskih akcija teži da alocira resurse koja odstupa od alokacije koja odražava suverenitet potrošača, koji je karakterističan za zadovoljavanje potreba na tržištu (Musgrave). Uz to, država koriguje individualne izbore i na taj način unosi elemente društvenih potreba u zadovoljavanje privatnih potrebe. Potrebe zadovoljavanja pod ovim uslovima, po Musgraveu, čine tzv. priznate potrebe.[978]

Obrazovanje u privatnim školskim ustanovama ne implicira javnu intervenciju države, jer se alokacija obavlja neposrednim plaćanjem (aproksimativno tržišnoj alokaciji) uz perfektno respektovanje individualnih preferencija. U slučaju obligatnog obrazovanja alokacija preko tržišta bez intervencije države ne vodi računa o korisnim efektima za celo društvo. No, meritorno obrazovanje iziskuje da država preduzme neophodne mere za internalizaciju korisnih efekata (efekti korisnosti) i promociju optimalne netržišne alokacije metodom indirektnog plaćanja po fiskalnim cenama u vidu poreza.[979]

U mehanizmu zadovoljavanja javnih potreba ne funkcioniše princip isključenja (po kome je potrošač neke određene robe prinuđen da prihvati uslove razmene koje diktira proizvođač plaćanjem određene cene vlasniku dobra) zato što upotreba

---

[974]Ibid, str. 61.

[975]Uporedi: D. M. Winch, *Analylical Welfare Economics,* Penguin, 1971, M. Olson, *The Logic of Collective Action,* Public Gods and the Theory of Groups, Cambridge, Harvard University Press, 1965. i D. Pieace i S. G. Sturmey, Les effets externes et l'avantageusement entre bien- être individuel et bien-être collectifs, Analyse et Prevision 12/67. str. 499-516.

[976]R. Musgrave, *Teorija javnih finansija,* Naučna knjiga, Beograd, 1973. str. 7

[977]Ibid., str. 7.

[978]Opširnije o društvenim (social goods) i meritornim dobrima videti: R. A. Musgrave i P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice,* Mc Graw-Hill, N. York, 1984. str. 7-8., 48., 51-53 i 78-79.

[979]E. J. Mishan, Welfare Economics, Random House, N. York, 1969. i R. Millward, *Public Expenditure Economics,* London, Mc Grow-Hill, 1971.

javnih usluga individualnih korisnika ne zavisi od njihovih doprinosa.[980] Iz tog razloga, teško je identifikovati tipične sklonosti u kategorizaciji društvenih potreba, pošto tržište ne otkriva pravu skalu pretenzija potrošača ovih usluga. No, javne potrebe, koje su po prirodi kolektivne, ipak čine „deo individualne skale preferencija". Pročenom koristi koje pojedinci dobijaju zadovoljenjem javnih potreba olakšava se javnoj politici da oceni javne preferencije koje treba da počivaju na društvenoj oceni.

U praksi je teško izvesti procenu čiste dobiti od budžetske aktivnosti.[981] Stoga je Musgrave optirao grafičku reinterpretaciju optimalnog[982] budžeta u simplifikovanoj formi uz pretpostavku da u privredi postoji dohodak na nivou pune zaposlenosti i određeno stanje raspodele.

1.2. Javna dobra i javne usluge

Javni sektor u tržišnoj ekonomiji kao partner koji produkuje javna dobra i usluge koje ekonomski agenti i individue dobrovoljno traže. Ponuda javnog sektora, odnosno države, u tom kontekstu, anglobira tri kategorije:[983] (1) dobra ili usluge koji rezultiraju iz proizvodnje, kao što su telekomunikacije, elektricitet, javni transport, vodovod, gas i sl., (2) usluge koje doprinose amelioraciji vrednosti humanog kapitala i socijalnih vrednosti, kao što su nauka, obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, kultura i dr., i (3) pokretna i nepokretna dobra javnog ili društvenog vlasništva, koja mogu biti na dispoziciji individuma, kolektivitetima i predmetima.[984]

Seldon[985] deli dobra i usluge javnog sektora na tri kategorije; (1) čiste kategorije usluga, (2) kolektivne usluge sa deljivim individualnim koristima i (3) usluge privatnog karaktera. U prvu kategoriju spadaju odbrana, političke institucije i organizacije, sudstvo, policija, zdravstvena preventiva, delatnost državnih organa i ostali oblici društvene režije. U drugu kategoriju ubrajaju se objeki društvene i socijalne infrastrukture, komunalne i stambene usluge, semi-public ekonomska infrasftuktura, objekti društvene zabave, rekreacije i masovnog sporta, usluge regionalnih i lokalnih kolektiviteta. Konačno, u treću kategoriju svrstavaju proizvodnju pitke vode, gasa, elektriciteta, usluge transporta i komunikacija, stanove, određene socijalne usluge personizovanog karaktera, usluge privatnih škola, bolnica i zdravstvenih usluga, artističkih i sportskih manifestacija. Prve usluge koje proizvodi i distribuira javni sektor podjednako koriste svi članovi društva bez neposrednih plaćanja i nezavisno od doprinosa pojedinaca budžetskim programima i mehanizmima indirektnog finansi-

---

[980]Uporedi: D. Mueller, *Public Choice,* Cambridge University Press, Cambridge, 1979., C. J. Friedrih (Ed.), *The Public Interests,* N. York, Atherton Press, 1962. i E. Bushor, *Theory der Allocation der Staatsausgaben,* Heerbrugg, Rheintaler Druckerli und Verlag, 1970.

[981]Uporedi: A. Marineau, *Préférences collectives et économie publique,* Revue d'Economie politique, januar-februar 1970. str. 163-168. i A. Williams i R. Anderson, *Efficiency in the Social Services,* Oxford, Basil Blackwell, London. Martin Robertson, 1975.

[982]R. Musgrave, *Teorija javnih finansija, op. cit,* str. 44.

[983]V. Dafflon i L. Weber, Le financement du secteur public, P. U. F., Paris, 1984. str. 275

[984]Uporedi: S. C. Kolm, *L'économie des services public,* Economie appliquée 1-2/65. str. 557-582. Les consommation collectives, Revue d'Economie politique 3/69 str. 619-649.

[985]A. Seldon, *Charge,* Temple Smith, London, 1977. str. 44-57.

ranja porezima, na principu poreskog kapaciteta; one su, istovremeno, nedeljive, neisključive i nerivalne u procesu potrošnje. Druge usluge neposredno proizvode opšte, zajedničke i pojedinačne koristi sa mogućnošću identifikacije individualnih korisnika i separacije kolektivne koristi na partikularne potrošače, i sa perfektnim funkcionisanjem principa ekvivalentnosti. Treće usluge nudi javni sektor za snabdevanje individua koristima perfektno separabilnim i personalizovanim, baziranim na principu direktnog finansiranja od korisnika uz eventualnu kombinaciju sa subvencijama[986].

Prof Samuelson[987] je opservirao dve kategorije dobara: (1) privatna dobra, odnosno dobra za privatnu potrošnju ($x_1,.....x_n$) koja mogu biti (raspodeljena između različitih individua (*1,2,3,...i, ...s*) saglasno relaciji $X_j = \sum^{S} X_j^i$ odnosno spoznaji da je ukupna potrošnja dobra *j* jednaka sumi potrošnje toga dobra individue *s*, (2) kolektivna dobra, odnosno dobra za kolektivnu potrošnju ($x_{n+1},.....x_{n+m}$) koja sve individue uživaju zajednički u tom smislu što potrošnja svake individue jednog takvog dobra ne uvodi nikakvo oduzimanje od potrošnje toga dobra bilo koje druge individue. U jednačini $x_{n+j}= x^{i}_{n+j}$, sve je simultano „jednako“ za svakoga, za sve indnvidue i za svako dobro kolektivne potrošnje. Dobro kolektivne potrošnje svake individue respektivno $X^1_{n+j}, X^2_{n+j}, X^3_{n+j}$ povezano je u ukupnu količinu kolektivnih usluga x_{n+j} posredstvom identiteta $X^1_{n+j} = X^2_{n+j} = ... = X^5_{n+j} = X_{n+j}$. Ova jednačina, međutim, ne implicira egalitet niti identitet marginalne stope supstitucije $\left(\delta \frac{U^i}{\delta} X_{n+j}\right) / \left(\delta \frac{U^i}{\delta} X^i_j\right)$ između dobra kolektivne potrošnje i dobra privatne potrošnje. U krajnjoj instanci, količina jednog kolektivnog dobra stavljena na dispoziciju jednoj osobi ne smanjuje disponzibilnu količinu za druga lica. U teoriji javne privrede razvio se koncept da postojeće javne usluge simultano zadovoljavaju i društvene i privatne potrebe U tom kontekstu, Musgrave[988] smatra da se vertikalnhn vrednovanjem individualnih dijagrama dobija ukupni dijagram tražnje društvenih potreba, a horizontalnim zbrajanjem ukupni dijagram za komponentu privatnih potreba. Oduzimanjem dijagrama ukupne tražnje društvene komponente od dijagrama ponude i ukrštanjem tako usaglašenog dijagrama ponude sa dijagramom ukupne tražnje privatne komponente pokazuje se količina koju treba ponuditi (apcisa) i deo ukupne jedinice troškova koje treba platiti kao cenu (ordinata). Vertikalni razmak između dva ukrštanja i neusklađeni dijagram ponude pokazuje, po Musgraveu, deo

[986]B. Dafflon i L. Webber, *Le financement du secteur public,* P. U. R, Paris, 1984. str. 268-273.

[987]R. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, u K. J. Arrow i T. Scitovsky (Ed.), *Redings in Welfare Economics*, Allen and Unwin, London, 1969. str. 179-183., *Aspects of Public Expenditure Theories*, u R. W. Honghton (Ed.), Public Finance, Penguin, London, 1970. str. 202-215. i *Pure Theory of Public Expenditure and Taxation*, u J. Margolis i H. Guifton (Ed.) *Public Economics*, Macmillan, London, 1969. 98-123. i *The Pure Theory of Public Expenditure*, u X Greffe, *Economic publique*, Economica, Paris, 1918.

[988]R. Musgrave, *Teorija javnih finansija,* Naučna knjiga, Beograd, 1973. *sh:* 8. i R. Musgrave i P. Musgrave, *Public Finance in Theorv and Practice,* Mc Grow-Hill, N. York, 1984. str. 41-69. i 70-81.

jedinice troškova, koji treba da bude obezbeđen budžetom, tj. subvencijama koje se finansiraju iz poreza.

U strukturi javnih, odnosno društvenih dobara posebno egzistiraju socijalna dobra, koja se vezuju za životni standard ljudi i socijalni razvoj društva. Područje životnog standarda uključuje elemente životnih usluga (zaposlenost, uslovi stanovanja, komunalna i saobraćajna infrastruktura, ishrana, odevanje, snabdevanje trajnim potrošnim dobrima, obrazovne i zdravstvene usluge, kultura, odmor, rekreacija, socijalna sigurnost i sl.[989] i elemente radnih uslova (radni časovi, radni dani, odmor i dokolica, radni period, zaštita na radu, uslovi rada, penzija i sl.), dok socijalni razvoj uključuje, pored elemenata životnog standarda, i društvene usluge, koje obezbeđuju kvalitetan društveni odnos, društvenim položajem ličnosti i demokratskim pravom čoveka na raspolaganje sopstvsnim rezultatom rada u raspodeli novostvorene vrednosti.[990]

U suštini, CBA javna dobra dele se na javna dobra i usluge, koje pružaju javne službe, i na tzv. slobodna javna dobra (free goods).[991] U strukturi prve grupe dominiraju tzv. čista javna dobra i ostala javna dobra. Čista javna dobra obezbeđuje (proizvodi i distribuira) samo država bez prava na posedovanje i bez privatne trgovine (npr. narodna odbrana). Ostala javna dobra, kao što su nauka, obrazovanje, kultura i zdravstvo, obezbeđuju javne službe. U strukturi slobodnih javnih dobara egzistiraju tzv. čista slobodna dobra, kao što su osnovna prirodna dobra, i „enviroment“ dobra. U svim oblastima, izvori dobara su zajednički, a neprofiterive organizacije liferuju usluge bez direktnog protivekvivalenta, ali po principu maksimiranja korisnosti, maksimiranja kvaliteta usluga i maksimiranja outputa (obima dobara).

A. Tradicionalno, državni aparat obezbeđuje javna dobra i eliminiše (ili ublažava) dejstvo spoljnjeg okruženja tako da svaki građanin može da poseduje tražnju za javnim dobrima koja je u funkciji javnog i privatnog sektora i drugih promenljivih veličina. U neposrednom odlučivanju o javnim rashodima sporno je jedino pitanje njihovog nivoa. U odgovoru na ovo pitanje Mueller[992] je ponudio Blackovu teoriju prosečnog birača da bi javne rahode prikazao kao funkciju karakteristika logaritama prosečnog birača[993] Pod pretpostavkom da je x - privatni sektor-, G - javni sektor, Y_m - dohodak prosečnog birača, Z - sektor probnih parametara, P_x - cene dobara i usluga privatnog sektora, P_g - cena dobara i usluga javnog sektora, Mueller prezentira jednačinu javnih rashoda u vidu logaritama:[994].

---

[989]Uslovi života čoveka faktički inkorporišu ličnu i kolektivnu potrošnju: lična potrošnja se odnosi na personalnu potrošnju materijalnih dobara finansiranih iz sredstava ličnih dohodaka, dok se kolektivna potrošnja odnosi na potrošnju kolektivnih usluga finansiranih iz sredstava kolektivnih fondova društva.

[990]A. Mikol, *Finance prévisionnelle,* P. U. F., Paris, 1989.

[991]M. S. Feldstein i R. P. Inman (Ed.), *The economics of Public Services,* Macmilan, London, 1977.

[992]D. C. Muller, *The Growth of Government; A Public Choice Perspective,* International Monetary Fund, Wachington, maj, 1986. str. 5.

[993]T. S. Bergstrom, i P. P. Goodman, *Private demand for Public Goods, Choice and Collective Outcome: Evidence from Public Sector Demand Analyisis,* National Tax Journal, decembar, 1977. str. 371-386

[994]D. C. Mueller, *op. cit.,* str. 5.

$$P_nG = a + \alpha lnP_g + \beta ln\ Y_m + \gamma lnZ + \mu$$

Objašnjenje za relativan rast državnog aparata Mueller izvlači iz prezentirane jednačine sa sledećim uslovima:[995] (1) tražnja za proizvedenim dobrima javnog sektora je neelastična ($l > \alpha$), a P_g relativno raste u odnosu na *rh*, (2) tražnja za javnim dobrima je elastična, a P_g relativno opada u odnosu na P_x , (3) Y_m raste sve vreme, *G* raste u odnosu na *x*, a β je veće od $1\ (\beta > l)$, (4) urbanizacija i gustina stanovništva je očigledan izbor za *Z* varijabilu predviđenim pozitivnim zakonom prema u i (5) relativni porast veličine državnog aparata nije u zavisnosti od rasta ličnog dohotka iako je dohodna elastičnost $G(\beta)$ veća od 1 (jedinice).[996]

Ako se ispune navedeni uslovi onda je i preraspodela jedna od najbrže rastućih komponenti državnog aparata odnosno budžeta.[997] Cenovna elastičnost tražnje se tome pridodaje, kao i Baumolove teze da se očekuje porast dobara koje država proizvodi (obrazovanje, istraživanje, vojne usluge i sl.). Uz to, obično idu i visoka kapitalna intenzivna ulaganja. Porast javnih usluga ne prati rastući trend produktivnosti rada u javnom sektoru, a raspolaganje produktivnosti u državnom sektoru je simptomatičnije od problema rasta državnog aparata, odnosno budžeta (Buchanan).[998] Pomerehne i Schneider su, testirajući predviđene nivoe državne proizvodnje sa sporijim rastom produktivnosti, utvrdili porast troškova javnog sektora i dali podršku Baumalovom efektu.[999] Izgleda stoga, da je Baummolov efekat pogodan za objašnjavanje ¼ porasta troškova finalne javne potrošnje za zemlje OECD.

U svakoj državi eksternalije se javljaju i u potrošnji i u proizvodnji „Eksternalije u potrošnji nastaju kada nivo potrošnje nekog dobra ili usluge jednog privrednog subjekta direktno utiče na nivo blagostanja drugog, dok se eksternalije u proizvodnji dešavaju onda kada proizvodna aktivnost jednog proizvođača direktno utiče na obim ukupnog prihoda i troškove proizvodnje drugog“.[1000] Pozitivni efekti aktivnosti jednog privrednog subjekta na ekonomski status drugog uobičajeno se naziva eksternim ekonomijama (ili ekonomskim koristima), dok se negativni efekti takve aktivnosti na ekonomski status (blagostanje) drugog privrednog subjekta nazivaju eksternim disekonomijama (ili eksternim troškovima).[1001]

Sa društvenog aspekta, kriterijumi vrednovanja ulaganja mogu biti samo ukupne društvene koristi i troškovi, odnosno njihova međusobna diferencijacija (raz-

---

[995]T. E. Borcherding, *Budgest And Bareaucrast: The Sources of Government Growth,* Duke University Press, Durham, 1977. i J. T. Bennet i M. H. Johnson, *The Political Economy of Federal Government Growth:* 1959.-1978., Texas A. and M. Press, 1980. str. 59-67.

[996]D. C. Mueller i P. Mueller, *Interest Grups and the Political Economy of Govenment Size,* u F. Forte i A. Peacock (Ed.), *PulieExpenditure and Government Growth,* Basil Blackwell, Oxford. 1985. str. 13-36.

[997]Ch. T. Clotfelter. *Federal Tax Policy and Charitable Giving,* Chicago, Univesity of Chicago, Press, 1985.

[998]D. C. Mueller i P. Mueller, *Interest Groups and the Size of Government,* Public Choice, voll. 48., 1986. str. 125-145.

[999]W. W. Pommerrehne i F. Schneider, *Un balanced Growth between Public and Private Sectors,* u R. H. Haveman (Ed.), *Public Finance and Public Expendent,* Wayne State Untversity Press, Detroit, 1981. str. 309-326.

[1000]Dr P. Jurković. *Osnove ekonomije društvenih delatnosti,* Ekonomski institut, Zagreb, 1986. str. 110.

[1001]*Ibid.* str. 110.

lika), jer društvene koristi (troškovi) čine zbir individualnih (internih, sopstvenih) koristi (troškovi) i svih pozitivnih ili negativnih eksternih efekata. „Implicitno se podrazumeva da su među individualne troškove uključeni i oportunitetni troškovi (cena sredstava), kao što se takođe pretpostavlja da su društveni troškovi (koristi) onišćeni od transfera kojima se ne smanjuje (ne povećava) ukupni ekonomski potencijal društva.“[1002]

U pravilu, svi se eksterni efekti internalizuju. U krajnjoj instanci, društvo koristi pozitivne eksterne efekte i plaća negativne eksterne efekte. No, i pored toga, potpuna internalizacija eksternih efekata pojedinih programa, projekata, ulaganja nije moguća upravo zbog nemogućnosti njihove individualizacije i njihove nemerljivosti, kako je inače slučaj sa tzv. „čistim“ javnim dobrima i „nečistim“ javnim dobrima.[1003] Socijalizacija troškova javnihi usluga je ipak neminovna sa ekonomskog i socijalnog stanovišta.

B. Aranson i Ordeshook[1004] su studirali redistributivne aktivnosti vlada da bi odgovorili na pitanje zašto raste državni aparat. Oni su, zapravo, ubedljivo dokazali da svi vladini rashodi imaju redistributivnu komponentu. Na to su se nadovezali Meltzer i Richard prezentacijom analize javnog izbora porasta vlade.[1005] Njihov model pretpostavlja da se celokupna vladina aktivnost sastoji od redistribucije, koja uključuje i rasipanje ogromnih svota novca po stanovniku (r) finansiranih putem proporcionalnog poreza (t) prikupljenog od svih zarađenih dohodaka. I, ako je u pitanju prosečan dohodak po glavi stanovnika, onda se vladin budžet javlja kao jednakost:

$$r. = ty$$

Individualna korist zavisi od potražnje individue (*s*) i njene dokolice (*I*). I, ako je i deo punog radnog vremena, onda se dobijaju jednakosti: $1 = 1 - n$.

$$c=(1-t)y+r$$

Meltzer I Richard sada pretpostavljaju da dohodak zavisi od platežne sposobnosti ili produktivnosti faktora x:

$$y = nx$$

veličinama *t* i *r* izražava se veličina *n* (radni časovi). Maksimirajući $U\ (c,l)$, sa respektovanjem *I* u prethodnim jednačinama, Meltzer i Richard ističu prvi uslov:

$$U_c(1-t)x=Ul$$

ili

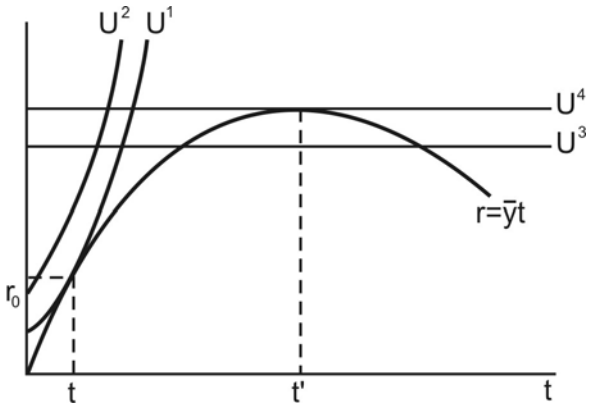
[1002]Dr P. Jurković, *op. cit,* str. 111-112.
[1003]J. J. Laffant, *Effects externes Théorie économique,* Ed., du CNRS, Paris, 1977.
[1004]P. H. Aranson i P. C Ordeshook. *Regulation, Redutribution, and Public Choice,* Public Choice. Vol. 37. 1981. str. 69-100.
[1005]A. H. Meltzer i S. R Richard, *A Rational Theory of The Size of Government,* Journal of Political Economy, Vol. 89. 1981. str. 914-927. i *Tests of a Rational Theory of the Size of Government,* Public Choice. Vol. 41. 1983. str. 403-418.

$$Ul/U_c = (1-t)x$$

Marginalna stopa supstitucije između dokolice i potražnje sada se izjednačava sa neto marginalnim poreskim produktom nečijeg individualnog vremena. Za optimiziranje *n* (radnog vremena) Meltzer i Richard služe se Stone-Gear-ovom funkcijom korisnosti $lU=ln(c+\gamma)+aln\ (1+ \acute{a})$:

$$n = \frac{(1-t)(1-\lambda)x-(r+\gamma)}{(1-t)(1+a)x}$$

U tom sklopu, *r* i *t* su egzogeni sa individualne tačke gledišta i endogeni su sa stanovišta političkog sistema. Individualna korisnost zavisi, dakle, od *r* i *t*. Racionalni birač razmatra odnos između *r* i *t*, jer zna da dohodak opada kada poreska stopa raste usled negativnog početnog efekta većih poreza na rad (eflort). Na taj način, *r* pretpostavlja funkciju od *t* „dižući" se po opadajućoj stopi sve dok ne bude $dy/dt= y/t$; što se na Mullerovom grafu[1006] lepo vidi:



Zaposleni birači imaju pozitivnu kosu indiferentnu liniju kao U^1 i U^2 pri čemu je $U^2 > U^1$. Viši porezi u tom slučaju reprezentuju nižu korist. Nezaposleni birači, pak, imaju U^4 i U^3 na horizontalnim pravim linijama. Racionalni birač računa da konstituiše pogodnu aparaturu u procesu biranja između *t* i *r*, dajući prednost *t* - *r* kombinaciji (uz krivu), koja maksimira njegovu korist. Nezaposleni birač daje prednost t^* koja maksimira iznos transfera. Samo birači sa $x > x_0$ daju prednost nižem t_s nego t^*. U celini posmatrano, prosečni birač preferira kombinaciju snižavanja poreza.

Peltzman,[1007] isto tako, smatra da rast državnog aparata zavisi od stanja raspodele dohotka. On razmatra oblik reprezentativne vlade čiji se kandidati takmiče za glasove, obećavajući raspodelu dohotka u korist svojih birača. Kandidat obećava veći iznos u preraspodeli što je ravnomernija početna raspodela dohotka među

[1006]D. C. Muller, *op. cit.*, str. 12.
[1007]S. Peltzman, *The Growth of Government,* Journal of Law and Economics. Vol. 23., 1980, str. 209-207.

biračima. Usled toga je preraspodela dohotka primarna buduća vladina aktivnost, bez obzira što je to teško empirijski dokazati bez dovoljnih teorijsknh argumenata.[1008]

1.3. Lindal-Johansenova teorema

Zadovoljavanje javnih potreba javnom proizvodnjom, distribuira i alokacijom javnih dobara i javnih usluga povezuje se sa obimom javnih rashoda i veličinom javnog budžeta (proporcionisanje i dinamiziranje alokacije resursa između privatnog i javnog sektora), kompozicijom javnih rashoda (raspodela resursa između različitih programa rashoda), pravednom raspodelom finansiranja javnih rashoda između individualnih participijenata i optimalnom distribucijom privatnih i kolektivnih dobara između individualnih korisnika (distribucija koristi).[1009] Za odgovor na ova pitanja uobičajeno se koristi normativni demarš Samuelsonovog modela opšte ravnoteže i Lindahlovog i Johansenovog modela parcijalne ravnoteže.[1010]

Samuelsonov metod omogućava simultanu determinaciju količina i cena privatnih i kolektivnih dobara koja osiguravaju optimalnu alokaciju resursa i optimalnu redistribuciju koristi između individua. Uslovi, raspodela resursa između kolektivnih usluga i privatnih dobara i količina između ovih dobara i usluga reprezentuje raspodelu između javnih i privatnih rashoda. Determinacija cena i optimalnih količina ovih tipova dobara i usluga prezentira se grafičkom analizom[1011] m privatnih i kolektivnih dobara sa i individua. Pri tome, vertikalna osa reprezentuje količinu kolektivnih usluga, dok horizontalna osa predstavlja privatna dobra. Sledeća tri grafika upravo odslikavaju situaciju individua a i b, i situaciju u kojoj moguća granica proizvodnje privatnih dobara i kolektivne usluge odgovara, korespondira krivoj AV (transformaciona funkcija) na kojoj svaka tačka zavisi od količine disponibilnih resursa i delotvornosti proizvodnje.

U modelu Lindahla i Johansena opserviraju se dve osobe (a i b) čija se privatna potrošnja penje od X i X, a javna potrošnja do G. Funkcije čiste koristi su:

$$U^a=U^a\ (X,G) \text{ i } U^b=U^b\ (Y,G)$$

Pošto je i frakcija javnih rashoda G koji pada na teret osobe *A* i *1-h* deo koji pada na teret osobe b, totalna kontribucija optimalnog nivoa javnih rashoda i poreza i raspodele finansiranja između individua potrebno je obezbednti pokriće vrednosti nepoznatih *H* i *G*. Stoga se pretpostavlja da je ukupni dohodak R dat, kao i njegova raspodela na individue R^a R^b. To nam daje $X+hG=R^a$ i $Y+(1-h)G=R^b$ čiji zbir korenspondira identitetu $Y+Y+G= R$.

[1008]D. C. Mueller, *Public Choice,* Cambride University Press, Cambridge, 1979. str. 134-141, M. Fratiani i F. Spinelli, *The Growth of Government in Italy,* Public Choice, Vol. 39. 1982. str. 221-243.

[1009]Luc Wever, L'Analyse économique des d épenses publiques, P. U. F. Paris, 1978. str. 129.

[1010]L. Johansen, *Public Economics,* North-Holland, Amsterdam, 1971., J. G. Head, *Lindhal's Theory of the Budget,* Financarhiv, oktobar 1963-1964. J. M. Buchanan, *The Demand and Sumply of Public Goods,* Rand Mc Nally, Chicago, 1968., R. A. Musgrave, Buchanan, *The Demand and Sumply of Public Goods,* Financarchiv 1/70 str. 122-127 i J. G. Head, *Public Goods and Public Welfare,* Dumani, Duke 1974.

[1011]Vidi: L. Weber, *op. cit.,* str. 136.

2. UPRAVLJANJE FISKALNOM MAKROEKONOMIJOM

Porez na potrošnju, kao komponenta cena, ne predstavlja nikakav efekat na likvidnost u uslovima konjunkture. Međutim, u uslovima recesionih kretanja kada proizvodnja postaje rigidna (neelastična) preduzeća definitivno snose finansijske terete, pa, prema tome, i redukciju sopstvene rezerve likvidnosti. Kod poreza na dohodak situacija je drugačija. Plaćanje poreza na dohodak pogađa tekuću likvidnost i redukuje dohodak (raspoloživi). Ukoliko fiskaliteti i brže rastu od dohotka, utoliko se brže smanjuju koeficijent likvidnosti i stopa raspoloživog dohotka. Rast fiskalne presije na dugi rok redukuje raspoloživi profit, investicioni potencijal i rast preduzeća. Takav koncept fiskalne politike defavorizuje nova preduzeća, investicije na dugi rok i riskantne investicije. Da bi se takve posledice izbegle preduzimaju se kompenzatorske fiskalne mere: (a) tehnika ubrzane amortizacije koja redukuje period imobilizacije kapitala, degresivna amortizacija koja redukuje "depresijaciju budućnosti" i nadamortizaciju,[1012] koja kompenzuje "buduću depresijaciju", (b) "credit d'impôt" i "avoir fiscal", kao fiskalne dedukcije od fiskalne osnovice i (c) fiskalne bonifikacije na "gains en capital" na dugi rok. Prve mere postale su svakodnevni instrumenti u fiskalnoj praksi zemalja ZET (naročito u Nemačkoj, Holandiji i Italiji). Druge fiskalne mere koriste se u SAD od 1962. god. i Francuskoj od 1966. god. i predstavljaju subvenciju ili beskamatni zajam države preduzećima – investitorima. Treći fiskalni instrumenti koriste se u Francuskoj od 1965. god.[1013]

Povećanje akumulacije, i na toj osnovi porast investicija, osim kroz sistem raspodele nacionalnog dohotka, može se postići sledećim metodama: 1) povećanjem investicija na teret lične i javne potrošnje; 2) zabranom oticanja kapitala u inostranstvo; 3) zabranom uvoza luksuzne robe; 4) smanjenjem izdatka za naoružanje; 5) inostranim privatnim investicijama; 6) inostranim pomoćima i poklonima; 7) kreditnim olakšicama; 8) javnim zajmovima; 9) oporezivanjem; 10) javnim uštedama, itd. Preduzimanje akcija od strane vladine ekonomske politike, posredstvom navedenih metoda, rezultat je činjenice po kojoj masa akumulacije nije nikada dovoljna za investicionu tražnju. Volumen investicija, dakle, prevazilazi volumen štednje; stoga, efektivnu akumulaciju treba približiti potencijalnoj štednji. Jedna je mogućnost da se jedan deo potrošnje kanališe u akumulacione fondove posredstvom fiskalileta (i politikom raspodele nacionalnog dohotka). Druga je mogućnost da se postojeći nivo akumulacije podigne zahvaljujući fiskalnim oslobođenjima i refakcijama. Treća je mogućnost da se fiskalnim koncesijama privuče strani kapital (nerazvijene zemlje).

Detaksacija se javlja kao privilegovano sredstvo koje uslovljava investicione odluke, stopu akumulacije i orijentaciju investicija (sektorsku). Fiskalna oslobađanja dohotka namenjenog akumulaciji ("vacances fiscales")[1014] akcelerira ritam transfor-

---

[1012]Ovo je amortizacija sa superiornijim vrednostima od inicijalnog troška.

[1013]Ovo podrazumeva ležerno oporezivanje "dobiti u kapitalu" od tekućeg dohotka, odnosno redukciju poreske stope od 50% na 10% za višak vrednosti na dugi rok.

[1014]OED, Les finances publiques instrument de development économique, Editor A. Pcacock, Paris, 1965. god.

macije monetarnog kapitala u realne faktore rasta u pojedinim ekonomskim segmentima društvene reprodukcije.[1015]

Problem privrednog rasta leži u podizanju nivoa privatne štednje i formiranja kapitala. Uloga poreske politike u povećanju stope privrednog rasta sastoji se u smanjenju potrošnje i povećanju Štednje, a kroz to i uvećanju formiranja kapitala.[1016] Fiskalnim manevrima dolazi se do javne štednje u formi budžetskog viška za koji se pretpostavlja da će biti stavljen na raspolaganje tržištu kapitala putem raznih oblika koncesionog finansiranja.

Pored toga, porezi mogu delovati i na korišćenje spoljnih sredstava: prvo, u pravcu privlačenja vrednosnih papira određenih grupa fiskalnih obveznika i drugo, u pravcu uticaja na investicionu aktivnost korporacija. Porez, kao takav, npr. u SAD, ima dejstvo na akcionarsko i obligaciono finansiranje investicija. Naime, korporacije ne plaćaju porez na 85% dohotka ostvarenog u obliku dividendi dobijenih po osnovu plasmana sopstvenog kapitala u drugim korporacijama. Regulišući poresko opterećenje država utiče na formiranje interesa za plasman novih kapitala u akcije. Jer, angažovani kapital u obligacije dobija za uzvrat kamatu koja se isplaćuje iz tekućeg dohotka. Na tako stečeni dohodak primaoci kamate plaćaju porez najčešće po stopama za oporezivanje individualnih dohodaka. Tim mehanizmom država po pravilu stimuliše ili destimuliše interes za plasman kapitala čak i slojeva sa niskim dohocima. Oslobađanjem od plaćanja poreza uživalaca visokih dohodaka država može stimulativno da deluje na plasman kapitala čak i onda kad je kamatna stopa niža nego kod drugih vrednosnih papira. Ovim akcijama pojedine države priključuju i druge koncesije. U Francuskoj i Nemačkoj koriste se fiskalne privilegije radi podržavanja rasta individualne štednje,posebne poreske olakšice koje se daju industriji i njenim grupacijama, premiranje i/voza, stimulisanje investicija radi rešavanja problema regionalnog razvoja[1017] i privlačenje privatnog kapitala u ekonomsku infrastrukturu.[1018] U drugim, pak, zemljama, poseban akcenat se stavlja na tzv. investicione nadnice. Smisao investicionih nadnica je u raspodeli fonda plata na tekuće plaćanje (kojim radnik slobodno raspolaže) i na vezano plaćanje (deo koji se ulaže u vezane fondove), koji se izvesno vreme i mobiliše iz upotrebe za tekuću potrošnju. U Švedskoj npr.

[1015]U Obali Slonovače 1960. i Gabonu 1967. godine, kao nerazvijenim zemljama, akumulacija se oporezuje po modelu "fiskalnih nadnica". Naime, jedan deo dobiti industrijskih i trgovinskih preduzeća oporezuje se po znatno redukovanoj stopi, isto kao i najamnine, dok se ostatak (rezidijum) dobili znatno teže fiskalno opterećuje.

[1016]A. H. Gannt, Central Government: Cash Deficits and Surplus, Review of Economic and Statistics, februar 1963. i E. Vessillier, La politique fiscale de l'epargue, R. S. F. 1-2169.

[1017]K. Busutaglu, Stimulans fiscctux developpment économique, Le congres sur l'inovation en matièrre fiscale, Istanbul, 1969, str. XXV.

[1018]W. Haller, Fiscat Policies for Underdeveloped Countries; N. Caldor, The Taxation of Business Profits; R. Goode, Taxation ofSaving and Consumption of Underdeveloped Countries; C. M. Tavior, Fiscal Incentives for Development in Panama, u R. M. Bird i O. Oldman (Red), Readings on Taxation in Developing Countries, Johns Hopkins, Universitv Press, Baltimor, 1975, str. 155-293 i N. Caldor, Leađing Issues in Economic Development, Oxford University Press, Oxford, 1976, str. 271-289.

postali su aktuelni planovi o mobilizaciji sredstava penzionih fondova za finansiranje privrednih investicija.[1019]

Fiskalna politika ključni je element ekonomskog intervencionizma. Akumulacija kao strateška varijabila rasta jedan je od ključnih domena aktivne fiskalne politike. Detaksacija akumulacije utiče na brzinu formiranja akumulacije kapitala i na orijentaciju investicija i rasta. Politika fiskalnog oslobađanja može biti globalna ili selektivna. Prema prirodi i ciljevima intervencije poreska oslobođenja (potpuna ili delimična) imaju strukturne i konjunkturne implikacije. Na globalnom planu odnos fiskalne politike i akumulacije identifikuje se sa odnosom fiskalne politike i tražnje (tj. konjunkturnom politikom). Na selektivnom planu akcije fiskalne politike su sektorski usmerene. Globalna fiskalna politika formiranjem neoporezive akumulacije pomaže ekonomskom rastu kao najefikasnijom merom u borbi protiv konjunkturne inflacije. Selektivna fiskalna politika diskriminatorski orijentiše dinamičko-propulzivne sektore. Modifikovanje javnih investicija (budžetska politika) i privatnih investicija (fiskalna politika) na teorijskom planu su esencijalni ciljevi ekonomske politike. Međutim, njihovi efekti nisu identični. Budžetska politika daje veće efekte od poreske politike.[1020] Multiplikator rasta budžetskih rashoda je zapravo superiorniji od multiplikatora redukcije poreskih prihoda.[1021]

Praksa fiskalnih dedukcija za investicije poznata je u Velikoj Britaniji (inicial allowances i investment allowances), u Švedskoj (rezervni fond za investicije), u Luksemburgu, Holandiji, Francuskoj i Italiji.[1022] U Francuskoj se koristiredukcija poreske stope koja pogađa višak vrednosti i to za nerazvijena područja i prekomorske departmane. U Italiji, fiskalna oslobođenja destinisana su promovisanjem ekonomskog razvoja u izvesnim geografskim zonama (Mezzogiorno) i tiču se poreza na dohodak i poreza na kapital.[1023] Mere u prilog mobilnih vrednosti (L'avoir fiscal) koriste se u Nemačkoj, Švajcarskoj, SAD, Belgiji, Velikoj Britaniji, Luksemburgu, Finskoj i Austriji.

Fiskalne dedukcije u Finskoj ustanovljene su 1966. i 1968. godine u sektorima industrijske i komercijalne aktivnosti. Fiskalna opterećenja dedukuju se iz

---

[1019]Borba za uvećanje volumena akumulacije posebno je aktuelna danas u privredama sa naglašenim inflatornim kretanjima, naročito sa stanovišta osvetljavanja efekta inflacije na štednju i investicije. U tom kontekstu Berger je istakao da glavni uzrok teškoća u postizanju usklađenosti štednje i investicija, kao neophodnog preduslova za uravnoteženi rast, predstavlja činjenica da inflacija ima značajan uticaj na odluke (nesinhronizovane) investitora, stimulišući investicije i destimulišući štednju. Parametri porasta cena na investicione odluke i ponašanje ekonomskih subjekata zavise od sektora, transakcija, obima transfera i samog korigovanja inflacije. (P. Berger, Probleme de la croissance equilibrć, Bulletin trimestrel de la Banque de France, Paris, broj 6 od 1973. god., str. 33–47).

[1020]Stoleru L., L'équilibre et la croissance économique, Dunod, Paris,1967. godine, strana 78.

[1021]Na teorijskom planu indukovani efekat multiplikacije je superiorniji u slučaju rasta javnih rashoda od onoga koji rezultira iz redukcije fiskalne presije. Dodajni rast javnih rashoda izaziva sve veći rast proizvodnje od dodajne redukcije fiskalne presije (L. Stoleru, L'équlibre et la croissance économique, Dunod, Paris, 1967, str. 78).

[1022]P. Fontaneau, Fiscalité et investissement, Paris, 1972, str. 78–91; B. Vinay, Epargné, fiscalité et développement, Paris, 1970; H. Brochier – P. Tobatoni, Economie financière. Paris, 1965; P. Fontaneau, Fiscaliti europeanne, Tom T i II, Paris, 1971; P. Fontaneau, Tableauz, europeenns, Tom I i II, Paris, 1971; O. Eckstein, Public Finance, 1967.

[1023]F. Lafourcade, Avantages fiscaux et developpement regional, Dunod, Paris, 1970, str. 18 i 19.

globalnog fiskalnog duga za određene robne porudžbine između 1968. i 1970. godine koje su destinirane investicijama. Ova fiskalna supsidija odnosi se na TVA (porez na dodatnu vrednost) i porez na dohodak preduzeća. Beneficirane stope kreću se od 5% do 10%. Ova mera poznata je pod imenom "le credit d'impôt", a označava odbitnu stavku od poreske osnove. Ovakvo sužavanje fiskalne osnove, kao baze oporezive materije, uz redukciju fiskalne stope (kao komplementarne bonifikacije), namenjeno je favorizovanju investicionih rashoda.

Druga fiskalna diskriminacija odnosi se na fiskalno zahvatanje dohodaka od mobilnih kapitala (akcija, obligacija, itd.). Ova mera ustanovljena je 1965. godine.

Različiti predmeti oporezivanja različito se reprodukuju na ponašanje novčane štednje sektora stanovništva. Fiskalnim instrumentima država stimuliše porast novčane akumulacije stanovništva povećanjem raspoloživog dohotka putem raznih socijalnih isplata i pomoću fiskalnih beneficija kojima utiče na povećanje sklonosti štednji. Socijalnim transferima uvećavaju se lična primanja i stvaraju pretpostavke za povećanje ušteda sektora stanovništva. Ekonomskim transferima štiti se nivo životnog standarda stanovništva. Omogućava manje izdvajanje sredstava iz ličnog dohotka za tekuću ličnu potrošnju i širi prostor za povećanje lične štednje. Društvenim finansiranjem obrazovnih, kulturnih, zdravstvenih i socijalnih potreba omogućava se povećano kanalsanje individualnih sredstava na štedne uloge odnosno u tekuću ličnu potrošnju. S druge strane, fiskalnim instrumentima podržava se individualna štednja. Kao alternativa porastu javne akumulacije, npr. u Nemačkoj, podstiče se uloga tržišta kapitala poreskim oslobađanjima i davanjima bonusa iz državnih fondova. Prinosi iz ulaganja u određene finansijske oblike oslobađaju se od poreza, u potpunosti ili delimično. Odobravanjem raznih oblika premija u korist štednih računa iz državnih fondova povećavaju se prinosi dotičnih novčanih ulaganja. Fiskalnim beneficijama posebno se utiče na redistribuciju novčane štednje stanovništva između različitih finansijskih oblika, institucija i pojedinaca. Odobravanjem dopunskih premija na štednju domaćinstva s nižim prihodima i većim brojem članova (uključujući strane radnike) i stimulisanjem namenske štednje (za kupovinu stanova, za imovinska ulaganja i za kupovinu društveno poželjnih dobara) utiče se stimulativno kako na volumen akumulacionog potencijala stanovništva tako i na alokaciju štednih resursa građana.[1024]

Problematika fiskalnog delovanja na privredni razvoj ogleda se u mobilizaciji akumulacionog potencijala, u sektorskoj orijentaciji investicija, u stimurisanju tehničko-tehnološkog progresa i primeni rezultata naučnoi straživačkog rada, formiranju kadrova i naših znanja, u izgradnji objekata ekonomske infrastrukture, u promovisanju privrednog rasta i sl. posredstvom diferencijalnog ili diferenciranog oporezivanja (tzv. selektivni filter), fiskalnih dedukcija i beneficija, poreskih olakšica i oslobođenja, ubrzane amortizacije, fiskalne remize i mehanizmima pod imenom "l'avoir fiscal", "le credit d'impôt" (ili tax credit), "surtax-edataxe", les vacances fiscales" i dr.

[1024]N. Andel, Finanztvissenschaft, Auflage, Tübingen, 1992.

U nerazvijenim zemljama preko fiskaliteta mobiliše se akumulacija i upućuje fiskalnim mehanizmom u propulzivne grane proizvodnog sektora.[1025] Putem poreza na potrošnju, poreza na poljoprivredu, kao i porezom na lične dohotke, ubiraju se i koncentrišu finansijska sredstva u budžete ili fondove za finansiranje privrednih investicija. Pored toga, država ostvaruje jedan deo finansijskih sredstava putem nacionalizovanja pojedinih privrednih punktova, koji su bili plod ili stranog kapitala ili privatnog vlasništva. Pored izgradnje objekata privrednog značaja, tj. industrijskih proizvodnih kapaciteta, država prikupljena finansijska sredstva plasira i u izgradnju objekata ekonomske infrastrukture i, na taj način, pomaže napore razvojne politike. Za alimentisanje potreba privrednog razvoja u nerazvijenim zemljama se, uz uvedene izvore prihoda, koriste i inostrani krediti (i pomoći), ostvarena sredstva prilikom izvoza, uvoz stranog kapitala i monetarne emisije.[1026] Putem finansijskih sredstava iz ovih izvora država utiče na direktan način na ritmiku nacionalnog dohotka. Isto tako, javna vlast u zemljama u razvoju putem finansiranja javnih potreba ostvaruje dopunski efekat na privredni rast. Alimentisanjem potreba na terenu obrazovanja, prosvete, zdravstva i socijalnog osiguranja javna vlast preko javnih finansija (tj. javnih rashoda) posebno utiče na dinamiku nacionalnog dohotka.

Ritam ekonomskog razvoja u nerazvijenim zemljama uglavnom je nezadovoljavajući. Akceleracija rasta može se ostvariti zahvaljujući rastu javnih rashoda. Budžetski deficit je u takvim uslovima posledica politike investiranja i kapitalnog opremanja proizvodnog sektora.[1027] Fiskaliteti, kao fmansijsko sredstvo vladine politike za upravljanje različitim sektorima, treba da su sposobni da redukuju dohotke viših transi i da povećaju javnu štednju[1028] jednog dela dohotka nosilaca visokih dohodaka u javnu kasu i izjednačavanje dohotka. Povećanje stopa indirektnih poreza ima za posledicu kočenje potrošnje i uvećavanje javnih prihoda u državnoj blagajni. Međutim, kako su poreski sistemi nerazvijenih zemalja uglavnom nesavršeni, nefleksibilni i defektni, to od njih javna vlast ne može mnogo očekivati. Učinci ovakvih poreskih sistema su skromni. Stoga se u javnim finansijama nerazvijenih zemalja postavlja problem kako uravnotežiti budžet kada su javni rashodi povećani zbog privrednog rasta. Usled nedostatka poreskih prihoda, s jedne strane, i štednje, s druge strane, može se pribeći forsiranoj štednji posredstvom inflacije radi pokrića investicionih rashoda.[1029] Takav metod, tj. model finansiranja privrednog razvoja preko emisionog instituta uglavnom je praksa većine zemalja u razvoju.[1030]

Polivalentnost funkcija sistema javnog finansiranja mehanizmima rashodnih i prihodnih finansijskih tokova javne potrošnje, odnosno budžetskih i fondovskih finansijskih institucija na ekonomskim relacijama štednja – investicije - rast i fiskaliteti

---

[1025]Sapet-Sueeney, Les finances publiques dans les pays moins developpes, Finan. et. develop., decembar 1965, str. 252 i A. Bernard, Fiscalité et calcul économique publlc, Paris, 1972.

[1026]Fiskaliteti se u ovim zemljama javljaju kao dinamički operator u smislu delovanja poreza na strukturu ekonomskog razvoja, mobilizaciju i kanalizaciju štednje i investicija i progresiju nacionalnog dohotka.

[1027]Martinot, Investisemente public et inflation, R. S. F., 1960, str. 512.

[1028]Gr. autora, L'impôt au services de la politique conjuncturelle, Stat. et finan, april 1968.

[1029]Upotreba ovoga modela finansiranja privrednog razvoja treba da je umerena i pod kontrolom i u kratkom roku.

[1030]Ch. Fauriaier, Finances publiques du Senegal, Ed. A. Pedons, Paris, 1975, str. 197.

- javni rashodi - "government spending" inkorporisana je u optimalnoj strategiji "stop-go" budgetary policy.[1031]

Budžetsko deficitarno finansiranje kao rezultat porasta ekonomskih transfera sa redistributivrtim i stabilizacionim funkcijama, i kao rezultat porasta privrednih investicija budžetski alimentisanih sa alokativnim i razvojnim funkcijama, po pravilu vodi budžetskoj resolventnosti sa rekompenzacijom javnog i monetarnog finansiranja. Uzajmljeni resursi difuzionim mehanizmima transfernih i investicionih rashoda redistribuišu akumulaciju i promovišu stabilan privredni rast, dok monetarni resursi[1032] izvode inflatorni gep sa negativnim implikacijama za budući razvoj.

Koristeći se raznim recesijama, beneficijama i olakšicama kroz razna oslobađanja ili smanjenja fiskalnih tereta, kroz subvencionisanje investicija, kroz diferencirane fiskalne stope,[1033] kroz ubrzanu amortizaciju, kroz beneficirane kamate štednih sredstava i angažovanih kapitala u obligacije, kroz privilegije izvesnih kapitala u ekonomsku infrastrukturu, itd., javne finansije kao deo finansijske celine, stimulišu, usmeravaju i podstiču ekonomski rast. To su ujedno i funkcije fiskalilela u procesu privrednog razvoja, u kome se privredni rast definiše kao porast nacionalnog dohotka po glavi stanovnika.

Fiskalna politika može dalje delovati na privredni razvoj preko uvoza mehaničke opreme i reprodukcionog materijala putem snižavanja poreskih stopa posrednih

---

[1031]Barry N. Siegel, Aggregate economics and public policy, Rachard D. Invin, Homewood, 1965, str.33-36; P. et M. Maillet, Secteur public en France, P. U. R, Paris, 1970, str. 1622. i Chelach R. J., Trend in Taxation In Developing Countries, Staff Papers 2/71, str. 254–327.

[1032]Diskrepanca između formirane akumulacije i realizovanih investicija, kao inflaciona pukotina, popunjava se različitim metodama, u zavisnosti od vladinih ekonomskih opredeljenja: monetarnom kreacijom ili javnim dugom. Uravnoteženje ex post akumulacije i investicija vrši se, dakle, ovim putem. Ako to čini država, onda se emitovanjem potraživanja zatvara razmak između javnih rashoda i javnih prihoda. Rezullat takvog potraživanja (budžetskog deficita) povećava novčanu masu, finansijski disponibilitet i potrošnju iz tekućeg dohotka. Takvo sukcesivno punktiranje kupovne moći u inflatornoj ekspanziji, međutim, može biti kontrabalansirano rastom štednje i otplatom javnog duga. Rast kamatne stope, destinisane kočenju ekspanzije, može biti anuliran igrom fiskalne redukcije ili prenošenjem na potrošače u formi rasta cena (Kamas Balgh, Le dileme plein-emploi-inflation en Grande Braitange - L'analysis d'un économiste duperti travalliste. Problemes économiques, No 1373/1974, str. 27–32). Kamatna stopa raste, kao rezultat pada neto investicija, s obzirom daje porast poreskih prihoda destinisan javnim izdacima za potrošnju. Novac se tada oslobađa iz stege novčanog kapitala, što odgovara povećanoj tražnji sredstava za tekuće transakcije zbog promena u strukturi plaćanja. U ovakvim uslovima deficitarno finansiranje novostvorenim novcem (ili tzv. "monetarnom kišom") podiže nivo cena, dok deficitarno finansiranje javnim zajmom smanjuje privatne investicije, kao reakciju na rast kamatne stope, i to jače nego u slučaju poreskog finansiranja (P. Musgrave, Teorija javnih finansija, Beograd, 1974. godine, str. 331).

[1033]Fiskalni intervencionizam kroz diskriminatorsku tarifu gornjeg zahvatanja može da favorizuje formaciju javne štednje na štetu potrošnje. Selektivnim fiskalnim mehanizmom: sužavanje fiskalne osnovice, smanjenje fiskalne stope i ekonomski transferi, mobilišu se fiskalni resursi bez ekonomskih distorzija. Mobilizacija finansijskih resursa podrazumeva strategiju podsticanja, orijentacije i selekcije makroekonomskih agregata (akumulacije i investicije) u determinaciji stope privrednog rasta. Fiskalnim koncesijama – globalnim i parcijalnim – u korist reinvestiranog dela dohotka ili dobiti, država ostaje glavni katalizator ekonomskog razvoja. Uvećavanjem finansijskog potencijala fiskalnog kapaciteta poreskim instrumentarijem, javna politika deluje na konjunkturnu progresiju, ekonomsku strukturu i dinamiku stope rasta, Što kao savremeni intervencionizam predstavlja stvarnu antitezu fiskalnog neutraliteta.

fiskaliteta prilikom uvoza. Na taj način fiskaliteti mogu da utiču na razvoj određenih ekonomskih segmenata i na razvoj pojedinih regiona. Uz to, javna vlast može putem beneficirane kamate koja se budžetski finansira da potpomogne napore razvojne politike.[1034] "Ekonomsku suštinu poreske politike vlada treba tražiti u njenoj usmerenosti na neposredno stimulisanje investicija.[1035] Globalna investiciona tražnja podiže se javnim investicijama fiskalno obezbeđenim putem (fiskalno alimentirane javne investicije)[1036] a, po profesoru A. Barréu, dopunsko javno investiranje pojavljuje se kao sredstvo za neutralisanje posledica marginalne efikasnosti kapitala.[1037] U okviru ove politike, masovno snižavanje poreza, usmereno na širenje potrošačkih tržišta i obima prodaje, igra samo drugostepenu, skromnu ulogu. Osnovni stimulans dolazi od specijalnih poreskih olakšica, koje se daju za investicije u osnovni kapital – olakšice u obliku dozvoljavanja ubrzane amortizacije i usmerenog oporezivanja rashoda na istraživanja i eksperimentisanje, neraspoređenog profita, gubitka, itd.[1038]

Naposletku, delovanjem fiskaliteta na tehnički progres i na obrazovanje može se uticati na privredni razvoj. Direktnim angažovanjem države u finansiranju tehničko-tehnoloških inovacija može se delovati u pravcu porasta produktivnosti rada, pa, prema tome, i na privredni rast. Finansiranjem nauke, obrazovanja i zdravstvene zaštite utiče se na tzv. infrastrukturu[1039] koja stvara uslove za efikasno funkcionisanje privrednog mehanizma. Preko obrazovno-kulturne i zdravstveno-socijalne infrastrukture posredno se deluje fiskalitetima na ritmiku nacionalnog dohotka,[1040] kao osnovnog indikatora privrednog rasta i trenda ekonomske progresije.[1041]

[1034]P- et. M. Maillet, Le secteur public en F'rance, Presses Universitaires de France, Paris, 1970, glava VIII – L'acction de l'Etat sur l'activite économiques, str. 94, i Simmonet, Les incitations fiscales et le plan, R.S. F. 1968, sir. 89.

[1035]B. Higgins, Le financement de la crossace aceleres, Finances publiques et developpement, O. E. C.D-1965.

[1036]Udeo se kreće po stopi: 1968. god. 15,5%; 1969. god. 13,9%; 1970. god. 12,9%; 1971. god. 12,8%; (Jean Claude Dueras, Finances publiques, inflation et justice, R. S. F. No 1/1974).

[1037]A. Barrére, Politigue, financiere, Paris, Dunod, 1958, str. 488.

[1038]H. Wolter, Appraisul ofthe Administration Tax Policy, National Tax Journal, mart 1955, str. 16.

[1039]P. et M. Maillet, op. cit., str. 107. Vidi odeljak koji je posvećen uticaju fiskaliteta na investicije, istraživanja i inovacije.

[1040]J. Saint – Geaurs, La dinamique des finances publiques, L'horisont 1985. Analyse et prevision, jun-avgust 1970.

[1041]Opširnije o primenjenoj fiskalnoj politici vidi: J. G. Ballentine and I. Eris, On the General Equilibrium Analysis ofTax Incidence, Journal of Political Economv, Vol. 83. 1975, str. 633–640; A. L. Vandendorpeand A. F. Friedlaender, Differential Incidence in the Presence of Initial Distorting Taxes, Journal of Public Economics, 1976, str. 205–229; T. Franzen, K. Lovgren and 1. Rosenberg, Redistributional Effects of Taxes and PublicExpenditures in Sweden, Swedich Journal of Economics 1/75, str. 31–35; D. A. Dodge, Impact ofTax, Transfer, and Expenditare Policies of Government of the Distributic of Personal Income in Canada, Review of Income and Wealth 1/75, str. 1–52; G. M. von Furstenberg, Inflation, Taxes and V/elfare in LDS, Financc 2/80, str. 183-212; R. J. Chellian, H. J. Baas and M. R. fCcllv, Tax Rations and Tax Effort in Developing Countries, 1969-1971, Staff Papers 1/75, str. 187–205; M. Beck, Public Sector Growth: A Real Perspective, Public Finance 3/79, str. 313-343; M. Krvzaniak, The Differential Incidence of Cash Flaw Consumption Base Versus Comprehensive Income Tax in a Neođassical World, Public Finance 1/79, str. 1–29; A. T. Peacock i J. Wiseman, Approaches to the Analysis of Public Expendilure Growth, Public Financc Quartely 1/79, str. 3-23; M. Beck, The Expanding Public Sector, National Tax Journal 1/67, str. 15–21. i Inflation, Government Spending, and Real Siže ofthe Public Sector, Atlantic Economic Journal, septembar 1979, str. 26–41.

Stimulativni efekti fiskalne politike na ponudu proizvodnih faktora, obično se opserviraju podsticajem ponude rada, štednje i investicija. U sklopu fiskalnih podsticaja na ponudu rada efekti fiskalne politike se, po pravilu, razlažu na tzv. efekat dohotka i tzv. efekat supstitucije, pod uslovom da funkcioniše tzv. proporcionalni porez iz ličnog dohotka.[1042] Pri relativno niskim ličnim dohocima, povećanje poreza izaziva tzv. efekal dohotka, jer radnik povećava svoj radni napor radi kompenzovanja dela izgubljenog poreza. Stoga je kriva ponude rada rastuća. No, pri relativno visokim ličnim dohocima, povećanje proporcionalnog poreza iz ličnog dohotka izaziva tzv. efekat supstitucije, jer radnik preferira dokolicu i smanjuje svoj radni napor. Stoga je kriva ponude rada opadajuća. U slučaju proporcionalnog oporezivanja ukupnog prihoda, dolazi do redukovanja ponude rada usled efekta dohotka, odnosno do povećanja ponude rada usled efekta supstitucije. Najzad, u slučaju funkcionisanja progresivnog poreza ponuda rada ima opadajuću tendenciju usled izraženijeg efekta supstitucije, odnosno relativno rastuću tendenciju zbog relativno slabijeg efekta dohotka.

Aktivna uloga fiskaliteta sistematizuje se teorijom fiskalne intervencije i usmerava se u pravcu pospešivanja (olakšice) i dekuražiranja (nadoporezivanje) ekonomske aktivnosti protiv ekonomske konjunkture.[1043] Budžetskom politikom ostvaruju se precizirane osnovne linije ekonomske politike. Stilizacija javnih rashoda reperkutuje se na ekonomske tokove uvećavajući finalnu potrošnju i agregatnu tražnju u deflatornim tendencijama, odnosno redukujući tražnju i potrošnju u konjunkturnoj ekspanziji, što u osnovi reprezentuje ekspanzivnu, odnosno kontraktivnu politiku javnog traženja.

Kvantitativna i selektivna politika javnih rashoda služe kao instrumenti za regulisanje ekonomskih fluktuacija. Nishodne i ushodne faze ekonomskog ciklusa su okviri za asimetrično kretanje volumena javnih rashoda u sklopu budžetske strategije (Tabatoni i Brochier). Inicijalni impulsi javnih rashoda u depresivnoj fazi sastoje se u dopunskom kreiranju potrošačkih apetita i povećanja investicionih poduhvata. Programi javnih radova u funkciji su resorbovanja nezaposlenosti i kretanja potrošnje aritmetičkim kvantitativnim dejstvom javnih rashoda, vršeći funkciju amortizera ekonomskih i socijalnih inegaliteta u društvenoj reprodukciji.

Fiskalna dedukcija smanjenja fiskaliteta ili dedukcija sužavanja poreske osnovice upotpunjena fiskalnom selekcijom u strukturi globalnog fiskalnog opterećenja, podsticajno se reflektuje na beneficirane i povlašćenije segmente nacionalne privrede restituisanjem likvidnog potencijala i generisanjem globalne tražnje. S druge strane, fiskaliteti (povećanje poreskih stopa i/ili proširivanje poreske osnovice) blokiraju progresivnu evoluciju pregrejane ekonomske konjunkture steririsanjem likvidnog disponibiliteta i redukcijom efektivne tražnje. U stagflacionim uslovima fiskaliteti su usmereni na one punktove čija aktivnost trpi teret nastao inflacionom preraspodelom selektivne dedukcije ili na one aktivnosti koje su, usled neekonomske oplodnje kapitala, postale neatraktivne za nosioce poslova (sektorska orijentacija tražnje) ili, pak, na one punktove koji podnose prevaljene i kumulisane balaste in-

[1042]C. V. Brown, Taxation and the Incetive to Work, Oxford University Press, Oxford, 1980, str. 30-45. i A. B. Atkinson i J. E. Sliglitz, Lectures on Public Economics, McGraw-Hill, 1980, str. 30–35.
[1043]D. Colarof (Ed.), Fiscal Policy, Avebury, Aldershot, 1989.

flacije (socijalne dedukcije sa negativnim porezima), na punktove u kojima se stvara ekstraprofit (dodatno ili dopunsko oporezivanje), na punktove koji generišu i transmituju inflaciju (brže kretanje poreza od dohotka), dakle, sve u funkciji početka ekscesa konjunkture-dekonjunkture inflacionih oscilacija kombinovane sa dekonjunkturno-recesionim tendencijama mehanizmima aciklično-asimetričnih i fleksibilno-selektivnih fiskalnih tokova.

Public sector

	Current General Government Revenue % of GDP	Current General Government Expenditure % of GDP	Government Final Consumption Expenditure % of GDP							Nel Government Saving % of GDP	Government Emplovment % of total employment
					Public Order and Safety	Education	Health	Social Security and Welfare	Housing and Community Amenilics		
Australia	33.5[a]	36.9[a]	18.2[a]	2.2[a]	1.3 [a]	3.8[a]	3.1[a]	1.0”	0. 4	-3.4[a]	16.6
Austria	47.3	47.8	19.0[a]	0.9[a]	0.9[a]	4.3[a]	5.1’	3.5[a]	-0. 0[a]	-0.5	22.4
Belgium	50.9	54.6	16.8[b]	2.6[b]	6.6[b]	6.2[b]	0.5[b]	1.0[b]	0.2[b]	-3.7	19.3[f]
Canada	42.2	46.5		11		“		11	“	-4.3	20.4
Chech Republic		11		11			“			“	11
Denmark	58.3[a]	61.1*	26.3[a]	2.0[a]	1.0[a]	5.8[a]	5.3[a]	6.6 [a]	0.2[a]	-2.9[a]	31.8”
Finland	52.5[a]	58.9[a]	23.3[a]	1.8[a]	1.3[a]	5.8[a]	5.1[a]	3.7 [a]	0.6[a]	-6.3[a]	24.8[a]
France	46.8	51.0	17.9[e]	3.0[c]	0.8[c]	4.6[C]	3.1[C]	1.4[e]	1.1[e]	-4.2	24.8
Germany[2]	45.7[a]	45.6[a]	18.3[C]	2.2[C]	1.5[e]	3.5’	5.6[C]	2.2°	0.3[c]	0.0[a]	14.9[a]
Greece	40.2[a]	51.2”	19.8[C]	4.9°	-	3.1 [c]	2.3[C]	0.3[c]	-	-11. 1[a]	-
Iceland	35.9[a]	34.9[a]	20.6[a]	0.0[a]	1.3”	4.0[a]	6.6[a]	1.6[a]	0.8[a]	1.0”	19.4[f]
Ircland	40. 1[a]	41.7[a]	-	-	-	-	-	-	-	-1.6[a]	14.3[a]
Italy	44.9	50.9	17.8	1.9	1.9	4.7	3.7	0.7	0.5	-6.0	16.2
Japan	32.9*	26.9[a]	9.7[a]	0.9[a]	-	3.2[a]	0.5[a]	0.6[a]	0.7[a]	6.0[a]	5.9[a]
Luxembourg	52.9[b]	45.0[b]	-	-	-	-	-	-	-	7.9[b]	10.8[L]
Mexico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Netherlands	52.0	53.2	I5.3[d]	2.7[d]	-	4.6[d]	0.7[d]- g	-	-	-1.2	12.7
New Zeland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22. l[e]
Norway	55.3[C]	52.9[C]	21.5[C]	3.2[C]	0.9[c]	5.5[C]	4.9[C]	2.3”	-0.1[c]	2.4[c]	28. T
Portugal	36.0[d]	34.7[d]	15.1[d]	1.5[d]	2.0 [d]	4.4[d]	2.4[d]	0.7 [d]	0.4[d]	1.3[d]	14.7°
Spain	40. 1[a]	43.7[a]	15.6[C]	1.5*	1.2”	3.0[c]	3.7[C]	1.7[C]	0.9[c]	-3.6[a]	15.1
Sweden	59.0[a]	67.3[a]	27.9[f]	2.4[f]	1.5[r]	5.3[r]	5.2[f]	6.4[f]	0.6[r]	-8.3[a]	32.6[a]
Switzerland	36.0[a]	36.7[a]	-	-	-	-	-	-	-	-0.7[a]	14.1
Turkey	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
United Kingdom	36.8[a]	42.7[a]	22.0[a]	3.8[a]	2.2[a]	4.4[a]	5.7[a]	1.8 [a]	0.6[a]	-5.9[a]	16.9[a]
United States	31.7*	35.8	17.l[a]	-	-	-	-	-	-	-4.1 [a]	14.5[a]

Notes:

“ not available

1. Producers of governraent services, exceptfor Auslralia, Austria, Canada, France, Ireland, New Zealand, Spain and Switzerland, which are general government

2. Ex-FRG only

a. 1993

b. 1986

c. 1991
d. 1989
e. 1990
f. 1992
g. Social Securily ineluded.
Source: National Accounts, OECD, Paris, 1996.

Ekonomska elastičnost poreza za vreme cikličnih ekonomskih fluktuacija opservira se sa aspekta uticaja na oporezivu materiju i sa aspekta tehnike oporezivanja. Ukoliko je oporeziva materija samo ekonomska aktivnost (kao "le taux a la valeur ajautée"), onda je senzibilitet fiskalnih randmana naglašen. Porez na potrošnju takođe je osetljiv, kao stoje i porez na investicione rashode senzibilan. No, ukoliko je oporeziva materija dohodak, stepen senzibiliteta variraće prema prirodi dohotka. Ukoliko je, pak, poreski predmet kapital, senzibilitet poreza je vrlo skroman, izuzev poreza na višak vrednosti u periodu ekonomske ekspanzije. U celini, u konjunkturnim okvirima senzibilitet fiskalnih resursa je različit za različite oporezive "proizvode". Međutim, metodi oporezivanja ili tehnika taksacije utiču jednako na osetljivost poreza. Tarifna progresija uvećava osetljivost randmana u konjunkturi, u odnosu na proporcionalni model zahvatanja. Identitet je evidentiran i kod odbitnih stavki u poreskoj osnovici (Heller, Gordon, Tobin).[1044]

U vremenu inflacionog gepa teorijske predikcije svode se na: (1) sužavanje oporezive materije eliminacijom fiskalnih dedukcija, (2) agmantaciju poreskih stopa, (3) uvođenje dodatnih poreza na potrošnju, (4) uvođenje konjunkturnog ili stabilizacionog poreza (tzv. jednogodišnji ili dvogodišnji namet na konjunkturu), (5) institucionalizaciju tzv. fiskalne akontacije kao oduzimanja dela zarade, (6) fiksiranje jedne vrste poreza na duži rok u odnosu na ostvareni dohodak, (7) uvođenje novih fiskaliteta (tzv. novulacija fiskalne strukture), (8) povećanje poreza na dobit koja se ne reinvestira, (9) nadoporezivanje ekstradohotka, (10) reprogramiranje diferenciranog modela fiskalnog zahvatanja, (11) automatizam supstitucije proporcionalan progresivnom oporezivanju, (12) programiranje komplementarnosti ili supstitucije između posrednih i neposrednih fiskaliteta, (13) reselektivnu filterizaciju globalnog i strukturnog fiskalnog opterećenja, (14) uvođenje poreza na investicije (ili tzv. diskreciono oporezivanje investicione potrošnje) koje eksponiraju mimo akumulacionog potencijala i planova razvoja, (15) institucionalizaciju diskriminatorskog oporezivanja javne potrošnje koja prevazilazi društveno-ekonomski limitirane okvire, (16) zamrzavanje budžetskih viškova, (17) kretanje javnih rashoda, (18) diferencirani tretman ekonomskih i socijalnih transfera (tzv. zaštita od inflatornih nasrtaja na reproduktivnu sposobnost privrednih organizacija i životni standard radnih ljudi).[1045]

[1044]S. James i S. Nobes, The Economics ofTaxation, Prentice-Hall, London, 1992.

[1045]Uporedi: T. Georgakopoulos, Stabilization aspeets of tax suhstitution, Public Finance 3/75, str. 333–347; M. S. Feldstein, Tax Incidence in a growing Economy with variable Factur Supply, Quarterly Journal of Economics, Vol. 88, novembar 1974, str. 551–573; J. F. Couzinet, Les Founds d'action conjuncturelle. Revije de science financije 2/74, str. 377- 414; R. G. Di Calogero, Techniques of Fiscal Analysis in Sweden, Staff Papers 2/74, str. 463^84; S. K. Chand, Summary of Fiscal Influence, Staff Papers 2/77, str. 405–449; A. S. Blinder and R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matier?, Journal of Publie Economics, novembar 1973, str. 319–337; S. J. Turnovskv, The Dinamics of Fiscal Policy in an

Ekonomski efekti budžetske politike su:[1046] (1) efekti dohotka, (2) efekti likvidnosti i (3) efekti supstitucije, odnosno stimulacije. Efekti dohotka perpetuiraju se direktnim delovanjem obima javne potrošnje na globalnu tražnju. Efekti likvidnosti rezultat su međusobnih plaćanja između nosilaca ekonomske aktivnosti i korisnika društvenih sredstava. Efekti supstitucije, odnosno stimulacije ogledaju se u selektivnom delovanju budžetskih prihoda i rashoda.

U uslovima egzistencije ekonomskog ekvilibrijuma budžetski deficit provocira inflaciju ukoliko je pokriven primarnom emisijom, dok budžetski suficit izaziva deflaciju ako je dezaktiviran. Nasuprot tome, u periodima inflacije i deflacije po pravilu je budžetska ravnoteža žrtvovana u funkciji reslaurisanja ekonomskog ekvilibrijuma. Time se konjunkturna politika neposrednije povezuje sa politikom suficitarnog, odnosno deficitarnog finansiranja u funkciji sapinjanja ili oživljavanja agregatne tražnje.

Međutim, u savremenim budžetskim politikama, koje odudaraju od teorijskih primesa javnog finansiranja, ne retka je pojava da fiskalno-budžetske transakcije javnog sektora oslobođene kejnzijanskih propozicija o suficitarnom finansiranju u periodu inflatornih napetosti vode aplikaciji deficitarnog finansiranja. Deficitarno finansiranje u brojnim razvijenijim i naročito u zemljama u razvoju dobija institucionalni tretman, koji, po pravilu, prenebregava kompenzaciju javne tražnje, kontrolu predimenzionirane javne potrošnje, inflatorno alimentiranje javnih dobara i usluga, ekonomske reperkusije deficitarnog finansiranja u reprodukciji i demonstracione efekte ponašanja ekonomskih agenata.[1047] Svesno i anticipirano se ugrađuju generatori i transformatori inflatornog buma u inače fiktiviziranoj ravnoteži, pri čemu i debudžetizovano doziranje pojedinih komponenata javnih potreba na defiskalizovanim osnovama alimentiranja uvlači inflacionirane i kvazifiskalizovane mehanizme finansiranja.

Upotreba poreza, kao instrumenta konjunkturne politike, naglo je akcentirana posle II svetskog rata u svim zemljama, bilo u formi antiinflacione fiskalne politike bilo u formi antirecesione fiskalne politike. Brojni primeri, od početka 60-ih godina empirijski verifikuju upotrebu poreskog instrumentarija u konjunkturnoj regulaciji: tax-cut u SAD (1964. i 1975. god.), zakon o stabilizaciji i rastu u Nemačkoj (1967. god.), konjunkturni plan R. Barrea u Francuskoj (1976. god.), Carterov projekt rebalansiranja konjunkture u SAD (1977. god.) itd., bez obzira na to što se tradicionalna

---

Open Economy, Journal of Inlernational Economics 2/67, str. 115–143; A. S. Blinder and R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matter? Journal of Public Economics 1–2/67. (R. Musgrave, ET, OT and SBT, str. 3-16; J. M. Buchanan, Taxation in fiscal exchange, str. 17–30; A. Sandmo, Optimal Taxation-An introduetion to the literature: Direct versus indirect taxalion, str. 55–76 i M. Feldstein, On the theory ofax reform, str. 77–105).

[1046] L. Philip, Finances publiques, Ed. Cujas, Paris, 1971, str. 316–319; P. Lalumiere, Les finances publiques, A. Colin, Paris, 1970, str. 277–309; M. Duverger, Finances publiques, P. U. R, Paris, 1975, str. 175-192; L. Trotabas et J. M. Cotteret, Finances publiques, Dalloz, Paris, 1970, str. 649–653.

[1047] A. Peacock – G. K. Shaw, The Economic Theory of Fiscal Policy, G. Allen and Urvin, London, 1971, str. 67; Xavier Grete, Economic publique, Economica, Paris, 1975, str. 227–239; C. T. Sandford, Economie of Public Finance, Pergaman Press, Oxford, 1970, str. 34–56.

debata "fiscal versus monetary policy" ili "princip da benefice ou capacite contributive" rasplamsala, pokazujući limite izolovanih instrumenata.

Ako se pod konjunkturnom politikom podrazumeva skup mera i instrumenata destiniranih minimiziranju fluktuacija dohotka oko trenda koji reprezentuje stopu rasta, onda se i stabilizacija posredstvom poreza posmatra kao mogući instrument konjunkturne ekonomske politike nezavisno od toga da li je mehanizam razvijen u neoklasičnoj i postkejnzijanskoj perspektivi ili, pak, u perspektivi (kadru) klasično kejnzijanske sinteze.[1048]

U dugogodišnjoj debati između automatskih stabilizatora i aktivne kompenzacije ekonomskih fluktuacija iskri stali sale su se dve konsideracije: pokušaj sinteze klasikokejnzijanske i efektivni domet dualiteta, fiskalni automatizam-diskrecionizam.

U neoklasičnom manifestu iz 1974. god. (Committée for Economic Developpement) akcent se stavlja na internu fleksibilnost budžeta (bultin flexibilily), odakle se izvode automatske stabilizacione akcije. U tom kontekstu, reprezentuju inkorporisane stabilizatore, pošlo se na osnovu simetrične fiskalne senzibilnosti produkuje stabilizacioni fiskalni efekat na dohodak. Porezi su, u osnovi, senzibilni na konjunkturne fluktuacije koje se koriguju fiskalnim putem. Zahvaljujući fiskalnoj elastičnosti koja je superiornija od jedinice i pozitivnoj marginalnoj stopi oporezivanja, indukuje se fiskalna frenaža u prosperitetu i više versa.

U perspektivi, postkejnzijanskih funkcionalnih finansija akcent se stavlja na subordinaciju budžetske politike u procesu regulisanja globalne tražnje. Porezi su, u tom ambijentu, instrument diskrecione akcije za regulisanje konjunkture i rasta, vodeći računa o senzibilnosti poreza i stabilizacionom fiskalnom efektu na dohodak (Barreré, Sempé, Brochier, Tabatoni, Blinder, Solow, Branson, Hansen i Musgrave).

Tipologija stabilizacione akcije irnplikuje karakterizovanje tipa konjunkture na koju treba reagovati pre specifikacije modaliteta regulacije fiskalne akcije.[1049] Karakterizacija tipa konjunkture, pak, implikuje indikatore ekonomskog stanja na bazi dveju realnih varijabila: društveni proizvod po konstantnim cenama i zaposlenosti, i dveju monetarnih varijabila: nivo cena i bilans trgovinskih operacija sa inostranstvom, koje omogućavaju portretiranje konjunkturnog tipa karakterističnog za različita stanja ekonomskih fluktuacija, tj. za inflaciju i recesiju koje su danas ekstremno vezane za stagflaciju, protkane strukturnim debalansima.

U neoklasičnoj optici, fiskalna politika, bazirana na automatskim stabilizatorima pokazuje trostruku superiornost u odnosu na fiskalnu politiku zasnovanu na diskrecionoj stabilizaciji. Automatizam, najpre, izbegava teškoće predviđanja, inherentnih za sve diskrecione akcije. Automatizam, zatim, autokorekcionim mehanizmima izbegava igru destabilizacionih efekata diskrecione politike i, najzad, limitira intervenciju javne vlasti u okviru autentične liberalne politike.

[1048] J. i C. Néme, Politiques économiques, P. U. F., Ed Thémis, Paris, 1977. god; P. Coulbois, La politique conjoncturelle, Cujas, Paris, 1971. god. i H. Brochier, Les Instruments fiscaux de la politique conjoneturelle, Statistiques et études financières, april 1968. god.

[1049] H. Guittion, Les mouvements conjoncturelles, Dalloz, Paris, 1971; J. H. Jacot, Croissance économique et fluctuations conjoncturelles, P. U. L., Lyon, 1976; J. Cartelier, Un nouvel instrument d'analyse la tipologie conjoncturelle, Cahiers d'analyse économique, Cujas, Paris, 1968. god.

U neokejnzijanskoj optici aktivne kompenzacije ekonomskih fluktuacija preferira se diskreciona akcija u odnosu na limitiranost automatizma, iz dva razloga: teškoće konjunkturnih predviđanja su manje evidentne i destabilizacioni efekti diskrecione politike su manje verovatni. Konačno, selektivno izdiferencirane intervencije su inkompatibilne sa automatizmom u stagflacionističkoj konjunkturi koje koegzistira sa sektorskim dezekvilibrijumom.

U kontroverznoj teoriji debati "automatizam-diskrecionizam" rodila su se dva nova pojma: fiscal drag (frein fiscal) i fiscal dividend (dividende fiscal), koje su američki eksperti široko koristili, počev od tzv. big-tax-cut u 1964. i 1977. god.[1050] Fiscal frein se javlja kada konjunkturna elastičnost fiskalnih randmana koči ekspanziju, pri čemu automatski stabilizatori imaju za funkciju da redukuju rast, odakle proističe neophodnost tax-cut diskrecionog da bi se pronašla neutralnost poreza vis-ávis rasta.

Pojam budžetski saldo pune zaposlenosti (Full-Employment Budget Surplus ili FEBS), u stvari, implikuje kombinaciju automatskih i diskrecionih aspekata fiskalne politike. FEBS je relativno dobar indikator impakta budžeta (odnosno poreza) na tražnju, eliminišući impakt sadašnje konjunkture na budžet i destabilizacione akcije. Determinacija poželjnog budžetskog salda je direktno povezana sa funkcijama štednje i investicijama privatnog sektora, pošto je fiskalna politika u funkciji njihovog podsticaja. Konačno, to je sredstvo za kalkulisanje fiscal frein ili dividendi u kadru automatske i diskrecione budžetske politike. Stoga, konjunkturne politike vrlo često apeluju na kombinaciju budžetskih mera povezanih sa različitim parcijalnim politikama sveukupne ekonomske politike.

Iako su porezi, u principu, fleksibilniji od javnih rashoda u stabilizacionim programima, izbor fiskalnog instrumenta ipak zavisi od fiskalne strukture tipa konjunkture, koji treba regulisati, i izbor države za osnovu regulacije: potrošnja ili investicije. Teorijska debata o selekciji instrumenata išla je u pravcu nominovanja direktnih poreza za instrument regulisanja privatne potrošnje i indirektnih poreza za regulisanje cena, fiskalnih dedukcija, detaksacija i subvencija za regulisanje investicija i štednje.

Regulacioni mehanizmi u konjunkturnoj politici u osnovi se karakterišu pristupima koji distanciraju mehaničke i psihološke efekte, kao i stabilizacioni efekat cena i stabilizacioni efekat dohotka.[1051]

Mehanički efekti su oni koji su direktno kvantitabilni bilo u vidu varijacije sume fiskalnih prihoda, bilo u vidu varijacije sume globalnog dohotka ili dohotka kategorija ekonomskih subjekata, bilo u vidu varijacija opšteg nivoa cena ili cena pojedinih proizvoda za koje se fiskalni teret povećava ili smanjuje. Psihološki efekti

---

[1050]P. Pascallon, La nouvelle politique economique americaine, Revue de science financiere, maj 1970; J. Singer – Kerel, La "New Economices" et l'expansion americaine 1961–1966, A. Colin, Paris, 1972; M. Friedman i W. Heller, Politique monetaire oufiscale, Mame, Paris, 1969; W. Heller, New Dimensions in Fiscal Policy, Norton, N. York, 1967. i grupa autora, Nouvelles perspeetives de la politique economigue, Paris, Calmann-Lévy, 1968.

[1051]A. Lindbeck, Is Slabilization Policy Possible? Time Lags and Conflicts of Goods, u W. L. Smith i J.M. Culbertson (Ed.), Public Finance and Stabilization Policy, Amsterdam, North-Hollande-septentrionale, 1974. i Me Cracken, Towards Full Employment and Price Stability, OECD, Paris, 1977. god.

odnose se na modifikacije ponašanja agenata koji se prevode amplifikacijom mehaničkih efekata. Empirijske analize psiholoških efekata fiskalne politike (Schmolders i Rouvillois) su pokazali da se fiskalni "allegementsi" uvek uzimaju u obzir od strane preduzeća i domaćinstava.[1052] Linbeck je, izučavajući svetsko iskustvo automatske stabilizacije posredstvom poreza, pokazao da u sistemu progresivnih poreza sa povišenim marginalnim stopama automatski stabilizacioni efekat na strani tražnje uvodi psihološki efekat destabilizacije na strani ponude, koji se prevodi indukcijom tražnje za kompenzacijom dohotka od strane sindikata, po osnovu automatskog rasta poreza. Mehanistička kompozicija globalne tražnje unosi psihološki efekat destabilizacionog ponašanja troškova kao iznuđenim rastom nadnica i cena.

3. MIKROEKONOMSKA FISKALNA POLITIKA

Poslovno kontroverzno preduzeće mora da prati kontroverzna poreska politika. Naime, pogoršanje finansijske strukture i pad zarađivačke snage treba da prate specijalne fiskalne pogodnosti da bi dotično preduzeće postalo vitalno. Finansijska konsolidacija firme i njeno restrukturiranje treba da sledi finansijska pomoć države kako bi se kompanija vratila načelima ekonomske efikasnosti i finansijskog rentabiliteta. Razvojne premije, subsidije i refleksije jesu mehanizmi moderne države koja direktno "investira" u firmu (poput tzv. javnih investicija), dok oslobođenja od poreza i kreditne olakšice nominuju indirektno investiranje države u preduzeće.

Savremena država podstiče diversifikaciju preduzeća poreskim pogodnostima i fiskalnim mehanizmima podstiče preduzetnički stil upravljanja. Moderna država štiti tzv. istorijsko poslovno jezgro firme dodatnim poreskim stimulansima. Čak i izbor menadžmenta dobija privilegovani poreski status. Strukturalistička fiskalna politika posebno podržava vlasnički aktivizam u procesu reprivatizacije javnog sektora, ubrzava nominovanje vlasnika u transformaciji preduzeća i otklanja barijere za investiranje potencijalnih investitora. Za privrede u tranziciji izuzetno je važno da država finansijski pokriva jaz između menadžerskog upravljanja rizikom i vlasničkog snošenja rizika u formi kreiranja specijalnih fondova riziko kapitala koji se poreski alimentiraju iz budžetske kase.

Za tržišni mehanizam privređivanja karakteristična je pluralizacija vlasničkih odnosa i diversifikacija svojinskih struktura, koje po pravilu slede fuzije, razdvajanja, stečaji, likvidacije, bankrotstva, kupoprodaje preduzeća i prodaje pojedinih delova firmi, kako bi se promenili titulari svojine.

Poreska politika utiče i na kvalitet ekonomije preduzeća kao saldirani izraz rentabilnosti firme, koji se derivira iz vrednosti izraženih odnosa između efekata i ulaganja. Fiskalna analiza treba da inkorporira indikatore rentabiliteta ukupnog, sopstvenog i pozajmljenog kapitala i angažovanih sredstava, sa specifičnim apostrofiranjem efekata kvantuma poreza i doprinosa na stopu rentabilnosti. Zato je važno kate-

[1052]G. Schmölders, Psihologie des finances et de l'impôt, P. U. F., Paris, 1974. god. i Rouvallois, Finances publiques. La fiscalité amical des éleves. Paris, 1976.

goriju neto dobitaka očistiti od mase poreza i doprinosa kako bi nivo realizovane stope rentabilnosti preduzeća reprezentovao nivo finansijske samostalnosti firme.

Za to postoje i poslovni i poreski motivi: (1) poslovni motivi su, po pravilu, vezani za tržišno privređivanje firme i profitabilnost preduzeća i (2) fiskalni motivi su vezani za utvrđivanje vrednosti preduzeća kao materijalne osnovice za obračun i uplatu poreza i doprinosa. Svakako, tu je prisutan i poslovni rizik, koji reflektuje neizvesnost u procesu realizacije očekivanog poslovnog dobitka, kao prinosa za poslovna sredstva. Njega sledi i tzv. finansijski rizik koji je uslovljen nezavisnošću budućeg neto dobitka kao prinosa na sopstvena poslovna sredstva. Finansijski rizik je utoliko veći ukoliko postoji realna pretnja, da cena pozajmljenog kapitala bude veća od stope prinosa na ukupna poslovna sredstva. Finansijski rizik se povećava sa porastom visine rashoda finansiranja, koji zavise od visine pozajmljenih izvora, visine kamatne stope, visine plasmana i kamatnih stopa na plasmane, i nivoa poreskih stopa. Zato je fiskalna politika prisutna na tržištu finansijskih rizika da ublaži udare i neutrališe šokove. U tržišnim privredama je za savremenu državu važan finansijski položaj kompanije, koji je determinisan strukturom izvora finansiranja, odnosno strukturom kapitala.[1053] U tom kontekstu, sopstveni kapital, koji nije fiskalno opterećen, čini firmu finansijski nezavisnom i samostalnom, jer je manji stepen zaduženosti izraz veće finansijske sigurnosti preduzeća. Zato je važno da racionalna poreska politika igra na kartu projektovanja takve strukture kapitala u kojoj je odnos između tuđeg i sopstvenog kapitala 1:1. Potpomognuto pravilo jednakosti fiskalnim putem reflektuje pravilo izravnanja rizika.

U savremenim tržišnim uslovima različiti oblici preduzeća imaju, po pravilu, različitu strukturu kapitala, odnosno finansijsku strukturu.[1054] Najdiversifikovaniju strukturu kapitala, svakako, imaju deoničarska društva koja se finansiraju kapitalom iz internih izvora (akumulirani dobitak i amortizacija) i eksternih izvora (pozajmljeni i akcijski kapital). Poreska politika, u tom kontekstu, mora položiti svoj najteži ekonomski ispit: stimulisati razvoj kapitala iz internih izvora i ne penalizovati razvoj pozajmljenog kapitala, i, posebno, akcijskog kapitala, koji se pribavlja emisijom i prodajom običnih i preferencijalnih akcija. U inicijalnoj fazi razvoja akcijskog kapitala, poreska politika treba neutralno da deluje na cenu kapitala pribavljenog emisijom hartija od vrednosti, budući da se ta cena kapitala javlja kao diskontna stopa koja niveliše sadašnju vrednost izdavanja gotovine po osnovu akcija sa sadašnjom vrednošću primanja gotovine po osnovu prodaje deonica. Rečju, cena kapitala reprezentuje realne troškove finansiranja preduzeća bez poreske ingerencije. Viši nivo poreske privilegije može se pojaviti kod internog izvora, koji nominuje tzv. akumulirani dobitak, pošto se cena akumuliranog dobitka može predstaviti putem oportunitetnih troškova, koji zapravo reflektuju cenu akcijskog kapitala.

U savremenoj praksi tržišnih ekonomija poznate su dve opcije prestrukturiranja firme: (1) opcija strategijskog prestrukturiranja i (2) opcija finansijskog prestrukturiranja. Prva opcija inkorporira restrukturalizaciju poslovnog portfolija, reviziju sistema upravljanja i rukovođenja, reprogramiranje troškova i dugova, redefinisa-

[1053]P. Picard, Elements de makroéconomie, Monchrestien, Paris, 1992.
[1054]R. E. Krainer, Finance in a Theory nf Business Cycle, Blackwell, Oxfbrd, 1992.

nje menadžmenta i marketinga i izmenu investicione strategije i rasta firme, dok druga opcija implicira povećanje leveridža, prodaju firme, rasprodaju određenih delova preduzeća, program otkupa akcija i otpise. Konačno, poslovno restrukturiranje orijentiše se na proces povećanja ekonomske vrednosti firme i sricanja neprikosnovene konkurentske prednosti, što racionalno osmišljena fiskalna politika mora da prati selektivnom poreskom politikom i podsticajnom budžetskom politikom. To bi u osnovi moglo da reflektuje svojevrsnu inovaciju ekonomske ponude na mikro nivou čija fiskalna formula podstiče štednju, rad, inicijativu, ulaganja i konkurenciju.

Pametna država mora da podstiče razvoj lizinga, faktoringa i forfetinga. Lizing aranžmani omogućavaju zakupcu da ne angažuje sopstvena sredstva niti tuda sredstva (krediti, zajmovi) za "kupovinu" opreme, koja se amortizuje u toku eksploatacije (opreme, mašina, brodova, aviona), a ne na osnovu tehnološke zastarelosti. U tom kontekstu, aktivni korisnici lizing aktivnosti su utoliko više ekonomski motivisani ukoliko im stimulativna poreska politika omogućava da zakupnina, koja se plaća za korišćcnu opremu, ulazi neoporezovana u redovne troškove proizvodnje (rashodi poslovanja). Taj neporeski tretman lizinga, posebno bi došao do izražaja u slučaju kada je ugovorom o lizingu dato pravo kupovine po isteku ugovora o lizingu. Specijalna poreska politika za lizing aranžmane, dakle, treba da osigura ekonomsko korišćenje pokretnih i nepokretnih investicionih dobara i da, na taj način, vlasništvo nad sredstvima tretira kao rizik sa stanovišta oporezivanja imovine preduzeća. Praktično, moderna poreska politika omogućava permanentno nefiskalno zadovoljavanje potreba za know-how, a korisniku lizinga doprinosi povoljnijem odnosu između prihoda od prodaje svojih proizvoda i rashoda po osnovu uzimanja u zakup.

Moderna tržišno usmerena fiskalna politika treba da podržava faktoring kao poslovni aranžman između komitenta (poslovnog subjekta) koji prodaje svoja potraživanja od kupca i faktora (poslovnog subjekta) koji kupuje ta potraživanja. Kupoprodaja između faktora i komitenta treba da ima neporeski tretman iz razloga što se jedan oblik izvora sredstava nižeg stepena sigurnosti (potraživanja) konvertuje u drugi izvor sredstava višeg stepena sigurnosti (raspoloživa novčana sredstva). Iznos gotovog novca je manji od iznosa fakturisanog potraživanja za iznos troškova naplate potraživanja i kamate na dati avans, i, eventualno, za rezerve za mogući rizik u naplati potraživanja. I komitenta (koji je potraživanje od kupca pretvorio u gotov novac) i faktora (koji je postao novi poverilac) ne treba oporezovati, pošto doprinose poboljšanju finansijske strukture preduzeća.[1055]

I forfeting, koji predstavlja poslovni aranžman između forbetera (poslovni subjekt), koji kupuje potraživanja i komitenta (poslovni subjekt), koji prodaje dotično potraživanje, treba da ima specijalan fiskalni tretman bilo u formi kvantitativno savremenc poreske olakšice bilo u formi potpunog poreskog oslobođenja (pošto se prodaju potraživanja sa rokom dospeća od 6 meseci do 6 godina). U forfeting aranžmanu, svaki forfeter kupuje potraživanje u nominalnom iznosu po odbitku kamate i bankarske provizije. Država poreskim putem pomaže razvoj ovog izvora sredstava, uz obaveznu liberalizaciju domaćeg tržišta i njegovu atraktivizaciju za inostranog kupca (pošlo forfeting ima za predmet kupoprodaje potraživanja od strane stranog

[1055]Grupa autora, Mikrosimulation in der slenerpolitik, Heidelberg, Physica, i 992.

kupca). No, cena koštanja forfetera mora biti poreski korigovana i za iznos prihoda koji potiču od ugleda komitenta.

Makroekonomsko fiskalno upravljanje jeste moderna funkcija organizovane države kojom se obezbeđuju dinamička stabilnost privrednog rasta, postupna transformacija ekonomskih struktura, visok stepen preduzetničke sigurnosti, slobodan pristup resursima, razvijena mreža privredne infrastrukture, ravnomerna difuzija tehnoloških inovacija i akceleratorski razvoj instituta za fundamentalna i aplikativna istraživanja, centara za razvojna istraživanja, instituta za ekspertne analize i specijalizovanih ustanova za lansiranje privrednih, tehničkih i naučnih informacija. Internacionalizacija proizvodnje i monelarizacije tržišnih transakcija doprinele su da se država pojavi kao moderni subjekt usmeravanja i koordinacije razvoja, kao participant u finansiranju infrastrukture i kao moderator nove privredne strukture (preuzimanjem tzv. ktitorske uloge) i kao afirmator strategijskog menadžmenta (kao novi naučni pristup u upravljanju razvojem, odnosno budućnošću). Država je, u tom smislu, podsticajnim poreskim merama doprinela razvoju menadžerstva kao poslovodstva – moderno organizovanje rada u proizvodnji, finansijsko upravljanje, upravljanje kadrovima, planiranje proizvodnje i prodaje, istraživanje tržišta, poslovno planiranje, poslovno odlučivanje, istraživanje razvoja, public relations, organizaciono ponašanje (organization behavior), upravljanje tehnologijom, menadžment proizvoda, menadžment marketinga.

U procenama prestrukturiranja privrede savremena država putem selektivne i podsticajne poreske politike inovacije tretira kao sastavni deo proizvodnih i razvojnih programa.[1056] Budžetskim putem država osigurava sredstva za formiranje centara za inovacije, za pružanje konsultantskih usluga (pri izboru domaće i strane tehnologije), za formiranje banke podataka pronalazaka i tehničkih unapređenja, za strukturno prilagođavanje naučno-tehničkog sistema, za povećanje efikasnosti istraživačko-razvojnog rada, za razvoj naučne i tehnološke infrastrukture.

Sistem poreske podrške preduzetništva i malog biznisa naročito je razvijen u SAD, Japanu, V. Britaniji, Nemačkoj, Holandiji, Francuskoj i Švedskoj. Tome se obično priključuje razgranata mreža institucija za sprovodenje programa podrški, kao što su državne i paradržavne, profitne i neprofitne institucije i organizacije. Stvorena je, zapravo, razvojna koalicija, koju komponuju vlada (sa svojim ministarstvima i agencijama), obrazovne institucije, finansijske institucije, konsultantske organizacije i preduzetnici sa svojim asocijacijama. U tom kontekstu, za podsticanje razvoja malih i srednjih privatnih preduzeća i preduzetništva važna je (a) vladina pomoć u stvaranju povoljne klime za biznis, (b) vladina pomoć u osiguranju finansijskih sredstava, (c) pomoć države u informacijama, (d) pomoć malim firmama u obuci kadrova i (e) pomoć u poboljšanju sistema obrazovanja.

Stvaranje povoljne biznis klime reflektuje proces obezbedenja uslova za opstanak i rast firme, i nagrađivanja privredne inicijative i poslovnog uspeha.[1057] Deregulacija i privatizacija zajedno sa razvijanjem monopolskog ponašanja i antikonku-

[1056] J. Y. Eglem, A. Mikol, A. Pujol i H. Holowy, Méecanisme financières de l'entreprise, Montehrestien, Paris, 1991.

[1057] D. Coos, Small Business and Soclety, London / N. York, Roulledge, 1991.

rentske prakse kreirale su nove prostore za male firme. Rast vladinih porudžbina reducirao je nesigurnost u malom biznisu i proširio preduzetničku inicijativu. Vladino podržavanje projekata, koji promovišu preduzetnički duh i minimiziraju rizik, dopunski stimuliše biznis klimu. Smanjenje stope oporezivanja dobiti firme, povećanje iznosa profita koji se ne oporezuje, ukidanje poreza na dohodak od investicija, povećanje koristi od reformisanja oporezivanja nasleda, ukidanja taksa na doživotne poklone kapitalnih dobara i promene u oporezivanju dodatne vrednosti (nakon uvođenja TVA) jesu specijalni fiskalni repertoar savremene države koja podržava brzi rast malog biznisa i srednjih preduzeća.

Vladina pomoć u obezbeđenju finansijskih sredstava sastojala bi se u formulizaciji programa pomoći preduzetnicima kako bi što veći broj nezaposlenih (naročito mladih stručnjaka) podstakao na formiranje tzv. sopstvenih firmi samozapošljavanja sa neporeskim tretmanom od 3 do 5 godina, pod uslovom da nadoknadu za nezaposlenost ne primaju duže od godinu dana. Ovaj program pratio bi program garantovanih zajmova, na osnovu kojih država garantuje 75% zajmova koji se odobravaju malom biznisu na period od 3 do 10 godina. Država daje garancije bankama koje odobravaju zajmove malim firmama, s tim što država za svoje usluge naplaćuje premiju u iznosu od 1% kako troškovi ne bi pali na teret državnog budžeta. Najzad, ovaj program pratio bi program za ekspanziju rasta firmi sa perspektivnim potencijalima za rast konkurentske snage, koje bi emitovale akcije oslobođene od poreza. Ministarstvo za finansije bi davalo specijalne pomoći za specifične aktivnosti i specifične regione (nerazvijene). Inovativne male firme bi dobijale povoljne kredite.

Država bi, dalje, pružala pomoć malim firmama u obuci kadrova i podizanju kvaliteta ljudskog faktora, kao nerazdvojni deo dugoročne strategije podizanja konkurentske sposobnosti, povećanja profita na dugi rok i ekonomskih performansi malih i srednjih preduzeća privatnog tipa. Poslovni program za biznis i agencija za obuku radne snage pri određenim ministarstvima omogućili bi besplatne konsultantske usluge vlasnicima malih firmi u pripremi biznis planova i ekspertsku pomoć za unapređenje menadžmenta i marketinga, dotirane konsalting usluge u korekciji poslovne strategije i sticanja specijalističkih znanja i finansijsku pomoć za inovativne projekte. Specijalne programe za obuku mladih (nezaposlenih), koji streme sopstvenom biznisu, lansiralo bi ministarstvo za obrazovanje i nauku u formi sopstvenog programa inoviranja znanja sa radikalnom strategijom obuke za biznis i preduzetništvo. Ovaj program koordinirao bi se sa programom pomoći malim firmama.

Program pomoći države u informacijama malim firmama išao bi preko agencije za razvoj i lokalnih preduzetničkih agencija čiji bi se rad alimentirao kroz sponzorstvo sa neograničenim neporeskim tretmanom.[1058] Konsultanti bi formirali Institut za biznis konsalting, koji bi promovisao najnovija iskustva iz strateškog menadžmenta, menadžment marketinga, finansijskog menadžmenta i tehnološkog menadžmenta. Finansijske potpore bi išle na teret poreskih prihoda budžeta kao nagrada za diversifikaciju programa konsultantskih šema. Razvoj mreže poslovne kooperacije doprineo bi uspostavljanju partnerskih odnosa preko Evropskog infor-

[1058] E. Ginglinger, Gestion finandire de i'entreprise, Dalloz, Paris, 1991.

macionog centra pri Privrednoj komori, koji bi se finansirao iz dotacija i refundiranih poreza. U krajnjoj instanci, kreirao bi se "Preduzetnički inkubator" u kome bi "odlegali" i menadžeri i firme i ideje.

Moderna država mora da radi i na planu poboljšanja programa obrazovanja u smislu inovacija programa poslovnih škola, koledža, fakulteta i univerziteta, koji razvijaju preduzetnički duh i biznis inicijativu, saraduju sa malim i srednjim firmama i pripremaju "mlade vođe" mini preduzeća. Finansijsku podršku perspektivnim preduzetnicima treba obezbediti iz specijalnih fondova. Specijalni zajmovi davali bi se mladim privrednicima koji se specijalno pripremaju za razvoj depresiranih područja. Vlada bi posebno razvijala biznis inicijative za etničke manjine koje su spremne (naročito pojedinci) da formiraju svoj biznis sa specijalnim poreskim tretmanom. Korporacije za urbani razvoj pružale bi razne pomoći za formiranje lokalnih privatnih firmi kroz učešće u troškovima zakupa. Konačno, specijalističke konsultantske agencije pružale bi pomoć (stručnu, informacionu i finansijsku) specifičnim socijalnim grupama u čijoj strukturi dominiraju žene (siromašne nezaposlene žene ili žene sa većim brojem dece).

Isprobani način privlačenja kapitala stranih kompanija reflektuje tzv. detaksaciono poslovanje privatnih preduzetnika bez plaćanja poreza na ostvareni prihod (dobit firme) za određeni broj godina, koji obično seže od 7 do 11 godina. Tako se fiskalnim putem dugoročno stimuliraju ulaganja inostranih partnera u razvojne projekte zemlje koja nudi specijalne fiskalne beneficije i koncesije. Vreme potpunog mirovanja poreza jeste vreme fiskalnih privilegija koje može strancu da omogući i: (1) sticanje vlasništva nad domaćim preduzećem, (2) obezbedenje dozvole za sticanje vlasništva nad zemljištem, (3) pravo na oslobađanje od plaćanja carina, (4) pravo na oslobađanje (delimično ih u potpunosti) od plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica, (5) dobijanje povlastica u pogledu oporezivanja dividendi, itd. Fiskalni tretman stranih ulaganja mogao bi se tokom vremena diversifikovati sa stanovišta stabilnosti uslova ulaganja izvoznica kapitala kako bi se dugoročno postigla transparentna investiciona klima za strane ulagače. Utemeljenje je nađeno sa osnivanjem Multilateralne agencije za osiguranje ulaganja (MIGA) u okviru Međunarodne banke za obnovu i razvoj, koja ima za cilj osiguranje i reosiguranje inostranih ulagača od nekomercijalnih rizika. MIGA, naime, pruža garancije protiv ograničenja transfera sredstava, raskida ili neispunjenja ugovora, rata i državnog udara, osigurava investicije i investitora od rizika i nadoknađuje štetu.

Uporedo sa fiskalnim beneficijama, određene zemlje uvoznice kapitala propisuju za inostrane investitore iz zemalja izvoznica kapitala i određene obaveze. Bangladeš, npr., zahteva 5%–30% prihoda stečenog za vreme trajanja potpunog oslobođenja od plaćanja poreza na dobit kompanija, od stranca da uloži u vladine obveznice na koje se, inače, plaća kamata. Ako je kamata na državne obveznice niža od tržišne kamate onda se radi o prikrivenom porezu na dobit preduzeća. A ako je kamata na državne obveznice viša od tržišne kamate onda se radi o regresiranju kamate. Obala Slonovače, npr., propisuje obavezu finansiranja Nacionalnog fonda za investicije putem poreza na dobit preduzcća u visini od 10%. Taj porez se oficijelno može izbeći ukoliko investitor kupuje državne obveznice u istom obimu.

Pored iznetog, sada se unose i nova rešenja u vezi sa porezom na dohodak zaposlenih, koja mogu, u periodu oslobođenja od poreza, biti vrlo stimulativna ukoliko je propisima zemlje uvoznice kapitala omogućena podela dela dobiti, koji bi, nakon takve podele, bio izuzet od oporezivanja na individualnom nivou.[1059] Takvo rešenje, po pravilu, stimuliše investitora da prebaci oporezivi prihod iz svojih poslovnih jedinica u preduzeće u kome se taj prihod oslobađa od poreza na izloženi način. Isto tako, poreske privilegije za inostrane kompanije kao investitore treba da uključe i iznose amortizacije kao odbitne stavke od poreske osnovice za obračun poreza na dobit. Jer, ako se vremenska amortizacija realizuje nakon isteka vremena poreskog oslobođenja, onda iznos amortizacije nije više odbitna stavka. Tada ekonomski neamortizovana imovina stvara prihod koji je podložan oporezivanju. Zbog toga se ubrzana amortizacija (otpis sredstava) mora odložiti za period koji sledi po isteku vremena poreskog oslobođenja. U tom slučaju, inostrani investitor može koristiti obe metode: (1) poresko oslobođenje tokom perioda u kome se ne plaća porez iz dobiti i (2) ubrzanu amortizaciju po isteku perioda poreske privilegije, koja se odbija od poreske osnovice. Samo se u tom slučaju fiskalni podsticaji vremenski produžuju i kvantitativno povećavaju sa sračunatim efektima na dugoročna ulaganja.

Moderna poreska politika preduzetnički orijentisane države mora i treba da podstiče razvoj off shore osiguranja u kome se tzv. Captive insurance companics nominuju kao osiguravajuća društva, koja osnivaju više suosnivača (po pravilu multinacionalne kompanije) u zemljama u kojima institucionalno funkcionišu off shore kompanije koje se osiguravaju od različitih vrsta rizika. Poreska politika stimulira vlasnika kapitala u off shore biznisu da se osiguravaju od potencijalnih rizika posredstvom formiranja Captive insurance companv, uključujući i rizike pridruženih članova društva. No, osigurani rizik svojih osnivača, Captive insurance companv sada može reosigurati, što zavisi od visine osiguravajuće premije i neporeskog tretmana premije. Takva osiguravajuća kompanija osniva se kapitalom, koji je minimalno propisan za osiguravajuća društva i koji nije fiskalno opterećivan u fazi njegovog stvaranja i ulaganja. Sa protokom vremena, Captive insurance company raste, a raste i njena dobit, koja se kapitalizuje i koja ne podleže oporezivanju. Detaksirana dobit osiguravajuće kompanije uslovljava relativno brzi rast finansijske snage dotične kompanije, koja sada omogućava svojim osnivačima (vlasnicima) osiguranje sve većih rizika, ali po nižoj premiji osiguranja.

Niža premija osiguranja usled poreski oslobođene dobiti kompanije stvara nove uštede u odnosu na premije koje bi osnivači osiguravajuće kompanije plaćali drugim osiguravajućim društvima. I reosiguranje rizika sada prati niža premija, koja dodatno uvećava uštede zbog izostajanja poreza.

U tržišnim privredama poreska politika utiče na izbor instrumenata štednje i plasmana ušteđenih resursa. Na biznis probi je i prodaja tzv. proizvoda osiguranja života. Za taj biznis interesuju se i banke, budući da već osnivaju akcionarska osiguravajuća društva, koja nude i prodaju "proizvode" osiguranja života i penzija svojim klijentnim bazama. Za vodeće evropske banke (tzv. lideri) prodaja supstituta štednih

[1059] J. M. Mintz, Corporate Tax Holidays and Investment, The World Bank Economic Review 1/90, str.88-89.

uloga postala je atraktivan izvor prihoda. Tome se prilagodila većina evropskih poreskih režima, koji obezbeduju specijalne pogodnosti za plaćanje premije i tekuće dohotke polise osiguranja u formi oslobođenja od poreza na premije. Nominalna vrednost oslobođenja od poreza se kalkuliše za mešovito osiguranje života primenom marginalne poreske stope primenljive na prosečne zarade. Grupno osiguranje je potpuno izuzeto iz poreskih tretmana isto kao i osiguranje sa određenim rokom u vezi sa dotiranim zajmom za stanove.

Multinacionalne kompanije, poput Captive insurance company, mogu zajednički formirati off shore banku koja ne podleže deviznoj kontroli i koja je oslobođena plaćanja poreskih obaveza.[1060] Off shore kompanije osnivaju off shore banku, koja se bavi poslovima međunarodnog kreditiranja, kupoprodaje inostranih dugovanja, izdavanja garancija, lizing aranžmana, plaćanja u međunarodnom prometu roba i usluga bankarskih transakcija sa gotovinom bez ograničenja, primanja bankarskih depozita (uplata stranaca u stranoj valuti) i odobravanja zajmova, koji su povoljniji zbog poreskih olakšica koje uživa off shore banka. Stimulativna poreska politika podstiče rast finansijskih transakcija kroz off shore bankarstvo na taj način što profit koji ostvari klijent off shore banke biva oslobođen od plaćanja poreza na dobit. Isto tako, off shore banke svojim klijentima daju vise kamate i nude mogućnost oslobađanja od poreza na ostvareni profit od kamata. Posredstvom poreskih olakšica i oslobođenja off shore banka postaje gotovo idealna šansa za osnivače da relativno brzo akumuliraju zdrav bankarski kapital, koji je oslobođen od poreza i devizne kontrole. Poslovanjem kroz off shore banku formira se i imovina osnivača banke, koja se može držati kroz off shore trust, odnosno kroz off shore investment holding kompaniju i to bez plaćanja poreza na profit od upotrebe imovine u državi u kojoj vlasnik imovine, kao osnivač banke, ima status rezidenta. U tom kontekstu, svaka država, koja teži da privuče inostrani kapital kroz ulaganja u off shore banku valja prilagoditi poreske propise u smislu potpunog oslobođenja od plaćanja poreza na profit off shore banke i od plaćanja poreza na profit koji vlasnici off shore banke ostvaruju kao svoje dividende (odnosno zarade bez poreza). Na taj način, fleksibilna država, efikasnom i racionalnom poreskom politikom, stimulira razvoj off shore bankarstva. No, pored bankarskog biznisa, određene države izuzetnu pažnju posvećuju i razvoju off shore turističkih centara i, naročito, off shore kompanija, koje se bave međunarodnom trgovinom, odnosno tzv. reeksportom. A to je od posebnog značaja za našu zemlju u kojoj bi off shore kompanija bila regislrovana radi kupovine robe u Hong Kongu i prodaje robe u Andori. U tom slučaju, roba bi se iz Hong Konga direktno upućivala u Andoru, a profit ostvaren od kupoprodaje ostajao bi u našoj zemlji, ali bez obaveze plaćanja poreza. Off shore kompanije ne bi plaćale porez na profit, a vlasnici off shore kompanije ne bi plaćali porez na dividende. Time bi se doprinelo razvoju off shore poslovnih i flnansijskih centara, uključujući i shipping kompanije i, naročito, trusts kompanije (koje su pogodne za akumuliranje zdravog kapitala, oslobođenog od poreza, kojim se može slobodno raspolagati u skladu sa preferencijama vlasnika).

[1060] E. Sohmen, Allokationstheorie und wirtschaftspolitik, Auflage, Tüibingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1992.

Savremeni razvoj fiskalne politike ogleda se i na planu poreskih podsticaja diversifikacije poslova na finansijskim tržištima,[1061] budući da su kupoprodaje novčanih, kapitalnih i deviznih transakcija centralni stubovi internacionalizacije proizvodnje i finansiranja razvoja, liberalizacije tržišta i spoljne trgovine, i globalizacije finansijskih odnosa. U tom kontekstu, fiskalna politika treba da podržava razvoj prometne kupoprodaje deviza (odnosno kasa ili spot kupljene i prodate devize) i terminske kupoprodaje deviza, i da upliviše na inovaciju fmansijskih instrumenata na terminskom internacionalnom deviznom tržištu novca. U svim finansijskim transakcijama, i za kupca i za prodavca novčanih sredstava (deviza, kapitala, hartija od vrednosti) egzistira riziko neizvršavanja doznake, kamatni riziko i devizni riziko koji tržišno orijentisana fiskalna politika treba da ublaži. Oblici obezbedenja od kursnog rizika mogu biti i terminske devizne transakcije, swop (svop) poslovne operacije, opcije i futures (fjučers) ugovori.[1062] Ovi oblici osiguranja deviznog rizika reprezentuju nove bankarske operacije i fundamentalne finansijske instrumente na međunarodnom tržištu novca i kapitala, koje štiti i podržava ekonomski sračunata strukturna fiskalna politika. Poreska politika mora biti efikasna i racionalna kada je u pitanju devizni i kamatni svop, kojim se trguje na internacionalnom tržištu novca, odnosno kapitala, sa ciljem da se eliminiše devizni, odnosno kamatni rizik. Isto tako, važna je i fiskalna podrška valutnim opcijama, koje reprezentuju hartije od vrednosti kojima se trguje na terminskom opcionom tržištu. Tu je bitan neporeski tretman prava iz opcije. Kod tržišnih operacija sa fjučers ugovorima je, pak, važna poreska zaštita od rizika nesolventnosti i fiskalna bonifikacija za tzv. inicijalnu maržu, koju deponuju i kupac i prodavač. Vrednosni papiri i euro-dolarski depoziti na tržištu kratkoročnih fjučers standardnih finansijskih instrumenata nose kamatne stope (cenu), koje se formiraju na osnovu tražnje i ponude, i na osnovu međuzavisnosti između kamatne stope na cash tržištu i kamatne stope na fjučers tržištu, čije razlike "pegla" fiskalna politika kamatno egalizirajućeg tipa (eliminisanje kamatnog rizika).

Ulaganje kapitala u kupovinu hartija od vrednosti (akcije, obveznice, obligacije, hipotekarne založnice) obavlja se praktično na berzi efekata, kao specijalizovanoj instituciji tržišta kapitala i dugoročnih hartija od vrednosti, odnosno na sekundarnom tržištu efekata na kome se obavlja tzv. kupovina iz druge ruke (ili kupovina i prodaja emitovanih i plasiranih efekata na primarnom tržištu). U tom kontekstu, razvojna fiskalna politika ima zadatak da promoviše rast kapitalnih transakcija, da eliminiše kursni rizik, kao razlika između promplnog (berzanskog) kursa i terminskog kursa, i da spreči krah investitora koji svoje kapitale ulaže u kupovinu akcija.[1063]

[1061]D. Blake, Financial Market Analysis, Maiden head, McGraw-Hill, 1992.

[1062]G. Connor, Hedging, u J. Eatwel, M. Milgate i P. Newman (Ed), Finance, Macmillan, London, 1989, str. 164–171.

[1063]T. Granger, Microeconomie financière, Economica, Paris, 1996.

Taxation

Countries	Total Tax Receipts %of GDP	Tax Struetures as % of tolal lax receipts						Rate Schedules of Central Govern-ment Personal Income Tax		Disposable Income of Average Production Workcr as % of gross pay	
		Personal Ineome Tax	Corporat e Income Tax	Social Securily Contributions		Taxes on Goods and Services	Other Taxes	Lowest Rate %	Highest Rate %	Single Person	Married with two Chil-dren
				Etnplo-yees'	Emplo-yers'						
Australia	28.7	40.8	12.8	0.0	0.0	29.8	16.5	20.0	47.0	77.0	85.1
Austria	43.6	21.6	3.5	14.5	16.7	29.3	14.4	10.0	50.0	74.1	93.5
Belgium	45.7	30.4	4.8	11.5	21.6	26.3	5.5	25.0	55.0	63.1	87.9
Canada	35.6	37.9	5.7	5.4	11.0	26.6	13.3	17.0	29.0	73.7	84.5
Czech Republic	-	-	-	-	-	-	-	15.0	44.0	78.0	104.5
Denmark	49.9	52.1	4.4	2.6	0.7	31.7	8.6	22.0	40.0	53.0	67.5
Finland	45.7	35.7	2.7	2.7	22.5	32.2	4.2	7.0	39.0	64.3	78.5
France	43.9	13.9	3.4	13.6	27.3	26.7	15.0	5.0	56.8	73.1	86.9
Germany	39.0	27.1	3.6	16.9	19.7	27."	4.9	19.0	53.0	63.4	78.5
Greece	41.2	9.3	5.0	15.1	14.1	43.9	12.6	5.0	40.0	82.5	83.7
Iceland	31.3	29.6	3.0	03	7.7	49.8	9.5	34.3	34.3	80.0	114.0
Ireland	36.3	32.0	8.1	5.5	9.1	38.3	6.9	27.0	48.0	67.3	78.7
Italy	43.8	27.2	9.3	6.6	20.8	25.9	10.3	10.0	51.0	74.2	84.1
Japan	29.1	25.6	14.9	12.7	17.4	14.4	14.8	10.0	50.0	84.6	90 2
Luxembourg	44.6	20.5	J6.3	11.0	13.9	26.9	11.4	10.0	50.0	74.8	100.6
Mexico	-	-	-	-	-	-	-	3.0	35.0	88.7	88.7
Netherlands	48.0	25.4	7.0	24.0	6.9	25.3	11.4	13.0	60.0	58.2	68.9
New Zealand	35.7	44.8	10.6	0.0	0.0	34.1	10.5	24.0	33.0	76.0	77.8
Norway	45.7	25.2	8.1	8.4	15.2	38.1	4.9	9.5	13.7	71.3	86.9
Portugal	31.4	19.9	7.2	9.9	16.0	42.6	4.4	15.0	40.0	82.6	91.9
Spain	35.1	24.0	5.7	6.4	26.5	26.8	10.6	20.0	56.0	81.6	88.3
Sweden	49.9	36.8	4.5	0.2	26.3	27.4	4.8	20.0	20.0	70.5	80.9
Switzerland	33.2	32.8	5.8	11.7	11.2	16.7	21.8	1.0	13.2	78.6	91.2
Turkey	23.5	27.1	4.9	7.3	11.3	31.8	17.6	25.0	50.0	66.0	66.0
United Kingdom	33.6	27.8	7.2	6.6	10.5	35.3	12.5	20.0	40.0	74.4	84.1
United States	29.7	34.5	7.9	11.5	16.5	17.2	12.4	15.0	39.6	74.0	81.1
EU average	41.0	25.8	6.8	10.8	15.6	31.5	9.5	15.9	49.2	70.7	83.4
OECD average[5]	38.5	29.3	6.9	8.5	14.3	30.2	10.8	15.5	41.7	73.3	85.5

Notes: - not available 1993.

1 International comparisons also have to lake into aecount differences between countries in: the point at whieh income first becomes taxable, the amount of tax reliefs, rates of employees' social-security contributions, temporary special surcharges andrates of local income taxes. In some countries lower tiers of government levy signitieant income taxes. In 1993 typical or average rates in those countries with flat-rate systems were: Belgium 7%, Denmark 30.2%, Finland 17.2%, Iceland 7%, Norway 28%, Sweden 31%. The countries with progressive rale systems were Canada 9%–15%, Japan 3%–11%, Switcerland 5%–32% (cantonal and communal in Zürich), the United States 0%–11% (state and city tax in New York City)

2 This percentage is iniluenced both by ihe tax level and the relative weight of taxation from personal income taxes and employees social-security contributions. Takes account of family allowances and/or tax reliefs

3 Unweighted.

Sources: Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965–1994, OECD, Paris, 1995.The Tax/Benefit Position of Produclion Workers, 1990–1993, 1991–1994. OECD, Paris, 1994 and 1995; Fiscal Affairs Division.

Pored toga, fiskalna politika treba da podrži diversifikaciju sredstava za zaštitu od kursnog rizika, poput fjučersa (koji implicira inicijalnu maržu kao garanciju), opcija (koje impliciraju kauciju u formi tzv. premije opcije) i svopova (koji impliciraju poslovne transakcije kupoprodaje i zamene reprogramiranih dugova). Učesnike u fjučers ugovorima na tržišnim operacijama na fjučers berzama fiskalne politike treba zaštititi od kursnog rizika promena kamatnih stopa. Radi se o tzv. hedžersima, kao preduzetničkim subjektima (banke, firme, izvoznici), ali ne i o tzv. trodersima (tj. špekulantima). Zaštita je naročito važna za efekte sa fiksnim prihodima i za dugoročne obveznice. Isto tako, fiskalna politika treba zaštititi i kupca i prodavca opcija usled rasta potencijalnih gubitaka (bez obzira da li se radi o tzv. call opciji ili tzv. put opciji). Konačno, specijalni režim fiskalnih beneficija, koncesija i bonifikacija treba da prati razvoj diversifikovane strukture svopova, a u prvom redu (1) zamenu jednog duga za drugi dug, (2) zamenu duga njegovim otkupom od strane dužnika, (3) zamenu duga za obveznice (debt-securization swap), (4) zamenu duga za robu i usluge i (5) zamenu duga sa kapitalnim učešćem u investicijama (debt-equity swap). U tom kontekstu, prezadužena država treba specijalnim fiskalnim pogodnostima da podstiče direktnu konverziju duga za robu i usluge dužnika, otkup duga po osnovu potraživanja od izvoza roba i usluga, kupovinu sopstvenog duga na sekundarnim tržištima sa diskontom, ulaganje kapitala od prodaje duga u kupovinu kontrolnog paketa akcija, konverziju duga u dužničku valutu koja se kapitalno ulaže u investicije zemlje dužnika i ulaganje dužnika u kupovinu obveznica koje emituje poverilac po berzanskom kursu uz umanjenje za diskont. Najzad, fiskalna politika zadužene privrede treba da stimulira razvoj cesije pri kupoprodaji prestrukturiranih dugova, kao i "novacije" i "subparticipacije".

Eskalacija inflacije i krize, fleksibilitet deviznih kurseva i varijabilitet kamatnih stopa inducirali su rastući trend kamatnog i deviznog rizika sa relativno značajnim potencijalnim gubicima u profitu, erodiranjem bankarskog kapitala i divergentnim kretanjem ponude i tražnje na finansijskom tržištu. Hedžing investicione strategije sada koriste banke u funkciji minimiziranja kamatnih i kursnih rizika posredstvom transakcija na robnom i finansijskom tržištu. U okviru finansijskog hedžinga kombinuju se efektivne i terminske transakcije sa finansijskim instrumentima koji divergentno reaguju na promene deviznog kursa (valutni hedžing) i na promene kamatne stope (kamatni hedžing), mada i kombinacija efektivnih transakcija i transakcija na tržištima rizika (tržište opcija i svopova) daje relativno dobre performanse u realizaciji hedžinga. Razvojno orijentisana fiskalna politika treba da podstakne bum hedžing transakcije, putem kojih banke kreiraju nove finansijske instrumente za transfer rizika. Realokacija i redistribucija kamatnog i kursnog rizika forsiraju se razvojem fjučersa, forvardsa, opcija i svopova u okviru transakcija na zvanič-

nim i nezvaničnim tržištima (berze i OTC tržišta), pod uslovom da strukturalistička fiskalna politika, direktno i indirektno, reducira potencijalne rizike delovanjem na sve tri faze hedžing transakcija (faza monitoring rizika, faza predviđanja promena kamatnih stopa i deviznih kurseva i faza nominovanja hedžing instrumenata koji minimiziraju rizik). Time bi radikalna fiskalna politika doprinela ostvarivanju ciljeva poslovne politike modernog finansijskog menadžmenta preduzeća i banaka, i akceleratorskom razvoju upravljačkih finansija i korporativnog finansiranja u tranzitornom periodu finansijske revolucije bankarskog preduzetništva i finansijskog menadžerstva. Moderno fiskalno upravljanje sa strategijskim poreskim planiranjem i budžetskim inženjeringom (javni izbori i novo organizaciono ponašanje države), stoga, mora biti readaptirano rizičnom finansijskom okruženju sa novom funkcijom koordiniranog upravljanja aktivom i pasivom preduzeća, banke i države. Kooperativnost između monetarnog, bankarskog, finansijskog i fiskalnog menadžmenta je, dakle, biznis neminovnost u operativnom i strategijskom menadžmentu i marketingu.

Nova srpska poreska politika mora biti razvojno orijentisana kako bi deregulacijom, reprivatizacijom i liberalizacijom ubrzala ekspanzivni trend tržišne privrede.[1064] Zato i sva investiciona ulaganja treba oslobađati od poreskih nasrtaja tokom narednih 5–7 godina, s tim da po isteku 7 godina treba institucionalno ugraditi mehanizam "poreskog kredita" (kakav inače egzistira u razvijenim tržišnim ekonomijama OECD i EU). U novokreiranom razvojnom ambijentu, stranke kompanije plaćale bi najniži porez u Evropi. Korporacijski porez bi iznosio 1%–3% ostvarenog neto dobitka. Fleksibilna poreska politika omogućila bi ubrzano otvaranje off-shore kompanija i off-shore bankarskih jedinica sa oporezivanjem profita od 1% sa snažnim dugoročnim dodatkom svežeg kapitala i sa čvrstom poslovnom kooperativnošću sa poslovnim svetom. Nova ekonomska politika države u petogodišnjem tranzitornom periodu omogućila bi (preko podsticajne poreske politike) potpuno oslobađanje od poreza za sve vlasnike hartija od vrednosti i sve devizne štediše. Razvojna fiskalna politika podsticala bi otvaranje slobodnih carinskih zona sa brzim protokom robe, kapitala i tehnologija. Drastičnim reduciranjem carina država bi pojačala delovanje inostrane konkurencije na domaću proizvodnju i unutrašnje tržište, naročito u pravcu razbijanja monopolskih jezgara. Stimulativna poreska politika bi na srednji rok ukinula oporezivanje zarada i to sve dok se ne dostigne nivo razvoja srednje razvijene evropske zemlje i nivo zarada u srednje razvijenim zemljama. Ekstra zarade i plate monopolista i rentijera progresivno bi se fiskalno zahvatale u korist socijalnih fondova dok traje privatizacija (a nakon toga u budžete lokalnih samouprava). Ukidanje poreza na zarade pratilo bi ukidanje doprinosa, osim doprinosa za socijalno, zdravstveno i penzijsko osiguranje, čije stope ne treba da budu više od 10% od zarade (s tim što 50% tereta pada na poslodavca). Progresivni porezi bi se uveli na zemlju koja se ne obraduje, na poslovni prostor koji nije u funkciji, na opremu koja se ne koristi. Neiskorišćeni i nedovoljno korišćeni proizvodni kapaciteti takode bi se fiskalno penalizovali u naredne 3 godine. Luksuzna (domaća i uvozna) potrošna roba dopunski bi se oporezovala novouvedenim porezom na dodatu vrednost. Novoosnovana

[1064] Dr S. Komazec, dr Ž. Ristić i dr S. Vućićević, Finansijska ekonomija, Savremena administracija, Beograd, 1993.

privatna mala i srednja preduzeća bila bi oslobođena plaćanja poreza tri godine u urbanim centrima, pet godina u depresiranim regionima i nerazvijenim područjima, i sedam godina u pograničnim opštinama i brdsko-planinskim područjima.

Razvojno strukturirana fiskalna politika bila bi transparentna i stabilna. Tvrda poreska ograničenja eliminisala bi nominalno usidrena meka budžetskih rashoda države i to bez deficitarnog finansiranja javnog sektora kresanjem budžetskih rashoda sa imperativima reprivatizacije (dela) državne administracije i sa prenošenjem dela javnih usluga na privatne firme. Formiranje poreskih prihoda na nižem nivou uslovićе finansijsko prilagodavanje budžetskih rashoda države i to bez deficitarnog finansiranja javnog sektora iz primarne emisije. Eventualnu diskrepanciju između fiskalnih prihoda i javnih rashoda država će popunjavati samo na finansijskom tržištu sredstvima zajmovnog finansiranja. Limit bi iznosio 3%–5% društvenog proizvoda, s mogućnošću javnog uvida u celokupnu strukturu javnih troškova države i javnih zajmova, koji ne mogu da pređu nivo ukupne vrednosti državne imovine.[1065] Samo u takvim uslovima porezi bi predstavljali finansijsku nadoknadu poreskog obveznika (građanina) svojoj državi za dovoljnu proizvodnju i pravednu distribuciju javnih dobara i usluga u oblasti obrazovanja, nauke, zdravstva, odbrane i sudstva (u skladu sa javnim izborima, javnim marketingom i javnim menadžmentom). Time se doprinosi smanjenju utaje poreza i reafirmaciji poreskog morala. Mali porezi su ipak najbolji lek za evaziju poreza.

4. STRUKTURALISTIČKA FISKALNA POLITIKA

A. Napuštanje tzv. fiskalnog neutralizma pod pritiskom kejnzijanizma supstituisano je favorizujućim fiskalnim aktivizmom, koji pod dejstvom multiplikatora, provocira željene efekte i programirane učinke. Simultano, fiskalni aktivizam je, posredstvom aktivističkog karaktera ekonomske politike, dospeo u epicentar tradicionalne kontroverze kejnzijanaca i monetarista, uključujući i teoretičare racionalnih očekivanja (anticipacija) i ekonomike ponude. Protivnici aktivističke makroekonomske politike, državnog intervencionizma i kejnzijanske fiskalne politike progovorili su snagom argumenta, koji je pronađen u efektu istiskivanja privatnog sektora sa tržišta kapitala pod dejstvom rastuće kamatne stope, inducirane javne tražnje i penetriranog budžetskog deficita. "Kejnzijansku aktivističku ekonomsku politiku monetaristi kritikuju zbog efekta istiskivanja po kome državni sektor istiskuje privatni sa tržišta kapitala, dok efekat bogatstva povećava neracionalnu sadašnju potrošnju u očekivanju kasnijih viših poreza kojima će biti pokriveni deficiti."[1066]

U strukturnoj projekciji efekta istiskivanja važan je tzv. efekat bogatstva, zbog koga dolazi do pomeranja IS krive udesno u IS–LM modelu, usled veće potrošnje obogaćenih pojedinaca po osnovu kupljenih obveznica. To, pak, preko krive

[1065]Dr S. Komazec, dr Z. Bingulac, dr Ž. Ristić i dr S. Vučićević, Strategija poslovnog finansiranja, Viša poslovna škola, Beograd, 1993.
[1066]Dr L. Pejić i dr M. Jakšić, Principi makroekonomije, Savremena administracija, Beograd, 1991.

LM provocira fiskalnu kontrakciju, jer preko krive IS nije bila u pitanju fiskalna ekspanzija.[1067] U krajnjoj instanci, konačni efekti na kamatu i dohodak zavise od nagiba krivih IS i LM. Greška je kejnzijanaca, po Friedmanu, što primat pridaju toku izdataka, a ne fondu imovine. Zato monetaristi smatraju da se finansiranjem obveznica dezaktivira privatno bogatstvo pojedinaca i narušava slobodna konkurencija. No, i novoklasičari, razvijajući teoremu o irelevantnosti, u središte kritike ubacuju odbijanje kejnzijanske Filipsove krive i "nagodbe" nezaposlenost – inflacija, kao generalno pravilo. Teorema o irelevantnosti bazira se na uverenju da obvezničko "finarisiranje deficita biva nalik na novčanu kišu,[1068] koju slede povećani porezi. Teorema o irelevantnosti implicira punu racionalnost, zanemarivanje razlike između kamatonosnih obveznica i nekamatonosnog novca, distributivnu neutralnost međugeneracijskog transfera sredstava, nemogućnosti uticaja na očekivanja potrošača i proizvođača, i izbor posrednih poreza.[1069]

Odnos između diskrecionih prava i pravila u ekonomskoj politici u svetlu poznate nagodbe "manja inflacija – veća nezaposlenost" ili "manja nezaposlenost veća inflacija" već je ugrađen i nadaleko čuveni Filips–Okunov model međuzavisnosti inflacije, privrednog rasta i nezaposlenosti. A to je upravo poslužilo Dornbushu da izvede svoj poznati indeks neprijatnosti, kao zbir stope nezaposlenosti, koji svaka vlada u sklopu neminovnog trade-off-a mora minimizirati. Zato se često i kaže daje ekonomska politika delotvorna samo ako je neočekivana i istrajna. No, i danas egzistira nagodba između sklonosti inflaciji i ciklične nestabilnosti, bez obzira što nisu iznađene društveno prihvatljiva stopa inflacije ili dozvoljena stopa varijacije proizvodnje, kao empirijska merila. "Empirijski, ovaj model polazi od funkcije političke popularnosti, odnosno funkcije utiliteta, koja promenu utiliteta zadovoljstvo birača stavlja u funkciju odstupanja prirodnih nivoa proizvodnje i cena od tekućih što je potpuno na liniji primesa Filips–Okunovog modela, s tim da se ovog puta radi i o političkom raspoloženju."[1070] Ali, u polemici "pravila naspram prava" uoči samih izbora lakše se žrtvuju dugoročni interesi proizvodnje u odnosu na trenutno obaranje inflacije, jer je veći pritisak potrošača (od proizvođača), koji zahtevaju rast dohodaka (a ne proizvodnje). Potrošači su samo na dugi rok racionalni, budući da konačno shvataju da rastuća sklonost inflaciji na dugi rok ne može da se konzervira i da, stoga, cenu neminovno plaća svaka zaustavljena proizvodnja. "Empirijska analiza varijable podrške birača u svetlu izbora između sklonosti inflaciji sada ili varijabilnosti proizvodnje sutra, i, obrnuto, ukazuje da pojedinci na osnovu racionalnih očekivanja, ne vode računa samo o sadašnjem trenutku nego i o budućnosti."[1071]

Oživljavanje neoliberalizma, narastanje monetarizma i kriza države blagostanja doveli su do pojave svojevrsne sinteze neokejnzijanske doktrine i monetaristič-

[1067]A. Blinder, Macroeconomics Under Debate, London, Harvester – Wheatsheaf, 1989.
[1068]Dr M. Jakšić, Strukturna ekonomska politika, Ekonomski anali 106/90, str. 242.
[1069]A. L. Sorkin, Monetary and Fiscal Policy and Business Cycles in the Modem Era, Lexington Books, Lexington, 1988
[1070]Dr L. Pejić i dr M. Jakšić, Principi ekonomije, Savremena administracija, Beograd, 1991
[1071]Ibidem.

ke paradigme u tzv. strukturalizam (i nove industrijske države) čije liberalističko-konzervativne mere odgovaraju kapitalu i kapital-odnosu.[1072]

Teorija tzv. ekonomije ponude, po svojim konstitutivnim elementima, bliža je monetarističkoj teoriji nego kejnzijanskoj teoriji, mada inkorporira i određene fiskalističke elemente.[1073] Teorija "Supply-Side Economics" javlja se kao reakcija na tradicionalnu makroekonomsku politiku[1074] naslonjenu na tražnju. Razočaranost u dilemu teoretičara tražnje: manje inflacije – više nezaposlenosti (monetaristi) ili manje nezaposlenosti – više inflacije (kejnzijanci) doprinela je ubrzanom vaskrsavanju teorije ponude i eksponiranju strukturalista.

U uslovima stagflacionih trendova, strukturne promene destinirane povećanju realne ponude su potrebnije od prostog reduciranja tražnje. Stimulisanje rada, štednje i investicija (politikom poreske redukcije), poboljšanje efikasnosti privređivanja i alokacije resursa (ukidanjem subvencija, kresanjem socijalnih rashoda i stopiranjem rasta nadnica), forsiranje tehničko-tehnološkog progresa i formiranje kadrova nalaze svoje ishodište u povećanju robnih fondova.[1075]

Strukturalisti se, u načelu, slažu sa monetaristima da je inflacija urgentan zadatak ekonomske politike (ali ne i prioritetan). Ali, sa monetaristima se ne saglašavaju u pogledu tretiranja inflacije kao monetarnog fenomena. Strukturalisti smatraju monetarističko shvatanje inflacije jednostranim. Iz tih razloga, teoretičari ekonomije ponude se suprotstavljaju primeni ortodoksnih mera preoštrih monetarnih i fiskalnih stega, jer se na taj način produbljuje recesija i blokira privredni rast. Protiv inflacije valja se boriti povećanjem robne ponude, a ne smanjenjem novčane mase u opticaju (monetaristi) i povećanjem poreza i smanjenjem javnih rashoda (kejnzijanci).

Teorija ponude bazirana na mikroekonomskom pristupu pledira na porast profita, štednje i investicija (u uslovima eliminisanja nekontrolisane socijalizacije dohotka i naturene državne regulative), i na smanjenje nezaposlenosti metodom rasta proizvodnje.[1076]

U slučaju poreza, ekonomisti ponude vide značajan podsticaj proizvodnji, a preko toga i ponude robe na tržištu. Ponuda je ta koja treba da dostigne tražnju na koju se već restriktivno deluje. Sredstva za ostvarivanje politike izlaska iz stagflacije su, prema tome, deregulacija privrede, smanjenje uloge države u regulisanju ekonomskih tokova, oživljavanje inicijative posredstvom tržišta oslobođenog korektura XX veka, potiskivanje uloge sindikata (eliminisanjem kliznih skala i indeksacije), politike redukcije poreza i socijalnih rashoda, politika smanjenja količine u opticaju itd. Pri

---

[1072]J. P. Fitoussi, Politique monetaire et regulation de l'activite economigue, Komunikacija na Kolokvijumu „Les experinces monetaristes", Aix-en Provence, 1981.

[1073]K. P. Jameson i J. Philips, Supply-Side Economics, Economic Forum (2/81, str. 81–88; S. Thore, Supply–Side Programming – A Survey, The Institute tor Constructive Capitalisme, Austin, 1981, str. 3–21.

[1074] Dr Ž. Ristić, Poreski sistemi i fiskalna reforma, Izdavačko istraživački centar SSO Srbije, Beograd, 1991.

[1075]X. Zolotas, Economic Grmvth and Declining Social Welfare, New Yotk Universitv Press, N. York, 1982; S. Wolfson, Public Finance and Development, Strategy, The John Hopkins University Press, Ballimore - London, 1979; E. Rossier, Economie Structurele, Economica, Paris, 1980.

[1076]Dr S. Komazec i dr Ž. Ristić, Antiinflaciona strategija, Naučna knjiga, Beograd, 1992.

tome, sredstva oslobođena iz državnog budžeta neracionalno usmeravana ostavljala bi se biznisu i potrošačima čiji bi produktivni udari na ponudu izveli privredu iz recesije na stazu ubrzanog i stabilnog rasta.[1077]

Samo u kratkom roku treba osigurati realne preduslove za ekonomski rast otklanjanjem instaliranih inflatornih poremećaja, a u drugom roku treba težiti povećanju proizvodnje i smanjenju nezaposlenosti. Restriktivna monetarna politika, u tom sklopu, imala bi za cilj samo da odobri stopu inflacije. Monetarna stega (određujući rastući trend kamatnih stopa) mora dati očekivane rezultate na planu deceleracije stope rasta opšteg nivoa cena, čak i uz relativno visoku cenu recesije. Jer, jedino recesiono prečišćavanje može razbiti rigidnost nadnica na dole i izmeniti funkcionisanje tržišta rada.

B. Redukcija poreza treba da smanji troškove proizvodnje i da, na taj način, šapne troškovnu inflaciju. I tek onda kada se reducira inflacija treba smanjiti kamatne stope i stvoriti realne uslove ekonomskom rastu, jer se tek u drugoj fazi pokretačke snage nalaze u stimulama na strani ponude. Indukovani porast nacionalnog dohotka metodom poreske redukcije u drugoj fazi obezbeđuje dodatni priliv fiskalnih prihoda za ekvilibriranje budžeta u narednom periodu (naravno, uz simultanu redukciju javnih rashoda u prethodnom periodu). Fiskalna relaksacija, dakle, reprezentuje okosnicu strategije supply-side ekonomije, odnosno stimulativni doping rada, štednje i investicija u promovisanju rasta ponude.

Na osnovu hipoteza supply-side ekonomike, strukturu tzv. strukturalizma kompanije čine sledeće postavke:[1078]

- novac je jednakovredan oblik aktive, a kamata je cena kapitala,
- ponuda novca je egzogena promenljiva i nezavisna od tražnje novca,
- tražnja realne količine novca je stabilna funkcija,
- realni faktori određuju stope rasta realnog nacionalnog dohotka,
- privredni sektor je inherentno stabilan,
- cene su perfektno fleksibilne, a agregatni nivo cena menja se samo u kratkom roku,
- alokacioni faktori su značajni, kao i zbivanja u pojedinačnim sektorima i mikroekonomski kriterijumi efikasnosti,
- promene u količini novca u opticaju neposredno utiču na rashode i prihode,
- nivo proizvodnje i zaposlenosti su mikroekonomski određeni,
- redukcija kamatnih stopa je u funkciji rasta investicija,
- prioritet se daje ponudi u odnosu na tražnju,
- program redukcije poreza i javnih rashoda je u funkciji rasta proizvodnje,
- inflacija ima prioritet u odnosu na nezaposlenost, samo u kratkom roku,
- neinflatoran ekonomski rast je dugoročni cilj, i

[1077]N. H. Hakansson, Portfolio Analysis, u J. Eatwell, M. Milgate i P. Newman (Ed.), Finance, Macmillan, London, 1989, str. 227–236.

[1078]Dr Ž. Ristić i dr R. Cemović, Monetarizam, fiskalizam, strukturalizam, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1989.

- fiksiranje stope razmene i etabliranje zlatne podloge je novi cilj kome treba težiti.

Evidentno je, prema tome, da struktura "strukturalizma" reprezentuje skup monetarističkih i fiskalističkih postavki na koji je nakalemljen novi skup postavki i hipoteza teoretičara ekonomije ponude. Teoretičari racionalnih anticipacija pišu da su akcije ekonomske politike predvidive i da, stoga, stabilizaciona politika ostaje nesposobna da amelioriše ekonomsku konjunkturu, pošto su investicije uzete u obzir prilikom formiranja anticipacija.[1079] S druge strane, ovi teoretičari tvrde da monetarni autoriteti ne mogu imati uticaj na realne varijable, tj., na nezaposlenosti i rast realne reprodukcije. Lukas, Sargent, Wallance i Barro, pak, pretpostavljaju da ljudi formiraju svoja očekivanja racionalno i koriste raspoloživa obaveštenja (informacije) o varijablama, kao što su stopa inflacije, poreska stopa, kamatna stopa, devizni kurs.[1080]

Teoretičari nove klasične makroekonomije na osnovu teorijskog postulata racionalnih očekivanja tvrde da se pukotina u standardnom hicksovskom IS-LM aparatu sastoji upravo u tome što se ne poštuje ograničenje državnog budžeta, odnosno činjenica da se državni deficiti moraju finansirati ili emisijom novca ili emisijom nemonetarnog duga, kao uzrok varljivih i perverznih zaključaka o efektima fiskalne politike.[1081]

U odnosu na tzv. rikardovsku teoremu ekvivalencije Barro je izneo postavku da racionalno očekivanje budućih poreza lišava finansiranje državnih rashoda putem zaduživanja svakog makroekonomskog efekta. Pri tome, finansiranje zaduživanjem ih porezima potpuno je nevažno, iako rashodi mogu dovesti do razlika.[1082]

Teoretičari škole racionalnih očekivanja oživeli su neorikardijansku postavku o odgađanju poreza u procesu supstitucije finansiranja preko zaduženja i poreza. Međutim, privatni sektor, piše Tobin, neće se smatrati bogatijim kupujući obveznice, čije će kamate i glavnice biti upravo dovoljne da se plate porezi, koji će se nametnuti da bi se obveznice otplatile. Fiskalnim obveznicama sa relativno ograničenim likvidnim sredstvima bi uvek konveniralo da se porezi odgode uz kamatnu stopu na javni dug. Pitanje je, prema tome, da li se u procesu supstitucije finansiranja budžetskog deficita preko zaduženja i poreza apsorbuje privatna neto štednja.[1083]

Monetarizam "prve marke" pretpostavlja da izbor između inflacije i nezaposlenosti ne postoji u dugom roku (Friedman), a monetarizam "druge marke" poriče svaki mogući izbor između inflacije i nezaposlenosti jednostranim utvrđenjem da nema izbora za anticipiranu makroekonomsku politiku. Novi monetaristi racionalnih očekivanja (ili monetarizam "druge marke" po Tobinu) se slažu da se nezaposlenost i

---

[1079]T. J. Sargent – N. Wallance, Rational Expectalions and the Theory of Economic Policy, Journal of Monetary Economics, april 1976, str. 169–184; R. J. Barro, Rational Expectations and the Role of Monetary Policy, Journal of Monetary Economics, januar 1976, str. 1–32.

[1080]Dr S. Komazec i dr Ž. Ristić, Savremena inflacija i ekonomska kriza, Naučna knjiga, Beograd.

[1081]J. Tobin, Akumulacije imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, str. 39.

[1082]Alexander Volbert, Fiscal Policy and Potential Output in a Model with Rational Expectations, Weltwirtschafthiches Archiy 3/90, str. 432-455.

[1083]R. Barro, Are Government Bonds Net Wealth?, Journal of Political Economy, novembar-decembar 1974.

zaposlenost kolebaju oko trenda, ali podvlače daje postojeća stopa nezaposlenosti za dato vreme prirodna stopa.

Da li su ciklična kretanja proizvodnje i cena u odnosu prema njihovim trendovima pozitivno korelirana? Keynes je pokazao da su cene i nominalne nadnice rigidne u kratkom roku. Philipsove relacije kratkoročnih cena i nadnica u odnosu na trend obrnuto zavisi od nivoa viška ponude. Međutim, Phelps i Friedman smatraju da izbor između inflacije i nezaposlenosti nije dugoročno moguć (sem u kratkom roku), jer je trend cena endogenog karaktera. U Lucasovom modelu tržišta rada i proizvoda tvrdi se, pak, da se uvek ostvaruje potpuna realizacija po postojećim nadnicama i cenama, budući da ponuda i tražnja racionalnih subjekata zavise od relativnih cena i da porast relativnih cena ostavi nepromenjenim realne količine i relativne cene u tržišnoj ravnoteži.

Intelektualni izazov nove klasične makroekonomije po pravilu daje negativni odgovor na pitanja da li budžetski deficit apsorbuje privatnu štednju, da li javni dugovi smanjuju privatnu potražnju za obveznicama proizvodnih kapitalnih ulaganja i da li se teret javnog duga prebacuje na buduće generacije. Ovi teoretičari smatraju da se, ukoliko javni rashodi nisu pokriveni iz tekućih poreza, izlaz nalazi ili u prodaji kamatonosnih obveznica ili u štampanju novca. I ako se pristupi zatvaranju "rupa" u budžetu prihvate preko nenovčanog duga, građani već znaju da će u budućnosti morati da se plati veći porez da bi se platila kamata. A da bi platili buduće poreze, obveznici moraju da štede upravo onoliko koliko im je potrebno da bi kupili nove državne vrednosne papire. Ali, ukupno bogatstvo i ukupna potrošnja se ne menjaju, a odlaganjem poreza se ništa ne postiže, jer je, uz datu sadašnju vrednost poreskih obaveza diskontiranih po kamatnoj stopi na državne vrednosne papire, vremenski raspored irelevantan. Buchanan je ovu doktrinu nazvao rikardijanskom, smatrajući problem odlaganja poreza preko domaćeg zajma lošom opcijom fiskalne politike.[1084] S druge strane, i supstitucija poreza emisijom novca u procesu finansiranja državnog deficita nema nikakav realni efekat, jer će novi novac podići cene dovoljno visoko, tako da realna količina novca ostane nepromenjena.

Dok rikardovska doktrina negira snagu kompenzatorske fiskalne politike koja se finansira putem deficita, dotle konvencionalna kejnzijanska teorija sa stanovišta efikasnosti fiskalne politike u kratkom roku smatra da smanjenja poreza i povećavanja transfernih javnih rashoda povećavaju ukupnu tražnju, podižući simultano zaposlenost i cene.

Fiskalni konzervativci dokazuju da finansiranje deficita putem zaduženja opterećuje buduće generacije (Buchanan i Ferguson), a Modigliani da se buduće generacije opterećuju samo u onoj meri u kojoj deficitarno finansiranje smanjuje nasleđene fondove ljudskog i materijalnog kapitala. Tobin, pak, upozorava na paralelizam kratkog i dugog roka, smatrajući da kejnzijanci veruju da ekspanzionistička fiskalna politika deluje na stanje nedovoljne zaposlenosti, s obzirom da deficiti povlače uštede koje bi se u odsustvu adekvatne tražnje za investicijama izgubile usled smanjenja dohotka. Rikardovci veruju, suprotno kejnzijancima i fiskalnim konzervativcima, da su deficitni budžetski rashodi nekorisni na kratak rok i neškodljivi na dugi rok (Tobin).

[1084] J. Buchanan, Barro on the Ricardian Theorem, Journal of Political Economy, april 1976.

Kejnzijansko gledište bi u osnovi moglo da podrži Pigouov efekat, ukoliko se računa na veći podsticaj potrošnji kod državnih poverilaca, nego na odvraćanje od potrošnje budućih poreskih obveznika. Rikardijanci, pak, smatraju da stalno smanjenje nivoa cena podjednako povećava realnu vrednost državnih nenovčanih obveznica i s tim povezane poreske obaveze.

Rikardovska teorema ekvivalencije ima značaj za monetarizam, jer bi monetaristički rikardovac mogao da veruje da se nivo cena prilagodava u slučaju da realna količina novca ostane nepromenjena. I kada centralna banka kupuje državne vrednosne papire, rikardijanac smatra da transakcija na otvorenom tržištu povećava bogatstvo, iako se po efektu ne razlikuje od "novčane kiše" u procesu finansiranja budžetskih izdataka. Za kejnzijance bi porast novčane mase, koji nastaje iz transakcija na otvorenom tržištu, bio smatran samo manje ekspanzionističkim u odnosu na isti iznos novca koji bi rastao deficitarnim finansiranjem ili novčanom kišom (Tobin).

Barro, kao pristalica nove klasične makroekonomije, nije prvi otkrio rikardovsku teoremu ekvivalencije (jer su to pre njega učinili Tobin i Bailev), ali ga je snažno isticao sa stanovišta tzv. životnih krugova i nasledstva i ograničenja likvidnosti. U tome je Barro i preterao poput Feldsteina u odbrani svoje postavke da tekuće uplate za socijalno osiguranje smanjuju formiranje kapitala. Međutim, Barro[1085] je u pravu kada ističe da planovi potrošnje i štednje nisu neutralni sa stanovišta vremenskog rasporeda plaćanja poreza, jer finansiranje javnih rashoda zaduživanjem povećava tekuću potrošnju i smanjuje raspoloživu štednju za kupovinu drugih oblika imovine sem državnih vrednosnih papira. Tobin misli suprotno, s obzirom da zamena tekućeg oporezivanja imovine budućim oporezivanjem imovine donosi isti efekat: smanjenje tekućih poreza ne koristi budućoj akumulaciji. Druga je stvar sa oporezivanjem zarada, ukoliko porezi padaju na prihode od investicija u ljudski kapital, mada je moguća supstitucija u korist dokolice.

Kejnzijanci,[1086] isto tako, smatraju da diskontna stopa za buduće poreze odgovara tokovima dohotka na koji se porez plaća i daje stopa viša od diskontne stope za državne obveznice. Emisija državnih obveznica, pri tome, povećava neto bogatstvo, čak i onda kada poreske platiše očekuju povećanje poreza za otplatu dodatnog duga. Inflatorna neizvesnost, međutim, čini svoje u smanjenju atraktivnosti novca i novčanih potraživanja u odnosu na realnu imovinu. Stoga su dobici u bogatstvu manji, jer se sužavaju diskontne razlike u inflatornim neizvesnostima.

U raspravi o efektima finansiranja deficita putem zaduženja u sklopu dugoročne ravnoteže sa punom zaposlenošću podupirana su gledišta kejnzijanaca i konzervativnih fiskalaca da deficitarno budžetsko finansiranje zajmovnim resursima istiskuje fond kapitala. Međutim, sa stanovišta opservacije budžetskih deficita i kratkoročne stabilizacione politike, Tobin tvrdi da bi kejnzijanska fiskalna politika bila uspešna u kratkom roku, s obzirom da bi supstitucija tekućeg oporezivanja izda-

[1085] R. Barro i H. Grossman, Money, Employment and Inflution, Cambridge University Press, Cambridge, 1976. i E. Malinvaud, The Theory of Unemployment Reconsiderat, Basil Blackwell, Oxford, 1977.

[1086] W. Smith, A Neo-Keynesian View of Monetary Policy, u "Controling Monetary Aggregates", Federal Reserve Bank of Boston, 1969.

vanjem obveznica stimulisala tekuću potrošnju i da bi ekspanzija realne tražnje u uslovima neadekvatne zaposlenosti povećala proizvodnju i zaposlenost.[1087]

Pristalice ekonomije ponude teže redukciji poreza, a kejnzijanci povećanju poreza za suzbijanje inflacije. U sniženju poreza ekonomisti ponude vide značajan podsticaj proizvodnji, a preko toga i ponudi robe i usluga na tržištu. Pridavanjem značaja niskim poreskim stopama, strukturalisti smatraju da redukcija poreza predstavlja ključni instrument za suzbijanje inflacije i smanjenje budžetskih deficita. Suprotno od toga, pristalice ekonomije ponude potvrđuju da su budžetski deficiti povezani sa inflacijom i porastom kamatne stope, i da, stoga, provociraju efekat istiskivanja sa negativnim implikacijama na investicionu aktivnost i budući rast.

Najnovija politika izlaska privrede iz recesije više se ne bazira na monetarističkoj restrikciji tražnje u inflaciji ili na kejnzijanskoj ekspanziji tražnje u depresiji već na regulisanju ponude čije povećanje, u uslovima istovremene inflacije i nezaposlenosti, treba da otkloni oba ova žarišta nestabilnosti.[1088] Sredstva za ostvarivanje ove politike su "deregulacija" privrede, smanjenje uloge države u regulisanju ekonomskih tokova, oživljavanje inicijative posredstvom tržišta, potiskivanje uloge sindikata, monetaristička restriktivna politika obuzdavanja inflacije i fiskalna politika redukcije poreza i javnih rashoda. Pri tome, sredstva oslobođena iz državnog budžeta, neracionalno usmeravana, bila bi ostavljena biznisu i potrošačima čiji bi produktivni udari na ponudu izveli privredu iz krize iz prostog razloga što veruju da su tržišne ekonomije prirodno efikasne, iako ne proizvode prirodni rast,[1089] dovoljan za suzbijanje inflacije i za smanjenje nezaposlenosti. Stoga smatraju da će sa porastom profita, štednje i investicija u uslovima eliminisanja nekontrolisane socijalizacije dohotka i naturene državne regulative nezaposlenost "sama po sebi" opadati sa rastom proizvodnje.

C. Teoretičari "Supply-Side Economics-a" smatraju da je obaranje inflacije urgentan zadatak ekonomske politike, iako inflaciju ne ocenjuju najvažnijim problemom. U kratkom roku, po njihovom mišljenju, treba osigurati realne preduslove za ekonomski rast otklanjanjem inflatornih poremećaja, a potom težiti smanjenju nezaposlenosti i povećanju ekonomskog rasta na dugi rok. U tom kontekstu, restriktivna monetarna politika imala bi prvenstveno funkciju da obori stopu rasta inflacije (na meru tzv. puzeće inflacije), ali bez primene mera administrativne kontrole cena i neposredne državne intervencije u privredi. Monetarna stega, određujući rastući trend kamatnih stopa, mora dati očekivane rezultate na planu deceleracije stope rasta opšteg nivoa cena, pa makar to bilo uz relativno visoku cenu recesije; jer, jedino recesiono prečišćavanje može razbiti rigidnost nadnica nadole i izmeniti funkcionisanje tržišta rada.[1090] Uz to, redukcija poreza treba da smanji troškove proizvodnje i, na taj način, da šapne troškovnu inflaciju. I, tek onda kada se reducira inflacija, treba smanjiti kamatne stope i stvoriti realne uslove ekonomskom rastu, što znači da se u

[1087]J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983. str. 75.
[1088]F. Ackerman, Reaganomics, Rhetoric and Reality, Pluto Press, London, 1982.
[1089]M. Olson, The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidites, Yale University Press, 1983.
[1090]J. Tobin, Reaganomics, The New York Review of Books 19/81, str. 13–14.

drugoj fazi pokretačke snage nalaze upravo u stimulama na strani ponude, a ne tražnje. Problem budžetskog deficita u osnovi razrešavao bi se simultano kresanjem javnih rashoda i sniženjem poreskih randmana. A ako nije moguće razbiti rigidnost budžetskog deficita u prvoj etapi, indukovani porast nacionalnog dohotka, usled poreske redukcije, sigurno će obezbediti dodatni priliv fiskalnih prihoda za ekvilibrisanje budžeta u navedenom periodu.

Problem rasta proizvodnje, odnosno ponude, teoretičari supply-side ekonomije vide u spektru stimulansa rada, štednje i investicija, pri čemu fiskalna relaksacija reprezentuje okosnicu strategije rasta ponude.[1091] Reč je, dakle, o imperativnoj prealokaciji resursa iz neproduktivnih punktova, neproizvodnih džepova, potrošnje i dokolice u korist rada, štednje i investicija u funkciji promovisanja ekonomskog rasta. Prema tome, zanemaruje se redistributivna fiskalna funkcija u korist alokativne funkcije destiniranjem resursa biznisu, pošto poboljšanje ekonomskog položaja bogatih u dugom roku treba da dovede do povećanja životnog standarda siromašnijih (iako Tobin sumnjičavo gleda na moguć uspeh supply-sidersa). Tobin, zapravo, sumnja u "sposobnost" da se proizvedu efekti saglasno rezultatima naivne prognoze protagonista supply-side politike.Teoretičari ekonomije ponude okrenuli su se definisanju nivoa poreskog limita u formi apsolutnog i relativnog poreskog opterećenja društvenog proizvoda. Pri tome, apsolutni poreski limit reprezentuje nivo fiskalnog opterećenja društvenog proizvoda, koji, sa rastom poreskog opterećenja, ne omogućava porast poreskih prihoda, dok relativni poreski limit nominuje nivo fiskalnog opterećenja, koji, eskalacijom poreskih prihoda, dolazi do redukcije akumulacionog potencijala i povećanja troškova proizvodnje.[1092]

Predikcija na sniženje poreza u formi pokretanja ekonomskog rasta preko stimulacija rada, štednje i investicija implicira potpunu slobodu tržišnim zakonima komplementarnu sa smanjivanjem uloge državne intervencije. U tom sklopu, teoretičari ekonomije smatraju (1) da se budžetska sredstva manjeviše neracionalno troše, (2) da društvena korist od različitih oblika javnih izdataka nije ekvilibrirana sa društvenim troškovima, (3) da jačanja državnog intervencionizma vode ekspanziji administrativnog aparata i neracionalnom zapošljavanju i supstituciji ekonomske logike, (4) da javni sektor, usled odsustva tržišnih zakonitosti, redukuje produktivnost i vodi socijalizaciji gubitaka javnih preduzeća i (5) da predimenzionirana javna potrošnja generira inflacione impulse, reducira ekonomski rast i smanjuje produktivnu zaposlenost. Međutim, kejnzijanci osporavaju neokonzervativne teoretičare supply-side ekonomije da ekspanzivni rast javnog sektora negativno deluje na cene, zaposlenost i rast, smatrajući da javni sektor ne indukuje stagflaciju, s obzirom da egzistira nesignifikativna korelacija između učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu i stope rasta realnog društvenog proizvoda. Kejnzijanci negiraju čak i hipotezu o delovanju rasta javnog sektora na inflaciju, pošto se monokauzalni pristup inflaciji ne priznaje sindromom stagflacije.

Zapostavljanje značaja fiskalne politike u korist državne monetarne politike je već tradicionalni poligon oštrih rasprava monetarista i fiskalista. No, kejnzijanci

[1091] I. ristol, Ideology and Supply-Side Economics, Magazine Reprint 9/81, str. 3–6.
[1092] C. V. Brown i P. M. Jackson (Ed.), Public Sector Economics, Basil Blackwells Orford, 1990.

se, zajedno sa strukturalistima, oštro protive zanemarivanju budžetskih deficita zbog toga što doprinose povećanju kamatne stope (kejnzijanci), odnosno produbljivanju tzv. crovvding out-a (strukturalisti). Iz tih razloga je savremena debata o deficitarnom finansiranju izbacila na površinu tri teze: (1) budžetski deficit utiče na evoluciju cena i kamatne stope (monetaristi), (2) budžetski deficit izaziva efekat istiskivanja (strukturalisti) i (3) budžetski deficit ne utiče na inflaciju i kamatnu stopu, ukoliko se optira neutralno finansiranje (kejnzijanci). Međutim, novije analize deficitarnog finansiranja pokazuju nešto drugo. Naime, pokazalo se da finansiranje sve većeg deficita javnog sektora stalnim emisijama hartija od vrednosti od strane državne blagajne podstiče izrazitiji inflatorni proces nego u slučaju da se deficit pokriva kreiranjem primarnog novca. Pokriće sve većeg deficita, koji potiče od povećanih otplata kamata na sve veći dug javnog sektora, stvara multiplikovan mehanizam. Politika zaduživanja javnog sektora uslovljava povećanje troškova finansiranja proizvodnih delatnosti, dok povećanje kamatnih stopa na javni dug, koje je neophodno da bi se privukla štednja, koja se obično plasira u depozite, dovodi do značajnijeg efekta imovine kod potrošača, tj. do širenja sklonosti ka trošenju i, time, do ekspanzije inflatornih podsticaja. Potrebno je, stoga, povećati ili emisiju primarnog novca ili, pak, emisiju izvesne kombinacije primarnog novca i blagajničkih bonova, što bi dovelo do sporijeg rasta finansijske aktive, a, tako, i do slabljenja tzv. "efekta imovine".[1093]

Strukturalisti, u osnovi, plediraju, pored iznetog, na liberalizaciju režima amortizacije i poreskog kredita za investicije, kontrakciju socijalnih programa i javnih usluga, redukciju budžetske pomoći nižim nivoima organizovanja javne potrošnje, reanimaciju deprimiranih regiona (pomoć regionima pogođenim krizom industrije), koncipiranje nove industrijske politike, instituisanje tzv. "les rabais fiscaux" u korist krupnog kapitala i biznisa, smanjenje poreza bogatijim u alternaciji povećanja poreza siromašnijim, radikalizaciju ekonomike ponude, klizanje prema konzervativizmu itd. Kejnzijanci, naravno, iritirani bezobzirnom prodornošću teorije supply-side ekonomije ustaju protiv pojedinih stavova strukturalista, smatrajući (1) da kontrakcija socijalnih programa i programa javnih usluga rizikuje da izazove redukciju aktivnosti i zaposlenosti, (2) da je redukcija budžetske pomoći inkompatibilna sa socijalnim transferima, jer egzistira tradicionalna dilema između socijalne strane medalje i ekonomske efikasnosti, koja ako se pravilno ne shvati, izaziva socijalnu regresiju i regionalne distorzije, (3) da su budžetski deficiti, visoke kamate, recesija i nezaposlenost teži od inflacije (što se kao prigovor odnosi i na monetariste), (4) da je nova politika dezinflacije izazvala erupciju spirale nadnice – cene i konflikte raspodela sa nepovoljnim implikacijama na produktivnost i motivaciju rada, (5) da su principi novog federalizma i politika redukcije pomoći federalnog budžeta budžetima država i lokaliteta uveli inegalnu presiju (od 15% do 20%) umanje razvijenim regionima, koja je, pored toga, i teža za 5%–10% nego u razvijenim područjima, (6) da kontradikcije u ekonomiji ponude (kao i monetarizmu) teže da indukuju recesionističku spiralu (pravdanjem imperativom recesiono prečišćavanje privrede za njenu revitalizaciju) i (7) da se uvodi čudna strategija "stop and go stagflation" u rešavanju problema strukturne krize.

[1093] Dr S. Komazec i dr Ž. Ristić, Monetarna i fiskalna strategija, ABC Glas, Beograd, 1992.

To iz razloga što su se stabilizacione politike pokazale neefikasnim i nekorisnim u procesu poboljšanja efikasnosti funkcionisanja ekonomije, jer važi hipoteza da su cene perfektno fleksibilne i da ekonomski agenti formiraju racionalno svoje anticipacije. Monetaristi, pak, smatraju da je samo pravilo o rastu novčane mase važno za obaranje inflacije i uspeh makroekonomske stabilizacione politike. Kejnzijanci i fiskalisti misle suprotno, smatrajući da su fiskalna politika i politika dohotka ključni instrumenti politike stabilizacije, koja simultano treba da reducira inflaciju i nezaposlenost. Konačno, strukturalisti razočarani u politiku tražnje ističu da je samo nova politika ponude pravi recept za razbijanje sadašnjih stagflacionih trendova.

Međutim, u periodu poremećaja ponude, veli Modigliani, ne postoji makroekonomska politika koja bi podržavala stabilan nivo cena i zaposlenost zadržala na njenoj prirodnoj stopi. Ukoliko dođe do poremećaja cena (npr. usled egzogenih faktora) u uslovima poremećene ponude, cene je moguće vratiti na prvobitni položaj ravnoteže, tek posle izuzetno tegobnog perioda nezaposlenosti i inflacije. Verovatno da postoji, pored politike regulisanja tražnje, neka druga politika koja bi pomogla da se razreši dilema izbora mogućih putanja inflacije i kombinovanih putanja. Ali, politika kontrole nadnica i cena, to nije (jer je najviše izneverila očekivanja). To nije, međutim, ni politika konstantne stope rasta novčane mase, koja razočaravajuče reaguje na inflatorne poremećaje i nezaposlenost. Nova politika stabilizacije je, prema tome, izazov, tvrdi Modigliani.[1094]

U razvijenim industrijskim zemljama ekonomska politika podsticaja investicija dobija sve više na značaju u paraleli sa razvojem sadašnje krize. Politika podsticaja investicija uglavnom se sprovodi kompenzacijom dela izdataka za nadnice (radi smanjenja nezaposlenosti), kompenziranja dela troškova proizvodnje (učešćem u finansiranju naučnoistraživačkog rada), reslituisanja sopstvenog kapitala (davanjem fiskalnih olakšica preduzećima), neposrednim učešćem u finansiranju (grana i preduzeća pogođenih strukturnom krizom), direktnim subvencijama, oslobađanjem dela socijalnih doprinosa, davanja kredita sa beneficiranim kamatama i "investicionih" doprinosa (finansiranje dela izdataka za investicije) i finansiranje investicija u nedovoljno razvijena područja (iz sredstava državnog budžeta, regionalnih i socijalnih fondova, razvojnih i investicionih banaka).[1095] No, stalno proširivanoj ekonomskoj politici novim mehanizmima, merarama i instrumentima ne korespondiraju efekti, budući da sadašnji konjunkturni ciklus karakteriše odsustvo investicione aktivnosti i niski nivo investicija. Bez jačih investicionih podsticaja i izmene investicionog trenda u dugoročnom hodu, neminovno se smanjuje potencijal konkurentnosti i povećava nezaposlenost bez izgleda na neinflaciono oživljavanje privrede i osemenjavanje rasta. Posle sloma konjunkture, nepovoljan razvoj realnog kapitala odrazio se na zastarevanje proizvodnog aparata, slabljenje konkurentnih sposobnosti, gubljenje stranih tržišta i produbljivanje protekcionističkih tendencija.

[1094] Dr S. Komazec, dr Ž. Ristić i dr J. Kovač, Savremene teorije stabilizacione politike, ABC Glas, Beograd, 1993.

[1095] A. B. Atkinson i J. E. Stliglitz, Lectures on Public Finance, McGraw-Hill, N. York, 1980; L. C. Atkinson, Economics, R. D. lrwin, Homewood 1982; R. A. Musgrave i P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, N. York 1980; C. V. Brown i P. M. Jackson, Public Sector Economics, M. Robertson, London, 1977; R. W. Tresch, Public Finance, Plano, Texas, 1981.

Stimulativni efekti fiskalne politike na ponudu proizvodnih faktora, obično se opserviraju podsticajem ponude rada, štednje i investicija. U sklopu fiskalnih podsticaja na ponudu efekti fiskalne politike se, po pravilu, razlažu na tzv. efekat dohotka i tzv. efekat supstitucije, pod uslovom da funkcioniše tzv. proporcionalni porez iz ličnog dohotka. Pri relativno niskim ličnim dohocima, povećanje poreza izaziva tzv. efekat dohotka, jer radnik povećava svoj radni napor radi kompenziranja dela izgubljenog putem poreza. Stoga je kriva ponude rada rastuća. No, pri relativno visokim ličnim dohocima, povećanje proporcionalnog poreza iz ličnog dohotka izaziva tzv. efekat supstitucije, jer radnik preferira dokolicu i smanjuje svoj radni napor. Stoga je kriva ponude rada opadajuća. U slučaju proporcionalnog oporezivanja ukupnog prihoda, dolazi do reduciranja ponude rada usled efekta dohotka, odnosno do povećanja ponude rada usled efekta supstitucije. Najzad, u slučaju funkcionisanja progresivnog poreza, ponuda rada ima opadajuću tendenciju usled izražajnijeg efekta supstitucije, odnosno relativno rastuću tendenciju zbog relativno slabijeg efekta dohotka.

Razmatranjem tzv. diferencijalne incidence (Musgrave) obično se empirijski utvrđuje, kako i koliko supstitucija poreza s jednakim prihodom uvećava štednju sektora stanovništva. Supstitucija poreza iz dohotka porezom na promet svakako favorizuje štednju i refavorizuje potrošnju, pošto porez na promet, oporezujući potrošnju, ostavlja štednju neoporezovanom.

Na planu podsticanja akumulacije, investicija, rizika, raspodele i razvoja sektora privrednih organizacija, fiskalna politika obično se koristi metodama diferencijalnog ili diskriminatorskog oporezivanja, selektivne poreske politike, ubrzane amortizacije, "poreskog" kredita, preferencijalnog tretmana ukalkulisane dobiti i sl. Različitim oblicima amortizacije (linearni metod, metod zbira godina, metod dvostrukog opadajućeg balansa, metod slobodne amortizacije, metod investicionih subvencija, metod inicijalnog odobravanja i metod investicionog odobravanja), redukcijama poreskih stopa i poreskih osnovica (bonifikacije, koncesije, olakšice i oslobođenja), odbitnim poreskim stavkama (dedukcije: "poreski kredit", poreska remiza) i preferencijalnim poreskim tretmanom ukalkulisane dobiti po osnovu rasta cena državnih hartija od vrednosti, u osnovi se podstiče investiciona aktivnost u razvijenim industrijskim zemljama. Mogućnost kompenziranja gubitaka, dopuštanjem obveznicama poreza na dobit da iskazuju gubitak među troškovima, u biti predstavlja svojevrsnu premiju za rizik i dodatni stimulans za investiranje i spremnost za preuzimanje rizika.[1096]

Fiskalni podsticaji su za današnje uslove od posebnog značaja, pošto se nesigurnost, koja se ogleda u investicionim kalkulacijama u vidu premija na veći rizik, izuzetno povećala (što onemogućuje da normalan paket kapitalnih projekata ispuni prihvatljive finansijske kriterijume). Najčešće i najteže su pogođene one investicije u kojima premije za veći rizik, delujući snažno u pravcu obezvređivanja očekivanog budućeg profita, čine sadašnju vrednost tih budućih profita minimalnom (Greespan). Povećanje investicionog rizika protekle decenije odražava se i na tržištu akcija, na kome je odnos između cene i zarada pao na najniži nivo, što je posledica povećane diskontne stope nametnute očekivanom rastu dobiti. Premije na visoki rizik sputavaju sposobnost slobodnog tržišta da se prilagodi primećenim dugoročnijim tendencijama,

[1096] A. Patrick, Macroeconomics, Clarendom Press, Oxford, 1966.

otupljuju osetljivost procesa prilagođavanja pomoću ponude i tražnje, te dovode do nestabilnih ekonomskih prilagođavanja. Inflatorno okruženje čini još neizvesnijim ove kalkulacije u vezi sa stopom dobiti od novih investicija. A i kada se ukupni profit povećava u srazmeri sa stopom inflacije disperzija tih profita između poslovnih poduhvata ima tendenciju da se povećava u paraleli sa rastom inflacije, koja pored toga što unosi veću neizvesnost u kalkulisanje stope dobiti, deluje u pravcu skretanja investicionih trendova prema kratkoročnim projektima. Stoga nije neočekivano što je kao reakcija na visok rizik i nedostatak privatnih investicija bilo pokušaja povećanja potrošnje pomoću fiskalne ekspanzije. Međutim, očekivanje da će ekspanzija potrošnje pokrenuti investicioni oporavak, nije se obistinilo, jer povećanje tekućih prodaja nije moguće lako prevesti u potrebe novih kapaciteta, kada su premije na rizik visoke. Detaljno usklađivanje elemenata ekonomskog rasta sa raspodelom dohotka pomoću konvencionalnih fiskalnih i monetarnih mera, utoliko više stvara nesigurniju atmosferu za donošenje odluka o privatnim investicijama, budući da ekspanzija potrošnje za popunjavanje praznina usled nedovoljnih investicija reflektuje visokoinflacionu privremenu meru kratkog daha.

Permanentno odlaganje izlaska iz recesije (od proleća do jeseni, od jeseni do proleća, od tekuće do iduće godine), uz sve veću opasnost od evoluiranja u depresiju, insistiranje na sređivanju državnih finansija (smanjenje javnih rashoda, reduciranje poreza, smanjenje dugova i uravnoteženje budžeta) i "demontažu socijalne države" (koja se podvodi pod "proces prilagođavanja"), usredsređivanje na obaranje realnih nadnica (i kočenje automatizma) i razrešavanje problema raspodele nacionalnog dohotka (u smislu korekcije tereta koje nameće kriza) u krajnjoj liniji svodi se na odnose između rada i kapitala i uspostavljanje takvih proporcija u proizvodnji i raspodeli, koje u saglasnosti sa motivima kapitalističke privrede, uspostavljaju uslove rentabilne proizvodnje i investicija u cilju oživljavanja konjunkture i povećanja zaposlenosti, koja se bez dugoročnog aktiviranja privatnih investicija, smanjenja troškova proizvodnje (rasterećenjem privrede porezima i socijalnim davanjima), preraspodele nacionalnog dohotka u korist kapitala (promenom u sistemu transfera dohotka) i korekcije u budžetu (štednjom) ne može usmeravati u željene pravce. U orbiti fiskalnih kresanja (rashoda i deficita)[1097] valja stvoriti prostor za aktiviranje državne intervencije radi podrške konjunkture, zaustavljanja pada stope rasta i povećanja proizvodnje i zaposlenosti, budući da se u sadašnjem stanju konjunkture ne može računati na povećanje poreskih prihoda i na nastavljanje tempa zaduživanja države (jer "snažno" prisustvo države na tržištu novca i kapitala ekscesivno daje podršku visokim kamatama). Svakako, tome se uobičajeno dodaje i popuštanje krute monetarističke politike, ublažavanje restriktivne kreditne politike i smanjivanje kamatnih stopa radi podsticanja investicija privatnog kapitala od čega zavisi zaustavljanje porasta nezaposlenosti. Geslo nove ekonomske politike u sadašnjoj fazi svetske ekonomske krize, koja u osnovi reflektuje krizu stabilizacije, sastoji se u reduciranju poreskih davanja i budžetskih izdataka, kočenju rasta nadnica i demontaži socijalne države. Aktivna politika nadnica se, u tom kontekstu, ne zadržava samo na kočenju rasta nadnica i ukidanju automatizma, već i na širenju prostora investiranju, zaustav-

[1097] J. A. Kay i M. A. King, The British Tax System, Oxford University Press, Oxford, 1990.

ljanju rasta nezaposlenosti i tendencije opadanja profita, sprečavanju razvijanja današnje krize u depresiju i uspostavljanju društvenog konsenzusa u utvrđivanju novih relacija između rada i kapitala.[1098]

D. Fiskalni deficit, javni dug i tzv. efekat istiskivanja (crowding-out) jesu visokokotirajući aktuelni problemi savremenih ekonomskih politika industrijski razvijenih zemalja OECD u fokusu intelektualnih rasprava akademskih ekonomista.[1099] U teorijskim duelima i empirijskim analizama monetarista, kejnzijanaca (fiskalista), pristalica teorije racionalnih očekivanja i teoretičara ekonomike ponude iznalaze se validni argumenti dokazivanja ili pobijanja egzistencije tzv. efekata istiskivanja (crowding-out ili l'effect d'eviction) u sklopu hroničnih i strukturnih budžetskih deficita i volumeniziranog javnog zaduživanja na finansijskim tržištima.[1100] Međutim, kejnzijanski scenarij se "poklapa" sa scenarijem racionalnih očekivanja samo onda kada je uravnoteženi budžet cilj fiskalne politike. Samo tada bi pojava budžetskog deficita u cikličnoj recesiji dovela do očekivanja viših poreza i ubrzala recesiju. No, ako je ravnoteža budžeta pri punoj zaposlenosti prihvaćeni cilj, sva povećanja poreza ne mogu biti očekivana u toku same recesije i nedovoljne zaposlenosti, jer bi poreska očekivanja podržavala prihvaćenu anticikličnu politiku (Baily).[1101]

Kejnzijanci su uvek smatrali da se viškovi sredstava na tržištu kapitala apsorbuju budžetskim deficitima i da se, na taj način, vrši recikliranje viškova dohotka bez izazivanja recesionih impulsa u privredi (jer deficitarno budžetsko finansiranje akcelerira realne tokove reprodukcije). Međutim, kejnzijanski koncept, izvan čiste deflatorne pozicije, deluje na dinamiziranje privredne aktivnosti po cenu involviranja inflacionih impulsa. Jer, prilagođen ekonomski sistem trajnijem deficitarnom budžetskom finansiranju, sa zanemarivanjem strukture tražnje, generira rastući trend javne potrošnje na dugi rok, koji se retroaktivno vraća kao bumerang na rastući nivo ekonomske aktivnosti i zaposlenosti induciranjem inflatornih pritisaka u dugoročnoj sekvenci.[1102] Tobin je u svim teorijskim i empirijskim raspravama[1103] unosio ubeđenje da se fiskalna politika ne može ignorisati i gurnuti u nebitan arsenal za realne ekonomske rezultate, skiciranjem modela dugoročnih posledica alternativnih politika finansiranja za akumulaciju kapitala i inflaciju. U tom kontekstu, Tobin naglašava da deficitarno finansiranje budžeta može da izazove ih" inflaciju ih tzv. istiskivanje

---

[1098] Dr Ž. Ristić, Fiskalna ekonomija, Savremena administracija, Beograd, 1991

[1099] J. P. Patat, La Complementarité des politiques budgètaire, monètaire et financière dans un cadre international, Cahiers économiques et monetaire 37/90, str. 195–206.

[1100] J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar ya kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, str. 75.

[1101] M. N. Baily, Stabilization Policy and Private Economics Behavior, Brookings Papers on Economic Activity 1/78, i J. Tobin i M. N Baily, Macroekonomic Effects of Selective Public Employment and Wage Subsidies, Brookings Papers on Economic Activity, tom 2, 1977.

[1102] Dr M. Ćirović, Novac i stabilizacija, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 117.

[1103] J. Tobin, Money and Income: Post Hocce ergo Propter Hoc, Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970; The Monetary interpretatori of History, American Economics Review, Vol. 55, 1965; Friedman's Theoretical Framework, Journal of Political Economy, Vol. 80, 1972. i Friedman's Teoretical Framework, u R. J. Gordon (Red.), Milton Friedman's Monetary Framework; A Debate with His Critics, Chicago University Press, Chicago, 1974. i J. Tobin i C. Swan, Money and Permanent Income, Some Empirical Tests, American Economic Review, Vol. 59, 1968.

akumulacije kapitala, ah simultano provociranje inflacije i istiskivanje nije moguće. U inflaciji novac se čini manje privlačnom imovinom u odnosu na štednju u drugim oblicima. Stvarna i očekivana erozija novčanih fondova i nominalnih dugova putem inflacije dovodi do njihove neatraktivnosti. U dugom roku, realni fondovi se prilagođavaju tražnji za javnom imovinom, pri čemu se nivo cena i stopa inflacije prilagođavaju državnoj ponudi.

No, u istraživanju realnog crowding-out-a državna restrikcija budžeta više ne igra ulogu, s obzirom na to da se kao važan faktor razvija investicioni multiplikator povećanja državnih izdataka. Pozitivan investicioni mulitiplikator dovodi do povećanja cena koje garantuju realan rast. Veća izdvajanja države uz simultano suzbijanje inflacije deluju pogoršavajuće na nivo zaposlenosti i mogu dovesti do opadanja realnog dohotka, a time i do povećanja nezaposlenosti. Interzavisnost monetarnog rasta i realne produkcije u kratkom roku je fundamentalni aspekt interpretacija monetarista ciklusa ekonomske aktivnosti, pri čemu redukcija poreza, koja uvećava raspoloživi dohodak u datim monetarnim uslovima, biva finansirana emisijom obligacija radi pokrića deficita javnog sektora. Redukcija stope oporezivanja po pravilu daje impulse proizvodnji, štednji i investicijama. Pri tome su podsticaji investicija veći ukoliko monetarne restrikcije redukuju inflaciju. Smanjenje poreza u sadašnjosti povećava fiskalne prihode u budućnosti po propozicijama tzv. Lefferove krive. Fiskalna politika, u tom kontekstu, treba da sledi politiku restrikcije budžetskih rashoda da bi bila kompatibilna sa monetarnom restrikcijom. Kompatibilitet je osiguran finansiranjem deficita obligacijama koje ekspanzivno deluju na realnu proizvodnju i osnovu oporezivanja koja neutralizuje gubitak fiskalnih prihoda. Po pravilu, neizbežni fiskalni deficiti sinonim su za inflaciju i asimilirani u retardirano oporezivanje.

Brunner–Meltzerova analiza pripisuje različite uloge fiskalnoj politici na kratki (i dugi) rok.[1104] Ona ne osporava uticaj fiskalne politike na proizvodnju i nivo cena, već ukazuje na različito i varirajuće dejstvo fiskalnih mera u posmatranom periodu. U kratkom roku, povećanje izdataka javnog sektora povećava proizvodnju privrednog sektora obrnuto srazmerno reagovanju cena na promene proizvodnje, koje zavisi od izmena predviđanja uzrokovanih fiskalnim ekspanzionizmom. Ako su predviđanja cena i nadnica usklađene sa fiskalnom politikom, onda nivo cena neutrališe povećanje tražnje proizvoda i radne snage od strane javnog sektora bez provociranja promena nivoa proizvodnje privrednog sektora. Ali porast tražnje javnog sektora inducira tzv. istiskivanje tražnje privatnog (privrednog) sektora i reducira apsorpciju proizvodnje privatnog sektora. Međutim, savremena fiskalna analiza pokazuje da se problem ne postavlja samo u kratkoročnom istiskivanju tražnje privatnog sektora. Naime, Brunner i Meltzer[1105] su analitički pokazali da za svaku kombinaciju fiskalnih mera postoji dugoročna količina finansijskih sredstava i dugoročni nivo cena, s tim stoje sa svakom mogućom kombinacijom fiskalnih mera povezan nivo nominalne

[1104] A. Budd, Deficits budgètaires et politique monètaire, L'Observateur de l'OCDE, maj 1982. i La politique monètaire limitet-elle l'utilisation de la politique budgètaire? Problémes économiques 1985/39, str. 9–12.

[1105] Les rapports entre politique budgètaire et politique monètaire aux Etats-Unis, Problémes économiques 1959/82.

proizvodnje, koji je opredeljen dugoročnim intenzitetom kapitala, normalnom stopom nezaposlenosti i normalnom ponudom radne snage u privatnom sektoru. Fiskalne mere, u tom kontekstu, deluju na determinante normalne proizvodnje, budući da povećanje realnih izdataka fiskalnog sektora reducira nivo normalne proizvodnje. Izdaci javnog sektora, dakle, obaraju nivo normalne proizvodnje, s obzirom na to da izazivaju dugoročno istiskivanje tražnje privatnog sektora. Problem dugoročnog istiskivanja tražnje privatnog sektora javlja se u uslovima dominacije budžetske politike, pa čak i kada egzistira realni kratkoročni efekat multiplikatora. Suprotno do Brunner–Meltzerove analize, Tobin, Buitter, Modigliani i Ando negiraju kratkoročno i dugoročno istiskivanje tražnje privatnog sektora i pokazuju da porast realnih izdataka javnog sektora povećava dugoročnu proizvodnju i dugoročne zalihe realnog kapitala.[1106] Mayer, po Frischu, zanemaruje tzv. "crowding-out" efekat (tj. efekat istiskivanja tražnje privatnog sektora), koji Stein smatra za glavnu razliku između monetarista i neokejnzijanaca. Crowding-out efekat pokazuje da izdaci javnog sektora koji se ne finansiraju stvaranjem novca nego povećanjem poreza i/ili porastom zaduživanja, imaju za posledicu smanjenje izdataka privatnog sektora, koji delimično ili u potpunosti kompenziraju povećane izdatke javnog sektora.[1107] Zanemarivanje crowding-out efekta izražava optimizam u odnosu na stabilizacionu politiku javnog sektora, dok njegovo isticanje povlači suprotnost. Pored toga, ovaj efekat je kriterijum za razlikovanje između monetarista i neokejnzijanaca.[1108]

Zajmovno finansiranje investicija brže i osetljivije reaguje na porast kamatnih stopa u odnosu na zajmovno finansiranje deficita javne potrošnje. Rast je, dakle, više pogođen nego potrošnja, što otvara stagflacione probleme u privredi. Doduše, efekti na sužavanje privrednih aktivnosti ublažavaju se ukoliko povećanje realnih kamatnih stopa podstiče stopu rasta domaće štednje i priliv inostranog kapitala. No, u dugoročnom hodu nije moguće neutralisati efekte fiskalnog deficita, jer pritisak deficita na porast kamatne stope postaje sve teži ukoliko državno pozajmljivanje raste u ukupnom zajmovnom finansiranju.[1109] Apsorbujući značajni i sve više rastući obim zajmljenih sredstava, fiskalni deficiti potiskuju zajmovno finansiranje produktivnih investicija posredstvom povećanih kamatnih stopa. Nekada je zajmovno finansiranje fiskalnog deficita imalo znatno veće efekte na kamatne stope u periodu ekspanzije (konjunkture) nego u periodu kontrakcije, odnosno recesije. Međutim, danas u recesinflacionim trendovima pritisak fiskalne neravnoteže na kamatne stope je osetljiviji,

---

[1106]J. Tobin and W. Builter, Long-run effeets offiscal and monetary policy on aggregate demande, u J. L. Stein (Ed), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 273–309; W. Buitter, The Long-Run Effeets of Fiscal Poiicy, Econometric Research Program, Research Memorandum, No. 187, oktobar 1975. i J. Tobin, Repply Friedman a monetarni, u R. L. Stein (Ed.), Monetarism, op. cit., str. 332–336 i F. Modigliani – A. Ando, Impacts of fiscal actions on aggregate income and the monetarist controversy: theory and evidence, u J. L. Stein (Ed.), op. cit., str. 17–42.

[1107]Dr Ž. Rislić, Ekonomija društvenih delalnosli, Nova prosveta, Beograd, 1991

[1108]E. M. Leeper, Eguilibria under Active and Passive Monetary and Fiscal Policies, Journal of Monetary Economics 1/91, str. 129–147.

[1109]J. M. Buchanan i R. E. Wagner, Democracy or Deficit, N. York, 1977; OECD, The Welfare State in Crists, Paris, 1980; H. Ladb i N. Tideman (Ed.), Tax and Expenditure Limitations, Urban Institute Press, Washington, 1981, i R. D. Lee i R. W. Johnson, Public Budgeting System, Baltimore, University Park Press, 1977.

jer je tražnja ekonomskih sektora za kreditima i zajmovima slabija. Visoki budžetski deficit i visoke kamatne stope u SAD zapravo empirijski verifikuju nove zakonomernosti u periodu recesije. No, sa eliminisanjem stagflacionih trendova u uslovima daljeg zadržavanja visokih fiskalnih deficita i visokih nominalnih (i realnih) kamatnih stopa dolazi do dodajnih pritisaka na finansijskim tržištima usled ekspanzije zajmovnog finansiranja ekonomskih subjekata. U takvim uslovima manje teškoće u finansiranju budžetskih deficita osećaju zemlje sa rastućom finansijskom štednjom (Nemačka, Švajcarska, Japan) nego zemlje sa nižim stopama štednje (SAD, Francuska, Italija, V. Britanija). Masa finansijskih sredstava na raspolaganju za zajmovne operacije (tj. za finansiranje fiskalnih deficita i privrednog sektora, kao neto zajmoprimca), u takvim uslovima, po pravilu zavisi od kvantuma ušteda pojedinaca (kao izvor viškova finansijskih resursa), pod uslovom da lična štednja, kao deo raspoloživog ličnog dohotka, kvantitativno raste (pod pretpostavkom da lični dohoci rastu u kompatibilnom suodnosu sa rastom produktivnosti rada u uslovima relativno stabilizovanog nivoa cena i zaposlenosti). Međutim, u uslovima rastućih fiskalnih deficita izgledan je rastući odnos državnog (javnog) duga prema društvenom proizvodu, pa, prema tome, i učešće javnog duga u ukupnom domaćem dugu zemlje sa očiglednim negativnim posledicama na formiranje kapitala i finansiranje produktivnih investicionih plasmana. Rastući odnos javnog duga prema društvenom proizvodu signalno nominuje usporavanje stope ekonomskog rasta. Visoki fiskalni deficiti praćeni restriktivnom stopom rasta novčane mase, kao indikatora restriktivne monetarne politike SAD, V. Britanije, Nemačke i Japana, vrše pritisak na porast kamatnih stopa i na obaranje privredne aktivnosti i inflacije, simultano. Zadržavanje visokih kamatnih stopa, pod pretpostavkom obaranja fiskalnih deficita, nužno implicira natprosečnu ekspanziju štednje koja bi sprečila oštru kontrakciju privredne aktivnosti i potpomogla akceleraciju ekonomskog rasta. Međutim, deficit vrši presiju na kamatnu stopu i na dugi rok kreira negativnu incidencu na komponente tražnje privrednog sektora. Jer, fiskalni deficit ne reflektuju samo konjunkturne fluktuacije salda štednje i investicija privatnog sektora već i strukturni deficit štednje. Rast deficitarnog trošenja javnog sektora, koji izaziva tzv. "evietion" na privatni sektor, u dugom roku, produkuje ekscese na tržištu kapitala.[1110] Rastući budžetski deficiti reduciraju suptilnost budžetske politike, s obzirom na moguće posledice na monetarnu politiku, politiku razmene i inflatorne anticipacije i na činjenicu da su javni rashodi više pogođeni inflacijom nego fiskalni prihodi.

Crowding-out, kao relativno nov fenomen, označava efekat istiskivanja privatnih investicija iz finansijskih tokova u uslovima rastućih javnih dugova i kamatnih stopa na tržištima kapitala.[1111] Ovaj tzv. crowding-out efekat nastupa usled ekspanzije javnog sektora, pošto udeo novca namenjenog transakcijama, koji raste uporedo sa

[1110]Hellen Baumer, Crowding-out: une menace pour les investments prives, Le Mois économique et financière, novembar 1982. i W. H. Buitter, Crowding-out and the Effectiveness of Fiscal Policy, Journal of Public Economics, juni 1977.

[1111]C. T. Taylor, Crowding-out, Its Meaning and Significante, U S. T. Cook i P. M. Jackson, Current Issues in Fiscal Policy, M. Robertson, Oxford, 1979, str. 84–104, i P. Burrows, The Government Budget Contraint and the Monetarist-Keynesian Debate, u S. T. Cook i P. M. Jackson, Current Issues in Fiscal Policy, M.Robertson, Oxford, 1979, str. 62–66.

dohotkom, dovodi do smanjenja udela novca namenjenog očuvanju likvidnosti, pa, prema tome, i do povećanja kamatne stope, koja obara nivo privatnih investicija.[1112] Efekat istiskivanja može biti izbegnut samo u uslovima kada je tražnja novca za transakcije niska, funkcija preferencija likvidnosti elastična i investiciona funkcija neelastična. Drugim rečima, eliminisanje negativnih efekata budžetskog deficita na rast nacionalnog dohotka posredstvom rastuće kamatne stope, koja istiskuje privredni sektor na tržištu kapitala zahteva komplementarnu fiskalnu politiku sa ekspanzivnom monetarnom politikom koja sprečava povećanje kamatne stope.[1113] Međutim, ekspanzivna monetarna politika u koegzistenciji sa budžetskim deficitima pojačala bi samo inflatorne tenzije, dok bi rastuća stopa inflacije uvela rastući trend nominalne kamatne stope. U celini posmatrano, porastu javnog zaduživanja preti visok porast kamatne stope tako da između ovih fenomena postoji uska veza na kratak rok.[1114] Akceleracija javnog zaduživanja na finansijskim tržištima praćena restriktivnom politikom podržava relativno visok nivo realne kamatne stope.[1115] No, neophodni resursi za finansiranje budžetskih deficita pritiskuju finansijska tržišta, budući da restriktivne monetarne politike one-mogućavaju upotrebu primarne emisije umesto javnog duga. Država u načelu može da izbegne tzv. efekat istiskivanja (l'effect d'eviction ili crowding-out effect) na dva načina: (a) pribegavanjem monetarnim kreacijama i/ili (b) pribegavanjem eksternom zaduživanju.[1116] Na taj način država koči rast kamatne stope.

Svojevremeno su tvorci ekonometrijskog modela St. Louis (Anderson i Carlson), naglašavajući crowding-out efekat, istakli činjenicu da izdaci javnog sektora, koji nisu finansirani povećanjem poreza i državnih zajmova, a koji ne prati povećanje novčane mase, uzrokuju iziskivanje izdataka privatnog sektora. Naime, ukoliko država smanjuje poreze i alimentira budžetski deficit prodajom državnih obveznica, utoliko se povećava struktura finansijske aktive i koeficijent obveznice / novčana masa. Tržište obveznica u tom slučaju može biti u ravnoteži samo ukoliko se povećava tržišna kamata. Povećana tržišna kamata na robnom tržištu invalvira suprotne efekte, i to: pozitivan efekat imovine na funkciju izdvajanja i negativan crowding-out efekat. U ovom kontekstu, crowding-out efekat može biti veći ili manji od efekta imovine, i, eventualno, da bude kompenziran.

E. Strukturalistička ekonomska politika definitivno raskida inflatorni transmisioni mehanizam iz razloga što fiskalna ekspanzija povlači devalvaciju koja gene-

---

[1112] R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, Public in Theory and Prentice, McGraw-Hill, Tokyo, 1980, str. 605–608.

[1113] S. J. Turnovsky i P. Sen, Fiscal Policy, Capital Accumulation, and Debt in an Open Economy, Oxford Economic Papers 1/91, str. 1–24.

[1114] A. Verde, Crowding-out once more: an attempt to estltnate its size in Italy, 1974–7977, Banco di Roma, Review of economic conditions in Italy, No. 2, 1979. i R. A. Mundele i A. K. Swoboda, Monetary Problem of the International Economy, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1970.

[1115] L'éfft d'éviction des emprunts d'Etat sur les marehes financih, Problèmes économiques, No. 1800, decembar 1982.

[1116] K. M. Carlson i R. Spencer, Crowding-ouf and its Critics, Federal Reserve Bank of St. Louis, Review, Vol. 47, 1975, str. 2–17; C. Crist, A Simple Macroeconomic Model with a Government Budget Restraint, Journal of Political Economy, Vol. 76, 1968, str. 53–67; J. Stein, Money and Capacity Growth, Journal of Political Economy, Vol. 74, 1966, str. 441–465.

rira inflaciju. A devalvacijom, u tom kontekstu, ne može se pokrenuti realna privreda bilo putem jednokratne devalvacije bilo putem kontinuelne devalvacije. Zbog toga, rigidni i nefleksibilni dužnici, suočeni sa internim i eksternim šokom, teže da održe postojeći nivo potrošnje u vidu deficita budžeta i deficita platnog bilansa. Novokreirani deficiti, u težnji da održe nivo potrošnje, neminovno povlače devalvaciju, koju ne prate strukturna prilagodavanja. Usled toga, sve su viši nominalni nivoi dohodaka, cena, poreza, kamata i deviznog kursa. Tako se ušlo u krizu devalvacije kojoj uvek prethodi nekonzistentna makroekonomska politika i labava fiskalna politika sa ekspanzivnim budžetskim deficitima.[1117] Devalvacija, u tom ambijentu, povlađivala je ranijoj vladinoj politici, koja je uvek ekspanzivnija u zemljama koje su pribegavale devalvaciji nego u zemljama sa fiksnim deviznim kursom. Zbog toga, devalvacija, kao nominalna promena domaće cene strane valute, ne inducira realno strukturno prilagodavanje, upravo usled ekspanzivnosti makroekonomske politike u vremenskoj sekvenci pre devalvacije. Smanjenje udela javne potrošnje, otklanjanje budžetskih deficita na svim nivoima i odlaganja fiskalnog prilagođavanja neminovno produžava makroekonomsku nestabilnost i veću i bržu devalvaciju, jer u tzv. Bermudskom trouglu (čiji su uglovi deficiti, kamate i inflacija), u odsustvu strukturnih promena, rast kamatne stope "istiskuje" preduzetnike.[1118] Tada rast novčane mase pokreće inflaciju, pošto efekat "novčane mase" nastupa kada se u IS-LM modelu sprovodi ekspanzivna monetarna politika. No, tzv. efekat istiskivanja stupa na scenu samo ako se vodi ekspanzivna fiskalna politika.[1119] U takvim uslovima, koordinaciju deviznih kurseva (koji ne ugrožavaju konkurentnost domaće privrede) sada mora da sledi koordinacija fiskalnih politika, koje su usmerene na upravljanje tražnjom prethodno uravnoteženih budžeta i platnih bilansa. U zbirnom opserviranju, i koordinacija deviznih kurseva i koordinacija fiskalnih politika impliciraju neminovan povratak neoklasičnom poimanju ravnoteže, koja se uspostavlja isključivo slobodnim delovanjem tržišta, a ne intervencijom države.[1120]

Tradicionalni ciljevi integralne fiskalne koordinacije jesu (1) dinamiziranje privrednog rasta, (2) obaranje stope nezaposlenosti, (3) smirivanje inflacije, (4) smanjivanje budžetskih deficita i (5) reduciranje fiskalnih pritisaka. U strukturnom prilagođavanju putem neometanog delovanja tržišnih sila posle dugogodišnjeg intervencionizma, država bi samo u tranzitornom periodu "pomogla" putem subvencija i poreskih olakšica,[1121] ali tako da se nacionalni standardi približe međunarodnim standardima, koji širom otvaraju vrata liberalizaciji.[1122] Strukturna prilagođavanja na osnovama liberalizacije jesu realnost u gotovo svim zemljama OECD, koja se odnose na (1) poresku politiku, (b) finansijska tržišta, (c) tržišta roba i usluga, i (d) tržišta rada. Poreska politika, u tom kontekstu, podrazumeva smanjivanje najviših poreskih stopa, širenje poreskih osnova, sužavanje poreskih izuzetaka i oslanjanje na porez na promet (TVA ili VAT). Na tržištima roba i usluga liberalizacija širi proces deregu-

[1117]M. Friedman, Monetarist Economics, Basil Blackwell, Oxford, 1991
[1118]Dr L. Pejić i dr M. Jakšić, Principi makroekonomije, Savremena administracija, Beograd, 1987.
[1119]R. Dornbusch i S. Fischer, Macroeconomics, McGraw-Hill, N. York, 1987.
[1120]V. Tanzi, Issues in Coordinalion of Fiscal Policies, Finance and Development, decembar 1988.
[1121]M. Basie, Systémes fiscaux, Dalloz, Paris, 1989.
[1122]W. H. Buitter, International Macroeconomics, Clarendon Press, Oxford, 1990.

lacije i ubrzava proces reprivatizacije javnih preduzeća. Na finansijska tržišta liberalizacija širi slobodno kretanje međunarodnog kapitala. Konačno, na tržištu rada liberalizacija decentralizuje mehanizam kolektivnog pregovaranja i štiti kapital od nasrtaja nadnica.

Japanski model prestrukturiranja je naročito instruktivan. Prestrukturiranje depresiranih grana i sektora bazirano je na četiri kriterijuma, i to: (1) ekstremno nestabilne ekonomske prilike, (2) drastične promene na domaćem i međunarodnom tržištu, (3) značajni višak kapaciteta na nivou grane i (4) neodložno i dugotrajno tehnološko prestrukturiranje.[1123]

U savremenom svetu, država na sebe preuzima troškove prestrukturiranja, naročito industrijskog sektora, koji je izložen pritiscima svetske konkurencije. Zbog toga su zemlje OECD poželjnu industrijsku politiku utemeljile na principima privremenosti, transparentnosti, faznog isključivanja viška kapaciteta i ukidanja protekcionizma u uvozu.[1124]

Mere industrijske politike zemalja OECD mogu da se razvrstaju u dve grupe: (1) u prvu grupu mera svrstane su subvencije, dotacije za istraživanje i razvoj, pokrivanje gubitaka, poreske olakšice, garancije kredita i osiguranja, investicioni planovi, državni otkup, standardizacija proizvodnje, selektivna poreska politika, i (2) u drugu grupu mera svrstane su carine, eskalacione poreske stope za više nivoe obrade, više carine za uvoz preko određene granice, necarinske barijere (dobrovoljna ograničenja izvoza, uvozne dozvole, kvote i kontingenti), antidampinški postupci i nove forme protekcionizma.[1125]

U strukturnoj politici posebno mesto pripada javnim dobrima i javnim uslugama kad je izuzetno skupo svako individualno lociranje dobitaka i troškova. Zbog toga se u taj poluekonomski prostor ubacuje država, koja rešava problem odnosa doprinosa individue u podmirenju troškova kolektiva. U tom kontekstu, dodatni uživaoci koristi od proizvedenog javnog dobra se ne isključuju iz upotrebe javnih usluga iako ne participiraju u troškovima. Javna dobra (odbrana, zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, prirodna sredina) uživaju pojedinci i bez plaćanja za uživanje (tzv. pozitivna eksternalija). Država je tu da zajedno sa pojedincima, koji se "kažnjavaju" za troškove (tzv. negativna eksternalija), pokazuje izdatke za javne usluge i da pravilno sprovode nagodbu efikasnost-jednakost. No, do sada se u tzv. državi blagostanja akcenat uvek stavljao na jednakost. Strukturna politika sada premešta naglasak u nagodbi efikasnost-jednakost sa jednakosti na efikasnost, pošto je izgubljena proizvodnja i neefikasnost u koncepciji jednakosti koštala više nego što se u ekonomskoj teoriji pretpostavljalo. Tako su različiti prioriteti jednakosti (pravde) i efikasnosti otvorili problem regulacionih mehanizama etatizma (intervencionizam) i individualizma (liberalizam). Etatistička paradigma bazira se na državnom intervencionizmu, dok individualistička paradigma počiva na tržišnoj konkurenciji. Strukturalistička politika, međutim, implicira obligatnu kombinaciju fiskalne fleksibilnosti i monetarne rigidnosti. U stvari, strukturna politika kombinuje tržišnu fleksibilnost sa

[1123]Dr K. Pušara i dr Ž. Ristić, Javne finansije, Naučna knjiga, Beograd, 1991.
[1124]Dr Ž. Ristić, Finansijski menadžment, Naučna knjiga i Viša poslovna škola, Beograd, 1992.
[1125]M. P. Taylor, The Batance of Payments, Edgar Elgar, Aldershot, 1990.

otklanjanjem postojećih distorzija u relativnim cenama, deviznim kursevima i kamatama.[1126] Neuspeh monetarno-deviznih prilagođavanja (promene kamatnih stopa i deviznih kurseva) doprineo je usponu strukturalizma, pošto ekonomska kriza nije napustila dužničke zemlje. Zbog toga se pribeglo politici otklanjanja dispariteta cena (unutrašnji plan) i politici liberalizacije trgovine (spoljni plan), uz simultano otklanjanje uskih grla (neiskorišćeni kapaciteti) i budžetskih deficita. Tome su pridodate i mere za "oslobođenje" od svetskih monetarnih i domaćih fiskalnih šokova, i posebno, za pojačanje fleksibilnosti.

Mere usmerene na jačanje fleksibilnosti privrednog mehanizma jesu, po pravilu, kratkoročne, dok su mere strukturne politike usmerene na povećanje proizvodnje po pravilu dugoročne. Na otklanjanje dispariteta cena i na povećanje responzivnosti na šokove treba delovati brzo zbog zakašnjenja monetarne i fiskalne politike, a i zbog njihovih odloženih efekata. No, u strukturnoj politici važan je i redosled deregulacije: (1) tržište rada treba deregulisati pre tržišta roba i usluga, (2) tržište rada i roba i usluga treba deregulisati pre finansijskog tržišta i (3) tekući bilans u platnom bilansu treba deregulisati pre bilansa kapitalnih transakcija. Idealna situacija je kada se polazi od inputa vezanih za proizvodnju, od imperativa otklanjanja tržišnih rigidnosti i od cenovnih distorzija. Zato je važno da se strukturnim merama prilagođavanja podjednako i simultano zahvate svi sektori od kojih zavise prosperitet i blagostanje. Tada se minimiziraju troškovi prestrukturiranja, što je, kratkoročno opservirano, najjeftiniji put prilagođavanja sa najmanjim teritorijalnim, granskim i sektorskim konfliktima. To je i prednost strukturalizma u odnosu na graduelizam u kome se troškovi prilagođavanja razvlače u jednom relativno dužem periodu.[1127] U tom smislu, i privatizacija i liberalizacija moraju biti potpune, odlučne i kratkoročne kako bi se brzo sprovela reforma i osujetile rigidnosti, distorzije i imobilnosti faktora proizvodnje. Tako se stiče i uži akredibilitet vladine politike čiji se neto efekti, uprkos troškovima prilagodavanja, mere rastom društvenog proizvoda, ali i brzinom (vremenski horizont) i redosledom strukturnog prilagođavanja u oblasti tržišta roba i usluga, tržišta rada, finansijskog tržišta i poreskog sistema.

Za nas je, u sadašnjem privrednom trenutku, važno "preuzeti" japansku najrazuđeniju strukturnu politiku, koja polazi od strukturno depresiranih grana u kojima se 2/3 preduzeća saglašava sa nominacijom strukturno depresiranih sektora. U tom kontekstu, višak zaposlenih ocenjuje se u zavisnosti od kretanja buduće tražnje, anticipiranog stanja na svetskom tržištu, nivoa korišćenja kapaciteta i tehnološkog razvoja.[1128] Bazni stabilizacioni plan predviđa stvaranje granskog kartela za dekapacitiranje. Kartel može biti dvojno organizovan: (1) u formi indikativnog kartela i (2) u formi recesionog kartela. Indikativno organizovanje kartela ima za cilj dogovoreno smanjivanje kapaciteta na nivou grane, dok recesiono organizovanje kartela ima za cilj racionalizacije u granama koje su izložene dugotrajnoj krizi. Država formira dodatna finansijska sredstva za prilagođavanje strukturno depresiranih grana. Ovaj mehanizam prati privremene mere za zapošljavanje u strukturno depresiranim grana-

[1126]Dr M. Jakšić, op. cit., str. 247.
[1127]Dr K. Pušara i dr Ž. Ristić, Bankarstvo, Viša ekonomsko-komercijalna Škola, Novi Sad, 1992.
[1128]Dr M. Jakšić, op. cit., str. 254.

ma: isplaćivanje naknade za slučaj nezaposlenosti (do polugodišnje plate), ranije isplaćivanje 3–4 godišnjeg dohotka na ime penzijske otpremnine, nadoknada troškova prekvalifikacije, isplata prelaska zaposlenih iz strukturno depresiranih grana u nedepresirane grane, davanje finansijske pomoći za samozapošljavanje i dr. Sredstva za ove namene po pravilu obezbeduje kartel iz sopstvenih prihoda, a ne država.

No, i pored toga, ostaje na snazi argument protiv industrijske politike, koja povlači prelivanje resursa od efikasnih ka neefikasnim proizvođačima. Zbog toga, državni budžet mora ostati neutralan, što znači da domaće proizvođače država ne mora po svaku cenu da pomaže subvencijama, poreskim olakšicama i specijalnim kreditima. U stvari, treba izbeći troškove zaštite i troškove zaokruživanja.[1129] A prestrukturiranje nacionalne privrede treba da potvrdi međunarodno tržište ako se teži željenoj dugoročnoj strukturi.

5. MONETARIZAM VERSUS FISKALIZAM

Monetaristi su protivnici državne intervencije i pristalice slobodnog tržišnog procesa. Kejnzijanci su, obrnuto, pristalice i pobornici državne intervencije i protivnici slihijnog delovanja tržišnog mehanizma. Kao protivnici državne intervencije, monetaristi se ne slažu da treba voditi kontracikličnu fiskalnu politiku; jer, kako veli Mayer,[1130] kontraciklična fiskalna politika može da izazove veći porast rashoda javnog sektora u periodu recesije nego smanjenje rashoda u periodu ekspanzije i da se, usled toga, javni rashodi kontinuirano povećavaju.[1131] Doduše, Tobin, ukazujući na negativni odnos, tvrdi da inflacija ne može biti korišćena kao razlog za smanjenje budžeta ukoliko fiskalna politika ima malo ili nikakvo dejstvo na dohodak. Nepoželjnost kontraciklične fiskalne politike je logična posledica monetarističkog shvatanja o stabilnosti privrednog sektora i boljim performansama slobodnog tržišta od državne intervencije u društvenoj reprodukciji. [1132] Pravilo o konstantnoj stopi monetarne ekspanzije isključuje potrebu vođenja diskrecione politike, jer ranije definisana Filipsova kriva ne omogućava optimalnu kombinaciju i inflacije i nezaposlenosti. Stoga, upotreba novčane mase (a ne kamatne stope i bankarskih kredita), kao cilja monetarne politike, omogućava kreatorima ekonomske politike da se koncentrišu na upravljanje varijabilom, (tj. posvete novčanoj masi) koja je van domena delovanja tržišta, s jedne strane, i da prepuste utvrđivanje kamatne stope i bankarskih kredita

[1129]D. Laidler, Taking Money Seriously, Phillip Allan, N. York i London, 1990.

[1130]T. Mayer, The Structure of Monetarism, Kredit und Kapital 2/75, sir. 191–218. i 3/75, str. 293–316.

[1131]J. Tobin, The New Economics One Decade Older, Princeton, N. York, 1971, str. 63; Money and Economic Growth, Econometrica, Vol. 33, 1965, str. 67–684; A General Equilibrium Approach to Monetary Policy, Journal of Money, Credit and Banking, februar 1969, str. 15–29. i J. Tobin i W. Buitter, Fiscal and Monetary Policies, Capital Formation, and Economic Activity, u G. M. Von Furstenbcrg (Ed.), The Government and Capital Formation, Massachusetts, Cambridge, 1978, 73–151.

[1132]Dr S. Komazec, dr Ž. Ristić i dr J. Kovač, Alternativne makroekonomske politike, ABC Glas, Beograd, 1993.

slobodnom tržištu, s druge strane.[1133] Najzad, monetariste izuzetno zabrinjava višestruka veza između inflacije i ekspanzije javnog sektora, iz tri razloga: prvo, inflacija povećava učešće javnog sektora (i iznuđuje porast javnih rashoda) ukoliko funkcioniše progresivan poreski sistem; drugo, suzbijanje inflacije može samo posredno da ograniči rashode javnog sektora, budući da se državni rashodi delimično povećavaju inflacionim finansiranjem, i, treće, finansiranje budžetskog deficita primarnom emisijom po pravilu involvira inflaciono dejstvo, koje, ako duže potraje, pokreće proces kontrole cena i nadnica.[1134]

Ako pod čistim fiskalizmom podrazumevamo učenje po kome "novac nema značaja" onda su (1) ekonomska dejstva fiskalnih mera nezavisna od načina finansiranja i (2) promene količine novca bez uticaja na nivo i dinamiku privredne aktivnosti (pod uslovom da fiskalne mere ne implikuju bilo ubacivanje novog novca u privredne tokove bilo povlačenje novca iz privrednih sektora). S druge strane, ako se pod čistim monetarizmom naziva učenje po kome je "samo novac važan", onda su (1) ekonomska dejstva promene količine novca u značajnoj meri nezavisna od načina na koji se povećanje ubacuje (ili povlači) u privredu i (2) zanemarljiva dejstva mera fiskalne politike na privredu ako se izuzmu njihove monetarne posledice (Bronfenbrenner).[1135] Ako je jedna ekspanzivna fiskalna mera (ekspanzija) praćena monetarnom ekspanzijom radi zadržavanja porasta kamatnih stopa i sprečavanja slabljenja multiplikatora, da li je – pita se Bronfenbrenner – posledično povećanje dohotka rezultat pomeranja krive IS ili pomeranja krive LM, odnosno fiskalne ili monetarne ekspanzije. Odgovor svakako zavisi od elastičnosti datih funkcija prema kamatnoj stopi. Neelastično IS i/ili beskonačno elastično LM daje fiskalističke odgovore, a beskonačno elastično IS i/ili neelastično LM daje monetarističke odgovore.[1136] No,

---

[1133]R. Dornbusch i S. Fischer, Macroeconomics, McGraw-Hill, 1978; M. S. Goodfriend, An Alternate Method of Estimating the Cagan Money Demand Fanction in Hyperinflation Under Rational Expectations, Journal of Monetarv Economics, januar 1982, str. 43–58; Y. C. Park, The Role of Money in Stabitization Policy in Developing Countries, Staff Papers, juli [973; E. Feige i D. K. Pearce, The Substitutability of Money and Near-Monies: A Survey of the Time-Senes Evidence, Journal of Economic Literature, juni 1977, str. 439–469; J.G. Gurley, Financial Structures in Developing Economics, u "Fiscal and Monetary Problems in Developing States" Proceedings of the Rehovoth Conference, D. Krivine, N. York, 1967, str. 99. i Ph. Cagan, The Monetary Dynamics of Hyperinflation, u M. Friedman (Ed.), Studies in the Quantity Theory of Money, University of Chicago, 1956, str. 25–117.

[1134]C. Atkinson, Economics: The Science of Choice, R. D. Irwin, Homewood, 1983; S. Brever, Regulation and Us Reform, Cambridge-Massachusets, Harvard University Press, 1982; D. F. Greer, Business, Government and Society, Macmillan, N. York, 1983; Ch. Kindleberger i J. P. Laffarque (Ed.), Financial Crisis, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. i T. Wilson i D. J. Wilson, The Political Economy ofthe Welfare State, G. Allcn und Unwin, London, 1982.

[1135]A. Blinder, Inventories in the Keynesian Macro-Model, Kyklos, decembar 1980, str. 585–614 i Inventoire and Sticky Prtces: More on the Microfoundations of Macroekonomics, MIMEO, juli 1980; A. Blinder i S. Fischer, Inventories, Rational Expectators, and the Business Cycle, Mirne, septembar 1990; B. Klein, Our new monetary standard: The reassessment and efeets of price uncertainty 1880–1973, Economic Inquiry, Vol. XIII, 1975, str. 461–484 i The Social Cost of the recent inflation: The mirage of steady anticipated inflation, Journal of Monetary Economics, 2/76, str. 195–212.

[1136]Mundell-ova podela instrumenata prema ciljevima (fiskalna politika za internu ravnotežu, monetarna politika za eksternu ravnotežu) nije dovoljna za argumentovano distanciranje monetarizma i fiskalizma

zadržavanjem porasta nominalnih kamatnih stopa, monetarna politika treba da potvrdi vrednost ekspanzivne fiskalne politike. Definicija budžeta, priroda politike izdataka, stepen reagovanja poreskih prihoda i pretpostavke o međusobnoj zamenljivosti različitih vrsta aktive utiču na formulisanje različitih teza (Brunner). Monetaristi, po Caganu,[1137] tvrde da davanje prednosti fiskalnoj politici, kao instrument ekonomske politike za ublažavanje ekonomskih fluktuacija, predstavlja grešku, ali ne tvrde da fiskalna politika nema nikakvog efekta. Friedman je svojevremeno (1948. god.) istakao značaj automatskih efekata budžetske politike na kratkoročnu stabilizaciju, jer pojedine fiskalne mere (npr. rashodi) mogu efikasno da posluže u pojedinim fazama ekonomskog ciklusa, pogotovu ako se uzmu u obzir zakašnjenja dejstava monetarne politike. Zalaganje Friedmana za tzv. nediskrecionu fiskalnu politiku je sasvim druga stvar, koja ne srne da znači totalno negiranje potencija aktivne diskrecione fiskalne politike. Monetaristi se, dakle, zalažu samo za promenu redosleda prioriteta primene monetarne politike u odnosu na fiskalnu politiku. S druge strane, monetaristi su skeptični u pogledu rezultata primenjene fiskalne politike, koju fiskalisti često glorifikuju. Promene nivoa javnih rashoda, koje, po pravilu, kasne, usled administrativnog time lagsa, i promene poreskih stopa, na koje se fiskalna stabilizacija prenaglašeno koncentriše, u praksi se neizvesno reperkuluju na rashode i potrošnju. S druge strane, promene poreskih stopa (koje vlade često povećavaju ili smanjuju) ne mogu se uvek kontrolisati usled njihovih efekata na raspodclu dohotka. Nije moguće, isto tako, kontrolisati i budžetske deficite usled nemogućnosti čvrstog povezivanja promena u javnim rashodima i fiskalnim prihodima, promena u fiskalnim i ekonomskim tokovima i promena u neinflatornom finansiranju fiskalnih mera. Usled toga, monetaristi smatraju da diskrecione fiskalne promene nisu potrebne kao instrument ekonomske stabilizacije u toku višegodišnje primene stabilnog monetarnog rasta.[1138]

Da li je stabilna novčana masa uticala na stabilizaciju privrede pitanje je od esencijalnog značaja za monetariste, koji su uvek spremni da tvrde da politiku stabilizacije treba izbegavati čak i kada ravnomerno povećanje novčane mase ne doprinosi stvaranju stabilnih uslova u privredi.[1139] Ova tvrdnja proisliče iz činjenice da

---

(R. A. Mundell, The Appropriate use of'Monetatj and Fiscal Poiicy for Internal and External Stability, Staff Papers, mart 1962).

[1137]Ph. Cagan, Monetarism in Historical Ferspective, Kredit und Kapitai, No. 2, 1976, str. 154–163.

[1138]E. F. Fama, Short-Term Interest and Predictors Inflation, American Economic Review, juni 1975. i Stock Returns, Real Activity, Inflation and Money, American Economic Review, septembar 1981; J. Hicks, Money, Interest and Wages – Collected Essays on Economic Theory, Oxford, Basil Blackwell, 1982; D. Patinkin, Keynes and Econometrics: On the Inleraction Bettveen the Macroeconomic Revolution of the Intenvar Period, Econometrica, novembar 1976, str. 1041–1124; J. Tobin, Money and Economic Growth, Econometrica, oktobar 1965, str. 671– 684, Banque des reglements internationaux Cinquantedeuxiéme rapport annuel, Bale, juni 1982. i B. Friedman, Stability and Ralionality in Models of'Hyperinflation, International Economic Rcview, februar 1978, str. 45–64 i Price Inflation Portfolio Choice, and Nominal Interest, Rates, American Economic Review, mart 1980, str. 32–48.

[1139]F. Modigliani, The Life Cycle Hypothesis of Saving Twenty Years Later, u M. Parkin i A. R. Nobay (Ed), Cantemporary Issues in Economic, Manchester University Press, 1975. i Monetary Policy and Consumption: Linkayes via Interest Rate and Wealth Effects in the FMP Model, u "Consumer Spending and Monetary Policy: The Linkages", Federal Reserve Bank of Boston, juni 1971; F. Modigliani i A. Ando, Impact of Fiscal Actions in Aggregate Income and the Monetarist Controversy, u J. L. Stcin (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 17–42.

nepredvidljiva promenljiva odgođenja dejstva i nepredvidljivi budući poremećaji onemogućavaju formulisanje odgovarajuće politike stabilizacije. Usled toga, politika stabilizacije u praksi deluje destabilizaciono. Mnogi monetaristi, ističe Meltzer, smatraju da u praksi ekspanzivna fiskalna politika istiskuje realni kapital, smanjuje dugoročnu vrednost proizvodnje po radniku, podstiče razvoj javnog sektora i ograničava ekonomsku slobodu. Mcltzerova proučavanja kontraciklične politike reflektuju razlike u empirijskoj proceni kako dugoročnih tako i kratkoročnih kejnzijanskih dejstava. Naime, monetarisli i kejnzijanci različito ekspliciraju nezaposlenost, različito značenje pridaju problemu nezaposlenosti i različito ocenjuju ulogu vladinih mera u otklanjanju nezaposlenosti, različito objašnjavaju fluktuacije zaposlenosti i funkcionisanja tržišta radne snage, različito gledaju na ekonomsku politiku i stabilizaciju.[1140] Savremeni monetarizam, smatra Meltzer, u osnovi ne negira kratkoročna realna dejstva fiskalne politike na relativne cene i realnu tražnju, ali i dalje dovode u pitanje trajnost i pouzdanost fiskalnih dejstava i dugoročnu cenu postizanja kratkoročnog povećanja proizvodnje putem fiskalne ekspanzije.[1141] U pojedinim modelima (npr. MPS ili FRB-MIT) čak pokazuju da se realna dejstva fiskalne politike iscrpljuju posle relativno kratkog perioda.

Konferencija o monetarizmu na Braun Univerzitetu 1974. god. (čije je materijale i komentare Stein sistematizovao u svom delu "Monetarism", 1976. god.) nije osporila značaj novca iako su fiskalisti istakli da glavni ekonometrijski modeli pokazuju značajan efekat promena javnih rashoda i fiskalnih stopa (Cagan). Doduše, uz konstantnu novčanu masu, fiskalna dejstva na teorijskom planu zavise od elastičnosti tražnje u vezi sa promenama kamatnih stopa (pošto je dejstvo javnog deficita na kamatne stope potrebno radi podržavanja rasta rashoda) i od respektovanja budućih poreskih stopa u pogledu kamate na obveznice (s obzirom na to da se zaduženost javnog sektora, može rekompenzovati povećanjem štednje poreskih obveznika).[1142] No, i pored toga, sve to čini veličinu dugoročnog dejstva fiskalne politike neizvesnom (Cagan),[1143] jer su različiti fiskalni efekti u pogledu imovine sasvim neizvesni.[1144] Naime, početni uticaj promena javnih rashoda javlja se pre kompenzacije (vezane za finansiranje date fiskalne mere) kod potrošnje. Stoga se efekat, kratkoročno posmatran,

---

[1140]M. J. Hamburger i R. Reisch, Inflation, Unemployment and Macroeconomic Policy in Open Economics: An Empircal Analysis, Carnegie-Rochester Conference, Series 4, Journal of Monetary Economics, Suplement, 1976, str. 311–339; D. Laidler, Inflation-Alternative Explonations and Policies: Tests on Data Drewn from Six Countries, Camegie-Rochester Conference, Series 4, Journal of Monetary Economics, Suplement, 1976, str. 251–307 i A. Coddington, Keynesian Economics: The Search for First Principles, Journal of Economic Literature, Vol. 14, 1976, str. 1258–1273.

[1141]A. S. Blinder i R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matter? A Reply, Journal of Monetary Economics, No. 2, 1976, str. 501–510. i Does Fiscal Policy Matter?, Journal of Public Economics, No. 2, 1973, str. 319–337 i A. Blinder i R. M. Solow i dr., The Economic of Public Finance, The Brookings Institution, Washington,1973, str. 3–119.

[1142]Levis A. Kochin, Are Future Taxes Anticipated by Consumers?, Journal of Money, Credit and Banking, avgust 1974, sir. 385–394.

[1143]Ph. Cagan i A. Gandolfi, The Lag in Monetary Policy as Implied by the Time Pattern uf Monetary Effects on Interest Rates, A. E. R., maj 1969, str. 277–284.

[1144]Lawrence H. Mayer – William R. Hart, On the Effects of Fiscal and Monetary Policy: Completing the Taxonomy, American Economic Review, septembar 1975, str. 762–767.

čini mnogo većim. Ali, kratkoročni efekat poreskog sniženja usled svoje privremenosti je neizvestan usled efekata multiplikatora javnih rashoda u kratkom roku, brzine kompenzacije i Timelags-a. Monetaristički stavovi, koji ne zavise od efekata imovine, plediraju na sasvim suprotnu sliku vremenskog rasporeda dejstava, koji se kumulišu u dugoročan efekat (iako kratkoročno zakašnjavaju). Dugoročno posmatrano, promene novčane mase izazivaju tendenciju stvaranja srazmerne promene ukupnih rashoda bez većih kompenzacija monetarnih efekata na tražnju.[1145] Promene tražnje novca usled promene kamatne stope reprezentuju samo kratkoročnu kompenzaciju. Eventualni endogeni karakter novca monetaristi ne poriču iako tvrde da samo pravilno kontrolisani novac može kontrolisati agregatnu tražnju. I, po zaključcima tandema Friedman–Schvvartz, novac i dalje može biti potencijalni izvor poremećaja u privredi SAD ukoliko se pravilno ne kontroliše.

Brunner–Meltzerova analiza je, prema tome, u suprotnosti sa sistemom IS-LM u kome je položaj krive LM dovoljan uslov za kratkoročno istiskivanje tražnje. Analiza naglašava značaj nagiba krive tražnje robe i reagovanje predviđanja nominalnih nadnica i cena na fiskalne mere, a ne značaj nagiba krive LM koja nomirnije pravce kretanja tražnje novca. Dejstvo fiskalne politike na proizvodnju u kratkom roku implikuje relativno malu elastičnost formiranja cena u odnosu na proizvodnju (tj. ravnu krivu ponude proizvodnje). Negativno istiskivanje tražnje privrednog sektora i efekat multiplikatora pojavljuju se samo u slučaju ravnih krivih tražnje i povratnog dejstva preko finansijskog tržišta, dok se pozitivno istiskivanje tražnje datog sektora javlja samo u slučaju poremećenih uslova.[1146]

U srednjoročnim opservacijama, povratno dejstvo preko budžetskih odnosa povezuje posledice sa merama fiskalne politike, pri čemu se kratkoročno dejstvo fiskalnih mera nadopunjuje dejstvom porasta finansijskih resursa (Brunner).[1147] Ukupno fiskalno dejstvo, prema tome, jednako je kratkoročnom dejstvu fiskalnih mera i finansijskom dejstvu. Faktori kratkoročnog dejstva fiskalnih mera na nivo proizvodnje i nivo cena određuju stepen srednjoročnog reagovanja fiskalne politike. U srednjoročnom periodu dolazi do usklađivanja finansijskih sredstava sa stanjem fiskalne politike. Ali, idući ka dugoročnijem periodu povećava se neravnoteža istiskivanja tražnje privrednog sektora u zavisnosti od toga da li je postojeći nivo proizvodnje ispod ili iznad nivoa normalne proizvodnje. Jer, u slučaju odstupanja

---

[1145]W. E. Gibson, Demand and Supply Functions for Money: A Comment, Econometrica, Vol. 44, 1976; R. L. Teigen, Demand and Supply Functions for Money: Another Look at Theory and Measurement, Econometrica, Vol. 44, 1976. i E. Burmeister i S. J. Turnovsky, The specification of Adaptive Expectations in Continuous Time Dynamic Economics Models, Econometrica, Vol. 44, 1976; J. Niehans, The Theory of Money, Baltimore, 1978.

[1146]K. Brunner i H. Meltzer, An aggregative Theory for Closed Economy, u J. L. Stein (Ed.), Monetarist, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 69–103; L. C. Anderson and K. M. Carlson, A Monetarist Model for Economics Stabilization, Federal Reserve Bank of St. Louis, Review, juni 1970. i J. L. Stein, Inside the monetarist Black Box, u J. L. Stein (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 183–232.

[1147]K. Brunner i A. Meltzer, Reply-Monetarism: The principles issues areas of agreement and the work remaining, u J. L. Stein (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 150–182 i M. Friedman, Comments on the Critics, u R. J. Gordon (Ed.), Milton Friedman ‘s Monetary Frametvork, The University of Chicago Press, Chicago, 1974, str. 140.

proizvodnje ispod, odnosno iznad normalne proizvodnje fiskalna ekspanzija akceleriše proces približavanja tački normalne proizvodnje, odnosno izaziva samo privremeno povećanje obima proizvodnje, jer fiskalne mere deluju samo na kratkoročni i srednjoročni obim proizvodnje privatnog sektora. Međutim, savremena fiskalna analiza pokazuje da se problem ne postavlja samo u kratkoročnom istiskivanju tražnje privatnog sektora. Naime, Brunner i Meltzer su analitički pokazali da za svaku kombinaciju fiskalnih mera postoji dugoročna količina finansijskih sredstava i dugoročni nivo cena, s tim što je sa svakom mogućom kombinacijom fiskalnih mera povezan nivo nominalne proizvodnje, koji je opredeljen dugoročnim intenzitetom kapitala, normalnom stopom nezaposlenosti i normalnom ponudom radne snage u privatnom sektoru. Fiskalne mere, u tom kontekstu, deluju na determinante normalne proizvodnje, budući da povećanje realnih izdataka fiskalnog sektora redukuje nivo normalne proizvodnje. Izdaci javnog sektora, dakle, obaraju nivo normalne proizvodnje, s obzirom da izazivaju dugoročno istiskivanje tražnje privatnog sektora.[1148] Problem dugoročnog istiskivanja tražnje privatnog sektora javlja se u uslovima dominacije budžetske politike, pa čak i kada egzistira realni kratkoročni efekat multiplikatora. Suprotno od Brunner–Meltzerove analize, Tobin, Buitter, Modigliani i Ando negiraju kratkoročno i dugoročno istiskivanje tražnje privatnog sektora i pokazuju da porast realnih izdataka javnog sektora povećava dugoročnu proizvodnju i dugoročne zalihe realnog kapitala.[1149] Mayer, po Frischu, zanemaruje tzv. "crowding-out" efekat (tj. efekat istiskivanja tražnje privatnog sektora), koji Stein smatra za glavnu razliku između monetarista i neokejnzijanaca. Crowding-out efekat pokazuje da izdaci javnog sektora koji se ne finansiraju stvaranjem novca nego povećanjem poreza i/ili porastom zaduživanja imaju za posledicu smanjenje izdataka privatnog sektora,[1150] koji delimično ili u potpunosti kompenzuju povećane izdatke javnog sektora.[1151] Zanemarivanje crowding-out efekta izražava optimizam u odnosu

[1148]K. Brunner i A. Meltzer, op. at., str. 150–182.

[1149]J. Tobin and W. Buitter, Long-Run Effects of Fiscal and Monetary Poiicy on Aggregate Demande, u J. L. Stein (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 237–309; W. Buitter, The I^ng-Run Effects of Fiscal Policy, Econometric Research Program, Research Memorandum, No. 187, oktobar 1975. i J. Tobin, Repply – Is Friedman A Monetarist?, u R. L. Stein (Ed.), Monetarism, op. cit., str. 332–336 i F. Modigliani i A. Ando, Impacls of Fiscal Actions on Aggreate Income and the Monetarist Controversy: Theory and Evidence, u J. L. Stein (Ed.), op. cit., str. 17–42.

[1150]B. Friedman, Optimal Expectations and the Extreme Information Assumptions of Rational Expectations Macromodels, Journal of Monetary Economics, januar 1979; R. G. Anderson i R. H. Rasche, What do Money Models Tell us about how to Implement Monetary Policy?, Journal of Money, Credit and Banking, 4/83, str. 796–828 i A. Coddingdon, Keynesian Economics, Journal of Economic Literature, Vol. 14, 1976, str. 1258-–1273 i D. Lany i E. C. Suss, Exchange Rate Variability: Alternative Measures and Interpretation, Staff Papers 4/82, str. 527–560.

[1151]Opširnije o tome videti: W. H. Buitter, "Crowding-Out" and the Effectiveness of Fiscal Policy, Journal of Public Economics, juni 1977, sir. 309–328; G. Tulio, Fiscal Deficits, Monetary Growth and Under Flexible Exchange Rates: The Italian Experience, Economic Notes by Monte dei Pasciu di Siena, 3/81, str. 37–57; E. K. Browing, Public Finance and the Price System, Macmillan, N. York, 1983; J. C. Van Home, Gestionet politique financibre, tom I i II, Dunod, Paris, 1981; OECD, Financement du deficit budgètaire monètaire. Paris, mart 1982, La gestion de la dette publique. Instruments de la delte et techniques de placement, tom II, Pariz, maj 1983. i La gestion de placement, tom II, Pariz, maj 1983. i La gestion de la dette publique. Objectifs et techniques, tom I, Paris, mart 1982. i D. R. Stephenson,

na stabilizacionu politiku javnog sektora, dok njegovo isticanje povlači suprotnost.[1152] Sem toga, ovaj efekat je kriterijum za razlikovanje između monetarista i neokejnzijanaca.[1153]

Da li fiskalna politika predstavlja sredstvo ekonomske politike za pozitivno delovanje na nivo zaposlenosti je esencijalno pitanje koje je obogaćeno raspravom o istiskivanju tražnje privatnog sektora (crowding-out).[1154] No, u raspravi o crowding-out-u mora se praviti razlika između realnog crowding-out-a i finansijskih efekata crowdinga, jer u raspravama o potiskivanju sredstava za transakcione svrhe i o efektima potiskivanja portfelja značaj budžetske restrikcije stupa u prvi plan iako je moguć i tzv. crowding-in (tj. unapređenje tražnje privatnog sektora).[1155] Pri tome, fiskalni multiplikator mora biti dugoročno pozitivan iako stabilnost ekonomskog fenomena nužno ne dovodi do pozitivnog fiskalnog multiplikatora kao u teoriji Blinder–Solow-a.[1156]

Ali, realni crowding-out je relevantniji od finansijskog crowding-out-a, jer u realnom modelu državna restrikcija budžeta ne igra više važnu ulogu.[1157] Sada se investicioni multiplikator povećanja državnih izdataka razvija kao važan faktor. I, ukoliko je pozitivan, utoliko dolazi do povećanja cena koje garantuju realni rast.[1158] No, veća izdvajanja države uz simultano suzbijanje inflacije deluju prigušujuće na nivo zaposlenosti i čak mogu dovesti do opadanja realnog dohotka, a time i do povećanja nezaposlenosti.[1159] Mayer, u svojoj ekspoziciji privremenog bilansa karakterističnih postavki savremenog monetarizma, nije obratio pažnju na tzv. crowdingout efekat, koji, reflektujući dejstvo različitih metoda finansiranja budžetskog deficita,

---

Fiscal Influence in the Canadian Economy, u "Public Sector Deficits: Current Problems and Policies", Banque des Reglements Internationaux, Bale, 1977.

[1152]Hellen Baumer, Crowding-out: une menace pour les investments prives, Le Mois économique et financière, novembar 1982. i W. H. Buitter, Crowding-out and the Effectiveness of Fiscal Policy, Journal of Public Economics, juni 1977.

[1153]C. T. Taylor, Crowding-out: Its Meaning and Significante, u S. T. Cook i P. M. Jackson, Current Issues in Fiscal Policy, M. Robertson, Oxford, 1979, str. 84–104 i P. Burrows, The Government Budget Constraint and the Monetarist-Keynesian Debate, u S. T. Cook i P. M. Jackson, Current Issues in Fiscal Policy, M. Robertson, Oxford, 1979, str, 62–66.

[1154]A. Verde, Crowding-oul once more: an attempt to estimate its size in Italy, 1974–1977, Banco di Roma, Review of economics conditions in Italy, No. 2, 1979. i R. A. Mundele i A. K. Swoboda, Monetary Problems of the International Economy, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1970.

[1155]L'effet d'eviction des emprunts d'Etat sur les marehes financièrs, Problfémes économiques, No. 1800, decembar 1982.

[1156]K. M. Carlson i R. W. Spencer, Crowding-Out and its Critics, Federal Rezerve Bank of Si. Louis, Review, Vol. 47, 1975, str. 2–17; C. Christ, A Simple Macroeconomic Model with a Government Budget Restraint, Journal of Politkal Economy, Vol. 76, 1968, str. 53–67; J. Stein and Capacity Growth, Journal of Political Economy, Vol. 74, 1966, str. 351–465.

[1157]F. Brechling i J. N. Wolfe, The End of Stop-go, Lloyds Bank Review, januar 1965; R. J. Cebula, An Empirical Analysis ofthe "Crowding-out". Effect of Fiscal policy in the United States and Canada, Kyclos 4/78, str. 424–436.

[1158]W. Lachman, Crowding-out and die Budgete-Striktion des Staates: Eine Kritik, Kredit und Kapital 1/82, str. 113–131.

[1159]M. N. Baily, Inflation und Social Security Financing, Brookings Institutions, Washington, 1980; A. Bain, The Economics of the Financial System, M. Robertson, Oxford, 1981; R. J. Barro, The Impact of SocialSecurity on Private Savings, American Enterprise Institute, Washington, 1978. i B. R. Dafflon, L'analyse macroéconomique de la deitepubliques, Ed. Universitaire, Fribourg, 1973.

dovodi do ekstremnih polarizacija monetarista i neokejnzijanaca (Frisch). Metodi finansiranja budžetskog deficita po pravilu indukuju inflatorno ili neinflatorno alimentiranje javnofinansijskih deficita. Naime, finansiranje budžetskog deficita kreiranjem novca po prirodi stvari egzistira inflatorni pritisak, dok finansiranje deficita javnog sektora kreditima nefinansijskih sektora vrši pritisak na povećanje kamatne stope.[1160] Svojevremeno su tvorci ekonometrijskog modela St. Louis (Anderson i Carlson),[1161] naglašavajući crowdingout efekat, istakli činjenicu da izdaci javnog sektora, koji nisu finansirani povećanjem poreza i državnih zajmova, i koje ne prati povećanje novčane mase, uzrokuju istiskivanje izdataka privatnog sektora. Naime, ukoliko država smanjuje poreze i alimentira budžetski deficit prodajom državnih obveznica utoliko se povećava struktura finansijske aktive i koeficijent obveznice / novčana masa. Tržište obveznica, u tom slučaju, može biti u ravnoteži samo ukoliko se povećava tržišna kamata.[1162] Povećana tržišna kamata na robnom tržištu involvira suprotne efekte, i to: pozitivan efekat imovine na funkciju izdvajanja [(8E/58) > 0] i negativan crowdingout efekat [($\delta E/\delta\theta|$) > $\delta\eta/\ \delta\theta$ < 0][1163] U ovom kontekstu, crowding-out efekat može biti veći ili manji od efekta imovine, i, eventualno, da bude kompenzovan. No, suprotni efekti su bitni za formulisanje razlika između monetarističke i neokejnzijanske škole, jer prihvatanje ih neprihvatanje crowding-out efekta distancira monetariste od fiskalista (smatra Stein): $\delta\pi/\delta O \leq 0$ (monetaristi) i $\delta\pi/O > 0$ (fiskalisti).[1164] I, doista, ukoliko se efekat budžetskog deficita (finansiranog zajmovima nefinansijskih sektora) ne pokaže pozitivnim onda se dati model smatra monetarističkim i, obrnuto, ukoliko se pokaže pozitivnim onda se mora smatrati fiskalističkim (kejnzijanskim).[1165]

Nedavno su Modigliani i Ando pokušali da procene dejstvo crowding-out efekta. U sklopu empirijske provere u simulacionom modelu, ovi autori su pokazali daje crowding-out efekat, kao posledica monetarnog impulsa, samo jedan od brojnih efekata, koji se javljaju u procesu finansiranja porasta izdataka javnog sektora plasiranjem obveznica:[1166] direktno dejstvo na realni dohodak, indukovani efekat

---

[1160]M. Friedman, Comments on the Critics, u R. J. Gordon, Milton Friedman's Monetary Framework, The University uf Chicago Press, Chicago, 1974, str. 140.

[1161]L. C. Anderson i K. M. Carlson, A Monetarist Model for Economics Stabilization, Federal Reserve Bank, St. Louis, 1970.

[1162]M. W. Keran, Monetary and Fiscal Influences on Economic Activity. The Historical Evidence, Federal Reserve Bank St. Louis, Review, novembar 1969, str. 5–24; A. S. Blinder i S. Fischer, Inventories, Rational Expectations, and the Business Cyde, Journal of Monetary Economics, novembar 1981, str. 277–304.

[1163]Veličina $\delta\eta/\ \delta\theta$ meri efekat promene koeficijenta obveznice / novčana masa na tržišnu kamatu (J. L. Stein, Inside the Monetarist Black Box, u J. L. Stein (Red.), Monetarism, Studies in Monetary Economics,Vol. I, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 193.

[1164]Simbol n reprezentuje stopu inflacije.

[1165]Ph. Cagan, Monetarism in Historical Perspective, Kredit und Kapital, No 2, 1976, str. 154–163.

[1166]F. Modigliani i A. Ando, Impacts of Fiscal Action on Aggregate Income and the Monetarist Controversy: Theory and Evidence, u J. L. Stein, Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 25; T. F. Pogue i L. G. Sgontz, Government and Economic Choice, Boston, Houghton Milllin, 1978; R. W. Tresch, Public Finance, Plana, Texas, Business, 1981; P. Erdos, Wages, Profit and Taxation, Akademiqi Kiado, Budapest, 1982. i A. Atkinson i J. Stiglitz, The Structure of Indirect Taxation and Economic Efflciency, Journal of Public Economics, 1/72, str. 97–119.

potrošnje, efekat akceleracije, efekat cena, efekat imovine, crowding-out efekat i efekat realne količine novca (Pigou–Patinkinov efekat). Modigliani i Ando su, u tom sklopu, posebno dokazali da crowding-out efekat deluje restriktivno tako da se realni dohodak, koji se u početku povećava pod dejstvom monetarnog impulsa, vraća ka polaznoj situaciji. Iz tih razloga, neokejnzijanci su skloni zanemarivanju crowding-out efekta radi optimističkog gledanja na politiku stabilizacije javnog sektora s ciljem suprotstavljanja Maverovoj monetarističkoj postavci o odbacivanju vladinog intervencionizma u ekonomskoj politici. U kontroverzi monetarista i fiskalista teorijske pozicije su u poslednjoj deceniji toliko konvergirale u procesu tretiranja pojedinih problema tako da je teško identifikovati šta je više monetarističko, a šta više kejnzijansko.[1167] Gledišta su izuzetno približena u okviru analize dejstava na kratki rok, jer kratkoročno orijentisane mere stabilizacione politike koncepcijski bitno ne divergiraju. U uslovima visoke stope inflacije i visoke stope nezaposlenosti, problem redukcije nezaposlenosti bez intervencionističke pomoći javnog sektora zahteva duže vreme, a problem brze redukcije stope smanjenja preko vezivanja novčane mase za monetaristička pravila indukuje dalji porast nezaposlenosti.[1168]

6. MAKROEKONOMSKA POLITIKA FISKALNE REGULACIJE I EKONOMSKOG INTERVENCIONIZMA

Za razliku od teorijskih pozicija, koncepcije ekonomske politike monetarista i fiskalista su mnogo oštrije skicirane i polarizovane. Divergirajuća shvatanja u ekonomskim koncepcijama naročito dolaze do izražaja u domenu ekonomske politike regulisanja prioriteta stabilizacione politike i sprovodenja monetarne politike.[1169] U pogledu politike regulacije, monetaristi se razlikuju od fiskalista, upravo po tome što prvi nisu naklonjeni državnoj intervenciji (već slobodnom tržištu i privatnom sektoru koji je prepušten sam sebi), dok drugi veruju u neophodnost globalne politike stabilizacije kojom se ekonomski proces kontroliše radi postizanja određenih ciljeva. Sa stanovišta prioriteta u stabilizacionim ciljevima monetaristi pridaju veći značaj inflaciji nego zaposlenosti, pošto ih štetne posledice neanticipirane inflacije u odnosu na negativna dejstva nezaposlenosti više zabrinjavaju nego kejnzijance. Između dva zla (dakle, između inflacije i nezaposlenosti) monetaristi biraju inflaciju za prioritet u

[1167]R. Mueller i W. Roeck, Konjunktur – and Stabilisierungspolitik, Stuttgart, Kohlhammer, 1976; D. F. Green, Business, Government, and Society, N. York, Macmillan, 1983. i F. Girault i R. Zisswilleer, Finance modernes theorie et practique, tom I i II, Dunod, Paris, 1973.

[1168]W. Fellner, Criteria for Useful Targeting: Money Versus the Base and Olher Variables, Journal of Money, Credit and Banking 4/82, str. 641–650. i G. Macesich, Monetarism, Theory and Policy, Praeger, N.York, 1983.

[1169]R. W. Goldsmith, Financial Structure and Development, Yale University Press, 1969, str. 93; J. C. Di Tata, Credibilily Gaps and Persistent Disequilibria: Some Intriguing ldeas, Banco Central de la Republica Argentina, 1983; A. Curierman, Relalive Price Variability, Inflation and the Allocative Efficiency of the Price System, Journal of Monetary Economics, mart 1982, str. 131–162; Y. Amihud i H. Mendelson, The Output-Inflation Relationship: An Inventory Adjustment Approach, Journal of Monetary Economics, mart 1982, str. 163–184.

stabilizacionoj politici konsekventnim aktiviranjem pravila rasta novčane mase uz mirenje sa rastućom stopom nezaposlenosti (usled pretpostavke realne Filipsove krive o nemogućnosti smanjenja nezaposlenosti na štetu inflacije). Suprotno od monetarista, kejnzijanci, zabrinuti rastućom nezaposlenošću, odbacuju regulisanje novčane mase na osnovu monetarističkog pravila, zalažu se za intervencionističku fiskalnu politiku (radi stabilizacije nivoa zaposlenosti) i mire se sa povećanjem cena; dakle, za prioritet u stabilizacionoj ekonomskoj politici biraju nezaposlenost, a ne inflaciju. Možda su, stoga, britanski monetaristi i fiskalisti više u pravu, s obzirom da inflaciju, odnosno nezaposlenost smatraju ciljem makroekonomske, odnosno mikroekonomske politike (monetaristi), i, obrnuto, inflaciju, odnosno nezaposlenost mikroekonomskim, odnosno makroekonomskim ciljem politike (fiskalisti).[1170]

Sa stanovišta pravila sprovodenja monetarne politike, fiskalisti odbacuju vezivanje novčane mase za utvrđena pravila, ali ne poriču uticaj monetarne politike na tražnju preko kontrole kamatnih stopa. Kejnzijanci zapravo smatraju da je ekonomski proces tendencijski nestabilan i da se diskrecionom ekonomskom politikom može postići veći stepen stabilnosti. Pripisujući veći značaj fiskalnoj politici, kejnzijanci smatraju da nju treba koristiti radi neposrednog delovanja na tražnju preko varijacija izdataka i posrednog delovanja na tražnju preko varijacija kamatnih stopa. Monetaristi se, po pravilu, ne izjašnjavaju u prilog kontrolisanja kreiranja novca od strane centralne banke, mada pojedini monetaristički zahtevi u Bronfenbrennerovoj interpretaciji tendiraju regulisanju snabdevanja privrede novcem instrumentima centralne banke. Čak je svojevremeno Hayek s pravom postavio pitanje da li je moguće postići neinflatorno snabdevanje privrede novcem u okviru bankarskog sistema organizovanog na bazi konkurencije, bez centralne institucije.[1171] Međutim, iz Maverove teze 9 (vezivanje porasta novčane mase za monetaristička pravila) proističe zahtev za korišćenje iznosa primarnog novca kao indikatora monetarne politike i novčane mase kao privremenog parametra.[1172] I, pošto kreiranje novca Federalnog rezervnog sistema u SAD počiva skoro isključivo na fiskalnoj komponenti, koju emisiona banka može kontrolisati relativno lako preko politike otvorenog tržišta (za razliku od dominirajuće spoljnoekonomske komponente i komponente refinansiranja u mehanizmu kreiranja novca u Nemačkoj), teško je pretpostaviti da se monetarna politika planski ne kontroliše u skladu sa monetarističkim propozicijama.[1173] Kejnzijanci samo nisu za kontrolu snabdevanja privrede novcem, usled njihove endogene određenosti novčane mase, ali se zalažu za uticanje na kretanje kamata.

[1170]D. Laidler, op. cit., str. 60; K. Brunner (Ed.), The Great Depression Revisited, University of Rochester, N. York, 1981. i E. Malinvaud, L'économie et les besoins de la politique macroéconomique, Problèmes économiques 1982/82, str. 21–27.

[1171]F. A. Von Hayek, Choice in Currency – A Way to Stop Inflation, London, 1976.

[1172]Dr S. Komazec, dr Ž. Ristić i dr J. Kovač, Savremene teorije stabilizacione politike, ABC Glas, Beograd, 1993.

[1173]J. Marczewski, Theorie de la stagflation et experience comparée de la France et de l'Allemagne, 1971–1979, Economie Appliquée 4/81, str. 667–696; H. Arndt, On the Gap Between Economic Theory and the Problems of Reality, Economic appliquée 3–4/80, str. 577–600. i J. Frenkel, The Coilapsse of Purchasing Power Partities During the 1970's, European Economic Review 1/81, str. 145–175.

Keynes je svojevremeno istakao potrebu politike stabilizacije, dok su njegovi sledbenici (Hicks, Modigliani i Hansen) empirijski proverili datu neophodnost na osnovu sadejstva preferencije likvidnosti i neelastičnosti nadnica nadole. Promena agregatne tražnje, usled preferencije likvidnosti, koja utiče na promenu ravnotežne cene i ravnotežne kamatne stope, izaziva odgovarajuću promenu realne tražnje novca i/ili brzinu opticaja i stvarne količine novca koja je potrebna u periodu pune zaposlenosti. Pri konstantnoj nominalnoj ponudi, puna zaposlenost mogla bi se održati promenom nadnica i cena (koja treba da provocira potrebnu promenu novčane mase u realnom izrazu), pod uslovom da su nadnice potpuno elastične. Ali, i tada bi stabilnost nivoa cena zahtevala anticikličnu monetarnu politiku.[1174] U slučaju kejnzijanske pretpostavke u pogledu nadnica – smatra Modigliani[1175] – klasično usklađivanje pomoću cena ostvaruje se jedino u uslovima povećane tražnje. Međutim, u uslovima redukovanja tražnje neelastičnost nadnica upravo sprečava potrebno povećanje novčane mase u realnom izrazu i smanjenje kamatnih stopa. Prema tome, ako je novčana masa u nominalnom izrazu konstantna početna ravnoteža treba da ustupi mesto novoj stabilnoj ravnoteži, koja se karakteriše smanjenom proizvodnjom i iznuđenim smanjenjem zaposlenosti, koji ne potiču od promena šema ponude i tražnje nego od nedovoljne novčane mase u realnom izrazu i koja je elegantno zarobljena Hicksovim modelom IS-LM – zaključuje Modigliani.[1176]

Nepromenljivost novčane mase ne obezbeđuje stabilnost cena i proizvodnje, kao što su smatrali klasičari. Redukovanje nestabilnosti uglavnom zavisi od egzogenih poremećaja tražnje i uticaja promena IS (u interakciji sa LM) na smanjenje kamatnih stopa, pa, sledstveno tome, i na promene dohotka. Privreda je po pravilu nestabilnija ukoliko je veća elastičnost tražnje novca u odnosu na kamatu, ukoliko je manja reakcija tražnje na kamatu i ukoliko je veći multiplikator. U tom kontekstu, nestabilnost se može neutralisati monetarnom i fiskalnom politikom ekonomske stabilizacije. Fiskalna politika može (putem potrošnje i poreza) da neutrališe poremećaje dovođenjem pune zaposlenosti u sklad sa početnom količinom novca u nominalnom izrazu, dok monetarna politika može delovati na promene realne ponude novca u pravcu njenog prilagođavanja promenama realne tražnje koja je indukovana poremećajima agregatne tražnje.[1177] No, neizvesnosti sa stanovišta reakcije tražnje na promene kamatnih stopa i promena kamatnih stopa koje se odnose na tzv. zamku likvidnosti dovele su do davanja prednosti fiskalnoj politici u odnosu na monetarnu politiku. Rane pristalice kejnzijanske revolucije smatrale su da je tražnja novca veoma elastična u odnosu na kamatu, da kamatne stope utiču na tražnju dugoročnih ulaganja u

[1174]T. Mayer, The Strueture oqf Monetarism, Kredit und Kapital 2/75, str. 190–218. i 3/75, str. 293–316.

[1175]F. Modigliani, The Monetarist Controversy or Should we Forsake Stabilization Policies, American Economic Review, Vol. 1977, Str. 1–19.

[1176]S. Fischer i F. Modigliani, Towards un Understanding of the Real Effects and Costs of Inflation, Review of World Economics, Vol. 114, 1978, str. 810–833. i A. Ando i F. Modigliani, Tests of the Life-Cycle Hypothesis ofSavtng: Comments and Suggestions, Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statislics, Vol. 19, 1957, str. 99–124.

[1177]A. Barrere i H. Alii, Controverses sur le systeme keynesien, Economica, Paris, 1976; P. Delfound. Keynes et le Keynesionisme, P. U. R, Paris; F. A. Hayek (Ed.), The Crisis of Keynesian Economics, New Rochelle, N. York, 1977. i K. Mjuller, Neokejnesijanstvo, Progres, Moskva, 1977.

osnovna sredstva, da je elastičnost kamata mala i da je investiciona tražnja značajan izvor poremećaja.[1178] Ne praveći razliku između kratkoročne i dugoročne marginalne sklonosti štednji dovelo ih je do precenjivanja dugoročne stope štednje, do potcenjivanja kratkoročne sklonosti štednji i do opravdavanja zahteva za aktivnom politikom stabilizacije u čijem je središtu pažnja koncentrisana na fiskalnu politiku (kao glavni instrument za održavanje privrede u blizini pune zaposlenosti), a ne na monetarnu politiku.[1179] Najzad, monetarista na kejnzijansku teoriju, po Mođiglianiu, nije bio isključivo usmeren na sam kejnzijanski model već na pobijanje činjenice da dati model inkorporiše potrebu za stabilizacijom. Eksplicirao monetaristički zahtev išao je u pravcu redukovanja praktičnog značaja kejnzijanskog modela nezavisno od njegove analitičke vrednosti. Drugačija empirijska ocena vrednosti parametara i trajanja reakcija na poremećaje u uslovima konstantnog rasta novčane mase imala je za funkciju da smanji stabilizacionu moć hiksijanskog mehanizma. Po monetaristima, preferencija likvidnosti reprezentovala je skroman doprinos monetarnoj teoriji; reakcija tražnje novca i brzine opticaja novca u odnosu na kamatne stope nisu mogle empirijski da se otkriju, a uticaj kamatnih stopa na tražnju bio je po pravilu štetan.[1180] Međutim, po kejnzijancima, uticaj kamatnih stopa na tražnju bio je značajno veliki (iako nije samo bio ograničen na uobičajena ulaganja u osnovna sredstva), dok je reakcija tražnje novca (i brzine opticaja novca) u odnosu na kamatne stope bila mala u praksi. Friedmanov doprinos teoriji funkcije potrošnje i Modigliani–Brumbergova hipoteza o životnom ciklusu obuhvatili su veliku marginalnu sklonost štednji u odnosu na kratkotrajne poremećaje u pogledu dohotka i mali kratkoročni multiplikator.[1181]

To je upravo vodilo Modigliania sledećem zaključku: (1) poremećaji tražnje mogu kvalitativno da deluju na načine koje je Keynes detaljno opisao, (2) Hicksov mehanizam je kvantitativno toliko efikasan da uticaji poremećaja tražnje postaju mali i kratkotrajni (pod uslovom uvek istog povećanja novčane mase), (3) mere fiskalne politike imaju kratkotrajni uticaj na tražnju u odnosu na dugotrajni uticaj promena novčane mase na nominalne nadnice, (4) nestabilnost privrede je najverovatnije posledica nestabilnog porasta novčane mase (usled pogrešnog usmeravanja napora za

[1178]J. C. Di Tata, Expectations of Other's Expectutions and the Transitional Non-Neutrality of Fully elived Systematic Monetary Policy, Banco Central de 1a Republica Argentina, Buenos Aires, juni 1983, Contemporaneous Aggregate Information and the Optimal Money Supply Feedback Kule, Banco Central de la Republica Argentina, Buenos Aires, juni 1983. i Credibility Gaps and Persistent Desequilibria: Some Intriguing Ideas, Banco Central de la Republica Argentina, Buenos Aires, juni 1983.

[1179]A. Atkinson i J. Stiglitz, Lectirees on public economics, McGraw-Hill, N. York, 1980; M. S. Feldstein, On the Sheory of tax reform, Journal of Public Economics 6/1976. i Personal Taxation and Portfolio Composition: An Beonometric Analysis, Econometrica, Vol. 44, 1976; M. Feldstein i A. Taylor, The Income fax and Chartitable Contributions, Econometrica, Vol. 44, 1976. i H. S. Rosen, Taxes in a Labor Supply Model with Joint Wage-Hours Determination, Econometrica, Vol. 44, 1976.

[1180]M. Friedman, The Demand for Money: Some Theoretical and Empirical Results, u "The Optimum Quantity of Money and Other Essays", Chicago, 1969.

[1181]M. Friedman, A Theory of the Consumption Function, Prinston, 1957. i F. Modigliani i R. Brumberg, Utilisy Analysis and the Consumption Function: Interpretation of Cross-Section Data, u K. Kurihara, Post Keynesian Economics, New Brunswie, 1954. i F. Modigliani, The Life Cycle Hypothesis of Saving Twenty Years Later, u M. Parkin, Contemporary Issues in Economics, Manchester, 1975.

stabilizaciju dohotka ili ostvarivanja ciljeva platnog bilansa)[1182] Međutim, monetaristi su uvek spremni da tvrde da je potrebno izbegavati politiku stabilizacije Čak i kada ravnomerno povećanje novčane mase ne doprinosi stabilnosti privrednog sektora. Monetaristička tvrdnja zasnovana je na činjenici da u procesu formulacija politike stabilizacije nije moguće uzeti u obzir nepredvidljive buduće poremećaje i nepredvidljivo promenljiva odložena dejstva niti je moguće koncipirati adekvatnu stabilizacionu politiku i njeno blagovremeno sprovođenje.[1183] Usled toga, monetaristi smatraju da politika stabilizacije deluje destabilizaciono. Monetaristi zapravo tvrde da je nestabilnost u prošlosti posledica pogrešno usmerenih akcija stabilizacione politike,[1184] prvenstveno monetarne politike usled prevelikog oslanjanja na kejnzijansku politiku stabilizacije. Problem uspeha ili neuspeha stabilizacione politike je svakako izuzetno teško empirijski proveriti. Čak i testovi Ardy-a (koji se zasnivaju na upoređivanju promenljivosti dohotka sa promenljivošću brzine opticaja novca), Starleat–Floyd-a (o efikasnosti stabilizacije upoređivanjem stabilnosti monetarnog rasta sa stabilnošću porasta dohotka) i Modigliania i Temina ne idu u potpunosti u prilog kejnzijanskoj politici stabilizacije, ali ne potvrđuju ni impresivne rezultate monetarne politike.[1185] Očigledno je da državna politika može biti izvor destabilnosti. Neosporno je, dakle, da je ona u određenim uslovima i delovala destabilizaciono. Ali, neodrživa je ipak teza monetarista da je državna politika jedini izvor udara protiv inherentno stabilnog mehanizma privatne privrede.[1186] Budući da je kejnzijanska analiza bila u stvari analiza nezaposlenosti, savremena postkejnzijanska ekonomska analiza[1187] proširuje ravan istraživanja sadržajima nivoa proizvodnje, dok se nivo zaposlenosti posmatra kao druga strana istog procesa, prenoseći težište na analizu inflacije, dakle na drugu stranu cikličnog kretanja. Međutim, Galbraith, došavši do saznanja da su

---

[1182]L. Weber, L'analyse économique des depences publiques, P.U.F., Paris, 1978; J. Creedy i N. Gemmel, The Built-in Flexibility of Progressive Income Taxes: A Simple Model, Public Finance 3/82, str. 361–370; J. Kay i M. A. King, The British Tax System, Oxford University Press, 1980; B. P. Herber, Modem Public Finance, R. D. Irwin, Homewood, 1983. i A. Lewis, The Psychology of Education, St. Martin's Press, N. York, 1982.

[1183]J. Denizet, Monnaie et financement dans les annees 80, Dunod, Paris, 1982; D. Gale, Money: In Eguilibrium, Cambridge University Press, 1982; H. G. Johnson, Readings in British Monetary Economics, London, 1972; K. Brunner i A. H. Meltzer, Liquidity Traps for Money, Bank Credit and Interest Rates, Journal of Political Economy, januar-februar 1968, str. 1–37; A. Parguez, Monnaie et macroeconomie, Paris, Economica, 1975; J. J. Sijben, Money and Economic Growth, Leiden, Martinits Nijhoff Social Sciences Division, 1977. i E. F. Fama, Inflation, Output and Money, Journal of Business, april 1982.

[1184]M. Fiedman i A. Schwartz, A Monetary History of the United States, 1957–1960, Princeton, 1963.

[1185]F. Modigliani, Some Empirical Tests of Monetary Management and of Rules versurs Dhecretion, Journal of Political Economy, juni 1964, str. 211–245; V. Argy, Rules, Discretion in Monetary Management and Short Term Stability, Journal of Money, Credit and Banking, februar 1971, str. 102–122; D. Starleat i R. Floyd, Some Evidence with Respect to the Efficiency of Friedman's Monetary Policy Praposals, Journal of Money, Credit and Banking, avgust 1972, str. 713–722. i P. Temin, Did Monetary Forces Couse the Great Depression, N. York, 1976.

[1186]J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, str. 60.

[1187]W. A. Barnett, The Optimal Level of Monetary Aggregation, Journal of Money, Credit and Banking 4/82, str. 687–710. i S. M. Goldfeld, Comment on the Optimal Level of Monetary Aggregation, Journal of Money, Credit and Banking 4/82, str. 716–720.

neoklasični i kejnzijanski modeli nepodesni, okrenuo se politici kontrole cena i nadnica, kao jedinog rešenja koje može stabilizovati opšti nivo cena a da to nema za posledicu smanjenje nivoa proizvodnje i zaposlenosti.[1188] No, i ova politika, u sastavu kejnzijanskog koncepta, pokazala se neefikasnom. Ukazujući da je kejnzijanska politika pre pogoršala nego što je ublažila nezaposlenost neoliberali su počeli da formiraju Smitove ideje i izvorne principe povratku tržištu. Pri tome, vraćanje na Smita skopčano je sa traganjem za novim teorijskim argumentima neokonzervativaca i doktrine novog realizma sa imperativom smanjenja državne intervencije u privredi, smanjenja javnih rashoda i poreskih prihoda i uravnoteženja budžeta na štetu socijalnih programa. Neefikasnost kejnzijanske terapije, zaoštravanje problema nezaposlenosti i inflacije pogodovali su istupanjima neoliberala i neomonetarista s ciljem da se "osvete" kejnzijancima u pogledu preporuke makroekonomske politike.[1189] No, i neokejnzijanizam, neoliberalizam i neomonetarizam, kao glavni tokovi i koncepcije savremenih ekonomista na kojima se teorijski bazira ekonomska politika u sadašnjim stagflacioniranim ekonomijama ne pokazuju svoju empirijsku superiornost u međusobnim konfrontacijama.[1190] Da li je kombinacija stagnacije, inflacije i nezaposlenosti rezultat pogrešnog korišćenja ili nekorišćenja monetarne i fiskalne politike u periodu 1973-2003.god.[1191] Događaji iz minule decenije prezentuju poremećaje ne u tražnji već u ponudi za čije neutralisanje je potrebna sasvim drugačija makroekonomska politika stabilizacije – tvrdi Modigliani.[1192] Šta onda može da učini makroekonomska politika stabilizacije i na koji način u ovim epizodnim poremećajima?[1193]

Savremena ekonomija, u celini posmatrano,[1194] izgubila se, dakle, u okeanu praznih tautologija vodećih ekonomskih škola[1195]monetarizma, kejnzijanizma, neokejnzijanizma, racionalnih očekivanja, supply-sidersa u izmenjenom institucionalnom pejzažu, ekonomskom okruženju, socijalnom ambijentu i finansijskom položaju, pošto su maltene sve politike kontrole pale na ispitu tvrdokorne stagflacije. I, kao što je poznato, u okviru dosadašnje teorije optimalne kontrole iskristalisala su se tri

---

[1188]J. K. Galbraith, Economics and the Public Purpose, Abdre Deutsch, 1973.

[1189]O. Morgenstern, Thirteen Critical Points in Contemporary Economic Theory: An Interpretation, Journal of Economic Literature, decembar, 1972, str. 4.

[1190]V. Tanzi, Fiscal Policy, Keynesian Economics and the Mobilization of Savings in Developing Countries, World Development, Vol. 10, 1976, str. 907–917, Taxation and Price Stabilization, International Monetary Fund, oktobar 1981. i Fiscal Disequilibrium in Developing Countries, MMF, juni 1982.

[1191]F. Modigliani, The Monetarist Controversg or Should We Forsake Stabilization Policies, American Economic Review, Vol. 67, 1977, str. 1–19 i vol.64. , 2003 str.26 -31

[1192]Meltzer je objasnio glavnu ulogu očekivanja u okviru "Opšte teorije", uporedio Kejnzova gledišta o teoriji očekianja sa trenutno zapaženim gledištem poznatim kao racionalna očekivanja i pokazao prednost novijih shvatanja u politici stabilizacije (A. H. Meltzer, Keynes's General Theory; A Different Perspective, Journal of Economic Literature 1/81, str. 34–64).

[1193]W. N. Gordon, Taxation, Real Wage Rigidity and Employment, Economic Journal, Vol. 91, 1981, str. 309–330; J. E. Meade, The Structure and Reform of Direct Taxation, G. Allen and Unwin, London, 1978. i A. S. Blinder i R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matter?, Journal of Public Economics 2/73, str. 319–337 i Journal of Monetary Economics 2/76, str. 501–510.

[1194]F. Modigliani, The Monetarist Controversy or Should We Forsake Stabilizaiton Policies, American Economic Review, Vol. 67, 1977, str. 1–19.

[1195]L. C. Thurow, Dangerous Currents: The State of Economics, Random House, 1983.

karakteristična modela politike stabilizacije:[1196] (1) preventivna politika koja uzima u obzir anticipirane perturbacije, (2) retroaktivna politika koja odgovara nepredviđenim perturbacijama i (3) politika funkcija – cilj koji omogućava komparaciju različitih politika i merenje efekata sleđene politike. U makroekonomskoj teoriji kontrole, dakle, ideje su išle od (1) ekonomske politike rcglaže (fine tuning), koja, ekspanzivnom ili restriktivnom monetarnom politikom, podržava nivo tražnje i zaposlenosti (Dow) u kejnzijanskom tradicionalnom smislu (tzv. gap inflationiste i deflationiste), preko (2) makroekonomske politike (Frish), koja podržava stabilnost tražnje i zaposlenosti i redukuje fluktuacije ekonomske aktivnosti stabilizacionim mehanizmom varijacija relativnih cena, realnog monetarnog "encaissesa", bogatstva, kamatne stope i stope razmene,[1197] (3) empirijske relacije između stope rasta nadnica i nivoa nezaposlenosti (Filipsova kriva) i (4) tradicionalnih instrumenata regulacije tražnje (fiskalna politika dohodaka), do (5) monetarističke politike i politike ponude.[1198] Izlažući analitička i empirijska istraživanja efekata koje prouzrokuju programi monetarne stabilizacije u oblasti cena, proizvodnje i deviznog kursa industrijski razvijenih zemalja, Artis[1199] se koncentriše na analizu gledišta zasnovanog na racionalnim predviđanjima da monetarne vlasti mogu brzo zaustaviti inflaciju, a da ne moraju platiti visoku cenu zbog izgubljene proizvodnje i zaposlenosti, ako smanje monetarnu ekspanziju i istovremeno ubede učesnike na privatnom tržištu da će smanjenje monetarnog rasta duže potrajati, s jedne strane, i na analizu gledišta zasnovanog na tržištu finansijskih sredstava prema kome program monetarne stabilizacije teži da poveća realni devizni kurs koji ubrzava prilagođavanje cena na tržištu rada i robnim tržištima, putem smanjenja cena uvezenih dobara, ali pogoršava stanje spoljne trgovine zemlje, s druge strane. U analizi se koristi prost monetaristički model u kome se pretpostavlja da su dugoročna inflatorna očekivanja učesnika na privatnom tržištu refleks monetarne politike i da su kamatna stopa i devizni kurs kratkoročne varijabile određene od strane finansijskog tržišta. Ekonometrijska procenjivanja parametara u modelu daju rezervisane zaključke o značaju za vođenje monetarne politike. Do istih poražavajućih rezultata došli su i brojni drugi autori u oblasti empirijskih istraživanja stabilizacionih efekata fiskalne politike i politike dohotka. Izgledno je da ista sudbina zadesi i "mladu" politiku ponude.

Razočaravajući rezultati empirijskih istraživanja stabilizacionih efekata tradicionalnih mera i instrumenata monetarne i fiskalne politike i politike dohodaka, kao ključnih segmenata makroekonomske politike, u stagflacioniranim ekonomijama izbacili su u orbitu tzv. Ekspanzivnu ekonomsku politiku za slamanje jezgra simultane

---

[1196] A. Sherman, Stagflation, Harper and Row, 1983. i J. Meade, Stagflation, Wage-Fixed, Vol. I, London, Allen and Unwin, 1981.

[1197] Sean Holly, Control Theory and Macroeconomic Policy Outlook, februar 1982.

[1198] A. S. Blinder, Temporary Income Taxes and Consumer Spending, Journal of Political Economy, februar 1981, str. 26–52; M. J. Boskin, Taxation, Saving andlhe Rate of Interest, Journal of Political Economy, april 1978, str. 3–27; R. J. Gordon, Inflation in Recession and Recovery, Brooking Papers on Economic Activity. No. 1, 1971, str. 106–166. i C. Wright, Saving and the Rate of Interest, u A. C. Harberger i M. J. Bailey (Ed.) The Taxation from Capital, Washington, 1969.

[1199] J. R. Artus, Monetary Stabilization, with and Without Government Credibility, Staff Papers 3/81, str. 495–533. i OECD, Fiscal Policy for a Balanced Economy, Paris, 1968, str. 18–39.

koegzistencije ekspanzije inflacije, eksplozije nezaposlenosti i deceleracije rasta.[1200] U inicijalnoj fazi, ekspanzivna makroekonomska politika o recesiji imala bi zadatak da simultano obara nezaposlenost i inflaciju i da pripremi uslove za stabilan, optimalan, harmoničan i humanizovan rast (Perroux)[1201] u narednoj etapi. U tom kontekstu, po Fitoussu, potrebno je determinisati rast realnog dohotka na dugi rok, smanjiti presiju fiskalnih i parafiskalnih prihoda i ekonomsko-socijalnih transfera, anticipirati buduću tražnju i troškove proizvodnje, prebaciti (proporcionalno) socijalne terete sa preduzeća na nadnice i smanjiti kamatne stope (kako bi se akcije osetile na nivou troškova rada i kapitala), povećati produktivnost rada koja generiše ekspanziju rasta i redukuje inflacionu presiju,[1202] poboljšati alokaciju resursa i ameliorisati politiku raspodele.[1203] U tom svetlu, politika javnih institucija mora igrati ulogu motora čije su eksternalije maksimalne za privatni sektor sa stanovišta redukovanja troškova funkcionisanja ovog sektora.[1204] Politika dohotka bi trebalo da redukuje inflacione anticipacije i da determiniše poželjnu evoluciju realnih najamnina i štednje. Budžetska politika bi trebalo da formira tolerantne i neinflatorne deficite bez pritiska na kamatu i tzv. istiskivanje ("eviction"). Samuelson je, pak, u sklopu antiinflatorne politike, kao predstavnik škole makro-mikro sinteze ekonomske analize i pobornik kejnzijanskog gledanja na inflaciju i nezaposlenost, posebno podvukao da svaki mešoviti privredni sistem mora voditi politiku dohodaka uporedo sa fiskalnom i monetarnom politikom ako želi da obezbedi stabilnost cena [1205] uz visok stepen zaposlenosti.

7. HETERODOKSNA STRATEGIJA I FISKALNA TRANSMISIJA

Sredinom 80-ih i početkom 90-ih godina većina zemalja savremenog sveta, koje pate od hiperinflacije ili, pak, od trocifrcne inflacije, preferirale su akceptaciju novouvedenih hibridnih stabilizacionih programa heterodoksnog tipa, odnosno novo-inaugurisane heterodoksne antimflacione strategije. Novi patent (program) za staru

[1200]W. E. Weber, The Effect of Interest Rates on Aggregate Consumption, American Economics Review, septembar 1970, str. 591–600, Interesi Rates and the Short-Run Consumption Function, American Economic Review, juni 1971, str. 421–425. i Interest Rates, Inflation and Consumer Expenditure, American Economics Review, decembar 1975, str. 843–871.

[1201]K. E. Bouling, Ecadynamics, Sage Publications, Beverly Hills, 1978.

[1202]O. Eckstein, The Great Recession, North-Holland, Amsterdam, 1978. i M. Feldstein, Government deficits and aggregate demand, Journal of Monetary Economics, januar 1982, str. 1–20.

[1203]P. P. A. Bruni, Allocazkme delle Risorsee inflazione: II caso dei mercati finanziari, Economia Internazionale 2–3/81, sli. 261–321.

[1204]M H. Miller i M. S. Scholes, Dividens andTaxes, Journal of Financial Economics, decembar 1978, str. 333–364. i Dividens and Taxes: Some Empirical Evidence, Journal of Political Economy, decembar 1982. str. 1118–1141.

[1205]U pojedinim ekonometrijskim modelima (npr. ekonometrijski model u Francuskoj (period 1970–1980. god.) čak se potvrđuje činjenica da dodajni javni rashodi od 1 FF generišu rast acionalnog dohotka za 2 FF (multiplikator) u stagnaciji.

bravu (inflaciju) ubrzo počinje da biva hvaljen i da leti u nebo sa lansirnih rampi njihovih kreatora, koji i bez dijagnostike prepisuju heterodoksnu terapeutiku. Heterodoksni programi preporučivani su snagom argumenata na bazi činjenice i empirije da se oni nalaze između čisto tržišnih (neoklasičnih) programa, koji su utemeljeni na liberalizaciji svih tržišta (tržište roba i usluga, tržište kapitala, tržište radne snage) i čisto kejnzijanskih programa, koji su utemeljeni na makroekonomskoj regulaciji i intervenciji. Zbog toga je heterodoksan program u osnovi hibridan program, odnosno program hibridnog karaktera, koji izvire iz oslonca na ograničavanje novčane mase, na ortodoksno kretanje budžetskog deficita i na uvođenje kejnzijanske politike dohodaka, koja u tranzilornom periodu treba da umanji visoke troškove vezane za pad proizvodnje, dohodaka i zaposlenosti. Kao takvi, oni su sprovedeni u brojnim zemljama, među kojima se posebno ističu Izrael, Argentina, Brazil i Meksiko. Obično su poznati po svojim nazivima: Brunov plan stabilizacije šekela (Izrael u 1985. god.), Plan Austral (Argentina u 1985. god.), Kruzado plan (Brazil u 1986. god.) i Plan solidarnosti (Meksiko u 1987/88. god.).[1206]

Navedeni heterodoksni programi u praksi dotičnih zemalja "osvojili" su određene prednosti, i to: (1) niski početni troškovi obaranja inflacije, (2) transparentnost u sagledavanju efekata fiskalnog prilagođavanja i (3) dinamički impuls stabilizacije.[1207] Niski početni troškovi obaranja inflacije predstavljaju najprivlačniju prednost heterodoksnog programa, pošto je osigurana socijalna sigurnost u početnom periodu, koja deluje kao amortizer monetarnim i fiskalnim udarima. Sa stanovišta transparentnosti, niža inflacija olakšava sve kalkulacije. Posebno je sada lakše državi, kao velikom potrošaču, koja može da izbegne pritiske. A što se tiče dinamičkih impulsa stabilizacije, svi su akteri sada spremni da pomno podrže program ukoliko taj isti program počne da odbacuje pozitivne rezultate.

Početna prednost heterodoksnog stabilizacionog programa ogleda se kroz uvođenje politike dohodaka koja je nezaobilazna za privredu sa hroničnim fiskalnim deficitima i razuđenim i čvrsto ukorenjenim mehanizmima indeksacije. Kontrola nadnica i cena opravdava se samo ako je praćena (1) kredibilitetom vlade koja uspeva da "razveje" inflatorna očekivanja, (2) odlučnošću vlade da sprovede fiskalno prilagođavanje i (3) odvažnim antiinflacionim stabilizacionim programom. Nedostaci politike dohodaka, u tom kontekstu, su ipak vidljivi: (a) viši kasniji troškovi obaranja inflacije, (b) zapostavljanje fiskalnog prilagodavanja, (c) distorzije u strukturi cena, (d) teškoće u uklanjanju barijera i (c) teškoće u oceni napretka samog programa. Samim tim, na površinu izbijaju teškoće u vezi sa ocenom uspešnosti programa stabilizacije, koje se povezuju sa činjenicom da se obaranje inflacije i njeno dugoročno držanje na niskom nivou ostvaruje po cenu uvođenja kontrole nadnica i cena. Zbog toga bi se, sa stanovišta primene heterodoksnog programa, sve zemlje mogle izdvojiti u tri grupe, i to:[1208] zemlje u kojima inflacija nije hronična i gde bi aktiviranje politike dohodaka značilo uvođenje prekomerne rigidnosti, (2) u zemljama sa hiperinflacijom,

[1206]Finance and Developmenl, mari; 1992.
[1207]S. Ambler i E. Cardia, Optimal Anti-inflation Programs in semi-industrialized Economics: Orthodox Versm Heterodox Policies, Journal of Development Economics 1/92, str. 41–61.
[1208]Ekonomska politika, br. 2.128 od 11. januara 1993, str. 39.

jer su uzročnici po pravilu fiskalni i (3) zemlje gde inflacija nije visoka, ovi programi ne daju rezultate.

Programi heterodoksnog tipa nude dosta dobru perspektivu odmah posle aktiviranja u procesu obaranja inflacije. Tu su, naravno i teškoće, koje su se pokazale znatno veće nego što je izgledalo na samom početku realizacije programa: (1) uvedene barijere teško se dezaktiviraju, (2) devizni kurs gubi tržišnu fleksibilnost i (3) politika dohodaka postaje sve inflatornija i odvojena od fiskalne restrikcije i rasta produktivnosti rada.

U osnovi, primena heterodoksnih stabilizacionih programa dala je polovične, relativno zadovoljavajuće rezultate, jer su – kako gde – izostali prateći instrumenti, a u prvom redu tzv. fiskalno prilagodavanje. Od četiri čuvena slučaja (Izrael, Argentina, Meksiko i Brazil), heterodoksni stabilizacioni programi su uspeli u Izraelu i Meksiku. U njima je inflacija oborena, jer je heterodoksni program uključivao i odgovarajuću primenu fiskalnog prilagodavanja. No, i tamo gde su programi uspeli, kasnije su nastali problemi naročito od trenutka kada kontrolu treba ukloniti i kada inflacija ponovo može da se razbukta. Tako zaključuju Migel Kiguel i Nisam Levijatan u svom članku "Uspesi heterodoksnih programa stabilizacije" (Finance and Development, mart 1992).

Kompetentni ekspertni timovi MMF i Svetske banke već ukazuju na relativno značajne prednosti tzv. heterodoksnih stabilizacionih programa, posebno u postsocijalističkim privredama u tranziciji, kod kojih je inflacija refleksija strukturnih debalansa, viška tražnje, endemskih nestašica roba i usluga, niske produktivnosti i visokih troškova proizvodnje. U okviru heterodoksnih stabilizacionih programa klasičnu liberalizaciju novca prati tzv. prelazna politika dohodaka, koja amortizuje cenovne udare na potrošače i proizvođače.

U zemljama, kojima se inače preporučuju heterodoksni stabilizacioni programi, inflacija je, po pravilu, vezana za kredibilitet vlade i za buduća očekivanja, koji su izloženi jakim pritiscima naročito u odsustvu finansijske discipline, liberalizacije, privatizacije, decentralizacije, deregulacije i demokratizacije. Radnici sada teže da zadrže realnu kupovnu moć pritiscima u pravcu omekšavanja ionako mekog budžetskog ograničenja. Zaposleni, zapravo, testiraju odlučnost vlade u procesu pridržavanja programirane makroekonomske politike (politika skupog novca i politika fiskalne ravnoteže). U naviknutim privredama na kontrolu cena i na subvencije svaka liberalizacija, privatizacija i deregulacija bez politike dohodaka neposredno uvećavaju rizik od hiperinflacije, koju uzročno-posledično prate budžetski deficit i monetarna ekspanzija, ali i teški izbor između socijalnog mira i efikasnosti privređivanja. Istrajna inflacija pritiska institucije na tzv. prilagođavanja kroz indeksiranje, što iznova uvećava inflaciju. Sa ubrzavanjem inflacije, prilagođavanja postaju sve kraća i kraća. Sada vlada gubi moć eksploatacije tzv. sinjoraž prava, što politika dohotka ne može više da izdrži (zbog sve eksplozivnije inflacije). Građani ne mogu biti jedine žrtve dezinflacije. Njima se mora pridružiti i država kroz oštru fiskalnu restrikciju (ukoliko se želi stabilizacija). Monetarna restrikcija i skupi novac mogu naglo da obore inflaciju, a sa njom i nominalne dohotke sa rastućim socijalnim tenzijama, koje po pravilu potiskuju stabilizacioni program sa ekonomske scene. Politika dohodaka, u tom kontekstu, treba

da teži fiksiranju deviznog kursa i zaustavljanju opšte inflacije nadnica. To, pak, znači da u heterodoksnom stabilizacionom programu valja izbeći raskorak u tzv. životnom ciklusu ekonomskih ideja, pošto je ostvarivanje brze i trajne dezinflacije osnovni cilj heterodoksnog programa. Čvrsta fiskalna i monetarna politika u kombinaciji sa privremenim uvođenjem kontrole dohodaka i cena je neminovna da bi sidra izdržala. To svakako ima i prednosti i nedostatke. U prednosti se svrstavaju relativno niski inicijalni troškovi, jer je inflacija oborena niskom cenom. Kontrola dohodaka onemogućava rast nezaposlenosti. Usmereno prilagođavanje je u toku, a preokretanje Olivera – Tanzi efekta reflektuje da vlada nije više zainteresovana za naduvavanje inflacije (inflatorno oporezivanje). Poboljšani fiskalni kredibilitet omogućava vladi lakše sastavljanje realnog budžeta, jer niža inflacija oslobađa javni sektor od pritisaka korisnika. No, prednosti obično idu zajedno sa nedostacima, kao što su supstitucija fiskalnog prilagođavanja, pogoršanje alokacije resursa i asimetričnost u politici kontrole. Institucionalna rigidnost (nasleđena indeksacija) i očekivana rigidnost (odsustvo kredibiliteta vlade) u osnovi najviše skraćuju životni ciklus programa.[1209] Zbog toga, i kreatori programa sa svojim idejama gube poverenje javnosti. Dinamika inflacije i nivo inflacije su veoma važni za međuodnos privredni rast – inflacija. Sigurno da nije svejedno da li je zemlja na nivou inflacije od 20% ili 2.000% i da li je akceleracija godišnje stope inflacije za 100% (tj. sa 3% na 6%) neuspeh u stabilizaciji i razvoju. U hiperinflacionim privredama uspeh je smanjenje inflacije sa 3.000% na 1.500%. To je važno zato što je cena koju valja platiti za dodatni 1% rasta ili 1% obaranja inflacije daleko veća danas nego pre nekoliko decenija.[1210] Jer, u 60-im godinama inflatorni trošak razvoja, kao procenat dodatne inflacije koji treba platiti da bi se rast uvećao za 1%, nije smatran važnim usled niskog nivoa inflacije i usporenije dinamike njenog rasta.

Na staro pitanje da li postoji veza između inflacije i proizvodnje daje se novi odgovor koji jednostavno i kratko glasi – ne! Jer, inflatorni troškovi prevazilaze kratkoročne dobitke (od stimulativne monetarne politike). To se tvrdi iz razloga što je definitivno raskinuta nagodba Filipsne krive (veća inflacija – manja nezaposlenost i obrnuto) i mogućnosti monetarističko-kejnzijanskog trgovanja. "Stimulativna monetarna politika bila je svojevrsna droga koja je novčanom iluzijom usporavala realnu privredu. Realna privreda se sistematski adaptirala na akomodirajuću i stimulativnu monetarnu politiku, pa u dužem vremenskom periodu rast proizvodnje nije bio ništa veći sa akomodirajućom monetarnom politikom od onog bez nje. Problem sa politikom jeftinog novca nije samo u tome da se privreda na nju navikava, već i da od nje zavisi. Inflacija izaziva raznovrsne distorzije i navodi aktere da je predviđaju i ugrađuju u svoje akcije; sa njenim ubrzavanjem i kašnjenja aktera moraju biti kraća, pa akcije države sistematski bivaju osujećene". [1211] Zbog toga je odbačeno uverenje da je inflatorni trošak razvoja nevažan, isto kao i uverenje da je niska inflacija poželjna za dinamiziranje razvoja. Iskustva inflatornog turbulentnog privrednog okruženja i razorne posledice visoke

[1209]M. Guiticho, Fiscal Adjustment, Debt Management, and Conditionality, u M. Monti (Ed.), Fiscal Policy, Economic Adjustment and Financial Markets, MMF i Centro di Economia Monetaria e Finanziaria, Washington i Milano, 1989.

[1210]Dr M. Jakšić, Heterodoksni stabilizacioni programi: pretpostavke i transmisija, Ekonomski anali 129/96, str. 73.

[1211]Ibidem, str. 73.

inflacije na određenim platoima pokazala su da su Lejonhufvu i Bruno u pravu kada visoku inflaciju vezuju za fiskalne deficite države koji su u vreme krize bivali uvećavani i kada razdvojenost realnih i nominalnih agregata smatraju optičkom varkom – novčanom iluzijom. Za istrajno povećanje cena neophodni su fiskalni deficiti i realni debalansi – tvrdi Bruno.

Tokom 90-ih godina mnoge zemlje savremenog sveta bile su suočene sa visokim, trocifrenim inflacijama, pa su zbog toga bile primorane da se usredsrede na novoinstalirane hibridne stabilizacione programe heterodoksnog karaktera, koji se nalaze između neoklasičnih, čisto tržišnih programa sa potpunom liberalizacijom svih tržišta i kejnzijanskih programa makroekonomske regulacije i intervencije.

Prema tipu sidra izdvajaju se dva važna stabilizaciona programa, i to: (1) program stabilizacije bazirane na novcu (SBN) i (2) program stabilizacije bazirane na deviznom kursu (SBDK). SBN model limitira kamatu, dok SBDK model limitira devizni kurs. Zbog toga su različite posledice njihovog transmisionog mehanizma. Naime, u prvom modelu nižu inflaciju docnije prati recesija, dok u drugom modelu privredni ciklus započinje bumom, a završava se recesijom. "Ključna razlika SBDK i SBN modela je u sledećem: u modelu stabilizacije baziranom na novcu (SBN) dezinflacija utemeljena na smanjenoj ponudi novca rezultira u realnoj aprecijaciji, povećanim realnim kamatnim stopama, smanjenom recesionom pritisku. U slučaju stabilizacije bazirane na deviznom kursu (SBDK) dezinflacija počiva na smanjenoj stopi deprecijacije domaće valute, što obara kamate i aprecira realni devizni kurs. Ishodi SBDK mogu se sumirati na sledeći način: u prvoj godini dolazi do porasta DBP u odnosu na trend; tekući platni bilans se pogoršava; dolazi do buma potrošnje; dolazi do buma investicija; realni devizni kurs aprecira; fiskalni deficiti u odnosu na DBP i realne nadnice mogu da rastu ili padaju. Devizno sidro fiksiranja kursa izaziva rast realnog kursa, ali se i stanje platnog bilansa pogoršava, dok efekti na realne varijable – budžetske deficite i nadnice nisu jednoznačni u modelu SBDK. Dodatni element je i činjenica da se ortodoksni model SBDK, isključivo oslonjen na čista nominalna sidra – devizni kurs i domaću kamatu i heterodoksni, upotpunjen strukturom i politikom dohodaka, različito efektuiraju na proizvodnju: u ortodoksnom programu politika fiksiranog kursa se uvodi kada inflacija počne već da opada, pa tada devalvacija ne izaziva recesione efekte; u slučaju heterodoksnog modela SBDK fiksiranje kursa, uz aktiviranje politike dohodaka događa se u situaciji akcelerirane inflacije, pa je verovatnoća naknadne recesije veća."[1212]

Heterodoksni stabilizacioni programi su hibridnog karaktera jer se previše oslanjaju na ortodoksno kresanje budžetskih deficita, na ograničavanje novčane mase i na uvođenje kejnzijanske politike dohodaka, koja u tranzitornim vremenskim sekvencama treba da redukuje troškove skopčane sa padom proizvodnje. Ovi programi naglo obaraju inflaciju uz simultano očuvanje postojećeg nivoa zaposlenosti. Teškoće tek posle toga nastupaju, jer se uvedene barijere teško dezaktiviraju a i devizni kurs je izgubio tržišnu fleksibilnost. Tada i politika dohodaka sve više postaje inflatorna pošto je odvojena od rasta produktivnosti rada i prateće fiskalne restrikcije. U tom kontekstu, neophodna je odlučnost vlade da sprovede fiskalno prilagođavanje, kao što je poželjan i

[1212]Ibidem, str. 76.

njen kredibilitet da uspešno "razveje" inflatorna očekivanja aktera i javnosti. Pri tome, poželjno je da vlada ne popusti pred naletima populističkih istrajavanja na socijalnoj dimenziji (iako su distorzije u strukturi cena neminovne posledice heterodoksnih programa). Vlada treba da se okrene prednostima heterodoksnih programa, kao što su: (1) niski početni troškovi obaranja inflacije koji deluju kao amortizer monetarnih i fiskalnih udara antiinflacione strategije, (2) početni dobici na fiskalnoj strani i jednosmernost kretanja fiskalnih prihoda i inflacije, koji združeno i rastu i padaju, i (3) transparentnost u sagledavanju efekata fiskalnog prilagođavanja. U ovim programima gotovo je najvažnije istrajnije fiskalno prilagođavanje, jer se politika cena može zloupotrebiti kao populističko sredstvo dostizanja stabilnosti cena bez prilagođavanja. "Endemska inflacija neraskidivo je vezana za dva faktora: trenutni kredibilitet vlade kao kreatora ekonomske politike i buduća očekivanja aktera. Trenutni kredibilitet i buduća očekivanja bivaju izloženi pritiscima utoliko što odsustvo finansijske discipline i započeta decentralizacija "umekšavaju" ionako meko budžetsko ograničenje, pa radnici svojim zahtevima za održavanjem realne kupovne moći testiraju odlučnost vlade da se pridržava najavljenih ciljeva fiskalne ravnoteže i skupog novca. Ovo biva podstaknuto institucionalnim nasleđem decentralizacije i neizvesnosti koji nameću uvođenje politike dohodaka. U uslovima nejasnog vlasništva nad preduzećima – napuštenog državnog i još neuspostavljenog novog titulara – i neizvesnog radnog statusa zaposlenih, jedino se politikom dohodaka mogu ograničavati prekomerni zahtevi za njihovim povećavanjem (Dornbuš, Kalvo i Komander).[1213]

Sada na scenu dolazi strukturna politika koja je neophodna za osetljivu privatizaciju, kao da će nominalističke promene poboljšati postojeće stanje. Na tu temu je Svetska banka na vreme ponudila tzv. "osam pouka", i to:

- privatizacija daje najbolje rezultate ukoliko je deo širih reformi koje povećavaju efikasnost,
- regulacija je kritična za uspešnu privatizaciju monopola,
- zemlje mogu imati koristi od privatizacije menadžmenta i bez privatizacije imovine,
- privatizacija krupnih preduzeća iziskuje značajne prethodne pripreme,
- transparentnost je kritična za ekonomsku i političku uspešnost privatizacije,
- vlada posebnu pažnju mora da pridaje razradi mreže socijalne sigurnosti,
- vlade u bivšim socijalističkim zemljama treba da idu u privatizaciju u svim slučajevima kada ona uvećava konkurentnost i da izbegavaju politiku od slučaja do slučaja, i
- primena miksa javno-privatno podrazumeva oslonac i na privatizaciju postojećeg i podršku pojavi novih firmi.

U Centralnoj i Istočnoj Evropi tranzicija će dugo trajati, što podrazumeva realnu dimenziju prestrukturiranja, a ne samo monetarno-nominalističke promene. Heterodoksni programi, u tom kontekstu, spajaju realnu i monetarnu dimenziju i uvode politiku dohodaka kao važno sidro za obezbedivanje socijalnog i društvenog konsenzusa. Ovde nije reč samo o prostom mešanju monetarizma i kejnzijanizma već o tome da monetarni agregati ne mogu da izdrže teret stabilizacije, pošto visoke ka-

[1213]F. Moseley (Ed.), Heterodox Economic Theories, E. Elgar, 1995.

mate sistematski uništavaju realnu privredu. U protivnom, posle kratkotrajnog stabilizacionog uspeha u obaranju inflacije, realna sfera će ponovo probiti sidra (Kiguel i Leviaton). "Korišćenje politike dohodaka je opravdano utoliko što je određivanje pravog skupa relativnih cena u tim okolnostima teško. Uvođenje kontrole cena i dohodaka u heterodoksne programe je važno radi uspostavljanja kredibiliteta vlade u uslovima institucionalnih rigidnosti – drugih radnih i svih drugih poslovnih ugovora koji zbog inflacije jednu stranu dovode u gubitke i izazivaju njeno nezadovoljstvo, inflatornu inerciju, indeksaciju – i „očekujućih" rigidnosti – očekivanja da monetarno i devizno sidro neće izdržati i da se zidanjem cena treba unapred obezbediti.

Za razbijanje inflatorne inercije, promene krive učenja o inflaciji neophodna je kontrola koja se bavi očekujućim rigidnostima, koja, sa svoje strane, imaju sledeće dimenzije:

(1) Fiskalni aspekt: vladina kontrola je neophodna dok se subjekti ne ubede u trajnost fiskalnog prilagodavanja za koje je i vlada zainteresovana (napuštanje inflatornog oporezivanja /Rikardo-Baroova teorema/ u korist uravnoteženih i zdravih finansija /obrnuli Olivera-Tanzi efekat/); u prvom slučaju, na osnovu prethodnog iskustva, akteri očekuju da će sadašnje zaduživanje u budućnosti biti pokriveno novim porezima; u drugom nadjačava efekat koji i vladine prihode, sa sve višom i ubrzanijom inflacijom erodira uprkos inflatornog poreza koji sve manje i sa kašnjenjem nadoknađuje vladine prihode.

(2) Nominalni aspekt: održavanje fiksiranog kursa kao središnjeg nominalnog sidra, iz čega proističe i oborena inflacija, lako je ostvarivo na kratak rok; zadatak je da se odoli iskušenjima devalvacije i uz pomoć podsticajnih i restriktivnih mera u uslovima kontrole ostvari prestrukturiranje i sa te realne osnove oslabi pritisak na nominalna sidra. U protivnom fiksiranje ugovora za neki naredni period, usled odsustva kredibiliteta vlade i inflatornih očekivanja neminovno izaziva zidanje cena. S druge strane, oslonac samo na kontrolu, bez realnog prilagodavanja, subjektima može biti signal da promena i neće biti i da vlada kad-tad mora da popusti i odstupi od nominalnih sidara."[1214]

U pravu su stoga Leviatan i Kiguel kada zaključuju o heterodoksnim stabilizacionim programima sa stanovišta sledećih prednosti:

- niski inicijalni troškovi, jer kontrola onemogućava rast nezaposlenosti,
- preokretanje Oliver-Tanzi efekta, jer vlada nije više zainteresovana za naduvavanje inflacije i inflatorno oporezivanje,
- poboljšani fiskalni kredibilitet, jer inflacija olakšava vladi sastavljanje realnog budžeta i oslobađanje od pritisaka korisnika sredstava.

Pri tome ne treba smetnuti s uma da preti opasnost od asimetričnosti kontrole, od pogoršavanja alokacije resursa i od distorzije cena. U svakom slučaju, valja kombinovati čvrstu fiskalnu i monetarnu politiku sa privremenim uvođenjem kontrole dohodaka i cena, koja je neophodna da bi u tranzitornom sidru sva druga sidra izdržala. Fiksiranje deviznog kursa je ipak najvažnije nominalno sidro u prvoj fazi dezinflacije.

[1214]Ibidem, str. 81.

8. FISKALNO PRILAGOĐAVANJE

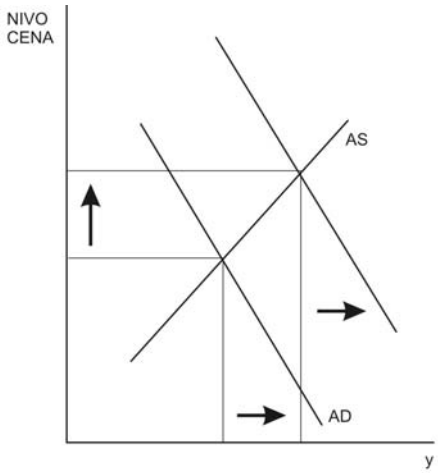
Za gotovo sve stabilizacione programe prilagođavanje fiskalne politike i budžeta jeste važno pitanje, jer fiskalni deficiti, koji ne mogu biti finansijski pokriveni štednjom sa domaćeg tržišta kapitala ili iz inostranstva, mogu dovesti do visoke inflacije. Još je teže pitanje utvrđivanja dozvoljenog deficita za privredu, koja želi da obnovi stabilnost. Veličina deficita može zavisiti od inflacionog cilja. Tu postoje dve škole mišljenja, i to: (1) tzv. Beskompromisna škola, koja, po pravilu, insistira na nultoj stopi inflacije i (2) tzv. popustljivija škola, koja čak prihvata skromnu inflaciju od 20%–30% na godišnjem nivou. Tačno je da je nulta stopa inflacije jedini pravi stabilan cilj. Ali je tačno i to da je inflacija iz hiperinflacije prevedena na nivo od 20%–30% dobra osnova za obnavljanje kredibiliteta i za troškovno efikasnije obaranje inflacije. Tada postoji "prostor" za skromnije finansiranje deficita kreiranjem novca i finansiranjem javnim dugom. "Otuda je bitno imati u vidu dve stvari: (a) kako smanjiti inflaciju sa visokog nivoa putem politike restriktivne agregatne tražnje i politike dohotka, i (b) šta fiskalna politika može da nametne u pogledu finansiranja u uslovima budžetskog ograničenja uz prisustvo inflacionog cilja".[1215]

U tom kontekstu, fiskalno prilagođavanje treba da počiva na (1) uvođenju produktivne poreske strukture putem proširenja poreske baze, i na (2) zavođenju fiskalne discipline, na (3) instituisanju niskih poreskih stopa, na (4) redukciji poreskih olakšica i na (5) isključivanju subvencija. To, dalje, implicira prestrukturiranje budžetskih rashoda, sužavanje javnog sektora, obnavljanje investicionih rashoda za društvenu i ekonomsku infrastrukturu, redukovanje prava i broja zaposlenih i sprovođenje delimične privatizacije javnih službi.[1216] Konačno, reprivatizacija javnog sektora treba da doprinese ne samo smanjivanju budžetskog deficita nego i povećanju resursa za finansiranje investicija.

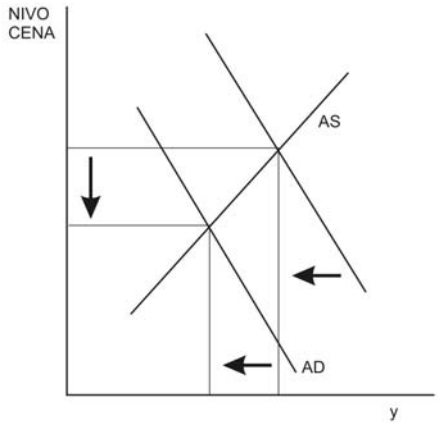
Fiskalna politika jeste važna komponenta ortodoksnog i heterodoksnog programa prilagođavanja na proces inflacije. Država, u tom kontekstu, donosi odluke, koje tangiraju iznose javnih rashoda i izvore fiskalnih prihoda, da bi se ostvarili ciljevi makroekonomija na planu pune zaposlenosti i cenovne stabilnosti.[1217] Vlada operacionalizuje fiskalne programe u zavisnosti od stanja u privredi. Vlada se trudi da ublaži amplitude u privrednim ciklusima, "od vrha do dna" konjunkture versus dekonjunkture. U periodu recesije vlada teži da stimulira povećanje autputa simultanim povećanjem budžetskih rashoda i smanjenjem fiskalnih prihoda. U periodu inflacione konjunkture realizuje kontraciklične efekte putem povećanja poreza i smanjenja izdataka države. Vlade, dakle, koriste mehanizme ekspanzivne i restriktivne fiskalne politike[1218] da bi anulirale fluktuacije u dohotku i opštoj tražnji. Upotreba budžetskog deficita jeste refleksija ekspanzivne fiskalne politike, koja regeneriše agregatnu tražnju bržim povećanjem javnih rashoda od poreskih prihoda ili obaranjem nivoa fiskalnog opterećenja i

[1215]Dr N. Savić, Inflacija i tranzicija u tržišnu privredu, Ekonomski Institut, Beograd, 1992, str. 33.
[1216]R. Dombusch i S. Fisher, Macroeconomics, McGraw-Hill, N. York, 1990.
[1217]M. Bruno, S. Fisher, E. Helpman i N. Leviatan, Lessons of Economics Stabilization and Its Aftermath, MIT Press, 1991.
[1218]Vidi grafove (Dr N. Savić, op. cit., str. 65–66).

povećanjem državnih izdataka.[1219] Rastuća efektivna tražnja pod fiskalnim pritiskom budžetskog deficita treba da inicira rastući trend autputa, koji otvara prostore za rast produktivnih kapaciteta i zaposlenosti.U suprotnom smeru deluje fiskalni suficit, koji tendira smanjenju javnih rashoda i povećanju poreskih prihoda, da bi se redukovala agregatna tražnja, koja obara nivo outputa. Pad outputa provocira opšte smanjenje nivoa cena sa retroaktivnim efektima na planu redukovanja tražnje za kreditima.[1220] Obaranje kreditne tražnje neminovno generira sniženje kamatnih stopa, koje, u drugom krugu, vode rastu investicija sa izvedenim efektima u oblasti privrednog rasta.[1221]



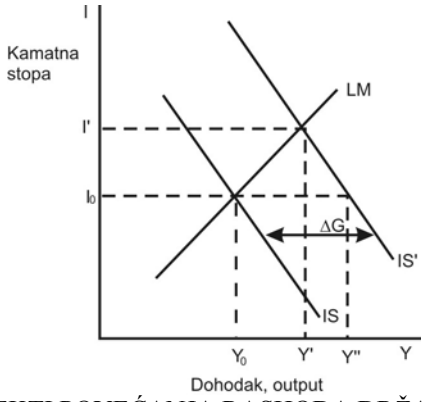
EKSPANZIVNA FISKALNA POLITIKA I INFLACIJA



RESTRIKTIVNA FISKALNA POLITIKA I INFLACIJA

[1219]V. Nashaslibi, S. Gupta i C. Liuksila (Ed), The Fiscai Dimension of Adjusiment in Law-Income Countries, MMF, Washington, 1992.
[1220]O. Blanchard i S. Fisher, Lectures on Macroeconomics, MIT PRESS, 1989. i P. Beckerman, The Economics of High Inflation, Macmiilan, London, 1992.
[1221]A. Ize i G. Ortiz, Fiscal Rigidities, Public Debt and Capital Flight, Staff Papers, Vol. 34, 1987.

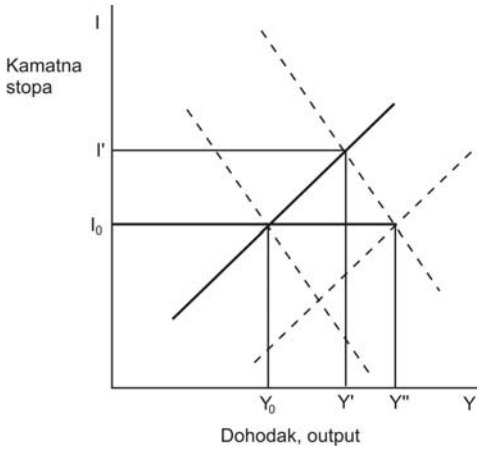
Vođenje ekspanzivne fiskalne politike po pravilu inducira rast kamatnih stopa, koje vode redukciji investicija. Obaranje investicione tražnje privatnog sektora reflektuje tzv. efekat istiskivanja, koji se manifestuje na finansijskom tržištu pod naletom javne tražnje države za kapitalom. Država, da bi zatvorila "rupe" u budžetu povećava zajmljenje sa finansijskog tržišta, sužavajući prostor tražnji privatnog sektora za investicionim resursima. Rast državnih rashoda povećava agregatnu tražnju pri svakom nivou kamatne stope, što preusmerava IS krivu udesno ka IS' na grafu.[1222] Kad output raste, raste i kamatna stopa. U tački E' uspostavlja se nova ravnoteža, opšta ekspanzija dohotka inducira povećanje tražnje za novcem. Više kamate "istiskuju" investicije i u perspektivi obaraju rast.[1223]



EFEKTI POVEĆANJA RASHODA DRŽAVE

No, u uslovima fiskalne ekspanzije pod dejstvom visokih budžetskih deficita sprečavanje rasta kamatnih stopa može da obavi samo akomodirajuća monetarna politika putem povećanja ponude novca. U igri je monetizacija deficita, koju "uspešno" obavlja centralna banka, elementarnim štampanjem novca, kojim država pokriva svoj budžetski deficit. Na sceni je, dakle, monetarno prilagodavanje na fiskalnu ekspanziju, koja na grafu[1224] pomera IS krivu u pravcu IS'. Zbog toga dolazi do pomeranja ravnotežne tačke u privredi (od E na E'). Povećanje količine novčane tražnje, zbog povećanja nivoa dohotka, sada dovodi do rasta kamatne stope (od i na i"), što iznova dovodi do efekta istiskivanja privatnih investicija. U tom procesu, centralna banka se prilagodava tzv. fiskalnoj ekspanziji putem dodatnog kreiranja novca, koji preusmerava krive LM ka LM'.

[1222]Dr N. Savić, op. cit., str. 68.
[1223]Dr S. Komazec i dr Ž. Ristić, Antiinflaciona strategija, Naučna knjiga, Beograd, 1992.
[1224]Dr N. Savić, op. cit, str. 69.



MONETARNO PRILAGOĐAVANJE NA FISKALNU EKSPANZIJU

U aktuelnom trenutku fiskalnog prilagodavanja važno mesto zauzima pitanje "Kakve efekte ima fiskalna stabilizacija na makroekonomske performanse i rast" sa krucijalnim odgovorom "Veličina državnog deficita je najpouzdaniji indikator ukupne makroekonomske stabilnosti". U stvari, "deset pitanja" i "deset odgovora" reprezentuju rezultate naučnih istraživanja empirije 10 zemalja za 25 godina (Fiscal Accounts and Macroeconomic Performance, World Bank Policv Research Bulletin 3/93) koja su izazovna za čitavu svetsku privredu. Vilijam Estreli i Klaus Šmit Ebel su postavili deset sledećih fiskalnih pitanja:

1. Da li je bilans javnog sektora dobar indikator makroekonomskog zdravlja?
2. Da li su javni deficiti i inflacija tesno povezani?
3. Kako deficiti finansirani zaduživanjem utiču na realnu kamatu?
4. Da li javna štednja smanjuje privatnu štednju?
5. Da li javni deficiti i javne investicije utiču na privatne investicije?
6. Da li fiskalna stabilizacija doprinosi spoljnom prilagodavanju?
7. Da li fiskalno prilagođavanje i reforma javnog sektora doprinose rastu?
8. Koliko je potrebno fiskalnog prilagodavanja?
9. Koliko domaći i inostrani šokovi ograničavaju fiskalno prilagođavanje?
10. Koja politika se najčešće koristi za fiskalnu stabilizaciju?

Na postavljena pitanja prezentirani su sledeći relevantni fiskalni odgovori:

1. Veličina deficita je najpouzdaniji indikator ukupne makroekonomske stabilnosti. Relativno visoki deficiti otkrivaju više neravnoteža, a u prvom redu inflaciju, istiskivanje privatnog sektora, deviznu i robnu nestašicu, pad proizvodnje. Tipovi dezekvilibrijuma po pravilu zavise od pokrića budžetskog deficita (primarna emisija, domaće javno zaduživanje, inostrano zaduživanje i iscrpljivanje deviznih rezervi).

2. Njihova veza nije očigledna i jednostavna iako postoji dugoročna korelacija koja sledi tzv. Lafcrovu krivu. U prošeku, javni prihodi od novokreiranog novca u kratkom roku rastu, ali na dugi rok naglo padaju. U uslovima hiperinflacije tzv. sinjoraž se gubi, posto ljudi beže od novca u druge oblike imovine. Država teži da

ubrzanim štampanjem novca rekompenzira nedostatak poreskih prihoda. Inflacija doprinosi rastućem obimu prihoda budžetu sve do pojave bekstva držaoca novca u druge oblike aktive/imovine. Zbog toga, država na dugi rok odustaje od štampanja novca za sopstvene potrebe, jer se dobit od neštampanja novca povećava uporedo sa reduciranjem nestabilnosti i smanjenjem varijabilnosti relativnih cena.

3. Fiskalni deficit, kada su kamate fiksirane, uvećava inflaciju, ukoliko je finansijsko tržište represirano (kontrola kapitalnih transakcija, kontrola kamatnih stopa i kontrola kredita). Budžetski deficit povećava realnu kamatu kada ne dotiču inokrediti, a kada postoje prilivi stranog kapitala dolazi do rasta zaduživanja ukoliko finansijsko tržište nije represirano.

4. Veća javna štednja ne utiče na pad privatne štednje iako obara realnu kamatnu stopu. Fiskalna liberalizacija ne povećava privatnu štednju ukoliko dođe do rasta kamata. Tada dolazi samo do priliva privatnih sredstava iz inostranstva i do promene portfolia. Fiskalno prilagođavanje u takvim uslovima dovodi do povećanja resursa za domaće investicije.

5. Tradicionalna paradigma o efektu istiskivanja privatnog sektora sa finansijskog tržišta se nedvosmisleno empirijski potvrđuje. Javna tražnja za novčanim sredstvima, provocirajući rast kamatnih stopa, obara privatne investicije, koje gube trku sa kamatama na finansijskom tržištu zbog rasta državne tražnje novca za pokriće rupa u budžetu.

6. Fiskalni deficiti su izuzetno tesno povezani sa spoljnim deficitima, smanjenim izvozom, povećanim uvozom, rastućom carinskom i necarinskom zaštitom, rastućim platnobilansnim deficitom i apresijacijom nacionalne valute. Smanjenje fiskalnog i platnobilansnog deficita u društvenom proizvodu podstiče izvoz preko smanjenog realnog deviznog kursa, što znači da je korelacija između fiskalnog i spoljnoekonomskog deficita očigledna. Fiskalno prilagođavanje, stoga, uvećava nacionalnu štednju, a redukcija budžetskog deficita povećava trgovinski suficit. Fiskalni deficit upliviše na realni devizni kurs i iznuđuje devalvaciju. Devalvacija nacionalne valute, bez odgovarajuće ispravke fiskalne neravnoteže, provocira inflaciju, ali bez platnobilansnog prilagođavanja. Devizni kurs, kao jedino nominalno sidro, provocira dalji rast fiskalnog deficita i platnobilansnog deficita, ukoliko se ne nametne efikasna finansijska disciplina u državnom trošenju.

7. Postoji visoka korelacija između visokih fiskalnih deficita i niskog privrednog rasta. Javni deficiti države po pravilu degradiraju privatne investicije, jer inflacija povećava neizvesnost (i rizik), izaziva distorzije relativnih cena i povećava pogoršanu alokaciju resursa.

8. Solventnost javnog sektora jeste neophodan i dovoljan uslov domaće i spoljne stabilnosti. Vlada upoređuje stvarne fiskalne deficite i tzv. izdržljive fiskalne deficite (kao odnos stabilnog javnog duga i društvenog proizvoda) u uslovima relativno niske inflacije i nerepresiranog finansijskog tržišta. Izdržljivi fiskalni deficit iznosi oko 2%–6% društvenog proizvoda. Na taj nivo (ili raspon) obično utiču realna kamata, inflacija, stopa privrednog rasta i devizne rezerve.

9. Domaći i inostrani šokovi ne ograničavaju fiskalno prilagođavanje. Isključiva odgovornost pada na kreatore domaće ekonomske i finansijske politike sa

većim ili manjim kredibilitetom. Veća odgovornost vlade po pravilu dovodi do povećanja poverenja.

10. Fiskalna stabilizacija po pravilu koristi politiku povećanja ili smanjenja poreza u zavisnosti od toga da li su porezi niski ili visoki. Fiskalno prilagođavanje implicira potpuno eliminisanje evazije poreza i reduciranje niskoprofitnih javnih projekata i nekorisnih javnih troškova države i njenih entiteta.

Ukratko, prosti odgovori na teška pitanja inkorporiraju male reči: (1) da, (2) ne, (3) zavisi, (4) sasvim malo, (5) da, (6) veoma mnogo, (7) da, (8) neophodno i dovoljno, (9) ne mnogo i (10) povećanje i smanjenje.

Međutim, skorašnja istraživanja Svetske banke, koja su usredsređena na vezu javnih izdataka države i prilagođavanja, odslikavaju postepeno napuštanje tradicionalne ortodoksne generalne fiskalne restrikcije u korist selektivnog tretmana javnih izdataka. Tu se ne spori potreba smanjenja javnih izdataka u celini radi reduciranja budžetskog deficita, ali se ukazuje na veću potrebu efikasnije alokacije sredstava za javni sektor (S. Prodhan i V. Sramp). "Osnovni zaključak glasi: iako su zemlje u razvoju smanjile svoje vojne izdatke, i dalje je ključni problem visok udeo izdataka za državnu administraciju, izdataka koji istiskuju sredstva za bazične socijalne usluge (zdravstvo, obrazovanje, infrastruktura). Zaustavljen je brzi tempo rasta javnih izdataka, koji je nadmašujući prihode ove države uveo u 'fiskalnu krizu': prvo, rešenje je traženo u generalnoj, linearnoj, redukciji svih budžetskih izdataka, pa i onih za socijalne izdatke; drugo, u strukturi izdataka smanjivani su izdaci namenjeni korisnicima, dok su ukupni izdaci za nadnice ostajali isti, što je održavalo nepromenjeni obim zaposlenosti državne administracije; treće, smanjeni su izdaci za kapitalne niskoprofitne projekte, dok su vojni izdaci ostajali nepromenjeni, ili tek neznatno smanjivani; četvrto, vlade su se opredeljivale za 'mekšu' varijantu smanjivanja kapitalnih izdataka, a ne i tekućih izdataka; peto, održavan je postojeći nivo zaposlenosti u javnom sektoru, ali uz osetan pad nadnica, što je destimulisalo rad u tom sektoru.[1225]

[1225]Ibidem, str. 85. 326

Glava II
UPRAVLJANJE FISKALNOM POLITIKOM

Država bez deficita ili premalo radi za svoju budućnost
ili suviše zahteva od svoje sadašnjice.
Lorenz von Stein

1. EKSPERTNI SISTEMI PORESKOG MENADŽMENTA

U teoriji i praksi, ekspertni sistemi su, po pravilu, zasnovani na znanju, koje nominuje ljude ekspertima. Ekspertni sistem, prema tome, reprezentuje sistem koji koristi vrhunsko znanje, koje, uz pomoć elektronskog računara, doprinosi efikasnijem upravljanju porezima i racionalnijem rešavanju fiskalnih problema u privredi i društvu. Ekspertni sistem za poresku ekonomiju u osnovi podrazumeva promišljanje visokoobrazovanih kadrova i naučno-stručnih teoretičara i praktičara u procesu rešavanja specifičnih poreskih problema, počevši još od utvrđivanja poreza pa sve do utaje poreza. Ekspertni sistem, u tom kontekstu, može biti korišćen kako od kadrova i stručnjaka koji nisu vrsni poznavaoci poreske problematike (radi njihovog adekvatnog i nepristrasnog poreskog odlučivanja) tako i od specijalista i eksperata za poresku ekonomiju, kao saradnici i savetnici. Stoga, ekspertni sistem može funkcionisati bolje i od intelektualne osobe u procesu donošenja odluke u užim stručnim oblastima poreske politike sa svim svojim specifičnostima. Tako konstruisan ekspertni sistem može čak i da poboljša organizovanje poreske službe i rukovođenje poreskim informacionim sistemom.

Ekspertni sistemi su prvobitno počeli da se razvijaju još davne 1960. godine, kao posebne grane primene veštačke inteligencije. U strukturi tadašnjeg naučnog istraživanja veštačke inteligencije predominantno mesto je pripadalo shvatanju o marginalnom prisustvu zakonitosti u donošenju fiskalnih odluka, koje su povezane sa računarima (manjim). Zbog toga, sam proces donošenja poreskih odluka nije mogao biti realizovan kao ekspertno izvršenje. Naredne dve decenije, međutim, daju pečat razvoju ekspertnih sistema u više pravaca, počevši od akademskih krugova pa do praktičnih primena. Početkom 80-ih godina pojavljuju se već XCON, XSEL i CATS – 1, kao relativno razvijeni ekspertni sistemi. Samim tim, naglo je naraslo interesovanje naučnih i poslovnih ljudi za dalju afirmaciju ekspertnih sistema. Ubrzanom razvoju ekspertnih sistema sada doprinosi nova izrada pomoćnih sredstava za brže, efikas-

nije, uspešnije i delotvornije projektovanje ekspertnih sistema. I upravo ta nova i moćna sredstva obuhvataju:[1226]

1. učenje iz iskustva, kao što su META-DENDRAL i EURISKO,
2. sticanje znanja, kao što su EXPERT i KAS, i
3. programiranje, kao što su EMYCIN i AGE. Primena ovih sredstava, u samom početku, zahtevala je specijalni hardver, ali sa tzv. LISP uređajima. Kasnije, razvoj softvera omogućio je korišćenje savremenih računara, uključujući i tzv. mikroračunare. U perspektivi, to treba da doprinese ubrzanijem razvoju ekspertnih sistema i proširenju domena njihove primene.

Šta su osnove ekspertnih sistema? U teoriji su razrađene najvažnije osnove ekspertnih sistema, koje čine:

1. ekspertno znanje,
2. osoba – specijalist,
3. prenos znanja,
4. zaključivanje,
5. pravila, i
6. sposobnost tumačenja predloženih zaključaka.[1227] U stvari, radi se o bazičnim komponentama ekspertnih sistema. Ekspertno znanje, u tom kontekstu, predstavlja integralno, sveobuhvatno znanje za kreiranje i obavljanje određenog, konkretnog poreskog posla, koje se stiče i kumulira stručnim iskustvom, studiranjem problema, čitanjem literature, vežbanjem u praksi i pregalačkom pripremom u dužim vremenskim sekvencama. U načelu, ta ekspertna znanja anglobiraju:

- praktična znanja o poreskom problemu, koji se rešava,
- teorijska znanja o poreskom problemu, koji treba resiti,
- tačno utvrđena poreska načela i precizno određene poreske procedure, koje su u neposrednoj vezi sa donošenjem generalnih fiskalnih zaključaka,
- heuristična fiskalna (poreska i budžetska) načela o tome šta treba da urade javna vlast i poreska administracija u datim konkretnim poresko-poslovnim situacijama.
- generalnu fiskalnu strategiju za ekonomski pravedno i socijalno podnošljivo rešavanje tog tipa poreskog problema u zemlji i inostranstvu, i
- sveopšte povezivanje najnovijih dostignuća fiskalne nauke, odnosno fiskalne (poreske i budžetske) ekonomije, kao nauke, sa svim mikroekonomskim i makroekonomskim implikacijama. Ovakva vrsta ekspertnih poreskih znanja omogućuje, po pravilu, samo onima koji ga poseduju u ogromnim količinama (neizmerljivim) i na zalihama (u svojoj glavi, u svojim knjigama, u svojim studijama, u svojim člancima) da mogu brže, bolje, sigurnije, efikasnije, stabilnije, svrsishodnije, potpunije i odlučnije rešavati najkompleksnije i najsloženije poreske probleme na domaćoj i međunarodnoj biznis sceni. Takvo teorijsko i empirijsko ekspertno znanje zahteva višegodišnje „upijanje“ znanja na svim instancama oficijelnog obrazovanja,

[1226] A. D. Bain, The Economics of the Financial System, Blackwell Publishers, Oxford, 1992.
[1227] P. Subić, Ekspertni sistemi u poslovnom odlučivanju, Poreska politika, mart 1992, str. 19.

sa svim empirijskim usvajanjima znanja i sa svim sopstvenim promišljanjima i istraživanjima u dugoročnom „konzumiranju“ vremena od 1 do 2 decenije. Zato je takvo znanje izuzetno skupo, najskuplje na svetu, jer se radi o najskupljoj investiciji u životu pojedinca.

Osoba – specijalist jeste pojedinac sa ekspertskim znanjem najvišeg stepena u poreskoj ekonomiji kome je specijalnost određena uža poreska oblast, odnosno određena vrsta poreza. Teško je, naravno, proceniti koliki je to obim znanja kojim raspolaže poreski ekspert. Takva gradacija (mera) nije ni potrebna. Važno je resiti poreski problem. Rešenje, svakako, isključivo zavisi od ekspertskog znanja specijaliste. Zbog toga se često i konstatuje daje korisnost eksperta najvišeg ranga, odnosno specijaliste najvišeg nivoa tri puta veća od prosečnog poznavaoca zadatih poreskih problema, odnosno 30 puta od običnih (uglavnom, slabijih) rešenja komplikovanih poslovnih problema sa poreskog stanovišta. Tu je onda prisutna korist (finansijska) u vidu poreskih ušteda, koje direktno povećavaju akumulaciju kapitala. Ponekada, ta ušteda neposredno spašava firmu od bankrotstva, a njenog vlasnika od etikete poslovnog nemorala. Vrhunsko ljudsko znanje, dakle, „proizvodi“ korist. Ali, korist od ekspertnog znanja može biti i veća i značajnija ukoliko najviši nivo vrhunskog znanja postane dostupan svim učesnicima u donošenju odluka u poreskoj ekonomiji. Zato ekspertno znanje valja širili i u njega ulagati, budući da se vrhunska znanja dugoročno efektuiraju bez dodajnih ulaganja. A i troškovi ne korespondiraju koristima, što znači da je i ekspertno znanje svojevrsna ekonomija, koja može biti izuzetno profitabilna. Zato i konstatujemo daje vreme ekspertnih sistema vreme biznisa, novca, profita.

Ono što je tipično za vrhunsko ljudsko znanje ekspertnog tipa (kao karakteristika) jeste njegovo zbirno ponašanje i manifeštovanje, koje uključuje brojne bazične aktivnosti, i to:

- prepoznavanje i formulisanje poreskih problema odmah neposredno,
- rešavanje poreskih problema dovoljno brzo, dovoljno stručno i dovoljno pouzdano (sigurno),
- objašnjenje poreskih rešenja na stručan i jednostavan (i lako razumljiv) način,
- učenje iz poreskog iskustva brzo i kompletno,
- ponovno strukturiranje poreskih znanja obogaćenih empirijom,
- kršenje poreskih pravila ako su na pomolu otkrivanja potpuno novih poreskih pravila koja nose novi biznisi i međunarodna okruženja, i
- određivanje promenljivosti poreskih znanja novim otkrićima, proučavanjima i iskustvima.

Na osnovu navedenih aktivnosti može se zaključiti da poreski ekspert mora, može i treba da prepozna, ustanovi i formuliše poreski problem i to na samo njemu svojstven i specifičan način. Tako formalizovan poreski problem sada treba da dobije formu koja omogućuje njegovo brzo, potpuno, efikasno i racionalno rešavanje, odnosno rešenje. Poreski specijalista, u tom kontekstu, mora posedovati sposobnost da reši poreski problem, odnosno mora biti naoružan eksperlskim znanjem da da gotov recept, koji rešava i druge slične poreske probleme po analogiji. Osoba – specijalist, dalje, mora biti sposoban i vispren da objasni rešenje, odnosno rezultat na bazi novih saznanja iz poreske oblasti koju stručno prati. Nova empirijska saznanja sada mora da

iskoristi za restrukturiranje postojećih znanja i da prestrukturirana poreska pravila ponovo koristi u praksi. Konačno, sve te aktivnosti moraju postati efektivnije (tj. sa visokim kvalitetom krajnjih rezultata), efikasnije (tj. sa velikom brzinom u iznalaženju rešenja) i racionalnije (tj. sa manjim troškovima rešavanja problema). Upravo novi razvoj ekspcrtnih sistema na tome insistira i istrajava, uporedo sa modernizacijom eksplikacije rešenja (objašnjenja solucija) i modernizacijom učenja iz iskustva (sa uopštavanjima empirije).

Prenos znanja jeste, isto tako, jedan od važnih ciljeva ekspertnih sistema, koji se razvijaju akceleratorski u modernom svetu. Prenos znanja od specijalista (vrhunskih) u odgovarajuće datoteke elektronskog računara i od datoteke elektronskog računara do zainteresovanog personala (pojedinaca ili grupe) obuhvata, uglavnom, dve grupe aktivnosti, i to:

1. sticanje znanja od strane specijalista (eksperata) i
2. memorisanje znanja u računaru. Memorisanje znanja u računaru reprezentuje bazu znanja. Dva su tipa znanja u pitanju, i to:
   - činjenice (materijalne i finansijske) i
   - postupak (pravila) rešavanja konkretnog poreskog znanja.[1228]

Dalje, zaključivanje jeste sledeća karakteristična crta ekspertnog sistema, budući da se ekspertno znanje skladišti u bazi znanja. Računari samo koriste programe koji obuhvataju procedure u vezi sa rešavanjem problema u postupku, koje se i zove simboličko zaključivanje.[1229] Znanje se u ekspertnim sistemima koristi kao set simbola. Simboli jesu osnova za rešavanje problema. U zavisnosti od tzv. srodstva, simboli se međusobno kombinuju. Predstavljanje srodstva u računar obično se naziva simbolima strukture. Korišćeni simboli strukture, sa stanovišta izbora i interpretacija, uplivišu na uspešan rad ekspertnih sistema.

Poreska pravila (ili pravila igre) predstavljaju radnu osnovu za poreske ekspertne sisteme, pošto se znanja skladište u formi pravila, kao procedure rešavanja poreskih problema. Svako pojedinačno poresko pravilo je strukturirano u formi „ako – tada“, što je vrlo važno i za poreskog obveznika i za poresku vlast. Ako, npr. „poreska osnovica od 1.000.000 dolara „vuče“ poresku stopu od 40%, a naplaćeni porez poreskom obvezniku iznosi 500.000 dolara, onda je greška u sistemu obračuna poreza.“

Konačno, sposobnost tumačenja predloženih zaključaka implicira tumačenje saveta i preporuka, obrazloženje rešenja i objašnjenje zaključaka. To je jedna od najosnovnijih karakteristika poreskih ekspertnih sistema u savremenom svetu, koji pridaje izuzetan značaj public relations u poreskoj oblasti. Komuniciranje između poreskih obveznika i poreske vlasti, stoga, zauzima važno mesto u ekspertnim sistemima na principima kooperativnosti i međusobnog poverenja. Zbog toga se i objašnjenje predloženih poreskih rešenja radi u tzv. supsistemu, koji se popularno naziva „subsistem za tumačenje.“ To, pak, omogućava poreskom ekspertnom sistemu da posmatra sopstveno poresko zaključivanje i da objašnjava predložene poreske odluke.

[1228]Ibidem, str. 20.
[1229]Isto, str. 20.

Prezentirane sposobnosti i karakteristike ekspertnih sistema zapravo reflektuju njihovu potpunu različitost od konvencionalnih sistema, koji „rade“ na osnovu algoritma i koji koriste veliku bazu podataka.

Upoređenje funkcionisanja konvencionalnih i ekspertnih sistema

Konvencionalni sistemi	Ekspertni sistemi
Procedura i način obrade podataka ukomponovani su u sekvencijalan program Program ne greši (greše programeri) Najčešće se ne objašnjava zašto su potrebni ulazni podaci ili kako se vrsi zaključivanje Promcne u procedurama i načinu obrade zahtevaju duži rad Sistem radi samo ako je kompletan Način obrade se vrši korak po korak (na osnovu algoritma) Za funkcionisanje zahteva potpune informacije Koristi veliku bazu podataka Osnovni cilj je efikasnost Radi sa kvantitativnim podacima Projektovanje, razvijanje i distribucija numeričkih podataka (TPS) ili informacija (MIS, DSS)	Baza znanja je jasno odvojena od procesa zaključivanja (npr. upravljanje znanjem je razdvojeno od kontrole) Program može da greši Tumačenje je osnovni zadatak ekspertnih sistema Promenu pravila je lako izvršiti Sistem može da radi samo sa nekoliko pravila (kao prvi prototip) Način obrade se vrši korištenjem heuristike i logike Može da radi sa nekompletnim ili nepouzdanim informacijama Koristi veliku bazu znanja Osnovni cilj je efektivnost Radi sa kvalitativnim podacima Projektovanje, razvijanje i distributivan prilaz zaključcima

Izvor: P. Subić, op. cit., str. 20.

Uporedni pregled pokazuje da se ekspertni sistem razlikuje od ostalih računarskih sistema upravo po njihovoj sposobnosti za zaključivanje i za tumačenje (objašnjenje) poreskih rešenja. Ekspertni sistemi koriste simbolično značenje i rade sa nekompletnim ulaznim informacijama, dok su u konvencionalnim sistemima procedure i njihovo korišćenje date zajedno u programu. Procedure i njihovo korišćenje je, pak, dato odvojeno u ekspertnim sistemima. Bazom znanja upravlja se odvojenim (posebnim) kontrolnim mehanizmom. U ekspertnim sistemima nova znanja se dodaju bez ponovnog programiranja. „Cilj tehnologije ekspertnih sistema je stvaranje pomoćnih sredstava ljudima pomoću kojih će oni moći da stiču, čuvaju, dele i koriste znanja za rešavanje kompleksnih problema.“[1230] U krajnjoj instanci, ekspertni sistemi izvlače zaključke pomoću logičkog zaključivanja, što je suprotno ostalim sredstvima za odlučivanje korišćenjem računara. To su nove generacije ekspertnih sistema koje sve više svoju primenu nalaze u finansijama i, posebno, u poreskom sistemu.

[1230]Isto, str. 20.

2. FISKALNI PUBLIC RELATIONS

Poreski public relations predstavlja moderan oblik komunikacije poreske vlasti (administracije) sa poreskim obveznicima u okruženju u cilju ostvarenja željenog uticaja na formiranje javnog mnjenja koje konvenira poreskoj državi. Zadatak poreskih kadrova zaposlenih u delatnosti public relations bio je (i ostao) da se štite finansijski interesi države, poslovni interesi moćnih korporacija (čiji se profit ležernije oporezuje) i pojedinačni interesi određenih poreskih obveznika (koji dobijaju specijalne fiskalne olakšice) u kritički raspoloženom okruženju, kao i da se utiče na zakonodavna tela da koriguju poreske zakone i da kreiraju povoljnije fiskalne regule uslova privređivanja. Poreski stručnjaci za public relations postali su izuzetno iskreni u pripremanju odgovora na kritike, koje dolaze iz okruženja na račun poreskih organa javne vlasti.[1231] Pred javnošću oni obično nastoje da opravdaju poresku politiku države. U stvari, javnost treba ubediti u ispravnost poreske politike vlade i u opravdanost vladinih poreskih ciljeva. „Istovremeno, u uslovima uplitanja države u privredne tokove, stručnjaci za public relations nastojali su da se u kontaktima sa predstavnicima vladinih agencija i zakonodavnih tela izbore za takvu zakonsku regulativu u privrednom sektoru, koja bi u što većoj meri odgovarala interesima preduzeća i kompanija za koje su radili.“[1232] U modernom poimanju PR, sve je veći broj eksperata u ovoj delatnosti koji ukazuje da public relations postaje oblik dvostranog komuniciranja, koji je usmeren u pravcu uspostavljanja veze između poreske vlasti (administracije) i okruženja (kompanije i pojedinci, kao poreski obveznici). Zbog toga se od zaposlenih u delatnosti public relations zahteva da u javnosti predstavljaju i tumače poteze (akcije) poreske politike vlade, da istražuju okruženje, da prate mišljenje javnosti, da iznalaze rešenja za usklađivanje međusobnih interesa i poverenja, da savetuju vladi izmene postojećih poreskih stopa, da osluškuju reakciju javnog mnjenja na poreske promene i da „upravljaju“ procesom dvosmernog komuniciranja između javnog sektora i javnog okruženja (i ciljnih grupa u strukturi javnog mnjenja).

Poreski public relations u savremenim tržišnim ekonomijama sa snažnim javnim prerogativima pravne države reprezentuje javnu profesiju i finansijsku funkciju sa priznatim statusom i modernom ulogom. Eksperti za poreski public relations, stoga, zauzimaju sam vrh upravljačke strukture javne organizacije moderne države. Oni doprinose potpunijem zadovoljavanju javnih potreba i zahteva korisnika javnih usluga, povećanju ugleda poreske vlasti u javnosti i unapređenju odnosa vlade sa ciljnim grupama okruženja.[1233] U kompetenciji ove javnofinansijske funkcije nalaze se i fiskalno planiranje i fiskalna kontrola. U uslovima iznenadnih promena u okruženju i eksternih šokova eksperti za poreski public relations imaju specijalnu savetodavnu ulogu (konsalting), u procesu kreiranja fiskalne strategije vlade (i države), odnosno izmene poreske politike u konfliktnim situacijama. Zbog toga je public

[1231] P. Kotler, Marketing, Prentice – Hall, Eaglewood Cliffs, 1988.
[1232] M. Durić, Public relations, Institut za tržišna istraživanja, Beograd, 1992, str. 7.
[1233] J. E. Grunig i T. Hunt, Managing Public Relations, Hult, N. York, 1984, str. 6–9.

relations specifična funkcija upravljanja koja uveliko potpomaže da se uspostave masovni oblici međusobnog komuniciranja, razumevanja, poverenja i saradnje između javnih institucija države i ciljnih grupa (poreskih obveznika) u okruženju, da upozna državne organe sa problemima u okruženju, da definiše nivo odgovornosti poreskih organa u vezi sa uvažavanjem interesa javnosti, da sugerira poreske promene u skladu sa zahtevima ciljnih grupa u okruženju, da informiše javnost o budućim poreskim promenama. Kao funkcija upravljanja, poreski public relations obuhvata:

1. iznalaženje, analiziranje i interpretiranje javnog mnjenja, stavova ciljnih grupa i pojava, koje mogu pozitivno ili negativno da utiču na fiskalno poslovanje države, i planova javnih institucija i javnih službi,

2. savetovanje poreskoj upravi na svim nivoima javne vlasti u vezi sa koncipiranjem i donošenjem strateških fiskalnih (poreskih i budžetskih) odluka, pravcima poreskih akcija, ekonomskim i specijalnim efektima poreza i doprinosa na aktivnost poreskih obveznika, i sa odgovornostima poreske i budžetske uprave za kvalitet javnih usluga i za obećane koristi okruženju,

3. kontinuirano istraživanje, organizovanje i ocenjivanje budžetskih programa, poreskih akcija i strategije fiskalnog komuniciranja usmerenih na informisanje ciljnih grupa i postizanje potrebnog razumevanja i podrške javnosti u vezi sa postavljenim vladinim ciljevima,

4. planiranje i usmeravanje akcija javnih institucija i organizacija u nastojanjima da se efektivno utiče na formiranje mera fiskalne politike i na izmenu instrumenata poreske politike i na realizaciju programa budžetske i fondovske alokacije resursa, i

5. upravljanje raspoloživim kadrovskim, finansijskim i tehničkim potencijalima javnog sektora u ostvarivanju poreskih i budžetskih aktivnosti države.[1234] Za profesionalno obavljanje public relations u poreskoj praksi potrebna su znanja iz oblasti poreske ekonomije, fiskalnog menadžmenta, budžetskog inženjeringa, poreskog konsaltinga, poreskog prava, poreskog morala, fiskalne informatike, sociologije poreza, finansijske psihologije i finansijske etike.[1235]

Public relations (odnosi s javnošću) u poreskoj sferi javnog sektora i poresko komuniciranje sa ciljnim grupama u okruženju (poreski obveznici), kao moderna profesija, poslovna delatnost, finansijska funkcija i naučna disciplina, povezana je sa brojnim, međusobno sličnim i različitim terminima, kao što su: lobbying, public affairs, press agentry, development, promotion, publicity, advertising, propaganda, government relations, communitv relations, finandal public relations.

Lobbying reprezentuje određeni segment aktivnosti u strukturi delatnosti public relations, koji implicira nastojanje (sa pritiskom) stručnjaka da u kontaktima sa predstavnicima vladinih i zakonodavnih tela i izvršnih organa utiču na kretanje i sprovođenje poreskih zakona, mera i propisa, koji regulišu poreske uslove privređivanja, poslovanja subjekata, ponašanje ciljnih grupa. Eksperti za poreski public relations se za račun svojih klijenata bore za izmenu poreskih propisa ili za ukidanje

[1234] J. Martson, Modem Public Relations, McGraw-Hill, N. York, 1979

[1235] J. Goldman, Public Relations in the Marketing Mix, Crain Books, Lincolnwood, 1985.

postojećih nepovoljnih poreskih mera i vrše pritisak na poresku vlast da spreče donošenje poreskih zakona i propisa koji ugrožavaju njihove poslovne interese i konkurentske sposobnosti na domaćoj i međunarodnoj sceni.

Public Affaires (javni poslovi, odnosi) reprezentuje posebno mesto u praksi public relations, a usmereno je na postizanje željenih efekata i uticaja u odnosima sa vladom i javnim institucijama na planu ostvarivanja određenih komunalnih, socijalnih i infrastrukturnih programa.

Press Agentry (posredovanje u odnosima sa štampom) reflektuje specifično područje public relations koje teži da programe javnih službi (u oblasti kulture, zdravstva i sporta) lansira sredstvima javnog informisanja da bi se javni publicitet iskoristio kao glavno sredstvo promovisanja novih sadržaja kulture, umetnosti, zdravstva, sporta i dr.

Development (razvoj), kao moderno područje public relations, ima zadatak da formuliše i vodi javne akcije u oblasti prikupljanja doprinosa članova (membership drives) pojedinih dobrotvornih udruženja i humanitarnih organizacija, i u oblasti formiranja javnih fondova (fundraising) za finansiranje neprofitabilnih aktivnosti i organizacija, što naročito dolazi do izražaja u radu obrazovnih, zdravstvenih, kulturnih i specijalnih institucija.

Promocija (promotion) i publicitet (publicity) jesu važni segmenti strategije komuniciranja u programima public relations. Proces komuniciranja između javnih službi (proizvođača) i korisnika (potrošača) ima zadatak da kreira pozitivan stav okruženja o javnim dobrima i uslugama i da promoviše nove javne usluge u procesu tržišnih i vantržišnih kupovina. Posredstvom medija masovnog komuniciranja lansiraju se poruke korisnicima (potrošačima) javnih dobara i usluga, koje se poreski alimentiraju sa ili bez participacije. Ponudi privatne produkcije javnih dobara i usluga naročito konveniraju tržišna promocija i javni publicitet.

Advertising (oglašavanje) i propaganda reprezentuju sastavni deo strategije komuniciranja između javnih institucija države i ciljnih grupa u okruženju. Aktivnost propagande je usredsredena na postizanje propagandnog cilja „po svaku cenu" i da se, na taj način, utiče na mišljenja javnosti kako bi se nametnula određena efektiva u oblasti raspisivanja javnog duga za određene razvojne i infrastrukturalne potrebe ili raspisivanja samodoprinosa za finansiranje izgradnje lokalnih škola, zdravstvenih stanica, dečjih vrtića, sportskih terena.

Government Relations (odnosi sa vladinim institucijama) i Community Relations (odnosi sa društvenom zajednicom) jesu specifični segmenti operativnog public relations koje doprinose širenju procesa međusobnog prilagođavanja i poverenja između kompanija i vladinih institucija i između preduzeća i komuna kako bi se putem poreskih i neporeskih davanja zadovoljile određene zajedničke potrebe građana.

Konačno, **Financial Public Relations** (finansijski odnosi s javnošću) reprezentuju vrlo praktično područje public relations u finansijskoj ekonomiji,[1236] koje implicira precizno usmerene akcije na informisanje akcionara i investitora o profitonosnim izgledima u sadašnjosti i budućnosti, o rastućem trendu dividendi, o poreskom

[1236]E. W. Brody, The Business of Public Relations, Praeger, N. York, 1987.

rasterećenju dividendi, o izgradnji korektnih odnosa između akcionara i poreske administracije, o budućim poreskim podsticajima akcionara i o eventualnoj zaštiti akcionara (vlasnika akcija) od berzanskih šokova. To je, jednostavno rečeno, najteži deo public relations u svom integritetu iz prostog razloga što finansijski sektor obuhvata akcionare, akcionarska društva, investicione i poslovne banke, berzanske institucije, penzione fondove, osiguravajuće kompanije, dilere, brokere, finansijske revizore, poreski konsalting, javna preduzeća, javne službe, međunarodne finansijske, monetarne i bankarske institucije i organizacije. Izgradnja finansijskog poverenja[1237] među finansijskim akterima jeste centralni zadatak Financial Public Relations, koji mora da koristi medije kao osnovno sredstvo za prenos svih poruka koje su upućene finansijskoj javnosti. U igru se sada ubacuju odnosi sa medijima (Media Relations), koji na profesionalan način (i uz profesionalnu odgovornost) participiraju u procesu saopštavanja, prenošenja i korišćenja informacija, što implicira pripremanje strategije medija, izbor medijskog miksa, redovno snabdevanje sredstava javnog informisanja informacijama o finansijskom poslovanju države, javne nastupe predstavnika vlade i verodostojno pružanje i dobrih i loših informacija (npr. o poreskoj kontroli, o utajama poreza i si.). Takav pristup retroaktivno otvara prostore za Community Relations na taj način što preduzeća pripremaju programe public relations kako bi se uključila u društveno korisne akcije u okviru kojih preduzeća najčešće pomažu u izgradnji infrastrukture, učestvuju u humanitarnim akcijama, pomažu razvoj zdravstva, sponzorišu sportska takmičenja, kulturne, muzičke, zabavne manifestacije, učestvuju u akcijama očuvanja čovekove okoline. Time se otvaraju novi prostori za privredne subjekte, koji pridaju veliki značaj unapređenju odnosa sa vladom i njenim institucijama. U procesu komuniciranja sa predstavnicima vlade i vladinih institucija kompanije teže da aktivno učestvuju u kreiranju zakonskih propisa i da utiču na proces donošenja poreskih mera da bi zaštitili svoje biznis interese. Eksperti za public relations u odnosima sa vladinim institucijama žele da utiču na ekonomsku politiku radi što lakšeg prilagođavanja preduzeća novonastalim promenama. Eksperti, isto tako, utiču na neophodne izmene u zakonskoj regulativi privrednih tokova u skladu sa interesima krupnog biznisa. Konačno, eksperti teže da organizovano i kontinuirano vrše pritisak za ostvarivanje konkretnih ciljeva određenih interesnih grupa (lobbying). Oni uspevaju da izdejstvuju beneficije. Praksa lobbyinga spremna je da koristi čak i ubeđivačke metode[1238] u ostvarivanju određenog pritiska na pojedince ili grupe u vladi da bi se ostvarili i iskoristili društveno korisni efekti kroz poreske uštede (politikom poreskih oslobođenja i poreskih olakšica).

[1237]F. Jefkins, Public Relations for Marketing Management, MacMillan, London, 1983.

[1238]F. H. Moore i F. B. Kalupa, Public Relation, Irwin, Homewood, 1985. i J. Norris, Public Relations, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, 1984.

3. UPRAVLJAČKI FISKALNI INTELIDŽENS

Biznis orijentisano obrazovanje izbacuje profesionalne menadžere sa naučnim pristupom problemima i sa operativnim znanjima za rešavanje rizičnih i neizvesnih situacija. Tako ekipiran menadžer koristi hardver i softver za prikupljanje i obradu podataka za donošenje odluka i za izbor preferirane akcije. Ali, odluka menadžera za konkretnu akciju manje zavisi od teorije odlučivanja i analize nego od precizne informacije i sopstvenog scenarija. Informacije, prema tome, postaju sve značajnije u procesu donošenja odluka u svetu menadžmenta. U tom kontekstu, intelidžens nije specijalna teorijska konstrukcija već pragmatična i praktična funkcija.[1239] Znanje i know-how pokreću se ovde sopstvenom strukturom i informacionim inputima u procesu donošenja odluka i upravljanja. To naročito važi za tzv. tehnostrukture u Galbraithovom stilu, kao vodeći mozgovi jedne institucije ili kompanije. U menadžerskom intelidžensu, tzv. organizacija ne znači formalne, dijagramske odnose već autonomne, samoregulišuće i samoprilagođavajuće mreže ili sisteme.[1240] U tom smislu, novi tip kooperativnog upravljačkog tima je važniji i neophodniji od klasične hijerarhijske koordinacije.

Komuniciranje je integralni deo intelidžensa u kome se zahteva precizna granica između autoritativnosti i odgovornosti. Razlika mora biti jasna između tzv. autoriteta, koji se definiše iz same prirode posla, i tzv. autoriteta mudrosti, koji se bazira isključivo na znanju i know-how. Intelidžens sistemi po pravilu informišu i savetuju, dok strukturni autoritet „vežba“ na liniji upravljanja. Autoritet mudrosti jeste upravljački autoritet. No, i menadžer u okviru intelidžensa vežba strukturni autoritet. Intelidžens menadžer daje savete. Zato menadžer za formalni intelidžens treba da bude čovek sa širokim i dubokim opštim znanjima pre nego specijalista. U tom sklopu, intelidžens treba da vežba selektivno prikupljanje i bolju interpretaciju informacija kako bi se menadžer „spasio“ od velikog broja inputa iz višestrukih izvora informacija i tehnika obrade podataka.

Informaciju, stoga, treba obraditi do mere u kojoj su dodatne marginalne vrednosti jednake marginalnim troškovima obrade. Pristup „troškovi-rezultati“ jeste ekonomski validan pristup u uslovima visoke neizvesnosti i rizika u procesu upravljanja i donošenja odluka.

Informacija služi za komuniciranje. Zbog toga menadžer pravi diskriminaciju između informacije koja redukuje neizvesnost i informacije koja se koristi za akciju. No, i pored toga, informaciona tehnologija, upravljačka informatika nije dovoljna za upravljački intelidžens. Za smanjenje neizvesnosti nije dovoljno samo prikupljanje informacija i analiziranje podataka već i velika količina znanja i poznavanja okruženja. Zbog toga su važni strateški, taktički i operacioni modeli intelidžensa. Strateški intelidžens je odlučujući za dugoročni razvoj i efikasnost u preduzetništvu i za tehnološko prognoziranje u tržišnim strukturama. Taktički intelidžens je, pak, važan u finansijskom marketingu, gde je rizik veliki. Operacioni intelidžens se, međutim, vezu-

[1239]Frank T. Pearce, Intelligence for Economic Development, Berg, Oxford, 1987.
[1240]F. T. Pearce, Upravljački intelidžens, Ekonomika 7–8/91, str. 44.

je za ekonomičnost operacije menadžera u procesu poboljšanja ekonomskih performansi. U tom kontekstu, svi menadžeri imaju potrebe za informacijama na koje se nadograđuje upravljački intelidžens. Aktivnost intelidžens upravljanja raščlanjuje se na osam delova, i to:[1241] (1) prikupljanje informacija i podataka, (2) analiza, (3) istraživanje, (4) prognoziranje, (5) posmatranje, (6) obrazovanje, (7) sistemi i (8) komunikacija. Menadžeri su, međutim, još uvek rezervisani prema upravljačkom sistemu intelidžensa koji se bazira više na znanju nego na iskustvu. Menadžeri, doduše, teže da zaštite svoje organizacione tajne koje uspešno koriste za napad i odbranu, i koje su neophodne za opstanak i razvoj firme. To je mnogo lakše od poznavanja subdisciplina intelidžensa, kao što su operaciona istraživanja, marketing, finansijski menadžment, računovodstvo, analize investicija, statistika, informacione i kompjuterske nauke, sistemi finansiranja, strateško planiranje i public relations.

Poreska sfera zaintrigirala je računarsku tehnologiju kao atraktivnu arenu ulaganja i oplodnje kapitala. Poreske banke podataka i fiskalni informacioni sistemi za poreske administracije i poreske savetnike postali su svakodnevna potreba modernizacije finansijskog poslovanja države i njenog javnog sektora sa novim mogućnostima koje nudi prodor poslovne informatike. I, doista, pokazalo se da računari mogu mnogo u fiskalnom sektoru države i javnoj vlasti vlade. Kada to ističemo imamo u vidu Deloitte Touche Tohwantsu International, kao jednu od najvećih računovodstvenih i konsultantskih kuća u svetu, koja već preporučuje svoj softverski paket „Svetski poreski planer“. Švedski Contax, pak, reklamira svetsku poresku enciklopediju za korisnike personalnih računara. To pokazuje daje sposobnost računara da čuvaju i omogućavaju brzo pretraživanje ogromnog broja informacija od izuzetnog značaja u prikupljanju i manipulisanju poreskih informacija.

U današnjem svetu sa vodećom fiskalnom informatikom većina računarskih sistema koje koriste poreski eksperti sastoji se iz datoteka iz čijih pretraživanja sledi kvalitetna analiza podataka i njihova eventualna primena koja je potpuno u rukama obavezno dobro obučenih poreskih savetnika. Jedini izvor međunarodnih informacija o porezima je ipak CD – baza podataka Međunarodnog biroa za poresku dokumentaciju, kao ogranka Međunarodne fiskalne asocijacije, koja sadrži podatke o evropskoj i latinoameričkoj poreskoj praksi, i tekstove međunarodnih sporazuma o dvostrukom oporezivanju.

Evolucijom poreskog softvera omogućeno je i računarsko planiranje po principu „what if“ (šta ako). U tom kontekstu, firma KPMG nudi svoj Espatriate program koji izračunava poreske i socijalne izdatke za službenike na radu u 40 stranih zemalja, 26 švajcarskih kantona i kanadskih provincija i 5 američkih država. Pomenuti Contax jedini u svetu daje licencu za svoje programe koji omogućavaju procenu efekata transfera zarada iz jedne u drugu zemlju na čist profit određene multinacionalne grupacije.

No, poznati računarski sistemi sa svojim širokim spektrom mogućnosti nisu od velike koristi ukoliko se njime ne koriste visokokvalifikovani ljudi. Internacionalizacija ekonomije diktira potrebu formiranja timova poreskih savetnika, poreskih eksperata i poreskih stručnjaka, koji dobro poznaju poresko pravo, poresko računo-

[1241]Ibidem, str. 47.

vodstvo, poreski konsalting, poresku informatiku, poresku tehniku, poreski moral i poresku etiku kako bi se konačno stalo na put međunarodnoj evaziji poreza i širenju sive ekonomije bez poreza.

Tokom januara 1992. god. Savet EU doneo je Pravilnik o administrativnoj saradnji u oblasti indirektnog oporezivanja, kojim su regulisani svi oblici saradnje između poreskih administracija država članica EZ/EU u primeni zakona o porezu na dodatu vrednost. Ovim Pravilnikom, zapravo, uspostavljene su procedure za razmenu informacija elektronskim putem o TVA koje se odnose na transakcije unutar EZ/EU. Nadležni organi poreskih administracija su obavezani da uspostave elektronsku bazu podataka sa uskladištenim podacima o razrezanom i naplaćenom VAT-u, i sa registrima lica koja su dobila indentifikacioni broj obveznika poreza. Nadležnim organima javne vlasti omogućen je direktan pristup svim relevantnim podacima o vrednostima kupovina unutar EZ/EU, između država članica EZ/EU i između poreskih obveznika, koji su registrovani. Informacije su, svakako, vrlo poverljive i podležu etici profesionalne tajne. Sistem saradnje, u načelu, osigurava efikasan protok informacija između poreskih administracija zemalja članica EZ/EU u funkciji sprečavanja razvoja sive (podzemne) ekonomije i evazije poreza posle ukidanja fiskalnih granica. Konačno, sistem saradnje omogućava i obuku kadrova i razmenu poreskih službenika. Čak se razrađuju i specijalni programi, poput postojećih programa razmene carinika „Matthaeus.“

4. OPOREZIVANJE OFF SHORE BIZNISA

Off shore način poslovanja je u permanentnom usponu već više od jedne decenije. Ekspanzija off shore biznisa implicirala je precizne komercijalne kalkulacije sa perfektno isplaniranim poreskim opterećenjem. Perfidni menadžeri su „projektovali“ kompanije preko kojih treba voditi biznis (poslove). Željene kompanije valjalo je registrovati u državama sa najatraktivnijim poreskim uslovima privređivanja. Povećani broj inostranih investitora – vlasnika off shore kompanija trebalo je biti uslovljen potpunim oslobađanjem od plaćanja bilo kakvog poreza, koji inače guši biznis. No, off shore biznis, pored poreskih beneficija, implicira modernizaciju zakonodavstva koje će garantovati imovinu firme, poslovni status, političku stabilnost i seljenje sedišta kompanije (redomiciliation). Za off shore biznis je izuzetno važna poslovna sigurnost kojom se štite i garantuju imovina i ulog i status nerezidenta u odnosu na poreske propise i „obećano“ oslobođenje od devizne kontrole države u kojoj je registrovana kompanija. Off shore biznis traži off shore banke koje svojim klijentima omogućavaju punu sigurnost kod transfera kapitala i međunarodnih plaćanja, kao i otvaranje bankarskih računa u drugim svetskim finansijskim centrima bez devizne kontrole i pružanja finansijskih izveštaja centralnoj banci. Za off shore biznis značajnu ulogu igra i razvijeni telekomunikacioni sistem, koji omogućava kompanijama upravljanje poslovima iz bilo kog dela sveta i bez obzira na vremenske razlike (jer nalozi, ponude, ugovori permanentno teku). Za vlasnike off shore kompanija važne su i razvijene i diskretne mreže poslovnih usluga u oblasti prometa kapitala,

osiguranja, računovodstva, bankarstva, špedicije i transporta. Poslovna infrastruktura je izuzetno važna za off shore agente, koji su stalno u pokretu. Konačno, za off shore biznis je veoma važna činjenica koja se odnosi na garantovanje zaštite identiteta vlasnika, diskrecije poslovnih poteza i anonimnosti ulagača, što država, na čijoj teritoriji je registrovana off shore kompanija, mora osigurati na trajan način (angažovanjem nominee vlasnika), ali bez tzv. pranja novca i pokrića nedozvoljenih poslova.[1242]

Osnivači off shore kompanija (vlasnici kapitala), zbog poreskih i bankarskih privilegija, koje dobijaju od države na čijoj teritoriji se registruje firma, moraju ispuniti određene uslove, koje propisuje dolična država, i to: (1) vlasnici off shore kompanija mogu biti isključivo inostrana lica, koja unose kapital u zemlju na čijoj teritoriji žele da registruju svoju kompaniju, ali bez vlasništva domaćeg državljanina (kakav je inače slučaj u Liberiji, koja omogućava svom državljaninu da raspolaže vlasništvom u off shore kompaniji do 25% kapitala), (2) celokupan profit off shore kompanije mora biti realizovan isključivo iz poslovanja sa inostranstvom, odnosno sa stranim firmama van teritorije države u kojoj je registrovana off shore kompanija, i (3) kapital vlasnika za osnivanje off shore kompanije mora poticati iz inostranih izvora i bez prava mešanja sa domaćim kapitalom vlasnika domaćih kompanija u zemlji u kojoj se registruje off shore kompanija. Ove uslove mora da ispuni svaki nerezident koji teži da iskoristi povoljan poreski tretman, koji ne uživaju domaće kompanije u vidu neplaćanja poreza na profit ili minimalnog plaćanja. Privilegovana poreska politika važi samo za off shore kompanije koje ne remete privrednu strukturu zemlje na čijoj teritoriji „radi“ off shore biznis. Neutralno poslovanje off shore kompanija ne remeti tržišnu konkurenciju između domaćih kompanija niti udara na profitonosna polja domaćeg biznisa. Off shore biznis samo donosi dobit državi bilo po osnovu minimalnog oporezivanja profita i taksi za registraciju kompanija bilo po osnovu zakupa poslovnog prostora, korišćenja poslovne infrastrukture i telekomunikacione mreže, i zapošljavanja domaćih lica (agenata, savetnika, računovođa).

Oporezivanje off shore biznisa implicira postojanje različitih poreskih olakšica i oslobođenja. To je važan kriterijum na osnovu koga se sve moderne države, u kojima se registruju off shore kompanije, svrstavaju u tri grupe, i to: (1) grupa zemalja u kojima se off shore biznis u potpunosti oslobađa plaćanja poreza na profit kompanija (tzv. nulta poreska stopa), (2) grupa zemalja u kojima se off shore biznis oporezuje po minimalnim poreskim stopama (tzv. izuzetno nisko oporezivanje profita kompanija) i (3) grupa zemalja u kojima se svi oblici off shore biznisa podjednako (istodobno) poreski tretiraju, s tim što se potencijalni poreski izuzeci daju određenim kompanijama koje ispunjavaju određene uslove, koje propiše država na čijoj teritoriji je registrovana off shore kompanija (Exemption tax haven). Prve dve grupe zemalja (Zero-tax haven i Low-tax haven) karakteristične su po svojim poreskim strukturama, u kojima dominiraju indirektni (posredni) porezi. Predominantno učešće posrednih poreza u budžetskim prihodima tih država dozvoljava nulto ili minimalno oporezivanje profita direktnim porezima. No, i relativno visoki indirektni porezi ne derogiraju atraktivnost ulaganja u razvoj delatnosti trgovine, osiguranja i bankarstva na principima off shore biznisa. U suštini, u zemljama sa ekspanzivnim razvojem off shore

[1242]L. Weber, L'Etat, acleur économique, Economica, Pariš, 1997.

biznisa vodi se računa o „odnosu“ direktnih poreza (koji se institucionalno postavljaju za blago oporezivanje profita kompanija) i indirektnih poreza (koji se propisuju za umereno oporezivanje imovine i povećanje nominalnog kapitala off shore kompanija). Važno je, pri tome, posebno naglasiti da propisani indirektni porezi ne reduciraju atraktivnost ulaganja u onim privrednim delatnostima u kojima se realizuju relativno visoki profiti i u kojima je imovina off shore kompanija relativno mala. Sa poreskog stanovišta, budućnost razvoja finansijskih centara off shore poslovanja i off shore business-a pružaju samo određene zemlje Evrope (Cyprus, Liechtenstein, Malta, Suisse, Andorra, Ireland, Luxembourg, Monaco, Madeira), Afrike (Seychelles, Liberia), Srednjeg istoka (U. A. E., Bahrain), Kariba (Antigua, Bahamas, Bermuda, Aruba, Barbados, British Virgin Islands), Centralne i Južne Amerike (Costa Rica, Panama, Umgvay), Pacifika (Hong Kong, Singapore, Vanuatu, Cook Islands, Nauru, Western Samoa) i tzv. Britanskih ostrva (Guernsey, Jersey, Gibraltar, Isle of Man).

Kipar (Cyprus) je, već tradicionalno, poslovni most između Evrope, Bliskog Istoka i Afrike, koji fino ukomponovanom fiskalnom politikom uspeva da privuče strani kapital, da započne konsolidaciju sopstvene privrede, da postane atraktivan poslovno-finansijski off shore centar, da razvije slobodnu tržišnu ekonomiju sa ograničenom ulogom države i da atraktivizira privatnu inicijativu (i svojinu) kao osnovu privrednog razvoja. U tom smislu, off shore kompanije plaćaju porez na profit državi po stopi od 4,25%, pod uslovom da je profit ostvaren van teritorije Kipra, odnosno u poslovima i finansijskim transakcijama sa firmama koje nisu domaća preduzcća. Na dividende vlasnici off shore kompanija ne plaćaju porez čak i onda kada svu svoju zaradu transferišu po svojoj želji po čitavom svetu. Kamate i kapitalni dobici su oslobođeni od plaćanja poreza, što, zajedno sa isključenom deviznom kontrolom, predstavlja dodatni impuls za razvoj off shore biznisa.

Lihtenštajn (Liechtenstein), u samom centru Evrope na Alpima između Austrije i Švajcarske, razvio je finansijski biznis, zahvaljujući svom položaju u carinskoj uniji sa Švajcarskom, razvijenoj infrastrukturi za potrebe međunarodnog biznisa i diversifikovanim zakonskim propisima o statusnim oblicima off shore kompanija. U Lihtenštajnu sve kompanije sa statusom off shore kompanije (Holding Companies i Domiciliary Enterprises) uživaju izuzetne fiskalne beneficije i poreske olakšice. Naime, off shore kompanije su oslobođene plaćanja poreza na profit. Off shore kompanije su obavezne da plaćaju samo tzv. capital tax po minimalnoj poreskoj stopi od 0,1%. Istovremeno, ove kompanije plaćaju stamp duty po stopi od 3%, a ponekad i tzv. witholding tax po stopi od 4%.

Južna Irska (Eire), sa ostrvima Aran i Connemara (Ireland) postala je novi poslovno-finansijski centar za razvoj off shore biznisa u kome se jednostavno registruje kompanija ili prodaje već registrovana tzv. Shelt Company. Strani kapital je posebno favorizovan, naročito poreskim koncesijama. U poreskom okruženju Eire, kompanije čiji su vlasnici stranci ne plaćaju nikakav porez iz profita, pod uslovom da stranci – vlasnici ne stiču profit iz poslovanja u Eile niti sa kompanijama iz Eire. Umesto poreza na profit u Eire se po pravilu plaća samo tzv. godišnja taksa u iznosu od 200 britanskih funti. Isto tako, deoničari u ovim kompanijama ne plaćaju nikakav

porez na dividendu, pod uslovom da su stranci i da nisu rezidenti Eire. Dividenda, kao i profit, se može slobodno transferisati bez ikakve kontrole i bez ograničenja.

Madeira, kao deo Portugala, koji uživa status članice EZ, razvila se u moderan off shore centar sa vrlo širokim spektrom aktivnosti u oblasti bankarstva, osiguranja, holding investicija, turizma i industrijske slobodne carinske zone. Inače, sve su off shore kompanije poreski privilegovane, iako moraju da podnose završne račune poreskim organima (Limitade Company i Sociedada Anonima Company). Off shore kompanije plaćaju samo godišnju taksu u iznosu od 1.000 američkih dolara, pošto su oslobođene plaćanja poreza iz profita do 2011. godine.

The Isle of Man (Čovečje ostrvo) predstavlja modernu poslovnu lokaciju za off shore biznis, pošto uživa specijalni status u EZ/EU sa slobodnom trgovinom sa svim članicama EZ/EU, ali sa samostalnim i od EZ/EU nezavisnim poreskim sistemom. I. O. M. spada u zemlje sa tzv. low-tax sistemom, odnosno u zemlje sa izuzetno niskim poreskim opterećenjima. Osnove poreskog sistema su sledeće: (1) porez na imovinu i nasleđe jednostavno ne postoji, (2) profit off shore kompanija oslobođenje od plaćanja direktnog poreza na dobit, pod uslovom daje profit ostvaren iz poslovanja u inostranstvu, (3) kapitalna ulaganja su u potpunosti oslobođena poreza i (4) ostala preduzeća plaćaju porez na profit po jedinstvenoj poreskoj stopi od 20%. Ovaj porez po stopi od 20% plaća se na realizovani profit iz poslovanja na I. O. M. sa kompanijama koje imaju status domicilnih kompanija.[1243] Međutim, određene kompanije ne plaćaju porez na prihod iako se smatraju rezidentima. Naime, Registration Companies plaćaju samo godišnju taksu od 450 funti umesto poreza na ostvareni profit. Exempt Insurance Companies, ukoliko podnesu zahtev na izuzeće od poreza, mogu plaćati samo godišnju taksu. Exempt Companies, ukoliko ostvare profit van I. O. M., mogu podneti zahtev za oslobađanje od plaćanja poreza na profit, s tim da plate samo tzv. obaveznu godišnju taksu. Upravo taj momenat je važan za off shore kompanije, čiji su vlasnici stranci, pošto se na profit, koji se ostvari van teritorije I. O. M. ne plaća nikakav porez na profit. Poput toga, i na dividende vlasnik off shore kompanije ne plaća porez. Prema tome, same off shore kompanije ne plaćaju porez na profil, a sami vlasnici off shore kompanija ne plaćaju porez na dividende. Od 1981. godine, odnosno 1987. godine inoviranje poreski sistem, koji sada u potpunosti odgovara stranim ulagačima, vlasnicima postojećih off shore kompanija i osnivačima novih off shore kompanija. Niski troškovi poslovanja po osnovu niskih poreskih stopa i/ili poreskih oslobođenja i poreskih olakšica jesu novi finansijski magnet za razvoj off shore biznisa i poslovnih centara. Dodatni podsticaji danas na I. O. M. važe za Exempt Insurance Companies, za Trusiš na I. O. M. odnose se na nove prednosti (i pogodnosti) off shore načina poslovanja za firme i institucije, koje nose status: Exempt Insurance Companies, Trusts, Exempt Companies, Shipping Companies, Non-resident Companies, trgovačka preduzeća i banke.[1244] Po tome, dakle, osiguravajuće društvo može podneti zahtev za oslobođenje od plaćanja poreza na profit i poreza na dividende vlasnika – deoničara osiguravajućeg društva, ukoliko je profit osiguravajućeg društva ostvaren po osnovu off shore načina poslovanja (što je inače

[1243]Off shore Financial Centries, Euromoney, maj 1992, str. 49–50.
[1244]R. Latin, Off shore biznis – gde i kako?, Yubic, Novi Sad, 1992, str. 52–55.

privlačno za Captive Insurance Company, reosiguravajućc kompanije i penzijske fondove). I ukoliko nadležne finansijske službe I. O. M. odobre traženo poresko oslobođenje, utoliko je osiguravajuće društvo obavezno da plaća samo godišnju paušalnu taksu da bi održalo status pravnog lica oslobođenog od plaćanja poreza. No, i trust kompanije, čiji vlasnici nisu rezidenti, a kompanije imaju status rezidenta, oslobođene su plaćanja poreza na profit iz prostog razloga što ta poreska privilegija predstavlja pogodnost za akumulaciju zdravog kapitala, koji je, oslobođen od poreza, lako transferzibilan po želji vlasnika i bez ograničenja. Kompanije sa pravnim statusom Exempt kompanije, isto tako, mogu podneti zahtev za potpuno oslobođenje od plaćanja poreza na profit, pod uslovom da im je delatnost zaštita patenata, zaštitnih znakova, licenci i Rovalities, Commoditv dealing, holding, brodarstvo i investicije, i da im je celokupan prihod ostvaren van I. O. M. Dalje, u poslovanju Shipping Companies-a brod mora biti ili u vlasništvu ili u zakupu kompanije rezidenta I. O. M., s jedne strane, i kompanija mora ispunjavati kriterijume Exempt Companies, s druge strane, pa da se steknu uslovi za neplaćanje poreza na profit, koji se ostvari off shore poslovanjem. Isto tako, Nonresident Companies, koje se dosta preporučuju za osnivanje (jer su kontrolisane van I. O. M.) plaćaju samo godišnju paušalnu taksu u iznosu od 450 funti, ali ne i porez na profit. Konačno, trgovačka preduzeća i banke dobijaju od 1987. godine dodatne beneficije kroz poreske redukcije i kroz poreska oslobođenja, što doprinosi sniženju troškova poslovanja.

Gibraltar, kao južni deo španskog kopna, poznat je po tome što dozvoljava podnošenje zahteva za odobrenje Exempt Status kompanije. Taj zahtev za off shore status kompanije odnosi se na oslobođenje od plaćanja poreza na profit, koji se podnosi nakon osnivanja kompanije. Prihvaćeni zahtev za off shore status traje čak 25 godina. Odobreni zahtev garantuje potpuno oslobođenje od poreza na profit i poreza na imovinu kompanije. Umesto poreza, kompanija je obavezna da plaća godišnji paušalni iznos na ime takse, pod uslovom da akcionari budu isključivo stranci i da se uplati minimalni osnivački ulog kompanije. Godišnja taksa se plaća da bi se obezbedio i zadržao off shore status kompanije. Ona se plaća u dve rate (jedna do 31. marta, druga do 30. septembra), pod uslovom da je oslobođenje od plaćanja poreza na profit sprovedeno u praksi.

Džersi (Jersey), kao jedno od Kanalskih ostrva Engleske, osiguralo je poseban status u EZ: zadržana je fiskalna autonomija i prihvaćena je carinska unija. Strana ulaganja su privučena povoljnim poreskim olakšicama. Fiscal environment inkorporira dve stvari: (1) kompanije koje plaćaju godišnju taksu i (2) kompanije koje plaćaju porez. Off shore kompanije koje plaćaju godišnju taksu u iznosu od 500 funti ne plaćaju porez na profit, pod uslovom da kompanije ne posluju na samom Džersiju, da su osnovane na Džersiju i da se njima upravlja van Džersija. Kompanije koje su, pak, osnovane na samom Džersiju, koje posluju na Džersiju i kojima se upravlja sa Džersija plaćaju porez na profit po stopi od 20%.

Gernsi (Guernsey), kao Kanalsko ostrvo i dominion Britanske krune je, poput Jersey, zadržao svoju poresku autonomiju i pristupio carinskoj uniji EZ. Specijalnim poreskim pogodnostima stranom kapitalu razvio se u moderan off shore poslovni i finansijski centar. Kompanije kojima se upravlja van Gernsija i koje ne po-

sluju na samom Gernsiju plaćaju godišnju taksu u iznosu od 500 funti za svaku godinu unapred umesto poreza na profit koji se ne plaća na off shore biznis. Međutim, kompanije koje posluju na samom Gernsiju i kojima se upravlja sa Gernsija plaćaju porez na profit po stopi od 20%. Oporezivanje profita Captive insurance company vrši se po bazičnoj poreskoj stopi od 20%. Stamp duty se plaća po stopi od 0,5%. Taxation of off shore funds i Dwellings profits tax u Fiscal environment-u Guernsey-a ne postoje od 1989. godine.[1245]

Zapadna Samoa (Western Samoa) u Tihom okeanu između Sidneja i Honolulua razvila se u značajan centar off shore načina poslovanja ugrađivanjem specijalnih pogodnosti u zakonske propise, koje su u samom vrhu svetske ponude. Osnivači i vlasnici off shore kompanija moraju biti stranci da bi iskoristili specijalne poreske beneficije. Off shore kompanija mora biti registrovana kao deoničko društvo, koje se može baviti bilo kojom delatnošću, osim bankarstvom i osiguranjem. U tom kontekstu, nije potrebno angažovanje „nominee shareholders“, što sa poreskim olakšicama značajno redukuje troškove poslovanja. Nepostojanje devizne kontrole omogućava osnivanje off shore kompanije prostim prenošenjem sedišta postojeće kompanije iz bilo koje zemlje savremenog sveta, koje se nagrađuje izuzećem od plaćanja bilo kakvog poreza. U celini posmatrano, vlasnici kompanija, kao fizička lica, ne plaćaju porez na dohodak pojedinaca, a kompanije, kao poslovna lica, ne plaćaju porez na dobit.

Hong Kong, kao Britanska kolonija do 1. VIII 1997. godine kada se suverenitet prenosi na Kinu, posluje kao off shore biznis područje bez devizne kontrole, bez ograničenja u iznošenju novca i bez podnošenja finansijskih i periodičnih obračuna i izveštaja. U poreskom zaduženju Hong Kong se koristi teritorijalnim principom, a ne domicilnim principom. Za poreske organe je važno da li se radi o kompaniji koja se smatra rezidentnom. Stoga, Hong Kong spada u zemlje low lax area. Zemlje, koje se, pak, smatraju tzv. tax haven, insistiraju da vlasnici off shore kompanija budu stranci da bi se kompanije oslobodile plaćanja poreza, odnosno da bi plaćale porez na profit po minimalnim stopama. Prema tome, za Hong Kong je važno da se poreza ne oslobađaju kompanije čiji su vlasnici stranci (tzv. domicilni princip), već da se poreza oslobađaju samo kompanije koje ostvaruju profit u poslovanju van Hong Konga (tzv. teritorijalni princip). Samo profiti koji su ostvareni izvan Hong Konga ne podležu nikakvom oporezivanju. Jednostavno, za te kompanije nema poreske obaveze. One su automatski anulirane.

Vanuatu (nekadašnji Novi Hebridi), kao zbir malih ostrva u vidu slova Y, između Fidžija i Australije, predstavlja potpuno novi off shore centar svetskog biznisa sa izuzetno povoljnom poreskom politikom za sve strane ulagače. Poreska politika ovde služi čak i za zaštitu identiteta vlasnika off shore kompanija. Poreski propisi su veoma modernizovani i do maksimuma prilagođeni zahtevima savremenog off shore načina poslovanja. Po tome, dakle, Vanuatu predstavlja „tax haven“ državu. Vlasnici (i osnivači, deoničari) off shore kompanija ne plaćaju nikakve poreze na svoje dividende niti poreze na dohodak fizičkih lica. Same off shore kompanije, kao

[1245]Off shore Financial Centries, Euromoney, maj 1992, str. 46.

pravna lica, ne plaćaju nikakav porez na profit ukoliko je ostvaren iz poslovanja izvan Vanuatua.

Liberija je, kao afrička zemlja, među prvima obnarodovala svoj izuzetno pozitivan stav prema stranim ulaganjima, privatnoj svojini i tržišnoj ekonomiji. U Liberiji se plaća samo 150 američkih dolara godišnje takse, pod uslovom da je manje od 25% vlasništva off shore kompanije u rukama rezidenata i da se sav prihod stiče iz poslovanja izvan Liberije. Tada sve off shore kompanije ne plaćaju nikakav porez na dobit. Njihovi vlasnici, takođe, ne plaćaju porez na svoje dividende.

Sejšelska Ostrva (Seychelles) u središtu Indijskog okeana, od septembra 1978. godine, Dekretom u potpunosti oslobađaju kompanije plaćanja svih poreza, devizne kontrole i obaveze vođenja računa. Off shore kompanije nemaju pravo da se direktno angažuju u poslovima na Sejšelima, a ne mogu imati nepokretnu imovinu niti mogu imati bilo kakav udeo u Sejšelskim kompanijama. Fiskalna politika bi to penalizovala na najdrastičniji način. Inače, off shore kompanije ne plaćaju nikakav porez na dobit na Sejšelskim ostrvima. Vlasnici off shore kompanija, isto tako, ne plaćaju porez na dividende. Uostalom, Sejšeli do sada nisu potpisali ni jedan ugovor (sporazum) o izbegavanju dvostrukog oporezivanja.

Panama sa obalom Pacifičkog i Atlantskog okeana između Kostarike i Kolumbije na ulazu u Panamski kanal poznata je po potpunoj anonimnosti vlasnika kompanija (angažovanjem nominee shareholders), po mogućoj kupovini shelf company (tj. registrovane kompanije), po ofisu (sedištu) kompanije, koje može biti svuda u svetu, zajedno sa tzv. knjigom akcija, i po nepostojanju obaveze podnošenja završnog računa i finansijskog izveštaja Panamskim vlastima. U tom kontekstu, Panamski poreski sistem počiva na tzv. teritorijalnom principu, po kome ako kompanija ne posluje u samoj Panami nema nikakvih poreskih obaveza (poreza na dobit). U tom slučaju, off shore kompanije plaćaju samo godišnju taksu u iznosu od 150 američkih dolara. Mnogi vlasnici, kao akcionari, ne plaćaju porez na dividende.

Portoriko (Puerto Rico), poput Paname, od 1986. godine forsira detaksirane investicije, nefiskalni tretman profita off shore kompanija, poreske olakšice za retransfer bankarske dobiti i profita osiguravajućih kompanija, i poreska oslobađanja dividendi.

Holandski Antili (Netherlands Antilles), kao zemlja Kariba, već duži niz godina promovišu (uspešno) razvoj off shore biznisa posredstvom izuzetno podsticajne poreske politike. U fiskalnom „environment-u“ stope poreza na dobit finansijskih kompanija i holdinga kreću se od 2,4% do 3%. Usluge, koje odbacuju profit oporezuju se po stopi od 4,8%–6,0%. Kompanije u slobodnim zonama plaćaju porez po stopi od 2%. Shipping i aviation companies plaćaju porez po stopi od 7,7%–9,6%, dok mutual funds plaćaju porez po stopi od 2,4%–3%, odnosno od 4,8%–6%.[1246]

Antigua i Barbuda, kao ostrva u Antilima severno od Trinidada, poznata su po off shore kompanijama, koje fungiraju, kao International Business Company (IBC), koje su izuzete od devizne kontrole. Transfer kapitala je potpuno slobodan, mada ne postoji zakonski minimum osnivačkog uloga (osim kada su u pitanju off shore banke i off shore osiguravajuća društva). Obaveza podnošenja završnog računa

[1246]Off shore Financial Centries, Euromoney, maj 1992, str. 71.

nije predviđena. Vlasnici IBC su u potpunosti oslobođeni plaćanja poreza na dividende. Off shore kompanije, kao pravna lica (IBC) su potpuno oslobođene od plaćanja poreza na dobit dvadeset godina od dana registracije.

Nevis, kao najdivnija prirodna botanička bašta jugoistočno od Majamija, od maja 1989. godine mnogo čini za razvoj off shore biznisa. U igri su mnogobrojne pogodnosti: (a) off shore kompanije ne plaćaju porez na dobit, a vlasnici deonica off shore kompanija ne plaćaju porez na dividende (pod uslovom da je profit ostvaren iz poslovanja izvan Nevisa), (b) vlasnici off shore kompanija mogu živeti u bilo kom delu sveta, (c) off shore kompanije nemaju obavezu izrade godišnjeg završnog računa niti predaju izveštaj o promeni vlasnika deonica, (d) off shore kompanije mogu preseliti svoje sedište u bilo koju zemlju i (e) off shore kompanija može se kupiti kao registrovana kompanija. U tom kontekstu, najvažnije je da se porez ne plaća ni na dobit niti na dividendu. „Drugim recima, porez ne plaća niti off shore kompanija kao pravno lice na profit koji ostvari ona sama kao kompanija, niti njen vlasnik kao fizičko lice na dobit koju sam sebi kao svoju dividendu prenese sa računa off shore kompanije na svoj lični račun“.[1247]

Bahamska ostrva (Bahamas), kao grupa ostrva i grebena u Karipskom arhipelagu, u blizini obale Floride, ne propisuju deviznu kontrolu ni devizna ograničenja niti transfer deviza (unošenje i iznošenje deviza), koji je potpuno slobodan za sve off shore kompanije. Na Bahamima off shore kompanije ne mogu poslovati sa kompanijama rezidentima, niti mogu posedovati nekretnine. Off shore kompanije se ne mogu baviti osiguranjem i reosiguranjem niti bankarstvom kao delatnošću. Zagarantovana je puna anonimnost off shore kompanije. Off shore kompanije ne plaćaju porez na profit, a njeni vlasnici ne plaćaju porez na dividendu. Profit se može transferisati bez ikakvih poreskih barijera.

Kajmanska ostrva (grand Cayman), kao grupa ostrva u Karipskom arhipelagu južno od Majamija, već čitavu deceniju igraju na kartu stvaranja maksimalno povoljnih uslova za razvoj off shore kompanija i pošlovno-finansijskog biznisa. Na Kajmanskim ostrvima pravna i fizička lica ne plaćaju porez, a zakonski propisi garantuju potpunu zaštitu identiteta vlasnika kompanija i poslovanja off shore kompanija. Statusni oblik organizovanja nosi sa sobom određene beneficije, i to: (a) mogućnost izdavanja deonica na donosioca, (b) mogućnost seljenja već registrovane firme i (c) mogućnost dobijanja Certificate off Tax Concessions koji garantuje oslobađanje od plaćanja bilo kakvih poreza na Kajmanskim ostrvima u trajanju od 20 godina od dana registracije off shore kompanije. Dugoročne poreske beneficije su najjači adut u razvoju off shore biznisa na Kajmanskim ostrvima.

British Virgin Islands, kao grupa ostrva istočnih Kariba između Antigue i Portorika, sa statusom Britanske kolonije, u poslednje vreme izuzetnu pažnju posvećuje razvoju off shore biznisa koga neguju tri različite grupe kompanija: (a) Resident Companies, (b) Non-resident Companies i (c) International Business Companies. Kompanije iz prve grupe plaćaju umanjen iznos za godišnju dozvolu poslovanja (u zavisnosti od vrednosti imovine kompanije) i porez na profit bez obzira da li taj profit potiče iz poslovanja na British Virgin Islands ili iz off shore poslovanja.

[1247]R. Lalin, op. cit., str. 74–75.

Druga grupa kompanija ne plaća porez na profit nego godišnji paušalni iznos takse i godišnji annual filling fee, jer se kompanije osnivaju samo u oblasti osiguranja. Konačno, kompanije iz treće grupe su praktično izuzete od plaćanja bilo kakvih poreza, osim plaćanja godišnje licence (dozvola za rad u paušalnom iznosu od 100 američkih dolara). A ako ne posluju sa kompanijama rezidentima ove kompanije ne plaćaju ni porez na dividende, a ni porez na imovinu.

4.1. Poreski raj

Usled globalizacije države obaraju visoke poreze. Danas je poreskim obveznicima lako da prebace svoje aktivnosti i poslovanje u područja sa nižim porezima. Poreska konkurencija učini svoje poreske sisteme privlačnijim za investitore.

Zemlje poreskog raja, kao i ofšor finansijski centri, poznate su kao mesta koja imaju sledeće karakteristike:

1) Zakonodavstvo sa relativno velikim brojem fmansijskih institucija koje se primarno bave poslovanjem sa nerezidentima;

2) finansijski sistem sa stranom imovinom i obavezama, po veličini nesrazmeran u odnosu na potrebe domaće privrede; i

3) popularni centri koji obezbeđuju sve usluge: nisko ili nulto oporezivanje, jednostavnu finansijsku regulativu, bankarsku tajnost. Korporacije i bogati građani trasferom imovine i poslovanja ostvaruju povećanje profita i kapitala zahvaljujući uštedama na ime poreza, građani rade, štede, investiraju i preuzimaju rizik kako bi povećali svoju dobit nakon oporezivanja.

Danas je poreskim rajem (poreska utočišta ili skrovišta) nazivaju mesta gde su porezi, odnosno sve javne dažbine niske ili ih uopšte nema, a procedure jednostavne uz zaštitu finansijske privatnosti. Ova činjenica ohrabruje investitore, jer su time uštede na ime poreza velike.

Prema UN definiciji, zemlja poreskog raja ili ofšor institucija je bilo koja banka u svetu koja prima depozite i/ili koja upravlja imovinom izraženoj u stranoj valuti u korist lica čije je stalno mesto boravka na drugom mestu.

Forum za fmansijsku stabilnost (The Financial Stability Forum-FSF), definisao je zemlje poreskog raja koje imaju zakonodavstvo sa niskim porezima da bi privukle određene aktivnosti nerezidenata.

OECD je identifikovao ključne faktore koji se uzimaju u obzir da bi se neka zemlja ili područje smatralo poreskim rajem:

a) nema ili ima nominalne poreze samo za specifične slučajeve, ili se nude kao mesta koja nerezidenti koriste za izbegavanje plaćanja poreza u njihovim državama rezidentstva;

b) Zemlje poreskog raja nemaju poreze na dohodak ili, ako ih imaju, ti porezi su vrlo niski;

c) nijedan ofšor centar ne uvodi bilo koju vrstu poreza na kapitalnu dobit ili porez na nasleđe;

d) zemlje poreskog raja tipično imaju zakonodavnu regulativu i administrativnu praksu prema kojoj su poslovni i imovinski podaci zaštićeni striktnim pravilima

tajnosti, uključujući i zaštitu od pregleda i poreskih ispitivanja od strane poreskih organa;

e) ofšor zakonodavstva štite transfer imovine u lične fondove kako bi se u budućnosti izbeglo oporezivanje te imovine kao nasledene u drugim državama.

Poreska konkurencija promoviše ekonomski rast putem nižih poreskih stopa i manje javne potrošnje. Visoki porezi ometaju privredni rast. Poreska konkurencija između država korisna je za privredni rast, što u globalnoj ekonomiji znači i povećanje investicija. Manjim porezima na štednju i investiranje, poreska konkurencija rezultira u privlačenju kapitala. Time se povećava produktivnost rada i tehnološki razvoj u privredi i podržava dugoročni ekonomski rast i životni standard stanovništva. Niže poreske stope izazvane konkurencijom ohrabruju štednju i investiranje i utiču na tokove kapitala. Otvoreno tržište i slobodno kretanje kapitala u svetu poboljšava alokaciju kapitala i smanjuje troškove. Na taj način poreska konkurencija utiče na štednju i investiranje. Time poreska konkurencija promoviše fiskalnu odgovornost jer limitira rast državne potrošnje. Najveći deo budžetskih izdataka finansira se poreskim prihodima, te politika koja vrši pritisak na smanjenje poreza pomaže u kontroli trošenja budžetskih sredstava. Poreska konkurencija stvara pritisak da budžetski rashodi ne budu rasipni i da se javni fondovi koriste eflkasno. Institucionalna konkurencija izazvana mobilnošću rada i kapitala pokazuje šta je efikasno ili neefikasno i kako države koriste prihode od poreza.

Sposobnost zemalja poreskog raja da privuku investitore demonstrira vrstu fiskalne politike koja može da pomogne razvoju siromašnih država. Zahvaljujući poreskoj konkurenciji između država, kompanije i građani vrše transfer kapitala i imovine u poreske sisteme u kojima porezi ne preopterećuju preduzetništvo i rad. Ovu vrstu migracije izaziva poreska konkurencija kojom se u poreskom sistemu sa nižim porezima maksimizira profit i kapital, a time i privredni rast. Bogati građani posebno vode računa O porezima ako su u prilici da biraju gde da žive, rade, štede i investiraju. Na primer, britanski milioneri opredelili su se za Kanalska ostrva odnosno za rezidentstvo u Monaku. Kompanija može da uštedi velike sume novca plaćajući manje poreze u zemljama poreskog raja. Ušteda postoji u zemljama u kojima i ne postoje porezi na dohodak. Skandinavci i Nemci, zbog povoljnijeg poreskog tretmana kamate za depozite nerezidenata, imaju bankarske račune u Luksemburgu. Latinoameričke države ne oporezuju dividende i kamatu, smanjujući mogućnost odliva kapitala u druge države. Najpoznatija područja poreskog raja su:

a) u Evropi: Andora, Kampione, Kipar, Gibraltar, Ostrvo Man, Đersi, Holandija, Lihtenštajn, Luksemburg, Madeira, Monako, Švajcarska;

b) na Srednjem Istoku: Bahrein, Izrael i Libanon;

c) u Africi: Džibuti, Liberija, Mauricijus, Sejšeli i Tandžer;

d) u Aziji i Pacifiku: Ostrva Kuk, Guam, Hong Kong, Tokio, Labuan (Malezija), Makao (Kina), Mariani, Maršalova ostrva, Nauru, Nue, Filipini, Singapur, Tahiti, Tajland, Vanuatu, Zapadna Samoa;

e) U Zapadnoj Hemisferi: Angvila, Antigva, Aruba, Bahami, Barbados, Belize, Bermuda, Britanska Devičanska ostrva, Kajmanska ostrva, Kostarika, Dominika, Grenada, Montserat, Holandski Antili, Panama, Portoriko, St. Kits i Nevis, St. Lucia,

St. Vinsent i Grenadini, Turks i Kaikos ostrva, Vest Indis i U.S. Devičanska ostrva, Urugvaj, Angvile i Monserat (Velika Britanija).

Ofšor finansijski centri uključuju i važna finansijska tržišta u gradovima privredno razvijenih država: Njujork, London, Tokio, Hong Kong. OFC obezbeđuju specijalizovane usluge, atraktivne finansijske institucije, resurse za potporu u finansijskom posredovanju, podrazumevaju manje fizičko prisustvo i imaju elastično zakonodavstvo prema kojem su porezi stvar dogovora. Andora, Ostrvo Man, Kajmanska ostrva, Belmude, Bahame, Monako i Nauru nemaju uopšte porez na dohodak.

Depoziti u finansijskim institucijama ne moraju da budu predmet zahteva u pogledu veličine rezervi, bankarske transakcije su bez bilo kojeg vida devizne kontrole i mogu da budu oslobođene plaćanja poreza ili da imaju povoljniji poreski tretman. Međunarodni finansijski centri, poput Londona, Njujorka i Tokija, su centri sa svestranim sistemom usluga i naprednim sistemom platnog prometa, koji podržava jaka domaća ekonomija sa razvijenim i likvidnim tržištem. Takva tržišta su izvori različitih vrsta sredstava i fondova, u kojima je pravni okvir odgovarajući za zaštitu integriteta nadzorne funkcije na relaciji principal-agent. Kratkoročni zajmovi se uzimaju od nerezidenata i daju ih kao dugoročne nerezidentima. Sa aspekta veličine imovine, London i Njujork su najveći centri, a razlika između ova dva centra je u proporciji između internacionalnih i domaćih izvora sredstava. Njujork ima veće učešće stranih sredstava. Međunarodni finansijski centri imaju razvijeno finansijsko tržište i infrastrukturu posredničke fondove unutar i izvan regiona: Hong Kong (sa 454 banke), Singapur (sa 212 banae) i Luksemburg (sa 221 bankom). Male države sa malim domaćim finansijskim sektorom imaju više razloga da razviju ofšor biznis i da postanu OFC. Najvažniji je prihod koji se stvara ofšor aktivnostima na njihovom području, zaposlenost domaće privrede i javni prihodi od naplate taksi za razna odobrenja i registracije.

Iznete činjenice potvrđuju sledeći podaci:

- Kajmanska ostrva sa 40.000 stanovnika imaju 580 banki sa više od 500 biliona US dolarana računima (2,238 investicionih fondova, 499 kompanija osiguranja i 40.000 ofšorkompanija);
- St. Vinsent i Grenadini imaju 15 banaka i 7.000 međunarodnih biznis korporacija;
- St. Kits i Nevis imaju 9.000 ofšor kompanija, a ostrva Kuk 6.000 međunarodnih biznis korporacija i 2.000 međunarodnih trustova;
- Nue, na kome je nastanjeno samo 2.000 stanovnika, ima registrovanih 3.000 međunarodnih biznis korporacija;
- Dominika ima 5.800 međunarodnih biznis korporacija;
- Lihtenštajn ima 75.000 međunarodnih biznis korporacija;
- Bahami imaju 580 investicionih fondova, 60 kompanija osiguranja i 100.000 međunarodnih biznis korporacija. Vrednost njihove poslovne imovine se procenjuje na 350 biliona USA dolara: 418 banaka iz 36 države;
- vrednost poslovne imovine na Kanalskim ostrvima i Ostrvu Man se procenjuje na oko 525 biliona američkih dolara;
- Holandski Antili imaju 50 međunarodnih banaka;

- Britanska Devičanska ostrva su četvrti najveći izvor stranih investicija;
- Austrija ima 24 miliona bezimenih računa sa 100 biliona američkih dolara.
- u Luksemburgu, 90 odsto svih računa su strano vlasništvo;
- Monako ima 70 finansijskih insitucija koje vode 350.000 računa. Sa samo 30.000 rezidenata, ima 44 biliona USA dolara na depozitu.

Stanovništvo Lihtenštajna ima najviši životni standard u Evropi. Kajmanska ostrva su peti najveći bankarski centar u svetu (posle Njujorka, Londona, Tokija i Hong Konga). Sektor finansijskih usluga čini tri četvrtine nacionalnog dohotka Paname, a bankarstvo na Kanalskim ostrvima je toliko popularno da je minimalni iznos depozita premašio 100.000 US dolara. U Aziji, Hong Kong, Malezija i Singapur više se ne smatraju Trećim svetom zahvaljujući politici niskih poreza.

- Bejrut j e uživao reputacij u poreskog raj a na Srednjem Istoku.
- Liberija je uživala prosperitet "zemlje slobodne zastave" - mesta za prekookeansko brodsko registrovanje.
- Monako se smatra poreskim rajem, mada je udovoljio zahtevu Francuske u pogledu francuskih kompanija i građana da se povinuje poštovanju francuskog poreskog sistema.
- Tandžer je uživao reputaciju poreskog raja u periodu efektivne kontrole od strane Španije dok formalno nije bio pripojen Maroku.

Postoji razlog zašto se zemlja ili područje opredeljuje da postane poreski raj. Jedan od razloga je da se dođe do potrebnih sredstava za sopstveni razvoj. Zato se nude niže poreske stope za velike korporacije pod uslovom da osnuju stalnu poslovnu jedinicu ili kompaniju u zemlji domaćinu, u kojoj bi se zaposlilo lokalno stanovništvo. Politika niskih poreza ohrabruje dolazak konglomerata iz industrijski razvijenih zemalja, koji će radno osposobiti lokalno stanovništvo. Za razvoj sektora male zemlje nisu osposobljene, te im promovisanje niskih preza služi da privuku strane kompanije na svoje područje. Prednosti ofšor poslovanja ogledaju se u:

1) porastu profita (što je rezultat nižeg oporezivanja);
2) jednostavnijoj regulativi i minimalnim formalnostima za poslovno udruživanje;
3) postojanju odgovarajućeg pravnog okvira za zaštitu integriteta na relaciji principal agent;
4) reputaciji iza koje stoje specijalizovane usluge i poverljivost podataka;
5) nepostojanju devizne kontrole i
6) zaštiti imovine od sudskih sporova, istraga i sl.

U ofšor centrima postoje velike prednosti u poslovanju holdinga. Holding kompanija ili konzorcijum osniva se u jednom ofšor centru da bi se tom kompanijom upravljalo iz drugog, gde je rezident matična kompanija. Cilj je očuvanje imovine, koju čini osim portfolija investicija i fizička imovina, poput nepokretnosti ili dragocenosti, kojom upravlja trgovačka kompanija ili grupa. Bitno je da, promenom vlasništva nad imovinom u pravna lica koja nisu rezidenti države sa visokim porezima, ta imovina prestaje da bude predmet oporezivanja po zakonodavstvu sa visokim porezima. Mehanizam poslovanja u zemljama poreskog raja je prenošenje profita iz kompanije u zemlji sa visokim porezima da bi se izbeglo plaćanje poreza putem kreiranja

fiktivnih troškova ofsor kompanija. Transferom nepokretnosti i akcija u poslovnu imovinu ofsor kompanije ili u drugu kompaniju u grupi, može se izbeći ne samo oporezivanje profita već i oporezivanje nasledstva u budućnosti u državi rezidentstva. Ofsor centri prvenstvenstveno služe za rmnimiziranje ili eliminisanje poreske obaveze. Počevši od 1970. godine grupe kompanija, poznate kao oblici ofšor kompanija, služe za svrhe „refakturisanja". Te kompanije jednostavno izvrše refakturu bez profita ne obavljajući nijednu ekonomsku aktivnost, ali profit nastaje i povećava se u područjima zakonodavstva sa niskim porezima. Na taj način grupa kompanija može da skriva profit iz država sa visokim porezima. Danas poreski zakoni u privredno razvijenim državama pokušavaju u svojim zakonodavstvima da spreče kreiranje takvih transfernih cena između povezanih lica. Mnoge ekonomske aktivnosti u ofsor centrima sastoje se od profesionalnih finansijskih usluga poput vođenja investicionih fondova, pružanja bankarskih usluga, usluga životnog osiguranja i vođenja penzijskih fondova. Generalno, fondovi su deponovani preko posrednika u ofšor centar i posrednik ta sredstva daje na zajam ili ih ulaže, a potom ih često vraća u države sa visokim porezima. Mada ovim načinom nije izbegnuto oporezivanje u državi principala, omogućava se onom ko obezbeđuje ove finansijske usluge da koristi multi zakonodavstvo bez da bude predmet dodatnog oporezivanja. Taj mehanizam pogotovo je isproban kao uspešan u oblasti ofšor investicionih fondova.

Smanjivanjem poreza na štednju i investiranje, poreska konkurencija rezultira u privlačenju kapitala. Ovo povećava produktivnost i tehnološki razvoj u privredi i podržava dugoročni rast i životni standard. Ponuda kapitala nije fiksirana, već zavisi od stope rasta kapitala. Ukoliko porezi na dohodak i kapital rastu, akumulacija kapitala i privredni rast će biti sporiji. Važan razlog zašto se neka zemlja ili područje opredeljuje da postane poreski raj je da dođe do potrebnih sredstava za sopstveni razvoj. Zato se nude niže poreske stope za velike korporacije, pod uslovom da osnuju stalnu poslovnu jedinicu ili kompaniju u zemlji domaćinu, u kojoj bi se zaposlilo lokalno stanovništvo. Tako, sposobnost zemalja poreskog raja da privuku investitore demonstrira vrstu fiskalne politike koja može da pomogne razvoju siromašnih država.

5. PORESKA KONKURENTNOST I PRESTRUKTURIRANJE PORESKOG SISTEMA

Danas su, međutim, dostignuti nivo državnog ingeriranja u tržišni i privredni mehanizam[1248] i dosegnuti nivo fiskalnog opterećenja, nezaobilazni suštinski test provere u vrednovanju efekata javnog sektora. Zato u prvi plan izbijaju problemi i dileme:[1249] (1) da li porezi guše podsticaje za radom, štednjom i investicijama, (2) kako i koliko porezi utiču na sveukupnu alokaciju privrednih resursa i redistribuciju

[1248]W. Dobson, Economic Policy Coordination, Institut for International Economics, Washington, 1991.

[1249]D. A. Aschauer i j. Greenwood, Macroeconomic Effects of Fiscal Policy, u K. Brunner i H. H. Meltzer, The „New Monetary Economics", Fiscal Issues and Unemploymenl, North-Holland, Amsterdam, 1985, str. 91–138.

dohotka, (3) kakve su i kolike koristi od državnih ulaganja, (4) kakvi efekti proističu iz vladinih programa izdataka, (5) koliko je privredni sektor istisnut sa tržišta hartija od vrednosti i (6) koje su perspektive javnog sektora u budućnosti, koji traže decidirane odgovore i nove alternative. Valja otvoriti i zatvoriti novi krug o značaju i dometu fiskalne politike u okviru makroekonomske politike. Izgleda da je izdaleka započeta monetaristička kontrarevolucija protiv posleratne kejnzijanske revolucije uticala na ponovno oživljavanje značaja nekada pouzdane fiskalne politike; ali se sada nova „fiskalna revolucija" situira u okvir teorije ekonomike ponude,[1250] u čijem se epicentru nalazi princip poreskih sniženja u funkciji „osemenjavanja rasta". Trijada: rad-štednja-investicije upravo se bazira na politici redukcije fiskalnog opterećenja, koja osigurava povratak ekonomskom biznisu oslobođenog korektiva državnog intervencionizma.[1251] Ekonomika ponude, dakle, teži da izvrši fiskalnu „kontrarevoluciju" u demontaži „države blagostanja" u okviru posustale kejnzijanske revolucije, koja je socijalnom kompozicijom potrošnje unazadila javni sektor.[1252]

Zagovarači ove ideje teže sprovodenju implicitno uravnoteženog budžeta u kome je poreski prihod prilagođen ekonomskom sistemu prema vladinim rashodima. Ukupni dohodni efekti, u takvom okruženju, mogu da se jave jedino ukoliko se primer vladinih rashoda suštinski razlikuje od primera rashoda koji bi rezultirali u nedostatku državne intervencije. Tada se i fokus analize poreske politike pomera na ispitivanje značaja supstitucionih efekata, koji su neminovna posledica kretanja relativnih cena izazvanih poreskim promenama. Zato pristalice Laffero-ve krive u teoriji ekonomike ponude i tvrde da bi smanjivanje sadašnjih visokih poreskih stopa vodilo prividnom smanjivanju prihoda od poreza, jer smanjenje poreskih stopa, koje vodi smanjenju prihoda, prati smanjenje cene (povećanje čistog prihoda) i vodi takvom porastu tražnje za robom (ponuda radne snage) kao da znači porast poreza u celini; dakle, poput objašnjenja Cantoa, Joines i Laffera zasnovanog na mikroekonomskim neoklasičnim pretpostavkama. Smanjivanje marginalne poreske slope može da obezbeđuje podsticaj radnoj snazi da izlazi iz „skrivene privrede" iz čega proizlazi povećanje prihoda od poreza, što je potpuno u skladu sa neoklasičnim okvirom. Roberts, pak, smatra da je ovaj pristup važan i za kratkoročna makroekonomska razmatranja, posebno ako privreda preživljava nezaposlenost i ako poreska sniženja stimulisu privredu, potrošačka očekivanja i likvidnost. Potencijalni kratkoročni makroekonomski efekal posebno dolazi do izražaja u meri u kojoj poresko smanjenje stimuliše privrednu aktivnost tako da rezultanta porasta u transakcijama tražnje za novcem dopušta vladi da finansira pojedine rashode putem kreiranja novca. Pošto smanjivanje poreskih stopa vodi porastu prihoda jedino kada su poreske stope izuzetno visoke, pristalice Lafferove krive plediraju na poresku reformu, koja povlači smanjenje najvećih

[1250] L. Taylor, Structuralist Macroeconomics, Basic books, N. York, 1983.

[1251] A. Ražin i J. Slemrod (Ed.), Taxation in the Global Economy, Chicago/London, University of Chicago Press, 1990.

[1252] P.Saunders i F. Klau, The Role of the Public Sector – Causes and Consequences of the Growth of Government, OECD, Paris, 1985.

marginalnih poreskih stopa na prihod (Wanniski i Laffer), da bi se državna intervencija u poslovanju privatnih tržišta pojavila na najefikasniji način.[1253]

Efekti fiskalnog programa na planu ponude upravo treba da proisteknu iz amelioracije relativnih cena rada, štednje i investicija koje rezultiraju iz smanjenja poreza. Oficijelna predviđanja idu za tim da modifikacije sa reformom reglamentacije i redukcije budžetskih rashoda i socijalnih transfera diferenciranim podsticajima štednje, amelioracijom abatmana za amortizaciju i olakšavanjem investicionih plasmana, promovišu i konstituišu u „glavni motor" akceleracije ekonomske aktivnosti i ponude u realnim okvirima. Međutim, postoji evidentna konfliktnost ciljeva: suzbiti nezaposlenost po cenu inflacije i deficita platnog bilansa ili smanjiti inflaciju uz nezaposlenost i pad proizvodnje, implicira oprezno odabiranje prioriteta među datim alternativnim ciljevima. Nezaposlenost se, u kontekstu smanjenja inflacije, može redukovati merama fiskalne politike i to tako što valja smanjivati „odliv" smanjenjem poreza i povećati „priliv" povećanjem državnih izdataka radi simultanog delovanja na liniji „odliva" (linija štednje) i liniji „priliva" (linija investicija).[1254]

Svaka poreska reforma, po reformatorima, ima unapred postavljena dva cilja: podsticanje stvaranja bogatstva i njegova pravedna raspodela. A to sa svoje strane treba da doprinese sniženju ukupnog poreskog opterećenja, smanjenju udela države u privrednim aktivnostima, podsticanju rasta akumulacije i kapitala i stimuliranju inovacija. Teorijski posmatrano, oporezivanje po definiciji koči rast na tri načina: prvo, preterano oporezivanje može iskriviti izbor između rada i dokolice i između oporezivih i neoporezivih delatnosti; drugo, previsoko oporezivanje dohotka isključuje izbor između sadašnje i buduće potrošnje, favorizujući sadašnju potrošnju i isključujući štednju (a preko povećanja kamatne stope i investicija i tehnološki napredak) i, treće, preoštro oporezivanje dohotka obuzdava sklonost ka preuzimanju rizika i slabi međunarodnu konkurenciju. Tako nastupa kumulativni proces, koji implicira povećanje subvencija (kao zaštitni instrument),koje se moraju finansirati ili direktnim povećanjem poreza ili stvaranjem sve većeg budžetskog deficita, koji dovodi do anticipiranja viših poreza u budućnosti.

Fiskalna zahvatanja trebalo bi stabilizovati i fiksirati na 20%–35% od ostvarenog dohotka. Moje je, međutim, mišljenje da u fazi osnivanja preduzeća, uhodavanja proizvodnog procesa i tržišnog selekcionisanja proizvodnog programa ukupno poresko opterećenje ne bi trebalo da pređe granicu od 1/5 ostvarene dobiti (dakle, poreska stopa bi iznosila 20%). U drugoj fazi, u kojoj dolazi do izražaja reprodukovanje uloženog kapitala, poreska stopa bi iznosila 25% (tj. 1/4 od ostvarene dobiti). Konačno, u trećoj fazi, kada biznis dostigne zavidan nivo (evropski prošek), na poreski teret ne bi smelo da ode više od 1/3 ostvarenog profita – poreska stopa 33%.

Doprinosi ne bi trebalo podjednako da pogađaju mala preduzeća, jer svi „privatnici" nisu korisnici usluga društvenih i socijalnih delatnosti.

[1253]Dr Ž. Ristić i dr R. Cemović, Monetarizam, strukturalizam, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1989.

[1254]A. Aglleta i A. Brendes, Globalisation, financière et risque de système, Cahires économiques et monetaires, br. 37, 1990, str. 37–71

Oslobođenje od poreza treba omogućiti za obveznike koji prvi put počinju sa obavljanjem delatnosti u trajanju od dve godine, za obveznike koji ulažu sredstva za kupovinu i izgradnju poslovnog prostora, nabavku nove opreme, izgradnju proizvodnih kapaciteta, modernizaciju i novu tehnologiju u trajanju od 2 do 3 godine (dok se uložena sredstva ne reprodukuju), za obveznike povratnike iz inostranstva za uvezenu opremu u trajanju od 1 do 2 godine, i za obveznike koji upošljavaju „pripravnike" i invalide rada u trajanju od 1 do 2 godine.

Malim preduzećima treba omogućiti poreske beneficije i to onim obveznicima koji prvi put počinju sa obavljanjem delatnosti na sledeći način: za prve dve godine porez se ne plaća (oslobođenje 100%), u trećoj godini porez se plaća u iznosu od 25% ukupno razrezanog poreza, u četvrtoj godini porez iznosi 50% od utvrđenog poreza, i u petoj godini porez bi iznosio 75% od ukupno razrezanog poreza.

Prestrukturiranje domaće privrede preko ulaska novih malih i srednjih preduzeća (tzv. krovni projekat), postavljanje preduzetničkih inkubatora (pilotnih, novih, internih i opštih), u funkciji podsticaja preduzetništva, menadžmenta i korporacijskih finansija, nabavka know-how, SPEDA i poslovne komunikacije sa Saveznom agencijom za mala i srednja preduzeća i preduzetništvo valja u potpunosti osloboditi plaćanja poreza (i doprinosa) iz dobiti (i ličnog dohotka) u toku narednih 5–7 godina, pošto se radi „o stvarima od neprocenjive vrednosti za 21 vek".[1255]

Lombardni i hipotekarni (kao i eskontni kontokorentni) kredit, kao elemenat sigurnosti poverioca, reflektuju u osnovi svojinski odnos i sigurnost ulagača kapitala. Poreska politika, u tom kontekstu, treba da podstakne razvoj lombardnog kredita i hipoteka u prestrukturiranju jednostrane društvene svojine pluralizacije svojinskih odnosa.

Prodaja znanja o preduzetništvu, menadžerstvu i korporacijskih finansija jeste novo srpsko zanimanje u okviru već poznatog i razvijenog menadžment konsaltinga i afirmisanih konsultantnih firmi. Taj koncept mora biti institucionalno podržan, prvenstveno fiskalnom politikom. Kad to konstatujemo, imamo u vidu potrebu poreske stimulacije stvaranja novih malih i srednjih preduzeća, prestrukturiranje jezgra velikih preduzeća (transformacija matičnih preduzeća) i pravljenja koalicija univerziteta i biznisa za podržavanje preduzetništva, kao instrumenta prestrukturiranja. Preduzetnički i menadžerski razvoj uvek reflektuju rizične poslove i poduhvate. Zato su potrebne finansijske institucije tipa riziko kapital čije formiranje mora imati neporeski tretman. Za to je potrebno i znanje – domaće i strano – čiji „nosioci" moraju biti korisnici generalnih poreskih beneficija. Perspektivni razvoj najavljene ere „finansijskih supermarketa" kada će tehnologija i deregulacija omogućiti opštu konkurenciju između bankara, berzanskih brokera i osiguravajućih kompanija, isto tako, implicira poreske stimulacije. Poduhvati za kolektivne investicije u prenosive vrednosne papire, tj. jedinice trustalnog preduslova za slobodan protok kapitala i razvoj finansijskog tržišta, takođe, mogu biti predmet poreskih podsticaja.

Prelaz iz dužničke u preduzetničku ekonomiju po definiciji mora biti fiskalno podržavan. Neadekvatan poreski sistem (veliki stepen njegove nepotrebne decentralizacije, ogromno poresko opterećenje, velike regionalne razlike u poreskim tretmani-

[1255]Dr Ž. Ristić, dr S. Komazec i dr J. Kovač, Poreska ekonomija, ABC Glas, Beograd, 1993.

ma, decenijsko izostajanje poreza na profit pravnih lica i progresivnog oporezivanja fizičkih lica, egzistencija poreza na promet umesto poreza na dodatnu vrednost) jeste „teška“ prepreka za razvoj biznisa i za integraciju Srbije u Evropi. Razlike u visini poreskih tereta i načinu oporezivanja smetnja su za ulaganje privatnog, domaćeg i stranog kapitala, i za razvoj preduzetničke ekonomije. Prevelika poreska opterećenja, koja su zasnovana na oporezivanju potrošnje, uvoza i ličnih dohodaka, u Srbiji se kompenziraju izrazito niskim platama (premale neto zarade). Razlike u opterećenju plata su predimenzionirane i kreću se od 30% do 100% (porezi i doprinosi na neto plate). No, vlasnike preduzeća i poslodavce ne interesuje neto plata nego bruto plata koja je trošak preduzeća. Oni čak prave razliku između poreza i doprinosa i nemaju razumevanja za obavezne zajmove i udruživanje sredstava. Za njih je izuzetno važna integracija poreza i doprinosa i eliminacija parafiskalnih davanja. Za vlasnike preduzeća poreska osnovica jedino može biti dobit. Nije im neophodna jedinstvena poreska stopa u čitavoj zemlji, jer i poreska konkurencija republika i pokrajina može dati pozitivne rezultate. Važno im je jedino da utvrđene poreske stope na profit budu stabilne. Granična poreska opterećenja inkorporiraju informacije o tome u kojoj meri dodatna dobit iz dodatne investicije podleže oporezivanju. Granično oporezivanje je, prema tome, odlučujuća veličina za kalkulaciju investicionih poduhvata u preduzeću.[1256]

Zapadnoevropske zemlje su sprovele poreske reforme gotovo u tri faze, i to: 1968–1986–1990. god. „Velike“ poreske reforme osetno su reducirale granična fiskalna opterećenja za primaoce plata i za vlasnike malih i srednjih preduzeća, što bi i Srbija mogla da iskoristi kao pozitivno iskustvo.

Razvojni ciklus i privatizacija jesu ključne poluge izvlačenja privrede iz recesije koja je iznuđena zbog obaranja inflacije. Sada je na potezu razvojni ciklus i obavljanje stabilnog rasta na trajnim osnovama u čijem je epicentru otvaranje procesa prestrukturiranja preduzeća. No, prestrukturiranje privrede nije moguće bez integralne transformacije svojine i ubacivanja dodajnog kvantuma svežeg kapitala. Razvojni ciklus integrisao bi preduzetnički i infrastrukturni tip. U teoriji izmodeliranih razvojnih ciklusa (uporedi: dr N. Savić, Razvojni ciklus i privatizacija, Ekonomska politika, 1991/1990, str. 9), preduzetnik je epicentralna tačka u prvom tipu razvojnog ciklusa, koji daje pečat biznisu u predominantnim tržišnim uslovima predviđanja čiji je movens poslovanja – profit. Država je, pak, nosilac drugog tipa razvojnog ciklusa, koji obezbeduje razvoj infrastrukturalnih grana kao bazične pretpostavke razvoja celokupne privrede (iako za njih nisu neposredno finansijski zainteresovani privatni preduzetnici). I jedan i drugi tip razvojnog ciklusa moraju biti podržani poreskom politikom, pogotovu ako su u funkciji prestrukturiranja preduzeća i privrede. Mere fiskalne politike upravo iz tih razloga treba da stimuliraju ulaganja u razvojne projekte koji garantuju, na kratak i srednji rok, povraćaj uloženih sredstava, ulaganja u izvozno orijentisane projekte, ulaganja u nove tehnologije, ulaganja u revitalizaciju eko-ravnoteže, ulaganja u fond rizika kapitala (koji podržava biznis malih i srednjih preduzeća), ulaganja u transformaciju matičnih preduzeća i privatizaciju, ali i ulaganja u preduzetnički duh i menadžere. Iza toga treba da stoji promotivna uloga dr-

[1256]Dr Ž. Ristić i mr B. Ljutić, Finansije preduzeća, Privredni pregled, Beograd, 1990.

žave, koja preko inovativnih centara i agencijskih institucija i projektnih jedinica „osigurava“ privlačenje inostranog privatnog kapitala, svojinsko prestrukturiranje, finansijsku podršku malim i srednjim preduzećima, poresku i kreditnu stimulaciju na kratak i srednji rok, i pomeranje težišta sa energetsko-sirovinskog razvoja na visoko produktivne i inovativno-tehnološke intenzivne projekte sa izvoznom propulzivnošću i sa impulsiranjem amelioracije privredne strukture. Na to se nadovezuje preduzetničko-menadžerski duh koji se ogleda u smanjivanju potrošnje energije i sirovina, repromaterijala i radne snage po jedinici proizvoda, u podizanju produktivnosti rada, nivoa organizacije i efikasnosti poslovanja, u podizanju neophodnog kvaliteta i dizajna, i razvoju marketinga i propagande.

Ali, novu tržišnu konkurentnost mora da prati i nova fiskalna konkurentnost, koja se logikom „ekonomike ponude“ ispoljava kroz poresku redukciju (sniženje poreskih stopa), koja se pozitivno-podsticajno efektuira povećanjem akumulacije i produktivnog investiranja, proširenjem proizvodnih kapaciteta i povećanjem zaposlenosti.[1257] Isto tako, i realokacija resursa, kao suština preduzetničkog procesa, od manjih ka većim upotrebnim vrednostima mora da prati realokaciju fiskalnog tereta od većih ka manjim poreskim stopama. Tako dolazimo do toga da i profitni račun, koji se izvodi iz realokacije resursa sa poslovnim rizikom, mora da sledi poreski račun kao stimulator za povećanje poslovnog efekta i kao nagodba za preuzeti rizik.

U današnje vreme, i posrednici i neposrednici, i radnici i menadžeri, i preduzetnici i rentijeri, i službenici i nezaposleni želeli bi da utiču na poresku politiku, pošto bogati uvek teže da plaćaju što manje poreza (dok siromašni smatraju da plaćaju neposredno mnogo državi). To što važi za pojedince, važi i za preduzeća i za područja. Ali to ne znači da poreska politika mora biti uniformna, pošto transformaciji poreza pogoduje raznolikost. I upravo različita poreska opterećenja po republikama privlače oskudne i seljive kapitale – domaći i strani, jer tu sada dolaze do izražaja poreske olakšice i koncesije. To, pak, znači da poreski sistem ne mora biti jedinstven po svaku cenu. On mora biti samo racionalan i efikasan. Pri tom, novi poreski sistem, mora biti moderan po ugledu na reformisane poreske sisteme zemalja EZ/EU, koji anglobiraju proporcionalni porez na dobit preduzeća, odnosno kompanija (oporezivanje pravnih lica), progresivni porez na dohodak pojedinaca (oporezivanje fizičkih lica), i porez na dodatu vrednost (VAT ili TVA), itd. Konačno, poreski sistem mora biti stabilan, jer je to osnovna pretpostavka za ulaganje privatnog domaćeg i inostranog kapitala koji se prvi oslobađa nacionalnog romantizma, zalaže za uspostavljanje efikasnog sistema ekonomskih funkcija savezne države, zahteva uspostavljanje ekonomske unije i profitno recikliranje sinteze ekonomskih interesa kapitala, pledira na ekonomsko prestrukturiranje (kao membrane ekonomske dezintegrisanosti), insistira na efikasnosti u ponudi javnih dobara od strane savezne države (koja je jeftinija od produkcije federalnih jedinica). Samo tada se potpuno shvata klasična konstatacija da „oni koji su u suštini jednaki treba jednako da budu i oporezovani“, i da ekonomski nejednaki treba da budu i nejednako oporezovani. Samo tako se može shvatiti činjenica da se poreski mehanizam ne doživljava kao nejednako oporezivanje Slovenca, Hrvata, Srbina, itd., jer su poreski obveznici građani, koji se (ne)jednako oporezuju u

[1257] A. D. Bain, The Economics of the Financial System, Blackwell Publishers, Oxford, 1992.

zavisnosti od ekonomske snage. Istorija našeg razvoja poreskog sistema učinila je, doduše, da ne delujemo kao tržišni agensi nego kao pripadnici partije, nacije, religije i regiona. Takav tok događaja omogućava i rang jugoslovenskog paradoksa „od čvrste federacije ka labavoj konfederaciji“, odnosno situacija kada „ni čvrsta federacija ni klimava konfederacija ne predstavlja oblik istinske ekonomske unije.“[1258] To, pak, ne znači da treba graditi jedinstveni poreski sistem sa prepoznatljivim centralističkim silama i integralni sistem finansiranja federacije sa skrivenim unitarističkim apetitima. Novi pristup fiskalnom mehanizmu treba da polazi od zajedničkih interesa svih republika, koji podrazumevaju razuđivanje poreskog sistema i načina finansiranja savezne države. Tako se jača poreska konkurentnost između federalnih jedinica, kojima pripada izvorni fiskalni suverenitet na osnovu čega se mobilišu i koncentrišu poreski resursi. Na to se nadovezuje distribucija poreskih resursa za finansiranje zajedničkih funkcija savezne zajedničke države (federacija) na principu srazmernog učešća svake republike u društvenom proizvodu.

Vlada se, po logici, okupira problemom transformacije društvene svojine, pošto svojinsko prestrukturiranje shvata kao sredstvo u funkciji povećanja efikasnosti postojećeg kapitala i rekapitalizacije, odnosno obezbedenja dodatnog kapitala za novi razvojni ciklus. U tom sklopu, država bi sticala pravo svojine ili susvojine u preduzeću na isti način kao i druga pravna ili fizička lica – kupovinom preduzeća ili dela preduzeća. No, ovaj proces ne prati fino komponovana i skladno dozirana politika, koja bi naročito došla do izražaja u momentu prodaje preduzeća zaposlenim radnicima.[1259] Zaposleni radnici, kao kupci preduzeća, dobijali bi specijalne poreske olakšice i beneficije u zavisnosti od toga da li koriste bankarski kredit koji bi se otplaćivao iz budućeg profita ili koriste obveznice koje primaju umesto dela ličnog dohotka. Tu je i pitanje da li se dividende, kao prihod, koje se ponovo ulažu u kupovinu akcija mogu u potpunosti osloboditi od poreza.

Srednjoročna fiskalna politika praćena poreskom reformom u osnovi treba da vodi ka sveobuhvatnom sniženju direktnih poreza i preduzeća i preduzetnika uporedo sa rastućim trendom fiskalnih podsticaja i stimulansa da bi se oslobodilo dejstvo tržišnih sila. Poreska kvota mora biti drastično reducirana da bi se poboljšale ekonomske performanse malih i srednjih preduzeća u skladu sa intencijama poreskih reformi, gotovo u svim zemljama OECD i EZ/EU. Rastuća međunarodna integracija i slobodno kretanje kapitala već stvaraju pogodnosti za proizvodno preseljenje po oblastima i regionima u kojima se profili oporezuju po relativno niskim poreskim stopama i sa relativno značajnim fiskalnim bonifikacijama i koncesijama. To je nagnalo brojne vlade da se okrenu politici snižavanja tereta poreza na poslovnu aktivnost, poreza na neto imovinu i poreza na nepokretnosti, i ukidanju poreza pri inkorporisanju i poreza na transfer deonica na berzi.[1260] A taj „uspeh“ u zaokretu meriće se u zavisnosti od toga da li je ostvaren cilj u oslobađanju preduzetničkih performansi izraženih kroz poreze, da li je rastući proizvodni potencijal ekonomije održao „konkurentnost“ i da

[1258]R. Tomaš, Integracija odozdo, Ekonomska politika 1992/1990, str. 13–14.
[1259]Dr S. Komazec, dr J. Kovač i dr Ž. Ristić, Fiskalna teorija i politika, ABC Glas, Beograd, 1993.
[1260]Dr Ž. Ristić, Poresld sistemi i fiskalna reforma, Centar za izdavačku delatnost SSO Srbije, Beograd, 1991.

li je moguće održanje porasta broja zaposlenih. Koncepti reforme oporezivanja malih i srednjih preduzeća u 90-im godinama zato i teže da doprinesu trajnim poboljšanjima klime za inovacije i investicije, da odstranjuju fiskalne diskriminacije deoničarskog kapitala u odnosu na dužničke obaveze po zajmovima, da uvažavaju princip neutralnosti u odnosu na „zakonski“ oblik preduzeća i da doprinesu uprošćavanju poreskih zakona uzimanjem u obzir međunarodna kretanja na fiskalnom planu.

6. PORESKA POLITIKA, PRIVATIZACIJA I PRESTRUKTURIRANJE

1. Kupiti preduzeće ili osnovati sopstvenu firmu jeste krucijalno pitanje i za fiskalnu politiku. Kupovina firme jeste alternativa formiranju novog preduzeća. U komparaciji prednosti i nedostataka osnivanja nove firme u odnosu na kupovinu preduzeća (sloboda vlasnika u ciljnom usmerenju firme, i nepostojanje poslovnih veza u biznisu, koji startuje bez poznavanja klijenata i javnosti) poreska politika po pravilu „daje“ prednost kupovini i prodaji firme, jer u kontinuelnoj proizvodnji profita država ima šta oporezovati. Kod novog preduzeća država u principu startuje sa poreskim oslobođenjima. U potonjem izboru ono što je realna „spoljašnja i vidljiva“ oznaka firme je cena, koja postaje transferna ukoliko dođe do efektivnog susretanja ponude i tražnje „koliko vredi firma“, kao kapitalsko dobro. U tom sklopu, za fiskalnu politiku je važna cena, odnosno vrednost firme, koja se utvrđuje na bazi vrednosti imovine, vrednosti tokova budućeg profita i tzv. goodwill-a.[1261] Imovina je svojina preduzeća, koja ima svoju vrednost. Zato se preduzeća i prodaju kao „kolekcija fizičkog kapitala“, koji ima donju i gornju cenu. Donja granica cene kapitala jeste tzv. likvidaciona cena, koja reflektuje cenu u slučaju likvidacije firme. Gornja granica cene kapitala jeste knjigovođstvena vrednost firme, kao razlika između knjigovodstvene ukupne imovine umanjene za obaveze. U tom kontekstu, poreska politika treba da se odrekne tzv. oporezivanja imovine preduzeća i tarnsfera vlasnika.

Vrednovanje firme može se obaviti i putem diskontovanja vrednosti budućih profita, pošto se firma kupuje da bi se njeni poslovni potencijali iskoristili u budućnosti. Cilj kupovine firme nije prosta kupovina materijalnog taloga preduzeća, kao agregacije elemenata fizičkog. Zato je ova metoda okrenuta budućnosti, kao prospektivna metoda, pomoću koje se utvrđuje vrednost firme posredstvom diskontovanja budućih profita. Centralni zadatak evaluacije firme jeste pravilno određivanje proseka godišnjih iznosa neto profita i određivanje stope povraćaja investicija (stopa kapitalizacije) na osnovu kojih se utvrđuje konačna kapitalizovna vrednost. Pri kupovini firme važno mesto pripada i sposobnosti predviđanja razvoja toka događaja u poslovnom okruženju, koji uslovljavaju profitnu sposobnost preduzeća. U svojim kalkulacijama potencijalni kupac uključuje promene u poslovanju firme u vidu profitnog ekvivalenta. Ako to isto učini i prodavač onda novi vlasnik firme mora da plati ranijem

[1261] R. M. Bird i O. Oldman (Ed.). Taxation in Developing Countries, Baltimore/London, The John Hopkins University Press, 1990.

vlasniku tzv. sopstveni doprinos razvoju firme. Konačno, tu je i problem pravilnog odmeravanja rizika, koji je izuzetno važan, naročito kod određivanja stope povraćaja investicionog kapitala. Jer, viša stopa povraćaja u načelu označava kraće vreme otplate investicija, što je važno pravilo u sameravanju rizika (koji raste sa rastom stope povraćaja). Fiskalna politika, i u tom segmentu, mora da potpomogne proces kupoprodaje firmi bilo putem formiranja fondova rizika kapitala od strane države bilo putem ležernijeg poreskog zahvatanja budućeg profita, koji je inače doprineo povećanju cene firme. Novi vlasnik sada treba da stekne pravo na tzv. poreski bonus. To treba da ima formu specijalnih fiskalnih podsticaja ulaganja kapitala u kupovinu firme.

Konačno, i tzv. goodwill se pokazuje kao baza određivanja vrednosti firme. Sam goodwill jeste refleksija nematerijalne vrednosti firme koja se ispoljava u obliku ugleda koji je firma stekla tokom vremena (sa stanovišta profitabilnosti), u vidu poverenja koje firma uživa kod poslovnih partnera i klijenata (sa stanovišta kvaliteta proizvoda i usluga, dizajna, preciznosti isporuka) i u obliku „marke“ i imidža, koji su vezani ili za firmu ili za vlasnika firme.[1262] Fiskalna politika i u ovom kontekstu treba da položi biznis ispit. Goodwill se stiče mukotrpno sa stalnim dokazivanjem i samopotvrđivanjem u dužem poslovnom hodu. Zato samom procesu snaženja goodwill-a treba da pridonese racionalna poreska politika putem specijalnih poreskih olakšica za efikasnu mobilizaciju preduzetništva. I ovde su važna tzv. 4K: prvo K – kvalitet, drugo K – kontinuitet, treće K – konkurentnost i četvrto K – kvantitet (količina), koji su faktički utkani u marku i imidž firme, što poreska politika mora respektovati po definiciji.

U konceptualizaciji fiskalnog menadžmenta važno mesto pripada politici oporezivanja prihoda preduzeća koja se prodajom privatizuju, s tim da se prihodi od prodaje privatnom investitoru ne reduciraju za iznos poreza. Poreskim putem, dakle, treba voditi računa da cena preduzeća ne bude mnogo niža od sadašnje vrednosti očekivanih budućih profita nakon oporezivanja, pa i o argumentu „da će se porez kapitalizirati“. U tom kontekstu, treba voditi računa da neto imovina društvenog sektora uveliko ne nadilazi finansijski kapacitet sektora stanovništva, jer precenjenost stvarne imovine firme, predstavlja barijeru privatizaciji. Zbog to ga je u politici privatizacije društvene imovine prodajom važno mesto kredita u formi LBO (Leverage Buy-Out), kao uobičajeni zapadni način preuzimanja pre duzeća uz pomoć kredita, koji za garanciju uzima imovinu preduzeća. Investitor uplaćuje avans u iznosu od 20%–25%, a ostatak finansijske transakcije kreditira država koja prima imovinu kupljene firme u zalog sve dok se kredit ne otplati iz tekućih prihoda prodatog preduzeća. No, situacija može biti i takva da investitor kupi korporaciju za 20%–25% u gotovu od cene i da za „ostatak“ korporacije emituje indeksiranu neotkupljivu obveznicu koja se ustupa državi, koja će primati kamatu na ime datog zajma kupcu korporacije.[1263] U oba slučaja država treba da vodi računa da povećanje neto imovine korporacije ne podleže porezu na imovinu, putem koga država snosi deo rizika firme.[1264] Imovina

[1262]Dr Ž. Ristić i mr B. Ljutić, Finansije preduzeća, Privredni pregled, Beograd, 1990.
[1263]B. Sehonfelder, Preispitivanje argumenata protiv oporezivanja dohotka od kapitala, Finansijska praksa 1–2/91, str. 16.
[1264]Ibidem, str. 17.

korporacije ima šansu da se poveća „samo ako se profiti zadržavaju“, ali ne i ako se raspodcljuju. A ako je preduzeće profitabilno u uslovima zadržavanja profita (a ne trošenja i raspodeljivanja) i podele rizika između države i vlasnika firme potencijalno se povećava budući prinos od poreza na imovinu. No, i u perspektivi, neto imovina u trenutku akvizicije treba da je gornja granica visine poreza.[1265] A ako je u pitanju porez na dohodak korporacije onda i pribavljanje dodatne finansijske imovine, koja za rađuje dodatne profite ne treba da utiče na porast dodatne poreske obaveze (jer je nulti porez na granične investicije).[1266]

Rastući trend zajedničkih međunarodnih poslovnih ulaganja preduzeća započet je tokom 60-ih godina da bi tokom 90-ih godina potpuno razbio rezervisane zemlje i privredne objekte prema zajedničkim ulaganjima. Tako su zajednička ulaganja u formi ugovornog ulaganja (joint venture) i statusno lokrativnog ulaganja (equity) stekla neku vrstu primata u odnosu na osnivanje sopstvenog preduzeća i u odnosu na druge oblike preduzeća u obliku direktnog ulaganja na bazi sledećih karakternih osobina: (1) inostrani ulagač participira u raspodeli do biti na bazi učešća svojih sredstava u ukupnom ulaganju (a može ugovoriti naknadu za privređivanje in natura i u vidu korišćenja obnovljenog ili neobnovljenog privrednog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi, (2) inostrani ulagač participira u zajedničkom snošenju rizika, odnosno u pokriću gubitaka, u visini uloženih sredstava ili u nivou prava učešća u dobitku, (3) inostrani ulagač participira svojim sredstvima (ulozima) u ukupnim, zajednički uloženim sredstvima sa pravom na povraćaj vrednosti uloženih sredstava po isteku vremena trajanja ugovora i ulaganja, (4) inostrani ulagač participira u upravljanju poslovanjem preduzeća srazmerno uloženim sredstvima, (5) inostrani ulagač stiče pravo prenosa prava i obaveza iz ugovora na druge inostrane ili domaće ulagače, (6) inostrani ulagač stiče pravo na slobodan transfer i reinvestiranje dobiti i na povraćaj uloga (zajemčeno pravo na povraćaj uloženog kapitala), (7) inostrani ulagač stiče pravo uticaja na izbor organa upravljanja i poslovodnog organa, ali ne i pravo vlasništva nad sredstvima koja su uložena u domaću organizaciju (bar prema našem Zakonu o stranim ulaganjima iz 1988. god., i Zakona o preduzećima iz 1988. god.).[1267] Svakako, za inostrane partnere je izuzetno važna pravna infrastruktura sa stanovišta transfera dobiti, reinvestiranja i repatrijacije uloženog kapitala, ali i računovodstvena – obračunska praksa, politička i ekonomska stabilnost. Pokret iz duboke recesije u razvojni ciklus jeste izazov stranim ulaganjima, koja neminovno treba da slede efikasna blokada inflacije, racionalan stabilitet političkih prilika, usklađenost bilansa stanja i bilansa uspeha sa međunarodnim računovodstvenim standardima i dr. To, dalje, implicira obračunsko-tehničko izdvajanje prihoda od finansiranja od tzv. poslovnih prihoda, raskidanje sa problematičnim nominovanjem dobiti posle oporezivanja akumulacijom i reformisanje poreskog sistema, koji nije diskriminatoran prema inostranim ulaganjima i destimulativan prema nerezidentima,

[1265]Isto, str. 17.
[1266]Ibidem, str. 18.
[1267]D. Dašić, Modeli i organizacione forme zajedničkih ulaganja, Finansije 3–4/87; J. Barbić, Inozemna direktna ulaganja u Jugoslaviji i pravna infrastruktura, Naša zakonitost 2–3/89, i J. Kovačević, Fiskalni podsticaji stranim ulaganjima, Finansijska praksa 3–4/91.

U tom kontekstu, specifičnosti poreskog zakonodavstva moraju biti eliminisane, u prvom redu zbog imperativnog jednakog tretmana zajedničkih ulaganja i njihovih partnera (rezidenata i nerezidenata), i izbegavanja međunarodnog dvostrukog oporezivanja. Podsticajno delotvorna poreska politika mora da eliminiše razlike u poreskom tretmanu profita i različite klasifikacije poreskih obveznika, ali i sve postojeće kolizije sa odredbama o nediskriminaciji ulagača. Diskriminaciju rezidenata i nerezidenata u poreskom sistemu treba institucionalno eliminisati iako je poreski tretman profita (dobiti) često različit. Poreski podsticaji, koji se odobravaju nerezidentima faktički su refleksija „posebnog" tretmana stranih investitora. Tada se i narušena poreska neutralnost smatra „poželjnom", pogotovu ako se privlače inostrana sredstva u vidu ulaganja. Razvojni učinak fiskalne politike ne mora uvek da znači nedelotvorno narušavanje načela poreske neutralnosti.

U praksi zemalja OECD egzistira čitav spektar poreskih podsticaja u kombinaciji sa budžetskim stranim stimulansima savremene države. U repertoaru fiskalne politike mere se rasprostiru od tzv. potpunog (generalnog) poreskog oslobođenja (nulta poreska tarifa), preko poreskih olakšica i poreskih refleksija, do subvencionisanja i premiranja. No, u lepezi podsticajno fiskalnih formula, atraktivnost finansijskih ulaganja mora doći do izražaja za sve korisnike, ali povećani rashodi (po osnovu subvencija, premija i dotacija) i izgubljeni prihodi (po osnovu poreskih oslobođenja i olakšica) ne mogu reprezentovati dodatni balast državnom budžetu. Ravnoteža budžetskih interesa je i ovde važna fiskalna stvar svake racionalne države, koja efikasno izbegava klopku deficita (i duga).[1268] „Pametna" država, u tom smislu, teži da zaštiti strane ulagače od promena zakona, koji tangira interese kapitala, da omogući ulagaču da ulog može nastati otkupom i konverzijom kredita, da dozvoli ulagaču da učestvuje u raspodeli neto vrednosti imovine po prestanku rada firme, da omogući ulagaču da primi dobit i ulog u dinarima ili u proizvodima i uslugama iz zajedničkog poslovanja, da osigura ulagaču prodaju svog uloga drugoj (stranoj ili domaćoj) osobi itd.

U industrijski razvijenim zemljama zajednička ulaganja se fiskalno stimuliraju putem nižih poreskih stopa, putem davanja poreskih olakšica, putem smanjenja carinskih stopa, putem produžavanja vremena poreskog mirovanja, putem davanja investicionih odbitaka i odlaganja plaćanja poreza, putem omogućavanja ubrzane amortizacije i „poreskog kredita", putem neplaćanja poreza u prvoj godini uhodavanja postrojenja i mašina, putem pružanja podsticaja koji se odnose na oporezivanje dividendi na mestu gde nastaju (a plaćaju se matičnim kompanijama u inostranstvu), putem odobravanja olakšica za kredite plaćene u zemlji porekla, putem nametanja poreza u zemlji matične kompanije, a ne u zemlji u kojoj se profit ostvaruje itd. Zemlje u razvoju su prihvatile u potpunosti razrađenu tehniku fiskalnih podsticaja ekonomskih aktivnosti koja vodi privrednoj ekspanziji. Tome se pridružuju i fondovi rizika kapitala, koje alimentira država, i javni budžeti, koji omogućavaju neposredni transfer gotovine u obliku participacije ili potpore u funkciji rekreiranja kapitala novih preduzeća.

[1268]R. S. Smith, Factors Affecting Saving, Policy Tools, and Tax Reibrm, Staff Papers 1/92, str. 1–70.

Postsocijalistička društva (tzv. privrede u tranziciji) teže, po pravilu, da ostvarene profite iz zajedničkih ulaganja oporezuju u skladu sa sistemom oporezivanja poslovnih profita po modelu konvencija OECD. Načelo fiskalne transparentnosti je elementarno presađeno da bi se na svaki način iskoristile blagodeti inostranih ulaganja. U tom kontekstu, Argentina, Brazil, Meksiko, Čile, Turska, Kipar, Malta, Izrael, Egipat, Južna Afrika, Indija, Koreja, Kina i Kuba koriste se sledećim merama fiskalne politike: (1) carine se ne plaćaju na uvoz sirovina koje služe proizvodnji inostranog investitora, (2) carine se ne plaćaju na uvoz opreme za delatnost stranog ulagača za izvoz, (3) poreska oslobođenja od poreza iz dobiti se daju za reinvestiranu dobit i dobit ostvarenu u prvoj godini delatnosti (poslovanja), odnosno u prvoj i drugoj godini poslovanja preduzeća, (4) poreske olakšice daju se u slučaju ulaganja u poljoprivredu, u turističku privredu, u nerazvijena područja, u „stare“ gradove, u specijalne privredne zone, i dr., (5) ostala davanja su isključena iz fiskalne prakse (naknade za komunalne usluge, porez na motorna vozila, porez na zemljište, porez na promet) i (6) poreska stopa varira od 10% do 30%.

U tzv. jugoslovenskom modelu oporezivanja strani ulagači, koji ostvare dobit po osnovu zajedničkih ulaganja, u principu plaćaju porez na dobit po stopi od 10%. Poreska oslobođenja se institucionalno odnose na reinvestiranu dobit međunarodnih korporacija za investicije u čijem kapitalu učestvuje domaća privredna organizacija i dobit međunarodnih organizacija koje su po međunarodnim sporazumima oslobođene poreza.[1269] Poreske olakšice iznose 15%–50% za određeni procenat reinvestiranja ostvarene dobiti u isto preduzeće ili u drugo preduzeće, odnosno za deponovanje sredstava kod jugoslovenske banke na rok od 5 do 10 godina (Srbija).

7. FISKALNA POLITIKA RASPODELE I OPOREZOVANA POLITIKA DOHODAKA

U SAD već se jasno nagoveštavaju problemi javnih fmansija u pogledu pokrića budžetskih deficita na tržištu kapitala, koje je zapravo prezasićeno obveznicama čije interesne stope opadaju. Zapravo, primetna je činjenica daje nemoguće simultano apsorbovati obveznice kojima se refinansira dospeli državni dug i obveznice koje služe za nova ulaganja i prikupljanje svežeg novca i kapitala. Za potrebe budžeta novca nema dovoljno, iako se verovalo da su banke usmerile svoje viškove likvidnog novca ka tržištu kapitala. Likvidnost je u stvari pala na relativno nizak nivo usled smanjenja netopozajmica. U očekivanju povećanja međubankarske kamate bilo je atraktivnije ulaganje novca u banke. Reducirana ponuda bankarskih kredita već utiče na povećanje fed fund stope, što je znak zaoštravanja monetarne politike i povećanja diskontne stope. S druge strane, to je znak da banke istovremeno povlače novac od FED-a, jer veće diskontne stope povećavaju rizik pri otkupu (kreditiranju) manje bonitetnih hartija od vrednosti. I, kao što se očekivalo, FED je povećao diskontnu stopu sa 8,5% na 9%, kao i banke „prime rate“. Ali, kursevi dolara ostali su bitno

[1269]Dr Ž. Ristić, dr S. Komazec i dr J. Kovač, Poreska ekonomija, ABC Glas, Beograd, 1993.

neizmenjeni, jer su dileri izmene kamata već ukalkulisali u vrednost kurseva dolara. Banke su istovremeno naglo povlačile novac iz FED-a u cilju pokrića (eskonta) dužnika i njihovih dospelih hartija od vrednosti. Novac je više povučen nego što je trebalo, čime je povećana ponuda novca i oborena fed fund stopa. Ekonomisti, međutim, veruju da je najnovije povećanje diskontne stope preduzeto isključivo radi obuzdavanja privatne kreditne tražnje i usklađivanja diskontne stope sa fed fund stopom, mada su i banke, želeći da kompenziraju dodatne troškove na primljene kredite sa većom diskontnom stopom, odnosno fed fund stopom, povećale svoje „prime rate" kamate, koje naplaćuju na svoje kredite. No, smanjivanje fed fund stope unelo je konfuziju na tržištu novca, ali i koristi na tržištu kapitala, gde su cene obveznica počele da rastu.[1270] Time je zapravo otvoren proces stvaranja monetarnog prostora za povećanje plasmana na tržištu kapitala, prvenstveno u funkciji obezbeđenja finansijskih sredstava za alimentiranje fiskalnih deficita i za redukciju ili minimiziranje tzv. efekta crowding-out-a, odnosno za povećanje mogućnosti pribavljanja sredstava za privatne investicije i finansiranje budućeg privrednog rasta. U strahu od ponovnog vaskrsenja inflacije i blokiranja započetog konjunkturnog uspona dizgini restriktivne monetarne politike iznova se pritežu, s tim što se antiinflaciona makroekonomska politika dopunjuje reformulisanom politikom raspodele (dohodaka) i promenom odnosa nadnica (rada) i kapitala.

Nepopunjene „rupe" u budžetu povukle su predloge u prilog novog iznosa poreza na dohodak korporacija, novog poreza na sve naftne prerađevine, ekstra oporezivanje proizvodnje prirodnog gasa, povećanja poreza na promet za 2% na sve proizvode (osim hrane i lekova), oporezivanja premija osiguranja koju plaćaju poslodavci, dodatnog poreza od 2% na sve energetske izvore, uključujući i električnu energiju, gas i lož ulje, povećanja poreza na lične dohotke za 10%, ukidanja prava izuzimanja državnih i lokalnih poreza iz poreske osnovice koja podleže federalnom oporezivanju i ukidanju olakšice izuzimanja kamate plaćene na rate kredita iz poreske osnovice (izuzev hipoteke).

Nova tehnika i tehnologija u funkciji povećanja produktivnosti rada zaoštravaju međunarodnu konkurenciju i pritiskuju na smanjivanje troškova proizvodnje prvenstveno preko troškova radne snage.[1271] U ekonomskim i socijalnim politikama razvijenih zemalja već dominira problem raspodele i realnih zarada. Izoštravanje odnosa između rada i kapitala u sadašnjim stagflacionim uslovima pokrenulo je tendencijsko nastojanje kapitala da demontira institucije nastale u periodu visoke konjunkture, da izdejstvuje promene na tržištu radne snage i da prikuje rast nadnica sa motivacijom povećanja međunarodne konkurencije, ali i sa skrivenom intencijom potiskivanja sindikata sa ekonomske scene. Činjenice govore da međunarodna konkurencija pod uticajem ravnomernog razvitka predstavlja barometar za politiku nadnica i politiku raspodele dohotka. Borba oko raspodele, pored toga, izoštrava se i

[1270]Visoke kamatne stope, podržavajući jake kurseve, praktično su stimulisale konvertovanje valuta u dolar, doduše bez većeg prometa na tržištu novca, jer su dileri nastojali da zatvore pozicije. Investitori, u takvim uslovima, nisu stimulisani za ulaganja na tržištu kapitala usled čega su cene obveznica znatno pale. No, i pored toga, investitori su pronašli unosan kratkoročni plasman u državne sigurnosne papire. Višak likvidnog novca je, usled toga, bio apsorbovan.

[1271]Ch. Ottavi, Repartion des revney, Paris, 1991.

usled krize javnih finansija, budžetskih deficita, visokih kamata i teškoća finansiranja. Period recesije (1980–1993. god.) bio je i ostao od posebnog uticaja na zaostajanje rasta nadnica za rastom inflacije, na opadanje realnih nadnica i na zaoštravanje odnosa rada i kapitala. Ofanzivom kapitala i države protiv investicija „države socijalnog blagoslova“ u okviru konstituisane konzervativne politike u vodećim industrijski razvijenim zemljama metodama oštrog deflacionog pritiska restriktivne monetarne politike i skupog novca početkom 80-ih godina počeo je opšti nalet na revidiranje dotadašnje politike raspodele dohotka u korist kapitala, a na štetu nadnica i socijalnih davanja, jer se smatralo da nadnice i socijalna davanja izazivaju krizu kapitala (i investicija) i javnih finansija (i budžeta). Problem se, ipak, sveo na pitanje kako ograničiti autonomiju sindikata u tarifnoj politici i kako ukinuti korelaciju između kretanja nadnica i troškova života (koja je, u vidu „pokretne skale“, predstavljala tekovinu radničke klase iz 60-ih godina) i kako uključiti sindikate u vladajuće strukture na principu partnerstva i saodgovornosti za ekonomsku i socijalnu politiku. SAD su prva zemlja u kojoj su se u periodu recesije ugovarale niže nadnice uz saglasnost sindikata sa motivacijom da američka roba sačuva konkurentnost na svetskom tržištu i da se zaustavi porast nezaposlenosti. U zapadnoevropskim zemljama zahtevi za povećanje nadnica napadaju se kao brana za oživljavanje konjunkture i jačanje konkurentne snage. Sada, dakle, i borba za povećanje produktivnosti poprima internacionalni karakter. Traže se, zapravo, novi metodi za regulisanje kretanja u korelaciji sa kretanjem produktivnosti rada. Ali, metod se ne sastoji u potpunoj kompenzaciji već u određenoj distanci nadnica od produktivnosti (zaostajanje) u korist akumulacije kapitala. S druge strane, u borbi za veću produktivnost uključen je vesto i argument o skraćenju radnog vremena na bazi povećane produktivnosti radi zaustavljanja povećanja nezaposlenosti i iznalaženja „novog minimuma“ za usaglašavanje ponude i tražnje na tržištu radne snage.[1272] Izgledno je, međutim, da će borba za skraćivanje radnog vremena poprimiti međunarodne dimenzije, jer se protivargumenti skraćivanja radnog vremena svode sve više na sve veću osetljivost cena i troškova proizvodnje od povećanja izdataka za radnu snagu po jedinici proizvoda. Čak i kapital preti da će na skraćivanje radnog vremena uz zadržavanje nepromenjenih nadnica odgovoriti novim talasom racionalizacije i novim otpuštanjem radnika. U igri za većim učešćem u raspodeli ubacuju se, dakle, svi aduti. Ne preza se ni od inicijative za ukidanje zakona o minimalnim nadnicama i preduzimanja mera za reduciranje strane radne snage.

U savremenim zapadnim privredama, pored toga, insistira se na odbacivanju koncepcije relativne autonomije države u odnosu na kapital i na razgraničavanju privredne i potrošne funkcije države. Smatra se, naime, da država u domenu proizvodnje treba neposredno da interveniše u odnosima rada i kapitala u prilog klasnih interesa kapitala. I, pošto ideologija profita egzistira uporedo sa ideologijom društvenih prava,

[1272]Smatra se da bi skraćena radna sedmica dala pozitivnog efekta na zaposlenost samo ako su ispunjena tri uslova: (1) nadnice se mogu povećavati samo u skladu sa rastom produktivnosti, (2) mora se istovremeno lansirati i program privredne ekspanzije i (3) smanjenje radnog vremena sa 40 na 35 sati mora se ostvariti postepeno kako se ne bi anulirali efekti kraće radne sedmice stalnim porastom produktivnosti.

potrošnja (upotrebne vrednosti) treba da je potčinjena proizvodnji (prometne vrednosti).[1273]

Suštinu politike dohodaka predstavlja uvođenje društvenih (konvencionalnih) normi za povećanja plata (i cena). Te norme su, po pravilu, obavezujuće i vantržišne. Politika dohodaka počiva na konsenzusu svih aktera i bitiše sa arbitrarnim netržišnim mehanizmima kontrole. Ona ima cilj da suzbije efekte inflacije, koja se kejnzijanski objašnjava. Kejnzijansko tumačenje je inače sklono politici dohodaka, koja polazi od monopolističke strukture tržišta, interesnog organizovanja i arbitrarnog odlučivanja. U tom kontekstu, indeksacija i oporezovana politika dohodaka jesu institucionalni mehanizmi neutralisanja efekata inflacije na plate i nadnice. Indeksacija obično označava proces vezivanja ugovornih obaveza za određeno realno sidro, koje onemogućava promenu realne vrednosti nadnice pod dejstvom inflacije. Indeksacija razbija nominalni omotač nadnica i ustanovljava realnu sadržinu vrednosti ugovorne obaveze. „Oporezovana politika dohodaka“ u osnovi predstavlja mehanizam dodatnog i progresivnog oporezivanja firmi, koje isplaćuju dohotke (plate, nadnice) iznad utvrđenih društvenih normativa (koje utvrđuju vlada, sindikati i poslodavci).[1274]

Oporezovanu politiku dohodaka (Tax – Based Income Policy – TIP) razradili su Valić, Lajard i Vajntraub na principu dodatnog oporezivanja iznad prosečnog dohotka.[1275] Firme, koje povećavaju dohotke iznad utvrđenih standarda, nameću troškove drugim akterima bilo putem povećanja cena bilo putem demonstracionog efekta o obaveznom sledenju primera. U samom startu, oporezovana politika dohotka nominovala je faktički novi vid korporativnog poreza, kod koga je „višak“ nadnica iznad određene norme reprezentovao poresku osnovicu. U kasnijoj etapi „oporezovanja“, kada se konačno shvatilo da je ideja „oporezovane politike dohodaka“ identična ideji „ekonomike blagostanja“ (odnosno ideji da se oporezivanjem određene aktivnosti moraju destimulisati ili da se oporezivanjem troškovi zagađivanja prirodne okoline internalizuju), lansirane su mnogobrojne varijante oporezivanja politike dohodaka, i to: (1) oporezuju se samo firme čiji su dohoci iznad normi ili se subvencionišu firme čiji su dohoci ispod norme, (2) poresku osnovicu može predstavljati samo ukupan fond nadnica firme ili se pristupa selektivnom oporezivanju firmi u zavisnosti od broja zaposlenih i (3) prihode po osnovu oporezovane politike dohotka ne treba koristiti za podmirivanje budžetskih izdataka države nego isključivo kao povraćaj u privredu, poput smanjivanja doprinosa firmi za socijalno osiguranje. U tom sklopu, interesantan je Fenderov primer: „Uzmimo da jedna firma, čiji je ukupan fond plata 1 milion funti, odluči da poveća plate za 10%, iako je norma za povećanje plata 5%. Ukoliko je poreska stopa TIP politike 8%, tada će njen poreski račun iznositi 40.000 funti (0,8 x x 0,5 x 1 milion funti). Svako povećanje plata za 1% iznad norme firmu će koštati 10.000 funti u dohocima i 8.000 funti u porezu.[1276]

[1273]R. King, Capital and Politics, Routledge and Kegan Paul, 1983.
[1274]I. Adelman, Dynamics and Income Distribution, E. Elgar, 1995.
[1275]OECD, The Tax/Benefit of Production Workers, Paris, 1992.
[1276]J. Fender, Inflation, Harvester, London, 1990, str. 113, i Dr M. Jakšić, Tržište rada u makroekonomsklm modelima, Ekonomski anali 115/93, str. 77.

Praksa pojedinih zemalja, tokom poslednjih godina, okrenula se eksploataciji oporezovane politike dohodaka sa veštijim dizajniranjem u odnosu na tradicionalne norme u promeni nadnica (i cena). Naime, u praksi se za svaku firmu utvrđuje tzv. fond plata, koji je oslobođen od plaćanja poreza. No, pored neoporezovanog „platnog fonda“, u praksi postoji i rešenje po kome se oporezuje fond plata po osnovnoj bazičnoj poreskoj stopi, s tim što svako povećanje plata iznad norme, u određenim skalama, automatski aktivira progresivne poreske stope. Time se postiže određeni stepen fleksibilnosti u poslovnoj politici firme, koja ostvaruje dobre biznis performanse. Povećavajući dohotke, uprkos rastućim porezima, firma stimulira rast produktivnosti i povećanje proizvodnje sa nameravanim poreskim rekompenziranjem. No, firma mora da zna unapred kolika je standardna poreska stopa na plate po normi, a kolika je dodatna poreska stopa na rast plata iznad standarda, da bi koristila prednosti date politike.

U praksi je „oporezovana politika dohodaka“ ispoljila određene prednosti, i to: (1) prilagodljivost konkretnim uslovima poslovanja firme, (2) fleksibilnost u poslovnoj politici odlučivanja firme u pogledu distribucije plata, (3) smanjivanje nezaposlenosti bez povećanja inflacije, (4) smanjenje distorzija na tržištu u odnosu na tradicionalnu politiku dohodaka, (5) suzbijanje neopravdanih zahteva za povećanje plata i (6) obezbeđivanje dodatnih poreskih prihoda državi.[1277] No, pored prednosti, u praksi su ispoljeni i određeni nedostaci, koji se ogledaju u sledećem:[1278] (1) uvođenje oporezovane politike dohotka predstavljalo je uvođenje rigidnosti u mehanizam raspodele, kome je inače preko potrebna fleksibilnost, (2) uvođenje TIP politike zahtevalo je obaveznu saglasnost svih ključnih aktera (firme, radnici i država), (3) uvođenje oporezovane politike dohodaka otvorilo je nove prostore za pribegavanje sredstvima za neutralisanje TIP politike putem mnogobrojnih nenovčanih davanja radnicima, (4) uvođenje TIP politike značilo je iznalaženje novih mogućnosti za prevaljivanje dodatnih troškova na kupce zbog većih poreza na porast plata iznad norme, (5) uvođenje „oporezovane politike dohodaka“ predstavljalo je novi proces pogrešne alokacije rada sa uvećanim učešćem slabije plaćenih i nekvalifikovanih radnika u strukturi zaposlenih, (6) uvođenje TIP politike reflektovalo je novu mogućnost da se uvećani troškovi za firme po osnovu oporezivanja dohodaka kroz cenu prevale na konačne potrošače i (7) uvođenje „oporezovane politike dohodaka“ nalagalo je iznalaženje novih mogućnosti definisanja standardnih dohodaka, normi za povećanje plata i poreskih stopa, kao osnovnih agregata politike, ali i visokih kazni za prekomerno povećanje plata i prekomernog arbitriranja i administriranja.

Postavljajući model stagflacije poreza, Brecher i Heady izdvajaju tri relevantne jednačine, i to:[1279]

$$T\,(1 - L) = B$$

$$A = T - p(l - Q)/l$$

[1277]Dr M. Jakšić, op. cit, str. 77–78.

[1278]Vidi: H. Vane i J. Thompson, An Introduction to Macroeconomic Policy, London, Harvester, 1989, str. 221–223.

[1279]R. Brecher i C. Heady, Slagflafion an Open Economj, Oxford Economie Papers 2/79, str. 165–171.

$$U = 1 - F\,[T - p\,(1 - Q)\,[\lambda, x]/I$$

gde su: L – stopa poreza na dohodak, T i B – targeti realne nadnice pre i posle oporezivanja (respektivno), p – stopa inflacije, A – realne nadnice, Q i λ – parametri, U – stopa nezaposlenosti, I – ravnotežni nivo zaposlenosti, F – proizvodnja, X – stopa očekivane inflacije. U pitanju su, dakle, tri jednačine: (a) prva jednačina reprezentuje tzv. poresku jednačinu, (b) druga jednačina predstavlja jednačinu realne nadnice i (c) treća jednačina reflektuje jednačinu stope nezaposlenosti. Pri tome, jednačina realne nadnice (A) izvodi se iz razlike targeta realne nadnice (T) i stope inflacije (p). Jednačina stope nezaposlenosti (U) se, pak, shvata kao pozitivna funkcija realne nadnice i negativna funkcija odnosa proizvodnje radnointenzivnih i kapitalnointenzivnih sektora (x). Poreska jednačina, međutim, zavisi od konstantnosti targeta realne nadnice posle oporezivanja, „što implicira variranje prethodnog targela realne nadnice u skladu sa kretanjem poreske stope, i to na taj način da porast te stope inducira odgovarajući rast pretporeskog targeta realne nadnice koji target nakon oporezivanja čini konstantnim.“[1280]

Pokretanje makroekonomije iz ravnotežne pozicije automatski inducira pokret rasta stope poreza na dohodak (L) sa iznuđenim povećanjem targeta realne nadnice (T) da bi zadržala konstantnost targeta realne nadnice nakon oporezivanja (zbog očekivanog rasta poreske stope). A da bi realne nadnice ostale na nepromenjenom nivou (A) porast targeta T inducira povećanje stope inflacije (p) i provocira povećanje stope nezaposlenosti. Time se empirijski verifikuje teza da povećanje poreske stope dovodi do stagflacionih kretanja u nacionalnoj privredi, indukovani poreski šok implicira povećanje stope inflacije uz date realne nadnice i rast stope nezaposlenosti uz datu stopu inflacije.

No, opisani model ipak otvara mogućnost relaksacije stagflacionih trendova poreske ekspanzije na taj način što porast poreza može biti upotrebljen za ekspanziju radnointenzivne produkcije u funkciji promena privredne strukture sa izvedenim implikacijama na porast zaposlenosti i smanjenja „stagflacionih konsekvenci poreske ekspanzije.“[1281] Smer upotrebe prikupljenih poreza može uticati na poziciju Filipsove krive u odnosu na inicijalni impuls poreske politike. Kriva tražnje rada može se, stoga, pomeriti iz ravnotežne pozicije u slučaju upotrebe uvećanih poreza za ekspanziju radnointenzivne produkcije ili u slučaju korišćenja fiskalnog rasta za razvoj kapitalnointenzivne proizvodnje. Šok troškova, koji reprezentuju poreze, može „inicirati reuskladivanje realnih nadnica i razvoj stagflacije po modelu stagflacije nadnica sa inherentnim adaptivnim očekivanjima.“[1282]

[1280]Dr D. Zaklan, Teorijski modeli stagflacije troškova, Finansije 9–10/91, str. 507–520.
[1281]Ibidem, str. 518.
[1282]A. Perrof, Les nouvelles theorie du marché du travail, la Decouverte, Paris, 1992.

8. EKONOMIKA PONUDE I FISKALNA POLITIKA

Tokom 60-ih i 70-ih godina obično se smatralo, u teoriji i praksi, da odluke ekonomskih subjekata u oblasti investicija i potrošnje, po pravilu, nisu zavisile od eventualnog povećanja poreza u budućnosti za finansiranje budžetskih deficita u sadašnjosti. Međutim, tokom 80-ih godina teoretičari ekonomike ponude su dokazali da poreski obveznici smanjuju tekuću potrošnju i štednju zbog budućeg povećanja poreza. Jer, ukoliko država svoje budžetske rashode alimentira sredstvima po osnovu zaduženja (a ne porezima), utoliko su poreske obaveze manje u sadašnjosti i veće u budućnosti. Radi se, dakle, o supstituciji između nižih poreza u sadašnjosti i viših poreza u budućnosti. No, manevri fiskalne vlasti su prepoznatljivi za gotovo sve poreske obveznike u tržišnim ekonomijama, koji sada na izazove odgovaraju sopstvenim porezima smanjenja sadašnjih rashoda. Tako reakcije ekonomskih aktera postaju suprotne od očekivanih, pošto budžetski deficit više „nema snagu“ da stimulira rastući trend agregatne tražnje. Zbog toga, teoretičari ekonomike ponude ističu da je efekat tradicionalne fiskalne politike mnogo manji nego što su smatrali zastupnici koncepta kejnzijanske anticiklične politike. Problemi se, doduše, nešto komplikuju sa razmatranjem indirektnih i sekundarnih efekata fiskalne politike.[1283] Naime, povećani budžetski deficit inducira rastući obim tražnje kapitala. Rast tražnje kapitala involvira rast realne kamatne stope. Rast realne kamatne stope blokira privatne investicije. Tzv. efekat istiskivanja, zbog sudara tražnje privatnih investitora i države na tržištu kapitala, dovodi do smanjenja investicione (i potrošačke) tražnje. Usled toga, ekspanzivna fiskalna politika, po osnovu deficitarnog budžetskog finansiranja javne potrošnje, ostvaruje manji efekat na ukupnu tražnju nego što su kejnzijanci smatrali.

Predstavnici koncepcije ekonomike ponude misle sasvim drugačije i ističu postojanje tzv. supply – side efekata fiskalne politike. Supply – side efekti fiskalne politike nastupaju zajedno sa fiskalnim promenama poreskih stopa koje deluju na realnu ponudu. A ti efekti su upravo odlučujući, naročito kad su u pitanju promene u marginalnim poreskim stopama. U tom kontekstu, Gwartney i Stroup smatraju da se promenama u marginalnim poreskim stopama dodatni dohodak raspoređuje na deo koji podleže dodatnom porezu i na deo koji ostaje za potrošnju i štednju.[1284] Time se povećavaju efekti od rada, štednje, investicija i poslovnih aktivnosti, koje se redukujuće oporezuju. A dopunska ponuda rada i kapitala zbog redukovanja marginalnih poreskih stopa otvara perspektivu privatnoj inicijativi za tržišno motivisanu upotrebu proizvodnih resursa i za efikasniju alokaciju resursa. Prema tome, u fiskalnoj doktrini ekonomike ponude ključna je relacija između poreza i društvenog proizvoda, ali ne i dosadašnja relacija između poreskih stopa i poreskih prihoda. To, pak, pokazuje daje efekat smanjenja marginalnih poreskih stopa na povećanje društvenog proizvoda mnogo važniji od efekta smanjenja marginalnih poreskih stopa na smanjenje poreskih prihoda. Na kratak rok dominira efekat promena poreskih stopa na tražnju, što znači

[1283] D. M. Jackson (Ed.), The Foundations of Public Finance, Tom I i II, E. Elgar, 1996.

[1284] Gwartney i R. Stroup, Macroeconomics – Private and Public Choice, Harcourt Brace Jovanovich, N. York, 1990, str. 272–274.

da ekonomika ponude može da reprezentuje i anticiklični instrument (iako teoretičari ekonomike ponude ističu dugoročnu strategiju sračunatu na poreske podsticaje). Na dugi rok dolazi do prebacivanja resursa iz poreski motivisanih aktivnosti u aktivnosti u kojima je glavni motiv očekivana dobit. No, i pored toga, puni efekat smanjenja marginalnih poreskih stopa ostvaruje se tek nakon prilagođavanja tržišta rada i kapitala novoj podsticajnoj strukturi.

Reganomika, kao program ekonomskog oporavka, upravo je bazirana na elementima ekonomike ponude, koja inkorporira (1) reformu budžeta u funkciji smanjenja javne potrošnje, (2) smanjenje graničnih poreskih stopa na ukupne prihode sektora stanovništva za 10% godišnje u trogodišnjem periodu i uvođenje poreskih olakšica za privatni biznis, (3) usvajanje programa deregulacije ekonomskih aktivnosti i (4) institucionalno postavljanje sa FED u funkciji održavanja stabilnosti dolara i finansijskog tržišta. Smatralo se u štabu kreatora makroekonomske politike[1285] da će ova „četiri koraka“ povećati ponudu i omogućiti neinflatoran privredni rast.[1286]

Najveće promene u SAD desile su se ipak u strukturi poreza na dohotke, što je i bio cilj Reagaomics-a, kao nove ekonomske politike, koja spaja koncept ekonomske ponude i hipotezu o racionalnim očekivanjima. Kod poreza na dohodak, marginalne poreske stope sa početka 80-ih godina (koje su se kretale od najnižih 70%), smanjene su na 11%, odnosno na 50%. Novim poreskim zakonom iz 1981. godine uvedena je indeksacija poreza na dohodak. Zakonom su institucionalno postavljeni i relativno značajni investicioni podsticaji, naročito posredstvom tzv. dozvola za ubrzanu amortizaciju u cilju smanjenja osnovice za oporezivanje profita korporacija. Nova poreska reforma iz 1986. godine iznova je redukovala marginalne poreske stope. Novim poreskim zakonom uvedene su samo dve poreske zone: (1) dohodak individualnog poreskog obveznika, koji podleže oporezivanju, oporezuje se sa 15% do 17.850 dolara godišnjeg prihoda, i (2) dohodak individualnog poreskog obveznika, koji podleže oporezivanju, oporezuje se sa 28% iznad 17.850 dolara godišnjeg prihoda (za sve gornje dohodovne kategorije). Istim poreskim zakonodavstvom redukovana je i poreska stopa kod poreza na dobit korporacija. Proporcionalna stopa je sa 46% svedena na 34%. Istovremeno, proširena je poreska osnovica putem smanjenja ili ukidanja brojnih deduktivnih stavki iz poreske osnove. U tome se posebno ističu smanjene mogućnosti ubrzane amortizacije i ograničeno isključivanje investicionih gubitaka iz poreske osnovice. No, i pored toga, poreski prihodi po osnovu oporezivanja građana i biznisa su opadali u odnosu na rastuće javne rashode. Time je praktično optiran model permanentnog kreiranja budžetskog deficita sa zajmovnim finansiranjem, što efektivno namiruje ekspanzivnu fiskalnu politiku „reaganomicsa“.[1287]

Sa stanovišta makroekonomske politike, u Nemačkoj su vodene oštre diskusije u pogledu realizacije ciljeva socijalne tržišne privrede putem neokejnzijanskog koncepta državne intervencije i ekonomije ponude neoliberalista. Realnost je, međutim, presekla „koškanja“ između konzervativne vlade i socijaldemokratskih vlada

[1285]W. Niskanen, Reaganomics, Oxford University Press, N. York, 1988, str. 3–5.
[1286]J. M. Poterba i J. J. Rotenberg, Inflation and Tcuation with optimizing Government, Journal of Money, Credit and Banking 1/90, str. 1–18.
[1287]G. D. Myles, Public Economics, Cambridge University Press, 1995.

time što je na površinu makroekonomske politike isplivao tzv. kombinovani (mix) pristup, koji simultano deluje na strukturu ponude i na agregatnu tražnju. Život je pokazao da je Nemačkoj privredi potrebna i sistemska politika (kojom se unapređuje ekonomski poredak) i tržišna politika (kojom se deluje na uslove privređivanja). U kombinaciji sistemske i tržišne politike, skup kratkoročnih i dugoročnih mera usmeren je u pravcu željenog uticaja na konjunkturna kretanja, privredni rast, alokaciju proizvodnih resursa, učvršćivanje svojinskih prava i unapređivanje motivacionih faktora i privatne inicijative. U tom spektru, posebno su bile značajne mere na strani ponude, koje uplivišu na razvoj tržišnog mehanizma, na smanjenje proizvodnih troškova, na povećanje profita i novih ulaganja. Predstavnici ekonomije ponude insistirali su na formalizovanju programa koji inkorporira (1) olakšavanje mobilnosti radne snage (u skladu sa zahtevima tržišta), (2) oslobađanje od poreza prilikom investiranja i privlačenja svežeg kapitala, (3) podržavanje proizvodnih inovacija, (4) preuzimanje garancija kod rizičnih poduhvata biznisa, (5) smanjenje kamatnih stopa, (6) smanjenje socijalnih doprinosa iz bruto zarada i (7) umerenost u zahtevima za povećanje plata. Iz tih razloga napuštaju se definitivno kejnzijanske propozicije (povećanje tražnje putem novih državnih porudžbina, smanjenja poreza i povećanja socijalnih davanja za povećanje kupovne moći potrošača) i kreatori ekonomske politike potpuno se okreću neoliberalnim koncepcijama, koje ističu značaj nove proizvodne strukture, međunarodne konkurencije, bržeg privrednog rasta i izgradnje novih proizvodnih kapaciteta. Pod motivom daje tržišna politika najbolja strukturna politika, odmah je otpočeo proces smanjenja državnih investicija (koje su početkom 80-ih godina iznosile oko 10% ukupnih investicija) u skladu sa liberalističkom doktrinom čak na 5% rashoda državnog budžeta. Po sugestijama teoretičara ekonomike ponude, odnosno neoliberalne politike najviše se primenjivala – od tada pa do danas – politika smanjivanja investicionih rizika metodom javnih investicija u infrastrukturu i smanjivanja poreskih tereta, politika učešća države u preuzetim rizicima posredstvom smanjivanja poreskih stopa i povećanja poreskih olakšica, politika učešća zaposlenih u poslovnom riziku posredstvom tzv. radničkog akcionarstva i sindikalnog uzdržavanja od preteranog rasta nadnica, i politika prestrukturiranja, privatizacije, liberalizacije i deregulacije u cilju modernizacije privrede i jačanja tržišnog mehanizma.[1288]

Politici stabilizacije i razvoja podvrgnut je celokupan državni sistem preraspodele društvenog proizvoda, koji je neposredno povezan sa politikom javnih rashoda i poreskim sistemom. Budžetski mehanizam preraspodele je izuzetno stabilan, pošto učešće javnih rashoda (budžet i socijalno osiguranje) u društvenom proizvodu stoji na nivou od 45% više od jedne decenije. Uravnoteženi odnos između direktnih i indirektnih poreza „poremećen“ je zahtevima poreske reforme iz 1986. godine do 1990. godine u smislu insistiranja na rasterećenju biznisa od neposrednih poreza, smanjenju poreskih stopa i osnovica kod poreza na zarade veće od 110.000 DEM godišnje i povećanju posrednih poreza (u prvom redu poreza na dodatu vrednost). Reformski period poreskog sistema izmenio je poresku strukturu tako da u ukupnim poreskim prihodima porezi na zarade učestvuju sa 35%, a porez na promet sa 25% (na početku 1991. godine). Pojedinac je sa poslednjom poreskom reformom postao

[1288]G. Poser, Wirtschaftspolitic, C. E. Poesdiel Verlag, Stuttgart, 1988, str. 4–9.

osnovni poreski obveznik (a ne firma). Za firmu su doprinosi iz bruto zarada postali kvantitativno značajna davanja iz poreza na profit i kapital.

No, i posle sprovedene poreske reforme, poreski sistem je ostao jedinstven. U njemu dominiraju zajednički porezi (porez na plate, porez na dohodak, korporacijski porez i porez na dodatu vrednost), koji sa 65% alimentiraju budžete saveza, pokrajina i komuna u 1990. godini. Zajedničke poreze prate (a) savezni porezi (porez na zemni gas i derivate nafte, porez na duvan, carine i ostali savezni porezi, kao posebni porezi) sa 12,5% od ukupnih poreskih prihoda, (b) pokrajinski porezi (porez na motorna vozila, porez na imovinu i ostali pokrajinski porezi) sa 5% i (c) opštinski (lokalni) porezi na preduzetništvo i ostali komunalni porezi i takse) sa 9% u strukturi poreskih prihoda. U raspodeli poreskih prihoda visoko se uvažavaju principi ujednačavanja fiskalne snage među federalnim jedinicama (Laenderi): veličina poreskih prihoda po stanovniku u pokrajinama mora da dostigne najmanje 95% saveznog proseka.

Relativno visoka poreska redistribucija dohotka u Nemačkoj posledica je vrlo naglašene socijalne dimenzije državne intervencije, koja odvlači više od 1/3 budžetskih rashoda za tzv. socijalne transfere i socijalno osiguranje (zdravstveno osiguranje, penziono osiguranje, osiguranje za nezaposlene i osiguranje od nesrećnih slučajeva). Nivo socijalnog budžeta već je dostigao iznos od 30% društvenog proizvoda. Njega po pravilu alimentiraju zaposleni, poslodavci i država po principu „na tri ravne časti“.

U celini posmatrano, u Nemačkoj je jak javni sektor i „po širini i po dubini“. Sam državni sektor participira sa preko 20% u stvaranju društvenog proizvoda, a zapošljava 25% ukupno zaposlene radne snage. Državni sektor, kao takav dominira u bankarstvu i finansijama, u energetici, u komunikacijama, u saobraćaju, u infrastrukturi i dr., pored onoga što je karakteristično za socijalno osiguranje, državnu režiju i administraciju, obrazovanje i nauku (i istraživanja, koja „gutaju“ 2,8% društvenog prihoda). No, sa jačanjem procesa ekonomske liberalizacije i sa reafirmacijom tržišne politike u tradicionalnim državnim sektorima od 1982. godine, konzervativna vlada Nemačke otvorila je praktično ubrzani proces deregulacije javnog sektora i sužavanja oblika državnog regulisanja tržišta putem subvencija (koje su sa 6%–7% preraspodeljivale društveni proizvod). Saobraćaj, komunalije, energetika, stambena izgradnja i poljoprivreda (sa 40% subvencija od ukupne vrednosti poljoprivredne proizvodnje) bile su i ostale delatnosti, koje ne mogu bez saveznih subvencija i bez državnog regulisanja cena, što je u skladu sa socijalnom tržišnom privredom.

U prvom naletu ekonomike ponude i neoliberalne politike Nemačka je uspela da konsoliduje javne finansije i da reducira javnu potrošnju sa izvedenim efektima na planu dinamiziranja privrednog rasta bez ugrožavanja relativne stabilnosti cena, bez žrtvovanja socijalnih ciljeva, bez obaranja ekonomske efikasnosti privređivanja i tržišne konkurentnosti. To se pozitivno odrazilo na politiku uspešnog vođenja strukturnih promena, pošto se već pokazalo da subvencioniranje starih industrija (brodogradnja, ugalj, čelik) reflektuje defanzivnu strukturnu politiku koja usporava razvoj novih industrijskih sektora i „brže prilagodavanje alokativnih odluka izmenjenim

uslovima sektorskih produktivnosti rada i kapitala".[1289] Adjustiranje sektorske strukture (zbog tehnoloških pramena i permanentnog prestrukturiranja tražnje na međunarodnom tržištu) implicira ofanzivnu strukturnu politiku, koja obuhvata redefinisanje alokacione funkcije države u tržišnoj privredi, stavljanje pod kontrolu modaliteta trošenja sredstava za infrastrukturu, fundamentalna istraživanja, veličinu javnog sektora i državnog aparata i klasične budžetske izdatke, redefinisanje mehanizma subvencioniranja, regresiranja i dotiranja, i uvođenje tržišnih elemenata u javne službe. To je, pak, uslovljeno tempom ostvarivanja započetih integracionih procesa u EZ/EU, koja zavise od institucionalne konkurencije i od centralizovano utvrđenih institucionalnih okvira. Jer, između harmonizacije i konkurencije postoje konflikti, koji se produbljuju sa razlikama koje egzistiraju između centralizma i federalizma, između tržišta i plana, između liberalizma i intervencionizma, između suvereniteta i zaštite građana. Konačno, tu je i tzv. problem nemačke reintegracije, čije finansiranje prve faze odnosi preko 100 milijardi DEM da bi se očuvalo stabilno funkcionisanje socijalne tržišne privrede u celoj Nemačkoj i dostigao visok stepen socijalne i regionalne jednakosti u narednom periodu. Dizanje budžetskog deficita na 70 milijardi DEM, u krajnjoj instanci, ima zadatak da osigura realizaciju dva osnovna, ali divergentna cilja: (1) da „socijalistički" deo Nemačke ekonomski dostigne „kapitalistički" deo Nemačke i (2) da ćela Nemačka održi stabilnu i dinamičnu privredu. Francuska je tokom perioda 1975–1992. godine sprovodila tri relativno slične (ali i različite) makroekonomske politike, i to: (1) politika ponovnog pokretanja (relance), (2) politika stabilizacije i (3) politika liberalizacije. To su zapravo godine 1975–76, 1980–82. i 1986. god. koje su karakteristične po relativno značajnim zaokretima u kreiranju i sprovođenju ekonomske politike. U okviru politike ponovnog pokretanja centralni instrument za privrednu reorijentaciju iznađen je u prostoru mikro i makro koordinata budžetske politike. Budžetska politika je, posredstvom javnih rashoda i fiskalnog deficita, trebalo da pruži podršku potrošnji i produktivnom investiranju. Taj mehanizam u osnovi je anglobirao beneficirane zajmove za investicije, izvozne budžetske podsticaje, poreske olakšice za preduzetništvo, razvojne planove, ubrzanu amortizaciju, „poreski kredit", poresku pomoć za rast zaposlenosti i socijalna davanja za zaštitu životnog standarda.[1290]

Politika stabilizacije iz 80-ih godina napustila je tzv. borbu protiv nezaposlenosti i usredsredila se na inflaciju, koja je postala neprijatelj broj jedan. Taj zaokret rezultat je oštrog naleta monetarizma i ekonomike ponude na koncipiranje generalnih stabilizacionih politika. No, i pored toga, Francuska je ostala dosledna primeni klasičnih instrumenata ekonomske politike stabilizacije: reekvilibrizacija javnih finansija, povećanje eskontne stope, monetarna stega, privremeno zamrzavanje cena, smanjenje stope poreza na dodatu vrednost (sa 20% na 17,6%), očuvanje kupovne moći, uspostavljanje stabilnosti franka, povećanje učešća profita u raspodeli nacionalnog dohotka i rast dobiti od povećane produktivnosti isključivo za preduzeće. No, polovičan uspeh započete ekonomske politike, zbog prenaglašenih inflacionističkih

[1289]Dr J. Bajec, Socijalno-tržišna privreda i ekonomska politika u Nemačkoj, u: Grupa autora, Komparativne ekonomske politike. Ekonomika, Beograd, 1992, str. 55–66.
[1290]R. Goode, Government Finance in Developing Countries, Brookings Institute, Washington, 1994.

tenzija i degradiranog platnobilansnog salda, iznudio je devalvaciju franka, blokadu cena i dohodaka, i povećanje stope poreza na dodatu vrednost od 17,6% na 18,6%, sa ciljem da se razbiju inflacione anticipacije i rigoroznije sprovede strategija dezinflacije. Zbog toga je opisana politika i nazvana ekonomskom politikom „strogosti".

Konačno, politika liberalizacije od sredine 80-ih godina (1986. god.), ali kao kontinuitet stabilizacione politike iz ranih 80-ih godina, oslanjala se predominantno na strukturne mere, koje su usredsredene na dinamiziranje ponude, strukturne promene i diversifikaciju ekonomske aktivnosti. Politika smanjivanja poreza i politika deregulacija razotkrile su da su fiskalna davanja i troškovi državne intervencije bili na izuzetno visokom nivou. Propozicije ekonomike ponude su nalagale potrebu smanjenja poreza pojedinaca i kompanija, jer su fiskalna davanja postala inkompatibilna sa efikasnim privređivanjem. Ekonomika ponude je pokazala da su mere državne intervencije neefikasne iz razloga što troškovi ekonomskih i socijalnih interventnih mera degradiraju tržišnu alokaciju resursa i pojačavaju snagu distributivne ekonomije sa negativnim efektima na produktivnost, konkurenciju i investiranje. Stoga je ekonomika ponude nametnula imperativnu redukciju državne intervencije u formi deregulacije i liberalizacije ekonomskih tokova, koje su imale zadatak da oslobode preduzetničke snage privatne inicijative u pravcu prilagodavanja ljudi i preduzeća evoluciji konkurencije. Evropski talas privatizacije iznudio je praktičan korak u definitivnom napuštanju francuskog indikativnog planiranja, kao „kolektivnog projekta razvoja" koji javne odluke čini koherentnim sa ekonomskim okruženjem. Započeti proces internacionalizacije proizvodnje i trgovine, zajedno sa globalizacijom tržišta i konvergencijom evropskih ekonomskih politika, ubrzao je proces donošenja programa privatizacije sa zadatkom da se poveća efikasnost privređivanja ekonomskih subjekata i tržišna konkurentnost preduzeća, da se izvrši difuzija vlasništva nad velikim državnim firmama u strukturi glomaznog javnog sektora i da se razvije narodno deoničarstvo sa rastućim brojem akcionara (koji su zaštićeni od stranog uticaja plafoniranjem inostranih investitora na 20% društvenog kapitala).[1291]

V. Britanija je sa tzv. tačerizmom napustila kejnzijansku makroekonomsku regulaciju u korist pompeznog povratka neoklasičnoj mikroekonomiji, pošto se tačerizam prirodno okrenuo monetarisličkim nominalnim agregatima (oštri monetarni ciljevi rasta novčane mase i smanjivanje agregatne kreditne potrebe javnog sektora) i mikroekonomskom liberalizmu (politika deregulacije i denacionalizacije i povratka privatnoj inicijativi i radničkom akcionarstvu). Vaspostavljena osovina monetarizma-liberalizma naslonila se na politiku budžetske restrikcije (raskidanje prakse upumpavanja tražnje preko javnog sektora), sužavanje prostora javnog sektora u korist slobodne privatne inicijative, jačanje inicijative kroz poreske promene, smanjenje oštrih progresivnih stopa oporezivanja dohodaka građana, povećanje fiskalne uloge poreza na dodatu vrednost, drastično smanjivanje javnih rashoda i učešća državnog budžeta u društvenom proizvodu.

Ekonomska politika tačerizma je, u osnovi, težila obuzdavanju inflacije posredstvom smanjivanja javnih rashoda i kreditnih potreba javnog sektora, s jedne

[1291] Dr I. Stojanović, Tri ekonomske politike u Francuskoj, u; Grupa autora, Komparativne ekonomske politike, Ekonomika, Beograd, 1992, str. 67–70.

strane, i podsticanju razvoja privatnog sektora putem poreskih olakšica, s druge strane. Redukcija poreskih stopa kod poreza na dohotke fizičkih lica imala je cilj da podstakne radnu inicijativu, privatnu štednju i produktivno investiranje. Zbog toga su tzv. najviše poreske stope svedene sa 80% na 60%. Bazične poreske stope su smanjene sa 33% na 30%, a prosečne poreske (inače progresivne) stope sa 33% na 26,5%. U proseku, poreske stope na lične dohotke, u čitavom periodu 1978–1989. godine, svedene su sa 46,6% na 40,8% (a odnosile su se na tzv. srednje i visoke dohotke). Za razliku od poreza na dohotke građana, potrošni porezi, a u prvom redu porez na dodatnu vrednost, su povećani (stopa) od 9,1% na 16,9% (za period 1978–89. godine), čime je praktično rekompenziran fiskalni gubitak u javnoj klasi.[1292] Istovremeno, korporacijski porezi (stopa) su smanjeni sa 52% na 35% (u periodu 1978–87. godine). To je trebalo u osnovi da akcelerira proces privatizacije, prestrukturiranja privrede, deregulacije finansijskih tržišta, liberalizacije trgovine, povećanja ekonomskih sloboda proizvođača i jačanja suvereniteta potrošača.

Privatizacija je implicirala smanjivanje uloge države, jačanje uloge pojedinaca – preduzetnika, snaženje svojinske demokratije, povećanje proizvodne efikasnosti, racionalnije upravljanje javnim resursima, napuštanje administrativnih cena, povećanje alokativne efikasnosti javnog sektora, „isterivanje“ kreditnih potreba javnog sektora na tržište kapitala, jačanje radničkog akcionarstva, obnavljanje konkurentnosti na tržištu, sužavanje sfere tradicionalne kejnzijanske države blagostanja, redukovanje javne potrošnje i uplitanje države u ekonomske tokove, smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru i odvikavanje javnih preduzeća od budžetskih subvencija i dotacija.[1293] To su bili ciljevi i zadaci i srednjoročne finansijske strategije i tzv. finansijskog korseta vlade V. Britanije, koja je napustila ozloglašenu kombinaciju ekspanzivne fiskalne politike i akomodirajuće monetarne politike i optirala politiku supstitucije direktnog oporezivanja dohotka indirektnim oporezivanjem potrošnje, politiku formiranja prihoda od prodaje nacionalizovanih preduzeća za finansiranje budžetskog deficita i politiku reduciranja učešća javnog sektora u društvenom proizvodu (sa 27% na 20%). Radikalni program privatizacije (iz 1979. godine, 1983. godine i 1987. godine), kroz uvođenje državnih preduzeća na berzu putem kotacije njihovih akcija i kroz model flotacije ili rastresanja ranije neizdiferencirane imovine i diversifikaciju izvora sredstava (i kroz rasprodaje državnih udela u firme) doprineo je gašenju podsticajno-razvojne politike javnog sektora, prodaji 40% državnog vlasništva nad preduzećima (tzv. transfer državnih firmi privatnim preduzetnicima), uvođenju 550.000 radnika u akcionare, povećanju ukupnog broja akcionara na 20,5% ukupnog stanovništva i smanjenju udela javnog sektora u neto stopi kapitala sa 44% na 31% i pri donošenju oko 60 milijardi funti državnom budžetu (tokom 80-ih godina).

Tačerizam u svom epicentru nije imao privredni rast po svaku cenu već kvalitativne pokazatelje prestrukturiranja, jačanja privatne inicijative i povećanja produktivnosti. Zaostajanju britanske privrede tačerizam se uspešno suprotstavljao strategi-

[1292]Ch. Johnson, The Economy Under Mrs. Thatcher, 1979–1980, Penguin, London, 1991.

[1293]J. Reduard, The EEC and the UK Economy, Longman, London, 1987. i OECD, Why Economic Policies Change Course, OECD, Paris, 1988.

jom (1) jačanja inicijativnosti kroz promene u poreskoj sferi (smanjivanje oštrih progresivnih poreskih stopa i optiranje poreza na dodatu vrednost umesto poreza na lične dohotke i profite korporacija), (2) uspostavljanja veće slobode privatne inicijative, sužavanja uloge države u ekonomiji i raskidanja sa praksom upumpavanja tražnje preko javnog sektora, (3) smanjenje tereta javnih finansija i proširenja prostora za privatno preduzetništvo, i (4) jačanja odgovornosti učesnika u kolektivnom pregovaranju. Bilo je to svojevrsno napuštanje kejnzijanske makroekonomske regulacije u korist mikroekonomskog liberalizma. U osnovi, radilo se o svojevrsnom povratku neoklasičnoj mikroekonomiji i prirodnoj orijentaciji na monetarističke nominalne agregate. Novoinstalirani monetarizam u okviru tzv. tačerizma postavio je oštre monetarne ciljeve rasta novčane mase, smanjivanja novouvedenog agregata „kreditne potrebe javnog sektora", zatezanje finansijskog korseta i restrikcije u sferi usluga, državne administracije, obrazovanja i zdravstva. Donošenjem srednjoročne finansijske strategije u prvi plan je izbila borba protiv inflacije, koja je inače smatrana neprijateljem broj jedan. Monetarna disciplina bila je uperena na državu i javni sektor upravo sa uspostavljanjem osovine monetarizam-liberalizam i „otkrivanjem" politike deregulacije i denacionalizacije, širenja tzv. radničkog akcionarstva i podsticanja privatne inicijative po svaku cenu. Najvažnija poluga, u tom kontekstu, bila je politika drastičnog smanjenja učešća državnog sektora u društvenom proizvodu kroz smanjenje agregata „kreditne potrebe javnog sektora" uporedo sa „jakom" kontrolom agregata M3. Povlačenje javnog sektora trebalo je da znači uzletanje privatnog sektora.[1294] Logika se sastojala u obuzdavanju inflacije smanjivanjem javnih rashoda i kreditnih potreba javnog sektora, podsticanju rasta privatnog sektora kroz poreske olakšice i forsiranju selektivnog rasta odabranih sektora u cilju prestrukturiranja privrede. „Pravi pristup ekonomiji" ogledao se u sferi oporezivanja kroz smanjenje poreske stope na lične dohotke u cilju podsticanja radne inicijative, privatne štednje i akumulacije kapitala.[1295] U osnovi, težilo se „napuštanju" poreza na dohotke u korist jačanja poreza na potrošnju. Poreske stope na najviše dohotke su, u tom kontekstu, reducirane na 60% (sa 83%), s tim stoje i tzv. bazična poreska stopa svedena na 30% (sa 33%). Poreske stope kod personalne taksacije kreću se progresivno i iznose: 29%, 40%, 45%, 50%, 55% i 60%. Bazična stopa od 25% plaća se na prihode do 23.700 funti, a maksimalna poreska stopa od 60% „hvata" prihode od preko 41.201 funti godišnje.

Uporedo s tim, V. Britanija je učinila napor da izgradi atraktivni taks sistem za biznis putem redukcije korporacijske takse na 35% u 1990/91. god., odnosno na 34% u 1991/92. god. A za male kompanije poreska stopa je svedena čak na 25%, što je sa luksemburškom poreskom stopom najniža poreska stopa u EZ. Taksa na kapital nije još ukinuta, ali kako je slikovito opisuju britanski ekonomisti poput starog vojnika – ona se ne izbacuje nego definitivno umire. Taksa (porez) na profit od rasta kapitala je diskutabilna i sporna iz razloga što se u biznis svetu smatra da poreska politika ne treba da diskriminiše dugoročnu dobit i rizični kapital. Usled toga i stopa

[1294]OECD, L'imposition et les mouvements inteniationaux de copitaux, Paris, 1990.
[1295]K. Johnson, The Economy Under Mrs. Thatcher, London, Penguin, 1991.

doprinosa poslodavaca za socijalno osiguranje iznosi od 5%–11% (a zaposlenih od 5%–9%). Samo je stopa VAT povećana od 15% na 17,5% u aprilu 1991. god.

9. EVROPSKA MAKROEKONOMSKA I STRUKTURNA PORESKA I BUDŽETSKA POLITIKA

Interna dinamika, privredna otvorenost, ekonomska međuzavisnost, slobodna mobilnost proizvodnih faktora, i harmonizacija i unifikacija ekonomskih politika jesu stubovi regionalne integracije čija politika koordinacije implicira – simultano – i državnu intervenciju i otklanjanje nacionalne samodovoljnosti u funkciji racionalnog korišćenja ekonomije obima u proizvodnji i efikasne tržišne alokacije resursa. Takav pristup u stvaranju jedinstvenog evropskog tržišta u osnovi implicira uklanjanje svih barijera (slobodno kretanje roba, rada i kapitala, eliminisanje tehničkih neujednačenih standarda, konvergencija fiskalnih barijera) i stvaranje zajedničkih pravila konkurencije (harmonizacija konkurencije članica, redukcija nacionalnog zakonodavstva, uklanjanje carinskih i kvantitativnih restriktivnih mera, smanjenje subvencija, koje izazivaju distorzije na tržištu, eliminisanje protekcionizma u sferi državnih narudžbina, otklanjanje pozicija, realokacija proizvodnje i trgovine, eliminisanje razlika u cenama i otklanjanje X-neefikasnosti u obliku viška radnika i neiskorišćenih kapaciteta). A to, u krajnjoj instanci, predstavlja potencijalno umanjenje ekonomskog suvereniteta po osnovu prenosa nacionalnog suvereniteta na integracionu strukturu, odnosno na nadnacionalni (briselski) nivo, koji implicite podrazumeva tzv. deficit demokratije. Federalizam se, zapravo, i zalaže za stvaranje nadnacionalnih organizacija i institucija koje automatski regulišu ponašanja konstitutivnih elemenata „evropske zgrade“ čije je jedinstveno tržište osnovna poluga prosperiteta članica. Federalizam, po pravilu, sledi pluralistički i funkcionalistički pristup EU, koji reflektuju integraciju kao pluralističku zajednicu država i društvenu složenu mrežu ekonomskih međuodnosa države. U tom smislu, evropska politika se i oslanja na jačanje društvene i ekonomske kohezije u formi rastuće konvergencije ekonomskih politika i kooperativnosti finansijskih politika, na zajedničku strategiju naučnog i tehnološkog razvitka, na tzv. evropsku socijalnu i ekološku politiku, na zajedničku monetarnu i fiskalnu politiku, na međuzavisnost ekonomskog prosperiteta, na smanjivanje nejednakosti na osnovama zajedničke regionalne politike i na graduelizmu u realizaciji ideje o ujedinjenoj Evropi i o stvaranju evropskog monetarnog sistema. Za realizaciju zadatih ciljeva EU se uglavnom oslanja na monetarnu, fiskalnu, spoljno trgovinsku i zajedničku industrijsku, socijalnu, regionalnu i agrarnu politiku, kao centralnih poluga makroekonomske regulacije.[1296]

Evropska ekonomska integracija, po definiciji, implicira evropsku monetarnu integraciju, koja podrazumeva potpunu konvertibilnost valuta i neopozivo fiksni devizni kurs, s jedne strane, i potpunu liberalizaciju kretanja kapitala i eliminisanje margina fluktuacija deviznih kurseva, s druge strane. Cilj stvaranja Evropskog mo-

[1296]P. Llau, Economics financičère publique, Ed. Th. Tlemis, Pariš, 1996.

netarnog sistema (EMS) se upravo i odnosio na kreiranje zone monetarne stabilnosti i na formulisanje mehanizma monetarne koordinacije (kako bi se obezbedila ciljana stabilnost deviznih kurseva, stabilnost cena i liberalna trgovina), kao i na uvođenje zajedničke paralelne valute ekija (ECU), u formi korpe koja ponderiše snagu nacionalnih valuta. Politika zajedničke valute projektovana je sa zadatkom da eliminiše kolebljivost i nepredvidivost deviznih kurseva (tzv. relativne cene nacionalnih valuta) i da u koordinaciji s politikom konvergentnih kamatnih stopa, eliminiše distorzije na tržištu i osigura punu mobilnost kapitala. Zajednička valuta i potpuna mobilnost kapitala upravo reflektuju tzv. pravu monetarnu uniju sa različitim strategijama ponašanja u EMS: (a) strategija u pravcu koordinacije i (b) strategija u pravcu centralizacije. To, međutim, implicira i graduelizam, koji reprezentuje relativno niže troškove prilagođavanja, i automatizam, koji podrazumeva pojavu nove valute i stvaranje nove evropske centralne banke. U monetarnoj politici, zbog toga, dolazi do prerastanja koordinacije u centralizaciju, a u fiskalnoj politici do harmonizacije. Odnos između monetarne i fiskalne politike je od prvorazrednog značaja pogotovu što dosadašnja akomodirajuća fiskalna politika ne može više da labavi striktne monetarne ciljeve. A to znači daje u tranzitnom periodu neminovno utvrditi limit fiskalnog deficita, bez obzira na svu rigidnost datog fiskalnog pravila. Monetarna integracija po pravilu vrši pritisak na fiskalnu harmonizaciju iz razloga što fiskalna ekspanzija u jednoj članici EZ/EU vodi rastu cena u ostalim zemljama EU ukoliko su kamatne stope akomodirane i devizni kursevi fiksirani. Rastući troškovi fiskalne ekspanzije neminovno se prebacuju na druge zemlje – članice EU kroz platnobilansne operacije. Ekonomski i trgovinski partneri se tome protive, opiru i brane na način da fiskalna ekspanzija, koja je proistekla iz inflacije mora biti pokrivena korekcijom deviznog kursa. To je, pak, dovelo do različitog reinterpretiranja međuzavisnosti monetarne i fiskalne integracije. Pluralisti, naime, smatraju da nije potrebna nikakva fiskalna integracija monetarnoj integraciji. Federalisti, pak, smatraju da fiskalna integracija mora da prethodi monetarnoj integraciji. Konačno, neofunkcionalisti smatraju daje imperativna istovremena monetarna, fiskalna i socijalna integracija.[1297]

Budžetska politika EU, za razliku od monetarne politike, polazi od načela pravičnosti i efikasnosti u bilansima uplaćenih i iskorišćenih sredstava. Načelo pravičnosti podrazumeva učešće svih u linansiranju javnih potreba prema sopstvenim ekonomskim mogućnostima, dok načelo efikasnosti implicira optimalno korišćenje ograničenih javnih resursa u budžetskim institucijama države. No, prisutan je i tzv. nadnacionalni princip solidarnosti, koji polazi od potrebe osiguravanja javnih dobara, koja svi građani uživaju bez adekvatnog (ekvivalentnog) plaćanja (doprinos).[1298]

Budžetska politika EU je EU relativno značajno evoluirala tokom poslednjih 20-ak godina. Naime, tokom 70-ih godina sve članice su uplaćivale doprinose budžetu EU za finansiranje ograničenih aktivnosti zajednice u oblasti javnog sektora. Tokom 80-ih godina, u skladu sa federacijom, koja se uspostavlja, budžet EU uglavnom raspolaže sopstvenim sredstvima, prvenstveno po osnovu poreza na dodatu

[1297]Dr M. Jakšić, Makroekonomska strukturna politika, u: Grupa autora, Komparativne ekonomske politike, Ekonomika, Beograd, 1992, str. 79–91.
[1298]R. Villegier, L'integration fiscale des groupes de societes, LGD, Pariš, 1992.

vrednost (koji u formiranju prihodne strukture EZ učestvuje sa 61%). Usled toga, budžetski prihodi (autonomni) EU već preraspodeljuju društveni proizvod sa 1,4%. A u 1990. godini dostigli su iznos od 48 milijardi ekija. Graduelistička volumenizacija redistributivne funkcije budžeta EU diversifikovala je strukturu javnih izdataka: sredstva za zajedničku agrarnu politiku (58,3%), sredstva za regionalnu politiku (11,9%), sredstva za socijalnu politiku (8,4%), sredstva za administraciju (4,9%), sredstva za industriju i istraživanja (3,5%), sredstva za razvojnu pomoć (2,9%) itd. Time je i te kako proširena alokativna funkcija budžetske politike EU. No, i pored toga, fiskalna politika treba da osigura potpunu fiskalnu neutralnost u procesu alokacije privrednih resursa unutar EU i između članica EU i da eliminiše fiskalne barijere u procesu interregionalne razmene. Zbog toga je fiskalna harmonizacija novi integrišući proces koji obezbeđuje konvergenciju nacionalnih poreskih sistema kako fiskalni faktor ne bi delovao na mobilnost proizvodnih faktora unutar EU.[1299] Fiskalna komponenta time treba da se stavi na stranu ubrzavanja integracije, stvaranja jedinstvenog tržišta i jačanja konkurentskih odnosa. Fleksibilna poreska harmonizacija, samim tim, implicira standardizaciju i unifikaciju poreskih stopa, i ujednačavanje poreskih osnova, ali i diferencijaciju, koja svakoj zemlji članici EU dozvoljava određenu slobodu kod određenih poreskih oblika, kao instrumenata samostalne politike. To, pak, znači da i gašenje nacionalnih fiskalnih suvereniteta mora biti graduelističko.

10. JAVNE FINANSIJE, SPOLJNA TRGOVINA I RAZVOJ

Politika javnih finansija, politika spoljne trgovine i politika razvoja jesu međuzavisni segmenti makroekonomske politike. Interakcije se uspostavljaju kroz realni valutni kurs, kroz upravljanje budžetskim deficitom i kroz politiku liberalizacije spoljne trgovine.[1300] Politika javnih prihoda putem poreza na trgovinu (porez na promet), putem zaštite (carina), putem podsticaja izvoza (poreske olakšice) utiče na uvoz i izvoz roba i usluga. Politika javnih rashoda putem transfera podstiče proizvodnju roba za spoljnu trgovinu. Sa uključivanjem uvoza i izvoza kapitala, međuzavisnost javnih finansija, spoljne trgovine i razvoja se pojačava na planu očekivanih makroekonomskih efekata.

Uticaj javnih finansija i spoljne trgovine industrijski razvijenih zemalja na javne finansije i spoljnu trgovinu zemalja u razvoju, takođe je evidentan i direktan.[1301] (1) porast protekcionizma u industrijskim zemljama redukuje pristup zemalja u razvoju na tržišta, (2) porast subvencija poljoprivrednoj proizvodnji u industrijskim zemljama obara izvozne cene poljoprivrednih dobara u zemljama u razvoju, (3) porast realnih kamatnih stopa u industrijski razvijenim zemljama povećava budžetske deficite i deficite tekućeg bilansa u zemljama u razvoju i (4) usporen rast u indus-

[1299] Tamtion of Financial Activities, Review ot Economics Conditions in Italy, 3/89, str. 281–406.
[1300] Johannes F. Linn i Deborah L. Wetzel, Public Finance, Trade, and Development: What Have We Learned?, International Institut of Public Finance, 44th Congres, Istambul, avgusta 1988, str. 2–4.
[1301] Ibidem, str. 3.

trijskim zemljama limitira porast spoljne trgovine u zemljama u razvoju. To, pak, potvrđuje tezu da su u međunarodnim ekonomskim i finansijskim odnosima zemlje u razvoju pod jakim, snažnim dugoročnim uticajima javnih finansija i spoljne trgovine industrijski razvijenih zemalja.

Savremene zemlje sasvim različito reaguju na eksterne šokove. Zemlje sa relativno stabilnim valutnim kursevima, sa „pametnim“ (racionalnim) poreskim zahvatima (opterećenjima) i sa liberalizacijom spoljne trgovine su najlakše prebrodile ekonomsku krizu i relativno brzo promovisale konjunkturu.

Preko deviznog kursa uspostavlja se osnovna veza između fiskalne politike i spoljne trgovine. U tom kontekstu, svako loše upravljanje fiskalnim deficitom jeste uzrok precenjenih deviznih kurseva iz razloga što deficit predstavlja dodatni zahtev države na jeftinu ponudu dobara u privredi na inflatoran način. Sa povećanjem budžetskog deficita država vrši dodatni pritisak na domaću tražnju, koja provocira povećanje cena nadnica. Svako predimenzionirano naslanjanje na kreiranje primarnog novca za finansiranje javnog deficita dodatno generira rast cena domaćih proizvoda koje u odnosu na cene inostranih roba, utiču na precenjenost realnog kursa. Precenjenost deviznog kursa sada sa svoje strane favorizuje proizvodnju za domaće tržište i time drastično utiče na gubitak konkurentnosti na međunarodnim tržištima. Samim tim, reducira se izvoz, povećava uvoz i pogoršava platnobilansna pozicija zemlje. Na dugi rok, precenjenost deviznog kursa neposredno obara ulaganja u proizvodnju roba za eksterno tržište i dugoročno blokira razvojne potencijale izvoznih sektora, reducira potencijalne devizne prilive i povećava spoljnoekonomsku zavisnost nacionalne privrede. U tom vrtlogu, svako pribegavanje uvoznim carinama i kvantitativnim ograničenjima uvoza, kao privremenim merama za stabilizaciju platnog bilansa je pogrešno, jer mere povećane zaštite samo produbljuju razorne efekte precenjenog kursa. Nepotrebno izbegavanje devalvacije iz političkih razloga sada prisiljava vladu na urgentnu devalvaciju da bi se ublažili efekti precenjenog tečaja. No, i devalvacija bez pratećih fiskalnih ograničenja ne dovodi do pozitivnih ekonomskih uspeha, budući da stalna dodatna tražnja i inflacija brzo poništavaju inicijalni uticaj devalvacije na realni devizni kurs. „Samo devalvacija kombinovana sa fiskalnim prilagođavanjima može dovesti do relativno značajnog poboljšanja konkurentnosti“.[1302] U tom kontekstu, fiskalna ograničenja ne moraju, neminovno, implicirati ekvilibrirani budžet, jer deficit (ili suficit) može biti usklađen sa makroekonomskim ciljevima (kao što su podsticanje privatnih ulaganja, kontrolisanje inflacije i očuvanje spoljnokreditnog ugleda). Fiskalni deficit lakše podnosi zemlja sa efikasnom ekonomijom u visokom nivou štednje. Čak i nivo deficita nije od presudnog značaja u odnosu na način njegovog finansiranja. Stvaranje novca i zajmljenje od privatnog sektora jesu dva kanala finansiranja deficita države. Pozajmljivanje od privatnog sektora na finansijskom tržištu u osnovi zavisi od sklonosti privatnih ulagača da prihvate državne obveznice. Ovaj tip zajmovnog finansiranja budžetskog deficita istiskuje privatna ulaganja, vodi rastu kamata i proizvodi pad investicija, što retroaktivno reducira privatni rast i spoljnoekonomsku konkurentnost privrede i sužava spoljnu trgovinu.

[1302]Ibidem, str. 6.

Finansiranje budžetskog deficita putem stvaranja novog novca po pravilu provocira inflaciju. Zbog toga je inflacija fiskalni fenomen u zemljama u razvoju, koji je uzrokovan vladinim finansiranjem deficita stvaranjem novca po višoj stopi od rasta tražnje za novcem.[1303] Istovremeno, inflacija poprima fiskalni efekat, pošto se smanjuje vrednost novčane imovine zbog implicitnog udara „poreza na inflaciju" na pojedince. U drugom krugu, ovaj tip inflacije povećava javne izdatke i produbljuje budžetske deficite. Tako indukovana inflacija u korelaciji sa fiskalnom neravnotežom i predi-menzioniranim stvaranjem novog novca po pravilu dovodi do precenjenog deviznog kursa, koji iznova negativno deluje na spoljnu trgovinu. Sada rast cena inputa stvara nesigurnost u privrednom i kreditnom okruženju, koje neposredno vodi bekstvu kapitala i padu investicija, izvoznoj kontrakciji i obaranju proizvodnje roba za spoljnu trgovinu. Zbog precenjenog kursa dolazi i do povećanja troškova proizvodnje i do smanjenja profita. Spoljnotrgovinska zona transakcija postaje potpuno neatraktivno područje za privatne ulagače.

Stabilne fiskalne politike (naročito u novoindustrijalizovanim zemljama jugoistočne Azije) omogućile su relativno ubrzaniju liberalizaciju spoljne trgovine. Čak i dobro upravljanje fiskalnim deficitima može biti u funkciji liberalizacije spoljne trgovine ukoliko se makroekonomske neravnoteže smanje pre samog čina liberalizacije. Noseći stubovi programa stabilizacije tada jesu reduciranje fiskalnog deficita i devalvacija deviznog tečaja, kao relativno značajni segmenti strukturne reforme dugoročnog podsticanja privrednog rasta. Tačno je da liberalizacija reducira kvote i carine, obara fiskalne prihode od posrednih poreza i sukobljava poreze na spoljnu trgovinu sa potrebom makroekonomske stabilnosti. Međutim, važniji je drugi krug – posle liberalizacije – u kome se proširuju poreske osnove direktnih poreza i nadoknađuju izgubljeni prihodi. Zato je u makroekonomskoj politici veoma važno „prepoznati" međuzavisnost fiskalne politike, deviznog kursa i spoljne trgovine.

Poreska politika i politika spoljne trgovine su međusobno usko povezane putem uvoznih carina (koje povećavaju fiskalne prihode i štite domaću proizvodnju od inostrane konkurencije), putem poreza na izvoz (koji pogađaju poljoprivredne proizvođače i deficitarne proizvode) putem posebnih fiskalnih subvencija (koje podstiču izvoz). Tokom 80-ih godina, kao procenat ukupnih poreskih prihoda, uvozni i izvozni porezi činili su oko 36% ukupnih prihoda u zemljama sa niskim dohotkom, 18% u zemljama sa srednjim dohotkom i oko 2% u industrijski razvijenim zemljama. U odnosu na društveni proizvod (BDP) porezi na izvoz i uvoz predstavljali su oko 7% BDP u zemljama sa niskim dohotkom, 6% u zemljama sa srednjim dohotkom i ispod 0,5% u industrijski razvijenim zemljama.[1304]

Oporezivanje izvoznih i uvoznih dobara reprezentuje „direktan" način prikupljanja prihoda u privredama sa ograničenim poreskim mogućnostima. Administrativni troškovi poreza u spoljnoj trgovini i akciza, prema najnovijim istraživanjima, iznose od 1%–3% prikupljenih prihoda, što je znatno niže u odnosu na 5% kod poreza na dodatu vrednost i 10% kod poreza na lični dohodak.[1305] No, granični ekonom-

[1303]Ibidem, str. 7.
[1304]Isto, str. 11.
[1305]Ibidem, str. 11–12.

ski troškovi povećanja prihoda korišćenjem poreza na spoljnu trgovinu ipak premašuju troškove posrednih poreza, što znači da zanemarljivi administrativni troškovi primene poreza na spoljnu trgovinu mogu da zavaraju i pored njihovog brzog aktiviranja u poboljšanju razmene.

U zemljama u razvoju, porezi na spoljnu trgovinu jesu važni instrumenti ekonomske politike za zaštitu domaće proizvodnje. U tim uslovima uvozne carine rezultiraju implicitnim porezom na izvoz, precenjenim deviznim kursom i supstitutom za potrebnu degresijaciju. Dugoročno posmatrano, uvozne carine stvaraju poteškoće platnom bilansu iako teže da smanje spoljnu zavisnost zemlje. No, zaštitni uticaj carine ne može se efikasno izmeriti nominalnim carinskim stopama primenjenim na granici, jer su carine zaštitne samo ukoliko su više od domaćih posrednih poreza na supstitute uvoza.[1306] U stvari, efektivna stopa zaštite jeste kombinacija zaštitnog delovanja i carina i poreza na inpute i outpute kako bi nacionalna ekonomija postala manje osetljiva na spoljne šokove i kako bi fiskalni prihodi države postali stabilniji i sigurniji. Liberalizacija spoljne trgovine, u tom kontekstu, obično uključuje smanjenje carina sa sračunatim efektima na planu smanjenja fiskalnih prihoda i supstituisanje kvantitativnih ograničenja carinama sa sračunatim efektima na planu povećanja fiskalnih prihoda. Najbolja je solucija, ipak, ona koja ne remeti fiskalni bilans. A to znači da se preporučuje kao alternativa carinska reforma koja je inkorporirana u poresku reformu, i to: povećanje poreza na dodatu vrednost (odnosno porez na promet) i smanjenje carina na finalne proizvode.[1307] To pak podrazumeva da poreze na izvoz treba strogo selektivno koristiti u periodu dok traje postepeno širenje domaće poreske osnovice direktnih poreza. Dok se to ne ostvari opravdava se intervencija države u podsticanju izvoza (pogotovu ukoliko su koristi od intervencije veće od troškova politike izvoznih podsticaja). Sniženje posrednih poreza i izuzeće od carina (uz sniženje poreza na dohodak i beneficirani devizni kurs) jesu značajni stimulansi za ekspanzivni prodor izvoznih sektora na međunarodna tržišta. Doduše, efikasan sistem poreskih olakšica izvoznoj proizvodnji podrazumeva gubitak prihoda države od 0,3%-0,9% društvenog proizvoda (Tajland, Koreja, Tajvan, Filipini, Malezija, Singapur), ali sa snažnim povratnim efektom spoljne trgovine na domaću proizvodnju.

U novoindustrijalizovanim zemljama Dalekog Istoka politika javnih izdataka (nivo i struktura javne potrošnje) jeste važna odrednica privrednog razvoja i spoljne trgovine. Javni izdaci države preko javnih investicija utiču na privredni razvoj, pa sledstveno tome, i na spoljnu trgovinu.[1308] Ulaganja u infrastrukturu jesu važna pretpostavka za ubrzani rast, jer uska grla u infrastrukturalnim delatnostima mogu reprezentovati zastoj u rastu spoljne trgovine preko blokiranja proizvodnje dobara namenjenih izvozu. Čak i javni izdaci koji su usmereni na energiju, navodnjavanje, transport, telekomunikacije, hranu, obrazovanje i zdravstvo indirektno mogu podsticati

[1306] Ibidem, str. 15.
[1307] D. Newbery i N. Stern, The Theory of Taxation for Developing Countries, Oxford University Press, N. York, 1987.
[1308] R. Ram, Government Size and Economic Growth, American Economic Review, mart 1986, str. 191-203.

spoljnotrgovinsku ekspanziju. Javna ulaganja države u poljoprivredni sektor, putnu, vodoprivrednu i energetsku infrastrukturu, istraživačke usluge i inovacije jesu racionalni primeri podrške proizvodnje dobara za spoljnu trgovinu. Ulaganja u industrijsku infrastrukturu, energiju i transport, telekomunikacije i obučenu radnu snagu jesu ulaganja u konkurentnost domaće industrije i kompetitivnost.[1309] Pametno upravljanje javnim izdacima povećava, dakle, fleksibilnost u međunarodnoj trgovini i racionalan odgovor na fiskalnu krizu zbog preterane javne potrošnje. Efikasna alokacija javnih izdataka može da osigura porast proizvodnje namenjene spoljnoj trgovini, da ublaži udare eksternih šokova i da podstakne privatna ulaganja u promenu privredne strukture i diversifikaciju izvoznih aktivnosti. Poboljšanje konkurentnosti i smanjenje zaštite impliciraju reformu carina i poreza pre uvođenja liberalizacije spoljne trgovine. Konkurentni realni devizni kurs i liberalizacija spoljne trgovine po pravilu se temelje na pametnoj fiskalnoj politici.

11. GLOBALNA KONKURENCIJA, STRATEGIJSKE ALIJANSE I FISKALNA POLITIKA

Globalizam modernog sveta karakteriše se mrežom koja povezuje zemlje, kapitale, institucije i ljude u međuzavisnu internacionalnu privredu sa liberalizovanom svetskom trgovinom i rastućim direktnim inostranim investicijama i globalnim viđenjem tržišne konkurencije. Strategijski menadžment u formalizovanju alternativnih globalnih strategija polazi od analize globalnog okruženja i informacija sa globalnog tržišta u funkciji procene svetskih trendova u domenu ekonomije, politike, kulture, tehnologije i rizika, kako bi se determinisali globalni korporativni ciljevi, koji su vezani za područja profitabilnosti, marketinga, finansija, proizvodnje, istraživanja i razvoja.[1310]

U tom sklopu relevantna je tzv. multifokolna strategijska alternativa koja „radi“ na iznalaženju prednosti integracije širom sveta i na pravljenju strategijskih alijansi, koje reprezentuju najbrži način realizacije globalne strategije. Globalne strategijske alijanse u stvari predstavljaju partnerstva dva ili više preduzeća izvan nacionalnih granica u cilju izbegavanja uvoznih barijera, pravilne deobe troškova i rizika razvoja, poboljšanja konkurentske pozicije, zajedničkih ulaganja i licencnih aranžmana, kao i postizanja ekonomije obima ujedinjenjem snaga u oblasti proizvodnje komponenti, montaže proizvoda i marketinga. Strategijske alijanse u osnovi mogu reprezentovati potpuno nova globalna partnerstva, poput Forda (SAD) i Mazde (Japan), koji teže da postanu prvorazredni svetski lideri. To je „novi“ put razvoja „novih“ izvora konkurentskih prednosti.[1311]

[1309]R. Goode, Government and Finance in Developing Countries, Brookings Institution, Washington, 1984.

[1310]Uporedi: A. Rugman i R. Hodgetts, International Business, a Strategic Management Approach, MeGraw-Hill, N. York, 1995, i D. Lei, Strategies Global Competition, Long Range Planing 1/89.

[1311]Dr V. Milićcvić, Globalna konkurencija i strategijske alijanse, Direktor 12/95, str. 16-20.

U tom smislu, i tzv. Bela knjiga Ekonomske komisije EU pokrenula je pitanje održivosti rasta evropskih privreda uz očuvanje međunarodne konkurentnosti i otklanjanje rigidnosti na strukturnom planu, radi povećanja globalne konkurencije. Eksperti EU ukazali su na prednosti i slabosti konkurentskog položaja globalizacijc privrede. Radi stvaranja bazičnih uslova za očekivano delovanje politike globalne konkurentnosti Evropski savet je akceptirao sledeće ciljeve: (1) vladine intervencije u privredi moraju se usredsrediti na rast tržišta i na razvoj grana sa snažnim konkurentskim potencijalima, (2) vladine intervencije moraju da otklone konfliktnosti između konkurentnosti i otvaranja novih radnih mesta, (3) poreska opterećenja moraju se redistribuirati tako da se smanje opterećenja radne snage kako bi se povećali konkurentnost i poreska opterećenja u korišćenju prirodnih resursa, (4) vlade moraju da unaprede ljudski kapital, tj. investicije u znanja, koje moraju biti vrhunski prioritet generalne politike konkurentnosti, (5) oživeti potrošnju i ojačati interakciju između promena u ponudi i tražnji na međunarodnom nivou, (6) stimulisati one oblike rasta koji proizvode veću konkurentnost i kratkoročnim merama jačanja konkurentnosti promovisati brži privredni rast, i (7) jačati fundamentalne sposobnosti sticanja novih znanja i veština u funkciji širenja novih tehnologija i novih oblika konkurentnosti.[1312]

Evropski savet uticao je na brojne vlade zemalja EU da smanje poreze i doprinose u odnosu na društveni proizvod i da pojačaju kontrolu javnih rashoda. Visina i struktura poreza na zarade i doprinose za socijalno osiguranje imaju direktan uticaj na rast konkurentnosti i zaposlenosti. „Porezi i doprinosi koji direktno terete rad iznose 23,5% društvenog proizvoda EU, što je više od polovine ukupnih poreza i doprinosa (40%).“ Visoki troškovi rada zbog poreza i doprinosa, primoravaju firme na otpuštanje radnika ili njihovo prealociranje u sivu ekonomiju, uz obaranje nivoa konkurentnosti.[1313] Reformisana poreska politika trebalo bi da utiče na promenu dosadašnjeg modela razvoja, koji je vodio suboptimalnoj kombinaciji radne snage i prirodnih resursa. Sadašnji model razvoja karakteriše se preleranim korišćenjem prirodnih resursa i nedovoljnim korišćenjem ljudskih resursa, uglavnom zbog rđave poreske politike. Iz tih razloga Ekonomski savet je ukazao na potrebu za jednom strateškom makroekonomskom poreskom politikom koja će svojim instrumentima stimulisati snažnije korišćenje ljudskih resursa. Među zamišljenim instrumentima posebno se ističu indirektni porezi na zagađivanje okoline (zbog eksternih društvenih troškova), smanjenje poreza kao moćno sredstvo za stimulisanje ekonomskih aktivnosti i razvoja internog tržišta koje respektuje međunarodne konkurentske sile. Tranzicija ka novom modelu „održivog“ razvoja implicira i razvoj tržišnih motivacija i preispitivanje mikroekonomske politike u funkciji jačanja globalne konkurentnosti. Kako živimo u istom megaselu – tehnička, komunikaciona i kompjuterska revolucija omogućavaju munjevito prebacivanje firmi, fabrika i kapitala (u cilju zgrtanja profita) na nove konkurentske osnove. „Sledi i investiraj“ i „bogati se i množi se“ jesu novi izazovi i za konkurentsku globalnu i strukturnu politiku, koja treba da nauči azijsku lekciju: Kina koja ima 1,2 mlrd. stanovnika ubrala je tokom 1995. godine manje poreza na imovinu od Mađarske. Azijska kompetencija državnih struktura,

[1312]European Commission, Growth, Competitivness, Employment, Luxemburg-Brussels, 1994.
[1313]OECD, Taxation and Small Business, Paris, 1994.

preko redukcije socijalnih davanja iz javne kase, baca rukavice konkurentskih izazova.[1314]

Današnje države konkurišu jedna drugoj u borbi za uvećavanje konkurentnosti nacionalnih firmi. Firme stoje sada iza nacionalnih država, a države iza firmi. Zbog toga se makromenadžment vise ne odnosi samo na makroekonomsku politiku već na čitavu paletu aktivnosti države, kao što su savetodavne, regulatorne, podsticajne i infrastrukturne aktivnosti, posredstvom kojih vlada pomaže domaće firme. I pošto se vlade poistovećuju sa svojim firmama (u nastojanjima da osvoje veći udeo na svetskom tržištu), to i makromenadžment sve više postaje konkurentski. U multifunkcionalnim procesima tržište rada ostaje nacionalno, tržište roba i usluga postaje regionalno, tržište kapitala postaje globalno. To pak reflektuje izmene u makromenadžment funkcijama. Sposobnosti individualnih transnacionalnih kompanija (TNK) sada bivaju upotpunjene strateškim alijansama čiji je cilj osvajanje tržišta i novih tehnologija, kao i stvaranje neraskidive veze između firme i države. Dobro državno upravljanje treba da pomogne firmama u krizi – putem povećanja njihove snage i konkurentnosti. To je u osnovi koncept makromenadžmenta koji prevazilazi individualističko vođenje firme van konteksta okruženja.[1315] Internacionalizacija tržišta neraskidivo povezuje korporativni i državni menadžment u makromenadžment. Sada tradicionalne forme stranih direktnih investicija i osnivanje filijala bivaju dopunjene suptilnim formama franšizinga, IR konzorcijuma i finansijskog partnerstva, koji postaju ugaoni oslonci poslovnih alijansi i mreža. Oni brišu razlike između poslovnih i državnih identiteta, stvaranjem integrisanih internacionalnih proizvodnih sistema u kojima transnacionalne kompanije svoje poslovne funkcije regionalno i nacionalno dislociraju. Time se faktički stvaraju razuđene mreže, responzivne na razlike u nivou razvijenosti i kvaliteta državnog upravljanja sa ciljem da se ostvari održivi razvoj kao paradigma tehnološkog i informacionog razvoja.

Ekonomska i tehnološka globalizacija je provocirala „maniju veličine“ među stvorenim integracijama. EU je progutala EFTA na čijim se ostacima stvorila OEFTA sa perspektivom da ona jednoga dana ude u EU.[1316] ASEAN se „nemilosrdno“ širi, a SAD inicira ujedinjenje NAFTA (SAD, Kanada, Meksiko), MER-COSUR (Brazil, Argentina, Urugvaj, Paragvaj i Čile), CARICOM (zemlje Kariba) i SICA (zemlje Centralne Amerike).

[1314]P. Salin, La Concurence, P.U.F., Paris, 1995.
[1315]G. Boyd (Red.). Competitive and Cooperative Macromanagement, E. Elgar, 1995.
[1316]D. Strasser, Les finances de l'Europe, EC, Bruxelles, 1990.

Glava III
PORESKI MENADŽMENT I UPRAVLJANJE POREZIMA

U ekonomiji gde je jedina izvesnost neizvesnost,
jedini siguran resurs konkurentske prednosti je znanje.
Kada se tržište promeni, pojave se nove tehnologije, konkurencija uveća,
a proizvodi postanu zastareli preko noći, uspešne kompanije su one koje
konstantno kreiraju novo znanje,
šire ga kroz kompaniju i ugrađuju ga u nove tehnologije iproizvode.
Ikujiro Nonaka

Kao što nije moguće voleti i biti mudar,
isto tako je nemoguće nekoga oporezovati,
a da bude zadovoljan.
E. Burke

Sve se menja, sem smrti i utaje poreza.
B. Franklin

1. PORESKO UPRAVLJANJE

Upravljanje porezima jeste važan segment integralnog fiskalnog menadžmenta i poreskog konsaltinga.[1317] U EU se tzv. poreskom upravljanju poklanja izuzetna pažnja, naročito od 1977. godine. Komisija EU je u "prvoj fazi" nastojala da usmerava nacionalne poreske sisteme ka zajedničkim ciljevima. Tadašnje smernice su, prema sporazumu, postavljale samo pravne okvire, koji su, za zakonodavstvo članica EU, kao cilj, bili obavezni da sc uključe u svaki nacionalni poreski sistem, ponaosob bez izuzetka. Nove poreske smernice Komisije EU je nedavno izradila da bi načinila zaokret i insistirala na "takmičenju poreskih sistema", koji treba da oslobode snage za poresko-pravno zbližavanje.

Do sada je ujednačavanje poreza na promet (poreza na dodatu vrednost) već postiglo relativno zapažene rezultate u politici poreske harmonizacije EU. Na području direktnih poreza sve je u mirovanju već više od dve decenije, uglavnom zbog sasvim izvesnog ograničavanja manevarskog prostora za slobodno delovanje nacionalnih

[1317]Uporedi: P. Drucker, Management, Herper Collins Publishcrs, New York. 1985.

poreskih politika. Iskustva sa ujednačavanjem sistema posrednih poreza iznedrila su mišijenje da kod oporezivanja prihoda od rada i privatnih zarada nacionalne različitosti na nivou Zajednice ne mogu biti ujednačene iz prostog razloga što sloboda seljenja na evropskom tržištu radne snage očigledno ne može biti garantovana sve dok poreske razlike budu imale dejstvo privlačenja ka privlačnijim radnim mestima. Međutim, tendencije smanjenja poreskih stopa kod korporacijskog poreza (odnosno oporezivanja dobiti, profita, biznisa) u okviru poreskih reformi zemalja OECD i EU, prirodno, odašilju nove fiskalne signale relevantne za poresku harmonizaciju i unifikaciju fiskalnih parametara. To se pak danas smatra "posledicom" operacionalizacije bazičnih postulata fiskalne politike "ekonomike ponude" i Laferove kirive (tzv. fiskalna kontrarevolucija). Usled toga su, iznova, predstave o utvrđivanju poreskih propisa EU zapale u "neplaniranu" senku teza o supsidijaritetu (tzv. supsidijarnost poreskog sistema). Supsidijarnost poreskog harmonizovanja faktički nominuj uklanjanje poresko-pravnih deformacija putem predloga iz Smernica EU. Zajedničko poresko tretiranje svih učesnika u tzv. Evropskoj interesnoj zajednici (EWIG), dakle, ne može se više prepustiti nacionalnim poreskim različitostima.

Kao dostignuće zajedničkog oblikovanja poreskog sistema u EU smatra se donošenje tri poreska akta o saradnji akcionarskih društava pri prekoračenju granica: smernice o fuzionisanju, smernice za koncerne i sporazum o arbitražnim postupcima, koje je Savet Ministara EU usvojio u junu 1990. godine. "Time treba da se podstiče prestrukturiranje preduzeća širom zajednice da bi se obezbedila optimalna veličina preduzeća, čime bi se poboljšala njihova konkurentska sposobnost u međunarodnoj trgovini" (Blick durch die Wirtschaft). Odatle proističe obaveza o ugrađivanju smernica u nacionalna poreska prava država članica EU od 1. I 1992. godine. A taj vremenski tesnac jeste refleksija prave odlučnosti u procesu ostvarenja zajedničkog evropskog privrednog prostora putem racionalne i efikasne zajedničke politike upravljanja porezima.[1318]

Smernice za koncerne odnose se na tekuće oporezivanje, odnosno impliciraju ugrađivanje "zajedničkog" poreskog sistema za matična preduzeća i kćerke (ogranci) u zemljama EU "Tradicionalno rešenje jeste da se dividende u zemlji vlasnika učešća (akcija) moraju oporezivati, dok država u kojoj se nalazi firma koja isplaćuje dividende, može da naplati izvorni porez (porez na prihod kapitala), ograničen iznosom odlivenih dividendi. Stopa poreza utvrđena je na 15 procenata." No, ako se radi o poreskom zahvatanju iznosa isplaćenih dividendi u zemlji primaoca, onda primanje dividendi ostaje oslobođeno od oporezivanja, bez obzira na kvantum posedovanja portfelja akcija. Limit za ovakve olakšice bio je, najpre, utvrđen na nivou od 25% da bi se, zatim, sveo na svega 10% (npr. U Nemačkoj). A da bi "predupredio" višestruko oporezivanje oticanja dobiti od filijala ka matičnim društvima i od ovih društava ka akcionarima u Smernicama EU je poreska stopa ovog izvornog poreza snižena na 15%, s tim što svako opterećenje izvoznim porezom (bez obzira na odobreno poresko oslobođenje u zemlji matičnog društva) sadrži određeno poresko dopunsko opterećenje prihoda od dividendi. Konačno, za sve članice EU je važno i pitanje kako tretirati učešća u inostranim filijalama (kćerima), koje ne podležu regularnom porezu na

[1318] Uporedi: R. C. Higgins, Analysis for Financial Management, Irwin, Homewood, 1989

dobit korporacije. Odgovor na ovo pitanje daju Smernice tako što "korporacije, koje pod njih spadaju, pošto su bez mogućnosti izbora, podležu pod regularne poreze na korporacije,

Sporazum o arbitražnim postupcima odnosi se na sporazumno odmeravanje dobiti pri transakcijama između preduzeća kada se prelaze državne granice zemalja članica EU. "Prema njemu, svakoj državi Članici se garantuje da će preduzeću sa njene teritorije, iz transakcija pri kojima se prelaze granice države, dobit biti tako odmerena kao što bi se dobilo prema principu "Arm's length dealing", dakle, kao da između odnosnih preduzeća ničeg zajedničkog nema u pogledu rukovođenja i raspolaganja kapitalom." Pri tome, obaveza je svake države članice EU da, ukoliko koriguje dobit, ovo saopsti drugoj članici Zajednice čije preduzeće učestvuje u procesu stvaranja dobiti. Nameravano korigovanje dobiti ne može biti ometano nikakvim nacionalnim poreskim zakonskim aktima.

Smernice o fuzionisanju, najzad, imaju za zadatak da oslobode put za prekoračenje granica članica Zajednice, pogotovu onda kada je prestrukturiranje preduzeća centralni cilj fuzije preduzeća. "Ovo ne treba da znači definitivno odricanje od oporezivanja nego će sadržavati samo odlaganje poreza firme što akt fuzionisanja, kao takav, neće više povlačiti oporezivanje, ali poresko zahvatanje tih rezervi u zemlji iz koje je društvo prešlo, gde je sada umesto ugašenog preduzeća nastao nov pogon, ostaje garantovano. Zbog toga, društvo, koje je preuzelo neku firmu, mora, za preostalu aktivnu i pasivnu imovinu, obračunati umanjenje vrednosti i otpiše, kako bi to preduzeće, koje se pripojilo, radilo kao da nije bilo nikakve fuzije." U Smernicama Zajednice suština fuzionisanja se svodi na utapanje jednog preduzeća u drugo, već postojeće preduzeće i na osnivanje novog preduzeća od najmanje dva društva. Pri tome, onaj koji se pripaja prenosi svu svoju aktivu i pasivu na ono društvo kome se pripaja. Akcionari društva, kao kompenzaciju za prenos svoje imovine, dobijaju učešće u kapitalu društva primaoca, ali uz doplatu u gotovu u iznosu od 10% nabavne vrednosti učešća u kapitalu. Poreske olakšice protežu se i na preseljenje delova preduzeća (pogona) iz jedne države članice EU u drugo preduzeće (društvo) na prostoru druge države članice, uz garantovanje akcionarskih prava i poreskog neutraliteta. Konačno, poreske olakšice odnose se i na deobu (tzv. cepanje) preduzeća (ili društva), koje se ukida bez likvidacionog procesa i koje svoju aktivu i pasivu deli na najmanje dva već postojeća društva, uz doplatu do 10% novodobijenih akcija i uz garantovanje učešća u kapitalu društva-primaoca.

2. PORESKI MENADŽER

Menadžerska revolucija na površinu biznis sveta nije samo izbacila i lansirala tzv. Poslovne menadžere, kao ljude od unovčive karijere, nego i poreske menadžere, koji imaju fiskalnu vlast, moć i znanje, ali i poreske revizore (kontrolore, "policajce"), koji se nominuju kao elitni sloj u državnoj administraciji. I doista, poreski menadžeri reprezentuju specijalnu društvenu elitu, koja ima vlast, moć, autoritet, znanje, moral i etiku. Poreski menadžeri reprezentuju resurs razvoja javnog sektora, koji planira,

organizuje i kontroliše javne i poslovne aktivnosti. Oni su, doduše, fiskalni eksperti za upravljanje porezima i za efikasnu alokaciju budžetskih resursa. Oni dobro poznaju poresko upravljanje, javni marketing i budžetski inženjering. Fiskalni menadžer jeste državni lider, koji koristi znanje, iskustvo, vlast, moć i autoritet u strukturiranoj javnoj organizaciji moderne države. Poreski menadžer koordinira javne funkcije države i donosi poreske odluke. On uspešno komunicira sa fizičkim i pravnim licima, kao poreskim obveznicima. Fiskalni menadžer je inovator poreske strukture i kanalizator finansijskog planiranja države. Poreski menadžer je "poslovni alokator" fiskalnih resursa državnog budžeta i kreator biznis alijanse između privrede i države. Fiskalni (poreski i budžetski) menadžer jeste agens promena u javnom sektoru, društvenoj nadgradnji i javnoj infrastrukturi, ali i strateg razvoja javnih službi i misaoni faktor socijalnog blagostanja. Globalizacija javne proizvodnje i internacionalizacije tržišta javnih usluga, međutim, inkorporiraju proizvodnju fiskalnih menadžera (kadrovski javni output), koji su naoružani generalnim i specijalističkim znanjima iz oblasti javnih finansija, javnog sektora, fiskalnog upravljanja, budžetskog inženjeringa, poreskog konsaltinga. Fiskalni menadžer se edukuje za upravljanje neprofitnim organizacijama, javnim institucijama, budžetskim i fondovskim institucijama u kojima se materijalni, kadrovski, finansijski i informacioni resursi transformišu u javna dobra i javne usluge. U tom kontekstu, fiskalni menadžment, koji oblikuje i produkuje poreske i budžetske menadžere, postaje univerzalna aktivnost, koja inkorporira ekspertsko znanje, kulturu rada, poslovnu etiku, poreski moral, humanističko ponašanje i civilizacijsko delovnje. Poreski menadžeri, gradeći poreski moral, čuvaju ljudsko dostojanstvo poreskih obveznika, neguju princip jednakosti pred poreskim zakonima, razvijaju princip tolerancije prema utajivačima poreza do nivoa mirnog rešavanja poreskih sporova, poštuju prava i obaveze poreskih platiša, itd. No, moderan razvoj teorije i prakse fiskalnog menadžmenta aktivira sada javnu tražnju za poreskim menadžerima sa liderskim osobinama. Poresko liderstvo u svetu reprezentuje mudar način korišćenja poreske moći za prevođenje javnih "službenika" u pokretače promena sa strategijskom vizijom budućeg razvoja javnog sektora. Poreski menadžer sa liderskim osobinama jeste natprosečno sposoban "tip" da kreira strategijsku viziju poreskog i budžetskog finansiranja koja mobiliše ljude da razmišljaju u pravcu inovacije poreske strukture i racionalizacije mehanizma budžetske alokacije resursa. Javno liderstvo inspiriše promene i kreiranje budžetskih odluka sa dugoročnim smernicma, ali bez tzv. kontrole, koja je karakteristična za poreski menadžment. Poreski lider daje smernice da se ostvare korisne poreske promene putem kreiranja nove vizije javnog sektora, koja je izvodljiva na dugi rok. Poresko i budžetsko liderstvo, kao proces, implicira tim (eksperata) sa liderskim osobinama, ali bez generalnog stratega. U krajnjoj instanci, fiskalno liderstvo jeste sposobnost da se poreski i budžetski poslovi države obave preko drugih ljudi, koji jednako isto razmišljaju o načinu na koji se poslovi obavljaju. Javni menadžment reprezentuje pouzdanu osnovu za modernu poslovnu filozofiju poslovnog sistema države, koja obezbeduje koordinaciju raspoloživih resursa i prilagodavanje organizacije zahtevima okruženja, i odgovara za profitabilnost, rentabilnost, radnu efikasnost i tržišnu stabilnost organizacije.

U javnom sektoru uspeh državnog preduzeća je determinisan "uspešnim" spojem lidera, koji kreira ideje i pridobija ljude, i menadžera, koji stvara organizaciju i motiviše zaposlene. Javno preduzeće figurira kao *p* u *1* resursa, koji, pomoću ingenioznosti lidera i veštine menadžera, stiče konkurentnu prednost na domaćem i inostranom tržištu i obezbeduje efikasno poslovanje. Liderstvo i menadžerstvo osiguravaju kompatibilnost outputa za zahtevima okruženja (efektivnost) i racionalnu upotrebu resursa (efikasnost).

Lider se obično opisuje kao čovek koji ima ideju i snagu da utiče na ljude da ostvare cilj državnog preduzeća. On se zalaže za promene i veruje u inovacije. Lider je orentisan na koncept "znati zašto" (efikasnost), dok je menadžer koncentrisan na način "znati kako" (efektivnost). Lider identifikuje problem. Menadžer rešava problem. Lider je dugoročno orentisana ličnost koja preduzetništvo vezuje za sposobnost kreiranja novih ideja za kombinovanje resursa i njihovo rentabilno alociranje. Lider kreira viziju, koju transformiše u misiju. Lider spaja sadašnjost i budućnost javne firme i predvodi ljude, kao sledbenike, u pokretače promena i kreatore poslovnog portfolia.

Finansijski menadžeri pre nego što uđu u biznis igru treba da znaju da je finansijski biznis velika uzbudljiva alternativa samozapošljavanja sa brzim tržišnim igračima i sposobnim profiterima. Finansijska tržišta su prava ratna arena, jer se na berzama novca i kapitala permanentno uključuju "sveže jedinice" i isključuju "žrtve". To je rigorozna igra na finansijski dobitak u oblasti ulaganja kapitala u rizične poduhvate sa "teškim" profitonosnim ukrasima. Tržišna sloboda je ovde pravo bogatstvo finansijskih izbora sa mnoštvom kombinacija i alternativa. Različite sume angažovanog kapitala, različiti troškovi finansiranja, različiti nivoi dobiti, različite stope prinosa i različite klopke rizika vode različitom uspehu ili neuspehu, bogatstvu ili bankrotstvu, novom izazovu ili razočarenju. Zbog toga, svaki finansijski menadžer treba da prođe kroz test preduzetnih osobina i menadžerskih vrlina da bi "osetio i izmerio" sopstvenu sposobnost za vođenje biznisa i rizične tržišne igre na dobitak. U tom preteškom testu života naročito su važne sledeće osobine menadžera:

1. Kreativnost i sposobnost
2. Upornost i istrajnost
3. Istraživački duh i sklonost eksperimentisanju
4. Vizionarstvo i inicijativa
5. Nezavisnost i autonomnost
6. Opsednutost idejama, inovacijama i samopotvrđivanjem
7. Sintetičko mišljenje i analitičko držanje svih detalja u glavi
8. Motivisanost i samouverenost
9. Ubedljivost u prezentaciji ideja i odbrani zamisli
10. Fleksibilnost i otvorenost
11. Spremnost na saradnju i pravljenje koalicija
12. Pravilan izbor partnera i kadrova
13. Maksimalna odgovornost i pravovremena procena rizika
14. Efikasno identifikovanje resursa i racionalno finansiranje poslova
15. Verovanje u sebe, svoju stručnost, svoju sposobnost, svoj rad i svoj uspeh

Sve ovo valja znati i upamtiti, jer su brojni ljudi u zabludi kada misle da je menadžerima jedina životna preokupacija velika zarada - novac. Prenebregava se, dakle, činjenica da su menadžeri najviše opsednuti imperativom opstanka na biznis sceni i konkurentskoj vetrometini, s obzirom na to da samo iskonska borba za opstanak kod uspešnih menadžera, u krajnjoj instanci, rezultira novcem i blagostanjem. Samo stalno uspešan menadžer jeste čovek sa rastućom cenom. To valja večno upamtiti, jer je u životu, radu i biznisu "najteže zaraditi prvi milion dolara".

Vrednosni sud o finansijskim menadžerima važi i za tzv. fiskalne menadžere, koji su izuzetno vispreni i kreativni ljudi. Poreski menadžeri su, zapravo, (1) intuitivni i spremni na rizik, (2) entuzijasti i motivisani, (3) nekomfornisti i otvoreni za osećanja drugih osoba, (4) imaginativni i hardworkeri, (5) sigurni u sebe i uživaju u igri sa idejama, (6) ubedljivi i sugestivni, (7) ne smeta im samoća i gaje pojačan interes za žene, (8) radoznali i vole nepoznato, (9) opažaju i upijaju svet oko sebe i imaju mnogobrojna interesovanja, (10) samozahtevni, dobronamerni i dobro informisani, (11) nezavisni i originalni, (12) psiholozi i estete, (13) radni i odgovorni.

Ovakve karakteristike derivirane su iz same suštine fiskalnog (poreskog) menadžmenta, kao nauke i veštine procesa fiskalnog upravljanja i rukovođenja javnom organizacijom (odnosno finansijskim poslovima države i njenih entiteta), i poreske prakse i budžetske filozofije u stvaranju sredstava za funkcionisanje javnog sektora, alimentiranje javnih potreba. Fiskalni menadžment i jeste poslovna filozofija javnog sektora i preduzetnička finansijska strategija države. Kao transdisciplinarnu nauku i prakseologiju, poreski menadžment komponuje brojne naučne discipline, kao što su ekonomija, tehnologija, pravo, kadrologija, psihologija, organizacija, informatika, komunikologija, etika, ergonomija, hreiologija, edukologija, estetika, ekologija, sociologija, antropologija, geografija, demografija, logistika, planiranje, matematika, statistika. Fiskalni menadžment je, stoga, suma diversifikovanih i reintegrisanih znanja, koja sintetizira primenjenu mikroekonomiju, preduzetničku poslovnu ekonomiju, menadžersku ekonomiju upravljanja, poslovnu logistiku, finansijsku makroekonomiju, poslovnu etiku, poreski moral, fiskalno pravo, poresku psihologiju, sociologiju oporezivanja biznisa, filozofiju zadovoljavanja javnih potreba, javni marketing, ekonomiku proizvodnje javnih dobara i usluga, i ekonomiku javne infrastrukture, društvene nadgradnje i društvenog standarda, ali i tzv. 3K - kultura rada, kultura razvoja i kultura komuniciranja.

U tom kontekstu, važan je menadžerski tim rukovođenja heterogenih intelektualnih struktura sa kreativnim menadžerima čija se prepoznatljivost ogleda kroz čestitost, genijalnost, talenat za vođenje posla, stvaralački duh, sposobnost učinka, moralnu odgovornost, integritet karaktera, hrabrost, viziju razvoja, motivaciju, usavršavanje, vođenje, poštovanje, razumevanje, angažovanje, koordiniranje, promociju, koncepcijske, istraživačke, prognostičke i analitičke sposobnosti, konstruktivnu agresivnost, energičnost, aktivan stav i odnos prema radu i životu, inicijativnost, promene, kreativnost i profesi-onalnost.

"Idealni menadžer" je integrator kadrovskih potencijala i radnih procesa, preduzetnik i proizvođač uspešnih rezultata, izvrstan gospodar i upravnik, sistematični inicijator ideja, akcija i promena, kreativni vizionar i planer, komunikativni koordi-

nator, konstruktivni tehnolog organizacije i inovacija, nenametljivi prenositelj poslova i odgovornosti na saradnike, participativan animator, strateg kroz kontinuirano obrazovanje i kulturni sagovornik i prijatelj. U teoriji i praksi se datična idealnost menadžera izražava putem čuvenih tzv. subliminamih 7K - konstruktivan, karakteran, kreativan, komunikativan, kooperativan, kulturan i kuražan menadžer, koji svojim polidisciplinarnim znanjem (uz kontinuelne inovacije) kreira preduzetničku strategiju javnog sektora i formuliše integralnu razvojnu viziju fiskalnog sektora države. To pak znači da moderan menadžer raspolaže savremenim znanjima iz javnog mar- ketinga, fiskalnog menadžmenta, javnih finansija, poreskog morala i budžetskog inženjeringa. Tako se dolazi do tzv. etičkog menadžmenta, koji povezuje materijalne i nematerijalne potencijale, gde kultura i etika postaju faktor efikasnosti i gde etičko rukovođenje, preko humanog učinka, prerasta u humanistički menadžment. A za to su potrebni menadžerovi alati veština, kao što su stil rukovođenja, motivisanje saradnika, način donošenja odluka, upravljanje promenama, neposredno komuniciranje sa saradnicima. Kultura rukovođenja implicira timski, kooperativan stil rada, kadrovski fleksibilitet i produktivno upravljanje konfliktima (stoje od izuzetne važnosti u ministarstvima za finansije, službama javnih prihoda, departmanima za budžet, agencijama za poreski konsalting i u javnim službama). U tom smislu, integracija (koordinacija), preduzetništvo (rizik), upravljanje (odlučivanje) i proizvođenje (poslovođenje) jesu strukturne komponente modernog public menadžmenta sa biznis liderom na čelu javnih kompanija i firmi javnog sektora.

Svaki menadžer analizira svoje potrebe. To, naročito, čine vrhunski menadžeri, koji su sposobni da shvate da se prohtevi menjaju i da se nove želje rađaju, u skladu sa začetnikom psihologije menadžmenta. Maslov je davno formalizovao svoju čuvenu teoriju potreba, koje savremeni ljudi pokušavaju da zadovolje. U pitanju su "pet osnovnih potreba", i to:

1. Fiziološke potrebe: osnovnu potrebu za hranom, odećom, smeštajem.
2. Potrebe sigurnosti: potrebu za sigurnošću, stalnošću, zaštitom od bilo čega što ugrožava organizovan, ustaljen život.
3. Društvene potrebe: potreba da pripadate društvu i da vas ono prihvata.
4. Potrebe za uvažavanjem: potreba za statusom i poštovanjem drugih.
5. Potrebe za samoostvarenjem: potreba da se osećate zadovoljnim/ispunjenim time što stvaralački koristite svoje prirodne sklonosti i uvežbane veštine, što dovodi do samoostvarenja.

Svaki savremeni menadžer mora sam sebi postavljati pitanje da li mu posao, koji radi, odgovara. Jednostavno, on mora pitati "svoju dušu" šta joj je potrebno:

- Više novca?
- Duži odmor?
- Bolji uslovi radnog ugovora?
- Više priznanja za vaše napore?
- Više vremena za druga interesovanja/hobije?
- Sopstvena ili veća kancelarija?
- Lični pomoćnik?
- Izazovniji zadaci?

- Više odgovornosti?
- Veća raznolikost u poslu?
- Troškovi reprezentacije?
- Manje dugih putovanja?
- Bolje zajedničke prostorije i restoran?
- Može biti da vam vaš sadašnji posao, na primer, ne može pružiti više novca ili više odgovornosti.
- Međutim, morate analizirati i koncentrisati se na svoje potrebe kako biste razumeli samog sebe.

Za sve profile menadžera, preduzetnika i biznismena bon-ton je važna stvar u privrednom i javnom sektoru, jer poslovnost, po definiciji, čini:

1) stručnost,
2) znanje,
3) tačnost,
4) moral,
5) etika,
6) poštenje,
7) tolerancija,
8) kultura ophođenja,
9) estetski izgled.

Bon-ton jeste ponašanje i odnos prema ljudima, stvarima i okruženju. A lepo ponašanje jeste i poslovna kultura, i domaće vaspitanje, i društveno obrazovanje, i kultura stanovanja i življenja, i kultura ophođenja i kultura rada. I, upravo, taj poslovni bon-ton ne dozvoljava hrabrima da istrčavaju, povučenima da zaostaju, brzima da prsnu, sporima da pate, nesposobnima da gledaju, sposobnima da otimaju, mudrima da podmeću.

3. PORESKA KONTROLA I REVIZIJA

3.1. Poreska revizija u zemljama OECD

U gotovo svim zemljama OECD, poreska revizija je izuzetno razvijena, budući da je ocena realnosti finansijskih izveštaja važna komponenta poreske etike i poreskog morala. Poreska revizija preispituje čak i izvršenu poresku kontrolu, koja proverava poštovanje zakonski utvrđenih poreskih pravila igre.

U Australiji, reviziona ispitivanja sprovode se na lokalnom ili regionalnom nivou poreske administracije. Centralna reviziona grupa ima za zadatak da upravlja razvojem obuke revizora, da koordinira nacionalne sisteme revizija, da prikuplja međunarodne poreske podatke, da poboljšava odnose sa poreskim obveznicima i da elaborira programe zaštite od poreske evazije. Lokalne i regionalne revizije imaju za zadatak da izvrše primarnu, poslovnu i složenu poresku reviziju. U okviru primarne revizije proverava se dohodak građana i izvor odbitaka. Tako prikupljeni eksterni

podaci upoređuju se sa poreskom prijavom u kojoj stoje informacije o kamati, renti, dividendi, plati, nadoknadi. Poslovna revizija se, pak, odnosi na poslovne subjekte, koji samostalno obavljaju poslovne i profesionalne aktivnosti, na srednje i velike kompanije, i na trustove i partnerstva, a koristi se metodama ukrštanja kompjuterskih informacija iz mnogobrojnih izvora podataka, kompariranja poreskih obveznika istih aktivnih ili sličnih transakcija, biranja podataka iz poreske prijave i "veštog" prikupljanja infonnacija o uspešno prikrivenoj poreskoj evaziji. Konačno, složena revizija obuhvata velike kompanije sa internacionalnim filijalama i složena tela sa ograncima i kćerkama čiji se podaci kontrolišu na bazi dobijenih informacija od ugovornih partnera, eksternih agencija i državnog centra za prikupljanje podataka. Sve tri poreske revizije obavljaju se u periodu od 1 do 6 godina od dana podnete poreske prijave ili od dana plaćanja poreza. U prošeku, uzima se period od 2 godine poslovanja. Zakonsko limitirano vreme jedino ne važi kod otkrivene poreske evazije. Inače, svake godine se podvrgava 5-8% poreskih obveznika poreskoj reviziji.

U SAD, poresku reviziju sprovode samo lokalni poreski organi. U planu istraživanja nacionalne poreske službe se svake godine utvrđuju kriterijumi za izbor poreskih obveznika za poresku reviziju. U načelu, postoje dve poreske revizije, koje podrazumevaju reviziju poreskih prijava u vezi sa poslovnim aktivnostima poreskog obveznika i reviziju poreskih prijava koje nisu u vezi sa poslovnim aktivnostima poreskog obveznika. Poreska revizija se obavlja isključivo u sedištu poreskog obveznika sa komplikovanom procedurom pro vere dohotka i odbitaka u toku obuhvaćenog perioda od 3 godine od momenta podnošenja poreske prijave. Specijalno obučena grupa za međunarodna poreska pitanja obavlja poresku reviziju u američkim multinacionalnim kompanijama sa internacionalnim poslovnim vezama jednom godišnje svake fiskalne godine. Grupe američkih korporacija obično podležu poreskoj reviziji kao jedna poreska jedinica. Kod poreza na dohodak građana i poreza (doprinosa) socijalnog osiguranja zaposlenih vrši se samo tzv. zajednička revizija. Specijalisti za određene grupe ili vrste poreza vrše tzv. pojedinačno ispitivanje. Poreskoj reviziji, u proseku, svake godine podleže oko 1,8-2,0 % poreskih prijava. Na bazi bilateralnih ugovora vrši se tzv. simultana revizija koja proverava tačno sto podataka poreskih obveznika koji posluju sa različitim poreskim jurisdikcijama i sprovodi nove tehnike za rano otkrivanje poreske evazije.

U Japanu, regionalni i lokalni organi poreske administracije jesu odgovorni i nadležni za sve poslove poreske revizije. Lokalna poreska administracija, po isteku obračunskog perioda, obavezno proverava sve podnete poreske prijave radi utvrđivanja pouzdanosti navedenih podataka poreskih obveznika u poreskim prijavama i tačnosti poreskih iskaza. Provera podataka ima za zadatak da utvrdi činjenično stanje u smislu da li je određeni poreski obveznik izostavio (prikrio) određeni deo dohotka za oporezivanje. Svi poreski obveznici, koji su "zakinuli" na poreskoj osnovici postaju automatski predmet poreske revizije, koja podrazumeva detaljno dubinsko ispitivanje knjigovodstvene evidencije. Na regionalnom nivou poreske administracije obavlja se revizija poreza na dobit korporacija, poreza na dohodak stranaca i poreza na dohodak fizičkih lica, koje posebno nominuje regionalni komisionar. Poreska revizija obično obuhvata poslovni period od tri godine, a u slučaju utaje poreza čak i do sedam godi-

na. Poreska revizija proverava tačnost podataka u poreskoj prijavi, pouzdanost samoutvrđenog poreskog iznosa i verodostojnost knjigovođstvene evidencije poreskog obveznika. Otkrivena evazija poreza automatski povlači poresku reviziju i korporacija i banaka, koje su obavljale poslovne transakcije sa "utajivačem poreza". U proseku, u Japanu, svake godine gotovo 9% poreskih prijava ulazi u proceduru poreske revizije. Konačno, u Japanu obavlja se i zajednička revizija (putem razmene podataka) i simultana revizija (putem sporazuma sa drugim državama, a u prvom redu sa SAD).

U Danskoj lokalni organi poreske administracije obavljaju poslove poreske revizije u skladu sa svojim nadležnostima, s tim što je centralna administracija za carine i poreze nadležna u nadzoru postupka utvrđivanja veličine poreske obaveze poreskih obveznika. Centralna administracija direktno učestvuje (jedino) u poreskoj reviziji kompanija uz celokupni nadzor ukupne procedure revizorskih aktivnosti. Regionalna odeljenja centralne administracije jedino učestvuju u poreskoj reviziji kompanija sa međunarodnim poslovnim odnosima. Poreskom revizijom je obično obuhvaćen period od 3 godine. U postupku revizije svaki obveznik je dužan da poreskom organu dostavi finansijske izvestaje o poslovanju za tekuću i prethodnu godinu. Dubinska revizija se obično vrši u poslovnim prostorijama poreskog obveznika. Zajednička poreska revizija se, pak, vrši za direktne poreze, porez na dodatu vrednost i akcije. Simultana revizija se vrši, po pravilu, sa drugim zemljama, a u prvome redu sa nordijskim zemljama.

U Nemačkoj, u načelu, poslove poreske revizije obavljaju lokalni organi poreske administracije, s tim što federalno poresko odeljenje učestvuje u poreskoj reviziji multinacionalnih kompanija i što jedan od direktorata savezne službe za finansije učestvuje kao koordinator u poreskoj reviziji. Reviziju malih i srednjih firmi vrše lokalni poreski organi, dok reviziju velikih firmi vrše specijalne poreske službe. Vrsta i tehnika revizije, dakle, zavisi od veličine poreskog obveznika. Poreskom revizijom se obuhvata poslovni period od 3 do 5 godina. Male firme gotovo svake godine podležu poreskoj reviziji. Velike kompanije dođu pod udar poreske revizije, u proseku, svake četvrte godine, dok srednje firme svake osme godine bivaju podvrgavane poreskoj reviziji. Od ukupnog broja podnetih poreskih prijava, koje podležu poreskoj reviziji, jeste: 93% od ukupnog broja prijava malih firmi, 62% od ukupnog broja prijava srednjih firmi i 28% od ukupnog broja poreskih prijava velikih firmi.[1319] Konačno, zajednička revizija obuhvata porez na dohodak građana, porez na dohodak korporacija, porez na kapital i porez na promet. Ukrštanjem i razmenom podataka o različitim vrstama poreza obavlja se tzv. istovremena revizija. Formalno, simultana revizija ne postoji u Nemačkoj.

Konačno, u Španiji, generalni direktor za poresku reviziju i finansijska istraživanja rukovodi poreskom revizijom, posredstvom svojih službi, koje vrše različite oblike revizije (Nacionalna služba za poresku reviziju, služba za specijalnu reviziju, služba za koordinaciju i služba za međunarodno oporezivanje). Nacionalnim planom revizije obavlja se svaka poreska revizija, koja obuhvata period od pet godina. Po pravilu, poreska administracija vrši dve vrste revizija:

1. delimičnu i
2. generalnu.

[1319] OECD, *Tax Administrations,* Paris, 1990

Delimična poreska revizija usredsređuje se na proveru utvrđene poreske obaveze i na ispitivanje knjigovodstvene evidencije.

Generalna poreska revizija usredsređuje se, pak, na sve oblike poreskih obaveza svakog poreskog obveznika po bilo kom osnovu poslovnih transakcija. U proseku, od ukupnog broja poreskih prijava oko 6% podleže generalnoj reviziji, dok 11% podleže delimičnoj poreskoj reviziji. Najzad, simultana revizija se obavlja između zemalja članica EU, a zajednička između svih poreskih organa za sve vrste poreza u zemlji.

3.2. Poreski revizori i kontrolori

Poreski revizor se postaje putem novih alternativnih formi edukacije i treninga. U uslovima brze razmene informacija i postojanja informacionih servisa, elektronske pošte i baza podataka napušta se tradicionalna edukacija i projektuje se savremeni pristup iz perspektive slušaoca, kao objekta edukacije, tzv. Instructional Design, kao koncept, pristup, filozofija sticanja obrazovanja kroz obuku i trening, što je reljefna crta savremenih nastavnih sistema. Tradicionalni sistemi edukacije davali su samo tzv. pasivno znanje, a ne umeće. Tradicionalni koncept je uvek polažio od pitanja (l) šta je najvažnije u nastavnoj materiji, (2) šta je smisao nastavne materije, i (3) kako da nastavnik izloži nastavnu materiju, a da je studenti razumeju i prihvate. U savremenom konceptu edukacije važno je, pak, (l) šta student sada zna, (2) šta bi student trebalo da zna, (3) pod kojim uslovima bi student što lakše naučio ono što je potrebno i (4) kako će nastavnik znati da li je student naučio. I upravo decidni odgovori na postavljena pitanja reprezentuju cilj i predmet savremene edukacije, koja inkorporira sledeće forme: (1) metod učioničke nastave, (2) interaktivna video igra, (3) simulacija slučaja, (4) trening kroz praksu. Prvi metod, kao platform training, postoji i dalje kao klasična forma za verbalno izlaganje tzv. lekcija i demonstracije. Drugi metod, kao interactive videodisc, reprezentuje program na laserskom videodisku pod kontrolom računara, koji uvodi studenta u materiju kroz sistem odgovora na pitanja, opcije i prezentacije problema. Treći metod, kao face plate simulators, predstavlja varijantu studijskog slučaja sa početnim parametrima, koja se igra na času sa studentima uz tehničku opremu i interkativna uputstva. Najzad, četvrti metod, kao handson training, predstavlja tipove učenja kroz rad gde student uči, koristeći podatke i opremu, pod kontrolom trenera ili supervizora. Akcenat je stavljen na tzv. Distance Learning filozofiju obuke i treninga, koja koristi komercijalno raspoložive pakete kompjuterskih i videodisketa sa pratećom dokumentacijom za praćenje tematske obuke. Svakako, poreski moral je nevidljiva ruka struke i katalizator profesije.

3.3. Poreska kontrola

Evropska poreska zakonodavstva opredelila su se za utvrđivanje poreskih obveznika putem podnošenja poreskih prijava od strane poreskih obveznika, koje poreskim administracijama predstavljaju relevantan izvor podataka. "Takvo opredeljenje podrazumeva i široka kontrolna ovlašćenja poreske administracije, kao i primenu oštrih sankcija za nepravilnosti u vođenju poreskih knjiga i evidenciji koje su utvrđene

u postupku poreskog obveznika, ali i pravo poreskog obveznika na neslaganje sa činjenicama utvrđenim u postupku kontrole. Svoje neslaganje, poreski obveznik može izraziti pokretanjem postupka instracione upravne kontrole (kontrola povodom žalbe poreskog obveznika), kao i postupka za sudsku zaštitu.[1320]Poreske norme pozitivnog zakonodavstva upućuju na obavezu stalne kontrole zakonitosti i pravilnosti vođenja poreskih knjiga, iskazivanja prihoda u knjigovođstvu, tačnosti iskazanih podataka, pravilnosti primena zakona i plaćanja sa žiroračuna, što znači da se poreska kontrola vrši i pre nego što je poreski postupak pokrenut. Ostvarivanjem kontrolne funkcije obezbeđuju se i dokazi o poreskoj sposobnosti poreskih obveznika pre samog formalnog pokretanja postupka za utvrđivanje poreske obaveze. Poreski postupak je inače pokrenut samim činom isteka roka za podnošenje poreske prijave i utvrđivanja akontacionog i godišnjeg poreza. Postupak utvrđivanja ako- ntacionog poreza na neto prihode od samostalnih delatnosti se faktički pokreće 1. aprila tekuće godine za koju se utvrđuje porez. Kod poreza na dohodak građana i poreza na dobit korporacija obično se uzima 1. maj naredne godine za prethodnu godinu. "Posle pokretanja poreskog postupka, odnosno posle podnošenja poreske prijave, poreski organ podrazumeva niz radnji u cilju utvrđivanja poreske obaveze. On vrši kontrolu podataka iskazanih u poreskoj prijavi i poreskom bilansu, pregled poslovnih knjiga i dokumentacije o poslovanju i drugih propisanih evidencija, prijavljivanja imovine, imovinskih prava i nepokretnosti podložnih oporezivanju, tačnosti iskazanih podataka o pravu na poreske olakšice i oslobađanja, i niz drugih kontrola koje se odnose na sastavljanje poreske prijave i poreskog bilansa, utvrđivanje osnovice za oporezivanje po odbitku, sastavljanje obračuna poreza na promet i sl. [1321]Za to se obično koriste isprave, fotokopije isprava, reprodukcije "papira", mikrofilmovi, svedoci, izjave stranaka, veštačenja i uviđaji.

Prema vremenu preduzimanja kontrole, poreska kontrola može biti:

1) poreska kontrola u toku poslovne godine (pre pokretanja postupka za donošenje poreskog rešenja),
2) poreska kontrola u toku postupka za donošenje poreskog rešenja i
3) poreska kontrola posle donošenja poreskog rešenja.

U tom kontekstu, poreski organi su ovlašćeni da kontrolišu poreske prijave, poreske bilanse, poreske knjige, ostvarivanje prihoda, troškova poslovanja, iskazivanje dobiti. Oblici poreske kontrole prema mestu i prema načinu organizovanja mogu bili sledeći:

1) formalna poreska kontrola poreske prijave, poreskog bilansa i ostalih dokumenata koje poreski obveznici podnesu poreskim organima,
2) kritička kontrola poreske prijave, poreskog bilansa i drugih poreskih dokumenata i papira u prostorijama poreskog organa,
3) kontrola poreskog knjigovodstva, poreskih prijava i zaliha u prostorijama poreskog obveznika i prostorijama van registrovanog poslovnog prostora,
4) poreska kontrola u prostorijama drugih učesnika u pravnom, poslovnom i finansijskom prometu, i

[1320] M. Popović, Poreska kontrola i obezbeđivanje dokaza, Knjigovodstvo 5/93, str. 38.
[1321] Ibidem str. 39

5) poreska kontrola na javnim mestima.

Prvi oblik poreske kontrole ostvaruje se u cilju otklanjanja grešaka pre neposrednog utvrđivanja poreske osnovice i poreske obaveze. Kontrolu vrši službeno lice poreskog organa, koje neposredno prima poresku prijavu i poreski bilans u neposrednom komuniciranju sa poreskim obveznicima. Drugi oblik poreske kontrole obavlja se posle prijema poreske dokumentacije u prostorijama poreskog organa, koji u postupku utvrđivanja poreske osnovice i poreske obaveze kritički proverava poreska dokumenta (poreski bilans, poreske knjige, zapisnike o pregledu poslovnih knjiga), koje je sastavio inspektor prihoda. Ova oblast kontrole preispituje dokaze u procesu utvrđivanja stvarne poreske sposobnosti poreskog obveznika. Treći oblik poreske kontrole vrši se u poslovnim prostorijama poreskog obveznika, u radnji, preduzeću, kući i stanu, a može se vršiti pre pokretanja postupka za utvrđivanje poreske obaveze, u toku utvrđivanja i posle utvrđivanja poreske obaveze. Ova kontrola podrazumeva proveru saglasnosti između stanja u poreskoj prijavi i prikazanog stanja u poslovnim knjigama. Četvrti oblik poreske kontrole može se vršiti posrednim putem, tj. putem kontrolisanja drugih učesnika u pravnom prometu. Ova kontrola se obično ostvaruje u oblasti prometa imovine i to putem saradnje poreskog organa, suda i tužilaštva, i drugih državnih organa. Konačno, peti oblik poreske kontrole obavlja se na javnim mestima na kojima poreski obveznici obično ostvaruju promete svojih proizvoda na pijacama, vašarima, sajmovima, izložbama, prezentacijama i manifestacijama. Kontrola se obavlja isključivo u cilju utvrđivanja poreske sposobnosti poreskog obveznika i otkrivanja učesnika u prometu koji nisu podneli poresku prijavu ili nisu registrovali svoju delatnost.

U realizaciji poreske kontrole participiraju inspektori prihoda i drugi radnici poreskog organa. Inspektor prihoda vrši inspekcijsku kontrolu i sastavlja zapisnik o obavljenoj kontroli, utvrđenom stanju i službenim radnjama. U zapisnik se unose eventualne povrede zakona i nepravilnosti, inspektor može zabraniti obavljanje delatnosti i raspolaganje sredstvima na žiroračunu. A ako je učinjeno krivično delo (ili privredni prestup), inspektor je dužan da podnese odgovarajuću prijavu nadležnom državnom organu.

Zakon o kontroli, utvrđivanju i naplati javnih prihoda adresirao je ovlašćenja područne jedinice i kontrolna ovlašćenja radnika, koji utvrđuju porez. Područna jedinica je faktički ovlašćena da vrši kontrolu ostvarivanja prihoda, troškova poslovanja i iskazivanja dobiti, kontrolu pravilnosti vođenja poslovnih knjiga i obavezujućih evidencija, kontrolu tačnosti iskazanih podataka o imovini, imovinskom pravu i nepokretnostima, kontrolu iskazivanja podataka o pravu na poreske olakšice i oslobađanja. U slučaju prekršaja, područna jedinica može podneti prijavu kad poreski obveznik:

a) onemogućava pregled poslovnih knjiga,

b) sprečava kontrolu,

c) ne čuva poslovne knjige,

d) nepravilno, neažurno i neuredno vodi poslovne knjige,

e) netačno prikaže podatke o imovini, imovinskom stanju i nepokretnostima,

f) ne sastavi poreski bilans,

g) ne podnese poresku prijavu,

h) ne obračuna i ne uplati poreze po odbitku i

i) ne vodi svoje poslovanje preko računa kod službe za platni promet.

U oblasti poreza na dobit korporacija područna jedinica je ovlašćena za podnošenje poreskih prijava za privredne prestupe poreskog obveznika u slučaju:

1. ako ne obračuna i naplati porez po odbitku na dividende, kamate i autorske naknade nerezidentima,
2. ako u poreskom bilansu ne iskaže vrednost transakcija sa povezanim licima (u skladu sa principom "van dohvata ruke"),
3. ako ne dostavi podatke za utvrđivanje kapitalnih dobitaka,
4. ako namerno smanjuje poresku osnovicu i povećava prava na poreske podsticaje,
5. ko ne podnese poresku prijavu na vreme za utvrđivanje visine akontacije i
6. ako ne podnese nalog za uplatu poreza.

U vezi sa vršenjem poreske kontrole, poreskim obveznicima se pružaju određene garancije. Savremena poreska zakonodavstva razvijenih zemalja Evrope predviđaju tzv. Povelju o pravima kontrolisanih poreskih obveznika koju poreska administracija dostavlja poreskom obvezniku u vidu štampane brošure. U tom smislu u Francuskoj se, na primer, garantuju prava u vezi sa vršenjem kontrole i u vezi sa ponovnim razrezivanjem poreza. Prvo, u vezi sa vršenjem kontrole poreskog obveznika postoje sledeće obaveze poreske administracije: da pre početka kontrole obavesti poreskog obveznika koju će vrstu poreza kontrolisati i za koju poslovnu godinu; da obvezniku dostavi Povelju o pravima kontrolisanih poreskih obveznika; i da kontrola u prostorijama poreskog obveznika ne može trajati duže od tri meseca. Drugo, u vezi sa ponovnim razrezom, poreskom obvezniku se pružaju garancije: da se ne može koristiti pravo na ponovno razrezivanje poreza, ako se razlog za to zasniva na tumačenju koje je drukčije od onog koje je prethodno administracija formalno odobrila (ovde se radi o slučaju kad je prethodno tumačenje dato na osnovu tada važećeg propisa, odnosno o zabrani retroaktivne prime ne novih poreskih propisa); da se jednom izvršena kontrola ne može ponoviti ako se radi o istoj vrsti poreza i istom periodu kontrole pod uslovom da je sprovedena uz razmatranje svih relevantnih dokumenata - činjenica. Kontrola se može vršiti samo u odnosu na dokumenta koja u vreme sprovođenja prve kontrole nisu bila dostupna poreskim organima, ako se dođe do saznanja daje postojala isključiva namera poreskog obveznika da sakrije predmetna dokumenta; ako dođe do ponovne - dopunske kontrole ponavlja se ceo postupak kontrole, ali samo za nova dokumenta; da se poreskom obvezniku omogući da, pre nego što odgovori na predlog administracije o povećanju poreza, obavi konsultaciju sa poreskim savetnikom.[1322]

3.4. Poreska utaja

Zaštita fiskalnih interesa moderne države jeste generalna redukcija poreskih utaja, koja direktno generiše budžetske gubitke u javnoj kasi. U Evropi je EU, radi zaštite svojih finansija, osnovala Direktorat za prevenciju od poreske utaje i inovi-

[1322] Ibidem, str. 43.

ranim tehnikama otkrivanja fiskalne evazije,[1323] pošto je utaja poreza postala problem broj 1 u oblasti funkicionisanja zajedničkog sistema indirektnih/posrednih poreza (koji je u 1995. godini "oduvao" 1,4% budžetskih prihoda EU). Problem je, u stvari, nikao iz osnova prelaznog zajedničkog sistema poreza na dodatu vrednost zemalja EU kojima je omogućena obustava carina, akciza i poreza na dodatu vrednost, koji se plaćaju u zemlji porekla, zemlji odredišta i trećoj zemlji (nečlanici) pri transportu proizvoda kroz teritoriju područja EU. "Nakon ukidanja graničnih kontrola i prelaskom na prelazni zajednički sistem poreza na dodatu vrednost, pojavili su se novi oblici poreske utaje, s obzirom na to da još uvek nije izvršena harmonizacija visine poreskih stopa poreza na dodatu vrednost zemalja članica. Zajednica je previdela štete od narušavanja slobodne konkurencije koje nastaju kao posledica usvojenog prelaznog sistema poreza na dodatu vrednost, kojim je sačuvan destinacioni princip. Pošto primena prelaznog sistema uglavnom zavisi od statusa kupca, time je data mogućnost za pružanje pogrešnih izjava o statusu kupca.[1324] Usled ukidanja graničnih kontrola, koncept oporezivanja uvoza je izmenjen u trgovinskoj razmeni između zemalja članica. Nabavka proizvoda iz druge zemlje članice je dodatno oporeziv događaj, dok isporuka proizvoda iz jedne u drugu zemlju članicu je oslobođena plaćanja poreza na dodatu vrednost uz pravo na umanjenje poreske obaveze za iznos obračunatog, odnosno plaćenog poreza na dodatu vrednost pri nabavci proizvoda i usluga. S tim u vezi, utaja se pojavljuje kada se izbegava plaćanje poreza na dodatu vrednost na nabavke proizvoda iz druge zemlje članice u kojoj je ta isporuka oslobođena plaćanja poreza na dodatu vrednost, kao i u situaciji fiktivnih isporuka iz druge zemlje članice. Na taj način poreski obveznik ostvaruje dobit na ime neplaćenog poreza na dodatu vrednost. Najjednostavniji vid poreske utaje nastaje kada se ne prijavi nabavka proizvoda iz druge zemlje članice. Kupac nabavlja proizvode iz druge zemlje članice, ali ovu nabavku ne evidentira i ne prikazuje u svojoj poreskoj prijavi. Na taj način izbegava plaćanje poreza na dodatu vrednost. U ovom slučaju izvršena transakcija je nelegalna, a proizvodi se prodaju na crnom tržištu. Time je izbegnuto ne samo plaćanje poreza na dodatu vredost, već poreza na dohodak korporacija i poreza na dohodak građana.

Do 1992. godine, neprijavljen uvoz je bio jedino moguć krijumčarenjem preko granice. Pošto je ukinuta granična kontrola, više ne postoji ni pretnja otkrivanja neprijavljenih nabavki proizvoda poreskih obveznika od strane carinskih organa pri prelasku granice. Zato je Uredbom EU 218/92/EEC ustanovljena nova vrsta kontrole, kojom se nalaže da sa poreskom prijavom poreza na dodatu vrednost mora da bude upoznat i operator Centralne službe za komunikacije (CLO-Central Liaison Office). Ova služba je oformljena u svakoj zemlji članici kao deo poreske administracije. Domaći trgovci su obavezni da Centralnoj službi za komunikaciju kvartalno obezbede pregled o izvršenim isporukama proizvoda u druge zemlje Članice koji sadrži detaljne podatke o kupcima i njihovim adresama. Centralna služba za komunikaciju ima nadležnost da komunicira sa kupcem iz druge zemlje članice u kojoj se nalazi njegovo

[1323] OECD, La Fiscalité dans les pays de l' OECD Paris, 1993.
[1324] K. Messere, Tax Policy in OECD Countries, IBFD, Amsterdam, 1993

sedište. Informacije i podaci se razmenjuju putem Izveštaja VIES (Vat Information' Ecchange Statement) i Izveštaja INTRASTAT".[1325]

U praksi, međutim, otkriveni su i složeniji mehanizmi utaje poreza naročito kada poreski obveznik - kupac, odnosno nabavljaš upotrebi "pogrešan broj" drugog domaćeg trgovca, kao poreskog obveznika. Ovaj metod obično prati poresku utaju koja se koristi onda kada se poreski obveznik - kupac "sporazume" o fiktivnoj nabavci sa poreskim obveznikom - domaćim prodavcem, kao da je transakcija izvršena od sirane domaćeg prodavca, umesto prijave nabavke proizvoda po nižoj poreskoj stopi ili po tzv. nultoj stopi. "Pored toga, poreski obveznik - kupac može da prijavi tu nabavku kao daje izvršena od strane domaće kompanije - posrednika iz grupe kompanija čiji je član. Na taj način je izbegnuto plaćanje poreza na dodatu vrednost i prijavljivanje kompanije iz druge zemlje članice iz koje je stvarno izvršena nabavka proizvoda. U toj situaciji poreski obveznik - kupac proizvoda ostvaruje pravo na umanjenje svoje poreske obaveze za iznos prijavljenog navodno obračunatog, odnosno plaćenog poreza na dodatu vrednost po višoj poreskoj stopi pri nabavci proizvoda od domaćeg trgovca - poreskog obveznika, koji u suštini nije platio.

Međutim, poreski obveznik - prodavač može da fakturiše transakciju svojoj drugoj nezavisnoj kompaniji koja se pojavljuje kao posrednik u zemlji članici poreskog obveznika - kupca. Poreski obveznik - prodavač je oslobođen plaćanja poreza na dodatu vrednost na isporuku proizvoda u drugu zemlju članicu, dok ta kompanija takođe ne plaća porez na dodatu vrednost u situaciji kada je nabavka tih proizvoda u drugoj zemlji članici oslobođena plaćanja poreza na dodatu vrednost.[1326]

Poreska utaja postoji i u slučaju isporuke proizvoda u druge zemlje članice u kojima se dotični proizvodi oporezuju sa nižim stopama poreza na dodatu vrednost ili su pak oslobođeni plaćanja istog poreza. "Ukoliko su poreske stope poreza na dodatu vrednost u jednoj zemlji članici za neke proizvode niže nego u drugoj zemlji članici, ti proizvodi se kupuju u zemlji članici po nižim stopama, a nabavka tih proizvoda se prijavljuje kao da je izvršena od domaćeg dobavljača. Ukoliko se kompanije - poreski obveznici udružuju u takvim radnjama, one ne prijavljuju transakcije o nabavci i isporuci proizvoda između zemalja članica, i dele ostvarenu dobit kao rezultat razlika u različitim visinama poreskih stopa poreza na dodatu vrednost između zemalja članica. Ti proizvodi mogu da budu prodati i na crnom tržištu, bez njihove evidencije, bez korišćenja prava na poreski odbitak za navodno plaćeni porez na dodatu vrednost i bez plaćanja poreza na dodatu vrednost na isporuku - prodaju tih proizvoda. Složeniji vid poreske utaje se pojavljuje i pri zahtevu za povraćaj navodno plaćenog poreza na dodatu vrednost po višim poreskim stopama za fiktivno izvršenu isporuku proizvoda u drugu zemlju članicu. Na taj način poreski obveznik stiče izvestan iznos dobiti na ime povraćaja poreza na dodatu vrednost pri nabavci proizvoda i usluga koje je navodno upotrebio u cilju isporuke proizvoda u drugu zemlju članicu.

Kupci - poreski obveznici nabavljaju proizvode u zemlji članici u kojoj je niža stopa poreza na dodatu vrednost. Nabavku tih proizvoda prijavljuju kao da je izvršena

[1325] Ekonomska politika, br. 2.396, od 9. marta 1998, str. 39-40.
[1326] Ibidem, str. 40.

od domaćeg trgovca - poreskog obveznika i koriste pravo na poreski odbitak ili povraćaj po višoj stopi poreza na dodatu vrednost u svojoj zemlji.

U prelaznom zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost, isporuke proizvoda drugoj zemlji članici su oslobođene plaćanja poreza na dodatu vrednost i na te isporuke poreski obveznik ima pravo na poreski odbitak ili povraćaj obračunatog, odnosno plaćenog poreza na dodatu vrednost koji tereti nabavku proizvoda ili usluga. S obzirom na to da su ukinute granične kontrole pojavljuju se fiktivne isporuke u trgovinskoj razmeni između zemalja članica. Osnovni koncept poreske utaje je da se proizvod nabavi od poreskog obveznika domaćeg prodavca i fiktivno proda poreskom obvezniku u drugoj zemlji članici. Na taj način se ne plaća porez na dodatu vrednost, a proizvod se prodaje na crnom tržištu bez plaćanja poreza na dodatu vrednost. Isporuka se evidentira i fakturiše fiktivno. Poreski obveznik - primalac proizvoda u drugoj zemlji članici ne prijavljuje tu nabavku, čime se otvara istraga povodom nedostatka podataka ili neslaganja podataka u pregledu poreskih obveznika o isporukama i nabavkama u trgovinskoj razmeni između zemalja članica.

Međutim, istraga postaje komplikovana i poreska utaja ostaje neotkrivena ukoliko poreski obveznik - kupac iz druge zemlje članice tu nabavku proizvoda prikaže kao isporuku u treću zemlju izvan Zajednice, odnosno u zemlju- nečlanicu ili u situaciji kada se takva isporuka pojavljuje kao lančana i obuhvata više zemalja što zahteva duže vreme istrage o tragu tih transakcija.[1327]

U slučaju kada je i prijavljena isporuka ili nabavka proizvoda u potpunosti fiktivna (odnosno da roba čak i ne postoji), tada se fiktivna transakcija koristi za povraćaj već plaćenog poreza za nabavku proizvoda nakon izvršene isporuke u zemlju nečlanicu ili u drugu zemlju članicu EU. "Međutim, proizvod je fiktivno kupljen i prodat svojoj kompaniji ili kompaniji - posredniku u drugoj zemlji članici ili zemlji nečlanici, a povodom te transakcije se traži povraćaj navodno plaćenog poreza na dodatu vrednost koji tereti nabavku proizvoda i usluga. Fiktivne isporuke mogu da budu uspešne putem korišćenja brojnih grupnih kompanija ili članica kompanija u grupi ili kompanija posrednika, stvarajući iluziju da su proizvodi isporučeni u drugu zemlju članicu ili nabavljeni iz druge zemlje članice i ponovo isporučeni u tu zemlju. Prednost poreske utaje je bazirana na seriji fiktivnih isporuka iz jedne u drugu zemlju članicu i više versa čime se omogućava zahtevanje povraćaja kroz korišćenje raznih članica grupnih kompanija ili kompanija posrednika bez plaćanja poreza na dodatu vrednost. U ovoj situaciji proizvodi ne moraju ni da postoje niti da se transportuju, a povraćaj poreza na dodatu vrednost se vrši bezbroj puta. Dosadašnja iskustva pokazuju da konstrukcija izvršenja ove vrste utaje obično obuhvata četiri kompanije u grupi ili četiri kompanije posrednike". [1328]

Uvođenjem novog zajedničkog sistema poreza na dodatu vrednost na principu porekla u trgovinskoj razmeni između zemalja članica EU, odnosno na principu destinacije u razmeni sa zemljama nečlanicama, stvaraju se uslovi za efikasnije suzbijanje poreskih utaja, jer je plaćanje poreza (TVA) pri isporukama proizvoda iz jedne u drugu zemlju članicu faktički preduslov za pravo na povraćaj poreza koji opterećuju

[1327] Ibidem, str. 40.
[1328] Ibidem, str. 40-41.

istu nabavku u drugoj zemlji članici. Unifikacija poreskih stopa u zemljama članicama EU (sa eliminacijom postojećih razlika u visini poreskih stopa), isto tako, doprinosi redukciji poreskih utaja, osim trgovinske razmene sa zemljama nečlanicama.

U novom zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost već ne postoji razlika između tretmana domaće trgovine i trgovine između zemalja članica, pa, prema tome, ni motivacije za kreiranje fiktivnih transakcija urazmeni između zemalja članica EU. Pa i trgovac, kao poreski obveznik, po tzv. principu porekla mora da plati VAT/TVA/PDV u svojoj zemlji, ali bez prava na povraćaj poreza na isporuku proizvoda u drugu zemlju članicu. "U novom zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost će biti važno gde se plaća i ubire prihod od poreza na dodatu vrednost. Po sadašnjem sistemu sa principom destinacije, poreski obveznik - izvoznik ne plaća porez na dodatu vrednost i ima pravo na povraćaj obračunatog, odnosno plaćenog poreza na dodatu vrednost koji tereti nabavku proizvoda i usluga. Porez na dodatu vrednost na isporuku tih proizvoda se plaća u zemlji odredišta. Prema novom sistemu sa principom porekla, poreski obveznik će da plaća porez na dodatu vrednost u zemlji u kojoj je rezident, odnosno u kojoj ima stalno sedište.

Pošto porez na dodatu vrednost ostaje opšti porez na potrošnju, monetarne promene će biti izbalansirane kroz kompenzacioni mehanizam. Raspodela naplaćenih prihoda od poreza na dodatu vrednost između zemalja članica bi trebalo da bude ekvivalentna kvantifikaciji potrošnje u saglasnosti sa principom destinacije. Budući sistem predviđa da se postigne raspodela prihoda od poreza na dodatu vrednost između zemalja članica koja bi po učešću odgovarala sadašnjoj. Poresko područje Zajednice bi bilo tako uređeno da se napusti primena direktne pripadnosti prihoda od poreza na dodatu vrednost zemljama članicama. Raspodela prihoda od poreza na dodatu vrednost između zemalja članica ne bi bila na bazi poreskih prijava poreskih obveznika, već na bazi statističkih podataka o potrošnji prema obračunima društvenog proizvoda (nacionalnim bilansima). Proizvodi i usluge koji nisu predmet oporezivanja ili koji su oslobođeni od plaćanja poreza na dodatu vrednost ne bi bili uključeni u ovo izračunavanje. Pretpostavlja se da će ishod biti zadovoljavajući samo ako se uzmu u obzir i promene akumulirane usled crnog tržišta i šteta kroz falsifikate u zahtevima za povraćaj u vezi sa fiktivnim transakcijama.

Prema novom zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost, zahtev za povraćaj će se vršiti prema mestu gde je plaćen porez na dodatu vrednost.Motivacija za falsifikovanje isporuka proizvoda u drugu zemlju članicu će nestati jer će biti ukinuto pravo na povraćaj poreza na dodatu vrednost na te isporuke. Plaćanje poreza na dodatu vrednost i korišćenje prava na poreski odbitak, kao i odobravanje povraćaja će biti ekskluzivno pravo svake zemlje članice. Poreski obveznici u jednoj zemlji članici će imati pravo na povraćaj poreza na dodatu vrednost koji tereti nabavku proizvoda iz druge zemlje članice, ali samo uz dokaz da je u toj drugoj zemlji članici prethodno plaćen porez. Ukoliko se ispostavi da je povraćaj poreza bio vezan za poresku utaju članica - zemlja, isplatilac povraćaja će kroz mehanizam kompenzacije imati pravo na nadoknadu isplaćenog iznosa povraćaja iz zemlje članice iz koje je unesen proizvod. Drugim recima, prema novom zajedničkom sistemu poreza na dodatu vred-

nost poreska utaja se iz zemlje odredišta, prema dosadašnjem sistemu, seli u zemlju porekla.[1329]

3.5. Revizija javnih rashoda

Revizija javnih rashoda i prihoda u industrijski razvijenim zemljama OECD reprezentuje visoko rangiranu finansijsku aktivnost, koja bitno utiče na finansijsku i budžetsku disciplinu i na stabilnost javnog sektora. Revizija javnih rashoda (i prihoda) sprovodi se, po pravilu, preko nezavisnih institucija u SAD (Supreme Audit Institution - SAI), u Švedskoj (National Audit Bureau - NAB) i V. Britaniji (National Office - NO). To su najviše državne institucije javnog ranga sa javnim ugledom, koje kontrolišu centralne vlade, lokalne organe i javna preduzeća. Državno računovodstvo (ili budžetsko knjigovodstvo) tradicionalno se zasnivalo samo na evidenciji rashoda, odnosno na evidentiranju utroška novca u državnim institucijama, ali bez novčanog merenja efekata izvršenih novčanih ulaganja iz budžeta i državnih fondova. S tim u vezi, državna revizija je prvenstveno proveravala namensko korišćenje sredstava u skladu sa zakonom i usvojenim budžetom. Moderno poimanje državnog računovodstva, međutim, teži ka pouzdanom pružanju objektivnih računovodstvenih izveštaja koji su potrebni rukovodiocima u javnoj raspravi sve do ministra finansija u izvršavanju javnih funkcija. I pošto se državna revizija bitno razlikuje od komercijalne revizije, uvođenje revizorskih standarda u radu državne revizije bilo je neophodno iz razloga Što se revizija nije smela svesti samo na proveru normativne usaglašenosti budžeta. Ta novina se upravo odnosila na potvrđivanje obračuna javnih rashoda sa aspekta ostvarenih efekata i na VFM reviziju (odnos koristi i efekata od utrošenog novca).

U savremenom svetu, državna revizija se bitno razlikuje od tzv. komercijalne revizije, koja se striktno vezuje za zakonodavnu i profesionalnu kontrolu u skladu sa potrebama investitora, banaka i zajmodavaca. Profesionalne organizacije računovođa i revizora, stoga, izbegavale su prijem državnih revizora za svoje članove iz razloga stoje forsiran razvoj privatnih i nezavisnih računovodstvenih i revizorskih firmi. Jedino je V. Britanija pribegla osnivanju posebne asocijacije revizora javnog sektora (CIPF A). Time je faktički otvoren put pre- nošenju pozitivnih iskustava u razvoju komercijalne revizije na razvoj državne revizije. Udruženje ovlašćenih revizora najviše je, u tom kontekstu, i doprinelo približavanju komercijalne i državne revizije. ACCA, kao vodeća profesionalna organizacija u obuci kadrova (vrhunskih revizora), čak je razradila specijalan program za potrebe revizije javnih rashoda čime su revizorske procedure postale identične za obe revizije (tj. i za komercijalnu i za državnu reviziju). Područja, predmet i ciljevi su ostali i dalje međusobno različiti:

VFM revizija nije sastavni deo komercijalne revizije, koja se posvećuje problemima unutrašnje kontrole, kao značajnom mehanizmu za ocenu pouzdanosti računovodstvenog sistema. Kod tzv. državne revizije primena VFM revizije je u ekspanziji, naročito kod NAO (Natioanl Audit Office), kao najviše revizorske institucije Parlamenta, koja finansijski kontroliše aktivnost Vlade i koja direktno izveštava

[1329] Ibidem, str. 41.

Parlament. U V. Britaniji to se vrši značajnim kontrolnim mehanizmom koji je doprineo rastućem trendu budžetskih ušteda, stabilizaciji fiskalnog opterećenja i povećanju koristi za poreske obveznike. No, revizija javnih rashoda i komercijalna revizija se međusobno sve više preklapaju iako su im forme računovodstvenih iskaza različite. Naime, revizorske kuće za komercijalnu reviziju često pružaju konsalting usluge menadžmentu firme u pogledu poreskih obaveza, poreskih olakšica i poreskih oslobođenja. Takva savremena revizorska praksa podstakla je zahteve za uvođenje revizorskih standarda na poslovima revizije javnih rashoda. Revizioni standardi bi osigurali kvalitet interne kontrole i kredibiliteta revizije prema korisnicima.

3.6. Revizija javnog sektora

1. Novi principi i prakse finansijskog menadžmenta javnog sektora pozivaju na veću transparentnost i jednostavnije zahteve za formalno izveštavanje. Računovodstvo javnog sektora, kao i pomeranje od računovodstva gotovinskih tokova,[1330] ka računovodstvu poslovnih transakcija,[1331] materijalizovali su se nametanjem novog javnog menadžmenta, kao trenutno najaktuelnije doktrine u javnom sektoru Prema Hood-u,[1332] zamena tradicionalnog hijerarhijskog birokratskog modela javnih službi, administracijom koja je okrenuta prema performansi i koja radi u tržišnim uslovima, unapređujući konkurentnost između dobavljača roba i usluga koje vlada sponzoriše, predstavlja suštinu NPM-a. Bazična ideja implementacije NPM-a je bilo uvođenje podsticaja za inovacije i efikasnost od strane javnih službenika.[1333] Uvođenje strateških koncepata i modela odgovornosti u javni menadžment, a ne samo u primenjenoj metodologiji, zasnovanoj na "pozajmici" od privatnog sektora, predstavlja promenu koja se dogodila u "starom administrativnom" sistemu. Decentralizovana organizacija je zamenila monolitni strukturu vlade, a mogućnosti za "autsorsing" i "insorsing" pojedinih funkcija, otvorilio je linijsko razdvajanje "ključnih" i "ostalih" funkcija države, vodeći računa o stanju na tržištu. Decentralizacija je predstavljala svako javno telo kao menadžera, koji će za ono što uradi polagati račune, da će mu performanse biti objavljene i da će od njih zavisiti njegovo nagrađivanje. Zamena strukture, strukturom sličnoj poslovnoj je promovisala model oslanjanja na menadžment. Prema viđenju OECD-a,[1334] glavne karakteristike NPM modela čine: veća pažnja na rezultate i uvećanje vrednosti novca, opadanje autoriteta i povećanje fleksibilnosti, pojačana odgovornost i kontrola, orijentisanost na klijenta i uslugu, itd. Za primenu NPM zasnovanih

---

[1330] Cash accounting tj. gotovinsko računovodstvo može se definisati kao sistem koji uzima u obzir samo izdavanja i primanja gotovog novca proisteklog iz poslovnih transakcija, za razliku od accrual accounting, koje priznaje prihode i rashode kada se oni dogode.

[1331] Accrual accounting, računovodstvo nastalih transakcija, predstavlja sistem kod koga se prihodi uzimaju u obzir kada se zarade, a troškovi se priznaju kada se naprave.

[1332] Hood C., The art of State, Oxford, Clarendan Press, 2000, str.36.

[1333] Thompson, J., Quasi - Markets and Strategic Chamge in Public Organizations, Chicago, The University of Chicago, 1991. str. 16.

[1334] OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Paris, OECD, 1995., str. 16.

reformi,[1335] neophodno je bilo obezbediti prisustvo ponašanja sličnog poslovnom, odnosno, ustanoviti "kvazitržište", kao ključni instrument NPM modela.

Glavni razlog, zbog koga su države u razvoju neefikasne u razračunavanju sa rastućim društvenim problemima, se odnosio na činjenicu da je uklanjajne partijske države dezorijentisalo postojeći sistem uprave. Na našim prostorima, nasuprot bivšim socijalističkim zemljama, zadržano je mnogo tradicija od pre Drugog svetskog rata. A nakon uvođenja "društvenog samoupravljanja", sredinom pedesetih godina prošlog veka, bilo je predviđeno da uloga partije bude da usmerava, a ne da upravlja.

Suočavanje sa ozbiljnim problemima u definisanju sopstvene organizacione strategije[1336], polazi od činjenice da je vrlo teško odrediti količinski rezultate oganizacije iz javnog sektora u finansijskim terminima. Iz toga je i razvijen koncept "vrednost za nova"[1337] i pored tvrdnji da nije sigurno da li je moguće objektivno definisati šta je to "stvarna vrednost za novac". Sličnost između javnih i privatnih organizacija je mnogo veća nego što se može pretpostaviti, ukoliko se ne finansijski ciljevi uzmu kao osnova upoređivanja. NPM koncept i služi da bi se smanjile vidljive razlike.

Decentralizovani administrativni model teoretski je trebao da pruži mogućnost državnoj službi da se razvija duž linija prilagođenih menadžmentu performansi, ali, nažalost, svi ti procesi su ostali deo klasičnog okvira birokratsko-hijerarhijskog periodičnog izveštavanja, gde je budžetska kontrola bila primarni metod kontrole.[1338] Neophodan uslov da bi se uznapredovalo od pomenute klasične budžetske kontrole, bio je definisanje strategije vlade, na svim nivoima vlasti. Prema mišljenju Mintzberga[1339] oblikovanje sistema menadžmenta performansi podrazumeva utvrđivanje svrhe organizacije, njenih ciljeva i namera.

2. U poslednje vreme, sređivanje odnosa u javnim preduzećima je naloženo različitim propisima, s ciljem materijalno i formalno ispravnog prikazivanja njihovih finansijsko računovodstvenih izveštaja. I pored toga, menadžment javnih preduzeća ne pristupa, vrlo često, usaglašavanju imovinskog statusa preduzeća odredbama Zakona o preduzećima, kao i odredbama posebnih zakona koji regulišu rad pojedinih javnih preduzeća. Zakon o javnim preduzećima je jasno definisao odnose između osnivača i preduzeća, pri čemu je, između ostalog, javnim preduzećima naloženo da se imovina koja je do tada bila kod jednih subjekata prenese javnim preduzećima. Menadžment javnih preduzeća izbegava unošenje takve imovine u imovinski fond preduzeća, jer im to stvara i obavezu revalorizovanja i obračunavanja amortizacije pomenute imovine, što ima za posledice uvećanje troškova, smanjenje neto rezultata, što, uglavnom, re-

---

[1335] Ekonomska reforma se fokusira na stvaranje tržišno orijentisane privrede, za razliku od reforme javnih službi, koja naglasak stavlja na stvaranje neke vrste kvazi tržišta.

[1336] Youce, P., Strategy in The Public Sector A Guide tp Effective Change Management, Chichester: John Wiley and Sons.

[1337] Value for money audit: revizija državnih ustanova i neprofitnih organizacija, da bi se procenilo da li rade efikasno, odnosno da li daju rezultate saglasno novcu koji troše.

[1338] Šević and Rabrenović, A, Civil Service of Yugoslavia; Tradition vs. Transition, in: T. Verheijen, ed: Comparative Civil Service Systems: Central and Eastern Europe, Cheltenham, Edward Elgar, str. 47 - 82.

[1339] Mintzberg, H., The Rise and Fall of Strategic Planning, New York, Prentise Haill, 1994., str. 18.

zultira negativnim finansijskim rezultatom. Za razliku od prethodno objašnjenog, prenos imovine od osnivača ka javnom preduzeću se izvodi bez uvažavanja propisane procedure, što rezultira "iskrivljenim" prikazom stalne imovine javnih preduzeća. Evidentna je i deformacija finansijsko računovodstvenih izveštaja javnih preduzeća vezana je za izbegavanje evidentiranja poklona kao vanrednih prihoda, čime javnih preduzeća izbegava, u stvari, obavezu da plati porez na dobitak menadžment.

Uvid u bilanse većeg broja javnih preduzeća indicirao je na neke tipične nedostatke u bilansnim iskazima stalne imovine, i to: imovina u svojini javnih preduzeća ne nalazi se evidentirana u poslovnim knjigama, tako da je koristi neko drugi, ko nije vlasnik te imovine; javna preduzeća u svojim poslovnim knjigama vode imovinu koju, usled nedostatka relevantne dokumentacije nije u stanju uknjižiti u katastarske knjige; javna preduzeća imaju u svojini imovinu koju ne koriste, jer je funkcionalno nesposobna, itd. Revizija finansijsko računovodstvenih izveštaja javnih preduzeća je indicirala niz nedostataka i u iskazima kapitala. Prilikom bilansiranja kapitala, problemi se javljaju pri bilansiranju osnovnog, a i promenljivog kapitala. Problemi u bilansiranju osnovnog kapitala se odnose sa jedne strane, na nesuglasje kapitala iskazanog u bilansima i kapitala iskazanog u sudskim uložcima, kao i na eventualne greške u knjiženjima, koje se, sa druge strane, odražavaju na pogrešan prikaz osnovnog kapitala. Uzroci zbog kojih dolazi do problema su: kada se osnovnom kapitalu pripisuje revalorizacija. Takva promena se ne prijavljuje sudu. Ovde se smatra da je u bilansima iskazani kapital jednak osnovnom kapitalu prijavljenom sudu na određeni dan, plus svi revalorizacioni iznosi pripisivani po obračunskim periodima nakon toga. Druga grupa uzroka koji dovode do odstupanja prikazanog od realnog stanja nastaje zbog direktnog knjiženja odgovarajućih promena na kapitalu.[1340]

IPSAS su Međunarodni računovodstveni standardi koji regulišu ukupnu finansijsko-računovodstvenu poziciju entiteta iz javnog sektora. IPSA za razliku od IAS su promovisani zbog poboljšanja položaja građana, koji se uglavnom vide kao korisnici javnog sektora. Oni takođe predstavljaju i neophodan preduslov za postojanje verodostojnih finansijskih izveštaja, jer oni zahtevaju stvaranje održivog računovodstvenog sistema koji može stvoriti pouzdane finansijske izveštaje na osnovi nastalih događaja. IPSAS standardi su sačinjeni u Ujedinjenom Kraljevstvu i SAD-u, što ne znači da se oni moraju poštovati u ostalim državama, već da oni predstavljaju sarmo smernice kojima će se te države rukovoditi.[1341] Iz IPSAS-a su trenutno izuzeta pitanja menadžmenta, tako da ukoliko se žele refokusirati na upravljanje troškovima, organizacije iz javnog sektora biće prisiljene da izvrše decentralizaciju i da ovlaste niže nivoe donošenja odluka, s osnovnim ciljem donošenja adekvatnih sopstvenih odluka. Praksa razvijenih zemalja pokazuje da je delegiranje u kombinaciji sa nadzorom i kontrolom dalo pozitivne efekte. Ipak, problem koji se tiče decentralizacije je u tome da se zahte-

[1340] Ibidem
[1341] Ibidem

va značajno poboljšanje kvaliteta finansijsko računovodstvenih informacija uopšte, a posebno onih o troškovima.[1342]

Većina takvih javnih preduzeća takve imovinske vrednosti su se kasnije samo dalje prilagođavala primenom koeficijenta rasta cena na malo. Rezultat svega toga je da su nisko pozicionirani elementi aktive uticale na iskazivanje nerealnog periodičnog rezultata. Novi pristupi ne samo u izveštavanju, već i u proceni performansi su zahtevani od strane uvođenja odgovornosti prema javnosti. S obzirom da finansijski indikatori nisu dovoljni, sami po sebi, neophodno je razviti odgovarajuću komunikacionu vezu sa zakonodavstvom, inovirati prakse planiranja poslovanja, itd.

Istorijski posmatrano, računovodstvo se fokusira na kontrolu finansijskih sredstava i obaveza, što ga čini naprednijim od običnog knjigovodstva. Za razliku od toga, u današnjem poslovnom sektoru koji promoviše NPM, ono mora javno odslikavati ekonomsku realnost, onoliko koliko je to moguće u datim okolnostima. Iza objavljivanja IPSAS-a stoji nekoliko činjenica:

- to je rešenost IFAC-a da utiče na odgovornost javnog sektora putem razvoja računovodstvenih standarda i promovisanjem njihovog prihvatanja;
- polazeći od činjenice da su transparentnost i odgovornost osnova svake demokratski izabrane vlade, jasno je da računovodstvo obezbeđuje oruđa za efektnu komunikaciju između zainteresovanih strana;
- savremena vlada je u potrazi za jeftinijim oblicima izvršavanja svojih obaveza, itd.

IPSAS treba shvatiti kao smernice, odnosno moć za nametanjem zahteva za njihovom primenom nema ni IFAC niti Komitet. Prihvatanje i primena IPSAS ne sprečava javni entitet da priprema i neke druge izveštaje, prateći druge zahteve za izveštavanjem i/ili izričita pravila. Najvažnije načelo jeste da je kvalitet informacija poboljšan, te da korisnik/građanin može iskoristiti svoje pravo za korektnom i kompletnom finansijskom beleškom. Značaj realnog iskazivanja stalne imovine i kapitala javnih preduzeća je potenciran od strane najmanje dve činjenice:[1343]

1. potreba adaptacije načina organizovanja i delovanja, uslovima implementacije novog javnog menadžmenta i
2. veliki značaj kapitalnih dobara, koja angažuju javna preduzeća.

Određenje dva kardinalna obeležja je suštinsko određenje ekonomskog entiteta, i to: imovine i obaveza. Računovodstveni standardi i zakonski propisi su jasni u zahtevu da preduzeća prikazuju imovinu na istinit i objektivan način. Značaj pravilnog pozicioniranja stalne imovine i kapitala javnih preduzeća je potenciran čitavim nizom činjenica: radi se o bilansnim pozicijama enormno visokih vrednosti, tako da, u odnosnom slučaju, neadekvatno prezentiranje u bilansima predstavlja svojevrsnu nacionalnu nebrigu, kao i, sa druge strane, pogodno tlo za razne vidove otuđivanja i bespravnog prisvajanja.

[1342] Dye, R. W., The Role of the Accounting Profession in the Public Sector from a Strategic and a Controllership Perspective, paper for the discussion form on the current issues in Pub1ic Sector Accounting held at the Sprott School of Business at Carlton University, 2001., str. 72.

[1343] Ibidem

3.7. Standardi revizije za javni sektor

Najznačajnije dokumente Međunarodne profesionalne regulative revizije javnog sektora čine:[1344]

- Limska deklaracija,
- INTOSAI standardi,
- Međunarodni standardi revizije i
- Kodeks etike za revizore javnog sektora.

Revizija javnog sektora u međunarodnim okvirima je vrlo složena kako sa stanovišta zakonodavne tako i sa stanovišta profesionalne regulative. Zakonodavna regulativa je naravno u nadležnosti parlamenata svake države. Profesionalna regulativa, posmatrano po državama pojedinačno, je veoma različita i pod uticajem je zakonodavne regulative mnogo više nego što bi se to moglo reći za reviziju privatnog sektora. U poslednjoj deceniji prošlog veka intenzivnije se u svetu pristupilo izgradnji međunarodne profesionalne regulative. Postignuti rezultati na tom polju su značajni što se ne bi moglo tvrditi i za implementaciju te regulative i državne revizije pojedinih posebno razvijenih zemalja.

A) Glavni cilj Limske deklaracije je pozivanje na nezavisnu reviziju institucija vlasti sa namerom da ovaj zahtev preraste u standard koji će omogućiti vrhovnim institucijama za reviziju da ispune svoju ulogu. Najvažniji dokument na kome se bazira državna revizija je Limska deklaracija o smemicama i pravilima revizije koja je usvojena 1977. godine. Zahtevi Limske deklaracije se ne zadovoljavaju samo deklarativnim postizanjem nezavisnosti, nego ova nezavisnost zahteva postojanje uporišta u zakonodavstvu. Za to je, ipak, potrebno postojanje i dobro funkcionisanje institucija pravne sigumosti, koje postoje samo u demokratskim društvima zasnovanim na vladavini prava. Demokratija i vladavina prava su zapravo stubovi na kojima je zasnovana Limska deklaracija, pa stoga ne čudi što ima odlučujući uticaj na kreiranje zakonskih rešenja koja se tiču revizije javnog sektora, primereno uslovima u svakoj pojedinoj državi. Deklaracija ima isti značaj za sve članice bez obzira na regionalnu pripadnost, stepen dostignutog razvoja, mesto u sistemu vlasti ili način organizovanja.

Smernice i pravila revizije u deklaraciji su strukturirani u sedam delova i to:

– opšte odredbe;
– nezavisnost;
– odnosi s parlamentom, vladom i administracijom;
– ovlašćenja vrhovnih institucija za reviziju;
– metode revizije, revizijsko osoblje, međunarodna razmena iskustava.

Osnovna ovlašćenja vrhovnih revizorskih institucija prema Limskoj deklaraciji treba da su utvrđena u Ustavu i Zakonu o reviziji javnog sektora i mogu se razlikovati od države do države. Limska deklaracija navodi osnovna ovlašćenja vrhovnih revizorskih institucija:

– budžeti na raznim nivoima
– porezi

[1344] Ibidem

– javni ugovori i javni radovi
– revizija elektronske obrade podataka
– revizija javnih kompanija
– revizija institucija sa subvencijama
– revizija međunarodnih organizacija

B) Tokom višegodišnjeg iskustva u sprovođenju državne revizije, vrhovne revizorske institucije su se suočavale sa različitim problemima koji su u suštini zajednički i iz kojih je proistekla potreba za razvijanjem okvira koji će biti primjenjiv u različitim političkim i pravnim uslovirna u kojima deluje revizija javnog sektora. Tako nešto mogli su jedino pružiti standardi revizije definisanjem postupaka koje treba primenjivati u sprovođenju državne revizije.

U tu svrhu Komitet za standarde revizije koji je ustanovljen u sklopu INTOSAI dobio je zadatak da pripremi predlog takvog okvira. Kruna tog rada su standardi revizije usvojeni na XIV Kongresu u Vašingtonu održanom 1992. godine i dopunjeni na XV Kongresu INTOSAI održanom 1995. godine u Kairu.

INTOSAI[1345] standardi odražavaju konsenzus najboljih praksi koje se primenjuju u vrhovnim institucijama za reviziju. Kao takvi, predstavljaju svojevrsnu zbirku generalno prihvaćenih praksi koje se primenjuju u provođenju nezavisne eksterne revizije širom sveta.

INTOSAI standardi revizije razvrstani su u četiri grupe:

1. Osnovna načela/postulati
2. Opšti standardi
3. Standardi područja rada
4. Standardi izveštavanja

Opšti standardi revizije za javni sektor odnose se na:[1346]

a) Osposobljenost revizora
b) Nezavisnost VRI i revizora
c) Nadležnost VRI i revizora
d) Dužna profesionalna pažnja
e) Ostali opšti standardi

Standardi područja rada odnose se na:

a) planiranje
b) nadzor i pregled
c) revizijske dokaze
d) analizu finansijskih izveštaja
e) proučavanje i procena internih kontrola

[1345] INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institusions – Međunardna organizacija vrhovnih revizorskih institucija.
[1346] Vrhovna revizorska institucija.

Standardi izveštavanja odnose se na:[1347]

a) oblik/formu revizorskog izveštaja
   - naslov
   - datum
   - potpis
b) sadržaj revizorskog izveštaja
   - ciljevi i opseg
   - kompletnost
   - korisnici revizorskog izveštaja
   - predmet
   - zakonska osnova
   - usklađenost sa zakonima i propisima
   - pravovremenost

C) Najpoznatiji i najrasprostranjeniji standardi revizije za javni sektor pored INTOSAI standarda su GAGAS[1348] (engl. Generally Accepted Government Auditing Standards), tj. opšteprihvaćeni standardi državne revizije u SAD.

GAGAS standardi revizije za javni sektor su revizijski standardi koji se primenjuju u praksi revizije javnog sektora u SAD. GAGAS standardi revizije se smatraju praktičnijim i preglednijim u odnosu na INTOSAI standarde revizije. Preglednost i praktičnost GAGAS standarda revizije proizilazi iz činjenice da su ti standardi revizije podeljeni prema vrstama revizije (finansijska revizija i revizija učinka) i prema područjima rada (implementacija revizije i izveštavnje o obavljenoj reviziji).

D) Sa razvojem računovodstva, računovodstvene prakse i računovodstvenih standarda nametnuta je i potreba za odgovarajućim standardima revizije. Pojavu međunarodnih standarda revizije inicirale su s jedne strane multinacionalne kompanije kojima je bila potrebna konzistentna i visoko kvalitetna revizija finansijskih izveštaja i revizijske kompanije koje vrše reviziju finansijskih izveštaja multinacionalnih kompanija s druge strane. Multinacionalne kompanije su kroz postojanje i primenu međunarodnih standarda revizije zahtevaju da se na bilo kom kraju sveta revizija finansijskih izveštaja obavlja na isti način primenjujući jedinstvena pravila, postupke i procedure. Revizijske kompanije u postojanju i primeni međunarodnih standarda revizije stiču sigurnost ukoliko ih pravilno i dosljedno primenjuju i obavljanju reviziju konzistentno, profesionalno i kvalitetno.

Finansijski izveštaji se pripremaju, izrađuju i prezentuju u skladu sa relevantnim okvirom za finansijsko izveštavanje koji se po pravilu utvrđuje Zakonom o računovodstvu i reviziji. Kao relevantni okvir za finansijsko izveštavanje mogu biti:

– Međunarodni računovodstveni standardi, odnosno Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja;

[1347] Mirko Andrić, Branko Krsmanović, Nataša Čalija, Dragan Kulina, "Revizija javnog sektora", Ekonomski fakultet Subotica, 2007.

[1348] Government Auditing Standards, U.S. Government Accountability Office, electronic version, 2007.

– Državni - nacionalni računovodstveni standardi i
– Drugi relevantni okvir za finansijsko izveštavanje

Međunarodni računovodstveni standardi su pripremljeni i prezentovani od Međunarodne federacije računovođa (IFAC[1349]) odnosno od Komiteta za međunarodne računovodstvene standarde Međunarodne federacije računovođa. U okviru IFAC-a postoje organizacione jedinice komiteti. Jedan od komiteta je i komitet za međunarodne standarde revizije i uveravanja (IAASB[1350]) koji ima obavezu da radi na razvoju i unapređenju prakse revizije i usluga srodnih reviziji kroz izdavanje javnih saopštenja i primenom tih saopštenja u praksi širom sveta. Međunarodni standardi revizije razvrstani su u sedam grupa:

1. Uvodna pitanja revizije;
2. Opšti principi i odgovornosti;
3. Procena rizika i odgovor na procenjeni rizik;
4. Revizijski dokazi;
5. Korišćenje rezultata rada drugih;
6. Zaključci revizije i izveštavanje i
7. Specijalne oblasti.

Međunarodni standardi revizije postoje koliko postoji i Međunarodna federacija računovoda. Na početku su Međunarodni standardi revizije objavljeni pod nazivom Međunarodna uputstva za reviziju. Od 1996. godine objavljeni su kao Međunarodni standardi revizije.[1351] Međunarodni standardi revizije su se tako razvijali da su mnoge države Međunarodne standarde revizije preveli i objavili kao svoje državne - nacionalne revizorske standarde, tako da će u bliskoj budućnosti Međunarodni standardi revizije postati opšteprihvaćeni standardi revizije u svetu. Međunarodni standardi revizije primenjuju se u reviziji finansijskih izveštaja koji su sačinjeni u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima, nacionalnim računovodstvenim standardima i drugim zvanično usvojenim okvirom za finansijsko izveštavanje.

Kada se provodi revizija preduzeća iz javnog sektora, potrebno je da revizor uzme u obzir posebne odredbe bilo kog drugog odgovarajućeg propisa, uredbe ili administrativne smernice što utiču na revizorova ovlašćenja i svakog drugog posebnog revizijskog zahteva, uključujući i potrebu vođenja računa o pitanjima nacionalne bezbednosti. Revizijska ovlašćenja mogu sadržati više karakteristika nego kod privatnog sektora i često obuhvataju širi raspon ciljeva i područja ispitivanja nego što je to slučaj u reviziji finansijskih izveštaja privatnog sektora. Ovlašćenja i zahtevi mogu takođe uticati, npr. na revizorovu slobodu određivanja značaja, izveštavanja o prevari i grešci, kao i o samom obliku revizorskog izveštaja. Takođe mogu postojati i razlike u pristupu i stilu rada. Međutim, te razlike ne bi smele predstavljati razlike u suštinskim načelima i značajnim postupcima. Mnogi angažmani u javnom sektoru uključuju dodatne revizijske odgovornosti vezano za razmatranja zakona i regulative. Iako revizorove odgovornosti možda i nisu šire nego što ih imaju revizori privatnog sektora, odgovor-

[1349] International Federation of Accountants
[1350] International Auditing and Assurance Standards Board
[1351] IFAC Handbook of International Standards on Auditing, Assurance and Ethics Pronouncements (IAASB), 2008.

nosti za izveštavanje mogu se razlikovati jer revizori javnog sektora mogu imati obavezu da podnesu izveštaj vladinim telima o slučajevima neprimenjivanja zakona i regulative ili to navesti u svom izveštaju.[1352]

Međunarodni standardi su primenjivi na angažmane u javnom sektoru. U okolnostima gde su primerena dodatna uputstva za javni sektor, takva se uputstva uključuju unutar Međunarodnog standarda. Međunarodni standardi izdani pre januara 2005. godine sadržavali su, kada se smatralo potrebnim, dodatna uputstva za javni sektor koja su objavljena na kraju Međunarodnog standarda pod podnaslovom – Zahtevi javnog sektora. Na kraju svakog pojedinačnog standarda revizije je paragraf koji govori o primenjivosti standarda na reviziju u javnom sektoru

Bez obzira na to odnosi li se revizija na privatni ili javni sektor, suštinska načela revizije ostaju ista. Ono što se može pojaviti kao razlika u reviziji koja se odnosi na javni sektor jeste cilj i opseg revizije. Ti faktori često uslovljavaju razlike u ovlašćenjima revizije i zakonskim odredbama ili u obliku izveštavanja (npr., od preduzeća u javnom sektoru može se zahtevati priprema dodatnih finansijskih izveštaja)

E) Ono što predstavlja specifičnost revizije javnog sektora u EU je postojanje Evropskog suda revizora. Ovaj sud je osnovan 1975. godine kao eksterna institucija za reviziju fondova Evropske unije i "predstavnik je poreskih obveznika Evropske unije, koji kontroliše troše li se sredstva Evropske unije u skladu sa budžetskim pravilima i postupcima i za svrhe za koje su namenjena".[1353] Glavni zadatak Evropskog suda revizora je nadzor finansija EU, ispitivanje ispravnosti i zakonitosti prihoda i rashoda EU, osiguranje pouzdanog upravljanja finansijskim sredstvima, te ukazivanje i sugerisanje na moguća poboljšanja u upravljanju.

Kao što je već pomenuto, postoje velike razlike u načinu na koji je institucionalizovana državna revizija u Evropskoj uniji.[1354] Saradnja između revizorskih institucija u okviru EU ostvaruje se kroz rad EUROSAI-a i Komiteta za kontakte vrhovnih revizorskih institucija EU. EUROSAI je najmlađa regionalna radna grupa INTOSAI-a. Cilj joj je promovisanje profesionalne saradnje između vrhovnih revizorskih institucija, podsticanje razmene informacija i iskustava, kao i stvaranje jedinstvene terminologije u okviru revizije javnog sektora u Evropi. U svom radu EUROSAI teži da:[1355]

- unapredi tehničko i profesionalno razumevanje i kooperaciju između članica EUROSAI-a i drugih regionalnih grupa INTOSAI-a, kroz razmenu ideja i iskustava o reviziji i javnim finansijama,
- podrži odnose sa nacionalnim i internacionalnim institucijama koje su specijalizovane za osetljive probleme revizije javnog sektora,
- neprekidno obaveštava sve članove EUROSAI-a o promenama zakonodavstva svake države po pitanjima revizije i javnih finansija, ali i po pitanju njihove organizacije i funkcionisanja,

[1352] Ibidem
[1353] http://www.eca.eu.int
[1354] "State Audit in the European Union", www.nao.org.uk
[1355] Ibidem

- unapredi teoretske i praktične studije o problemima i događajima koji su u vezi sa revizijom i njenim disciplinama,
- sarađuje u razmeni tehnika i znanja koji su od interesa kao i da podrži održavanje seminara i edukativnih kurseva za službenike članica EUROSAI-a, kao i drugih članica INTOSAI-a,
- unapredi i olakša razmenu informacija i dokumenata između članova EUROSAI-a kao i da proširi znanja unutar svoje stručnosti,
- stimuliše stvaranje specijalizovanih centara, institucija i profesionalno usmerenih univerziteta koji će edukovati revizore javnih prihoda i rashoda,
- potpomogne implementaciju zaključaka i preporuka koje je usvojio Kongres EUROSAI-a,
- obezbedi unifikaciju terminologije iz delokruga revizije javnih finansija i
- uloži trud da bi se postiglo veliko razumevanje problema i pitanja koja su u vezi sa revizijom javnih finansija.[1356]

Svi ciljevi i sva pravila EUROSAI-a moraju biti u skladu sa proceduralnom regulativom uspostavljenom od strane INTOSAI-a. Pravna regulativa revizije javnog sektora uređuje se na nivou država članica EU. Pravnu osnovu za reviziju javnog sektora čine uglavnom: ustav, zakon koji se bavi državnom revizijom, kao i smernice i pravilnici o načinu vršenja revizije javnog sektora. Revizija javnog sektora u svim državama vrši se od strane vrhovnih revizorskih institucija. Ove institucije u okviru EU postoje na nivou svake države članice. I ovde se može primetiti velika različitost u opsegu rada nacionalnih vrhovnih revizorskih institucija, njihovoj strukturi i organizaciji, brojnosti osoblja, institucionalnoj nezavisnosti i dr.

U kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji posebno je značajna saradnja Komiteta za kontakte sa kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji. Saradnja vrhovnih revizorskih institucija zemalja Evropske unije i centralne Evrope počela je 1993. godine kroz razmenu iskustava u uspostavljanju i reorganizaciji vrhovnih revizorskih institucija u zemljama centralne Evrope. Ova saradnja je intenzivirana 1997. godine kroz formalne i neformalne kontakte koji su sprovodeni sa ciljem razmene informacija, razvoja metodologije revizije i profesionalne obuke. I nakon ulaska velikog broja zemalja u Evropsku uniju saradnja se intenzivno nastavlja sa novim kandidatima.[1357]

Komitet za kontakte ostvaruje značajnu saradnju sa organizacijom INTOSAI, posebno sa EUROSAI-em. Jedan od najznačajnijih dokumenata koji je doneo Komitet za kontakte su "Evropske smemice za primenu INTOSAI standarda". Saradnja između revizorskih institucija u okviru EU koordinirana je aktivnostima Komiteta za kontakte vrhovnih revizorskih institucija. Komitet za kontakte je forum šefova vrhovnih revizorskih institucija članica Evropske unije i Evropskog suda revizora. Sa svojim radom je počeo 1960. godine (Evropski sud revizora je prvi put učestvovao na zasedanju 1978. godine). Strateški ciljevi Komiteta za kontakte su sledeći:

- razmena znanja i iskustava,

[1356] Nataša Čalija: "Performanse revizije javnog sektora", Ekonomski fakultet, Subotica, 2006.
[1357] Ibidem

- unapređenje profesionalne saradnje između članica,
- iniciranje i koordinacija aktivnosti revizije u zajedničkom interesu,
- zauzimanje zajedničkog stava u vezi sa novim pitanjima koja se javljaju u vezi sa revizijom javnog sektora,
- razmena informacija, viđenja i rezultata sa zainteresovanim strankama van Komiteta za kontakte,
- implementiranje okvira za saradnju sa vrhovnim revizorskim institucijama budućih zemalja članica EU.

Pored EUROSAI-a, INTOSAI sačinjavaju i sledeće regionalne radne grupe:[1358]

- AFROSAI -Afrička organizacija vrhovnih revizorskih institucija (African OSAI[1359])
- ARABOSAI - Arapska organizacija vrhovnih revizorskih institucija (Arab OSAI)
- ASOSAI - Azijska organizacija vrhovnih revizorskih institucija (Asian OSAI)
- CAROSAI - Karipska organizacija vrhovnih revizorskih institucija (Caribbean OSAI)
- OLACEFS - Organizacija vrhovnih revizorskih institucija Latinske Amerike i
- Kariba (Organization of Latin American and Caribbean SAI)
- SPASAI - Organizacija vrhovnih revizorskih institucija Južnog Pacifika (South Pacific Association of SAI)

F) Današnji stepen razvoja revizije javnog sektora u Evropi i svetu prihvata se kao podrazumevana stvar. Međutim, do pre samo pola veka položaj državne revizije nije bio nimalo zavidan. Veliki broj zemalja nije imao konstituisanu vrhovnu revizorsku instituciju, a čak i tamo gde je postojala, državna revizija često nije služila na čast revizorskoj profesiji. Iz današnjeg ugla posmatrano, možemo reći da su i najuspješnije vrhovne revizorske institucije toga vremena imale ograničen suverenitet i opšeg rada. Potčinjenost vrhovnih revizorskih institucija državnim i političkim autoritetima slabila je profesiju i imobilisala njihov rad. Pored toga, nepostojanje saradnje na međunarodnom nivou onemogućavao je nacionalne vrhovne revizorske institucije da uče iz tuđih iskustava, pa su bile prinuđene da isključivo sopstvenim resursima unapređuju metodologiju rada i svoj položaj što je značajno usporavalo napredak. Ključni događaj u daljem razvoju revizije javnog sektora bio je okupljanje predstavnika 34 vrhovne revizorske institucije u Havani (Kuba) 1953. godine kada je na prvom konstitutivnom Kongresu osnovana organizacija INTOSAI

Osnivanjem INTOSAI otpočet je proces objedinjavanja napora u uspostavljanju međunarodne saradnje u oblasti državne revizije koji će u velikoj meri oblikovati

[1358] http://www.asosai.orgintosai/intosai-regional-group.htm
[1359] Organization of Supreme Audit Institutions

državnu reviziju u predstojećim godinama i dati snažan zalet njenom naglom razvoju. Osnovna ideja prilikom osnivanja INTOSAI bila je da se kroz zajednički rad kumuliraju, razmenjuju i uvećavaju znanja i ideje na opštu dobrobit svih članica. Ova težnja iskazana je i u glavnom motu INTOSAI koji je uzet iz latinskog jezika i glasi: "Experientia mutua omnibus prodest"[1360]. Ovaj moto na najbolji način definiše suštinu INTOSAI-a i on se može prepoznati u svim aktivnostima ove organizacije. Iz mota su proistekli i osnovni principi INTOSAI:[1361]

• *Jednaka prava za sve članove.* INTOSAI je uspostavljen na temeljnim principima jednakosti svih zemalja članica i dobrovoljnosti članstva i učešća u radu ove organizacije što omogućuje svakoj vrhovnoj revizorskoj instituciji da se kandiduje i preuzme vodstvo u organizaciji. Pravna dokumenta INTOSAI i način njene organizacije ni na koji način ne daju veća prava razvijenijim, moćnijim i uticajnijim državama.

• *Nepolitičnost.* INTOSAI je osnovan kao samostalna i nepolitična organizacija sa ciljem delovanja u interesu svih svojih članica - nacionalnih vrhovnih revizorskih institucija. Negujući politiku nemešanja u unutrašnja politička pitanja i odnose država, INTOSAI se bavio isključivo profesionalnim temama i tako uspeo da očuva jedinstvo i ugled i pored svih problema i političkih nesuglasica u svetu.

• *Nezavisnost.* Kao što se svaka vrhovna revizorska institucija mora truditi da ostane nezavisna od vlade kako bi mogla da ostvari svoju kontrolnu funkciju, tako se i INTOSAI trudi da ostane nezavisan u međunarodnim odnosima. U cilju očuvanja kredibiliteta, INTOSAI ne prihvata donacije bogatih zemalja ili institucija. Zbog toga se INTOSAI svakako ne može nazvati bogatom organizacijom budući da se finansira skoro isključivo od članarina. Jedina organizacija sa kojom INTOSAI ima bliže odnose koji su uspostavljeni na principima ravnopravnosti su Ujedinjene nacije.

• *Briga za vrhovne revizorske institucije u slabije razvijenim zemljama.* INTOSAI se trudi da pomogne vrhovnim revizorskim institucijama koje iz bilo kog razloga nisu dostigle željeni nivo uspešnosti da uhvate priključak sa drugima na taj način promovišući politiku solidarnosti i ravnomernog i ujednačenog razvoja

Nakon prvog okupljanja u Havani 1953. godine usledio je proces naglog razvoja INTOSAI koji je vidljiv iz činjenice da je broj članica sa inicijalnih 34 narastao na današnjih skoro 190. Prvi značajan podsticaj uvećanju broja članova dali su svetski procesi dekolonizacije nakon Drugog svetskog rata koji su rezultirali uvećanjem broja država u svetu. Novouspostavljene države nastojale su da i kroz uvođenje državne revizije pokazu svoju zrelost i spremnost da prihvate napredna međunarodna iskustva. Drugi veliki talas učlanjenja u INTOSAI usledio je nakon raspada Sovjetskog Saveza i Varšavskog pakta što je sa jedne strane dovelo do nastanka novih država, a sa druge, do promene privrednog sistema i tranzicije ka kapitalističkom sistemu u kojem se transparentnost vlade kontroliše raznim merama, između ostalog i putem državne revizije. INTOSAI je na primeru ovih zemalja demonstrirala svoj puni kapacitet podrške članicama i kroz aktivnu i uspešnu saradnju omogućila institucionalizaciju i razvoj vrhovnih revizorskih institucija. Neke od ovih institucija su za kratko vreme

[1360] Lat. Zajedničko iskustvo doprinosi svima.
[1361] Ibidem

stekle respektabilan status što je potvrđeno činjenicom da su istočnoevropske zemlje koje su ušle u Evropsku uniju dobile pozitivnu ocenu o ostvarenju standarda u oblasti revizije javnog sektora.[1362]

Osnovni i najviši organ INTOSAI-a od samog osnivanja bili su Kongresi (INCOSAI). Kongres se održava svake tri godine i na njemu prisustvuju sve zemlje članice. Zahvaljujući načinu organizovanja i delovanja, INTOSAI je u mogućnosti da pomogne svim vrhovnim revizorskim institucijama bez obzira na zakonodavstvo u njihovim zemljama i na njihovu organizacionu strukturu budući da se standardi i saopštenja INTOSAI-a formulišu na konceptualnoj osnovi, a ne na nivou krutih pravila. Razvojem međunarodno prihvaćenih standarda i smernica za rad SAI, INTOSAI je dao veliki doprinos demokratskom razvoju nacija, jačanju uloge parlamenata, poboljšanju kontrole rada vlada i omogućio da se javna sredstva koriste na efektivniji, efikasniji i pravičniji način. Osim toga, INTOSAI je imao ključnu ulogu u jačanju svesti o neophodnosti postojanja revizije javnog sektora, kao i potrebu da se domen rada državne revizije proširi sa revizije finansijskih izveštaja na reviziju saglasnosti i reviziju uspeha.[1363]

4. PORESKI KONSALTING

Nizašta se ne zalažem.
Ništa ne predlažem.
Ja samo izlažem
Ogist Kont

Ko je samo ekonomist, ne može
nikada biti dobar ekonomist
F.A. von Hayek

Sledeća pitanja: koja su osnovna prava fiskalnih obveznika i kako su zaštićeni poreski platioci (?), koje obaveze .prate ova poreska prava i kakva su kontrolna ovlašćenja poreskih organa (?), kako se poreski obveznici mogu žaliti na odluke poreskih organa i kako poreski platioci da steknu pravo na sigurnost, privatnost, poverljivost i tajnost (?) - jesu esencijalna pitanja u oblasti poreskog zakonodavstva, koja se odnose na prava i dužnosti obveznika.[1364] No, između zahteva za pravičnim tretmanom poreskih obveznika i korišćenja ovlašćenja poreskih organa, i između poštovanja prava poreskih platiša i poreskog zakona, egzistira ju svuda po svetu realni konflikti i potencijalni sukobi. Osim toga, pravo na privatnost, poverljivost i tajnost, pravo na pristup informacijama, pravo na žalbu protiv poreskih vlasti jesu tekovine demokratskih društava u kojima vladaju civilizovani poreski zakoni. Kršenjem

[1362] Ibidem
[1363] Ibidem
[1364] L. Trotabas i J. M. Cotteret, Droit fiscal, Dalloz, Paris, 1980.

fundamentalnih prava poreskih obveznika potkopavaju se temelji pravičnog poreskog sistema (načelo poreske pravičnosti) i izigrava se poverenje poreskih obveznika u poresku vlast. Iz tih razloga, vlade u gotovo svim zemljama OECD i EZ/EU, pridavale su i pridaju značaj važnosti zaštitnih mera protiv samovolje poreskih organa vlasti. Zato je i poreski konsalting izuzetno važan.

Prava poreskih obveznika. Zemlje OECD i EZ/EU već 30-ak godina vode računa o pravima poreskih obveznika i o merama garantovanja poreskih prava svim poreskim platišama. Čak su i brojne fiskalne rasprave među poreskim stručnjacima vodene o pravima poreskih obveznika posledica širenja kontrolnih ovlašćenja poreskih organa i potencijalnih zloupotreba poreske vlasti.

Rasprave o poreskim pravima obveznika uslovljene su i drugim razlozima: (1) poreski teret je sve veći tokom poslednjih dvadeset godina, (2) sve veći broj domaćinstava ulazi u krug poreskih platiša, (3) sve je složenije i komplikovanije poresko zakonodavstvo, (4) sve su strožiji poreski propisi, (5) sve se više izmišljaju novi putevi umanjivanja poreskih obaveza (od strane sve umešnijih poreskih savetnika), (6) sve su diversifikovanije poreske mere za sprečavanje izbegavanja obaveza, (7) sve više se rađaju nove kompjuterske tehnologije koje nude nove mogućnosti čuvanja i upoređivanja podataka o poreskim obveznicima, (8) sve su brojniji izvori informacija o stanju poreskih obaveza većeg broja stanovnika na bazi prikupljenih podataka iz tzv. trećih izvora informacija. [1365]

U dosadašnjoj svetskoj teoriji i praksi egzistira generalni konsenzus, odnosno visok stepen saglasnosti o osnovnim pravima poreskih obveznika, kao što su pravo na informisanje i pomoć, pravo na žalbu, pravo na sigurnost, pravo na privatnost, pravo na poverljivost i tajnost, pravo na pomoć poreskih organa i pravo na plaćanje tačnog iznosa poreza po zakonu (J. Owens).

Današnji poreski obveznici u gotovo svim fiskalnim jurisdikcijama imaju pravo na raspolaganje informacijama o načinu utvrđivanja poreskih obaveza, o efektima poreske politike. Pored toga, poreski obveznici u zemljama OECD imaju pravo na stručnu poresku pomoć kako bi se "moralno" ispostovali poreski zakoni. Konačno, poreski obveznici imaju pravo na pravilno, blagovremeno i precizno obaveštavanje (informisanje) o svim svojim pravima i o, eventualnim, izmenama u poreskom zakonodavstvu, koje tangiraju prava poreskih obveznika.

Poreski obveznici imaju pravo na plaćanje samo tačno utvrđenog iznosa poreza na koje ih zakon obavezuje. Poreski obveznici imaju, isto tako, pravo na smanjenje poreskih obaveza putem legitimnog planiranja poreza, pravo na korišćenje poreskih oslobođenja i poreskih olakšica, pravo na dobijanje pomoći od poreskog organa u vezi obračuna, razreza i naplate poreza u skladu sa intencijama fiskalnog zakonodavca. Poreski obveznici, takođe, imaju pravo na zaštitu od "nepotrebnog" uznemiravanja poreskih organa, službenika i inspektora, "nerazumnih" pretresa stanova i poslovnih prostorija tokom poreske istražne procedure, "iznenadnih" poseta poreskih službenika u vezi prikupljanja podataka o poslovima obveznika, "neprofesionalnog" uzimanja podataka o obvezniku iz trećih (neproverenih) izvora informacija i "tendencioznog" traganja za podacima koji nisu relevantni za određivanje tačnog iznosa poreskih oba-

[1365] OECD, Taxpayers Rights and Obligations, Paris, 1990.

veza. Nadalje, pravo na žalbu jeste pravo poreskih obveznika na odluke poreskih organa bilo da je reč o primeni poreskog zakona bilo da je reč o tumačenju administrativnih propisa javne vlasti. U standardnoj proceduri administrativnog suda, apelacionog suda, redovnog suda i vrhovnog suda svaki poreski obveznik teži pravičnom utvrđivanju činjeničnog stanja, ali bez vremenskog ograničenja. U tu svrhu, u pojedinim zemljama (SAD) postoji ombudsman (posrednik, arbitar), koji se, u pravilu, bavi žalbama poreskih obveznika, mada može inicirati istražni postupak.[1366]

Poreski obveznici u gotovo svim civilizovanim i demokratskim društvima imaju pravo na sigurnost. Dva su aspekta sigurnosti u pitanju: (a) prvi se odnosi na činjenicu da poresko zakonodavstvo ne može delovati retroaktivno i (b) drugi se, pak, odnosi na mogućnost anticipiranja poreskih posledica sopstvenih aktivnosti poreskih obveznika (iako poreski organi nisu skloni da poreskim obveznicima omoguće uvid u primenu propisa protiv zloupotreba).

Konačno, poreski obveznici su, u suštini, izuzetno zainteresovani za poverljivost i tajnost. Naime, poreski obveznici se zalažu da se dostavljeni poverljivi podaci poreskim organima ne zloupotrebljavaju, osim za utvrđivanje poreskih obaveza i za naplatu poreza. Poreski obveznici su, isto tako, zainteresovani da se njihovim konkurentima ne otkriju poslovne tajne i da se javnosti ne obelodane tajne poslovanja poreskog obveznika. Poreski obveznici, takode, skreću pažnju na potencijalni rizik da bankarska tajna i poverljivost podataka o poslovima klijenata budu prenebregnuti od strane poreskih organa. A ako banke i daju podatke poreskim organima o ukupnom iznosu isplaćenih kamata i dividendi ili ako poreski organi proveravaju račune klijenata u bankama, onda poresko zakonodavstvo treba da predvidi oštre sankcije za poreske službenike koji zloupotrebe poverljive podatke o poreskim obveznicima u javnosti. Zato poreski obveznici imaju pravo na pravično nepristrasno sprovodenje poreskih zakona, na pristojnu poresku proceduru kontrole i na pravilan tretman obveznika u slučaju davanja nepotpunih ili netačnih podataka poreskim organima. U tom smislu, vlade OECD preduzimaju mere zaštite poreskih organa u vidu donošenja svojevrsnih deklaracija, odnosno povelja kako bi se poreski obveznici na vreme upoznali sa svojim pravima i potpuno uverili u zaštitu njihovih prava od strane vlade, odnosno države, koja sve to garantuje. Kanada i V. Britanija već su donele propise koji regulišu odnose između poreskih obveznika i poreskih organa. U SAD i Francuskoj se praktično izdaju pravni vodiči koji tumače prava obveznika u svakoj fazi procesa utvrđivanja i naplate poreskog nameta.

Dužnosti poreskih obveznika. Poreska prava poreskih obveznika zajedno sa dužnostima poreskih obveznika komponuju celinu odnosa poreskih organa vlasti i poreskih obveznika u strukturi poreskog zakonodavstva. Prava i dužnosti jesu, zapravo, dve strane iste poreske medalje, koja su od izuzetne važnosti za izgradnju poreskog morala svake zemlje i svakog poreskog obveznika.

Popunjavanje poreskih obrazaca i prijava jeste osnovna dužnost (i obaveza) poreskih obveznika. U većini zemalja OECD poreski obveznici su dužni da popunjavaju poreske prijave. Izuzetak su one zemlje (V. Britanija i Austrija) u kojima egzistira sistem odbijanja dela od plate na izvoru, koji poslodavac zadržava i uplaćuje

[1366] OECD Observer 166/91.

državi u vidu poreza (npr. lični porez na dohodak). Jedino tada se ne popunjavaju godišnji poreski obrasci. U Švajcarskoj i Francuskoj su i nadalje zadržane dužnosti poreskih obveznika da popunjavaju poreske prijave. U tom smislu, poreski obveznici su obavezni na minimum podataka, koji se prosleđuje poreskim organima za razrez poreza. Po obračunu poreza, poreski organ je sada dužan da pošalje obaveštenje poreskom obvezniku o visini utvrđenog poreza. U drugim, pak, zemljama poreski obveznici su dužni da sami utvrde visinu poreza i da, zajedno sa poreskim obrascem, prilože ček na izračunati iznos.[1367]

Pored toga, poreski obveznici su dužni da poreskim organima dostave dodatne podatke, koji su relevantni za utvrđivanje poreza, a koji nisu sadržani u poreskim obrascima (ali, pod uslovom da poreski organi imaju ovlašćenje da traže dodatne informacije od obveznika). Poreski obveznici su, isto tako, dužni da vode zakonom utvrđenu vrstu računovodstva (u zavisnosti od kategorije poreskih obveznika). Poreski obveznici su, takode, dužni da poreskim organima pruže sopstvenu evidenciju o svojim porezima, da poreske organe obaveste o promenama svojih životnih, radnih, poslovnih i ličnih okolnosti, koji uplivišu na obračun ličnih poreza, da pruže podatke organima poreske vlasti o isplatama licima van mesta stalnog boravka, da obaveste poreske organe o novim poslovnim aktivnostima, koje se već preduzimaju, i o starim poslovnim aktivnostima, koje se definitivno napuštaju, da dostave poreskim organima spisak direktora u kompaniji itd. Konačno, poreski obveznici su dužni da predugo ne odlažu uplatu poreza u odnosu na propisane vremenske rokove u poreskom zakonodavstvu (npr. Najdalje do mesec dana po okončanju poreske godine). Poslodavci i banke, u sklopu dužnosti tzv. trećih lica, moraju dostaviti poreskim organima podatke o visini plata zaposlenih i o primaocima dividende (preduzeća), odnosno o kamatama isplaćenim određenim obveznicima (banke i druge finansij ske organizacije).

Savremeni informacioni sistemi u službama javnih prihoda i poreskim organima političko-teritorijalnih jedinica u gotovo svim zemljama OECD koriste tzv. lične brojeve poreskih obveznika kako bi se olakšali poreski poslovi u vezi sa dužnostima i pravima poreskih obveznika. Tzv. lični brojevi praktično služe za identifikaciju poreskih obveznika. Većina zemalja OECD i EZ/EU koristi poseban poreski broj za svakog poreskog obveznika i za sve njegove transakcije, koje su od značaja za utvrđivanje poreza. Jedino se u SAD koristi broj socijalne zaštite za poreske namene (OECD Observer 166/91).

4.1. Poreski savetnici

Zvanje poreski savetnik javlja se u finansijskoj praksi, poput zvanja "zakleti revizor knjiga", "privredni ispitivač", "interni revizor" i dr. Poreski savetnici su, kao i privredni ispitivači i zakleti revizori knjiga, slobodna profesija. Fizička i pravna lica biraju poreske savetnike za određen vremenski period, što znači da svaki poreski savetnik od svog klijenta dobija mandat na određeno vreme. Poreski savetnici isključivo obavljaju poslove u vezi sa utvrđivanjem poreske obaveze, prijavljivanjem poreske

[1367] OECD Observer 166/9l.

obaveze putem poreske prijave ili poreskog bilansa, savetovanjem i zastupanjem oko svih relevantnih poreskih poslova.

Poreski konsalting je moderna profesija. Atraktivno je biti poreski savetnik i iz materijalnih razloga. Zato se poreski savetnici (Steuerberater) specialno i edukuju. Svaki kandidat za poreskog savetnika, npr. u Nemačkoj, polaže ispite iz sledećih oblasti:

- propisi o porezima i pravilnik o finansijskim sudovima,
- poresko pravo,
- trgovački i poreski bilans,
- računovodstvo,
- privredno pravo.

Ispit se polaže pred komisijom Pokrajinskog ministarstva finansija, pod uslovom da kandidat za poreskog savetnika ima završenu visoku školsku spremu i 3 godine rada na složenim poreskim poslovima u oblasti poreske struke. Pod nadzorom komisije za polaganje ispita svi kandidati za poreskog savetnika rade dva pismena rada od po šest časova. Lica koja polože ovaj ispit automatski postaju članovi savezne komore poreskih savetnika, koja ima pokrajinske komore poreskih savetnika.

U razvoju menadžmenta, kao profesije, zapostavljeno je ono što je veoma važno. A to je talenat, kao bazna pretpostavka za uspeh menadžera. Talenat se obično smatra osnovnim građevinskim materijalom za izgradnju lidera, kao kreatora. Sada je talenat, kao prirodna ugrađena osobina, važna pretpostavka u modernom procesu edukacije fiskalnih menadžera i poreskih savetnika, bez upadanja u klopku "ljubitelja novca."

Međutim, novi pokret komunitaraca i socijalekonomista otvorio je vrata zaokretu od neobuzdane pohlepe za novcem ka moralnim vrednostima i vraćanju na orijentaciju ka opštem dobru. To, naravno, nije predviđeno u misaonoj zgradi tradicionalne ekonomije, koja počiva na konstrukciji homo economicusa, kao imaginarnom biću koje hladno odmerava konsekvence svog delovanja i stalno nastoji da dobije što više koristi i da namakne što veći profit. Međutim, sa protekom vremena homo economicus je zapao u krizu identiteta. Zbog toga, komunitarci zahtevaju sveobuhvatno jačanje porodice, integralno staranje o humanom kapitalu (koji je jedina institucionalna inovacija koja preduzeću pomaže da se ponaša kao visoko motivisana osoba), "zajednički" odnos prema siromašnima i metropolama i prisustvo svesti o težnji za ostvarenje kvaliteta u proizvodnji (kao pitanje morala i problem etike rada), što su inače menadžeri zaboravili. Novi socijal-ekonomisti od obrazovnih institucija zahtevaju da one eksplicitno usađuju novim kadrovima vrednosti otvorenog društva, ljudsko dostojanstvo, toleranciju, jednakost pred zakonom, mirno rešavanje sporova i odgovornost prema društvu.

4.2. Poreski odnos obveznika i države

Poreski odnos reprezentuje centralni institut poreskog prava od posebnog značaja za vođenje poreskog postupka. Poreski odnos, zapravo, predstavlja specifičnu vrstu upravno-pravnog odnosa, koji se uspostavlja između poreskog obveznika i poreskog organa u procesu utvrđivanja konkretne poreske obaveze. „U pitanju je jedno-

strani odnos sui generis koji podrazumeva pravno ovlašćenje nadležnog poreskog organa da u ime države, i bez uspostavljanja tržišnih odnosa, redovnim ili prinudnim putem, ostvaruje javne prihode, kao i dužnost poreskog obveznika da te prihode obezbeđuje. Taj odnos se najčešće realizuje donošenjem rešenja o utvrđivanju poreske obaveze."[1368] Subjektima poreskog odnosa obezbeđuje se finansiranje javnih potreba.

Poslovi utvrđivanja i naplate javnih prihoda povereni su upravi javnih prihoda, koja je formirala 190 područnih jedinica (centara u republici). Zakonskim normama ovlašćenja za akontaciono utvrđivanje i redovnu naplatu poreza po odbitku preneta su na preduzeća, ustanove, pravna lica, fizička lica, radnje, organe i organizacije, kao isplatioce prihoda, koji su dužni da za svakog poreskog obveznika i za svaki pojedinačno isplaćeni prihod utvrde i uplate akontacioni porez na:

1. lična primanja,
2. prihode od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja,
3. prihode od kapitala,
4. prihode od nepokretnosti (ako isplatilac prihoda vodi poslovne knjige),
5. dobitke od igara na sreću, i
6. prihode od davanja u zakup pokretne imovine (ukoliko isplatilac prihoda vodi poslovne knjige).[1369]

Ista ovlašćenja su preneta i na isplatioce prihoda u pogledu utvrđivanja i plaćanja doprinosa i naknada, koji se naplaćuju po principima poreza po odbitku. U oblasti oporezivanja dobiti korporacija kao subjekti poreskog odnosa javljaju se pravna lica (poreski obveznici), koja su organizovana kao:

1. deonička društva,
2. društva sa ograničenom odgovornošću,
3. komanditna društva na deonice,
4. društvena preduzeća,
5. javna preduzeća u društvenoj i državnoj svojini,
6. banke i druge finansijske organizacije,
7. organizacije za osiguranje i reosiguranje imovine i lica,
8. zadruge i zadružna preduzeća i ustanove koji prodajom proizvoda i usluga na tržištu ostvaruju dobit, i
9. pravna lica razvrstana u neprivredne delatnosti, koja prodajom proizvoda i usluga na tržištu ostvaruju dobit.

Kod poreza na dohodak građana subjekti poreskog odnosa, kao poreski obveznici su:

1. fizička lica koja ostvaruju lična primanja,
2. fizička lica vlasnici, imaoci prava korišćenja ili plodouživaoci poljoprivrednog zemljšta,
3. fizička lica koja ostvare prihode od samostalne delatnosti,
4. član društva sa neograničenom solidarnom odgovornošću članova,
5. komplementar i komanditor u komanditnom društvu,
6. vlasnik radnje (ili drugog pravnog lica),

[1368] Mr M. Popović, Poreski odnos i njegove karakteristike, Knjigovođstvo 3/93, str. 51.
[1369] Ibidem, str. 52.

7. vlasnik poljoprivrednog zemljišta,
8. fizičko lice za prihode od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja, kao autor ili naslednik imovinskih prava ili fizičko lice koje ostvari naknadu od tih prava,
9. fizičko lice koje ostvari prihode od kapitala,
10. fizičko lice koje ostvari prihode od nepokretnosti, i
11. fizičko lice koje ostvari kapitalne dobitke.

Subjekti poreskog odnosa kod poreza na nasleđe i poklon su fizička lica koja naslede ili na poklon prime:

- nepokretnosti i druga stvarna prava,i
- gotov novac i novčana potraživanja i pokretne stvari. Subjekti poreskog odnosa kod poreza na imovinu su pravna i fizička lica koja imaju:
  - pravo svojine na nepokretnostima (zemljište i građevinski objekti),
  - pravo plodouživanja nepokretnosli,
  - pravo upotrebe nepokretnosti i pravo stanovanja,
  - pravo dugoročnog zakupa stana, poslovnih prostorija i drugih nepokretnosti, i
  - stanarsko pravo.

Subjekti poreskog odnosa kod poreza na promet proizvoda i usluga u prometu su:

- uvoznici,
- držaoci konsignacionih skladišta,
- pravno lice,
- preduzetnik, i
- fizičko lice,

a kod poreza na promet nepokretnosti i prava su:

- prodavci nepokretnosti,
- prodavci prava, i
- davalac izdržavanja.

U pravnoj teoriji i praksi, poreski odnos se zasniva putem jače volje poreskog organa, koja izvire iz fiskalnog suvereniteta države. "Jača volja poreskog organa izražava se u obliku upravnog akta - poreskog rešenja koji je obavezan za drugog učesnika u tom odnosu. Poreski odnos može, izuzetno, biti zasnovan i neposredno na osnovu poreskog zakona. Takav slučaj javlja se u postupku akontacionog utvrđivanja poreza, doprinosa i naknada koji se utvrđuju i plaćaju po odbitku i bez neposrednog donošenja poreskog upravnog akta. Na isti način se zasniva i poreski odnos u vezi sa obavezama obračunavanja i plaćanja poreza na promet proizvoda i usluga u prometu, obračunavanja i plaćanja poreza na dobit i poreza na dohodak na osnovu poreskog bilansa.[1370]

Kao složen institut poreskog prava, sadržinu poreskog odnosa čini pravno ovlašćenje poreskog organa da utvrdi poresku obavezu i poresku dužnost poreskog obveznika da plati poresku obavezu. Pravno ovlašćenje podrazumeva:

[1370] Isto, str. 53.

1) postojanje poreskog odnosa i propisane poreske obaveze za poreskog obveznika, koji je, obavljajući delatnost, ostvario dobit, prihod i dohodak, koji se oporezuje,
2) potpuno utvrđivanje stvarne poreske sposobnosti poreskog obveznika,
3) neposredno utvrđivanje materijalnih činjenica kod konkretnog poreskog obveznika, kao nosioca poreske dužnosti i propisivanje poreske obaveze,
4) opravdanje poreza, koji je potreban državi za ostvarenje javnih funkcija, i
5) poštovanje granica oporezivanja i usklađivanje javnog državnog interesa i privatnog interesa poreskog obveznika;

dok pravna obaveza podrazumeva:

1) obavljanje delatnosti poreskog obveznika u skladu sa zakonom,
2) uredno i ažurno vođenje poreskih knjiga,
3) objektivno iskazivanje podataka o poslovanju u poreskoj prijavi poreskom bilansu,
4) tačno sastavljanje obračuna poreza na promet, i
5) omogućavanje upravnog nadzora od strane poreskog organa.

"U postupku uređivanja poreskog odnosa poreski organ je dužan da uskladi poresku obavezu sa ekonomskom snagom i poreskom sposobnošću poreskog obveznika, fiskalnim, ekonomskim, socijalnim i demografskim ciljevima države. Najzad poreski postupak ima za cilj da neposrednim uređivanjem poreskog odnosa obezbedi sprovođenje opredeljenja predstavničkog tela u pogledu granice oporezivanja usklađujući visinu zahvatanja javnih prihoda sa poreskom sposobnošću i ekonomskom snagom poreskog obveznika i da, pri tome, pruži garancije poreskom obvezniku da će njegovi interesi biti zaštićeni od samovolje i arbitramosti poreske adrninistracije.[1371]

4.3. Poreski moral

Ekspliciranjem principa poreske sposobnosti razotkriva se neumitna dilema o forsiranju alternativnih modela oporezivanja, odnosno o ekonomskom izboru između progresivnog i proporcionalnog oporezivanja. Suština ove finansijske dileme razotkriva se kroz analizu samih granica oporezivanja, odnosno utvrđivanja svojevrsnog limita u dozvoljenom maksimumu oporezivanja (koji ne sme da naruši egzsitencijalnu potrošnju) i "razumni" minimum oporezivanja (koji pak ne sme da naruši finansijski obim javnih prihoda za alimentiranje javne potrošnje). U tom kontekstu, poreske stope valja konstruisati na ekonomski način tako da ne navode poreske obveznike na prećutnu utaju ili evaziju poreza. Poreske stope, zapravo, ne bi trebalo da naruše elementamu odgovomost savršenog homoeconomikusa koja je derivirana iz postojećeg i razvijajućeg poreskog morala. [1372]

U fiskalnoj teoriji i praksi, poreski moral se definiše kao društvena svest i ekonomska spremnost poreskog obveznika da poštuje poreske obaveze i da, u skladu sa poreskim zakonom, redovno i u celini izmiruje svoje novčane obaveze prema državi. Na ponašanje poreskog obveznika prema fiskalnim obavezama utiču brojni faktori,

[1371] Ibidem, str. 55.
[1372] P. Ladriere i C. Gruson, Ethique et gouvernabilité, P. U. F., Paris, 1992.

a u prvom redu težina fiskalne presije, upotreba ubrzanih poreza, raspodela poreskog opterećenja, poreske privilegije, efikasnost poreske administracije, strogost poreskih sankcija, poreski mentalitet itd. U razvijenom svetu, poreski moral je "u pozitivnoj korelaciji sa težinom fiskalne presije" , pošto svako preterano (i ekonomski neodmereno) poresko opterećenje, po definiciji, izaziva reakciju poreskog obveznika, provocira otpor plaćanja poreza i povećava evaziju poreza (koja može da dobije masovniju razmeru). Na raspoloženje poreskih obveznika za izvršavanje fiskalnih obaveza utiče i način upotrebe urbanih poreskih prihoda, pošto se porez radije plaća ako reprezentuje udeo poreskog obveznika u ostvarivanju opštih javnih koristi u odnosu na fiktivne interese države koji predstavljaju samo poreski teret. No, poreski moral u načelu zavisi i od pravedne i ravnomerne raspodele poreskog opterećenja na poreske obveznike u društvu. Veštački inaugurisane poreske privilegije i fiskalne nejednakosti u podnošenju poreske žrtve slabe poresku disciplinu i izazivaju poreski otpor sa rizikom utaje poreza. Organizacija poreske administracije i efikasnost poreskih organa uplivišu, isto tako, na formiranje poreskog morala. Istosmerni uticaj na poreski moral imaju i poreske sankcije prema neurednim poreskim platišama, kao i fiskalne strogosti u odnosu na pojave izbegavanja i utaje poreza. Naposletku, na poreski moral zasigurno utiču i poreski mentalitet obveznika, i izgrađena tzv. poreska kultura, i svest o pripadnosti državi, čije izdatke za javne usluge valja alimentirati, i tradicija, i vera, i običaji, itd.

Centralni stub u razvoju poreskog morala reprezentuje ipak egzistirajuća visina poreskih stopa, odnosno težina fiskalne presije. Time se zapravo otvara problem gornje granice u oporezivanju, kao apsolutni limit uzahvatanju poreske snage. I, upravo, probijanje gornje poreske granice provocira fiskalnu saturaciju sa pogubnim ekonomskim posledicama u reprodukciji. Zbog toga je oporezivanje potrebno održavati u strožijim realnim ekonomskim okvirima nezavisno od apetita javnog sektora i prenaduvanih javnih rashoda države. To pak znači da mora postojati određeni "moralni balans" između poreskih obveznika i poreske administracije. Jedina otežavajuća okolnost jeste latentan razvoj javnih potreba i rast javnih rashoda, koji dovode do stvaranja gepa između stvarnog priliva poreskih sredstava i narastajućih budžetskih rashoda, i do otvaranja problema deficitarnog finansiranja javne potrošnje. Zbog toga, kontrola javnih rashoda treba da podupire razvoj poreskog morala uporedo sa održavanjem oporezivanja u određenim "razumnim" granicama. Time se izbegava i fiskalna relaksacija (koja uvodi u igru deficitarno budžetsko finansiranje) i fiskalna saturacija (koja vodi ekonomskoj eksploziji poreskih tereta). Poreska relaksacija na dugi rok erodira poreski moral, pošto budžetski deficit implicira povećanje poreza u budućnosti za otplatu dospelih kamata na javni dug kojim se alimentirao fiskalni deficit države u prošlosti, odnosno sadašnjosti). Poreska saturacija na kratak i srednji rok apsorbuje višak kapitala, slabi investicione napore, iznuđuje bekstvo kapitala u zemlje sa manjom fiskalnom presijom i većim koeficijentom profitabilnosti, smanjuje fiskalni priliv za nacionalni budžet na dugi rok.

5. UPRAVLJANJE PORESKIM PRAVIMA I FISKALNIM OBAVEZAMA

5.1. Prava i obaveze poreskih obveznika

Sve savremene države - članice OECD u praksi teže da po svaku cenu posvete odgovarajuću pažnju poreskim pravima poreskih obveznika pod dejstvom potrebe zaštite fiskalnih platiša kroz eksplicitnija pravila. To je i nadalje prvorazredna potreba insti- tucionalizacije zaštitnih mera, jer je poreska regulativa postajala sve složenija, a nova informaciona tehnologija sve "moćnija" u prikupljanju fiskalnih informacija. Fundamentalna prava poreskih obveznika u demokratskim zajednicama podrazumevaju efikasno i racionalno funkcionisanje složenog poreskog sistema. U tom sklopu, neophodan je visok stepen saglasnosti poreskih obveznika uz prethodni dobrovoljni pristanak poreskih obveznika da prihvate poreske obaveze. To pak podrazumeva unapređenje odnosa između poreskih organa i poreskih obveznika putem promene ponašanja poreskih službenika i pružanja usluga poreskim obveznicima, putem formiranja agencija u odnosima sa poreskom javnošću, stručnog objašnjenja funkcionisanja poreskog sistema i informisanja o potrošnji poreskih prihoda.

Plaćanje poreskih obaveza jeste prvorazredna građanska dužnost u civilizovanim i demokratskim društvima, koja poreskom moralu i poreskoj etici pridaju izuzetnu pažnju. Zbog toga, i poreske obaveze i poreska prava poreskih obveznika i poreske administracije moraju biti jasno i precizno postavljeni u poreskim odredbama. U tom pravcu, formiraju se čak i tzv. društva poreskih obveznika kao forum koji raspravlja poreske predloge i nacrte poreskih zakona, pruža poreski konsalting i organizuje poresko obrazovanje. Postupak ostvarenja poreskih prava i garancija prava poreskih obveznika moraju biti osigurani od strane foruma oporezovanih lica, prvenstveno iz razloga što su se poreska opterećenja tokom poslednjih 25 godina povećala za jednu trećinu, ai broj poreskih obveznika (zbog spuštanja tzv. poreskog praga u realnom izrazu) se drastično povećao. Istovremeno, povećala se i složenost poreskih zakona, a i poreska kontrola i antiizbegavajuća legislativa. Konačno, i nova računovodstvena tehnologija omogućila je sređivanje svih relevantnih podataka poreskih obveznika, a poreskoj administraciji procenjivanje poreskih obaveza pojedinačnih poreskih obveznika. Ostaje samo da se spreči utaja poreza i razvoj sitne privrede. Taj problem treba da reši savremena informaciona tehnologija, raspoloživa uputstva za ispunjavanje poreskih prijava, nove publikacije o funkcionisanju poreskih sistema, popularna literatura o raspoloživim poreskim olakšicama, informacija o trošenju poreskog novca, pružanje pomoći preko otvorenog telefona, edukacija poreskih obveznika i poreske administracije, agencije za poreski konsalting, poreska udruženja obveznika, nedeljni poreski informacioni listovi, izveštaji iz poreske sudske prakse, izdavanje brošura sa primerima konkretnog obračuna poreza.

U osnovna poreska prava poreskih obveznika u savremenim demokratskim društvima spadaju:

1) pravo poreskog obveznika na informisanje,

2) pravo na pravedan i jednaki tretman,
3) pravo na žalbu,
4) pravo na sigurnost,
5) pravo na tačan obračun poreza,
6) pravo na privatnost, i
7) pravo na tajnost i poverljivost

U poreskoj praksi, svaki poreski obveznik mora biti informisan o funkcionisanju poreskog sistema, o poreskim postupcima i poreskoj proceduri, o načinu utvrđivanja poreza, o poreskim pravima i poreskim obavezama, o činjeničnom stanju u vezi sa poreskim predmetom, poreskom osnovicom, poreskom stopom i poreskim olakšicama. To pravo podrazumeva i pravo poreskog obveznika da bude saslušan sa respektom i pravo obveznika da mu se pruži tražena pomoć.

Poreski zakoni u praksi se moraju sprovoditi na nepristrasan način. Poreski obveznici se moraju jednako tretirati kako u proceduri utvrđivanja poreza tako i u proceduri poreske kontrole. Korektni poreski tretman treba da uveri poreske obveznike u pravedno sprovođenje poreskih zakona bez apriorne sumnje u ispravnost podataka koje je pružio poreski platiša. Poreski organi su obavezni da obezbede ravnopravni dijalog između poreske administracije i poreskih obveznika.

Svi poreski obveznici imaju pravo na žalbu protiv odluka poreskih organa. Žalba se odnosi kako na interpretaciju poreskog zakona tako i na odluku i primenu zakona. Poreska žalba se podnosi administrativnom organu da bi se proverila tačnost obračunatog poreza. U današnje ocene navoda u žalbi uključuju se poreski službenici, advokati i eksperti. U poreskim sporovima participiraju i tzv. ombudsmani kao posrednici u rešavanju poreskih žalbi. Oni mogu i sami da iniciraju potrebu ispitivanja određenih poreskih odluka, mada njihovi zaključci nisu zakonski obavezujući. Žalbu sudu poreski obveznik može uložiti ukoliko nije zadovoljan poreskim rešenjem u prvostepenom ishodu žalbe.[1373]

Poreski obveznici, pored iznetog, imaju pravo da plaćaju porez samo na osnovu rigorozne primene zakona. To pravo povlači i pravo na pomoć organa poreske vlasti u pravcu umanjenja poreske obaveze na legitiman način. Radi se o pravu na odobravanje poreskih olakšica u skladu sa poreskim zakonom. Odbitak od poreske osnovice ili od poreza daje se samo na osnovu prava koja poreski obveznici imaju po zakonu. To pak znači da umanjenje poreskih obaveza mora biti u skladu sa poreskim zakonom u kome su ugrađeni svi oblici zakonskog poreskog minimiziranja.[1374]

Pravo na sigurnost i privatnost podrazumevaju stabilnost poreskih zakona i maksimalno respektovanje privatnosti u životu i radu poreskih obveznika. Poreske vlasti, u tom kontekstu, treba da izbegavaju učestale promene poreskih odredaba i propisa u celini sa retroaktivnim dejstvima na poreske obveznike. Poreska administracija je obavezna da unapred upozna poreske obveznike o svim poreskim konsekvencama novoinstitucionalizovane poreske promene i to pre neposrednog i posrednog delovanja promenjenog poreskog zakona. Poreski organi moraju, stoga, da unapred pripreme uputstva o poreskim posledicama kako bi poreski obveznici preduzeli

[1373] J.A. Kay i M. K. King, The British Tax System, Oxford University Press, Oxford, 1995
[1374] OECD, Taxpayers Rights and Obligations, Paris, 1990.

određene radnje zaštite i prilagodavanja. Tu, pak, pravo na privatnost implicira potpuno izbegavanje nerazumnih zahteva i nepotrebnih ispitivanja poreskih obveznika o podacima i informacijma, koji nisu relevantni za utvrđivanje poreske obaveze. Bez pristanka poreskih obveznika ni posete poreskim obveznicima nisu dozvoljene, a pogotovu bez posebno potpisanog i overenog naloga poreske vlasti. U demokratskim zajednicama poreski obveznici očekuju da ne budu uznemiravani i često pozivani u poreske urede. Poreske vlasti treba da se pridržavaju strogih poreskih pravila u oblasti prava poreskih obveznika na privatnost i u korišćenju informacija od treće strane. Poreske afere nisu poželjne ni za poreske obveznike niti za poreske organe.

Na pravo poreskih obveznika na privatnost se nadovezuje pravo na tajnost i poverljivost, pošto su poreski obveznici izuzetno zainteresovni da se informacije isključivo iskoriste u poreske svrhe. Poreski organi ne mogu zloupotrebiti poverljive podatke. Zbog tajnosti podataka, poreski organ je dužan da obavesti poreske obveznike o prosleđivanju informacija drugim državnim organima u zemlji i inostranim poreskim organima. Bankarska tajnost i profesionalna poverljivost posebno moraju biti zaštićene i čuvane, iako poreska administracija ima ovlašćenje da koristi informacije od banaka. Zloupotreba i pogrešna upotreba poverljivih informacija o poreskom obvezniku se zakonski strogo kažnjavaju. Za povredu pravila tajnosti odgovorni su poreski službenici:

Prava poreskih obveznika po pravilu prate obaveze (dužnosti) poreskih obveznika. Osnovna obaveza svakog poreskog obveznika je dostavljanje podataka poreskim organima, ispunjavanje poreske prijave i plaćanje poreza poreskim vlastima, što zavisi od načina utvrđivanja poreskih obaveza i prikupljanja poreskih prihoda. U zemljama OECD postoje dva način utvrđivanja poreza, i to:

1) putem ispunjavanja poreske prijave, i

2) putem sistema obustavnog poreza.

U prvom slučaju, poreski obveznik je dužan da ispuni poresku prijavu i da dostavi relevantnepodatke poreskom organu. Poreski obveznik je dužan da dostavi i dodatne informacije ukoliko su neophodne za utvrđivanje poreza. Nedostavljanje poreskih prijava i traženih informacija se strogo kažnjava. Kazne povećavaju poresku obavezu u procentu ili ukupan iznos poreza.

U zemljama sa sistemom obustavnog poreza, poslodavac je dužan da obustavlja i zadržava porez, s tim da "naplaćeni" porez prosleđuje poreskoj upravi mesečno ili nedeljno (u zavisnosti od isplate zarada). To je slučaj sa porezom na dohodak zaposlenih. No, to može da važi i za sistem obustava kod oporezivanja dividende i kamate, pošto i ovde isplatilac dohotka smanjuje isplatu za iznos poreza.

Obaveza poreskog obveznika je i izvršavanje plaćanja poreza u određenom roku, jer obveznik nema pravo da odlaže plaćanje poreza. Neispunjenje ove obaveze povlači kaznu i obavezno zaračunavanje kamate, pa čak i konfiskovanje imovine poreskog obveznika i naplatu poreskog duga preko treće strane. Svaka utaja poreza neminovno povlači mogućnost ulaska poreskih organa u stanove i poslovne prostorije, administrativnog utvrđivanja poreske obaveze i izvršavanja kazne zatvorom.

U sklopu pomenutih prava i obaveza poreskih obveznika važan je i odnos između poreskih organa i poreskih obveznika, koji se u demokratskim društvima gotovo

svakodnevno unapređuje izgradnjom zajedničkog poverenja u poreski sistem, prihvatljivog metoda u prikupljanju poreza i tolerantnog dijaloga u procesu utvrđivanja poreskih obaveza. U tom sklopu, zajedničko je u svim državama da se istovremeno poštuju sva prava poreskih obveznika u svakom pogledu i da se poreski organi permanentno osposobljavaju za promovisanje pozitivnog stava prema poreskom sistemu i zakonodavstvu. "Dobra" saradnja između poreskih obveznika i poreskih organa implicira uklanjanje dvosmislenosti poreskih odredbi u poreskim zakonima i smanjenje složenosti funkcionisanja poreskog sistema. Time se faktički povećava odgovornost poreske administracije, koja treba da motiviše i da nagradi rad poreskih službenika, koji treba stvarno da rade za poreskog obveznika, a ne protiv poreskog obveznika. Poreske usluge za pomoć poreskim obveznicima su, stoga, izuzetno važne, pošto olakšavaju pristup poreskim obveznicima. U procesu obezbeđenja komunikacija između poreske administracije i poreskih obveznika izuzetno važno mesto pripada poreskim službenicima, koji su zaduženi za odnose sa poreskom javnošću, konsultantskim poreskim telima i poreskim agencijama koji promovišu poreski sistem, olakšavaju poresku proceduru, pojednostavljuju proces utvrđivanja poreske obaveze.

U demokratskim zajednicama, poreski obveznici se razvrstavaju u četiri grupe u zavisnosti od ispunjavanja poreskih obaveza, i to:

1) poreski obveznici koji plaćaju sve svoje poreske obaveze u strogo propisanom roku,
2) poreski obveznici koji su spremni da redovno plaćaju svoje poreske obaveze, ali to propuštaju da urade na vreme zbog slabe informisanosti ili pogrešne informisanosti,
3) poreski obveznici koji svoje poreske obaveze, ipak, plaćaju, ali posle proteka dužeg vremenskog perioda, i
4) poreski obveznici koji su dovitljivi u svakom trenutku da izbegnu plaćanje poreske obaveze ili da utaje poreze.

Savremene države - članice OECD i EU, međutim, preduzimaju mere za tzv. pomeranje ka prvoj grupi poreskih obveznika, kako bi se prva grupa poreskih obveznika naglo povećala. U tom pravcu, određene zemlje se okreću eksperimentu sa elektronskom popunom poreske prijave i transferom poreske obaveze, uz određenu "nagradu" za revnosne (i korektne i lojalne) poreske obveznike i određene "penalitete" za utajivače poreza.

Ugotovo svim zemljama OECD, javna dužnost svakog građanina je obaveza da se plati porez, koji nameće država snagom autoriteta. Tako se uspostavlja javnopravni odnos između fiskusa i poreskog obveznika, u kome sonifikovanje.[1375] Zato je važna pravna sigurnost poreskog obveznika i poreska pravičnost u okviru javnopravne norme, koja se reguliše kroz tri teze, i to:

1) konstituisanje prava,
2) zaštita prava, i
3) kontrola ostvarenja prava.

Prava poreskih obveznika, u tom kontekstu, moraju biti zaštićena, poštovana i pravično tretirana, i to naročito pravo na privatnost, pravo na poresku žalbu, pravo na

[1375] L. rotabas i J. M, Cotleret, Droitfiscal, Dalloz, Paris, 1980, str. 110-112.

infonnisanost, pravo na tajnost, pravo na sigurnost, pravo na poverljivost i pravo na pomoć, kao atraktivni segmenti fundamentalnih prava u demokratskim društvima.[1376]U tu svrhu, zaštita poreskih prava je uvedena u Kanadi i V. Britaniji u vidu povelje koja reguliše odnose između poreskih organa i obveznika, dok u Francuskoj i SAD postoji vodič sa naznačenim poreskim pravima. Pošto "nepoznavanje zakona nikoga ne opravdava", poreske vlasti savremenih država mnogo rade na očuvanju poreske lojalnosti i međusobnog poverenja između poreskih dužnika (obveznika) i poreske administracije. Tako se gradi stabilan fiskalno-pravni položaj poreskih dužnika.[1377]

Obaveza plaćanja poreza jeste javna obaveza (dužnost) svakog građanina, kao poreskog obveznika, na principu tzv. heteronomije volje.[1378] Međutim, poreski obveznici imaju pravo da ne plate više od tačnog iznosa poreza. To je pravo na sigurnost poreskih organa po kome promene poreskih zakona ne mogu biti retroaktivne.[1379] Najvažnija dužnost poreskih obveznika je ipak plaćanje poreza u utvrđenom iznosu i u određenom vremenskom periodu. Poreski obveznici, samim tim, dužni su da predugo ne odlažu uplatu poreza. Samo žalba (u oko dve trećine zemalja OECD) automatski može izazvati odlaganje plaćanja poreskog iznosa.

Pravo na razrez poreza vremenski je određeno: od osam meseci u Švedskoj do deset godina u Norveškoj. Zastarelost ovog prava iznosi od 3 do 6 godina. A ako se radi o utaj i poreza, zastarelost nema limita u Kanadi, Norveškoj, V. Britanija, Australiji, Švedskoj i Irskoj.

Dužnost svakog poreskog obveznika je da dostavlja poreske podatke poreskim organima ili da podnosi popunjene poreske prijave u zavisnosti od metoda utvrđivanja poreza od strane fiskalne administracije. Kod oprezivanja dohotka fizičkih lica postoji sistem odbijanja na izvoru u gotovo svim zemljama OECD, izuzev Francuske i Švajcarske. Primaocima dohotka od kamata i dividende, isto tako, isplaćuje se umanjeni iznos za odbijeni porez.[1380] Taj model oporezivanja predominantno postoji u V. Britaniji, Irskoj i Austriji. U određenim zemljama se od poreskih obveznika zahteva minimum podataka radi razreza poreza čiji se utvrđeni poreski iznos unosi u poresko rešenje i pismeno dostavlja poreskom obvezniku. U SAD, Kanadi, Španiji, Italiji, Turskoj i Japanu poreski obveznici moraju sami da izračunaju visinu poreza i prilože ček sa obračunatim porezom zajedno sa poreskom prijavom.[1381]

Poreskim obavezama se, po pravilu, i pojedinačno i kolektivno suprotstavljaju poreski obveznici. Istorijski po smatrano, ljudi su se oduvek suprotstavljali obavezi plaćanja poreza. Nezaboravni Peti je davno objasnio da ljudi nisu uvek spremni da priznaju utilitarnu prirodu oporezivanja i zato odbijaju da plaćaju porez. Obveznici često pak smatraju da se poreski prikupljeni novac neracionalno troši i razbacuje. Čest

---

[1376] OECD, Taxpayers Rights and Obligations, Paris, 1990, str. 10, i OECD, Taxation and International Capital Flows, Paris, 1990, str. 16.
[1377] Dr M. Perović, Opšti pogled na fiskalno-pravni položaj poreskih obveznika, Finansije 9-10191.
[1378] L. Trotabas i J. M. Cotteret, Droitfiscal, Dalloz, Paris, 1980, str, 111
[1379] Dr M. Petrović, Opšti pogled na fiskalno-pravni položaj poreskih obveznika, Finansije 9-10/91, str. 466-478.
[1380] Dr M. Perović, op. ci., str. 470.
[1381] Ibidem, str. 470.

je i osećaj da se porez nepravedno razrezuje i da neko lice uživa poreske privilegije. Otpor plaćanju poreza često je motivisan i željom da se od oporezivanja sačuva imovina, ostvaren prihod i stečeni dohodak. U tom smislu je i čuveru francuski trgovac Pjer Pužob osnovao Uniju za odbranu trgovaca i zanatlija (1953. god.) pomoću koje je dobio 12% glasova na izborima 1956. god. i 51 poslaničko mesto u parlamentu. Isto je učinio i danski advokat Glisrup kada je osnovao Antiporeski pokret i na izborima 1974. god. dobio 28 mesta u parlamentu (izbivši na drugo mesto po jačini pokreta).

6. PORESKI TRETMAN "FRINGE BENEFITS"-A

U gotovo svim zemljama OECD egzistiraju tzv. posebne pogodnosti (fringe benefits), u formi "specijalnih" primanja u novcu i naturi mimo tekućih zarada, na koje se plaćaju redovni porezi. Fringe benefits-i se gotovo fiskalno ne zahvataju ili se izuzetno blago poreski opterećuju. Posebne pogodnosti, po pravilu, reprezentuju legalnu formu evazije poreza i utaje doprinosa. Time se izigravaju načela pravičnosti oporezivanja i načela opštosti poreske obaveze, jer se specijalnim (posebnim) pogodnostima (isplatama u novcu ilili naturi) povećavaju plate, nadnice, najamnine, dohoci radnika i službenika, ali bez povećanja izvora (predmeta) oporezivanja. Ove pogodnosti (koristi) proističu iz zaposlenja (radnog odnosa) ili izvršenja usluga radnika i nameštenika poslodavcu, a padaju na teret troškova poslodavca čime se praktično umanjuje poreska osnovica.[1382] No, sve posebne pogodnosti nisu u praksi sračunate kao koristi putem kojih se izbegavaju porezi. Davanja poslodavaca u slučaju penzionisanja ili venčanja, odnosno obezbedenje ishrane radnika i službenika u velikim firmama ne podležu oporezivanju (SAD, V. Britanija, Švedska, Holandija). Pokloni se oporezuju (Francuska i Norveška), ali se zato avionske karte aviokompanija, kao poklon zaposlenim u turističkim agencijama, ne oporezuju.

U praksi većine zemalja OECD javljaju se pojačani interesi zaposlenih za tzv. posebne pogodnosti iz više razloga: (1) povećanje zarada u obliku fringe benfits-a reducira doprinose za socijalno osiguranje, (2) konverzija dela plata u posebne pogodnosti doprinosi povećanju prava na određene socijalne beneficije, koje su inače determinisane nivoom dohotka, (3) povećanje fringe benefits-a dovodi do smanjenja marginalne poreske stope pri oporezivanju dohotka fizičkih lica, (4) rast posebnih pogodnosti dovodi do rastućeg imidža i prestiža korisnika fringe benefits-a i (5) povećanje fringe benfits-a doista olakšava svakodnevni život i rad (naročito kada su u pitanju službeni automobili, javni parkinzi, hotelski smeštaji i sl.). No, i poslodavci su široko motivisani da odobravaju fringe benefits-e zaposlenima iz razloga što time iskazuju niže troškove radne snage, što plaćaju manje doprinose za socijalno osiguranje, što primenjuju fleksibilniju politiku dohodaka, što stimulišu svoje radnike i službenike da duže ostaju verni svojoj firmi (službom), što stimulišu radnike da produktivnije rade (ulaganjem u njihovo obrazovanje) i što stvaraju klimu da zaposleni brinu neposredno o profitu kompanije (raspodelom dodatnih akcija zaposlenima). Jasno je da

[1382] OECD, The Taxation of Fringe Benefits, Paris, 1987, str. 4-7.

fringe benefits dovode do erozije poreske osnovice, horizontalne nepravičnosti u oporezivanju, distorzije izbora potrošača i predimenzionirane potrošnje subvencioniranih proizvoda.[1383] Ali, jasno je i to da su posebne pogodnosti u tržišnim privredama (privatna upotreba službenog automobila, radna odeća, beskamanti zajam, bonovi za ručak, stipendije za decu zaposlenih, dodela akcija, besplatne avionske karte) važni stimulansi u biznisu, preduzetništvu i menadžerstvu. Njihov ne fiskalni tretman jeste dodatni bonus stimulans u sisemu dodatnog, specijalnog nagrađivanja.

Javni rashodi u % od društvenog proizvoda

	1980.	1985.	1990.	1995.
SAD	23	35	35	37
Nemačka	36	47	48	48
Francuska	35	52	55	56
Italija	38	43	46	53
V. Britanija	48	55	56	57
	45	56	65	69

U praksi je veoma teško meriti, procenjivati fringe benefits-e. Za sada postoji pet metoda za utvrđivanje vrednosti posebnih pogodnosti, i to: (1) procena troškova (koštanja) pruženih fringe benefits-a za poslodavca, (2) tržišna vrednost posebnih pogodnosti, (3) ocena koristi (vrednosti) fringe benefits-a za zaposlene, (4) standardna prosečna vrednost posebnih pogodnosti i (5) kombinovani model procene fringe benefits-a.

Uporedo sa iznalaženjem metoda obračunavanja (vrednovanja) posebnih pogodnosti, u finansijskoj praksi se iznalaze i metodi oporezivanja fringe benefitsa kako bi državna blagajna reducirala gubitke u fiskalnim prihodima. Za sada, u praksi egzistira ju dva vida oporezivanja. Prvi vid oporezivanja (SAD, Kanada, V. Britanija, Švedska, Švajcarska, Belgija, Austrija) uključuje fringe benefits-e u redovan dohodak zaposlenih koji se zahvata porezom na dohodak fizičkih lica. Drugi vid oporezivanja (Australija i Novi Zeland) implicira poseban porez na fringe benefits-e koji plaća poslodavac. Pri tome, razrez poreza zavisi od blagovremenog i istinitog obaveštavanja poreske administracije o primanjima zaposlenih u vidu posebnih pogodnosti i od efikasnosti metoda procene fringe benefits-a. "U većini zemalja, poslodavac je, po zakonu, obavezan da dostavi poreskoj administraciji podatke o svim vrstama naknada isplaćenih zaposlenim licima, uključujući i fringe benefits. Uobičajena tehnika za to je sistem odbijanja na izvoru... U većini država oporezivanje posebnih pogodnosti podleže sistemu poreza po odbitku (withholding sistem)... U Švedskoj i Irskoj zarade u naturi ne podležu porezu po odbitku, izuzev olakšica za smeštaj i ishranu u Švedskoj i slobodne ishrane i smeštaja u Irskoj, takav porez plaća se na kraju godine... Interes radnika za povoljniji fiskalni tretman posebnih pogodnosti pruženih od strane posloda-

[1383] J. Owens, Les avantages accessoires et la fiscalité, L'Observateur de l'OECD 150/88, str. 26, i 1. A. Pecharnn, The Future of the Income Tax, American Economic Review, mart 1990, str. 13.

vaca teži, u suštini, tome da one predstavljaju izvesne oblike kompenzacija koje nisu neposredni izraz vrednosti radne snage i radne aktivnosti. To je u izvesnoj meri doprinelo porastu realnih zarada radnika.[1384]

U SAD su osnovane specijalne firme za menadžment konsalting koje istražuju i usavršavaju šeme bonusa i specijalne kompenzacije za menadžere, kao proces vrednovanja posla, doprinosa i pozicije "poslovnih lidera" u piramidi menadžerske elite u odnosu na projektovane ciljeve realizacije profita kompanije i na bonuse konkurentskih firmi. U sistemu bonusa vrednuju se samo poslovi upravljačke strukture firme, kao "finansijski" pristup ljudima i materijalna motivacija. Specijalnim dodatnim nagrađivanjem privlače se i zadržavaju vrhovni menadžeri. Nuđenjem opcije dobijanja paketa deonica firme menadžeri postaju ortaci, koji teže da ostvare maksimalne kapitalne dobitke sa poreskim povlasticama.

[1384] Dr M. Perović, Poresko-pravni tretman posebnih pogodnosti, Finansije 11-12/91, str. 612-613

Glava IV
EKONOMIKA OPOREZIVANJA I PORESKA STRATEGIJA

Ko ne zna, a ne zna da ne zna
Opasan je, izbegavaj ga.
Ko ne zna, a zna da ne zna
Mlad je nauči ga.
Ko zna, a ne zna da zna
Spava probudi ga.
Ko zna i zna da zna,
mudar je sledi ga.
Konfučije

Činovnici i lopovi, vojnici i baletani plesači,
školski učitelji i policajci, grčki muzeji i gomičke kule,
civilne liste i rang liste-sve te neobične tvorevine,
kao iz bajke, sadržane su u
jedinstvenom semenu-porezima
Marks

Kao što nije moguće voleti i biti mudar,
isto tako je nemoguće
nekoga voleti, a da bude zadovoljan
Buke

1. FISKALNI EFEKTI NA PONUDU PROIZVODNIH FAKTORA

Stimulativni efekti fiskalne politike na ponudu proizvodnih faktora, obično se opserviraju podsticajem ponude rada, štednje i investicija. U sklopu fiskalnih podsticaja na ponudu rada efekti fiskalne politike, se po pravilu, razlažu na tzv. Efekat supstitucije, pod uslovom da funkcioniše tzv. Proporcionalni porez iz ličnog dohotka.[1385] Pri relativno niskim ličnim dohotcima, povećanje poreza izaziva tzv. Efekat dohotka,

[1385] C.V. Brawn, Taxation and the Incetive to Work, Oxford University press, Oxford 1980. str 30-45 i A.B.Atkinson i J.E. Stiglitz, Lectures on Public Economics, Mc Graw-Hill, 1980, str 30-35

jer radnik povećava svoj radni napor radi kompenziranja dela izgubljenog poreza. Stoga je kriva ponude rada rastuća.

No, pri relativno visokim ličnim dohocima, povećanje proporcionalnog poreza ili ličnog dohotka izaziva tzv. efekat supstitucije, jer radnik preferira dokolicu i smanjuje svoj radni napor. Stoga je kriva ponuda rada opadajuća. U slučaju proporcionalnog oporezivanja ukupnog prihoda, dolazi do redukcije ponude rada usled efekta dohotka, odnosno do povećanja ponude rada usled efekta supstitucije. Najzad, u slučaju funkcionisanja progresivnog poreza, ponuda rada ima opadajuću tendenciju usled izražajnijeg efekta supstitucije, odnosno relativno rastuću tendenciju zbog relativnog slabijeg efekta dohotka.

Razmatranjem tzv. diferencijalne incidence (Musgrave) obično se empirijski utvrđuje, kako i koliko supstitucija poreza s jednakim prihodom uvećava štednju sektora stanovništva[1386]. Supstitucija poreza iz dohotka porezom na promene svakako favorizuje štednju i defavorizuje potrošnju, pošto porez na promet, oporezujući potrošnju, ostavlja štednju neoporezovanom.[1387]

Na planu podsticanja akumulacije, investicija, rizika, raspodele i razvoja sektora privrednih organizacija, fiskalna politika obično se koristi metodama diferencijalnog ili diskriminatorskog oporezivanja. Selektivne poreske politike, ubrzane amortizacije, „poreskog“ kredita, preferencijalnog tretmana ukalkulisane dobiti i sl. Različitim oblicima amortizacije (linearni metod godina, metod dvostrukog opadajućeg bilansa, metod slobodne amortizacije, metod investicionih subvencija, metod inicijalnog odobravanja i metod investicionog odobravanja)[1388], redukcijama poreskih stopa i poreskih stavkama (dedukcije: „poreski kredit“, poreska remiza) i preferencijalnim poreskim tretmanom ukalkulisane dobiti po osnovu rasta cena državnih hartija od vrednosti, u osnovi se podstiče investiciona aktivnost u razvijenim industrijskim zemljama. Mogućnost kompenziranja gubitka, dopuštanjem obveznicima poreza na dobit da iskazuju gubitak među troškovima, u biti predstavlja svojevrsnu premiju za rizik i dodatni stimulans za investiranje i spremnost za preuzimanje rizika.[1389]

Fiskalni podsticaji su za današnje uslove od posebnog značaja, pošto se nesigurnost koja se ogleda u investicionim kalkulacijama u vidu premija na veći rizik, izuzetno povećala (što onemogućuje da normalan paket kapitalnih projekata ispuni

---

[1386] M. Boscin, Taxation, Saving and the Rate Interes, Journal of public Economy, april, 1978., str 16-17, J. Due i A. Friedleandre, Government Finance, R.D. Irwin, Hoomewood, 1973, str. 395-397 i W.L. Smith i J.M. Culbertson (Ed), Public Finance and Stabilization policy, North-Holland, Amsterdam, 1974, str.118-120

[1387] Međutim, u sklopu tzv. Modela životnog ciklusa obično se ističe da porez na promet ne favorizuje štednju (A. Ando i F. Modigliani, The Life Cucle Hypothesis of saving, american Economic review, mart 1963 i R.E. Hall, Consumption Taxes versus Income taxes: Implication for Econonic Growth, Columbus, 1969.

[1388] Opširnije o tome vidi Ar. Prest Finance in Theory and Practice, Weidenfeld and Nicolson, London, 1977, str 342-352, R. Musgrave, Public finance in Theory and Practicale, Mc Graw, Tokio, 1980, str 413-419 i 657-676., J.f. Due i A.F. Friedlaender Government Finance, R.D. Irwin, Homewood, 1973, str. 340-345

[1389] M.S. Feldstein, The Effects of Taxation Risc Taking, Journal of Political Economy, septembar-oktobar 1969. i B.H. Friedman, Effects of Shiting Saving Patternson Interes rates and Economic Acitvity, The Journal of Finance, mart 1982, str 37-62

prihvatljive finansijske kriterijume), najčešće i najteže su pogođene one investicije u kojima premije za veći rizik delujući snažno u pravcu obezbeđivanja očekivanog budućeg profita, čine sadašnju vrednost tih budućih profita minimalnom (Greespan). Povećanje investicionog rizika protekle decenije održava se i na tržištu akcija, na kome je odnos između cena i zarada pao na najniži nivo, što je posledica povećane diskontne stope nametnute očekivanom rastu dobiti. Premije na visoki rizik sputavaju sposobnost slobodnig tržišta da se prilagodi primećenim dugoročnijim tendencijama, otupljuju osetljivost procesa prilagođavanja. Inflaciono okruženje čini još neizvesnijim ove kalkulacije u vezi sa stopom dobiti od novih investicija. A i kada se ukupni profit povećava u srazmeri sa stopom inflacije disperzija tih profita između poslovnih poduhvata, ima tendenciju da se povećava u paraleli sa rastom inflacije, koja pored toga što unosi veću neizvesnost u kalkulisanje stope dobiti, deluje u pravcu skretanja investicionih trendova prema kratkoročnim projektima. Stoga nije neočekivano što reakcija na visok rizik i nedostatak privatnih investicija bila pokušaj povećanja potrošnje pomoću fiskalne ekspanzije.[1390] Međutim, očekivanje da će ekspanzija potrošnje pokrenuti investicioni oporavak, nije se obestinilo, jer povećanje tekućih prodaja nije moguće lako prevesti u upotrebe novih kapaciteta, kada su premije na rizik visoke. Detaljno usklađivanje elemenata ekonomskog rasta sa raspodelom dohotka pomoću konvencionalnih fiskalnih i monetarnih meta, utoliko više stvara nesigurniju atmosferu za donošenje odluka o privatnim investicijama, budući da ekspanzija potrošnje za popunjavanje praznina usled nedovoljnih investicija reflektuje visoko inflacionu privremenu meru kratkog daha.

Stvaranjem tzv. kolektivnih fondova u Švedskoj pokušava se da se ova zemlja izvuče iz ekonomske krize jačanjem učešća radnika u industriji (putem učešća u vlasništvu), poboljšanjem raspodele bogatstva, jačanjem solidarne politike nadnica, pove‘anjem raspoloživosti rizika kapitala i obezbeđenjem otvaranja novih radnih mesta. Zakonom o fondovima predviđa se da kompanije uplaćuju u kolektivne radničke fondove 20% od svog realnog profita ili 6% na isplaćene plate i nadnice, što se odbija od osnovice za plaćanje poreza na profit. Fondovi bi trebalo da investiraju u akcije kompanija najviše do 8% akcija; a zajedno sa penzionim fondom kolektivni fondovi mogli bi maksimalno da poseduju 49% kapitala kompanije. Konačno, fondovi bi trebalo da ostvaruju realni profit od 3% godišnje.

2. POREZI, STRUKTURNE PROMENE I INDUSTRIJALIZACIJA

Fiskalna politika na srednji i dugi rok u pravilu može da igra relativno značajnu ulogu u programiranom rastu, doduše, uz određena osporavanja sa stanovišta moguće destabilizacije.

Industrijalizacija implicira povećavanja neto racija investicije (društveni proizvod). Fiskaliteti, u tom kontekstu, treba da doprinesu smanjenju troškova upotrebe

[1390] Uporedi: J.K. Brunner, Theory of Equitable Taxation, Springer-Verlag, Berlin 1989.

kapitala i povećanju sredstava za finansiranje investicija. Diferencirana i selektivna fiskalna politila, pored toga, treba da doprinese sistemskom favorizovanju akumulacije kapitala uz simultano limitiranje učešća javnog sektora u nacionalnoj privredi privatnog tipa i reduciranju poreskih prihoda u društvenom proizvodu.

Fiskalne mere favorizuju akceleraciju akumulacije kapitala poreskih obveznika za finansiranje produktivnih investicija, uključujući i obezbeđenja resursa za javne investicije iz budžeta države, koje deluju komplementarno sa privatnim investicijama.[1391] Akcije u domenu inovacije proizvodnog aparata na planu koncentracije industrije, u oblasti finansiranja preduzeća, na sektoru strukture štednje za finansiranje investicija industrije, na planu prostornog razmeštaja industrijske aktivnosti, akcije u oblasti tehničko-tehnoloških inovacija i naučnoistraživačkog rada, u oblasti ekspanzije izvoza, na planu sektorskog dinamizovanja ekonomske aktivnosti i druge po pravilu su usmerene i podržavane merama i instrumentima fiskalne politike u korist industrijske politike[1392]. U industrijskoj politici Deguen distancira četri segmenta[1393]: (1) strukturne akcije koje favorizuju restrukturalizaciju industrijskog sektora i pomoć malim i srednjim industrijskim preduzećima, (2) sektorske akcije, (3) horizontalne akcije (uređenja teritorija, pomoć spoljnoj trgovini, pomoć istraživanju i razvoju, podrška produktivnom investiranju i podsticaj razvoju energetskih i sirovinskih izvora, i (4) akcije okruženja.

U tom kontekstu, politika uređenja teritorija implicira brojne mehanizme, među kojima se posebno ističu sledeći[1394]: (1) razvojni regionalni primovi za alokacije tercijalne aktivnosti, pomoć za radnu snagu i obrazovanje, subvencije i dotacije, i zajmovi FDES, (2) ekscepcionalna amortizacija, egzoneracije profesionalnih taksa i redukcija poreza na višak vrednosti ostvarenog pomoću transfera, i (3) garancije za rizik.

Pomoć istraživanjima i inovacijama podrazumeva dotacije u kapitalu, subvencije, zajmove FDEC, egzoneracije TVA, beneficiranu kamatu i smanjenju amortizaciju za 50%. Politika izvoza inkorporira specijalni režim za finansiranje proizvodnih kapaciteta za izvoz, srednjoročne i dugoročne bankarske kredite i kredite na izvoz. Politika podrške proizvodnih investicija anglobira dugoročne zajmove sa beneficiranom kamatom i fiskalne podsticaje za produktivne investicije. Politika energije i sirovina implicira dotacije u kapitalu iz fonda za energiju, investicione primove alimentirane parafiskalnim taksama i kredite na dugi rok. Konačno, politika strukturnih promena restrukturalizacije preduzeća podrazumeva zajmove DFES za restrukturalizaciju, primove za razvoj, kredite za investicije za proširenje kapaciteta ekskortne privrede, abatmane od 10% od oporezivane dobiti, oslobođenja od poreza za nova preduzeća u trajanju od dve godine, specijalni fiskalni režim i specijalne granice za zajmove.

U egzaminaciji fiskalnih akcija u procesu industrijalizacije zapažen je doprinos poreza intenziviranju akumulacionog procesa povećanjem efekata likvidnosti i

---

[1391] J.J. Cerre, P. Dubois i E. Malinvaud, La croissance l'rancaise. Un essai d'analyse économique causale d'repres-guerre, le Seul, Paris, 1972.

[1392] B. Jadaud, Fiscalitete et investissement, Colloque, Economie et Fiscalitete, Clermont-Ferrand, februar, 1975.

[1393] D. Deugen, Les monvnes de la politique industrielle, Politique industrielle et strategie d'enterprise, Université de Paris-Dauphine, Institute de l'Enterprise, Masson, Paris, 1977. god.

[1394] B. Bobe i P. Lau, Fiscalitete et choix économiques, Calamann Levy, Paris, 1978.

degažiranju suplementarnih sredstava povećanjem efekata obaranja relativnih cena faktora kapitala u odnosu na faktor rada.[1395]

Thomasov pristup[1396] preciziranju globalnih relacija između evolucije poreza na dohodak (dobit) preduzeća (korporacija) i industrijskog ponašanja države (industrijske mutacije) „odbacio“ je sledeće globalne ekonometrijske rezultate dveju regresionih jednačina:

$$IMPO=5.842-3.075AMOR+0.147RINT+ 0.258CEXT + 2.019SPRO, F=3.852$$
$$(0.451)\ (0.075)\ (0.070)\ (0.779)$$

$$MBEN=6.116+ 0.101RINT + 0.269REXT – 0.043\ ENDE$$
$$(0.022)\ (0.076)\ (0.018)$$
$$F=5.437$$

gde su *DVDPO* – direktni porezi u odnosu na tekući profit poreza *AMOR* – dotacija za amortizaciju u odnosu na dodatnu vrednost, *RTNT* – bruto višak eksploatacije prema permanentnom kapitalu umanjen za imobilizovane vrednosti u odnosu na neto imobilizacije, *SPRO* – dodatna vrednost prema produkciji, *MBEN* – tekući profit pre poreza u odnosu na poslovni promet, *REXT* – finansijski „proizvod“ prema ostalim imobilizovani vrednostima i *ENDE* – dug na srednji i dugi rok u odnosu na sopstvene fondove.

Impakt direktne fiskalne intervencije države na preduzeća po ovom proračunu je uglavnom vezan za amortizaciju, za redistribuciju dohotka i za zaduživanje, što u retroakciji vrši pritisak na povećanje interne rentabilnosti.[1397] U konfrontaciji fiskalne intervencije države i ciljeva, preduzeća, po pravilu, precizira se domet fiskalne varijabile.

Povećani efekat likvidnosti omogućava povećanje marže dobiti i smanjenja cena, s jedne strane, i troškovni efekat smanjenja relativnih cena investicija, jer je kapital favorizovan u odnosu na rad u proizvodnoj kombinaciji s druge strane. Opadanje troškova bruto formiranja fiksnog kapitala preduzeća sa oko 7% induciralo je akceleraciju investicionog rasta, odnosno produktivne investicione tražnje za 15% (Basle i Malinvaud). To omogućava TBA potrošnog tipa, ali ne i TBA „dohodnog“ tipa.

Međutim, kotizacije na socijalno osiguranje, koje opterećuju nadnice i reperktuju se na cene proizvoda (inducirajući porast relativnih troškova faktora rada) i penalizuju radno intenzivnu industriju.[1398] Ako rastu cene rada via socijalnih tereta (doprinosa) trošak upotrebe kapitala teži da se smanjuje pod dejstvom fiskalnog efekta za investicije. Dolazi na taj način do supstitucije rada i kapitala.

U merenju evolucije troškova upotrebe proizvodnog kapitala Malinvaud je pokušao da sintetizuje i fiskalne efekte na dati trošak. Račun je pokazao da su fiskalne de-

---

[1395] B. Bobe i P. Lau, op., cit., str. 213-217

[1396] J.N. Thomas, Impôts sur les sociétes et mutation industrielle, Paris-x-Nanterre, Paris, 1976.

[1397] P. Fontaneu, Fiscalitete et investissement, Doss, Theis, P.U.F., Paris, 1972., J.M. Weydert, la fiscalitete et le financement des enterprises, Economie applique, No 3-4, 1968 i A. Brisard, L' incidence de la T.V.A. sur le type de croissance. Collque, Economie et Ficalite, Clemond-Ferrand, februar, 1975.

[1398] E Malinvaud, Peut-on mesurer l'evolution du cot d'usage du capital product, Economie et Statistique, april, 1971.

dukcije za investicije (između2% i 5%) i degresivna amortizacija (između 1,9% i 5,3%) uključujući ostale fiskalne podsticaje, doprinele da se globalni fiskalni efekat na troškove upotrebe produktivnog kapitala cene na 23% u periodu 159-69.god. Za period od 1954-74.god. Sautter[1399] analizirajući raspodelu realnog viška industrijskih preduzeća u okviru evolucije direktnih i indirektnih poreza plaćenih od strane preduzeća po odbitku subvencija u odnosu na dodatnu vrednost, dokazao je da se opadanje fiskalne presije javlja kao korektivni mehanizam pada rentabilnosti kapitala po konstantnim cenama.

U SAD je 1968.god. stabiliran budžet „fiskalnih rashoda“ koji omogućava kontrolu fiskalne koristi od strane Kongresa[1400], evaluaciju globalnih fiskalnih rashoda i funkcionalno uklapanje poreza u društveni proizvod. Ovaj tip transfera inaugurisan je intervencijom države u korist industrije, reprezentujući sumu sredstava koja se vraćaju privredi. Pors[1401] čak i poreze posmatra kao negativne transfere. Takav tip transfera je jedan element savremenog razvoja u procesu javnog finansiranja produkcije i strukturni element proizvodnje i cena, instrument reprodukcije privrede i socijalnih odnosa.[1402] No, taj tip transfera se podvrgava i kritici. Kritika pojma transfera vezanih za fiskalni režim insistira na diferencijalnim transferima, koji bi se razlikovali od budžetskih dotacija i subvencija, „fiskalnih rashoda" i socijalnih transfera.

3. FISKALITETI I ALOKACIJA INVESTICIJA

U politici lokacije ili dislokacije preduzeće, alokacije investicija i uređenja teritorija (regionalni razvoj) savremene države zapadnog sveta koriste se brojnim merama i instrumentima fiskalne politike, kao što su razvojni primovi, subvencije i dotacije u kapitalu, zajmovi iz javnih fondova, rambursmani ekscepcionalnih rashod, tzv. les asantages fiskaux, javno finansiranje infrastrukture, itd. U Francuskoj, npr., koriste se potpune ili delimične egzoneracije za patente, odnosno profesionalne takse u vremenu trajanja od 5 godina, redukciji „des droits de mutation“ za kupovinu imobilizirane aktive (od 16% na 4%), ekscepcionalna amortizacija od 25% od (prix de revient) za novu konstrukciju redukcije poreza za višak vrednosti neizgrađene terene u trajanju od 2 god., nadoporezivanje (surtax action) aktivnosti u pariskom bazenu, pomoći pri investiranju (razvojni primovi, primovi za lokaciju tercijalne aktivnosi, primovi za orijentaciju poljoprivrede, zajmovi FDES, bonifikacije za cene terena), rambursmani ekscepcionalnih rahoda (pomoć za formiranje profesionalnih kadrova, pomoć za mobilnost radnika, pomoć za dislokaciju preduzeća, idt.).[1403] U politici ure-

---

[1399] C. Sautter, L’éfficacité et la rentabilité de l’économie française de 1954-1974, Economie et Statistique, juni, 1975

[1400] J.E. Stiglitz i M.J. Boskin, Some lessons from the new public finance, American Economie Review, februar, 1977.

[1401] A.Le Pors i J. Prunet, Le transfers entre l’Etat i l’Industrie, économie et Statistique, april, 1975.

[1402] H. Delestre, Comparasion des Dotations tiscales et économiques aux amorissements, incidence sur la mensure des resuits des enterprises G.I.N.E.E, juli, 1975.

[1403] P. Durand, Fiskalitete et reparation geographique des activites, Colloque, Economie et Fiscalitete, Clermont-Ferrand, februar, 1975.

đenja teritorija javna vlast preferira upotrebu direktne pomoći u odnosu na fiskalnu korist koja zavisi od rentabilnosti preduzeća. Izuzetak su prekomorski departmani, pošto je stopa oporezivanja dobiti samo 33% i pošto je reinvestirana dobit izuzeta od oporezivanja.[1404] Međutim, u drugim zemljama OECD fiskalne varijable beleže relativno značajan uticaj na lokaciju industrije npr. U državi Minesota reprezentuje između 0,65% i 2,42% troškova preduzeća u procesu lokacije industrije.[1405] U Italiji, pak fiskalne varijable su značajan instrument razvojne politike Mezzogiorno, jer je neto profit za 4% veći usled fiskalnih beneficija.[1406] No, tokom poslednjih decenija fiskalna politika u Francuskoj se sve više okreće ka povećanju rentabilnosti preduzeća i razmeštaja ekonomske aktivnosti upotrebom selektivnih poreza i tehnike degresivne amortizacije sa značajnim podsticajnim efektima na investicije akcijama smanjenja troškova upotrebe kapitala i na poboljšanje strukture finansiranja preduzeća favorizovanjem samofinansiranje. [1407]

4. POREZI I INVESTICIONI IZVORI

U SAD, V. Britaniji, Danskoj, Nemačkoj i Holandiji relativno značajnu ulogu u fiskalnoj strukturi imaju porezi na neto aktivu i nepokretnu imovnu[1408], poput nekadašnjih „les impôts fonciers“ ili poreza na višak vrednosti u kapitalu u Francuskoj.

Kada se opservira Francuska, totalitet poreza na promet, poreza na upotrebu ili vlasništvo pokretnih ili nepokretnih dobara doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dobit sa preko ¾ od ukupnih fiskalnih prihoda potiče od sektora preduzeća, počev od 1965. god. Međutim, po odbitku TVA i ostalih indirektnih poreza, koji se preko cena roba i usluga reperkutuju na potrošače, fiskalni teret, koji pada na teret preduzeća značajno se reducira.

Po pravilu svi porezi koje podnose preduzeća, reperkutuju se na cene roba i faktora proizvodnje, pošto reprezentuju element troškova proizvodnje. Čak i kada se opserviraju kotizacije za socijalno osiguranje koje padaju na teret nadnica zaposlenih, teško je potvrditi da ne postoji translacija koja se reperkutuje bilo na cenu rada (jer su doprinosi vezani za upotrebu radne snage), bilo na cenu robe (pošto su dorinosi element troškova proizvodnje). U prvom slučaju, realne najamnine su inferiornije u odnosu na nadnice bez kotizacija, u drugom slučaju kontribucija doprinosa povećavaju cene. To svakako zavisi od situacije na tržištu rada i odnosa snaga u društvu.

[1404] M. Hannoun i P. Temple, Les facteurs de creaton et de locasation des nouvelles unites de production, Economie et Statistique, no 68, 1975.

[1405] J.F. Due, Studies of State and Local Taxes Influences on Location of Industy, National Tax Journal, 1961. God.

[1406] J. Spindler, Fiscalitete et éspace économique, Cujas, Paris, 1976

[1407] J.M. Weydert, La Fiscalitete et le financement des investissements des enterprises, Economie appliquée, No 3-4, 1968. god

[1408] Poznata je u tom kontekstu uloga „propery tax“ u finansiranju i obrazovanja SAD (J.S. Berke i J.J. Calahhan, Inequities in Scholl Finance: Implications of the School Finance Cases and Proposed Federal Revenue Sharking Programs, U.S. Government Printing Office, Washington, januar 1972. god.

Porezi reprezentuju ekonomsku varijablu koja modifikuje ostale ekonomske varijable kao što su, npr., relativne cene rada i kapitala, odnos domaćih i inostranih cena, investicioni izbori, zaposlenost, spoljno trgovinska razmena, ponude rada, izbor između rada i dokolice, ponašanje ekonomskih agenata itd.[1409]

U tržišnim privredama, porezi preduzeća utiču na investicione odluke, pošto se, po okončanju proizvodnje vrednosti oporezuje dobit. Profit kao izvor investicija i akumulacije kapitala i osnov rasta preduzeća po pravilu se, ne oporezuje „teško, izuzev ukoliko javne investicije državnog sektora nisu suvišne visoke.

Porez na dohodak preduzeća je esencijalni instrument države, koji upliviše na investicije preduzeća preko uticaja na fiskalni tretman amortizacije, strukturu finansiranja reprodukcije, tehničko-tehnološke osnove proizvodnje, lokaciju preduzeća itd. Amortizacija predstavlja kompleksno pitanje ekonomske politike pošto se tehnološka dispresijacija kapitala, koji gubi svoju vrednost tokom vremena, bazira na neophodnosti zamene sredstava i upotrebe opreme. U privredama, koje se karakterišu relativno ubrzanim tehničkim progresom, amortizacija je esencijalna varijabla rasta preduzeća i finansiranja datog rasta. Stoga je amortizacija predmet reglementacije u fiskalnom pravu, kao značajan element poreske materije.

U Francuskoj preduzeća procenjuju vek trajanja kapitalnog dobra i kalkulišu amortizaciju na vrednost imobilizovane aktive na bazi pravila linearne i degresivne amortizacije (l'amortiseement lineare i l'degreseiv) prema tzv. code general des impôts[1410]. Degresivna amortizacija. U tom kontekstu, omogućava amortizovanje 60-75% opreme za prve 2-3 god. (75% za vek trajanja sredstava do 3 god., 64% za vek trajanja sredstava do 5 god.i 59% za vek trajanja sredstava do 7 god.), čime se smanjuje oporeziva dobit i povećeva marža bruto samofinansiranja (cash flow), kao strateške varijable investicionih odluka.

Digresivna amortizacija u odnosu na linearnu amortizaciju ne doprinosi nikakvu globalnu fiskalnu korist preduzeća u tekućim vrednostima u ukupnom periodu trajanja amortizacije, osim koristi likvidnosti (des avatages tresories). Međutim, ukoliko se kalkuliše aktuelizovana vrednost plaćenog poreza od strane preduzeća, onda se degresivna amortizacija smanjuje fiskalni teret u odnosu na linearnu amortizaciju. Francuski režim amortizacije u odnosu na metode amortizacije u zemljama Evropske Unije EU je favorizujući, izuzev V. Britanije koja od 1973. god. praktikuje režim „totalne slobode" (mada se koristi kompenziraju relativno visokim stopama oporezivanja). Britanski režim totalne slobode je prema tome povezan sa stopom poreza na dobit koja varira između 40 i 52% i sa fiskalnim dedukcijama za investicije poput Holandije i Nemačke. U savremenim ekonomijama je relativno značajan segment privatnih investicija osiguran samofinansiranjem koja se bazira na amortizaciji i u okviru bruto akumulacije. Degresivna amortizacija dozvoljava preduzeću da raspolaže masom fondova superiornije od depresijacije i ram plasmana. Ona na taj način, postaje instrument rasta stope finansiranja posredstvom amortizacije, pod uslovom da se

[1409] OECD Aspects théoriques et émpiriques d' effets de la fiscalitete sur l'offre du main d'oeuvre, Paris, 1975.

[1410] Tzv. Ekcepciona amortizacija (ramortissement exceptionnel) postoji samo u domenu naučnih istraživanja populacije i uređaja teritorije

sredstva degresivne amortizacije odmah reinvestiraju.[1411] U stvari radi se o tzv. efektu akceleracije amortizacije po imenu Lohman-ruchti efekat[1412], koji uvodi amortizacijoni multiplikator.

Degresivna akcelerirajuća i slobodna amortizacija su kompitabilne sa rastom investicija. Sva preduzeća, međutim, ne koriste potpunu mogućnost degresivne amortizacije, koja fiskalni zakon omogućava. Pojedina preduzeća su često deficitarna i malo posvećuju pažnju modifikaciji poreske osnovice. Druga preduzeća pak beleže slabu, nisku rentabilnost sa obavezom da distriburiraju dividende akcionarima. Akcionari naravno preferiraju regularnu dividendu nezavisno od ostvarenih poslovnih rezultata to onemogućava preduzeću da koristi pogodnosti degresivne amortizacije. Visoka rentabilnost preduzeća, sa relativno visokom stopom rasta tehničkog progresa, mogu jedino da koriste blagodeti degresivne amortizacije.

Javna preduzeća koriste linearnu amortizaciju, jer dotacije u amortizaciji iznose i do 85%. Finansijska društva koriste simultano degresivnu i linearnu amortizaciju u zavisnosti od poslovnih rezultata.[1413] Degresivna amortizacija je od značaja za samofinansiranje i u periodu inflacije i za vreme akcelerišuće supstitucije kapitala radom jer fiskalna tehnika amortizacija, modifikujući troškove upotrebe kapitala utiče na relativne cene faktora proizvodnje.

5. POREZ NA DOBIT I TROŠKOVI UPOTREBE KAPITALA

Preduzeća u izboru proizvodne tehnike, pa, prema tome, investicija uzima u obzir relativne cene faktora proizvodnje u teoriji optimalne akumulacije bitan je koncept troškova upotrebe kapitala koji je jednak ceni kupovine kapitalnog dobra, koja se amortizuje tokom veka trajanja, uvećana za oportunitetni trošak afektiranih fondova u procesu finansiranja[1414].

$$c = q\ (r + d)$$

gde su c – trošak upotrebe kapitala, q – cene jedinice mobilizovane aktive, r – kamatna stopa i d – stopa amortizacije. Preduzeće koje teži da maksimizira profit investira poslednju jedinicu imobilizovane aktive po stopi randmana koja je jednaka trošku upotrebe kapitala. Porezi u tom kontekstu, afektuju ovaj trošak upotrebe kapitala pošto

[1411] R. Teller, Le régime fiscal de l'amortissement romptil l'égalite de concurence entre les enterprices de la C.E.E., Analyse finansière, No 15, 1973.

[1412] M. Maureuse, Contribution a l'étude de la notion d'amortisscement. Revue Francaise de Compatibilité, mart 1973.

[1413] W. Snyder, La mesure des resultates des politiques budgètaires françasises de 1955-1965., Revue Economique, novembar 1969.

[1414] D.W. Jorgenson, The Theory of Investment Behaviour, R Feber (Ed), Determinant of Investment Behaviour, Columbia University Press, 1967, A. Le Pors i J. Prunnet, Les transfer entre l'Etat de l'industrie, Economie et Statistique, april, 1975, str. 24

omogućavaju dedukciju amortizacije iz oporezive dobiti. I ukoliko egzistira porez na dobit preduzeća po stopi u trošak upotrebe kapitala postaje[1415]:

$$c = q(r + d) \cdot \frac{l - k - uz}{1 - u}$$

gde je: z – vrednost aktualizovana dotacija za amortizaciju i k – procenat vrednosti aktive koja se dedukuje iz poreza. Troškovi upotrebe kapitala su instrument za identifikaciju fiskalne strukture i fiskalnog tretmana amortizacije koji utiču na troškove „des actifs immobilises". Porez na dobit ne modifikuje konkurenciju između preduzeća industrijskih zemalja jer se stope poreza kompenzuju tretmanima amortizacije. U tom smislu, degresivna amortizacija smanjuje troškove upotrebe kapitala sa 5,3 % u odnosu na linearnu amortizaciju.[1416]

Fiskalne dedukcije za investicije ili fiskalna pomoć z aproduktivne investicije su jedan od instrumenata konjunkturne regulacije u funkciji promovisanja rastućeg trenda investicionih plasmana poput iskustva Francuske u 1965, 1968 i 1975. Fiskalne dedukcije za investicije npr. U 1965. god. koresponirale su subvencijama fiskalnim putem u iznosu od 10% troškova opreme. U stvari, fiskalni zakon je omogućio industrijskim i trgovinskim preduzećima da zaračunavaju na sumu poreza iz dohotka ili ličnog dohotka sumu jednaku od 10% cene isporučene opreme za period od godinu dana.

Fiskalna dedukcija, kao privremena mera, imala je za cilj da doprinese podizanju marže samofinansiranja i da podigne globalnu tražnju vna rast investicija. Istovremeno, fiskalna dedukcija bila je selektivna i odnosila se samo na četri kategrije kapitalnih dobara i opreme. Bruto globalana incidenca fiskalne dedukcije procenjena je 1605 mil. FF[1417], što je činilo oko 6% godišnjih investicionih rashoda. Efekat fiskalne dedukcije doprineo je povećanju investicija za 3% i da 1/5 dedukcija odgovara suplementarnim investicionim porudžbinama. Fiskalne dedukcije u 1968.god. su proširene jer je, pored poreza na dohodak i poreza na lični dohodak, uključene i TVA sa efektom od 2000 mil. FF ili 5% rasta investicija. Konačno, u 1975.god. institucionalizovana je fiskalna pomoć za produktivne investicije,[1418] koja je omogućavala industrijskim i trgovinskim preduzećima da zaračunavaju na sumu TVA iznos od 10% „prix revient" u temporalnoj formi i da javna preduzeća koriste linearnu amortizaciju jer „dotacije u amortizaciji" iznose i do 85%. Finansijska društva koriste simultano degresivnu linearnu amortizaciju u zavisnosti od poslovnih rezultata.

[1415] G. Kompits, Comparasion internationale de methodes d'amortissement fiscal, OECD, Paris, 1975 i J. Wiseman i M. Devenport, Aspects Theoriques étempiriques derm position dessocites OECD, Paris, 1974

[1416] E. Malinvuad, Peut-on mesurer Levection du count d'usage du capital product, Econommie et statisique, april 1971, str. 15.

[1417] D. Vitry, La fiscalité directied anslacroissance derenterprse, P.U.F. Paris, 1976. str. 171. i J.P. Vincent, Les amortissements en periode d'erosion monetarie, Analyse finansière, 9/ 72. str . 57.

[1418] J. Boulle, J. Bouysset i H. Parker, Les budgets économies et leur réalisation, Statistique et Etudes financières, no 18. str 1-3.

6. UPRAVLJANJE PORESKOM POLITIKOM

6.1. Porezi i rast preduzeća: kvote

Tokom 90-tih godina u Nemačkoj je nastala prava zbrka u diskusijama o visini poreza koje plaćaju kompanije. Naime, Institut nemačke privrede u Kelnu obračunao je da na dobit jednog društva sa kapitalom otpada za sada oko 66% poreza u 1990. god. Do sličnih rezultata došao je i Institut za svetsku privredu u Kilu u svom obračunu visine oporezivanja korporacije i poreskog opterećenja dividendi. Obračun na osnovu zbornog računa nacionalne privrede pokazuje pak da je poresko opterećenje manje za 20%. Šta je zapravo, tačno i kako su moguća tako velika odstupanja u kvantifikaciji nivoa poreza koja potencijalno remete konkurentsku sposobnost[1419].

Utvrđenje dobiti preme propisima poreskog zakonodavstva omogućava olakšan izračunavanje tzv. kvote. Na osnovu tog računa više od 2/3 dobiti prosleđuje se finansijskom uredu u vidu poreza na prihod, korporacijskog poreza, poreza na proizvodnju i porez na imovinu. Kritičari ovog metoda obračuna tvrde da je dobit nacionalnog ukupnog društvenog računa objektivnija veličina, pošto je dobit firme, za otpise, za ispravke vrednosti, za pokriće eventualnih gubitaka. Zato je, u krajnjoj instanci, efektivno opterećenje dobiti poreskim zahvatanjima dosta manje od tarifnog opterećenja iz nacionalnog računa. „Ocenjivanje poreskog opterećenja dobiti na bazi opštenacionalnog privrednog računa posao je pun zamki. To međutim ni malo ne smeta smelim račundžijama da bruto prihod iz delatnosti preduzeća i njihovu imovinu jednostavno uporede sa plaćenim iznosima poreza. Pri tom nastaje preuveličana poreska osnovica i kao posledica toga relativno nisko poresko opterećenje. Jer, bruto prihod iz delatnosti preduzeća i imovina obuhvataju mnogo više nego što je čista dobit: prihodi iz kamata i iznajmljivanje privatnih domaćinstava, iz zarada poljoprivrednika, samostalnih trgovaca, slobodnih profesija, pa čak i države. Uz to dolazi problem merenja. U bruto prihodu iz delatnosti preduzeća i imovini akumuliraju se celokupne greške statistike društvenog proizvoda, jer se ovaj agregat utvrđuje samo kao „preostala veličina“. Sve što od nacionalnog dohotka preostane po odbitku plata i socijalnih dažbina pripisuje se ovoj stavci otuda njega uvek prati nedovoljna oštrina, koja upozorava na najveću opreznost. Ako se pokuša da se od ukupnog nacionalnog računa izvede efektivno poresko opterećenje, onda se to čini samo da bi se pokazalo kako treba postupati ako se ovi podaci žele da upotrebe. Potrebnim poresko-statističkim detaljima danas raspolažemo tek sa 1983.god.tako da ukupan račun ne može biti ni aktuelan.

Nacionalno-ekonomski zbirni računi za 1983. god. pokazuju društveni bruto-produkt iz delatnosti predueća i imovine u iznosu od 365,3 mil maraka. Da bi se iz ovog iznosa došlo do veličine dobiti koja je za preduzeće relevantna u međunarodnjoj konkurenciji, moraju se odbiti sledeće pozicije: Dohodak iz poljoprivrede i šumarstva, od iznajmljivanja stanova, prihodi iz samostalnih delatnosti slobodnih profesija, prihodi privatnih domaćinstava od kamata i dobiti Savezne banke i Savezne pošte. Najveći komad pri tom predstavljaju prihodi iz samostalnih proizvodnih delatnosti i

[1419] Dr Ž. Ristić, Fiskalni menadžment, Savremena administracija, Beograd, 1995.

slobodnih profesija, prihodi privatnih domaćinstava od kamata i dobit Savezne banke i Savezne pošte.[1420]

Ovi prihodi se mogu proceniti, ali sa obaveznim uključivanjem gubitaka države iz delatnosti preduzeća i imovine, i gubitaka državne železnice. U tom kontekstu porez na zanatske delatnosti porez na promet kapitala i zemljarina u nacionalnom društvenom računu bitištu kao proizvodni porezi i, stoga, nisu inkorporisani u društvenom bruto produktu iz delatnosti preduzeća i imovine. Sa ovim korekturama dobit pre oporezivanja u 1983. god. iznosi 110 mrd maraka. Porez na dobit, porez na zanatske delatnosti, porez korporacija i porez na imovinu, zbirno uzeto procenjuju se u istoj 1983. god. na oko 60 mlrd maraka. Efektivna poreska stopa prema ukupnom nacionalnom društvenom računu i podataka prema modelu je, ipak objašnjiva, jer su zemljarina i porez na promet kapitala ispušteni i iz računa i iz modela. „Na prvom mestu treba podvući da poreska stopa iz nacionalno-privrednog računa meri prosečno poresko oporezivanje, dok je račun prema modelu više orijentisan na poresko marginalno opterećenje.[1421]

No, neoporezovani slobodni iznosi kod oporezivanja zanatsko-proizvodnih delatnosti umanjuju poresko opterećenje u privrednom računu „uz to dolazi da prosečno poresko opterećenje prihoda pojedinačnih preduzeća i personalnih društava, zbog progresivne tarife, uvek leži ispod 56%. Ako jedno preduzeće stoji pred dilemom da li da novu investiciju izvrši u inostranstvu ili u svojoj zemlji, važno je amrginalno opterećenje dobiti[1422]. Dodatni razlog za pravljenje razlike između ove dve poreske kvote nalazi se u koncepcijskim razlikama između nacionalno-društvenog računa i postojećeg poreskog prava, koje se odnosi na utvrđivanje dobiti. U nacionalom društvenom računu amortizacija se utvrđuje po različitoj metodologiji u odnosu na poresko pravo. Izdvajanja za rezervni fond, rezervisanje za pokriće gubitaka, ispravke vrednosti i dobit od prodaje osnovnih sredstava ne postoje u konceptu društvenog računa ali se ispoljava na računu poreskog opterećenja „opšte nacionalni društveni račun kalkuliše otpise po novim, nabavnim cenama. U poreskom pravu, pak dopušta se, po nominalnim principu vrednosti, samo otpis po istorijskim nabavnim cenama. Na drugoj strani u nacionalnom društvenom računu vrše se otpisi isključivo linearno, dok poreski propisi dopuštaju i degresivni otpis pa osim toga dopuštaju i posebne otpise. Osim toga, prosečno poresko vreme korišćenja je, po pravilu kraće nego što se pretpostavlja u nacionalnom društvenom računu.[1423]

[1420] Ekonomska politika, br. 1933, april 1989., str. 45
[1421] Ibidem, str. 45
[1422] Ibidem, str. 45
[1423] Ibidem, str. 46

Stope poreza na dohodak

ZEMLJA	STOPA POREZA NA DOBIT (u %)	STOPA POREZA NA DOHODAK (u%)
AUSTRIJA	25	50
BJELORUSIJA	24	30
BELGIJA	33,99	50
BiH	30, u RS 10	0 do 15
BUGARSKA	10	10
HRVATSKA	20	45
KIPAR	10	30
ČEŠKA REPUBLIKA	24	0 do 32
DANSKA	25	48
ESTONIJA	22	22
FINSKA	26	53
FRANCUSKA	33,33	40
NEMAČKA	15	15 do 45
GRUZIJA	20	12
GRČKA	29	40
MAĐARSKA	16	36
ISLAND	26	45,58
IRSKA	12,50	20 do 41
ITALIJA	37,25	45
LATVIJA	15	25
LITVANIJA	15	35
LUKSEMBURG	29,63	38,95
HOLANDIJA	25,5	52
NORVEŠKA	28	54,3
POLJSKA	19	19-40
PORTUGALIJA	27,5	42
RUMUNIJA	16	16
RUSIJA	24	13
SRBIJA	10	14
SLOVAČKA	19	19
SLOVENIJA	25	50
ŠPANIJA	35	45
ŠVEDSKA	28	55
ŠVAJCARSKA	25	45,5
UKRAJINA	30	15
VELIKA BRITANIJA	21 i 29,75	22 do 40

U statistici centralne banke Nemačke preduzeća u proizvodnim delatnostima i trgovini su iskazala na 100mlrd maraka u 1983.god na ime otpisa stvarne vrednosti. Ovi otpisi u nacionalnim društvenim računima iznosili su samo 88 mlrd maraka. „Koja je od dva navedena metoda otpisa bliža stvarnom trošenju vrednosti osnovnih sredstava, otvoreno je pitanje. Za međunarodna poređenja poreske opterećenosti odgo-

vor na ovo pitanje je naravno i relevantan. Ovde su isključivo važni i poreski modaliteti otpisivanja (amortizacije). Poresko pravo dopušta rezervacije u bilansu za pogonske terete koji su na dan zaključenja bilansa ekonomski već prouzrokovani, ali čija visina još definitivno nije utvrđena. Propisi predviđaju rezervacije za: preteće gubitke iz sumnjivih poslova, za propuštena plaćanja, za održavanje postrojenja, za garancije koje se izvršavaju bez zakonske obaveze.

Rezervacije po bilansu imaju naročiti značaj u okviru starosnog osiguranja nameštenika u okviru preduzeća, pri čemu se firma obavezuje da stvojim nameštenicima ili njihovim naslednicima obezbedi penziju. Ove rezervacije u nacionalnom društvenom računu ne umanjuju dobit preduzeća ali umanjuju poreske terete. Ovo u konačnom rezultatu vodi do toga da nacionalni društveni račun, u odnosu na račun prema modelu, iskazuje manje poresko opterećenje. Među rezervacijama koje su, prema principu opreznosti strogo propisane, penzione rezervacije igraju posebnu ulogu. Obećane penzije su deo personalnih troškova preduzeća. One umanjuju osnovicu za poreze. Međutim, ovo je u skladu sa ekonomskim potrebama preduzeća. Ekonomski posmatrano, rezervacija sredstva za penzije predstavlja odobrenje kredita od strane radnika svom pogonu (preduzeću). Zakonodavac predstavlja, u formi računske kamatne stope, fiktivno ukamaćenje u visini od 6%. [1424]

Poreski propisi Nemače po pravilu dopuštaju vremensko izravnjenje poreske osnovice i da se gubici mogu pokrivati iz dobiti budućih i prošlih godina. To, kvantitativno, ne menja obim dobiti sve do zatvaranja preduzeća. Dugoročno posmatrano prihodi u nacionalnom društvenom računu i u poreskoj statistici bitno ne odstupaju, iako su preduzeća iskoristila mogućnost rezervacije za pokriće gubitaka za savladavanje trogodišnje recesije. „U obzir treba uzeti da su u poreskoj osnovici nacionalnog društvenog računa sadržane i finansijske pomoći koje su oslobođene poreza a koje koristi samo mali broj područja (rudarstvo, brodogradilišta, vazdušni saobraćaj). Sve u svemu, dakle, prosečno poresko opterećenje od 54% preme nacionalnom društvenom računu i marginalnom opterećenje od 70% dobijeno po osnovu računanja sa modelima, apsolutno se poklapaju. Za preduzetničke investicione odluke, računanja po modelima daju samo nešto preciznije veličine za orijentaciju.[1425]

Kritika, dalje polazi i od međunarodne uporedivosti i poreskih stopa, nako su poreski sistemi između zemalja veoma različiti. Razlike proističu i zbog drastičnog smanjenja poresih stopa nakon sprovedenih poreskih reformi (V. Britanija, Francuska, SAD, Holandija i Austrija). „Da bi se negativno delovanje relativno previsokih poreskih stopa u Nemačkoj kompenziralo, bilo bi potrebno znatno povoljnije regulisanje utvrđivanja poreski obavezne dobiti. U ovom pogledu postoje dve prednosti prema drugim, pojedinim zemljama, ali takođe i nedostaci. Već godinama deficitarni bilans direktnih investicija, i to visok deficit, takođe predstavlja indiciju za to da Nemačka preduzeća nalaze u inostranstvu povoljnije poreske uslove. Ova pretpostavka je potvrđenja i jednom anketom. Među preduzećima koju je 1988. u metalnoj industriji proveo IFO institut. Iz ankete je proizašlo da se na opterećenost preduzeća gleda kao

[1424] Ibidem, str. 46
[1425] Ibidem, str. 46

na značajni faktor pri izboru lokacije pri čemu Nemačka u poređenju sa inostranstvom stoji znatno nepovoljnije.[1426]

Nacionalne regulative za otpise (amortizacija) različito deluju na efektivno poresko opterećenje (merljivo), mada treba razlikovati amortizaciju opreme i postrojenja od otpisa građevinskih objekata. „Mogućnosti otpisa za opremu, posmatrane internacionalno, vrlo su bliske međusobno. Značajni razlike postoje samo kod propisa za amortizaciju pogonskih građevinskih objekata. Preduzeća Nemačke, otkako su izvršena smanjenja poreskog veka korišćenja na polovinu (od 50 na 25 god.), što je urađeno 1.1.1985. god, stoje u međunarodnim poređenjima vrlo dobro. Samo Italija, Španija, Grčka i Irska imaju, u pogledu amortizacionih mogućnosti, u celini uzet, širokogrudnije propise. Obračuni efektivne poreske opterećenosti prihoda od investicija pokazuju, međutim, da amortizacione prednosti kod kojih se u stvari, radi samo o odlaganjima, da bi se kompenzirale loše strane iz, na primer, visokog tarifnog opterećenja, ni iz daleka nisu dovoljni. Dve tačke osim ovoga treba uzeti u obzir:

Drugačije nego u Nemačkoj fiskus u zemljama Belgije, Italije, Švedskoj i Austriji odobrava preduzećima generalne investicione dotacije ili poreski oslobođene iznose. Drugačije nego u Nemačkoj u drugim zemljama se inflatorno uslovnljeno privredna dobit ne oporezuje ili se oporezuje samo delimično. U Danskoj, Portugalu i Španiji povećani otpisi u vezi sa ovim dovode do definitivnih poreskih ušteda. Starosno penziono osiguranje od strane preduzeća, različito se tretira od zemlje do zemlje. U nekoliko zemalja postoje slične regulativne mere kao i u Nemačkoj, tako i Holandiji, Italiji i Austriji. Drugde se, pak, starosno osiguranje, koji vrše preduzeća finansira preko posebnih fondova van sfere preduzeća. Tamo preduzeća uplaćuju doprinose za svoje nameštenike, a fond kasnije snosi penzijske terete. Preduzeća ove doprinose mogu iskazati kao regularne izdatke preduzeća kojima se smanjuje dobit. Ovaj sistem se primenjuje, pre svega u Francuskoj. Načelno, rešenje sa ovim fondovima, sa poreskog stanovišta za preduzeća nije lošije nego alternativa sa penzijskim rezervacijama. Ona pri tome ne snose rizik da li će se formirane rezerve kasnije pokazati kao nedovoljne.[1427]

Za kvantifikaciju efektivnog poreskog opterećenja važna je i problematika neefikasnog tretmana gubitka budući da u gotovo svim razvijenim privredama tržišnog tipa egzistira tzv.intertemporalno izravnanje gubitaka. „U nekoliko zemalja ova mogućnost je, ipak, ograničena na samo jedan gubitak unapred. U Nemačkoj je ovaj iznos ograničen na maksimalno dve godine i deset miliona maraka po jednoj godini, unazad. Rezervacije za gubitke unaped u Nemačkoj su danas moguće na par godina, bez maksimiranja iznosa. U međunarodnim poređenjima Nemačka time ne iskazuje niti naročito povoljno niti pak naročito nepovoljne propise. Tako se u V. Britaniji i Irskoj praktikuje vremenski neograničeno rezervisanje za pokriće gubitaka, svakako ograničenu na gubitke i dobit iz iste delatnosti. Relativno povoljne uslove preduzeća nalaze u Holandiji: Novo osnovana preduzeća u ovoj zemlji mogu svoje gubitke neograničeno prenositi u narodne godine i to za prvih osam godina. Povoljnija nego u Nemačkoj jesu rešenja u SAD i Kanadi, lošija, pak, u Japanu, Italiji i Danskoj. Poreska reforma

[1426] Ibidem, str. 46-47
[1427] Ibidem, str. 46-47

donosi preduzećima u Nemačkoj, pri pokriću gubitaka, izvesna poboljšanja. Dosadašnje vremensko ograničenje za rezervacije u napred otpada. Rešenje za gubitke iz proteklih godina ostaju nepromenjena, isto kao i obaveze da se najpre u potpunosti iscrpe sredstva rezervisana za protekle godine.[1428]

6.2. Oporezivanje i troškovi finansiranja preduzeća

Sistem oporezivanja finansijskog rezultata preduzeća je od posebne važnosti u procesu procenjivanja relativne veličine troškova finansiranja. U raspodeli finansijskog rezultata firme naknada finansijerima ima prioritet u odnosu na fiskalitete. Troškovi finansiranja posle oporezivanja su zato manji nego što bi bili pre oporezivanja jer ako troškovi finansiranja preduzeća predstavljaju odbitnu stavku od poreske osnovice onda preduzeće plaća manji iznos poreza nego da je taj trošak ušao u poresku osnovicu[1429]. I upravo za taj iznos povećava se finansijski rezultat posle oporezivanja. Finansijski rezultat posle oporezivanja (N) obično se računa kao finansijski rezultat pre oporezivanja (B) umanjen za troškove finansiranja koji predstavljaju odbitnu stavku od poreske osnovice (T) pomnožen sa „antix-om“ poreske stope (g)[1430]:

$$N=B(1-g) - T(1-g)$$

$$N=(B-T)\ (1-g)$$

relativna veličina troškova finansiranja računa se kao odnos mase troška finansiranja i glavnice. Bazna formula za izračunavanje relativne veličine troškova finansiranja posle oporezivanja, stoga glasi[1431]:

$$t'=T(1-g)$$

gde su: t – relativna veličina troškova finansiranja pre oporezivanja i t' – relativna veličina troška finansiranja posle oporezivanja.

U tom kontekstu, ako je $g= 0$, onda nema ušteda na porezima (pošto troškovi finansiranja ne predstavljaju odbitnu stavku od poreske osnovice). Relevativna veličina troškova finansiranja pre i posle oporezivanje je potpuno ista. Očita je dakle, prednost finansiranja iz izvora čija naknada ne ulazi u poresku osnovicu.

U praksi, se međutim, najčešće koristi kamata na dug, koja se, po pravilu, odbija od poreske osnovice. Jedino se u slučaju gubitka tereta kamate ne može olakšati, jer u slučaju gubitka nema osnovice oporezivanja. Tada se i troškovi finansiranja posle oporezivanja isti kao i pre oporezivanja. Zato je važan rizik od zaduživanja preduzeća, koji naročito dolazi do izražaja u nestabilnim, inflatornim uslovima.[1432]

[1428] Ibidem, str. 47

[1429] Mr S. Orsag, Problematika finansiranja poslovanja i razvoja inkorporativnog poduzeća, Institut za javne finansije, Zagreb, 1990., str 55.

[1430] Ibidem, str. 55

[1431] J.C. van Horne, fundamentals of Financial Management, Prentice Hall, Englewood Cliffs. 1971. str 355.

[1432] E.F.Brighman, Financial, Managment The Drvden Press Hinsolule, 1977. i R. Franks i J. Brovels, Modern Managerial France, J. Wiley and Sons, N. York, 1979

Finansijska analiza pokazuje nam da sva preduzeća, po pravilu finansiraju projekte zbog profita. Zato je svaki projekat važno pitanje minimalne stope rentabilnosti kako bi se posle plaćanja poreza na dobit davao jednaki prinos koji dobija onaj koji štedi i pozajmljuje kapital. I upravo minimalna stopa rentabiliteta reprezentuje trošak kapitala, a zavisi od načina finansiranja (poslovni fond, emisija deonica, bankarski kredit, obveznice, itd), strukturne investicije i poreskih parametara (poreska stopa).[1433]

U tom kontekstu, ako minimalnu stopu renatabiliteta pre plaćanja poreza označimo sa p, i prinos na štednju posle plaćanja poreza sa s, onda efektivno poresko opterećenje (*ero*)[1434] iznosi *ero=(p-s)/p*; što u osnovi pokazuje porez na dobit (*p-s*) u odnosu na dobit (*p*). U generalnom slučaju, stopa rentabiliteta (profit odnosno dobit) predstavlja se u vidu King-Fullerton-ove jednačine[1435]:

$$P=1/(1-t)\ [(1-A)(\rho+d-II)+ d_2\ vtII]-d$$

gde su: *p* – stopa rentabiliteta, *t* – stopa poreza na dobit preduzeća, *Π* – diskontna sopa pomoću koje preduzeće diskontuje prihode, *d* – stopa amortizacije, *i* – stopa inflacije, *v* – učešće zaliha koje se ne revalizuju, *di* – udeo investicija u zalihe, i *A* – sadašnja vrednost amortizacije i poreskih olakšica. Prinos na štednju posle plaćanja poreza (*s*) možemo pak izračunati iz sledeće jednčine.[1436]

$$s=(1-m)(r+\Pi)-\Pi$$

gde su: *m* – stopa poreza na dohodak štediša (odnosno zajmodavaoca), *r* – realna kamatna stopa (odnosno realni prinosi zajmodavalaca, *i* –stopa inflacije.

Time se u osnovi dokazuje da način finansiranja nije neutralan prema oporezivanju jer je od kombinacije izvora sredstava za finansiranje investicionih projekata (zbog profita) u krajnjoj instanci zavisi efektivno poresko opterećenje.

6.3. Finansiranje preduzeća i poreska politika

Svako zdravo finansijsko upravljanje i rukovođenje preduzećem implicira uspostavljanje ravnoteže između imobilisanih sredstava i stalnih prihoda preduzeća, s jedne strane i ravnoteže između sopstvenih sredstava (kapital uz rizik) i pozajmljenih sredstava, s druge strane. Izbori različitih vidova kapitala i tehnika finansiranja u strateškom finansijskom menadžmentu i operativnom finansijskom marketingu ne mogu se validno realizovati bez sagledavanja relevantnih fiskalnih kriterijuma, budući da se dividende i kamate mogu poreski i neporeski tretirati. U zemljama OECD i EU sopstveni kapital kompanija predstavlja sredstva akcionara i beneficije reinvestirane u

[1433] R.Hall, Tax treatment of depreciation, capital gains and interest in an inflationary Stpy. Urbane Institute, Washington, 1981.

[1434] Dr M. Kranjec, Uticaj politike amortizacije i finansiranja investicija na efektivno oporezivanje dobiti preduzeća, Zbornik radova, Oporezivanje dobiti preduzeća, Institut za javne finansije, Zagreb, 1990, str. 122.

[1435] M.A. King i D. Fullerton, The taxation of income from capital, The University of Chicago Press, Chicago, 1984.

[1436] Dr M. Kranjec, op.cit. str.122

preduzeće. Između sopstvenog kapitala i sredstava pozajmljenih na dugi ili srednji rok uspostavlja se ravnoteža, koja je na zadovoljavajućem nivou u koliko je količnik odnosa između sopstvenog kapitala i pozajmljenih sredstava jedinica po bankarskim kriterijuma. Pokrivanje obrtnog kapitala stalnim sredstvima jeste druga strana ravnoteže, jer celine imobilizacije moraju biti finansiranje stalnim sredstvima, kojima se pokriva deo aktivnog opticajnog kapitala.[1437] Konačno, u praksi se javlja tzv.koncept slabe kapitalizacije koji se upravo stastoji u fiskalnom povlačenju sredstava pozajmice kao sopstvenog kapitala. I u koliko su sopstvena sredstva dovoljno na niskom nivou zakonodavstvo može smatrati višak pozajmljenih sredstava sopstvenim kapitalom. Takva dokvalifikacija vodi neposrednom oporezivanju isplaćenih kamata „ne kao kamata koja se odbija od poreza već kao dividenda".

U teoriji i praksi finansiranja preduzeća, sa stanovišta poreske politike, važni su sledeći modeli finansiranja:

1. finansiranje sopstvenim kapitalima (uključujući i samofinansiranje)
2. finansiranje putem zajma
3. finansiranje tzv. specijalnim tehnikama

Finansiranje sopstvenim kapitalima se obično razmatra sa stanovišta uloge početnog kapitala, reinvestiranja profita, amortizacije i provizije, inovirane tehnike finansiranja iz sopstvenih sredstava i uvođenja preduzeća na sekundarno tržište. Inicijalni ulozi sopstvenog kapitala (ulozi početnog kapitala) moraju, najpre, biti registrovani, a zatim, podvrgnuti oporezvanju. No, ulog u društvo (kompaniju) može biti institucionalno podložan porezu na dobit preduzeća a može biti izuzet od korporacijskog poreza. Ulog u deoničarsko društvo, koji je izuzet od oporezivanja, podvrgnut je taksama u visini od 1%. Ulog u društvo, koji podleže režimu oporezivanja, povlači plaćanje upisne takse od 1% na ulog u gotovini i porez od 11,4% na dobra (privredni kapital i nekretnine koje ulažu fizička lica i društva koja ne plaćaju porez na društva). Uz institucionalnu mogućnost smanjenja ili ukidanja takse za uloge na koje se plaća porez na dodatu vrednost nekretnine.

Poreski režim dobiti preduzeća prema pravnoj strukturi različit je od zemlje do zemlje. Individualno preduzeće odnosno vlasnik tog svog preduzeća obavezan je da uključi dobit ili gubitak, kao rezultat poslovanja preduzeća, u izveštaju o dohotku, koji daje povod poreskom zakonodavstvu da razreže porez. Oporezivanje je podjednako kako za udeo članova društva u kolektivno ime tako i za komandite u komanditnom društvu. Deoničarska društva, koja podležu porezu na dobit, plaćaju porez po stopi od 45% na celokupan poslovni profit. Distribuirane dividende do sada nisu predstavljale izdatak koji se odbija od poreske osnovice. Od 1987.god.pojedine evropske vlade npr. Francuska donose dispozitive koji omogućavaju deoničarskim društvima da od prihoda, koji se oporezuju, odbiju isplaćene dividende.[1438] Inovirani mehanizam oporezivanja oborio je normalnu stopu od 45% na 33,33% u Francuskoj, što se može tumačiti kao svojevrsna kupovina poreskog kredita. Ovoj inovaciji u režimu oporezivanja društva pridodata su oslobođenja od poreza novih preduzeća ili u vidu izuzimanja od poreza tokom prvih godina ili u vidu smanjenju poreza od 50% u toku narednih dve

[1437] J Berrandon i Ch Collete, Gestion fiscale et finances de l'enterprise, P.U.F., Paris, 1989, str 159
[1438] Ibidem, str. 163-166

godine ali pod uslovom da „dobra sa degresvnom amortizacijom moraju predstavljati 2/3 imobilizacija za amortizaciju korporacije[1439].

Poreski režim dividendi varira u zavisnosti od toga da li je akcionar fizičko lice ili društvo. Fizička lica kao i akcionari imaju pravo na tzv. poreski kredit u nivou od 50% isplaćene dividende. Na isplaćenu dividendu (1000 maraka) svaki akcionar plaća porez (po stopi od 40%) na sledeći način:

Dividenda	1000
Poreski kredit	500
Prihodi za oporezivanje	1500
Porez 40%	600
Poreski kredit	500
Neto porez	100

No, u koliko je akcionar pravno lice, koje plaća porez iz dobiti dividende podležu dvostrukom taksiranju, osim ako društvo potpada pod režim matičnih društava i flijale (koje imaju pravo na izuzimanje iz oporezivanja dividendi u visini troškova i izdataka od 5% od dividende i poreskog kredita).

Poreska prednost se jasno vidi, jer režim matičnih društava i filijala ukida dvostruko oporezivanje dividende filijale kod matičnog preduzeća. Matično preduzeće dobijeni poreski kredit prenosi svojim akcionarima u samom procesu redistribucije, pošto ono ne može koristiti „tax kredit“. Preduzeća svoj realizovani profit žele da reinvestiraju. Dobit reinvestira direktno i indirektno odnosno stavljanjem u rezervu i podelom članovima koji žele povećanje kapitala. Direktno reinvestirano profit je fiskalno povlašćeni, pošto je stavljena dobit u rezervu samo jednom oporezovana u vidu poreza iz dobiti na nivou društva. Ako dođe do kapitalizacije rezervi, onda na scenu stupa tzv. upisna taksa po stopi od 1% za kapitalizaciju u društvima lica koja ne podležu porezu na društva i taksa uloga uvećana za 12% za kapitalizaciju u društvima kapitala.

Amortizacija i provizija jesu tradicionalno dve stavke koje ulaze u račune izdataka nako ne odgovaraju efektivnim izlazima kapitala. Fiskalni praktičari, stoga smatraju da su amortizacija i provizija samo poreske olakšice koje smanjuju porez ili odlažu plaćanje poreza. Svakoj firmi je u interesu da zaračunava maksimum amortizacije da bi povećala izdatke koji se redukuju iz osnovice za oporezivanje. Degresivna amortizacija, u tom kontekstu, omogućava povećanje samofinansiranja za iznos učinjene uštede na porezu. Dobitak je evidentan u koliko se razlika između degresivne i linearne amortizacije pomnoži sa poreskom stopom. Ubrzana amortizacija je stoga, izuzetno korisna u inflatornim uslovima, budući da osigurava raspolaganje nedevalviranim dinarima za finansiranje tehnološkog razvoja. Posebna amortizacija, koja omogućava povećanje prvog anuiteta degresivne amortizacije jeste dodatna podsticajna mera koja naglašava odlaganje poreza.

[1439] Ibidem, str. 164

Uporedni pregled poreske prednosti

Društvo koje nije filijala		Društvo filijala	
Prihod pre poreza	200	Prihod pre poreza	200
Porez 45%	90	Porez 45%	90
Poreski kredit (plus)	110 +55 165	Poreski kredit (plus)	110+55
Drugo društvo dobija	110 +55	Matično društvo dobija	110+55
	16,5		165
Porez 455 (na 165)	74,25	Izuzimanje dividend osim kvote	-110
Imputacija	-55	165 x 5%	+8.23
	19.25	Neto porez 45%	3.71
Ukupni poreski izdaci između dva društva	109,25	Ukupni poreski izdaci	93.71
	200		200
Stopa oporezivanja	54,625	Stopa oporezivanja	46,8%

Izvor: J. Bertrandon i Ch.Collette, op. cit., str. 167.

Provizija za ulaganje u inostranstvu reflektuje dobro sračunatu fiskalnu politiku koja može biti dodatni izvor finansiranja preduzeća koja se implantiraju u inostranstvu. Provizija po pravilu, ima dve namene 1) nadoknaditi troškove usled gubitka i 2) nadoknaditi deo investiranih suma u kapital.

Isplata dividendi u akcijama jeste dopunski izvor formiranja kapitala preduzeća. U poreskom režimu primljene akcije umesto dividende smatraju se dividendom koja podleže oporezivanju. Valorizacija akcije obavlja se putem zvaničnog kursa za kotirane akcije. Detaksacija investiranih dohodaka jeste važan segment za odlučivanje vlasnika akcija i obveznica, budući da obima i struktura fiskalnih podsticaja zavisi strategija akcionara i finansijskih plasmana. Kreiranje specijalnog fiskalnog instrumenta u formi tzv. l'avoir fiskal jeste važna inovacija fiskalnog režima mobilnih dohodaka ali bez relevantnih poreskih konsekvencija na štediše. Mehanizam l'avoir fiskal stupa u dejstvo u momentu kada preduzeće distribuira dividendu akcionarima (npr. u iznosu od 200 $), koji primaju oporezivi dohodak (npr. u iznosu od 300 $):[1440]

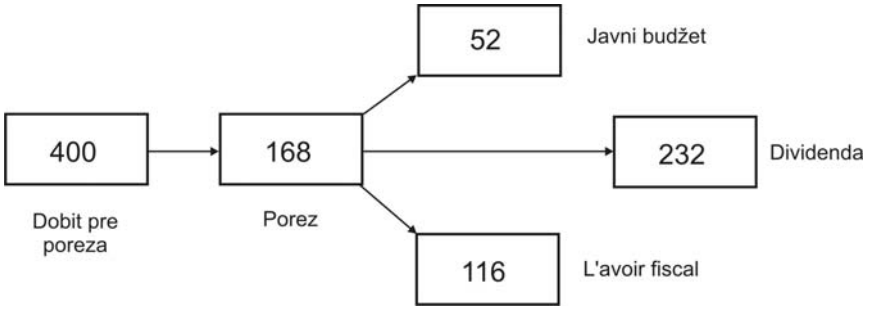
1) Dividenda 200 dolara
2) L'avoir fiscal 100 dolara
3) Oporezivi dohadak 300 dolara

Ako je marginalna stopa oporezivanja 55% (porez na dohdak fizičkih lica), ukupan porez, koji treba platiti, iznosi 165$ kao proizvod poreske osnovice (u iznosu od 300$), i poreske stope (od 55%). A pošto l'avoir fiscal iznosi 100$, ukupan poreski teret se sada smanjuje na svega 65$ (165-100=65) na onoliko koliko iznosi realni porez. Efektivni dohodak poreskog obveznika posle plaćanja se podiže na 135$ (200-65=135). Sa mehanizmom l' avoir fiscal neto poreza sada iznosi 32,5% (65:200), a ne 55% koliko je institucionalno zacrtana marginalna poreska stopa. Time je efektivna

[1440] Ibidem, str. 200

stopa oporezivanja svedena na 32,5%. Samim tim, mehanizam l'avoir fiscal je eliminisao dvostruko oporezivanje dohotka između preduzeća i akcionara.

U pogledu preduzeća situacija je sledeća:



L'avoir fiscal omogućava preduzeću da distribuira 348 dolara posle plaćanja poreza u iznosu od 52 dolara i pridodavanja l'avoir fiscal-a (od 116 dolara) dividendama, u iznosu od 232 dolara. Obračunat porez od 168 dolara (kao proizvod poreske stope od 42% i poreske osnovice u iznosu od 400 dolara i nove efektivne poreske stope od 13%, a ne 42%). Time se u praksi empirijski verifikuje fiskalni podsticaj distribucije.

Finansiranje iz fondova zajma u tradicionalnom finansiranju preduzeća (pozajmljeni kapital) donosi kamate, „koje preduzeće, koje pozajmljuje, može odbiti od poreza", osim isplate kapitala „koji se ne može fiskalno izuzeti.[1441] Kamate jesu poreski deduktibilne veličine bez obzira što su klasične otplate konstantnog anuiteta zamenjene otplatom na kraju perioda zajma i što se neke pozajmice obnavljaju za praticipativne deonice. No, u praksi zajmovnog finansiranja preduzeća javljaju se inovativne forme u obliku obveznica sa bonom upisa druge obveznice i participativne pozajmice, koje su fiskalno beneficirane. Naime, upis obveznice, koja sadrži i bon za upis druge obveznice, nosi unapred određenu stopu prinosa sa rizikom, koji poreska politika „olakšava" lepezom poreskih beneficija. Participativna pozajmica pak omogućava matičnom društvu naknade koja sadrži ili kamatu ili učešće u rezultatima poslovanja, ali i sa odgovarajućim poreskim benificijama. Konačno obveznica sa bonom upisa akcije za preduzeće svodi se na izdavanje klasičnog obveznog zajma kome se dodaju bonovi sa pravom upisa akcija. Nosilac ove obveznice može biti i zajmodavac i punomoćni akcionar. Obveznica sa bonom investitoru daje mogućnost da raspolaže simbolizovanim bonom upisa i da sa određenom sumom uđe u kapital društva sa očekivanim poreskim beneficijama.

Savremena praksa prisiljava preduzeća da posluju sa tehnikom SWAPS-Oba. Dve su opcije u primeni. Prva se ogleda u tome što npr.francusko preduzeće, koje duguje 1 milion dolara na određeni rok, može „razmeniti" svoju obavezu sa američkim preduzećem, koje na isti rok duguje 9 miliona franaka. U istom vremenskom trenutku, francusko preduzeće plaća američkom preduzeću 9 miliona franaka i dobija od američkog preduzeća milion dolara. Ova SWAPS operacija omogućava tipično

[1441] Ibidem, str. 180-183

izbegavanje rizika promene kursa. Druga opcija može da se odnosi na društvo koje je pozajmilo sredstva sa visokom fiksnom stopom. Preduzeće u ovoj SWAPS operaciji vidi svoj način ostvarivanja dodatne marže. Preduzeća za obe opcije imaju pravo da u svoj privremeni račun upišu latentni gubitak da bi stekla pravo na tzv.poresku „proviziju“. Na kraju fiskalne godine, preduzeća su obavezna da u svoje poreske rezultate unesu celinu gubitaka da bi koristila poreski bonus.

Finansiranje preduzeća putem posebnih tehnika u glavnom se svodi na tzv-leasing i na participativni zajam. Osnovna ideja lizinga sastoji se u tome što preduzeće dobija mogućnost da iznajmi nekretnine umesto da ih kupi, i to bilo prostom zakupom bilo zakupom sa obećanjem kupovine ili prodaje. Zakupina ovde zamenjuje kamate. U opticaju su dve tehnike: Lease back i Crose border leasing. Lease back je prva tehnika za preduzeće, koja se sastoji u tome što isto preduzeće može prodati nekretninu i potom tu istu nekretninu uzeti u zakup. Favorizovanje ove vrste transakcija vrši se preko društva za finansiranje koja su oslobođena plaćanja poreza. Tim putem preduzeće faktički povećava svoj kapital ili smanjuje svoje dobitke. Crose – border leasing[1442] (internacionalni rizik) jeste novi „patent“ iskorišćavanja različitih poreskih privilegija u različitim zemljama da bi se postiglo vremensko odlaganje oporezivanja i steklo pravo na tzv. degresivnu amortizaciju. Internacionalni lizing jeste i način finansiranja filijala u inostranstvu, ali najviše angažuje društva u zemlji vlasnika i zemlji zakupca. Uspostavljanje internacionalnog lizinga bazira se na korišćenju poreskih prednosti koje se odobravaju vlasnicima sredstava opreme. A tamo gde se zakupodavac smatra vlasnikom, društvo može koristiti i pravo na degresivnu amortizaciju i poreske prednosti koje se primenjuju na investicije (kakav je inače slučaj sa koncepcijom francuskog fiskalnog prava). Akteri ugovora (zakupodavac i zakupac) da bi uživali poreske pogodnosti internacionalnog leasing-a moraju imati tzv. korisnički poreski položaj, koji omogućava da se transferišu rezultati između društava.

Ustupanje potraživanja/subvencija jeste inovirana tehnika pružanja finansijske podrške filijalama. U tom smislu, društvo može odlučiti da kapital smanji apsorpcijom gubitka i da potom poveća kapital u stilu harmonika – potez ili pak da gubitke filijale indirektno transformiše na matično društvo putem nefakturisanog pružanja usluga, zajmova bez kamata i ustupanja potraživanja.[1443] U oba slučaja, društvo stiče pravo na deduktabilne poreske troškove.

Konačno, otkup preduzeća od strane zaposlenih jeste nova finansijska tehnika pod nazivom LMBO (leverage menagement buy out), koja automatski povlači odobravanje poreskih prednosti. Preduzeće sa tehnikom LMBO otkupljuje uz pomoć zajma koji će biti „nadoknađen“ kroz budući profit preduzeća. Banke mogu da participiraju u kapitalu koji se može izbaciti na tržište pokretnih vrednosti. Plaćene kamate na zajam se odbijaju od profita društva kao poreske osnovice.

Tehnika LMBO se odnosi na ustupanje društva novim akcionarima i na stvaranje holdinga čiji cilj je sticanje i zadržavanje više od 50% prava glasa društva koje se preuzima. Ovom tehnikom se lakše dolazi do dodatnih izvora sredstava kroz zajmove i sopstvene fondove, a i samo vraćanje zajmova preko dividendi filijale olak-

[1442] Ibidem, str. 187-191
[1443] Ibidem, str. 191-193

šano je specifičnim „poreskim kreditom“. Holding uživa poreski kredit jednak iznosu poreza na društva koji filijala duguje na ime prethodne finansijske godine, a u proporcijama prava holdinga u filijali[1444]. Fuzija holdinga i filijale može dobiti naknadni povlašćeni poreski režim, pod uslovom da zaposleni drže većinu glasova posle fuzije. Zaposleni koji otkupe preduzeće po režimu LMBO stiču pravo na uživanje poreskih pogodnosti: (1) prinos u deonicama društva otkupljenog na holding se ne taksira i (2) uzete pozajmice sa sticanje deonica holdinga ili otkupljenog društva se na osnovu potvrde mogu iskoristiti za sticanje deonice holdinga ili otkupljenog društva se na osnovu potvrde mogu iskoristiti za sticanje prava na izuzimanje kamate od dvostrukog oporezivanja, pod uslovom da se deonice čuvaju tokom pet godina.

Kupovina firmi sredstvima iz kredita (Leveraged buy – out) vezuje se za finansijske inovacije sa epitetom Arhimeda finansija zbog korišćenja efekta poluge. LBO reprezentuje operaciju pomoću koje ulagači kupuju firmu i finansiraju najveći deo akvizicije iz kredita. Kupljeno preduzeće uzima kredite koji služe za plaćanje prodavcu firme. Firma je u celini rekapitalizovana: u njenom stalnom kapitalu, sopstvena seredstva predstavljaju 10-15% kapitala, a dugoročni zajmovi čine ostatak sredstava. Zajmovi se otplaćuju ili iz profita firme, ili iz prodaje određenog dela aktive ili kombinacijom i jednog i drugog.

Finansiranje LBO se po pravilu, izvodi iz tzv. tri dela. U „prvom“ delu banke avansiraju 50-60% od procenjene cene u formi garantovanog duga na 7-8 godina sa promenljivom kamatom (mada zajmoprimac snosi kamatni rizik). U „drugom“ srednjem delu od 30-40% (zvanom „mezanin“) pojavljuje se „zavisni dug“ koji je izražen u tzv. džank bodovima (obveznice sa visokom kamatom i sa većim rizikom od klasičnih obligacija). To su obveznice na 10-15 godina sa kamatom 16-18% koje uključuju sve moguće finansijske imaginacije. Konačno, u „trećem“ delu pojavljuju se sopstvena sredstva koja inicijatori LBO unose u firmu kao sopstveni kapital, koji obezbeđuje novim vlasnicima ukupne profite sasvim odvojeno od troškova zaduženja.[1445]

Džank bodovi se emituju kao visokoprinosni sa 2-3 poena iznad osnova kamatne stope ali i sa provizijom koju banke uzimaju kao savetodavci i kao posrednici koji garantuju plasman emisije. Glavni dobitnici su sami kreatori LBO koji motre na preduzeća koja imaju „komotan“ keš flou i „bogatu“ aktivu koja se može lako „utopiti“ pre nego što otpočne sam proces LBO. A pošto se kamate na kredite uzimaju iz poreske osnovice sve do samog kraja otplate kredita firme. Kupljena preduzeća na kredit rasterećena su poreskog tereta. U tom kontekstu „komadanje“ preduzeća radi postizanja brže rentabilnosti odgovara „pokretu“ prestrukturiranja, jer se logika konglomerata zamenjuje logikom specijalizacije. Diversifikovani konglomerati sada unose zaštitu od cikličnih udara. LBO je i veoma probitačno fiskalno sredstvo za sprovođenje restruktuiranja i za podelu rizika između različitih aktivnosti. Zaduživanje firme putem LBO primorava firmu na smanjenje strukturnih troškova i na replasiranje novca u sektor brzog razvoja i visoke tehnologije, i visoke kotacie na tržištu. Fiskalnim beneficijama smanjuje se rizik na visini očekivanog profita, a sam „sistem“ dobija na efikasnosti. Džank bodovi omogućavaju malim i srednjim firmama da izbegnu tira-

[1444] Ibidem, str. 194-196
[1445] D. Vuković, Kupovina firmi sredstvima iz kredita, Jugoslovensko bankarstvo 4/91

niju skupih bankarskih kredita neposrednim izlaskom na tržište kapitala i uvođenjem firme na berzu- LBO je privlačan, jer povlači obaveznu eliminaciju fiskalnog pritiska na kamate kod džank obveznice. Dividenda se prenosi akcionarima sa automatskim izuzećem iz oporezivanja prihoda, a sopstveni kapital pokriva obaveze visokog rizika. Konačno, novi vlasnici firme jesu i menadžeri firme koji „jure“ za brzim dolarom.

7. EFEKTI OPOREZIVANJA DOBITI FIRMI NA PREDUZETNIŠTVO I RIZIK

U finansijskoj praksi oporezuju se pojedini faktori proizvodnje. Ukupni inputi i ukupni outputi. Oporezivanje nadnica (tzv. payrall tax) i oporezivanje profita (corporation tax) jesu tipični oblici oporezivanja faktora proizvodnje.[1446] Teorijski posmatrano, preduzeće može biti podvrgnuto različitim oblicima oporezivanja. Predominantni oblik oporezivanja ipak se svodi na oporezivanje dobiti preduzeća ili oporezivanje profita korporacija. U raksi savremenih poreskih sistema oporezivanju profita u pravilu podležu samo tzv. inkorporirane pravne osobe tj. Osobe sa ograničenim jemstvom svojih članova (npr.deoničarska društva); dok neinkorporirane firme ne podležu plaćanju poreza na profit (već se oporezuju porezom na dohodak fizičkih lica- tzv. individual incom tax)[1447].

Struktura oporezivanja preduzeća deluje na donošenje poslovnih odluka, na spremnost za preuzimanje rizika u procesu poslovanja i investiranja, na izbor radnointenzivne i kapitalnointenzivne tehnologije, na odnose između rada i kapitala i na njihove relativne cene. „O tome da li se izdaci za kamate priznaju kao odbitna pozicija pri utvrđivanju osnovice poreza na dohodak ili se kapitalni dobici oporezuju različito od ostalih delova profita bitno utiče na izbor optimalne konstrukcije finansiranja preduzeća[1448]. U praksi oporezivanja u zemljama OECD najpre se oporezuje profit, a zatim i njegov raspodeljeni deo u vidu dividende porezim na dohodak fizičkih lica. A ako se oporezuju i kapitalni dobici, onda dvostrukom oporezivanju podležu i neraspodeljeni profiti. Rešenje se, stoga, traži ili u delimičnoj ili u potpunoj integraciji poreza na dohodak fizičkih lica i poreza na dobit korporacija. Prenebregava se, pri tome, činjenica da potpuna integracija oba poreska oblika faktički vodi ukidanju poreza na profit korporacija.

No porez na dobit preduzeća/profit korporacija jeste esencijalni instrument državnog intervencionizma i poreske politike pomoću koga se utiče na ekonomsko ponašanje privrednih subjekata i na ekonomske tokove reprodukcije. Ekonomski učinci poreza na dobit ispoljavaju se na mikro i makro nivou.[1449] U prvom sličaju , porez na dobit deluje na donošenje poslovnih odluka ekonomskih subjekata. U drugom

[1446] Dr P. Jurković, Oporezivanje poduzeća i reforma poreznog sistema, Zbornik radova, Oporezivanje dobiti poduzeća, Institut za javne financije, Zagreb, 1990, str. 45-56
[1447] Ibidem, str. 45
[1448] Dr P. Jurković, op., cit., str 45-72
[1449] Ibidem, str. 47

slučaju, porez na dobit deluje na formiranje makroekonomskih agregata. U osnovi, radi se o tzv. efektima supstutucije i dohotka (koji se obično dovode u vezu sa faktorima koji deluju na strane ponude) i o tzv. efektima potražnje i likvidnosti (koji se obično dovode u vezu sa faktorima na kojima se bazira kratkoročna politika stabilizacije, odnosno politika upravljanja tražnjom (tzv. politika demand management-a).[1450]

No, za našu analizu bitan je uticaj poreza na profit korporacija na nivo, strukturu i dinamiku ponude, sa stanovišta učinaka oporezivanja dobiti firmi na investicije, štednju, poslovni rizik, preduzetništvo, biznis, tehnološki napredak, konkurenciju. Delovanje oporezivanja profita na investicije zavisi od prirode investicione funkcije, čiji su sastavni delovi očekivana stopa neto rentabilnosti, promene u obimu realizacije, odnos postojećih kapaciteta prema obimu realizacije, fondovi internog finansiranja, izdvajanja u fondove preduzeća iz dobiti posle oporezivanja i amortizacija. [1451]U tom kontekstu, prof. Jurković poput Musgravea, pretpostavlja da su investicije u pozitivnoj korelaciji sa očekivanom stopom rentabilnsti ulaganja. Pošto se investiranje ne može ni zamisliti u koliko je očekivana marginalna efikasnost kapitala (bruto stopa rentabilnosti) niža od rentalne cene kapitala; jer, očekivana bruto stopa rentabilnosti mora biti bar tolika da osigura troškove finansiranja i zamenu utrošenog kapitala. [1452]

Relacija u jednačini $rg > i+d$ (rg – bruto stopa rentabilnosti, i – cena pozajmljenog kapitala, d – stopa ekonomske amortizacije) [1453]očigledno važi sve dotle dok se profit ne oporezuje. Ukoliko se oporezuje bruto profit bez odbitka, rentalna cenakapitala će iznositi [1454]:

$$r_g = \frac{i-d}{1-t}$$

gde je t – stopa poreza na dobit preduzeća. To pak znači da se oporezivanjem prosperita podiže prag rentabilnosti investicija. Međutim, priznavanje troškova finansiranja i amortizacije, kao odbitnih stavki pri utvrđivanju poreske osnovce na dobit, menja gornju relaciju. U novoj jednačini[1455]:

$$r_g = \frac{(1-t)(1+d)}{1-t} = 1+d$$

oporezivanje dobiti uopšte ne menja rentalnu cenu kapitala. Mera ukupnog efekta može da se ostvari korišćenjem tzv. faktora poluga – povećanjem zaduženja radi porasta rentabilnosti ulaganja u uslovima perfektnog funkcionisanja tržišta kapitala i priznavanja troškova dinansiranja kao odbitne pozicije pri oporezivanju profita[1456].

[1450] Dr P. Jurković, Fiskalna politika u ekonomskoj teroriji i praksi, Informator, Zagreb , str 29-30
[1451] R.A. Musgrave i B. P. Musgrave, Public finance in theory i Prentice, Mc Graw-Hill, New York, 1989, str. 306-307
[1452] Dr P. Jurković, Oporezivanje preduzeća i reforma poreznog sistema, op., cit., str.47
[1453] R.A. Musgrave i B.P. Musgrave, op, cit., str. 309
[1454] Dr P. Jurković, op., cit., str. 48
[1455] Ibidem, str. 48.
[1456] Ibidem, str. 48.

Uvođenjem poreskih olakšica (tzv. tax expenditures) po osnovu ubrzane amortizacije i „investicionih poreskih kredita“ – po prof. Jurkoviću – umanjuje se rentalna cena kapitala:

$$r_g = \frac{(1-t)(1+d) - t_d - t_c}{1-t}$$

gde je t – poreska olakšica (ušteda) po osnovu ubrzane amortizacije y% od rentalne cene kapitala i t_c – poreske uštede po osnovu investicionih poreskih kredita y % od rentalne cene kapitala. U tom kontekstu, prof. Jurković ističe: „Ubrzana amortizacija utiče na odlaganje poreske obaveze, te je, u tom smislu, svojevrsni oblik beskamatnog poreskog kredita, čija visina zavisi od veka trajanja investicionog dobra i primenjena metode ubrzane amortizacije. Naveći iznos beskamatnog poreskog kredita osigurava tzv.metoda slobodnog otpisa, kojom se omogućava da se celokupna vrednost osnovnog sredstva otpiše već u prvoj godini njegovogh korišćenja. Kod investicionih poreskih kredita radi se o klasičnom obliku subvencioniranja investicionih ulaganja u odgovarajućem postotku, koji se odbija od iznosa poreske obaveze po osnvu poreza na dobit preduzeća. Inače, obe ove poreske olakšice ne utiču samo na smanjenje rentalne cene kapitala nego stimulativno deluju i na investicije po osnovu povećanja internih izvora finansiranja.[1457]

Spremnost na poslovni rizik jeste bazični postulat preduzetničke funkcije. U biznis odlučivanju rizik ima cenu. Rizik ulaganja (a) se meri odnosom matematičke nade očekivane stope rentabilnosti (g) i stope potencijalnog gubitka (r)[1458]

Oporezivanjem profita preduzeća po stopi t rizik investiranja se povećava[1459]:

$$\alpha = \frac{gr}{r}$$

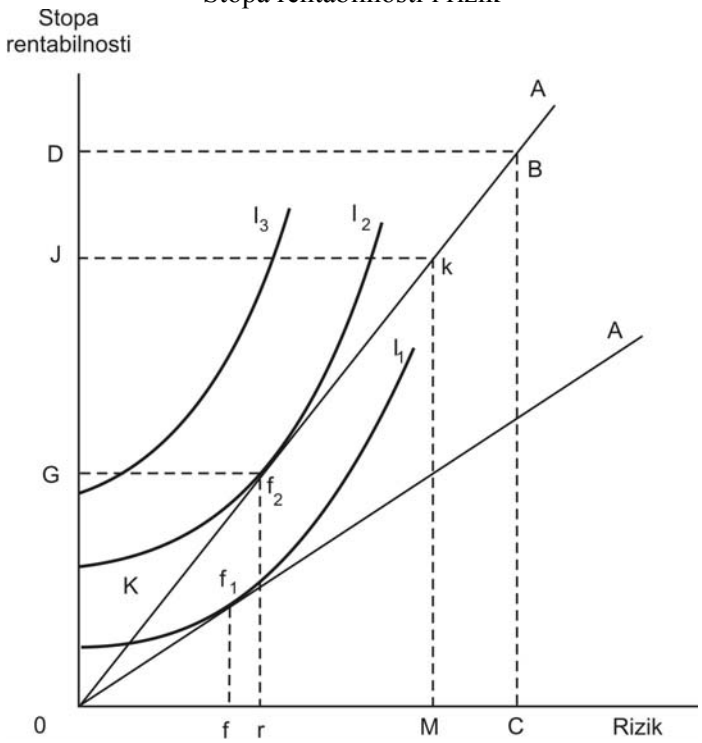
No, ukoliko dozvoli prenošenje gubitaka iz tekuće godine na teret ostvarene dobiti u narednom ili prethodnom razdoblju, onda oporezivanje ne utiče na rizik investiranja[1460]. To po Musgrave-u dobija sledeći izraz[1461]:

$$\alpha = \frac{(1-t)(g-r)}{r}$$

Ovaj poreski fenomen je prof. Jurković prikazao na poznatom Tobinom dijagramu[1462] u kome oportunitetni pravac OA pokazuje očekivanu stopu rentabilnosti kao rastuću funkciju povećanja rizika, koji proističe iz promena strukture portfelja investitora.

[1457] Dr P. Jurković, op., cit., str. 49
[1458] Dr P. Jurković, op., cit., str. 511
[1459] Ibidem str 50
[1460] Ibidem str 50
[1461] R.A. Musgrave i B.P. Musgrave, op, cit., str 309
[1462] Dr P. Jurković, op., cit., str. 51

Stopa rentabilnosti i rizik



Rizik jedino ne postoji ukoliko investitor celokupnu svoju aktivu drži u vidu gotovine. Ali, tada nema ni profita. A ukoliko dotični investitor svoju aktivu u vidu gotovine ulaže u vrednosne papire, onda je sasvim jasno da se on postepeno izlaže riziku da bi povećao svoje profitne izglede. Tek je tačku B investitor plasirao sredstva u akcije i obveznice, i, na taj način, stvorio izglede na uspeh, tj. „da ostvari stopu rentabilnosti OD uz maksimalni rizik OS. Krive indiferencije označavaju, po prof. Jurkoviću, sve kombinacije rizika i rentabilnosti, koje su podjednako prihvatljive za investitira. „Ukoliko se dobici na osnovu ulaganja u vrednosne papire ne oporezuju, investitor je u ovom konkretnom primeru u najpovoljnijoj poziciji u tački E, tamo gde je oportunitetna krivulja OA tangenta na najvišu dostižnu krivulju indiferencija i; a to je ona struktura portfelja koja mu daje izglede da ostvari profitnu stopu OG i izlaže ga riziku OF. Uvođenje poreza na dobit po stopi od 50%, bez mogućnosti vremenskog razgraničenja gubitka. Oportunitentni pravac OA rotira u desno, transformišući se u pravac OA', koji je tangentna na krivu indiferencija i u tački EG[1463].

Tako je investitor ušao u novu poziciju sa preuređenjem portfelja, ali sa smanjenjem profitabilnosti uz prepolovljeni rizik. A ako se investitor dopusti i prenošenje gubitka unapred ili unazad onda se struktura njegovog portfelja osigurava u pozicije tačke N koja je doduše kao tačka pre oporezivanja nepovoljnija od tačke EI. Ali cilj investitora nije ni tačka EI nego tačka K na oportunitetnom pravcu OA u kojoj

[1463] Dr P. Jurković, op., cit., str. 51-52

opredeljuje strukturu portfelja koja je dvostruko rentabilna ali i rizičnija. No i tada njegova neto stopa rizika i neto stopa rentabilnosti potpuno ista kao u tački EI pre oporezivanja[1464]. To pak znači da oporezivanje profita, koje dopušta vremensko razgraničenje gubitka, podstiče investitore na prihvatanje rizičnijih poslova u preduzetničkom ponašanju. Sužavanjem zone neizvesnosti i redukovanjem rizika od neizesnosti putem poreske politike faktički se doprinosi pretvaranju poslovnih očekivanja u tzv. ekvivalent sigurnosti.

7.1. Cena uloženog kapitala i oporezivanje

Model za određivanje cene uloženog kapitala jeste jednofaktorski model u kome je očekivani prinos određen u vezi sa betom, kao reakcijski koeficijent prinosa vrednosnog papira na prinos od tržišta koji je predstavljen obuhvatnijim indeksom kakav je inače standard poorob 5,00 berzanski indeks. Očekivani prinos vrednosnog papira (Rj) imati: *Rj=Rf+ (Rm-Rf) Zj*“ gde su *RF* – ... stopa, *Rm* – očekivani prinos tržišnog portfolija, *Zj* – beta pojedinačnog vrednosnog papira.

No prihodi koji ostvaruje investitor posedovanjem deonice sastoji se iz dva dela, i to: (1) iz dividendi koje s isplaćene tokom razdoblja držanja deonica i (2) iz kapitalnog dobitka (ili gubitka), koji se pojavljuje prilikom prodaje deonice. A kada ni jedan investitor ne plaća poreze ili plaća iste poreze na dividende i kapitalne zarade, CAPM (Capital Aseet Princing Model – Model za određivanje cene uloženog kapitala) generalizacije, koje vrede samo za pojedinačnu deonicu te ne menjaju zavisno od toga da li firma isplaćuje visoke ili niske dividende. U brojnim razvijenim zemljama kapitalne zarade se oporezuju mnogo povoljnije u odnosu na dividende. U SAD, međutim, „sa stupanjem na snagu poreskog zakona iz 1986.god., prihodi od dividendi i kapitalnih zarada na federalnom nivou oporezovali su se po istoj stopi. Stupanjem na snagu poreskog zakona iz 1990. god. u SAD je iznova uspostavljen „blagi poreski preferencijal“ kapitalnih zarada u odnosu a prihod od dvidendi za osobe koje su opterećenje najvišim ličnim porezima (28% za kapitalne zarade i 31% za dividende)[1465].

Na primeru Van Horne-a se jasno očekuje da će Alpha Cotrapu imati 12% godišnju zaradu po dividendi (dividenda podeljena početnom cenom deonice) i 3% kapitalne zarade u odnosu na početnu vrednost, s jedne strane, i da će Baker Company imati 2% zarade od dividendi i 12,5% kapitalne zarade, s druge strane. Očekivani iznos deonica Alpha Company pre oporezivanja, koji iznosi 15% viši je od očekivanog prinosa deonice Beker Company, koji iznosi 14,5%. I ukoliko investitor spada u grupu koja se oporezuje stopom od 30% i ukoliko „efektivni ekonomski“ porez na kapitalnu zaradu iznosi 24%, utoliko prinosi nakon oporezivanja više variraju[1466]:

[1464] Dr P. Jurković, op., cit., str. 51-52
[1465] J. Van Horne, Finansijsko upravljanje i politika (Finansijski menadžemnt), Mete, Zagreb, 1993. str. 92.
[1466] J. Van Horne, op, cit., str. 91.

Dohoci/ zarade	Alpha Company			Baker Company		
	Pre oporezivanja	Učinak oporezivanja	Posle oporezivanja	Pre oporezivanja	Učinak oporezivanja	Posle oporezivanja
Dohodak od dividendi	12%	1-0.30	8.409	2.0%	1-0.30	1.40%
Kapitalna zarada	3	1-0.24	2.28	12.5	1-o.24	9.50
Ukupan očekivani prinos	15%		10.68%	14.5%		10.90%

Uprkos niže očekivanom ukupnom prihodu pre oporezivanja, očekivani prinos posle oporezivanja je viši za Baker Company, zbog višeg učešća ukupnog prinosa koji je ostvaren u obliku kapitalne zarade. Investitor, koji je oslobođen plaćanja poreza poput penzijskog fonda, preferiraće Alpha Company, koji ima veći očekivani prinos pre oporezivanja. U tom kontekstu, mnogo je važnije da uz držanje rizika konstantnim, deonice sa visokim dividendama moraju osigurati više očekivane prinose pre oporezivanja, nego deonice sa niskim dividendama, da bi se kompenzirao učipak oporezivanja[1467]. I ako to bilo tako, onda bi očekivani prinos vrednosnog papira trebao biti funkcija kako bi te određene deonice tako i njene zarade po osnovu dividendi[1468]: *Rj = Rf + bZj + t (dj-Rf)*, gde su: *Rf* – nerizična stopa prihoda, *Zj* – beta koja pripada određenom vrednosnom papiru, *b* – koeficijent koji meri doprinos bete očekivanom prinosu, *d* – zarada na temelju dividende vrednosnog papira j, *t* – koeficijent koji meri uticaj učinka oporezivanja na očekivani prinos. I to je viša zarada po osnovu dividende (dj), veća je i tražena stopa prinosa (pre oporezivanja) koji zahtevaju investitori: ako bi na tržištu dividenda porasla za jedan dolar kapitalna zarada bi se smanjila za 0,90 dolara, odnosno ako bi t bilo 0,1 i ako bi zarada po osnovu dividende pala za 1%, onda bi očekivani prinos trebao da poraste za 0,1% da bi deonica postala atraktivna za investitore.

U neposrednom procesu oporezivanja preduzeća otplate kamata odbijaju se od poreske osnovice. To je prof. Hamoda kvantitativno izrazio na sledeći način[1469]:

$$Rj = Rf + \left(\frac{R_m - R_f}{\sigma_\mu^2} \right) \cdot R_{ju,m} \cdot \sigma_{ju} \cdot \left[1 + \frac{D}{S}(1 - T_c) \right]$$

Gde su: *Rf* – nerizična stopa, *Rm* – očekivan povraćaj za tržišni portfolio, *m* – standardna devijacija distribucije verovatnoće mogućih povraćaja za vrednosni papir j, pri nepostojanju finansijske poluge. $R_{ju,m}$ – koeficijent korelacije između povraćaja za vrednosni papir j pri nepostojanju finansijske poluge i tržišnog portfolija, *D/S* – odnos

[1467] Ibidem, str. 91.
[1468] Isto str. 92.
[1469] R.S. Hamoda, Portfolio, Analysis, Market Equilibrium mand Corporation Finance, Journal of Finance, mart 1969, str 19-30

zaduženja i trajnog kapitala izražen u terminalna tržišne vrednosti i *Ts* – stopa oporezivanja korporacije.

Na razlike u prinosu na tržištu različito utiču porezi. Prihodi od kamate na sve vrednosne papire (osim jednog papira) podležu oporezivanju ukoliko su i investitori podložni oporezivanju. Prihodi od kamata na federalne i državne vrednosne papire jedino su izuzeti od oporezivanja. Kod korporacija koje imaju sedište u SAD i čija se dobit iz poslovanja oporezuje, izuzima se od oporezivanja prihod ostvaren na vrednosne papire Ministarstva finansija. To ima prednost u odnosu na kreditne oblike finansiranja, jer je prihod od kamata potpuno oporezovan.[1470] Prema postojećim zakonima i zarada od prodaje vrednosnih papira je oporeziva sa primerom pune stope poreza na dobit korporacije.

7.2. Porezi i dividende

Porezi na prihod korporacije u SAD nemaju nikakvog uticaja na značajnost dividende, jer se po važećim posebnim zakonima zarade preduzeća oporezuju na nivou korporacije bez obzira da li su dividende isplaćene ili ne. Sam se profit nakon poreza deli na dividende i zadržane zarade (neraspoređena dobit) slično je i sa porezima koje plaćaju investitori. Prednost zadržavanja zarada može se manifestovati sve do iznosa do kojeg je inače poreska stopa na kapitalne dobitke manja od poreske stope na prihod od dividende. Do 1990. god. porez na kapitalni dobitak se odlagao sve do trenutka prodaje deonice, jer su postojale razlike u poreskim stopama. Sada su se te poreske stope izjednačile i odlaganja više nema. Porez na kapitalni dobitak može se samo izbeći ukoliko se vrednosni papir, čija je vrednost porasla, pokloni u dobrotvorne svrhe. Stoga je efektivni porez na kapitalni dobitak manji od poreza na prihod od dividendi. I što je veći povraćaj od dividendi deonice veći je i njen očekivani povraćaj pre plaćanja poreza.

U praksi, međutim, nije nužno da investitori budu identično oporezovani na dve vrste prihoda (po osnovu dividendi i kapitalnih zarada), pošto institucionalni investitori inače ne plaćaju poreze ni na dividende niti na kapitalni dobitak. „Kod korporacijskih investitora, dividende između preduzeća se oporezuju, po stopi manjoj od one za kapitalni dobitak. Npr., ako je Leurel Corporation vlasnik sto deonica Hordy Coropration koje donose 1 dolar dividende po deonici, brojevima 705 prihoda po dividendi je izuzeto od obaveze plaćanja poreza. Drugim rečima, Leurel Corporation platila bi porez na prihod od dividendi na 30 dolara prihoda od dividendi, i to po korporacijskoj poreskoj stopi. Ukupan poreski efekat bio bi manji nego u slučaju da Hardy Corporation... porast vrednosti deonica od 100 dolara, te da je ovaj u potpunosti oporezovan po poreskoj stopi za kapitalni dobitak. U skladu s tim, neka preduzeća – investitori mogu biti skloniji isplati tekuće dividende. Uprkos ovim izuzecima, za većinu investitora postoji diferencijal sadašnje vrednosti poreza na dolar dividende i dolar zadržanih zarada.[1471]

[1470] J.C.Van Horne, op., cit., str. 424.
[1471] J.C.Van Horne, op., cit., str. 345.

Miller i Scholes pak tvrde da investitori mogu da izbegnu plaćanje poreza na dividende, budući da ovaj „poreski trk“ uključuje deoničara koji posuđuje dovoljan iznos sredstava da bi...jedan dolar troška kamate za svaki dolar prihoda po dividendi[1472]. „Posuđeni iznos se ulaže u vrednosni papir jednokratnim plaćanjem kad se ostvaruje odgoda plaćanja poreza. Trošak kamate kompenziran je prihodom od dividende tako da investitor toga trenutka ne plaća porez. Kapitalni dobitak na ulaganje tako ponuđenih sredstava je zaklonjen. Ukoliko se takav kapitalni dobitak odlaže sve do smrti, neće ni biti plaćanja poreza po kapitalnom dobitku. Time tvrdnja vredi za investitora koji transformiše dividende u odgođeni kapitalni dobitak[1473]

Ako pretpostavimo da je AB uložio 20000 dolara u obične akcije Dolce Corporation, koje nose prinos po dividendama u iznosu 8%, onda dotični gospodin – ulagač prima 1600 dolara u dividendi. No, od akcije se očekuje i godišnji porast vrednosti od 6%, kao dodatak prinosu od dividendi. Tada se gospodin – ulagač odlučuje da pozajmi 40 000 dolara po kamatnoj stopi od 12% i da dotičnu sumu uloži u dodatne akcije Dolce Corporation kako bi kamatu na pozajmljena sredstva iskoristio kao odbitnu stavku od poreske osnovice. Trošak kamate uspeva da „neutrališe“ prihod od dividendi i sve dok se deonice ne prodaju svako povećanje cena neće biti iskorišćeno u svrhe plaćanja poreza. Porez biće plaćen u „dalekoj budućnosti“ kada se vrednosni papir realizuje. Ali, i tada se može „koristiti“ osiguravajući vrednosni papir, kao nerizični vrednosni papir osiguranja. Osiguravajuće društvo ulaže sredstva u nerizičnu imovinu i poput vrednosnih papira penzionih fondova, omogućava neoporezovana ulaganja. To pak deluje na smanjivanje poreske pristrasnosti koja ide u prilog zadržavanja dividendi. Takav poreski „trik“ je dopušten u poreskoj praksi koji ne ide u prilog isplati dividendi.

7.3. Porezi i struktura kapitala

Promene strukture kapitala utiču na ukupnu veličinu korporacijskog kolača, koji se reže na dug i trajni kapital. Uz promene strukture kapitala...se promene vrednovanje preduzeća i trošak kapitala. U tom smislu važan je uticaj korporacijskih poreza na vrednovanje u odsustvu poreza na lični prihod ili kombinovani efekat korporacijskih poreza i poreza na personalni prihod. U svetlu korporacijskog poreza prednost duga ogleda se kroz činjenicu da se plaćanja na ime kamata, kao trošak, mogu izuzeti iz poreske osnovice poreza na dobit. Pri tome dividende (i zadržane prihode) u vezi sa deonicama korporacija ne može izuzeti iz poreske osnovice iako su plaćanja za kamate praktično dovele do tzv. izbegavanja oporezivanja na korporacijskom nivou. U tom smislu, Van Home je pretpostavio da su zarada pre kamata i poreza 2000 dolara za preduzeća X i Y i da su preduzeća potpuno slična u svakom pogledu, osim korišćenja finansijske poluge. Preduzeće X nema duga dok preduzeće Y ima 5 000 dolara duga uz 12% kamate. Posebna stopa iznosi 40% i za preduzeće X i za preduzeće Y:

[1472] M.H. Miller i m.s. Sholes, Dividendes and Taxes, Journal of Financial Economics, decembar 1979, str. 333-364.
[1473] J.C.Van Horne, op.cit. str. 346-347.

	PREDUZEĆE X	PREDUZEĆE Y
Zarade pre kamate i poreza	2000	2000
Kamata (prihod od vlasnika duga)	0	600
Profit pre oporezivanja	2000	1400
Porez	800	560
Raspoloživi prihodi deoničara	1200	840
Prihodi vlasnika uvećani za prihode deoničara	1200	1440

Preduzeće X, koje nema dug i ne koristi finansijsku polugu, ima manji ukpan prihod za vlasnike deonica. Ukupan prihod i za vlasnike duga i za vlasnike deonica veći je od preduzeća Y koje koristi finansijsku polugu iz prostog razloga što vlasnici duga imaju plaćanja po osnovu kamate bez izuzeća iz poreske osnovice na korporacijskom nivou i što su prihodi vlasnika deonica dati nakon plaćenih korporacijskih poreza. U suštini, vlada plaća „subvenciju“ za korišćenje duga, što preduzeće Y koristi finansijsku polugu[1474]. Investitorima se povećava ukupan prihod za iznos plaćanja kamata pomnoženih poreskom stopom (600x0,40=240), što predstavlja iznos poreskog zaklona koji vlada pruža preduzeću koje koristi finansijsku polugu. Sadašnja vrednost poreskog zaklona (Pz) iznosi:

$$P_z = \frac{t_e + B}{r} t_e B$$

gde su: t_e – korporacijska poreska stopa, g– kamatna stopa na dug, B – tržišna vrednost duga.

Poreski zaklon uvećava ukupnu vrednost preduzeća, koja raste u koliko se koristi dug, odnosno finansijska poluga. I pošto je rizik povezan sa poreskim zaklonom rizika toka plaćanja (240) kamata, to je i odgovarajuća diskontna stopa (12%) zapravo kamatna stopa nba dug: 240x12=240:0,12=2000dolara. Prema tome, vrednost preduzeća jednaka je vrednosti bez zaduživanja plus vrednost poreskog zaklona: ako je zahtevani povraća na trajni kapital preduzeća X, koje ne koristi finansijsku polugu (nema dug) 12% vrednost preduzeća bi iznosila 1200:0,16=7055; ukupna vrednost preduzeća Y, koje koristi finansijsku polugu (ima dug) iznosila bi 9500 dolara, pošto se zaključuje vrednost poreskog zaklona. To, pak, znači da što je veći iznos duga veća je i vrednost poreskog zaklona, a time veća je i vrednost preduzeća[1475].

Međutim, u finansijskoj praksi uštede na porezu koje su povezane sa politikom upotrebe duga nisu sigurne i zagarantovane. Nizak prihod, koji se pojavljuje, dovodi do smanjenja poreskog zaklona zbog duga (t_e, B). Tada se oseća pritisak plaćanja za kamate, koje opterećuju novčane tokove preduzeća. Preduzeća koja idu u stečaj i likvidaciju, gube pravo na uštedu na porezu, koje su povezane sa dugom. Isti je slučaj i sa smanjenjem korporacijske poreske stope, kao i sa napuštanjem posla. Poreski zakon, koji je povezan sa finansiranjem duga, samim tim, je manje izvestan. Usled toga, Harry De Angelo i Ronald W. Masulis unose koncept refundiranosti po-

[1474] Ibidem, st. 285

[1475] F. Modigliani i M.H. Miller, Corporate Income Taxes and Cost of Capital, A Correction, American Economic Review, juni 1963, str. 433-442.

reskog zaklona, koji pokazuje da preduzeća, osim kamata na dug, imaju i druge načine da zaklone prihod: iznajmljivanje, inostrani poreski zakloni, investicije u nematerijalna dobra, upotreba opcijskih i terminskih ugovora. Niske zarade dovode do pada poreske obaveze do nule. Samim tim preduzeće se nalazi u nemogućnosti da upotrebi plaćanja kamata pri poreskom izuzeću.

Rast zarada uvek ne može da rekompenzira sva izuzeća od plaćanja poreza. A ukoliko preduzeće koriste „više duga", određena poreska izuzeća mogu biti refundirana, uključiv i poresko izuzeća kamata. To može da ometa jedno pravo na prenos gubitaka unapred i unazad, kao poreski gubitak prihoda države u vidu fiskalnih stimulanasa investicija.[1476]

Prisutnost poreza na personalni prihod može ukloniti korporacijski poreski zaklon, koji je uslovljen dugom , osim ako se prihodi na deonice oporezuju po istoj poreskoj stopi kao i lični prihodi. Da bi to i pokazao Van Home uzima isti primer za preduzeće X i Y i primenjuje poresku stopu od 30% na lični prihod na.... od duga i deonica[1477]:

	Preduzeća X	Preduzeća Y
Prihod od duga	0	600
Umanjenje za porez na lični prihod od 30%		180
Prihod od duga umanjen za porez	0	420
Prihod raspoloživ deoničarima	1200	840
Umanjenje za porez na lični prihod od 30%	360	252
Prihod deoničara posle plaćanja poreza	840	588
Prihod vlasnika duga i deoničara posle plaćanja poreza	840	1088

Ovde se jasno vidi da poreska prednost , koja je povezana sa dugom, ostaje, i ako je ukupan prihod posle poreza za vlasnike duga i za vlasnike deonica manji nego ranije. Zbog toga bi sadašnja vrednost korporacijskog poreskog zaklona uz prisustvo poreza na personalni prihod iznosila[1478]:

$$P_2 = \left[1 - \frac{(1-t_c)(1-t_{ps})}{(1-t_{pt})}\right]B$$

gde je t_c – korporacijska poreska stopa, B – tržišna vrednost duga preduzeća, t_{ps} – porez na lični prihod od običnih deonica, $t_{pt}i$ – poreska stopa na lični prihod, koja je promenjiva na prihod od duga. Prema tome korporacijska poreska vrednost duga ostaje ista ako se prihod od duga i prihod od deonica oporezuje po istoj stopi na lične prihode (pošto je $t_{pd}=t_{ps}$). Ipak, znamo da se prihod od deonica sastoji od dividendi i od kapitalnog dobitka. Prihod od dividendi u najvećoj meri oporezovan po istoj poreskoj stopi, kao i prihod od kamata. Kapitalni dobici se često oporezuju po nižoj stopi. Čak i

[1476] H. De Angelo i R.W. Masulis, Optimal capital Strukture under Corporate and Personal Taxation, Journal of Financial of Financial Economics, mart 1980, str. 3-9

[1477] J.C. Van Horne, op.cit., str. 288

[1478] H. De Angelo i R. W. Masulis, Optimal Capital Structure under Corpotate and Personal Taxation, Journal of Financial Economocs, mart 1980 str. 3-29

kada su kapitalni dobici oporezovani po istoj stopi, kao i običan prihod, ipak postoji prednost kod kapitalnog dobitka. Jedan razlog je taj što se porez odlaže sve dok se vrednosni papir ne proda. Za one koji vrednosne papire, kod kojih vrednost raste, daju kao poklone iz dobrotvornih razloga, porez se uglavnom može izbeći kao i u slučaju kada neka osoba umre. Zbog tih razloga, efektivni porez na kapitalne dobitke, u smislu sadašnje vrednosti, manji je od poreza na prihode od kamata i dividendi, čak i kada je federalna poreska stopa ista. Za sada pretpostavimo da je ukupan prihod deonica (dividende i kapitalni dobitak) oporezovan po nižoj poreskoj stopi na lični prihod nego prihod duga (kamata).

U toj situaciji je smanjena prednost korporacijskog poreza koja je uslovljena korišćenjem duga, Ipak, pretpostavimo da je stopa poreza na lični prihod, koja se primenjuje na prihod duga, t_{pd} pozitivna. U toj situaciji, preduzeće će trebati odlučiti o finansiranju putem duga ili putem deonica. Ukoliko se jedan dolar operativne zarade isplati kao kamata vlasnicima duga, preduzeće ne plaća korporacijske poreze na taj iznos, s obzirom na to da je kamata kao trošak izuzeta od plaćanja poreza, Ako je dolar operativne zarade umesto ovog i usmeren deoničarima, preduzeće plaća porez na takvu zaradu po korporacijskoj stopi. Ako se preduzeće brine samo o prihodu investitora nakon poreza, tada bi se ono finansiralo ili putem duga ili putem deonica, u zavisnosti od relativnih vrednosti $t_{pc}i$ i $t_{e.}$ Ako je stopa poreza na lični prihod viša od korporacijske poreske stope, tada bi preduzeće finansiranje vršilo putem deonica, s obzirom na to da bi tada prihod investitora nakon plaćanja poreza bio viši. Ipak, ako je $t_{pc}i$ manja od t_e finansiranje bi se vršilo putem duga, jer je prihod investitora nakon plaćanja poreza u tom slučaju bio viši. Ako je t_{pc} jednako t_e tada bi finasiranje putem deonica ili putem duga predstavljalo odluku u uslovima indiferencije[1479].

Promene u strukturi kapitala nemaju nikakvog uticaja na ukupno vrednovanje preduzeća, veli Merton Miller i tvrdi, da se u situaciji tržišne ravnoteže efekti poreza na lični prihod i korporacijskog poreza poništavaju (pod pretpostavkom da je stopa poreza na lični prihod od deonica, $t_{pc}i$, jednak nuli)[1480]. Millerov model pretpostavlja da u graničnoj situaciji stopa poreza na lični prihod od duga, t_{pd} mora biti jednaka korporacijskoj poreskoj stopi, t_c. A kada je $t_{pd}=t_c$, tada promene u učešću duga u strukturi kapitala ne dovode do promena u ukupnom prihodu investitora posle poreza. Međutim, različiti investitori imaju različite stope na personalni prihod: penzioni fondovi su izuzeti od plaćanja poreza, a pojedici sa visokim prihodima „nezasiti" su po poreskim razredima sa visokim poreskim stopama. Investitor koji je izuzet od plaćanja poreza teži da investira u dug. Investitor koji se nalazi u poreskom razredu sa visokom poreskom stopom preferira deonice toga preduzeća. I ukoliko postoji obilje investitora, koji su izuzeti od plaćanja poreza, preduzeće želi da poveća ponudu svoga duga. Sa povećanjem ponude duga redukuje se sposobnost investicione klijentele, koja je izuzeta od plaćanja poreza i povećana prodaja duga klijenteli u višim poreskim razredima. Preduzeća, koja nudi dug, prestaju sa njegovim emitovanjem, u momentu kada je granična poreska stopa klijentele, koja investira u taj instrument, izjednačena sa korporacijskom poreskom stopom. „U toj tački kaže se da su tržišta duga i deonica

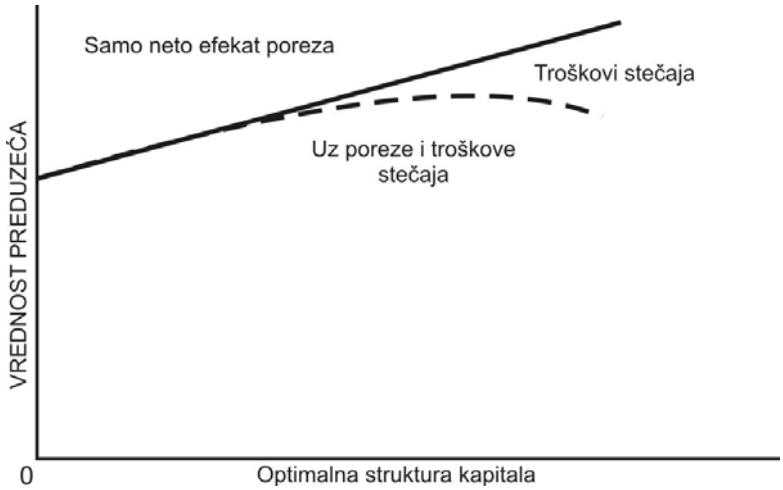
[1479] Ibidem str. 289-290
[1480] M. Miller, Debt and Taxes, Journal of Finance, maj 1977. str 266-268

u ravnoteži, na pojedinačno preduzeće nije u mogućnosti povećati svoju ukupnu vrednost putem povećavanja ili smanjivanja iznosa duga u svojoj strukturi kapitala. Prema tome u tržišnoj ravnoteži, za korporacije se kaže da su nesposobne povećati svoju vrednost putem promene njihovog stupnja korišćenja finansijske poluge[1481].

7.4. Porezi i troškovi stečaja

Preduzeća koja povećavaju korišćenje finansijske poluge povećavaju simultano i sadašnju vrednost poreskog zaklona; Vrednost preduzeća jednaka je vrednosti preduzeća bez korišćenja finansijske poluge plus sadašnja vrednost neto poreskog zaklona uz dug. Ukoliko, pak, dođe do troškova stečaja preduzeća, koje koristi dug, eksterno korišćenje finansijske poluge biće „kažnjeno" od strane investitora.

Korišćenje finansijske poluge B/S



Uz neizvesnost poreskog zaklona, to dovodi do toga da se vrednost preduzeća povećava po opadajućoj stopi. Zajedničke espekte poreza i troškova stečaja Van Horne je prikazao grafički[1482]:

Van Horne je, zapravo, prikazao kako se linija neto poreskog efekta „zakrivljuje" prema vodoravnoj osi tako da se sve više koristi finansijska poluga. Troškovi stečaja, pri tome, smanjuju vrednost preduzeća i povećavaju neizvesnost poreskog zaklona. „Optimalna struktura kapitala, po definiciji, je tačka pri kojoj se maksimizira vrednost preduzeća. Prema tome, imamo kompenziranje između poreskih efekata koji su povezani sa korišćenjem finansijske poluge, kao neočekivane troškove stečaja koji nisu linearni, a koji nastupaju kada se korišćenje finansijske poluge nastavlja nakon određene tačke“.[1483]

[1481] J.C. Van Horne, op. cit. str. 291
[1482] Ibidem, str.297
[1483] Ibidem, str.297

8. INDUSTRIJSKA POLITIKA I DRŽAVNA POMOĆ PREDUZEĆIMA

Kojim i kolikim sredstvima država pomaže preduzeća (bez obzira da li se radi o preduzećima koja su zapala u ekonomske poteškoće ili o preduzećima koja forsiraju nove investicione projekte, nove proizvodne programe i novu tehnologiju) jeste krucijalno pitanje za uspostavljanje novih odnosa između industrijske fiskalne (poreske i budžetske) politike. Dosadašnja uvažena mišljenja da države pojedinih zemalja pomažu preduzeća „lakom i širokom rukom" u finansijskoj praksi nisu empirijski verifikovana, jer izdaci iz budžeta zapadnoevropskih država ne iskaču iz evropskih standarda. Ekonomske „priče" o državnoj velikodušnosti prema „problematičnim" preduzećima, sektorima i granama preko direktnih i indirektnih pomoći kroz razne formule (a najčešće preko posebnih fondova, poreskih olakšica i beneficiranih kamata) jednostavno više nisu tačne iz razloga što su tzv. državne pomoći bile sve manje tokom čitavih 80-tih godina.

Unutar grupacije zemalja EU sredstva državne pomoći imaju različite kvantitativne dimenzije, a naročito u Italiji, Francuskoj, V. Britaniji i Nemačkoj. Pomoć kod investiranja i tehnološke obnove preduzeća, kao glavna vodilja politike podrške industrijskom sektoru i preduzetništvu, „odnela" je 31.500 milr. lira godišlje u Italiji u periodu 1981-88. god.. odnosno 100 mlrd. franaka u Francuskoj samo u 1988. god. Francusku inače prati fama o jakim dirižističkim skolnostima, pošto država zaštišički nastupa prema industriji. Krizni sektori, kao što su cela metalurgija, brodogradnja i rudnici uglja, mogu još uvek da računaju na državnu potporu. Zaokret je ipak vidljiv na početku 90-tih godina u kojima se manje-više uspenšo izvlači granica između podstcanja razvoja i tzv. pukog intervencionizma. Državna pomoć se sve više orijentiše ka inovacijama, istraživanjima i regionalnom razvoju sa naglašenom socijaliom dimenzijom po osnovu rešenja problema nezaposlenosti i pomoći malim i srednjim preduzećima.

U Nemačkoj iskustvo Maršalove pomoći Fonda za subvencionisano kreditiranje nije bačeno u zaborav, iako institucnonalizovana podrška preduzećima i sektorima oficijelno ne egzistira. No, i pored toga, dotični Fond danas raspolaže sa finansijskim potencijalom od preko 9,5 mlrd, maraka za pomoć od oko 20.000 preduzeća godišnje. Pomoć faktički dobijaju preduzeća koja mogu da pruže „jake“ garancije o „nerasipanju“ sredstava po rigoroznim merilima banke. Savezne države imaju glavnu ulogu u politici podrške industriji; a upravljaju se autonomnim fondovima od oko 17 mlrd. maraka.

U V. Britaniji politika „rasterećenja", koju uživa privreda od 1984. god. reanimirala je investiranje, koje je dopunjeno mehanizmima industrijske politike usmerene u pravcu podizanja tehnološke konkurentnosti. Smanjeni porezi preduzećima i kompanijama sa intervencijama u manje razvijenim zakonima kroz poreske olakšice, diversifikovanu regionalnu politiku, direktnu podršku preduzećima, budžetsku pomoć za naučna i tehnološka istraživanja, a posebno poreske olakšice za operacije kupovine malih preduzeća doprineli su stimulaciji aktivnosti „venture“ kapitala. U sprezi

između industrijske i fiskalne politike teži se ipak prikazivanju redukujuće forme intervencionizma u skladu sa deregulacijom.

No, sa približavanjem 1992. god. brojni institucionalni mehanizmi državne pomoći moraju da dožive i pretrpe značajne promene, pošto se unutar EU već insistira na donošenju novog kodeksa ponašanja. „Kodeksom ponašanja“ definisali bi se zajednički elementi državne pomoći preduzećima, sektorima i granama. Na jedinstveni način regulisala bi se pitanja: kakva je pomoć dozvoljena, kolika je pomoć moguća, kakva je pravna priroda subvencionih fondova, koliko je državno učešće i koji su ciljevi razvoja koji opravdavaju upotrebu javnih sredstava. U tom sklopu, svaka zemlja EU treba da zna koliko može da interveniše u svojoj privredi, a da se ne povrede pravila Unije i ne naruše pravila slobodnog evropskog tržišta od 1.1. 1993. god.

Savremeni državni intervencionizam u formi tzv. monitoring economy (Siegel) implikuje komplementaran odgovor javnog sektora na preduzeće privredne akcije privatnog sektora u vidu podržavanja razvoja propulzivnih sektora, podsticaja tehničko-tehnološkog progresa, finansiranja infrastrukture, fiskalnih beneficija, subvencionisanja, itd. U tom kontekstu, savremene države posebnu ekonomsku pažnju posvećuju razvoju nedovoljno razvijenim područjima radi harmonizovanja globalnog, strukturnog, sektorskog, regionalnog interregionalnog, subregionalnog i lokalnog razvoja[1484]. Za ubrzavanje razvoja nerazvijenih područja u razvijenim industrijskim zemljama koriste se brojni mehanizmi; subvencije, dotacije, odobravanje zajmova sa niskom kamatnom stopom, fiskalne pogodnosti i beneficije, prodaja zemljišta i zgrada na nerazvijenim područjima po povoljnim cenama za potrebe industrije. davanje povlastica industriji pri kupovini deficitarnih sirovina, određivanje povlašćenih tarifa za javne usluge, obaveze državnih preduzeća da investiraju u nerazvijena područja, administrativne zabrane za nove ganeracije u visokorazvijenim i urbano prenaseljenim regionima, davanje državnih subvencija u raznim vidovima (premije pri nabavci investicione opreme, premije za zapošljavanje novih radnika, učešće u izdacima za istraživački rad.).

Subvencije. U Italiji se daju subvencije pri formiranju proizvodnih kapaciteta u manje razvijenim regionima za zanatstvo i mala industrijska preduzeća 35-50% ukupnih investicija, za srednja preduzeća 15-30% i za velika preduzeća 7-12%. Svim preduzećima ova subvencija se povećava za novih 10% za izdatke za mašine i opremu proizvedenu na jugu i za izdatke za nabavku instalacija opreme za sprečavanje zagađivanja. U Francuskoj egzistiraju premije za regionalni razvoj od 12-15% od izvršenih investicionih ulaganja, za nadoknadu troškova za preseljavanje preduzeća iz pariske oblasti i do 60% troškova, za nadoknadu troškova, za formiranje stručnjaka, seobu i smeštaj radnika, za pomoć lokalnim organima pri kupovni ili uređenju zemljišta do 25% vrednosti investicija i za kupovinu, izgradnju i opremanje industrijskih građevina. U Nemačkoj javno finansiranje vezano je za formiranje ili proširivanje industrij-

[1484] Dr S. Blagojević, Regionalne disproporcije razvoja i politika i njihovom usklađivanju u okviru EEZ. Finansije 11-12/75 str 662-667. Dr Ž. Jašić, Budžet i privredni razvoj, Narodne novine i Ekonomski institut, Zagreb, 1980, g. str. 120-133, K.W. Rrokamp, Fiskal Policy and effects of Government Purchases, A Input-output Analyisis, Public Finance 1/69 str. 33-48, R. Musgrave, Theories of Fiscal Federalizm, Public Finance 4/69, str. 52-537 i S. Bewamin, The Interregional Input-output model and Interregional Public finance Politic finance 4/69. str. 618-624

skih preduzeća od 10-25% vrednosti investicija. U Holandiji subvencije se daju u iznosu od 25% vrednosti investicija u nove kapacitete i 15% za ekspanziju postojećih kapaciteta. U Danskoj subvencije se kreću i do 25% vrednosti investicija. U Belgiji subvencije se dodeljuju u slučaju kada se investicije finansiraju iz sopstvenih sredstava i to u visini bonifikacije kamate koja se daje u slučajevima finansiranja putem kredita. Bonifikacije kamate ili subvencije u kapitalu mogu biti zamenjene „premijama“ za zapošljavanje za period od pet godina. U V. Britaniji daju se subvencije za nabavku nove investicione opreme u iznosu do 22% i premije za svako dodatno zapošljavanje. U Irskoj subvencije iznose do 40% prednosti investicija u određenim i do 25% u ostalim nedovoljno razvijenim područjima. Za modernizaciju i rekonstrukciju postojećih kapaciteta subvencije iznose i do 35%, odnosno do 25% dok se za naučno-istraživački rad subvencije kreću i do 50%. U Luksemburgu subvencije se daju jedino ako se projekt finansira iz sredstava koja nisu zajmovi i to najviše do 15% od vrednosti investicija. Konačno, u Švedskoj vlada stimuliše zapošljavanje u nerazvijenim područjima putem premija, koje se daju svakom pojedincu koji se seli iz tzv. centra razvoja, i putem povlastica u saobraćaju[1485].

Dotacije. U Italiji egzistiraju dotacije u iznosu od visine troškova gradnje objekata, dotacije u iznosu od 10% za nabavljenu opremu i uređaje u razvijenim područjima, 20% za nabavljenu opremu u nerazvijenim područjima. U Nemačkoj iz Fonda za regionalne razvojne programe u industriji i turizmu daju se dotacije u iznosu od 15% investicija, odnosno do 25% za smanjenje investicionih troškova u graničnim područjima. U Francuskoj sredstva za finansiranje razvoja nerazvijenih područja potiču iz Fonda za uređenje teritorija (Fond d'Intervention pour Amengament du Territorie), fonda za ekonomski i socijalni razvoj (Fond du Developpemept Economique et Social) i lokalnog Fonda za regionalni razvoj (Societes de Developpement Regional) u vidu dotacija, subvencija i povoljnih zajmova. U V. Britaniji se odobrava posebna dotacija za izgradnju pojedinih objekata radi povećavanja zaposlenosti, dotacija za rashode u vezi sa preseljenjem preduzeća i radnika u nerazvijena područja, i za obrazovanje kadrova i prekvalifikaciju radnika, dotacija za izgradnju objekata, posebne namenske dotacije i do 85% troškova čišćenja zapuštenih i zagađenih područja, posebne dotacije do 30% troškova za poboljšanje infrastrukture i dotacije do 30% troškova nadnica u novoosnovanim preduzećima[1486].

Bonifikacje kamata. Bonifikacje kamata koriste se u Belgiji, Luksemburgu i Italiji. U Belgiji, preduzeća koja investiraju u zonama razvoja dobijaju bonifikaciju na zajmove, kredite i obligacije. U Luksemburgu, bonifikacija se odobrava na zajmove za finansiranje investicija za industrijske uređaje, zgrade, istraživački rad i kadrove. U Italiji bonifikacije kamate dobijaju industrijska preduzeća locirana na jugu po osnovu investiranja u nove kapacitete i modernizaciju i rekonstrukciju postojećih instalacija u iznosu od 30-50%. U Holandiji bonifikacija kamate iznosi 3% u toku 15 godina. U Nemačkoj daju se krediti pod povoljnijim uslovima na 50% rashoda za investicije.

[1485] Ukupna sredstva za finansiranje nerazvijenih područja iznose oko 5% rashoda centralnog budžeta ili 1.5% društvenog proizvoda.

[1486] Izdavanje sredstava za finansiranje razvoja nerazvijenih područja iznose preko 1% od ukupnih javnih rashoda ili 0.48% društvenog bruto proizvoda.

Fiskalne beneficije. U Italiji se odobrava smanjenje poreza na deo dobiti koji se reinvestira na jugu. Olakšice se odnose i na porez na građevinski materijal, porez na kupovinu i prenose zemljišta i zgrada, porez na električnu struju i takse za registraciju novih kompanija. U Belgiji egzistira oslobođenje od lokalnog poreza na radnu snagu i instalisanu motornu snagu, poreza za registrovanje kompanija i poreza na nekretnine, kao i smanjenje poreza na profit koji se reinvestira[1487]. U Francuskoj postoje olakšice kod poreza na zemljište i na reinvestiranu dobit, i oslobođenje od poreza na patente i poreze na nasleđe. U svim zemljama članicama EEZ/EU egzistira ubrzana amortizacija. U Italiji postoji čak dvostruka amortizacija u toku tri budžetske godine, dok u Francuskoj egzistira „izuzetak" amortizacije do 25% od troškova izgradnje. U V. Britaniji početni otpisi dozvoljeni su do 40% iznosa vrednosti investicija, dok investicije u najnerazvijenijim regionima uživaju povlastice ubrzanog otpisa u punom iznosu. Država daje posebne, specijalne povlastice u vidu besplatnog iznajmljivanja fabrika ili stavlja na raspolagalje novosagrađenu fabriku uz povlašćeni zakup,

Javne pomoći. U Nemačkoj se iz javnih fondova dodeljuju pomoći i subvencije između 10% i 25% u zavisnosti od identifikovanih polova razvoja.U Danskoj premije za investicije kreću se do 25%. U Nemačkoj javne pomoći daju se u vidu zajmova malim i srednjim preduzećima, beneficiranih zajmova prerađivačkoj industriji, investicija i infrastrukturi i posebnih davanja iz fondova socijalnog osšuranja. U V. Britaniji sredstva lokalnih organa vlasti su izvor javne pomoći industriji u nerazvijenim regionima, dok država daje prioritet nabavkama iz budžeta iz nerazvijenih područja.

Participacije države i lokaliteta. Pored direktnih stimulisanja investicija, postoje i participacije države ili lokaliteta u preduzećima na nerazvijenim područjima. U Francuekoj ovo učešće države kreće se do 35% kapitala preduzeća. Italija je čak osnovala i specijalni organizam – Finansijsko društvo juga, koji participira u kapitalu preduzeća. Pri tome, i Casa per il Mezzogiorno odobrava subvencije i do 50% angažovanih sredstava za izgradnju industrijskih aneksa i to onim preduzećima u regionima juga za izgradnju kapaciteta transporta i luka, i uređenje zemljišta i sl. U V. Britaniji[1488] država učestvuje u troškovima gradnje novih industrijskih kapaciteta i pri nabavci nove investicione opreme. Učešće u troškovima izgradnje, kupovine i adaptacije industrijskih građevina iznosi do 20%, a učešće u troškovima premeštanja kapaciteta i do 80%.[1489]

Prema tome, šarolik je nivo pomoći razvoju – od subvencije autobuskim preduzećima koja drže linije za nerazvijene krajeve (Norveška) do krupnih državnih intervencija u granama i regionima koje treba pomagati (Švedska). U Švedskoj su preduzeća ovlašćena da mogu izdvajati do 40% profita pre oporezivanja u investicioni fond za korišćenje u zoni za „specijalnu pomoć". U Španiji se pomaže zonama koje imaju potencijalne mogućnosti razvoja, U Nemačkoj postoje područja sa posebnim statusom i ekonomskim subvencijama za razvoj (pokrajine). U Finskoj postoji čak

[1487] Izdavanja u ove svrhe iznose 0.2% od sveukupnog budžeta i 0.4 od federalnog budžeta.

[1488] U V. Britaniji su svojevremeno koristi o Zakon o regionalnom rasporedu industrije, Zakon o lokalnom zapošljavanju i Zakon o finansiranju, koji su punopravni u toku 1972. i 1975. god.

[1489] U okviru EEZ je u toku 1975 godine institucionalizovan zajednički Fond za regionalni razvoj. Fond je alimentiran sredstvima iz budžeta EEZ po utvrđenom procentu u okviru participacije (doprinosa) zemalja članica EEZ.

fond, kao akcionarsko društvo, u kome država ima najveći broj obveznica.[1490] S druge strane, države daju pogodnosti za preseljavalje i podizanje novih fabrika u provinciji (Francuska, Engleska i Grčka), i smanjenje koncentrisanosti privrede i stanovništva oko glavnih gradova (Belgija, Danska i Švajcarska). Olakšicama i subvencijama pojedine zemlje usmeravaju industriju u manje razvijena područja (Holandija i Poljska)[1491]. Stimulisanjem kapitala da se kreće ka manje razvijenim krajevima i davanje garancije na zajmove i povoljne kamatne stope (SAD, Kanada i Austrija) obezbeđuju se donupska sredstva za razvoj nerazvijenih područja. Konačno, u Italiji 1950, god. formiran Fond za razvoj Juga. U prvoj fazi fond je stimulisao izgradnju i infrastrukture. Druga faza je podrazumevala velike zahvate u poljoprivredi, jer se na osnovu početnih rezultata došlo do zaključka da industrija ne može da se nakalemi na ekonomski nekultivisano tle bez radnih navika i proizvodnjom fundirane potrošnje. U trećoj fazi je došlo do intenzivnijeg podizanja i preseljavanja fabrika uz obilatu pomoć fonda koji podstiče razvoj male i srednje privrede, stimuliše preseljavanje direkcija preduzeća, razvojnih centara i projektnih organizacija sa Severa. Preduzeća su oslobođena socijalnih doprinosa za zaposlene i poreza, i primaju kredite pod povoljnijim uslovima. Među stimulanse za povećanje slobodnog nivoa tražnje, proizvodnje i zaposlenosti posebno su značajne gotovinske dotacije za kupovinu osnovnog kapitala, proširenje i reaktiviranje postojećih sredstava, zapošljavanje mladih i obuku kadrova, sniženje lokalnih poreza, subvencioniranje zajmova i dr.

Japan je 1950. god. doneo osnovni zakon o uređivanju nacionalne teritorije, a 1962. god. i nacionalni plan razvoja. Pored toga, formirana je banka za razvoj (sa zadatkom da kreditira preduzeća u nerazvijenim područjima po povoljnijim uslovima) i osnovano je društvo za regionalni razvoj koje planira javne investicije i orijentacione mere radi otklanjanja koncentracije i podsticanja disperzije industrije i osnivanja istraživačkih ustanova i visokih škola u seoskim regionima. Subvencije centralne vlade regionalnim jedinicama za unapređenje infrastrukture, stimulansi vlasnicima fabrika za dodatno nivestiranje u nerazvijena područja i druge podsticajne mere doprinose sveukupnom regionalnom razvoju,

U Nemačkoj je 1958. god. usvojen program politike regionalnog razvoja, a 1972. god, i plan Zajednice za poboljšanje regionalne privredne strukture, kao organizacije savezne i pokrajinskih vlada, koje je finansiraju u proporciji 50:50%. Tzv. program „privrednog rasta“ (depresiranih regiona subvencionisanjem investicija, bespovratnim sredstvima za razvoj infrastrukture i javnih službi), „stabilizacije“ (eliminisanje dekonjunkture i strukturnih debalansa u nerazvijenim područjima) i „izjednačavanja“ ili „pravičnosti“ (smanjenje međuregionalnih razlika u mogućnostima građana

[1490] U EEZ egzistira i poseban Fond za pomoć razvoju Irske i južne Italije. No, Kapital ide tamo gde je najveća razlika između njegovog prinosa i opterećanja, jer različiti sistemi oporezivanja prave smetnje integrisanju. Iz budžeta EEZ (18 mlrd usa) Ooko 5% odlazi na regionalne (75% na ZPP, 6% na administraciju i 5% na socijalne izdatke). Regionalni dispariteti, međutim, u EEZ i dalje iznose 6:1 između nerazvijenog Hamburga i najnerazvijenije Kalabrije, (A.M.El Agraa(Red). The Economics of the European Community, Philip Allon, Oxford, 1980.

[1491] U SSSR se državnim planom i državnim budžetom podstiče razvoj nedovoljno razvijenih republika, oblasti i okruga bespovratnim investicijama iz državnog budžeta, budžetskim dotacijama i beneficiranim bankarskim kreditima.

za sticanje dohotka i korišćenje javne infrastrukture) inkorporiše; subvencionisanje investicija, bespovratne investicije, oslobođenje preduzeća za period od 10 godina od plaćanja poreza subvencionisanje otvaranja novih radnih mesta, subvencije za razvoj istraživačkih laboratorija, subvencije za izgradnju turisitčkih objekata, garancija za malu privredu, beneficirane kamate, transportne refakcije, subvencija za dislokaciju industrije iz velikih gradova, beneficije za razvoj poljoprivrede, energetike, obrazovanja i zaštite čovekove sredine. Fondovi za regionalni razvoj institucionalizovani su u svakoj pokrajini, a sredstva se obezbeđuju i od Evropske ekonomske zajednice.[1492]

Švedeka je 1964, god. definisala politiku podsticanja regionalnog razvoja, koja anglobira: dislociranje postojećih preduzeća i subvencije za otvaranje novih preduzeća, dislociranje državnih institucija i javnih službi, direktne i indirektne intervencije države, „izravnanje poreskog opterećenja“ (radi izjednačavanje komunalne i javne infrastrukture nerazvijenih područja sa nacionalnim prosekom), subvencionisanje investicionih napora i poslovnih rizika poslodavaca koji otvaraju ili prenose svoja preduzeća u nerazvijene regije, subvencionisanje otvaranja novih radnih mesta za određene investicije ukoliko su u skladu sa programom proizvodnje regionalnog razvoja i upošljavanja dogovorenog broja radnika), regionalni krediti pod povlašćenim uslovima i sa garancijom fondova, premije za uvođenje novih proizvoda, subvencije za obrazovanje radnika, refakcije transportnih troškova, subvencije telekomunikacionih tarifa, dotacije za razvoj javnih službi itd. Pri svakom srezu formiran je fond za regionalni razvoj[1493].

U Irskoj se posebno praktikuju dotacije za investicije malim industrijskim preduzećima, dotacije za modernizaciju i readaptaciju opreme, subvencionisanje zakupa nepokretnosti za poljoprivredna i industrijska preduzeća, zajmovi po niskoj kamati i pružanje besplatnih usluga. U Brazilu su karakteristična oslobađanja od poreza na dohodak, poreza na fabrike i mašine kupljene radi osnivanja preduzeća u nerazvijenim regionima i carina na uvoz, određenja poreskih oslobađanja za investicione projekte preko državnih regionalnih agencija za razvoj. Konačno u Maleziji egzistiraju dugoročna oslobađanja od poreza na dohodak za preduzeća koja svoje operacije lociraju na određenim razvojnim regionima, za investiranje u osnovni kapital i za zapošljavanje dodatnog rada.

U politici redukovanja dispariteta u regionalnom razvoju savremenih zemalja koriste se brojne mere i instrumenti: kontrola lokacije privredne aktivnosti i proizvodnih kapaciteta, obezbeđenje društveno-ekonomske infrastrukture, kompleksno regionalno planiranje, devizne i uvozne dozvole, budžetske dotacije, razvojni fondovi i fiskalni stimulansi. U tom kontekstu, regionalni fiskalni stimulansi, kao što su poreski stimulansi na proizvodnju, poreski stimulansi na profite, poreski stimulansi u sferi potrošnje i ostali stimulansi, od posebnog su društveno-ekonomskog značaja.

Poreski stimulansi na proizvodnju uključuju različite stepene izuzimanja od poreza na proizvodnju (kao što su porez na prodaje, porez na promet i porez na

[1492] Opširnije vidi: R.Muzellec, Finances publiques, Sirey, Paris, 1982.

[1493] Uporedi: L.J. Votlicoff, Taxation and Saving, Jorurnal of Economic Literature, Vol 22, 1984, st. 1576-1629

dodatnu vrednost) i od poreza na dohodak ili profita preduzeća (ukoliko se privlače investiciona ulaganja iz inostranstva). Poreski stimulansi na investiciona ulaganja odnose se na kupovine roba i usluga, modernizaciju osnovnih sredstava, zapošljavanje, naučna istraživanja, tehnologiju idr. Kao stimulansi se obično koriste više stope amortizacije, inicijalnih otpisa, poreski kredit, olakšice i oslobađanja od poreza na dohodak i lični dohodak i izuzeća od plaćanja poreza na promet, carina, poreza na imovinu i taksu za registraciju. Stimulansi u sferi potrošnje anglobiraju plaćanje od strane države preduzećima u procentu od cene koštanja osnovnog kapitala, od fonda za isplatu najamnina, od izdataka na obuku, od izdataka za istraživanja i od izdataka za premeštanje objekata iz razvijenih područja. Najzad, ostali stimulansi obuhvataju razne subvencionisane stavke (kamate na zajmove, komunalne i transportne usluge, zakupnine, građevinska zemljišta i sl.).

U finansijskoj politici i praksi savremenih zemalja, prema tome, egzistiraju brojni fiskalni stimulansi koji deluju u pravcu sužavanja regionalnih razlika u dostignutom stepenu razvoja materijalnih proizvodnih snaga. U politici sužavanja privrednog jaza između geografskih područja koriste se brojni fiskalni stimulansi kao što su: poreski stimulansi za proizvodnju, poreski stimulansi za potrošnju, fiskalni stimulansi za zaposlenost, fiskalni stimulansi za profite, fiskalni stimulansi za investicije. Subvencionisani zajmovi, javne garancije, slobodne trgovinske i carinske zone, carinske povlastice, beneficirana kamata, bespovratno finansiranje infrastrukture, povlašćene tarife, uvozne dozvole, prioritetno zaduživanje u inostranstvu, povlašćena transportna tarifa, beneficirani zakup zemljišta, beneficirane cene za javne isporuke.

Poreski stimulansi na ulaganja u kapital koriste se u Argentini, Austriji, Belgiji, Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Holandiji, Indoneziji, Italiji, Japanu, Kanadi, Irskoj, Keniji, Luksemburgu, Meksiku, Nemačkoj, Portugaliji, Singapuru, SAD, Španiji, Švajcarskoj, Švedskoj, Finskoj, V. Britaniji, Gvineji, Maleziji, Iranu. Filipinima, Bocvani, Boliviji. Poreski stimulansi na profite upotrebljavaju se u Brazilu. Indiji, Čileu, Grčkoj, Hondurasu. Indoneziji, Izraelu, Italiji, Kini, Kolumbiji. Maroku, Nigeriji, Pakistanu, Paragvaju, Peruu, Šri Lanki, Tajlandu i Venecueli. Poreski stimulansi na proizvodnju koriste se u Indoneziji, Kini, Nemačkoj, Grčkoj, Španiji, Tajlandu, Šri Lanki, Urugvaju i Filipinima. Poreski stimulansi na ulaganja u rad upotrebljavaju se u Meksiku i Izraelu. Slobodne trgovinske zone praktikuju se u Brazilu, Filipinima, Šri Lanki, Panami, Kini, J. Africi i Paragvaju. Stimulansi u sferi potrošnje koriste se u Belgiji, Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Holandiji, Irskoj, Italiji, Kanadi. Španiji i Švedskoj. Ostali stimulansi (subvencionisani zajmovi, subvencionisani zakup zemljišta za industrijska preduzeća, obezbeđenje osnovne industrijske infrastrukture, preferencijalne tarife za komunalne usluge, preferencijalne cene po ugovorima za isporuke državi, državne garancije na zajmove preduzećima, tehnička pomoć državnih ustanova za izradu projekata i obuku nadzora, oslobađanje od uvoznih carina na opremu, delimičan povraćaj carina, preferencijalno tretiranje stranih partnera u zajedničkim ulaganjima, selektivni krediti, beneficirano inostrano pozajmljivanje, izuzeća od poreza na poljoprivredu u hendikepiranim područjima i oslobaćanja od poreza na profit u korist industrijskih i trgovinskih preduzeća u pograničnim područjima) upotrebljavaju se u Austriji, Belgiji, Brazilu, Danskoj, Filipinima, Francuskoj, Finskoj,

Grčkoj, Irskoj, Italiji, Japanu, Jugoslaviji, Maroku, Peruu, Španiji, Švedskoj, Tanzaniji, Urugvaju, Ekvadoru, Indoneziji, Gvatemali, Kolumbiji, Šri Laiki i Tajlandu[1494].

U celini posmatrano, naglasak na stimulisanje dodatnog investiranja u osnovna sredstva, isporuke roba i vršenje usluga potrebnih državi i ostalih fiskalnih i vanfiskalnih stimulanasa u politici redukcije regionalnih dispariteta odslikava usredsređivanje više na ponudu nego na tražnju. Međutim, koja je cena koštanja stimulansa za nacninalni fiskus i koji su alternativni metodi, koji, uz datu cenu koštanja stimulansa, odbacuju maksimalne koristi za regionalnu privredu i nacionalni fiskus davanjem ekvivalentnih stimulansa su pitanja koja su i dalje ostala bez decidiranih naučnih odgovora. Standardnom analizom upoređenja cene koštanja stimulansa datih iz fiskalnih i budžetskih sredstava i koristi od alociranih stimulansa preko proizvodnje, zaposlenosti, dohotka i poreza može se definisati racionalna odluka o veličini stimulansa sa stanovišta efikasnosti sužavanja regionalnih dispariteta i efikasnosti alociranih resursa. U tom kontekstu, kreatori razvojne politike treba da osiguraju da pri svakom datom budžetskom izdatku po osnovu fiskaliih stimulansa stvore dodatne prihode za nacionalni fiskus na dohodak, lični dohodak, potrošnju, prihod i imovinu.

U toku 1983-1984, godine u EEZ/EU vodile su se diskusije o reformi regionalne politike razvoja i Fonda za regionalni razvoj, koji je obrazovan 1975. god. kao instrument koji dodatnim finansiranjem utiče na smanjivanje razlika unutar nacionalnih privreda zemalja članica, na prioritetan razvoj regiona koji su na najnižem stupnju razvoja i na koordinaciju nacionalnih regionalnih politika. Politika podsticaja regionalnog razvoja posredstvom Fonda alimentirala se iz četiri izvora: (1) Zajmovi sa beneficiranim kamatama koji su odobravani od strane Evropske invseticione banke i Zajednice za ugalj i čelik, (2) pomoć iz Agrarnog fonda, (3) dodatno finansiranje iz Socijalnog fonda i (4) sredstva Fonda za regionalni razvoj. U periodu 1975-83. god., posredstvom Fonda plasirano je 9.175 mil. ECU-a (bivša evropska obračunska jedinica) za aktiviranje investicija u kojima sredstva fonda partipiciraju sa 13-17%.

U dosadašnjsm periodu funkcionisanja Fonda izbijali su sporovi u vezi sa pitanjem ko i koliko doprinosi, i ko i koliko dobija sredstva, prvenstveno iz razloga što je Fond finansirao troškove budžeta zemalja namenjenih regionalnom razvoju i što su dotacije fonda predstavljale svojevrsnu subvenciju budžetima zemalja članica EEZ/EU. Usled toga, u reformulisanoj strategiji Fonda sredstva se raspoređuju u dve kategorije: (1) sredstva koja se daju zemljama članicama u granicama fiskalnih kvota i koja se raspoređuju po ključu za finansiranje nacionalnih programa regionalnog razvoja, i (2) sredstva koja služe za finansiranje zajedničkih projekata. Na taj način, Fond nije samo instrument prikupljanja i raspodele sredstava već i odlučuje o korišćenju sredstava i koordinira nacionalne politike regionalnog razvoja sa politikom EEZ/EU, kako bi se vremenom došlo do jedinstvene, zajedničke politike regionalnog razvoja.

[1494] J.N. Wolf , Cost Benefitand Cost Effectiveness: Studies and Analysis, G. Allen and Urwin, London, 1973; N.W. Richardson, Regional Economics: A Reoder, St. Martin's Press, N. York, 1970; The Role of Fiscal Incentives in Reducing regional Imbalances: Some Comparisons, Birsla Institute of Sceientific Reserch, New Delhi, 1978; G. Kopits, International Comparision of Tax depresiation Practices, SAD 1975., Z. Sh. Sha, Japanes Taxes, 1979-1980, Tokio, 1981 i J.P. Modi, Sužavanje razlika u privrednoj razvijenosti pojedinih regiona pomoću fiskalnih stimulanasa, Finansije 7-8/82 i Finance and development 1982.

9. UPRAVLJANJE PORESKIM STIMULANSIMA

U fiskalnoj ekonomiji zemalja OECD i EU, porseki stimulansi zauzimaju centralno mesto u kreiranju operativne razvojne politike. Fiskalni je, stoga, i skoncentrisan na podsticajno oporezivanje biznisa. Razvojna poreska politika savremenog sveta danas već polaže svoj najteži ekonomeki ispit na planu promovisanja preduzetništva i menadžerstva. Moderno upravljanje porezima, u funkciji razvoja preduzetničke aktivnosti i investicionog ciklusa, u zemljama izvoznicama kapitala i zemljama učesnicama kapitala je u fokusu naše analize.

U fiskalnoj literaturi poreski podsticaji u pravilu se definišu kao poreski ustupak javne vlasti (države) određenom poreskom obvezniku (u pogledu poreske osnovice i poreske stope) da bi se iskoristila poreska beneficija (korist) sa ekonomskim i socijalnim motivima. U finansijskoj praksi,[1495] poreski podsticaji se uobičajeno klasifikuju prema oblicima preduzetničkih aktivnosti i vrstama investicija i to za (1) investicije preko kompanija sa statusom filijale. (2) investicije kroz specijalizovane investicione fondove ili trustove, (3) investicije preko učešća u portfoliju, (4) investicije preko ogranka i poslovne jedinice, (5) investicije kroz ortakluk, (6) produžavanje roka na koji se odobrava zajam, (7) sporazume o transferu tehnologije, (8) obučavanje i pružanje visokostručnih znanja itd. prema posmatranju različitih faza preduzetničkog poduhvata (podsticaji u inicijalnom periodu ili u periodu pre nego što je privredna aktivnost otpočela, podsticaji u periodu obavljanja aktivnosti, podsticaji u periodu posle okončanja aktivnosti), prema posmatranju svake vrste poreza (podsticaji u odnosu na porez na dohodak, porez na zarade, porez na imovinu, porez na promet, carine, doprinos za socijalno osiguranje, takse i dr.), prema korisniku podsticaja (preduzeće koje investira i investitor koji obezbeđuje sredstva) i prema dužini trajanja (trajni podsticaji, privremeni podsticaji, kratkoročni podsticaji, dugoročni podsticaji). itd. U tom kontekstu svakako ne treba ispustiti iz vida i podsticaje koji su destinisani pojedinim regionima ili određenim grupama, podsticaje sa globalnim, sektorskim i strukturnim učincima, podsticaji na makro i mikro nivou, podsticaje na internom i eksternom planu i sl.

Za našu analizu su izuzetno važni poreski podsticaji koji se praktikuju u zemljama uvoznicama kapitala (host countries) i zemljama izvoznicama kapitala (home countries). Zemlje uvoznice kapitala koriste i daju brojne poreske podsticaje pre otpočinjanja investicione aktivnosti i u inicijalnoj fazi preduzetničke aktivnosti, za vreme trajanja date aktivnosti i posle okončanja aktivnosti (1) investicione premije, (2) prenošenje gubitaka u napred, (3) poreski raj, (4) poresko oslobađanje, (5) umanjenje poreza, (6) olakšice putem posebnog režima amortizacije, (7) prenošenje gubitaka, (8) odbijanje posebnih troškova od iznosa poreza, (9) neoporezive rezerve za buduće investicije i (10) povraćaj poreza za slučaj reinvestiranja.[1496]

[1495] Dr Žarko Ristić, Poreski sistem i fiskalna reforma, Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, Beograd, 1991., str 271-182.
[1496] Isto, str. 271-282

Investicione premije se uobičajeno daju u vidu investicionih kredita i gotovinskih transfera. Investicioni kredit se po pravilu daje na teret buduće fiskalne obaveze, dok se gotovinski transferi neposredno isplaćuju u vidu subvencije. Moguća je i refundacija poreza ukoliko se u inicijalnoj fazi pojavi profit. U prvoj godini poslovanja u načelu se ne pojavljuje profit, pa, samim tim, ni poreska obaveza. U fiskalnoj praksi savremenih zemalja i gotovinski transferi i investicioni krediti, kao oblici poreskih podsticaja, koriste se u samom procesu finansiranja feasibility studiesa, programiranih objekata infrastrukture i planiranog broja novih radnih mesta.

U strukturu fiskalnih podsticaja ulaze i mogućnosti prenošenja gubitaka unapred. Prenošenje gubitaka na teret profita u narednim godinama konvenira biznisu. Umanjenje poreske obaveze u kasnijem vremenekom periodu jeste svojevrsna nagrada za rizik u prvim godinama poslovanja novog preduzeća ili bilo kojeg drugog oblika preduzetništva, pošto se ne ostvaruje profit već gubitak.

Poresko oslobođenje i poreski raj, kao oblici poreskih podsticaja, obično omogućavaju oporezivanje profita po tzv. nultoj poreskoj stopi za određeni broj godina, odnosno dozvoljavaju mogućnost da se profit ne oporezuje za određeno vreme nezavisno od toga da li je uopšte ostvaren profit ili nije. U prvom slučaju, troškovi amortizacije osnovnih sredstava se uobičajeno iskazuju po odgovarajućim propisima. U drugom slučaju pak amortizacija osnovnih sredstava se ne vrši za vreme trajanja dotičnog poreskog podsticaja. U oba slučaja, dakle, reč je o različitim oblicima neoporezivanja.

Prenošenje gubitaka unazad, kao poreski podsticaj, podrazumeva davanje institucionalne mogućnosti preduzeću da gubitke iz ranijih godina ili poslednje godine „prebije“ na teret profita iz prethodnih godina. „Prenošenje gubitaka unazad može prouzrokovati brzo poboljšanje likvidnosti preduzeća, ukoliko ono može zahtevati refundaciju na ime poreza koje je ranije platilo na profite iz prethodnih godina. I maksimalan iznos gubitaka koji se mogu preneti unazad i broj godina na koje je prenošenje dopušteno mogu se fiksirati da bi se tako ograničila nesigurnost u budžetu date zemlje.[1497]

Umanjenje poreza i povraćaj poreza za slučaj reinvestiranja, kao oblici poreskih podsticaja, u stvari reprezentuju oporezivanje profita po nižoj poreskoj stopi za određen broj godina (ili se samo jedan deo profita preduzeća podvrgava oporezivanju, kao alternativno rešenje), odnosno davanje mogućnosti za potpunu ili delimičnu refundaciju poreza ukoliko preduzeće reinvestira određeni deo profita nakon obavljene raspodele profita i plaćenog poreza.

Odbijanje posebnih troškova od iznosa poreza (a ne od bruto dohotka) jeste jedan od oblika poreskih podsticaja, ali sa privilegovanim poreskim tretmanom pojedinih aktivnosti preduzeća. Troškovi za istraživanje, razvojni troškovi za obuku specijalizovanog osoblja i troškovi za tehnološke inovacije reprezentuju tzv. odbitne troškove od poreza.

[1497] E. Jehle, Uloga poreskih podsticaja i sličnih mera u poreskom sistemu, „Finansije“ 9-1/86, str. 546

Učešće prihoda od pojedinih poreza u ukupnim poreskim prihodima zemalja članica OECD-a

Država	Porez na dohodak fizičkih lica (1100)	Porez na dobit preduzeća (1200)	Doprinosi za socijalno osiguranje (2000)	Porezi na imovinu (4000)	Opšti porezi na potrošnju (S110) 5,0	Porezi na pojedinačna dobra i usluge (5120) 3,0
Kanada	35.6	10.5	14.8	10.0	15.0	8.9
Meksiko*			15.7	1.6	19.1	36.6
SAD	35.1	11.4	24.7	11.4	8.0	6.6
Australija	39.8	19.3		8.7	13.4	12.0
Japan	18.3	15.5	36.8	9.7	9.5	7.7
Južna Koreja	13.3	16.0	21.0	11.9	17.5	15.9
Novi Zeland	41.1	16.8		4.9	23.8	6.2
Austrija	22.1	5.4	34.5	1.3	18.9	7.8
Belgija	30.5	7.7	30.6	4.7	16.1	7.4
Češka Repub.	12.2	12.0	42.9	1.2	19.2	9.9
Danska	48.7	7.6	2.2	3.7	19.9	10.7
Finska	30.7	7.6	27.3	2.7	419.8	10.8
Francuska	17.3	6.2	37.0	7.8	17.1	7.6
Nemačka	23.3	4.9	39.9	2.5	18.0	9.9
Grčka	14.8	10.3	35.2	4.3	22.2	9.3
Mađarska	18.0	5.7	31.3	2.3	18.1	10.8
Island	34.8	5.6	8.0	6.0	27.7	10.4
Irska	27.3	11.2	14.8	7.9	25.1	11.1
Italija	25.5	6.8	30.8	5.0	14.6	9.2
Luksemburg	19.0	15.5	28.0	8.5	16.1	12.3
Holandija	18.0	9.8	33.9	5.3	19.5	9.3
Norveška	22.1	27.0	20.4	2.6	18.1	8.1
Poljska	12.6	6.1	39.7	3.8	22.5	12.9
Portugalija	15.7	8.8	32.7	2.9	23.8	14.8
Slovačka	8.4	8.7	40.4	1.6	25.1	12.4
Španija	18.0	10.8	33.7	8.4	17.5	8.7
Švedska	31.6	7.5	26.7	3.0	18.5	6.8
Švajcarska	35.7	8.9	23.9	8.0	13.4	7.8
Turska	14.7	7.1	22.4	3.3	21.8	25.5
Velika Britanija	28.6	9.3	18.8	12.0	18.6	10.5
OECDTotal	24.6	10.3	25.6	5.6	18.9	11.3
OECD Evro	23.0	9.1	28.5	4.7	20.1	10.6
EU-15	24.7	8.6	28.4	5.3	19.0	9.7

Neoporezive rezerve za buduće investicije i poreski tretman skrivenih rezervi jesu „specijalni“ slučajevi u procesu sticanja prava na poreski podsticaj. U prvom siučaju reč je o formiranju rezervi za buduće investicije, koje se odbijaju od projekata u godinama koje prethode godini investiranja preduzeća. Po završetku investicije rezerve se po pravilu pretvaraju u postrojenja, koja se nabavljaju tokom narednih nekoliko godina. U drugom pak slučaju, po završetku preduzetničke aktivnosti, neoporezivanje (ili neporeski tretman) skrivenih rezervi, koje u stvari predstavljaju uvećanu vrednost kapitala, reflektuje značajan poreski podsticaj, odnosno garanciju države za uvoz inostranog kapitala.

Konačno, olakšice putem posebnog režima amortizacije jesu atraktivan segment poreskih podsticaja. „Posebna amortizacija“ se obično definiše „kao primena bilo koje sheme amortizacije koja odstupa od sheme amortizacije koja se jedino zasniva na dužini veka korisnog trajanja poslovnog (osnovnog) sredstva“[1498]. Po Jehley „trenutna (puna) amortizacija“ omogućava odbijanje svih 100% troškova poslovnog sredstva u godini nabavke, dok „ubrzana amortizacija“ nudi mogućiost da se ubrza otpis dopuštanjem visokih stopa amortizacije u godini nabavke i u toku narednih (nekoliko) godina. Posebne varijante predstavljaju „dodatna amortizacija“, „amortizaciono odobravanje“ i „privremena amortizacija“. „Dodatna" amortizacija se zaračunava preko „normalne“ amortizacije. „Amortizaciono odobravanje". kao vrsta „posebne amortizacije“, jeste metod u kome se iznos stvarnih troškova nabavke poslovnog sredstva uvećava za određeni procenat, pa se na takvu osnovicu primenjuju uobičajene stope amortizacija.[1499] Time se omogućava ravnomerna raspodela odbitaka na ime amortizacije u dužem vremenskom periodu. Konačno, „prevremena“ amortizacija, kao kombinacija instrumenata investicionih rezervi i amortizacije, omogućava da se osnovno sredstvo amortizuje pre njegove nabavke, s tim da se iznos prevremene amortizacije odbija od iznosa troškova nabavke „onda kada poslovno sredstvo uistinu bude kupljeno“.[1500] U celini posmatrano, prezentirane sheme „posebne“ amortizacije reprezentuju specifične poreske podsticaje privatnih investicija, koje dolaze do izražaja u docnijem stadijumu poslovne aktivnosti kada su profiti „sposobno jaki“ za apsorbovanje pogodnosti odbitaka na ime amortizacije iz ponuđenih shema.

Poreski podsticaji su važni kako za zemlje uvoznice kapitala tako i za zemlje izvoznice kapitala, pogotovu za one zemlje „koje žele da podrže napore zemalja uvoznica kapitala da privuku inostrane investicije finansirane iz izvoza koji vode poreklo sa njihove teritorije (teritorije zemalja izvoznica kapitala)“.[1501] U ovom kontekstu koriste se sledeći poreski podsticaji: (1) neoporezive rezerve za buduće investicije, (2) investicione premije, (3) rezerve na ime gubitaka od poduhvata u zemlji u razvoju, (4) opšta investiciona rezerva, (5) valorizaciono umanjenje, (6) neoporezivi transfer sredstava koja sadrže skrivene rezerve, (7) amortizacija uz niske „fiktivne anuitete“ i dr.

[1498] E. Jehle, op., cit., str. 545
[1499] Isto, str. 545
[1500] Isto, str. 545
[1501] E. Jehle, op., cit., str. 548

Neoporezive rezerve za buduće investicije reprezentuju sistem stvaranja neoporezivih rezervi za buduće investicije preduzeća zemlje izvoznice kapitala koja proširuje aktivnost u zemlji uvoznici kapitala. Ovi poreski podsticaji su izuzetno značajni za mala i srednja preduzeća koja se „finansijski" pripremaju za proširenje preduzetničke aktivnosti na teritoriji zemalja uvoznica kapitala.

Opšta investiciona rezerva, kao poreski podsticaj, predstavlja „mogućnost koja se pruža preduzeću zemlje izvoznice kapitala da u godini u kojoj vrši investicije u zemlji uvoznici kapitala stvori u svojoj zemlji rezervu koju odbija od profita, a koja će biti obračunata kao određeni procenat investiranog iznosa".[1502] Ono što važi za gotovinski transfer i investicioni kredit, kao poreski podsticaji koji se pružaju u zemljama uvoznicama kapitala, u načelu važi „i za situaciju kada se investicione premije omogućuju u zemljama izvoznicama kapitala na ime investicija koje njihova preduzeća vrše u zemljama uvoznicama kapitala"[1503]. Razlika je jedino u tome „što preduzeće investitor prima investicionu premiju u svojoj zemlji" (Jehle).

Neoporezivi transfer sredstava koja sadrže skrivene rezerve reprezentuje poreski podsticaj koji se daje preduzeću iz zemlje izvoznice kapitala, koja proširuje poslovnu aktivnost u zemlji uvoznici kapitala. Oporezivanje skrivenih rezervi uvećava vrednosti kapitala sadržanih u sredstvima koja se transferišu u inostranstvo, jeste praksa u najvećem broju zemalja. „Transfer ovakvih sredstava mogao bi se olakšati ukoliko bi vlada zemlje izvoznice kapitala dopustila stvaranje rezerve, privremene ili trajne prirode, za iznos transferisanog profita i, na taj način, omogućila ili odlaganje ili stvarno neplaćanje poreza".[1504]

Valorizaciono umanjenje, kao poreski podsticaj, reflektuje određenu vrstu amortizacione rezerve na vrednost investicija u zemlji uvoznici kapitala pod uslovom da ne dođe do pada vrednosti investicija. „Preduzeće investitor može da u godini u kojoj investira u zemlji uvoznici kapitala formira rezervu koju odbija od profita (do iznosa koji je utvrdila vlada zemlje izvoznice kapitala), koja se ne mora rasformirati sve dok se ne okončaju investicije u zemlji uvoznici kapitala".[1505] Transakcija se pak svodi na efektivnu podelu rizika između preduzeća investitora i vlade zemlje izvoznice kapitala „u formi odlaganja plaćanja poreza u određenom procentu od investicije koja se vrši u zemlji uvoznici kapitala od strane preduzeća iz zemlje izvoznice kapitala".[1506]

Poput valorizacionog umanjenja, i amortizacija uz niske „fiktivne anuitete" reprezentuje poreski podsticaj, s tom razlikom što se ovaj podsticaj ne ograničava samo na godinu u kojoj se faktički obavlja investiranje u zemlji uvoznici kapitala. Ovaj podsticaj može se dati i u narednim godinama zavisno od diskrecione odluke preduzeća u zemlji izvoznici kapitala. „Mogući primer primene ove mere podrške moglo bi predstavljati pretvaranje neizmirenih 'loših' zajmova (koji nisu potpuno amorti-

[1502] E. Jehle, op., cit., str. 549
[1503] E. Jehle, op., cit., str. 549
[1504] E. Jehle, op., cit., str. 549
[1505] E. Jehle, op. cit., str. 549-550
[1506] E. Jehle, str. 550

zovani), koje su odobrila preduzeća zemlja izvoznice kapitala u vlastiti kapital. Poreska olakšica može poprimiti oblik amortizacije zajma za niske fiktivne anuitete".[1507]

Rezerve na ime gubitaka od poduhvata u zemljama u razvoju javljaju se kao poreski podsticaj samo onda kada vlada zemlje izvoznice kapitala pruža podsticajnu meru koja omogućava da se „gubici mogu u bilo kom obliku uzeti u obzir. U pravilu, gubici koji su ostvareni u procesu poslovanja u zemlji uvoznici kapitala ne priznaju se u zemlji izvoznici kapitala, čak i onda kada se primenjuje tzv. sistem oporezivanja svetskog dohotka, „Podsticaji koje zemlja izvoznica kapitala može pružiti svom preduzeću po okončanju preduzetničke aktivnosti u zemlji uvoznici kapitala u osnovi se svode na preferencijalni tretman pri oporezivanju uvećane vrednosti kapitala koja se ovim povodom može pojaviti".[1508]

U praksi savremenih poreskih sistema postoje brojne podsticajne mere kojima se poreski teret olakšava (beneficija) ili kojima se poreski obveznik oslobađa poreske obaveze. U pravilu, ove mere služe za ostvarivanje ekstrafiskalnih ciljeva poreza, kao što su privredni rast i anticiklični efekat. Poreski stimulansi se po pravilu oživotvoruju: (1) odlaganjem plaćanja poreza. (2) sniženjem poreske stope, (3) izuzimanjem iz dohotka, (4) odbijanjem od dohotka i (5) preko investicionog poreskog kredita.[1509]

Odlaganje plaćanja poreza za pojedine poreske obveznice može imati istu validnost kao i poreska oslobođenja u zavisnosti od dužine perioda poreskog odlaganja, jer se dugoročno poresko oslobađanje faktički svodi na efekat ukinutog poreza. Ubrzana amortizacija jeste najznačajniji oblik odlaganja poreskih obaveza, odnosno plaćanja poreza. U praksi većine zemalja praktikuju se brojni, međusobno različiti, metodi obračunavanja amortizacije: linearni metod, metod dvostruko opadajućeg balansa, metod zbira godina, metod inicijalnog odobravanja, metod slobodne amortizacije i metod prevremene amortizacije.[1510]

Problem amortizacije zauzima centralno mesto u fiskalnoj politici podsticaja investicionih aktivnosti, budući da je za poreske obveznike izuzetno važno pitanje odbitka iznosa kapitalnih rashoda od poreske osnovice zajedno sa pitanjem vremenskog rasporeda amortizacije. Poreske uštede investitora se, naime, povećavaju ukoliko se odbici kapitalnih troškova povećavaju. I ukoliko su troškovi kapitala ranije odbijeni, utoliko su veće uštede investitora. „Sadašnja vrednost poreza koja se plaća u toku perioda trajanja investicije sastoji se iz dva dela. Jedan deo čini sadašnja vrednost poreza kakva bi bila kada ne bi postojala amortizacija. Drugi deo, koji se oduzima od

---

[1507] E. Jehle, str. 550

[1508] E. Jehle. Str 551

[1509] Dr. D. Popović, Oporezivanje dohotka organizacija udruženog rada, „Savremena administracija", Beograd, 1986., str. 7-73, S. Snossen (Ed). Comparative Tax Systems, North Holand, Amsterdam, 1983, Barry Bracewel-Milnes i J.C.L. Huiskomp, Investment, Incentive, Klawer, Deventar, 1977, Tax Espenditures, report by the Commitete on Fiscal Affairs OECD, Paris 1984., H.J. Aron i M.J. Boskin (ed), The Economics of Taxation, The Brookings Insolution, Washington, 1980, R.M. Bird, Tax Incentives for Investment, Canadian Tax Foundation, Toronto 1980 i R.S. Smith Tax Expeditures Canadian Tax Foundation, Toronto, 1979.

[1510] Dr. D. Popović, op.,cit, str. 70-73

prvog, predstavlja sadašnju vrednost poreskih ušteda usled odbijanja amortizacije".[1511] Posle uvođenja poreza po prof. Popoviću trošak investicija iznosi:

$$Bt= Rn*An-t(Rn*An-B/d)*An$$

gde su:

d – broj godina u toku kojih se vrši amortizacija (pravolinijska),
Ad – sadašnja vrednost anuiteta od jedne novčane jedinice za d godina,
An – sadašnja vrednost anuiteta od jedne novčane jedinice za n godina,
Rn – godišnji priliv dohotka u toku n godina,
t – poreska stopa,
B –trošak investicije,
Bt – trošak investicije posle uvođenja poreza.

„Prema tome moguće je zaključiti da efektivna poreska stopa (stvaran iznos umanjenja dohotka) zavisi od zakonske poreske stope n od vremenskog rasporeda odbijanja amortizacije (dužine perioda amortizacije i brzine njenog odbijanja unutar tog perioda)... efekat stimulacije investicija može se, dakle, prenositi kako preko ubrzavanja amortizacije, tako i preko sniženja poreske obaveze."[1512] Odlaganje plaćanja poreza u suštini reprezentuje davanje beskamatnog zajma investitorima, dok ubrzana amortizacija reflektuje oproštaj poreza.

Fiskalna praksa „navodi" primere različitog tretiranja amortizacije u odnosu na utvrđivanje poreza na dobit, iako se propisi o amortizaciji brzo menjaju (naročito posle sprovedenih fiskaliih reformi u zemljama OECD krajem 80-ih godina). Za nas su izuzetno ilustrativni (neporeski) tretmani amortizacije u praksi Švedske i SAD. Švedska,[1513] naime, dozvoljava upotrebu ubrzane (geometrijeke) amortizacije za opremu i strojeve po stopi od 30% (tzv. Tripledeclining balance), za prvu godinu dozvoljena amortizacija se kreće i do 70%. Preduzeća – ukoliko im to odgovara – mogu preći sa geometrijske na linearnu petogodišnju amortizaciju. „Za pojedinu investiciju se to isplati posle treće godine, dok se rastućoj firmi, brzim investiranjem, isplati upotreba 30% ubrzane amortizacije.[1514] U politici amortizovanja zgrada obično se koristi linearna amortizacija. Prosečan vek zgrade propisan je za prerađivačku industriju na 28 godina, a za trgovinu čak na 36 godina. U SAD [1515]pak primenjuju se liearna, geometrijska i suma broja godina, kao tri metoda amortizacije. „U 1981. godini bio je usvojen novi sistem (Acceleratsed Cost Reciveny System) kojim su sva osnovna sredstva svrstana u 4 grupe, i kojima je određeno vreme trajanja (3, 5, 10 i 15 godina). Automobili, kamioni, oprema za istraživanje i sl. imaju rok tri godine, postrojenja i oprema 5 godina, komunalna infrastruktura 10 godina, a ostale zgrade i

[1511] Dr. D. Popović, Oporezivanje dohotka organizacija udruženog rada, „Savremena administracija", Beograd, 1986., str. 68
[1512] Dr. D. Popović, op.,cit, str 69
[1513] Dr M. Kranjec, Uticaj politike amortizacije i finansiranje investicija na efektivno oporezivanje dobiti preduzeća u Zborniku radova, „Oporezivanje dobiti preduzeća", Instistut za javne finansije, Zagreb, 1990, str. 117
[1514] Isto. str 117
[1515] Isto. str 117

sprave (železnice) 15 godina. Time je bitno povećan godišnji iznos amortizacije i smanjen profit koji se opterećuje porezom na profit".[1516]

U finansijskoj praksi zemalja OECD primenjuju se brojni mehanizmi odlaganja plaćanja poreza, kao što su ubrzana amortizacija, preferencijalni tretman nerealizovane ukapitalisane dobiti, poreski tretman gubitaka i investicione rezerve.

Metod ubrzane amortizacije po pravilu je opredeljen propisanim vremenom otpisa osnovnih sredstava (vremenski raspored amortizacije) i izborom odgovarajuće formule za obračunavanje amortizacije u okviru datog vremena amortizovanja osnovnih sredstava. Standardna amortizacija propisuje se na bazi utvrđenog veka trajanja osnovnih sredstava i tempa zastarevanja sredstava rada. Izbor formule za obračun amortizacije u suštini se svodi na odabir preferiranog metoda u odnosu na linearni ili pravolinijski metod, metod dvostruko opadajućeg balansa, metod zbira godina, metod inicijalnog odobravanja, metod slobodne amortizacije i metod prevremene amortizacije.

Pravolinijski ili linearni metod podrazumeva isti godišnji iznos amortizacije u toku propisanog veka trajanja i otpisivanja osnovnog sredstva. Desetogodišnji period amortizacije osnovnog sredstva čija je vrednost iznosila 1 .000 dinara implicira, dakle, godišnji iznos otpisa u iziosu od 100 dinara.

Metod dvostruko opadajućeg balansa koji se primenjuje u SAD, Francuskoj, Belgiji, Švedskoj, Danskoj i Nemačkoj reprezentuje takvu formulu obračuna ubrzane amortizacije po kojoj se u prvoj godini otpisa osnovnog sredstva odbija dvostruko veći procenat amortizacije nego kod primene linearnog metoda, a da se na preostali iznos vrednosti osnovnih sredstava u sledećim godinama primenjuje isti procenat.

Metod zbira godina pokazuje da je procenat amortizacije, koji se odbija svake godine, jednak odnosu između preostalih godina perioda amortizacije i zbira godina perioda amortizacije.

Metod inicijalnog odobravanja investitoru- koji se primenjuje u Nemačkoj, V. Britaniji, Francuskoj, Italiji, Belgiji i Holandiji- omogućava da se završenoj investiciji odbije gotovo 100% troškova investicije na ime amortizacije. Na taj način investitor dobija značajnu poresku olakšicu u godini (prvoj) instaliranja sredstava rada, što se u suštini svodi na beskamatni zajam kao nagradu za rizik.[1517]

Metod prevremene amortizacije po pravilu je opredeljen propisanim vremenom otpisa osnovnih sredstava (vremenski raspored amortizacije) i izborom odgovarajuće formule za obračunavanje amortizacije u okviru datog vremena amortizovanja osnovnih sredstava. Standardna amortizacija propisuje se na bazi utvrđenog veka trajanja osnovnih sredstava i tempa zastarevanja sredstava rada. Izbor formule za obračun amortizacije u suštini se svodi na odabir preferiranog metoda u odnosu na linearni ili pravolinijski metod, metod dvostruko opadajućeg balansa, metod zbira godina, metod inicijalnog odobravanja, metod slobodne amortizacije i metod prevremene amortizacije.

Metod slobodne amortizacije, najzad, omogućava preduzeću da po sopstvenom izboru ostvaruje politiku otpisa osnovnog sredstva. Preduzeća obično biraju

[1516] Dr Žarko Ristić, Fiskalna ekonomija, Savremena administracija, Beograd, 1991., str 722
[1517] Isto. str 117

godine u kojima su profiti najviši da bi po odbitku veće amortizacije platila manji porez (npr. Švedska i V. Britanija).[1518]

Pored toga, u pojedinim se pak zemljama pruža „preferencijalni poreski tretman“ nerealizovanim capitals gains. Postupak preferencijalnog poreskog tretmana dobiti ostvarene po osnovu rasta cena hartija od vrednosti (naročito državnih obveznica), kao vid podsticanja investicione aktivnosti, opravdava se samo u slučaju mogućeg određivanja posebne namene plasmana ukapitalisanih prihoda.[1519]

U drugim pak zemljama postoji „mogućnost prenošenja gubitaka unazad ili unapred“, kao nagrada za spremnost za preuzimanje rizika) „Kompenziranje gubitaka se u praksi ostvaruje putem dopuštanja obveznicima poreza na profit da među troškovima poslovanja u tekućem poslovnom periodu mogu prikazati i preneseni gubitak iz prethodnih godina i na taj način umanjiti poresku osnovicu.[1520] Ovaj se mehanizam u praksi pak svodi na prepnšenje gubitaka unapred. A to se upravo razlikuje od prenošenja gubitaka unazad. U ovom kontekstu, gubici mogu biti apsorbovani u profitu iz prethodnih godina. „Ovakvo se rešenje sreće u situacijama kada se očekuje da će određena investicija biti rentabilna, ali tek po proteku određenog broja godina u kojima će biti zabeležen gubitak. Tada se sveukupna profitabilnost investicionog projekta može poboljšati tako što se ovi inicijalni gubici rasporede unazad pa račun ranije realizovanih profita. U suštini, samo prenošonje gubitaka unazad izaziva učinak odlaganja plaćanja poreza; prenošenje gubitaka unapred, na buduće profite, ima oblik podsticaja u vidu odbijanja od dohotka“.[1521]

Poreski tretman gubitaka, sa stanovišta vremena, limitiran je. Prenošenje gubitaka unanred limitirano je na 2 godine u Danskoj, na 5 godina u Francuskoj, Italiji, Nemačkoj i Belgiji, na 6 godina u Švedskoj i na 7 godina u SAD. Prenošenje gubitaka unazad za period od tri godine praktikuje se u SAD, za dve godine u Holandiji i za jednu godinu u Danskoj, V. Britaniji i Nemačkoj. „Konačno, kroz tzv. investicione rezerve poreskim obveznicima se omogućuje svake godine da mogu izdvojiti određen iznos profita u poseban fond rezervi za buduće investicije, fond koji se odbija od dohotka pri utvrđivanju poreske osnovice. Time se u datoj godini smanjuje poreska obaveza, a plaćanje poreza se odgađa za kasnije. kada se investicija realizuje“.[1522] Ovaj vid investicionih rezervi primenjuje se u Španiji, Švedskoj i Norveškoj.

Sniženja poresk stope odslikavaju mogućnost redukcije poreskog tereta smanjenjem zakonske poreske stope. Praksa selektivnog smanjenja stope poreza na profit korporacija je široko zastupljena u savremenim zemljama radi: (a) stimulisanja razvoja pojedinih grana ili regiona (npr. za razvoj zapadnog dela Berlina u Nemačkoj), (b) podsticanja razvoja malih i srednjih preduzeća (naročito onih preduzeća čiji je profit srazmerno mali, kakav je inače slučaj u Austriji), (c) izdvajanja dela profita u posebne namene (npr. za istraživanja i razvoj, i za ekologiju); koji se isključuje iz poreske osnovice, i (d) podsticanja regionalnog razvoja (u vidu oslobađanja od poreza).

[1518] Dr Žarko Ristić, op. cit., str. 278

[1519] Dr D. Popović, Međunarodno poresko planiranje, “Finansije“ 5-6/89, str. 267

[1520] Dr D. Popović, Oporezivanje dohotka organizacija udruženog rada, „Savremena administracija“, Beograd, 1986., str. 76

[1521] C.K. Brown i P.M. Jackson (Ed), Public Economics, Basil Blackwell, Oxford, 1990.

[1522] Dr D. Popović, Međunarodno poresko planiranje, “Finansije“ 5-6/89, str. 267

Smanjenje poreske stope često se efektuira u vidu poreskog oslobađanja. Oslobađanja od plaćanja poreza u teoriji i praksi mogu biti, najpre, delimična i potpuna. Poreska oslobađanja, zatim, mogu biti destinirana u korist pojedinih grana ili u korist određenih preduzeća. Konačno, oslobađanja od plaćanja poreza mogu biti data na neodređeno ili određeno vreme. U pojedinim zemljama OECD praktikuje se i tzv. politika selektivnog snižavanja stope poreza na dohodak preduzeća, koja simultano služi za podsticanje razvoja pojedinih privrednih grana ili za razvoj određenih regiona.

Izuzimanja iz dohotka se, isto tako, često upotrebljavaju. U pravilu, ova izuzimanja anglobiraju sve one stavke koje pe ulaze u poresku osnovicu, odnosno ostvareni dohodak poreskog obveznika. Takav je inače slučaj sa rasprostranjenim investicionim subvencijama, koje se pa globalnom planu primenjuju u Holandiji, Italiji, V. Britaniji i Nemačkoj (a i pa regionalnom planu u Francuskoj i Belgiji).

Metod investicionih subvencija upravo se sastoji u neposrednom subvencioniranju kupovina osnovnih sredstava. No, i metod investicionih plaćanja (premija) reprezentuje subvenciju sa fiskalnim implikacijama (nezavisno od samog čina postojanja poreske obaveze).

Odbijanja od dohotka reprezentuju „definitivno umaljenje poreske obaveze, a ne samo odlaganje njenog plaćanja.[1523] U strukturi različitih oblika odbitaka izdvajaju se: a) revalorizacija osnovnih sredstava. i (b) revalorizacija zaliha, primenom LIFO metode (koja egzistira u praksi Francuske i Luksemburga, naročito kod obračunavanja zaliha). No, stimulisanje investicione aktivnosti „obavlja se i putem investicionog odobravanja, kod koga je obvezniku dozvoljeno da u godini nabavke osnovnog sredstva od bruto poreske osnovice odbije određeni procenat koji dodaje uobičajenim amortizacionim iznosima“[1524]. Ovaj metod koristi se u Belgiji, Nemačkoj, Holandiji, Luksemburgu. Švedskoj, Danskoj i V. Britaniji.

U praksi su uglavnom svi metodi ubrzane amortizacije reprezentanta postupka odbijanja od dobit u samom procesu kvantifikovanja poreske osnove, kao definitivno umanjenje porsekog tereta. Tu su i metodi investicionog odobravanja i revalorizacije osnovnih sredstava i zaliha. Metod investicionog odobravanja reprezentuje kombinovanu primenu indirektne subvencije po osnovu realizovane investicije i linearne amortizacije. „U godini nabavke osnovnog sredstva preduzeća je, naime, dopušteno da od bruto poreske osnovice odbije određeni procenat na ime investicionog odobravanja i to se dodaje uobičajenim amortizacionim iznosima.[1525] Amortizacija se kod investicionog odobravanja, naročito u kasnijim godinama, odvija po potpuno uobičajenoj shemi. Stoga se najviše koristi u Nemačkoj, Švedskoj, Belgiji, V. Britaniji i Holandiji.

Mehanizam revalorizacije osnovnih sredstava jeste validan mehanizam u uslovima visoke i rastuće inflacije, koja involvira razliku između „istorijske“ i realne amortizacije, degradira standardnu obnovu utrošenih sredstava rada, uvećava fiktivan dohodak na štetu amortizacija i involvira rastući trend bankarskih kredita za kupovinu opreme. I da bi se očuvala realna supstanca fiksne imovine kompanija u periodu visoke inflacije obično se suma godišnje amortizacije uvećava za iznos inflacije. U

[1523] Dr D. Popović, op. cit., str 267
[1524] Isto, str. 267
[1525] Isto. str. 81

osnovi, reč je o indeksaciji troškova amortizacije posredstvom indeksa promene cene osnovnih sredstava (tzv. pristup troškova zamene) ili posredstvom indeksa cena na malo (tzv. metod revalorizacije). Oba metoda ili pristuna podrazumevaju primenu koncepta reprodukcione vrednosti kapitala (koji u obračunu uspeha preduzeća prikazuje nadoknađen fiksni kapital) i koncepta realne vrednosti kapitala (koji očuvanje kupovne moći investiranog kapitala prikazuje kao cilj preduzeća). No, revalorizacija se može opservirati i sa aspekta investicionih podsticaja: „Stimulans se krije u okolnosti da primena mehanizma revalorizacije omogućuje da se odbiju veći iznosi prilikom utvrđivanja osnovica poreza iz dohotka". Revalorizacija osnovnih sredstava favorizovaće preduzeća čiji je stok sredstava za rad kod kojih je veće relativno učešće fiksnog kapitala u odnosu na obrtna sredstva, iako im je vrednost osnovnih sredstava (iskazana kroz troškove zamene) ista. Revalorizacija će snažnije stimulisati i preduzeća čija je profitna stopa niža, jer će, ukoliko dve firme imaju identičnu strukturu kapitalnih sredstava i isto učešće fiksnog kapitala u ukupom kapitalu, obe imati isti iznos profita koji je oslobođen od poreza putem revalorizacije, bez obzira da li je neka od njih imala višu profitnu stopu, odnosno realizovanu veću količinu profita.[1526] Ovaj pristup uglavnom se praktikuje u Francuskoj i Italiji.

Metod revalorizacije zalihe[1527] jedan je od važnih oblika odbijanja od dohotka čiji efekat uglavnom zavisi od nivoa inflacije i od brzine obrta zaliha, kao i od postupaka obračunavanja zaliha (kao što su LIFO metod i metod srednje cene). LIFO metod (last-in, first-out) „razotkriva" da roba koja se prodaje sa zaliha ima upravo najvišu cenu inputa. LIFO metod u procesu ubrzanja obrta zaliha omogućava premošćavanje jaza između realnih i istorijskih troškova zaliha. Iako ne odgovara konceptu realne vrednosti kapitala, LIFO metod je prihvaćen u praksi Italije, Belgije, SAD i Nemačke.

Za razliku od LIFO metoda FIFO metod (first-in, first-out) razotkriva da roba koja se prodaje sa zaliha ima najnižu cenu inputa.[1528] Kao takav, ovaj metod reprezentuje pokazatelj, stvarnog fizičkog toka zaliha, iako u procesu inflacije doprinosi prelivanju realnog kapitala uloženog u zalihe u poslovni rezultat.

Metod srednje ocene, kao postupak obračunavanja zaliha, „se ne poklapa" sa faktičkim kretanjem artikala na zalihama. I ovaj metod omogućava prelivanje realnog kapitala uloženog u zalihe u rezultate preduzeđa u inflatornim uslovima. Ubrzavajući obrt zaliha, ovaj metod ublažava posledice erozije kapitala „blokiranog" u zalihe pod dejstvom inflacije.

Prema tome, od pomenutih metoda obračuna zaliha najprihvatljivija je „kombinovana primena LIFO metoda i mehanizma revalorizacije putem indeksa opšteg nivoa cena" kako bi se „omogućilo kvantifikovanje realnih dobitaka (odnosno gubitaka) od držanja zaliha" i kako bi se „fiktivne inflatorne dobiti" odstranile iz poslovnog rezultata.[1529]

[1526] Dr D. Popović, Oporezivanje dohotka organizacija udruženog rada, „Savremena administracija", Beograd, 1986., str.76

[1527] Dr Žarko Ristić, Finansije preduzeća, "Privredni pregled", Beograd,1990

[1528] Dr D. Popović, op.cit., str. 83

[1529] Dr D. Popović, Međunarodno poresko planiranje, „Finansije", 5-6/89., str. 268

Konačno, investicioni poreski kredit, kao poreski stimulans, „omogućuje kompaniji koja investira da dobije naknadu na ime poreza koji bi inače platila. Običio se obvezniku dopušta da svoju poresku obavezu umanji za iznos koji odgovara određenom procentu vrednosti investicije.“ SAD služe inače kao ilustrativan primer primene „investicionog poreskog kredita.

U praksi savremenih fiskalnih sistema industrijski razvijenih zemalja OECD i EU[1530], dakle, značajno mesto zauzima i tzv. investicioni poreski kredit, pomoću koga se preduzećima pruža naknada na ime poreza koji bi inače ona platila. Kod metode investicionog odobravanja umanjuje se osnovica poreza na profit (odnosno javljaju se odbici pre utvrđivanja poreske obaveze). Kod tzv. metoda ubrzane amortizacije plaćanje poreza se samo odlaže (pomera za kasniji period). Kod „poreskog kredita“ se neposredno smanjuje porez, što predstavlja čistu zaradu investitora. U uslovima primene metoda ubrzane amortizacije i invseticionog odobravanja najviše koristi imali su obveznici čija je poreska stopa najviša. Kod investicionog poreskog kredita, mseđutim, srazmerno veća korist pruža se obveznicima čija je poreska stopa niža[1531]. To se postiže obično utvrđivanjem kredita u apsolutnim odnosima, nezavieno od poreske stope, odnosno iskazivanjem kredita u procentu od investicionog rashoda. Međutim. invseticioni poreski kredit može se odobriti u procentu od poreske obaveze investitora,[1532] i tada se veća olakšica pruža obveznicima čija je stopa viša, ali je zato neto profntna stopa obveznika čija je poreska stopa viša relativao manje porasla u odnosu na neto profitnu stopu obveznika čija je poreska stopa niža nego što bi to bio slučaj u uslovima promene metoda invseticionog odobravanja. Investicioni poreski kredit primenjuje se u više država – članica*)*. U SAD odobrava se po stopi od 10% od vrednosti investicije, ako je vek trajanja sredstva o kome je reč barem 7 godina. Ako je vek trajanja između 5 i 7 godina, dopušta se traženje samo 2/3 kredita; ako je vek trajanja izmeću 3 i 5 godina, dopušta se traženje samo 1/3 kredita. Za sredstva čiji je vek trajanja kraći od 3 godine, kredit se ne odobrava. U Nemačkoj investncioni poreski kredit odobrava se samo obveznicima koji svoj kapital pozajmljuju radi investiranja u Zapadnom Berlinu (12% od pozajmljenog kapitala).[1533]

Srbiji je preko potreban svojevrsni antikrizni program, ali bez primesa šok terapije, heterodoksne strategije MMF i globalnog neoliberalizma. Antikrizni program bi poreskim i kreditnim olakšicama pomogao posrnulim preduzećima da očuvaju radna mesta, s tim da poreske olakšice ne opterećuju budžet i da kreditne olakšice ne umanje kreditni potencijal banaka. Program suprostavljanja krizi mora predvideti da se firmama, koje se nalaze u finansijskim teškoćama, oprosti porez, pod predpostavkom da dotična preduzeća 20% svojih obaveza prema fiskusu i socijalnim fondovima uplate odmah i, da podnesu plan restruktuiranja. U strateškim sektorima, za oslobađanje od poreza dovoljno je da se plati samo 3% - 5% dugova. Mala i srednja preduzeća, koja su uspela da se održe na tržištu bez otpuštanja radnika, mogla bi plaćanje svojih

[1530] J.A. Kej i M.A. King, The British Tax Sistems, Oxsford University press Oxford, 1990. str. 140
[1531] J. Bernard, Economie publique, Economica, Paris, 1985 i B. Dafflon i L. Weber, Le financement du secteur public, P.U.F. Paris, 1984.
[1532] Dr Ž. Ristić, op. cit., str. 473
[1533] Dr D. Popović, op., cit., str. 82

poreskih obaveza da odlože na više godina (obično 3 - 5 godina). U tom smislu, valja stimulisati banke na davanje kredita preduzećima u procesu restruktuiranja. Banke bi, u tom cilju, mogle da svoje troškove za formiranje rezervi za pokrivanje nesigurnih kreditnih plasmana, upotrebe za plaćanje poreza, ako ugroženim preduzećima stave na raspolaganje sveža sredstva. To bi stvorilo preduzećima akcioni manevarski prostor, povećalo njihovu konkurentnost i osiguralo radna mesta. Oproštaj dugova, mogao bi da održi postojeću zaposlenost, iako su upravo najveći dužnici firme koje su, zbog velikog broja zaposlenih, nerentabilne. Ali, to nije pravilo, kao što nije ni pravilo da smanjenje poreza neminovno povećava „rupu" u budžetu. U svakom slučaju, poreski oproštaj i otpisivanje dugova moglo bi odlučno da oživi privredu i da država (u drugoj iteraciji) nadoknadi budžetu izgubijeno.

Konačno u Srbiji valja forsirati razvoj tzv. slobodnih zona, čija je ekonomija u neposrednoj vezi sa multinacionalizacijom privrede i globalizacijom. Slobodne zone već teže da postanu lider u gotovo svim ekonomskim i finansijskim transakcijama globalnog biznisa. Ekonomske zone akceleriraju pozitivne efekte globalizaeije u oblasti ekonomije, finansija, trgovine, usluga, tehnologije, bankarstva, osiguranja, budući da njihova specifična eksteritorijalnost mondijalistički doprinosi slobodnom kretanju kapitala, roba, usluga, rada, kulture, ideja, informacija. Njihova budućnost je u privlačenju megakapitala, poreskim olakšicama i jeftinom radnom snagom, a transnacionalne korporacije i multinacionalne kompanije teže za sve većim pogodnostima poslovanja. Sklapanje ugovora o slobodnoj trgovini inkubira pretvaranje sveta u zonu slobodne trgovine, sa ciljem da globalno tržište dobije i globalne zone ponude i tražnje (što je smisao internacionalizacije ekonomije). Globalizacija preko slobodnih zona otvara nove puteve za integraciju ekonomije i finansija, kulture i ljudski prava, bez ograničenja pravilima nacionalnih država i delovanja njihovih zakona. Mreža proizvodnih i trgovačkih slobodnih zona, pružanje nepovoljnijih ekonomskih i finansijskih uslova za biznis poslovanje, osigurava privredni razvoj svojih država. Razvoj slobodnih zona igra važnu ulogu u razvoju tržišne ekonomije putem modernizacije tehnologije, ulaganja u industrijski razvoj i izgradnju infrastrukture, upošljavanja nove radne snage, privlačenje inostranih banaka, osiguravajućih kompanija i institucionalnih inveslitora, niskim carinskim stopama i poreskim oproštajima (korporacijski porez na profit i personalni porez na dohodak) i većim zaradama. A sve je sračunato na dolazak multinacionalnih kompanija i megakapitala, kako bi slobodne zone postale oružje razvojne politike, sa malim troškovima poslovanja i velikim koristima biznisa. Stoga valja se usredsrediti na brzi razvoj slobodnih zona u nas, kako bi Srbija iskoristila svoj geostrateški položaj u budućem proširenju EU. Za EU, Srbija je kapija prema istoku, kroz koju (treba da prelazi interkontinentalna razmena roba, usluga, kapitala, ljudi, informacija, kulture, ideja. U krajnjoj instanci, to je put kretanja globalne mreže novog svetskog poretka sa novim tehnologijama, novim ulaganjima, novim zapošljavanjima, novom konkurencijom. Našim izazovima ne bi mogao odeleti megakapital, zbog jeftine radne snage, tradicionalno tehnički obrazovanih radnika, niskih transportnih troškova, visokih ušteda u poslovanju i egzotičnih poreskih i carinskih olakšica.[1534]

[1534] Uporedi: Dr Ž. Ristić, Deficitarno finansiranje javnog sektora, Liber, Beograd, 2009., Dr Ž. Ristići Dr M. Bogavac, Finansijska makroekonomija, EtnoStil, Beograd, 2009., Dr Ž. Ristić, Fiskalna ekonomija i

Glava V
UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM

Nije dovoljno samo znati, treba i hteti.
Nije dovoljno samo hteti, treba i učiniti.
Gete

1. MENADŽMENT JAVNOG DUGA

Budući da finansijska ravnoteža u fiskalnom menadžmentu održava stvarnu ravnotežu između koristi, koje proističu iz zadovoljavanja javnih potreba i oportunitetnih troškova povlačenja sredstava od zadovoljenja privatnih, ličnih potreba, dejstvo ekspanzije je efikasnije ako se dopunski rashodi finansiraju novim novcem, nego ako se finansiraju iz pozajmljenih fondova. Ako se itilizira pritisak na monetarne dirke (tj. novi novac) stalno se povećava dohodak, povećavaju se potraživanja i struktura potraživanja postaje likvidnija. Posredstvom novčanog i zajmovnog finansiranja, novac ulazi u budžetske jednačine i povezuje se sa cenama, investicijama, potrošnjom i dr. agregatima.[1535] Rast budžetskih rashoda, uz konstantni poreski prihod, povećava dohodak, bilo da se deficit finansira dodatnom emisijom novca bilo putem povećanja javnog duga. Ali, to nema efekta na agregatnu tražnju, bez obzira na to da li se koristi interni novac (monetarna kreacija) ili eksterni novac (javni dug) – Tobin, Gurley i Show.[1536] I, to će biti sve dok odliv novčanog kapitala u obliku novca za tekuće finansiranje ne smanji opticaj novčanog kapitala ispod tačke na kojoj dijagram sklonosti likvidnosti prestaje da bude bezgranično elastičan (Musgrave). No, nacionalni dohodak raste igrom multiplikatora javnih rashoda finansiranih javnim dugom i bez impakta na kamatnu stopu, jer država može pozajmljivati u "trappe á liquidité". Ukoliko izdavanje obveznica podiže nivo kamatne stope, odlaganje potrošnje postaje rentabilnije. Fondovi se okreću na nabavku obveznica umesto da odlaze u potrošnju, pri čemu se odložena potrošnja smatra dizulitetnom. Porteri konsola potražuju veći dohodak od kupona dok deficit traje. I ukoliko je sklonost poreskih obveznika štednji veća od sklonosti primalaca kamata, povećava se potrebna stopa deficita. Ali, ako se troškovi kamata finansiraju iz poreza, gubitak može biti kompenziran povećanjem poreskih obaveza na strani fiskalnih nosilaca obaveza, izuzev ako se troškovi kamata pokrivaju zajmom. Ako deo dohotka od kamata odlazi

menadžment javnog sektora, Liber, Beograd, 2008. Dr S. Komazec i Dr Ž. Ristić, Menadžment monetarnih i javnih finasija, EtnoStil, Beograd, 2009.

[1535] A. A. Cavaco Silvia, Economic Effects of Public Debt, St. Martin's Press, New York, 1977, str. 59.

[1536] R. Dirnbusch i M. Draghi (Ed.), Public Debt Management, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

u potrošnju, rastući nivo dohotka od kupona povećava potrošnju na određenom nivou zarađenog dohotka i zaposlenosti. I ukoliko investicije ostaju fiksne, nivo plaćanja kamata u ravnoteži posredstvom deficitarnog finansiranja postiže se održavanjem željenog nivoa dohotka. Zaključak se fundira na pretpostavci da fiskalni obveznici koji finansiraju buduće troškove kamata ne kapitalizuju ovu obavezu. Prema tome, nivo duga u ravnoteži može biti viši ili niži u zavisnosti od efekta potrošnje distribucionih promena sadržanih u krugu porez – kamata.[1537]

U upravljačkom procesu javnog duga, zajmovno finansiranje definiše se kao investicija u javnom sektoru ili kao projekat rashoda za povećanje budućeg dohotka i poreske osnovice. Samim tim, zajmovno finansiranje elastičnije se prilagodava kapacitetima individualnih kontributora od poreskog finansiranja; jer se neto-imovina posle davanja zajma ne menja, dok poreski obveznici smanjuju neto-imovinu za sadašnju vrednost tekućeg opterećenja zajmom. U relativno visokom stepenu fiskalizacije ili saturacije izbor između poreskog i zajmovnog finansiranja u stvari svodi se na substituciju poreskog zajmovnim finansiranjem.[1538] Otuda je i funkcija zajmovnog finansiranja smanjenje fluktuacija u nivou poreskih stopa, koje nastaju usled fluktuacija nivoa javnih rashoda. Promena poreske stope je elemenat neizvesnosti i rizika u adaptacionom prilagođavanju, pri čemu intermitentno zajmovno finansiranje postaje poželjnije kada frikcioni efekti oporezivanja postaju sve ozbiljniji problem i onda se podiže nivo oporezivanja (srazmera poreskih prihoda i dohotka). Međutim, u komparaciji alokacije ponude zajmovnih fondova i refundiranja dugova distribucioni rezultat prevaljivanja tereta zavisi od toga ko prima kamatu i ko plaća porez za refundaciju duga. Kupovina obveznica, odnosno nelikvidne imovine je srž politike duga, pri čemu je kamata trošak ili cena prealokacije fondova za nabavku javne imovine. Otplata javnog duga, po pravilu, angažuje fiskalni kapacitet, što znači da reprezentuje fenomen preraspodele. Kamata je sada pokazatelj oportunitetnih troškova u smanjenim investicijama. Amortizacija duga, pri tome, podjednako se disperzira na finalne obveznice, neidentifikujući primaoce kamata. U pravilu, kamata se, kao trošak, povećanom fiskalnom presijom prevaljuje na dohodak obveznika neprimaoca kamata, pri čemu na razlici između kamate na javni dug i bankarske kamate zarađuju upisnici zajma na račun neupisnika zajma, koja nije produktivno materijalizovana ili koja nije oplođena do nivoa date razlike, odnoso na račun potrošnje neupisnika zajma bez realizovane dodatne štednje. Inflatorna erozija deluje i u jednom i u drugom pravcu tako da se očuvaju paritetna usklađivanja u realnom balansiranju dobitaka i gubitaka. Međutim, ukoliko otplata unutrašnjih zajmova efektuira ogmantacijom spoljnog duga tada se omogućava porast akumulacije (dodatna) bez smanjenja tekućeg nivoa potrošnje i dohotka, jer koeficijent fiskalne presije miruje.[1539] Zajmovno finansiranje dodatnih budžetskih rashoda inostranim resursima oslobađa sredstva akumulacije od budžetskog angažmana za investicioni depo. I pod pretpostavkom većeg prirasta autputa po osnovu plasirane oslobođene interne akumulacije u odnosu na prirast

[1537]H. Bochier, P. Llau, Ch-A. Michalet, Economie finansière, P. U. F, Paris, 1975, str. 75.
[1538]S. Fisher i I. Husain, Managing the Debti Crisis in the 1990s, Finance and Developpment, juni 1990.
[1539] S. J. Turnovsky i P. Sen, Fiscal Folicy, Capital Accumulalion and Debt in an Open Economy, Oxford Economic Papers 1/91, str. 1–24.

fiskalnog opterećenja po osnovu dospelih otplata spoljnog duga, dodatna proizvodnja od dodatnih kapaciteta rekompenzira oticanje sredstava po osnovu dospelih anuiteta, koji se konstituišu povećanom fiskalnom presijom i rekreira akumulacioni disponibilitet. No, ukoliko se resursi inostranog javnog duga alociraju u neproduktivne svrhe posredstvom alimentiranja budžetskog deficita stvaraju se poteškoće u platnom bilansu, budući da nisu stvoreni kapaciteti za otplatu anuiteta. „Neproduktivni" teret spoljnog duga neposredno „napada" kontributere fiskaliteta, a rekompenzacija duga povećanom fiskalnom presijom redukuje raspoloživi dohodak i akumulaciju i obara koeficijent samofinansiranja. Konačno, tereti amortizacije i unutrašnjeg i spoljašnjeg duga u pravilu se izbegavaju svesnim žrtvovanjem monetarnog ekvilibrijuma i dodatnim upumpavanjem novog novca.[1540]

U teoriji i praksi menadžmenta duga (zajma) često se misli da državni dug, kao zbir svih zaduživanja u prošlosti i sadašnjosti umesto oporezivanja, predstavlja teret budućih generacija bilo da se ovaj teret prenosi neposrednim davanjima mlade generacije starijoj bilo da javni dug onemogućava stvaranje privatnog kapitala.[1541] U svojoj paradigmi Barro upravo razmatra uticaj prelaska sa oporezivanja na zaduživanje na raspodelu privatnog bogatstva i tzv. Ricardovu teoremu po kojoj povećanje zaduženosti umesto oporezivanja nema nikakvog uticaja na raspodelu privatnog bogatstva, te valjanost ovoga stava proverava uzimanjem u obzir ograničenosti ljudskog života, nesavršenosti tržišta privatnog kapitala i neizvesnosti oko budućih poreskih obaveza. U stvari, Barrova paradigma teži da rehabilituje Ricardovu teoremu po kojoj ne postoji bilo kakav teret javnog duga niti javni dug onemogućava privatna ulaganja.

U eksplikaciji privrednih posledica izbora između duga i poreza Barro polazi od Ricarda koji je zapazio da nema prvorazredne razlike između finansiranja državnih izdataka zaduživanjem ili oporezivanjem. Tvrdnja se zasniva na zapažanju da stvaranje javnog duga vodi budžetskim plaćanjima kamata ili iz budućih poreza ili iz novih deficita ili iz novog duga. Tipičan poreski obveznik posmatra izbor između duga i poreza u smislu Ricardove teoreme ekvivalencije javnog duga pod sledećim uslovima:[1542] (1) poreska obaveza se ne može izbeći, (2) sva zaduživanja se obavljaju po istoj kamatnoj stopi, (3) budući nivo poreskog opterećenja je neizvestan (zbog neizvesnosti budućih primanja koja utiču na udeo poreza), (4) buduće poreske obaveze su poznate (usled poznatog nivoa javnog duga), (5) visina državnih izdataka ne zavisi od načina njihovog finansiranja, i (6) izbor izvora finansiranja ni na koji način ne utiče na cene i stope dobiti.

Izbor između zaduživanja i oporezivanja menja nivo bogatstva usled ograničenosti životnog veka, pošto određene obaveze vraćanja kamata prelaze na buduće generacije.[1543] Stvaranje javnog duga, dakle, omogućava članicama sadašnje generacije da „umru u dugovima", prebacujući obaveze na buduću generaciju. A za toliko

[1540]Dr B. Ilić, dr L. Pejić, dr R. Tomić, dr Č. Nojković i dr Ž. Ristić, Politička ekonomija, Ekspres, Zrenjanin, 1991.
[1541]R. Barro, Money, Expectation and Business Cydes, Academic Press, 1981, str. 277–241.
[1542]R. Barro, op. cit, str. 227–241.
[1543]M. de Cecco, G. Diga i L. Pechi (Ed.), Managing Public Debt, E. Elgar, 1997.

su sadašnje generacije „bogatije" jer vlade dodatne obaveze potomaka ne uračunavaju u teret sadašnjoj generaciji. Međutim, Barro je našao protivargument kojim dokazuje da postoje brojna privatna dobrovoljna međugeneracijska davanja, pošto izbor između poreza i zajma neće za tipičnog pojedinca predstavljati novu priliku oduzimanja sredstava budućim generacijama. U stvari, Barro smatra da će privatna reakcija na uvećanje duga (ili socijalnih davanja) biti kvantitativna izmena u dobrovoljnim davanjima kako bi se očuvala ravnoteža međugeneracijskog dohotka koji se smatra optimalnim. Tada opredeljenje za zaduživanje umesto za oporezivanje neće nimalo promeniti poželjni nivo bogatstva smrtnog poreskog obveznika. Pored toga, Barro pobija tvrdnju da deficitarno finansiranje povećava bogatstvo usled nesavršenosti privatnog tržišta kapitala bez obzira na to što pretpostavlja da je granični trošak državnog kreditiranja niži, odnosno da država efikasnije kreditira nego privatno tržište. Sa stanovišta likvidnosti Barro tvrdi da ne postoji razlika između granične korisnosti deficitarnog finansiranja i oporezivanja, koja bi promenila nivo privatnog bogatstva u zemlji.[1544]

U praksi se često tvrdi da pojedinci jako diskontiraju svoje buduće poreske obaveze iz razloga što ih ne mogu predvideti. A ukoliko je neizvesnost veća, ljudi, koji nisu skloni riziku, davaće mnogo veću težinu predviđenim budućim poreskim obavezama. Samo u tom slučaju, taj uticaj će pre smanjiti pojedinačno bogatstvo pri povećanom deficitarnom finansiranju. No, Barro, nasuprot ovom zaključku, tvrdi da buduće poreske obaveze prate neizvesna kretanja budućih pojedinačnih dohodaka. Pozitivna povezanost pojedinačnih poreskih obaveza i dohodaka, veli Barro, smanjiće promene u pojedinačnom raspoloživom dohotku, pa, prema tome, i neizvesnost očuvanja nivoa bogatstva.

Javni dug ne pruža trajnu zamenu za oporezivanje, ali zato omogućava vremensko raspoređivanje prikupljanja poreza, koji remete alokaciju resursa. No, to može biti privremeno ili kada su troškovi prikupljanja poreza rastuća funkcija udela poreza u društvenom proizvodu.[1545] U drugom roku već preti opasnost da troškovi duga prevaziđu troškove prikupljanja poreza. Empirijske analize već pokazuju da takva politika vodi kumuliranju dugova (povećanje količnika duga prema društvenom proizvodu) i podizanju nivoa državnih izdataka (kao dela društvenog proizvoda) sa retroaktivnim pritiskom na rastući trend fiskalnog opterećenja, i eventualno, na ekstrapolaciju kamatnog opterećenja novog zaduživanja.

Buchanan je tu činjenicu iskoristio i konstruisao pravilo da teret budućih generacija neposredno postoji, jer sadrži poreske obaveze s kojima se buduće generacije rađaju. To znači da se tipičan poreski obveznik ne stara za svoje potomke i gaji iluzije da ima veće bogatstvo kada se oporezivanje zameni zaduživanjem. Barro pak tvrdi da javni dug ne predstavlja teret novih generacija, te smatra da će rast vrednosti bogatstva dovesti do povećane potrošnje. Pri tome, svako povećanje štednje, koje povećava privatnu ponudu zajmova, biće manje od državne tražnje za kreditima. Višak tražnje u odnosu na ponudu podiže kamatne stope da bi se uravnotežilo tržište

[1544] L. Summers, The lessons of debt, Financial Times, 3. avgust 1992.

[1545] J. M. Ferguson, Public Debt and Future Generations, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1964; R. Dornbush i M. Dragli, Public Debt Management, Cambridge, 1990.

zajmovnog kapitala. A povećanje kamatne stope ima depresivni uticaj, jer istiskuje privatna ulaganja. Međutim, Barro to pobija dokazom da privatna međugeneracijska prelivanja posredstvom dobrovoljnih privatnih davanja i socijalnog osiguranja ne stvaraju teret generacija niti dovode do tzv. istiskivanja privatnih ulaganja. Tada bi nedostatak promene u vrednosti bogatstva sprečio povećanje potrošnje do koje bi došlo usled odustajanja od oporezivanja i povećanja zaduženosti. Iz toga Barro izvodi zaključak da bi smanjenje poreza dovelo do identičnog povećanja zajmovnog kapitala, usled povećanja tekućeg raspoloživog dohotka; dok bi dodatna državna tražnja za sredstvima do koje dovodi dodatno zaduživanje bilo u potpunosti zadovoljena povećanom štednjom privatnog sektora bez povećanja kamatnih stopa.[1546]

Povećano vrednovanje bogatstva usled uvećanja javnog duga zbog ograničenog veka poreskih obveznika, nesavršenosti privatnih tržišta kapitala, visoke diskontne stope budućih poreskih obaveza nužan je uslov za efikasnost fiskalne politike, tj. politike korišćenja aktivnosti (ili za deflaciju).[1547] Međutim, ove potencije fiskalne politike nastaju ukoliko zaduživanje ne povećava vrednovanje bogatstva. Dokazi da korišćenje deficita umesto poreza ne utiče na nivo bogatstva jesu dokazi protiv efikasnosti fiskalne politike (Barro). Čak i određeni ekonometrijski modeli pogrešno sadrže tvrdnju da „ekspanzija" fiskalne politike ima značajne posledice na privrednu aktivnost, pošto posmatraju potrošnju kao funkciju tekućeg dohotka, zanemarujući predviđanja o budućim poreskim obavezama.[1548] Barro, stoga, tvrdi da ovo ograničenje vodi nerazumnom zahtevu da potrošači reaguju na smanjenje poreza isto kao na stvarno povećanje nacionalnog dohotka bez obzira na to da li smanjenje poreza vodi deficitu koje povećava buduće poreze ili predstavlja smanjenje predviđenih dugoročnih državnih izdataka.

2. UPRAVLJANJE UNUTRAŠNJIM DUGOVIMA

U eksploziji spoljnih dugova zemalja u razvoju tokom 1982. god. unutrašnji (domaći) javni dugovi ostali su „nacionalno" skriveni i po strani generalne dugovne krize. Početkom 90-ih godina iznova je, „otkriveno" da od načina upravljanja domaćim javnim dugom može zavisiti realizacija programa prilagođavanja privrede. Brojne zemlje već su suočene sa problemom servisiranja unutrašnjeg javnog duga od druge polovine 80-ih godina. Period relativne stabilnosti internih dugova je „projurio" čim su unutrašnji zajmovi prevazišli nivo od 25% društvenog proizvoda i

[1546] M. Feldstein, Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life Cycle Model, u: M. S. Feldstein i R. Imman (Ured.), Economies of Public Services, Macmillan, London, 1977; F. Modigliani, Longrun Implications of Alternative Fiscal Policies and Burdon of the National Debt, Economic Journal, decembar 1961, str. 730-755, i I. Tobin, The Burden of the Public Debt, Journal of Finance, decembar 1965, str. 679–682.

[1547] J. M. Buchanan i R. E. Wagner, Democracy in Deficit, Academic Press, N. York, 1977; R. J. Barro, Comment from Unreconstructed Ricardian, Journal ol Monetary Economies, avgust 1978, str. 569–581.

[1548] M. Carlberg, Public Debt, Taxation, and Government Expenditures in a Growing Economy, Berlin, Duncker und Homblot, 1988.

iznudili reprogramiranje značajnog dela neizmirenog duga na netržišnim osnovama. I, pošto i domaći i spoljni dugovi opterećuju državne izvore finansiranja, upravljanje unutrašnjim dugom sve više dobija na značaju u procesu ekonomskog prilagodavanja, pogotovu kada dođe do ispoljavanja interakcije domaćeg i spoljnjeg duga sa realnim i očekivanim fiskalnim položajem konkretne zemlje.

Period 1982–1992. god. karakterističan je po tome što je stanje domaćeg duga pogoršano u odnosu na poboljšanje stanja spoljnjeg duga (u svim zemljama u razvoju, koje su imale najveći dug: Argentina, Bolivija, Brazil, Čile, Kolumbija, Obala Slonovače, Ekvador, Meksiko, Maroko, Nigerija, Peru, Filipini, Urugvaj, Venecuela i Jugoslavija). To pak odražava uspeh strategije upravljanja spoljnim dugom u tzv. „grupi od 15" (G-15), koje su se već suočile sa problemom rasta tereta domaćeg duga (zbog izostajanja efikasnih mehanizama upravljanja internim zajmom). Zbog toga se izbegava odgovor na pitanje kako je došlo do naglog rasta javnog duga na unutrašnjem planu i koji su njegovi uzroci. Vlade zemalja G-15 teško priznaju da je javni sektor najviši „paker" javnog duga, koji se preko finansijskog tržišta obraćao privatnom sektoru za novac ili kapital. Država je, na unutrašnjem planu, nagomilane obaveze rešavala zaduživanjem kod privatnog sektora. Time su vlade "zatrpavale" privredne teškoće, gradeći sebi imidž bez povećanja poreza. A to je važna tačka vladinog kredibiliteta. Međutim, centralni uzrok rasta javnog duga ipak leži u neuspehu adekvatnog fiskalnog prilagodavanja u trenutku presušivanja kanala priticanja svežeg kapitala iz inostranih izvora finansiranja. Od tada se praktično fiskalna situacija zaoštrava. Fiskalna situacija postala je još ozbiljnija sa „otkrivanjem" činjenice da je koeficijent odnosa poreskih prihoda i društvenog proizvoda previsok. U takvom fiskalnom okviru, dalje povećanje domaćeg javnog duga, pri stanju visoke spoljne zaduženosti, izazvalo je novu zabrinutost, postoje već postalo jasno daje nemoguće blokirati rastući fiskalni deficit, koji prouzrokuje akumulaciju domaćeg duga.[1549] No, jedna briga povlači drugu, koja se praćena nestabilnim deviznim kursevima, varijabilnim realnim kamatnim stopama i, nezaobilazno, rastućom inflacijom, sa neprocenjivom štetom na planu štednje, investicija i privrednog rasta.

Stanje unutrašnjeg duga ne treba izolovano posmatrati u odnosu na datu fiskalnu situaciju, odnosno evoluciju javnih rashoda i poreskih rashoda, pa i u odnosu na bilans poslovanja javnog sektora sa projektovanim vrcdnostima budućih veličina. Tzv. pogled unapred trebao bi da omogući ocenu solventnosti javnog sektora i neophodno fiskalno prilagodavanje u interesu servisiranja neizmirenog javnog duga. „Kod uprošćenog bilansa, aktiva države bi trebalo da uključuje tekuću imovinu u vidu hartija od vrednosti domaće plus inostrane aktive (tradicionalna definicija), kao i predviđenu sadašnju vrednost očekivanih budućih prihoda od poreskih i neporeskih izvora". Državne obveznice bi trebalo da uključe i tekuće neizmirene obaveze, po osnovu duga, i druge tekuće obaveze (Tradicionalna definicija), uz sadašnju vrednost budućih rashoda, u koje su uključene i subvencije. Razlika između ove dve kategorije, predstavljala bi neto vrednost države. Stoga, ukoliko bi ukupna aktiva premašila ukupnu pasivu, neto vrednost bi bila pozitivna, što znači da bi država bila solventna

[1549]Guidetti P. i M. S. Kumar, Managing Domestic Public Debt, Financc and Developraent, septembar 1992.

(tj. bila bi u stanju da odgovori svojim tekućim i budućim obavezama). Ako bi, međutim, neto vrednost bila negativna, država bi bila insolventna i, bez povećanja svoje aktive ne bi bila u stanju da u potpunosti servisira svoj neizmireni dug.[1550]

Javni dug kao deo nacfionalnog dohotka, u %

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Belgija	135.9	134.0	130.2	124.8	119.6	114.8	109.1	108.0	103.3	98.6	94.3	93.2
Bugar.	-	-	-	105.1	79.6	79.3	73.6	66.2	54.0	46.1	38.6	29.9
Češka	-	-	-	12.2	12.9	13.4	18.2	26.3	28.5	30.1	30.7	30.4
Danska	77.4	73.2	69.7	65.7	61.2	57.7	52.3	48.0	46.8	44.4	42.6	35.9
Nemačka	49.3	57.0	59.8	61.0	60.9	61.2	60.2	59.6	60.3	63.9	65.7	67.9
Estonija	-	-	-	6.4	5.6	6.0	4.7	4.7	5.6	5.7	5.2	4.5
Grčka	107.9	108.7	111.3	108.2	105.8	105.2	114.0	114.4	110.7	107.8	108.5	107.5
Španija	61.1	63.9	68.1	66.6	64.6	63.1	61.1	56.3	52.5	48.7	46.2	43.1
Francuska	48.4	54.6	57.1	59.3	59.5	58.5	56.8	26.8	58.2	62.4	64.4	66.6
Irska	89.6	81.8	73.3	64.5	53.8	48.6	38.3	35.9	32.2	31.1	29.7	27.4
Italija	124.8	124.3	123.1	120.5	116.7	115.5	111.2	110.9	105.6	104.3	103.9	106.6
Kipar	-	-	-	-	61.6	62.0	61.6	61.9	64.7	69.1	70.3	69.2
Letonija	-	-	-	-	9.8	12.6	12.9	15.0	13.5	14.4	15.5	12.1
Litvanija	-	-	-	15.2	16.5	23.0	23.8	22.9	22.2	21.2	19.4	18.7
Luksemburg	6.3	6.7	7.2	6.8	6.3	5.9	5.5	6.7	6.5	6.3	6.6	6.0
Mađarska	-	-	-	64.2	61.9	61.2	55.4	52.2	54.0	55.8	56.3	57.7
Malta	-	-	-	51.5	64.9	56.8	56.4	63.5	60.1	70.2	74.9	74.2
Holandija	76.4	77.2	75.2	69.9	66.8	63.1	55.9	51.5	50.5	52.0	52.6	52.7
Austrija	63.4	67.9	67.6	63.8	64.2	66.5	67.0	67.0	65.8	64.6	63.8	63.4
Poljska	-	-	-	44.0	39.1	40.3	36.8	36.7	39.8	43.9	41.9	42.0
Portugalija	62.1	64.3	62.9	59.1	55.0	54.3	53.3	53.6	55.5	57.0	58.6	64.0
Rumunija	-	-	-	16.5	17.8	24.2	22.7	-	23.8	20.7	18.0	15.2
Slovnija	-	-	-	-	23.6	24.9	27.4	28.4	29.1	28.5	28.7	28.0
Slovačka	-	-	30.6	33.1	34.0	47.2	49.9	49.2	43.3	42.7	41.6	34.5
Finaska	58.0	57.1	57.1	54.1	48.6	47.0	44.6	43.6	41.3	44.3	44.3	41.3
Švedska	73.9	73.7	73.5	70.6	68.1	62.7	52.8	54.3	52.0	51.8	50.5	50.4
V. Brita.	48.6	51.8	52.3	50.8	47.7	45.1	42.0	38.7	37.5	38.6	40.4	42.4
EU25	-	-	-	-	67.5	66.7	62.9	62.0	60.4	62.0	62.4	63.2
EU15	66.4	70.8	72.6	71.0	68.8	67.9	94.1	63.1	61.5	63.0	63.3	64.5
Evro 12	68.4	73.1	74.6	74.3	73.6	72.2	69.7	69.6	68.2	69.3	69.8	70.8
SAD	74.6	74.2	73.4	73.9	67.7	64.1	58.2	57.9	60.2	62.5	63.4	-
Japan	79.7	87.1	93.9	100.3	112.2	125.7	134.2	142.3	149.5	157.6	164.0	-

Izvor European Commission, 18.03.2005

Pošto domaći javni dug uključuje i bruto obaveze konsolidovanog javnog sektora i monetarnih vlasti kod privatnog sektora, valja konstatovati da i sadašnja vrednost očekivanog budućeg kretanja državnih rashoda i subvencija predstavlja vid državnog duga. No, i tok budućih poreza može se verifikovati kao jedan oblik državne aktive. I, ako je to tako, onda smanjenje subvencija i povećanje poreskih prihoda može biti sastavni deo rešenja problema unutrašnjeg duga. U tom kontekstu, upravljanje javnim dugom dobija na „snazi“ u procesu fiskalnog prilagođavanja i sprovođenja stabilizacionih programa, pogotovu u zemljama sa izoštrenom krizom unutrašnjih dugova.

[1550]P. Guidotti i M. S. Kumar, Upravljanje domaćim javnim dugom, Finansije 3–4/93, str. 174–175.

U savremenim privredama domaći javni dug je denominiran u domaćoj valuti i nije indeksiran u cilju održavanja opšteg nivoa cena. [1551] Realna vrednost unutrašnjeg javnog duga uslovljena je promenama nivoa cena, što za kreatore makroekonomske politike predstavlja teškoću u profiliranju fiskalne politike. Implikacije rastućih cena odnose se na smanjenje tereta duga u realnom izrazu, „jer, ako je inflacija očekivana, držaoci (donosioci) državnih obveznica očekuju dovoljan prinos radi kompenzacije očekivanog gubitka usled pada realne vrednosti tih obveznica, što znači da bi nominalne kamatne stope morale porasti".[1552]Međutim, vlada može da se pravi „Toša" i da toleriše očekivanu i neočekivanu inflaciju, ukoliko joj konveniraju njeni efekti na javni dug. To odgovara državi koja je neuverljiva u procesu sprovođenja stabilizacionog programa, a vladi ne smeta količina nominalnog javnog duga, jer u inflacionom haosu to nije prvorazredni faktor destabilizacije. Takva vlada je spremna da štampa novac za servisiranje duga kako bi fiktivno prikazivala da se teret javnog duga ne povećava. Inflacija, prema tome, ostaje kao sredstvo za smanjenje unutrašnjeg javnog duga putem njegovog obezvređivanja tokom vremena.

Indeksacija je, međutim, „moćniji" način eliminisanja iskušenja za tolerisanjem inflacije, koja omogućava vezivanje vrednosti glavnice iskazane u domaćoj valuti za indeks potrošačkih cena ili za devizne kurseve ili, pak, za oba elementa indeksacije.[1553] Da bi se prekinula veza između javnog duga i inflacije primenjuje se indeksacija, koja treba da osigura održavanje realne vrednosti glavnice. No, i indeksacija može biti kontraproduktivna, naročito u uslovima neadekvatnog vođenja politike fiskalnog prilagodavanja.

Za razvijen sistem upravljanja domaćim javnim dugom, pored inflacije i indeksacije, važno je i tzv. prilagodavanje strukture dospeća, koje reprezentuje period tokom koga bi neizmireni kvantitet duga bio otplaćen od strane države.[1554] Duži period dospeća smanjuje potrebu čestog refinansiranja i, obratno, kraći period dospeća povećava potrebu čestog refinansiranja. Za sprečavanje tzv. krize poverenja koristi se obično „elemenat prosečnog dospeća", koji u koordinaciji sa indeksacijom "rešava" problem u cilju „stabilizacije" inflacije. „Radi razumevanja funkcionisanja ovog modela, važno je prvo razmotriti odnos između inflacije i dospeća duga, posebno kako se realna vrednost duga (nominalni dug revalorizovan nivoom cena) smanjuje kod povećanja stope inflacije. Uopšte uzev, produženjem prosečnog perioda dospeća duga, tj. povećanjem vremenskog perioda posle koga bi se dug iskupio, država može dramatično smanjiti godišnju stopu inflacije koja je neophodna radi smanjenja realne vrednosti duga za dati (željeni) iznos."[1555]

U središtu finansijske nauke nalazi se, u principu, ipak čovek, a ne država (Schafle). Zbog toga, pak, ne tvrdimo da se radi o Benthamovom poreskom principu „najveće sreće". Iznosimo samo činjenicu daje još pre 200 godina poreska obaveza definisana kao „zajednički dug građana i cena za pogodnosti koje im društvo stvara"

[1551]Isto, str. 177.
[1552]Isto, str. 177.
[1553]Isto, str. 177.
[1554]Isto, str. 177.
[1555]Ibidem, str. 178.

(Schmolders). Tako je stvorena moderna teorija „fiskalne rente" koja ističe da teritorijalno-politički kolektiviteti „proizvode" posebnu korist za građane, kao učinak. Ali, ako je „žrtva funkcija ustupljenog dohotka" državi, onda poreze treba rasporediti tako da se ukupna žrtva svede na najmanju meru.

Ju-birokratija smatra da je porez cena za učinjenu uslugu građanima. Zato se verovatno porezi zidaju u formi „porez na porez" (poreska lavina). Analogno cenama, i porezi „skaču u vis i dalje". Tako se prave „teški" porezi, kao „zlo koje dovodi do razaranja društvene imovine, do povećanja cena roba i do otežavanja privređivanja". A visoki porezi i stagnirajući dohodak ne idu zajedno, jer tamo „gde ničeg nema, čak i car gubi svoja prava". Ali baš to pravo – kako veli Engels – ne može biti iznad ekonomske strukture i njome uslovljenog kulturnog razvitka društva. U pravu je zato Marks – „taj je voleo sve da kaže" – kada je sevnuo: „Niko, pa ni onaj što svira muziku budućnosti, ne može da troši proizvode budućnosti; dakle, ni upotrebne vrednosti čije proizvođenje još nije dovršeno". Bravo čika Marks – to je prava stvar za postsocijalizam. Zašto? Zato što klasni karakter poreza zavisi od toga ko ima vlast: radnička klasa ili birokratija (Lenjin). Ako birokratija ima poresku vlast onda su kadtad neminovni poreski štrajkovi (u nekadašnjoj francuskoj verziji), onda se atraktivizira poznata Bostonska čajanka, onda se rađaju pokreti protiv visokih poreza (tzv. pužadizam). Radnička klasa tada ustaje protiv poreskog ugnjetavanja. Na političkoj sceni je sveopšti poreski revolt.

I, pošto je birokratija zaposela sve punktove poreske vlasti, radnici onda šene pred poreskim kožnim kaputima u svim birokratskim ekspoziturama, jer žive u nametnutoj „poreskoj iluziji" da plaćaju sva uživanja koja proističu iz koristi od državnih aktivnosti. Zato se porezi smatraju „samofinansirajućim" instrumentom reprodukcije birokratije. Porezima se faktički osemenjavaju administrativna gnezda za razmnožavanje birokratije, koja čak nadilazi i opštu stopu ju-nataliteta.

Nepopularni Marks nije slučajno isticao: „Činovnici i lopovi, vojnici i baletni plesači, školski učitelji i policajci, grčki muzeji i gotičke kule, civilne liste i rang liste – sve te neobične tvorevine, kao iz bajke, sadržane su u jedinstvenom semenu – u porezima". Verovatno je i zato smatrao da je ideal besklasnog društva „država bez poreza." Ali, dok se stigne do tog ideala, javne finansije treba da omogućavaju „opstanak" socijalne tvorevine – države; doduše, ne po organskoj teoriji poreza u kojoj se država predstavlja kao telo, a građani kao njeni udovi. No, sada taj „opstanak" treba da se obavi putem poreske reforme, koja je, od cara Dioklecijana i njegovih sledbenika, pa do današnjih poreskih reformi, u gotovo svim industrijskim zemljama, bila usmerena na ozdravljenje državnih finansija. Zato je „štedljiva država" ideal svakog savremenog društva.

Naša država, međutim, da bi postala „štedljiva" trebalo bi da preuzme na sebe sve dubioze i fiktive, koje, po „saveznim očima" privredne reforme, treba pretvoriti u javni dug. Jasno je, kao na dlanu, da se cilja u pravcu iznalaženja mogućnosti da država teret javnog duga u perspektivi nekom utrapi. Zaboravlja se, pri tome, istorijska činjenica da je još davno Ricardo u državnim zajmovima video „najstrašniji bič koji je pronađen za mučenje jedne nacije". I Mili je svojevremeno upozoravao na „razarajuće posledice" državnog zajma. Ali, šta to vredi kada smo „dugo bili zave-

deni i zaneseni ideologijom pravljenja sopstvenog ekonomskog sveta", zbog Čega je celokupna privreda pala na tzv. pozitivnu nulu, koju vlastodršci definišu kao „tačku koja se uvukla u sebe". Ekonomija u podrumu, politika u kalani – takav je vaspostavljeni odnos između baze i nadgradnje u prvovenčanom socijalizmu snova. Maženje „feudalnih državica" i milovanje „nacional privredica" političkim iluzijama pokrivano je zaduživanjem. Trebalo je da prohuji čitava dekada, pa da se konačno shvati da je ekonomija „dogovora i sporazuma" utopija i da je ekonomska zbilja teška kriza sa inflacionim petljama. No, i pored toga, sada se teži da se troškovi „pogodbene ekonomije" sa naduvanim dubiozama i fiktivama konvertuju u javni dug. Ali, narod je već ustao protiv krilatice: „ko vuče taj se i šiba". Prisetio se čak i Apelovog upozorenja: „obućaru, ne više od obuće". A to znači da birokratija više nema pravo da pravi troškove iznad materijalnih mogućnosti niti da povećava poreze za pokriće neracionalne potrošnje. U krajnjoj instanci, ne može se prihvatiti ni solucija rasterećenja privrede putem simultanog smanjenja poreza i povećanja javnih dugova.

Marks je – zar opet on – davno rekao: „Zajmovi omogućavaju vladama da podmiruju vanredne izdatke, a da poreski platiša to odmah ne oseti, ali docnije ipak izazivaju povišenje poreza. „S druge strane, povišenje poreza, prouzrokovano nagomilavanjem uzastopno napravljenih dugova, prisiljava vladu da prilikom novih vanrednih izdataka uvek zaključe nove zajmove. Usled toga, moderni poreski sistem, čiji stožer su porezi... nosi u sebi samom klice automatske progresije. Poresko preopterećenje nije prolazna slučajnost, nego, naprotiv, princip. Stoga su državni zajmovi, po Marksu, anticipirani porezi. „Narod dobro zna, iskusivši to na sopstvenom džepu, kakav je poreski teret izazvan državnim dugom" (Boldirev). Unutrašnji javni dug jeste prividno rasterećenje privrede putem supstituisanja poreza dugom. Ali, interes na javni dug u stvari reprezentuje automatski porast poreza u budućnosti. U pravu je bio Hume kada je rekao: „Ili će narod uništiti državne dugove ili će dugovi uništiti narod."

Kad to konstatujem, imam u vidu opet Marksovo upozorenje da se „državni dug oslanja na državne prihode kojima se moraju pokrivati godišnje kamate i druga plaćanja" (otplata glavnica duga), pri čemu je moderni poreski sistem „postao nužna dopuna sistema nacionalnih zajmova", kojim se, često, prikriva „jedan od izvora prvobitne akumulacije". Situacija je ista i kada se emituje nov zajam za isplatu starog zajma, jer nastupa faza kumuliranja dugova države, koji se u budućnosti vraćaju kao bumerang i privredi i građanima. U takvim uslovima, „sadašnje generacije prevaljuju dugove na buduće generacije, koje su žrtvovane sadašnjoj". Intergeneracijsku preraspodelu troškova javnog duga na teret anticipiranog, neostvarenog dohotka želi naša država i njena politička nesposobna funkcionala, koje po svaku cenu teže da teško breme unutrašnjih i spoljnih dugova prevale na budućnost i da ga kao amanet ostave novim pokolenjima. To želi nesposobna država sa crnim florom dugova. Kakva „divna" obmana za sadašnjost i sramota za budućnost. Tako radi neautoritetna država, koja je celokupnu jugoslovensku imovinu stavila pod hipoteku. Mi smo, dakle, taoci: živimo od prošlosti na teret budućnosti.

Unutrašnji dugovi, u tom kontekstu, mogu i treba samo da posluže mobilizaciji investicionih sredstava na teret potrošnje sektora stanovništva i koncentraciji

decentralizovane i atomizirane akumulacije privrede i preduzeća za finansiranje razvojnih potreba, ali ne i za popunjavanje „rupa" u državnom budžetu. Samo u tom slučaju veriflkuje se poznata predikcija Steina: „Država bez duga zahteva previše od svoje sadašnjice i čini premalo za svoju budućnost." To, pak, znači da javni dug ima svoj raison d'ętre samo ako je u funkciji mobilizacije dodajne akumulacije za produktivno investiranje, koje odbacuje prirast dohotka za otplatu dospelog duga, odnosno za servisiranje troškova racionalno upotrebljenog i efikasno alociranog duga. Neproduktivna skloništa i potrošačke deponije treba držati što dalje od javnog duga države. Jer, teret dugova bez dužnika ili bez platežno sposobnih dužnika države može da se servisira samo putem nelegalnog ubacivanja novca (primarna emisija), dopunskog oporezivanja budućih zarada i rasprodajom društvene imovine domaćem privatnom sektoru i stranim licima, ako šta ostane od birokratije, inflacije i inostranih kreditora. Zato nepromišljenu potenciju javnog duga, kao i „svaku impotenciju", valja lečiti „odustajanjem od ljubavi". Vaspasenje jedino dolazi od velikog srpskog narodnog zajma za privredni preporod.

Svaka tržišna privreda, po prirodi stvari, ne priznaje fakturisanu realizaciju, budući da je ona „gnezdo za špekulacije i za deformacije". U tom kontekstu, i kursne razlike se javljaju kao svojevrstan oblik fakturisane realizacije, kao bastion preraspodele dohotka, kao snažan generator nepokrivene potrošnje i kao stalni izvor nestabilnosti. Tzv. kursne razlike u obračunu potraživanja i dugovanja jesu nepoznanica u tržišnoj ekonomiji, pogotovu što niko nema pravo na stvaranje obaveza bez pokrića. Ali, što to vredi kada i NBJ daje svoj pristanak da je i poslovne banke (za negativne kursne razlike na računima građana) zadužuju frapantnim iznosima. NBJ te račune prima, slaže i čeka „neka rešenja". Ona i ne zna da su to obaveze federacije koja treba da ih izmiri iz svog budžeta. Pošto se federacija pravi „gluva i šlepa", političke sile teže da sve to pretvore u javni dug. I to je sada nova besmislica, koja faktički označava amnestiju svih onih koji su bili dužni da to pokriju. Zato je imperativno prekinuti lanac reprodukovanja postojećih dugova, jer je to nova bomba za finansijski sistem.

3. UPRAVLJANJE SPOLJNIM DUGOVIMA

Dok je period osamdesetih godina obeležen krizom dugova zemalja u razvoju, devedesete su započele uz rast dugova preduzeća, domaćinstava, finansijskih institucija i vlada u razvijenim zemljama. Proces, koji se odigrava u razvijenim zemljama, odgovara „deflaciji dugova". Zbog toga je kriza ozbiljna i globalna. Terapija se vidi u povećanju domaće tražnje u razvijenim zemljama ulaganjem u socijalnu brigu i infrastrukturu, proširenje izvoznih tržišta razvijenih zemalja pojačanjem tokova dugoročnog kapitala u zemlje u razvoju i privrede zemalja Istočne i Centralne Evrope i obnavljanjem alokacija SPV (specijalnih prava vučenja), vraćanjem na targetirane kamatne stope i prihvatanjem uloge predvodnika u snižavanju evropskih

kamatnih stopa od strane Nemačke.[1556] Ukoliko ove mere ne budu primenjene, svetska privreda će iznova trpeti od deflacije dugova i kontinuirane deflacije.

Od kada je izbila međunarodna kriza dugova (u drugoj polovini 1982. god.), spoljna zaduženost zemalja u razvoju u narednoj deceniji je udvostručena. Dugovi su, zapravo, povećani od 839 mlrd. dolara u 1982. god. na 1.700 mlrd. dolara u 1992. god., iako se u ranoj fazi krize dugova očekivala modifikovana dužnička strategija sa sračunatim efektima na planu normalizacije procesa servisiranja. „U stvari, sa ponovljenim reprogramiranjima glavnice dugova i konsolidacijom kamata, iznos dugova je nastavio da raste, umanjujući domaće poverenje i potkopavajući napore prilagođavanja zaduženih zemalja. Pored toga, refinansiranje kamata preko novih paketa novčanih sredstava postalo je otežano, iako je finansijska pozicija komercijalnih banaka-kreditora ojačana."[1557] Američki plan (od marta 1989. god.) insistirao je na zvaničnoj pomoći (podršci) prezaduženim zemljama za finansiranje restrukturiralizacije dugovanja prema komercijalnim bankama, koja je trebalo da bude obezbedena kroz „meni opcije" (menu options) za redukciju tzv. tržišnih dugovanja i njihovog servisiranja. Dužnici su trebali da primene politiku reforme i politiku prilagođavanja u cilju normalizacije spoljne likvidnosti. U strukturi raspoloživih opcija, otkup dugova („buy backs") dozvoljavao je bankama da prodaju svoja potraživanja primaocu njenog ranijeg kredita uz popust. Samo je kompleksnija šema zamene obveznica (discount exchange) omogućavala zamenu zajmova za obveznice sa smanjenom glavnicom i novoutvrđenom tržišnom kamatnom stopom, i otplatu „ostatka obaveza" u periodu do 30 godina.

„Meni opcije" omogućile su razvoj procesa univerzalizacije učešća komercijalnih banaka u paketima dugova i doprinele su redukciji troškova.[1558] Ovi paketi redukcije zaduženja postali su atraktivni za Kostariku, Meksiko, Nigeriju, Filipine, Urugvaj, Venecuelu, Argentinu i Brazil; pošto su doprineli obaranju srednjoročnih i dugoročnih dugova za 25%. „Olakšice kamata" u odnosu na bruto društveni proizvod su varirale, zavisno od obima obuhvaćenog duga bankama, ali generalno su bile oko 1/2 procenta BDP za glavne dužnike. Za ove operacije bilo je potrebno oko 14 milijardi dolara, od čega su Međunarodni monetarni fond (MMF) i Svetska banka pojedinačno dali oko 2,5 milijarde dolara, a ostatak je poticao iz bilateralnih zajmova i davanja, kao i deviznih rezervi samih zemalja. Zvanično podržana redukcija dugova bila je dopunjena konverzijama duga u akcijski kapital (debtequity conversions), sa preko 24 milijarde dolara konvertovanog duga u periodu 1989–91, što ukupno iznosi oko 40 milijardi dolara od 1984. godine. Pored navedenih zemalja u razvoju sa srednjim dohotkom (middleincome countries), i neke siromašne zemlje, izvršile su otkup svojih dugova sa velikim popustom, stoje znatno smanjilo njihov komercijalni dug prema međunarodnim komercijalnim bankama. Ove zemlje su, takode, imale koristi i

[1556]Trade and Development Repo" 1992, UNCTAD, N. York, 1992.

[1557]Dr D. Jovović, Deset godina dužničke krize, Ekonomska politika, br. 2.134, od 22. februara 1993, str. 40.

[1558]Dr S. Komazec, dr J. Kovač i dr Ž. Ristić, Lavirinti dužničke ekonomije, ABC Glas, Beograd, 1993.

od različitih tipova konvertovanja dugova za životnu sredinu, zdravstvo i obrazovanje (debtfor-environment, health, education).[1559]

Protekla decenija ispunjena je naporima pomoći prezaduženim zemljama u razvoju od strane zvaničnih bilateralnih kreditora u vidu olakšanja servisiranja dugova i novog finansiranja kroz javne izvesne kredite i direktne bilateralne zajmove, restrukturiranje dužničkih obaveza i bilateralno opraštanje dugovanja zvanične razvojne pomoći (ODA). Nova potraživanja i kratkoročni dugovi su isključeni iz reprograma na zahtev javnih kreditora. Zbog toga su se, u krajnjoj instanci, povećali neto tokovi sredstava od zvaničnih kreditora ka zaduženim zemljama u razvoju. Sredstva su, po oceni MMF, obezbeđivana po koncesionalnim uslovima.

Međutim, u praksi sve prezadužene zemlje nisu mogle da ispune zahtevane uslove „pojedinačnim reprogramiranja". Određene zemlje su imale dodatne potrebe za olakšicama novčanih tokova i za povećano sveobuhvatno konsolidovanje sa retroaktivnim pritiskom na rast toka dugova. „Kao odgovor na ovaj problem, Pariski klub je inicijalno produžio periode otplate dospelih obaveza za ove zemlje sa 10 na 20 godina (i poček sa 5 na 10 godina), počev od 1987. godine. Sledeće godine, Pariski klub kreditora usvojio je pristup 'menija' sa koncesionalnim opcijama, tzv. Toronto uslove (Toronto terms)."[1560] Po ovim uslovima je 20 zemalja realizovalo 28 reprogramiranja sa konsolidacijom dužničkih obaveza u iznosu od 6 mlrd. dolara u 1991. god. Usledio je, zatim, novi meni, koga su profilirali kreditori, krajem 1991. god. da bi se koncesije proširile i na reprogramiranje dugova zemalja sa niskim dohotkom. Nove uslove reprogramiranja, do kraja 1992. god., koristile su Bolivija, Gvineja, Benin, Tanzanija, Uganda, Nikaragva i Togo sa konsolidovanim iznosom od 2 mlrd. dolara.

Pariski klub je, od 1990. god., dodeljivao visoko zaduženim zemljama, sa nižim srednjim dohotkom, duže otplatne periode sa selektivnim dobrovoljnim zamenama duga za obligacije (za 15 zemalja). U drugoj polovini 1992. god. u istu klopku su upali Egipat i Poljska, a Pariski klub je pomogao proces restrukturiranja celog stoka duga (od 58 mlrd. dolara) i smanjenja sadašnje vrednosti duga za 50%.

Eksperti Svetske banke su, istražujući desetogodišnju krizu dugova zemalja u razvoju, izvukli poučna iskustva, i to:[1561]

- sistemsko razmišljanje je krucijalno da bi se izbegle odluke lošeg kreditiranja,
- veliko pozajmljivanje koje nije praćeno produktivnim ulaganjima je katastrofa i za kreditore i dužnike,
- zemlje koje „ne optiraju" iz međunarodnog finansijskog sistema generalno postižu lošiji rezultat,
- dobre nacionalne politike su ključ pristupa tržištu kapitala,
- ekonomsko prilagođavanje traži vreme (stvari mogu postati loše pre nego što bude bolje), tako da je u interesu i kreditora i dužnika da se pažnja usmeri na političku i ekonomsku održivost reformi,
- postoji prisilna potreba za zvaničnom akcijom za prevazilaženje nekontrolisanih problema, koji komplikuju reprogramiranje i smanjenje dugova,

[1559]Dr D. Jovović, op. cit., str. 40.
[1560]Isto, str. 41.
[1561]Isto, str. 42.

- testiranje krize dugova, kao problem likvidnosti, odlaze traganje za stabilnim i realnim rešenjem,

- smanjenje dugova je ponekad neophodno, ali može biti uspešno ako je praćeno dobrim ekonomskim politikama,

- ugrađivanje moguće podele rizika u finansijske ugovore mnogo manje košta nego ponovno pregovaranje o uslovima ugovora, ako stvari loše krenu,

- spoljna finansijska sredstva za investiranje u zemljama sa niskim dohotkom moraju u najvećem delu doći iz javnih izvora.

I lekcije su, međutim, poučne, jer je izbegnuto oštećenje međunarodnog monetarnog i finsijskog sistema. Kriza dugova nije izlečena niti su sve prezadužene zemlje osposobljene da servisiraju dugove. Finansijska podrška po koncesionalnim uslovima samo je podržala relativno ograničene domaće uštede zaduženih zemalja i skromne devizne prilive za finansiranje osnovnih uvoznih potreba. Međutim, valja naglasiti da, u savremenom svetu, „kriza dugova (spoljnih) nije više glavna preokupacija međunarodnih komercijalnih banaka, iako je još uvek nepremostiva za mnoge najsiromašnije zemlje u razvoju. Za brojne zemlje kombinacija rasta i tokova novca preko reprogramiranja trebalo bi da rezultira produžavanjem normalnih kreditnih odnosa do sredine 90-ih godina. Za ostale, povratak spoljnoj likvidnosti može da se dostigne jedino u sprezi sa smanjenjem postojećih dugovanja. Ali, za sve zemlje, ključ za poboljšanje ekonomskih performansi i nastavak podrške međunarodne finansijske zajednice jeste „zdrava ekonomska politika". Za to je potrebno i adekvatno međunarodno ekonomsko okruženje. Obnova zemalja u razvoju i razvojne perspektive nisu moguće bez smanjenja protekcionizma koji sprovode zemlje OECD. Svetska banka procenjuje da bi kresanje zaštite u industrijskim zemljama za polovinu vodilo povećanju izvoza zemalja u razvoju za oko 50 milijardi dolara (ne uključujući značajne koristi za potrošače u razvijenom svetu). Takođe, potrebno je i snižavanje kamatnih stopa u svetu. Sve dok su realne kamate iznad stopa privrednog rasta zemalja u razvoju, svako neto pozajmljivanje mora obavezno pogoršati njihove indikatore spoljnog duga. Zato bi akcije industrijskih zemalja da povećaju svote uštede, umanjujući pritisak na međunarodna tržišta, poboljšalo kreditnu sposobnost i finansijske izglede zemalja u razvoju u ovoj dekadi.[1562]

Kombinovanje „zvanično" podržanih redukcija dugova sa produženim vremenskim sekvencama otplata i primenom „preporučenih" ekonomskih politika doprinelo je normalizaciji odnosa između debitora i kreditora, podizanju nivoa poverenja investitora i olakšanju tereta spoljnih dugova (Brazil, Meksiko, Argentina, Čile, Venecuela, Turska). U tom kontekstu, MMF posebno naglašava da su izgledi za privredni rast poboljšam, da su ukinuti popusti na dugove na sekundarnom tržištu, da su skupa i teška reprogramiranja sve manje potrebna, da su pristupi privatnom finansiranju naglo povećani, da su tokovi kapitala preokrenuti u korist zemalja u razvoju i da su gotovo sve zadužene zemlje sa niskim dohotkom u situaciji da izađu iz procesa reprogramiranja dugova. Za određene zemlje (najsiromašnije i najzaduženije), međutim, teret spoljnjeg duga ostaje da „vrši" nad platnobilansnom situacijom sa otežavajućim okolnostima na srednji rok.

[1562]Ibidem, str. 42.

Dužničko vreme ostaje i dalje teško uprkos restrukturiranju dugova i nadolazećem koristima od redukcija duga i servisiranja. Ove zemlje, po preporuci MMF, prinuđene su da se strogo drže recepture u procesu sprovođenja odabrane makroekonomske politike dopunjene strukturnim merama. Pri tome, važno je povratiti poverenje i osigurati nove finansijske tokove, koje valja usmeravati u produktivna ulaganja. Istovremeno, potrebno je osigurati pristup novim uslovima restrukturiranja duga prema komercijalnim bankama i javnim kreditorima i novim uslovima prilagodavanja da bi se eliminisale spoljne i unutrašnje neravnoteže i strukturni debalansi, koji otežavaju razvojne perspektive. „Može se zaključiti da postoje tri osnovna metoda u upotrebi za savlađivanje dugova. Prvi je modifikacija ekonomskih politika, da bi se ojačao kapacitet zemalja dužnika da servisiraju svoje dugove prema inostranim poveriocima, uključujući sve veću produktivnost i rast, povećanje izvoza i poboljšanje platnog bilansa. Drugi metod je smanjenje tereta servisiranja dugova, koji se, zavisno od okolnosti, izvršava na nekoliko načina, kao što su reprogramiranje ili refinansiranje. Time dužnik dobija u vremenu, jer odlaganjem obaveza stiče mogućnost da primeni korektivne mere ekonomske politike. Treći pristup je određena forma smanjenja dugova (tj. stoka duga ili plaćanja kamate) po tržišnim ili pregovaranim uslovima, čime se stvarno rasterećuju dužničke zemlje. Pristup prihvaćen u 80-im godinama (tzv. „strategija međunarodnih dugova”), u stvari je mešavina svih navedenih metoda, sa određenim žrtvama za dužnike, ali i poverioce. Sagledavajući proteklih deset godina krize zaduženosti zemalja u razvoju, moglo bi se zaključiti da se međunarodni finansijski sistem bolje prilagodio šokovima nego što se mislilo, te da se procesu ekonomskog prilagođavanja mora dati veći značaj – kreditori i zajmotražioci moraju biti odgovorni u svojim akcijama – ali i to da ne postoji pojedinačan uzrok, ili pojedinačno rešenje fenomena kao što je dužnička kriza.”[1563]

[1563]Ibidem, str. 42.

ŠESTI DEO

BUDŽETSKA EKONOMIJA

Kao što nije moguće voleti i biti mudar, isto tako je nemoguće nekoga oporezovati, a da bude zadovoljan.

Buke

„Misliš li na godinu dana unaprijed, sij žito.
„Nauka nam obećava istinu....
Ona nikad ne obećava ni mir ni sreću“.

Le Bon

Znanje je tek onda znanje kad je stečeno naporom vlastite misli, a ne pamćenjem.

L.N.Tolstoj

Najbolje obrazovanje nije ono koje nam pruža sama informacija, već ono
Koje naš život usklađuje sa sveopštim postojanjem.

Tagora

„Znanje nije ništa drugo nego slika istine“.
Bekon

Glava I
BUDŽET U TEORIJI I PRAKSI

1. BUDŽET KAO FINANSIJSKA INSTITUCIJA

U finansijskoj literaturi[1564] egzistiraju različiti pristupi u definisanju budžeta, pošto se radi o relativno kompleksnoj instituciji sa stanovišta ostvarenja ekonomskih, političkih, finansijskih i socijalnih ciljeva savremene države. Naime, prof. M. Duverger definiše budžet kao godišnji finansijski program koji predstavlja skup državnih rashoda i prihoda utvrđenih unapred, po pravilu godišnje, na detaljan način, koji ima obavezni karakter. Prof. F. Neuman definiše budžet kao sistemski sređen i u osnovi obavezan predlog javnih rashoda i procena javnih prihoda kojim će se ti rashodi podmiriti za jedno buduće utvrđeno plansko razdoblje. Prof. G. Hedtkampt definiše budžet kao ostvareni program državnih aktivnosti (državne delatnosti) i njihovog finansiranja. Prof. M. Piskotin definiše budžet kao osnovni finansijski plan obrazovanja i korišćenja opštedržavnog fonda novčanih sredstava države. U literatu, prema tome, egzistiraju brojne definicije o budžetu.

Po Allix-u budžet je akt kojim su predviđeni i odobreni državni rashodi i prihodi za neki određeni period vremena. Neidl pak smatra da je državni budžet iskaz predvidivih prihoda i rashoda u nekom određenom budućem periodu vremena. Kolm pod budžetom podrazumeva sistematski izgrađen predlog koji važi za određeno razdoblje, donosi se redovito i u kojem se za buduće vreme predviđaju rashodi i prihodi za pokriće tih rashoda. Po Wittmannu je budžet brojčani pregled prihoda i rashoda za određeno razdoblje. Neumark pak smatra da je budžet skup predloga za određeno buduće razdoblje kojim se predviđaju rashodi i prihodi za pokrivanje tih rashoda. Prof. Murko definiše budžet kao osnovni planski finansijski instrument kojim se na organizovan i celishodan način predviđaju i raspoređuju, obično za jednu godinu unapred, prihodi i rashodi pojedine društvene zajednice. Po prof. Lovčeviću budžet predstavlja jedan računsko-pravni akt, koji od narodnog predstavništva dobija saglasnost i kojim se predviđaju i prethodno odobravaju prihodi i rashodi društveno-političke kolektiviteti radi ostvarivanja kolektivnih ciljeva u predstojećem periodu. Konačno, prof. L. Horvat smatra: „... budžet je plan, budžet je računski dokument, budžet je pravni akt, budžet je politički akt, budžet je ekonomski akt, budžet je financijski akt.“[1565]

[1564]Dr M. Trkulja, Finansiranje opštih društvenih potreba, Zavod za izdavanje udžbenika, Novi Sad, 1985, str. 387-388. i dr Božidar Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983, str. 461-464.

[1565]Dr L. Horvat, Financiranje upravne djelatnosti, Narodne novine, Zagreb, 1988. st. 22.

Budžet je osnovna finansijska inistitucija svake društveno-političke kolektiviteta za finansiranje opšte potrošnje, odnosno za zadovoljenje opšte društvenih potreba. Budžet je, zatim, instrument neposrednog alimentiranja opštedruštvenih potreba i neposrednog finansiranja društvenih funkcija DPK. Budžet je, isto tako, instrument bilansiranja prihoda i rashoda društveno-političkih kolektiviteti. Po Ustavu budžet je instrument kojim se iskazuju prihodi i rasporeduju sredstva (rashodi) za finansiranje Ustavom utvrđenih funkcija i zakonom utvrđenih obaveza. Budžet je, takode, instrument finansiranja-finansijske politike, odnosno ekonomske politike kojim se preraspodeljuje nacionalni dohodak radi obezbeđenja planiranih sredstava za zadovoljenje dogovorenih potreba. Budžet je, isto tako, instrument usklađivanja opšte potrošnje sa materijalnim mogućnostima nacionalne privrede. Budžet je, nadalje, instrument za ostvarivanje korektivnih i podsticajnih funkcija društveno-političkih kolektiviteta u društvenoj reprodukciji. Osim toga, budžet je instrument koordinacije između različitih nivoa društveno- političkih kolektiviteti i usmeravanja društvenih planova ekonomskog i socijalnog razvoja. Budžet je, zatim, instrument stabiiizacione politike, kojim se usklađuje ponuda i tražnja, osigurava stabilni nivo cena i zaposlenosti, i obezbeđuje stabilna stopa privrednog rasta. Najzad, budžet je plansko-bilansni instrument društveno-političkih kolektiviteta, kojim se obezbeđuje priliv sredstava, raspoređuju sredstva korisnicima i nosiocima, i namenski troše sredstva, mada se raspodela i upotreba utvrđenih prihoda budžeta vrši tromesečnim finansijskim planovima organa uprave, finansijskim programima, predračunima sredstava za posebne namene i posebnim računima.[1566]

Budžet, prema tome, možemo posmatrati sa društvenog, ekonomskog, finansijskog, socijalnog, pravnog, političkog, planskog i bilansnog aspekta. Sa društvenog stanovišta, budžet je instrument društvenog finansiranja opšte potrošnje, shodno karakteru vladajućih društveno-ekonomskih odnosa u postsamo-upravnom socijalističkom društvu. Sa ekonomskog aspekta, budžet je instrument ekonomske politike za ostvarivanje brojnih funkcija u društvenoj reprodukciji (alokacija privrednih resursa, preraspodela nacionalnog dohotka, ekonomska stabilizacija i privredni razvoj).[1567]

Sa stanovišta socijalne funkcije, uključujući i funkciju solidarnosti i uzajamnosti, budžet je instrument politike raspodele prema radu (koji svojim poreskim mehanizmom otklanja uravnilovku, kao i socijalne razlike), i instrument solidarnog zadovoljavanja opštih društvenih potreba u nedovoljno razvijenim područjima (putem dotacija i subvencija). Sa finansijskog aspekta, budžet je instrument obezđenja finansijskih sredstava i namenskog trošenja sredstava u procesu zadovoljavanja opštih društvenih potreba i ostvarivanja društvenih funkcija društveno-političkih kolektiviteta. Budžet je, sa pravnog aspekta, normativno regulisani pravni akt društveno-političkih kolektiviteta u vidu odluke, odnosno zakona na Ustavnim principima, koji sintetizuje ovlašćenja, prava, dužnosti i obaveze DPK u procesu sastavljanja, donošenja i izvršenja budžeta, kao i sva pravna dejstva u domenu finansiranja opštedruštvenih potreba. Sa političkog aspekta, budžet je instrument radnih ljudi i građana za zadovoljenje njihovih potreba u mesnoj zajednici, opštini i drugim društveno-

[1566]Dr M. Matejić i dr M. Jovanović, Finansije, Zagreb, 1982.
[1567]Dr B. Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983, str. 490-519.

političkim kolektivitetima, shodno ustavnim načelima o pravima i dužnostima radnih ljudi i građana, i delegatskom sistemu u procesu odlučivanja u skupštinama DPK. Sa planskog aspekta, budžet je instrument za ostvarivanje društvenih planova ekonomskog i socijalnog razvoja društveno-političkih kolektivitetima, srednjoročnih programa zadovoljavanja opštedruštvenih potreba, kao i za usmeravanje tržišnih zakonitosti u društvenoj reprodukciji. Konačno, sa bilansnog stanovišta, budžet je instrument za usklađivanje opšte potrošnje i materijalnih mogućnosti privrede, i za svođenje opšte potrošnje u realne okvire ostvarenih društvenih rezultata rada, tj. društvenog dohotka.

Usled toga, budžet se distancira od društvenih fondova. Naime, u finansijskoj teoriji, politici i praksi između budžeta i fondova postoje brojne razlike, među kojima se ističu sledeće: (1) budžet je osnovna finansijska institucija DPK, dok su „fondovi" finansijska institucijazajedničkih potreba, (2) buždet je instrument za finansiranje opštedruštvenih potreba, dok su fondovi instrument za finansiranje zajedničklh potreba, (3) budžet se alimentira porezima, kao klasičnim fiskalnim kategorljama, dok se fondovi alimentiraju doprinosima, kao defiskalizovanom kategorijom, (4) budžetska sredstva nisu namenskog karaktera, dok su sredstva fondova destinirana za strogo utvrđene namene, (5) budžetski prihodi se moraju potrošiti do kraja računske godine, dok se prihodi fondova mogu prenositi u narednu fiskalnu godinu, (6) budžet je u osnovi administrativno-statkistički instrument finansiranja društvene režije, dok su fondovi instrument flnansiranja društvene nadgradnje, (7) budžet i budžetsko poslovanje regulisano je zakonom, dok se fondovi osnivaju društvenim dogovorom i samoupravnim sporazumom. Prema tome, razlike su evidentne, koje u finansijskoj praksi alimentiranja društvenih potreba naročito dolaze do izražaja, pogotovu što samoupravno socijalističko društvo nema izgrađenu konzistentnu teoriju i politiku budžetskog i fondovskog modela koncentracije, distribucije i alokacije finansijskih resursa u sferi opšte i zajedničke potrošnje.

1.1. Budžet kao instrument bilansiranja finansijskih sredstava

Budžet je instrument bilansiranja sredstava u tom smislu što se budžetom obuhvataju svi prihodi društveno-političkih zajednica za zadovoljenje društvenih potreba. Međutim, od 1973. godine, ulogu budžeta kao instrumenta bilansiranja sredstava preuzeo je tzv. opšti bilans sredstava opšte potrošnje. Ovaj kvalitativno nov finansijski instrument društveno-političkih kolektiviteta rezultat je decentralizacije mehanizma obrazovanja, odlučivanja i trošenja društvenih sredstava u procesu zadovoljavanja društvenih potreba. Međutim, opšti bilans sredstava u osnovi ne predstavlja instrument finansiranja opštedruštvenih potreba, već instrument srednjoročnog planiranja sredstava, izvora prihoda i trošenja sredstava u opštoj potrošnji. Bilansom sredstava društveno- politickih kolektiviteta povezuje se budžet, kao instrument finansiranja opštih društvenih potreba, sa srednjoročnim društvenim planovima ekonomskog i socijalnog razvoja. Opšti bilans sredstava izrađuje nadležni organ za budžet DPK po istoj proceduri kao i budžet. Opšti bilans uključuje bilans sredstava i bilans raspodele sredstava. U bilansu sredstava iskazuju se svi prihodi po vrstama i

po izvorima radi utvrđivanja obaveza preduzeća, radnih zajednica, radnika, radnih ljudi i građana prema društveno-političkojkolektiviteta, i vođenja poreske politike u periodu trajanja srednjoročnog plana, odnosno u narednom budžetskom periodu. U bilansu raspodele sredstava iskazuju se rashodi po korisnicima i nosiocima sredstava i namenama radi vođenja racionalne budžetske politike, i efikasne politike zadovoljavanja opštih društvenih potreba.

1.2. Budžet kao instrument ekonomke poltike

Budžet (kao i budžetska politika) instrument je ekonomske politike za ostvarivanje brojnih ciljeva i zadataka u društvenoj reprodukciji, iako se budžetom finansiraju samo opštedruštvene potrebe (a ne i privredne potrebe preduzeća). Budžetom i budžetskom politikom ostvaruju se funkcije u domenu alokacije privrednih resursa, preraspodele nacionalnog dohotka, ekonomske stabilizacije i privrednog razvoja.

Budžetskim prihodima (prvenstveno porezima) zahvata se i preraspodeljuje novostvorena vrednost radi obezbeđenja sredstava DPK za finansiranje opštedruštvenih potreba. Oporezivanjem preduzeća (porez iz dohotka preduzeća), oporezivanjem ličnih primanja radnika i radnih ljudi porezi iz ličnog dohotka), oporezivanjem potrošnje i uvoza (porez na promet i carine) oporezivanjem imovine (porez na imovinu i prihode od imovine) formiraju se prihodi budžetskih finansijskih istitucija. Obrazovanje budžetskih prihoda, u suštini, predstavljaju tzv. funkciju preraspodele, koju budžet i budžetska politika ostvaruju posredstvom poreza i poreske politike. No, budžet ostvaruje funkciju preraspodele i posredstvom svojih rashoda, a u prvom redu preko ekonomskih transfera premije, regresi, kompenzacije i sl.) i preko međubudžetskih transfera (opšta i namenska dopunska sredstva). Ekonomske transfere isplaćuju društveno-političke kolektiviteti preduzećima u vidu premija, regresa i kompenzacija (na primer, premije za mleko, regresi za veštačko đubrivo i dr.) Dopunska sredstva (opšta i namenska) daju šire društveno-politički kolektiviteti užim DPK za lansiranje opštedruštvenih potreba u nedovoljno razvijenim područjima. Federacija ili savez, na primer, daje dopunska sredstva nedovoljno razvijenim republikama i pokrajinama, kao što i Srbija daje ova sredstva nedovoljno razvijenim opštinama. Preraspodelom nacionalnog dohotka budžetskim prihodima i rashodima ostvaruje se i korektivna funkcija društveno-političkih koletiviteta u domenu primarne raspodele dohotka, koja se vrši na tržištu mehanizmom cena i ponudom i tražnjom.

Finansiranjem opštedruštvenih potreba budžetska sredstva se troše. Trošenjem budžetskih sredstava (prihoda) na pojedine namene ostvaruje se funkcija alokacije resursa (sredstava). Finansiranjem izgradnje proizvodnih kapaciteta, finansiranjem izgradnje objekta ekonomske infrastrukture, isplatama ekonomskih transfera, kupovinama roba i usluga, finansiranjem neprivrednih institucija, finansiranjem narodne odbrane, isplatama ličnih dohodaka radnicima društvene uprave i dr. budžet realizuje funkciju alokacije resursa (tj. razmeštaj proizvodnih snaga) i koriguje tržišni model alokacije resursa.

Budžetskim prihodima i rashodima ostvaruje se funkcija ekonomske stabilizaclje. Naime, u periodu inflaclje (tj. kada je ukupna tražnja veća od ukupne ponude)

smanjuju se budžetski rashodi i povećavaju se budžetski (odnosno poreski) prihodi radi smanjenja tražnje. U budžetu DPK vodi se politika suficitarnog finansiranja, pri čemu se ostvareni budžetski suficiti (kao razlika između većih budžetskih prihoda od manjih budžetskih rashoda) ne troše, već se imobilišu (tezaurišu) u posebne (stabilizacione) budžetske resurse. Obrnuto posmatrano, u periodu deflacije (tj. kada je ukupna ponuda veća od ukupne tražnje) smanjuju se budžetski (odnosno poreski) prihodi, povećavaju se budžetski rashodi i vodi se politika deficitarnog finansiranja. U tom slučaju, budžetski deficit finansira se spoljnim dugom, bankarskim kreditom ili novom emisijom novca radi podsticanja tražnje i ostvarivanja privredne ravnoteže.

Najzad, budžetskim prihodima i rashodima ostvaruje se razvojna funkcija budžeta. Budžetskim prihodima (uglavnom poreskim olakšicama i oslobođenjima) i budžetskim rashodima (prvenstveno ekonomskim transferima) društveno-politički kolektiviteti ostvaruju podsticajnu funkciju u društvenoj reprodukciji. Budžetom se upravo stvaraju stabilni uslovi privrednom rastu i podstiče globalni i regionalni privredni razvoj.

2. PRINCIPI (NAČELA) BUDŽETA

U budžetskoj teoriji i politici iskristalisala su se određena načela budžeta koja su se tokom razvoja našeg budžetskog sistema modifikovala i usavršavala.[1568] Pod budžetskim principima podrazumevamo skup pravila koja se primenjuju u procesu pripremanja, sastavljanja, donošenja i izvršenja budžeta. U našoj budžetskoj praksi posebno su značajni sledeći budžetski principi:[1569]

1. princip decentralizacije i demokratizacije,
2. princip federalizma i decentralizacije,
3. princip planiranja i bilansiranja,
4. princip finansijske ravnoteže,
5. princip jedinstva, odnosno pluralizma,
6. princip jednogodišnjosti, i
7. princip potpunosti (univerzalnosti), realnosti (tačnosti) i specijalizacije (klasifikacije).

1. *Princip decentralizacije i demokratizacije* u osnovi odslikava proces prenošenja društvenih funkcija sa viših na niže nivoe društveno-političkih kolektiviteta, s jedne strane, i ućešće udruženog rada preko delegata i delegatskog sistema u procesu donošenja i izvršenja budžeta, s druge strane. Prenošenje društvenih funkcija sa viših na niže DPK ogleda se u postepenom spuštanju funkcija federacije na repubike i pokrajine, i sa republika i pokrajina na opštine i zajednice opština. Sa decentra-

[1568]Vidi: Dr A. Perić, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1979, str. 490; dr B. Jelčić, Finansije u teoriji i praksi, SNL, Zagreb, 1979, str. 286-292; dr D. Tomljanović, Finansije, Svjetlost, Sarajevo, 1976, str. 174-77; dr J. Lovčević, Institucije javnih finansija, Privredni pregled, Beograd, 1975, str. 233-348 i dr M. Matejić, Finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978, str. 139-168.

[1569]Dr M. Matejić, Finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978.

lizacijom društvenih funkcija DPK-a proširivana je demokratska osnova odlučivanja povećanim učešćem delegata u budžetskom poslovanju i povećanom odgovornošću udruženog rada u procesu donošenja i izvršenja budžeta

2. *Princip decentralizacije i federalizma* proističe iz društveno-ekonomskih odnosa i federativnog uređenja, i, po pravilu, izveden je iz Ustavnih načela o izgradnji finansijskih odnosa između različitih nivoa društveno-političkih kolektiviteta i njihovih budžetskih finansijskih institucija. Svaki nivo DPK ima svoj budžet, kojim finansiraju sopstvene funkcije u domenu opšte potrošnje. Društveno-politički kolektiviteti samostalno, ravnopravno i odgovorno uređuju finansijske odnose u sklopu finansijskog federalizma, koji su u vezi sa finansijskim suverenitetom i raspodelom izvora sredstava za finansiranje opštedruštvenih potreba. Pri tome, finansijski suverenitet predstavlja Ustavno ovlašćenje svake društveno-političke kolektiviteta da uvodi, propisuje i ukida određene fiskalitete (poreze) na određenoj teritoriji i u određeno vreme, dok se raspodela izvora prihoda odnosi na tzv. model slobodne separacije ili sistem podvojenih prihoda opština, pokrajina i republika, i na tzv. model kvota ili kotizacija federacije, što ćemo posebno videti.

3. *Princip planiranja i bilansiranja* izvire iz samoupravnog društvenog planiranja svih subjekata društvene reprodukcije i bilansiranja materijalnih i finansijskih resursa nacionalne privrede. Budžetskim planiranjem društvenih prihoda i rashoda opšte potrošnje integralno se povezuje sistem finansiranja opštedruštvenih potreba sa društvenim planovima ekonomskog i socijalnog razvoja. Opštim bilansima prihoda i rashoda budžeta društveno-političkih kolektiviteta planski se uspostavlja međuzavisnost između budžetskih prihoda i rashoda, s jedne strane, i materijalnih mogućnosti nacionalne privrede, odnosno dinamike nacionalnog dohotka, s druge strane.

4. *Princip budžetske ravnoteže*[1570] u suštini predstavlja jednakost između, ukupnih budžetskih prihoda i ukupnih budžetskih rashoda u toku budžetske, odnosno računske godine. U našim finansijskim zakonima, budžetska ravnoteža u toku jedne godine se posebno ističe kao racionalno ponašanje društveno-političkih zajednica u politici finansiranja opštedruštvenih potreba. Po našim pozitivnim finansijskim propisima (zakonski tekstovi), budžet mora biti uravnotežen. Međutim, u budžetskoj praksi dolazi do odstupanja pa prema tome, i do neravnoteže između budžetskih prihoda i budžetskih rashoda. Kao posledice budžetske neravnoteže na pojedinim nivoima DPK (npr. na nivou federacije ili savez), javljaju se ili budžetski suficiti (tj. budžetski višak) ili budžetski deficiti (tj. budžetski manjak). Otuda su se pojavila i fleksibilnija gledanja na budžetsku ravnotežu. Naime, budžetskim suficitima (kao višak budžetskih prihoda nad budžetske rashode), po ovim gledanjima, mogu se realizovati određene korektivne i podsticajne funkcije budžeta u nacionalnoj privredi, pa, sledstveno tome, i odredene koordinirajuće i usmeravajuće funkcije DPK u društvenoj reprodukciji.

5. *Princip budžetskog jedinstva, odnosno pluralizma interesa* u osnovi održava budžet kao jedinstvenu finansijsku instituciju za finansiranje opštedruštvenih potreba. Međutim, uvođenjem fondovskih finansijskih institucija društveno-političkih

[1570]Dr M. Matejić,op. cit., str. 161-168.

kolektiviteta za alimentiranje određenih potreba u finansijskoj praksi razbijen je i napušten princip budžetskog jedinstva. Umesto principa budžetskog jedinstva institucionalizovan je princip finansijskog pluralizma. A to će trajati sve dotle dok opštu potrošnju u nas čini budžetska potrošnja DPK i fondovska potrošnja DPK. No, sa transformacijom društvenih fondova sa osamostaljenim mehanizmom finansiranja izbija ponovo u prvi plan potreba vraćanja principu budžetskog jedinstva. I u kvalitativno novim odnosima, budžet bi predstavljao jedinstvenu finansijsku instituciju za finansiranje opštedruštvenih potreba (budžetsko finansiranje opšte potrošnje poreskim prihodima), podsistem finansiranja zajedničkih potreba (interesno finansiranje zajedničke potrošnje na principu slobodne razmene rada, solidarnosti i uzajamnosti, odnosno doprinosa i na principu finansijskih planova) i podsistem finansiranja zajedničkih potreba u materijalnoj sferi društvene reprodukcije (parafiskalno finansiranje fondovske potrošnje).

6. *Princip budžetske jednogodišnjosti* u osnovi podrazumeva donošenje i izvršenje budžeta u toku jedne godine. Vreme u trajanju od jedne godine, u kome se izvršava budžet, predviđa tzv. budžetsku godinu. U nas se budžetska godina poklapa sa računskom godinom, jer i budžetska i i računska godina počinju 1. I date kalendarske godine. Prema tome, budžetska godina je kalendarska godina za koju se budžet donosi i u kojoj se budžet završava. I, ukoliko u toku budžetske godine dolazi do nepoklapanja između budžetskih prihoda i budžetskih rashoda (usled neredovnog priticanja prihoda za pokriće rashoda kojim se normalno i ustaljeno finansiraju potrebe), onda se pristupa rebalansu. Rebalans, u tom smislu, predstavlja budžetsku radnju, koja dovodi do pomeranja u strukturi, budžetskih prihoda i rashoda. U strukturi prihoda i rashoda, naime, određeni prihodi i rashodi se povećavaju, dok se drugi oblici rashoda i prihoda smanjuju. Rebalansom se, takođe, usled nerealnog planiranja budžetskih prihoda i rashoda ili rasta inflacije mogu povećati i ukupni budžetski prihodi i ukupni budžetski rashodi.

7. *Princip potpunosti (univerzalnosti), realnosti (tačnosti) i specijalizacije (klasifikacije)* označava, najpre, primenu bruto i neto metoda prikazivanja prihoda i rashoda; zatim, realno i egzaktno iskazivanje predviđenih (planiranih) i izvršenih (ostvarenih) prihoda i rashoda, i, najzad, specificirano iskazivanje prihoda po izvorima i rashoda po namenama. U našoj finansijskoj praksi, budžet se iskazuje po tzv. bruto metodu, što znači da nisu dozvoljena nikakva prebijanja. Bruto metod prikazivanja budžetskih prihoda i rashoda, zapravo, označava prikazivanje ukupnih prihoda i rashoda bez transfera i kompenzacija. Samim tim, tzv. neto metod prikazivanja budžetskih prihoda i rashoda u našoj finansijskoj praksi DPK nije u primeni, što je u skladu sa principom budžetske potpunosti (univerzalnosti). S druge strane, realno i precizno prikazivanje budžetskih prihoda i rashoda omogućava javnosti uvid u planirane (predviđene) budžetske rashode i prihode, i u ostvarene (izvršene) budžetske prihode i rashode; zatim, uvid u rebalansirane budžetske prihode i rashode, i, najzad, kontrolu izvršavanja budžetskih prihoda i rashoda, i njihovog odstupanja od planiranja prihoda i rashoda. Konačno, specificirano prikazivanje budžetskih prihoda i rashoda po dogovorenoj klasifikaciji i sistematizaciji prihoda i rashoda omogućava društveni uvid u strukturu budžetskih prihoda po izvorima i po metodama prikupljanja, s jedne strane, i

društveni uvid u namene trošenja sredstava i načine zadovoljavanja opštedruštvenih potreba, s druge strane. A to je od bitne važnosti za sprovođenje politike finansiranja opšte potrošnje, kao i za ocenu njene efikasnosti i racionalnosti.[1571]

3. STRUKTURA BUDŽETA (BUDŽETSKE PROPORCIJE)

U finansijskoj praksi, problem strukture budžeta ili proporcija u budžetu sastavni je deo problematike budžeta, shodno zakonskim tekstovima. Prema institucionalnom mehanizmu finansiranje opštih društvenih potreba budžet se deli na dva dela: opšti (normativni) deo i posebni (bilansni) deo.

a) *Opšti dao budžeta* sadrži odredbe o ukupnim budžetskim rashodima i ukupnim budžetskim prihodima, odredbe o pravima i dužnostima organa koji se finansiraju budžetom, odredbe o postupku izvršenja budžeta, odredbe (posebne) o merama za održavanje ravnoteže budžeta u toku njegovog izvršenja, odredbe o raspolaganju sredstvima za posebne namene (koje se mogu finansirati neposredno iz budžeta, putem akreditiva, putem posebnog računa ili posredstvom određenog fonda DPK) i odredbe o zajedničkom finansiranju određenih potreba (ako dotična DPK udružuje sredstva sa drugom DPK). Međutim, za razliku od ovih odredaba u republičkom, pokrajinskom i opštinskom budžetu, u okviru zakona, odnosno odluka, federacija u nas donosi poseban zakon o izvršenju budžeta, kojim se reguliše struktura opšteg dela budžeta. Opšti deo saveznog budžeta, po pravilu, sadrži ukupne budžetske rashode, tekuću budžetsku rezervu, stalnu budžetsku rezervu i suficit, odnosno deficit.[1572]

Opšti deo budžeta, pored normativnog dela, sadrži i tzv. bilansni deo. Bilansni deo predstavlja, u stvari, sistematski pregled ili prikaz budžetskih prihoda i budžetskih rashoda. Prema jedinstvenoj klasifikaciji prihoda i rashoda u budžetu DPK, bilansnim delom opšteg dela budžeta iskazuju se budžetski prihodi po vrstama i budžetski rashodi po namenama. Vrste budžetskih prihoda se, nadalje, iskazuju po oblicima, odnosno podoblicima sredstava; dok se raspored sredstava, tj. rashodi iskazuju po grupama, odnosno podgrupama za određene namene. Klasifikacionim brojevima iskazuju se, dakle, vrste, oblici i podoblici prihoda, s jedne strane, i namene, grupe i podgrupe, rashoda, s druge strane. Opšti bilans prihoda i rashoda prati tzv. poseban podbilans budžetskih prihoda i rashoda za podsticanje razvoja privrede, za intervencije u privredi i za transfere drugim DPK i fondovima, kao i tekuća budžetska rezerva.

b) *Posebni deo budžeta,* za razliku od opšteg dela, služi za iskazivanje i bliže raspoređivanje budžetskih rashoda po nosiocima, odnosno korisnicima sredstava i po namenama raspoređenih sredstava. Raspored rashoda vrši se po razdelima, po pozicijama i po klasifikacionom broju. Razdeli obuhvataju sredstava po nosiocima

[1571]Ibidem, str. 161-168.
[1572]Vidi: Zakon o izvršenju budžeta federacije za 1978. godinu („Službeni list SFRJ“, br. 62/77).

sredstava, odnosno sredstva koja se raspoređuju određenom korisniku. Pozicijama u okviru razdela se utvrđuju bliže namene raspoređenih sredstava, a klasifikacionim brojevima grupe, odnosno podgrupe, označavaju se sredstva za određenu namenu, odnosno poziciju u okviru bilansa prihoda i rashoda budžeta.

4. SASTAVLJANJE, DONOŠENJE I IZVRŠENJE BUDŽETA

4.1. Budžetska inicijativa

Po našim pozitivnim propisima, budžetska inicijativa spada u nadležnost sekretarijata za finansije, na čelu sa njihovim sekretarom. Budžetska inicijativa predstavlja prerogativ DPK u domenu sastavljanja budžeta. Budžetska inicijativa, shodno zakonskim propisima, predstavlja, u stvari, skup uputstava, stavova i sugestija koji se odnose na sastavljanje, izradu i donošenje budžeta, kao i na metodologiju budžetskog planiranja i bilansiranja prihoda i rashoda. Budžetska inicijativa, uključujući i pripremu podataka i dokumentacije, predstavlja prvu fazu izrade budžeta.

4.2. Budžetsko planiranje prohoda i rashoda

Naš sistem planiranja budžetskih prihoda i rashoda polazi od obima, strukture i dinamike opštedruštvenih potreba, društvenih funkcija društveno-političkih kolektiviteta, ekonomskih nogućnosti nacionalne privrede, cena i ostvarenja prihoda i rashoda po završnom računu prethodne godine.[1573] Prvi korak u budžetskom planiranju predstavlja, dakle, utvrđivanje obima i vrsta opštedruštvenih potreba koje su vezane za ostvarivanje društvenih funkcija DPK i njihovih obaveza. Drugi potez u budžetskom planiranju vezuje se za utvrđivanje novčanih sredstava, kojima se alimentiraju opštedruštvene potrebe. Finansijska sredstva DPK planiraju se u skladu sa proprocijama utvrđenim planom ekonomskog i socijalnog razvoja. Nivo, struktura i dinamika budžetskih prihoda, u okviru srednjoročnog društvenog plana, po pravilu, vezuju se za nivo i dinamiku nacionalnog dohotka, koji na sintetičan način izražava materijalne mogućnosti nacionalne privrede. Time se, u osnovi, celokupna opšta potrošnja stavlja u realne ekonomske okvire ukupne privrede i lokalne privrede (opštine). I, shodno zakonom utvrđenim vrstama, oblicima i podoblicima društvenih prihoda federacije, republika, pokrajina i opština, pristupa se planiranju budžetskih prihoda koji potiču iz privrede (delatnosti organizacija udruženog rada u privredi i neprivredi), od stanovištva ili građana i od pružanja usluga organizacija i organa DPK. Planskim pokazateljima o kretanju društvenog dohotka preduzeća, ličnih dohodaka radnika i radnih ljudi, maloprodajnog prometa roba i usluga, uvoza roba i usluga, imovine i prihoda od imovine i usluga društvenih organa, utvrđuju se obim i dinamika poreza iz dohotka preduzeća, poreza iz ličnih dohodaka radnika, radnih

[1573]Prema tome, budžetski rashodi planiraju se po metodu normativnog planiranja, dok se budžetski prihodi planiraju po metodu neposrednog (direktnog) planiranja.

ljudi i građana, poreza na promet, carina i poreza na imovinu i prihoda od imovine, kao i prihoda od taksa i od pružanja usluga od strane organa DPK. Ovi prihodi sada se unose u tzv. bilans prihoda budžeta odnosne društveno-politički kolektiviteti, čime se završava treća faza budžetskog planiranja.

Pošto su utvrđene potrebe i pošto su utvrđeni budžetski prihodi, pristupa se izradi plana rasporeda prihoda (rashoda) po namenama i korisnicima.[1574] Osnov za izradu plana rasporeda prihoda čine zahtevi pojedinih korisnika sredstava, nosilaca sredstava, organa DPK, društveno-politickih organizacija, udruženja građana i drugih subjekata koji su dostavili zahteve organu za budžet. Po usaglašavanju zahteva sa mogućnostima, pristupa se izradi plana namenskog rasporeda sredstava za finansiranje redovne delatnosti organa DPK i sredstava za finansiranje posebnih namena. Izradom konačnih bilansa rasporeda prihoda (rashoda), privedena je, praktično, i poslednja faza u budžetskom planiranju prihoda i rashoda. I, pošto organ nadležan za budžet pristupi planskom usklađivanju prihoda i rashoda u budžetu, tj. uravnotežavanju planiranih budžetskih prihoda i rashoda smatra se da je izrada nacrta budžeta privedena kraju. Izrada nacrta budžeta je druga faza pripremanja budžeta, dok je utvrđivanje predloga budžeta treća faza izrade i donošenja budžeta.

4.3. Izrada budžeta

Organ nadležan za poslove budžeta svake DPK pristupa izradi budžeta samim činom obraćanja svim korisnicima i nosiocima sredstava radi dostavljanja svojih zahteva i predloga.[1575] Postupak i metod izrade budžeta sastoje se od izrade nacrta budžeta i od utvrđivanja budžetskog predloga. Na bazi zakonskih ovlašćenja, nacrt budžeta izrađuje organ svake DPK, koji je nadležan za budžet i finansije. Nacrt budžeta, kao i predlog budžeta, utvrđuje izvršni organ skupštine opštine, odnosno izvršni organ odgovarajuće republike ili pokrajine i federacije. Zakonskim propisima o finansiranju opštedruštvenih potreba i finansiranju društveno-političkih kolektiviteta regulišu se postupci izrade, sastavljanja i donošenja budžeta. U opštinama, pokrajinama i republikama (Shodno, Zakonu o finansiranju opštih društvenih potreba), izrađuju se osnovi za izradu budžeta i utvrđivanja nacrta odluke o budžetu, odnosno nacrta zakona o budžetu u skladu sa dogovorenim osnovama politike ostvarivanja društvenih planova društveno-političkih kolektiviteta. Osnovi za izradu budžeta i osnovi za utvrđivanje nacrta budžeta dostavljaju se izvršnom savetu opštinske skupštine, odnosno izvršnim organima republika, odnosno pokrajina. Nacrt budžeta priprema nadležni organ za budžet u skladu sa smernicama skupština odgovarajućih društveno-političkih kolektiviteta. Predlog budžeta, takođe, priprema organ nadležan za budžet koji odredi izvršni savet opštinske skupštine, odnosno izvršno veće republike, odnosno pokrajinske skupštine. Predlog osnova budžeta utvrđuje vlada koje do 30. septembra tekuće godine dostavlja predlog osnova budžeta federacije skupštini ili parlament radi njegovog razmatranja u radnim skupštinskim telima. Predlog za utvrđivanje ukupnih budžetskih prihoda i rashoda federacije sačinjava se u

[1574]Dr M. Matejić i dr M. Jovanović, op. cit., str. 308.
[1575]Ibidem, str. 306.

skladu sa Ustavom, društvenim planom ekonomskog i socijalnog razvoja, rezolucijom o zajedničkom ekonomsko-političkom razvoju i zakona o finansiranju federacije.[1576] Predlog osnova budžeta federacije sadrži ukupan iznos izvornih prihoda, ukupan iznos doprinosa republika i pokrajina, ukupan iznos rashoda i stalnu budžetsku rezervu. Vlada utvrđuje predlog osnova budžeta federacije lii saveza za narednu godinu, koji se do 31. oktobra tekuće godine dostavlja skupštini ili parlamentu.

4.4. Donošenje budžeta

Ustavom, radni ljudi i građani preko svojih odbornici i poslanici u skupštinama društveno-političkih kolektiviteta odlučuju o obimu i načinu finansiranja opštedruštvenih potreba u skladu sa zakonom utvrđenim sistemom izvora i vrste poreza, taksa i ostalih davanja. Radni ljudi i građani, shodno Ustavnim načelima i zakonskim propisima, učestvuju u procesu razmatranja predloga budžeta i u postupku donošenja i usvajanja (izglasavanja) budžeta. Na opštinskim nivoima, radni ljudi i građani, neposredno na zborovima i preko delegata i delegacija u većima udruženog rada učestvuju u postupku razmatranja predloga budžeta i u postupku donošenja budžeta. Na republičkim, odnosno pokrajinskim nivoima, kao i na saveznom nivou, radni ljudi i građani neposredno na zborovima i preko odbornika i delegata, učestvuju u postupku razma-tranja predloga i u postupku donošenja budžeta.

Ako izvršni organi opštinske skupštine i vlada republičke, odnosno pokrajinske skupštine, usvoje nacrt budžeta, koji priprema nadležni organ za poslove budžeta u opštini odnosno republički, pokrajinski i savezni za finansije, nacrt budžeta tada postaje predlog budžeta. U daljem postupku, predlog budžeta podnosi se nadležnim skupštinama društveno-političkih kolektiviteta na usvajanje. Usvajanje predloga budžeta predstavlja ishodišnu tačku sastavljanja, izrade i donošenja budžeta. U tom smislu, budžet donosi opštinska skupština u vidu odluke, dok republička ili pokrajinska skupština, ministarstvo donose budžet u vidu zakona.

5. PRIVREMENO FINANSIRANJE

Budžet svake društveno-političke kolektiviteta donosi se, po pravilu, pre početka naredne budžetske godine, odnosno pre početka godine za koju se budžet donosi. Međutim, u tekućoj budžetskoj praksi može doći i do neusvajanja predloga pre početka godine za koju se budžet donosi. Razlozi mogu biti društvene, ekonomske, finansijske i političke prirode. No, za obavljanje funkcija DPK i za finansiranje određenih potreba moraju se osigurati sredstva, iako redovni godišnji budžet nije donet ili usvojen, najkasnije do 31. decembra tekuće godine. U tom slučaju, pristupa se privremenom finansiranju ili budžetskim dvanaestinama, kao izuzetnoj pojavi u našoj budžetskoj praksi. Prema. Zakonu o finansiranju opštih društvenih potreba

[1576]Vidi: Zakon o finansiranju federacije („Sl. list SFRJ“, br. 15/77).

skupština odnosne društveno-političkih kolektiviteta donosi posebnu odluku o privremenom finansiranju.

Privremeno finansiranje traje najduže tri meseca i poklapa se sa periodom kvartalnog finansiranja od 1.1 do 31. 3. date godine. Uporedo sa donošenjem odluke o privremenom finansiranju, pristupa se izradi tromesečnog finansijskog plana prihoda i rashoda. Tromesečnim planom u sastavu privremenog finansiranja obezbeđuju se samo sredstva za radovne rashode, kojima su se u prethodnoj godini finansirale određene namene (potrebe). Budžet iz prethodne godine osnova je za izradu tromesečnog plana, odnosno za praktičnu primenu privremenog finansiranja. Sredstva u i kvaratalu (tromesečju) tekuće godine, po osnovu privremenog finansiranja, koriste se u srazmeri sa korišćenjem sredstava u istom periodu prethodne godine, a najviše do 25% od ukupno raspoređenih sredstava u toj godini.

6. IZVRŠENJE BUDŽETA

Usvajanjem predloga budžeta, odnosno donošenjem budžeta, otpočinje faza izvršenja budžeta. Izvršenje budžeta sastoji se iz dva dela, i to: 1) naplata prihoda i 2) raspodela prihoda po korisnicima i nosiocima. Naplatom prihoda se prikupljaju planirana budžetska sredstva, a raspodelom prihoda prikupljena i naplaćena sredstva namenski se raspoređuju na korisnike i nosioce prihoda (rashoda). U našoj pozitivnoj budžetskoj praksi, potoje dve grupe korisnika sredstava.[1577] Prvu grupu korisnika sredstava čine subjekti opšte potrošnje, koji neposredno koriste budžetska sredstva za podmirenje potreba. Glavni predstavnik ove grupe korisnika je organ uprave, koji dobijena sredstva za redovnu delatnost raspoređuje na lične dohotke i zajedničku potrošnju radnika organa i na materijalne rashode organa uprave. Finansijski plan (tromesečni, odnosno mesečni), je instrument raspoređivanja budžetskih sredstava za redovnu delatnost, dok je predračun sredstava instrument za raspoređivanje sredstava na posebne namene, tj. na opremu i investicije.

Drugu grupu korisnika sredstava čine subjekti opšte potrošnje koji dobijena budžetska sredstva preraspođeljuju drugim nosiocima. Nosioci sredstava mogu biti organ uprave (ako sredstva koristi za posebne namene u privredi ili društvenim delatnostima), određeni fond DPK.

Prikupljanjem (naplatom) budžetskih prihoda i rasporedom sredstava na korisnike i nosioce otpočinje i proces trošenja sredstava (upotreba) za zadovoljenje opštedruštvenih potreba i za izvršenje društvenih funkcija DPK. Trošenje mora da je usklađeno sa visinom sredstava i sa namenama. Sadržina i forma trošenja sredstava propisani su i utvrđeni zakonom. Svaki budžetski izdatak evidentiran je i dokumentovan u vidu akta o angažovanju sredstava, odobrenja isplata (naredba za isplatu) i nalogu za isplatu. U procesu trošenja sredstava, naredbodavac izdaje naredbu za isplatu (jer je kao starešina organa ovlašćeno lice za likvidaciju finansijske obaveze), a rukovodilac sredstava i imovine neposredno izvršava sam čin isplate. U okviru

[1577]Dr M. Matejić i M. Jovanović, Finansije, Informator, Zagreb, 1982, str. 312–313.

kontrole zakonitosti trošenja sredstava, računopolagač kontroliše formalnu i materijalnu zakonitost isplata neposrednim likvidiranjem novčanih dokumenata (tzv. preventivna kontrola), kao poseban budžetski organ računske kontrole u procesu trošenja društvenih sredstava kontroliše naredbe (odobrenje) za isplatu, naloge za isplatu i celokupnu novčanu evidenciju i dokumentaciju, tj. rad naredbodavca, računopolagača i rukovodioca imovine i sredstava (tzv. naknadna kontrola).[1578]

7. TROMESEČNI I MESEČNI FINANSIJSKI PLANOVI

Već smo istakli da se budžet izvršava naplatom prihoda i raspodelom prihoda na korisnike i nosioce, kao i samim činom trošenja sredstava. Naplata budžetskih prihoda je zakonski regulisana. Naplatu budžetskih prihoda vrše: 1) služba društvenih prihoda (naplatom prihoda od neposrednog pružanja usluga, naplatom prihoda od taksa i naplatom prihoda od poreza na promet i carina na promet i uvoz automobila i dr. dažbina u putničkom prometu), 2) poreska uprava(primanjem uplata prihoda od poreza po nalogu radnih ljudi, građana, preduzeća i radnih zajednica, bilo preko uplatnica bilo preko poreskih knjižica poreskih obveznika), i 3) poštanska štedionica (primanjem neposrednih uplata poreskih obveznika, prvenstveno građana). Svi poslovi naplate prihoda budžeta spadaju u tzv. blagajničko izvršenje budžeta.

Naplaćeni prihodi se, nadalje, raspoređuju na nosioce i korisnike budžetskih sredstava na principu ravnomernosti, blagovremenosti, dovoljnosti i dospelosti obaveza. Sredstva se raspodeljuju za redovno poslovanje i za posebne namene. Sredstva se raspoređuju neposredno korisnicima sredstava ili se ustupaju i preraspodeljuju (budžetski transferi), dok se za određene potrebe sredstva mogu prenositi u određeni fond DPK ili izdvojiti na poseban račun, ukoliko finansiranje traje duže od jedne godine.

Instrumenti raspodele sredstava i planskog usklađivanja priticanja i trošenja sredstava su tromesečni, odnosno mesečni finansijski planovi. Finansijski planovi su obavezan instrument svih DPK za izvršenje budžeta i za uravnoteženje budžetskih prihoda i budžetskih rashoda u toku budžetske godine.

Tromesečni (obavezni) odnosno mesečni (fakultativni) finansijski plan je i instrument planiranja budžetskih prihoda i rashoda i finansiranja društvenih funkcija DPK i opštedruštvenih potreba. Ovi planovi sastavljeni su po istoj metodologiji i proceduri kao i izrada i sastavljanje budžeta, a usvajaju ih izvršni organ opštinske skupštine, odnosno republičke, odnosno pokrajinske skupštine.

Konačno, tromesečnim, odnosno mesečnim planom naplaćeni budžetski prihodi prenose se na raspolaganje korisnicima i nosiocima sredstava. Sredstva se prenose na određene račune prihoda organa uprave za redovnu delatnost. Sredstva za posebne namene prenose se korisnicima sredstava putem akreditiva samo do kraja

[1578]Vidi čl. 41. Zakona o finansiranju opštih društvenih potreba SR Srbije („Službeni glasnik SR Srblje“ , br. 54/77).

budžetske godine. Sredstva za posebne namene mogu se korisnicima sredstava prenositi na posebne račune za finansiranje namena u toku više godina. Za ukupno izvršenje budžeta odgovoran je izvršni organ opštinske skupštine, odnosno izvršno organ republike, odnosno pokrajine. No, za izvršenje budžeta odgovorna su i određena zakonom ovlašćena lica, kao što su naredbodavac i računopolagač.

8. NAREDBODAVAC I RAČUNOPOLAGAČ

Naredbodavac i računopolagač su lica ovlašćena za izvršenje budžeta, tj. za ostvarivanje naplate prihoda, pravilno raspoređivanje prihoda i namensko trošenje sredstava.

Naredbodavac, kao starešina organa uprave, odgovoran je za zakonito korišćenje sredstava i namensko raspoređivanje sredstava, u skladu sa planom trošenja sredstava i zakonskim raspolaganjem društvenim sredstvima i za finansijske isplate u skladu sa zakonskim propisima. Naredbodavac se, zatim, stara o redovnoj i blagovremenoj naplati prihoda u skladu sa planiranim budžetskim prihodima i tromesečnim, odnosno mesečnim planovima. Najzad, naredbodavac je odgovoran, kao i nadzorni organ, za celokupno budžetsko poslovanje.[1579]

Računopolagač, kao ovlašćeno lice za rukovanje sredstvima, odgovoran je za upotrebu novčanih sredstava i za upotrebu sredstava zajedničke potrošnje radnika organa uprave. Računopolagač je lice koje izvršava naredbe za isplatu, propisane od strane naredbodavca. Računopolagač je odgovoran za finansijsku likvidaciju obaveza i za prikupljanje sredstava po finansijskom planu i po predračunu. Računopolagač rukuje depozitima i sredstvima na tekućim računima, organizuje knjigovodstvenu evidenciju, organizuje poslove obračuna finansijskih obaveza, likvidira naloge za isplatu, sprovodi zakonsku i računsku ispravnost dokumenata, sastavlja predlog finansijskog plana, sastavlja predračun korišćenja sredstava za posebne namene, kontroliše namensko trošenje sredstava, ispituje zakonsku zasnovanost naloga za isplatu (koje je odobrio naredbodavac), izveštava skupštinu o zakonitom ili nezakonitom poslovanju, sastavlja predlog završnog računa budžeta, preduzima i sprovodi mere štednje i racionalizacije u budžetskom poslovanju, itd.

9. MERE ZA URAVNOTEŽENJE BUDŽETSKIH PRIHODA I RASHODA

Neravnomerno priticanje budžetskih prihoda za izmirenje nastalih obaveza, po pravilu, dovodi u pitanje ostvarivanje ravnoteže između budžetskih rashoda u toku budžetske godine, pa, sledstveno tome, i do poteškoća u ostvarivanju finansijskog tromesečnog, odnosno mesečnog plana, kao instrumenta izvršenja budžeta. U tom

[1579]Dr M. Matejić i dr M. Jovanović, op. cit., str. 320–322.

slučaju, preduzimaju se određene mere za uravnoteženje prihoda i rashoda u toku izvršenja budžeta, kao što su:[1580]

1. rebalansi,
2. virmani,
3. kratkoročne pozajmice,
4. rezervni fond,
5. ograničenje opšte potrošnje,
6. dotacije i subvencije, i
7. obveznice i zajam.

1. Rebalansom se preduzima postupak izmene budžeta, odnosno izmene prihoda i rashoda radi usklađivanja nastalih promena društveno-ekonomske prirode sa potrebama finansiranja planiranih opštedruštvenih potreba. Prema Zakonu o finansiranju opštedruštvenih potreba rebalansu, kojim se vrši izmena budžeta, pristupa se u trenutku kada postoje opravdane društveno-ekonomske pretpostavke da se plan prihoda i rashoda, shodno utvrđenom bilansu prihoda i rashoda u budžetu, ne može ostvariti.

Postupak donošenja rebalansa je isti kao i postupak donošenja budžeta. Na predlog izvršnog saveta, odnosno izvršni organ skupštine odnosne društveno-političke kolektiviteta donose izmenu budžeta po rebalansu.

2. Virmanisanjem se, praktično, sprovodi postupak izmene visine sredstava i namene sredstava u smislu prenosa sredstava sa suficitarnim na deficitarne pozicije, odnosno stavke u budžetu. Prebacivanjem ovih sredstava usklađuju se prihodi i rashodi u toku izvršenja budžeta, pri čemu se ukupan nivo prihoda i rashoda ne menja u apsolutnom iznosu. Virmanisanjem, kao strogo formalnoj radnji, zabranjeno je prelivanje sredstava između ličnih i materijalnih rashoda radi očuvanja planiranih proporcija u budžetu. Međutim, pošto se finansiranje organa i organizacija DPK sprovodi putem finansijskog plana, koji se, u skladu sa zakonskim propisima, menja po odluci starešine organa i saveta radne zajednice, to se pitanje virmana ne postavlja kao posebno pitanje i nužna mera u procesu uravnotežavanja budžetskih prihoda.

3. Kratkoročnim pozajmicama pribegava se u slučaju većih razlika između naplaćenih prihoda i rashoda u bužetu. U slučaju izražajnije budžetske neravnoteže kratkoročnim pozajmicama iz sredstava rezervnog fonda dotične društveno-politički kolektiviteti ili iz bankarskih kredita, obezbeđuju se sredstva na kreditnoj osnovi za uravnoteženje budžetskih rashoda u toku budžetske godine. No, kratkoročne pozajmice, pošto padaju na teret sredstava tekućeg budžeta (tj. budžeta koji je u toku izvršenja), moraju se vratiti do kraja tekuće budžetske godine, i to iz tekućih budžetskih prihoda.

4. Sredstva rezervnog fonda koriste se, takođe, u slučaju nedostatka redovnih tekućih prihoda za finansiranje opštedruštvenih potreba i za pokriće ostvarenih rashoda u budžetu. Sredstva stalne budžetske rezerve (Zakona o finansiranju opštih društvenih potreba –, formiraju se po stopi od 1,5% (opštine, pokrajine i

[1580]Dr M. Matejić, Finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978.

republike), iz tekućih budžetskih prihoda sve dok ukupno izdvojena sredstva rezervi ne dostignu visinu od 15% (opštine, republike i pokrajine), odnosno od proseka ukupnih godišnjih prihoda za poslednje tri godine. Sredstva rezervnog fonda koriste se za pokriće vanrednih rashoda, koji su rezultat elementarnih nepogoda, za isplatu dospelih obaveza, koje se ne mogu izmiriti iz tekućih prihoda, za pokriće raziike između prihoda i rashoda usled neravnomernog priticanja sredstava, za pokriće ostvarenog budžetskog deficita i za udruživanje sredstava rezervi ili u okviru društveno-političkih kolektiviteta, i mesnih zajednica. Sredstva rezervi daju se ili sa obavezom vraćanja ili bez obaveze vraćanja. Sredstva rezervi, po pravilu, bespovratno se plasiraju u slučaju saniranja posledica od elementarnih nepogoda i, stoga, imaju tretman sredstava solidarnosti. U ostalim slučajevima, izuzev udruživanja sredstava rezervi, sredstva se daju na principu povezanosti i na teret tekućih budžetskih prihoda. Ukoliko se, pak, sredstva rezervnog fonda koriste za pokriće budžetskog deficita, dotična društveno-politički kolektivitet automatski prima zakonsku obavezu da u rezervni fond, počev od početka, naredne godine, izdvaja najmanje još 1 % iz tekućih prihoda za nadoknadu upotrebljenih sredstava za pokriće ostvarenog iznosa deficita u prethodnoj godini. Sredstva rezervnog fonda mogu se, takođe, pozajmljivati drugoj DPK po važećim i opisanim zakonskim propisima. Konačno, sredstva rezervi mogu se udruživati shodno zaključenim sporazumima o udruživanju sredstava za finansiranje potreba od šireg društvenog interesa. A o svim navedenim apsektima korišćenja sredstava rezervnog fonda odlučuje skupština odgovarajuće društveno-politički kolektivitet.

5. Ograničenju opšte potrošnje u nas obično se postupa u dva slučaja: 1) u slučaju kada su naplaćeni budžetski prihodi za pokriće ostvarenih budžetskih rashoda u toku izvršenja budžeta i 2) u slučaju kada su ostvareni budžetski prihodi probili dogovoreni okvir kretanja budžetskih sredstava, u opštim bilansima opšte potrošnje. U prvom slučaju, smanjuju se budžetski rashodi, shodno zahtevima date ekonomske situacije u privredi. U drugom slučaju, pristupa se izdvajanju budžetskih viškova na posebne račune kodcentralne banke. Ograničenje opšte potrošnje, prema tome, ima za cilj: 1) vođenje stabilizacione budžetske politike, kao instrumenta šire ekonomske politike, 2) uklapanje budžetske potrošnje u realne okvire i materijalne mogućnosti nacionalne privrede i 3) uravnoteženje budžetskih prihoda i budžetskih rashoda u toku izvršenja budžeta

6. Dotacije i subvencije, odnosno opšta dopunska i namenska sredstva (kao transferna budžetska sredstva ili međubudžetski transferi, odnosno mehanizmi finansijskih prelivanja ili izravnjenja) obično se upotrebljavaju između viših nivoa i nižih nivoa DPK. Naime, viši nivo DPK (npr.republike) daje dopunska sredstva nižim nivoima DPK (npr. nedovoljno razvijenim republikama i pokrajinama) za finansiranje opštedruštvenih potreba u nedovoljno razvijenim područjima za usklađivanje ostvarenih rashoda i mogućnosti (tj. potencijalno mogućih prihoda) i za zadovoljenje potreba na prosečnom domaćem nivou. U našoj praksi, ova sredstva daju se i iz republičkih, odnosno pokrajinskih budžeta za usklađivanje prihoda i rashoda, i za zadovoljenje potreba u nedovoljno razvijenim opštinama.

7. Konačno, društveno-politički kolektivitet, za uravnoteženje budžetskih prihoda i rashoda, može raspisivati, emitovati **obveznice** (odnosno unutrašnji javni zajam) i uzimati zajam kod Narodne banke ili koristiti novu emisiju novca .No, dok se ova emisija novca smatra negativnim izvorom prihoda budžeta (jer doprinosi povećanju inflacije usled nepostojanja robnog pokrića primarne emisije), dotle se u pogledu upotrebe javnog duga, naročito u privredi sa deficitarnom akumulacijom, smatra da je ekonomski ispravnije sredstva javnog zajma upotrebiti za izgradnju objekata ekonomske infrastrukture nego za balansiranje budžetskih prihoda i rashoda.

10. ZAVRŠNI RAČUN

Po isteku budžetske godine, koja se u nas poklapa sa računskom godinom, pristupa se izradi završnog računa. Završni račun izrađuje se i donosi na isti način kao i sam postupak sastavljanja i donošenja budžeta. Na bazi knjigovodstvenog stanja budžetskih računa, koje vodicentralna banka, pristupa se izradi nacrta i utvrđivanju predloga završnog računa. Na osnovu podataka iz finansijske evidencije o izvršenju budžeta, o korišćenju sredstava na posebnim računima i o stanju sredstava u državnoj svojini, nadležni organ za poslove budžeta odgovarajuće društveno-politički kolektiviteti sastavlja nacrt završnog računa. U tom smislu, korisnici sredstava iz budžeta dostavljaju organu za budžet DPK, u propisanom roku, završne račune o izvršenju finansijskog plana, korišćenju sredstava na posebnom računu i ostvarenju raspoređenih sredstva za posebne namene radi izrade definitivnog, konačnog, nacrta završnog računa. Sačinjen nacrt završnog računa šalje se izvršnom organu na usvajanje. Po usvajanju, nacrt završnog računa postaje predlog završnog računa, koji se dostavlja centralnoj banci. Izvršnom organ dostavlja izveštaj o pregledu predloga završnog računa.Vada, sa izveštajem dostavlja predlog završnog računa skupštini na usvajanje. Skupština DPK konačno usvaja završni račun, koji se javno publikuje po službenim glasilima. Time je posao sastavljanja, donošenja i usvajanja završnog računa, koji traje u periodu od 31.12. tekuće godine do 31. 5. naredne godine, okončan, shodno zakonskim propisima.[1581]

Završni račun sastoji se od opšteg i posebnog dela, kao i od bilansa o stanju sredstava u društvenoj svojini (pokretne i nepokretne stvari) i pregleda neizmirenih obaveza DPK. U opštem delu završnog računa prikazani su ukupni iznosi planiranih (predviđenih) i ostvarenih (izvršenih) budžetskih prihoda i budžetskih rashoda, iznosi izdvojenih sredstava u stalnu rezervu, Iznosi izvršenja podbilansa prihoda i rashoda, iznos viškova i njihov raspored, i iznos deficita i njegovo pokriće. U posebnom delu završnog računa obuhvaćeni su predviđeni i izvršeni budžetski prihodi i rashodi u strukturi, i predviđeni i izvršni raspored prihoda i rashoda.

Završni račun predstavlja, prema tome, sliku buždetskog poslovanja u toku jedne, budžetske godine. U skladu sa jedinstvenom budžetskom klasifikacijom, završni račun omogućava nam potpuni društveno-ekonomski uvid u ostvarenje pred-

[1581] Ibidem, str. 379-381.

viđenih prihoda i rashoda, kako po obimu tako i po strukturi. Na osnovu završnog računa dobijamo informacije o načinu izvršenja bilansnog dela prihoda i bilansnog dela rashoda, kao i o namenskom trošenju sredstava. Završni račun pruža nam informacije o ostvarenju budžetskih suficita ili deficita, kao i o načinu upotrebe viška (suficita) i popunjavanja deficita. Najzad, završni račun pruža relevantne informacije za planiranje narednog budžeta.

11. KONTROLA BUDŽETA

Naplata i raspoređivanje prihoda, kao i trošenje sredstava, podležu odredenoj budžetskoj kontroli, odnosno kontroli finansijskog poslovanja DPK, kao korisnika društvenih sredstava i društvene imovine. U nas postoje brojni oblici budžetske kontrole.[1582]

1. kontrola u užem i širem smislu,
2. politička i računska kontrola,
3. prethodna i naknadna kontrola,
4. kontrola izrade i izvršenja budžeta,
5. kontrola naplate prihoda i trošenja sredstava, i
6. interna i eksterna kontrola.

Kontrola u širem smislu obuhvata kontrolu celokupnog budžetskog poslovanja i, po pravilu, vezuje se za postupak izrade nacrta budžeta, postupak utvrđivanja predloga budžeta i postupak usvajanja i donošenja budžeta.

Kontrola u užem smislu odnosi se na kontrolu izvršenja budžeta, tj. na naplaćivanje i raspoređivanje prihoda i na trošenje sredstava. Sa stanovišta vremena, kontrolu delimo na prethodnu i naknadnu. *Prethodnom kontrolom* ispituje se zakonitost trošenja budžetskih sredstava pre samog čina isplate (dakle, u postupku izvršenja isplate) radi sprečavanja nenamenskog trošenja sredstava. *Naknadna kontrola* obavlja se nakon izvršene isplate radi konstatovanja zakonitosti, odnosno nezakonitosti u procesu izvršenja budžeta i trošenja sredstava.

Političkom kontrolom ispituje se ustavnost i zakonitost budžeta, kao i zakonitost izvršenja budžeta, s jedne strane, i ocenjuje se politika prikupljanja i trošenja sredstva, s druge strane. Političku kontrolu vrši skupština društveno-politički kolektiviteti prilikom donošenja budžeta i donošenja završnog računa. Političku kontrolu vrši i izvršni organ, odnosno vlada prilikom utvrđivanja predloga budžeta. *Računsku kontrolu* vrši Služba, ispitivanjem zakonitostl izvršenja budžeta i finansijskih planova. Nadležan organ za poslove budžeta i finansije, takođe, kontroliše budžet u toku njegovog izvršenja. Naredbodavac kontroliše izvršenje finansijskog plana i predračuna za posebne namene, kao i rad računopolagača i rukovodioca sredstava i imovine.

Prilikom utvrđivanja predloga budžeta, izvršni savet, odnosno izvršno veće sprovodi kontrolu izrade budžeta. Skupština društveno-političkih kolektiviteta, prilikom donošenja budžeta, kontroliše, takođe, predlog budžeta i celokupan postupak

[1582]Dr M. Matejić, Finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978.

izrade nacrta budžeta i utvrđivanja predloga budžeta. Ova kontrola ima ekonomsko-finansijsku sadržinu, jer se mogućnost naplate prihoda, svrsishodnost raspoređivanja prihoda, mogućnost uspostavljanja budžetske ravnoteže, politika finansiranja opšte-društvenih potreba i politika funkcija organa uprave.[1583]

Kontrolu izvršenja budžeta vrši izvršniorgan, odnosno vladana bazi izveštaja nadležnog organa za budžet i centralnu banku o naplati i raspoređivanju prihoda. Skupština DPK vrši, takođe, kontrolu izvršenja budžeta na bazi izveštaja o naplaćenim prihodima i o izvršenom rasporedu u toku godine, kao i na bazi završnog računa. Ispitivanjem zakonske i računske ispravnosti završnog računa Služba vrši kontrolu izvršenja budžeta.

Kontrolom naplate budžetskih prihoda ispituje se pravilnost primene zakonskih propisa o obračunavanju i naplaćivanju prihoda, kao i naplata prihoda u predviđenom roku i iznosu. Služba društvenog knjigovodstva je zakonski ovlašćena da kontroliše primenu propisa koji regulišu utvrđivanje, obračunavanje i naplaćivanje prihoda od stanovništva i prihoda iz privrede, kao što su porez iz dohotka preduzeća, porez iz ličnog dohotka radnika, porez iz ličnog dohotka od autorskog prava i sl. Posebne službe za prihode organa za budžet i finansije DPK kontrolišu primenu propisa o utvrđivanju i naplaćivnaju prihoda od građana, kao što su porez iz ličnog dohotka od poljoprivredne delatnosti, porez iz ličnog dohotka od samostalnog vršenja zanatskih i drugih privrednih delatnosti, porez iz ličnog dohotka od samostalnog vršenja profesionalnih delatnosti, porez na prihod od imanja i imovinska prava i dr.

Kontrolom trošenja budžetskih prihoda ispituje se, u stvari, namensko trošenje sredstava u budžetu. Ovom kontrolom ispituje se, najpre, angažovanje sredstava, zatim, odobrenje (naredba) za isplatu, i, najzad, nalog za isplatu. Pošto Služba blagajnički izvršava budžet DPK (jer vodi račune budžetskih prihoda i evidentira promene u finansijskim primanjima i izdavanjima sa tih računa), to ova institucija društvene kontrole i nadzora celokupnog budžetskog poslovanja kontroliše angažovanje i trošenje budžetskih sredstva, pa shodno tome, i rad naredbodavca i računopolagača u procesu izdavanja naloga za isplatu i izvršenje isplatnih naloga. U tom slučaju, Služba obavlja istovremeno i prethodnu i naknadnu kontrolu.

Najzad, internom (unutrašnjom) kontrolom ispituje se zakonsko trošenje sredstava i ostvarivanje finansijskih planova i predračuna, sredstava za posebne namene. Ovu kontrolu vrši kontrola. Organ radničke kontrole vrši, takođe, kontrolu i nadzor nad radom računopolagača i rukovodioca imovine i sredstava, mada je i naredbodavac ovlašćeno lice za kontrolu rada računopolagača i rukovodioca imovine i sredstava.

Eskternu (spoljnu) kontrolu vrši Služba društvenog knjigovodstva. Služba društvenog knjigovodstva, na bazi pismenog zahteva finansijskog organa društveno-političkih kolektiviteta i u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, može vršiti kompletnu (celokupnu) reviziju finansiranja i materljalnog poslovanja.

[1583]Ibidem, str. 423-427.

12. INSTITUCIONALNI OKVIRI BUDŽETA I JAVNOG DUGA

12.1. Institucionalne osnove budžetskog sistema[1584]

Zakonom se uređuje: planiranje, priprema, donošenje i izvršenje budžeta Republike Srbije; planiranje, priprema, donošenje i izvršenje budžeta autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: budžet lokalne vlasti); priprema i donošenje finansijskih planova Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje (u daljem tekstu: organizacije za obavezno socijalno osiguranje); budžetsko računovodstvo i izveštavanje, finansijsko upravljanje, kontrola i revizija korisnika javnih sredstava i budžeta Republike Srbije, budžeta lokalne vlasti i finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje; nadležnost i organizacija Uprave za trezor, kao organa uprave u sastavu Ministarstva finansija (u daljem tekstu: Uprava za trezor) i trezora lokalne vlasti; druga pitanja od značaja za funkcionisanje budžetskog sistema.

Zakonom se utvrđuju fiskalni principi, pravila i procedure na osnovu kojih se ustanovljava fiskalni okvir, kako bi se obezbedila dugoročna održivost fiskalne politike.

Definicije koje se koriste u ovom zakonu imaju sledeće značenje:

1) Zakon o budžetu Republike Srbije jeste zakon kojim se procenjuju prihodi i primanja, te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu ili tri godine, a donosi ga Narodna skupština; sadrži i odredbe bitne za izvršenje tog zakona; u slučaju kad se budžet donosi za tri godine prihodi i primanja, rashodi i izdaci iskazuju se za svaku godinu posebno;
2) Odluka o budžetu jeste odluka kojom se procenjuju prihodi i primanja, te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu ili tri godine, a donosi ga skupština autonomne pokrajine, odnosno skupština opštine, odnosno grada ili grada Beograda (u daljem tekstu: skupština lokalne vlasti); sadrži i odredbe bitne za izvršenje te odluke; u slučaju kad se budžet donosi za tri godine prihodi i primanja, rashodi i izdaci iskazuju se za svaku godinu posebno;
3) Finansijski plan jeste akt direktnog ili indirektnog korisnika budžetskih sredstava, kao i akt organizacije za obavezno socijalno osiguranje, koji uključuje i finansijske planove indirektnih korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje, izrađen na osnovu uputstva za pripremu budžeta, u skladu sa smernicama za izradu srednjoročnih planova i projekcijama srednjoročnog okvira rashoda predviđenih Izveštajem o fiskalnoj strategiji, koji sadrži procenu obima prihoda i primanja i obim rashoda i izdataka za period od jedne ili tri godine;

[1584] Izvor: Zakon o budžetskom sistemu, Sl.glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010 i 101/2010

4) Javna sredstva su sredstva na raspolaganju i pod kontrolom Republike Srbije, lokalne vlasti i organizacija za obavezno socijalno osiguranje;
5) Korisnici javnih sredstava su direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, pravna lica osnovana od strane tih javnih preduzeća, pravna lica nad kojima Republika Srbija, odnosno lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i druga pravna lica u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnih prihoda;
6) Korisnici budžetskih sredstava su direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti;
7) Direktni korisnici budžetskih sredstava su organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi i službe lokalne vlasti;
8) Indirektni korisnici budžetskih sredstava jesu: pravosudni organi, budžetski fondovi; mesne zajednice; javna preduzeća, fondovi i direkcije osnovani od strane lokalne vlasti koji se finansiraju iz javnih prihoda čija je namena utvrđena posebnim zakonom; ustanove osnovane od strane Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja;
9) Korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje su organizacije za obavezno socijalno osiguranje i korisnici sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje (zdravstvene i apotekarske ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno lokalna vlast);
10) Vanbudžetski fondovi obuhvataju pravna lica osnovana zakonom koja se finansiraju iz specifičnih poreza, namenskih doprinosa i neporeskih prihoda;
11) Centralni nivo države obuhvata sve subjekte koji su odgovorni za pružanje, pretežno, netržišnih usluga i preraspodelu dohotka i bogatstva na nivou zemlje kao celine; obuhvata budžet Republike Srbije i vanbudžetske fondove, uključujući i fondove socijalnog osiguranja;
12) Opšti nivo države obuhvata sve subjekte koji su odgovorni za pružanje, pretežno, netržišnih usluga i preraspodelu dohotka i bogatstva na svim nivoima države; obuhvata budžet Republike Srbije, budžete lokalnih vlasti, vanbudžetske fondove, uključujući i fondove socijalnog osiguranja na svim nivoima vlasti, kao i netržišne i neprofitne institucije koje su kontrolisane i finansirane od strane države na svim nivoima vlasti;
13) Javni sektor je deo nacionalne ekonomije koji obuhvata opšti nivo države, kao i nefinansijska preduzeća pod kontrolom države (javna preduzeća) koja se primarno bave komercijalnim aktivnostima;
14) Javni prihodi su prihodi ostvareni obaveznim plaćanjima poreskih obveznika; prihodi direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava i sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje; pojedini javni

prihodi mogu se, u skladu sa zakonom, u celini ili delimično, iskazati kao namenski prihodi;

15) Namenski prihodi su javni prihodi čije je korišćenje i namena utvrđena zakonom;
16) Sopstveni prihodi su prihodi koje svojim aktivnostima, odnosno prodajom robe i vršenjem usluga, u skladu sa zakonom, ostvare direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava i sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje;
17) Poreski prihodi su vrsta javnih prihoda koje država prikuplja obaveznim plaćanjima poreskih obveznika bez obaveze izvršenja specijalne usluge zauzvrat;
18) Neporeski prihodi su vrsta javnih prihoda koje država prikuplja obaveznim plaćanjima pravnih ili fizičkih lica, sa obavezom izvršenja specijalne usluge tim licima; neporeski prihodi obuhvataju i kazne i penale;
19) Primanja države su sredstva koja država ostvaruje prodajom nefinansijske i finansijske imovine i zaduživanjem;
20) Javni rashodi su rashodi za robe, usluge i druga davanja koje država obezbeđuje bez direktne i neposredne nadoknade;
21) Izdaci države su izdaci države za nabavku nefinansijske i finansijske imovine i otplatu kredita;
22) Poreski rashodi su olakšice i oslobođenja od standardne poreske strukture, koji umanjuju iznos naplaćenih prihoda i koji se mogu uvoditi samo zakonima kojima se uvodi odgovarajući porez;
23) Budžet je sveobuhvatan plan prihoda i primanja i plan rashoda i izdataka, organizovan u dva odvojena računa: a) račun prihoda i primanja ostvarenih po osnovu prodaje nefinansijske imovine i rashoda i izdataka za nabavku nefinansijske imovine i b) račun finansiranja; budžet je osnovni dokument ekonomske politike Vlade;
24) Budžetski suficit, odnosno deficit je razlika između ukupnog iznosa prihoda i primanja ostvarenih po osnovu prodaje nefinansijske imovine i ukupnog iznosa rashoda i izdataka za nabavku nefinansijske imovine;
25) Ukupni fiskalni suficit, odnosno ukupni fiskalni deficit je budžetski suficit, odnosno budžetski deficit korigovan za transakcije u imovini i obavezama koje su izvršene u cilju sprovođenja javnih politika; primanja ostvarena privatizacijom imaju tretman finansijske imovine i uključuju se u račun finansiranja; subvencije date u formi kredita, ili nabavke finansijske imovine smatraju se rashodima;
    25a) Fiskalna politika predstavlja odluke koje donose ili radnje koje sprovode organi vlasti u vezi sa javnim prihodima i primanjima i rashodima i izdacima i akumulacijom javne imovine i obaveza sa ciljem uticanja na privredna kretanja i ostvarivanje ciljeva fiskalne politike;

25b) Ciljevi fiskalne politike označavaju precizne numerički iskazane ciljne vrednosti glavnih fiskalnih agregata koje Vlada nastoji da ostvari u budžetu;

25v) Anticiklična fiskalna politika podrazumeva da je fiskalni deficit veći od ciljnog u godinama kada je stopa rasta bruto domaćeg proizvoda (u daljem tekstu: BDP) manja od potencijalne, dok je u godinama kada je stopa rasta BDP veća od potencijalne, fiskalni deficit manji od ciljnog ili se ostvaruje suficit;

25g) Potencijalna stopa rasta BDP je najveća stopa rasta koja može biti dostignuta u određenom periodu, bez povećanja stope inflacije;

25d) Fiskalni principi označavaju principe odgovornog fiskalnog upravljanja;

25đ) Fiskalne procedure sadrže izradu, podnošenje i objavljivanje izveštaja, prognoza, ocena i saopštenja propisanih ovim zakonom;

25e) Fiskalni rizici su kratkoročna i srednjoročna odstupanja fiskalnih promenljivih u odnosu na vrednosti koje su predviđene u budžetu, finansijskim ili drugim izveštajima ili projekcijama javnih finansija;

25ž) Fiskalna pravila predstavljaju postavljanje ograničenja na fiskalnu politiku, kako bi se ojačala budžetska disciplina, poboljšala koordinacija između različitih nivoa vlasti i smanjila nesigurnost kada je u pitanju buduća fiskalna politika;

25z) Fiskalni savet je nezavisan organ koji se obrazuje sa ciljem da unapredi kulturu fiskalne odgovornosti u Republici Srbiji, i to nezavisnom analizom fiskalne politike i podsticanjem stručnih rasprava o fiskalnoj politici;

25i) Izveštaj o fiskalnoj strategiji je dokument u kome se navode ciljevi fiskalne politike Vlade i daje ocena održivosti fiskalne politike, koji Vlada podnosi Narodnoj skupštini;

25j) Fiskalna održivost označava mogućnost sprovođenja date fiskalne politike u dužem vremenskom periodu, bez značajnijih promena u poreskoj politici ili rashodima i izdacima;

25k) Izveštaj o ostvarenom napretku je dodatak Izveštaju o fiskalnoj strategiji koji sadrži ostvarene rezultate predviđene fiskalne politike u Izveštaju o fiskalnoj strategiji koji je usvojen u prethodnoj fiskalnoj godini;

26) Konsolidacija je iskazivanje prihoda i primanja i rashoda i izdataka više međusobno povezanih budžeta i vanbudžetskih fondova, kao da se radi o jedinstvenom subjektu; da bi se izbeglo dvostruko računanje, konsolidacijom se isključuju međusobni transferi između istih, kao i između različitih nivoa vlasti;

27) Konsolidovani budžet centralne države je budžet nakon isključivanja međusobnih transfera između različitih subjekata na centralnom nivou vlasti, kako bi se izbeglo dvostruko računanje, pri čemu se principi za utvrđi-

vanje rezultata za budžet Republike Srbije primenjuju i na konsolidovani budžet centralne države;

28) Konsolidovani budžet opšte države je budžet nakon isključivanja međusobnih transfera između različitih subjekata na istom nivou vlasti, kao i između različitih nivoa vlasti, pri čemu se principi za utvrđivanje rezultata za budžet Republike Srbije primenjuju i na konsolidovani budžet opšte države; ovo je realni indikator finansijske pozicije države, prihoda, rashoda i zaduženosti;
29) Konsolidovani bilans grada, odnosno grada Beograda je bilans ukupnih prihoda i primanja i ukupnih rashoda i izdataka budžeta grada, odnosno grada Beograda i budžeta gradskih opština u njegovom sastavu, koji donosi nadležni organ grada, odnosno grada Beograda i dostavlja Ministarstvu finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo) u roku od petnaest dana od dana donošenja odluke o budžetu grada, odnosno grada Beograda;
30) Rebalans budžeta je promena zakona o budžetu Republike Srbije, odnosno odluke o budžetu lokalne vlasti u toku budžetske godine, kojom se menja, odnosno dopunjuje budžet, a rebalans finansijskog plana organizacije za obavezno socijalno osiguranje promena finansijskog plana kojom se u toku budžetske godine, menja, odnosno dopunjuje finansijski plan;
31) Aproprijacija je od strane Narodne skupštine, odnosno skupštine lokalne vlasti, zakonom o budžetu Republike Srbije, odnosno odlukom o budžetu lokalne vlasti, dato ovlašćenje Vladi, odnosno nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti, za trošenje javnih sredstava do određenog iznosa i za određene namene za budžetsku godinu, odnosno iznos sredstava utvrđen u finansijskom planu organizacije za obavezno socijalno osiguranje za određene namene; stalna aproprijacija je aproprijacija u budžetu kojom se obavezno utvrđuju sredstva na ime otplate duga i datih garancija; aproprijacije za indirektne korisnike budžetskih sredstava se iskazuju zbirno po vrstama indirektnih korisnika i namenama sredstava u okviru razdela direktnog korisnika koji je, u budžetskom smislu, odgovoran za te indirektne korisnike budžetskih sredstava;
32) Račun finansiranja obuhvata primanja od prodaje finansijske imovine i zaduživanja, te izdatke za nabavku finansijske imovine i za otplatu kredita i zajmova;
33) Finansijska imovina obuhvata novčana sredstva, potraživanja, akcije i udele u kapitalu pravnih lica, hartije od vrednosti i druga ulaganja u pravna lica;
34) Zaduživanje predstavlja ugovaranje kredita, odnosno izdavanje hartija od vrednosti, u skladu sa posebnim zakonom;
35) Državna garancija je instrument osiguranja kojim Republika Srbija garantuje ispunjenje obaveza za koje se daje garancija;
36) Zaduživanje zbog tekuće likvidnosti predstavlja ugovaranje kratkoročnih kredita, odnosno emitovanje kratkoročnih državnih hartija od vrednosti za finansiranje privremene nelikvidnosti budžeta, nastale usled neuravnote-

ženih kretanja u prihodima i rashodima i izdacima tokom izvršenja budžeta;

37) Preuzimanje obaveza predstavlja angažovanje sredstava od strane korisnika budžetskih sredstava po osnovu pravnog akta, za koje se, u momentu angažovanja, očekuje da predstavljaju gotovinski trošak, neposredno ili u budućnosti;
38) Plaćanja označavaju sve transakcije koje imaju za rezultat smanjenje stanja finansijskih sredstava na računima;
39) Sistem konsolidovanog računa trezora je objedinjeni račun sredstava konsolidovanih računa trezora Republike Srbije i trezora lokalne vlasti, preko kojeg se vrše plaćanja između korisnika budžetskih sredstava, sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora, s jedne strane i subjekata koji nisu obuhvaćeni sistemom konsolidovanog računa trezora, s druge strane, obračunavaju međubankarska plaćanja i vodi kod Narodne banke Srbije;
40) Konsolidovani račun trezora Republike Srbije je objedinjeni račun sredstava korisnika sredstava budžeta Republike Srbije, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora Republike Srbije, a koji se otvara Republici Srbiji i vodi u Upravi za trezor;
41) Konsolidovani račun trezora lokalne vlasti je objedinjeni račun sredstava pripadajućih korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora lokalne vlasti, a koji se otvara lokalnoj vlasti i vodi u Upravi za trezor;
42) Glavna knjiga trezora je poslovna knjiga skupa svih računa koja se vodi po sistemu dvojnog knjigovodstva, u kojoj se sistematski obuhvataju stanja i evidentiraju sve promene na imovini, obavezama, kapitalu, prihodima i rashodima;
43) Transferna sredstva su sredstva koja se iz budžeta Republike Srbije, odnosno budžeta lokalne vlasti prenose budžetu na drugom nivou vlasti, budžetu na istom nivou vlasti i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje, kao i između organizacija za obavezno socijalno osiguranje za doprinose za osiguranje;
44) Donacija je namenski bespovratan prihod, koji se ostvaruje na osnovu pisanog ugovora između davaoca i primaoca donacije;
45) Razvojna pomoć Evropske unije je namenski bespovratni prihod, koji se ostvaruje na osnovu međunarodne razvojne saradnje između Republike Srbije i Evropske unije;
46) Sufinansiranje razvojnog programa Evropske unije je finansijsko učešće Republike Srbije u sprovođenju programa razvojne pomoći Evropske unije koje se može obezbediti iz različitih izvora finansiranja;
47) Državna pomoć je svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, kojim se korisniku državne pomoći, na selek-

tivan način, omogućava povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu;

48) Podračun je evidencioni račun korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje, odnosno transakcioni račun drugih korisnika javnih sredstava, koji se otvara u okviru pripadajućeg konsolidovanog računa trezora, a vodi se u Upravi za trezor;

49) Sistem upravljanja javnim finansijama predstavlja skup aktivnosti i postupaka usmerenih na uspostavljanje finansijskog jedinstva u evidentiranju prihoda i primanja i rashoda i izdataka i izvršavanju rashoda i izdataka korisnika sredstava budžeta Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, čime se obezbeđuju integritet budžetskog sistema i budžetski ciljevi;

50) Sistem izvršenja budžeta, kao deo sistema upravljanja javnim finansijama, obuhvata procese i postupke koji se sprovode elektronskom komunikacijom sa Upravom za trezor, a kojima se izvršavaju rashodi i izdaci korisnika sredstava budžeta Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, utvrđeni zakonom o budžetu, odnosno odlukom o budžetu, kao i rashodi i izdaci tih korisnika u periodu privremenog finansiranja;

50a) Upravljačka odgovornost rukovodilaca je odgovornost rukovodilaca korisnika javnih sredstava za finansijske, upravljačke i programske nadležnosti koje su im prenete;

50b) Interna finansijska kontrola u javnom sektoru je sveobuhvatni sistem mera za upravljanje i kontrolu javnih prihoda, rashoda, imovine i obaveza, koji uspostavlja Vlada kroz organizacije javnog sektora sa ciljem da su upravljanje i kontrola javnih sredstava, uključujući i strane fondove, u skladu sa propisima, budžetom, i principima dobrog finansijskog upravljanja, odnosno efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i otvorenosti;

50v) Finansijsko upravljanje i kontrola je sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja, održava i redovno ažurira rukovodilac organizacije, a kojim se upravljajući rizicima obezbeđuje uveravanje u razumnoj meri da će se ciljevi organizacije ostvariti na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način;

50g) Interna revizija je aktivnost koja pruža nezavisno objektivno uveravanje i savetodavna aktivnost, sa svrhom da doprinese unapređenju poslovanja organizacije; pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve, tako što sistematično i disciplinovano procenjuje i vrednuje upravljanje rizicima, kontrole i upravljanje organizacijom;

51) Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije je akt kojim Narodna skupština za svaku budžetsku godinu utvrđuje ukupno ostvarene prihode i primanja i rashode i izdatke (uključujući sopstvene prihode i rashode i izdatke iz sopstvenih prihoda korisnika sredstava budžeta Republike

Srbije), finansijski rezultat budžeta Republike Srbije (budžetski deficit ili suficit) i račun finansiranja;

52) Odluka o završnom računu budžeta lokalne vlasti je akt kojim skupština lokalne vlasti za svaku budžetsku godinu utvrđuje ukupno ostvarene prihode i primanja i rashode i izdatke (uključujući sopstvene prihode i rashode i izdatke iz sopstvenih prihoda korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti) i finansijski rezultat budžeta lokalne vlasti (budžetski deficit ili suficit) i račun finansiranja;

53) Odluka o završnom računu organizacije za obavezno socijalno osiguranje je akt kojim nadležni organ organizacije za obavezno socijalno osiguranje za svaku budžetsku godinu utvrđuje ukupno ostvarene prihode i primanja i rashode i izdatke (uključujući sopstvene prihode i rashode i izdatke iz sopstvenih prihoda korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje), finansijski rezultat organizacije za obavezno socijalno osiguranje (budžetski deficit ili suficit) i račun finansiranja;

54) Konsolidovani izveštaj grada, odnosno grada Beograda je konsolidovani izveštaj završnog računa budžeta grada, odnosno grada Beograda i završnih računa budžeta gradskih opština u njegovom sastavu, koji sastavlja organ nadležan za poslove finansija grada, odnosno grada Beograda i podnosi Upravi za trezor;

55) Konsolidovani izveštaj Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje je konsolidovani izveštaj završnog računa Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje i završnih računa njegovih indirektnih korisnika, koji sastavlja Republički zavod za zdravstveno osiguranje i podnosi Upravi za trezor;

56) Konsolidovani izveštaj Republike Srbije je konsolidovani izveštaj završnog računa budžeta Republike Srbije, završnih računa organizacija za obavezno socijalno osiguranje, konsolidovanog izveštaja Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, završnih računa budžeta autonomnih pokrajina, završnih računa budžeta opština i konsolidovanih izveštaja gradova i grada Beograda, koji Vlada dostavlja Narodnoj skupštini radi informisanja;

57) Programski deo budžeta je sastavni deo posebnog dela budžeta koji sadrži programe i aktivnosti korisnika budžetskih sredstava, koji se sprovode u cilju efikasnog upravljanja sredstvima po predloženim programima, a koji doprinose ostvarenju strateških ciljeva u skladu sa ekonomskom politikom zemlje;

58) Srednjoročni plan je sveobuhvatni plan budžetskog korisnika koji sadrži detaljnu razradu svih programa, projekata i aktivnosti za budžetsku godinu sa projekcijama za naredne dve godine, prema utvrđenim srednjoročnim ciljevima i prioritetima, koji služi i kao osnova za izradu obrazloženja finansijskog plana tog korisnika i izrađuje se u skladu sa uputstvom za pripremu budžeta;

59) Srednjoročni okvir rashoda je sastavni deo Izveštaja o fiskalnoj strategiji, kojim Vlada utvrđuje ukupni obim rashoda budžeta Republike u skladu sa utvrđenim prioritetnim oblastima finansiranja; obezbeđuje sveukupnu fiskalnu disciplinu i transparentnost procesa planiranja budžeta i predstavlja osnov za definisanje srednjoročnih obima za planiranje i izradu finansijskih planova budžetskih korisnika.

12.2. Budžetski sistem

Budžetski sistem čine budžet Republike Srbije, budžeti lokalne vlasti i finansijski planovi organizacija za obavezno socijalno osiguranje. Integritet budžetskog sistema obezbeđuje se zajedničkim pravnim osnovom, jedinstvenom budžetskom klasifikacijom, upotrebom jedinstvene budžetske dokumentacije za izradu nacrta budžeta, srednjoročnih i finansijskih planova, jedinstvenim sistemom budžetskog računovodstva, jedinstvenim kriterijumima za budžetsku kontrolu i reviziju, prenosom statističkih izveštaja i podataka sa jednog nivoa budžeta na drugi i principima na kojima se zasniva budžetski postupak, u skladu sa ovim zakonom.
Budžetski sistem treba da ostvari sledeće ciljeve, i to:

1) ukupnu fiskalnu održivost i kontrolu, koja podrazumeva sprovođenje politika bez značajnih izmena u konsolidovanom bilansu sektora države, uz sveobuhvatnu kontrolu ukupnih budžetskih sredstava, kroz uspostavljanje ograničenja na rashode i izdatke koji su zagarantovani zakonom, kako na ukupnom nivou, tako i na nivou korisnika budžetskih sredstava;
2) alokacijsku efikasnost koja podrazumeva mogućnost uspostavljanja prioriteta unutar budžeta, raspoređivanje sredstava u skladu sa prioritetima Vlade unutar budžeta, kao i mogućnost prebacivanja sredstava sa starih na nove ili sa manje produktivnih na više produktivne prioritete;
3) tehničku ili operativnu efikasnost koja podrazumeva korišćenje budžetskih sredstava i mogućnost njihove primene sa što nižim troškovima.

Budžetski sistem obezbeđuje sveobuhvatne, relevantne i pouzdane informacije o radu Vlade. Prioritetni budžetski ciljevi u pripremi i izvršenju budžeta su i makroekonomska stabilnost, niska inflacija, ekonomski razvoj, podsticanje regionalnog razvoja i smanjenje finansijskog rizika Republike Srbije. Prilikom pripreme i izvršenja budžeta moraju se poštovati principi efikasnosti, ekonomičnosti, efektivnosti, javnosti, potpunosti, tačnosti i jedinstvene budžetske klasifikacije. Budžetski prihodi i primanja koji pripadaju Republici Srbiji, odnosno lokalnoj vlasti, raspoređuju se i iskazuju po izvorima u budžetu. Budžetski rashodi i izdaci Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti određuju se po pojedinačnoj nameni u budžetu.

Prihodi i primanja se iskazuju u ukupno ostvarenim iznosima, a rashodi i izdaci u ukupno izvršenim iznosima. Ukoliko se pojedini prihodi i primanja, rashodi i izdaci, kao i budžet lokalne vlasti utvrđuju relativno, kao procenat budžeta Republike Srbije, njihov iznos, odnosno visina utvrdiće se primenjujući, kao osnovicu prihode i primanja od prodaje nefinansijske imovine, ako nije drukčije definisano zakonom. Izuzetno, u slučaju da viši nivo vlasti svojim aktom opredeli nižem nivou vlasti na-

menska sredstva za nadoknadu šteta usled elementarnih nepogoda, lokalni organ uprave nadležan za finansije na osnovu tog akta otvara odgovarajuće aproprijacije za izvršavanje izdataka po tom osnovu. Izuzetno, u slučaju da jedan nivo vlasti svojim aktom opredeli drugom nivou vlasti namenska transferna sredstva, kao i u slučaju ugovaranja donacije, čiji iznosi nisu mogli biti poznati u postupku donošenja budžeta, organ uprave nadležan za finansije na osnovu tog akta otvara odgovarajuće aproprijacije za izvršavanje rashoda i izdataka po tom osnovu.

U slučaju da korisnik budžetskih sredstava ostvari namenski i sopstveni prihod u većem iznosu od planiranog, organ uprave nadležan za finansije po zahtevu tog korisnika može da uveća odobrene aproprijacije za izvršavanje rashoda i izdataka iz tih prihoda. Budžetski prihodi i primanja moraju biti u ravnoteži sa budžetskim rashodima i izdacima. U toku godine Vlada, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti, može raspolagati sredstvima koja su u budžetu ostvarena do isteka tekuće godine. Korisnik budžetskih sredstava može stvarati obaveze i koristiti budžetsku aproprijaciju do iznosa utvrđenog za pojedinu namenu u budžetu, odnosno do iznosa aproprijacije utvrđene u okviru programa. Narodna skupština donosi zakon o budžetu Republike Srbije. Skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu lokalne vlasti. Finansijski plan organizacije za obavezno socijalno osiguranje donosi nadležni organ organizacije za obavezno socijalno osiguranje, u skladu sa zakonom i drugim propisom, uz saglasnost Narodne skupštine.

12.3. Javni prihodi i javni rashodi

Javni prihodi i primanja uvode se zakonom, odnosno odlukom skupštine lokalne vlasti u skladu sa zakonom.

Javni prihodi su:

1) porezi;
2) doprinosi za obavezno socijalno osiguranje;
3) naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa;
4) takse;
5) samodoprinos;
6) donacije i transferi;
7) ostali javni prihodi.

Primanja države su:

1. primanja od prodaje nefinansijske imovine;
2. primanja od zaduživanja;
3. primanja od prodaje finansijske imovine, i to:
   a. primljene otplate glavnice datih zajmova,
   b. primanja od prodaje hartija od vrednosti,
   c. primanja od prodaje akcija i udela,
4. druga primanja utvrđena zakonom.

A. Porezi

Zakonom se može uvesti:

1. porez na dodatu vrednost;
2. akcize;
3. porez na dohodak građana;
4. porez na dobit preduzeća;
5. porez na imovinu;
6. porez na nasleđe i poklon;
7. porez na prenos apsolutnih prava;
8. porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara;
9. porez na međunarodnu trgovinu i transakcije;
10. drugi porez, u skladu sa posebnim zakonom.

B. Takse

Zakonom se mogu uvesti sledeće takse:

1. administrativne;
2. sudske;
3. komunalne;
4. registracione;
5. boravišna;
6. za posebne proizvode i aktivnosti.

C. Naknade

Zakonom se mogu uvesti sledeće naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa:

1) naknade za vode;
2) naknade za šume;
3) naknade za puteve;
4) naknade za zemljište;
5) naknada za ribarska područja;
6) naknada za korišćenje turističkog prostora;
7) naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora;
8) naknada za korišćenje mineralnih sirovina;
9) naknade za zaštitu životne sredine;
10) naknada za korišćenje vazduhoplovnog prostora;
11) naknada za korišćenje radio frekvencija i tv kanala;
12) turistička naknada;
13) druge naknade, u skladu sa posebnim zakonom.

D. Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje

Zakonom se uvode doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, i to za:

1) penzijsko i invalidsko osiguranje;
2) zdravstveno osiguranje;
3) osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

E. Ostali javni prihodi

Ostalim javnim prihodima smatraju se:

1) prihodi od kamata;
2) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini;
3) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave;
4) prihodi koje svojom aktivnošću ostvare organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi, organizacije i službe lokalne vlasti;
5) prihodi od novčanih kazni izrečenih u krivičnom, prekršajnom i drugom postupku koji se vodi pred državnim organom i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
6) prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine lokalne vlasti i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
7) koncesiona naknada;
8) drugi javni prihodi utvrđeni zakonom.

F. Primanja od prodaje nefinansijske imovine

Primanjima od prodaje nefinansijske imovine smatraju se:

1) primanja od prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini;
2) primanja od prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave;
3) primanja od prodaje ostalih osnovnih sredstava;
4) primanja od prodaje robnih rezervi;
5) primanja od prodaje dragocenosti;
6) primanja od prodaje prirodne imovine;
7) druga primanja utvrđena zakonom;

G. Primanja od zaduživanja i prodaje finansijske imovine

Primanjima od zaduživanja i prodaje finansijske imovine smatraju se:

1) primanja od zaduživanja na domaćem tržištu;
2) primanja od zaduživanja na inostranom tržištu;
3) primanja od prodaje finansijske imovine na domaćem tržištu;
4) primanja od prodaje finansijske imovine na inostranom tržištu;
5) druga primanja utvrđena zakonom.

12.4. Finansiranje nadležnosti Republike

Za finansiranje nadležnosti Republike Srbije, budžetu Republike Srbije pripadaju javni prihodi i primanja, i to:

1) porezi u delu utvrđenom zakonom:
(1) porez na dodatu vrednost;
(2) akcize;
(3) porez na dohodak građana;
(4) porez na dobit preduzeća;
(5) porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara;
(6) porez na međunarodnu trgovinu i transakcije;
(7) drugi porez, u skladu sa posebnim zakonom;

2) takse:
(1) republičke administrativne takse;
(2) sudske takse;
(3) registracione takse;
(4) takse za specijalne proizvode i aktivnosti;

3) naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa u skladu sa zakonom;

4) donacije i transferi;

5) ostali javni prihodi:
(1) prihodi od kamata;
(2) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini, koje koriste državni organi i organizacije i Vojska Srbije;
(3) prihodi koje svojom aktivnošću ostvare organi i organizacije Republike Srbije;
(4) prihodi od novčanih kazni izrečenih u krivičnom, prekršajnom i drugom postupku koji se vodi pred nadležnim državnim organom i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
(5) prihodi od koncesione naknade u skladu sa zakonom;
(6) drugi prihodi utvrđeni zakonom;

6) primanja:
(1) primanja od prodaje nepokretnosti u državnoj svojini, ako zakonom nije drukčije određeno;
(2) primanja od prodaje pokretnih stvari u državnoj svojini koje koriste državni organi i organizacije i Vojska Srbije;
(3) primanja od prodaje republičkih robnih rezervi;
(3a) primanja od prodaje dragocenosti;
(3b) primanja od prodaje prirodne imovine;
(4) primanja od zaduživanja;
(5) primanja od prodaje finansijske imovine;
(6) druga primanja utvrđena zakonom.

Za finansiranje nadležnosti autonomnih pokrajina, budžetu autonomne pokrajine pripadaju javni prihodi i primanja, i to:

1) deo prihoda od poreza na dobit preduzeća ostvarenog na teritoriji autonomne pokrajine u skladu sa zakonom;

2) deo prihoda od poreza na dohodak građana - poreza na zarade ostvarenog na teritoriji autonomne pokrajine u skladu sa zakonom;

2a) drugi porez ili deo poreza u skladu sa posebnim zakonom;

3) *pokrajinske administrativne takse;*
4) *naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa u skladu sa zakonom;*
5) *donacije i transferi;*
6) *ostali javni prihodi:*
   (1) prihodi od kamata;
   (2) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini, koje koriste organi autonomne pokrajine;
   (3) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom;
   (4) prihodi koje svojom aktivnošću ostvare organi autonomne pokrajine;
   (5) prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine autonomne pokrajine i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
   (6) prihodi od koncesione naknade u skladu sa zakonom;
   (7) drugi prihodi utvrđeni zakonom;
7) *primanja:*
   (1) primanja od prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini koje koriste organi autonomne pokrajine;
   (2) primanja od prodaje nepokretnosti u svojini autonomne pokrajine u skladu sa zakonom;
   (3) primanja od prodaje pokretnih stvari u svojini autonomne pokrajine koje koriste organi autonomne pokrajine;
   (4) primanja od prodaje pokrajinskih robnih rezervi;
      (4a) primanja od prodaje dragocenosti;
      (4b) primanja od prodaje prirodne imovine;
   (5) primanja od zaduživanja;
   (6) primanja od prodaje finansijske imovine;
   (7) druga primanja utvrđena zakonom.

Za finansiranje nadležnosti jedinice lokalne samouprave, budžetu jedinice lokalne samouprave pripadaju javni prihodi i primanja, i to:

1) porezi u delu utvrđenom zakonom:
   (1) porez na dohodak građana;
   (2) porez na imovinu;
   (3) porez na nasleđe i poklon;
   (4) porez na prenos apsolutnih prava;
   (5) drugi porez, u skladu sa posebnim zakonom;
2) takse:
   (1) lokalne administrativne takse;
   (2) lokalne komunalne takse;
   (3) boravišna taksa;
3) naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa u skladu sa zakonom;
4) samodoprinos;

5) donacije i transferi;
6) ostali javni prihodi:
   (1) prihodi od kamata;
   (2) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini, koje koristi jedinica lokalne samouprave, odnosno organi, organizacije i službe jedinice lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
   (3) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom;
   (4) prihodi koje svojom aktivnošću ostvare organi, organizacije i službe jedinice lokalne samouprave;
   (5) prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
   (6) prihodi od koncesione naknade u skladu sa zakonom;
   (7) drugi prihodi utvrđeni zakonom;
7) primanja:
   (1) primanja od prodaje nepokretnosti u svojini jedinice lokalne samouprave;
   (2) primanja od prodaje pokretnih stvari u državnoj svojini koje koriste organi, organizacije i službe jedinice lokalne samouprave;
   (3) primanja od prodaje pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave koje koriste organi, organizacije i službe jedinice lokalne samouprave;
   (4) primanja od prodaje robnih rezervi;
      (4a) primanja od prodaje dragocenosti;
      (4b) primanja od prodaje prirodne imovine;
   (5) primanja od zaduživanja;
   (6) primanja od prodaje finansijske imovine;
   (7) druga primanja utvrđena zakonom.

Za finansiranje prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti, organizacijama za obavezno socijalno osiguranje pripadaju sledeći javni prihodi i primanja, i to:
1) doprinosi za obavezno socijalno osiguranje;
2) donacije i transferi;
3) ostali prihodi i primanja u skladu sa zakonom.

12.5. Javni rashodi i izdaci države

Javni rashodi su:
1) rashodi za zaposlene;
2) rashodi za robe i usluge;
3) amortizacija i upotreba sredstava za rad;

4) otplate kamata i pratećih troškova zaduživanja;
5) subvencije;
6) dotacije i transferi;
7) obavezno socijalno osiguranje i socijalna zaštita;
8) ostali rashodi (porezi, obavezne takse, novčane kazne, penali i dr.).

Izdaci države su:
1) izdaci za nabavku nefinansijske imovine;
2) izdaci za otplatu glavnice;
3) izdaci za nabavku finansijske imovine.

12.6. Fiskalni okvir iodgovorno fiskalno upravljanje

Vlada je odgovorna za sprovođenje fiskalne politike i upravljanje javnim finansijama i sredstvima Republike Srbije u skladu sa principima, pravilima i procedurama utvrđenim ovim zakonom. Izvršni organ lokalne vlasti je odgovoran za sprovođenje fiskalne politike i upravljanje javnom imovinom, prihodima i primanjima i rashodima i izdacima na način koji je u skladu sa ovim zakonom.

Opšti principi odgovornog fiskalnog upravljanja su:
1) princip polaganja računa podrazumeva da je Vlada, odnosno izvršni organ lokalne vlasti, odgovoran Narodnoj skupštini, odnosno skupštini lokalne vlasti za izvršavanje svojih nadležnosti u vezi sa upravljanjem fiskalnom politikom;
2) princip pravičnosti podrazumeva da se upravljanje fiskalnom politikom sprovodi tako što će se u obzir uzeti njen uticaj na blagostanje sadašnjih i budućih generacija;
3) princip odgovornosti podrazumeva da se upravljanje javnom imovinom i obavezama, prirodnim resursima i fiskalnim rizicima, sprovodi na način koji učvršćuje fiskalnu održivost;
4) princip stabilnosti podrazumeva da se fiskalna politika sprovodi na način koji ne izaziva nagle promene u kretanjima makroekonomskih i fiskalnih indikatora;
5) princip transparentnosti podrazumeva da su jasno utvrđeni i definisani zadaci i odgovornosti različitih državnih organa, odnosno organa lokalne vlasti i funkcionera u vezi sa upravljanjem fiskalnom politikom; da su obezbeđene ažurne finansijske i nefinansijske informacije koje se odnose na upravljanje fiskalnom politikom, da su dostupne kako bi se omogućila delotvorna javna provera vođenja fiskalne politike i stanja javnih finansija; da oni koji su odgovorni za objavljivanje takvih informacija te informacije ne uskraćuju, osim ako bi njihovo objavljivanje nanelo značajnu štetu nacionalnoj bezbednosti, odbrani ili međunarodnim odnosima Republike Srbije.

Vlada utvrđuje i sprovodi ciljeve fiskalne politike rukovodeći se sledećim posebnim principima:
1) održivost duga države;

2) uredno servisiranje duga;
3) predvidljivost nivoa poreskih stopa i poreskih osnovica za naredne godine;
4) odgovorno upravljanje fiskalnim rizicima;
5) upravljanje javnom imovinom i obavezama, prirodnim resursima, na način koji neće opterećivati buduće generacije; podsticanje privrednog rasta.

Vlada svake fiskalne godine podnosi Narodnoj skupštini Izveštaj o fiskalnoj strategiji.

Glavni ciljevi Izveštaja o fiskalnoj strategiji su:

1) utvrđivanje kratkoročnih i srednjoročnih ciljeva fiskalne politike Vlade za period od tri uzastopne fiskalne godine, počev od fiskalne godine za koju se Izveštaj o fiskalnoj strategiji podnosi;
2) pružanje detaljnog objašnjenja o usklađenosti navedenih srednjoročnih ciljeva sa fiskalnim principima i pravilima utvrđenim ovim zakonom;
3) procena uticaja fiskalne politike na međugeneracijsku raspodelu dohotka, kao i procena održivosti fiskalne politike
4) Nacrt Izveštaja o fiskalnoj strategiji priprema ministar i podnosi Fiskalnom savetu u roku predviđenim budžetskim kalendarom.

Fiskalni savet razmatra nacrt Izveštaja i daje mišljenje ministru. Sa pribavljenim mišljenjem Fiskalnog saveta, ministar priprema predlog Izveštaja o fiskalnoj strategiji. Ukoliko bilo koja preporuka Fiskalnog saveta nije ušla u Izveštaj o fiskalnoj strategiji, to se obavezno konstatuje i navode se razlozi za takvu odluku, a dostavljeno mišljenje Fiskalnog saveta u celini se prilaže uz Izveštaj o fiskalnoj strategiji. Nakon usvajanja Vlada podnosi Izveštaj o fiskalnoj strategiji na razmatranje Narodnoj skupštini. Narodna skupština razmatra Izveštaj o fiskalnoj strategiji, kako bi ocenila da li je izrađen u skladu sa fiskalnim principima i pravilima utvrđenim u ovom zakonu.

Izveštaj o fiskalnoj strategiji sadrži:

1) srednjoročne projekcije makroekonomskih agregata i indikatora;
2) srednjoročne projekcije fiskalnih agregata i indikatora;
3) ciljeve i smernice ekonomske i fiskalne politike Vlade za srednjoročni
4) period za koji se donosi Izveštaj o fiskalnoj strategiji;
5) izveštaj o poreskoj politici uključujući i izveštaj o poreskim rashodima;
6) konsolidovani budžet opšteg nivoa države, kao i konsolidovane budžete centralnog i lokalnog nivoa države;
7) pregled prioritetnih oblasti finansiranja;
8) srednjoročni okvir rashoda budžeta Republike Srbije, uključujući i ukupne rashode po korisnicima budžetskih sredstava za narednu budžetsku godinu i dve naredne budžetske godine;
9) pregled i analizu fiskalnih implikacija ekonomskih politika i strukturnih reformi;
10) procenu i kvantifikaciju fiskalnih rizika i potencijalnih obaveza;
11) strategiju za upravljanje dugom države u periodu za koji se donosi izveštaj o fiskalnoj strategiji.

Izveštaj o fiskalnoj strategiji sadrži tri obavezna dodatka:

1) mišljenje Fiskalnog saveta o nacrtu Izveštaja o fiskalnoj strategiji;
2) mišljenje Narodne banke Srbije o nacrtu Izveštaja o fiskalnoj strategiji;
3) izveštaj o napretku ostvarenom u sprovođenju fiskalne politike definisane u Izveštaju o fiskalnoj strategiji koji je usvojen u prethodnoj fiskalnoj godini.

Fiskalna pravila odnose se na opšti nivo države i ona mogu biti opšta i posebna. Opštim fiskalnim pravilima određuje se ciljni srednjoročni fiskalni deficit, kao i maksimalni odnos duga prema BDP sa ciljem da se obezbedi dugoročna održivost fiskalne politike u Republici Srbiji. Posebna fiskalna pravila određuju kretanje plata i penzija, kao i način obuhvata javnih investicija pri računanju fiskalnog deficita i javnih rashoda i izdataka u periodu od 2011. do 2015. godine.

Opšta fiskalna pravila su:

1) ciljni godišnji fiskalni deficit iznosiće u srednjem roku 1% BDP;
2) dug opšteg nivoa države, ne uključujući obaveze po osnovu restitucije, neće biti veći od 45% BDP.

Fiskalni deficit će biti manji od ciljnog ili će se ostvarivati fiskalni suficit u godinama kada je stopa rasta BDP veća od potencijalne, dok će se u godinama kada je stopa rasta manja od potencijalne, ostvarivati fiskalni deficit koji je veći od ciljnog deficita. Da bi se obezbedilo da stvarni fiskalni deficit u srednjem roku bude jednak ciljnom, a da se istovremeno omogući realizacija anticiklične fiskalne politike, primeniće se sledeća formula za određivanje fiskalnog deficita u godini t:

$$dt = dt-1 - a(dt-1-d^*)-b(gt-g^*)$$

gde su sa dt i dt-1 označeni deficiti u godinama t i t-1, d* je ciljni fiskalni deficit koji je određen na nivou od 1% BDP, gt je realna stopa rasta BDP u godini t, a g* je potencijalna srednjoročna realna stopa rasta BDP.

Deficit u formuli je izražen u procentima od BDP, dok su stope rasta BDP izražene u procentima.

Koeficijent prilagođavanja a pokazuje brzinu kojom se stvarni deficit približava ciljnom deficitu, a koeficijent b pokazuje koliko fiskalni deficit u godini t odstupa od ciljnog deficita usled odstupanja stope rasta BDP u godini t od potencijalne stope rasta BDP. U periodu od 2011. do 2013. godine numerička vrednost koeficijenata je određena na nivou a=0,3 i b=0,4 dok je potencijalna stopa rasta BDP, g*=4%. Počev od 2014. godine numeričku vrednost koeficijenata a i b, kao i potencijalnu stopu rasta BDP odrediće Fiskalni savet i ona će važiti u periodu koji ne može biti kraći od tri godine. Dug opšteg nivoa države obuhvata direktni dug opšteg nivoa države i izdate garancije opšteg nivoa države (indirektni dug), prema domaćim i stranim poveriocima. Ukoliko dug opšteg nivoa države, bez duga po osnovu restitucije, pređe 45% BDP, Vlada je dužna da Narodnoj skupštini, zajedno sa budžetom za narednu godinu, podnese i program za smanjenje duga u odnosu na BDP. Fiskalni savet podnosi Narodnoj skupštini obrazloženo mišljenje o Vladinom programu za smanjenja duga, a predstavnik Fiskalnog saveta obrazlaže mišljenje u Narodnoj skupštini.

Fiskalni deficit lokalne vlasti može nastati samo kao rezultat javnih investicija. Fiskalni deficit lokalne vlasti u određenoj godini ne može biti veći od 10% njenih prihoda u toj godini. Izvršni organ lokalne vlasti može da podnese zahtev Ministarstvu za odobrenje fiskalnog deficita iznad navedenog iznosa samo ukoliko je ono rezultat realizacije javnih investicija. Zahtev za prekoračenjem se podnosi Ministarstvu najkasnije do 1. maja tekuće godine, za narednu budžetsku godinu. Zahtev za prekoračenja treba da sadrži detaljno obrazloženje opravdanosti investicija zbog kojih nastaje prekoračenje, analizu dugoročne održivosti duga lokalne vlasti, kao i druge informacije koje zahteva Ministarstvo.

12.7. Pripremai donošenje budžetai finansijskih planova

Budžet se sastoji iz opšteg dela i posebnog dela. Opšti deo budžeta obuhvata:

1. račun prihoda i rashoda i neto nabavku nefinansijske imovine (razlika prodaje i nabavke nefinansijske imovine); budžetski suficit, odnosno deficit;
2. ukupni fiskalni suficit, odnosno ukupni fiskalni deficit;
3. račun finansiranja, odnosno predlog za korišćenje suficita, a u slučaju deficita - izvore za njegovo finansiranje iskazane i kvantifikovane pojedinačno po vrstama izvora;
4. pregled očekivanih sredstava iz razvojne pomoći Evropske unije;
5. procenu neophodnih finansijskih sredstava za sufinansiranje razvojnih programa finansiranih iz sredstava razvojne pomoći Evropske unije;
6. procenu ukupnog novog zaduženja, odnosno razduženja Republike Srbije u toku budžetske godine;
7. procenu ukupnog iznosa novih garancija Republike Srbije tokom budžetske godine;
8. opis i procenu poreskih rashoda po osnovu poreskih olakšica i umanjenih
9. osnovica;
10. stalnu i tekuću budžetsku rezervu.

Posebni deo budžeta iskazuje finansijske planove direktnih korisnika budžetskih sredstava, prema principu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Finansijski planovi uključuju rashode i izdatke direktnog korisnika budžetskih sredstava, u skladu sa ekonomskom, funkcionalnom i klasifikacijom prema izvorima finansiranja, definisanim. Posebni deo budžeta može biti iskazan po programskoj klasifikaciji kojom se prikazuju ciljevi, očekivani rezultati, aktivnosti i sredstva potrebna za ostvarivanje navedenih ciljeva. Finansijski plan organizacije za obavezno socijalno osiguranje sastoji se od opšteg i posebnog dela, utvrđen na način koji propisuje ministar.

Budžet se priprema i izvršava na osnovu sistema jedinstvene budžetske klasifikacije. Budžetska klasifikacija obuhvata ekonomsku klasifikaciju prihoda i primanja, ekonomsku klasifikaciju rashoda i izdataka, organizacionu klasifikaciju, funkcionalnu klasifikaciju, programsku klasifikaciju i klasifikaciju prema izvorima finansiranja, pri čemu:

1) ekonomska klasifikacija prihoda i primanja iskazuje prihode i primanja na osnovu propisa ili ugovora koji određuju izvore prihoda, odnosno primanja;
2) ekonomska klasifikacija rashoda i izdataka iskazuje pojedinačna dobra i usluge i izvršena transferna plaćanja;
3) organizaciona klasifikacija iskazuje rashode i izdatke po korisnicima budžetskih sredstava, sa raspodelom aproprijacija između korisnika;
4) funkcionalna klasifikacija iskazuje rashode i izdatke po funkcionalnoj nameni za određenu oblast i nezavisna je od organizacije koja tu funkciju sprovodi;
5) programska klasifikacija iskazuje klasifikaciju programa korisnika budžetskih sredstava; klasifikacija rashoda i izdataka prema izvorima finansiranja iskazuje prihode i primanja, rashode i izdatke prema osnovu ostvarenja tih sredstava.

Inostrani i domaći izvori finansiranja, kao i otplata inostranog i domaćeg duga, čine elemente klasifikacija. Ministar bliže uređuje budžetsku klasifikaciju, koju primenjuju Republika Srbija i lokalna vlast, korisnici budžetskih sredstava i korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje u pripremanju finansijskih planova. Iznos ukupnog fiskalnog suficita i način njegovog raspoređivanja utvrđuje se zakonom o budžetu Republike Srbije, odnosno odlukom o budžetu lokalne vlasti. Iznos ukupnog fiskalnog deficita i način njegovog finansiranja utvrđuje se zakonom o budžetu Republike Srbije, odnosno odlukom o budžetu lokalne vlasti. Konsolidovani budžet opšte države i ukupni fiskalni suficit, odnosno ukupni fiskalni deficit opšte države utvrđuje se u Izveštaju o fiskalnoj strategiji.

Postupak pripreme i donošenja budžeta i finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje izvršava se prema budžetskom kalendaru.

Rokovi predstavljaju krajnje rokove u budžetskom kalendaru. Dostavljanje predloga zakona o budžetu Republike Srbije i predloga odluke o budžetu lokalne vlasti Vlada dostavlja Narodnoj skupštini:

1) Izveštaj o fiskalnoj strategiji;
2) Predlog zakona o budžetu Republike Srbije;
3) Predloge odluka o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje i finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje.

Po donošenju Izveštaja o fiskalnoj strategiji, Ministarstvo dostavlja direktnim korisnicima sredstava budžeta Republike Srbije uputstvo za izradu srednjoročnih i finansijskih planova za pripremu budžeta Republike Srbije. Uputstvo sadrži:

1. osnovne ekonomske pretpostavke i smernice za pripremu predloga finansijskog plana budžetskog korisnika i nacrta budžeta Republike Srbije;
2. obim sredstava koji može da sadrži predlog finansijskog plana direktnog korisnika sredstava budžeta Republike Srbije za budžetsku godinu, sa projekcijama za naredne dve fiskalne godine, utvrđenim srednjoročnim obimom rashoda iz Izveštaja o fiskalnoj strategiji;

3. smernice za pripremu srednjoročnih planova direktnih korisnika sredstava budžeta Republike Srbije;
4. smernice i zahteve za obrazloženje, srednjoročnu kvantifikaciju i procenu efekata novih politika i investicionih prioriteta;
5. postupak i dinamiku pripreme budžeta Republike Srbije i predloga finansijskih planova direktnih korisnika sredstava budžeta Republike Srbije;
6. način na koji će korisnici u predlogu finansijskog plana iskazati rashode i izdatke.

Na osnovu uputstva za pripremu nacrta budžeta Republike i srednjoročnih planova, direktni korisnici budžetskih sredstava izrađuju predlog srednjoročnog i finansijskog plana. Predlog finansijskog plana obuhvata:

1) rashode i izdatke za trogodišnji period, iskazane po budžetskoj klasifikaciji;
2) detaljno pisano obrazloženje rashoda i izdataka, kao i izvora finansiranja.

Predlog finansijskog plana budžetskog korisnika podnosi se u iznosu jednakom iznosu obima sredstava prve godine srednjoročnog okvira rashoda, definisanog u Izveštaju o fiskalnoj strategiji. Organizacije za obavezno socijalno osiguranje obavezne su da pripreme finansijske planove na osnovu smernica utvrđenih Izveštajem o fiskalnoj strategiji. Nadležna ministarstva su obavezna da, u skladu sa smernicama i u rokovima koje propisuje ministar, traže od organizacija za obavezno socijalno osiguranje da dostave podatke potrebne za ocenu dostavljenih predloga finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje. Ministar može da traži od organizacija za obavezno socijalno osiguranje neposredno podatke u vezi sa njihovim finansiranjem, koji su neophodni za pripremu nacrta budžeta Republike Srbije i za ocenu dostavljenih predloga finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje.

Nadležno ministarstvo obavezno je da finansijski plan organizacije za obavezno socijalno osiguranje dostavi ministru, koji ga, zajedno sa nacrtom budžeta Republike Srbije i nacrtom odluka o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje, odnosno sa predlogom akta za Vladu o neprihvatanju finansijskog plana organizacije za obavezno socijalno osiguranje, dostavlja Vladi. Ministarstvo razmatra zahteve korisnika budžetskih sredstava i organizacija za obavezno socijalno osiguranje sadržane u predlozima njihovih finansijskih planova imajući u vidu:

1) ciljeve u pogledu prihoda i primanja i rashoda i izdataka;
2) podatke i objašnjenja u skladu sa članom 37. ovog zakona;
3) usaglašenost sa smernicama utvrđenih Izveštajem o fiskalnoj strategiji i prioritetima koje utvrđuje Vlada.

Pre izrade nacrta budžeta, ministar izveštava direktne korisnike budžetskih sredstava o predloženim iznosima prihoda i primanja i rashoda i izdataka, a organizacije za obavezno socijalno osiguranje obaveštava o predlogu finansijskog plana koji nije usaglašen sa smernicama utvrđenim Izveštajem o fiskalnoj strategiji. Direktni korisnici budžetskih sredstava dostavljaju mišljenje ministru na visinu sredstava, a organizacije za obavezno socijalno osiguranje dostavljaju mišljenje nadležnom direkt-

nom korisniku budžetskih sredstava. Po dobijanju Izveštaja o fiskalnoj strategiji, lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja direktnim korisnicima sredstava budžeta lokalne vlasti uputstvo za pripremu budžeta lokalne vlasti. Uputstvo sadrži:

1. osnovne ekonomske pretpostavke i smernice za pripremu nacrta budžeta lokalne vlasti;
2. opis planirane politike lokalne vlasti;
3. procene prihoda i primanja i rashoda i izdataka budžeta lokalne vlasti za budžetsku i naredne dve fiskalne godine;
4. obim sredstava koji može da sadrži predlog finansijskog plana direktnog korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti za budžetsku godinu, sa projekcijama za naredne dve fiskalne godine;
5. smernice za pripremu srednjoročnih planova direktnih korisnika sredstava budžeta lokalnih vlasti;
6. postupak i dinamiku pripreme budžeta lokalne vlasti i predloga
7. finansijskih planova direktnih korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti.

Na osnovu uputstva za pripremu nacrta budžeta lokalne vlasti, direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti izrađuju predlog finansijskog plana i dostavljaju ga lokalnom organu uprave nadležnom za finansije.

Vlada odlučuje o izmenama nacrta zakona o budžetu Republike Srbije, usvaja predlog zakona o budžetu Republike Srbije, vrši ocenu finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje, utvrđuje predloge odluka o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje i dostavlja ih Narodnoj skupštini, zajedno sa Izveštajem o fiskalnoj strategiji.

Lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu lokalne vlasti nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti i istovremeno upoznaje građane sa nacrtom odluke o budžetu. Narodna skupština, odnosno skupština lokalne vlasti, donosi zakon o budžetu Republike Srbije, odnosno odluku o budžetu lokalne vlasti. Narodna skupština donosi odluke o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje.

12.8. Fiskalna godina i privremeno finansiranje

Budžet se donosi za period od jedne fiskalne godine i važi za godinu za koju je donet. Fiskalnom godinom smatra se period od dvanaest meseci, od 1. januara do 31. decembra kalendarske godine. Budžet se može doneti i za period od tri fiskalne godine. U slučaju da Narodna skupština, odnosno skupština lokalne vlasti, ne donese budžet u roku utvrđenom budžetskim kalendarom, vrši se privremeno finansiranje u vremenu od najduže prva tri meseca fiskalne godine. Privremeno finansiranje vrši se najviše do jedne četvrtine iznosa planiranih rashoda i izdataka u aktu o budžetu prethodne fiskalne godine, s tim što raspoređeni rashodi i izdaci u prethodnoj godini po vrstama i namenama ne predstavljaju ograničenje, izuzev za isplatu prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, koje se vrši do nivoa izvršenih rashoda u zadnjem kvartalu prethodne godine.

Vlada donosi odluku o privremenom finansiranju i daje saglasnost na odluku o privremenom finansijskom planu organizacije za obavezno socijalno osiguranje. Nadležni izvršni organ lokalne vlasti donosi odluku o privremenom finansiranju. Odluku o privremenom finansijskom planu organizacije za obavezno socijalno osiguranje donosi nadležni organ organizacije, u skladu sa zakonom i drugim propisom. Po isteku privremenog finansiranja plaćene i preuzete obaveze u tom periodu, u skladu sa aktom o privremenom finansiranju, uključuju se u budžet, odnosno finansijski plan organizacije za obavezno socijalno osiguranje za tekuću godinu. Ako se u toku fiskalne godine donese zakon ili drugi propis koji za rezultat ima smanjenje planiranih prihoda ili povećanje planiranih rashoda i izdataka, donosi se odluka kojom se utvrđuju dodatni prihodi ili umanjenje rashoda i izdataka, u cilju uravnoteženja budžeta.

Ako u toku fiskalne godine dođe do povećanja rashoda i izdataka ili smanjenja prihoda, budžet se uravnotežuje smanjenjem planiranih rashoda ili uvođenjem novih prihoda. Uravnoteženje budžeta se vrši putem rebalansa budžeta, koji se donosi po postupku za donošenje budžeta.

12.9. Izvršenje budžeta

Prihodi i primanja budžeta Republike Srbije i budžeta lokalne vlasti prikupljaju se i naplaćuju u skladu sa zakonom i drugim propisima, nezavisno od iznosa utvrđenih u budžetu za pojedine vrste prihoda i primanja. Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava obavezni su da obezbede potpuno i pravovremeno, na dan realizacije, uplaćivanje prihoda i primanja budžeta iz okvira svoje nadležnosti na propisani račun odgovarajućeg konsolidovanog računa trezora, za potrebe raspoređivanja u budžetu, u skladu sa zakonom. U roku od 15 dana od dana stupanja na snagu zakona, odnosno odluke o budžetu, direktni korisnici budžetskih sredstava, koji su, u budžetskom smislu, odgovorni za indirektne korisnike budžetskih sredstava, vrše raspodelu sredstava indirektnim korisnicima u okviru svojih odobrenih aproprijacija i o tome obaveštavaju svakog indirektnog korisnika, po dobijenoj saglasnosti Uprave za trezor, odnosno trezora lokalne vlasti.

Direktnom korisniku budžetskih sredstava, koji ne postupi u skladu sa odredbama, neće se dozvoliti korišćenje aproprijacija. Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava koji donose finansijske planove na osnovu zakona, dužni su da svoje finansijske planove usklade sa odobrenim aproprijacijama u budžetu. Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava koji po zakonu nemaju utvrđenu obavezu donošenja finansijskih planova, donose plan za korišćenje onih aproprijacija za koje obim i namena nije unapred zakonom određena i to po bližim namenama i aktivnostima, kako bi se omogućilo praćenje ostvarivanja budžetskih principa iz člana 4. stav 3. ovog zakona.

12.10. Planiranje likvidnosti budžeta

Ministarstvo - Uprava za trezor, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, planira likvidnost, odnosno gotovinski tok budžeta na osnovu prihoda i

primanja, te rashoda i izdataka, u okviru planova za izvršenje budžeta, koje priprema direktni korisnik budžetskih sredstava, u skladu sa metodologijom i u rokovima koje propisuje ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije. Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava mogu da vrše plaćanja do visine rashoda i izdatka koje, za tromesečni ili neki drugi period, odredi ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije (u daljem tekstu: kvota).

Prilikom određivanja kvota za direktne korisnike budžetskih sredstava, ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, imaju u vidu sredstva planirana u budžetu za direktnog korisnika budžetskih sredstava, plan izvršenja budžeta za direktnog budžetskog korisnika i likvidne mogućnosti budžeta. Obaveze koje preuzimaju direktni, odnosno indirektni korisnici budžetskih sredstava i organizacije za obavezno socijalno osiguranje moraju odgovarati aproprijaciji koja im je odobrena za tu namenu u toj budžetskoj godini. Obaveze preuzete u skladu sa odobrenim aproprijacijama, a neizvršene u toku godine, prenose se i imaju status preuzetih obaveza i u narednoj budžetskoj godini izvršavaju se na teret odobrenih aproprijacija za tu budžetsku godinu.

12.11. Plaćanje iz budžeta

Rashod i izdatak iz budžeta zasniva se na računovodstvenoj dokumentaciji. Pravni osnov i iznos preuzetih obaveza, koji proističu iz izvorne računovodstvene dokumentacije, moraju biti sačinjeni i potvrđeni u pisanoj formi pre plaćanja obaveze. Ministar bliže uređuje način nastanka obaveze, izveštavanje o preuzetim obavezama i način plaćanja, koje se vrši iz republičkog, odnosno budžeta lokalne vlasti. U slučaju da za izvršenje određenog plaćanja nije postojao pravni osnov, direktni, odnosno indirektni korisnik budžetskih sredstava obavezan je da odmah zatraži povraćaj sredstava u budžet. Ako se sredstva vrate u istoj fiskalnoj godini u kojoj je plaćanje izvršeno, za iznos vraćenih sredstava umanjuje se odgovarajuća aproprijacija korisnika budžetskih sredstava kome je izvršen povraćaj. Odredbe shodno se primenjuju na povraćaj sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje.

Po isteku fiskalne godine, direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava vratiće u budžet sredstva koja su im preneta u skladu sa aktom o budžetu, a nisu utrošena. U slučaju da se u toku godine obim poslovanja ili ovlašćenja direktnog, odnosno njegovog indirektnog korisnika budžetskih sredstava promeni, iznos aproprijacija izdvojenih za aktivnosti tog korisnika povećaće se, odnosno smanjiti. Ako se obim poslovanja ili ovlašćenja direktnog, odnosno njegovog indirektnog korisnika budžetskih sredstava iz stava 1. ovog člana poveća, sredstva će se obezbediti iz tekuće budžetske rezerve. Ako korisnik budžetskih sredstava prestane da postoji, a njegovi zadaci nisu preneti na drugog korisnika budžetskih sredstava, neiskorišćena sredstva se prenose u tekuću budžetsku rezervu i mogu se koristiti za namene za koje je predviđeno korišćenje sredstava stalne budžetske rezerve. Ako se u toku godine od jednog direktnog, odnosno indirektnog korisnika budžetskih sredstava obrazuje više direktnih, odnosno indirektnih korisnika, neiskorišćena sredstva raspoređena tom

korisniku prenose se u tekuću budžetsku rezervu i raspoređuju novoobrazovanim direktnim, odnosno indirektnim korisnicima budžetskih sredstava.

Direktni korisnik budžetskih sredstava, uz odobrenje ministra, odnosno lokalnog organa uprave nadležnog za finansije, može izvršiti preusmeravanje aproprijacije odobrene na ime određenog rashoda i izdatka u iznosu od 5% vrednosti aproprijacije za rashod i izdatak čiji se iznos umanjuje. Direktni korisnik budžetskih sredstava, uz odobrenje ministra, odnosno lokalnog organa uprave nadležnog za finansije, može izvršiti preusmeravanje sredstava unutar programa u iznosu do 10% vrednosti aproprijacije čija se sredstva umanjuju. Organizacija za obavezno socijalno osiguranje, na osnovu odluke direktora organizacije za obavezno socijalno osiguranje, može vršiti preusmeravanje aproprijacija odobrenih na ime određenog rashoda i izdatka u iznosu od 5% vrednosti aproprijacije za rashod i izdatak čiji se iznos umanjuje, a izuzetno i preko 5% za troškove zdravstvene zaštite. Aproprijacije se ne mogu prenositi između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Ako se u toku fiskalne godine rashodi i izdaci povećaju ili prihodi smanje Vlada, na predlog ministra, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti, na predlog lokalnog organa uprave nadležnog za finansije, može obustaviti izvršenje pojedinih rashoda i izdataka (u daljem tekstu: privremena obustava izvršenja), ne duže od 45 dana. Privremenom obustavom izvršenja može se:

1) zaustaviti preuzimanje obaveza;
2) predložiti produženje ugovornog roka za plaćanje;
3) zaustaviti davanje odobrenja za zaključenje ugovora;
4) zaustaviti korišćenje kvota.

12.12. Rebalans budžeta

Rebalansom budžeta koji, na predlog Vlade, odnosno nadležnog izvršnog organa lokalne vlasti, usvaja Narodna skupština, odnosno skupština lokalne vlasti, vrši se usklađivanje prihoda i primanja i rashoda i izdataka budžeta na nižem, višem ili istom nivou. Ako se u toku sprovođenja mera privremene obustave izvršenja, budžetski deficit ne uskladi sa mogućnošću finansiranja, odnosno sa planiranim deficitom, Vlada, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti, u roku od 15 dana pre isteka perioda u kojem se sprovodi privremena obustava izvršenja, utvrđuje predlog rebalansa budžeta.

12.13. Budžetski fond

Budžetski fond je evidencioni račun u okviru glavne knjige trezora, koji otvara Vlada, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti, kako bi se pojedini budžetski prihodi i rashodi i izdaci vodili odvojeno, radi ostvarivanja cilja koji je predviđen posebnim republičkim, odnosno lokalnim propisom ili međunarodnim sporazumom. Propisom, odnosno sporazumom iz stava 1. ovog člana, definišu se:

1) svrha budžetskog fonda;
2) vreme za koje se budžetski fond osniva;

3) nadležno ministarstvo, odnosno lokalni organ uprave odgovoran za upravljanje fondom;
4) izvori finansiranja budžetskog fonda.

Budžetski fond se finansira iz:

1) aproprijacija obezbeđenih u okviru budžeta za tekuću godinu;
2) namenskih prihoda budžeta, koji su definisani kao namenski prihodi budžetskog fonda;
3) drugih prihoda.

Obaveze budžetskog fonda izmiruju se iz sredstava fonda.

12.14. Tekuća budžetska rezerva

U okviru budžeta deo planiranih prihoda ne raspoređuje se unapred, već se zadržava na ime tekuće budžetske rezerve. Sredstva tekuće budžetske rezerve koriste se za neplanirane svrhe za koje nisu utvrđene aproprijacije ili za svrhe za koje se u toku godine pokaže da aproprijacije nisu bile dovoljne. Tekuća budžetska rezerva opredeljuje se najviše do 1,5% ukupnih prihoda i primanja od prodaje nefinansijske imovine za budžetsku godinu. Vlada, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti, donosi na predlog ministra, odnosno lokalnog organa uprave nadležnog za finansije, rešenje o upotrebi tekuće budžetske rezerve. Sredstva tekuće budžetske rezerve raspoređuju se na direktne korisnike budžetskih sredstava tokom fiskalne godine.

12.15. Stalna budžetska rezerva

U budžetu se planiraju sredstva za stalnu budžetsku rezervu, koja se iskazuje na aproprijaciji namenjenoj za budžetske rezerve.Stalna budžetska rezerva koristi se za finansiranje rashoda i izdataka na ime učešća Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, u otklanjanju posledica vanrednih okolnosti, kao što su zemljotres, poplava, suša, požar, klizišta, snežni nanosi, grad, životinjske i biljne bolesti, ekološka katastrofa i druge elementarne nepogode, odnosno drugih vanrednih događaja, koji mogu da ugroze život i zdravlje ljudi ili prouzrokuju štetu većih razmera. Stalna budžetska rezerva opredeljuje se najviše do 0,5% ukupnih prihoda i primanja od prodaje nefinansijske imovine za budžetsku godinu. Funkcije naredbodavca i računopolagača ne mogu se poklapati. Naredbodavac je funkcioner, odnosno rukovodilac korisnika budžetskih sredstava, odnosno lice koje je odgovorno za upravljanje sredstvima, preuzimanje obaveza, izdavanje naloga za plaćanje koji se izvršavaju iz sredstava organa, kao i za izdavanje naloga za uplatu sredstava koja pripadaju budžetu. Računopolagač je lice koje je prema opštem ili pojedinačnom aktu organa odgovorno za zakonitost, ispravnost i sastavljanje isprava o poslovnoj promeni i drugim poslovnim događajima koji se odnose na korišćenje sredstava organa, odnosno budžetskih aproprijacija, kao i za zakonitost i ispravnost sastavljanja isprava o poslovnoj promeni i drugim poslovnim događajima u vezi sa korišćenjem sredstava i druge imovine.

U budžetu Republike Srbije utvrđuje se ograničenje ukupnog iznosa duga u toku budžetske godine, kao i ograničenje ukupnog iznosa garancija. U postupku utvrđivanja ograničenja duga, Ministarstvo će razmotriti sve činjenice koje se odnose na:

1) zahteve za refinansiranje unutrašnjeg duga;
2) zahteve za finansiranje ukupnog deficita;
3) procene sledećih makroekonomskih indikatora, i to:
   (1) učešće ukupnog državnog duga u bruto domaćem proizvodu;
   (2) učešće godišnje otplate kamata na ime dugovanja u bruto domaćem proizvodu;
   (3) iznos zaduživanja kod banaka, uključujući i Narodnu banku Srbije, po osnovu garancija za hartije od vrednosti;
   (4) učešće kratkoročnog unutrašnjeg duga u ukupnom državnom dugu;
   (5) učešće spoljnog duga u ukupnom državnom dugu;
   (6) odnos duga i garancija prema prihodima;
   (7) odnos rashoda na ime servisiranja ukupnog duga prema izvozu.

12.16. Budžetsko računovodstvo i izveštavanje

Indirektni korisnik budžetskih sredstava i korisnik sredstava organizacije za obavezno socijalno osiguranje odgovoran je za računovodstvo sopstvenih transakcija. Direktni korisnik budžetskih sredstava odgovoran je za računovodstvo sopstvenih transakcija, a u okviru svojih ovlašćenja i za računovodstvo transakcija indirektnih korisnika budžetskih sredstava koji spadaju u njegovu nadležnost. Ministar uređuje način vođenja budžetskog računovodstva i sadržaj i način finansijskog izveštavanja za direktne i indirektne korisnike budžetskih sredstava, korisnike sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i budžetske fondove Republike Srbije i lokalne vlasti, a može doneti posebna uputstva o finansijskom izveštavanju za određene organe državne uprave. Predlog zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije utvrđuje Vlada, a predlog odluke o završnom računu budžeta lokalne vlasti utvrđuje nadležni izvršni organ lokalne vlasti.

Postupak pripreme, sastavljanja i podnošenja završnih računa budžeta Republike Srbije, budžeta lokalnv vlasti i organizacija za obavezno socijalno osiguranje i godišnjih finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje izvršava se prema sledećem kalendaru. Rokovi predstavljaju krajnje rokove u kalendaru za podnošenje godišnjih finansijskih izveštaja i drugih akata. Završni račun priprema se u skladu sa međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima i sadrži:

1) bilans stanja;
2) bilans prihoda i rashoda;
3) izveštaj o izdacima za nabavku nefinansijske imovine i primanjima od prodaje nefinansijske imovine;
4) bilans finansiranja;
5) izveštaj o izvršenju budžeta, sačinjen tako da prikazuje razliku između odobrenih sredstava i izvršenja;

6) obrazloženje odstupanja između odobrenih sredstava i izvršenja;
7) izveštaj o primljenim donacijama i zaduženju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala i izvršenim otplatama dugova;
8) izveštaj o korišćenju sredstava iz tekuće i stalne budžetske rezerve;
9) izveštaj o garancijama datim u toku fiskalne godine;
10) izveštaj eksterne revizije o finansijskim izveštajima
11) izveštaj o izlaznim rezultatima programskog dela budžeta;
12) detaljan izveštaj o realizaciji sredstava programa i projekata koji se finansiraju iz budžeta, a odnose se na:
    - subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama i privatnim preduzećima;
    - nefinansijsku imovinu koja se finansira iz sredstava za realizaciju Nacionalnog investicionog plana;
    - trošenje namenskih javnih prihoda i sopstvenih prihoda;
    - korišćenje sredstava iz odobrenih projektnih zajmova;
    - korišćenje sredstava za nabavku finansijske imovine;
13) napomene o računovodstvenim politikama i dodatnim analizama, obrazloženjima i sravnjivanju stavki izvoda i izveštaja obuhvaćenih završnim računom.

12.17. Interna i finansijska kontrola u javnom sektoru

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru obuhvata:
1) finansijsko upravljanje i kontrolu kod korisnika javnih sredstava;
2) internu reviziju kod korisnika javnih sredstava;
3) harmonizaciju i koordinaciju finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije koju obavlja Ministarstvo finansija - Centralna jedinica za harmonizaciju i koordinaciju finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije.

Korisnici javnih sredstava uspostavljaju finansijsko upravljanje i kontrolu, koja se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima sa zadatkom da se obezbedi razumno uveravanje da će svoje ciljeve ostvariti kroz:
1) poslovanje u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima;
2) realnost i integritet finansijskih i poslovnih izveštaja;
3) ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava;
4) zaštitu sredstava i podataka (informacija). Finansijsko upravljanje i kontrola obuhvata sledeće elemente:
    1) kontrolno okruženje;
    2) upravljanje rizicima;
    3) kontrolne aktivnosti;
    4) informisanje i komunikacije;
    5) praćenje i procenu sistema.

Finansijsko upravljanje i kontrola organizuje se kao sistem procedura i odgovornosti svih lica u organizaciji. Za uspostavljanje, održavanje i redovno ažu-

riranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava. Rukovodilac korisnika javnih sredstava može preneti nadležnost za uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole na lice koje on ovlasti.

12.18. Interna revizija

Korisnici javnih sredstava uspostavljaju internu reviziju. Za uspostavljanje i obezbeđenje uslova za adekvatno funkcionisanje interne revizije odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava. Interna revizija je organizaciono nezavisna od delatnosti koju revidira, nije deo ni jednog poslovnog procesa, odnosno organizacionog dela organizacije, a u svom radu je neposredno odgovorna rukovodiocu korisnika javnih sredstava. Funkcionalna nezavisnost interne revizije se obezbeđuje samostalnim odlučivanjem o: području revizije na osnovu procene rizika, načinu obavljanja revizije i izveštavanju o obavljenoj reviziji. Interna revizija na osnovu objektivnog pregleda dokaza obezbeđuje uveravanje o adekvatnosti i funkcionisanju postojećih procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja organizacijom da li ovi procesi funkcionišu na predviđen način i omogućuju ostvarenje ciljeva organizacije. Interna revizija pruža savetodavne usluge koje se sastoje od saveta, smernica, obuke, pomoći ili drugih usluga u cilju povećanja vrednosti i poboljšanja procesa upravljanja datom organizacijom, upravljanja rizicima i kontrole. Internu reviziju obavljaju interni revizori. Interni revizori u vršenju funkcije, primenjuju međunarodne standarde interne revizije, etički kodeks interne revizije i principe objektivnosti, kompetentnosti i integriteta. Interni revizori su obavezni da čuvaju tajnost službenih i poslovnih podataka.

12.19. Budžetska inspekcija

Poslove budžetske inspekcije obavlja Ministarstvo finansija, sa ciljem vršenja inspekcije nad:

1) direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava;
2) organizacijama za obavezno socijalno osiguranje;
3) javnim preduzećima osnovanim od strane Republike Srbije, pravnim licima osnovanim od strane tih javnih preduzeća, pravnim licima nad kojima Republika Srbija ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda;
4) autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, javnim preduzećima osnovanim od strane lokalne vlasti, pravnim licima osnovanim od strane tih javnih preduzeća, pravnim licima nad kojima lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda;

Funkcija budžetske inspekcije, službe za budžetsku inspekciju autonomne pokrajine i službe za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave je kontrola primene zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava korisnika budžetskih sredstava, organizacija, preduzeća, pravnih lica i drugih subjekata. Budžetska inspekcija, služba za budžetsku inspekciju autonomne pokrajine i služba za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave dostavlja ministru, odnosno nadležnom organu lokalne vlasti izveštaj o izvršenoj inspekciji sa nalazima i merama. Budžetska inspekcija, služba za budžetsku inspekciju autonomne pokrajine i služba za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave dostavljaju zapisnik korisnicima budžetskih sredstava, organizacijama, preduzećima, pravnim licima i drugim subjektima, kod kojih je vršena inspekcija.

12.20. Eksterna revizija

Završni račun budžeta Republike Srbije i završni računi organizacija za obavezno socijalno osiguranje obavezno podležu eksternoj reviziji u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje nadležnost Državne revizorske institucije. Eksternoj reviziji podležu i završni računi budžeta lokalnih vlasti. Reviziju vrši Državna revizorska institucija, u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadležnost Državne revizorske institucije.

12.21. Fiskalni savet

Ovim zakonom ustanovljava se Fiskalni savet. Fiskalni savet je nezavisan državni organ.

Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Fiskalni savet je odgovoran Narodnoj skupštini. Fiskalni savet ima svojstvo pravnog lica. Fiskalni savet ima pečat u skladu sa zakonom. Sedište Fiskalnog saveta je u Beogradu. Fiskalni savet sastoji se od tri člana koje bira Narodna skupština.

Članove Fiskalnog saveta predlažu:

1) predsednik Republike predlaže predsednika Fiskalnog saveta;
2) ministar predlaže jednog člana;
3) guverner Narodne banke Srbije predlaže jednog člana.

Za člana Fiskalnog saveta može biti izabrano lice koje je državljanin Republike Srbije, koje ne vrši javnu funkciju, nije osuđivano i koje ima:

1) odgovarajuću magistarsku, master ili doktorsku diplomu iz oblasti ekonomskih nauka, objavljene naučne radove iz oblasti makroekonomije, fiskalne politike, javnih finansija, računovodstva ili neke druge srodne naučne oblasti i najmanje pet godina radnog iskustva;
2) pored uslova kandidat za predsednika Fiskalnog saveta treba da ima najmanje pet godina iskustva u obavljanju rukovodećih poslova.

Fiskalni savet:

1) proverava makroekonomske i fiskalne pretpostavke korišćene za izradu Izveštaja o fiskalnoj strategiji Vlade;

2) daje nezavisnu i kredibilnu ocenu mera ekonomske politike koje predlaže Vlada u cilju ostvarivanja kvantitativnih fiskalnih ciljeva koje je Vlada postavila;
3) procenjuje osnovne fiskalne rizike i verovatnoću da će Vlada ispuniti svoje fiskalne ciljeve u budućnosti;
4) procenjuje u kojoj meri je Vlada u prošlosti poštovala fiskalna pravila koja je utvrdila;
5) procenjuje ima li osnova za aktiviranje bilo koje od odredbi za izuzetne okolnosti i kolika je verovatnoća da će Vladin plan prilagođavanja omogućiti povratak na poštovanje fiskalnih pravila;
6) proverava adekvatnost ekonomskih klasifikacija, uključujući pravilnu klasifikaciju kapitalnih izdataka, kako bi se obezbedilo ispravno merenje kvantitativnih fiskalnih ciljeva.

12.22. Trezor

Uprava za trezor obavlja:
1) finansijsko planiranje, koje obuhvata:
   (1) projekcije priliva i odliva budžeta Republike Srbije u toku budžetske godine na kvartalnom, mesečnom i dnevnom nivou;
   (2) definisanje limita plaćanja;
   (3) projektovanje potrebnih iznosa novčanih sredstava na kvartalnom i mesečnom nivou rad finansiranja deficita i otplate dospelih dugova i planiranje održanja adekvatnog nivoa likvidnosti tokom budžetske godine;
2) upravljanje finansijskim sredstvima Republike Srbije, koje obuhvata:
   (1) upravljanje likvidnošću putem upravljanja novčanim sredstvima na konsolidovanom računu trezora Republike Srbije i deviznim sredstvima Republike Srbije;
   (2) izvršenje budžeta i priprema periodičnih izveštaja o izvršavanju budžeta;
   (3) plasiranje slobodnih novčanih sredstava;
   (4) smanjenje izloženosti finansijskim rizicima kroz upotrebu finansijskih derivata;
   (5) razradu postupaka za naplatu primanja preko bankarskog sistema;
   (6) upravljanje ostalim finansijskim sredstvima (akcijama, obveznicama, potraživanjima itd.) i finansijskim derivatima;
3) kontrolu rashoda i izdataka, koja obuhvata odobravanje plaćanja do visine utvrđenih aproprijacija;
4) izveštavanje o izvršenju programskog dela budžeta;
5) budžetsko računovodstvo i izveštavanje, koje obuhvata:
   (1) računovodstvene poslove za obradu plaćanja i evidentiranje primanja, vođenje dnevnika, glavne knjige i određenih pomoćnih knjiga za sve

prihode i primanja i rashode i izdatke po korisnicima budžetskih sredstava i međunarodne donacije i druge vidove pomoći;
(2) finansijsko izveštavanje;
(3) pripremu akata kojima se reguliše računovodstvena metodologija, uključujući sistem budžetskih klasifikacija, pravila budžetskog računovodstva i izradu zahteva u pogledu internog i eksternog izveštavanja;

6) uspostavljanje i održavanje informacionog sistema za upravljanje javnim finansijama Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti i upravljanje tim sistemom;

7) poslove u vezi javnih plaćanja koji obuhvataju vođenje evidencija i obavljanje poslova u okviru sistema konsolidovanog računa trezora, i to:
(1) vođenje spiska korisnika javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora i druge registre utvrđene posebnim propisima;
(2) otvaranje i vođenje evidencija o računima za uplatu javnih prihoda;
(3) raspoređivanje uplaćenih javnih prihoda na odgovarajuće podračune različitih nivoa vlasti, u skladu sa zakonom;
(4) vođenje podračuna korisnika javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora;
(5) vođenje drugih računa, u skladu sa zakonom i drugim propisima;
(6) prijem, kontrola i obrada naloga za plaćanja korisnika javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora;
(7) kontrola izvršenja aproprijacija primenom sistema izvršenja budžeta Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti;
(8) izdavanje naloga za plaćanja na teret podračuna korisnika javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora, na osnovu zakona i dobijenih ovlašćenja, na osnovu sudskih i drugih izvršnih naslova, ispravke grešaka i naplata usluga;
(9) obavljanje gotovinskih isplata korisnika javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora;
(10) prijem gotovinskih uplata fizičkih lica na ime izmirivanja obaveza po osnovu javnih prihoda;
(11) prijem, kontrola i obrada godišnjih izveštaja korisnika sredstava, u skladu sa zakonom i drugim propisima;
(12) vođenje fiskalne statistike, u skladu sa propisom koji donosi ministar;
(13) praćenje likvidnosti korisnika javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora i davanje podataka o tome, saglasno važećim propisima;

8) centralizovanu obradu ličnih primanja zaposlenih kod korisnika sredstava budžeta Republike Srbije, koja obuhvata:
(1) obradu zarada, naknada zarada i ostalih ličnih primanja zaposlenih;
(2) održavanje i čuvanje baze podataka o zaposlenima koji se odnose na njihova lična primanja;

9) druge poslove iz nadležnosti Ministarstva, koje odredi ministar.

Trezor lokalne vlasti obavlja:

1) finansijsko planiranje, koje obuhvata:
   (1) projekcije i praćenje priliva na konsolidovani račun trezora lokalne vlasti i zahteve za izvršavanje izdataka;
   (2) definisanje tromesečnih i mesečnih kvota preuzetih obaveza i plaćanja;
2) upravljanje sredstvima na konsolidovanom računu trezora lokalne vlasti na koji se uplaćuju prihodi i sa kojeg se vrše plaćanja iz budžeta, koje obuhvata:
   (1) upravljanje likvidnošću;
   (2) upravljanje finansijskim sredstvima;
   (3) upravljanje primanjima od zaduživanja;
3) budžetsko računovodstvo i izveštavanje, koje obuhvata:
   (1) obradu plaćanja i evidentiranje prihoda;
   (2) vođenje poslovnih knjiga;
   (3) finansijsko izveštavanje;
   (4) pripremu i izradu svih izveštaja i izradu završnog računa budžeta lokalne vlasti, kao i izradu konsolidovanog izveštaja grada;
4) kontrolu rashoda i izdataka, koja obuhvata upravljanje procesima odobravanja preuzimanja obaveza i odobravanje plaćanja na teret budžetskih sredstava;
5) praćenje kretanja mase zarada u javnim preduzećima na nivou tog trezora i dostavljanje izveštaja Ministarstvu.

12.23. Konsolidovani račun trezora

Ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, ovlašćen je za otvaranje konsolidovanog računa trezora Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti. Konsolidovani račun trezora Republike Srbije i konsolidovani računi trezora lokalne vlasti čine sistem konsolidovanog računa trezora, koji se vodi kod Narodne banke Srbije. Ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, odnosno lice koje on ovlasti, otvara podračune korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora Republike Srbije, odnosno u konsolidovani račun trezora lokalne vlasti. U okviru podračuna obavezno se posebno vode:

1) sredstva izdvojena budžetom, odnosno finansijskim planom organizacije za obavezno socijalno osiguranje;
2) sopstveni prihodi koje direktni i indirektni korisnik budžetskih sredstava, odnosno organizacija za obavezno socijalno osiguranje ostvaruje, u skladu sa zakonom, kao i sopstveni prihodi drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora.

Uprava za trezor vodi podračune. Novčana sredstva budžeta Republike Srbije, direktnih i indirektnih korisnika sredstava tog budžeta, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje, kao i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora Republike Srbije, vode se i deponuju na

konsolidovanom računu trezora Republike Srbije. Izuzetno od, ministar može drugom korisniku javnih, koji više od 50% od ukupnih prihoda ostvaruje na tržištu, odobriti otvaranje računa kod banke za sopstvene prihode.

Novčana sredstva budžeta lokalne vlasti, direktnih i indirektnih korisnika sredstava tog budžeta, kao i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora lokalne vlasti, vode se i deponuju na konsolidovanom računu trezora lokalne vlasti. Ministar, odnosno lice koje on ovlasti, može novčana sredstva na konsolidovanom računu trezora Republike Srbije, osim prihoda za koje je u posebnom zakonu, odnosno međunarodnom ugovoru utvrđena namena koja ograničava upotrebu tih sredstava, investirati na domaćem ili inostranom finansijskom tržištu novca ili kapitala, u skladu sa zakonom i drugim propisom. Lokalni organ uprave nadležan za finansije, odnosno lice koje on ovlasti, može novčana sredstva na konsolidovanom računu trezora lokalne vlasti, osim prihoda za koje je u posebnom zakonu, odnosno lokalnom propisu ili međunarodnom ugovoru utvrđena namena koja ograničava upotrebu tih sredstava, investirati na domaćem finansijskom tržištu novca, u skladu sa zakonom i drugim propisom.

Lokalni organ uprave nadležan za finansije može zaključiti ugovor sa ministrom o investiranju novčanih sredstava na konsolidovanom računu trezora lokalne vlasti.

Korisnik sredstava budžeta Republike Srbije, odnosno korisnik sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje, može investirati sopstvene prihode samostalno, uz prethodno pribavljenu saglasnost ministra i obavezan je da po izvršenom investiranju tih sredstava o tome obavesti Upravu za trezor. Korisnik sredstava budžeta Republike Srbije, odnosno korisnik sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje može zaključiti ugovor sa ministrom o investiranju sopstvenih prihoda. Korisnik sredstava budžeta lokalne vlasti može investirati sopstvene prihode samostalno, uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnog organa lokalne vlasti. Korisnik sredstava budžeta lokalne vlasti može zaključiti ugovor sa nadležnim organom lokalne vlasti o investiranju sopstvenih prihoda. Korisnik sredstava budžeta lokalne vlasti obavezan je da po izvršenom investiranju sredstava o tome obavesti pripadajući trezor lokalne vlasti.

Lokalni organ uprave nadležan za finansije obavezan je da po izvršenom investiranju sredstava o tome obavesti Upravu za trezor. Prihodi od investiranja uplaćuju se na odgovarajući konsolidovani račun trezora, odnosno podračun sopstvenih prihoda. Ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, bliže uređuje Ministarstvo - Uprava za trezor, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, vodi glavnu knjigu trezora. Transakcije i poslovni događaji, uključujući prihode i rashode, kao i stanje i promene na imovini, obavezama i kapitalu, evidentiraju se u glavnoj knjizi trezora, u skladu sa kontnim planom i na nivoima budžetske klasifikacije. U glavnoj knjizi trezora Republike Srbije, odnosno trezora lokalne vlasti vodi se posebna evidencija za svakog direktnog i indirektnog korisnika budžetskih sredstava.

U glavnoj knjizi trezora Republike Srbije, vodi se posebna evidencija za organizacije za obavezno socijalno osiguranje. Transakcije i poslovni događaji evidentirani u poslovnim knjigama direktnog i indirektnog korisnika budžetskih sredstava

moraju biti ažurni i u skladu sa transakcijama i poslovnim događajima evidentiranim u glavnoj knjizi trezora. Transakcije i poslovni događaji evidentirani u poslovnim knjigama organizacija za obavezno socijalno osiguranje moraju biti u skladu sa transakcijama i događajima u glavnoj knjizi trezora. U glavnoj knjizi trezora vodi se evidencija prihoda sa posebnom namenom, koje upotrebljavaju direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava i koji se ne mogu koristiti za druge namene. Direktni korisnik budžetskih sredstava obrazuje službu koja priprema predlog finansijskog plana i zahteve za izvršenje odobrenih aproprijacija, sastavlja izveštaj o njihovom izvršenju i obavlja druge poslove utvrđene zakonom, drugim propisom i opštim aktom (u daljem tekstu: finansijska služba).

12.24. Institucionalne osnove javnog duga[1585]

Pojedini izrazi upotrebljeni u zakonu imaju sledeće značenje:

1) Dug je novčana obaveza ili obaveza otplaćivanja novčanog zaduživanja;
2) Javni dug jeste:
    1. dug Republike koji nastaje po osnovu ugovora koji zaključi Republika,
    2. dug Republike po osnovu hartija od vrednosti (u daljem tekstu: državne hartije od vrednosti),
    3. dug Republike po osnovu ugovora, odnosno sporazuma kojim su reprogramirane obaveze koje je Republika preuzela po ranije zaključenim ugovorima, kao i emitovanim hartijama od vrednosti po posebnim zakonima,
    4. dug Republike koji nastaje po osnovu date garancije Republike (u daljem tekstu: garancija), ili po osnovu neposrednog preuzimanja obaveze u svojstvu dužnika za isplatu duga po osnovu date garancije, odnosno po osnovu kontragarancije koju daje Republika,
    5. dug lokalne vlasti, kao i pravnih lica za koje je Republika dala garanciju;
3) Zaduživanje jeste uzimanje kredita, odnosno zajmova (u daljem tekstu: kredit) i emitovanje državnih hartija od vrednosti za finansiranje budžetskog deficita i deficita tekuće likvidnosti, za refinansiranje javnog duga i za finansiranje investicionih projekata, kao i davanje garancija i kontragarancija;
4) Garancija jeste uslovna obaveza Republike da plati dospelu, a neizmirenu novčanu obavezu u slučaju ako lokalna vlast, odnosno pravno lice za koje je Republika dala garanciju ne izvrši plaćanje o roku dospeća;
5) Kontragarancija jeste garancija koju Republika daje državnoj zajednici Srbija i Crna Gora kada je državna zajednica Srbija i Crna Gora garant za izmirivanje obaveza po ugovoru o kreditu čija se sredstva koriste za potrebe Republike ili za druge namene u Republici;

[1585] Izvor: Zakon o javnom dugu, Sl. glasnik RS, br. 61/2005 i 107/ 2009

6) Državne hartije od vrednosti jesu kratkoročne i dugoročne hartije od vrednosti koje emituje Republika;
7) Finansijske institucije, u smislu ovog zakona, jesu banke, društva za osiguranje, brokersko-dilerska društva, penzioni fondovi, investicioni fondovi i štedionice;
8) Primarno tržište jeste tržište na kojem se vrši inicijalna prodaja državnih hartija od vrednosti, neposredno ili preko posrednika;
9) Strana valuta jeste valuta strane države;
10) Privilegovana informacija jeste informacija koja nije dostupna javnosti, a značajna je za utvrđivanje cene državne hartije od vrednosti i čijim korišćenjem se može steći finansijska korist.

12.25. Zaduživanje republike

Republika se može zaduživati u zemlji i inostranstvu, odnosno na domaćem i inostranom tržištu. Republika se može zaduživati u domaćoj i stranoj valuti, u skladu sa ovim zakonom. Zaduživanje emisijom kratkoročnih državnih hartija od vrednosti u zemlji može se vršiti isključivo u domaćoj valuti. Republika se može zadužiti radi finansiranja budžetskog deficita, deficita tekuće likvidnosti, refinansiranja neizmirenog duga, za finansiranje investicionih projekata, kao i za izvršavanje obaveza po datim garancijama. Narodna skupština Republike Srbije odlučuje o zaduživanju Republike putem uzimanja dugoročnih kredita, zaduživanju za finansiranje investicionih projekata, o davanju garancija i kontragarancija, kao i o neposrednom preuzimanju obaveze u svojstvu dužnika po osnovu date garancije.

Vlada Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada) odlučuje o emitovanju dugoročnih državnih hartija od vrednosti, ako zakonom nije drukčije određeno. Ministar nadležan za poslove finansija (u daljem tekstu: ministar finansija) odlučuje o uzimanju kratkoročnih kredita za finansiranje budžetskog deficita, deficita tekuće likvidnosti i za refinansiranje javnog duga, kao i o emitovanju kratkoročnih državnih hartija od vrednosti. Ministar finansija je jedini ovlašćen da u ime Vlade i za račun Republike ugovara zaduživanje i zaključuje ugovore o kreditu, odnosno emituje državne hartije od vrednosti. Izuzetno, za zaključivanje ugovora o kreditu, odnosno za emisiju državnih hartija od vrednosti, ministar finansija može rešenjem ovlastiti postavljeno lice u ministarstvu nadležnom za poslove finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo). Dugoročnim kreditima, odnosno dugoročnim državnim hartijama od vrednosti, u smislu ovog zakona, smatraju se krediti, odnosno državne hartije od vrednosti čiji se period otplate proteže i na naredne budžetske godine.

12.26. Zaduživanje za finansiranje deficit tekuće likvidnosti

Zaduživanje za finansiranje deficita tekuće likvidnosti jeste uzimanje kredita, odnosno emitovanje državnih hartija od vrednosti radi finansiranja neusklađenih kretanja u prihodima i rashodima budžeta u toku budžetske godine.Ukupan dug po osnovu zaduživanja mora se vratiti do 31. decembra tekuće budžetske godine. U toku

budžetske godine, zaduživanje za finansiranje deficita tekuće likvidnosti ne sme preći 5% ukupno ostvarenih prihoda u prethodnoj budžetskoj godini. Zaduživanje za finansiranje budžetskog deficita Zaduživanje za finansiranje budžetskog deficita jeste uzimanje kredita, odnosno emitovanje državnih hartija od vrednosti, kod kojeg se dug prenosi u naredne budžetske godine. Iznos zaduženja za finansiranje budžetskog deficita ne sme biti veći od ograničenja utvrđenog u zakonu kojim se uređuje budžet Republike za tu godinu. Ograničenje za zaduživanje predstavlja neto iznos duga koji može da ostane neizmiren na kraju budžetske godine, pri čemu se utvrđuju posebna ograničenja za zaduživanje u domaćoj, odnosno stranoj valuti.

U slučaju da su državne hartije od vrednosti emitovane uz diskont, ograničenje se obračunava na osnovu nominalne vrednosti koja je važila u vreme emitovanja tih hartija.Republika se može zaduživati za refinansiranje uzimanjem kredita, odnosno emitovanjem državnih hartija od vrednosti, pod uslovom da se sredstva od tog zaduživanja koriste za plaćanje neizmirenog iznosa duga ili plaćanja po osnovu izdatih garancija. Zaduživanje za finansiranje investicionih projekata jeste uzimanje kredita, odnosno emitovanje državnih hartija od vrednosti radi finansiranja razvojnih projekata koji će omogućiti unapređenje, efikasnost i efektivnost privrede i ekonomskog razvoja Republike, pod uslovom da se finansiranje vrši na rok duži od jedne godine.

12.27. Upravljanje javnim dugom

Cilj upravljanja javnim dugom je da se smanje troškovi zaduživanja Republike u skladu sa odgovarajućim stepenom rizika. Upravljanje javnim dugom obuhvata:

1) obavljanje transakcija radi upravljanja rizikom, uključujući i smanjivanje ili eliminisanje rizika od promene kursa, kamatnih stopa i drugih rizika
2) donošenje odluka o kupovini i prodaji stranih valuta;
3) praćenje dnevnog salda na sistemu konsolidovanog računa trezora;
4) investiranje i obavljanje ostalih transakcija sa prilivima po osnovu javnog duga i ostalom raspoloživom gotovinom Republike posle redovnog izvršenja budžeta Republike.

Ministar upravlja javnim dugom i priprema strategiju za upravljanje javnim dugom. Strategija za upravljanje javnim dugom se dostavlja Vladi na usvajanje jednom godišnje.Za potrebe upravljanja prilivima po osnovu javnog duga i otplate javnog duga, konsolidovani račun trezora Republike ima podračune u domaćoj i stranoj valuti. Podračuni u stranoj valuti vode se u Narodnoj banci Srbije. Ako ministar finansija, odnosno postavljeno lice u Ministarstvu koje on ovlasti, odluči da je saldo na podračunu priliva po osnovu javnog duga dovoljan da omogući kupovinu i prodaju stranih valuta za neodložno isplaćivanje javnog duga, on je ovlašćen da konvertuje, obavi svoje poslove ili druge transakcije sa tim sredstvima, kako bi se došlo do odgovarajućeg iznosa potrebne valute.

Javni dug predstavlja bezuslovnu i neopozivu obavezu Republike u odnosu na otplatu glavnice, kamate i ostalih pripadajućih troškova. Obaveza otplate javnog duga može biti u domaćoj ili stranoj valuti. Otplata javnog duga ima stalnu aproprijaciju u budžetu Republike i prioritet u isplati u odnosu na ostale javne rashode utvrđene

zakonom kojim se uređuje budžet Republike. Iznos javnog duga jeste ukupan iznos duga, izražen u domaćoj valuti, koji Republika mora da otplati za obaveze odnosno koji postaje obaveza Republike kada se za to ispune uslovi iz garancije za obaveze. Ukoliko je obaveza nastala u stranoj valuti, za potrebe obračuna javnog duga, javni dug će se obračunati u domaćoj valuti po zvaničnom srednjem kursu Narodne banke Srbije, na dan obračuna. U toku izvršenja budžeta Republike ne mogu se vršiti izmene u planu amortizacije javnog duga, kao ni u metodologiji za primenjivanje tog plana, osim u slučaju prilagođavanja ovih plaćanja promenama u obavezama na ime javnog duga. Uslovi ugovora koji se odnose na javni dug ne mogu se jednostrano menjati. Republika može dati garanciju za izmirenje duga pravnih lica (u daljem tekstu: dužnik). Republika može dati garancije u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžet Republike za tekuću godinu.

Republika može dati garanciju za izmirenje duga dužnika pod uslovima iz u visini sredstava koja se utvrđuju u skladu sa zakonom i ugovorom o kreditu. Za davanje garancije može se naplaćivati provizija. Ministar finansija bliže uređuje uslove koje moraju da ispunjavaju dužnici da bi Republika dala garanciju, postupak za podnošenje zahteva, sadržinu zahteva za davanje garancije, uslove u pogledu instrumenata obezbeđenja, kao i visinu provizije. Ministar finansija otvara račun za posebne namene za deponovanje sredstava inostranih kredita u stranoj valuti (u daljem tekstu: specijalni račun), kod Narodne banke Srbije, za kredite dužnika u čiju korist je data garancija, ako sporazumom, odnosno ugovorom o kreditu nije drukčije određeno. Otplatu obaveze za koju je Republika dala garanciju vrši dužnik. Otplata obaveze nastale po osnovu date garancije, uslovna je obaveza Republike.

Republika otplaćuje dospelu, a neizmirenu obavezu, ukoliko dužnik ne izvrši svoju obavezu blagovremeno, u skladu sa uslovima utvrđenim u ugovoru o kreditu. Dužnik ima bezuslovnu i apsolutnu obavezu da plati Republici iznos obaveze koju je ona izvršila prema poveriocu po osnovu date garancije. Ako je po osnovu date garancije, kao i u slučaju neposrednog preuzimanja obaveza u svojstvu dužnika po osnovu date garancije, Republika izvršila tu obavezu umesto dužnika, Republika ima pravo na povraćaj glavnice, kamate i ostalih troškova koji nastanu zbog neizvršenja, odnosno neblagovremenog izvršenja obaveza, do visine iznosa izmirene obaveze, kao i pravo da od dužnika naplati obračunatu zakonsku zateznu kamatu. Pravo na povraćaj sredstava Republika ostvaruje tako što smanjuje sredstva od utvrđenih budžetskih aproprijacija i subvencija dužnika u iznosu koji je jednak visini izmirene obaveze i obračunate zakonske zatezne kamate. Ako dužnik nije korisnik budžetskih sredstava Republike, Republika na osnovu ovlašćenja dobijenog od dužnika, ili drugih instrumenata obezbeđenja, inicira naplatu sredstava sa računa dužnika u skladu sa zakonom i drugim propisima kojima se reguliše platni promet, u iznosu koji je jednak visini izmirene obaveze i obračunate zakonske zatezne kamate. Garancija prestaje da važi:

1. kada dužnik u potpunosti izmiri obavezu na koju se garancija odnosi;
2. istekom roka važenja garancije;
3. kada se izvrši plaćanje po garanciji u skladu sa izdatom garancijom.

12.28. Državne hartije od vrednosti

Vlada uređuje opšte uslove za emisiju i prodaju državnih hartija od vrednosti na primarnom tržištu i bliže elemente primarnog tržišta državnih hartija od vrednosti. Državne hartije od vrednosti emituju se u nematerijalizovanom obliku. Ministar finansija može zaključiti ugovor sa Narodnom bankom Srbije ili Centralnim registrom, depoom i kliringom hartija od vrednosti a.d. Beograd (u daljem tekstu: Centralni registar HOV) za obavljanje pojedinih poslova u vezi sa državnim hartijama od vrednosti. Državne hartije od vrednosti mogu kupovati sva domaća pravna i fizička lica. Strana pravna i fizička lica mogu kupovati državne hartije od vrednosti pod uslovima koje propisuje Vlada.

Ministar finansija, ili postavljeno lice u Ministarstvu koje on ovlasti, donosi odluku o kliringu i saldiranju u primarnoj emisiji državnih hartija od vrednosti kojima se može trgovati na inostranom finansijskom tržištu. Odluku o izboru strane klirinške kuće donosi ministar finansija. Kliring i saldiranje državnih hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu obavlja Centralni registar HOV. Državne hartije od vrednosti isplaćuju se na dan dospeća utvrđen u aktu o emisiji. U slučaju da rok dospeća državnih hartija od vrednosti padne u neradan dan, isplata dospelih državnih hartija od vrednosti će se obaviti prvog narednog radnog dana. Na osnovu rešenja ministra finansija, ili postavljenog lica u Ministarstvu koje on ovlasti, Republika može pre roka dospeća isplatiti državne hartije od vrednosti, samo ukoliko je takva mogućnost predviđena u aktu o emisiji. Republika može otkupiti državne hartije od vrednosti koje je emitovala pre roka njihovog dospeća, pod uslovom da svim investitorima bude omogućeno da učestvuju u otkupu državnih hartija od vrednosti pre roka njihovog dospeća.

12.29. Zaduživanje lokalne vlasti

Odluku o zaduživanju lokalne vlasti donosi nadležni organ lokalne vlasti, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva. Mišljenje Ministarstvo daje u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahteva za davanje mišljenja. Lokalne vlasti se mogu zaduživati u zemlji i inostranstvu, odnosno na domaćem i inostranom tržištu. Lokalne vlasti se mogu zaduživati u domaćoj i stranoj valuti, u skladu sa ovim zakonom. Lokalne vlasti ne mogu davati garancije. Lokalne vlasti se mogu zaduživati za finansiranje deficita tekuće likvidnosti, koji nastaje usled neuravnoteženosti kretanja u javnim prihodima i javnim rashodima. Ukupan iznos zaduživanja mora se vratiti pre kraja budžetske godine u kojoj je ugovoreno i ne može se refinansirati ili preneti u narednu budžetsku godinu. U toku budžetske godine zaduživanje za finansiranje deficita tekuće likvidnosti ne sme preći 5% ukupno ostvarenih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Lokalne vlasti ne mogu se dugoročno zaduživati, osim u delu zaduživanja radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda predviđenih u budžetu lokalne vlasti.

Iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja za kapitalne investicione rashode ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u

prethodnoj godini. Izuzetno, iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja za kapitalne investicione rashode može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini, u slučajevima kada se radi o dugoročnom zaduživanju čiji je rok otplate, ne računajući period mirovanja, najmanje pet godina.

Iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini na sva neizmirena dugoročna zaduživanja za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda, ne može biti veći od 15% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Izuzetno, za dugoročna zaduživanja iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini na sva neizmirenadugoročna zaduživanja može da bude veći od 15%, ako dve trećine tekućegsuficita u odnosu na ukupno ostvarene tekuće prihode čini udeo veći od 15%. Lokalne vlasti mogu, u cilju smanjenja troškova zaduživanja, a u skladu sa odgovarajućim stepenom rizika, plasirati sredstva, odnosno obaviti ostale transakcije sa raspoloživom gotovinom, posle redovnog izvršenja budžeta lokalne vlasti, po kamatnoj stopi koja nije niža od eskontne stope Narodne banke Srbije.

Lokalne vlasti se mogu zaduživati uzimanjem kredita ili emitovanjem hartija od vrednosti, pod uslovom da te hartije od vrednosti mogu kupiti isključivo Republika Srbija i finansijske institucije.Ako je po osnovu izdate garancije, odnosno kontragarancije, kao i u slučaju neposrednog preuzimanja obaveza u svojstvu dužnika, Republika izvršila tu obavezu umesto lokalne vlasti, Republika ima pravo na povraćaj glavnice, kamate i ostalih troškova koji nastanu zbog neizvršenja, odnosno neblagovremenog izvršenja obaveza, kao i pravo da od lokalne vlasti naplati zakonsku zateznu kamatu. Republika ostvaruje pravo na povraćaj sredstava obustavom prava učešća opština, gradova, odnosno grada Beograda, u porezima koje im ustupa Republika, odnosno transferima utvrđenim posebnim zakonom, do visine iznosa izmirene obaveze i obračunate zakonske zatezne kamate do dana izmirenja obaveze, ili aktiviranjem drugih instrumenata obezbeđenja.

12.30. Zaduživanje organiztacija obaveznog socijalnog osiguranja

Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja ne mogu se zaduživati, osim u delu kapitalnih investicionih rashoda iz finansijskog plana, izuzev Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje radi nabavke lekova. Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja ne mogu davati garancije. Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja mogu se zaduživati kod domaćih i inostranih poverilaca radi finansiranja kapitalnih investicionih rashoda, u skladu sa kriterijumima koje utvrđuje Vlada. Odredba primenjuje se i na zaduživanje radi nabavke lekova. Odluku o zaduživanju organizacije obaveznog socijalnog osiguranja donosi nadležni organ organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.

Iznos zaduživanja utvrđuje se u skladu sa mogućnostima organizacije obaveznog socijalnog osiguranja da iz sopstvenih prihoda finansira otplatu glavnice i kamate. Ako se javi kratkoročni deficit u tekućoj likvidnosti u toku budžetske godine, usled neuravnoteženih kretanja u prihodima i rashodima, finansiranje se može vršiti pozajmicom iz budžeta Republike, a na osnovu kriterijuma koje utvrđuje Vlada. Ukupni iznos kratkoročnog zaduživanja iz budžeta Republike, u toku budžetske godine, mora

biti vraćen do 30. novembra tekuće godine. Iznos kratkoročnog ili dugoročnog zaduživanja za kapitalne investicione rashode, odnosno za lekove, u toku budžetske godine ne može biti veći od 20% ukupno ostvarenih prihoda finansijskog plana organizacije obaveznog socijalnog osiguranja u prethodnoj godini.

12.31. Uprava za javni dug

Osniva se Uprava za javni dug (u daljem tekstu: Uprava), kao organ uprave u sastavu Ministarstva i uređuje njena nadležnost i organizacija. Za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave obrazuju se organizacioni delovi. Način obrazovanja, struktura i nadležnosti organizacionih delova uređuju se aktom ministra finansija, na predlog direktora Uprave. Upravom rukovodi direktor. Direktora Uprave postavlja Vlada, na predlog ministra finansija. U vezi sa javnim dugom, Uprava obavlja poslove koji se odnose na:

1) praćenje pregovora o zaduživanju;
2) državne hartije od vrednosti;
3) upravljanje prilivima po osnovu javnog duga;
4) smanjenje rizika;
5) praćenje i analiziranje stanja i promena na domaćim i inostranim finansijskim tržištima;
6) pripremanje strategije za upravljanje javnim dugom;
7) praćenje zaduživanja lokalne vlasti;
8) praćenje zaduživanja pravnih lica kada se traži garancija;
9) vođenje evidencija i računovodstvenih poslova o javnom dugu i finansijsko izveštavanje;
10) upravljanje finansijskim informacionim sistemom;
11) predlaganje zabrane učestvovanja u kupovini državnih hartija od vrednosti na primarnom tržištu;
12) obavljanje drugih poslova, u skladu sa zakonom.

Uprava može pružati druge finansijske usluge u skladu sa ugovorom, za koje naplaćuje naknadu koja predstavlja prihod budžeta Republike.

"Ja govorim o bespoštednoj kritici svega postojećeg, bespoštednoj u dva smisla; ta kritika se ne boji sopstvenih rezultata i ne odstupa pred sukobom sa najvišom vlašću."
K. Marks

Glava II
KOMPARATIVNE BUDŽETSKE PROCEDURE

1. FUNCIJE BUDŽETA

Budžet, kao finansijska institucija, je tokom svoje istorijske geneze poprimio čitav niz funkcija, i to: političke, pravne, finansijske, kontrolne, planske, ekonomske i stabilizacione.

Sa stanovišta *političke funkcije* "budžet je akt koji donosi predstavničko telo".[1586] U političkom procesu donošenja budžeta, predstavničko telo odobrava visinu sredstava (globalno i strukturalno), nominuje izvore sredstava, utvrđuje namene prihoda, odobrava prikupljanje prihoda i njihovo trošenje prema namenama. "Budžetom se upravo određuju zadaci, njihov opseg, rad prioriteta i sl. Njime se, dakle, politički ciljevi pretvaraju u konkretne programe rashoda. Na taj je način budžet zapravo izraz političkog programa vlade".[1587] Pomoću budžeta predočuje se parlamentu politika vlade i uprave za određeno buduće razdoblje (prof. Lovčević).

Sa stanovišta *pravne funkcije,* "budžet je pravni akt. Kao takav, budžet proizvodi određene pravne posledice, određena prava i obaveze".[1588]Prema tome, pravna funkcija budžeta sastoji se u obavezi vlade i uprave da se u svojoj delatnosti pridržava sadržaja budžeta u pogledu iznosa koji treba ubrati i visine i vrste rashoda koje treba izvršiti", pošto je budžet "pravna osnova finansijske privrede svake države".[1589]

Sa *stanovišta finansijske funkcije,* "budžet je najvažniji instrument pomoću kojega se finansira upravna delatnost".[1590] Za finansijsku delatnost upravi se dodeljuju sredstva budžetom, koji reprezentuje instrument usklađivanja prihoda i rashoda u skladu sa materijalnim mogućnostima i u skladu sa potrebama društva.

Najzad, internom (unutrašnjom) kontrolom ispituje se zakonsko trošenje sredstava i ostvarivanje finansijskih planova i predračuna, sredstava za posebne namene. Ovu kontrolu vrši unutrašnja radnička kontrola. Organ radničke kontrole vrši, takođe,

[1586] Dr L. Horvat, op. cit.str.22
[1587] Ibidem, str. 22.
[1588] Ibidem, str. 22.
[1589] Dr O. Lončarić-Horvat, Nauka o finacijama i financijsko pravo, Zagreb, 1977. str. 61.
[1590] Dr L. Horvat, op. cit., str. 23

kontrolu i nadzor nad radom računopolagača i rukovodi oca imovine i sredstava, mada je i naredbodavac ovlašćeno lice za kontrolu rada računopolagača i rukovodioca imovine i sredstava.

Eskternu (spoljnu) kontrolu vrši Služba društvenog knjigovodstva. Služba društvenog knjigovodstva, na bazi pismenog zahteva finansijskog organa društveno-političke kolektiviteta i u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, može vršiti kompletnu (celokupnu) reviziju finansiranja i materljalnog poslovanja.

Sa stanovišta kontrolne funkcije, "budžet se javlja kao izvanredno sredstvo kojim vlada kontrolira i utiče na rad uprave" . Kao politički program vlade izražen u brojkama, budžet služi kao sredstvo "pomoću kojeg predstavničko telo" u jednopartijskom i višepartijskom političkom sistemu kontroliše sprovođenje vladine politike na ekonomskom i socijalnom polju. "Budžet je, dakle, sredstvo političke kontrole predstavničkog tijela nad izvršnom i upravnom vlašću" (prof. Lončarić-Horvat) .

Sa stanovišta *planske funkcije,* budžet je "pregled predviđenih prihoda i rashoda. Kako je svako predviđanje planiranje a naročito predviđanje ciljeva, sredstava, metoda rada i kontrole, to znači daje budžet plan".[1591]

Planska funkcija budžeta sastoji se, dakle, u tome da budžet zajedno sa privrednim planom obezbeđuje ravnomernost i usklađenost u razvoju privrede i društveno-kulturnog uređenja, da stvara uslove za trajan porast finansijskih izvora države i da obezbeđuje racionalno i efikasno korišćenje državnih finansijskih izvora (prof. Matejić).

Sa stanovišta *ekonomske funkcije,* budžet je sa svojim prihodima i rashodima objektivno postao, jedan od najpogodnijih instrumenata za ostvarivanje ekonomskih ciljeva zemlje".[1592]Savremena država se, stoga "sve češće koristi svojim rashodima i prihodima za posredni i neposredni uticaj na agregatnu potražnju" (Jelčić-Lonačarić-Horvat), pošto se i budžetska politika sve više povezuje sa ekonomskom politikom. Budžetska politika je tako postala moćan instrument javne vlasti za pojačano delovanje nazaposlenost, inflaciju, potrošnju, proizvodnju, izvoz. Sa svojom neravnotežom budžet se čak upotrebljava i kao sredstvo protiv ekonomske neravnoteže.

Sa stanovišta *stabilizacione funkcije,* budžet mora osiguravati stabilnost privrede, pošto se ravnoteža budžeta "prilagođava cikličnom kretanju".[1593] U tom sklopu, u prvi plan se stavlja ekonomska ravnoteža nacionalne privrede, a tek u drugom planu se nalazi zahtev za budžetskom ravnotežom. Zato i pokrivanje budžetskih rashoda isključivo poreskim prihodima gubi svoj rigorozni smisao, pogotovu u uslovima kada se budžetska ravnoteža svesno žrtvuje za ostvarivanje ekonomske ravnoteže. Usled toga, (javni zajmovi i primarna emisija mogu da koriste državi (prof. Tomljanović) u zavisnosti od stanja u privrednom ciklusu.

[1591] Dr L. Horvat, op. cit., str. 23.
[1592] Ibidem, str. 24.
[1593] Ibidem, str. 24.

2. BUDŽETSKA NAČELA I VRSTE BUDŽETA

U finansijskoj praksi, pojava raznih oblika (vrsta) budžeta tumači se najčešće kao posledica odstupanja budžetskih načela, pošto se klasifikacija budžeta po pravilu bazirala na budžetskim načelima.

U finansijskoj teoriji i praksi iskristalisala su se po Lovčeviću i Neumarku, *statička i dinamična budžetska načela,* odnosno načela koja se odnose na sadržaj isuštinu budžeta (statička načela) i načela koja se odnose na formalnu stranu budžeta, kao što je problematika sastavljanja, utvrđivanja, donošenja i izvršenja budžeta (dinamička načela). U statika budžetska načela obično se svrstavaju načelo potpunosti ili univerzalnosti, načelo nedestiniranosti budžetskih prihoda, načelo budžetskog jedinstva i načelo tačnosti ili realnosti.

Po *budžetskom načelu potpunosti ili univerzalnosti* svi se prihodi i rashodi države moraju uneti u budžet bez izuzetka. Na bazi principa potpunosti ili univerzalnosti egzistira tzv. bruto budžet, koji sadrži sve prihode i rashode države u potpunosti.[1594] Iskazivanje samo čistih prihoda razotkriva pak činjenicu da se radi o tzv. neto budžetu. U praksi većine zemalja ipak preovladava bruto budžet.

U praksi se obično načelo potpunosti ili univerzalnosti povezuje sa načelom *nodestiniranosti budžetskih prihoda,* po kome se prihodi budžeta ne mogu unapred namenski vezati za određene rashode budžeta ili potrebe države. To pak znači da se svi predviđeni rashodi finansiraju iz prikupljenih prihoda bez obzira na finansijski izvor ili oblik prihoda. Praksa, međutim, tokom poslednjih godina sve više razotkriva brojne primere uvođenja posebnih poreza za određene namene paralelno sa ubiranjem prihoda za finansiranje utvrđenim potrebama javnih vlasti. Uvođenje posebnog poreza na promet za finansiranje vojske jeste tipičan primer odstupanja od gornjeg budžetskog načela

Načelo budžetskog jedinstva jeste važno pravilo klasičnih javnih finansija koje je striktno osiguravalo egzistenciju budžetskog monizma. I čim se odstupilo od ovog principa, nastupila je faza ravoja posebnih budžeta u vidu vanrednog, aneksnog, autonomnog, investicionog budžeta. U tom sklopu, aneksni budžet reprezentuje samostalni proračun prihoda i rashoda pojedinih delatnosti države, odnosno javnog tela;[1595] "Autonomne budžete imaju obično fondovi (socijalno osiguranje), državna preduzeća i slično" .

Konačno, *načelo budžetske tačnosti ili realnosti,* kao statičko načelo, odslikava precizno realno predviđanje prihoda i rashoda za buduću budžetsku godinu kako bi se izbegli eventualni i nepredvidivi visoki deficiti ili suficiti u budžetu države i njenih entiteta.

Strukturu dinamičkih budžetskih načela komponuju načelo specijalizacije ili specifikacije, načelo ravnoteže, načelo jednogodišnjosti, načelo prethodnog odobrenja i načelo javnosti. Načelo specijalizacije reflektuje specificiranje prihoda i rashoda u budžetu države. "Prema tom načelu predstavničko tijelo, koje odobrava, odnosno iz-

[1594] Ibidem, str. 24.
[1595] Ibidem, str. 25.

glasava budžet, odreduje vrste izvora prihoda i prihoda i donju granicu sredstava koja treba prikupiti i namjene na koje se tako prikupljena sredstva smiju trošiti kao i maksimalnu visinu do koje se mogu trošiti".[1596]No, zbog čvrste primene načela specijalizacije (specifikacije) budžeti postaju neelastični i neefikasni. Zato u praksi dolazi do odstupanja od ovog principa u smislu kombinacija odobrenja globalnih svota za pojedine grupe rashoda (npr. za narodnu odbranu) i specifikacije za druge rashode.

Načelo ravnoteže jeste rigorozno klasično budžetsko načelo, koje je podrazumevalo automatizam u ekvilibrizaciji budžetskih prihoda i budžetskih rashoda. Savremena teorija i praksa napustile su "zlatno" praviio "zdravih" finansija, i modifikovale su načelo ravnoteže. "Predlaže se ravnoteža na duži rok i to vise ekonomska nego budžetska ravnoteža. Taj bi se rok trebao poklopiti s ekonomskim ciklusom koji traje, kao što se to općenito smatra, od sedam do deset godina. To su postavke tzv. funkcionalnih financija".[1597] No, budžet koji se bazira "na tim postavkama je tzv. ciklični budžet", u kome se "predviđa deficit", koji se podmiruje putem egalizacijskog fonda, koji se osniva u tu svrhu, i to iz budžetskog suficita ostvarenog u vrijeme prosperiteta".[1598] Poput toga, i kompenzacioni budžet računa sa deficitom, koji je "stalni" instrument ekonomske politike. Konačno, i stabilizacioni budžet odstupa od principa budžetske ravnoteže, doduše u manjoj meri iz razloga što se zasniva na tzv. ugrađenim stabilizatorima koji deluju automatski na privrednu ravnotežu. Kao takav, stabilizacioni budžet vodi računa o privrednoj ravnoteži na dugi rok, a ne o godišnjoj ravnoteži budžeta.

Načelo jednogodišnjosti budžeta reflektuje činjenicu da se budžet u suštini donosi samo za jednu godinu. U gotovom svim savremenim zemljama ovo načelo se primenjuje sa manjim izuzecima (u onim zemljama u kojima se donosio dvogodišnji budžet). U praksi, doduše, ima odstupanja u smislu da se određeni rashodi mogu predvidati za više godina. Ali, i oni se iskazuju svake godine u budžetu u ostvarenom iznosu date godine. U pravilu je, dakle, da budžet traje godinu dana. Samo se početak izvršenja budžeta ne mora poklapati sa kalendarskom godinom. Računska i budžetska godina se ne moraju poklapati, kakav je inače slučaj u brojnim zemljama. Naime, budžetska (fiskalna) godina počinje 1.3. u Turskoj, 31.3. u N. Zelandu, 1.4. u Indoneziji, Indiji, Kanadi, V. Britaniji, Nigeriji, Irskoj i Japanu, 30.6. u Pakistanu, Kuvajtu iSudanu, 1.7. u Norveškoj, Svedskoj i Australiji, 15.7. u Nepalu i 1.9. u SAD.[1599] U svim ostalim zemljama budžetska godina počinje 1.1. (a završava se 31.12.1)[1600], izuzev Katara (luna godina).

Načelo prethodnog odobrenja povezano je sa Ustavnim pravom predstavničkog tela, koje odobrava budžetske prihode i kontroliše rashode budžeta. U praksi,

---

[1596] Ibidem, str. 25.
[1597] Ibidem, str. 27.
[1598] Ibidem, str. 27.
[1599] MMT, International Financial statisties, Vol. XXXV, 1982.
[1600] Jugoslavija je jedina zemlja u Evropi koja je tokom poslednjih godina prihvatila sistem računske godine. odnosno tzv. produženu budžetsku godinu (koja traje 13. meseci). To je dobro iz razloga sto se omogućava da se budžetska operacija izvede celovito u istom budzetu. Istovremeno, to je i loše iz razloga što omogućava postojanje dva budžeta, što otežava donošenje završnog računa i što komplikuje planiranje budžeta.

međutim, dolazi do odstupanja od ovog načela budžeta, pogotovu onda kada budžet nije donet na vreme. Tada na scenu stupa politika privremenog finansiranja (budžetske dvanaestine) na osnovu prethodnog budžeta ili na osnovu predloga budžeta. Tako se, ustvari, dolazi do privremenog budžeta (prof. Rozmarić), odnosno do tzv. budžeta za nuždu, koji reprezentuje globalnu svotu kredita koju odobrava predstavničko telo dok se ne donese redovan budžet.[1601]

Načelo javnosti u osnovi odslikava preglednu podelu budžetskih prihoda i budžetskih rashoda, precizno prikazivanje strukture budžetskih svota i jasno iskazivanje namene rashoda budžeta. Takvo prikazivanje olakšava praćenje relevantnih učinaka budžeta država.

Načelo javnosti, najzad, insistira da budžetski prihodi i rashodi (globalno i strukturno) budu unapred poznati javnosti. Budžet, kao projekt finansijskog zakona države, mora, stoga, biti publikovan, objavljen. Načelo javnosti je zato važno načelo u demokratskim društvima.

2.1. Budžetski pluralizam i modifikacija budžetskih principa

Pošto je budžet "prefigura" buduće javne potrošnje (Lovčević) čiji je primarni zadatak [1602]da predodredi granice javnih potreba, odnosno planiranje finansijske operacije javnog sektora (Neumark), to je i savremeni budžet, kao komandna poluga ekonomske politike javne vlasti (Laufanburger), reintegrisan u proces "ekonomizacije finansijske politike" (F.K. Mann) sa inkorporiranom socijalnom komponentom (kako Duverger reinterpretira "ljudski budžet" po Bevinu). I budući da je budžet doista "nervni centar javne privrede" (Colm), onda je i tzv. ekonomski budžet jednogodišnja tranša programiranja, odnosno instrument ekonomskog predviđanja (Matejić).[1603] U tom smislu, *ekonomski budžeti* poprimili su fundamentalne karakteristike indikativnog planiranja u funkciji ostvarivanja globalne, makroekonomske ravnoteže. Već u 1946. god. ekonomski budžet je institucionalizovan u Holandiji i SAD (H.E.Howman), kadaje po prvi put uz vladin budžet objavljen i nacionalni budžet ("The Government's Budget and the Nation's budget"). Ekonomski budžet (koji je transformisan u tzv. "Ekonomski izveštaj predsednika"), doprineo je u SAD inovaciji donošenja odluka o trošenju budžetskih resursa u funkciji održavanja visokog nivoa dohotka, proizvodnje i zaposlenosti bez pretenzija da redovni budžet "gurne" na dopunsku, odnosno sporednu funkciju finansiranja. U Norveškoj (od 1984. god.) ekonomski budžet (kao nacionalni budžet) u funkciji razrešavanja problema nezaposlenosti, iskazivao se kao budžet proizvodnje i zapošljavanja, investicioni budžet i budžet razmene s inostranstvom. U Francuskoj (od 1953. god.) ekonomski budžet je instrument globalnog ekonomskog prognoziranja u domenu zaposlenosti, stabilnosti cena i kretanja uvoza i

[1601] Dr L. Horvat, op. cit., str. 28.

[1602] Po P. Leroy-Beaulieuu, zadatak budžeta je da planski opredeli finansijske iznose koje su obveznici obavezni da udruže za opšte korisne rashode u datom periodu. Time je anticipirano udruživanje sredstava zazadovoljavanje opštedruštvenih potreba u okviru DPZ, kakva je današnja jugoslovenska samoupravna praksa.

[1603] Dr M. Matejić, Budžet u teoriji i praksi, Savezni zavod za javnu upravu, Beograd, 1965, str. 84-86.

izvoza. U Nemačkoj od (1967. god.) ekonomski budžet je instrument srednjoročnog finansijskog planiranja u okviru Zakona o podsticanju stabilnosti i rasta, odnosno usmeravanju konjunkture, te služi kao nadopuna redovnom godišnjem budžetu, posebno u okviru izrade višegodišnjih investicionih programa države.[1604] U tome je formula novog shvatanja ekonomskog budžeta u kapitalističkim privredania, koji se, u integraciji ("Economic Survey" u V. Britaniji) sa finansijskim budžetom, podređuje ekonomskim imperativima reprodukcije. No, investicioni angažman javnog sektora, pa, sledstveno tome, i volumeniziranje investicionog rashoda budžetskih finansijskih institucija izbilo je na površinu potrebe institucionalizacije *"budžeta kapitala"* odvojeno od tekućih budžetskih rashoda radi dugoročnijeg efektuiranja na privredna kretanja. U Švedskoj i Danskoj (od 1927. god.) budžetom kapitala alimentiraju se investicije u materijalnoj sferi društvene reprodukcije za razliku od investicija u infrastrukturu koje se alimentiraju iz *"tekućeg budžeta"* . U V. Britaniji, od pedesetih godina, u okviru budžetske reforme nađena su rešenja upotrebe budžetskih suficita i deficita u politici ostvarivanja ekonomske ravnoteže (u. Hicks). Institucionalizovani *„budžet ispod linije",* kao forma kapitalnog budžeta, alimentira se javnim zajmovima i suficitima[1605] iz tekućeg budžeta ("*budžet iznad linije*") radi finansiranja kapitalnih ulaganja.[1606] Uvođenje u igru "Capital Budget" u SAD imalo je za cilj adekvatniju komparaciju efekasnosti investicija u javnom sektoru sa investicijama u privatnom sektoru. Stoga, O. Eckstein na budžet kapitala gleda kao na oblik razvojnog programa i kao program pridonošenjajavnog sektora akumulaciji kapitala i privrednom rastu, dok Musgrave na ovu instituciju gleda kao na instrument intergeneracijske raspodele koristi od dugoročnog investicionog ulaganja po tzv. „pay as you use“ princip, uključujući i reperkusije na humani (ljudski) kapital (tzv. "intangible capital"). U paraleli sa ekonomskim (kapitalnim ili investicionim) budžetom, u praksi pojedinih zemalja funkcionišu i nadalje tzv. administrativni ili funkcionalni budžet u vidu redovnog, *tekućeg ili operativnog budžeta* za alimentiranje troškova javne administracije, odnosno društvene uprave, uključujući državne organe, institucije i organizacije. Kao takav, tekući (operativni ili funkcionalni) budžet egzistira u praksi Danske[1607] i Švedske[1608], čiji se finansijski potencijal" formira "standardnim" poreskim prihodima redovnog karaktera za pokriće redovnih rashoda (tekući rashodi za dobra i usluge, lični rashodi, materijalni rashodi i transferni rashodi sa ekonomskim i socijalnim motivima). U V. Britaniji budžet je isto tako, osposobljen za korekturu u privrednim kretanjima (U. Hicks) odvajanjem kapitalnog od tekućeg budžeta u formi "budžeta ispod linije" i budžeta iznad linije". Prvim budžetom se alimentiraju kapitalne transak-

---

[1604] H. Rothkegel, Finanzplanung und konjunkturpolitik, E. Fischer, Verlag, Stuttgart, 1973, str. 67-69.

[1605] Suficiti "budžeta iznad linije" upotrebljavaju se ili za finansiranje investicija ili za odobravanje zajmova u okviru.Imdžera ispod linije".

[1606] Uravnoteženje budžeta kapitala je, po pravilu, korespondentno i aproksimativno trajanju ekonomskog, odnosa investicionog ciklusa.

[1607] U Danskoj, kapitalni budžet alimentira se porezima na nasleđa, državnim zajmovima i amortizacionim iznosima, uključujući i dotacije iz redovnog (tekućeg) budžeta za pokriće negativnog salda kapitalnog budžeta.

[1608] U Švedskoj se, pak, kapitalni budžet finansira porezima i prihodima države po osnovu javne imovine nad nacionalizovanim preduzećima.

cije (investicioni rashodi) sredstvima po osnovu transfera kapitala, viškova tekućeg budžeta i pozajmljivanja sa sračunatim efektima na promene u likvidnim vrednostima, dok se drugim budžetom finansiraju tekuće transakcije sredstvima ubranim porezima.[1609]

Nadalje, u praksi većine zapadnoevropskih zemalja javljaju se i tzv. *socijalni budžeti* u vidu posrednih ili aneksnih budžeta za finansiranje socijalnih funkcija javne vlasti(npr. socijalno osiguranje u Francuskoj). Konačno, u finansijskoj praksi pojedinih zemalja egzistiraju i funkcionišu i tzv. *vojni budžeti* (npr. u SAD, u zemljama NATO pakta) kojima se alimentiraju vojne funkcije odbrambenog, agresivno-osvjačakog i istraživačkog karaktera, uključujući i naoružanje, osvajanje kosmosa, vojne probe, manevre, bojevu gotovost i pomoć pojedinim zemljama i oslobodilačkim pokretima u oružju i vojnoj opremi. U tom kontekstu, valja tekuće, operativne, funkcionalne budžete i socijalne budžete za pokriće tekućih javnih rashoda (lični, materijalni i transferni) posmatrati kao jednogodišnje budžete; a investicione i vojne budžete kao *višegodišnje budžete.* Usled toga, s pravom se u literaturi ističe da je sa obogaćivanjem strukture budžetskog sistema u sklopu tzv. načela budžetskog pluralizma i inoviranim modelima budžeta politike, savremeni budžet osposobljen (kvantitativno i kvalitativno) za izvršenje brojnih funkcija države, koji proističu iz savremenih oblika intervencionizma u domenu društvenog, ekonomskog, finansijskog, socijalnog, vojnog, zdravstvenog, naučnog, obrazovnog, kulturnog i demografskog delovanja mera i instrumenata ekonomske politike.

Savremenim teorijskim eksplikacijama budžetske ravnoteže, odnosno neravnoteže, inovirani su primarni budžetski princip i, u prvom redu princip budžetskog jedinstva, princip budžetskog pokrića, princip veličine budžeta, princip planske proporcije i princip raspodele budžetskog resursa. *Princip budžetskog jedinstva* u većini zemalja je razbijen. Umesto *homogenog imonističkog budžeta* institucionalizirani su *dvojbeni budžeti* i budžeti, *ekstraordinarijum "*. Na scenu u budžetskoj praksi nastupio je princip *budžetskog pluraliteta.* U Danskoj i Švedskoj operacionalizovan je *tekući ili operativni budžet i budžet kapitala ili investicija.* U Velikoj Britaniji institucionalizovan je *"budžet iznad linije"* i *"budžet ispod linije.*U Francuskoj, pored *redovnog budžeta,* funkcionišu i *aneksni budžeti* mada teorijski koncept divizioniranja budžeta H. Laufenburgera *na funkcionalni, investicioni i transferni budžet* nije saživeo u finansijskoj praksi. Teoretska generaliranja budžetskog pluralizma išla su u pravcu podvajanja funkcionalnog finansiranja od alimentiranja kapitalnih transakcija, s jedne strane, i autonomizacije finansijskih resursa dualnih budžeta, s druge strane. Istovremeno, multiplicirane su i diversifikovane su finansijske institucije javne potrošnje, *uvođenjem javnih fondova, finansijskih planova, finansijskih programa, specijalnih i posebnih računa* u paraleli s budžetskim institucijama. A i inovacione paradigme

[1609] U tom kontekstu, interesantna je teorijska predikcija H. Laufenburgera na dekomponovanje jedinstvenog budžetskog sistema na više budžeta, i to: a) funkcionalni budžet jeza pokriće tekućih rashoda neposrednjim porezima), b) transferni budžet (za alimentiranje ekonomskih i socijalnih transfera potrošnirn porezima) i c) investicioni budžet (za finansiranje produktivnihjavnih investicija državnim zajmovima i snficitima tekućeg budžeta).

PPBS/Planning, Programing, Budgeting System) i RCB), *(Racionalisation des shoix budgetaires)* "osvežila su" budžetski model redistribucije i alokacije resursa, s kvantitativnim determinacijama budžetskog optimuma u sklopu ekonomske strategije javnog sektora.

Istovremeno, modifikovan je i proširen *princip budžetskog pokrića* teorijskom eksplikacijom itilizacije doprinosa, parafiska1iteta, javnog duga, sredstava trezora i nove emisije novca, pored ustaljenih poreza, taksa, poklona i prihoda izravne imovine u finansiranju javne potrošnje. Osim toga, multiplikovane su diversifikovane su javne funkcije sa stanovišta društvenih, ekonomskih, finansijskih, političkih, socijalnih, vojnih, demografskih, kulturnih, obrazovnih, zdravstvenih i drugih interesa savremene države. Time je i *princip veličine budžeta* koreliran sa ciljevima i zadacima budžeta u društvenoj reprodukciji. Samim tim, postuliran je *princip planske proporcije* u funkciji korespondentnog dimenzioniranja budžeta potrošnje sa društvenim proizvodom i dugoročnog (programiranog), srednjoročnog (planiranog) i kratkoročnog (godišnjeg tranširanja) projektovanja alokativnog, redistributivnog, stabilizacinog i razvojnog intervencionizma finansijskih institucija javne potrošnje. Konačno, obogaćeni su *modeli fiskalnih odnosa (model zajednice, model slobodne i vezane separacije, kvotni model i hibridni, mešoviti model)* u raspodeli budžetskih resursa između različitih nivoa organizovanja javnih društveno-političkih kolektiviteta u sklopu tzv. fiskalnog federalizma sa vertikalnim i horizontalnim tipovima finansijskih odnosa, i u skladu sa razgranatim fiskalnim suverenitetom i prerogativima jedne vlasti, i sa izgradnjom mehanizama finansijskih prelivanja i izravnjenja (dotiranje i subvencioniranje) u inače disperziranom i decentralizovanom modelu finansiranja javne potrošnje sa naglašenom potrebom koordinacije finansijskih odluka, harmonizacije fiskalne strukture i unifikacije fiskalnih parametara.

3. BUDŽETSKA PROCEDURA

Budžetska procedura u suštini anglobira (obuhvata) sve poslove u vezi sa državnim budžetom (ili budžetom jedne zemlje) i to od budžetske inicijative pa sve do završnog računa u budžeta (uključujući i utvrđivanje budžeta, donošenje budžeta, usvajanje budžeta, izvršenje budžeta i kontrolu budžeta).

U finansijskoj praksi savremenih zemalja posao *izrade budžeta* obuhvata budžetsku inicijativu, planiranje budžetskih prihoda i rashoda, tehniku izrade brojčanog i tekstualnog dela budžeta u formi nacrta budžeta i predloga budžeta.[1610]

Budžetskom inicijativom faktički otpočinje faza sastavljanja budžeta, koja je u neposrednoj kompetenciji ili vlade ili parlamenta. U pitanju su dva pristupa, i to: anglosaksonski i kontinentalni (ili francuski) pristup. U anglosaksonskoj praksi pravo budžetske inicijative pripadalo je parlamentu. U kontinentalnoj (odnosno francuskoj) praksi pravo na budžetsku inicijativu imala je vlada. Danas je, međutim, praksa takva

[1610] Dr L. Horvat, Financiranje upravne djelatnosti, Narodne novine, Zagreb, 1988. str. 29.

da pravo sastavljanja budžeta ima isključivo vlada, odnosno tzv. uprava, koja je i odgovorna za izvršenje budžeta.

Planiranje budžetskih prihoda i rashoda jeste sledeća (druga po redu) faza u procesu izrade budžeta, koja podrazumeva planiranje (utvrđivanje) budžetskih prihoda države u skladu sa ekonomskom snagom zemlje ili u skladu sa materijalnim mogućnostima nacionalne privrede, s jedne strane, i planiranje budžetskih rashoda (po obimu i strukturi) u skladu sa potrebama društva, koje treba zadovoljiti u datoj godini, s druge strane. U finansijskoj praksi poznata su tri tradicionalna modela predviđanja budžetskih prihoda i rashoda, i to: metod majorizacije, automatsko procenjivanje i direktno ocenjivanje. Po metodu majorizacije budžetski prihodi se povećavaju za prosečno isti procenat za koji su se inače povećali prihodi i rashodi budžeta proteklih godina, mada je ekonomski ispravnije da se budžetski prihodi i rashodi povećavaju u skladu sa stopom rasta nacionalnog dohotka.

Za razliku od metoda majorizacije, model automatskog procenjivanja sastoji se pak u "elementarnom prepisivanju" ostvarenih budžetskih prihoda i rashoda iz završnog računa protekle godine i u njihovom ugrađivanju u predlog budžeta za narednu godinu. Ovaj model bio je poznat u Francuskoj pod nazivom "metod pretposlednje godine". I, pošto nije respektovao dinamičan razvoj privrede i društva, ovaj model nalazi se u procesu postepenog napuštanja. Zbog toga je u finansijskoj praksi većine zemalja prihvaćen metod direktnog ocenjivanja, koji se sastoji u procenjivanju budžetskih prihoda i rashoda u skladu sa dinamikom razvoja, koji respektuje promene koje su već nastupile ili koje će tek nastupiti u sklopu sprovođenja planiranih ciljeva i zadataka ekonomske i finansijske politike. Na taj način se planiranje budžetskih prihoda i rashoda prilagođava ekonomskoj stvarnosti u sadašnjosti i budućnosti.

Dalji razvoj finansijske nauke usavršio je nove metode planiranja budžetskih prihoda i rashoda, kao što su Planning, Programming, Budgeting, System (PPBS), Rationalisation des shoix budgetaires (RCB), Management by Objectives (MBO), Zero-Base-budgeting (ZBB), Cost-Benefit Analysis (CBA). U osnovi, radi se o novim koncepcijama finansijskog planiranja i budžetskog odlučivanja kako bi se otklonili nedostaci tradicionalnog budžeta i izradile alternativne strategije budžetskog finansiranja.

Kolevka PPBS jesu SAD čija su ministarstva bila obavezna na njegovo uvođenje tokom 1965/66. god. U toku 1967/68. god. PPBS se po prvi put koristi za izradu saveznog budžeta SAD, a od tada i u Kanadi, Norveškoj, Japanu, Izraelu, Švedskoj, Belgiji i Nemačkoj. Za PPBS su bitne tri karakteristike, i to: povezanost budžetskog i finansijskog planiranja, program-budžet i sistemska analiza. Povezanost budžetskog i finansijskog planiranja "ogleda se u tome što se podaci finansijskog plana uključuju u budžetske postavke".[1611] To je tzv. planning faza u kojoj se dugoročno nominuju ciljevi i programira orijentacija za izvršenje zadataka. Sledi, zatim, programming faza "u kojoj se srednjoročno utvrđuju mogućnosti ostvarenja ciljeva, daju projekcije alternativa".[1612] Konačno, u budgeting fazi se povezuje plan i budžet, i kratkoročno utvrđuju sredstva za ostvarenje projekta.

[1611] Dr L. Horvat, op. cit., str. 48.
[1612] Ibidem, str. 48.

Program-budžet omogućava otklanjanje tzv. input orijentacije kod tradicionalnog budžeta i uvođenje kontrole "u korišćenju sredstava koja su iz godine u godinu odobravana pojedinim korisnicima iz budžeta".[1613] Program - budžetom se može promeniti "input u output orijentaciju".[1614] Sistemska analiza, kao treći elemenat PPBS, omogućava da se razviju tzv. cilj-strategije i pronađu alternative.

Struktura PPBS sastoji se od nacionalnih ciljeva, cost-benefit analize i izvršenja budžeta. Analiza ciljeva inkorporira utvrđivanje ciljeva državnog delovanja i operativu o formiranju i svrstavanju ciljeva u rang-listu,"koja je raspoređena prema potrebi, odnosno hitnosti izvršenja".[1615]U tom sklopu, razlikuju se četiri faze, i to: faza određivanja najviših kulturno-specifičnih vrednosti, faza dedukcije nacionalnih ciljeva, faza stvaranja specificirane rang liste i faza formulisanja konkretnog popisa vladinih ciljeva.[1616] Na taj način se praktično zaključuje analiza nacionalnih ciljeva koji omogućuju da se u fazi programiranja utvrde određenealternative za realizaciju svakog cilja ponaosob. Svaka alternativa podvrgava se Cost-benefit analizi da bi se donela najbolja odluka o najpovoljnijoj alternativi. Time se završava faza programiranja na koju se nadovezuje faza budžetiranja"u kojoj se odobreni programi pretvaraju u budžetske stavke da bi se izvršila kroz budžet".[1617] Na kraju dolazi kontrola uspeha u budžetsko-tehničkom smislu i kontrola uspeha programa. U stvari, radi se o finansijskoj i političkoj kontroli.

Praksa je, međutim, pokazala da su "formalni elementi PPBS-a upravo napušteni", jer je višegodišnje iskustvo pokazalo da PPBS nije uklonio "nepovezanost čitavog budžetskog procesa" niti ne savršenu vezu između višegodišnjeg planiranja i godišnjeg programiranja.[1618] U praksi isto tako, PPBS nije se pokazao pogodnim instrumentom u decentralizovanoj i demokratskoj zajednici, pošto je težio birokratizaciji i centralizaciji, Zato je PPBS doživeo svoj slom, jer je žrtvovao racionalnost cilja za racionalnost sredstava.[1619] Rečju, racionalnim metodama PPBS je proizvodio iracionalne rezultate.

Za razliku od *PPBS, francuski RCB (Rationalisation des choix budgetaire)* otpočeo je sa primenom tek 1968. god., najpre u Ministarstvu vojske pod imenom 3PB (Planification, Programmation, Preparation du Budget), zatim u Ministarstvu izgradnje i stanovanja, i, najzad, u Ministarstvu privrede i finansija. U sprovodenju RCB treba razlikovati sedam faza, i to: (a) analiza ciljeva, (b) analiza sredstava, (c) odnos između sredstava i ciljeva, (d) utvrđivanje alterantivnih programa, (e) ocena programa, (f) odluka i (g) izvršenje i kontrola. U prvoj fazi (analiza ciljeva) određuju se ciljevi, uz obavezno izbegavanje da se sredstva zamene sa ciljevima. U drugoj fazi (analiza sredstava) propisuju se različita sredstva koja su važna za ostvarivanje bar jednog od očekivanih ciljeva. U trećoj fazi RCB dolazi do primene analize sistema (system analysis) i u kojoj se "izjednačuje sektor koji se studira sa sistemom kod kojeg "ulaz"

[1613] Dr Z. Jašić, Budžet i privredni razvoj, Narodne novine, Zagreb, 1980. str. 138.
[1614] Dr L. Horvat, op. cit., str. 48.
[1615] Ibidem, str. 49.
[1616] Ibidem, str. 49.
[1617] Ibidem, str. 50.
[1618] R.J. Davis i dr., Principles of Public Finance, New Yersey, 1983. str. 117.
[1619] Dr L. Horvat, op. cit., str. 60

čine sredstva nabroj ena u drugoj fazi, a "izlaz" su ciljevi nabrojeni u prvoj fazi, plus drugi učinci, naročito budžetski".[1620] Prikupljeni podaci se, zatim, koriste računarskom tehnikom, kojom se, posredstvom matematičkog modela, simuliraju brojne varijante. U četvrtoj fazi se pak bira broj mogućih ciljeva i utvrđuju programi koji se mogu ostvariti. Program predstavlja kombinaciju sredstava i precizno utvrđenog cilja, koji je propraćen procenom svog uticaja na cilj, procenom sadašnjih i budućih, neposrednih i posrednih troškova i efekata.[1621] U petoj fazi (ocena programa) javlja se cost-benfit analiza koja proističe iz mikroekonomske teorije. Ovde se sada može razlikovati više nivoa rastuće složenosti programa. Ako upoređivanje različitih programa koji zadovoljavaju isti cilj na istom nivou, izbor se može izvršiti na osnovu upoređenja njihovih troškova, svote neposrednih i budućih izdataka. Ako pak upoređivani programi zadovoljavaju isti cilj na različitim nivoima, analiza troškovi-efikasnost dozvoljava (ako je stupanj realizacije cilja merljiv uz pomoć indikatora efikasnosti) da se uvede međusektorski red prvenstva, vezujući jednostavno troškove programa za njihovu efikasnost.[1622] Rezultat dobijen ovom analizom dopušta u isti mah izbor dugoročnih ciljeva i sredstava za njihovo izvršenje što čini suštinu šeste faze RCB, kojom se faktički donosi odluka. Konačno, poslednja faza jeste "transpozicija osnovnih principa moderne uprave u preduzećima u javni sektor[1623], koja se završava izvršenjem programa i kontrolom realizacije postavljenih ciljeva.

U teoriji planiranja budžetskih prihoda i rashoda se dugi niz godina smatralo da je *COST-Benefit* analiza integralni deo PPBS i RCB. Praktičari su, međutim, to demantovali i pokazali da CBA može egzistirati samostalno, pošto je nastala pre samog PPBS. Cilj CBA ogleda se u povećanju racionalnosti javnog delovanja, ali i u iznalaženju troškova i koristi različitih projektnih alternativa u okviru investicionih ulaganja. "Ako bi se, npr. narodno zdravlje, s obzirom na bolesti raka pluća, trebalo podići na viši nivo, ako bi se, dakle, želeo smanjiti broj tih oboljenja, pre toga bi trebalo ustanoviti da li suzbijanje pušenja, redukcija sadržaja olova u vazduhu i druge mere i akcije, i stvarno pozitivno utiču na ostvarenje tog cilja. Ako se, npr. utvrdi da program za suzbijanje pušenja tome cilju ne pridonosi ili ne predstavlja najpovoljnije rešenje ili ako pušenje nema nikakvog uticaja na oboljenje od raka pluća, ostvarenje željenog cilja podizanja narodnog zdravlja smanjenjem oboljenja od raka pluća, ostaće bez uspeha. Svrha je Cost-benefit analize da se takvi slučajevi izbegnut.[1624]

U ekonomskom životu ima čitav niz poslova i akcija koje nisu rentabilne za preduzeće, ali su rentabilne za društvo; izgradnja škola, bolnica i dečjih vrtića ne nosi direktnu novčanu korist u vidu profita, ali zato nosi brojne koristi društvu. Indirektne koristi, koje su, u pravilu, nemerljive novčano, mogu često biti važnije od koristi koje su novčano merljive. Takav je slučaj uglavnom sa investicijama u nauku, obrazovanje, zdravstvo i kulturu.

[1620] Ibidem, str. 64.
[1621] Ibidern, str. 64.
[1622] Ibidern, str. 65.
[1623] Ibidem, str. 65.
[1624] Ibidem, str. 78

U CBA su važni troškovi i koristi. U teoriji blagostanja troškovi su "sve ono štodovodi do smanjenja blagostanja." Indikator blagostanja, u ovom kontekstn, jeste društveni proizvod. Cilj cost-benefit analize sada bi trebao da bude iznalaženje alternativa koje dovode do najvećeg i najbržeg rasta društvenog proizvoda, a da bi se to i ostvarilo potrebno je uporediti troškove i koristi različitih alternativa jednog te istog projekta.[1625] U okviru CBA, svi troškovi se dele na (I) direktne troškove, (2) indirektne troškove i (3) tzv. intangibilne troškove.[1626] Direktni troškovi jesu zapravo svi investicioni troškovi (troškovi investicione izgradnje, materijalni troškovi i tehničko pogonski troškovi). Oni se jednostavno mere. Direktne koristi se, isto tako, lako mere.

Jedino se kod indirektnih troškova radi o negativnim spoljnim efektima, koji su relativno dobro obrađeni u teoriji javnih dobara. Ovi efekti - negativni tzv. Spillover - efekti - razlikuju se i dele na novčane i tehnološke efekte. Negativni novčani efekti "postoje onda ako određeni državni projekt izaziva gubitke kod privrednih subjekta, koji neposredno ne participiraju u tome.[1627] Negativni tehnološki efekti opterećuju privredne subjekte "koji se dotičnim javnim projektom ne koriste sami neposredno"; oni, kao troškovi, opterećuju ili proizvodnu funkciju i potrošačke mogućnosti trećih.[1628] U CBA se negativni tehnološki spoljni efekti ne uzimaju u obzir, pošto se radi o realnim gubicima nacionalne privrede.

Problematika procene troškova i koristi jeste važno područje CBA, pošto je cilj procene da se dobijeni troškovi i koristi od njihovih fizičkih veličina transformišu u novčane veličine. U teorijskoj literaturi, po prof. Horvatu, razlikuju se tri postavke, i to: (1) postavka rešavanja problema procene na bazi tzv. Feldsteinovog kriterijuma, (2) postavka rešavanja problema procene na bazi tzv. sposobnosti potrošnje i (3) postavka rešavanja problema procena na bazi tzv. Krutilla - Ecksteinovog kriterijuma. Po ovoj postavci, individualno blagostanje određeno je potrošnom sposobnošću. Društveni proizvod, kao kriterijum blagostanja, mogao bi da sadrži samo potrošna dobra budućnosti i, na taj način, na blagostanje deluju u docnijim razdobljima. Stoga, društveni proizvod, kao indikator blagostanja, treba da uzme u obzir i "taj budući sadržaj blagostanja" . A da bi se izračunala sadašnja vrednost svih potrošnih dobara, koja je neko investiciono dobro za vreme svog postojanja u stanju da proizvede, Feldstein smatra da treba da se procena investicionih dobara ne obavlja uz pomoć tržišnih cena već pomoću tzv. cena u senci.

Za razliku od tzv. Feldsteinovog kriterijuma, Marglinov kriterijum se praktično svodi na tzv. potrošačko-rentni kriterijum. Po Marglinu se u društvenom proizvodu, kao indikatoru blagostanja, sva investiciona dobra imaju oceniti po tržišnim cenama, uz korekturu cena potrošnih dobara, koje su, kao čiste tržišne cene, nedovoljan indikator blagostanja. Konačno, po tzv. Krutilla - Ecksteinovom kriterijumu sva se dobra ocenjuju po tržišnim cenama. Čisti društveni proizvod, bez ikakvih korektura, jeste pravi indikator blagostanja; što ima veću praktičnu upotrebljivost od izračunavanja predračunatih cena a la Feldstein i od dobijanja potrošačke rente a la

[1625] Ibidem, str. 79.
[1626] Tzv. intangible troškovi nisu obuhvaćeni i ne mogu se novčano izraziti.
[1627] Dr L. Horvat, op. cit., str. 79.
[1628] Ibidem, str. 79.

Marglin. No, ima teoretičara i praktičara koji zagovaraju neko srednje rešenje u formi tzv. analize troškovi-efikasnost. "Razlika između cost-benefit analize i cost-eficiency analize sastoji se u tome što kod cost-benefit analize postoji mogućnost da nakon analize svih alternative projekta za ostvarenje jednog cilja nijedan od njih ne mora biti prihvaćen ...[1629] Kod cost-eficiency analize radi se o izboru između više alternativa za ostvarenje jednog cilja koji je utvrđen i koji je izvan sumnje. [1630]

Usled toga, u igru ulazi tzv. diskontna stopa, pomoću koje se budući troškovi i koristi određenog projekta "iskazuju kao njihova sadašnja vrednost. [1631]Vrednost se, dakle, izračunava tako što se procenjuje sadašnja vrednost buduće potrošnje upoređene sa vrednošću sadašnje potrošnje. Do veće potrošnje u budućnosti dolazi se odustajanjem od trošenja sadašnjosti i vice versa. U osnovi, radi se o supstituciji između sadašnje i buduće potrošnje. A za to nam je potrebna diskontna stopa. Kao društvenu diskontnu stopu, teoretičari i praktičari su predložili (1) korišćenje kamatne stope za dugoročne državne zajmove, (2) upotrebu tzv.produktivitetne stope investicija i (3) primenu jedne hipotetične narodno-privredneoportunitetne troškovne stope. Ako se koristi kamatna stopa za dugoročne državne zajmove, kao društvena-diskontna stopa, onda se praktično pretpostavlja da se ubrzani novac, koji je država dugoročno primila, koristi za finansiranje dugotrajnih infrastrukturalnih dobara. U tom slučaju, kamatna stopa reprezentuje cenu koju građani u sadašnjosti primaju kao naknadu štete za to što novac ne troše u sadašnjosti nego taj novac stavljaju na raspolaganje državi za proizvodnju dobara koji će se koristiti u budućnosti. Stoga je sada kamatna stopa indikator za procenu sadašnje i buduće ko- risti iz delatnosti države posredstvom građana.[1632] No, i pored toga, odabrana kamatna stopa ne zadovoljava, jer se svi javni projekti ne mogu isključivo finansirati preko tržišta kapitala. Zato se predlaže alternativno rešenje, koje se ogleda u primeni tzv. produktivitetne stope investicija (ili njihova interna kamatna stopa), koje bi mogle biti izvedene umesto javnih investicija.[1633] Ali, i to nije prihvatljivo rešenje iz razloga što upoređenje produktivnosti javnih i privatnih investicija uvek nije moguće niti prihvatljivo. Stoga, teoretičari Cost-benefit analize sugerišu primenu hipotetične narodno-privredne oportunitetne troškovne stope, koja bi odražavala "kamatnu stopu prema kojoj bi porezni obveznici bili spremni umesto silom nametnutih poreza da stave državi na raspolaganje novca potrebnog za finansiranje projekata uz kamate." No, i ta stopa je problematična iz razloga što je hipotetična, pa, prema tome, i ne stvarna. Generalni zaključak bi ipak bio sledeći: ne postoji mogućnost određivanja diskontne stope koja bi vredela u svakoj cost-benefit analizi. Zbog toga, i cost-benefit analiza ima čitav niz nedostataka, kao novi metod planiranja budžeta. Naime, ona se previše oslanja na tržišni mehanizam. Isto tako, CBA je jednostrano usmerena na učinak alokacije i neopravdano zanemaruje aspekt araspodele. Nadalje, CBA nije podjednako aplikativna na sve projekte: više je aplikativnija u oblasti tehničkih projekata (naročito kada je u pitanju izgradnja

[1629] K. Reding und Postle, Finanzwissenehaft, Verlag V. Florentz, Munchen, 1978., str. 122-123.
[1630] Dr L. Horvat, op. cit., str. 82.
[1631] B. Rurup und H. Kurner, Finanzwissenschaft, Wernmrverlag, Dusseldorfd, 1981, st. 125.
[1632] Dr L. Horvat, op. cit., str. 83.
[1633] Ibidem, str. 83.

puteva) i mnogo manje je pouzdana u oblasti obrazovanja, kulture i zdravstva. Konačno, važno je podvući, u zaključku, Kirschovu tezu: "u istoj meri u kojoj je cost-benefit analiza potrebna, ali nije moguća, a u toj meri u kojoj je moguća, nije nužna."

Primena opisanih metoda procena društvenih potreba i ekonomskih mogućnosti i, na toj osnovi, visina prihoda i rashoda, omogućava pristupanje *izradi nacrta budžeta.* Za taj posao je odgovoran nadležan organ za finansije (odnosno budžet), koji, sa ostalim resorima vlade, priprema budžet. Proračun rashoda vrše svi rukovodioci upravnih organa, službi i jedinica na osnovu instrukcija ministra za finansije. Svi zahtevi i proračuni se međusobno usklađuju u stručnoj službi ministarstva finansija. Na osnovu toga, odgovarajući resor za budžet sačinjava *nacrt budžeta* koji se dostavlja vladi. Vlada razmatra nact budžeta i kao svoj predlog upućuje ga predstavničkom telu na izglasavanje (usvajanje i donošenje budžeta). Tako se procedura donošenja budžeta nastavlja kroz proces demokratskog utvrđivanja budžeta (izglasavanje budžeta, privremeno finansiranje i budžetski kredit). U tom sklopu, vodi se tzv. prethodna rasprava o predlogu budžeta u odgovarajućem odboru. Nakon toga, izglasavanje i rasprava se vrši u nadležnom domu neposredno po izveštaju izvestioca odgovarajućeg odbora. Budžetska debata podrazumeva raspravu u kojoj faktički upravni resori polažu račune o trošenju novca. Nakon date rasprave pristupa se *glasan ju* o *predlogu budžeta* u celini. A ako se budžet ne izglasa pristupa se, kao što je poznato, privremenom finansiranju na principu budžetskih dvanaestina koje odobrava predstavničko telo. No, ukoliko se sredstva troše na osnovu vladine odluke, onda se taj oblik privremenog finansiranja naziva "rekondukcijom", koji se od budžetskih dvanaestina razlikuje samo po tome što za rekondukciju nije potrebno odobrenje predstavničkog tela. Najzad, kao specifičan oblik privremenog finansiranja (npr. u V. Britaniji) koriste se i tzv. akontacija, po kojoj se uoči početka budžetske godine akontiraju sredstva odobravanjem globalnih kredita vojski i civilnim resorima.[1634]

Naposletku, tu su i tzv. *budžetski krediti,* koji predstavljaju kvantitativne iznose predviđenih rashoda koji se odobravaju pojedinim korisnicima budžetskih sredstava.U tom kontekstu, kredit se može trošiti samo do iznosa odobrenih rashoda, što znači da je kredit faktičo pravo na rashod. U praksi savremenih zemalja, po prof. Lovčeviću egzistiraju brojni oblici budžetskih kredita, među kojima se ističu (a) limitativni krediti, (b) evaluativni krediti i (c) naknadni krediti. Limitativni budžetski krediti služe za podmirivanje redovnih rashoda koji se pu pravilu ne mogu prekoračiti stoga u praksi upravo obično traži limitativne kredite koji su veći od stvarno potrebnih rashoda, naročito kada su u pitanju plate službenika. Za razliku od limitativnih kredita, evaluativni krediti namenjeni su rashodima koji se moraju izvšiti iako se njihov obim praktički ne može precizno predvideti. U osnovi radi se o rashodima za penzijsko osiguranje. Konačno, naknadni krediti stupaju na scenu nakon usvajanja redovnog budžeta, pošto se uglavnom radi ili o sasvim nepredvidivim rashodima ili o nedovoljno planiranim rashodima. No, najefikasnije sredstvo za izbegavanje naknadnih kredita jesu budžetske rezerve, kojima pribegavaju gotovo sve zemlje savremenog sveta.

Nakon *usvajanja budžeta* nastupa faza *izvršenja budžeta,* koja se sastoji od prikupljanja budžetskih prihoda i od finansiranja upravnih delatnosti, funkcija države i

[1634] Ibidem, str. 31.

javnih potreba. Poslovi izvršenja budžeta jesu poslovi uprave, koja se brine o prikupljanju prihoda i o trošenju prikupljenih sredstava preko funkcija naredbodavca i računopolagača. U svim zemljama, naredbodavac je starešina organa koji je ovlašćen za upotrebu budžetskih sredstava, da određuje namenu tih sredstava i da izdaje naredbu za isplatu; dok je računopolagač lice, koje, zajedno sa naredbodavcem, izvršava budžet, sprovodi tehniku naplate prihoda, kontroliše zakonitosti naredbi za isplatu, utvrđuje finansijske obaveze i izdaje naloge za isplatu.

Proces izvršenja budžeta završava se svodenjem svih računa u formi izrade završnog računa, koji verno odslikava odnose (globalno i strukturalno) između planiranog i izvršenog budžeta, kao i sva odstupanja (suficit ili deficit). U praksi SAD i V. Britaniji završnom računu se pridaje veća pažnja nego samom procesu donošenja budžeta. U Francuskoj i Nemačkoj, međutim, završnom računu se ne pridaje neka naročita pažnja. U ostalim zemljama, završni račun reprezentuje pouzdanu podlogu za izradu predloga novog budžeta, za analizu politike trošenja budžetskih sredstava i ocenu politike prihoda.

Na samom kraju tzv. budžetske procedure nalazi se *budžetska kontrola,* koja je, u zavisnosti od zemlje, sveobuhvatna, permanentna, uravnotežena i ekonomična. Kao takva, budžetska kontrola može biti kontrola rada (kao što je blagajničko poslovanje) i kontrola dokumenata (kao što su računi) u zavisnosti od načina kontrole. No, kontrola može biti u vidu kontrole zakonitosti i kontrole svrsishodnosti. Konačno, kontrola može biti prethodna naknadna, odnosno politička i računska o čemu je već bilo reči.

Glava III
BUDŽETSKI MODELI ALOKACIJE RESURSA: PPBS I RCG

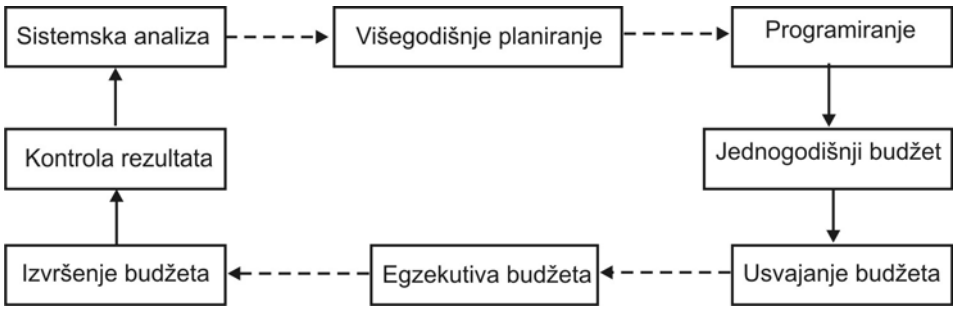
1. SISTEM PLANIRANJA, PROGRAMIRANJA I BUDŽETIRANJA I RACIONALIZACIJA BUDŽETSKIH IZBORA

Vremenska dimenzija jednogodišnjeg budžeta je, u biti, limit za procenu višegodišnjih efekata (dugoročnih) programa javnog sektora i vrednovanja budžetskih troškova. Stoga je u 1965. godini u SAD uveden tzv. *sistem planiranja, programiranja i budžetiranja (ili "Planning-Programming-Budgeting System"),* kao metodotoški postupak vrednovanja autputa javnog sektora *(„Planning-Programming-Evaluation system")* i ocene društvene neto koristi od raščlanjenih rashoda po funkcijama *("performance budget")* radi optimalnog izbora najracionalnije ekonomske alternative za realizaciju projektovanih ciljeva. Po MC Keenu, PPB S, anglobira konstrukciju programa, formulisanje alternativnih politika, procene troškova, izbor alternative i opredeljenje kriterija preferencije.[1635] Formulisanje programa uključuje specifikaciju ciljeva i resursa i modalitete alokacije resursa i očekivane outpute u okvir *„program budgetinga"*. Formulisanje alternativnih politika implicira konfrontiranje potreba i mogućnosti u varijantama. Procena troškova uključuje merenje efikasnosti itilizacije budžetskih resursa za realizaciju optimalnih programa u formi *"performance budgeting"*. Izbor alternative (optimalne) svodi se na izbor projekta koji odbacuje output uz najniže troškove i uz najviše koristi. Konačno, opredeljenje kriterijuma preferencije svodi se na izbor *diskontne stope* i primenu *cost-benefit analize.*

Sistem PPBS predstavlja metod elaboriranja i prezentacije federalnog budžeta SAD u tri etape. U prvoj etapi, na dugi rok, specificiraju se ciljevi i potrebe - planning, u drugoj etapi, na srednji rok, pristupa se definisanju programa aktivnosti – programming; u trećoj etapi, prelazi se na elaboriranje jednogodišnjih programa, godišnjih budžeta - budgeting. Opservacije sa različitim vremenskim horizontima kreću se, dakle, od višegodišnjih programa (planiranje) preko srednjoročnog programa (programiranje) do jednogodišnjeg programa (budžetiranje). Programiranjem se definiše strategija (dugoročna projekcija ciljeva - potreba i mogućnosti - metoda).

[1635] Uporedi: J. Burkhead-J. Miner, Bublic Expenditure, Macmillan, 1971, str. 238-252; N. M. Singer, Public Microeconomics, Lit1e, Brown Co., Boston, 1972, str. 216-219; Mc Kean, Public Spending, Mc Grow Hill Co., 1968, str, 42-56; Hinrichs- Taylor, Program Budgeting and Benefit-Cost Ana1ysis, Coodyear Pubb. Co., 1969, str. 119-l31.

Planiranjem se optimiziraju odnosi resursi - potrebe. Budžetiranjem se definiše finansijska egzekutiva i finansijska kontrola. Po Smithsu je PPBS proces komparacije i koordinacije koji integriše komparaciju različitih vladinih ciljeva (definicija ciljeva i sredstava), upravljanje resursima u procesu alokacije i budžetsku kontrolu u realizaciji postavljenih ciljeva sa predviđenim resursima i odgovarajućim instrumentarijem. U tom kontekstu, fundamentalne ekonomske etape u PPBS su funkcionalna prezentacija programa, formulacija programa i alternativa, procena troškova i korisnosti, postavljanje kriterijuma i interpretacija rezultata. Formulacija ove inovacione paradigme budžetskog modela alokacije resursa može se grafički reinterpretirati u obliku nekoliko ciklusa PPBS:



Sistem PPB u SAD dao je povoda da se u 1967. godini u Velikoj Britaniji u centru za administrativne studije lansira termin budžetskog programiranja pod nazivom *"output budgeting" („Budget de produits")* čija se tehnika koristi u domenu javnih rashoda. Već u 1971. godini u primeni je novi termin P.A.R. *(Programm analysis and review),* koji reprezentuje produbljenu analizu programskih akcija budžeta u ministrarskim departmanima. Istim putem krenula je i Švedska, primenjujući budžetsku tehniku pod imenom budžet-program. No, i u drugim zemljama je u toku primena inoviranih budžetskih modela mada pod različitim nazivima: *PPBS, RCB, Budget de realisations ou des produits, Planiphication financiere pruli-annuelle* (Belgija, Kanada, Francuska, Mađarska, Irska, Izrael, Norveška i Turska), poput Manuel sur les budgets des programmes u UN. Konačno, evidentni su i pokušaji uvođenja nove budžetske metodologije i tehnologije budžetskog upravljanja na nivou decentralizovanih administracija (u federalnim državama - npr. u nekoliko landera u Nemačkoj, i u velikim gradovima - npr. u Kvebeku, Njujorku, Lenjingradu i Gdanjsku). Ovi napori koji se čine u navedenim zemljama inducirani su potencijalnim mogućnostima PPBS u "racionalizaciji" na planu konjunkture i na planu strukture. U konjunkturi PPBS omogućava bolju vezu između kratkog, srednjeg i dugog roka, s jedne strane, i bolju koordinaciju između kratkog, srednjeg i dugog roka, s jedne strane, i bolju koordinaciju između javnog i privatnog sektora u ekonomskom razvoju, s druge strane. Na planu strukture PPBS omogućava delovanje ekonomskih akcija države na pojedine punktove reprodukcije, koji su tržišno defavorizovani.

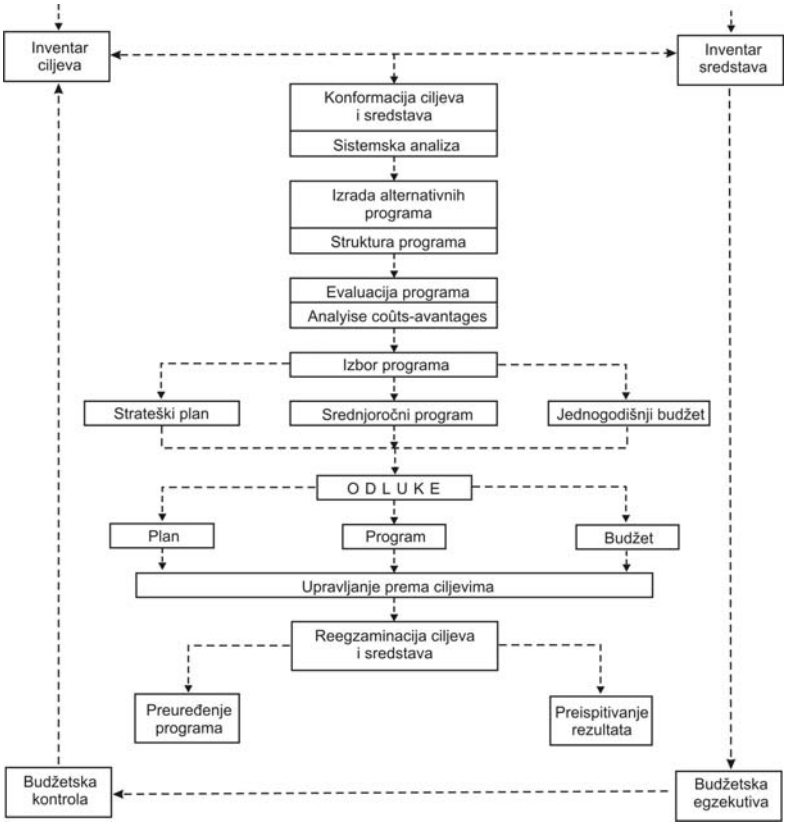
Za razliku od PPBS u SAD, *sistem R. C.B. ("Racionalisation des choix budgétaires"* ili *racionalizacija budžetskih izbora)* je zapravo francuska verzija

američkog sistema PPB, koji je u funkciji od 1968. godine.[1636] Šta je dovelo do pojave R.C.B. u Francuskoj? Limitacija finansijskih resursa države, kao što je poznato, rezultira iz ograničenog rasta fiskalne presije, budući da je blok resursa države i lokalnih kolektiviteta limitiran ekonomskom logikom u raspodeli dohotka i akumulacije. Plafonsko kretanje fiskalnih resursa i akceleratorski rast javnih rashoda izbacili su na površinu dve opcije: ili limitirati progresiju budžetskih rashoda ili limitirati eskalaciju fiskalnih prihoda, pošto se kriva globalnog budžeta, uz eliminaciju konjunktumih oscilacija u tokovima javnih finansija, postepeno udaljava od krive nacionalnog dohotka. Ritmika progresije budžetskih prihoda i rashoda prevazilazi dinamiku rasta nacionalnog dohotka pri čemu se disproporcija u kvantitativnom kretanju lociranih (potrošenih) sredstava - prihodakontrabalansira pribegavanjem nefiskalnim resursima javnom dugu ili primarnoj emisiji. Takva je netolerantna ekonomika i finansijska misija države i njenih političkih opcija, s jedne strane, i rigidnost u alokaciji javnih resursa (kao i neracionalnost budžetskih odluka i neefikasnost administrativnog aparata), s druge strane, dovele su do integracije dugoročnog planiranja, srednjoročnog programiranja i godišnjeg budžetiranja u jedinstven, koherentni sistem, pod nazivom R.C.B.

"Racionalizacija budžetskih izbora" u biti omogućava adekvatnu koordinaciju godišnjih budžetskih odluka (Budgeting) sa perspektivama na dugi rok (Planing) i planiranjem na srednji rok (Programming), te solidarizira stadijum predviđanja, etape realizacije i operacije kontrole upravljanja, uz simultanu rekonsideraciju ciljeva i reegzaminaciju rezultata R.C.B. anglobira mere i instrumente javnog sektora (tekući

[1636] Ph. Kessler-T. Tihier, Le budget de programmes, Berger-Levrault, Paris, 1973; Philippe Huet-Jacques Bravo, L'experience francaise de rationalisation des choix budgetaires, P.U.F., Paris, 1973; H. Levy-Lambert-H. Guillaume, La rationalisation des choix budgćtaire, P.U.F., Paris 1971; Phillippe Dunaud-Xavier Greffe, Problems budgetaires contemporains, La prevision des recettes et les budgets de programme, P.U.F., Paris 1970; Jean-Marie Cotteret et Claude Emcri, Le budget de L'Etat, P.U.F., Paris 1972; Coursde Lalumiere, Finances publiques, D.E.S. Droit public 1972-1973; J. Agard (ćd.), Rationalisation des choix budgetaires, Dunod, Paris 1970; E. Poullet, Program budgeting, Bruxelles, 1967; D. Novick, Program budgeting, Harvard University Press, 1965; J. J. Jacqmotte, Les nouveaux systemes des "planning" , "programming" et .Jmdgetin", Bruxelles 1971; B. A. Weisbrod, lncome - redistribution effects and benefit-cost analysis of governement expenditure programs, The Breo- king's Institution 1968; Hubert levy-Lambert et Henry Guillaume, L'analyse cootsavantages dans la R.C.B., Rationalisation des choix budgetaires, decembar 1970; Ministarstvo za finansije, L'analyse de systeme dans la rationalisation des choix budgetaires, Statistiques el etudes Iinanciers, bruj 251 1969. godine; E. S. Quade, L'analyse de systeme. Application de ses techniques au P.P.B.S., Analyse et previsions, jun 1969; W. J. Baumol, Welfaire and the Theory of State, Harvard University Press, 1965; Louis Leretalle, Les chois budgetaires, P.U.f. Paris, 1971, P. Duhart-court, Choix des investissemments publics ettaux dactualisation, Revue ćconomique, maj 1972; P. Uau, Note sur le budget fonctionel en Amcrique Latine, Revue de sciences financićres 3/1969; R. Dorfman, Measuring Benefits of Governement Investments, New York 1965; J. C. Bluet, Le Planning, Programming, Budgeting System, Metra, Vol. VII, broj 3, P. Amselek, Le budget de l'Etat sou s la V. Republique, L.G.DJ., Paris, 1967; E. Andreani, Budget de programme et rationale de la dćcison publique, Revue economique, juli 1968; J. Attali, direction par objestifs et budgets de programmes a I'education nationale, Bulletin R.C.B., septembar 1971; M. Boiteux, Note sur letaux d'actualisation, Revue d'economie politique, 1969; Giscard d'Estaing, La commission de rationalisation des choix budgetaires, Allocation ministerielle, noe bleue, W. Gohrame, Deux annees d'experience dans ('application du PPBS, Analyse et Prevision, juni 1968. 1 A. R. Prest et Survey, Benefit cost Analysis, Economic Journal 1965.

rashodi, javne investicije, transferi i oporeziva- nje) u cilju uvođenja ekonomske računice u javni sektor i strategijske orijentacije na rast javnog produktiviteta, uz restrukturalizaciju relacija javnog i privatnog sektora i amelioraciju alokacije resursa.



Elaboraciju, formalizaciju i realizaciju ove savremene budžetske metodologije u okviru ciklusa integrisanih tokova u R.C.B. možemo pomoću teorije grafova predstaviti u operacionaliziranom etapnom pristupu na sledeći način: *(Vidi sledeću stranu.)*

Eksplikativno, opredeljivanjem inventara ciljeva i sredstava, konfrontacijom ciljeva i sredstava formalizuju se alternativni programi koji se ocenjuju analizom "troškovi-koristi". Izborom kriterijuma multikriterijskom analizom opredeljuju se izbori programa iz strukture multivarijantnih opcija koji se diversifikuju na dugoročne, srednjoročne i jednogodišnje tranše strategije javnog sektora shodno vremenskim dimenzijama budžetskog odlučivanja (plan, program, budžet) i budžetskog upravljanja prema ciljevima. l, najzad, u okviru budžetske egzekutive i kontrole preispituju se ciljevi i sredstva, preformulišu programi iprocenjujurezultati.

Prema tome, operacije R.C.B. u funkciji su amelioracije ekonomskog računa javnog sektora sa aspekta penetracije informatike, nove metodologije odlučivanja i tehnike upravljanja alokacijom resursa u elaboriranju strategije ekonomije javnih rashoda na planu troškova i korisnosti, kao ciljnih funkcija uvođenja ekonomskih

principa u Hooverovom .“budget de performance". U tom smislu, javni izbori, između ostalog, vezani su i za investicionu aktivnost države, koja osigurava investiciona sredstva ili preko budžeta i javnih fondova ili preko javnog sektora nezavisno od toga da li se javne investicije alimentiraju iz fiskalnih inputa ili iz poslovnih rezultata nacionalizovanog sektora i da li javna vlast potpomaže investicione poduhvate privatnog sektora putem subvencija, garancija i detaksacija.

1.1. Sistemska analiza (Analyse de systeme)

Sistemska analiza u R.C.B. omogućava, u tom kontekstu, donosiocu odluka da izabere preferentnu opciju između alternativnih izbora i program selekcionisanjem varijanata i modela za procenu optimalne alternative (metod Patern, CPE, Electre, stohastička analiza, teorija igara i koalicija, metod scenario, delfi anketa, multikriterijska analiza, model simulacije, matrice realizacije ciljeva Morrisa-Hillsa i dr.). U suštini, sistemska analiza omogućava "adaptivno kliženje" od globalnog dugoročnog do šifrovanog plana iterativnom grafikom, respektujući aleatorne konjunkturne promenljive i vremenske horizonte alternativnih strategija u simulaciji programa (F.s. Quade). Time se u osnovi opredeljuje politika distribute i alokacije raspoloživih resursa u okviru dugoročnog strateškog planiranja, srednjoročne programske orijentacije i jednogodišnjih operativnih budžetskih izbora.

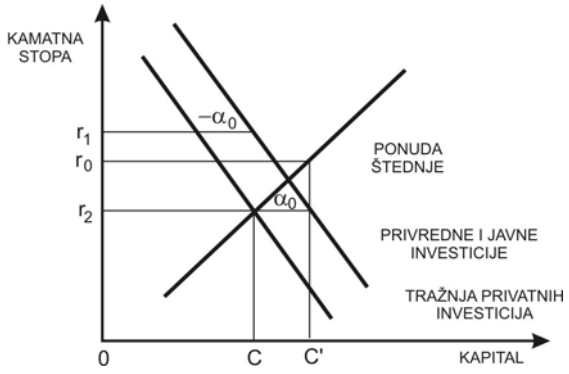
1.2. Izbor stope aktualizacije: ekonomske kontraverze

Već se dobrih desetak godina razvijaju procedure o amelioraciji koherencije i logike javnog finansiranja investicija. U tom kontekstu, stopa aktuelizacije podelila je brojne ekonomiste (Arrow, Marglin, Baumol, Kav Dreze, Harberger, Kurz, Diamond, Duharcourt, Lavard, Pesticau, Phelps, Sandmo, Sen, Stiglitz, Dasgupta, Rees, Bhatia, itd.)[1637] na dve škole. Prva škola se opredelila za metod društvene preferencije u funkciji vremena, odakle se postulira da tržišne kamatne stope nisu dobri indikatori društvene preferencije između sadašnjosti i buduć- nosti i da se, usled toga, pribegava normativnoj eskontnoj stopi radi ocenjivanja rentabiliteta javnih investicija. Druga škola se opredelila za metod društvenih oportunitetnih troškova, odakle se postulira da država itilizira stopu randmana, kao stopu aktualizacije.Metod COS-a (cout d'opportunite social) elaboriran je najpre u prvim couts-benefites analizama Ecksteina i Krutilla još 1958. godine.[1638] Za procenu društvene stope aktualizacije, ovi autori su

[1637] Arrow K. J. and Kurz M., Publie investment, the Rate of Return and optimal Fiseal Policy, Johns Hopkins Press, Baltimore 1970.; Baumol w.J., On the Social Rate of Diseont, AER 58/68, str. 788-802.; Diamond P. A. and Mirrlees, Optimal Taxation and Publie Produetion, AER 61171, str. 8-28 i 261-278.; Duharcourtl", Choix investissements publies et taux d'actualisation, Revue Eeonomique 23/72, str. 493-505.; Kay J. A., Social Diseount Rates, Journal of Publie Eeonomies 1172, str. 359-378.

[1638] Marglin S.A., The Social Rates of Discount and the Optimun Rate of Investment. Quarterly Journal of Economics 77/1963, str. 95-111 i The opportunity Costs ofPublic Investment, Quarterly Jourrnal of Economics 7711963, str. 274-289; Pestieau P., The Role of Taxation in the Determination of the Social Discount Rate, International Economic Review 2/1975, str. 362-368, Discount Rate for Public Investment in a Life-Cycle Sawing Framework, Journal of Public Economics 3/1974, str. 217-235 i

kalkulisali ponderisanu sumu stopa randmana sektora. Sandmo i Dreze su ovaj metod prihvatili i pokazali ga na modelu generalnog ekvilibrijuma između dva perioda. Oni su zapravo pokazali da stopa društvene aktualizacije (r) mora biti jednaka ponderisanoj sredini stope individualne preferencije (r.) i stope randmana privatnog kapitala (r.). Ilustraciju ove formulacije, uz pretpostavku da su funkcije ponude i tražnje kapitala linearne, predstavićemo grafikom



Sa ovog grafika deduira se relacija: $R_0 = \frac{R_1 \acute{\alpha}_0 + R_2 \acute{\alpha}_1}{\acute{\alpha}_1 + \acute{\alpha}_0}$ gde a_o i a_1 reprezentuje izvode funkcija ponude (štednje) i tražnje (privatne investicije) prema kamatnoj stopi.

Pošto OC reprezentuje privatne invsticije, aCC' javne investicije i pošto je stopa štednje (s) konstantna - keynezijanska tradicija - do istih zaključaka dolazimo kada je horizont beskonačan i kada su investicije finansirane posredstvom poreza na dohodak. U stvari, stopa aktuelizacije se izražava tada kao:

$$R_0 = (l\text{-}s)r_2 + s \cdot r_1$$

Ova formula ne zavisi samo od stope štednje, tržišnih kamatnih stopa i modela alimentiranjaj avnih investicija. Ako su investicije pokrivene javnim dugom, stopa društvene aktuelizacije je jednaka stopi randmana privatnih investicija. Isti rezultat se dobija indirektnom taksacijom (Diamond, Mirrlessi Pesteau).

U slučaju nedovoljnih investicija u totalu, država pribegava svom arsenalu budžetske i fiskalne politike radi stimulisanja investicione tražnje. Arrow je, u tom kontekstu, posmatrao ekonomiju u kojoj država pokušava da maksimizira interterpolarnu funkciju korisnosti uz pomoć fiskalne politike. Funkcija društvene korisnosti ima sledeću formulu:

Choix du taux d'actualisation de I'Etat, Annales de I'economie publique, sodale et so operative 211976, str. 137-143; Sandmo A. and Dreze J. H., Discount Rate for Publie Investment in Closed and Open Economics, Economica 38/1971, str. 395-412.; Stiglitz J. E. and Dasgupta P., Differential Taxation, Public Goods and Economic Efficiency, Review of Economic Studies 38/1971, str. 154-174.; Bhatia K, B., Public Goods, Optimal Taxation and Economics Efficiency, Public Financel, vol.:XXX, 1975., str. 313-322

$$\int_{0}^{\infty} u[c(t)]e = \frac{\delta y}{dt}$$

Ova formula se dobija sabiranjem korisnosti potrošnje svakog perioda t, u [c(t)], koja je aktualizirana stopom PST (Preference sociale a legard du temps)- δ. U svakom periodu, nacionalna proizvodnja zavisi od privatnog i javnog kapitala i redistribuira se između potrošnje, privatnih investicija i fiskaliteta za finansiranje javnih investicija. U slučaju različitih kombinacija fiskalne politike, stopa društvene aktuelizacije[1639] egalizuje se sa stopom PST, odnosno sa koeficijentom J . Prema tome, zaključak bi bio: (1) ako se država okupira globalnom optimizacijom, onda ona mora svoje investicije da aktuelizira stopom PST posredstvom društve- nog izbora između sadašnjosti i budućnosti i (2) ako je ova politika idealistička, onda metod COS, postaje prihvatljiva solucija.

2. PROGRAM-BUDŽET

Program-Budget jeste nova tehnika koja omogućava da se racionalizuje donošenje budžetskih odluka, poboljša upravljanje, olakša izbor alternativa, utvrde programi i ekonomizira sistem javnog finansiranja.[1640] Program-budžet, kao takav jeste višegodišnji program (najčešće pet godina), pošto reprezentuje "sintezu modernih budžetskih koncepcija". Ovaj budžet predodređenje isključivo da poveća ekonomsku odgovornost na svim nivoima javne vlasti i ekonomsku efikasnost društvenog upravljanja. Zbog toga svi ciljevi "moraju biti programirani", pošto se za svaki program "doznačuju sredstva". Kvantifikacija zadataka za postizanje programiranih ciljeva jeste osnova izrade budžeta. A izbor alternativnih programa zaostvarivanje ciljeva osnovna je karakteristika program-budžeta. Kompletna izrada strukture programa pretpostavlja analizu troškova, prikaz koristi i višegodišnja projekcija. "Za svaku alternativu programa u strukturi programa mora postojati skup indikatora",[1641] kao što su indikatori sredstava, indikatori rezultata, indikatori upravljanja (koji pokazuju efektivna sredstva ili korišćenje kredita, izgradnju broja bolnica, obrazovanje određenog nastavnika, kalkulaciju troškova školovanja pojedinog učenika). Indikatori ciljeva ili korisnosti su pak najvažniji, ali i najsloženiji; jer dopuštaju da se "konačno proceni korist od postignutog cilja':[1642] (npr. koliko će studenata diplomirati u odnosu na broj upisanih, koliko u redovnom roku, koliki će broj diplomiranih naći zaposlenje). Prema tome, ne može se "govoriti o program-budžetu bez programa ni o programu bez cilja".[1643]

[1639] M. Guillaume, L'evolution du taux d'actualisation associe u la croissance francaise, Economie appliquee,3-4/1968
[1640] Dr L. Horvat, op. cit., str. 67.
[1641] Ibidem, str. 68.
[1642] Ibidem, str. 68.
[1643] Ibidem, str. 69.

Svaki program-budžet se utvrđuje na 5 godina unapred. Višegodišnja projekcija budžeta je imperativna iz prostog razloga što su programirani ciljevi ostvarivi samo na srednji rok. Zato se i sam program rasprostire na pet godina. No, to ne znači da se radi o elementarnoj zameni jednogodišnjeg budžeta višegodišnjim budžetom, jer "odobrenje prihoda i rashoda vredi samo za jednu godinu, a sledeće četiri godine predstavljaju samo indikativnu projekciju".[1644] U tom, kontekstu, program-budžet sadrži samo tri dokumenta, i to: (a) plan akcije koja odslikava prihvaćenu politiku, (b) programe koji dopuštaju da se optirana politika sprovede i (c) plan otvaranja kredita po finansijskim linijama. Zato je program-budžet pravi pokretač dubljih promena u budžetskim finansijama, a ne samo elementarna budžetska tehnika.

3. ZERO-BASE-BUDGETING (ZBB)

Zero - Base - Budgeting (budžet sa bazom nula) jeste novi koncept sastavljanja budžeta koji omogućava ispitivanje svake aktivnosti, svakog programa i svake budžetske stavke, i njihovo vrednovanje sa aspekta troškova i koristi, rangiranje programa po važnosti, i utvrđivanje i izbor alternativa. U tom kontekstu, ZBB reprezentuje postupak planiranja i budžetiranja, koji zahteva od svakog ovlašćenog lica, koje donosi budžetske odluke da ekonomski opravda svaki budžetski rashod i da dokaže neophodnost svakog pojedinačnog troška u budžetu.[1645]

Primena ZBB otpočelaje davne 1962. godine u Departmanu za poljoprivredu SAD. Po ovom konceptu, "novi budžet ne bi trebao poći ni od kakvih baza" - „jedan bi takav budžet za bazu morao imati nulu".[1646] Simultano, u praksi se pokazalo da je prosto nemoguće sledeći budžetpočeti planirati od nule. Zato je ZBB bio "arhiviran" sve do 1969. god. kada se počeo primenjivatiu privatnom sektoru u preduzeću. Texas Instruments Inc, a docnije i u državnoj upravi SAD. U to vreme J. Carter, kao guverner države Džordžija, uveo je ZBB u svoju upravu, uz pomoć Peter-a Phurr-a, kao tvorca "Zero-Base-Budgeting-a". Vreme uvodenja ZBB poklopilo se sa vremenom rastućih troškova države i sa rastućim učešćem poreza u nacionalnom dohotku. "Vlada sada uzima jedan od svaka tri dolara koja smo privredili u ovoj zemlji s tendencijom daljeg uzimanja.[1647] Zato su i poreski obveznici u SAD, javnu upravu doživljavali kao skupu i neefikasnu tvorevinu, koja nije orijentisana na output (tj. troškove). Tome su uobičajeno pridodavane činjenice vrlo malog uticaja predstavničkih tela na upravne programe i na birokratizovane organe, koji su permanentno povećavali budžetske rashode i, naročito, poreske prihode.

U tom kontekstu, ZBB se pojavio kao nova tehnika budžetiranja raznoraznih programa države. A kada je uveden u život, ZBB je smatran novim metodom budžetiranja, novim sredstvima upravljanja i novim mehanizmom odlučivanja, koji se

[1644] Ibidem, str. 69.
[1645] Vidi: M. Conway, le budget base zero, Paris 1981, st. 64.
[1646] Dr L. Horvat, op. cit., str. 70.
[1647] J. S. Wholey, Zero-Base-Budgeting and Program Evaluation, Lexington, Massachusetts, 1979., st. 6-7.

integrišu u sistem planiranja i kontrole. Istovremeno to su bile i prednosti ZBB u odnosu na tradicionalni način donošenja budžeta. Zavladalo je opšte uverenje da se ovom novom metodom može osigurati usvajanje realističnih programa i ciljeva, utvrditi pravi prioriteti, preduzeti adekvatne akcije i otkloniti nekorisni programi.[1648] To je, međutim, imperativno povuklo obaveze preispitivanja programa na svim nivoima javne vlasti, eliminisanja nepotrebnih i manje važnih programa i započinjanja bužetiranja za svaku godinu od nule, uz mogućnost značajnih ušteda u troškovima budžeta.

No, uporedo sa primenom ZBB, u praksi su se pojavile kritike, koje su upozoravale daje ZBB "stvorio poplavu papira koja bi zagušila proces donošenja odluka. Isti je skepticizam postojao i u pogledu vremena i novca, koji bi trebao biti utrošen za sistematsko ocenjivanje vladinog programa".[1649] Praktičari su često isticali da ZBB ne pokazuje efekte i ne pridonosi poboljšanju upravljanja i kontrole, niti poboljšava delotvornost vladinih programa. Usled toga, godišnji pregled i vrednovanje programa za potrebe ZBB jesu skupe investicije. Teoretiča- ri su, konačno isticali da uvodenje ZBB "nije zamena tradicionalnog budžetskog sistema potpuno novim, nego nastojanje da se preispitivanjem svakog pojedinog troška u funkciji ciljeva taj sistem usavrši.[1650]

4. MANAGEMENT BY OBJECTIVES (MBO)

Po dolasku u Belu kuću R.Nixon, kao novoizabrani predsednik SAD, uveo je u federalnu upravu novi metod, koji je poznat pod nazivom Management by Objectives. To se otprilike poklopilo sa vremenom uvodenja ZBB u upravu od strane J.Cartera. R.Nixon je neposredno težio napuštanju PPBS (kao preterano doktriniran metod), ali se korišćenjem određenih njegovih segmenata, kao što su optimizacija sredstava u odnosu na ciljeve, utvrđivanje ciljeva na dugi rok i ispitivanje alternativa. Novokreirani Ured za upravljanje i budžet otpočeo je sa postepenim uvođenjem MBO, kao novi metod inspirisan radovima. P.Druckera (koji se primenjivao u General Motorsu).

Suština MBO ogleda se u "dobrom" definisanju ciljeva upravne ili privredne organizacije (i to na svakom nivou, od najvišeg do najnižeg), u međusobnom usklađivanju utvrđenih ciljeva i u konfrontiranju datih ciljeva sa raspoloživim sredstvima. No, afera Watergate zadala je smrtni udarac MBO-u, torpedujući ga za gotovo sva vremena.

5. SUNSET LEGISLATION

Sedamdesete godine jesu godine svestranog traganja za novim budžetskim tehnikama, novim budžetskim procedurama, novim metodama povećanja u tom kon-

[1648] Dr L.Horvat, op.cit., str.74.
[1649] Ibidem, str. 74.
[1650] Ibidem, str. 74.

tekstu, zalagao se E. Muskie tokom 1976. god. Njegova upornost donela je novi predlog tokom 1977. god. u formi Sunset Legislation, koji je u korelaciji sa vrednovanjem programa (tzv. Program Evaluation). Suština se sastojala u "reafirmaciji prava, ali i dužnosti predstavničkog tela da politički kontroliše ne samo delotvornost i ekonomičnost rada vlade i uprave nego da - to je stvarna novina - redono preispituje aktuelnost, svrsishodnosti dalju upotrebu već odobrenih programa, donetih zakona i postojećih organa i organizacija. To pak znači "da su ZBB i Sunset Legislation povezani i vrlo srodni koncepti."[1651] Po prof. Horvatu, ZBB je bio metod koji se odnosi na reformu budžetske procedure, dok je Sunset Legislation metod kojim se reformiše funkcija zakonodavne vlasti. Prvi metod deluje na rad uprave iznutra; drugi metod deluje na rad zakonodavne vlasti spolja.[1652] Sunset Legislation, prema tome, teži da poboljša efikasnost egzekutive kroz institucionalnu procenu vrednosti programa i da poveća odgovornost legislative. Sam proces rada po ovom metodu odvija se kroz tri faze. U prvoj fazi - tzv. Sunset ciklus utvrđuje se orijentacioni plan kojim se determinišu programi, institucije i područja delatnosti koja se preispituju. U drugoj fazi se izrađuje izveštaj institucije, čiji se rad preispituje, u koordinaciji sa vladinim telima, i isti dostavlja zakonodavnom telu. U trećoj fazi se, pak, glasa, nakon obavljene rasprave o izveštaju, i donosi konačna odluka o tome da li se program (ili institucija) ukida ili pod kojim uslovima institucija nastavlja sa radom. No, u praksi se pokazalo da je Sunset Legislation nedovoljno pogodan metod za ostvarenje državnih ciljeva, koji su već postali predmet političkih i ekonomskih interesa.

6. COST-BENEFIT ANALIZA

Kvalitativno novi metod budžetskih izbora koristi se *analizom "troškovi-koristi",* odnosno" *cost-benefit" ("couts wantages") analizom,* kao instrumentom realizacije PPBS i RCB koja se pojavljuje i pod sledećim nazivima: *"Cost effectivness" ili "couts efficasites/tzv. analiza troškova i efikasnosti) "cost utility" ili" couts-utilites (tzv. analiza troškova i korisnosti).*[1653] Kao metodološki postupak, cost benefit analiza koristi se za (1) donošenje racionalnih budžetskih odluka, (2) vrednovanje outputa javnog sektora, (3) maksimiziranje neto društvene koristi javnih rashoda, (4) komparaciju troškova korisnosti, i pozitivnih i negativnih efekata, (5) izražavanje novog kvaliteta i sadržaje državne intervencije, i interakcije javnog i privatnog sektora reprodukcije, (6) merenje racionalnosti alokacije resursa (uvodenjem kriterijuma "social cost" i "sociai benefits"), (7) ocenu investicionih projekata u javnom sektoru (u okviru politike raspodele nacionalnog dohotka, kao ciljne funkcije javnog investiranja) i (8)

[1651] P. Langner, Zero - Base - Budgeting und Sunset Legislation, Baden-Baden, 1983, str. 266

[1652] B. RuRep i dr., Finanzwissenschaft, Dusseldorf, 1981, str. 58

[1653] B. A. Weisbrod, Income - redistribution effects and benefits - cost analysis of govemment expenditure programs, The Brooking's Institution, 1968; Hubert Levy - Lambert et Henry Guillaume, L'analyse coćts-avantages dans la R. C. B., Rationalisation des choix budgćtaire, decembar 1970, F. S.Quade, L' analyse de systeme. Application de ses techniques au PPBS., Analyse et prćvisions, jun 1969. lA. R. Prest and R. Turvey, Benefit Cost Analysis, Economic Journal 3/1965

ocenu efikasnosti investicija u infrastrukturu i "ljudski kapital" (nauka, obrazovanje i zdravstvo). Pri tome, ekonomska logika A.C.A. ("analyse couts-avantages" ili "cost-benefit analysis") izražava se pomoću dva kriterijuma: (1) minimizacijom troškova za determinisanu dobit (korist) i (2) maksimizacijom korisnosti (dobiti) za date troškove. Uprimeni A.C.A., kao svojevrsne teorije javnih investicija, polazi se od fukcije cilja opredeljivanja troškova i korisnosti. Kao osnovni ciljevi navode se: "porast nacionalnog dohotka" i "porast javne potrošnje" (osnovni ciljevi), i puna zaposlenost, stabilan nivo cena, ravnoteža platnog bilansa i optimalna raspodela dohotka (dopunski ciljevi). I pošto su resursi relativno ograničeni to se utrošeni resursi na javnim projektima vrednuju po njihovim oportunitetnim troškovima (da bi se izračunala sadašnja vrednost troškova); dok se dobit (korisnost, koja pritiče u eksploatacionom periodu projekta) izražava vrednošću outputa svedene (diskontirane). U tom kontekstu, sadašnja vrednost (SV) kvantifikuje se pomoću:

$$SV = \sum_{t-1}^{T}(B_t - C_t)/(1+r)^t$$

gde su: b_t - doprinos porastu nacionalnog prihoda, odnosno potrošnje (korisnost ili output), C_t - troškovi projekta, r- diskontna stopa, t- period trajanja projekta. I ako je *B/C*> 1 i B>C onda su i društvena ulaganja ekonomski opravdana. No, sadašnja vrednost može se dobiti i oduzimanjem sume proizvoda limitiranih resursa (K) i njihovih oportunitetnih troškova (p_i), $(p_i, \sum_{i-1}^{N}$ od prethodne jednačine SV. Pored toga, valja kvantifikovati i tzv. *indirektne* troškove *("spillovers effects", „eksterna disekonomija* i *„repercusion ffecs")* u istoj ravni sa tzv. nominalnim troškovima (investicioni i tekući troškovi) ili direktni troškovi. Istovremeno, pored primarnih ili direktnih korisnosti (kao dodajna vrednost outputa) od javnih ulaganja u konkretni projekat, valja uključiti i tzv. sekundarne ili direktne korisnosti, koje rezultiraju iz multiplikatorskog efekta i induciranih investicija, kao i "intagible" ili neopipljive korisnosti, koje rezultiraju iz ulaganja u infrastrukturu i "humani" kapital. Marglin je pokušao da konstruiše teorijski model koji opisuje sadržaj alternativnih troškova tražeći, pri tome, najbolju soluciju sa aspekta prihoda.[1654] Ako je θ_1 deo investiran sa stopom prihoda q onda ostatak $(1 - \theta_1)$ biće potrošen. Ako je r stopa aktualizacije[1655] (taux actualisations) alternativni trošak a od jednog dolara biće:

$$a = \theta \cdot \frac{a}{r} + (1-\theta) = \frac{\theta + (1-\theta)r}{r}$$

[1654] Maglin je, istovremeno, predložio fiksiranje stope rasta kao egzaktnog cilja i determinaciju neophodne stope investicija počev od datog marginalnog koeficijenta kapitala. U tom slučaju, društvena stopa ktuelizacije bila bi jednaka marginalnoj produktivnosti investicija. No, ova procedura pretpostavlja minimum planiranja rasta i investicija - globalnog i indikativnog

[1655] Stopa nacionalne aktuelizacije je, u stvari, stopa marginalne produktivnosti kapitala. Ova stopa respektuje stopu monetarne depresije i konjunktume modifikacije. U slučaju da postoje razlike između stope aktuelizacije i kamatne stope postoje mogućnosti pojave značajnih distorzija u investicionim odlukama i reparticiji nacionalne štednje, kao i rasipanje resursa. A da ne bi do toga došlo potrebno je optimizirati fiskalno učešće države u raspodeli dohodaka i akumulacije imobilisati kompenzatorske transfere. Na osnovu toga možemo zaključiti da taux d'actualisation izražava relativni značaj globalnog disponibiliteta štednje prema investicionim mogućnostima i stepen preference - kolektiviteta između sadašnjeg i budućeg dobra.

Numerator reprezentuje godišnju vrednost investicionog troška od jednog dolara u javnom sektoru. No, s obzirom da ova jednačina ima svojih nedostataka, u literaturi se predlaže njena melioracija: konsideracija stope randmana javnih investicija i njena integracija u formuli alternativnog troška. Novi neto trošak, koji može biti asimiliran u kriterijumu retabiliteta, postaje, a':

$$a\check{z} = \frac{\theta \frac{q}{1} - \frac{\theta_1}{r}}{\theta_2 \frac{q_{\check{z}}}{1} - \frac{\theta_2}{4}}$$

gde je q' - stopa randmana javnih investicija; θ_2- deo dolara koji je investiran u javnom sektoru.

Ovakva stopa d'actualisation[1656] igra ulogu arbitraže između sadašnjih i budućih vrednosti. Transformacija budućih vrednosti u aktuelne vrednosti (R_o, R_1, ... R_i) ostvaruje se počev od stope d'actualisation (p):

$$\bar{R} = R_0 + \frac{R_1}{1+p} + \frac{R_2}{(1+p)^2} + \cdots + \frac{R_i}{(1+p)^i}$$

Uzimajući u obzir (a) incijalne rashode za investicije (A), (b) korisnosti (R) i (c) troškove (C), "aktuelizirani višak" (Š) je maksimum, ako je.

$$\check{S} = -a + \sum_{i-1}^{i} \frac{R_t - C_t}{(1+p)^t}$$

Pored ovoga, procedura RCB integriše i kontrolu a posteriori ili regulaciju u funkciji sledećih kriterija:

1. kriterij efikasnosti: ciljevi/output
2. kriterij učinka: output/input

Intervencija javne vlasti u tom kontekstu, može se sprovesti putem proizvodnje dobara: X_1,X_2, ...X_k, i putem kupovine dobara: X_1, X_m .... X_2. U tom smislu mogu se dekomponovati koncepti dobiti i troškova na dve jednačine:

$$B = p_1 \Delta X_1 + \cdots . + p_k \Delta X_k$$

$$C = p_1 \Delta X_1 + \cdots . + p_z \Delta X_k$$

Uslov koji se mora ispuniti kriterij A. C. C. da bi rast blagostanja, rezultirajući iz intervencije države, bio maksimum je egalizacija marginalne korisnosti i marginalnog troška: $\frac{\delta B}{\delta C} = 1$ ili δB=δC, i kreće se prema nejednakosti δB > δC - maksimiranje korisnosti uz minimiranje troškova.

[1656] U analizi troškova-korisnosti postavlja se problem društvene interesne stope (ili aktuelizacije). Međutim, teorijski observirano, u perfektnoj konkurenciji i ravnoteži, interesna stopa je istovremeno jednaka stopi marginalne produktivnosti kapitala i nagrade za individualnu štednju i oportunitetnog troška za investicije. (J. Benard, Le calcul economique en ćconomie publique. La Cite du Droit, Paris, 1970).

U ekonomskom životu postoje, između ostalog, dve modifikacije: budžetski deficit i efekat taksacije. Budžetski deficit je vezan za deficit federalnih troškova C_f Ako je C_{pf} D (p - indeks), onda za maksimiranje rasta blagostanja treba maksimirati izraz:

$$\Omega = \Sigma B_L\ C_{pt}\ \check{z}C_{pa}\ -\ \Sigma C_{pt}\ - v(\Sigma C_{pt}\ - D)$$

pri čemu je $\frac{\delta B_L}{\delta C_{pf}} = 1 + v$ (v je koeficijent koji je direktno proporcionalan sumi budžetskog deficita). Međutim, po interpretaciji Mac Keana, ovaj deficit može da dobije drugačiju formu, u kojoj do prihoda a_{pf} služi za rambusiranje troškova. Ako je to tako onda deficit postaje:

$$C_g \leq D + \alpha_L\ C_g$$

pri čemu je

$$(1 - \alpha_g)C_g < D_i \sum_1^n (1 + \alpha_g)C_{pg}\ D$$

dok je uslov maksimizacije:

$$\frac{\delta B_t}{\delta C_{pt}} = 1 + v(1 + \alpha_t)\delta$$

U ovim uslovima pretpostavlja se da se javni projekti finansiraju fiskalnim putem. Fiskaliteti, pri tome, utiču na blagostanje preko koeficijenta fiskalne presije (δ)

$$\Delta BE = \Delta B_{kf} - \Sigma C_{pt}\ (1 + \delta)$$

pri čemu je uslov maksimizacije:

$$\frac{\delta B_t}{\delta C_{pf}} = 1 + \delta$$

gde je T_{to} - stopa rasta prihoda iz perioda t -1 u period 1. I, ako je SD_t suma definitivnih prihoda u periodu t onda je: $T_t = \frac{RD_t\ \ RD_{t-1}}{RD_{t-1}}$ (računato u procentima), pri čemu je

$$T_t^o = \frac{RD_t - RD_{t-1}}{RD_{t-1}} - \frac{RD_t - RD_{t-2}}{RD_{t-2}}$$

i B_t = R, - D_t gde su B - dobit, R - prihodi i D - rashodi i t - vreme.

Cost-benefit analiza je lansirana kao nova metodo1oška osnova budžetske politike u okviru tzv. PPBS da bise utvrdio odnos između učinjenih troškova i dobijenih koristi. Međutim, ova analiza sa mikroekonomskim primesama nije mogla u potpunosti da odgovori zahtevima makroekonomske analize. Stoga se sada postepeno uvodi tzv. Cost-Effectivnes analiza od koje se očekuje da meri odnose budžetski troškovi-društvene vrednosti, odnosno efikasnosti u okviru primenjenog metoda koji nudi sistem "planiranje-programiranje-budžetiranje". Time se, u krajnjoj instanci, pokušava da se poveća skala vrednosne evaluacije javnih programa sa stanovišta empirijske verifikacije principa korisnosti i efikasnosti u alokaciji budžetskih troškova.

7. COST EFFECTIVENESS ANALIZA

Ovim metodom se upravo nastoji da se utvrdi alternativni program koji sa najnižim troškovima obezbeđuje realizaciju unapred postavljenog cilja ili skupa kompliementamih ciljeva. Ovi ciljevi se, u pravilu, ne izražavaju monetarnim izrazima kao u slučaju cost-benefit analize. Kod cost-effectiveness analize problem se postavlja pri izboru između svih mogućih alternativa koje vode ostvarenju projektovanog cilja. Problem se postavlja na tri načina;[1657] (a) bira se program koji sa najnižim troškovima osigurava realizaciju zadatog cilja, (b) bira se program koji sa limitiranim raspoloživim resursima omogućava ostvarenje postavljenog cilja i (c) bira se program koji obezbeđuje optimalni odnos između uloženih sredstava i realizacije cilja.

Cost-effectiveness analiza bazira se na postojanju više alternativnih rešenja u procesu realizacije postavljenog cilja ili skupine komplementarnih ciljeva od kojihje samo jedno najpovoljnije rešenje. Uz to, ovaj metod analize nije usmeren na redukciju troškova, već isključivo na izbor optimalne alternative za ostvarenje zadatog cilja. Kao takva, cost-effectiveness analiza bazira se na društvenim koristima od ulaganja u odabrane konkretne programe koji garantuju povraćaj uloženih sredstava, s jedne strane, i na imperativnom odbacivanju dobitka od optimalnog programa koji prevazilazi nivo ulaganja u dotični program, s druge strane. U osnovi, radi se o implicitnim marginalističkim postavkama.[1658]

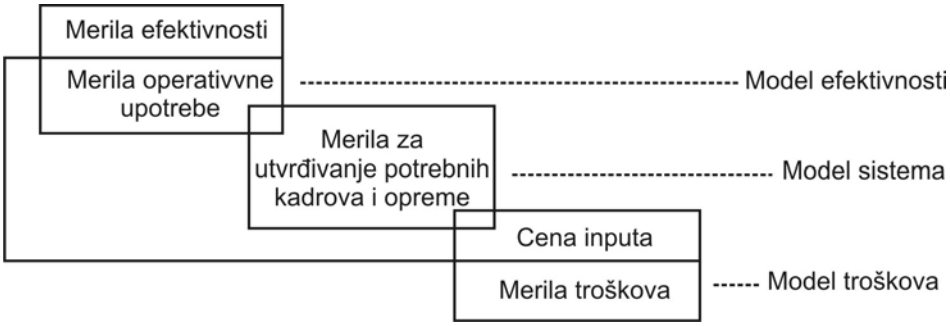
Ovaj metod analize polazi od definisanog cilja ili skupa komplementarnih ciljeva, koji treba da se ostvare u određenoj vremenskoj sekvenci, i od društvenog opravdanja da se precizirani zadatak realizuje. Pristupa se, zatim, iznalaženju mogućih alternativa za ostvarenje definisanog cilja, koji je društveno ekonomski opravdan. Sledi, potom, specifikacija raspoloživih resursa za svaku aiternativu (posebno) i utvrđivanje kriterijuma za izbor najpovoljnije alternative. Najzad pristupa se izboru alternativnih pristupa sa stanovišta vremenskog i prostornog horizonta odlučivanja. Crystal i Brewster pak navode pet skupina merila koji se upotrebljavaju u okviru cost-effectiveness analize, i to[1659]: (1) merila efikasnosti - kriterijuma, koji indiciraju odgovarajuću alternativu koja zadovoljava postavljeni cilj, (2) merila operativnog korišćenja-kriterijuma za razmatranje alternativa sa svih aspekata, (3) meri la za utvrđivanje potrebnih kadrova i opreme po vrsti i broju za svaku alternativu, (4) cena inputa i (5) merila troškova, kojima se utvrđuju troškovi za svaki alternativni pristup realizaciji cilja.

[1657] Dr P. Jurković.Osnove ekonomike društvenih djelatnosti, Ekonomski institut, Zagreb, 1986, str. 133.

[1658] R. Crystal i W. A. Brewster, Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analysis in the Health Field. An lntroduction, u E. L Weeks, i J. H. Berman (Ed.), Economics in Health Care, An Aspen Publication, 977, str. 367-368.

[1659] Uporedi Dr P. Jurković, op. cit, str. 134

GRAFIČKA INTERPRETACIJA INTERAKCIJE COST EFFECTIVENESS MODELA



Ovaj pristup sada se u praksi može aplicirati sa ciljem da se utvrde troškovi alternativnih postupaka u rešavanju postavljenog cilja i da se ostvari definisani cilj izborom najekonomičnije alternative. Npr. ako je cilj da se za 10-15% povećaju sredstva naučnoistraživačkog rada za naučna istraživanja u oblasti treće tehnološke revolucije u periodu od 3-5 god., onda se može pristupiti specifikaciji mogućih pristupa (načina) i izradi model cost-effectiveness analize po fazama i elementima sa alternativnim pristupima u pogledu izvršenja postavljenog cilja i procenom ukupnih troškova pojedine alternative.[1660]

[1660] Ovu analizu prirnenio je prof Jurković u ekonomici zdravstva u nas.

Glava IV
JAVNI MENADŽMENT I BUDŽETSKI SEKTOR[1661]

1. OD TRADICIONALNE UPRAVE KA NOVOM JAVNOM MENADŽMENTU

U poslednje dve decenije javnu upravu zadesio je talas reformi bez presedana. Tradicionalni model našao se na udaru snažne kritike građana i privatnog sektora, ali i teoretičara organizacije i upravljanja državom. U osnovi ovih reformi bio je stav da je država postala glomazna i sa previše nadležnosti, a da tržište nudi superiornije mehanizme za efikasnije snabdevanje javnim dobrima i uslugama. One vode poreklo iz razvijenih industrijskih ekonomija, čiji su se politički lideri našli pod pritiskom javnosti i privrede da povećaju efikasnost uprave, smanje državne rashode, i poreze, uz istovremeno održanje visokog nivoa socijalnog osiguranja i drugih javnih usluga.

Programi reforme javne uprave koji su izvršili snažan uticaj na međunarodnu upravnu politiku vuku korene iz vestminsterskih sistema (Australija, Novi Zeland, Velika Britanija i Kanada) i Sjedinjenih Američkih Država - zemalja koje se s pravom smatraju glavnim predstavnicima "Novog javnog menadžmenta". Talas upravnih reformi zapravo je krenuo iz Velike Britanije 1979. godine, kada je u ovoj zemlji izvršena radikalna promena u programu i načinu rada vlade i njene administracije radi smanjenja uloge države u ekonomskom životu. Značajno je promenjen statusi i delokrug nadležnosti i poslova što je dovelo do suštinskog razmatranja prakse i koncepta postojećeg sistema javne uprave.

Reforme su ubrzo uzele maha i u drugim zemljama, uz podršku i vođstvo Bretonvudskih institucija koje su propagirale novi javni menadžment, upravo sa ciljem da se umanji uloga države u proizvodnji roba i pružanju usluga. Nepostojanje državne uprave koja postiže zadovoljavajuće rezultate smatralo se i preprekom za uključivanje u globalnu ekonomiju, pa je upravna reforma državi trebalo da obezbedi novi sistem, koji će joj omogućiti da se na odgovarajući način globalizuje. Pošlo se od stava da jaka, demokratska država i globalizacija idu zajedno[1662]. Često smatran kritikom "birokratije" i glomazne državne administracije, ovaj novi pristup je predskazao istinski preokret kad je reč o ulozi države i njenim funkcijama. Reforme koje je podrazumevao ovaj pristup bile su usmerene na smanjenje broja organa uprave i zaposlenih u javnoj upravi, eliminaciju uloge države kao proizvođača roba i davaoca usluga, promociju privatizacije, deregulacije i decentralizacije i suštinsku prornenu prirode

[1661] Prevodi Ministarstva pravde Republike Srbije, Beograd, 2002/03
[1662] Ibidem

poslovanja vlade. Politika koja je u početku naglasak stav ljala na održanje makroekonomske stabilnosti, zaustavljanje inflacije, smanjenje budžetskog deficita i javne potrošnje, pretvorila se u kampanju za "stanjivanje" i umanjivanje državne organizacije, a time i njenog uticajana ekonomiju i društvo. Ovakav pristup branjenje sa moralnog, ideološkog, kao i sa sasvim pragmatičnog stanovišta. Ogromni troškovi socijalnih programa u zapadnoj Evropi i drugim industrijalizovanim zemljama doveli su do sumnji u smislenost i održivost države blagostanja koja je promovisana u periodu posle Drugog svetskog rata i koju je trebalo redizajnirati.

Potreba da se unapredi efikasnost u javnom sektoru i da se smanje javni rashodi propraćena je paketom mera koje su imale karakter uvođenja tržišnih mehanizama u javni sektor. Iako uspeh varira od zemlje do zemlje, ovi princip i se, ipak, mogu smatrati svetskim trendom. Taj trend je verovatno bio i pod uticajem sistema vrednosti u čijoj izgradnji su značajnu ulogu imale i multilateralne organizacije, mediji i građansko društvo. Takav pristup se manifestovao slabim, ali očiglednim opadanjem tradicionalnih struktura vlasti, redukovanjem hijerarhijskih nivoa i tendencijom da građani dobiju pravo glasa, pa i direktan uticaj na vršenje javnih poslova.[1663]

Zbog svog značaja, kapaciteta za napredak i tehnološkog napretka, zemlje sa vestminsterskim sistemom su kolektivno izvršile snažan uticaj na upravnu reformu širom sveta. Ali, one su po mnogo čemu izuzetak. Sve su visoko razvijene, demokratske, stabilne i prosperitetne. Služe se istim jezikom i, uprkos mnogim razlikama, sličnim sistemom vrednosti i tradicijom. Imaju istu kombinaciju javnih usluga u socijalnoj sferi, koje mnoge druge zemlje i da je očigledno nemaju. Domaći proizvod ovakvog okruženja, popularni "novozelandski" model se vrlo brzo prilagodio u ovoj grupi zemalja i od tada bio eksportovan u druge delove sveta, doduše sa različitim uspehom.

Međutim, u zemljama u razvoju koje su kopirale vestminsterski model, i osim nekih pozitivnih rezultata koji su proistekli iz takvih reformi, mnogi smatraju da je "povlačenje" države iz oblasti poput zdravstva, prosvete, urbanizma bilo štetno. Pod pritiskom programa za strukturno prilagođavanje, čiji je cilj ekonomska stabilnost, mnoge zemlje koje su težile ostvarivanju standada razvijenih rešile su da prekinu ili smanje aktivnosti upravo u socijalnoj sferi. Bolje rešenje je mogao biti pokušaj poboljšanja naplate poreza ili povećanja izvora prihoda izmenom poreskog sistema. Samo kroz mere za smanjenje poreske evazije, mnoge zemlje u razvoju mogle su značajno da uvećaju prihode. Ipak. za tako nešto potrebna je snažna politička volja, kao i postojanje efektivnih sistema državne uprave i jači kadrovski kapaciteti. Gledano u celini, reforme na terenu funkcionisanja i uloge države u ekonomskoj sferi imale su, u mnogo slučajeva, očekivane efekte. Privatazija javnih preduzeća i servisa koji proizvode robe i pružaju usluge smanjila je ulogu države u oblastima gde je privatni sektor često predstavljao bolju alternativu, posebno kad je reč o infrastrukturnim uslugama. Izuzetak su one delatnosti za koje država ima specifičnu odgovornost ili interes, kao što je npr. policija - uključujući zatvore, sudove, javnu bezbednost. U razvijenom svetu, kraj državnog monopola u mnogim oblastima rezultirao većom konkurencijom, nižim cenama i većim izborom za potrošača.

[1663] Ibidem

Unapređenju ljudskih resursa u javnom sektoru i jačanju institucionalnih kapaciteta uprave nije posvećena jednaka pažnja kao liberalizaciji privrede. Iskustvo ukazuje i na ograničenja ovakve strategije. Postalo je očigledno da makroekonomski programi nisu dovoljni da bi se rešili fundamentalni problemi Javne uprave. Štaviše, neto efekat ovih politika prilagođavanja bilo je žalosno zanemarivanje i dalje oslabljivanje strateških institucija, pre svega kadrovskog sistema u javnoj upravi, posebno u zemljama gde proces "izgradnje države" još nije završen. Greške onih metoda se danas, iako sa zakašnjenjem, sve više uviđaju.Primenljivost ovih različitih modela države i pitanje da li se to razvija nova globalna paradigma javnog menadžmenta su stoga teme za značajnu raspravu i razmatranje, posebno ako se uzme u obzir snažna ideološka priroda političkih strategija koje oni predstavljaju.

Novi javni menadžment *(New Public Management)* i takozvano "reosmišljavanje" (reinventing goverment) su upravo alati korišćeni u procesu unapređenja efikasnosti javnog sektora i smanjenja troškova[1664].

2. NOVO UPRAVNO OKRUŽENJE JAVNOG SEKTORA

A. Danas je mnogima teško da zamisle, ali je pre sto godina reč birokratija imala pozitivnu konotaciju. Ona je označavala racionalnu, naprednu doktrinu tj. vrstu organizacije, koja je trebalo da zameni arbitrarnu vlast autokratskih režima. Birokratija je u upravljanje državom uvela istu logiku, kakvu je neprekidna proizvodna traka donela u fabriku. Hijerarhijskim upravljanjem i funkcionalnom specijalizacijom, postalo je moguće efikasno preduzimati velike, kompleksne zadatke. Birokratski model je funkcionisao dugo, ne zato što je bio efikasan, već zato što je otklanjao osnovne probleme, za koje su ljudi tada želeli da budu rešeni. Obezbedio je sigurnost, pre svega, od nezaposlenosti koja je bila svojstvena prethodnom periodu. Obezbedio je stabilnost, veoma bitan kvalitet nakon velike depresije. Obezbedio je poverenje u pravednost i nepristrasnost uprave. (Birokratija je, kako ističe Veber, stvorena da sve tretira jednako). Pružio je standardizovane usluge koje su odgovarale svima, koje su ljudima bile potrebne i koje su očekivali u industrijskoj eri.[1665]

Birokratski model se razvijao u uslovima koji su sasvim različiti od današnjih. Razvijao se u društvu "sporog koraka", društvu u kome se promene dešavaju polako. Razvijao se u eri hijerarhije gde su samo oni na vrhu piramide imali dovoljno informacija da donose odluke. Razvijao se u društvu ljudi koji su radili svojim rukama, a ne svojim glavama. Razvijao se u doba masovnog tržišta, kada je većina građana imala slične želje i potrebe. Danas to više ne postoji. Živimo u doba promena koje zaustavljaju dah. Živimo u vreme globalnog tržišta koje predstavlja ogroman konkurentski pritisak na ekonomske institucije. Živimo u informacionom društvu u kom građani dolaze do informacija gotovo jednako brzo kao i njihovi političari. Živimo u ekonomiji baziranoj na znanju u kojoj obrazovani radnici ne trpe komandovanje i

[1664] Ibidem
[1665] Ibidem

zahtevaju autonomiju u radu. Danas su potrošači obrazovani i sa svešću o standardima kvaliteta proizvoda i usluga i mogućnostima izbora. U ovakvom okruženju birokratske organizacije razvijene tokom industrijskog doba, kako javne tako i privatne, sve nas više izneveravaju. Danas se organizacije okreću konkretnim potrebama potrošača, nudeći im širok izbor nestandardizovanih usluga. One rukovode konsultacijama i podsticajima pre nego "vojnim" komandovanjem, što zaposlenima daje osećaj smisla i kontrole, pa čak i "vlasništva". One razvijaju pristup kojim radije "opunomoćuju" građane, nego da ih jednostavno "opslužuju" dajući im pravo i mogućnost da učestvuju u procesima, a ne da samo pasivno koriste usluge.

B. „Opunomoćavanje" građana predstavlja centralni motiv u menadžerskoj doktrini. Hipoteza je da su građani širom sveta "oštećeni" birokratskim pravilima koja ograničavaju mogućnosti izbora i pristupa kvalitetnim uslugama. Takođe. pretpostavlja se da privatizacija, "spoljno snabdevanje" javnih usluga i debirokratizacija vode ne samo većoj satisfakciji građana/potrošača, već i većoj slobodi i potpunijoj demokratiji. Drugim rečima, „menadžerizam" se u smislu efikasnijeg, preduzetnog, rezultatima orjentisanog upravljanja javnim sektorom, suprotstavlja upravi omeđenoj pravilima.

Birokratske institucije, istina, još funkcionišu u određenim okolnostima.

Ako je okruženje stabilno, zadatak relativno jednostavan, a kvalitet efekata nije kritičan, tradicionalna javna birokratija može obaviti posao. Ali, većina državnih institucija danas obavlja veoma kompleksne zadatke, u konkurentnom okruženju, koje se brzo menja, sa potrošačima koji žele kvalitet i izbor. Dejvid Ozborn i Ted Gebler u kultnoj knjizi „Reosmišljavanje vlade" (Reinventing Government) naglašavaju: "U izvesnom smislu, ovo je simptom progresa - razarajućeg sudara do koga dolazi kada se nova stvarnost suoči sa starim institucijama. Naše informacione tehnologije i naša ekonomija znanja daju nam šansu da činimo stvari o kojima nismo ni sanjati pre pedeset godina. Međutim, da bi iskoristili tu priliku, moramo da raščistimo ruševine naših institucija iz industrijske ere i da sagradimo nove." [1666]

C. Pre nego što predstavimo elemente novih reformskih ideja, neophodno je da kratko proučimo ideje i praksu u koju se može locirati razvoj reformi u poslednjoj deceniji ili dve. Pitanje uloge i nadležnosti države nije uopšte novo, iako literatura koja veliča novi reformski talas to retko napominje. Ovo su zaista bila pitanja kojima su se bavili filozofi poput Aristotela u antičkoj Grčkoj, Konfučija u staroj Kini i Makijavelija u srednjovekovnoj Italiji. Ali začeci aktivističke, birokratske države, uprkos prethodnim paralelama, praktično su fenomen dvadesetog veka. Odlike ove birokratske države najjasnije je, pod jakim uticajem ranijih spisa Amerikanca Vudroa Vilsona, predstavio nemački sociolog Maks Veber 1920, godine. Veber naime ukazuje kako bi trebalo:

- da postoji jasno razdvajanje politike i administracije, a time i jasne uloge političkih lidera (uglavnom izabranih) i državnih zvaničnika (uglavnom imenovanih)

[1666] Ibidem

- da administracija bude trajna i predvidiva, i da funkcioniše na osnovu pisanih, nedvosmislenih pravila
- da se državni službenici zapošljavaju na osnovu kvalifikacija i budu obučeni profesionalci
- da organizacija oslikava funkcionalnu raspodelu posla i hijerarhijski raspored zadataka i ljudstva
- da sredstva pripadaju organizaciji, ne pojediniima koji rade u organizaciji
- da glavna motivacija bude osećaj dužnosti, ili javnog interesa; koji prevazilazi lične ili interese organizacije.

Do daljeg usavršavanja tradicionalnog molela javne uprave došlo je primenom ideja „naučnog menadžmenta" baziranih na privatnom sektoru. One su uvele efikasne operativne metode zasnovane na standardizaciji zadataka, principu „jedan najbolji način" za prilagođavanje radnika zadacima i sistematskoj kontroli zadataka, procesa i radnika. Ovi princip i su se lako adaptirali na birokratske strukture. Poslednji dodatak tradicionalnom modelu bila je primena znanja iz socijalne psihologije, kroz pristup baziran na "međuljudskim odnosima". On se često poredi sa pristupom naučnog menadžmenta, ali je u praksi postizao veću efikasnost pri obavljanju poslova, obraćajući pažnju na potrebu za motivacijom radnika pre nego na njihovo isključivo kontrolisanje i usmeravanje.[1667]

Unapređeni birokratski model masivne organizacije smatrao se racionalnim i superiornim u odnosu na druge alternative. Istorijski razvoj u XX veku potvrdio je rast i snagu državne organizacije na ovim principima. Rezultat toga: državna organizacija izgledala je gotovo isto u različitim tipovima političkog režima ili ekonomskog sistema. Dva svetska rata i depresija između njih, uslovili su da sve vlade moraju da planiraju i koordiniraju upotrebu nacionalnih resursa, posebno u upravljanju ekonomijom. Ovo je u periodu posle 1945. godine dovelo do ekspanzije odgovornosti države za socijalno osiguranje. Konačno, u ovom periodu došlo je do raspada starih kolonijalnih carstava i uzdizanja država u razvoju - novih ali siromašnih, država koje su imale obavezu da ekonomski i socijalno unaprede svoja društva.

Kao argument u prilog aktivističkog modela države navodi se da je intervencija države bila neophodna da bi se ispravili nedostaci i neuspesi tržišta. Nivoi kontrole i intervencije države značajno su varirali u praksi - od potpunog državnog vlasništva i alokacije tržišta. U bilo kojoj varijanti, presudnu ulogu igrala je jaka državna birokratija. Ipak, uprkos svemu tome, ovaj aktivistički model se našao na udaru kritike tradicionalnog modela državne birokratije i nesposobnosti vlade da obavlja svoj posao na pravi način.

D. Kritika tradicionalnog modela bazirana je na poređenju "idealnog" modela birokratije sa onim što se dešava u stvarnim sistemima javne administracije. Identifikovane su sledeće razlike:[1668]

[1667] Ibidem
[1668] Ibidem

- U mnogim sistemima nema jasnog razdvajanja između politike i administracije bilo u procesu donošenja odluka bilo u pojedinim ulogama administratora i političara, koji su obično sjedinjene.
- Procesi donošenja odluka ni u kom slučaju ne podležu pravilima tehničke i ekonomske racionalnosti, već na njih utiču i oblikuju ih procesi sukoba, pregovora i razmene između interesa kako unutrašnjih tako i spoljašnjih u odnosu na birokratiju.
- Hijerarhija i centralizacija kombinuju se sa formalnom, ponekad podaničkom, odanošću pravilima i procedurama proizvodeći defekte (ili birokratske patologije) kao što je odlaganje, ne:fleksibilnost, neodgovornost i arogantno neuvažavanje interesa i brige za građane.
- Birokratije karakteriše proces implementacije odozgo nadole koji često dovodi do neodgovarajućih odluka i ne adekvatnih rezultata.
- Širina i obim transakcija unutar modernog sistema državne administracije i unutrašnjih i spoljašnjih organizacija i interesa, toliko je veliki da je stepen složenosti mnogo veći nego što to preporučuje ovaj model.

Dok se država blagostanja opravdavala potrebom da se otklone nedostaci tržišta, prevaga navedenih karakteristika dovela je do kritične situacije, koja iziskuje da se otklone neuspesi u upravljanju državom. To bi se moglo sumirati i na sledeći način:

- Neodgovorna, ali "nasrćuća" država, čije su obilne intervencije ograničile slobodu ljudi da se bave svojim poslovima, i razvile zavisnost umesto samostalnosti;
- Prevelika država, u kojoj su vlade preuzele previše nadležnosti, i nisu mogle da ih iznesu efikasno i efektivno;
- Država privatnih interesa, gde su elite i privilegovane grupe eksploatisale mogućnosti koje su nudili državni poslovi da bi zadovoljile svoje interese i uvećale prihode.

Kombinacija ovih kritika (neefikasnosti birokratije i manjkave prirode aktivističke vlade) proizvela je model reforme koji se obično zove "novi javni menadžment". Ovaj model reforme polazi od pretpostavke da su velike državne administracije nasledno defektivne i beskorisne i da je tržište bolje opremljeno nego država da obezbedi većinu dobara i usluga. Radikalne promene potrebne da se uvede transformisani i preduzetnički model javnog menadžmenta sprovode se:[1669]

1. Restrukturiranjem i smanjenjem javnog sektora, naročito privatizacijom.
2. Reorganizacijom i "stanjivanjem" centralnih javnih službi.
3. Uvođenjem konkurencije u preostale javne usluge, korišćenjem internih tržišta, i ugovaranjem pružanja javnih usluga sa privatnim sektorom.
4. Unapređenjem efikasnostii ostvarivanjem koncepta "vrednost za cenu" kroz menadžment na osnovu rezultata i revizije postignutih performansi.

Nova vrsta javnog menadžmenta odlikuje se:

1. Razdvajanjem strateške javne politike od operativnog upravljanja.
2. Brigom za rezultate, a ne za proces i procedure.
3. Orijentacijom ka potrebama građana, a ne interesima organizacije ili birokrata.

[1669] Ibidem

4. Povlačenjem iz oblasti direktnog pružanja usluga u korist uloge "kormilarenja" ili "opunomoćavanja".

5. Izmenjenom, preduzetničkom menadžerskom kulturom.

2.1. Reosmišljavanje vlade savremene države

Suočeni sa promenjenom stvarnošću, zahtevima privrede i građana za većom efikasnošću javnog sektora, potrebom drugačijeg upravljanja državom, reformatori su se zaricali: "ponovo ćemo izmisliti državu". Ova ideja "reosmišljavanja države" ili „reosmišljavanja vlade", kako se može najkraće prevesti, ili vođenja državnih poslova na potpuno novi način, može se učiniti pomalo drskom onima koji državu vide kao nešto fiksno, nešto što se ne menja. Međutim, ona se stalno menja. Istina, oni koji danas "reosmišljavaju" državu, prvobitno su isticali rešavanje konkretnih problema - smanjenje deficita ili ograničavanje birokratije, Ali, oni su se takođe susreli sa novim svetom. Gotovo i ne primećujući, započeli su osmišljavanje radikalno drugačijeg načina poslovanja u javnom sektoru" "Baš kao što Kolumbo nije bio svestan da je stigao na novi kontinent, mnogi današnji pioniri - od rukovodilaca do gradskih menadžera, od nastavnika do socijalnih radnika - ne razumeju globalni značaj posla koji obavljaju. Svaki od njih je dodirnuo delić novog sveta; svaki ima pogled na jedno ili dva ostrva ili zaliva. Međutim, potrebni su i drugi da bi se sve ove informacije i kockice sklopile u koherentu mapu novog modela koji kreiraju", tvrde Dejvid Ozborn i Ted Gebler. U svojoj kritici američke administracije oni, između ostalog zaključuju:[1670]

"**Prvo**, mi duboko verujemo u državu. Mi je ne posmatramo kao nužno zlo.

Sva civilizovana društva imaju neki oblik vladavine ...

Drugo, mi verujemo da civilizovano društvo ne može efektivno da funkcioniše bez efektivne vlade - nešto što je danas veoma retko. Mi verujemo da vlade industrijske ere, sa svojim glomaznim, centralizovanim birokratijama i standardizovanim uslugama po principu ,"Jedna veličina za sve", nisu dorasle izazovima informaiconog društva koje se izuzetno brzo menja i ekonomije zasnovane na znanju...

Treće, mi verujemo da ljudi koji rade u državnoj upravi nisu problem; sistem u kojem rade je problem. Mi ne pišemo da bi grdili zaposlene u javnoj službi, već da bi im dali nadu ...

Četvrto, mi verujemo da ni tradicionalni liberalizam ni tradicionalni konzervativizam nisu relevantni za probleme sa kojima se naše v lade danas susreću. Mi nećemo rešiti svoje probleme tako što ćemo trošiti više ili manje, kreiranjem novih javnih birokratija ili "privatizovanjem" postojećih birokratija".

2.2. Rađanje preduzetne države

Zajedničku nit za rešenje problema upravljanja državom nije bilo teško pronaći - potrebno je bilo "reosmisliti" način rada vlade u svim segmentima i integrisati

[1670] Ibidem

elemente nove organizacione kulture i to pre svega preduzetničkog mentaliteta . Većina preduzetničkih vlada podstiče konkurenciju među davaocima usluge.[1671]

- One "opunomoćuju" građane tako što prebacuju kontrolu iz ruku birokratije u ruke društva.
- One procenjuju uspešnost rada svojih organizacija tako što fokus stavljaju na ostvarene rezultate, a ne na upotrebljena sredstava.
- One se rukovode rezultatima - svojom misijom, a ne svojim pravilima i propisima.
- One definišu svoje klijente kao "potrošače" i nude im mogućnost izbora, npr, između različitih škola i obrazovnih programa.
- One radije sprečavaju probleme, nego što reaguju tek kada se pojave.
- One decent:ralizuju nadležnosti tako što razvijaju participaciju.
- One preferiraju tržišne mehanizme u odnosu na birokratske.
- One se ne fokusiraju na samostalno obezbeđivanje javnih usluga, već na katalizaciju svih sektora - javnog, privatnog i dobrovoljnog - u akciju sa ciljem da se reše problemi društvene zajednice.

A. Vlada i preduzeće su potpuno različite institucije. Lideri u biznisu se rukovode profitom: lideri u upravi rukovode se željom da budu ponovo izabrani.

Preduzeća najveći deo novca dobijaju od svojih kupaca/potrošača, država najveći deo svoga novca prikuplja od poreskih obveznika. Biznis se obično vodi u konkurentnim uslovima: države koriste monopole, objašnjavaju Ozborn i Gebler i ukazuju da razlike poput ovih kreiraju potpuno drugačije težnje u javnom sektoru: "Primera radi, ključno pitanje za rukovodioce u državnim institucijama nije da li oni isporučuju proizvod ili stvaraju profit, već da li zadovoljavaju potrebe, da li su po ukusu izabranih političara. Budući da iza političara stoje interesne grupe, rukovodioci u javnom sektoru - za razliku od njihovih kolega u privatnom sektoru u svom radu moraju uvek da uključe faktor interesnih grupa."

Svi ovi faktori se kombinuju da bi stvorili okruženje u kojem zaposleni u javnom sektoru vide rizike i nagrade potpuno drugačije od zaposlenih u privatnom sektoru. "U vladi, težnje su usredsređene na to da se ne prave greške", objašnjava Lu Vinik iz Fordove fondacije." "Državni budžeti ohrabruju rukovodioce da traće novac. Ako ne potroše svoj celokupan budžet do kraja fiskalne godine; dešavaju se tri stvari: oni gube novac koji su štedeli; dobijaju manje sledeće godine; a i direktori budžeta im prigovaraju što su u prethodnoj godini tražili više nego što im je trebalo."

Standardne biznis metode za motivisanje zaposlenih ne funkcionišu najbolje u ovakvim uslovima. Ove razlike vode ka jednom zaključku: državom se ne može upravljati kao preduzećem. Postoji svakako mnogo sličnosti, ali teorija biznisa u upravljanju državom nije dovoljna. Naravno, činjenica da se država ne može voditi kao biznis ne znači da ona ne može postati više preduzetnička. Prostor između birokratskog i preduzetničkog ponašanja je dovoljno širok da vlada može izabrati svoju poziciju u tom spektru. Bilo koja organizacija, javna ili privatna, može biti

[1671] Ibidem

preduzetna baš kao što može biti i birokratska." Sigurno da postoje građani koji bi vole li da se vlada ponaša kao preduzeće - da donosi brze odluke iza zatvorenih vrata radi ličnog profita. Kada bi to činila, demokratija bi bila pravi gubitnik.

B. Modeli nove vlade mogu biti:[1672]

- **Model 1 -** "Tržišna vlada" fokusira se na decentralizaciju, platu za rezultate i druge tehnike poslovanja privatnog sektora.
- **Model 2 -** „Participativna vlada" ističe "tanju" organizacionu strukturu, menadžment totalnog kvaliteta i timove.
- **Model 3 -** „Fleksibilna vlada" promoviše virtuelnu organizaciju i privremeno osoblje.
- **Model 4 -** „Deregulisana vlada" stavlja akcenat na veće menadžerske slobode.

Svaki model je proizvod različitih kritika na račun neadekvatnosti vlade isvaki nudi različita rešenja. Ipak, iza različitih strategija ovih modela nalazi se želja za poboljšanjem rezultata javnog sektora.

C. "Za većinu naših lidera postoje samo dva puta iz krize u javnom sektoru: ili da podignemo poreze ili da smanjimo troškove. Gotovo dve decenije mi tražimo treći put. Mi ne želimo niži nivo obrazovanja, manje puteva, niži nivo zdravstvene zaštite, ali ni više poreze. Želimo bolje obrazovanje, bolje puteve, bolju zdravstvenu zaštitu za isti ili niži iznos poreskih obaveza.

Stare ideje koje većina javnih lidera i političkih analitičara još uvek prihvata, pretpostavljaju da je važno pitanje "koliko države imamo" - a ne "kakvu državu imamo". Međutim, naš osnovni problem danas nije u tome da li ima previše ili premalo države. Naš osnovni problem je u tome što imamo pogrešnu vrstu države. Nama ne treba više ili manje države, nama treba bolja država. Da budemo precizniji, nama treba bolja vladavina/državno upravljanje (Good Governance) - proces kojim mi kolektivno rešavamo svoje probleme i zadovoljavamo potrebe našeg društva. Mi verujemo da navedene ideje i inicijative u novom talasu upravnih reformi, jesu fundamentalni principi koji stoje iza ove nove forme vlade i da jesu mehanizam koji pokreće ovaj novi točak. Zajedno oni formiraju koherentnu celinu, novi model vladavine. Iako oni neće rešiti sve naše probleme, ako je suditi po iskustvu organizacija koje su ih prihvatili, oni će zasigurno rešiti najveće probleme koje smo iskusili sa birokratskom vladom."[1673]

3. NOVI JAVNI MENADŽMENT

A. Novi javni menadžment je svetski fenomen, ali u različitim državama ova) termin se različito shvata u različitim situacijama. U Sjedinjenim Državama taj pristup se karakterisao pokretom za "reosmišljavanje države" i projektom potpredsednika Ala

[1672] Ibidem
[1673] Ibidem

Gora "Nacionalna analiza perormansi" (National Performance Review). U Velikoj Britaniji je započeto sa Inicijativom za finaisijski menadžment premijera Margaret Tačer (Financial Management Initiative) i nastavljeno je onim što se naziva Sledeći korak (Next Step). Drugi narodi sa tradicijom parlamentarizma na primer nordijski, imali su sopstvene reforme. Novi Zeland je napravio najdrastičnije promene u strukturi vlade i menadžerskoj filozofiji. [1674]

Prvo valja imati u vidu da potraga za novim javnim menadžmentom zahteva razmatranje uloge države. Činjenica da je država danas više ekonomski nego politički akter ima protivrečne posledice: s jedne strane, mogućnost za razvoj metoda i koncepta novog javnog menadžmenta. Ali, s druge strane, kriza legitimiteta koja utiče na političku klasu koliko i na upravne strukture koje su još bazirane na vladavini prava. Tenzija je danas sve veća između fragmentacije usluga koje se nude i nedostatka kapaciteta državnih organa da svoj rad učine smislenim.

Druga činjenica je da identitet i politička istorija svake evropske zemlje moraju biti u potpunosti shvaćeni. Tamo gde postoje menadžerski modeli, njihova primena zavisi od njihovog prilagođavanja na način koji značajno varira od zemlje do zemlje. Praksa novog javnog menadžmenta se zato pokazala vrlo primenljivom u nordijskim zemljama čije se strukture već odlikuju visokim nivoom decentralizacije, "cehovskim" organizaicjama i ukorenjenom kulturom društvenog pluralizma. Izvan nordijskih zemalja, primena novog javnog menadžmenta razara ilremeti ne samo upravne strukture, već i predstavnička tela državnih službenika i korisnika usluga. Reforme umnogome zavise od „klijentelizma“ u Grčkoj, uloge sindikata državne službe u Francuskoj, politizacije poslova u državnoj službi u Austriji, uloge politićkih partija u Italiji. Novi javni menadžment koji zagovara efikasnost i fleksibilnost, često je u sukobu sa glomaznošću i inercijom pravnih normi. Ali ne smemo zaboraviti da su pravne norme, u većini evropskih zemalja, rezultat minimuma političkog konsenzusa koji se često postiže posle značajnih konflikata i nedaća.

B. Novi javni menadžment - New Public Menagement (NPM) - je termin koji se koristi u mnogim zemljama širom sveta. Naizgled, on opisuje globalni trend određenog tipa upravne reforme, ali brzo postaje jasno da u različitim upravnim okruženjima on ima različita značenja. Čak, i u akademskom svetu, još nema saglasnosti o tome šta ovaj termin označava. U svakom slučaju, termin je donekle ne ispravan jer njegovi elementi baš i nisu novi, zbog čega postoje optužbe da se tako prodaje "novo vino u starim bocama" (iako se, osim u SAD, termin javni menadžment nije mnogo koristio do osamdesetih). Osim toga, reforme javnog menadžmenta javljaju se u širokoj lepezi oblika, u različitim kontekstima, uključujući veoma različite nacionalne prioritete i potrebe. Proces transformacije u centralnoj i istočnoj Evropi samo je jedan od primera.

Sa pojavom menadžerizma izraz "public administration" (javna uprava) brzo biva zamenjen popularnijim "public menagement" (javni menadžment ili javno upravljanje) čak i u mnogim akademskim programima (npr. menagement ljudskim resursima). Suštinski, razlika između ova dva izraza nije toliko u njihovoj definiciji

[1674] Ibidem

koliko u doktrikni koja stoji iza svakog od njih.[1675] Iako se u srpskom jeziku "management" lako prevodi izrazom "upravljanje", u domaćoj literaturi se ravnopravno i sa istim značenjem koristi i izraz menadžment. Prevod izraza"manager" - "upravnik" ne odgovara u potpunosti duhu i praksi srpskog jezika, pa se često koristi izraz "rukovodilac" (što je na engleskom „leader").

Oko prevoda "New Public Management" i "Good Governance" može se dosta diskutovati, kao uostalom i o prevodu izraza "publje policy", ali ćemo se mi koristi izrazima novi javni menadžment i dobra vlada(vina). Iako se ne može unapred reći šta je novi javni menadžment, pravedno je tvrditi da je on pomogao u naglašavanju potrebe za prornenom načina na koji funkcionišu vlade. Uzimajući u obzir dvosmislenost termina, neophodno je razjasniti koje elemente obuhvata naziv "novi javni menadžment".

C. Nameću se dve vrste glavnog koncepta novog javnog menadžmenta.

Prema užem konceptu novi javni menadžment je brak dve različite struje ideja. Jedna izvire iz nove institucijalne ekonomije koja razmatra nove upravne principe kao što su takmičenje, širi izbor za korisnike Javnih usluga, transparentnost i jak naglasak na nove mehanizme podsticaja zaposlenih. Druga struja izvire iz primene principa privatnog poslovnog menadžmenta na javni sektor. Praktično, ovo uže shvatanje novog javnog menadžmenta stavlja naglasak na ugovornom menadžmentu; uvođenju mehanizama tržišta u javni sektor i povezivanju plate sa rezultatima. Novi javni menadžment, po svoj definiciji, može da se izjednači sa reformama javnog menadžmenta na Novom Zelandu, i u manjoj meri u Danskoj i Velikoj Britaniji.[1676]

Šira definicija novog javnog menadžmenta ima pragmatičniji pristup, ne posmatrajući ga iz filozofske perspektive, već pre kao racionalni odgovor na neke od pritisaka sa kojima se vlade suočavaju. Pošto su zbog globalizacije pritisci slični u svim zemljama, očekivalo bi se da reakcije budu slične, tj. da se u određenoj meri poklapaju. To ne znači da će implementacija novog javnog menadžmenta u tim zemljma biti istovetna. Preklapanja ne znače unifomisanost, čak i ako je predmet reformi isti. Takva široka definicija ne nameće univerzalni model, ali čini model novog javnog menadžmenta lakše prenosivim iz zemlje u zemlju i primen lj ivijim urazličitim upravnim sitemima. Ovo može da znači detaljne radikalne reforme javnog menadžmenta ili, možda korisnije, pojedinačno prilagođavanje u zavisnosti od institucionalnih okvira tih zemalja. U nekim zemljama, za neka pitanja i pristupe neće biti potrebne reforme, jer ih je država u prošlosti usvojila (pod drugim nazivom) ili već postoje odgovarajuće strukture, kao što su agencije u Švedskoj ili neka poluautonomna tela u Francuskoj.

Termin novi javni menadžment često se koristi za opisivanje kulture menadžmenta koja naglašava centralno mesto građanina ili korisnika usluga kao i odgovor-

[1675] Ibidem

[1676] Glavne odlike reformi javnog menadžmenta, usmerenih ostvarivanju uprave okrenute rezultatima su: prenošenje ovlašćenja i obezbeđivanje fleksibilnosti, osiguravanje rezultata, kontrole i odgovornosti, razvoj konkurencije i mogućnosti izbora, odgovorno pružanje usluga građanima, unapređenje menadžmenta ljudskim resursima, korišćenje informacione tehnologije, poboljšanje kvaliteta propisa i jačanje funkcija „kormilarenja“ u centru.

nost za rezultate. Takođe nagoveštava strukturne ili organizacione izbore koji ističu decentralizovanu kontrolu preko širokog spektra alternativnih mehanizama za pružanje javnih usluga, uključujući kvazitržišta na kojima se javni i privatni snabdevači nadmeću za sredstva finansijera i onih koji vode javnu politiku. Novi javni menadžment ne tvrdi da bi vlada, odnosno uprava trebalo da prestanu da se bave određenim poslovima. Iako se ovaj model često povezuje sa ovakvom politikom, njega ne zanima da li će se poslovi obaviti ili ne. Ono što ga zanima jeste da se posao obavi na što bolji način. Novi javni menadžment je začet kao sredstvo za unapređenje efikasnosti iodgovornosti odgovornosti političkih lidera i vodi poreklo iz parlamentarnih demokratija sa neobično jakom izvršnom vlašću, centralizovanim vladama i malo upravnog prava.

Gledano na ovakav način, novi javni menadžment se može posmatrati kao "stepenasti lanac ugovornih odnosa" koji vodi ka jednom rukovodiocu (najčešće ministarstva) zainteresovanom za što bolje rezultate u oblasti u kojoj ima značajnu irelativno stabilnu nadležnost. Najviše principa novog javnog menadžmenta može se ilustrovati primerom osnivanja poluautonomnih agencija za pružanje javnih usluga. Argument u prilog postojanja agencija jeste da bi oni koji pružaju usluge trebalo da se koncentrišu na njihovu efikasnost i kvalitet, bez ometanja struktura za razvoj javne politike. [1677]

Rasprava o stvaranju "izvršnih agencija" u Velikoj Britaniji i sličn im programima u Australiji, Kanadi, Francuskoj, Islandu, Novom Zelandu i Norveškoj bazira se na na shvatanju da je potrebno razviti jasne, dobro definisane ciljeve koji omogućavaju državnim službenicima da se u potpunosti koncentrišu na svoj osnovni posao, bez opterećenja širim upravnim pitanjima. Takođe, rasterećeni brige o pojedinačnim korisnicima usluga i načinu na koji se te usluge pružaju, razvoj javne politike je postao bolje fokusiran, jasniji, više orijentisan ka inovativnim rešenjima i svakako kvalitetniji. Čim, se usluge odvoje od javne politike, stvara se odgovarajući prostor za ugovorne odnose kojima se precizno određuju međusobna prava i obaveze nadređenih i podređenih struktura. Ovaj izazov tradicionalnoj paradigmi javne administracije pojavljuje se u različitim oblicima, sa različitim kritikama, različitim idejama za poboljšanje i sa različitim "etiketama". Neki su tražili "deregulisanu vladu". Drugi su zagovarali "reosmišljavanje vlade"i "preduzetičku vladu". Neki su se zalagali za "menadžerizam" javnog sektora, dok su drugi hvalili "novi javni menadžment". [1678]

D. Istraživanje OECD-a otkriva da sve države-članice eksperimentišu sa nekim od elemenata novog javnog menadžmenta, iako stepen implementacije tih elemenata i razlike među njima variraju od države do države. Uprkos tome, ubrzo postaje jasno da sama implementacija pokreće razna teška pitanja o ciljevima i ishodu. Ta je delimično posledica jakog usmerenja novog javnog menadžmenta na ekonomske vrednosti i njegova nedovoljno razvijena zakonska i politička dimenzija. Uzevši u obzir kompleksnost i činjenicu da su mnoge reforme još u toku, praktačno svaka država će morati da napravi pažljivu procenu aspekata koji u bilo kakvoj

[1677] Ibidem
[1678] Ibidem

kombinaciji nude pravi put napretku u svetlu svog institucionog i političkog konteksta. Otuda sledi da se moramo osloboditi pojmova koji podsećaju na dogmu, modele i predstave starih i novih javnih administracija. Tip javne administracije novog javnog menadžmenta ne postoji u stvarnosti više nego šta je Veberovska javna administracija ikada postajala u svojoj idealnoj formi.

Javni menadžment ne sme da bude samo promovisanje ekonomskih vrednosti. Pred nama je zadatak da stavimo jači akcenat na proizvode i ishode u skladu sa političkim i pravnim principima javne administracije. Težište stavljeno na ova različita načela i njihove veze razlikovaće se od zemlje do zemlje u zavisnosti od njihove tradicije i političkih i pravnih okvira. "Ova nava paradigma ne može se svesti na nekoliko rečenica, a pogotovo ne na neki slogan", tvrdi Bornis. Ipak, on navodi da se može izvući nekoliko ključnih ideja:

- Vlada bi trebalo da obezbeđuje visoko kvalitetnu uslugu koja će zadovoljiti građane
- Autonomija javnih menadžera, posebno iz centralnih organa, mora biti povećana
- Organizacije i pojedince bi trebalo vrednovati i nagrađivati na osnovu toga koliko uspešno dolaze do traženih ciljeva
- Menadžeri moraju osigurati da im na raspolaganju budu adekvatni ljudski i tehnološki resursi potrebni da bi se dostigli postavljeni ciljevi
- Menadžeri javnog sektora moraju ceniti vrednosti kompeticije i zadržati otvoren pristup tome šta u okviru usluga pripada pre privatnom nego javnom sektoru.

U okviru Bornisovih pet ključnih ideja, iz prve možemo izvući definiciju poboljšanog funkcionisanja javnog sektora - "visoko kvalitetna usluga koja će zadovoljiti građane" - dok nam ostale četiri sugerišu način dolaženja do navedenog.

E. Dve varijante novog javnog menadžmenta - teorija ugovaranja i teorija opunomoćavanja - imaju za cilj da daju javnim menadžerima fleksibilnost koja im je potrebna za poboljšanje rezultata.[1679] Oni koji usvoje teoriju "opunomoćavanja" ("dopusti menadžerima da rade svoj posao") implicitno im dozvoljavaju da razvijaju sposobnosti inteligentnog donošenja odluka, da razumno koriste datu fleksibilnost i da budu motivisani prvenstveno intrističnim motivima rada u javnoj upravi. Oni koji prihvate strategiju ugovaranja ("nateraj menadžere da rade svoj posao") obično to čine kroz precizne, jasno napisane ugovore o rezultatima koji ostavljaju malo prostora za onu vrstu poverenja prisutnu u prethodnoj strategiji, koja bolje rezultate motiviše posebnim nagradama. Pojedine države, na primer Novi Zeland i Velika Britanija, koriste ugovore i podsticaje da "nateraju menadžere da rade svoj posao". Drugi, Australija i Švedska, na primer, "opunomoćuju" svoje menadžere i na taj način "dopuštaju menadžerima da rade svoj posao".

Inspirisan paradigmom novog javnog menadžmenta talas reformi javnog menadžmenta zadesio je, izmeću ostalog, i sve zemlje članicie OECD-a. Danas se, sa

[1679] Ibidem

određene distance, može postaviti pitanje šta uzeti, a šta ostaviti iz spektra novog javnog menadžmenta:

- Potrebno je težiti da se identifikuje javni menadžment koji će odgovarati današnjim potrebama i koji će moći da se suoči sa sutrašnjim problemima. To podrazumeva kapacitet da se uspešno upravlja vladom i da se začnu, usmere i sprovedu promene.
- Novi javni menadžment, jeste, i uvek će biti, nešto novo za sve nas. Ne postoje unapred skrojeni modeli, pa i novi koncept mora da se ukoreni u posebnoj konfiguraciji istorijskih, ustavnih i pravnih struktura i tradicija, političko - upravnih snaga, ekonomskih i socijalnih perspektiva i međunarodnog položaja države.[1680]
- Ipak postoje neki bitni principi javnog menadžmenta koje smatramo da treba ozbiljno razmotriti i koji u manjoj ili većoj meri mogu da se primene u praksi.
- Većina elemenata novog javnog menadžmenta nisu stvarno novi u smislu da su mnoge zemlje u prošlosti usvojile neke elemente de facto ili pod drugim imenima. Na primer, uspostavljanje velikog broja agencija u državnoj administraciji Nemačke sedamdesetih godina mora da se tumači i u svetlu "neokorporativne, nemačke tradicije i kao reakcija na rast javnog sektora šezdesetih. [1681]

Ono što je novo u novom javnom menadžmentu jeste da se ceo koncept razvio nezavisno, ali istovremeno, u više zemalja. Dok su mnogi elementi reforme novog javnog menadžmenta u prošlosti propali, dostupnost informacijama uz pomoć moderne tehnologije, sada nam dopušta da stvorimo i analiziramo podatke o rezultatima koji su nam nedostajali u prethodnim reformama administracije. Ishodi i zaostavštvina novog javnog menadžmenta ili "reosmišljavanja vlade" (njegova seve-rnoamerička varijanta) bili su različiti, ali njegov uticaj je nesumnjivo Zato je u pozdravnom govoru na Godišnjoj konferenciji u Atini 2001. godine, Međunarodna asocijacija škola i instituta za upravu temu "Novi trendovi i nove tehnike: implikacije za obrazovanje i obuku" predstavila uz sledeći komentar uloge novog javnog menadžmenta: "On je primer globalizacije na delu. On je promovisao snažnu tehnološku revoluciju i rasturio set vrednosti javnih uprava nacionalnih država subnacionalnih entiteta, međunarodnih i nadnacionalnih tela. U svim sferama vladavine, on je "revitalizovao" identitet državne uprave kao profesije i obrazovne discipline. On je pomagao da se promeni ravnoteža u okviru uprave, kao i između zvaničnika i građanskog društva. On je održao lekciju o prirodi i efektima globalizacije na vladavinu u prvoj decenij i 21. veka."

Novi javni menadžment i "reosmišljavanje vlade" su značajno obogatili jezik menadžmenta sa nekoliko novih termina i grafičkih izraza. Neki od najnovijih su:[1682]

- rezultati, a ne procesi
- "smanjivanje" (downsizing), a sada i "svođenje na pravu meru" (rightsizing)

[1680] Potrebno je podržati viđenje javnog sektora kao "organizacije koja uči" i koja bi stalno trebalo da napreduje.

[1681] Nema univerzalnog rešenja za javni sektor kao celinu-različiti delovi javne uprave zahtevaće različite sisteme javnog menadžmenta u zavisnosti, na primer, od toga da li je u pitanju redistribbucija resursa, pružanje usluga ili klasični državni poslovi.

[1682] Ibidem

- "mršav i podmukao" (lean and mean)
- "spoljno angažovanje" (contracting out, off-loading, outsourcing)
- "kormilarenje", a ne "veslanje" (steering/rowimg)
- "opunomoćivanje" pre nego servisiranje (empowering/serving)
- zarađivanje pre nego trošenje

F. Po svemu sudeći, novi javni menadžment je osuđen da nastavi da u određenoj meri utiče na razvoj uprave. Pitanje je da li ovaj uticaj može da ide dalje od oblasti megoda i tehnika u oblast sistema vrednosti. On mora da igra ulogu u tekućim pokušajima da se uvede "dobra vlada(vina)" pre svega u najmanje razvijenim zemljama. Zato je bitno da se shvate kontekst, snage i ograničenja novog javnog menadžmenta kako bi se iz njega u potpunosti izvuklo ono najbolje, ali i izbeglo ponavljanje grešaka prethodnih pokušaja da se njegovi princip i raširе po svetu.

Za bilo koji napor da se unaprede rezultati javnog sektora nije dovoljna samo jedna strategija već je potreban čitav repertoar. Na kraju krajeva, poboljšavanje učinka vlade je kompleksan poduhvat. To podrazumeva da se imaju uvidu razlike između naroda i unutar jednog naroda, u različitim regionima, u različitim vremenima ili za različite probleme javne politike. Svaka vlada, kad je reč o poboljšanju rezultata, pokušava da napravi korak napred, ali su neke od njih nekoliko koraka ispred. Različitim vladama, upravo zbog toga što donose različite političke odluke o tome šta će (ili šta neće) uraditi i na koji način će to uraditi, potrebne su različite strategije. Kada god vlada odluči da uradi nešto posebno, potrebna joj je posebna strategija koja će maksimizirati njen učinak u tom posebnom kontekstu. Ko još veruje da će pojedinačna, mikrotaktika funkcionisati u svakoj situaciji ili zadovoljiti svaku potrebu za poboljšavanjem učinka? Da bi ostvario rezultate na dugi rok, novi javni menadžment ne sme da dovede do totalne dezintegracije upravnog sistema koji funkcioniše podjednako na osnovu neformalnih odnosa koliko i na osnovu ekonomskih standarda. Pitanje vlade se danas postavlja u najširem smislu i ne ograničava se samo na pronalaženje finansijskih ili organizacionih instrumenata koje one imaju na raspolaganju.

4. POSLOVNI PRINCIPI U JAVNIM POSLOVIMA MODERNE DRŽAVE

Shvatanje "menadžment je menadžment" (bez obzira u kojoj oblasti), ne pravi veće razlike između načina na koji se vode javni poslovi i privatna preduzeća. Tamo gde se smatra da postoji razlika, „menadžeristi" predlažu da se javni poslovi vode, koliko je to moguće, na poslovnim principima. Pretpostavka da se svaki menadžment zasniva na ekonomiji takođe je značajno narušila važnu ulogu koje pravo, psihologija, politička teorija, etika i druge društvene nauke igraju i u teoriji i u praksi javne uprave/menadžmenta. Fokus na loše strane državnog monopola kombinovan sa birokratskim pritiscima označio je početak tranzicije od javne uprave ka javnom menadžmentu. "Za razliku od javne uprave, ova nova pradigma se pre odnosi na

ekonomiju nego na javnu politiku pružanja usluga, naglašavajući neuspeh države pre nego neuspeh tržišta i skeptična je kad su u pitanju kapaciteti birokratije da efikasno i efektivno pruža usluge." [1683]

Verovanje da je menadžment - menadžment i daje praksa privatnog sektora superiornija u odnosu na javni sektor nije u potpunosti novo. Moguće ga je pratiti unazad do XIX veka. Od naučnog menadžmenta do menadžmenta totalnog kvaliteta, mnoga unapređenja u performansama i slične reforme imale su izvor u privatnom sektoru. Ipak, novi javni menadžment i pokret "reosmišljavanja" učinio je još jedan korak dalje smatrajući da bi vlade ne samo trebalo da usvoje tehnike poslovnog menadžmenta, već i sam sistem vrednosti biznisa. Dovedena do svog logičkog zaključka, teorija javnog izbora je težila da se prepreči konceptu „javne službe" i tome slično. Implikacije su dalekosežne jer su dovele do velikih reformi na Novom Zelandu, Velikoj Britaniji, SAD i drugim zemljama. Verovalo se da će ove reforme odvojiti ulogu razvoja javne politike od uloge sprovođenja javne politike. Time se ponovo pokrenulo staro i mrsko pitanje dihotomije javne uprave. Ipak, fundamentalno, ove mere su označile ne samo ponovno određivanje okvira, već i promenu svrhe profesije državnog službenika. Može biti ispravno zapitati se da li koncept "činovničke profesije" ima smisla za zastupnike i sledbenike teorije javnog izbora. [1684]"Efikasna", "menadžerska" država, koja je zagovarana, pa i primenjena u nekoliko zemalja, posebno u anglosaksonskom svetu fokusirala se na efikasnost uz verovanje da će proceduralne i strukturne reforme doprineti da uprava radi bolje i da država košta manje. Ovaj pristup pretpostavlja državu kao predmet „reosmišljavanja", koji podrazumeva reinžinjering struktura javne uprave. Danas preovladava mišljenje da, iako je efikasnost izuzetno relevantna, ona ne može biti osnovni princip državne aktivnosti i uvek mora biti u ravnoteži sa javnim interesima. Efikasnost se mora smatrati načinom da se unaprede aktivnosti države, a ne kao krajnji cilj sam po sebi.

Reforme usmerene ka novom javnom menadžmentu snažno su uticale na ponovno promišljanje i redefinisanje etičkih dimenzija u profesiji državnog službenika. Državna služba se po svemu sudeći, našla u situaciji u kojoj je gubila svoju prethodnu kohezivnost, pa čak i lični identitet. Profam reforme je označio promenu karaktera javnog činovništva. "ljudi na prvom mestu" i radikalnu transformaciju stila javnog upravljanja. Ovi programi su bili bazirani na sledećem:

- Razvoj javne poitike: unapred ćemo razvijati politike za ostvarivanje rezultata koji su bitni, a ne jednostavno reagovati na kratkoročne pritiske
- Javna služba zasnovana na potrebama: pružaćemo javane usluge koje zadovoljavaju potrebe građana, a ne one za koje službenici smatraju da su potrebne.
- Kvalitetna javna služba: obezbedićemo efikasne, visokokvalitetne javne usluge i nećemo tolerisati osrednjost.
- Vlada u informacionom dobu: koristićemo nove tehnologije kako bi zadovoljili potrebe građana i biznisa, ne zaostajući za tehnološkim razvojem
- Javna služba: cenićemo javnu službu, a nećemo je ocrnjivati

[1683] Ibidem
[1684] Ibidem

5. CILJEVI MENADŽERIZMA: DEREGULACIJA, PRIVATIZACIJA I LIBERALIZACIJA TRŽIŠTA

Četiri uobičajena cilja menadžerizma bila su: privatizacija i deregulacija, tržišni mehanizmi, decentralizacija i debirokratizacija.

A. Prema šemi koja je kopirana u mnogim državama, značajno su smanjena socijalna i druga davanja, preduzeti su koraci u privatiziji nekih javnih usluga poput prosvete i zdravstva i eksperimenti sa privatnim sudovima i zatvorima i privatnim policijskim snagama. Na Novom Zelandu i drugim zem ljama, sužavanje socijalnih programa bilo je samo deo mnogo širih aktivnosti na ograničavanju države kroz decentralizaciju, prenos vlasti i transfer nadležnosti. Privatizacija i različite forme "spoljnog snabdevanja" su sprovedene u pokušaju da se smanji zapošljavanje u javnom sektoru, kao i fiskalni teret. Privatizacija je uključivala kako industriju koja je prethodno smatrana "strateškom", kao što su industrija čelika, uglja ili avio kompanije, tako i javnih dobara gde je ranije postojao prirodni monopol, poput gasa, el. energije i telefonije. U Velikoj Britaniji je privatizacija preduzeća za snabdevanje vodom i železnice dobila visoke ocene.

Svrha reformskih predloga pod oznakom "zakoni i privreda", po svemu sudeći dugoročnog karaktera, bila je da se promoviše efikasnost i maksimizira stvaranje bogatstva propraćeno eliminisanjem zakona koji ograničavaju poslove i smanjivanja kazni koje korporacije plaćaju za neodgovarajuće ponašanje. Cilj ovih predloga bio je da se zaokruži uloga države, ograniče vladini troškovi, zameni progresivna jedinstvenom poreskom stopom i na druge načine zaustavi ili preokrene trend koji, prema mišljenju neoliberalnih ekonomista, potiče od velike depresije, nju dila i teorija nastalih posle dva svetska rata.[1685]

B. Onde gde suštinske funkcije (često, su to bije funkcije u oblasti socijalne politike) nisu privatizovane, uveden je niz tržišnih mehanizama (market-tzpe mechanisms) kako bi se oponašali efekti tržišta. Ovo je uključivalo periodično tržišno testiranje usluga u odnosu na potencijalne ponude spoljnih ponuđača. Osim toga, pokušalo se sa formiranjem internih tržišnih mehanizama u okviru zdravstvene zaštite socijalne zaštite, prosvete, pa čak i u okviru organizacije univerziteta. Primena tako-zvanih tržišnih mehanizama u javnom sektoru privukla je priličnu pažnju. Ali to takođe ne znači uniformnost jer ovaj koncept obuhvata: sve aranžmane gde je prisutna bar jedna važna, odlika tržišta (konkurencija, određivanje cena, zajedničko donošenje odluka, monetarni podsticaji itd.) Postaje jasno da ova definicija isključuje dve krajnosti - tradicionalno javno snabdevanje i kompletnu privatizaciju. Kada je reč o raznolikosti tržišnih mehanizama njihovo uvođenje je nemoguće posmatrati kao homogenu celinu.

C. Jedan od vrlo značajnih ciljeva u reformi države bila je decentralizacija.

Njeno sprovođenje podržano je razvojem demokratije u bivšim vojnim

[1685] Ibidem

diktaturama i totalitarnim režimima, kojima je centralizacija i čvrsta kontrola bila uslov opstanka, pa i ključni element ideoloških stanovišta. U ovim zemljama, potraga za više demokratije praćena je pokušajima da se napusti visoko centralizovani, čvrsto kontrolisani, često paternalistički i autoritativni birokratski sistem u korist sistema koji obezbeđuje vrednosti lične inicijative i participacije građana u poslovima vlade. "Gotovo kao po definiciji, visoko centralizovani sistem vlade je manje demokratski od onog u kojem postoji mreža lokalnih i regionalnih institucija sa jasno određenim ovlašćenjima i odgovornostima."

U zapadnoj Evropi, u procesu integracije u Evropsku uniju tendencija napuštanja centralne kontrole dobila je posebnu podršku. U pokušaju da se obuhvate i reše problemi distribucije funkcija i resursa na nekoliko nivoa u državi, Evropska unija je razvila princip koji je vrlo jednostavan, ali i jasan. Princip suspsidijarnosti kaže da svaka funkcija treba da bude locirana na najniži nivo na kojem se može efektivno obavljati.[1686] Ovo u praksi znači da bilo koja odluka da se alocira funkcija ili odgovornost na viši nivo mora da se odbrani time da se ona ne može efektivno ostvarivati na nižem nivou.

D. "Debirokratizacija" je, često putem reinžinjeringa i deregulacije, bila preferirana strategija za obezbeđivanje efikasnosti. U želji da se promovišu "svest o troškovima", efikasnost i efektivnost u javnoj upravi, novi javni menadžment je pokrenut, takođe, da bi se afirmisala prava privatnih lica kao potrošača i klijenata u odnosu na državne organe, koji su suviše često bili zatvoreni, staromodni i paternalistički neuviđavni za želje javnosti. U svim državama o kojima govorimo, transparentnost, odgovornost i integritet javne uprave su se vratili i to na velika vrata. Delom su prouzrokovani pritiscima javnosti da se prekine sa tradicijom tajnosti i mračnjaštva, koja je dugo bila povezana sa kulturom i praksom birokratije. Naglasak na odgovornostima bio je povezan sa naporom da se javna politika i uprava vrate izvoru - građaninu kome i pripadaju i odgovornosti za efikasna trošenje javnih fondova. Drugim rečima, postojao je napor da se uprava približi građanima, postane shvatljivija, i pristupačnija, i to sužavanjem njenih prerogativa, smanjenjem broja zaposlenih, "opunomoćavanjem" javnosti i proširivanjem izbora usluga. Ponovo je afirmisano pravo javnosti da bude upoznata i čak i uključena u dizajniranje i praksu javne politike.

Sličan je bio i cilj reinženjeringa čiji je suštinski metod definisan na sledeći način: Postavljati pitanja o svemu; odbaciti sve prihvaćene pretpostavke i zvanične istine; stalno razvijati strategije promene; stavljati težište na potrošače, radikalnu promenu, "žustre" organizacije i informacionu tehnologiju" "Dobra vlada(vina)" (Good Governance) je izraz koji se javlja u rečniku Svetske banke krajem osamdesetih godina. "Dobra vlada" se u principu definiše kao "način na koji se vrši vlast u upravljanju državnim ekonomskim i društvenim resursima za razvoj".[1687]

Za Svetsku banku priroda političkog režima nema značaj, jer ona brine samo o tome da su državne javne politike sposobne da učine tržište efikasnim. Da bi se to

[1686] Ibidem
[1687] Ibidem

obezbedilo i da bi se organizovao stabilan pravni okvir od kojeg zavise ekonomski akteri, države moraju da razviju participaciju koja "omogućava javnost da utiče na kvalitet i obim usluga kroz neki od načina artikulisanja preferencija i zahteva", "sistem odgovornosti prema kojem su državni zvaničnici odgovorni za svoj rad i transparentnost upravnih odluka i pravila. Prema neoliberalnim ekonomskim teorijama koje veruju „U tržišni sistem i slobodnu razmenu kao najefikasniji i najravnopravniji način organizovanja ljudskih aktivnosti", Svetska banka određuje da države moraju da ograniče svoju ulogu "da bi se obezbedilo okruženje za privatni sektor", za slobodnu ekonomsku razmenu i za zaštitu svojinskih prava.

6. OSNOVNI PRINCIPI NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA

Sledbenici novog javnog menadžmenta na ispit su stavili javnu administraciju koja je gospodarila više od jednog veka. Njihov argument je prilično jednostavan: tradicionalno organizovana izvršna vlast je suviše glomazna, suviše spora, suviše birokratska, suviše neefikasna, suviše neodgovorna suviše neproduktivna. Ona ne daje rezultate koje želimo. A građani danas od državne uprave očekuju da, pre svega, daje rezultate. Oni više netolerišu neefikasnost ili neefektivnost. Upravo zbog toga nam treba novi način obavljanja posla i upravljanja - menadžment u javnoj upravi. Novi javni menadžment je direktan odgovor na neadekvatnost tradicionalne javne uprave - posebno na neadekvatnost državne birokratije, Upravo zato nije jednostavno ograničiti spektar metoda i mehanizama ovog novog pristupa. Ipak, izdvaja se nekoliko osnovnih principa novog javnog menadžmenta:[1688]

A. "Pustite menadžere da upravljaju" bio je slogan pokreta. Jednostavan, direktan i zvučan, ovaj moto, udružen sa sličnim „rnenadžment je menadžment", ostavio je snažan utisak. Potreba za fleksibilnošću i slobodom kretanja, koje ove izjave sadrže, ima smisla u svetu gde su promene i diskontinuitet svakodnevna realnost, gde se na rigidne strukture gleda kao na prošlost i gde su prilagodljivost, kreativno rešavanje problema i brz odgovor na nepredviđene događaje uslov bez koga se ne može opstati i uspeti. Ipak, mora se istaći, da je kritikovanje striktnih pravila, procedura i propisa često služilo kao izgovor da se uklone ili onemoguće važne institucionalne i pravne mere zaštite u oblastima koji su značajne za ranjive delove stanovništva.

Potraga za troškovnom efikasnošću, kroz nove stilove menadžmenta i organizacione forme, istakla je i promenjen profil dobrog javnog menadžera. Profil nije nov, ali je iznenada dobio na važnosti i popularnosti posle publikovanja Ozbornove i Geblerove visokotiražne knjige o „Reosmišljavanju vlade" iz 1992. godine. U ovoj i drugim knjigama proslavljen je "preduzetni menadžer", za razliku od stereotipnog i malignog konvencijalnog „'birokrate". Taj profil je u skladu sa razvojem novog prototipa: hladnokrvno pragmatičnog i poslovnog, ali i proaktivnog, kreativnog, fokusi-

[1688] Ibidem

ranog na zadatak, orijentisanog na rezultate, koji je ujedno i prijatelj javnosti. On je suprotnost indiferentnom, previše opreznom i od pravila zavi snom birokrati, koga su zagovornici reforme označili kao stereotip. Ipak, ne bi bilo tačno i pravelno konstatovati da oni predstavljaju više od jednog malog procenta današnjih javnih službenika, posebno u zemljama u kojima se upućivala ova kritika. Novi stil i jezik snažno utiču na sadržaj poruke. Neka od glavnih načela su:

Naglasak na rezultate, merenje performansi, monitoring i evaluaciju:

- Težište na smanjenju troškova, a time i na "redukcioni menadžment" ("cutback management"), koji je odražavao bojazan iz perioda recesije
- Insistiranje na potrebi da se smanji delokrug rada vlade (uprave)
- Razvoj i to u potpunosti, privatizacije, spoljnog angažovanja (outsorcing, off loading) i decentralizacije usluga koje obezbeđuje država i drugih upravnih funkcija koje se ne smatraju esencijalnim
- Fokus na ključne nadležnosti i poslove od najvišeg prioriteta
- Prenos ovlašćenja za donošenje odluka, što bliže finalnom korisniku
- Naklonjenost ne samo praksi i metodama, već i jeziku i vrednostima privatnog sektora, delom radi debirokratizacije državne uprave, ali uglavnom zbog pretpostavke da, u nekim slučajevima, privatni sektor može da obezbedi jeftiniju uslugu i unapredi konkuretnost
- Doslelnost teoriji "orjentacije ka klijentu" i shvatanju građana kao "dragocenih potrošača"
- Naglasak na "opunomoćavanju" korisnika i aktera i "participativnom menadžmentu" .[1689]

B. Postoje četiri principa za menadžment na osnovu rezultata:

Ohrabriti sistemski pristup: Stavite težište na ocenu napretka u efektivnosti j "vrednosti (dobijene) za novac" sa stanovišta čitavog sistema, a ne samo njegovih pojedinačnih delova.

Promeniti pravac - sa ocene onoga što se troši na ocenu onoga što je proizvedeno: Vodite veliku brigu o načinu na koji se upravlja resursima. Takođe, treba da znate šta se postiže utrošenim novcem. Ciljevi državnih organa se, koliko je to moguće, predstavljaju ili u smislu krajnjih rezultata ili standarda usluge, i potrebno je raditi na tome da se za sve nivoe vlade razviju mere koje podržavaju ovaj pristup.

Umešati se u obrnutoj zavisnosti od uspeha: vlada svakako treba da preduzme mere tamo gde standardi nisu ostvareni, ali nije poželjno voditi lokalne poslove iz centra, prevelikom intervencijom, posebno tamo gde se postižu dobri rezultati u pružanju usluga, tamo gde valja dati veći prostor za inovacije.

Koristiti prave informacije na pravom nivou: menadžeri bi trebalo da koriste posebne sisteme za ocenu rezultata kako bi obavili monitoring i unapredili poslovanje. Oni ne bi smeli da budu pritisnuti teretom informacija ili birokratskim zahtevima za nebitnim podacima. Potrebno je koristiti nove tehnologije za postizanje jednostavnijeg pristupa upravljanju informacijama u javnom sektoru.

[1689] Ibidem

Iz ovakvog pristupa sledi i novi naglasak na mere i nadzor nad performansama u javnoj službi. Takvi primeri se, uz izvesne razlike, sreću u zemljama sa vestminsterskim sistemom. U Kanadi se, recimo, ovaj pristup zasnivao na verovanju u potrebu za snažnim političkim kapacitetom i „nepartizanskim" profesionalizmom kaoneophodnim preduslovima za kvalitetne performanse i kvalitetne usluge. Suprotno tome, na Novom Zelandu, radikalniji pristup, baziran na pravilima novog javnog menadžmenta, odvojio je pružanje usluga od javne politike, a rukovodiocima nije garantovano stalno zaposlenje već je razvijao praksu, ugovora o performansama ili, jasnije, ugovora na osnovu rezultata. Ipak, tokom protekle decenije određivanje standarda, benčmarking i naglasak na merenju, monitoringu i evaluaciji performansi najviše su razvijeni u Sjedinjenim Državama. Hrabar iskorak u tom pravcu je preduzet Zakonom o vladinim performansama i rezultatima (Government Performance and Resu1ts Act) u 1993. godini, kojim je Kongres odredio da se konsultacijama i planiranjem identifikuju ciljevi agencija i programa i vrši godišnje izveštavanje o rezultatima. Jozef Voli je opisao namere i svrhu novog sistema menadžmenta baziranog na rezultatima na sledeći način: Svrha planiranja i merenja rezultata i mogućnosti da se uveća menadžerska fleksibilnost, a zauzvrat dobije odgovornost za rezultate jeste unapređenje menadžmenta, efekata programa, odgovornosti, kao i da se podrži proces donošenja odluka o javnoj politici i povećapoverenje javnosti u vladu ... [1690]

C. Što se tiče budžeta, fleksibilnost se može uvesti na različitim nivoima budžetskog ciklusa. Proces određivanja budžeta zavisi mnogo od strukture zakona o budžetu i nivoa na kom zakonodavstvo kontroliše rashode. Postoje dva glavna trenda koja vode ka većoj fleksibilnosti: prvi, države članice OECD-a sve više se udaljavaju od klasičnog pristupa kreiranju budžeta "odozdo na dole" ka obrnutom "odozgonadole", u kome vlada utvrđuje gornju granicu ukupnih troškova i određuje iznose za svako ministarstvo. Ovaj noviji pristup omogućava veću vladinu kontrolu ukupnih troškova i olakšava realokaciju resursa. Drugo, u nekoliko država članica OECD-a parlament više ne razmatra pojedinačna budžetska izdvajanja već jedan opšti pravac i trendove državnih troškova.

Tokom godina, u ovom pravcu je devedesetih godina sprovedna velika reforma usmerena na uvođenje budžetiranja na osnovu rezultata (performansi) - koncept koji povezuje informacije o performansama/rezultatima s budžetom. Još mnogo bi trebalo uraditi da bi se razjasnile i ojačale veze između planiranja i strukture budžeta, i njihovo predstavljanje u okviru planiranja, merenja i ocene troškova postignutih rezultata. Ključni izazov se odnosi na kontinuirani nedostatak bitnih i korisnih informacija o rezultatima/ishodima/efektima, teškoće u ostvarivanju konsenzusa među akterima o zajedničkim ciljevima i strategijama, neusaglašenost struktura programa i izveštavanja o troškovima i, konačno, ograničenja u informacionim sistemima i mehanizmima odgovornosti. Kada se posmatra u celini, postoje tri zajednička problema: [1691]

1. Prvo, svaki napor da se povežu planovi i budžeti mora da vidno "uključi i pravno-normativna pitanja.

[1690] Ibidem
[1691] Ibidem

2. Drugo, koncept kreiranja budžeta prema rezultatima, po svemu sudeći, i dalje će serazvijati, iako još ne postoji jedinstvena definicija koja bi precizno definisala sam koncept.

3. Treće, ovaj koncept se ne može posmatrati pojednostavljeno. U većini slučajeva, alokacija resursa ne može se jednostavno mehanički povezati sa rezultatima.

Konačno, očekivanja od bilo koje inicijative za kreiranje budžeta prema rezultatima leže u potencijalu da se informacije o rezultatima i međusobnim upoređivanjima koriste u procesu pripreme budžeta. Time "se u procesu pripreme i donošenja budžeta težište preusmerava sa jednostavnih ulaznih informacija o troškovima ka izlaznim informacijama o očekivanim konkretnim rezultatima efektima."

D. Spoljno snabdevanje podrazumeva da javni iz privatnog sektora nabavlja robu i usluge koje je tradicionalno sam proizvodio i pružao. Razlozi za uvođenje spoljnog snabdevanja su jednostavni. Internacionalne studije su dosledno pokazale da se, spoljnim snabdevanjem mogu postići trajne 20-procentne uštede, uz istovremeno održavanje ili, čak, poboljšanje nivoa usluga. Uštede u troškovima posle uvođenje spoljnog snabdevanja su različite: u SAD i Velikoj Britaniji 20, Astraliji 15-20, Svedskoj 9-25, Danskoj 5-30, a na Islandu 20-25 %. Praksa spoljnog snabdevanja razlikuje se među državama članicama OECD-a. Postoji naizgled opšta saglasnost da su usluge podrške, kao što su održavanje prostora čišćenje, ugostiteljstvo, štampanje i slične, odgovarajuće za spoljno snabdevanje. Zemlje koje imaju jaku tradiciju u u spoljnom snabdevanju posebno Australija, Novi Zeland, Velika Britanija, SAD i nordijske zemlje krenule su dalje od samog spoljnog snabdevanja usluga podrške u oblasti koje su ne tako davno smatrane klasičnim državnim. Primer su vatrogasne službe u SAD, zatvorske službe u Velikoj Britaniji, zavodi za nezaposlene u Australiji, popravni domovi na Islandu, funkcije nacionalne službe za reviziju na Novom Zelandu.

E. U mnogim državama, sve je jača saglasnost da je centralizovani model pružanja usluga neprikladan potrebama i uslovima javnog menadžmenta. Stoga su reformski napori usmereni na prenošenje ovlašćenja unutar javnih agencija ili među ministarstvima/odeljenjima i agencijama koja troše budžetska sredstva i/ili između centralne vlade i nižih nivoa vlade/tržišta i trećeg sektora. Proces prenošenja ovlašćenja vodi se pod pretpostavkom da je menadžerska fleksibilnost preduslov ili bar dopunska mera za dugoročnu fiskalnu konsolidaciju. Ovakvo shvatanje podupiru tri klasična seta ekonomskih argumenata: prvo, za mnoge usluge, prenošenje ovlašćenja može da rezultira boljim reagovanjem na zahteve građana; drugo, informatičke prednosti povećavaju administrativnu efikasnost i treće, inovacija je podržana na lokalnom nivou. Međutim, prenošenje mora da se uskladi sa potencijalnim ekonomijama obima u pružanju javnih usluga, potencijalnim troškovima efekata prelivanja različitih nadležnosti i efektima konkurencije i migracije unutar javnog sektora.[1692]

Prenošenjem ovlašćenja i stvaranjem unutrašnjih tržišta u okviru javnog sektora, klasični koncept odgovornosti baziran na hijerarhiji i kontroli unosa resursa i samih procesa sve češće je neprikladan u "državi ugovora i agencija". Jedan od

[1692] Ibidem

pristupa zasnovan je na pokušaju da se razjasne i formulišu odnosi među pojedincima, organizacijama javnog sektora i upravnim nivoima kroz tzv. ugovore o rezultatima. Ova vrsta kvaziugovora su u stvari sporazumi između dve strane javnog sektora gde jedna strana (glavna ili nabavljač) odredi nivo resursa dat drugoj strani (potrošačkoj ili agentu) i tip, kvantitet i kvalitet rezultata koji treba da se postignu za određeno vreme. Ugovori o rezul-tatima ne određuju detaljno upotrebu resursa i procese. Osnovna uloga ovih ugovoraje da obezbede decentralizovaniji javni sektor sa potencijalno drugačijim okvirom odgovornosti. Gde god postoji prenošenje ovlašćenja, postoji potencijalna potreba za ugovorima o performansama: između nadležnog i zaposlenog, odeljenja za usluge podrške i osnovnih upravnih odeljenja, između više organizacija javnog sektora, između izvršne vlasti i lokalne samouprave, između zakonodavne i izvršne vlasti, kao i između različitih hijerarhijskih nivoa unutar državne uprave.

Sve u svemu, ugovori o performansama mogu da se smatraju korisnim sredstvom za postizanje filozofije i stila menadžmenta orijenrisanog ka rezultatima i redovnim evaluacijama u javnom sektoru. Ugovori o performansama primoravaju sve strane da navedu ciljeve, da ih revidiraju i, što je najvažnije, da stupe u međusobne pregovore. U mnogim zemljama raspravlja se da li "pravno neobavezujući" ugovori o performansama mogu i treba da postanu pravno sprovodivi ugovori. Još jedno kontraverzno pitanje je da li uvođenje ugovora o performansama između dve strane (često u vertikalnom, hijerarhijskom, međusobnom odnosu) proizvodi novu hijerarhijsku raspodelu u javnom sektoru što na kraju vodi ka daljoj (nepoželjnoj) fragmentaciji.

F. Slično fleksibilnosti budžetiranja, prenošenje ovlašćenja u kadrovskom sistemu, obuhvata nekoliko mogućnosti kad je reč o elementima i stepenu fleksibilizacije. Mnogo pažnje je posvećivano određivanju plata, ali fleksibilnost upravljanja kadrovima može da podrazumeva mnoge druge elemente kao što su[1693]:

- sistem klasifikacije poslova
- mobilnost
- procedure zapošljavanja
- uslovi na radnom mestu.

Izuzev Novog Zelanda i Velike Britanije, koji su postigli visok nivo decentralizacije, ostale zemlje OECD-a su primenile ograničeniji pristup u, recimo, fleksibilnosti sistema plata. Međutim, u svim zemljama članicama OECD-a, ostalaje značajna uloga centralnih odeljenja/organa za menadžment ljudskim resursima. Čak i u onima, koje su usvojile radikalne promene u platnom sistemu javne uprave (kao, na primer, Novi Zeland i Australija), javila se potreba za nadzorom i obezbeđivanjem zajedničkih etičkih standarla u javnim uslugama koje se i dalje vrše centralizovano.

Prenošenje ovlašćenja u kadrovskom sistemu je očiglelno bilo korisno.

Centralna tela za menadžment ljudskim resursima izvešitavaju da je povećana efikasnost i efektivnost i olakšana inovacija. Empirijske analize potvrđuju da nižem rastu plata u javnom sektoru posebno doprinosi fleksibilnost u određivanju broja

[1693] Ibidem

zaposlenih i pregovaranju i određivanju individualnih plata. Međutim, u svim zemljama koje su razvile menadžment ljudskim resursima, ravnoteža između kontrole i fleksibilnosti još uvek nije postignuta. Mnoge vlade se još trude da zadrže kontrolu nad ukupnim javnim troškovima za plate. Prisutna je, naime, ideja da centralizovan sistem određivanja plata u javnom sektoru, u odnosu na decentralizovanije, olakšava kontrolu cene rada. Takođe, postoji briga oko ravnoteže između omogućavanja organima uprave da razvijaju svoju praksu menadžmenta ljudskim resursima i održavanja određenog stepena jedinstva i zajedničkog sistema vrednosti u javnoj službi. Pokušaji povratka na zajednički sistem vrednosti vidljivi su u centralizovanim sporazumima za postavljanje viših državnih službenika, a neke države razvijaju u centralnim telima kapacitete za strateško planiranje i razvoj jedinstvene politike menadžmenta ljudskim resursima. Razmatranja o tome koje centralne odlike i zajedničke elemente bi trebalo zadržati u javnoj službi i koliko je prenošenje ovlašćenja poželjno, još su daleko od rešenja i to će i u narednom periodu biti ključna pitanja javnog menadžmenta u svim zemljama.

7. DEMOKRATSKA VLADAVINA JAVNE POLITIKE I ODGOVORNOST JAVNOG SEKTORA

Demokratska vlada(vina) je sistem upravljanja državom učešćem svih društvenih aktera u procesima donošenja odluka o načinu na koji se troše javni resursu i formiranju i sprovođenju javne politike. Samo postojanje demokratske vladavine ne mora da znači da vlada posluje efikasno i efektivno i daje građanima pružena kvalitetna javna usluga. Moguće je, a u praksi je to čest slučaj, da vlada posluje po demokratskim principima, ali da ne daje zadovoljavajuće rezultate. S druge strane, postojanje demokratske vladavine je neophodan, iako ne i jedini, preduslov za razvoj bilo kog uspešnog načina upravljanja državom, pa i koncepta kao što je novi javni menadžment. Stoga je potrebno obratiti posebnu pažnju na novi sistem demokratskih odgovornosti, obaveza i nadležnosti koji mora da bude razmotren i prihvaćen u svakoj inicijativi za reformu javne uprave, bez obzira na njene ciljeve.[1694]

Ponekad građani znaju tačno šta ove odgovornosti, obaveze i nadležnosti predstavljaju i mogu ih veoma precizno definisati. Ali često oni nemaju, ili bar ne koriste, istu definiciju, pa se događa da različiti građani različite organe i zvaničnike smatraju odgovornima za različite stvari. "Odgovorno okruženje je konstelacija sila - pravnih, političkih, socio-kulturnih i ekonomskih - koje vrše pritisak na organizacije i zaposlene u njima da se uključe u određene aktivnosti i da se uzdrže od učestvovanja u drugim." Kada govorimo o odgovornosti ljudi u javnoj upravi obično mislimo na: odgovornost za finansije, odgovornost za pravednost i jednakost ili odgovornost za rezultate.

[1694] Ibidem

A. Engleske reči "accountabillitz" (polaganje računa tj. smatrati nekog odgovornim), "accountable" (odgovoran), "account" (račun) i "accounting" (računovodstvo) imaju isti koren. Njihovo poreklo je, preko starog engleskog i francuskog, u latinskom computare, odakle vuče koren i engleski glagol "to compute" (izračunati, obračunati). Stoga nije iznenađujuće što su najočigledniji oblici odgovornosti fokusirani na finansijsko računovodstvo - na to kako se vode knjige i na šta se troši novac.[1695]

Odgovornost za finansije je formirala jedinstven okvir i za druge sisteme odgovornosti. Prvo bi valjalo odrediti koje vrednosti bi trebalo da poseduju pojedinci i organizacije. Dalje, potrebno je precizirati šta tačno znači posedovati ove vrednosti, tako što će one biti kodifikovane u veoma precizna pravila, procedure i standarde.“ Nemoj da radiš ovo ili ono!“ Zatim je neophodno razviti i mnoge mehanizme izveštavanja da se predstavi kako se ova pravila, procedure i standardiprimenjuju. Konačno, posebna organizacija bi trebalo da izvrši reviziju podataka, radi provere da li se pravila, procedure i standardi zaista sprovode. Ako ovi revizori otkriju bilo kakav propust, nesklad iIi grešku, oni identifikuju krivce tako da se njihova odgovornost može proveravati i sankcionisati, Šta se tačno ovim pravilima, procedurama i standardima postiže? Oni preciziraju naša očekivanja kako će državni zvaničnici upotrebljavati naš novac. Zato što imamo veoma precizna očekivanja o tome kako će naši državni zvaničnici obavljati finansijske zadatke, potrebno je i mnogo pravila, procedura i standarda." Sve ovo zvuči prilično jasno. Menadžerima i zaposlenima bilo koje javne organizacije povereno je nešto prilično vredno: novac poreskih obveznika. Oni imaju odgovornost - obavezu - da koriste taj novac mudro. Oni bi trebalo da se smatraju i odgovornim za obavljanje tih poslova. Kada to nisu, moralo bi da budu kažnjeni.

B. Građani ne žele da državni organi i službenici budu odgovorni samo za pravilno vođenje finansija. Oni žele da vlada/javna uprava bude odgovorna za mnoštvo drugih dobro poznatih merila demokratske vladavine - posebno za pravednost. Da bude pravedna prema svojim zaposlenima i ugovornim stranama, kao i prema svim klijentima različitih programa. Da bi bili sigurni da vlada i njeni zvaničnici obrađaju pažnju na ove etičke standarde - na ova demokratska merila građani kreiraju pravila da bi kodificirali šta tačno misle, u praksi, pod pravednošću i jednakošću. Ova pravila stvaraju procese i procedure koje, ako se primenjuju, garantuju da je vlada nepristrasna - da pravedno postupa prema svojim građanima. Tačno je, međutim, da pravila pokazuju i definišu šta društvo u celini podrazumeva pod pravednošću i jednakošću.

Proces kreiranja odgovornosti za pravednost ima mnogo sličnosti sa procesom kreiranja odgovornosti za finansije. Potrebno je prvo odlučiti koje vrednosti treba da poseduje vlada uprava, a zatim, kreirati pravila, procedure i standarde da bi se utvrdilo šta bi organizacija trebalo da radi a šta-ne. Potrebno je zahtevati od organizacije i njenih menadžera da vode dokumentaciju o tome šta je urađeno (a ponekad i o tome šta nije). Na kraju, kao u procesu kreiranja odgovornosti za finansije, sledi revizija, a slučaju ogrešenja o pravila, procedure i standarde i – kažnjavanje. Da

[1695] Ibidem

bi kreirali osnovu po kojoj se ljudi smatraju odgovornima, treba da razvijemo očekivanja - veoma jasna očekivanja. Upravo to je zadatak pravila, procedura i standarda. Oni kodifikuju naša očekivanja o tome kako javni zvaničnici treba da tretiraju građane tj. šta tačno mislimo kada kažemo "pravedan". Upravo zato što imamo veoma jasna, veoma detaljna očekivanja o tome kako zaposleni u javnoj upravi treba da se odnose prema građanima, potrebna su nam mnoga pravila, procedure i standardi. Ovo ponovo zvuči veoma jasno. Rukovodiocima i zaposlenima u bilo kojoj javnoj organizaciji povereno je nešto veoma vredno - da osiguraju našu zajedničku obavezu na pravednost. Oni takođe imaju obavezu da sve građane tretiraju u potpunosti na pravedan način. Oni se moraju smatrati odgovornim za tako nešto. Ako se ne ponašaju na ovaj način, moraju se kazniti.

C. Od javne uprave se ne očekuje samo da razumno upotrebljava novac i da se pravedno odnosi prema svakome - od nje se očekuje i da zadovoljava javni interes. Odgovornost za finansije i odgovornost za pravednost vode računa o tome KAKO uprava radi ono što radi. Ali, nas zanima i to ŠTA ona radi. To podrazumeva treći vid odgovornosti - odgovornost za rezultate.[1696] Mi brinemo o posledicama vladinih aktivnosti. Da li javna politika, programi i aktivnosti vlade ostvaruju rezultate zbog kojih su i ustanovljeni? Koliko su đaci u osnovnoj školi naučili? Koliko je čistija reka ove godine u odnosu na pre deset godina? Koliko su zdravija deca ove godine nego što su to bili prošle godine? Koliko je bezbednije šetati ulicama? Odgovori na ova pitanja daju osnovu za pozivanje vlade na odgovornost. Da bi mogli smatrati neku javnu organizaciju odgovornom, moramo da uspostavimo očekivanja o njenom radu i performansama/rezultatima tj. posledicama koje iz njih mogu da proiziđu i o uticaju koji imaju. Na žalost, u praksi ovo nije jednostavno učiniti. Da bi precizirali nivo perforrnansi koji očekujemo od organa javne uprave, potrebna nam je neka vrsta smernica, očekivanih rezultata i ciljeva - jasan standard za poređenje performansi. Potreban nam je eksplicitan način utvrđivanja da li je organizacija radila suprotno našim očekivanjima, U ovu svrhu potpuno je beskorisno koristiti pravila, procedure i standarde. Odgovornost za rezultate zahteva nešto kvalitativno drugačije. Da bi utvrdili očekivanja o tome šta bi organ javne uprave trebalo da ispuni - ono na osnovu čega bi ga mogli smatrati odgovornim za rezultate - građani moraju da preciziraju rezultate koje od njega očekujemo. Odgovornost za rezultate podrazumeva - ili bi trebalo da podrazumeva - mnogo više od obezbeđivanja odgovarajuće i potrebne usluge direktim "kupcima". Naša očekivanja rezultata organa javne uprave obuhvataju mnogo više od toga da se kupci učine srećnim. Odgovornost za rezultate mora da znači dostizanje standarda performansi koji je na višem nivou nego što je to razmena na relaciji prodavac - kupac. To mora da podrazumeva zadovoljavanje potreba različitih društvenih aktera. Odgovornost za rezultate mora da zadovolji očekivanja građana mora da podrazumeva odgovornost prema svim građanima.[1697]

Državni zvaničnici - bez obzira da li su izabrani ili postavljeni - suočavaju se sa većim etičkim obavezama nego zaposleni na sličnim mestima u privatnom sektoru.

[1696] Ibidem
[1697] Ibidem

"Prihvatiti državnu službu znači osim većih koristi prihvatiti i veće terete od onih u običnom životu", piše Denis Tomson saHarvardskog univerziteta.

"Među takvim teškoćama nalazi se i rizik da javni zvaničnici mogu biti kažnjeni a dela koja su u stvari opravdana.Neverovatno: javni zvaničnici pristaju da budu kažnjeni za dela koja su opravdana! Bilo kako bilo, Tomson tvrdi da pretnja kaznom ima svoje pozitivne strane: „Zvaničnici (u javnoj službi) znaju u napred da mogu izgubiti posao zbogdogađaja na koje imaju malo ili nimalo uticaja i, ipak, oni pristaju bez reči na rizik ove vrste političkog "kažnjavanja". Ovakav rizik, dalje, može biti koristan u kreiranju političkih institucija, navodi zvaničnike da pokušaju da primene sve moguće mere kako bi se izbegla greška." Ne samo da pristaju da budu kažnjeni za dela koja su opravdana, oni takođe pristaju da budu i otpušteni zbog događaja nad kojima nisu imali kontrolu.

D. Zašto građani brinu za odgovornost javnog sektora? Zato što strahuju da će izabrani zvaničnici, postavljeni rukovodioca ili državni službenici zloupotrebiti svoju vlast. A mnogi javni zvaničnici imaju veliku vlast. Oni dodeljuju ugovore vredne milione ili milijarde dolara jednima, ali ne i drugima. Oni odlučuju da dodele beneficije jednima, a ne drugima. Oni odlučuju da neke pravno gone, a druge ne. Oni odlučuju da neke osude, a druge ne. Oni određuju kazne i isplaćuju novčana sredstva jednima, a ali ne i drugima. Sada pitanje odgovornosti nailazi na prepreku. Smatrati ljude odgovornima za rezultate i istovremeno ih smatrati odgovornima za finansije i pravednost, otvara dilemu. Pravila odgovornosti za finansije i pravednost mogu ometati pravila za postizanje rezultata. Predsedavajući Volkerove i Vinterove komisije smatraju:[1698]

"Sputanost pravilima, propisima i procedurama onemogućava dobre rezultate čak i onih zaposlenih u državnoj upravi koji su najviše orijentisani ka javnosti. Oni najtalentovaniji, najposvećeniji, dobro nagraćeni, dobro obučeni i dobro vođeni državni službenici ne mogu dobro da služe javnosti ako su učesnici u tvrdokornoj praksi koja kažnjava inovaciju, promoviše osrednjost i ne dozvoljava fleksibilnost. Detaljni propisi za zaposlene u javnoj službi ne idu zajedno sa produktivnošću, visokim moralom i inovacijom. Ovo je dilema odgovornosti izbor (trade off) između odgovornosti za finansije/pravednost i odgovornosti za rezultate. Postoji konflikt između vrednosti koje diktira odgovornost i onih vezanih za originalnost, eksperimente, inventivnost i preuzimanje rizika. Odgovornost nije bliska sa inventivnošću, novinama ili srećnom slučajnošću, već više sa izvođenjem zadatog, obično manje ili više. tačno određenog posla, i to na direktan, efikasan, efektivan način sa minimalnim troškovima.

Potencijalne tenzije između tradicionalnog shvatanja javne uprave (raditi stvari "po knjizi") i novih oblika javnog menadžmenta (dolaženje do rezultata putem inovacija i upravljanja rizikom), sve više dolaze do izražaja", poručuje OECD. Ako želite da budete deo poslovanja koje se smatra odgovornim, ima. više smisla da se koncentrišete na proces nego na rezultate. Jer, odgovornost za finansije i pravednost mnogo je jasnija od odgovornosti za rezultate. Mi preciziramo naša očekivanja za finansije i pravednost kroz jasna pravila. Ali, često se ne slažemo oko rezultata koje

[1698] Ibidem

želimo da postigne javna organizacija, što znači da ne možemo da preciziramo naša očekivanja kada su u pitanju njene performanse. Šta bi trebalo da predstavlja standard za rezultate? Čak i da možemo da kreiramo široko prihvatljiv standard za rezultate, pitanje je zašio organ javne uprave nije uspeo da ga sprovede? Da li je to bila krivica menadžera ili direktnih izvršilaca? Ili je možda to krivica promenjenih eksternih uslova, poput ekonomske recesije? Ne čudi što oni koji se smatraju odgovornima teže fokusiranju na finansije i pravednost. Mnogo je lakše da se utvrdi ko treba da bude odgovoran za neuspeh u finansijama i pravednosti nego za neuspeh u rezultatima. [1699]

Menadžeri na "dilemu odgovornosti" odgovaraju vapajem: "Nemojte nas smatrati odgovornim za proces. Smatrajte nas odgovornim samo za rezultate".

"Samo da nisam morao da sledim sve te propise i cepidlačenja, moja bi agencija stvarno postizala rezultate", jedno je od razmišljanja u menadžerskom stilu. Javni menadžeri mogu da kreiraju upravu baziranu na rezultatima ako, između ostalog, preusmere odgovornost za pridržavanje pravilima i propisima ka postizanju rezultata. "Ako želite bolji menadžment", tvrdi Dejvid Ozborn, "odvežite menadžerima ruke i pustite ih da rade. Smatrajte ih odgovornim za rezultate, ane za poštovanje besmislenih pravila." Zato, iz poziva da se unaprede rezultati javnog sektora proizilazi poziv za deregulaciju. Ako javnost zaista želi bolje rezultate javnog sektora, trebalo bi smanjiti mnogobrojne propise koji onemogućavaju bilo kakav napor da se rezultati poboljšaju. Građani očekuju sva tri vida odgovornosti: i za finansije i za pravednost i za rezulate. "Mogu da izaberem da zadovoljim pravila odgovornosti za finansije i pravednost. Ili se mogu fokusirati na rezultate. Međutim, ne mogu da izaberem i jedno i drugo." To je kao da očekujete da budete najbolji sportista i najbolji đak u školi. Naravno, nekolicini ljudi to polazi za rukom, ali većina nas smo ipak obični smrtnici. Možemo da postignemo jedno ili drugo. Ali, oboje ne, a posebno ne u isto vreme. Dakle šta rade javni menadžeri? Kakav je njihov odgovor na "dilemu odgovornosti"? Prvo, većina želi da zadovolji test odgovornosti za finansije i pravednost. Većina javnih menadžera se trudi da u potpunosti obezbedi da organizacija bude "čista" pred revizijom da kogod vršio reviziju ne naiđe ni na najmanje kršenje pravila. Zatim, ako još ima vremena, resursa ili organizacionih kapaciteta, oni će pokušati da poboljšaju rezultate. Nekolicina će, ipak, biti manje striktna u vezi sa pravilima za finansije i pravednost i usmeriće svoje vreme, energiju i resurse na rezultate. Oni se nadaju da će ih rezultati koje su postigli zaštititi od kazne za kršenje bilo kog pravila tokom rala.

E. Novi mehanizmi odgovornosti državnim službenicima dodeljuju direktnu odgovornost za njihov rad, a ne samo izvedenu odgovornost m inistra ili parlamenta. Danas je značajno da odgovornost pokriva propuste, kao i ovlašćenja tj. neuspehe da se ne učine pogrešne stvari. Primenjuje se čitav spektar novih mehanizama da bi se revidirale i ispravile odluke javne uprave, čime se prekida sa praksom izgovora "zbog pravila" ili jednostavno „jer je potrebno poštovati naredbe".

Možemo li dozvoliti preduzetnim "opunomoćenim" javnim službenicima da donose odluke, da koriste diskreciju i da budu inovativni, a da pri tom i dalje zadrže demokratsku odgovornost? Možemo li dopustiti javnim menadžerima fleksibilnost, a

[1699] Ibidem

ipak osigurati odgovornost? Možemo li ohrabritijavne menadžere da budu preduzetni u postizanju rezultata, a da ipak obezbede informacije neophodne za utvrđivanje odgovornosti? Možemo li delegirati javne funkcije organizacijama privatnog sektora, a da se pri tom ne izgubi osećaj da javne usluge uglavnom nisu pojedinačne transakcije sa pojedinačnim kupcima već imaju širu, javnu svrhu? Možemo li zahtevati da menadžeri u javnom sektoru postižu rezultate, ne gubeći odgovornost za finansije i pravednost? Ova pitanja progone one koji će zastupati jednu od dve forme novog javnog menadžmenta. Zagovornici tradicionalne javne administracije, kako to tvrde zastupnici novog javnog menadžmenta, ponekad su skloni da prihvate da vlada svakako može da ima koristi od primene poslovnih menadžment tehnika. Ipak, oni insistiraju da se priroda države i njenih institucija, pogotovo priroda odgovornosti u vladi, fundamentalno razlikuje od prirode odgovornosti u biznisu.[1700]

Demokratska odgovornost nije opcija. Ona je osnovna karakteristika bilo kog pristupa strukturiranju izvršne vlasti. Ništa ne menja što tržišne snage, "tanja" i mnogo fleksibilnija organizacija i menadžerska autonomija funkcionišu dobro u organizacijama privatnog sektora, smatraju zastupnici tradicionalne javne alministracije. Vlada je drugačija. Vlada ne sme biti odgovorna jedino akter ima okrenutim sopstvenim interesima ne samo onima koji plaćaju takse ili klijentima koji su ciljna grupa istraživanja i analiza javnog mnenja. Vlada mora biti odgovorna celokupnom građanstvu. Ako sistem ne obezbeđuje odgovornost prema građanima, tadaje on, po definiciji, neprihvatljiv. Šta je posao organa izvršne vlasti, lidera i menadžera ovih organa, njihovih direktnih izvršilaca i njihovih saralnika izvan vlade? Da poboljšaju rezultate? Ili da sprovode zakone? Ovo pitanje deli zastupnike novog javnog menadžmenta od zastupnika tradicionalne javne administracije. Ipak, s jednim principom se ne licitira. Zastupnici bilo kog novog pristupa menadžmenta u javnom sektoru ne samo da moraju da dokazuju da je njihova strategija efektivnija, već moraju i da demonstriraju na koji način ona građanima obezbeđuje demokratske odgovornosti.

Teorije koje zagovaraju tržišni model i ograničavanje uloge države koriste, svesno ili ne, vlade kada smatraju da je reforma uprave i načina rada neophodna radi štetnje i privlačenja investicija. Do sada je globalizacija značila da se države takmiče na međunarodnom tržištu, pa njihova sposobnost da privuku kapital zavisi od nivoa pravne zaštite i slobode ekonomskog delovanja koje nude investitorima. Po ovom principu, javni menadžment, prateći primer privatnog sektora, mora da bude ekonomičan i striktno orijentisan na "vrednost za novac", efikasnost i performanse. Bilo bi pogrešno verovati da se tradicionalna razlika između javnog i privatnog može izbrisati samo kad su u pitanju menadžerske metode, jer se, u stvari, dovodi u pitanje sam koncept i svrha javnog sektora. Tekovina javnog interesa koja je tradicionalno opravdavala ulogu države i poseban status državnih službenika gubi na značaju. Neoliberalni teoretičari danas smatraju da tržište može da obezbedi javni interes bolje nego što to radi država. U tom smislu uloga države se ograničava na obezbeđivanje jednakih uslova za sve pojedince i organizacije.[1701]

[1700] Ibidem
[1701] Ibidem

8. TRANSFER JAVNOG MENADŽMENTA

A. Analiziraju li se reforme javnog sektora Velike Britanije kao realnog predstavnika novog javnog menadžmenta, proizilazi da su osnovni elementi ovog modela kopirani i primenjeni i u drugim zemljama. Novi Zeland je, uz to, ove reforme sproveo sa više oduševljenja nego Velika Britanija. Mnoge države članice OECD-a usvojile su elemente ovog modela reformi, posebno privatizaciju, "ugovaranje", izvršne agencije i reforme za poboljšanje efikasnosti i kvaliteta. U međuvremenu, politički i birokratski lideri ekonomija u razvoju i tranziciji traže rešenja za probleme preopterećene, skupe, neefikasne i ravnodušne države, tako da ne iznenađuje njihovo posezanje za inicijativama već oprobanim u razvijenim ekonomijama. Međutim, javljaju se dva osnovna problema. Pre svega, transfer javne politike je složen i komplikovan proces, u kome prođe dosta vremena dok se ne vide prvi rezultati. Nacionalne administrativne kulture su jedinstvene i speiifične i na različite načine otporne na primenu "najboljeg modela" ili kopije. Ovo se odnosi i na razvijene zemlje. Zanimljiv je primer Francuske. Ona je, kao i druge zemlje OECD-a, pritisnuta fiskalnim, ekonomskim i birokratskim krizama, pokušala reformiše i modernizuje upravu, uglavnom privatizacijom, decentralizacijom i većom upotrebom ugovora. [1702]

Pokušaj opšte reforme naišao je na otpor učvršćenih interesa i centralizovanog stanja francuske političke i administrativne kulture, pa su namere političara reformatora uglavnom sprečene. Umesto da reši birokratske probleme, reforma ih je uvećala, stvarajući "dvobrzinsku" javnu službu, u nekim delovima moderni- zovanu, u drugim tradicionalnu. Drugačiji problem kulturnog transfera imala je Kina, gde je koncept birokratije zasnovan na specifičnim "kineskim karakteristikama". Kontradiktorne vrednosti odslikavaju se u kontradiktornim i fluidnim odnosima u vladi i administraciji. U procesu parcijalne reforme koegzistiraju i takmiče se, planska privreda i tržište, partijska država i građansko društvo u nastanku. Iz ovih prim era jasno je da se bez fleksibilne adaptacije lokalnim uslovima reforme neće ukoreniti, postaće prazne, „fasadne" reforme, koje neće biti efikasne i neće učiniti ništa više sem stvaranja novih birokratskih slojeva. Na žalost, reforme na osnovu iskustva razvijenih zemalja i dalje se prihvataju uprkos pouzdanim dokazima da često ne funkcionišu.

Analize programa reformi u razvijenim zemljama dovele su do različitih procena. Na Novom Zelandu smatra da je menadžment danas bolji. Međutim, iako se priznaje radikalna i transformativna priroda reformi (obim javnih usluga smanjen na 60 odsto), dosta je i kritika. Praksa i teorija menadžmenta su transformisane, ali večna pitanja javne administracije ostaju izazov koji ne može da se savlada po principu odvajanja uloga ili prebacivanjem problema na tržište. Drugi opet procenjuju da je novozelandski model izgleda izgubio iz vida većinu faktora koji obezbeđuju ozbiljan strateški razvoj javne politike. Razlike između elitnih reformatora i lica iz ciljnih grupa prisutne su i u proceni kanadskih reformi. Građani i zaposleni u javnim ustanovama smatraju takve višestruke promene, u najmanju ruku, zbunjujućim. Kritikuje se neuspeh kanadske vlade da na odgovarajući način saopšti finansijske, kadrovske i

[1702] Ibidem

drugetroškove restrukturiranja. Ipak, najviše uznemirava kritika (bazirana na istraživanju OECD-a) da se "uprkos razlikama među državama, javlja sve veća saglasnost i briga da su fundamentalne vrednosti u organizaciji javnih ustanova potisnute ovim reformama. To se može sumirati na sledeći način:

- Rad sa sve ograničenijim sredstvima može da demoriše menadžere
- Fragmentacija izaziva brigu za pouzdanost i odgovornost
- Okruženje menadžmenta sa prenešenim ovlašćenjima i diskrecionim pravima može da nagrize etiku u pružanju mnogih usluga
- Menadžerska diskrecija koja je u porastu može da podstakne preuzimanje rizika i izazove više grešaka i etičkih dilema
- Prošireni javno-privatni interfejs može da izazove takve odnose sa preduzetnicima koji će dovesti do erozije etičkih standarda.

B. Novi javni menadžment se relativno retko sreće u zemljama u razvoju, pa je procena njegovog uticaja još manje. Sumirajući zaključke petogodišnjeg pregleda "promene uloga vlade u prilagođavanju ekonomije" u Južnoj Aziji, subsaharskoj Africi i južnoj Americi, Bejtli nalazi da je uticaj reformi usmeren ka uvođenju novog javnog menadžmenta različit i da su one, u najboljem slučaju, dovele do unapređenja u efikasnosti. S druge strane, on primećuje da troškovi transakcije radikalnih reformi za osamostaljivanje agencija za pružanje usluga prevazilaze dobiti, i da reforme koje teže da razdvoje potrošače od snabdevača nekad smanjuju odgovornost. Sve u svemu, teško je ne složiti se sa Polidanovim zaključkom da su dokazi uticaja novog javnog menadžmenta zbunjujuće dvosmisleni"[1703] .

Postoje razna objašnjenja zašto je novi javni menadžment pružio zemljama u razvoju manje nego što je trebalo. Suština je da stara upravna praksa, uključujući i kulturu javnih službi, nastavlja da živi u eri novog javnog menadžmenta. Drugo objašnjenje za očigledno loše rezultate u zemljama u razvoju svodi se u najkraćem na stav da je uticaj ovih reformi marginalan pod bilo kojim uslovima. Čak i na Novom Zelandu teško je tačno pokazati šta se popravilo kao rezultat sistematskih promena. Podjednako nejasni rezultati su zabeleženi u Velikoj Britaniji. Jednostavno procena efekata, ako je i učinjena, nije bila u mogućnosti da pruži jasne dokaze u prilog novog koncepta. To svakako ne znači da koristi nije bilo, ali je prave, kvantitativne promene u većini slučajeva teško, ako je uopšte i moguće, odrediti.

Postojeći komentari o reformi javnog menadžmenta u zemljama u razvoju vrlo često ne pružaju prave dokaze da postoji svest o problematičnosti prirode modela novog javnog menadžmenta. Izgleda da se ignoriše kritička literatura o praksi u ekonomijama u razvoju, posebno u pogledu potrebe za tesnom integracijom privatizacije sa opštim strategijama transformacije.Uže specijalizovane studije Svetske banke priznaju problematičnu prirodu implementacije (npr, Svetska banka 1995. O političkim preprekama u privatizaciji)[1704]. Neuspeh literature o upravljalju razvojem da proizvede razložnu kritiku novog javnog menadžmenta uznemirava, jer nas ostavlja bez

[1703] Ibidem
[1704] Ibidem

potpore u informacijama za argumentovanu debatu koju zahteva budući značaj reformi javnog menadžmenta u zemljama u razvoju i tranziciji. Međutim, iz tenzija koje se po ovom pitanju javljaju, mogu se izvući sledeće preporuke.

- ako se napuštaju jasni standardi nadležnosti u korist fleksibilnih odnosa po ugovoru, mora se obezbediti zakonska zaštita građana u istoj meri kao što je to bilo u tradicionalnoj organizaciji javne administracije
- ako kontrola na osnovu efektivnosti i efikasnosti zamenjuje demokratsku kontrolu, kontrolni instrumenti moraju da budu transparentni
- kada se u oblasti menadžmenta donose politički važne odluke, politika ne sme biti isključena
- šira diskrecija na polju menadžmenta mora da se izbalansira garantovanjem jednakosti za žalbe na javne usluge.

C. Uvođenje ekonomskih menadžerskih principa (i principa menadžmenta privatnog sektora) u javani sektor ne samo da menja organizacije javnog sektora, već i prirodu države kao celine. Nova "država ugovora i agencija" izaziva razne probleme u odnosima unutar države ali i u odnosima države, tržišta i društva. Često ne postoji dovoljna svest da različiti stupnjevi procesa reforme zahtevaju različita rešenja, a mnoge od dugoročnih implikacija organizacionih i menadžerskih reformi tek kasnije postaju vidljive.[1705]Ipak, svim državama koje su usvojile odabrane elemente novog javnog menadžmenta jasno je da nema povratka na stare oblike državne i javne administracije. Po svemu sudeći razvoj novog javnog menadžmenta je zahtevniji nego što to nagoveštava površan pogled na uvođenje menadžmenta sistema. Na žalost, zastupnici novog javnog menadžmenta često nisu prepoznali potrebu da otvoreno kažu kako se dolazi do očekivanih rezultata primene ovog koncepta.

Najšire posmatrano, zajednički problem novog javnog menadžmenta je očigledno odnos odgovornosti između javnih menadžera i zaposlenih, ministarstva i autonomnih tela ili agencija, javne administracije i građana, zakonodavstva i izvršne vlasti i javnog i privatnog sektora. Odgovornost se blisko povezuje sa novim javnim menadžmentom pošto je naglašena odgovornost bila jedan od glavnih ciljeva svih reformi ka novom javnom menadžmentu. Dileme proizlaze iz činjenice da se odgovornost može posmatrati kao da je sama sebi cilj. Ovo je slučaj u državama sa jakim upravnim pravom gde se funkcionisanje javne administracije bazira na principu preciznih procedura koji više obraćaju pažnju na utrošena sredstva nego na rezultate.

Postoje dve vrste posledica koje mogu da nastanu iz ovoga: ili će novi javni menadžment morati da napravi ustupak između efikasnosti i drugih vrednosti javnog sektora kao što je pravednost, ili, će puna realizacija novog javnog menadžmenta zahtevati dalekosežne promene u pravnim i institucionim okvirima. Međuprostor između menadžerske i političke odgovornosti ostaje posebno problematičan. U Velikoj Britaniji, na primer, vodi se rasprava o minietarskoj odgovornosti naspram javne; odgovornosti službenika. Reforme javnog menadžmenta, na razne načine, su uticale i na upravljanje etičkim ponašanjem. Kritičari novog javnog menadžmenta predviđaju

[1705] Ibidem

porast korupcije u novoj "državi ugovora i agencija" koja pruža više slobode organizacijama javnog sektora i zaposlenim u javnom sektoru. Prisutna je primedba da novi javni menadžment promoviše ekonomske vrednosti na račun drugih vrednosti. Ali, ovi argumenti nisu baziran i na činjenicama, jer nema mnogo empirijskih studija koje porede etičko ponašanje pretposle velikih reformi javnog menadžmenta. Reforme donose i promene u statusu organizacija javnog sektora kroz korporatizaciju i poluprivatizaciju. Ovo poteže i pitanje u kojoj meri javne korporacije i njima slične organizacije potpadaju pod pravila ponašanja i moralni kodeks, važeći za klasični javni sektor. Reforme su takođe rezultirale razvojem novih formi organizacija javnog sektora kao što su (poluautonomna tela. Nove oragnizacije agencije često koriste menadžersku slobodu da definišu svoje etičke standarde. Ova tendencija ogleda se u povećanom zapošljavanju ljudi iz privatnog sektora, često na rukovodeća radna mesta.[1706]

Novi javni menadžment je sve samo ne jednostavan koncept. Opredeljenje političkih ili administraivnih lidera da uvedu ovaj model u javni sektor obuhvata teške odluke za izbor elemenata sa "menija" novog javnog menadžmenta i njihovo kombinovanje. Razmatranje zajedničkih problema pokazalo se da je uvođenje novog javnog menadžmenta donelo razne probleme druge vrste koje sada treba rešiti. Prepreke na koje su naišle mnoge države, pa čak i zemlje začetnice pokreta, pri sprovođenju reformi otvaraju pitanje opšte primenljivosti. Iskustvo država centralne i istočne Evrope ukazuje da je potrebno obezbediti neke preduslove za uspešnu primenu koncepta modernog menadžmenta. Ako osnovni sistemi i strukture nisu na mestu, novi javni menadžment će teško biti pravo rešenje.

D. Kasnih osamdesetih i ranih devedesetih godina novi javni menadžment je predstavljan kao „javni menadžment za svako doba" ili „jedini najbolji način". Mnogo menadžerskih inovacija je lepo upakovano, ali ovaj pristup se razlikovao po tome što je nosio nagoveštaj kraja istorije, naslućujući da smo srećni što smo u javnom menadžmentu u vreme kad je otkrivena istina. Posle dekade i po reformi u nekim državamačlanicama OECD-a, mogu se izdvojiti neke smernice šta uzeti, a šta ostaviti iz modela novog javnog menadžmenta. Ideološka debata do koje se došlo često je po smatrala menadžerizam kao krajnost samu po sebi koja definiše poželjno stanje javne administracije u pogledu strukture, rada i rezultata. Ipak, razvoj ovog modela pokazuje da on mora da se razume i koristi kao "kutija za alate" koji, ako se dobro primene, mogu da doprinesu rešavanju nekih specifičnih problema u određenim delovima javne administracije.

Države bi trebalo da usvoje pragmatički pristup reformama javnog menadžmenta radije nego da prate dogme i trendove javnog menadžmenta. Implementacija menadžment sistema je pokazala da se u početku moraju imati u vidu nacionalne i lokalne okolnosti i organizacione raznolikosti. Određeni koncept reforme može da funkcioniše u jednom sektoru, ali ne i u drugom zbog razlika u organizacionim strukturama i kulturama.[1707] U proces reformi neophodno je uključiti i ljudsku dimenziju. Jedan od klasičnih razloga za neuspeh mnogih reformi javnog menadžmenta bio je

[1706] Ibidem
[1707] Ibidem

nedovoljna informisanost ljudi o pravlu promena, kao i činjenica da nisu bili obučeni da doprinesu tom procesu. Pre odluke da se krene u reforme, neophodno je proceniti da li postoji dovoljno preduslova za uspešnu implementaciju. Na primer, pre nego što počne primena politike spoljnog snabdevanja, moramo biti sigurni da postoji funnkcionalni privatni sektor, da sistemi odgovornosti dobro funkcionalnu unutar javnog sektora i da postoji kapacitet za upravljanje ugovorima.

Unutar javnog sektora moraju da postoje kapaciteti za obuku i prilagođavanje. Uspostavljanje mehanizama obuke kao što su redovne preocene, izveštaji građana i zaposlenih ne samo da su faktori uspeha u upravljanju u bilo kom reformskom procesu javnog menadžmenta, nego su podsticaj političkim i administrativnim liderima da gledaju dalje od trenutnih reformi i da budu spremni za buduće izazove. Nesumnjivo, novi javni menadžment je ostavio traga. Ipak, uprkos tome što težimo da se primeni u celom svetu, on nije postao preovladavajuća paradigma javnog menadžmenta u zemljama u razvoju. Svaka kritika razvoja javnog menadžmenta u bilo kojoj manje razvijenoj zemlji pokazuje da hijerarhijske birokratije suštinski nisu zamenjene lancem međusobno povezanih ugovora. Sigurno da je došlo do vrlo značajnih reformi, posebno u sektorima zdravstva i vodoprivrede. Ali većinu funkcija u vladi i dalje obavljaju vertikalno integrisane birokratije koje rade onako kako je Veber predvideo. U današnjem okruženju intenzivnih promenama i čestih turbulencija, svaka država će morati da se zapita koji su preduslovi i izazovi "dobre vladavine". Novi javni menadžment može, u najboljem slučaju, da pruži bar neke od odgovora.

E. Osnovna postavka upravljanja baziranog na rezultatima, koncepta koji primenjuje sve više državnih administracija, jeste zapravo črsto planiranje i konkretan rad. Organizacija ne zasniva više na inputu sredstvima koja se koriste nego na efektima i rezultatima koji nastaju upotrebom tih sredstava. Upravljanje na osnovu učinka zajedno sa upravljanjem finansijama u osnovi su finansijskog menadžmenta. Sve više država svoje javne finansije, odnosno budžete kreira upravo na temelju očekivanih rezultata. Fleksibilnost se može uvesti na više nivoa budžetskog ciklusa. Istina, proces određivanja budžeta zavisi u mnogome od strukture zakona o budžetu i nivoa na kom zakonodavstvo kontroliše rashode[1708]. Postoje dva glavna trenda koja vode ka većoj fleksibilnosti. Primera radi, države članice OECD sve više se udaljavaju od klasičnog pristupa kreiranju budžeta odozdo na gore i okreću obrnutom odzgo na dole u kome vlada utvrđuje gornju granicu ukupnih troškova i iznos za svako ministarstvo. Ovaj novi pristup omogućava veću vladinu kontrolu ukupnih troškova i olakšava realokaciju resursa. Idući ka fleksibilnosti u nekim članicama OECD parlament više ne razmatra pojedinačna budžetska izdvajanja već samo opšti pravac i trendove državnih troškova. Tokom godina u ovom pravcu je devedesetih godina sprovedena velika reforma usmerena na budžetiranje na osnovu rezultata - koncept koji povezuje informacije o rezultatima sa budžetom.

[1708] Ibidem

„Država bez deficita ili premalo radi za svoju budućnost ili suviše zahteva od svoje sadašnjice“

Lorenz von Stein

Glava V
FISKALNA RAVNOTEŽA I BUDŽETSKI DEBALANSI

1. FISKALNA NERAVNOTEŽA I DEZEKVILIBRIRANO FINANSIRANJE U EKONOMSKOJ TEORIJI

Finansijski dezakvilibrijum u pravilu je posledica deficitarnog ili suficitarnog finansiranja finalne potrošnje (lične, investicione i društvene potrošnje) i ekonomsko-finansijskih transakcija s inostranstvom. Porast ličnih dohodaka iznad radnog produktiviteta, porast fiskalnog opterećenja iznad rasta fiskalnog kapaciteta, porast kreditnih plasmana iznad rasta kreditnog potencijala, porast međukreditiranja, porast javnih rashoda iznad rasta javnih prihoda, porast uvoza iznad izvoza i dr. u osnovi reflektuju širi kontekst deficitarnog finansiranja, odnosno anticipiranu, ex ante finalnu potrošnju dohotka i akumulacije mimo materijalno-finansijskih mogućnosti nacionalne privrede, robnih fondova, ekonomskog sistema privređivanja i dohodovanja, i potreba društvene reprodukcije. Finansijska ravnoteža ili neravnoteža je, stoga, u uzročno-posledičnom kauzalitetu sa ekonomskom ravnotežom ili neravnotežom internog i eksternog tipa.

U finansijskoj literaturi[1709] nailazimo na različite i dijametralno suprotne teorijske interpretacije deficitarnog finansiranja. U klasičnoj građanskoj literaturi teorijske konstrukcije finansijskog mehanizma države liberalne epohe fundirane su na principu „zdravog finansiranja“ javnih potreba, deriviranih iz tadašnjih doktrinarnih učenja o mestu i ulozi društvene nadgradnje, koja je reprezentovala tipično potrošačku sferu nacionalne privrede. U tom ekonomsko-teorijskom ambijentu, država, kao „nužno zlo“, proglašena je neproduktivnim faktorom ekonomije. Istovoremeno, konceptuirana je teorija o neproduktivnim javnim rashodima i o minimitetu poreskog zadiranja u individualnu akumulaciju. Derivirani model neutralne finansijske politike pledirao je na male, stabilne i neutralne rashode, i na indirektne, prevaljive i proporcionalne poreze. Oformljeni model budžetske teorije i politike na principu „zdravog finansiranja“ isforsirao je primarno budžetsko načelo: načelo budžetske ravnoteže.

[1709] Vidi: D.H. Hyman, Public Finance: A. Contemporary Application of Theory to Policy, Chicago, Dryden, 1983.

Rigorozna budžetska ravnoteža dugo vremena označavana je kao zdravo finansijsko rukovođenje. Klasična doktrina branila je princip striktne ravnoteže na sledeći način: (1) ako je budžet u stanju deficitne neravnoteže onda se deficitarni javni rashodi pokrivaju resursima javnog zaduživanja, koje će otplaćivati buduće generacije i (2) ako država ne može pozajmljivati onda ona pribegava novoj monetarnoj kreaciji, čija robna nepokrivena cirkulacija inducira inflaciju, monetarnu depresijaciju, rast cena i dezorganizaciju ekonomskog aktiviteta. Međutim, trebalo je da se krizno-deflatorne tendencije pojave na horizontima ekonomskih spontaniteta liberalnog kapitalizma 1929–33. god., pa da se teze ortodoksne budžetske ravnoteže i zlatna pravila budžetskog upravljanja iz temelja potkopaju, budući da bi, po Keynes-ovoj doktrini, klasična striktna budžetska ravnoteža u uslovima cikličnog kretanja privrede (alternacija prosperitetne i depresietne faze) imali za posledicu ubrzanje ekspanzije ili depresije i rušenje ekonomskog ekvilibrijuma. Otuda je i Keynes, u okviru aktivnih javnih finansija, pretendovao na *tolerantni budžetski deficit* u periodu ekonomskog depresiteta, koji ne bi iziskivao ekcesivno zaduživanje niti bi generirao inflatorne trendove. U tom spektru, Keynes se zalagao za korišćenje budžetskog deficita za finansiranje javne investicione tražnje, koja se multiplikatorski reperkutuje na rast nacionalnog dohotka, pa, sledstveno tome, i na rast fiskalnog potencijala, koji rekompenzira nedostatak javnih *resursa – dinamički aspekt budžetske ravnoteže.*

U tom smislu, savremena građanska literatura u sklopu koncepcijskih tumačenja ekonomskog intervencionizma i reproduktivnog javnog trošenja, pledirala je na korektivnu podsticajnu kompoziciju budžetskih institucija, *budžetski fleksibilitet u kompenzacionim i aktivnim finansijama,* i mehanizam suficitarnog ili deficitarnog finansiranja javnih potreba, koji deluje kao balansirajući faktor[1710] u ekonomskim tokovima društvene reprodukcije. U tom svetlu, nikla je *teorija sistematskog budžetskog deficita A. Hansena,* koja u osnovu reflektuje deficitarno finansiranje u funkciji kompenziranja cikličnih fluktuacija u globalnoj tražnji u vremenskim sekvencama restauriranja makroekonomske ravnoteže i pune zaposlenosti.[1711] Budžetski deficit je time postao ne samo dopustiv već i ekonomsko poželjan za rešavanje problematike nishodnih tendencija u privredi. Pod dejstvom Keynesove doktrine, budžetski deficit pojavio se kao sredstvo za resorbovanje nezaposlenosti i ubacivanje dodatne kupovne snage u prometne tokove reprodukcije, alimentirajući se javnim dugom, trezorskim avansima i monetarnim kreacijama. U finansijskoj politici „fulte en avant“ (ili sistematski deficit), stopa budžetskog deficita izražava postotak nacionalnog dohotka finansiranog monetarnom kreacijom. Intermedijerstvom budžetskog deficita dobija se ekvivalentni efekat o finansijskom toku – suplementarna štednja, što odgovara procesu anticipirane štednje u formiranju ili forsiranoj štednji. Stopa replasirane („reinvestirane“) štednje povećava se u skladu sa stopom rasta javnih rashoda i stope *„spending“ deficita,* što je distinktivno od fiskalnog alimentiranja budžetskog defici-

[1710]U. Hicks, Public Finance, Cambridge, 1974, str. 371 i J. F. Due i A. Friedlander, Govoernment Finance: Economics and the Public Sector, R. D. Urwim, 1973, str. 554–577.

[1711]Dr A. Perić, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd 1979, str. 469–482, Dr J. Lovčević, Institucije javnih finansija, „Sl. list SFRJ“, Beograd, str. 238–243 i L. Karli, Nauka o finansijama, Narodne novine, Zagraeb 1963, str. 119–124.

ta.[1712] Time su bazični keynesijanski sistem deficitarnog finansiranja (Evans) i keynesijanska inspiracija funkcionalnih finansija (Barrére) prošireni u sklopu postkeynesijanske reakcije na deficitarno finansiranje ekonomskog i socijalnog intervencionizma (Brooman),[1713] sa tendencijom inoviranja *teoreme kompenzatomog budžeta.* S tim u vezi, i teorijska inovacija doktrine *kompenzacionog budžeta* („*conpensatory budgeting*“) verifikuje se kao nadopuna Keynesove teorije aktivnih finansija, koja je, po A. Barrére-u, poznata pod imenom „teorija sistematskog budžetskog deficita“.[1714] Protagonisti „keynesijanske revolucije“ (Hansen i Lerner), stavljajući u epicentar teorijskog spekuliranja ekonomsku ravnotežu umesto budžetske ravnoteže, postulirali su teorijske postavke *funkcionalnih finansija (Lemer) i kompenzacionih finansija (Hansen),* koje su u literaturi koncepcijski reinterpretirane u sklopu teorije i politike deficitarnog finansiranja. Istovremeno, vaskrsle su *budžetska teorija Beveridge-a i Haavelmo-va teorema uravnoteženog budžeta,* kao nova formula povezivanja problematike budžetskog deficita s problematikom pune zaposlenosti (Beveridge) i kao nadopuna teorije sistematskog budžetskog deficita (Haavelmo).

U inoviranoj rezonanci, teorema Haavelmo – Wallich-a, u kadru kontinuiranog rasta i simultane ravnoteže, reflektuje varijacije budžetskih rashoda u korespondenciji s fiskalnim tokovima u funkciji konjunkturne regulacije i ekonomskog neutraliteta na nacionalni dohodak. U konjunkturi, koju karakteriše nedovoljna uposlenost privrednih kapaciteta, rast javnih rashoda, finansiranih proporcionalnim porezom iz dohotka, izaziva pozitivni dohodni efekat, koji je jednak sumi dodatnih javnih rashoda. Raspoloživi dohodak ostaje nepromenjen, a rast nacionalnog dohotka nezavisan je od vrednosti marginalne sklonosti potrošnji i jednak je sumi adicionalnih javnih rashoda. Teorema Haavelmo–Wallech, zapravo, pokazuje kako je politika budžetske ravnoteže nedovolja za garantovanje ekonomske ravnoteže u kojoj je puna zaposlenost proizvodnih faktora integralno osigurana. Uravnoteženi rast (croissane équilibrée ili balanced growth) budžetskih troškova i resursa u biti ne reprezentuje dogmu godišnjeg budžetskog ekvilibrijuma, iako je inkompatibilan sa konjunkturnim fluktuacijama sa stanovišta ekonomskog neutraliteta. Jer, rast uravnoteženog budžeta u nishodnim tendencijama u tražnji može biti deflacionistički (Tobin i Stoleru), budući da porast fiskalnog snopa resursa u paritetu s rastom budžetskih rashoda, u pravilu, penalizuje privredni aktivitet uvođenjem distrozija, koje proističu iz fenomena „turbulence fiscale“. Čak i u situaciji visoke konjunkture, princip egaliteta između stope rasta budžeta i stope rasta nacionalnog dohotka ne verificira ekonomski neutralitet. Agravacija fiskalne presije generira rast troškova i uvodi inflaciju troškova (J. Due), s obzirom da fiskalne strelice na planu proizvodnje simultano deluju na jedinične troškove, koji se kontrabalansiraju pokretom cenovnog valcera. Time se orkestrirani fiskaliteti konvertuju u modifikatora troškova dispozicija proizvodnih

[1712]H. Sempé, Budget et Tresor, Ed. Cujas, Paris 1973, str. 479.

[1713]M. K. Evans, Macroeconomic Activity, Theory, Forecasting and Control, Harper and Row, New York 1969, str. 346–362, A. Barrére, Economie financiére, Tom II, Dalloz, Paris 1971, str. 551-552 i F. S. Brooman, Macroeconomics, George Allen and Unwin, London 1973, str. 206–221.

[1714]A. Barrére, Theorie économique et impulsion keynesinne, Paris 1952, str. 325–351.

faktora, koji, posredstvom njihovih cena, manipulišu izborima između datih faktora proizvodnje, s obzirom da postaju konkurentni i supstitucioni, ali ne i komplementarni i konvergentni u alokativnom mehanizmu. Stoga je razumnije ovu tipiziranost budžeta ostaviti da „rđa negde u arsenalu“ (Samuelson)[1715] tekuće ekonomske politike. Čak i uslovima pune zaposlenosti, teorema multikatornog efekta ekvilibriranog budžeta tendira inflatornoj eskalaciji, budući da finansirani rast javnih rashoda ekvivalentnom dozom fiskaliteta vodi ekspanziji globalne tražnje, iako je stabilna marginalna sklonost potrošnje. S druge strane, konceptuirana je više iznijansirana i prihvaćena *teorija cikličnog budžeta i doktrina budžetskog „l'impasse-a*“. Koncepcija švedskih ekonomista Mayrdal-a, Lindall-a, Ohlin-a, iako nije nova, težila je regulisanju ekonomskih ciklusa posredstvom suficitarnog finansiranja u prosperitetnim godinama i deficitarnog finansiranja u depresivnim fazama. Realizovani budžetski deficit u depresivnoj fazi ciklusa imao je za funkciju da inicira dodatnu snagu kupovnoj moći i konjunkturni polet u tražnji; dok je efektuirani budžetski suficit, posredstvom eskalacije fiskalne presije, u fazi ekonomskog prosperiteta i buma tendenciozno usmeravan u pravcu reduciranja snaga ekonomskog zaleta prema inflatornom vrtlogu i sterilisanja likvidnog disponibiliteta. Istovremeno, institucionalizovan je tzv. *budžetski egalizacioni fond,* kao anticiklična finansijska institucija, u koju se transferiraju realizovani budžetski suficiti u periodu prosperiteta u funkciji alimentiranja efektuiranih budžetskih deficita u periodu depresiteta. U tom kontekstu, tzv. metod rezervi i tzv. metod anticipiranih kredita, kombinuju se sa ciljem adaptiranja budžetske alokacije i redistribucije resursa sukcesivnim cikličnim fazama nacionalne privrede.[1716] Za razliku od Švedske, u kojoj je 1936 godine i ponikla teorija cikličnog budžeta, u Francuskoj se, za vreme IV Republike, pojavila *teorija budžetskog „l'impasse- a“,* koja je dopuštala deficitarno finansiranje pod određenim uslovima i u određnim okvirima. Sam pojam budžetski *„l'impasse“* u javnim finansijama, po Jeanneney, označava razliku između poreskih prihoda i drugih asimiliranih resursa (praktično svi fiskalni dohoci, sem javnog duga) i svih isplata države, koja doprinose stvaranju dohotka (praktično sva plaćanja, osim otplata javnog duga). Simplificirano, *„l'impasse*“ predstavlja višak fiskalnog tereta, dok je proizašao iz definitivnih i privremenih operacija, kao višak skupa tereta u odnosu na skup predviđenih resursa.[1717]

Anglosaksonske koncepcije deficitarnog finansiranja inducirale su modifikaciju politike budžetskog upravljanja frankovonskog područja, inicirajući aplikaciju budžetskog deficita koji ne remeti monetarni stabilitet. Distanciranjem *ordinernog budžeta* (za alimentiranje funkcionalnih rashoda) od *ekstraordinernog budžeta* (za finansiranje javnih investicija) distancirani su definitivni javni rashodi (tekući budžetski rashodi) od privremenih javnih rashoda (kapitalne transakcije), koji su preneti u kompetenciju specijalnih konta trezora. Politika debudžetizacije javnih investicija („debudgétisation des investissements publics“) proistekla je, upravo, iz diferencije

[1715]P. Samuelson, Ekonomika, Beograd 1970, str. 317.
[1716]M. Masoin, Théorie économique des finances publiques, Bruxelles 1946, str. 423–426.
[1717]P. M. Gaudemet, Précis de finances publiques, Tom I., Edit. Montchrestien, Paris 1970, str. 255–259 i P. Lalumiere, Les finances publiques, A. Colin, Paris 1970, str. 188–195.

deficita i „I'impasse-a". Pri tome, budžetski deficit reprezentuje višak skupa trezorskim teretom) i budžetskih prihoda, koja se pokriva javnim dugom ili trezorskim pozajmljivanjem.[1718] Međutim, termin „l'impasse", iako je rigorozno kritikovan, nije napušten i potisnut iz prakse. Termin „l'impasse budgétaire" samo je konvertovan u sinonimno tretiranje budžetskog deficita – tzv. „le découvert budgétaire". I dok „l'impasse budgécouvert previsionel", dotle „le découvert" označava definitivno pokriće. Ali, i jedan i drugi „kvalitet" finansijske neravnoteže distanciraju se od budžetskog deficita u užem smislu, budući da anglobiraju višak rashoda nad prihodima ispisanih u *opštem i eneksnom budžetu* (odnosno uključuju ne samo budžetski deficit već i deficit specijalnih konta trezora, koji se finansira trezorskim resursima).[1719] Stoga je budžetski deficit rezervisan da označi višak definitivnih tereta u odnosu na definitivne resurse (operacije nazvane iznad linije), isključujući diferencije, koje proističu iz privrednih operacija. I, ako višak javnih rashoda služi za finansiranje produktivnih rashoda, „l'impasse" je dopustiv bar do sume nove štednje, koji trezor može da drenira za osiguravanje plaćanja suplementarnih rashoda. U periodu ekspanzije, dodatna monetarna kreacija, neophodna za pokriće korespondentnih dodajnih rashoda „l'impasse-a", je kompenzirana povećanom proizvodnjom. Povratak finansijskoj ravnoteži u operativnoj finansijskoj politici, međutim, simultano je reprezentovao proces isparivanja „l'imapsse-a" i *doktrinarnu inovaciju budžetske ravnoteže.* Usvajajući novu doktrinu, Boulin je pledirao na ravnotežu budžetskih rashoda i resursa, kao novo pravilo dobrog administrativnog upravljanja, koje se konstituiše kao politički imperativ, budući da ravnoteža favorizuje rast dinamičke ekonomije. U prvom stadijumu, ravnoteža je opservirana kao skup definitivnih operacija (ispod linije) i pretpostavljala je da privremene operacije mogu da ostvare negativni saldo u meri u kojoj su zajmovi i avansi prešli sumu očekivanih povraćaja.[1720] U pravilu, saldo je pokrivan emisijom trezorskih bonova. U drugom stadijumu realizovana je globalna ravnoteža za sve operacije određenih finansijskim zakonom. U stvari, višak resursa iz definitivnih operacija pokrivao je višak izdataka iz privremenih operacija.[1721] Teorijski, radi se o *novoj koncepciji ravnoteže,* koja pretpostavlja da se akordirani zajmovi od strane trezora mogu pokriti onim što je Giscar d'Estain nazvao „realnom štednjom" bilo definitivnim prihodima bilo resursima javnog duga na dugi rok. Državno pozajmljivanje na finansijskom tržištu i distribuiranje investicionih resursa preduzećima nema inflatorne tenzije, jer zajmovi i avansi figuriraju između finansijskih trezora. Inkorporiranje ovih operacija po pravilu vodi realnijem koncipiranju finansijske ravnoteže (povratak keynesijanskoj koncepciji budžetskog deficita). Istovremeno je ocrtana i iznijansirana doktrina finansijske ravnoteže, koja čini finansijski zakon instrumentom konjunkturne politike. Doterivanje doktrine ravnoteže imalo je za predikaciju dopuštanje deficita u periodu recesionih oscilacija. U tom kontekstu, institucionalizovan je i *fond za konjunkturne*

[1718]P. Lalumiére, Les finances publiques, A. Colin, Paris 1970, str. 188–191.
[1719]P. M. Gaudemet, op. cit., str. 258.
[1720]Paul Marie Gaudemet, Precis de finances publiques, Tom I, Ed. Montchreisten, Paris 1970, str. 260–261.
[1721]Definitivne operacije anglobiraju opšti budžet, aneksne budžete i deo specijalnih kontratrezora.

akcije, koji reducira subvencije javnim preduzećima, kao i fiskalne viškove posredstvom rasta cena i dohotka.[1722] Ova inovacija paradigma u konjunkturnoj regulaciji rezultat je politike restauriranog dezangažovanja države na ekonomskom planu, koja je, opet, rezultat liberalne opcije u prilog *neo-liberalne ekonomske politike.* Iz ove opcije je proistekla politika redukcije fiskalne presije dohotka i potrošnje, i komprimiranja mase javnih rashoda s ciljem neutralizovanja potencijala javnog sektora u uspostavljanju javne ekonomske ravnoteže i povraćaju spontanitetima ekonomskih kretanja. U biti, radi se o *novoj verziji neutraliteta javnih finansija.*

Teorija kompenzacionog budžeta („*compensatory budgeting*“), *sistematskog budžetskog deficita („deficit spending“) i cikličnog budžeta (tzv. funkcionalni „pump-priming“)* nadopunjena je *teorijom stabilizacionih budžeta („stabilizing budgeting“),* koja je, inače, bliska klasičnoj teoriji uravnoteženog budžeta, mada, zanemarujući godišnju finansijsku ravnotežu, u prvi plan stavlja makroekonomsku ravnotežu. Ova doktrina (realnija od teorije kompenzacionog budžeta), izbegavajući nepouzdana predviđanja konjunkturnog razvoja u privredi i time–lags u budžetskoj egzekutivi, oslanja se na *automatske „ugrađene“ stabilizatore („built-in stability“ Hi „built-in flaxibility“) u čijim okvirima fleksibiln ireadaptibilitet i elastični readaptibilitet fiskalnih randmana amortizuje konjunkturne perturbacije u ekonomskim tokovima društvene reprodukcije. U tom kontekstu, remarkirana su dva termina: „fiscal drag“ ili („frein fiscal“) i „fiscal dividend“ (ili „devidende fiscale“),* koji su samo dva aspekta istog fenomena – efekta automatske stabilizacije. „Fiscal drag“ egzistira u uslovima kada konjunkturna elastičnost fiskalnih randmana olakšava ekspanziju, budući da je u okviru „big tax cut“ redukcija fiskalnog oprerećenja stimulisala ekspanziju.[1723] Obrnuto, „fiscal dividend“ podiže fiskalne randmane i koči ekcesivnu konjunkturu. U suštini, izbor između ova dva modela diskrecione budžetske politike zavisi od preferencije država u domenu alokacije resursa i od opcija između javne i tržišne alokacije.

Egzistencija inkorporiranih stabilizatora diskrecione budžetske politike u domenu regulisanja ekonomskih tokova reprodukcije vodila je operacionalizaciji koncepta „full employment budget surplus“ (ili “solde budgétaire de plein emploi“), ili, skraćeno SPE. Račun kompenzatorskog salda, prema terminu J. Schultz-a, *„full employment surplus“ ili „l`rexcédent budgetaire de plein emploi*“ je definisan za stopu nezaposlenosti od 4%, posredstvom viška prihoda nad federalnim budžetskim rashodima; jer određeni rashodi (npr. „alokacije“ nezaposlenim) variraju u funkciji nivoa ekonomske aktivnosti. U tom spektru, budžetski višak kalkulisan je kao „potencijalni višak“, koji se raziikuje od „realnog budžetskog viška“. Varijacije SPE su indikator budžetskih akcija na efektivnu tražnju, odnosno restriktivnih ili espanzionih efekata budžetskih prihoda i budžetskih rashoda na akcelerirajuću ritmiku efektivne tražnje. U stvari, SPE reprezentuje javnu štednju, koja se realizuje u uslovima pune zaposlenosti, pod uslovima da su investicije (I) i javni rashodi (G) u

[1722]Elaboriranje javnih rashoda neophodnih za pothranjivanje kontinuirane ekspanzije u vidu fondova za konjunkturne akcije francuskog i nemačkog tipa implicira i modifikaciju ekcelerirane ili retardirane ritmike njihove egzekutive u funkciji povezivanja budžetskog salda i investicija.

[1723]P. Coulbois, La politique conjoncturelle, Ed. Cujas, Paris 1971, str. 180.

egalitetu sa štednjom (S) i fiskalitetima (T). U stanju pune zaposlenosti T – G je SPE, što znači da se realizovanim budžetskim saldom popunjava diskrepanca između investicija i štednje. Konačno, SPE konstituiše sredstvo distanciranja „fiscal drag“ od „fiscal dividend“ u funkciji elaboriranja koherentne budžetske politike. Pozitivan saldo u fazi recesije, po pravilu, ukazuje na potrebu eliminacije „fiscal drag“ ogmantacijom javnih rashoda ili redukcijom fiskalne presije. Negativan saldo u fazi inflacije identifikuje potrebu suspenzije „fiscal dividend“ redukcijom javnih rashoda i ogmantacijom fiskalnog opterećenja. Međutim, usled uvodenja ponderacija varijabila i različitih efekata multiplikatora javnih rashoda i fiskalnih resursa, kritika SPE izbacila je na površinu „elaborirani koncept „l'éffet stimulant“ ili, skraćeno, ESI, koji se definiše kao algebarska suma inicijalnih efekata na tražnju varijacijama i prihoda i rashoda.[1724] U pravilu, pozitivan je kada se rashodi uvećaju brže od prihoda (ekspanzivni efekat) i negativan je kada se prihodi brže uvećaju od rashoda (restriktivni efekat). S tim u vezi, valja istaći koncepte budžetskog deficita L. Stoleru-a, D. I A. Ott-a i A. Barrére-a. Po Stoler-u[1725] G–TG = L reprezentuje budžetski deficit kao rezultat povećanja javnih rashoda bez povećanja fiskaliteta. Efekti deficita su identični porastu investicija, s obzirom da je multiplikator veći (i s obzirom da je vrednost multiplikatora inverzna marginalnoj sklonosti štednji). Po konceptu D. I A. Ott-a[1726] potrebno je distancirati „federal spending“, „cash deficits“ i „planned spending“, a po konceptu A. Barrére- a[1727] “ex *ante* (*anticipirani ili a priori*) *deficit i ex post (dekurzirani ili a posteriori) deficit“*. U eksplikativnoj konstelaciji, panorama budžetskog deficita ne distancira se od teoretskih predikacija neokeynesijanske doktrine i, stoga, ne prezentuje rafiniranu indoktrinaciju. „La surcompensation budgétaire“ je samo logički produžetak keynesijanske analize „surplus d'emploi“ u situaciji kada globalna tražnja prevazilazi privredne kapacitete. Monetarna ekspresija globalne tražnje po tržišnim cenama prevazilazi monetarni izraz globalne ponude. Budžetski „surcompensation“ pojavljuje se kao moguća terapeutika „inflacije tražnje“ i realne ponude putem agravacije fiskalne presije.

Prezentacija post-keynesijanskih modela inspirisala je istraživanja ekonomskih efekata budžeta, koja su progresivno ameliorisala budžetsku politiku za osiguravanje kontinualnog rasta i za realizaciju programa pune zaposlenosti. Tzv. *budžetska sintonizacija („syntonisation budgétaire“ ili “fine tuning”)* omogućava adekvatniju regulaciju konjunkturnih oscilacija i podržavanje stabilne stope ekonomskog rasta akcijama autoregulacionih mehanizama. Interpretacije budžetskog impakta i budžetskog salda na konjunkturu u okviru fleksibilnog budžeta („syntonisation subtile“ ili „fine tuning“), međutim, implicirale su potrebu produbljivanja baznih postulata i principa, a u prvom redu funkciju potrošnje, multiplikatora, dohodak pune zaposlenosti i redistributivne efekte budžeta (Chimpann, Goodwin, Modigliani, Ando, Tanzi, Duesenberro, Friedmann, Fischer i dr.). No, inovirana kategorizacija

[1724]F. G. Corrigan.The Measurement and Importance of Fiscal Policy Changes, RBNY, jun 1970, str. 136.
[1725]L. Stoleru, L'équilibre et la croissance economique, Dunod, Paris 1973, str. 157–173.
[1726]David J. Ott and Attiat F. Ott, Federal Budget Policy, The Brookings Institution, Washington 1970, str. 48–59 i 63
[1727]A. Barrére, Economie financiére, Tom II, Dalloz, Paris 1971, str. 167–368.

javnih troškova (Baumol i Peston) u funkciji upravljanja javnom tražnjom, tipizacija investicionih rashoda (Fisher, Hicks i Harrod) i reklasifikacija marginalne sklonosti potrošnje (Hansen i Musgrave) nisu mogli da izdrže kritiku regulacionih akcija budžetskog salda sa stanovišta efekta cena, efekta zaposlenosti i dohodnog efekta. Naime, u *stagnanatnoj* (*„stagnation“*) privredi, u kojoj koegzistiraju rastuća stopa cena (inflacije), rastuća stopa nezaposlenosti i stagnantna stopa privrednog rasta, regulacija konjunkturnih fluktuacija u funkciji sterilisanja likvidnog disponibiliteta i promovisanja rasta robnih fondova, posredstvom budžetskog salda, je neoperativna, jer su efekti cena i dohodni efekti inkompatibilni. Deficitarno finansiranje, koje podstiče zaposlenost, izaziva inflatorne tendencije, a suficitarno finansiranje gravira recesiju fiskalnom presijom. S tim u vezi, uvedene su i inovacione paradigme: PPBS (Planning, Programing, Budgeting System) i RCB (Rationalisation des choix budgétaire) i Cost benefit analysist, koje su „osvežile“ budžetski model redistribute i alokacije resursa, s kvantitativnim determinacijama budžetskog optimuma u skladu ekonomske strategije javnog sektora. U Nemačkoj, nadalje, usavršen je *„koncept neutralnog budžeta“* na konjunkturne fluktuacije ekonomskih tokova („konjunkturne utraler Haushalt“) pod nazivom neutralni budžet („Sachvertarndigenrat-a“).[1728] Po ovom konceptu, impakt javnog sektora na varijaciju nivoa realnog PNB izražava se totalnim efektima budžeta, varijacijama realnog društvenog proizvoda (PNB) atribuiranog transakcijama javnog sektora, varijacijama javne potrošnje inducirane transakcijama javnog sektora i udelom uvoza u tražnji po konstantnim cenama. Incidenca varijacija budžetske politike na volumen efektivne tražnje korigovana je induciranim varijacijama uvoza pri čemu se totalna incidenca budžeta analizira preko primarnog i sekundarnog efekta budžeta. Primarni efekat rezultira iz jednogodišnjih varijacija triju grupa relativno homogenih transakcija javnog sektora, koje izražavaju varijacije tekuće kupovine javnog sektora (najamnine isključene) i njihov sadržaj u uvozu, varijacije fiskalno alimentiranih investicija javnih sektora i njihov sadržaj u uvozu, i varijacije „osiguranih“ usluga od strane administracije u realnim okvirima.

Budžetske varijacije, koje lansiraju multiplikatorski proces, su, za svaki trimestar, uzete kao jednake razlici između efektivnog nivoa javnih transakcija po tekućim cenama i potencijalne vrednosti. I ukoliko je ova diferencija izuzetno mala (zanemarljiva) utoliko je incidenca budžeta vrlo bliska nuli; što znači da je budžetska politika neutralna. Otuda je i „Sachverärndigenrat“-u postavljen cilj da determiniše situacijom stabiliteta cena i višeg nivoa zaposlenosti. A da bi budžetski saldo bio „neutralan“ potrebno je da deo totalnih javnih rashoda u potencijalnoj produkciji (potencijalni volumen multiplikovan implicitnim indeksom „neutralnih“ cena, uključujući i neizbežni rast) i da odnos fiskalnih prihoda i realnog PNB budu isti kao u baznoj godini.

Prema tome, koncept neutralnog budžeta reflektuje budžetsku politiku, koja ne modifikuje nivo iskorišćavanja proizvodnog potencijala i koja se isključivo odnosi (ciljno) na alokaciju resursa i redistribuciju dohotka, respektujući određena (sledeća) pravila: (1) budžetski rashodi rastu po istoj stopi kao i društveni proizvod (da bi bili

[1728]D. Bjell, G. H. Jüttmeier i H. Legler, Konjunkturelle Wirkungen öfentlicher Haushalte, J. C. B. Mohr, Tübingen 1978, str. 44–61 i OECD, Allemagne, études économiques, Paris 1973, str. 65–70.

neutralni na konjunkturna kretanja), (2) fiskalni prihodi rastu po istoj stopi kao i društveni proizvod, koji korespondira proizvodnom potencijalu (da bi nivo nepromenjenog fiskalnog opterećenja bio neutralan na konjunkturne oscilacije), (3) javno zaduživanje raste po istoj stopi kao i društveni proizvod (počev od bazne godine), (4) konjunkturni efekti rashoda korespondiraju konjunkturnim efektima prihoda budžeta sa suprotnim predznakom, (5) svi oblici budžetskih prihoda i rashoda imaju jedinstven multiplikator i time-lags, (6) učešće javnih rashoda u društvenom proizvodu u baznoj godini jednako je za čitavo srednjoročno razdoblje u uslovima pune zaposlenosti, (7) javni rashodi u proseku rastu brže od društvenog proizvoda ako rastu cene (merene indeksom cena društvenog proizvoda) proizvoda i usluga koji su relevantni za javnu potrošnju (pod uslovom da se realizuje planirano učešće budžetskih rashoda u društvenom proizvodu) i (8) struktura budžetskih rashoda i prihoda je u čitavom srednjoročnom periodu nepromenjena (da bi delovala neutralno na konjunkturna kretanja u nacionalnoj privredi).

U Holandiji[1729] je u aplikaciji koncept *„analize impakta“ (impact analysis),* kojim se opredeljuje neto efekat realnih promena u budžetu na ukupnu tražnju. U stabilizacionoj politici budžet je neutralan u odnosu na baznu, polaznu godinu ukoliko javni rashodi rastu po stopi rasta društvenog proizvoda, uz redukciju viška prihoda od poreza (fiskaliteta) koji prevazilaze proporcionalni rast dohotka. Budžetske promene dekomponuju se na automatske i diskrecione promene. Diskrecione promene poprimaju karakter impulsa, koji reflektuju (1) promene u strukturi (kategorijama) rashoda u odnosu na prethodnu godinu, (2) promene viškova prihoda koji se automatski realizuju pri nepromenjenim poreskim stopama (progresivno uslovljeni prihodi od poreza) i (3) promene u javnim prihodima koje su rezultat promena poreskih stopa. No, sa kratkoročnim promenama u prihodima i rashodima (diskrecione mere), koje uvode time-legs, u 1960. god. je uveden koncept „Structural budget margin“ (strukturne budžetske politike) za realizaciju programiranih budžetskih funkcija u domenu alokacije privrednih resursa i preraspodele nacionalnog dohotka (doduše, sa prenaglašenom ulogom ugrađenih stabilizatora). Time se programirani rast budžetskih rashoda korelira sa trendom ekonomskog rasta u cilju makroekonomskog limitiranja sredstava kojim raspolaže javni sektor za povećanje trošenja, odnosno smanjenje fiskaliteta. U fundamentu ovog koncepta leži zahtev za održavanje štednje i investicija pri punoj zaposlenosti u ravnoteži. Pri tome, planirano povećanje fiskalnih prihoda u korelaciji sa porastom društvenog proizvoda, za pokriće povećanih rashoda ili smanjenje poreza) u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu podržava uravnoteženi odnos između štednje i investicija u privredi pune zaposlenosti. U stanju pune zaposlenosti koncept „strukturne budžetske politike“ praktično reflektuje strukturni budžetski deficit u funkciji rekompenziranja viška štednje u odnosu na investicije. Veličina prihvatljivog i tolerantnog strukturnog deficita „zadržava“ privredu na sopstvenoj „strukturnoj stazi rasta“ (Diamond), čak i u konfliktnim situacijama između kratkoričnih i dugoročnih ciljeva budžetske strategije

[1729]OEDC, PAYS-Bas, études économiqus, Paris 1975, str. 16–31 i J. Diiamond, The New Orthodoxy in Budgetary Planning, Institut-of Social and Economic Research, University of York, 1977, str. 58–72.

(uključujući i imperative diskrecionih mera fiskalne politike, kojima je do 1973. god. služio koncept *„analize impulsa“).*

Usvajajući anticikličnu budžetsku politiku na kraju tridesetih godina, Švedska[22]) je, sa budžetskom reformom iz 1937. god. (čiji je tvorac Hammarskjöld), u inovaciji budžetske doktrine, izabrala „simplificirani budžetski saldo“ za procenu incidence budžetske politike na ekonomiju. U šezdesetim godinama švedski ekonomisti (u Ministarstvu za finansije i Institutu za ekonomska istraživanja) su elaborirali metod evaluacije efekata varijacija budžetskih agregata na nivo globalne tražnje, uključujući tražnju i globalne varijacije budžetskog salda. Metod se prvenstveno koristio za procenu reperkusija varijacija budžetskih komponenata (konsolidovanih) centralne administracije i lokalnih kolektiviteta na nivo tražnje, odnosno bruto nacionalni proizvod (PNB) plus uvoz u partikularističkoj formi budžetskog deficita i finansijske štednje, kao višak štednje javnog sektora u odnosu na investicije istog sektora. Upotrebljeni metod budžetske analize predstavljao je da varijacije potrošnje i investicija javnog sektora „vrše“ pozitivan efekat na globalnu tražnju, dok varijacije finansijske štednje javnog sektora „vrše“ negativan efekat na totalnu tražnju. U sistemu proste ponderacije, efekti multiplikatora javnih rashoda su jednaki broju dva, efekti multiplikatora transfera jednaki su jedinici, a efekti multiplikatora fiskaliteta su manji od jedinice. U pravilu, ovi multiplikatori su nekompatibilni sa multiplikatorima B. Hansena. Diferencijacija je evidentna i između automatskih i diskrecionih efekata budžeta. Jer, diskrecioni efekti podrazumevaju varijacije fiskalnih prihoda koje rezultiraju iz predviđenog ili anticipiranog dohotka u okviru date fiskalne stope. Naime, ukoliko je predviđeni rast dohotka jednak potencijalnom rastu produkcije efekti diskrecionih varijacija budžeta daju analogne rezultate američkom „l`ex cédent de budget de plein emploi“ – Full Employment Surplus u SAD-u. Prema tome, švedski metod konstituiše interesantan pokušaj amelioracije budžetske analize upotrebom simplificiranog budžetskog salda, pošto je poznata uloga varijacija prihoda i rashoda ekvilibriranog budžeta u ekspanziji tražnje. Sistem simplificirane ponderacije korišćen je, dakle, za procenu i merenje diferencija između efekata varijacija budžetskih agregata u odsustvu distinkcije između incidence varijacija budžeta na PNB i incidence na izvoz. Finansijski saldo ukupnih budžetskih rashoda i budžetskih prihoda, koji se alimentira primarnom emisijom ili bankarskim kreditnim resursima, modifikuje nivo i strukturu likvidnog disponibiliteta i posredstvom „faktora likvidnosti“ utiče na ekonomska gibanja. Selektivna politika-budžetskih rashoda i prihoda modifikuje relativne cene supstituta i posredstvom „faktora supstitucije“ deluje na ekonomske izbore između potrošnje i štednje, rada i kapitala, izvoza i uvoza i dr. U tom kontekstu, tzv. *ukupni saldo* i tzv. *saldo likvidnosti* deluju različito, budući da prvi saldo reflektuje volumen deficitarnog finansiranja javne potrošnje i da drugi saldo odslikava efekte sistema javnog finansiranja na likvidni potencijal.[1730] No, ni

[1730]Prvi saldo je relelvantniji za uslove recesije, dok je drugi saldo relevantniji za konjunkturnu ekspanziju (Dr P. Jurković, Problemi funkcionisanja sistema i politike društvenog finansiranja, Finansije 11-12/80, str. 756–778). No, ni ukupni saldo niti saldo likvidnosti nije indikator stabilizacionih efekata budžetske politike iz vise razloga: (1) budžetski saldo rezultat je kako diskrecionih tako i automatskih promena budžetskih rashoda i prihoda, (2) javni rashodi u osnovi predstavljaju neposrednu

ekvilibrirani budžet nije neutralnog efekta na tražnju. Kreirani modeli stabilizacionih efekata (u SAD, Nemačkoj i Holandiji), koji polaze od *ukupnog budžetskog salda* (uz stalno zanemarivanje salda likvidnosti), ilustruju potencijalnu efikasnost alternativnih formula budžetskih implikacija na ekonomske tokove. Američki „Full-Employment Balance ili FEB“ (saldo pri punoj *zaposlenositi), nemački "Ciclically Neutral Balance ili CNB (ciklični neutralni saldo),* sa svojim *cikličnim efektom budžeta, i holandski „Structural Budget Margin*“ ili CMB (strukturno neutralni rast budžetskih rashoda), sa tzv. *„budžetskim impulsom"* su samo tri modela empirijske verifikacije ukupnog budžetskog salda u realnom izrazu. Po konceptu FEB-a niži kvantum salda reperkutuje se ekspanzivno i vice versa.[1731]

U dinamičkoj projekciji valja prilagoditi javne prihode za iznos „fiscal drag-a“, odnosno neproporcionalni porast fiskaliteta u odnosu na porast budžetskog proizvoda. Prilagođavanjem društvenog proizvoda za eventualni „fiscal drag“ (povećanjem za ispod prosečni rast javnih prihoda i smanjenjem za natprosečni rast fiskalnih prihoda), učešće „salda pri punoj zaposlenosti“ je konstantno.

Po receptu neutralnog salda javnih rashoda i prihoda egzistira suodnos između deficita i potencijalnog outputa kojim se determiniše relativno zadovoljavajući nivo stabilnosti cena, zaposlenosti i deviznih rezervi. Obračun CNB kao osnova za obračun CEB-a ilustruje ekspanzivnu budžetsku politiku. No, za procenu anticikličnog delovanja budžetske politike od bitnog je značaja stanje konjunkture koje se reperkutuje na nivo CNB. Jer, u dekonjunkturi CNB je veći u tekućem u odnosu na bazni period, dok je CEB sa pozitivnim predznakom; što reprezentuje ekspanzivnu budžetsku politiku sa anticikličnim delovanjem. Obrnuto posmatrano, u konjunkturnom bumu CNB je veći u baznom periodu u odnosu na tekući period, dok je CEB sa pozitivnim predznakom; što reprezentuje ekspanzivnu budžetsku politiku sa procikličnim delovanjem. Konačno, po konceptu holandskog „strukturnog neutralnog rasta budžetskih rashoda“ (nasuprot normativnog budžetskog salda u Nemačkoj) opredeljuje se ciklični efekat budžetske politike na platežno sposobnu tražnju (tzv. budžetski impuls). I ukoliko je ciklični budžetski efekat pozitivan utoliko je budžetska politika ekspanzivna i vice versa. U celini posmatrano, prezentirani modeli zanemaruju efekte likvidnosti po liniji deficitarnog finansiranja, budući da polaze od globalnog salda (a ne od likvidnog salda). No, i svaki pokušaj ogmantacije realnog

---

efektivnu tražnju, (3) fiskalni prihodi preko reduciranja raspoloživog dohotka indirektno deluju na smanjenje tražnje, (4) multiplikacioni učinak budžetskih rashoda je veći od multiplikativnog učinka fiskalnih prihoda, (5) ekvivalentni porast budžetskih rashoda i prihoda nije neutralnog karaktera i (6) obim i struktura javnih rashoda i fiskalnih prihoda su ekonomski indikativniji od samog budžetskog salda.

[1731] A. S. Blinder i R. Solow, The Economics of Public Finance, The Brooking's Institution, Washington 1974, str. 3–115, S. K. Chand, Summary Measures of Fiscal Influence, Staff papers 2/77, str. 405–449, J. Lotz Techniques of Measuring The Effects of Fiscal Policy, OECD, Paris 1971, str. 3–31, D. A. dixon, Techniques of Fiscal Analysis in the Netherlands, Staff papers, novembar 1972, str. 615–646 i The Employment Budget Surplus Concept as a Toal F. Dernburg, Fiscal Analysis in the Federal Republic of Germany: The Ciclicaly Neutral Budget, Staff papers, novembar 1975, str. 825–857, J. W. Nevile, Measurng the Impact of Fiscal Policy, International Monetary Fond, februar 1976, str. 1–17, R. J. Chelliah, Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit, Staffg papers, novembar 1973, str. 741–794 i A. M. Okun and N. H. Teeters, The Full Employment Surplus Revisited, Brooking's Papers on Economic Activity 1/71, str. 77–110.

kvantuma efektivne tražnje po pravilu automatski ne koincidira se korespondentnim povećanjem realne ponude, zaposlenosti i društvenog proizvoda. Prenebregava se realni iznos ponude, zaposlenosti i društvenog proizvoda. Prenebregava se realni iznos ponude umesto potencijalnog nivoa outputa.[1732] No, i pored toga, IEP_1 (globalni saldo) adekvatniji je pokazatelj za merenje inflatornih efekata budžetske politike u stagflacionim uslovima, dok je IEB_2 (likvidni saldo) adekvatniji pokazatelj u čisto inflatornim trendovima.

Egzaminacije politike „strukturne budžetske marže" („Structural Budget Margin" SBM ili „marge budgétaire structuralle"), kao i politika „fine-tuning" „Full-Employment Balance" i „Ciclically Neutral Balance", u funkciji harmonizacije alokativnog i stabilizacionog budžetskog mehanizma, dakle, empirijski ne pokazuju optimalnu i programiranu relaciju između rasta javnog sektora i ekonomskog rasta nacionalne privrede.[1733] Budžetski saldo, kao mera incidence budžetske politike, sa rastućim značajem, upotrebljava se u Francuskoj u regulaciji konjunkture, za realizaciju interne ravnoteže i za delovanje na ekonomsku aktivnost, doduše sa stanovišta postojećih (tri) salda. Generalni saldo inicijalnog finansijskog zakona reprezentuje budžetski saldo države, koji je procenjen u funkciji predviđene evolucije ekonomske aktivnosti i orijentacije ekonomske politike. Ostvarenje ili izvršavanje finansijskih zakona, shodno logici kontrole a posteriori, indicira rezultate operacija u toku više godina (ali ne za svaku godinu niti za sve operacije i zakone). Definitivni rezultati izvršavanja budžeta („optique de gestion") retrasiraju egzekutovane operacije finansijskog zakona u jednoj godini i finansijske probleme Tresora u toku izvršenja operacija finansijskog zakona. Međutim, predviđeni i ostvareni budžetski saldo se uvek međusobno razlikuju. Ostvareni prihodi i rashodi, kao i saldo, razlikuju se od predviđenih prvenstveno usled konjunkture, inflacije, nezaposlenosti, s jedne strane, promene budžetskih parametara i modaliteta državne intervencije, s druge strane. Definitivni rezultati budžetskog salda države razlikuju se, pak, u odnosu na prethodne upravo zbog uključivanja ostvarenih operacija lokalnih kolektiviteta i socijalnog osiguranja, kao i polujavnih institucija i organizacija.

Nacionalna konta omogućavaju prikazivanje operacija javnog sektora, koje su regrupisane sa sledeća tri konta: (1) konto tekućih operacija (tekući rashodi i prihodi), (2) kapitalni konto (bruto akumulacija realnih aktiva) i (3) finansijski konto (neto tokovi aktiva i finansijskih pasiva). Saldo prvog konta reprezentuje neto štednju administracije; saldo drugog konta reprezentuje njen kapacitet ili finansijsku potrebu; saldo trećeg konta reprezentuje saldo neto zaduživanja. Kapitalni i finansijski konto reflektuju širu verziju koncepta budžetskog deficita. „Kapacitet (ili potreba) finan-

[1732] J. Lotz, Techniques of Measuring the Effects of Fiscal Policy, OECD, Paris 1971, str. 8–13 i S.K. Shand, Summary Measures of Fiscal Influence, Staff Papers 2/77, str. 421–422.

[1733] W. H. Oakland, Budgetary Measures of Fiscal Performance, Southern Economic Journal 4/69, str. 347–358, R. Solomon, A Note on the Full Employ-ment budget Surplus, Review of Economics and Statistic 1/64, str. 105–108, N. H. Teeters, Estimates od the Full Employment Suirplus, 1955–1964, Review of Economics and Statistics 3/65, str. 309–314, A. R. Prest, Seanse and Nonsense in Budgetary Policy, Economic Journal 1/68, str. 1–18, R. A. Musgrave, On Measuring Fiscal Performnce, Review of Economics and Statics 2/64, str. 213–220, J. Diamnod, The New orthodoxy in Bedgetary Planning: A. Critical Review of Dutsch Experience, Public Finance 1/77, str. 56–76.

sijski“, odnosno „budžetski saldo u užem smislu“ definiše se kao definicija između skupa prihoda fiskalnog i nefiskalnog porekla i sume tekućih rashoda za dobra i usluge, i rashoda u kapitalu. Tekući rashodi (A) i tekući prihodi (B) sastavni su elementi konta tekućih operacija, dok su neto finansijska aktiva (F) i neto zaduživanje ili bruto dug minus rambursmani (G) konstituante finansijskog konta. Saldo konta tekućih operacija (A–B) sa formiranjem bruto kapitala (C), amortizacijom fiskalnog kapitala (D) i neto transferima u kapitalu (E) formira konto kapitala. Prema prezentovanoj simplificiranoj formulaciji pozitivni budžetski saldo (kapacitet finansiranja) indicira sumu resursa koju administracija koristi ili za povećanje svojih zajmova i finansijskih plasmana ili za reduciranje svojih zaduženja. Inverzno, negativni budžetski saldo (potreba za finansiranjem) indicira sumu resursa koju administracija obezbeđuje bilo likvidacijom finansijskih aktiva bilo pozajmljivanjem (zaduživanjem). U širem smislu, *budžetski saldo može biti definisan kao „potreba za dugom (neto zaduženje) javnog sektora“,* koja proističe iz salda tekućih i kapitalnih operacija, kao i operacija zajmovnih operacija i ostalih finansijskih plasmana. U ovoj akceptuaciji, budžetski saldo ekvivalentan je diferenciji između skupa resursa i ukupnih rashoda u formi tekućih javnih rashoda, „acquisition“ realnih aktiva i finansijskih aktiva. Pri tome, veličina G (neto zaduženje ili bruto dug minus rambursmani) reprezentuje saldo javnog duga koja je jednaka sumi novoemitovanih dugova umanjene za iznose amortizacije postojećih dugova i koji korespondira saldu skupa elemenata pasive finansijskog konta javne administracije. U proširenom konceptu budžetskog salda rekonsiderirani efekti zavise od tipa pozajmljivanja i finansijskih plasmana. No, i u užem konceptu *(„capacite ou besoin de financement“)* i u širem konceptu („besoin d’emprunt net“) budžetskog salda impakt na tražnju zavisi od modaliteta pokrića deficita pozamljivanjem, tj. da li se radi o zajmu kod centralne banke ili o zajmu kod komercijalnih banaka ili o zajmu kod nebankarskih sektora. Konačno, koncept ili verzija „ponderisanog budžetskog salda“ (solde de budget pondéré) reprezentuje rafiniraniji koncept budžetskog salda. Račun indikatora ponderisanog budžetskog salda formuliše se na osnovu varijacija različitih kategorija javnih rashoda, relativnih „tereta“ svih kategorija rashoda, različitih tipova javnih prihoda, relativnog „tereta“ svih tipova prihoda i opšteg multiplikatora. Ovaj tip budžetskog salda dobija se atribucijom specifičnih tereta svakoj komponenti budžeta (umnoženjem) i sumiranjem svih komponenata. Ponderacija različitih komponenata se prevodi „širinom budžetskog impakta“ na nacionalni dohodak ili na ukupnu tražnju roba i usluga. Proizvod varijacije svake komponente budžeta i njenog tereta posmatra se kao indikator primarnog efekta svake komponente, pri čemu se ukupni efekt dobija multiplikovanjem ovog proizvoda sa generalnim multiplikatorom.[1734]

Primarni efekat reprezentuje tražnju ili produkciju koja je kreirana ili apsorbovana modifikacijom budžetske politike, odnosno budžetske kompozicije. Efekat multiplikatora konstituiše sumu primarnog efekta i ultirijernih promena intervencijom na operacije privatnog sektora nakon inicijalne modifikacije budžetske politike. Adicijom efekata multiplikatora dolazi, dobija se indikacija totalnog efekta budžetske politike. Opšti multiplikator definiše se na simplificirani i kompleksni

[1734]R. A. Musgrave i P. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Me Graw Hill, N. York, 1984.

način, kao multiplikator privatne potrošnje, odnosno kao multiplikator koji inkorporira efekte produktivnih investicija i multiplikator privatne potrošnje. U tom kontekstu, impakt budžetske politike, koji rezultira iz ponderisanog budžetskog salda, reflektuje automatske i/ili diskrecione promene različitih budžetskih komponenata, pri čemu se „ponderisani“ budžetski saldo posmatra kao adaptirani partikularistički indikator za analizu relacija između orijentacije budžetske politike i ekonomskog ciklusa. U toj optici, budžetski impakt se izražava prema nivou nacionalnog dohotka tekuće ili prethodne godine. Varijacije ponderisanog budžetskog salda interpretiraju se kao rezultat komparirane evolucije efektivnog i hipotetičnog PNB; budući da incidenca budžetske politike na tražnju i proizvodnju reflektuje razmak između efektivnog i hipotetičnog outputa. Budžetski deficit u recesionoj poziciji privrede vrši efekat podražavanja („effect de soutien“) konjunkture stopirajući ekonomske deklinacije i stimulirajući konjunkturnu reprizu. Inverzno, budžetski suficit u ekonomskoj ekspanziji koči ekcesivno pregrejanu konjunkturu.

2. FISKALNI DEFICIT, JAVNI DUG I CROWDING OUT

Fiskalni deficit, javni dug i tzv. efekat istiskivanja (crowding-out) jesu visokokotirajući aktuelni problemi savremenih ekonomskih politika industrijskih razvijenih zemalja OECD u fokusu intelektualnih rasprava akademskih ekonomista. U teorijskim duelima i empirijskim analizama monetarista, keynesijanaca (fiskalista), pristalica teorije racionalnih očekivanja i teoretičara ekonomike ponude iznalaze se validni argumenti dokazivanja ili pobijanja egzistencije tzv. efekta istiskivanja (crowding-out ili l`effect d`eviction) u sklopu hroničnih i strukturnih budžetskih deficita i volumenziranog javnog zaduživanja na finansijskim tržištima. Ovde je, u ovom kontekstu, pokušano da se reinterpretiraju (i portretiraju), u komprimiranoj formi, savremeni teorijski trendovi fiskalne ekonomije deficitarnog finansiranja i javnog zaduživanja budžetskog sektora i polarizovane koncepcije „crowding-out-a“ u ekonomiji finansiranja javnog sektora.

Intelektualni izazov nove klasične makroekonomije, po pravilu, daje negativan odgovor na pitanje o tome, da li budžetski deficit apsorbuje privatnu štednju, da li javni dugovi smanjuju privatnu potražnju za obveznicima proizvodnih kapitalnih ulaganja i da li se teret javnog duga prebacuje na buduće generacije. Ovi teoretičari smatraju da se, ukoliko javni rashodi nisu pokriveni iz tekućih poreza, izlaz nalazi ili u prodaji kamatonosnih obveznica ili u štampanju novca. I ako se pristupi zatvaranju „rupa“ u budžetu preko nenovčanog duga, građani već znaju da će se u budućnosti morati platiti veći porez da bi se platila kamata. A da bi platili buduće poreze, obveznici moraju da štede upravo onoliko koliko im je potrebno da bi kupili nove državne vrednosne papire. Ali ukupno bogatstvo i ukupna potrošnja ne menjaju se, a odgađanjem poreza ništa se ne postiže, jer je, uz datu sadašnju vrednost poreskih obaveza diskontiranih po kamatnoj stopi na državne vrednosne papire, vremenski raspored potpuno je nevažan. Buchanan je ovu doktrinu nazvao ricardijanskom, smatrajući problem odgađanja poreza preko domaćeg zajma lošom opcijom

fiskalne politike.[1735] S druge strane, i supstitucija poreza emisijom novca u procesu finansiranja državnog deficita nema nikakav realni efekt, jer će novi novac podići cene dovoljno visoko tako da realna količina novca ostane nepromenjena. Dok ricardovska doktrina negira snagu kompenzatorske fiskalne politike koja se finansira putem deficita, dotle konvencionalna keynesijanska teorija sa stanovišta efikasnosti fiskalne politike u kratkom roku smatra da smanjenje poreza i povećanje transfernih javnih rashoda povećavaju ukupnu tražnju podižući simultano zaposlenost i cene.

Fiskalni konzervativci dokazuju da finansiranje deficita putem zaduženja opterećuje buduće generacije (Buchanan, pa i Ferguson),[1736] dok Modigliani smatra da se buduće generacije opterećuju samo u onoj meri u kojoj deficitarno finansiranje smanjuje nasleđene fondove ljudskog i materijalnog kapitala. Tobin, pak, upozorava na paralelizam kratkog i dugog roka, smatrajući da keynesijanci veruju da ekspanzionistička fiskalna politika deluje na stanje nedovoljne zaposlenosti, budući da deficiti povlače uštede koje bi se u odsustvu adekvatne tražnje za investicijama izgubile usled smanjenja dohotka. Ricardovci veruju, suprotno keynesijancima i fiskalnim konzervativcima, da su deficitni budžetski rashodi nekorisni na kratak rok i neškodljivi na dugi rok (Tobin). Richardovska teorema ekvivalencije ima značaj za monetarizam, jer bi monetaristički ricardovac mogao da veruje da se nivo cena prilagođava u slučaju da realna količina novca ostane nepromenjena. I kada centralna banka kupuje državne vrednosne papire richardovac smatra da transakcija na otvorenom tržištu povećava bogatstvo iako se po efektu ne razlikuje od „novčane kiše“ u procesu finansiranja budžetskih izdataka. Za keynesijance bi se porast novčane mase, koji nastaje iz transakcije na otvorenom tržištu, samo smatrao manje ekspanzionističkim u odnosu na isti iznos novca koji bi rastao deficitarnim finansiranjem ili novčanom kišom (Tobin).

U raspravi o efektima finansiranja deficita putem zaduženja u sklopu dugoročne ravnoteže sa punom zaposlenošću, podupirana su gledišta keynesijanaca i konzervativnih fiskalaca da deficitarno budžetsko finansiranje zajmovnim resursima „istiskuje“ fond kapitala. Međutim, sa stanovišta opservacije budžetskih deficita i kratkoročne stabilizacione fiskalne politike, Tobin smatra da bi keynesijanska fiskalna politika bila u kratkom roku, s obzirom da bi supstitucija tekućeg oporezivanja izdavanjem obveznica stimulisala tekuću potrošnju i da bi ekspanzija realne tražnje u uslovima neadekvatne zaposlenosti povećala proizvodnju i zaposlenost.[1737] Keynesijanski scenarij se „poklapa“ sa scenarijem nacionalnih očekivanja samo onda kada je uravnoteženi budžet cilj fiskalne politike. Samo tada bi pojava budžetskog deficita u cikličnoj recesiji dovela do očekivanja viših poreza i ubrzala recesiju. No, ako je ravnoteža budžeta pri punoj zaposlenosti prihvaćeni cilj, sva povećanja poreza ne

[1735] J. Buchanan, Barro on the Ricardian Theorem, Journal of Political Economy, april 1976.

[1736] J. Ferguson (Ed.), Public Debt and Future Generations, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1964. I F. Modigliani, Longrun Implication of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt, Economic Journal, december 1961.

[1737] J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, str. 75

mogu biti očekivana u toku same recesije i nedovoljne zaposlenosti, jer bi poreska očekivanja podržavala prihvaćenu anticikličnu politiku (Baily).[1738]

U novijim monetarističkim i neoklasičnim ekonometrijskim modelima empirijski se verifikuje teza da nemonetarno zaduženje za finansiranje budžetskog deficita apsorbuje privatne uštede i da „istiskivanje" privatnih investicija preko visokih kamatnih stopa poništava fiskalnu ekspanziju iako bi dodatna štednja za plaćanje budućih poreza u ricardovskom scenariju „obavila isti posao" bez ikakvog povećanja kamatnih stopa (Tobin).[1739] Međutim, David i Scadding su potvrdili stav da deficitarno finansiranje budžeta uopšte ne apsorbuje štednju u kratkom i dugom roku. To je pak suprotno ricardovskoj teoremi ekvivalencije, jer je na bazi tzv. Denisovog zakona verifikovana dugoročna konstantnost bruto stope privatne štednje prema društvenom proizvodu. David i Scadding smatraju da domaćinstva internalizuju akcije preduzeća koje poseduju, prilagođavanju sopstvenu štednju za nadoknađivanje promene u poslovnoj štednji („dolar za dolar") i proširuju Modiglianiі-Millerovu teoremu od finansija na akumulaciju po liniji tzv. ultraracionalnosti. Ultraracionalnost nedvosmisleno implicira da domaćinstva treba na poreze da gledaju kao na finansiranje zajednjčke potrošnje kao savršeni ekvivalent privatne potrošnje, s jedne strane, i da na budžetske deficite gledaju kao na finansiranje javnih investicija koje su perfektno zamenjive za privatnu akumulaciju kapitala, s druge strane.

Koncepcija koja kritički istupa u odnosu na korišćenje deficitarnog budžetskog finansiranja kao sredstva za oživljavanje privredne aktivnosti polazi od uopštavanja istorijskih iskustava primenom tzv. ekspanzivne fiskalne politike.[1740] Po ovoj tezi, politika povećanja budžetskih rashoda, bez odgovarajućeg povećanja budžetskih prihoda, preko stvaranja finansijskih deficita javnog sektora, deluje na kratki rok u pravcu akceleracije stope rasta realnog društvenog proizvoda u uslovima recesije i pravcu jačanja reproduktivne sposobnosti privrede.[1741] No, ukoliko se fiskalni deficiti ne poništavaju budžetskim suficitima, onda sistem deficitarnog finansiranja deluje asimetrično u smislu kreiranja finansijskih deficita države koji zahtevaju pokriće u emisiji novog kvantuma novca sa udarom na selektivne kredite i kredite za likvidnost. A ukoliko se u politici budžetskog pokrića pribegava učešću države na tržištu kapitala, utoliko se reducira obim sredstava akumulacije za finansiranje investicija. Problem je utoliko teži ukoliko se simultano javlja rast dodatne tražnje privrednih subjekata i države za akumulacijom na tržištu kapitala u odnosu na tekući priliv akumulacionih potencijala na tržištu kapitala, jer dolazi do porasta kamatnih stopa u cilju uravnoteženja ponude i tražnje finansijskih resursa na tržištu. Porast nivoa kamatnih stopa simultano odražava deficit finansijskih sredstava na tržištu kapitala i smanjenje fiksnih investicija u privredi. U lančanoj reakciji,

[1738]M. N. Baily, Stabilization Policy and Private Economic Behavior, Brookings Papers on Economic Acativity 1/78, i J. Tobin i M. N. Baily, Macroeconomic Effects of Selective Public Employ ment and Wage Subsidies, Brokings Papers on Economic Activity, tom II, 1977.

[1739]J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983, str. 76.

[1740]Dr M. Ćirković, Privredna i monetarna kretanja u svetu, Jugoslovensko bankarstvo, april 1977. I Novae i stabilizacija, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 65–70.

[1741]Dr M. Ćirković, Novac i stabilizacija, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 67–68.

centralna banka dodaje inflatornu količinu novca u funkciji osiguranja ravnoteže između ponude i tražnje finansijskih sredstava i sprečavanja porasta kamatnih stopa na finansijskom tržištu u kratkom roku. U krajnjoj instanci, neminovno dolazi do skoka stope inflacije i do prilagođavanja dugoročnih kamatnih stopa na višem nivou usled ukalkulisavanja stope inflacije u kamatne stope.

Keynesijanci su uvek smatrali da se viškovi sredstava na tržištu kapitala apsorbuju budžetskim deficitima i da se, na taj način, vrši recikliranje viškova dohotka bez izazivanja recesionih impulsa u privredi (jer deficitarno budžetsko finansiranje akcelerira realne tokove reprodukcije). Međutim, keynesijanski koncept, izvan čiste deflatorne pozicije, deluje na dinamiziranje privredne aktivnosti po cenu involviranja inflacionih impulsa. Jer, prilagođen ekonomski sistem trajnijem deficitarnom budžetskom finansiranju, sa zanemarivanjem strukture tražnje, generira rastući trend javne potrošnje na dugi rok, koji se retroaktivno vraća kao bumerang na rastući nivo ekonomske aktivnosti i zaposlenosti induciranjem inflatornih pritisaka u dugoročnoj sekvenci.[1742] Tobin je u svim teorijskim i empirijskim raspravama[1743] unosio ubeđenje da se fiskalna politika ne može ignorisati i gurnuti u nebitan arsenal za realne ekonomske rezultate, skiciranjem modela dugoročnih posledica alternativnih politika finansiranja za akumulaciju kapitala i inflaciju.[1744] U tom kontekstu, Tobin naglašava da deficitarno finansiranje budžeta može da izazove ili inflaciju ili tzv. istiskivanje akumulacije kapitala, ali simultano provociranje inflacije i istiskivanja nije moguće. U inflaciji novac se čini manje privlačnom imovinom u odnosu na štednju u drugim oblicima. Stvarna i očekivana erozija novčanih fondova i nominalnih dugova putem inflacije dovodi do njihove neatraktivnosti. U dugom roku, realni fondovi se prilagođavaju tražnji za javnom imovinom, pri čemu se nivo cena i stopa inflacije prilagođavaju državnoj ponudi.

Diskusija o tome da li je fiskalna politika efikasno sredstvo za pozitivno uticanje na nivo zaposlenosti, obogaćena je raspravom o tzv. istiskivanju tražnje privatnog sektora (crowding-out) uključujući razlike između realnog i finansijskog

---

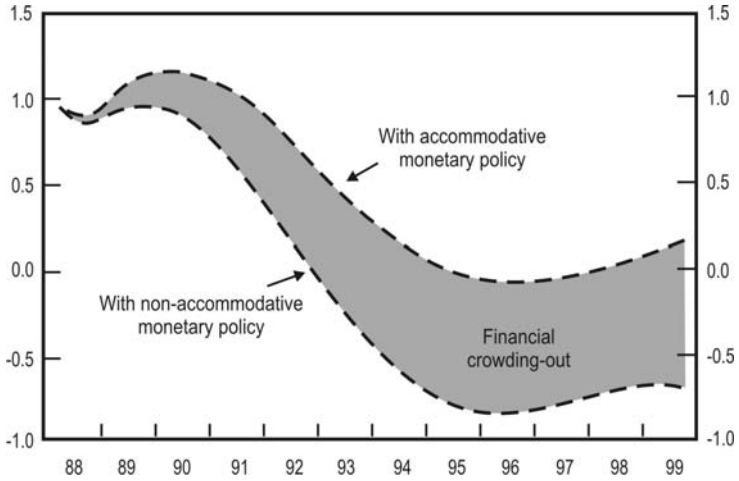
[1742] Dr. M. Ćirović, Novac i stabilizacija, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 117.

[1743] J. Tobin, Money and Income; post Hocce ergo propter Hoc, Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970; The Monetary Interpretation of History, American Economic Review,Vol 55, 1965; Friedman's Theoretical Framework, Journal of political economy, Vol. 80, 1972. u Friedman's Theoreti cal Framework, u R.J. Gordon (Red.), Milton Friedman's Monetary Framework: A Debate with His Critics, Chicago university press, Chicago, 1974. I J. Tobin i C. Swan, Money and Permanent Income, Some Empirical Tests, American Economic Review, Vol. 59, 1968.

[1744] J. Tobin i W. Buitter, Long-Run Effects of Fiscal and Monetary Policy on Agregate Demande, u J. L. Stein (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976; Debt Neutrality: A Brief Review of Doctrine and Evidence, u G. von Furstenberg (Ed.), Social Security versus Private Saving in post-industrial Society, American Council of Life insurance, Washington, 1979. I Fiscal and Monetary Policies, Capital Formation and Economic Ascivity, u G. von Furstenberg, The Government and Capital Formation, American Council of Live Insurance, Washington, 1979; J. Tobin, Essays in Economics: Theory and Policy, Vol. 3, Press, Cambridge, 1982. I Deficit Spending and Crowding Out in Shorter and longer Runs, u A. I. Greenfield i dr. (Ed.), Economic Theory for Economic Effeciency;Essaus in Honor of Abba P. Lerner, M.I.T. Press, Cambridge, 1979.

crowdinga.[1745] U raspravama o potiskivanju sredstava za transakcione svrhe i efekta potiskivanja portfelja značaj budžetske restrikcije stupa u prvi plan, jer je mogućnost crowding-in, tj. unapređenje tražnje privatnog sektora. Pri tome, fiskalni multiplikator mora biti dugoročno pozitivan, iako stabilnost ekonomskog fenomena ne dovodi nužno do pozitivnog fiskalnog multiplikatora kao u teoriji Blinder-Solowa. No, u istraživanju realnog crowding-out-a državna restrikcija budžeta više ne igra ulogu, s obzirom da se kao važan faktor razvija investicioni multiplikator povećanja državnih izdataka. Pozitivan investicioni multiplikator dovodi do povećanja cena koje garantuju realan rast. Veća izdvajanja države uz simultano suzbijanje inflacije deluju pogoršavajuće na nivo zaposlenosti i mogu dovesti do opadanja realnog dohotka, a time i do povećanja nezaposlenosti. Interzavisnost monetarnog rasta i realne produkcije u kratkom roku je fundamentalni aspekt interpretacija monetarista ciklusa ekonomske aktivnosti, pri čemu redukcija poreza koja uvećava raspoloživi dohodak u datim monetarnim uslovima, biva finansirana emisijom obligacija radi pokrića deficita javnog sektora. Redukcija stope oporezivanja u pravilu daje impulse proizvodnji, štednji i investicijama. Pri tome su podsticaji investicija veći ukoliko monetarne restrikcije redukuju inflaciju. Smanjenje poreza u sadašnjosti povećava fiskalne prihode u budućnosti po propozicijama tzv. Lefferove krive. Fiskalna politika, u tom tekstu, treba da sledi politiku restrikcije budžetskih rashoda da bi bila kompatibilna sa monetarnom restrikcijom. Kompatibilitet je osiguran finansiranjem deficita obligacijama koje ekspanzivno deluju na realnu proizvodnju i osnovu oporezivanja koja neutralizuje gubitak fiskalnih prihoda. U pravilu neizbežni fiskalni deficiti sinonim su za inflaciju i asimilirani u retardirano oporezivanje.

CROWDING-OUT EFFECTS OF FISCAL POLICY



Izvor: OECD, Finland, OECD Economic Surveys, 1988/1989, Paris, 1989. str. 96.

[1745]W. llachmann, Crowding-out und die budgetrestriktion des Statet: Eine Kritik, Kredit und Kapital 1/82. str. 113–131. I R.J. Cebula, An emprical analysis of the „crowding out“ effect of fiscal policy in the United States and Canada, Kyclos 4/78, str. 424-436.

Da li upravljanje monetarnim rastom limitira upotrebu budžetske politike i da li pokušaji kočenja ekspanzije novčane mase uz simultano liberalizovanje rastućih budžetskih deficita doprinosi uspehu monetarističkog pravila? Keynesijanci se protive monetarističkom zapostavljanju budžetske politike forsiranjem monetarističke stege i monetarističkom zanemarivanju hroničnih i strukturnih budžetskih deficita. Zapostavljanje značaja fiskalne politike u korist odvažne monetarne politike već je tradicionalni poligon oštrih rasprava monetarista i fiskalista.[1746] No, keynesijanci se, zajedno sa strukturalistima oštro protive zanemarivanju budžetskih deficita zbog toga što doprinose povećanju kamatne stope (keynesijanci), odnosno produbljivanju tzv. crowding-outa (strukturalisti). Zbog tih je razloga savremena debata o deficitarnom finansiranju izbacila na površinu tri teze.[1747] (1) budžetski deficit utiče na evoluciju cena i kamatne stope (monetaristi) (2) budžetski deficit izaziva efekat istiskivanja (strukturalisti) i (3) budžetski deficit ne utiče na inflaciju i kamatnu stopu ukoliko se optira neutralno *finansiranje* (keynesijanci).

Brunner-Meltzerova analiza pripisuje različite uloge fiskalnoj politici na kratki (i dugi) rok.[1748] Ona ne osporava uticaj fiskalne politike na proizvodnju i nivo cena, već ukazuje na različito i varirajuće dejstvo fiskalnih mera u posmatranom periodu. U kratkom roku, povećanje izdataka javnog sektora povećava proizvodnju privrednog sektora obrnuto srazmerno reagovanju cena na promene proizvodnje, koje zavisi od izmena predviđanja uzrokovanih fiskalnim ekspanzionizmom. Ako su predviđanja cena i nadnica usklađena sa fiskalnom politikom, onda nivo cena neutrališe povećanje tražnje proizvoda i radne snage od strane javnog sektora bez provociranja promena nivoa proizvodnje privrednog sektora. Ali porast tražnje javnog sektora inducira tzv. istiskivanje tražnje privatnog (privrednog) sektora bez provociranja promena nivoa proizvodnje privrednog sektora. Ali porast tražnje javnog sektora inducira tzv. istiskivanje tražnje privatnog (privrednog) sektora i reducira apsorpciju proizvodnje privatnog sektora. Međutim, savremena fiskalna analiza pokazuje da se problem ne postavlja samo u kratkoročnom istiskivanju tražnje privatnog sektora. Naime, Brunner i Meltzer[1749] su analitički pokazali da za svaku kombinaciju fiskalnih mera postoji dugoročna količina finansijskih sredstava i dugoročni nivo cena, s tim što je sa svakom mogućom kombinacijom fiskalnih mera povezan nivo nominalne proizvodnje, koji je opredeljen dugoročnim intenzitetom kapitala, normalnom stopom nezaposlenosti i normalnom ponudom radne snage u

[1746]A. Budd, Deficits budgétaires et politique monétaire, L'Observateur de Γ OCDE, maj 1982, i La politique monétaire limite-t-elle l'utilisation de la politique budgétaire? Problêemes économiques 1985/83, str. 9-12.

[1747]Les rapports entre politique budtgétaire et politique monétaire aux Etats-Unis, Problémes économique 1959/82.

[1748]K. Brunner i H. Meltzer, An aggregative Theory for closed ecnomoy, u J. L. Steine (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976. str. 69–103., L. C. Anderson and K. M. Carlson, A Monetarism Model for Economic Stabilization, Federal Reseve Bank of St. Louis, Review, juni 1970. I J. L. Stein (Ed.), Monetarism, North/Holland, Amsterdam, 1976, str. 183–232.

[1749]K. Brunner i A Meltzer, Reply-Monetarism: The principales issues areas of agreement and the work remaining, u J. L. Stein (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam 1976, str. 150–182. I M. Friedman, comments on the Critics, u R. J. Gordon (Ed.), Milton Friedman's Monetary Framework, The University of Chicago Press, Chicago, 1974, str. 140.

privatnom sektoru. Fiskalne mere, u tom kontekstu, deluju na determinante normalne proizvodnje, budući da povećanje realnih izdataka fiskalnog sektora reducira nivo normalne proizvodnje. Izdaci javnog sektora, dakle, obaraju nivo normalne proizvodnje, s obzirom na to da izazivaju dugoročno istiskivanje tražnje privatnog sektora.[1750] Problem dugoročnog istiskivanja tražnje privatnog sektora javlja se u uslovima dominacije budžetske politike, pa čak i kada egzistira realni kratkoročni efekat multiplikatora. Suprotno od Brunner-Meltzerove analize, Tobin, Buitter, Modigliani i Ando negiraju kratkoročno i dugoročno istiskivanje tražnje privatnog sektora i pokazuju da porast realnih izdataka javnog sektora povećava dugoročnu proizvodnju i dugoročne zalihe realnog kapitala.[1751] Mayer, po Frischu, zanemaruje tzv. „crowding-out efekat„ (tj. efekat istiskivanja tražnje privatnog sektora), koji Stein smatra za glavnu razliku između monetarista i neokeynesijanaca. Crowding-out efekat pokazuje da izdaci javnog sektora koji se ne finansiraju stvaranjem novca nego povećanjem poreza i/ili porastom zaduživanja, imaju za posledicu smanjenje izdataka privatnog sektora, koji delimično ili u potpunosti kompenziraju povećane izdatke javnog sektora. Zanemarivanje crowding-out efekta izražava optimizam u odnosu na stabilizacionu politiku javnog sektora, dok njegovo isticanje povlači suprotnost. Sem toga, ovaj efekat je kriterijum za razlikovanje između monetarista i neokeynesijanaca“.[1752]

Crowding-out, kao relativno nov fenomen, označava efekat istiskivanja privatnih investicija iz finansijskih tokova u uslovima rastućih javnih dugova i kamatnih stopa na tržištima kapitala.[1753] Ovaj tzv. crowding-out efekat nastupa usled ekspanzije javnog sektora, pošto udeo novca namenjenog transakcijama, koji raste uporedo sa dohotkom, dovodi do smanjenja udela novca namenjenog očuvanju likvidnosti, pa, prema tome, i do povećanja kamatne stope, koja obara nivo privatnih

---

[1750]K. Brunner i A Meltzer, op. cit, str. 150–182.

[1751]J. Tobin and W. Buitter, Long-run effects of fiscal and monetary policy on aggregate demande, u J. L. Stein (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 273–309; W. Buitter, The Long-Run Effects of Fiscal Policy, Econometric Research Program, Research Memorandum, No. 187. oktobar 1975. I J. Tobin, Repply - Is Friedman a monetarist, u R. L. Stein (Ed.), Monetarism, op. cit, str. 332–336. I F. Modigliani A. Ando, Impacts of fiscal actions on agregate income and the monetarist controversy: theory and evidence, u J. L Stein (Ed.), op. cit., str. 17–42.

[1752]Opširnije o tome videti: W. H. Buitter, „Crowding Out“ and the Effectiveness of Fiscal Policy, Journal of Public Economics, juni 1977, str. 309–328; G. Tulio, fiscal Deficits, Monetary Growth and Under Flexible Exchange Rates: The Italian Experience, Economic Notes by Monte dei Paschi di Siena, 3/81, str. 37–57, E. K. Browning, Public Finance and the Price System, Macmillan, N. York, 1983., J. C. Van Home, Gestion et politique financiere, tom i i II, Dunod,Paris, 1981., OECD, Financement du deficit budgetaire et controle monetaire, Paris, mart 1982., La gestion de la dette publique, Instruments de la dette et techniques de placement, tom II, Paris, maj 1983. I La gestion la dette publique. Objectifs et techniques, tom I, Paris, mart 1982. I D. R. Stephenson, Fiscal Influence in the Canadian Economy, u „Public Sector Deficits: Current Problems and Policies“, Banque des Reglements Internationaux, Bale, 1977,

[1753]Hellen Baumer, Crowding-out: une menace pour les investissements prives, Le Mois economique et financiered novembar 1982. I W. H. Nuitter, Crowding-out and the Effectiveness of Fiscal, Policy, Journal of Public Economics, juni 1977.

investicija.[1754] Efekat istiskivanja može biti izbegnut samo u uslovima kada je tražnja novca za transakcije niska, funkcija preferencija likvidnosti elastična i investiciona funkcija neelastična. Drugim rečima, eliminisanje negativnih efekata budžetskog deficita na rast nacionalnog dohotka posredstvom rastuće kamatne stope, koja istiskuje privredni sektor na tržištu kapitala, zahteva komplementarnu fiskalnu politiku ekspanzivnom monetarnom politikom koja sprečava povećanje kamatne stope.[1755] Međutim, ekspanzivna monetarna politika u koegzistenciji sa budžetskim deficitima pojačala bi samo inflatorne tenzije,[1756] dok bi rastuća stopa inflacije uvela rastući trend nominalne kamatne stope. U celini posmatrano, porastu javnog zaduživanja preti visok porast kamatne stope tako da između ovih fenomena postoji uska veza na kratak rok.[1757] Akceleracija javnog zaduživanja na finansijskim tržištima praćena restriktivnom politikom podržava relativno visok nivo realne kamatne stope.[1758] No, neophodni resursi za finansiranje budžetskih deficita pritiskuju finansijska tržišta, budući da restriktivne monetarne politike[1759] onemogućavaju upotrebu primarne emisije umesto javnog duga. Država u načelu može da izbegne tzv. efekat istiskivanja (l'effect d'éviction ili crowding-out effect) na dva načina: (a) pribegavanjem monetarnim kreacijama i/ili (b) pribegavanjem eksternom zaduživanju.[1760] Na taj način država koči rast kamatne stope.

Mayer, u svojoj ekspoziciji privremenog bilansa karakterističnih postavki savremenog monetarizma, nije obratio pažnju na tzv. crowding-out efekat, koji reflektujući dejstvo različitih metoda finansiranja budžetskog deficita – dovodi do ekstremnih polarizacija monetarista i neokeynesijanaca (Frisch). Metodi finansiranja budžetskog deficita u pravilu indukuju inflatorno ili neinflatorno alimentiranje javno finansijskih deficita. Naime, finansiranje budžetskog deficita kreiranjem novca po prirodi stvari izaziva inflatorni pritisak, dok finansiranje deficita javnog sektora

---

[1754]C. T. Taylor, Crowding-out; Irts Meaning and Significante, u S. T. Cook i P. M: Jackson, Current Issues in Fiscal Policy, M. Robertson, Oxford, 1979, str. 84–104. I P. Burrows, The Govern ment Budget Contraint and the Monetarist – Keynesian Debate, u S. T. Cook i P. M. Jackson, Current Issues in Fiscal Policy, M. Robertson, Oxford, 1979, str. 62–66.

[1755]R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill, Tokyo, 1980, str. 605-608.

[1756]R. Eisner, Fiscal and Monetary Policy Reconsidered, American Economic Review, decembar 1969. I A. S. Blinder and R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matter?, Journal of Public Economics novembar 1973.

[1757]A. Verde, Crowding out once more: an attempe to estimate its size in Italy, 1974–1977, Banco di Roma, Review of economic conditions in Italy No. 2. 1979. I R. A. Mundele i A. K. Swoboda, Monetary Problem of the International Economy, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1970.

[1758]L'effet d'éviction des emprunts d'Etat sur les marches financier, Problémes economiques, No. 1800, decembar 1982.

[1759]K. M: Carlson i R. %. Spencer, Crowding out and its Critics, Federal Reseve Bank of St. Louis, Review, Vol. 47,1975, str. 2–17. C. Christ, A. Simple Macroecnomiic Model with a government Budget Restrraint, Journal of Political Economy, Vol. 76, 1968. str. 36–67; J. Stein, Money and Capacity Growth, Journal of Political Economy, vol. 74.1966. str. 441–465

[1760]F. Brechling i J. N: Wolfe, The end of Stop-go, Lloyds Bank Review januar 1965, R. J. Cebula, An Empirical Analysis of the „Crowding-out" Effect of Fiscal policy in the United States and Canada, Kyclos 4/78, str. 242-436.

kreditima nefinansijskih sektora vrši pritisak na povećanje kamatne stope.[1761] Svojevremeno su tvorci ekonometrijskog modela St. Louis (Anderson i Carlson),[1762] naglašavajući crowding-out efekat, istakli činjenicu da izdaci javnog sektora, koji nisu finansirani povećanjem poreza i državnih zajmova, a koji ne prati povećanje novčane mase, uzrokuju istiskivanje izdataka privatnog sektora. Naime, ukoliko država smanjuje poreze i alimentira budžetski deficit prodajom državnih obveznica, utoliko se povećava struktura finansijske aktive i koeficijent obveznice/novčana masa. Tržište obveznica u tom slučaju može biti u ravnoteži samo ukoliko se povećava tržišna kamata.[1763] Povećana tržišna kamata na robnom tržištu involvira suprotne efekte, i to: pozitivan efekat imovine na funkciju izdvajanja i negativan crowding-out efekat.[1764] U ovom kontekstu, crowding-out efekat može biti veći ili manji od efekta imovine, i, eventualno, da bude kompenziran. No, suprotni efekti bitni su za formulisanje razlika između monetarističke i neokeynesijanske škole, jer prihvatanje ili neprihvatanje crowding-out efekta distancira monetariste od fiskalista (smatra Stein). I doista, ukoliko se efekat budžetskog deficita (finansiranog zajmovima nefinansijskih sektora) ne pokaže pozitivnim, onda se dati model mora smatrati monetarističkim i, obrnuto, ukoliko se pokaže pozitivnim, onda se mora smatrati fiskalističkim (keynesijanskim).

Nedavno su Modigliani i Ando pokušali da procene dejstvo crowding-out efekta. U sklopu empirijske provere u simulacionom modelu, ovi autori su pokazali da je crowding-out efekat, kao posledica monetarnog impulsa, samo jedan od brojnih efekata koji se javljaju u procesu finansiranja porasta izdataka javnog sektora plasiranjem obveznice:[1765] direktno dejstvo na realni dohodak, indukovani efekat potrošnje, efekat akceleracije, efekat cena, efekat imovine, crowding-out efekat i efekat realne količine novca (Pigou-Patinkinov efekat). Modigliani i Ando su, u tom sklopu, posebno dokazali da crowding-out efekat deluje restriktivno tako da se realni dohodak koji se u početku povećava pod dejstvom monetarnog impulsa, vraća ka polaznoj situaciji. Iz tih razloga, neokeynesijanci su skloni zanemarivanju crowding-out efekta radi optimističkog gledanja na politiku stabilizacije javnog sektora sa ciljem suprot-

[1761]M. Friedman, Comments on the Critics, u R. J. Gordon, Milton Friedman's Monetary Framevork, The University of Chicago Prees, Chicago, 1974, str. 140.

[1762]L. C. Anderson i K.M.Carlson, A Monetarist Model for Economic Stabilization, Federal Reserve Bank, St. Louis, 1970.

[1763]M. W. Keran, Monetary and Fiscal Influences on Economic Activity. The Historical Evidence, Federal Reserve Bank St. Louis, Review, novembar 1969, str. 5–24; A. S. Blinder i S. Fisher, Invertories, Rational Expectations, and the Business Cycle, Journal of Monetary Economics, novembar 1981, str. 277-304.

[1764]Veličina meri efekat promene koeficijenta obveznice novčana masa na tržišnu kamatu (J. L. Stein, Inside the monetarist Black Box, u J. L. Stein (Red.), Monetarism, Studies in Monetary Economics, Vol. I, North-Holand, Amsterdam, 1976, str. 193.

[1765]P. Modigliani i A. Ando, Impacts of Fiscal Actions on Aggregate Income and the Monetarist Controversy: Theory and Evidence, u J. L. Stein, Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 25; T. F. Pogue i L. G. Sgontz, Government and Economic Choice, Boston, Houghton Mifflin, 1978, R. W. Tresch, Public Finance, Piano, Texas, Business Publications, 1981, P. Erdos, Wages, Profit and Taxation, Akademiqi Kiado, Budapest, 1982. I A. Atkinson i J. Stiglitz, The Structure of Indirect Taxa tion and Economic Efficiency, Journal of Public Economics, 1/72, str. 97–119.

stavljanja Mayerovoj monetarističkoj postavci o odbacivanju vladinog intervencionizma u ekonomskoj politici.

Potrebe finansiranja javnog sektora u pravilu mogu biti pokrivene zajmovima kod centralne banke, komercijalnih banaka i privatnog nebankarskog sektora iz inostranstva, i prodajom obveznica ovim institucijama i sektorima. Vlada može finansirati porast potreba duga (zajma) javnog sektora prodajom obveznica centralnoj banci ili pribegavanjem avansima centralnog monetarnog instituta. Finansiranje budžetskog deficita uvodi ekspanziju bankarskog kredita bilo direktno (pribegavanjem javnog sektora zajmovima bankarskog sistema) bilo indirektno (pozajmljivanjem privrednog sektora kod bankarskog sistema), pri čemu kontrola monetarnih agregata može biti kompromitovana značajem potreba zajmljenja javnog sektora. Pri tome se, dakle, monetarna incidenca ispoljava u okviru različitih metoda bankarskog finansiranja budžetskog deficita. Doduše, incidenca na monetarnu masu ekscesivnom ekspanzijom bankarskih kredita može biti rekompenzirana inostranim kapitalom, budući da uvoz inostrane akumulacije od strane privrednog sektora, u nedostatku domaće likvidnosti i redukovanih disponibilnih resursa za finansiranje privrede usled pozajmljivanja javnog sektora, nadomešta sredstva koja su povučena za pokriće budžetskog deficita. Međutim, budžetski deficit uglavnom se pokriva zaduživanjem na tržištima novca i kapitala, što povećava kamate[1766] koje privlače inostrani kapital u ulaganja u obveznice američkog državnog zajma, i što veštački poskupljuje dolar koji je već precenjen za 20–40%. Isto tako, pritisak budžetskih deficita na resurse tržišta kapitala već je doveo do toga da realne kamatne stope za nekih 7% prevazilaze nivo profitne stope. Međutim, budžetski deficiti, politika visokih kamata i politika precenjenog kursa dolara već zahtevaju konvergenciju ekonomskih politika zapadnih zemalja, ujednačavanje nivoa kamatnih stopa i dogovorno intervenisanje na deviznim tržištima. Smatra se, naime, da realne kamatne stope mogu pasti tek nakon drastičnog obaranja budžetskih deficita, koji između 23,5% i 48,9% apsorbuju kreditni volumen kojim raspolaže američko tržište kapitala.

Ukoliko monetarna vlast ne dozvoli potpuno pokriće budžetskog deficita pozajmicama (zajmovi centralne banke), utoliko je tržište kapitala prinuđeno da apsorbuje povećanje državnog (javnog) duga pod pretpostavkom da se postojećim finansijskim tokovima ignoriše međunarodni priliv kapitala. U odsustvu međunarodnog priliva i smanjenja tražnje kredita ekonomskih subjekata uvećava se realna kamatna stopa koja potiskuje zajmljenje privrednih transaktora na tržištu kapitala. Zajmovno finansiranje investicija brže i osetljivije reaguje na porast kamatnih stopa u odnosu na zajmovno finansiranje deficita javne potrošnje. Rast je, dakle, više pogođen nego potrošnja, što otvara stagflacione probleme u privredi. Doduše, efekti na sužavanje privrednih aktivnosti ublažavaju se ukoliko povećanje realnih kamatnih stopa potiče stopu rasta domaće štednje i priliv inostranog kapitala. No, u dugoročnom hodu nije moguće neutralisati efekte fiskalnog deficita, jer pritisak deficita na porast kamatne stope postaje sve teži ukoliko državno pozajmljivanje raste u

[1766]Les facteurs determinants de revolution des taux d'interest: Le point de vue de la BRI, Problémes économiques 1785/82, str. 3–9.

ukupnom zajmovnom finansiranju.[1767] Apsorbujući značajni i sve više rastući obim zajmljenih sredstava, fiskalni deficiti potiskuju zajmovno finansiranje produktivnih investicija posredstvom povećanih kamatnih stopa. Nekada je zajmovno finansiranje fiskalnog deficita imalo znatno veće efekte na kamatne stope u periodu ekspanzije (konjunkture) nego u periodu kontrakcije, odnosno recesije. Međutim, danas u recesinflacionim trendovima pritisak fiskalne neravnoteže na kamatne stope je osetljiviji, jer je tražnja ekonomskih sektora za kreditima i zajmovima slabija. Visoki budžetski deficit i visoke kamatne stope u SAD zapravo empirijski verifikuju nove zakonomernosti u periodu recesije. No, sa eliminisanjem stagflacionih trendova u uslovima daljeg zadržavanja visokih fiskalnih deficita i visokih nominalnih (i realnih) kamatnih stopa dolazi do dodatnih pritisaka na finansijskim tržištima usled ekspanzije zajmovnog finansiranja ekonomskih subjekata. U takvim uslovima manje teškoće u finansiranju budžetskih deficita osećaju zemlje sa rastućom finansijskom štednjom (Nemačka, Švajcarska, Japan) nego zemlje sa nižim stopama štednje (SAD, Francuska, Italija, V. Britanija). Masa finansijskih sredstava na raspolaganju za zajmovne operacije (tj. za finansiranje fiskalnih deficita i privrednog sektora, kao neto zajmoprimca), u takvim uslovima, u pravilu zavisi od kvantuma ušteda pojedinaca (kao izvor viškova finansijskih resursa), pod uslovom da lična štednja, kao deo raspoloživog ličnog dohotka, kvantitativno raste (pod pretpostavkom da lični dohoci rastu u kompatibilnom su odnosu sa rastom produktivnosti rada u uslovima relativno stabilizovanog nivoa cena i zaposlenosti). Međutim, u uslovima rastućih fiskalnih deficita izgledan je rastući odnos državnog (javnog) duga prema društvenom proizvodu, pa, prema tome, i učešće javnog duga u ukupnom domaćem dugu zemlje sa očiglednim negativnim posledicama na formiranje kapitala i finasiranje produktivnih investicionih plasmana. Rastući odnos javnog duga prema društvenom proizvodu signalno nominuje usporavanje stope ekonomskog rasta.[1768] Visoki fiskalni deficiti praćeni restriktivnom stopom rasta novčane mase, kao indikatora restriktivne monetarne politike SAD, V. Britanije, Nemačke i Japana, vrše pritisak na porast kamatnih stopa i na obaranje privredne aktivnosti i inflacije, simultano. Zadržavanje visokih kamatnih stopa, pod pretpostavkom obaranja fiskalnih deficita, nužno implicira natprosečnu ekspanziju štednje koja bi sprečila oštru kontrakciju privredne aktivnosti i potpomogla akceleraciju ekonomskog rasta. Međutim, deficit vrši presiju na kamatnu stopu i na dugi rok kreira negativnu incidencu na komponente tražnje privrednog sektora. Jer, fiskalni deficit ne reflektuju samo konjunkturne fluktuacije salda štednje i investicija privatnog sektora već i strukturni deficit štednje. Rast

[1767]J. M: Buchanan i R. E. Wagner, Democracy in Deficit, N. York, 1977, OECD, The Welfaire State in Crisis, Paris, 1980., H. Ladd i N. Tideman (Ed.), Tax and Expenditure Limitations, Urban In stitute Press, Washington, 1981. I R. D. Lee i R. W. Johnson, Public Budgeting System, Baltimore, University Park Press, 1977.

[1768]M. Olson, Stagflation and the Political Economy of the Decline in Productivity, American Economic Review 2/82, str. 144–148; R. A. Musgrave, Theories of Fiscal Crisis: An Essay in Fiscal Sociology, u „The Economics of Taxation“, Brookings Institution, Washington, 1980, str. 76–81; P. J. K. Kouri, Macroeconomics of stagflation under Flexible Exchange Rates, The American Economic Review 2/82, str. 390–395; OECD, The Welfaire State in Crisis, Paris, 1981, str. 104–107. I J. F. Laxer, Fiscal Proxies for Devalution: A General Review, Staff papers 1/81, str. 118.

deficitarnog trošenja javnog sektora, koji izaziva tzv. realni „éviction“ na privatni sektor, u dugom roku, produkuje ekscese na tržištu kapitala.[1769] Rastući budžetski deftciti reduciraju suptilnost budžetske politike, s obzirom na moguće posledice na monetarnu politiku, politiku razmene i inflatorne anticipacije, i na činjenicu da su javni rashodi više pogođeni inflacijom nego fiskalni prihodi.

U polarizovanim koncepcijama intelektualni izazov nove klasične makroekonomije daje negativni odgovor na pitanje da li fiskalni deficit apsorbuje privatnu štednju i da li državni javni dug smanjuje privatnu tražnju na finansijskom tržištu. Fiskalni konzervativci dokazuju, pak, da finansiranje javnog deficita putem zaduživanja opterećuje buduće generacije, ali bez sadašnjeg efekta istiskivanja. Ricardovci veruju, suprotno keynesijancima, da su deficitni budžetski rashodi nekorisni na kratak rok i neškodljivi na dugi rok. Keynesijanski scenarij se „poklapa“ sa scenarijem nacionalnih očekivanja samo onda kada je uravnoteženi budžet cilj fiskalne politike. Monetaristički i neoklasični ekonometrijski modeli empirijski verifikuju tezu da monetarno finansiranje budžetskog deficita apsorbuje uštede i da „istiskivanje“ privatnih investicija putem kamatnih stopa poništava fiskalnu ekspanziju. Monetaristi čak smatraju da je problem utoliko teži ukoliko se simultano javlja rast dodajne tražnje privrednih subjekata i države za akumulacijom na tržištu kapitala u odnosu na tekući priliv akumulacionog potencijala na tržištu, jer dolazi do porasta kamatnih stopa u cilju uravnoteženja ponude i tražnje finansijskih resursa, i do smanjenja fiksnih investicija u privredi.

Suprotno od monetarista, keynesijanci smatraju da se viškovi sredstava na tržištu kapitala samo apsorbuju budžetskim deficitima kako bi se izvršilo recikliranje viškova dohotka bez izazivanja recesionih impulsa u privredi. Keynecijanci se zajedno sa strukturalistima oštro protive monetarističkom zanemarivanju budžetskih deficita zbog toga što doprinose povećanju kamatne stope (keynesijanci), odnosno produbljivanju tzv. crowding-outa (strukturalisti). Neokeynesijanci negiraju kratkoročno i dugoročno istiskivanje tražnje privatnog sektora i pokazuju da porast realnih izdataka javnog sektora povećava dugoročnu proizvodnju i dugoročne zalihe realnog kapitala. Akceleracija javnog zaduživanja na finansijskim tržištima praćena restriktivnom monetarnom politikom podržava relativno visok nivo realne kamatne stope preko budžetskog deficita.

Međutim, država i tada, u načelu, može da izbegne efekat istiskivanja pribegavanjem bilo monetarnim kreacijama popuštanjem monetarne stege, bilo eksternom zaduživanju da bi prikočila rast kamatne stope. Teoretičari ekonomike ponude, pak, smatraju da fiskalna politika treba da sledi politiku restrikcije budžetskih rashoda da bi bila kompatibilna s monetarnom restrikcijom. Kompatibilitet je osiguran finansiranjem deficita obligacijama koje ekspanzivno deluju na realnu proizvodnju i ekonomsku osnovu oporezivanja koja neutralise gubitak fiskalnih prihoda (nastao po propozicijama tzv. Lafferove krive).

[1769]OECD, „Financementdu déficit budgétaire et controle monetaire, serija étitudes monetaires“ , Paris, 1982.

3. MONETARNA I FISKALNA POLITIKA TRAŽNJE I PONUDE: STABILIZACIONA POLITIKA I DRŽAVNA INTERVENCIJA

Monetaristi su protivnici državne intervencije i pristalice slobodnog tržišnog procesa. Kejnzijanci su, obrnuto, pristalice i pobornici državne intervencije i protivnici stihijnog delovanja tržišnog mehanizma. Kao protivnici državne[1770] intervencije, monetaristi se ne slažu da treba voditi kontracikličnu fiskalnu politiku; jer, kako veu Mayer, kontraciklična fiskalna politika može da izazove veći porast rashoda javnog sektora u priodu recesije nego smanjenje rashoda u periodu ekspanzije i da se, usled toga, javni rashodi kontinuirano povećavaju. [1771]

Doduše, Tobin, ukazujući na negativni odnos tvrdi da inflacija ne može biti korišćena kao razlog za smanjenje budžeta ukoliko fiskalna politika ima malo ili nikakvo dejstvo na dohodak. Nepoželjnost kontracilične fiskalne politike je logična posledica monetarističkog shvatanja o stabilnosti privrednog sektora i boljim performansama slobodnog tržišta od državne intervencije u društvenoj reprodukciji. Pravilo o konstantnoj stopi monetarne ekspanzije isključuje potrebu vođenja diskrecione politike, jer ranije definisana Filipsova kriva ne omogućava optimalnu kombinaciju inflacije i nezaposlenosti. Stoga, upotreba novčane mase (a ne kamatne stope i bankarskih kredita), kao cilja moentarne politike, omogućava kreatorima ekonomske politike da se koncentrišu na upravljanje varijabilom (tj. posvete novčanoj masi) koja je van domena delovanja tržišta, s jedne strane, i da prepuste utvrđivanje kamatne stope i bankarskih kredita slobodnom tržištu, s druge strane.[1772] Najzad, monetariste izuzetno zabrinjava višestruka veza između inflacije i ekspanzije javnog sektora, iz tri razloga: prvo, inflacija povećava učešće javnog sektora (i iznuđuje porast javnih rashoda) ukoliko funkcioniše progresivan poreski sistem: drugo, suzbijanje inflacije može samo poserdno da ograniči rashode javnog sektora, budući da se državni rashodi delimično povećavaju inflacionim finansiranjem, i, treće, finansiranje budžetskog deficita primarnom emisijom u pravilu involvira inflaciono dejstvo, koje, ako duže potraje, pokreće proces kontrole cena i nadnica.[1773]

[1770] Uporedi: J. - P. Holz. L'experience Thateher: Succe et limites de la politique economique Economica, Paris, 1985. i J. C. Delanay i J. Gadrey, Nouveau cours deconomie politique. Les theories neoclasique et keynesienne, Cujas, Paris, 1984.

[1771] J. Tobin, The New Economics One Decade Older, Princeton, New York, 1971, str. 63. Money and Economic Growth, Econometries, Vol. 33, 1965, str. 67-684; A General Equilibriurn Aproach to Monetarv Policy; Journal of Money, Credit and Banking, februar]969, str. 15-29 i J. Tohin I W. Buiter, Fiscal and monetary Policies, Capital Formation, and Economie Activity, u G. M. Von Furstenberg (Rd.), The Govemment and Capital Formatihn, Massachusetts, Cambridge, 1978, str. 73-151.

[1772] C. Atkinson, Economics; The Scdience of Choice, R. D. Irwin. Hornewood, J 983; S. Breyer, Regulation and its Reform, Cambridge-Massachusets, Harvard University Press, 1982; Ch. Kindleberger i J. P. Laffargue (Ed.), FinanciaJ Criss, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. i 1'. Wilson i D. J. Wilson, The Political Economy oft.he Welfare State, G. Akken and Unwin, London, 1982.

[1773] R. Dombusch i S: Fisher, M acroeconomics, McGraw- Hill, 1978; M. S. Goodfriend, an Alternate Method of Estimating the Cagan Money Dcmand Function in Hyperinflation Under Rations

Ako pod čistim fiskalizmom podrazmevamo učenje, po kome "novac nema značaja", onda su (1) ekonomska dejstva fiskalnih mera nezavisna od načina finansiranja i (2) promene količine novca bez uticaja na nivo i dinamiku privredne aktivnosti (pod uslovom da fiskalne mere ne impliciraju bilo ubacivanje novog novca u privredne tokove bilo povlačenje novca iz privrednih sektora). S druge strane, ako se pod čistim monetarizmom naziva učenje po kome "samo novac je važan", onda su (1) ekonomska dejstva promene količine novca u značajnoj meri nezavisna od načina na koji se povećanje ubacuje (ili povlači) u privredu (2) zanemarljiva dejstva mera fiskalne politike na privredu ako se izuzmu njihove moentarne posledice (Bronfenbrenner).[1774] Ako je jedna ekspanzivna fiskalna mera (ekspanzija) praćena monetarnom ekspanzijom radi zadržavanja porasta kamatnih stopa i sprečavanja slabljenja multiplikatora, da u je -pita se Bronfenbrenner - posledično povećanje dohotka rezultat pomeranja krive IS ili pomeranje krive LM, odnosno fiskalne i monetarne ekspanzije. Odgovor svakako zavisi od elastičnosti datih funkcija prema kamatnoj stopi. Neelastično IS ili u beskonačno elastično LM da je fiskalističke odgovore, a beskonačno elastično IS i/ili neelastično LM daje monetarističke odgovore.[1775] No, zadržavanjem porasta nominalnih kamatnih stopa, monetarna politika treba da potvrdi vrednost ekspanzije fiskalne politike. Definicija budžeta, prerada politike izdataka, stepen reagovanja poreskih prihoda i pretpostavke o međusobnoj zamenljivosti različitih vrsta aktive, utiču na formulisanje razlicitih teza (Brunner), Monetaristi, po Caganu, tvrde da davanje prednosti fiskalnoj politici, kao instrument ekonomske politike, za ublažavanje ekonomskih fluktuacija, predstavlja grešku, au ne tvrde da fiskalna politika nema nikakvog efekta. Friedman je svojevremeno (1984. god.) istakao značaj automatskih efekata budžetske politike na kratkoročnu stabilizaciju, jer pojedine fiskalne mere (npr. rashodi) mogu efikasno da posluže u pojedinim fazama ekonomskog ciklusa, pogotovo ako se uzmu u obzir zakašnjenja dejstva monetarne

---

Expcctations, Journal ofMonetary Economics.januar 1982, str. 43-58; Y. C. Park, The role of Money in Stabilization Policy in Developing Countries. Staff papers, juli 1973; E. Feige i D. K. Pearce. The Substitutability of Money and Near-Monies: A Survey ofthe Time-Series Evidence, Journal of Economic Literature, juni 1977, str. 439-469; J. G. Gurley, Financial Structures in Developing Economic. u «Fiscal and Monetary problems in Developing States: l'rocedings of the Third Rehovoth Conference, D. Krivine, New York, 1967, str. 99. i Ph. Cagan, The Monetary Dynamics of Hyperinflation, u M. Friedman (Ed.), Studies in the Quantity Theory of Money, University of Chicago Press, Chicago, 1956, str. 25-117.C. Atk:inson, Economics; The Scdience of Choice, R. D. II-win. Homewood, 1983; S. Breyer, Regulation and its Reform, Cambridge-Massachusets, Harvard University Press, 1982; Ch, Kindleberger i J. P. Laffargue (Ed.), Financial Criss, Carnbridge, Carnbridge University Press, 1982. i T. Wilson i D. J. Wilson, The Political Economy of the Welfare State, G. Ak ken and Um-vin, London, 1982.

[1774] A. Blinder, Inventories in the Keynesian Macro-Model, Kyklos, decernbar 1980, str. 585-614, iInventorie and Sticky Prices: More on the Microfoundations of Macroeconomics, MIMEO, juli 1980; B. Klein, Om new monetary standard: The reassment and effects of price uncertainty, 1880-1973, Economic Inquiry, Vol. XlII, 1975, str. 46-484. i The Social Cost of the recent intlation: The mirage ofsteady anticipated infiation, Journal of Monetary Economics, 2/76, str. 185-212.

[1775] Mundelova podela instrumenata prema ciljevima (fiskalna politika za internu ravnotežu, monetarna politika za ekstemu ravnotežu) nije dovoijna za argumentovano distanciranje monetarizma I fiskalizma (R. A. Mundell, The Appropirate use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability, Staff papers, rnart 1962).

politike. Zalaganje Friedmana za tzv. nediskrecionu fiskalnu politiku je sasvim druga stvar, koja ne sme da znači totalno negranje potencija aktivne diskrecione fikskalne politike. Monetaristi, se, dakle, zalažu samo za promenu redosleda prioriteta primene monetarne politike u odnosu na fiskalnu politiku. S druge strane, monetaristi su skeptični u pogledu rezultata primenjene fiskalne politike, koju fiskalisti često glorifikuju. Promena nivoa javnih rashoda, koje, u pravilu, kasne, usled administrativnog timelagsa, i promene poreskih stopa, na koje se fiskalna stabilizacija prenaglašena koncentriše, u praksi se nezavisno reperkutuju na rashode i potrošnju. S druge strane, promene poreskih stopa (koje vlade često povećavaju ili smanjuju) ne mogu se uvek kontrolisati usled njihovih efekata na raspodelu dohotka. Nije moguće. Isto tako, kontrolu sati i budžetske deficite usled nemogućnosti čvrstog povezivanj promena u javnim rashodima i fiskalnim prihodima, promena u fiskalnim i ekonomskim tokovima i promena u neinf1atornom finansiranju fiskalnih mera. Usled toga, monetaristi smatraju da diskrecione fiskalne promene nisu potrebne kao instrument ekonomske stabilizacije u toku višegodišnje primene stabilnog monetarnog rasta.[1776] Da li je stabilna novčana masa uticala na stabilizaciju privrede pitanje je od esencijalnog značaja za monetariste, koji su uvek spremni da tvrde da politiku stabilizacije treba izbegavati čak i kada ravnomerno povećanje novčane mase ne doprinosi stvaranju stabilnih uslova u privredi.[1777] Ova tvrdnja proističe iz činjenice da nepredvidljivo promenljiva odgovorna dejstva i nepredvidljivi budući poremećaji onemogućavaju formulisanje odgovarajuće politike stabilizacije. Usled toga, politika stabilizacije u praksi deluje destabilizirajuće. Mnogi monetaristi, ističe Meltzer, smatraju da u praksi ekspanzivna fiskalna politika istiskuje realni kapital, smanjuje dugoročnu vrednost proizvodnje po radniku, pod stiče razvoj javnog sektora i ograničava ekonomsku slobodu.

Za razliku od teorijskih pozicija, koncepcije ekonomske politike monetarista i fiskalista su mnogo oštrije skicirane i polarizovane. Divergirajuća shvatanja nekonomskim koncepcijama naročito dolaze do izražaja u domenu ekonomske politike regulisanja prioriteta stabilizacione politike i sprovođenja monetarne politike.[1778] U

[1776] E. F. Fama, Short-Term Interest Rates as Predictors Inflation, American Economic Review, joni 1975. i Stock Returns, Real Activity, lnflaiion and Money, American Economic Review, septembar 1981; J. Hicks, Money, Interest and Wages - Collectcd Essays on Economic Theory, Oxford. Basi, Blackwell, 1982; D. Patinkin, Keynes and Econometrica, novembar 1976, str. 1041-1124; J. Tobin, Money and Economic Growth Econometrica, oktobar 1965. str. 671-684; Banque des Reglements internationaux, Cinquante - deuxréme rapport annuel, Blic, juni 1982. i B. Friedman, Stability and Rationality in Models of Hiperinflation, International Economic Review, februar 1978, str. 46-64. i Price Inflation, Portfolio Choice, and Nominal Interest Rates, American Economic Review, mart 1980. str. 32-48.

[1777] F. Modigliani, The Life Cyclc Hipothesis of Saving Twcnty Ycars Later, u ll. Parkin i A. R. Noboday (Ed.), Contemporary Issues in Economic, Manchester University Press, 1975. i Monetary Policy Constumption: Linkages via Interest Rate and Wealth Effects in the Fl'vfP Model, u Consumer Spending and Monetary Policy: The Linkages, Federal Reserve Bank of Boston. juni 1971: F. Modigliani i A. Ando, Impact of Fiscal Actions in Aggregate income and the Monetarist Controversy u 1. L. Sten (Ed.), Monetarism, North-Holland, Amsterdam, 1976, str. 17-42.

[1778] R. W. Goldsmith, Financial Structure and Development, Yale University Press, 1969, str. 93; 1. C. Di Tata, Creditbility Gaps and Persistent Disequllibria: Some Intriguing Ideas, Banco Centrale de la Republica Argentina. 1983; A. Curierman, Relative Price Variability, Inflation and the Allocative Efficiency of the Prke System, Journal of Monetary Econornics, mart 1982, str. 131-162, Y Aminhud i

pogledu politike regulacije, monetaristi se razliku od fiskalista upravo po tome što prvi nisu naklonjeni državnoj intervenciji (već slobodnom tržištu i privatnom sektoru koji je prepušten sam sebi), dok drugi veruju u neophodnost globalne politike stabilizacije kojom se ekonomski proces kontroliše radi postizanja određenih ciljeva. Sa stanovišta prioriteta u stabilizacionim ciljevima, monetaristi pridaju veći značaj inflaciji nego zaposlenosti, pošto ih štetne posledice neanticipirane inflacije u odnosu na negativna dejstva nezaposlenosti više zabrinjavaju nego kejnzijance. Između dva zla (dakle, između inflacije i nezaposlenosti) monetaristi biraju inflaciju za prioritet u stabilizacionoj politici, konsekventnim aktiviranjem pravila rasta novčane mase uz mirenje sa rastućom stopom nezaposlenosti (usled pretpostavke realne Filipsove krive o nemogućnosti smanjenja nezaposlenoti na štetu inflacije). Suprotno od monetarista, kejnzijanci, zabrinuti rastućom nezaposlenošću, odbacuju regulisanje novčane mase na osnovu monetarističkog pravila, zalažu se za intervencionalističku fiskalnu politiku (radi stabilizacije nivoa zaposlenosti) i mire se sa povećanjem cena; dakle, za prioritet u stabilizacionoj ekonomskoj politici biraju nezaposlenost, a ne inflaciju. Možda su, stoga, britanski monetaristi i fiskalisti više u pravu, s obzirom da inflaciju odnosno nezaposlenost smatraju ciljem makroekonomske odnosno mikroekonomske politike (monetaristi) i, obrnuto, inflaciju,odnosno nezaposlenost mikroekonomskim, odnosno makroekonomskim ciljem politike (fiskausti).[1779] Sa stanovišta pravila sprovođenja monetarne politike, fiskalisti odbacuju vezivanje novčane mase za utvrđivanje pravila, ali ne poriču uticaj monetarne politike na tražnju preko kontrole kamatnih stopa. Kejnzijanci, zapravo, smatraju da je ekonomski proces tendencijski nestabilan i da se diskrecionom ekonomskom politikom može postići veći stepen stabilnosti. Pripisujući veći značaj fiskalnoj politici kejnzijanci smatraju da nju treba koristiti radi neposrednog delovanja na tražnju preko varijacija izdataka i posrednog delovanja na tražnju preko varijacija kamatnih stopa.

Monetaristi se, u pravilu, ne izjašnjavaju u prilog kontrolisanju kreiranja novca od strane centralne banke, mada pojedini monetaristički zahtevi u Bronfenbrenneorovoj interpetaciji tendiraju regulisanju snabdevanja privredne novcem, instrumentima centralne banke. Čak je, svojevremeno, Neyek s pravom postavio pitanje da li je moguće postići neinflatorno snabdevanje privrede novcem u okviru bankarskog sistema organizovanog na bazi konkurencije, bez centralne institucije. Međutim, iz Mayerove teze 9. (vezivanje porasta novčane mase za monetaristička pravila) proističe zahtev za korišćenje iznosa primarnog novca kao indikatora monetarne politike i novčane mase kao privremenog parametraa. I, pošto kreiranje novca Federalnog rezervnog sistema u SAD počiva skoro isključivo na fiskalnoj komponenti, koju emisiona banka može kontrolisati relativno lako preko politike otvorenog tržišta (za razliku od dominirajuće spoljnotrgovinske komponente refinansiranja u mehanizmu kreiranja novca u Nemačkoj), teško je pretpostaviti da se

---

H. Mendelson, The Output+infiation Relationship: An lnventory-Adustment Approach, Journal of Monetary Economics, mart 1982. str. 163-184.

[1779] D. Laidler, op. cit., str. 60; K. Brunner (ed.), The Great Depression Revisited, University of' Rochester, New York,1981. i E. Malinvaud, L'économetrie et les besoins de la politique macroéconomique, Probl.mes Sconomiques 1782/82, str. 21-27.

monetarna politika planski ne kontroliše u skladu sa monetarističkim propozijama.[1780] Kejnzijanci samo nisu za kontrolu snabdevanja privrede novcem, usled njihove endogene određenosti novčane mase, ali se zalažu za uticanje na kretanje kamata. Kevnes je svojevremeno istakao potrebu politike stabilizacije, dok su njegovi sledbenici (Hicks, Modigliani i Hansen) empirijski proverili datu neophodnost na osnovu sadejstva preferencije likvidnosti i neelastičnosti nadnice nadole. Promena agregatne tražnje, usled preferencije likvidnosti, koja utiče na promenu ravnoteže cene i ravnotežne kamatne stope, izaziva odgovarajuću promenu realne tražnje novca i/ili brzinu opticaja, i stvarne količine novca koja je potrebna u periodu pune zaposlenosti. Pri konstantnoj nominalnoj ponudi, puna zaposlenost mogla bi se održati promenom nadnica i cena (koja treba da provocira potrebnu promenu novčane mase u realnom izrazu), pod uslovom da su nadnice potpuno elastične. Ali, i tada bi stabilnost nivoa cena zahtevala analitičku monetarnu politiku. U slučaju kejnzijanske pretpostavke u pogledu nadnice - smatra Modigliani - klasično usklađivanje pomoću cena ostvaruje se jedino u uslovima povećane tražnje.[1781] Međutim, u uslovima redukovanja tražnje neelastičnost nadnica upravo sprečava potrebno povećanje novčane mase u realnom izrazu i smanjenje kamatnih stopa. Prema tome, a koje novčana mase u nominalnom izrazu konstantna početna ravnoteža treba da ustupi mesto novoj stabilnoj ravnoteži, koja se karakteriše smanjenom proizvodnjom i iznuđenim smanjenjem zaposlenosti, koja ne potiče od promena šema ponude i tražnje, nego od nedovoljne novčane mase u realnom izlazu i koja je elegantno zarobljena Hickssovim modelom IS-LM - zaključuje Modigliani.[1782]

Nepromenljivost novčane mase na obezbeđuje stabilnost cena i proizvodnje, ka što su smatrali klasičari. Redukovanje nestabilnosti uglavnom zavisi od egzogenih poremećaja tražnje i uticaja promena IS (u interakciji sa LM) na smanjenje kamatnih stopa, pa, sledstveno tome, i na promene dohotka. Privreda je u pravilu nestabilnija ukoliko je veća elastičnost tražnje novca u odnosu na kamatu, ukoliko je manja reakcija tražnje na kamatu i ukoliko je veći multiplikator. U tom kontekstu, nestabilnost se može neutralisati monetarnom i fiskalnom politikom ekonomske stabilizacije. Fiskalna politika može (putem potrošnje i poreza) da neutrauše poremećaje dovođenjem pune zaposlenosti u skladu sa početnom količinom novca u pravcu njenog prilagođavanja promenama realne tražnje koja je indukovana poremećajima agregatne tražnje.[1783]

[1780] J. Marczewski, Theorie de la stagfiation et experience smoparee de la France et de l' -Allemagne .. 1971-1979. Economie Appliqu,e *4/81,* str. 577-600. i J. Grenkel, The collapsse ofPurchasing Power Panies During the 1970's, European Econornics Review 1/81. str.

[1781] F. A. Bon Hayek, Choice in Currency - AWay to Stop Inflation, London, 1976.

[1782] S. Fischer i F. Modigliani. Towards an Understanding of the Real Effects and Costs of Inflation, Review of World Economics, Vol. 1.14, 1978, str. 810-833. i A. Ando I F. Modigliani, Tests of the Life- Cycle Hipothesis of Saving: Commets and Suggestions, Bulletin ofthe Oxford University Institute of Ecoomics and Statics, Vol. 19. 1957. str. 99-124.

[1783] A. Barree I H. Alii, Controverses sur le systŠme keynesian, Economica Paris, 1976; P. Delfound, Kevnes et le keynesionisme, P. U. F., Paris, 1982; F. A. Hayek (Ed.), The Crisis of Keynesian Economics, New Roochelle, New York, 1977. i K. Juller, Neokeynesijansto, Progres, Moskva, 1977

No, neizvesnosti sa stanovišta reakcije tražnje na promene kamatnih stopa i promena kamatnih stopa koje se odnose na tzv. zamku likvidnosti dovele su do davanja prednosti fiskalnoj politici u odnosu na monetarnu politiku. Rane pristalice kejnzijancke revolucije smatrale su da je tražnja novca veoma elastična u odnosu na kamatu, da kamatne stope utiču na tražnju dugoročnih ulaganja u osnovna sredstva, da je elastičnost kamata mala i da je investiciona tražnja značajan izvor poremećaja. Ne praveći razliku između kratkoročne i dugoročne marginalne sklonosti štednji dovelo ih je do precenjivanja dugoročne stope štednje, do potcenjivanja kratkoročne sklonosti štednji i do opravdanja zahteva za aktivnom politikom stabilizacije u čijem je središtu pažnju koncentrisana na fiskalnu politiku kao glavni instrument za održavanje privrede u blizini pune zaposlenosti, a ne na monetarnu politiku[1784]. Najzad, monetarista na kejnzijansku teoriju, po Modiglianili, nije bilo isključivo usmeren na sam kejnzijanski model već na pobijanje činjenice da mati model inkorporiše potrebu za stabilizacijom. Eksplicitno monetaristički zahtev išao je u pravcu redukovanja praktičnog značaja kejnzijauskog modela nezavisno od njegove analitičke vrednosti. Drugačija empirijska ocena vrednosti parametara i trajanja reakcija na poremećaje u uslovima konstantnog rasta novčane mase imala je za funkciju da smanji stabilizacionu moć hiksijanskog mehanizma. Po monetaristima, preferencija likvidnosti reprezentovala je skroman doprinos monetarnoj teoriji; reakcija tražnje novca i brzine opticaja novca u odnosu na kamatne stope nisu mogle empirijski da se otkriju, a uticaj kamatnih stopa na tražnju bio je, u pravilu, štetan.[1785] Međutim, po kejnzijancima uticaj kamatnih stopa na tražnju bio je značajno veliki (iako nije samo bio ograničen na uobičajena ulaganja u osnovna sredstva), dok je reakcija tražnje novca (i brzine opticaja novca) u odnosu na kamatne stope bila mala u praksi. Friedmanov doprinos teoriji funkcije potrošnje i Modigliani-Bmmbergova hipoteza o životnom ciklusu obuhvatali su veliku marginalnu sklonost štednji u odnosu na kratkotrajne poremećaje u pogledu dohotka i mali kratkoročni multiplikator. [1786]

To je upravo vodilo Modigliania sledećem zaključku: (1) poremećaji tražnje mogu kvalitativno da deluju na načine koj je Keynes detaljno opisao, (2) Hicksov mehanizam je kvalitativno toliko efkasan da uticaji poremećaja tražnje postaju mali i kratkotrajni (pod uslovom uvek istog povećanja novčane mase), (3) mere fiskalne politike imaju kratrkotrajni uticaj na tražnu u odnosu na dugotrajni uticaj promene novčane mase na nominalne nadnice, (4) nestabilnost privrede je najverovatnije posledica nestabilnog porasta novčane mase (usled pogrešnog usmeravanja napora za

---

[1784] A. Atkinson i J. Stiglitz, Lectires on public economics, McGraw-Hill, N. York, 1980, M. S. Feldstein, On the theory of tax reforrn, Journal of Publie Econornics 61176 i Personal Taxion and portofilio Composition: An Econometrica, Vol. 44, 1976. I H. S. Resen, Taxes in a KaborSupply Model with Joint Wage-Hours Determination, Econometrica, Vol. 44, 1976.

[1785] M. Fr:iedman, The Dernand for money: Some Theoretical and Empirical Results, u "The Optimum Quantity of Money and Other Essays, Chicago, 1969.

[1786] M. Fricdman, A Theory of the Consumption Function, Prinston, 1957. I F. Modigliani I R. Brumber, Utility Analyisis and the Consumption Function: Interpretation of Gross-Section Data, u K. Kurihara, Post-Keynesian Economics, New Bmnswic, 1954. i F. Modigliani, The Life Cycle Hipothesis of Saving Twenty Years Later, u M. Parkin, Contemporary lssues in Economics, Manchester, 1957.

stabilizaciju dohotka ili ostvarivanja ciljeva platnog bilansa.[1787] Međutim, monetaristi su uvek spremni da tvrde da je potrebno izbegavati politiku stabilizacije čak i kada ravnomemo povećanje novčane mase na doprinosi stabilnosti privrednog sektora. Monetaristička tvrdnja zasnovana je na činjenici da u procesu formulacija politike stabilizacije nije moguće uzeti u obzir nepredvidljive buduće poremaćaje i nepredvidljivo promenljivo odloženo dejstvo, niti je moguće koncipirati adekvatnu stabilizacionu politiku i njeno blagovremeno sprovođenje.[1788]

Usled toga, monetaristi smatraju da politika stabilizacije deluje destabilizaciono. Monetaristi, zapravo, tvrde da je nestabilnost u prošlosti posledica pogrešno usmerenih akcija stabilizacione politike[1789] prvenstveno monetarne politike, usled oslanjanja na kejnzijansku politiku stabilizacije. Problem uspeha ili neuspeha stabilizacione politike je dakako izuzetno teško empirijski proveriti. Čak i testovi Ardya (koji se zasnivaju na upoređivanju promenljivosti dohotka sa promenljivošću brzine oticaja novca), Starleat-Floyda (o efikasnosti stabilizacije upoređivanjem stabilnosti monetarnog rasta sa stabilnošću porasta dohotka) i Modigliania i Temina ne idu u potpunosti u prilog kejnzijanske politike stabilizacije, ali ne potvrđuju ni impresivne rezultate monetarne politike.[1790] Očigledno je da državna politika može biti izvor destabilnosti. Neosporno je, dakle, da je u određenim uslovima i delovala destabilizujuće, Ali, neodrživa je ipak teza monetarista da je državna politika jedini izvor udara protiv inherentno stabilnog mehanizma privatne privrede.[1791] Budući daje kejnzijanska analiza bila ustvari, analiza nezaposlenosti, savremena postkejnzijanska ekonomska analiza proširuje ravan istraživanja sadržajima nivoa proizvodnje, dok se nivo zaposlenosti posmatra kao druga strana istog procesa, prenoseći težište na analizu inflacije, dakle na drugu stranu cikličnog kretanja. Međutim, Galbraith, došavši do saznanja da su neoklasični i kejnzijanski model nepodesni, okrenuo se politici kontrole cena i nadnica, kao jedinog rešenja koje može stabilizovati opšti nivo cena i

---

[1787] L. Weber, L'analyse,conomique des d,pences publiques, P.U.F., Paris, 1978: J. Creddey iN. Gernmell, The Built-ine Flexibility of Progressive Income Taxes: A Simple Model, Public Finance 3/82, str. 361-370; J. Kay i M. A. King, TllC British Tay System. Oxford University Press, 1980; B. P. Herber, Modern Public Finance, R. D. Irwin, Homewood, 1983. i A. Lewis, The Psychology of Taxation, St. Martin's Press, New York, 1982.

[1788] J.Denizet, Monnaie et finacement dans les ann.es 80, Dunod, Pari s, 1982; D. Gale, Money: In Equilibrium, Carnbridge University Press, 1982; H. G. Johnson, Readings in British Monetary Economics, London, 1972; K. Brunner i A. H. Meltzer, Liquidity Traps for Money, Bank Credit and Interest Rates, Joumal of Political Economy, januar-februar 1968, str. 1-37; A. Parguez, Monnaie et macro.conomie, Paris, Economica, 1975; J. J. Sijben, Money and Econornic Growth, Leiden, Maninus Nijhoff Social Scienccs Division,1977. i E. F. Fama. Inflation,Output and Money. Joumai of Business, april1982.

[1789] M. Friedman i A. Schwartz, A monetary History of the United States, 1967-1960, Princeton, 1963.

[1790] F. ModigIiani, Sorne Empirical Tests of Monetary Management and of Rules verus Discretion, Journal of Po litica i Economy, juni 1964. str. 211-245; V. Argy, Rules, Discretion in Monetary Management and Short Tenn Stability, Journal of Money, Credit and Banking, februar 1871. str. 102-122; D. Starleat i R. Floyd, Some Evidents with Respect to the Efficiency of' Friedmans Monetary Policy proposoas, Journal of Money, Credit and Banking, avgust 1972. str. 713-722. i P. Temin, Did Monetary Iorces Couse the Great Depresion", New York 1976.

[1791] J. Tobin. Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu delatnost, Zagreb, 1983, str. 60.

da to nema za posledicu smanjenje nivca proizvodnje i zaposlenosti.[1792] No, i ova politika, u sastavu kejnzijanskog koncepta, pokazala se neefikasnom. Ukazujući da je kejnzijanska politika pre pogoršala nego što je ublažila nezaposlenost neoliberali su počeli da forsiraju Smithove ideje i izvozne principe povratka tržištu. Pri tome vraćanje na Smitha skopčano je sa traganjem za novim teorijskim argumentima neokonzervativaca i doktrine novog realizma sa imperativom smanjenja državne intervencije u privredi, smanjenja javnih rashoda i poreskih prihoda, u uravnoteženju budžeta na štetu socijalnih programa. Neefikasnost kejnzijanske terapije, zaoštravanje problema nezaposlenosti i inflacije pogodovau su istupanjima neoliberala i nemonetarista s ciljem da se "osvete" kejnzijancima u pogledu preporuke makroekonomske politike.[1793] No, i neokejnzijanizam, neoliberalizam i neomonetarizam kao glavni tokovi i koncepcije savremenih ekonomista na kojima se teorijski bazira ekonomska politika u sadašnjem stagflacioniranim ekonomijama ne pokazuju svoju empirijsku superiornost u međusobnim konfrontacijama. Da li je kombinacija stagnacije, inflacije i nezaposlenosti rezultat pogrešnog korišćenja ili nekorišćenja monetarne i fiskalne politike u periodu 1973-76. i 1979-82. god.

Događaji iz 1973-76. god. i 1979-82. god, reprezentuju poremećaje ne u tražnji već u ponudi, za čije neutralisanje je potrebna drugačija makroekonomska politika stabilizacije - tvrdi Modigliani.[1794] Šta onda može da učini makroekonomska politika stabilizacije i na koji način u ovim epozidni poremećajima.

Makroekonomska politika, po teoretičarima tzv. ratex škole[1795] morala bi nastojati da stabilizuje očekivanja u pogledu kretanja ekonomske aktivnosti. To iz razloga što su se stabilizacione politike pokazale neefikasnim i nekorisnim u procesu poboljšanja efikasnosti funkcionisanja ekonomije, jer važi hipoteza da su cene perfektno fieksibilne i da ekonomski agenti formiraju racionalno svoje anticipacije.[1796] Monetaristi, pak, smatraju da je samo pravilo o rastu novčane mase važno za obaranje inflacije i uspeh makroekonomske stabilizacione politike. Kejnzijanci i fiskalisti misle suprotno, smatrajući da su fiskalna politika i politika dohotka ključni instrumenti politike stabilizacije, koja simultano treba da redukuje inflaciju i nezaposlenost. Konačno, strukturalisti razočarani u politiku tražnje smatraju da je samo nova politika

---

[1792] J. K. Galbraith, Economics and the Public Purpose. Abdre Deutsch, 1973.,

[1793] O. Morgenstern, Thirteeu Critical Points in Coutemporary Economic Theory: An Interpretation, Journal of Economic Literature, decembar, 1972, str.4.

[1794] V. Tanzi, Fiscal Policy, Keynesian Economics and the Mobilization of Savings in Developing Countries, World Development, Vol. 10, 1976, str. 907-917; Taxion and Price Stabilization, lnternational Monetary Fund, oktobar 1981. i Fiscal Disequilibrium in Developing Countries, MMF Juni 1982.

[1795] R. J. Barro, H . T. Grossman, A Genral Disequilibrium Model of lncome and Employment, American Economic Review, Vol. 61, 1971, str. 82-93; R. J. Barro, Are Govemment Ponds Net Wealth?, Journal of Political Econorny, Vol. 82, 1974, su'. 1095-1117; J. M. Buchanan, Barro on the Ricardian Equilivalence Theorem, Joumal of Political Econorny, Vol. 84,1976, str. 343-349. i The Impoact of Sociai Security on Private Saving, The American Enterprise Institute Studies, No 199. 1978, R. E. Lucas, Rationai Expectations and the Theory ofEconomic Policy, Journal of Political Economy, april 1976.

[1796] Meltzer je nedavno objasni glavn ulogu očekivanja u okviru "opšte teorije", uporedio Kevnesova gledišta o teoriji očekivanja sa trenutno zapaženim gledištern poznatim kao racionalna očekivanja i pokazao prednost novijih shvatanja u politici stabilizacije (A H. Meltzer, Keynes's General Theory: A Different Perspective, Joumal of Economic Literature 1/81, str. 34-64.

ponude pravi recept za razbijanje sadašnjih stagflacionih trendova. Međutim, u periodu poremećaja ponude, veu Modigliani, ne postoji makroekonomska politika koja bi podržavala stabilan nivo cena i zaposlenost zadržala na njenoj prirodnoj stopi. Ukoliko dođe do poremećaja cena (npr. usled egzogenih faktora) u uslovima poremećene ponude, cene je moguće vratiti na prvobitni položaj ravnoteže tek posle izuzetnot egobnog perioda nezaposlenosti veće od ravnoteže nezaposlenosti i inflacije. Verovatno da postoji, pored politike regulisanja tražnje, neka druga politika koja bi pomogla da se razreši dilema izvora mogućih pitanja inflacije i kombinovanih pitanja nezaposlenosti.[1797] Ali, politika kontrole nadnica i cena, to nije (jer je najviše izneverila očekivanja). To nije, međutim, ni politika konstantne stope rasta novčane mase, koja razočaravajuće reaguje na inflatorne poremećaje i nezaposlenost. Nova politika stabilizacije je, prema tome, izazov, tvrdi Modigliani. Savremena ekonomija, u celini posmatrano, izgubila se, dakle, u okeanu praznih tautologija vodećih ekonomskih škola[1798] - monetarizma, kejnzijanizma, neokejnzijanizma, racionalnih očekivanja supply-sidersa u izmenjenom institucionalnom pejsažu, ekonomskom okruženju, socijalnom ambijentu i finansijskom položaju, pošto su malte ne sve politike kontrole pale na ispitu tvrdokorne stagflacije. I, kao što je poznato, u okviru dosadašnje teorije optimalne kontrole iskristalisala su se tri karakteristična modela politike stabilizacije.[1799]

(1) Preventivna politika koja uzima u obzir anticipirane perturbacije, (2) retroaktivna politika koja odgovara nepredviđenim perturbacijama i (3) poiltika funkcija - cilj koji omogućava komparaciju različitih politika i merenja efekata politike koja se sledi. U makroekonomskoj teoriji kontrole, dakle, ideje su išle od (1) ekonomske politike reglaže (line tuning), koja ekspanzivnom ili restriktivnom monetarnom politikom, podržava nivo traženja i zaposlenosti (Dow) u kejnzijanskom tradicionalnom smislu (tzv. gapinflationiste ideflationiste), preko (2) makroekonomske politike (Frish), koja podržava stabilnost tražnje i zaposlenosti i redukuje fluktuacije ekonomske aktivnosti stabilizacionim mehanizmom varijacija relativnih cena, realnog monetarnog "encais sesa", bogatstva, kamatne stope i stope razmene.[1800] (3) empiričke relacije između stope rasta nadnica i nivoa nazposlenosti (Filipsova kriva) i (4) tradicionalnih instrumenata regulacije tražnje (fiskalna politika i politika dohodka), do (5) monetarističke politike i politike ponude.[1801] Izlažući analitička i empirijska istraživanja efekata koje prouzrokuju programi monetarne stabilizacije u

---

[1797] W. N. Gordon, Taxation, Real Wage Rigidity and Employment Economic Journal, Vol. 91, 1981, str. 309-330; J. E. Meade, The Structure and Reform of Di.rect Taxation, G. Allen and Unwin, London, 1978. iA. S. Blinder i R. M. Solow, Does Fiscal Policy Matter", Journal of Pu blic Economics 2/73, str. 319-337. i Journal of Monetary Economics 2176,501-510.

[1798] C. Thurow, Dangerous Currents: The State of Econornics, Randorn House, 1983.

[1799] A. Sherman, Stagfiation, Harper and Row, 1983. i J. meade, Stagfiation, Wage-Fixed, Vol. L London, Allen and Unwin, 1981.

[1800] Sean Holly, COlll:ol Theory and Macroeconomic Policy, Econornic Outlook, februar 1982.

[1801] A. S. Blinder, Ternporary Iucome Taxes and consumer Speuding, Journal ofPolitical Economy, februar 1981, str. 26-52, M. J. Boskin, Taxation, Saving and the Rate of Interest, Journal of Political Economy, april 1978, str. 3-27. R. J. Gordon, Inflation in Recession and Recovery, Brooking Papers on Economic Activity, No 1, 1971, str. 106-166. i C. Wright. saving and the Rate ofInterest, u A. C. Herberger i M. J. Bailey (Ed.), The Taxation of Income from Capital, Washington, 1969.

oblasti cena, proizvodnje i deviznog kursa industrijski razvijenih zemalja, Artis[1802] se koncentriše na analizu gledišta zasnovanog na racionalnim predviđanjima da monetarne vlasti mogu brzo zaustaviti inflaciju, a da ne moraju platiti visoku cenu zbog izgubljene proizvodnje i zaposlenosti, ako smanje monetarnu ekspanziju i istovremeno ubede učesnike na privatnom tržištu da će smanjenje monetarnog rasta duže potrajati, s jedne strane, i da analizu gledišta zasnovanog na tržištu finansijskih sredstava prema kome program monetarne stabilizacije teži da poveća realni devizni kurs koji ubrzava prilagođavanje cena na tržištu rada i robnim tržištima, putem smanjenja cena uvezenih dobara, ali pogrošava stanje spoljne trgovine zemlje, s druge strane.

U analizi se koristi porast monetaristički model u kome se pretpostavlja da su dugoročna inflatorna očekivanja učesnika na privatnom tržištu refleks monetarne politike i da su kamatna stopa i devizni kurs kratkoročne varijable određene od strane finansijskog tržišta. Ekonometrijska procenjivanja parametara u modelu daju rezervisane zaključke o značaju za vođenje monetarne politike. Do istih poražavajućih rezultata došli su i brojni drugi autori u oblasti empirijskih istraživanja stabilizacionih efekata fiskalne politike i politike dohotka. Izgledno je da ista sudbina zadesi i "mladu" politiku ponude.

Razočaravajući rezultati empirističkih istraživanja stabilizacionih efekata tradicionalnih mera i instrumenata monetarne i fiskalne politike dohotka, kao ključnih segmenata makroekonomske politike, u stagflacioniranim ekonomijama izbacili su u orbitu tzv. ekspanzivnu ekonomsku politiku za slamanje jezgra simultane koegzistencije ekspanzije inflacije eksplozije nezaposlenosti ideceleracije rasta.[1803] U inicijalnoj fazi, ekspanzivna makroekonomska politika u recesiji imala bi za zadatak da simultano obara nezaposlenost i inflaciju i da pripremi uslove za stabilan, optimalan, harmoničan i humanizovan rast (Perroux)[1804] u narednoj etapi. U tom kontekstu, po Fitoussiu, potrebno je determinisati rast realnog dohotka na dugi rok, smanjiti presiju fiskalnih i parafiskalnih prihoda i ekonomsko-socijalnih transfera, anticipirati buduću tražnju i troškove proizvodnje, prebaciti (proporcionalno) socijalne terete sa preduzeća na nadnice i smanjiti kamatne stope (kako bi se akcije osetile na nivou troškova rada i kapitala), povećati produktivnost rada koja generira ekspanziju rasta i reducira inflacionu presiju,[1805] poboljšati alokaciju resursa i ameliorisati politiku raspodele.[1806] U tom svetlu, politika javnih investicija mora igrati ulogu motora čije su ekstemalije maksimalne za privatni sektor sa stanovišta reduciranja troškova funkcio-

---

[1802] J. R. Artus, Monetary Stabilization, with and Without Govemment Credibility, Staff papers 3/81, str. 495-533. i OECD, Fiscal Policy for a Balanced Econorny, Paris, 1968, sb'. 18-39

[1803] W. E. Weber, The Effects ofInteresi Rates on Aggregate Consurnption, American Econornic Review, septembar 1970, str. 591-600; Interest Rates and the Short-Run Consumption function, American Econornic Review, juni 1971. str. 421-425. i Interest Rates, Infiation and Consumer Expenditure, American Economic Review, decembar 1975, sir. 843-871.

[1804] K. E. Bouling, Ecodynamics, Sage Publications, Beverly Hills, 1978

[1805] O. Eckstein, The Great Recession, North-Holland, Amsterdam, 1978. i M. Fcldstein, Govemment deficits aggregate demand, Journal of Monetary Economics, januar 1982. str. 1-20

[1806] P. P. A. Bruni, allocazione delle Risorsee inflazione: II caso dei rnerceti finanziari, Economia Intemazionale 2-3i81, str. 261.

nisanja ovog sektora.[1807] Politika dohotka bi trebalo da redukuje inflacione anticipacije i da determiniše poželjnu evoluciju realnih najamnina i štednje. Budžetska politika bi trebalo da formira tolerantne i neinfiatorne deficite bez pritiska na kamatu u tzv. istiskivanje („viction").[1808] Samuelson je, pak, u sklopu antiinflatorne politike, kao predstavnik škole makro-mikro sinteze ekonomske analize i pobornik kejnzijanskog gledanja na inflaciju i nezaposlenost, posebno podvukao da svaki mešoviti privredni sistem mora voditi politiku dohodaka uporedo sa fiskalnom i monetarnom politikom ako želi da obezbedi stabilnost cena uz visok stepen zaposlenosti.

Od sredine 70-tih godina svedoci smo sve manjeg praktičnog uticaja kejnzijanske politike. Načela kejnzijanske ekonomije nisu osporena, jer ih je monetarizam jednostavno vešto zaobišao na svom putu uspeha. Samim tim, ekspanzivna fiskalna politika nije odbačena, kao kamen temeljac kejnzijanizma.[1809]

U američkoj genezi ekonomske filozofije ocrtavaju se konture klasičnog liberalizma, reformističkog liberalizma, neoliberauzma i konzervativizma. Na klasičan liberalizam 19. veka nakalemio se reformistički liberalizam, koji se uobičajeno vezuje sa Roosveltov, „New Deal“, Trummanov „Fair Deal“ i Kennedy-johnson-carterovo „Great Society“.[1810] Neoliberalizam se nadovezuje na klasični liberalizam radi rušenja tvorevine reformističkog liberalizma utemeljenog na „državi blagostanja“. Konzervatizam, pak pledira samo na promene koje su u skladu sa tradicijom u smislu demontaže „socijalne države“.

U SAD izgleda da je pobedio "privredni model" kome se pripisuje vraćanje na klasični privredni liberalizam. Pri tome, konzervativci ulogu države u privredi ne bacaju na smetljište već je samo pojeftinjuju i racionauzuju. Motivi neoliberalizma su deregukovala privrede i administrativna reforma da bi se reducirala ozloglašena "država blagostanja". Neoliberalisti teže da "lupe" ukupne javne izdatke u budžetu SAD (koji su se u periodu 1960-1980. god, povećavali od 26,5% na 35% društvenog proizvoda), posebno socijalne rashode, koji su se od 5,1 % popeli čak na 11,2% društvenog proizvoda iz razloga što je učešće profita u novostvorenoj vrednosti industrije opalo (od 24,1 % u periodu 1960-67. god. na 19,2% u periodu 1980-82. god. I što su investicije u fiksni kapital stagnirale (18% društvenog proizvoda). Iz tih razloga krenulo se u tzv. konzervativnu revoluciju s ciljem da se narasli troškovi države, koji smanjuu akumulaciju kapitala i uzrokuju krizu i inflaciju, svedu na nivo demontirane socijalne države, koja počiva na tradicionalnim vrednostima štednje, rada, privredne inicijative i slobodnog tržita. U SAD je čitava ova operacija nazvana napuštanjem kejnzijanske politike i budžetskih podsticaja tražnje, i proglašavanjem preorijentacije ekonomske politike na monetarizam i ekonomsku ponudu "novim otkrićem" tandem neoliberalsta- neokonzervativaca, koji se čak preporučuje i Z.

[1807] M. H. Miller i M. S. Scholes, Dividends and Taxes, Journal of Financial Economics, decembar 1978, str. 333-364. i Dividends and Taxes: Some Empirical Evidence, Journal of Political Economy, decembar 1982, str. 1118-1141

[1808] U pojedinim ekonometrijskim modelima (npr. ekonometrijski model u Francuskoj za period 1970-1980. god.) čak se potvrđuje činjenica da dodatni javni rashodi od 1 FF generiraju rast nacionalnog dohotka za 2 FF (multiplikator) u staflaciji,

[1809] M. Belencey, the rise and fall of Kevnesian Economics, Macmillan. London. 1985.

[1810] Dr G. Macesich, Svetska kriza i zemlje u razvoju. Potrošački informator, Beograd, 1984. strana 65.

Evropi da bi se izlečila od "evro- skleroze" izazvane velikim porezima, neelastičnim radnim zakonodavstvom i izdašnim socijalnim programima.

Patent "manje države - više privatne inicijative i liberalnog tržišta" ipak se ne ostvaruje u praksi, jer današnji kapitalizam nije kapitalizam iz 19. veka niti onaj s kraja 20-ih i početka 30-ih godina kada je prihvaćen Keynes i Ruzveltov "New Deal", Nekada se moglo, uz privatnu svojinu i profitnu motivaciju na slobodnom domaćem i spoljnom tržištu, konkurencija, ponuda i tražnja "nevidljivom rukom" dovesti u prirodan sklad. Danas se, međutim, kapitalizam lako ne odriče "državne ruke" i pored težnje za "nevidljivu ruku". Naime, poijoprivreda se podržava ogromnim subvencijama, domaći industrijski sektori štite se uvoznim barijerama protekcionističkog tipa (a ne prepuštaju se lako silama slobodnog tržišta), bankrotstva pojedinih banaka (velikih) se spašavaju ogromnim državnim sredstvima, zatvaranje velikih kompanija se ne dopušta po cenu velikih ulaganja kapitala države i izlaz iz privrednog zastoja (krize) ostvaruje kejnzijanskim deficitarnim finansiranjem državne potrošnje (iako se poturaju teze da je poslednja recesija izazvana vladinom poltikom i politikom centralne banke). A to sve skupa nije liberalni već monopolni kapitalizam u kome oligopoli umesto "nevidljive ruke" uređuju "stvari" na tržištu. Pre se ovo može nazvati kombinacijom kejnzijanizma i ekonomike ponude koja je protkana monetarizmom.

Britanski ekonomisti živeli su dugo u secni Kevnesa, pa čak i onda kada su se vremena izmenila. Politika koju je Kevnes izmislio da vlada interveniše da bi se dovoljnom tražnjom održala puna zaposlenost - dobro je funkcionisala čitavih 25 godina (Blake). No, u drugoj polovini 70-ih godina nagla inflacija, koja je održavala visok stepen nezaposlenosti, izazvala je sumnju u mogućnost primene klasičnih kejnzijanskih oblika politike. Used toga, nastupile su podele među tragačima za novom politikom za rešavanje novostvorenih problema. Jedan deo ekonomista okrenuo se ka monetarizmu, nalazeći u kontroli novčane mase oruđe koje omogućava vladi da suzbije inflaciju. Drugi deo ekonomista okrenuo se na problemu inflacije nego problemu nezaposlenosti, stvarajući, na taj način, grupu "Novog Kembridža" (na čelu sa W. Godleyem).

Teorijsku osnovu tačerovske ekonomske politike čini monetarističko shvatanje da čvrsta kontrola novčane mase može da smiri inflaciju i da dugoročno fiksirani monetarni ciljevi mogu doprineti rastu pod uslovom da se obnovi konkurentnost na tržištu rada, da cene i nadnice postanu fleksibilne i da se nazposlenost održava na nivou tzv. prirodne stope. Krize kejnzijanizma i uspon monetarizma omogućavaju vladi da svojim "monetarizovanim ekonomskim eksperimentom" po cenu visoke nezaposlenosti, kao neizbežna cena monetarističke strategije "lečenja" inflacije, pravda potrebom redukovanja "kreditnih potreba javnog sektora" smanjivanjem budžetskih deficita i politikom denacionauzacije.[1811]

[1811] W. Keegan, Mrs Tharcher 's Economic Experiment, Penguin, London, 1985.

U periodu 1976-1981. god. za vreme "vladavine" tandema Valry Giscard d'Estaing-Raymond Barre isplivao je na površinu novi tzv. francuski put prema monetarizmu.[1812]

Ovi koautori nove ekonomske politike su praktično težili empirijskoj verifikaciji monetarističke paradigme. U funkciji "predstavnika monetarističke filijacije" našao se Barre, koji je, poput Friedmana, bojavio borbu protiv inflacije, koja je "uvek i svuda" moentarni fenomen usled toga što je stopa inflacije determinisana stopom monetarnog rasta. Pošto na dugi rok ne postoji supstituciona relacija između stope inflacije i stope nezaposlenosti Filipsova kriva je vertikalna- Barre optira politiku kontrole nominalne količine novca da bi tukao inflaciju. Barre u stvari bira "poznatu" restriktivnu monetarnu politiku da bi osigurao fiksnu stopu rasta novčane mase.[1813] Inflaciji je dat apsolutni prioritet, a monetarnoj politici glavno mesto u "ortodoksnoj" dezinflaciji. Kontrolom evoilicije kredita i godišnje progresije novčane mase (M_2) praktično je neminovan monetarizam la francais.

U svakom slučaju, eksperiment sa monetarizmorn, neoklasicizmom (teorije međutim), distancirao je od tvrdokornog monetarizma, pošto je "priznao" da je francuska inflacija "realnog, strukturnog i sociološkog" karaktera.[1814] Time se Barre približio stavovima kejnzijanske i neokejnzijanske škole i francuske škole o inflaciji.[1815] Stoga je restriktivnoj monetarnoj politici pridružio "umerenu" fiskalnu politiku u smislu limitiranja budžetskog deficita (na 1,5% od društvenog proizvoda) i njegovog finansiranja resursima štednje bez ekcesivnih pritisaka na kamatnu stopu i efekata istiskivanja privatnog sektora na finansijskom tržištu.[1816] Istovremeno, Barre se distancirao i od tzv. stope prirodne nezaposlenosti, smatrajući da u Francuskoj egzistira prirodna nezaposlenost strukturnog i sociološkog karaktera, koja je povezana sa demografskim i sistematskim faktorima.[1817] Iz istih razloga, Barre se založio za simultanu primenu politike podržavanja tražnje i politike stimulisanja ponude. U okviru politike tražnje podržavana je ekonomska aktivnost rastom socijalnih rashoda destiniranih za podizanje nova potrošnje i kupovne moći, s jende strane, i za povećanje nivoa javnih investicija, s druge strane. Jasno je, dakle, da se radi o kejnzijanskoj politici. U okviru politike ponude, podržavan je rast privatnih produktivnih investicija fiskalnom politikom i primenom politike raspodele u korist kapitala. Barreova terapeutika u trouglu "nadnice-cene-profit" težila je reetabliranju finansijskog kapaciteta preduzeća moderacijom progresije troškova (obaranje realnih nadnica i smanjenje poreza i doprinosa), liberalizaciji cena i favorizovanju investicija i

---

[1812] R. Barre, Une politique pour I'avenir, Plon, Paris, 1981. str. 108-156; Ph. Mongin, Le mon.tarisrne d'aujord'hui, Problemes econorniques, juli 1982. str. 9-11; F. Aftalion i P. Poncet, Le monetarisrne, P.U.P., Que sais-je?, Paris, 1981, str. 5.

[1813] Ch. Bordes, Analyse macrc Šconomique, P.U.F., Paris, 1978, str. 209; J. Lcaillon, El.ments de th.orie.conomique, Cujas, Paris, 1978, str. 237. I V. Levy-Carboua i B. Weymuller, Macro.conomie, contemporaine, Economica, Paris, 1979, str. 402.

[1814] P. Pascallon, La politique économique de Raymond Barre, u T. Grjebine (Ed.), Rcession et relance, Economica,Paris, 1984. str. 198.

[1815] J. Denizet, La grande inflation, P.U.F., Paris, 1978.

[1816] M. Benisty i P. Pascallon, Note SlU L'éviction. Revue d' Economie politique 3/82.

[1817] R. Barre, Une politique pour Tavenir, Plon, faris, 1981. str. 43-64.

inovacije (po formuli Helmuta Schumidta: profiti danas su investicije za sutra, a investicije za sutra su zaposlenost za prekosutra). Time je, u osnovi, Barre anticipirao deflacionističku politiku tačerizma monetarističkog tipa ... la Friedman i nadinflacionu strategiju reganomije monetarističkog i "supply-siderskog" kompromisa, koje ignorišu, ali ne odbacuju, kejnzijansku terapiju

Ili će narod uništiti državne dugove
ili će dugovi uništiti narod
Hume

Porez-to su majčine grudi koje hrane vladu.
Vlada- to su organi autoriteta. Porez to je mali bog.
Grof od Montalambera

Glava VI
FISKALNI MODELI DEFICITARNOG FINANSIRANJA JAVNOG SEKTORA

1. DEFICITARNO FINANSIRANJE U IS-LM ANALIZI

Kako simultano ostvariti punu zaposlenost, stabilan nivo cena i ravnotežu platnog bilansa (dakle, interni i eksterni ekvilibrijum) u okviru IS-LM[1818] analize-esencijalno je pitanje na koje ekonomisti pokušavaju da daju odgovor od 1960. godine. (Hicks, Mundel, Johnson, Fleming, Swoboda, Takayama, Christ, Silbert, Claassen, Denizet, Bruuner, Corrigan Keran, Phandery, DeAnderson, Klein, Kaufman, Gibson, Gramlich, Ando, Lemennicier, Allen, Chaincauu,. Burrows, Hittiris, Alphandery, Delisupehe, Rosa, Weightsman i drugi) Mandel je (u toku 1962, 1963 i 1965. godine) prezentovao soluciju koja konstituiše pravilo tradicionalne upoterebe Policy Mix: založiti budžetsku politiku za interni cilj (puna zaposlenost), a monetarnu politku za eksterni cilj (ravnoteža platnog bilansa), decitirajući normativni model sa dva cilja i dva instrumenta.

Po njemu komparirana efikasnost budžetske i monetarne politike zavisi od mobilnosti kapitala u odnosu na diferencijalne kamatne stope i režima razmene. Međutim, Jonson i Arnt su, kritikujući Mandelovo[1819] pravilo, pokazali da bi za poboljšanje platnog bilansa bez promene stanja pune zaposlenosti, javne vlasti morale da uvećaju vladine rashode i simultano da redukuju količinu novca. U kontekstu

[1818] Kriva IS (investicije-štednja) trasirana je kao reprezanta mogućih kombinacija kamatne stope i nacionalnog dohotka (i,Y) sa osiguravanjem egaliteta S(Y)=I(i). Kriva LM reprezentuje moguće kombinacije (i, Y) koje obezbeđuje egalitet tražnje novca (L) sa fiksnom ponudom novca (M). Ovim varijablama javna vlast utiče na globalnu tražnju, proizvodnju i nivo cena. Manipulisanje budžetskim i monetarnim parametrima u okviru šeme ili dijagrama IS-LM (analize ima za funkciju simultano ostvarivanje eksterne i interne ravnoteže.

[1819] R.A. Mundel, The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange Rates, International Monetary, Staff papers, mart 1962, str 70-79

monetarnih i budžetskih aspekata ekonomske politike u uslovima zatvorene ekonomije Christ, Silber, O. Ott i A. Ott izračunali su efikasnost budžetske politike prema modelu finansiranja. Helliwell, Salin i Lamencier su posebno analizirali budžetski deficit u otvorenoj ekonomiji. Fiskalnu i monetarnu politiku u IS-LM analizi sa apekta inflacije tretirali su Brunner, Eratianni, Jordan, Maltzer i Neuman. Time-lags u stabilizacionoj potenciji monetarne i fiskalne politike eksplicirali su Corrgan, Keran, Sidrauski; dok su ekonometrijeku analizu monetarnog i fiskalnog sektora reprezontovali Anderson-Carlson,F. De Lseuw-Gramilch, Rashe-Shapiro i Anderson-Jordan. Konačno, simultanu determinaciju kamatne stope, realnog nacionalnog dohotka i nivoa cena, kao i makroekonomsku ravnotežu, u IS-LM analizi obradili su Marshal, Lecaillon, Claassen, Denizet i Brooman.

U kvanitativnoj reinterpretaciji monetarne i fiskalne ekonomije pozanta su tri tipa integracije u operacionim modelima IS-LM analize:

- Integracija posredstvom kamatne stope
- Integracija posredstvom finansijskih ponašanja ekonomskih agenata i
- Integracija posredstvom likvidnog disponibiliteta.

Integracija posredstvom kamatne stope je reprezentatna kejnzijanske tradicije: varijacija kamatne stope povezana sa politikom monetarne kreacije utiče na funkciju investicija i globalnu proizvodnju via multiplikatorskog efekta. Finansijski blok je povezan sa realnim blokom modela (investicije, potrošnja, stok kapitala) posredstvom kamatnih stopa. Ovaj tip integracije uveden je modelom Klein-Coldberger i susreću se u različitim varijantam: Brookings, institition-model, Wharton School-EFU-model, OBI-model, FED-MIT-PENN- model, FIFI-model, C-S-model i model STAR

Integracija posredstvom sume likvidnog disponabiliteta je reprezentanta kvantitativne (monetarističke) tradicije: monetarna masa ili globalni indikator likvidnosti utiče direktno na proizvodnju (ako je tražnja novca perfektno elastična prema kamatnoj stopi ili ako su investicije totalno nselastične u odnosu pa kamatnu stopu). Različita struktura kamatnih stopa uravnotežava finansijski blok modela. Kamatne stope locirane su u jednačinama realnog bloka i osiguravaju integraciju. Prva integrišuća veza ostvaruje se putem investicija u infrastrukturu i opremu, koje zavise od očekivanog randmana investicija. Druga integrišuća veza se ostvaruje putem investicija u stanove, koje zavise od kamatne stope hipotekarnog tržišta. Treća integrišuća veza se ostvaruje putem javnih rashoda za robu usluge. Ovaj tip integracije danas se susreće u brojnim modelima monetarista, čiji je prototip model Federalne rezervne banke St Louis, francuski model Davida, belgajeki model S. De Bruyna, Suits-model model Dauphine.

Ingegracija preko finansijskog ponašanja agenata, kao agenenta kejnzijanskoj i monetarističkoj verziji, reprezentanta je analize Guary-Shawa, Herceg- Vajde i Courbisa,, odnosno modela FIFI-TOF i MINI FIFI-TOF. Ova integracija implicira skup realnih, monetarnih i finansijskih operacija ekonomskih agenata, kvantifikujući interakcije između ovih operacija i modelirajući ekonomsko-finansijsko odlučivanje na kratki i dug rok (ekonomski budžet i Rationalisation des choix budgetaires ili RCB).

No, iz vrlo bogate literature[1820] o matematskoj i fiskalnoj ekonomiji, kao i od brojnih kvantitativnih modela (Ston, Brainard,- Tobin, Fand, Fisher-Sheppard, Cohen, Ferguson, Rolph, Rosa, Baumal, Patinkin, Dussenberry, Kurihara, Modigliani, Pesek-Saving i Diamond) mi smo se opredelili za sintstičku prezentaciju modela IS-LM analize sledećih autora: Allen, Dhaincau, lemennicier, Alhandery-Delsupehe, Burrows-Hilliris, Lecaillon, Coulbois, Brochier-Llau-Michalet,[1821] i ako je teško utvrditi njihovu originalnost.[1822]

U Lemenniciérovom modelu od

1. - tržište dobara i usluga C (D,r) + b(D + c) + $\bar{G}$ = Y.
2. - tržište novca L(D,r) = Ms,
3. - platni bilais P= B(D, e) + K (D,r)
4. - ponuda novca Ms = (d/d +)R+ M,
5. - raspoloživi dohodak D = Y - T,
6. - budžetski deficit države $dG = dT + d\overline{M} + d\overline{O}$
7. - režim fiksne razmene $de = d\overline{e} = 04$
8. - režim fleksibilne razmene P =0,

gde su: Y- nacionalni dohodak, D - raspoloživi dohodak, g - kamatna stopa, C - privatni rashodi, B - trgovinski bilans, G - javni rashodi, e - stopa razmene, L- tražnja novca, Ms -ponuda novca, R- javne rezerve razmene, M- deo monetarne nase koji je podvrgnut kontroli centralne banke, T- fiskalni prihodi, O - ponuda obveznica, P-

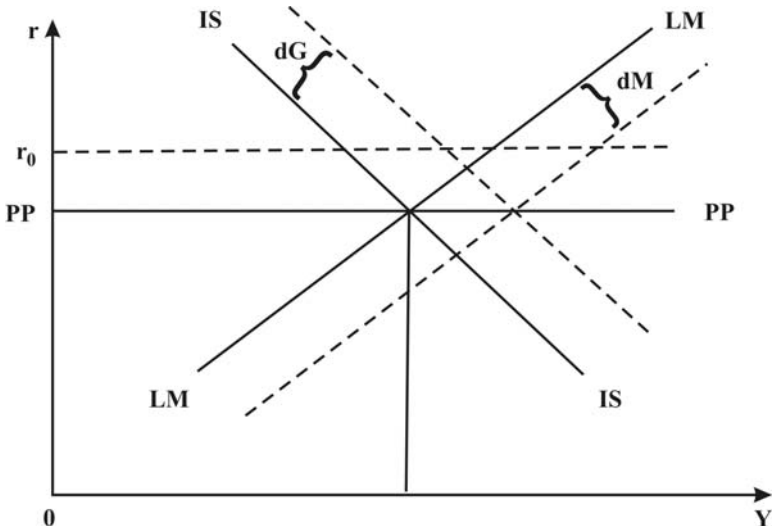
[1820] A Tokayama, Effects of Fiscal and Monetary Policies under Flexibile and Fixed Exchange Rate Canadian Journal of Economics, Vol II 1969.god. str 190. A.K.Swoboda Equilibrium, Quasi Equikibrium and Macroeconomic Policy under Exchange Rates, The Quarterly Journal of Economie. Vol LXXVI, 1972.god. str 163, E.M. Classen Monnaie, revenu national et prix, Dunod, Paris 1968. god, str 49-101, J Denizet, Monnaie et financemane, Dunot, Paris, 1969.god, str 91-97, B Lemenmicier, La Contarinte Budgetaire de L, Etat et L Optimal Policy Mix „en regime de change fixe i flexibile“, Revue Economique 3/73 str 473-504, J Marchale- J, Lécaillon, Analyse monetarie, Ed. Cujas, Paris,1971. god.dtr 291-342. Fs Brooman, Microeconomics, G.Allen und Unwin,1973. str 195-213 i 267-283.,K. Brunner, M.Eratianni, J. Jordan, A. H. Meltzer and M Neuman The Role of monétary and Fiscal Policy in Modern Inflation, Journal of Money, Credit and Banking, februar, 1973.god, F.de Leeuw, F. Gramilch, The Federal Reserve-MIT, Econometric Model, Federal reserve bulletin, januar 1968. God., R.Rashe and H.Shapiro, The FRB-MIT econometric., model, A.E.R., maj 1968, god L.C.Anderson and J.Jordan, Monetary and Fiskal Action, Federale reserve banka of St Louis, november 1968.

[1821] J. Localion, Analyse macroéconomique, Cujas, Paris, 1974. God ,W.J. Baumol, Economic Dynamic Macmilian, London 1973. God, R.G.D. Allen, Mathematic economics, Macmilian, London 1966. God P. Colbois.,La politique conjoncuturelle, Cujas, Paris 1973 god . U. Brocheir-P. Liau-Ch-A Michalet, Economie financiere, P.U.F., Paris 1975. Godf, D. Patinkin, Money,Price and Interest, Harper and Row, London, 1965. God, L.Stoleru, L equilibre et la croissance economique, Dunod, Paris 1969. God, E. Alphandery et G Delsupehe, les politiques de stabilization, P.U.F.Paris, 1974.god., J.J. Rosa, Monnaie revenue national et prix en economiec ouverte, Revue economique 6/724 I D. Wieghtsman IS-Lm and External Equilibrium, a Graphical Analiysis, A.E.R., mart 1970.

[1822] Naime, J Lécaillon se u analizi makroekonomske ravnoteže u zatvorenoj ekonomiji suviše oslonio na kvantitativnu aparaturu Baumola, Allena i Dernburg-Mg Dougala. Kvantitativna aparatura Coulboisa podudara se sa formulizacijom Musgrave, Allena, Stolera, Kogikua, Barrerea i Guittna. Model IS-LM analize Brochier-Llau-Michaela oslanja se na modele Abraham- Froisa, Davidsona, Leijonhulvunda.

varijacija javnih rezervi razmene, i K-bilans kapitala, odnosno neto ulaz, inkorporisane su različite mogućnosti finansiranja budžetskog rashoda:

(a) obveznicama (dG = dO). (b) novim novcem (dG = dM) i (c) porezima (dG = dT), uključujući i sledeće alternative: dM= dT, dM = dG, dM = -dO. U uslovima isključenja poreske i monetarne komponente u finansiranju budžetskih rashoda (uz pretpostavku da $Kr \rightarrow \infty$ i da je de= O) rast nacionalnog dohotka iskazuje se sledećom formom: $dY = [1/(1-C_D-B_D)]dG$ dok jednačina platnog bilansa dobija sledeći izraz: $dP=[1/(1-C_D-B_D)]dG-dM$. Iz tog konteksta se zaključuje da je budžetska politika efikasna u procesu uvećavanja nacionalnog dohotka, a monetarna politika za povećanje rezervi. Ovakva opredeljenost fiskalne politike za unutrašnju i monetarne politike za spoljnu ravnotežu proističe iz perfektne mobilnosti kapitala u odnosu na kamatnu stopu.



U kontekstu analize IS-LM, ukolikoje kamatna stopa stabilna, kriva IS pomera se udesno za rast javnih rashoda, dok se usled rasta dodatnih fiskalitsta pomera ulevo. Amplitude translacije IS date su, po pravilu, formulama multiplikatora.

Ako se ekonomija kreće u režimu nezaposlenosti, jasno je da budžetska politika može osigurati ekspanziju neophodnu i zadovoljavajuću za prevazilaženje nezaposlenosti: agmantacijom javnih rashoda, redukcijom fiskalne presije (opterećenja) ili/i paritetima i simultanim kombinovanjem. Menjajući sopstvenu potrošnju, odnosno tražnju (ΔG) - javne nabavke preko javnih rashoda i panašanja potrošača i investitora preko ΔT i ΔYd a, država utiče na krivu IS i na realne fenomene. Ako je kamatna stopa stabilna, kriva IS se pomera udesno za rast javnih rashoda; dok se, usled rasta dodatih fiskaliteta, pomera ulevo. Amplitude translacije krive IS date su formulama multiplikatora G, T i t.

U režimu fiksne razmene pretpostavlja se da kombinacije kamatne stope i nacionalnog dohotka legalizuju tražnju novca i ponudu novca (LM), totalne rashode (privatne i javne rashode i trgovinski bilans) i ponudu nacionalne privrede (IS), deficit

trgovinskog bilansa i višak bilansa kapitala (PP). Ponuda nacionalnog dohotka je elastična prema opštem nivou cena, a kapital je mobilan u odnosu na kamatnu stopu. Povećanje javnih rashoda (tj. budžetskog deficita), uz isključivanja poreske i monetarne komponente u finansiranju budžetskih rashoda, izaziva presiju na tražnju, koja podiže dohodak i kamatnu stopu. Rast kamatne stope povlači strani kapital i stvara pozitivan bilans plaćanja, pri čemu suficitarni platni bilans, putem akumulacije stranih deviza u odsustvu sterilizacije, uvećava ponudu novca sve dok kamatna stopa ponovo ne dođe na nivo svetskih kamatnih stopa.

Time je monetarna politika efikasnija za ostvarivanje eksternog cilja (P), a budžetska politika za realizaciju internog cilja (Y), ali pod uslovima da je finansiranje akcija monetarne politike kontrabalansirano obaveznicama i da je alimentisanje akcija budžetske politike pokriveno poreskim dohotkom.

U tom slučaju, ukoliko se ekonomija kreće u režimu nezaposlenosti, budžeteka politika može osigurati ekspanziju neophodnu i zadovoljavajuću za pronalaženje nezaposlenosti: ogmantacijom javnih rashoda, redukcijom fiskalne presije ili paritetnim i simultanim kombinovanjem. Modifikujući sopstvenu potrošnju, odnosno tražnju (ΔG - javne nabavke i transfsri, preko javnih rashoda i ponašanja potrošača, investitora prsko ΔT i ΔYd s1 - javni sektor utiče na pomeranje krive IS i na tokove kretanja realih veličina na reprodukciju. Uspostavljanjem veza između kamatne stope i javnih rashoda, nacionalnog dohotka i javnih rashoda i fiskalitsta, dolazi se dotoga da sa G varira funkcija investicija, a sa T varira funkcija štednje.

Chaincau[1823] je, polazeći od sledećeg sistema jednačina:

$$Y = C + I + G,$$

$$Y = C + S + T,$$

$$C + S + T = C + I + G,$$

$$S = I + (G - T)$$

gde su Y - nacionalni dohodak, C - potrošnja, I - investicije, S – štednje, G - javni rashodi, T - fiskalni prihodi i G-T deficit budžeta, opredelio veličinu realnog nacionalnog dohotka pa sledeći način:

$$Y_r = (Cor + Ior + Gor - gri)\frac{1}{1 - c + ct} + T_o\frac{-c}{1 - c + ct}$$

gde su c- granična sklonost potrošnji: t - fiskalna stopa; i - kamatna stopa; gr – parametar; Co, Io, Go i To - autonomna potrošnja, autonomne invseticije, autonomni javni rashodi i autonomni fiskaliteti; pri čemu subskript r reprezentuje realni izraz Y, G,I, G i T. U tom kontekstu, ukoliko je kamatna stopa stabilna, kriva IS pomera se udesno za iznos rasta javnih rashoda. No, sa porastom fiskaliteta kriva IS pomera se ulevo. Amplitude transformacije IS date su, po pravilu, formulama multiplikatora:

$$\Delta Yr = \Delta Gr\frac{1}{1 - c(1 - t)}$$

[1823] A Chaincau,, Monnaie et equilibre economique, A Colin, Paris, 1971.

$$\Delta Yr = \Delta Tor \frac{1}{1 - c(1 - t)}$$

$$Y_r = \Delta t(Cor + Ior + Gor - cTor) \frac{1}{[1 - c(1 - t)]^2}$$

ALLEN [1824]je na osnovu sledećeg sistema jednačina[1825]:

$$Y = C + I + G$$

$$Y = Y_d + T, \text{ gde je } Y_d = Y - T$$

$$C = C(Yd) \text{ gde je } C = cYd \text{ i } c = dC/dYd$$

$$S = S(Yd) = Yd - C(Yd), \text{ gde je } s = dS/dY = 1 - c$$

$$Y = Co + C(Yd) + Io + G$$

$$A = Co + Io$$

$$Yd = C(Yd) + A + G - T$$

i pomoću javne štednje (Sg = T- G) i autonomne varijabile [A = S(Yd) + Sg] oprsdelio Yd i Y na sledeći način:

$$Yd = cYd + A + G - T,$$

$$Y = A + G - T(s + T) = (1/s) = (A + G) - (1 - s/s)T$$

I ukoliko su intervencije nselastične u odnosu na kamatnu stopu i/ ili ukoliko je spekulativna tražnja novca elastična prema kamatnoj stopi kriva IS-LM uzima poziciju u kojoj je I(r) = s/(Y - t). Varijacija G i/ili T utiče na krivu IS; I(r) + G= (S/Yd) + T. Rast ΔG pomera krivu IS u IS' za iznos (1/s) ΔG. Time se pomeraju i ostale veličine: ravnotežna tačka od R na R', kamatna stopa od P na P' i dohodak sa Y na Y'. Najzad, sa porastom poreza (ΔT) kriva IS pomera se prema krivoj LM, jer se za dato r veličina M pomera prema levoj strani veličine (1/s)ΔT prema jednačini (1/s)ΔT - T = (1 - s)/s ΔT.

Razmatrajući vladinu politiku u okviru IS-LM, uslov 2. postaje: I(r) = S(Yd) + S, gdeje Yd=Y - T i Sg= T - G(I), r-kamatna stopa. Relacija između r i Y je predstavljena krivom IS; dok kriva LM reprezentuje M = L_1(Y) + L_2,(r) gde su M - novčana masa, L_1 - tražnja novca za transakcije, L_2 - tražnja novca za spekulativne svrhe. Unoseći u model ds/dYd= s, dL1/dY= k dT/dr=ά i –L_2/dr=β u varirajuće G i konstantno T, varijacije r i Y Allen je dobio diferencirajući polazne jednačine 1. i 2. po G:

[1824] R.G.D, Allen , Theorie macroéconomique, A Colin, Paris, 1969. G`od str 387-392

[1825] Upotrbljni simboli reprezentuju: Y-nacionalni dohodak, Yd-raspoloživi dohodak, C-potrošnju, S-štednju, c- graničnu sklonost potrošnji, s-graničnu sklonost štednji, A-autonomne rashode, Co-autonomnu potrošnju, Io-autonomne investicije, I- investicije, G- javne rashode,, T-fiskalitete, g-kamatnu stopu, Sg- javnu štednju, odnosno budžetski suficit (T-G)

$$-\acute{\alpha}\frac{dr}{dG} = s\left(\frac{dY}{dG}\right) - Iio = k\left(\frac{dY}{dG}\right) - \beta\left(\frac{dG}{dr}\right)$$

Tako da je (3)

$$\frac{dY}{dG} = \frac{1}{\left[s\left(1 + \frac{k}{s}\frac{\alpha}{k}\right)\right]}$$

$$\text{i } \frac{dr}{dG} = \frac{kdY}{\beta dg}$$

Datim uslovima Allen je pridodao varijaciju T uz konstantno G da bi dobio:

$$-\acute{a}\frac{dr}{dT} = S\left(\frac{dY}{dT} - 1\right) - Iio = k\left(\frac{dY}{dT}\right) - \beta\left(\frac{dr}{dT}\right)$$

odnosno (4):

$$\frac{dY}{dT} = \frac{1 - S}{\left[s\left(1 + \frac{k}{s}\frac{\alpha}{k}\right)\right]}$$

i

$$\frac{dr}{dt} = \frac{k}{\beta}\left(-\frac{dY}{dT}\right)$$

Na osnovu rešenja iz jednačine 3. i 4. može se zaključiti: prvo, ako je β malo, kamatna stopa se brzo povećava prema dohotku, dok se G povećava i T - smanjuje; Drugo, ako je (1-s) < 1, onda je –dY/dT<dY/dG jer redukcija poreza ima manji efekt na dohodak od rasta javnih rashoda. U uslovima uravnoteženog budžeta (ΔG=ΔT) rast dohotka

$$dY = \left(\frac{dY}{dG} + \frac{dY}{dT}\right)\Delta G = \left[\frac{\Delta}{1 + \frac{k\alpha}{s\beta}}\right] < \Delta G$$

je inferiorniji od rasta javnih rashoda koji je praćen rastom poreza.

Ostajući u okviru IS-LM grafičke reprezentacije, Allen varijacije G dodaje jednačini krive investicija, a varijacije T jednačini krive štednja: I(r) - G= S(Yd) + T Ako se javni rashodi povećaju, ΔG sa nepromenjenim T , onda se kriva IS smešta prema poziciji u kojoj je I(r) + G = S(Yd) sa Yd= Y- TC druge strane, ako se povećaju porezi (ΔT) sa nepromeljenim ΔG, posledice pomeranja krive IS prema krivoj LM su: (a) za dato r pomera se veličina M prema levoj strani veličine (1/s) ΔT. Pomeranje prema levoj strani IS iznosi:

$$\frac{1}{s}\Delta T - \Delta T = \frac{1-s}{s}\Delta T$$

što korespondira multiplikatoru (l-s)/s.

Međutim, do ovog trenutka Allen je pretpostavljao da su varijacije poreza nezavisne od nivoa dohotka, što nije uobičajeno, s obzirom da oporezivanje varira prema promenama dohotka: T = To + T(Y). gde je T`(Y)>0. Ako je t = dT/dY = T (Y)>0 onda i ukupna suma poreza sadrži jednu fiksnu komponentu (To) što omogućava modifikaciju modela multiplikatora. Uslov ravnoteže (1) sada glasi:

Yd = C(Yd) + A + (Go + To) - T(Y) sa Yd = Y - T(Y) - To.

Efekti varijacija autonomnih javnih rashoda Go i varijacija fiksnog sistema To oporezivanja (na dohodak) dobijaju se diferencijacijom prethodne jednačine po Go:

$$\frac{dYd}{dGo} = \frac{cdYd}{dGo} + 1 - t\frac{dY}{dGo}, \frac{dYd}{dGo} = (1-t)\frac{dY}{dGo}$$

Pri čemu je:

$$s(1-t)\frac{dY}{dGo} = 1 - t\frac{dY}{dG}$$

Iz uslova:

$$\frac{-dYd}{dGo} = \frac{1}{t + s(1-t)} = \frac{1}{s + (1-s)t}$$

Allen je dobio (2)

$$\Delta Y = \frac{\Delta Go}{s + (1-s)t} < \frac{dGo}{s}$$

što znači da je u uslovima fiksnih poreza efekat javnih rashoda na dohodak manji od multiplikatora. Diferencijacijom jednačine 1. Po tom, Allen je dobio račun varijacija fiksnog elementa oporezivanja:

$$\frac{dYd}{dTo} = \frac{cdYd}{dTo} + 1 - t\frac{dY}{dTo}, \frac{dYd}{dTo} = (1-t)\frac{dY}{dTo} - 1$$

Pri čemu je

$$s(1-t)\frac{dY}{dTo} - s = -1 - t\frac{dY}{dTo}$$

Istim načinom, Allen je došao i do

$$\frac{-dY}{dTo} = -\frac{1-s}{t + (1-t)s} = \frac{1-s}{s + (1-s)t}$$

Odakle je (3)

$$\Delta Y = \frac{1-s}{s+(1-s)t}(-\Delta To) < \frac{1-s}{s}(-\Delta To)$$

potvrđujući, na taj način, niži efekat na dohodak od multiplikatora (1-s)/s.

No, ukoliko je T = T_o+tY sa rastućom poreskom stopom uslov ravnoteže (1) ptostaje (4)Yd = C(Yd) + A + (Go + To) - tY, gde je Yd = (1 -t)Y -To.

Diferencijacijom jednačine 4. dobija se:

$$\frac{dYd}{dt} = \frac{cdYd}{dt} - t\frac{dY}{dt} - Y'\frac{dYd}{dt} = (1-t)\frac{dY}{dt} - Y$$

pri čemu je: $s(1-t)\frac{dY}{dt} - Y$

Na isti način Allenje dobio i jednačinu 5:

$$\frac{-1}{Y}\frac{dY}{dt} = \frac{1-s}{t+s(1-t)} = \frac{1-s}{s+(1-s)t}$$

Odakle je: $\frac{dY}{Y} = \frac{1-s}{s+(1-s)t}(-\Delta t) < \frac{1-s}{s}(-\Delta t)$ što je približno rezultatima iz jednačine 3.

Konačno, u uslovima budžetske ravnoteže porast javnih rashoda ΔG, koji je praćen istim rastom poreskih prihoda (T = To + tY) : ΔG =ΔT = T ; Δt + tΔY porast stope poreza YΔt = ΔG- tΔY daju porast dohotka prema jednačinama 2. i 5.:

$$-\delta Y = \frac{\Delta G}{s+(1-s)t} - \frac{1-s}{s+(1-s)t}Y\Delta t$$

pri čemu je: $[s+(1-s)t]\Delta Y = \Delta G - (1-s)(\Delta G - t\Delta Y)$ odnosno ΔG = ΔY (rast dohotka je indentičan rastu javnih rashoda),

Prema tome, možemo generalno zaključiti da svi prezentirani rezultati ne ukazuju na retroaktivna dejstva (FSED-BACK) javnih rashoda i/ili poreskih randmana pa nivo privatnih investicija posredesvom varijacija kamatne stope.

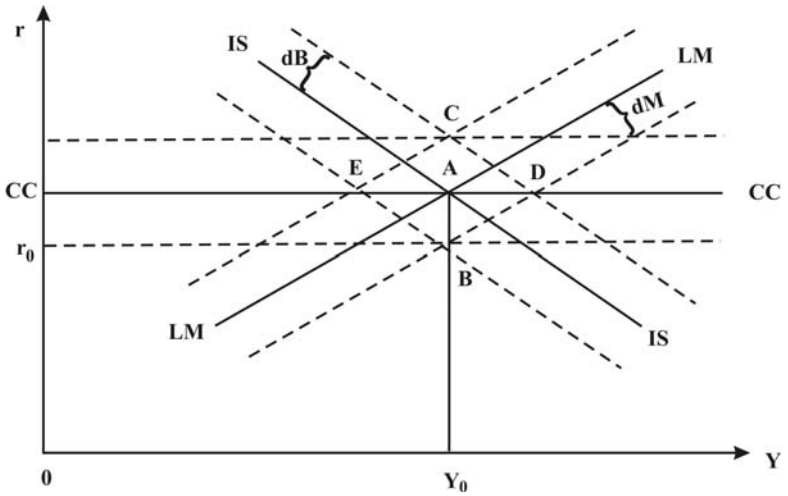
Kako fiskalna politika utiče na krivu LM i na monetarne fenomene? Pitanje se, očigledno, odnosi na pokriće budžetskog deficita (G- T). Kreirani budžetski deficit u osnovi može se pokriti ili javnim dugom ili novom emisijom novca ili kombinovanjm ovih resursa. Finansiranje budžetskog deficita javnim dugom ne modifikuje monetarne tokove i novčanu masu, dok alimentisalje fiskalnog deficita novom emisijom novca podrazumeva monetizaciju finansijske aktive i pomeranje krive LM udesno za efekte likvidnosti, s obzirom da je ekspanzionistički efekat veći kod G nego kod T.

Monetarna vlast definiše uslove monetarne politike snižavanjem ili povećavanjem troškova refinansiranja komercijalnih banaka od centralnog emisionog instituta, posredstvom smanjenja ili povećanja reeskontne stope i stope intervencije na monetarnom tržištu, povećavaljem ili smanjenjem likvidnosti komercijalnih banaka putem smanjenja ili povećanja stope obavezne rezerve ili/i smanjenja ili povećanja prometa vrednosnih papira na tržištu. U kejnzijanskom modelu, pomeranje krive IS sa

fiksiraiom krivom LM znači da ekonomski agenti povećavaju svoje autonomne rashode bilo putem samofinansiranja bilo putem pozajmljivanja štednih resursa. Postoji dakle, fundamentalna interakcija između IS i LM : IS reaguje na LM u slučaju bankarske distribucije kredita (jer se uvećava koeficijent likvidnosti potrošača i investitora) i LM reaguje na IS u slučaju realnog usmeravanja novoda te likvidnosti (jer se uvećavaju potrotšnja i investicije). Ekspanzija nacionalnog dohotka tada je rezultat ekspanznje autonomnih rashoda ili realne monetarne mase.

Pošto finansijski resursi ne potiču samo iz fiskalnih izvora, u analizu se uvode javni dug i monetarna kreacija, tj. monetarni blok resursa. Rast količine novca u formi kupovine obveznica od emisionog instituta redukuje kamatnu stopu, koja stimuliše rast investicija. Uporedo s tim rastu rashodi potrošnje, pomerajući krivu IS udesno.

U režimu fleksibilne razmene, operacije otvorenog tržišta uvećavaju bankarske rezerve. Monetarna masa i kredit dovode do presije na kamatnu stopu. To stimuliše trgovinski bilans i nacionalni dohodak, koji se uvećava u fiksnoj proporciji prema količini emitovanog novca bankarskog sistema (kvantitativna teorija). Fiskalna politika preko budžetskog segmenta teži da uzdigne dohodak. Putem javnog duga kreira dodatnu tražnju roba i usluga, a rast kamatne stope redukuje monetarni disponibilitet. Rast kamatne stope i fiskalnih koncepcija privlači strani kapital i omogućava stvaranje suficitarne pozicije platnog bilansa Pri tome, bitno je da se budžetska politika u pokrivanju javnih rashoda koristi porezima i da monetarna politika svoju emisiju novca pokriva obveznicama



U režimu fleksibilne razmene Alphandery – Delsupehe su eksplicirali veze između r (kamatne stope) i G (javnih rashoda) u funkciji pune zaposlenosti i ravnoteže platnog bilasea. Definišući nacionalni dohodak: Y = (A -G - gr)/(1 + a - α) i pretpostavljajući da je Y =YpE (dohodak pune zaposlenosti), ovi autori su kvantifikovali veličinu G kao:

$$G = YpE\ (1 + \alpha - a) - A + gr,$$

gde su: r - kamatna stopa, *a* - marginalna sklonost potrošnji, a i g -parametri i A - veličina koja regrupiše konstante. U funkciji eksterne ravnoteže: M - X + CX- CI = 0 (gde su CX- izvoz kapitala, M - uvoz, X -izvoz, CI - uvoz kapitala) pretpostavlja se da je CX- CI =ρ -rμ (gde eu μ n ρ - parametri), što daje rezultat άY-X+ρ-μr=0. Supstituisanjem Y sa (A+G-gr)/(1+ά-a) u jednačinu άY - X + ρ + μ*r* = 0, veličina G dobija sledeći izraz:

$$G = r\left[g + \frac{\mu(1+\alpha-a)}{\alpha}\right] + k$$

i gde k regrupiše konstante. U tom ambijentu monetarna politika utiče na internu ravnotežu posredstvom investicija i na eksternu ravotežu putem kretanja kapitala u zavisnosti od elastičnosti i investcija i kapitala preme kamatnoj stopi. U koordinaciji sa fiskalnom politikom (javnim rashodima, fiskalnim prihodima, suficitom ili deficitom, javnim dugom i transferima) po pravilu koriguju se dezekvilibrijum platnog bilansa i dezekvilibrijum koji rezultira iz interne ekspanzije ili kontrakcije. U tom smislu, kombinacije monetarne i fiskalne strategije služe za ostvarivanje vitalnih ekonomskih ciljeva: (1) neutralisanje uvozne ekspanzije ili kontrakcije, (2) eliminisanje nezaposlenosti i ekcesivne unutrašnje tražnje, (3) regulisanje fluktracija domaće konjunkture, (4) redukovanje inflacije i (5) ubrzanje- ekonomskog rasta. Konačno, u najnovijim istraživanjima[1826] IS-LM model je modifikovan inkorporiranjem realnog efekta ekvilibrijuma na potrošnju, mehanizma adjustiranja stoka u investicionoj tražnji i rasta ponude novca, koji rezultira iz monetarnog doziranja budžetskog deficita. Dinamičan sistem implicira tri diferencijalne jednačine prvog reda (nehomogenih) za tri varijabile: dohodak, novac i stok kapitala, pri čemu su cene konstantne veličine. Dinamički stabilitet sistema zavisi od vrednosti realnih i monetarnih parametara. Rast marginalne stope oporezivanja (na dohodak pomera naviše dinamički stabilitet, dok porez iz dohotka fizičkih lica „igra" ulogu automatskog stabilizatora U modelu (aktuelnom) finansijska ekspanzija je praćena monetarnom ekspanzijom. Multiplikator javnih rashoda u ravnoteži na dugi rok čak je recipročan proizvodu margipalne stope oporezivanja dohotka (Ty) i marginalne sklonosti potrošlji realnih dobara („real balances"), odnosno CM. Model se, prema tome, bitno razlikuje od kejnzijanskog multiplikatora (koji je recipročan marginalnoj sklonosti štednji) i multiplikatora Christa (koji je recipročan marginalnoj stopi oporezivanja).

[1826] Pui Chi Ip, Fiscal Policy and Stability in a Dyinamic Macroeconomic Model with a Goverment Budgewst Constraint, Public Finance 1/77, str 29-36, W.J- Boyes, Built-in Flexibility of Taxation and Stability in a Simple Dyinamic IS-LM Model:A Comment, Public Finance 2/75, str268-271, D.J. Smyth , Monetary Factors and Multiplier-Accelerator Interaction, Economica 30/63, str 400-407, i D.J.Smyth, Built-in Flexibility of Taxation and Stability in Simple Dinamic IS-LM Model,,Public Finance 1/74, str 111-114

2. BUDŽETSKE TEOREME I KONJUNKTURNA BUDŽETSKA REGULACIJA

Polazeći od fundamentalnih budžetskih teorema i od transponiranja Keynesovih ideja u procesu fiksiranja nivoa nacionalnog dohotka i nivoa zaposlenosti u literaturi [1827]se mogu sresti četiri tipa budžetskih pozicija: budžetski deficit, budžetski suficit, budžeteka kompenzacija i varijacije uravnoteženog budžeta, budžetske pozicije, u tom kontekstu, obradićemo sa aspekta teorema konjunkturne budžetske politike, koje se u finansijskoj literaturi[1828] opserviraju kao budžetske strategije.

U centru diskusije o „dohodovnom efektu" budžeta, o efektu „deflacije ili reflacije" na potošnju i štednju, o efektu cena i javne, o efektu likvidnosti i o efektu supstitucije, u literaturi su se iskristalisale brojne budžetske teoreme na osnovu kojih je inicijalni budžetski dezekvilibrijum rezultanta višaka budžetskih rashoda, koji nije rekompenziran rastom fiskalnih resursa ili redukcije fiskalnog bloka, koja nije sleđena kontrakcijom budžetskih rashoda i vice versa.

Teorema I. Rast javnih rashoda (ΔG), koji je finansiran javnim dugom, monetarnom kreacijom ili kombinacijom obeju procedura, reaguje kao adicionalna investicija. „Deficit-spending" u uslovima nezaposlenosti izaziva rast disponibilnog nacionalnog dohotka i ekspanzivne efekte u potrošnji sa primarnim i sekundarnim efektima po Samuelson-Lernerovim propozicijama kejnzijanskog tipa. .“Deficit spending“ konstituiše sredstvo za favorizovanje ekspanzije nacionalnog dohotka, za borbu protiv depresije, za realizaciju pune zaposlenosti i za podsticanje inferiornih investicija. Rezonojući po ovoj soluciji, budžetski deficit involvira ekspanziju nacionalnog dohotka i kao dodatna investicija, u uslovima pune zaposlenosti, produkuje rast raspoloživog dohotka:

$$\Delta Y = K\Delta G=\Delta G/(1 - \acute{\alpha})$$

gde su: Y- nacionalni dohodak, G - budžetski rashodi, K - multiplikator i α- granična sklonost potrošlji. Ova teorema ilustruje se pomoću simplificiranog modela tipa Samuelson-Lernerovim, pri čemu je $\acute{\alpha} = \Delta C/\Delta Y$ $Ct= Co+\acute{\alpha}Yt$.[1829] I ako rezonujemo u uslovima monetarne ravnoteže, onda u okviru funkcije potrošnje postoje dve sekvence:

1. $-ut_1$ je $Yt_1=(C+1)/(1-a)=(Co+I)/\beta$,
2. $-ut_2$ je $Yt_2=(C_o+I+\Delta G)/(1-a)=(Co+I+\Delta G)/\beta$,

gde su I-investicije, β - granična sklonost potrošnji ($\beta= 1 -\alpha$). OduzimanjemYt_1 odYt_2, dolazi se do ϕ<efekta ekspanzije budžeta:

[1827] P.A Samuelson, A. Lerner, A. Hansen, G. Fisher, K. Boulding, R.A. Musgrave,, W.Heller, Smyth, Brown, L. Johansen, Auld, Kogiku, Stoleru, Denizet, H. Sempé.

[1828] Uporedi: H. Simpé, Budget et Trésor, Ed. Cujas, Paris, 1973.god. str.358-389 i 390-416

[1829] Uporebljeni simboli označavaju: Ct-potrošnja, Co-nekompenzatorska potrošnja i Yt-raspoloživi dohodak.

$$Yt_2 - Yt_1 = \Delta Y = \Delta G/(1-\acute{\alpha}) = \Delta G/\beta = K\,\Delta G,$$

gde je K — 1/β- Kejnzov multiplikator.

Teorema II, Budžetski deficit dobijen je redukcijom fiskalne presije u uslovima pune zaposlenosti. Ekspanzivni efekti su inferiorniji od „deficit-spending“, budući da kompenzacioni budžetski saldo ne vodi ekvilibrijumu nacionalnog dohotka i dohotka pune zaposlenosti.Varijacije nacionalnog dohotka, potrošnje (c) i štednje (s) sada se kvantifikuju na sledeći način:

$$\Delta Y = -K\acute{\alpha}\Delta\phi = -\acute{\alpha}\Delta\phi\,(1-\acute{\alpha}),$$

$$\Delta C = -\acute{\alpha}^2\Delta\phi\,(1-\acute{\alpha})$$

$$\Delta S = -\acute{\alpha}\Delta\phi$$

gde je ϕ reprezentanta ukupnih fiskalnih tokova (prihoda). U ovoj teoremi, u yt_1 je ϕt_1 =G (usled redukcije poreza) je $\phi t_2 < G$ (negatnvni budžetski saldo). Pri tome je, dakle,

$$\Delta\phi = \phi t_2 - \phi t_1, \text{ jer je } \Delta\phi < 0 \text{ i } \Delta Y > 0$$

Teorema III. Budžetski višak realizovan je posredstvom redukcije javnih. rashoda i nepromenjenih fiskaliteta, s kontraktivnim delovanjem na ritmiku nacionalnog dohotka. Kontrakcija nacionalnog dohotka determinisana je budžetskim multiplikatorom. Kontrakcija nacionalnog dohotka, potrošnje i štednje prezentira se u sledećem nizu jednačina:

$$\Delta Y = K\Delta G = \Delta G/(1-\acute{\alpha}),$$

$$\Delta C = \acute{\alpha}\Delta G/(1-\acute{\alpha}),$$

$$\Delta S = \Delta G < 0$$

Teorema IV. Budžetski višak efektuiran je posredstvom ogmantacije fiskaliteta i nepromenjenih budžetskih rashoda, s kontraktivnom incidencom ka nivo i dinamiku nacionalnog dohotka. U uslovima kontrakcije nacionalnog dohotka, potrošnje i štednje, efekti fiskalne deflacije su inferiorniji u odnosu na rezultate iz prethodne teoreme:

$$\Delta Y = -K\acute{\alpha}\Delta\phi = -\acute{\alpha}\Delta\phi\,(1-\acute{\alpha}),$$

$$\Delta C = \acute{\alpha}^2\Delta\phi\,(1-\acute{\alpha}),$$

$$\Delta S = -\Delta\phi$$

Prema tome, I i II teorema rezultante su kompenzirajućih dejestava budžetske politike u prirodu deflatornih tendencija, dok su III i IV teorema logičan produžetak kejnzijanske analize u uslovima kada globalna tražnja prevazilazi produkcione kapacitete (K. Boulding) - tzv. fiskalna deflacija.

Teorema V. U procesu redukcije inflatornog razmaka izazvanog rastom javne tražnje država nadekvilibrira („surequolibrisation“) svoj budžet. Budžetski višak, realizovan agravacijom fiskalne presije, prevazilazi sumu inflatornih pomaka, posredstvom inverzne marginalne sklonosti potrošnji javnih kolektiviteta. Redukcija inflatorne neravnoteže, generirane rastom javne tražnje, realizuje se efektivnim budžetskim suficitom, koji je rezultanta rasta fiskalne presije:

$$\Delta\phi = H.\ 1/\acute{a} \text{ za } 0<\acute{a}<1,$$

odnosno

$$\Delta\phi - H = H[(1-\acute{a})/\acute{a}]$$

gde je H = De - Pe i gde je H - diskrepanca između efektivne tražnje (De) i efektiv ne ponde (Pe). U uslovima monetarnog dezekvilibrijuma (S < 1), budžetski saldo ima ulogu kompenzatora ($\Delta\phi$ = H). No, u slučaju inflacije troškova, fiskalizacija ekonomije (rast fiskalne presije) nije prihvatljiva solucija, jer produbljuje troškovnu inflaciju. Stoga, ovoj teoremi valja pridružiti ostale parcijalne politike u okviru sveukupne stabilizacione ekonomske politike. Jer, teorema Haavelmo-Wallich u pogledu konjunkturne regulacije, u okviru kontinuelnog i uravnoteženog rasta, zahteva rigorozno kompepziranje varijacija budžetskih rashoda rastom fiskalnog randmana:

$$\Delta Y = \Delta G = \Delta\phi.$$

Teorema VI. U konjunkturi sa neuposlenim kapacitetima, rast javnih rashoda, koji je finansiran proporcionalpim porezom iz dohotka, izaziva pozitivan dohodovni efekat, koji je jednak sumi dodatnih javnih rashoda. Raspoloživi dohodak ostaje nepromenjen, a rast racionalnog dohotka ostaje indempandentan od vrednosti marginalne sklonosti potrošnje i jednak sumi adicionalnih javnih rashoda; dok je vrednost budžetekog multiplikatora jednaka jedinici. Inverzno, kontrakcija javnih rashoda, koja je kompepzirana redukcijom sume fiskalnih resursa, ne menja raspoloživi dohodak. ali provocira smanjenje nacionalnog dohotka proporcionalno redukciji fiskaliteta, kao i povećanje stope nezaposlenosti. Stoga je:

$$\Delta Y - \Delta G = \Delta\phi,$$

pod uslovom da je $\Delta Y = 0$.

Teorema VII. Budžetska neravnoteža ex ante ne može se kompletno rekompenzirati ex post, posredstvom marginalnih fiskalnih prelevmana. Za potrebnu rekompenzaciju neophodno je iznuditi porast marginalne stope oporezivanja, koja vodi razvlačenju dohodnog efekta. No, „jaka" ekspanzija racionalnog dohotka u koegzistenciji s budžetskim deficitom, po pravilu, je inkopatibilna sa reetabliranjem ex postbudžetske ravnoteže, jer rastući fiskaliteti defavorizuju razvojne efekte. U stvari, ukoliko je budžeteki deficit rezultat nekompenziranih javnih rashoda (B*). onda se reekvilibriranje budžeta može uspostaviti upotrebom sredstava trezora (B). U tom

slučaju, ako je B = B* + Δϕ' onda je B = B* +Δϕ ' = 0 za B* < 0, što označava jednakost B = -ΔC Međutim, B je negativan broj i kada je B = -ΔG i kada je B* =Δϕ

Teorema VIII. U fiskalnoj praksi porez je kompleksna funkcija oporeziva maternje (baze) i poreske stope. Poreski randman, u isti mah, zavisi od modaliteta poreske osnove i primenljive stope:

$$\phi = F(A, \varphi)$$

gde su ϕ - poreski prinos, f - funkcija, A - poreska osnovica, φ- poreska stopa, Elastičnost fiskaliteta sada dobija sledeću formu:

$$e\varphi=\Delta\phi:\phi/\Delta PNB:PNB=(\Delta\phi/\Delta PNB).\ 1/(\phi:PNB)=t/T$$

gde su eφ - fiskalna elastičnost, PNB - bruto-nacionalni dohodak, t -marginalna stopa i T - inicijalna stopa.

Pod hipotezom daje eφ = 1, algebarski račun omogućava da se proceni impakt budžetskog salda na nacionalni dohodak i zaposlenost. Ako se u jednačinu fundamentalne ravnoteže:

$$Y=Co+I+G+\acute{\alpha}(Y-\phi) \text{ unese } \phi = ty = TY$$

dobiće se $Y = C + I + G + \frac{\alpha(1-t)y}{\alpha(1-t)Y}$, odnosno $Y = C + I + G + \frac{1}{1-\alpha(1-t)}$.

Odatle je $Y = (C + I + G) + \frac{1}{1-T}$

Teorema IX. Za procenjivanje impakta budžetske politike, koji je izazvan varijacijom neto-javnih rashoda, dovoljio je Y diferencirati po G:

$$dY=dG\cdot [1-\acute{\alpha}\ (1-t)]$$

uz uslov da su C i I konstante.

Za procenjivanje imapkta varijacije fiskalnih prihoda, koji je indukovan varijacijom stope oporezivanja, potrebno jeY diferencirati po t:

$$\frac{dY}{dt} = (Co + I + G)\frac{-\alpha}{1-\alpha(1-t)^2}$$

Polazeći od egaliteta t-T dobija se:

$$\frac{dY}{dt} = \frac{Co + I + G}{1-\alpha(1-t)}\frac{-\alpha}{1-\alpha(1-t)}$$

odnosno

$$\frac{dY}{dt} = Yo\frac{-\alpha}{1-\alpha(1-t)}$$

Odatle se dobija rast nacionalnog dohotka:

$$dY = Yodt\frac{-\alpha}{1-\alpha(1-t)}$$

Ako je ϕ= Yot i ako je dϕ= Yodt. onda je rast dohotka sledeći:

$$dy = \frac{-\alpha d\phi}{1-\alpha(1-t)}$$

Teorema X. Stručnjaci EEZ/EU pretpostavili su da, počev od izvesnog stepena fiskalzacije ekonomije, porseki efekti na profit i investicije mogu da dovedu do superiornije željene stope rasta od spontane stope pod dejetvom redukcije fiskalne presije.

Varijacnje fiskalne presije (φ1-φ2)mogu se lako izračunati u perspektivi budžetske ravnoteže (G =ϕ) paravno uz koegzistenciju: g1 = ά1 i g2 = φ2. tj. ravnoteže prihoda i rashoda;[1830]

4) $\Delta\left(\frac{\phi}{Y}\right) = g2 - g1 = g1\left(\frac{1+r}{1+r}\right)^m - g1 = g1\left(\frac{1+r}{1+r}\right)^m - 1$

Odakle je$\left(\frac{\varphi}{Y}\right) \approx (r' - r)mg1 \approx \left(\frac{\varphi}{Y}\right) \approx (r' - r)m\varphi 1$[1831]

Iz ove jednačine izvlačimo sledeću teoremu: varijacije fiskalne presije (izražene u procentima RNB) za dati vremenski period su aproksimativno determinisane proizvodom inicijalne fiskalne presije (f1) i diferencijom između stops rasta budžeta i PNB.

Teorema XI. Pokazujući da javni rashodi mogu imati efskat „odvlučivanja" privatnih investicija, Bowen je istakao potrebu meliorisanja modela:

$$\Delta Y = G\frac{1-f1}{1-\alpha}$$

Pretpostavljajući da je indukovana varijacija nacionalnih rashoda: v = 1 – f1 u uslovima rastućeg uravnoteženog budžeta, rast nacionalnog dohotka poprima sledeću formu:

$$\Delta Y = \Delta G\frac{v}{1-\alpha}$$

[1830] H.Sempé, op.cit., str 459

[1831] Simboli reprezentuju: g-stopa rasta javnih rashoda; φ=- stopa rasta fiskalne presije: (r′-r)- stopa rasta nacionalnog dohotka i budžeta; m-multiplikator.

Međutim, ako je p- progresija marginalne javne sklonosti potrošnji, e - relacija između ΔG i privatnih investicija, φ- deo poreza koji ostaje neiskorišćen (neutrošen), onda se menjaju veličine v i ΔY i izražavaju na sledeći način:

$$V=P-\varphi+c$$

$$\Delta Y = \Delta G\left(\frac{\rho - \varphi + c}{1-\alpha}\right)$$

Ovaj model u okviru funkcije trenutne potrošnje razlikuje se od modela Samuelson-Fishera, jer rast veličine ne stimuliše ekspanznju Y.

Politika funkcionalnih finansija u prezentiranim teoremama bazira se na principu aktivne kompenzacije fluktuacija usvojenom budžetskom strategijom, kreirajući, pri tome, svesno budžetski dezekvilibrijum. Međutim, topološka strana ekonomske konjunkture nepodrazumeva redukciju funkcionalnih finansija na simplificirani budžetizam, jer u sebi sadrži monetarne implikacije fiskalne politike i politiku javnog duga; što u sinhronizovanoj aplikaciji sa ostalim segmentima ekonomske politike (politika investicija, politika raspodele, politika cena, politika finansiranja reprodukcije i platno-bilansna politika) treba da dovede do harmoničnog odnosa između ukupne realne ponude i globalne efektivne tražnje. S tim u vezi, interesantni su ranije prezentirani (u rezimiranoj formi) različiti kvantitativni pristupi modeliranju monetarne i fiskalne politike u procesu determinisanja outputa Y.

3. HIPOTEZE BUDŽETSKOG DEFICITA

Budžetski deficit, koji je rezultat rekompenziranog rasta javnih rashoda (G) fiskalnim blokom resursa (F), u suštini je ex ante ili ex post projekcije. Distanciranjem budžetskog deficita ex anse (B) od budžetskog deficita ex post (B), etabliranje budžetskog reekvilibrijuma ex post pretpostavlja: B = B + ΔF, pri čemu je B = -ΔG4. U skladu sa Samuelsonovim rezonancama, reetabliranje budžetske ravoteže afektacijom troškova, konstituisanim marginalnim fiskalnim prelevanjima, implicira:

$$t = \frac{\Delta F}{\Delta Y}\ i\ \Delta F = t\Delta Y$$

U tom kontekstu fiskaliteti egzersiraju efekte na ekonomski i budžetski ekvilibrijm, slabljenjem ekspanzivnih efekata i smanjenjem ex ante budžetskog deficita. Počevši od finalnih efekata ekepanzivnog budžeta, moguće je kalkulisati sumu fiskalnih tokova, koja kompenzira evoluirani deficit ex ante. Rast fiskalnih prihoda (ΔF): koji je rezultat ekspanzije nacionalnog dohotka, iznosi:

$$\Delta F = \frac{-tB^{*}}{1-(1-t)\alpha}$$

gde je t- fiskalna stopa, *á* - granična sklonost potrošnje. Deficit ex post jednak je algebarskoj sumi inicijalnih deficita i varijacija fiskalnih prihoda:

$$B = B^* + \Delta F,$$

Odnosno

$$B = B^* \left[1 - \frac{t}{1-(1-t)\alpha}\right]$$

Inspirisan idejama Kejnza i postkejnzijanaca (u prvom redu Hansena, Wiliamsa, Samuelsona, Brawnai i Lindbacka) prof. Musgrave je obradio mehaniku kompenzacionog finansiranja i efekte fiskalnog poslovanja u domenu ekonomske stabilizacije. Posredstvom odnosa potrošnja - dohodak u uslovima fiksnih investicija, određenog nivoa cena i nezaposleposti analizirani su kompenzacioni efekti budžetske politike i budžetska usklađivanja u funkciji povećanja nivoa zaposlenosti i hipnotisanja rasta cena fiskalnim medikamentima. U sledećem nizu jednačina kvantifikovani su rezultati alternativnih budžetskih usklađivanja.[1832]

	Oblici usklađivanja	Linearni oblik promene dohotka
1.	Varijabilno G Konstantno T	$\Delta Y = \Delta G \frac{1}{1-c}$
2.	Varijabilno G Konstantno T	$\Delta Y = \Delta G \frac{1}{1-c(1-t)}$
3.	Varijabilno G KonstantnoT	$\Delta Y = c\Delta T \frac{1}{1-c}$
4.	Varijabilno G KonstantnoT	$\Delta Y = \Delta T \frac{cYo}{1-c\,(1-t_1)}$
5.	Istodobne promene	ΔY=ΔB(=ΔG=ΔT)

Prva alternativa odnosi se na potrebno smanjenje fiskalne stope da bi fiskalna masa ostala nepromenjena, uz rast javnih rashoda, iako dohodak, kao osnovica, raste. Druga alternativa odnosi se na povećane poreske osnovice uz nepromenjenu stopu, čiji je rezultat: (a) veća fiskalna masa shodno ekspanzivnim efektima povećanja budžetekih rashoda, (b) smanjenje granične sklonosti potrošnji i (v) redukovanje multiplikatora. Treća alternativa usklađivanja odnosi se na smanjenje fiskalnih prihoda uz konstantnu veličinu javnih rashoda, pri čemu se poreski rezultat smanjuje na bazi željene promene fiskalne stope. Četvrta varijabla budžetskog usklađivanja ukazuje na promenu porseke stope uz konstantni iznos javnih rashoda, pri čemu poreska osnovica raste sporije od poreske stope usled rasta fiskalnih dedukcija. Najzad, peta alternativa označava istodobno povećanje budžetskih rashoda i fiskalnih prihoda, odnosno promene na bazi rasta uravnoteženog budžeta (ΔB = ΔT = ΔG), tzv. Haavelmova teorema.

[1832] R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, BGD, 1973, str 354. Notacija: Y-nacionalni dohodak, T-fiskaliteti, G-javni rashodi, c-granična sklonost potrošnji, t –poreska stopa, B-budžetska ravnoteža.

Borbi za ekonomsku stabilizaciju budžetskom politikom Allen[1833] je pridružio i formu javne štednje ($S_{g)}$ koja se izražava volumenskim odstupanjem javnih prihoda (t) od javnih rashoda (G):

$$S_g = T - G$$

Uvođenjem varijacija totalnog dohotka (koji je jednak raspoloživom dohotku i fiskalitetima) i autonomne potrošnje (autonomna lična i investiciona potrošnja), i diferecirаnjem jednačina po G (ako je T = 0) i po T (ako je G = 0), Allen je kvantifikovao rezultirajući rast nacionalnog dohotka u formi:

$$\Delta Y = \frac{\Delta G}{s} - \frac{1-s}{s}\Delta T = \left(\frac{1}{s} - \frac{1-s}{s}\right)\Delta G$$

što znači da se Allenova predikacija uspešne borbe na stabilizacionom frontu može realizovati permanentnom težnjom javne vlasti za ostvarivanje veće stope budžetske štednje, koja se pozitivno reflektuje na nivo društvene akumulacije i radnog produktiviteta. Varijacijama nacionalnog dohotka atribuiranog transakcijama javnog sektora, budžet se inkorporira u ekonomske tokove. Budžetski outputi (rashodi) ex post deluju na tokove ekonomske aktivnosti posredstvom reintegrisanja budžetskog finansiranja javne potrošnje sa ekonomskim tokovima reprodukcije, dok budžetski imputi (prihodi) ex ante deluju na ekonomski aktivitet, posredstvom deriviranja fiskalnih tokova iz fundamentalnih makroekonomskih veličina. A finalni učinci su kompenzacioni efekti budžetske politike, odnosno sterilisanja ili restituisanje likvidnog potencijala, kao frakcije globalne tražnje.

Allen[1834] je, u osnovi, u svoj model globalne tražnje uveo javne rashode i poreze, kao treću varijabilu, koja se dodaje desnoj strani jednačine nacionalnog dohotka (Y = C + I + G). Uvođenjem javne tražnje modifikovana je formulacija kejnzijanskog modela. S druge strane, Allen je uveo distinkciju između totalnog dohotka (Y) i raspoloživog dohotka (Yd), čiju diferencijaciju popunjavaju fiskaliteti (T): Y = Yd + T. Stoga, i funkcije potrošnje i štednje, i marginalne sklonosti potrošnji i štednji poprimaju drugojačiju formu:

$$C = D(Yd)$$

$$C = dC/dY$$

$$S = S(Yd)$$

$$S(Yd) = Yd - C/dY$$

$$s = sS/dYd$$

$$s = 1 - c \ (o<c<1 \text{ i } o<S<1)$$

U Allenovomt modelu, autonomni rashodi predstavljaju zbir autonomnih invseticija i autonomnih rashoda potrošnje: A = Co + Io, pri čemu su C(Yd) i S(Yd), kao dve funkcije, bezvredne za Yd = 0. Veličine G i T u hipotezi su dve autonomne

[1833] R.G.D. Allen, La theorie macroéconomic, A. Colin, Pariz, 1969, str 160-161
[1834] R.G.D. Allen, Theorie macroéconomique, A Colin, Paris, 1969, god. str,158-172 i 387-392

veličine fiksirane egzogenim faktorima i ne zavise od nivoa dohotka. U ravnoteži dohotka Y = Co + C(Yd) + Io + G supstitucijom Y = YD + T dobija se Yd = C(Yd) + A + G - T, gde su Y - Yd + T i A = Co + Io. Ovaj uslov (1) determiniše, u modelu multifkatora, nivo ravnoteže raspoloživog dohotka i totalog dohotka (Y), pri čemu solucija zavisi od prirode i forme funkcije potrošnje. Međutim, uslov se može napisati i posredstvom funkcije štednje: S(Yd)= Yd-C(Yd) Ako je privatnoj štednji S(Yd) dodatna javna štednja Sg = T - G, jednačina (1) dobija formu S(Yd) + Sg= A, što reprezentuje novu (2) verziju relacije između štednje i investicija. Kako se varijzcije javnih rashoda i poreza reflektuju na varijacije dohotka? Ako je ΔG dato (fiksirano) za ΔT = 0, javna štednja Sg se smanjuje, a totalni dohodak varira prema G po formuli

$$dYd/dG=(dC/dYd)(dYd/dG)+1 \text{ i } dY/dG=dYd/dG$$

I, ako je

$$dy/dG=1/(1-c)=1/s$$

porast dohotka ΔY je određen rastom javnih rashoda (ΔG) i multiplikatorom ΔY =ΔG za 1/s > 0

(3). Ako je, pak, ΔT dato (fiksno) za ΔG = 0, javna štednja se povećava. dok se varijacija dohotka dobija diferencijacijom (1):

$$dYd/dT=(dC/dYd)(dYd/dT)-1 \text{ i } dY/dT=(dYd/dT)+1$$

što daje dYd/dT=1/(1-c)+1=-c/(1-c)=-(1-c)/s

No, ako su fiskaliteti u regresiji (-ΔT), rast dohotka iznosi ΔY =[(1-s)/s](-ΔT) gde je (1-s)/s<1/s

(4) i gde multiplikator ima redukovani efekat. Pretpostavlja se da je proporcija redukovanih poreza, tj. C (-ΔT) = (1 - C) (-ΔT) neposredno potrošena i da je ostatak pridodat štednji. Rashodi koji su multiplikovani regularim multiplikatorom 1/S iznose (1 - s) (~ΔT), što daje rast dohotka i osnovu Allenove teoreme: Ako je marginalna sklonost štednji s(sa 0<s<1)u nivou ravnoteže, onda porast javnih rashoda (ΔG) uvećava dohodak (1/s) putem ΔG kao što i smanjenje poreza (-ΔT) povećava dohodak za [(1 -s)/s]putem (-ΔT), gde je (1-s)/s inferiornije od 1/s.

U linearioj funkciji potrošnje SC= cYd, realni pivo uravnoteženog dohotka za konstantnu sklonost pogrošnji (c) dobija se po jednačini

$$Yd=cYd+A+G+T \text{ I } Y=Yd+T$$

dok je totalni dohodak jednak Y = [(A + G-T)/s]+T=(1/s(A+G)-[(1-s)/s]T

(5). U slučaju budžetske ravnoteže, koja podrazumeva kvantitativnu podudarnost rashoda i prihoda, tj. ΔG = ΔT, i linearne funkcije potrošnje rezultat jednačine (5) glasi: Y= A/s + G, a rast totalnog dohotka po formulama 3. i 4. iznosi:

$$\Delta Y = \Delta\frac{G}{s} - \frac{1-s}{s}\Delta = \left(\frac{1}{s} - \frac{1-s}{s}\right)\Delta G = \Delta G$$

što znači da se racionalni dohodak povećava u istoj proporciji s rastom javnih rashoda koji su u ekvilibrijumu sa rastom fiskalnih prihoda.

Musgraveov koncept uloge budžetske politike u uslovima nezanoslenosti bazira se na sledećim pretpostavkama: (1) nivo cena je fiksan, (2) nominalne najamnine ne mogu se dalje „obarati" i (3) povećanje rashoda odražava se i na povećanje proizvodnje. Pri tome su poreski prihodi funkcija dohotka i poreske stope (Ty = tY). U uslovima posećanja 0 i držanja konstantnim Ty, rezultati iz prve jednačine reflektuju porast rashoda za dobra i usluge i povećanje dohotka za iznos koji je ekvivalentan proizvodu ΔG i multiplikatora. No, sa povećanjem dohotka širi se poreska osnovica Δ, da bi se zadržao porast prihoda od poreza pa dohodak, mora se smanjiti poreska stopa. S druge strane, ako je poreska stopa konstantna veličina i ako se menjaju rashodi za dobra i usluge (kakav je slučaj u drugoj jednačini), pastalo povećanje dohotka je inferiornije u odnosu pa porast dohotka pri konstantnom poreskom prihodu. A primena pepromenjene ili iste fiskalne stope na veću ili rastuću osnovicu indukuje povećanje. Ty sa korespondentnim povećanjem ekspanzivnih efekata povećanih rashoda. U situaciji, pak, konstantnih javnih rashoda i smanjenih poreskih prihoda (kakav je slučaj sa uklađivanjima u trećoj jednačini), redukcija poreza iz dohotka je manje efikasno sredstvo u odnosu na porast budžetskih rashoda, računata po dolaru. Za programiranu promenu poreskih prihoda poželjna je redukcija poreske stope, npr. za

$$\Delta t=\{[1-c(1-t1)]/(1-c).Yo\}Ty.$$

Stopa rasta dohotka (ΔY/Y) jeste veća ukoliko je poreska stopa niža, kakav je slučaj sa alternativnim usklađivanjem posredstvom poreske stope u četvrtoj jednačini. No, to je različito u odnosu na promene uravnoteženog budžeta, gde je ΔY= ΔB =ΔG = ΔT (peta jednačina). budući da je porast dohotka ekvivalentan porastu fiskalnih prihoda, koji korenspondiraju povećanju budžetskih rashoda. Razlike su evidentne i pri uticaju razvojne politike na nivo suficita ili deficita, Naime, ako je pri upotrebi politike povećanja budžetskih rashoda za robu i usluge 1 konstantna veličina. budžetski suficit (8) se može definisati kao proizvod poreske stope i dohotka po odbitku rashoda[1835]:

$$S = tY-G$$

Unošenjem Y= {1/[1 - c (1 - t)]} * (a + I -G) u prethodnu jednačinu dobijamo S = 1/[1 - c(1 -t)] • (a + I + G) - G, odakle je

$$dS/dG=t/[1-c(1-t)]-1$$

I, ako je c < 1, suficit će opadati uporedo sa povećanjem G; a ako je c < 1, povećanje 0 povećaće suficit ili smanjiti deficit. Prema tome, u zavisnosti od toga - da li je t/[1 - s(1 -1)] > ili <1 i da li je s > ili <1 povećanje javnih rashoda (G), sa porastom dohotka (Y), indukovaće povećanje, smanjenje ili nepromenjenost suficita (S), Međutim, ukoliko se praktikuje politika smanjenja poreske stope (t) sa konstantnim budžetskim rashodima (G), onda se sa T = tY i sa supstitucijom Y = {1/[1 - c(1 - t)]} -.(a + I + G) dobija T= {t/[1 -c(1 -t)]} ·(a+I +G), odakle je dT/dt= (1 - c). (a + I + G)/[1 - (1 -t)c]. U zavisnosti od toga da li je 1 -c> <0 i od toga da li je c > <

[1835] R. Musgrave , op. cit., str. 356-357

1 smanjenje, t će se reperkutovati pa povećanje, smanjenje ili konstantnost T, pa, sledstveno tome, i pa porast, redukciju ili konstantnost budžetskog suficita.

Ako sada uvedemo u analizu različitu sklonost potrošnji poreskih platiša, uz pretpostavku porasta dohotka za Y, onda upoređenja između nivoa javnih rashoda za robu i usluge (G), fiskalnih prihoda (T) i budžetskog deficita (D) možemo vršiti na bazi sledeće jednačine:[1836]

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c_x\alpha - c_z(1-\alpha)}\Delta G - \frac{(c_x - c_z)\beta + c_z}{1 - c_x\alpha - c_z(1-\alpha)}\Delta T$$

gde su: *a* - udeo dohotka grupe potrošača x, cx - granična sklonost potrošnji grupe potrošača x, cz - granična sklonost potrošnji grupe porošača z, Y - dohodak, D - deficit, T - fiskalni prihod, G - javni rashodi za dobra i usluge, i ß- udeo poreskih prihoda koji plaća grupa x.

Skraćena verzija numeričke ilustracije alternativnih budžetskih politika

BUDŽETSKA POLITIKA		Y=100	a=1/2cx=0.8	cz=0,2
		b=1	b=1/2	b=0
1.ΔD=0	DG DT	250 250	100 100	62 62
2.ΔD=10	DG DT	210 200	90 80	60 50
3.ΔD=20	DG DT	170 150	80 60	57 37
4.ΔD=G	DG DT	50 0	50 0	50 0
5.ΔD=60	DG DT	10 -50	40 -20	47 -13
6.ΔD=T	DG DT	0 -62	0 -100	0 -250

Izvor: R. Musgrave, op. cit.str.361.

U budžetskim politikama pod 1,2. i 3. porast deficita je manji od rasta javnih rashoda (ΔD,ΔG). Programirani niv ΔG opada sa ΔD. Redukcija ΔT po dolaru nije naglašena ukoliko značajniji deo poreskog tereta snose obveznici sa relativno niskim koeficijentom sklonosti potrošnji: što je veoma indikativno za politiku 1. ili za uravnoteženi budžet, kao i za (delimično) deficitarno finansiranje (kao što su politike pod 2. i 3.). Za razliku od ovih politika, u politici pod 4. porast budžetskih rashoda alimentira se deficitarnim finansiranjem. U sledećem modelu politike (pod 5.) jsete ΔD, Δ G, pri čemu ΔG opada (pri ΔT = 0) sa porastom β; dok je u poslednjem modelu (politika lod 6.) potrebno smanjenje poreskih prihoda (pri ΔG= 0) naglašenije sa opadanjem β. No, za svaku određenu vrednost β potrebna vrednost ΔG opada sa porastom ΔD, što u osnovi ilustruje alternativu ekspanzivne politike između takozvanog velikog budžeta sa malim deficitom i takozvanog- malog budžeta sa

[1836] R. Musgrave , op. cit., str. 360

velikim deficitom. Za razliku od budžetske politike koja je usmerena na obezbeđenje povećanja dohotka i zaposlenosti, u situaciji pune zaposlenosti budžetska politika sa restriktivnim efektima vodi se radi suzbijanja inflacije. Pri tome, povećanje poreza i smanjenje rashoda ili kombinacija su alternativni pristupi u nominalnom budžetskom usklađivanju. U tom kontekstu, alternativu ekspanzivne budžetske politike sa velikim budžetom i velikim deficitom odgovara alternativna kontraktivna budžetska politika sa malim budžetom i s velikim suficitom.

4. MODALITETI KREIRANJA BUDŽETSKOG DEFICITA I VOĐENJE BUDŽETSKE POLITIKE

U savremenim uslovima, budžetska politika vezana je za deficitarno (versus suficitarno) finansiranje, kao funkcija ekonomeke stabilizacije i privrednog razvoja. U formiranju (kreiranju) budžetskog deficita zavođenje fleksibilne i kompenzacione budžetske politike figuriraju i participiraju različiti modaliteti:

Prvo. Model nepromenjenih budžetskih rashoda, uz redukciju fiskaliteta vodi kreiranju budžetekog deficita uz porast novčane tražnje. Budžetski multiplikator deficitarnih rashoda deluje na dohodak u formi:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} c\Delta T$$

Drugo. Model rasta budžetskih rashoda uz nepromenjene fiskalitete i nemodifikaciju transfernih rashoda vodi ogmantaciji budžetekog deficita, sniženju kupovnih snaga i multiplikatorskom rastu nacionalnog dohotka u formi:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} \Delta B$$

Treće. Model simultanog i paralelnog rasta budžetskih rashoda (uglavnom transfernih rashoda ATR.) i rasta fiskalnih prihoda B. Hansen) vodi budžetskom deficitu (za iznos preticanja transfernih rashoda fiskalne prirode ATg - ΔT), padu novčane kupovne moći i multiplikatorskom rastu nacionalnog dohotka u formi:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} (\Delta T_r - \Delta T)$$

Četvrto. Model bržeg rasta budžetskih rashoda za dobra i usluge (AG) u odnosu na porast fiskaliteta (ΔT) vodi budžetskom deficitu, uz porast novčane kupovne snage, i kontraktivnom delovanju fiskaliteta i ekspanzivpom delovinju budžetskih rashoda na nacionalni dohodak u formi:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} (\Delta C - c\Delta T)$$

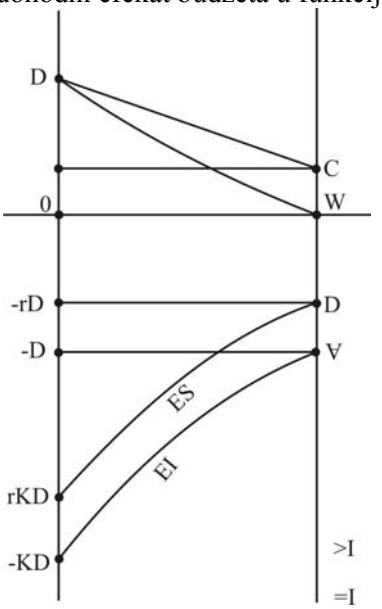
Peto. Model postepene redukcije budžetskih rashoda i bržeg sniženja fiskalnog opterećenja kondinuiše budžetskom deficitu, uz korelativni porast kupovnih snaga i nacionalnog dohotka u formi:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta T - \Delta G)$$

U suprotnom, egzistiraju modeli budžetskog suficitarnog finansiranja sa delovanjima na promene nacionalnog dohotka, globalne tražnje, zaposlenost, cene i druge makroekonomske veličine.

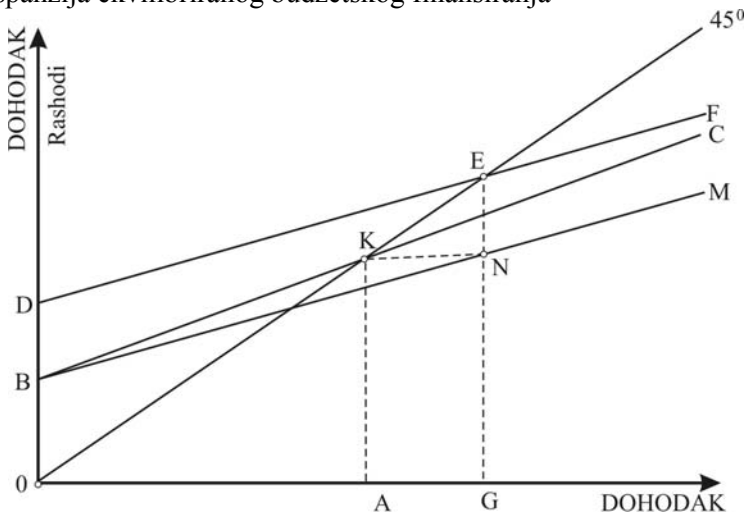
Prema tome,u prvom modelu kreira se budžetski deficit nemenjanjem javinh rashoda i redukcijom fiskalnih prihoda, uz porast tražnje i multiplikatorsko delovanje na nacionalni dohodak. U drugom modelu, stvara se budžetski deficit porastom javnih rashoda i nemenjanjem fiskalnih prihoda, na redukciju kupovne moći i multiplikatorsko delovanje budžetskih rashoda na dohodak. U trećem modelu, kreira se budžetski deficit bržim porastom javnih rashoda (po osnovu ekonomskih i socijalnih transfera) od rasta fiskalnih prihoda, uz redukciju kupovne moći i multiplikatorski odraz na ritmiku nacionalnog dohotka. U četvrtom modelu stvara se budžetski deficit bržim porastom javnih rashoda (po osnovu kupovina roba i usluga) od fiskalnih prihoda, uz porast kupovne moći na robnom tržištu i multiplikatorski porast nacionalnog dohotka (usled kontraktivnog delovanja fiskaliteta i ekspanzivnog delovanja javnih rashoda). Konačno, u petom modelu, kreira se budžetski deficit većim smanjenjem fiskalnih prihoda od smanjenja javnih rashoda, uz multiplikatorsko delovanje na dohodak, što je u sledećem pregledu sistematizovano:[1837]

Budžetski deficit i dohodni efekat budžeta u funkciji *t*



[1837] Uporedi: dr S. Komazec, Budžetska politika i ekonomska stabilnost, Finansije 9-10/76, str, 538-564.

Ekspanzija ekvilibriranog budžetskog finansiranja[1838]



KREIRANJE BUDŽETSKOG EFICITA, EFEKTIVNA TRAŽNJA
I EFEKTI NA NACIONALNI DOHODAK

	PARAMETRI	PROMENE	TRAŽNJA	DEFICIT	DOHODAK
1.	Rashodi G	Konstantni	Porast	Deficit	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}\Delta T$
	Fiskaliteti T	Smanjenje	AN	AD	
2.	Rashodi G	Povećanje	Smanjenje	Deficit	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}\Delta D$
	Porezi T	Konstantni	-An	Lo	
	Transferi Tr	Konstantni			
3.	Transferi Tr	Rast	Smanjenje	Deficit	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta Tr - \Delta T)$
	Fiskaliteti T	ΔTr>ΔT	-ΔN	ΔTr-ΔT	
4.	Javni rashodi za robu I usluge G	Brži porast G	Povećanje ΔN	Deficit	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta D - c\Delta T)$
	Fiskaliteti T	ΔG>ΔT		ΔD>cΔT	
5.	Rashodi G	Redukcija	povećanje	Deficit	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta T - \Delta G)$
	Fiskalisti G	Brže smanjenje	ΔN	ΔT-ΔG	
		-ΔG<-ΔT			

Grafičke reiterpretacije Sémpea i Musgravea

[1838]Giorgio Stefani, La théorie du budget en équilibre et la politique finansiere Public Finance 1-2/65 str. 207-225

5. HAAVELMOVA TEOREMA

U kritičkom ambijentu „Theoreme de Haavelmo“ Wailace, Samuelson, Musgrave, Willich, Tabation, Haberler, Hagen, A de Viti de Marco, Godwin, Brems, Baumol, Peston, Peaciock, Neumark, Rolph i drugi)[1839] valja priključiti demonstracije Stefania, Vuncensa, Fredericia, Parravicinia, Robinca, Morccellia i Coscaiania, po kojima je, „solution de Haavelmo" asimetrički aproksimativna u oronulom vremenu budžetskog ekvilibrijuma. Naime, Haavelmove „pisanije“[1840]

$$Ro=aRo+Nb+V \qquad (1)$$

$$R=(N_b+V)/(1-a) \qquad (2)$$

$$R=a(R-T)+ N_b+V+T \qquad (3)$$

$$R=(N_b+V)/(1-a)+T \qquad (4)$$

reflektuje diskutabilnu ravnotežu. Iako je funkcija potrošnje linearnog tipa, diferencija između Ro i R (iz jednačina 2. i 4.) reprezentuje se posredstvom T ($R = R_o + T$). Frederici je preformulisao jednačinu 3. na sledeći oblik:

$$R = a (Ro - T) + N_b + V + T \ (5)$$

Koja je, po Paraviciniu, arbitrarna, jer rasamblira različite kvantitete u vidu:

$$Ro = (N_b+V)/(1-a) +T(6)$$

I dok jednačina Haavalmoa (3) izražava situaciju statičke finalne ravnoteže dohotka, dotle jednačina Federicia (5) izražava inicijalnu fazu „procesa razvoja dohotka" (Stefani). Čak i dezagregacija globalnih veličina u okviru budžetske ravnoteže ne daje „novitete" na planu strukture i ekonomske dinamike. Naime, ako je T- neposredni porez na dohodak i imovinu, Ti - posredni porez na potrošnju i promet, Cs- socijalne kontribucije i R_t - ukupno raspoloživo privatno bogatstvo za finansiranje javnih rashoda S, onda je

$$Rt = Td+Ti + Cs=S,$$

pri čemu su Sg = Td + Ti (javne usluge finansirane porezima) i Ss = Cs (usluge socijalnog osiguranja finansirane socijalnim kontribucijama).[1841] Dakle, u tom kontekstu verifikuje se uravnoteženi budžet, čije promene uvećanim javnim rashodima za robu i usluge, alimentiranih povećanim neposrednim porezima ($\Delta G = \Delta T$), multiplikatorski

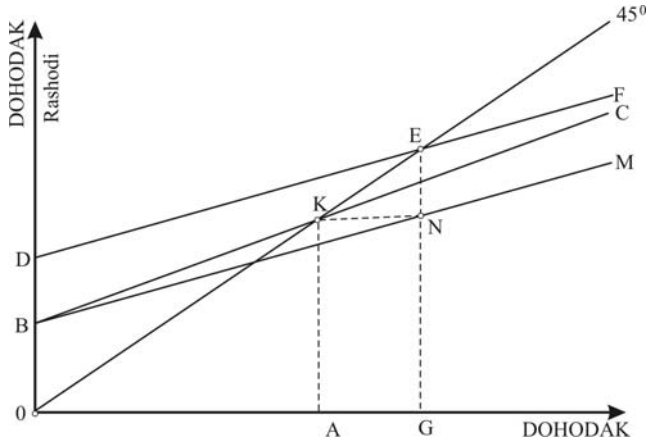
[1839] Georgio Stefani, La théoreme du budget en équitibre et la politique finansiére, Public Finance 1-2/65 str. 207-225.

[1840] J. Vincens. Impôts, dépanse et effe de multiplication, Reve de Science financiere 4/75. str 664-666 I M Robine, Effet multiplicata teory budget en equilibre: le rdle des fuits dans le theorem de Haavelmo, revue de Science finansiere 4/62 str 739.

[1841] Upotrebljeni simboli reprezentuju: Ro-nacionalni dohodak pre nego što dodatni porez bude naplaćen a i b - konstante sa pozitivnim vrediostima (od njih jedna simbolizuje marginalnu sklonost potrošnji- a), V- criiatns investicije, N - broj individua u društvu, T - propornionalpi porez na dohodak i R - neto globalni dohodak.

deluju na nacionalni dohodak (ΔU = ΔG); jer se kombinovano delovanje multiplikatora neposrednih poreza [Mnp = -c/(1 -c)] i multiplikatora javnihrashoda za robu i usluge [Mjr = 1/(1 - c)] identifikuje sa jedinicom (Mub = 1). No, teorijske predikcije Haavelmoa proističu iz neodrživih pretpostavki (konstantnost neto privatnih investicija. neutralnost granične sklonosti potrošnje na promene u politici raspodele dohotka, konstantnost cena, zatvorenost privrede, porast društvenih rashoda isključivo po osnovu kupovine roba i usluga iz tekuće proizvodnje, neiskorišćenost faktora proizvodnje koje se „zapošljavaju“ dodatnim rastom javne tražnje, zavisnost potrošnje od raspoloživog dohotka i ekspresija nacionalnog dohotka po tržišnim cenama), koje su za današnje uslove strukturnih promena i ekonomskog dinamizma neodržive.

Ekspanzija ekvilibrisanog budžetskog finansiranja



Konačno, Musgraveov koncept kompenzacponog budžetskog finansiranja omogućava nam da izvučemo sledeće zaključke:

1. smanjenje uravnoteženog budžeta je ekspanzionističke prirode, s obzirom da je povećanje investicija, usled smanjenja poreske stope, veće od redukovanja javnih rashoda, i
2. ekspanzija uravnoteženog budžeta je restriktivne prirode, jer je smanjenje investicija veće od porasta javnih rashoda.

No, valja naglasiti da model Musgravea bazira samo pa manipulisanju t i G u okviru uravnoteženog budžeta. Time se svakako ne iscrpljuju fiskalni efekti na invseticionu aktivnost. Jer, fiskalni proces može da preraspodeljuje postojeće fondove modifikujući efektivnuu strukturu preferencija aktive, troškove amortizacije i neraspoređenih profita. Najzad, u fiskalnoj analizi značajni su potencijalni finansijski efekti na rentabilnost investicija, budući da porez može da poveća ili smanji investicione porudžbine s tim da promene investicija mogu biti veće ili manje od prihoda investicija.Promene na bazi uravnoteženog budžeta ΔB =ΔG=ΔT Musgrave je opisao sledećom grafičkom ilustracijom politike ekspanzije ekvilibrisanog budžetskog finansiranja

U tom slučaju, porez na dohodak t= AG/OG skreće funkciju potrošnje BC pre poreza na nivo BM. Rast javnih rashoda odgovara rastu javnih prihoda EN = GN. Uz liniju ukupnih troškova (rashoda) DF dobija se rast dohotka OG, dok je potrošnja nepromenjena AK =ΔN . Porast dohotka AG jednak je poreskom prihodu KN koji je identičan porastu javnih rashoda BD = NE.

6. ULOGA BUDŽETSKOG MULTIPLIKATORA: RELACIJA BUDŽET – PIB (GNP)

Budžetski multiplikator predstavlja vezu između budžetskog salda i ekonomske ravnoteže.Prema tome, budžetski saldo, smatraju mnogobrojni kejnzijanci, ima iste efekte na monetarnu ravnotežu kao investicije ili dezinvesticije.

Označavajući sa ϕ tokove javnih prihoda (fiskaliteti, uglavnom) i sa G tokove javnih rashoda, efekat budžetskog salda na globalne rashode mogao bi se kvantifikovati na sledeći način:

$$\Delta D1 = m(G-\phi),$$

gde je koeficijent multiplikacije: $0<m<1$.

Označavanjem sa α i β marginalne sklonosti potrošnji i štednji, multiplikatorski efekat budžetskog deficita iz godine u godinu iznosiće:

$$\Delta D_2=\Delta D_1(1-f)\alpha$$

$$\Delta D_3=\Delta D_1[\,(1-f)\alpha]^2$$

$$\Delta D_N=\Delta D_1[\,(1-f)\alpha]^{n-1}$$

gdeje F- „pukotina"u finansijskim tokovima i gde je $0 < (1 - f)\alpha < 1$. Zbirom se dobija:

$$\Delta Y = \sum_{i=1}^{N} \Delta D_i = \frac{M}{1-\alpha(1-f)}(G-\phi)$$

Budžetski multiplikator u ovom kontekstu glasi:

$$K' = \frac{M}{1-\alpha(1-f)} = \frac{M}{\beta+\alpha}$$

Ako je m = 1 i f = 0, dobija se budžetski multiplikator kejnzijanskog tipa:

$$K' = 1/\beta.$$

Varijacija nacionalnog dohotka na bazi ovog multiplikatora iznosiće:

$$\Delta Y = K'(G-\phi).$$

7. REVIZIJA HAAVELMO-WALLSHOVE TEOREME

Ako rezonujemo po hipotezi varijacije uravnoteženog budžeta, možemo posmatrati asimilaciju ΔG s transferom dohotka T (ΔG→T) Fiskalna realizacija prihoda i rashoda može se analizirati kao kombinacija efekata kontrakcije i ekspanznje na potrošnju.[1842]

Efekat kontrakcije rashoda izazvan dodatnim fiskalitetima iznosi:

$$\alpha'_1 T + \alpha'_2(\alpha'_1 T) + \alpha'^{\,2}_2(\alpha'_1 T) + \cdots + \alpha'^{\,n-1}_2(\alpha'_1 T) = \frac{\alpha'_1}{1-\alpha'_2}T$$

Efekat ekspanzije izašan dodatnim javnih rashoda glasi:

$$T + \alpha'_2 T + \alpha'^{\,2}_2 T + \cdots + \alpha'^{\,n-1}_2 T = \frac{T}{1-\alpha'_2}$$

Finalni efekat na varijaciju dohotka dobija se kumuliranjem ovih efekata:

$$\Delta Y = T\frac{1-\alpha'_1}{1-\alpha'_2}$$

Ovaj izraz svodi se na teoremu Haavelmo-Wallish kada je $\acute{\alpha}_1' = \acute{\alpha}'_2 = a$.

Intervencijom sa f' (nedostatak u tokovima likvidnosti) može se, međutim, kompletirati ovaj model. Ako ne razlikujemo $\acute{\alpha}'_1$ od $\acute{\alpha}'_2$, dolazimo do formule Baumol-Pestona:

$$\Delta Y = T\left(1-\frac{f'}{a-\alpha}\right)$$

a ako intervenišemo sklonošću državne potrošnje (r = 1-*f'*), dobijamo:

$$\Delta Y = T\frac{p-\alpha}{1-\alpha}$$

No, hipoteza konstantnog koeficijenta a nije održiva kada se interveniše redistribucionim efektom budžeta. Ovaj efekat javnih rashoda integriše se sa multiplikatorskim procesom. Njegova formulacija u tom smislu implicira diferenciju između marginalne sklonosti potrošnji korisnika transfernih operacija i nosilaca visokih tranši dohodaka koji u krajnjoj instanci ekonomski podnose kompenzacije preko fiskaliteta. Isto tako, procena impakta redistribucnonih efekata budžeta zahteva razlikovanje između sklonosti potrošnji nacije (α_1) i poreskih obveznika (α_2), koji čine ekonomsko-socijalnu grupu sa homogenim ponašanjima.[1843]

Dohodni efekat s hipotezom individualizacije ponašanja obveznika može se prezentirati preko sledećih efekata:

[1842] H. Sempé, op.cit, str.25-26
[1843] H. Sempé, op.cit, str.442-443

a) kontrakcioni efekat preko fiskaliteta glasi:

$$\alpha_1' T + \alpha_1 \alpha_2 T + \cdots + \alpha_1{}^{n-1} T = \frac{\alpha_2 T}{1 - \alpha_1}$$

b) ekspanzivni efekat dodatnih javnih rashoda glasi:

$$t + \alpha_1' T + \cdots + \alpha_1{}^{n-1} T = \frac{T}{1 - \alpha}$$

Finalni efekat na dohodak sada možemo deducirati iz navedenih efekata:

$$\Delta Y = T\left(\frac{1 - \alpha_2}{1 - \alpha_1}\right)$$

gde su: α_1- nacionalna sklonost potrošnji (globalna) i α_2 - sklonost poreskih obveznika potrošnji (strukturno). Ovaj efekat superiorniji je od T, jer je

$$\alpha_1 > \alpha_2 \frac{1 - \alpha_2}{1 - \alpha_1} > 1$$

Primarni efekat rasta nacionalnog dohotka u slučaju Haavelmove teoreme je naglašen egzistencijom različntih sklonosti potrošnji korisnika transfera i onih koji osiguravaju finansiranje.

8. MODELI (KVANTITATIVNI) FINANSIRANJA KREIRANOG BUDŽETSKOG DEFICITA

Teorijske rekonstrukcije alimentiranja budžetskog deficita izbacili su na površinu modele fiskalnog; parafiskalnog, zajmovnog, kreditnog i monetarnog finansiranja deficitarne javne potrošnje, koji se u poslednjoj deceniji praktično operacionalizuju, doduše u kombinovanoj formi. Kvantitativni modeli Gehrelsa, Stolerua, Musgravea, Kogikua i Amesa u manjoj ili većoj meri osvetljavaju današnje modalitete kofinansiranja budžetskog deficita javne potrošnje.

Model Gehrelsa reprezentuje pokušaj integracije teorije javnih dugova u analizu uslova evolucije racia javni dug/globalni output u funkciji obezbeđenja pune zaposlenosti. Analiza se zasniva na kejnzijanskoj igri multiplikatora, koji je povezan sa funkcijom potrošnje, i na efektima javnog duga na globalnu tražnju. Javno zaduživanje povezano sa budžetskim deficitom uvodi partikularne efekte i distancira efekag multiplikatora na realni dohodak i na vrediost aktive. Javni dug (D) je faktor rasta preko efekata na tražnju.[1844]

$$\frac{R}{D} = \frac{bR}{R^2(1 - a) + b}$$

gde su: a - marginalna sklonost potrošnji, b - konstanta, R - nacionalni dohodak, D- dug.

[1844] H. Brochier, P.Llau. Ch-l Michalet, Economie finansiére, P.U. F Pariz, 1975. str 260-261

Model Stolerua osigurava formalizaciju relacija između budžetskog deficita (emisija eksternog novca ili javni dug) i razmaka između željene i prirodne stope rasta (Harrod). Ako je raspoloživi dohodak Y (l-g)+D i štednja S = s Y (l-g) + D, željena stopa rasta investiranog kapitala, odnosno štednje alocirane investicijama i obveznicama javnog duga kvantitativno glasi:

$$\frac{I}{K} = \frac{S - D}{K} = s\left[\frac{Y}{K}(1 - g) + \frac{D}{K}\right] - \frac{D}{K}$$

što će egalizirati prirodnu stopu rasta ako se budžetski deficit pokrije resursima javnog duga:

$$n = s\left[\frac{Y}{K}(1 - g) + \frac{D}{K}\right] - \frac{D}{K}$$

$$\frac{D}{Y} = \frac{K}{1 - s}\left[\frac{s(1 - g)}{K} - n\right]$$

Prema tome, racio javni dug - globalni autput jednak je umnošku K/(1-s) razmaka između željene (planirane) i prirodne (spontane) stope rasta.[1845]

Model Musgravea implicira korelativnu emisiju javnog duga i budžetskog deficita za podržavanje uravnoteženog rasta. Ako je g>t; stopa rasta opada u narednom periodu ukoliko dohodak raste po sporijoj stopi u odnosu na porast potraživanja, budući da višak implicira rastuću srazmeru potraživanja i dohotka, i u krajnjoj konsekvenciji i povećanju sklonost potrošnji. Stopa rasta se povećava asimetrično po konstantnoj stopi ukoliko stopa deficita implicira identičnu stopu rasta dohotka i stopa potraživanja. Promene g i t imaju spažniji efekat na potrebnu stopu rasta za respektovanje efekata potraživanja. Povećanje t smanjuje potrošnju, i srazmeru potraživanja i dohotka u budućem periodu, uz redukovanje sklonosti potrošnji raspoloživog dohotka. Isti je efekat i sa smanjivanjem g:

$$Y^r p = Cn + I\,n + Gn,$$

$$Gn = (1 - \alpha) \bullet (1 - t) * Yn + w\,(On + An),$$

$$Gn = g\,Y^r_n$$

$$An = \frac{1}{s} - Y^r_n$$

$$On = \bar{O} + (g - t)\frac{n - 1}{o = o}Y^n_r$$

$$Y^r_n = Y_n - 1 + s \cdot ln - 1$$

gde su: O - početni stok državnih obligacija, On - stok u periodu n, A - stok kapitala, α - granična sklonost potrošnji, t- poreska stopa, g -stopa javnih rashoda.[1846]

[1845] Upotrebljeni simboli reprezentuju: Y- autputa, S-štednja, D-javni dug (deficit), I-investicije, k- stok kapital, R-Kapitalni koeficijent, g- deo autputa za javne rashode, s- marginalna sklonost štednji, n- prirodna stopa (L. Stoleru, op. cit. str. 506-509)

[1846] R. Musgrave.op.cit., str. 451-452

U mešovitom sistemu finansiranja deficita državne obligacije uključuju novac i dug. Variranjem srazmere novac - dug uvodi se politika likvidnosti. Efekti potrošnje za obe svrhe potraživanja su isti, a promene u kombinaciji potraživanja nemaju efekte na potrebnu stopu rasta:

$$Ye=Cn+In+Gn$$

$$Gn=(1-\alpha)\cdot(1-t)\cdot Yn+w(On+An),$$

$$Gn=gY_e$$

$$An = \frac{1}{s}Y_r^n$$

$$On = \bar{O} + (g+t)N\frac{n-1}{n-o}Y_n^e$$

$$Dn=dOn$$

$$Mn=On-Dn$$

$$In = b(1-t)\,Y_n^e - 1 + uM - \rho Dn$$

odakle je uravnotežena stopa rasta[1847]

$$Y_n^e = \frac{b(1-b)}{1-g+(1-t)-{}^{W}/_{j}}Y_n^e - 1 + \frac{[w-u(1-d)-\rho d][\bar{O}+(g-t)\sum_{N=0}^{N=n-1}Y_n^e]}{t-g+\alpha(1-t)-{}^{W}/_{j}}$$

gde je D - državni dug, M - novac. d - deo ukupnih obligacija u obliku duga. Konačno, monetarno finansiranje budžetekog deficita dovodi do povećanja stope rasta:[1848]

$$Y = G(Y-G) + \left[L(M-\frac{1}{v}Y)\right] + G$$

Odnosno

$$\frac{dM}{dY} = \frac{Ma[1-c(Y-G)]}{I(i)} + \frac{1}{v}$$

gde je: Ma - novčani kapital u portfoliju invseticija, Mt - novac za tekuće finansiranje, v - brzina novca za tekuće transakcije, L - ponuda novca

Efikasnost monetarne politike na povećanje Y veća je ukoliko je veći efekat multiplikatora određenog povećanja investicija, ukoliko je dijagram sklonosti likvidnosti manje elastičan, ukoliko je dijagram investicija elastičniji i ukoliko je manje prelivanje novčane aktive u novac za tekuće transakcije.

Po Stoleriju, ponašanje javnog sektora pokazuje da se ukupna javna potrošnja K (nabavka robe i usluga, ekonomski i socijalni transferi, i javne investicije) može kretati raznim okvirima:

1. ukoliko se kreće u okviru fiskalnih prihoda (T), onda je K = T,

[1847] R. Musgrave.op.cit., str. 452-453
[1848] R. Musgrave.op.cit., str. 443-444

2. ukoliko se kreće u okviru fiskalnih prihoda (T) i sredstava po osnovu trezorskih bonova i obveznica javnih zajmova (Pa), onda je K = T+ Pa,

3. ukoliko se kreće u okviru fiskalnih prihoda, trezorskih bonova, obveznica javnih zajmova u kratkom roku i javnih zajmova na dugi rok (La) onda je K = T + Pa + La, i

4. ukoliko se kreće u okviru T + Pa + La i monetarnih resursa emisionog instituta, onda je

$$K = T + Pa + La + Qa.$$

Time je, u osnovi, kvantitativno eksplicirano fiskalno (poresko), zajmovno, trezorsko i monetarno finansiranje budžetskog deficita.

Kogikuovim modelom,[1849] eksplicira se odnos između javnog duga i nacionalnog dohotka u mehanizmu deficitarnog finansiranja javne tražnje.

Polazeći od nacionalnog dohotka (Yi), koji raste po konstantnoj stopi (g) u odnosu na inicijalni nivo (Yo), i pozajmljene frakcije dohotka (a), koja se dodaje inicijalnom javnom dugu (Do), ukupni javni dug (Dt) u periodu t iznosiće:

$$D(t) = D(o) + \int_0^t \alpha(t)dt$$

pri čemu je $Y(t) = Y(o)_{gt}$. Na osnovu ovih jednačina, integralni javni dug za finansiranje budžetskog deficita kvantifikuje se na sledeći način:

$$\frac{D(t)}{Y(t)} = D(o) + \frac{\alpha Y(o)(e^{gt})}{g}$$

Novouspostavljen odnos između javnog duga i nacionadnog dohotka sada glasi:

$$\frac{D(t)}{Y(t)} = \frac{D(o)}{Y(o)(e^{gt})} + \frac{\alpha(1 - e^{gt})}{g}$$

$$\lim_{t \to \infty}$$

pri čemu je $\frac{D(t)}{Y(t)} = \frac{\alpha}{g}$ (ukoliko $t \to \infty$). Međutim, sa uvođenjem interesa (kamate) na javni dug (r) modifikuje se odnos između javnog duga i nacionalnog dohotka, budući da se oporezovani dohodak Y(t) uvećava za kamatu na javni dug rD(t). Usled toga, relacija javni dug- nacionalni dohodak sada glasi:

$$\frac{rD(t)}{Y(t) + rD(t)} = \frac{r}{[Y(t) / D(t)] + r}$$

doduše, uz određene limite, koji se reflektuju akceleracijom stope fiskalnog opterećenja i opadajućom funkcijom g. No, polazeći od sledećeg sistema jednačina:

$$So+s(\overline{Y}T)+bi;$$

[1849] K.C. Kogiku, Introduction and models macroeconomiques Ed. Sirey, 1975. god str.171-173

$$I=Io-ki,$$

$$I+G=S+T,$$

(gde su: S - štednja, s - marginalna sklonost štednji, T- fiskaliteti, I -investicije, G - javni rashodi. i - kamatna stopa, b i k koeficijenti, koji respektivno objašnjavaju uticaj kamatne stope na štednju i investicije, So i Io - konstante, Y- bruto nacionalni proizvod pune zaposlenosti), rast javnih rashoda finansiranja fiskalnim „prelevmanima" ($\Delta G=\Delta T$) u situaciji pune zaposlenosti dovodi do sledećeg rezultata:

$$\Delta I=\Delta T =-ks/(b+k)$$

pri čemu depresivni efekat taksacije na investicije varira direkt-Hocas i invezno sa b i k. I ako je štednja neelastična prema kamatnoj stopi (kejnzijanski model), tj. b = 0, onda je i $\Delta I/\Delta T = -s$. Međutim, ukoliko se porast javnih rashoda, finansira javnim dugom ($\Delta G =\Delta L$*),* onda je $\Delta T/\Delta L = -k/(b + k)$. U ovom slučaju, smanjenje investicija zavisi od nivoa 14b i k, jer sklonost štednji (s) ne interveniše. Upoređivanjem ovih modela finansiranja dolazimo do zaključka da je redukcioni efekt pri finansiranju putem javnog duga superiorniji za I/s od istog efekta kod finansiranja putem fiskaliteta.

Intervencija države indukuje mnogobrojne i kompleksne efekte u privredi. No, *Edward Ames*[1850] zaustavlja svoju pažnju samo na dve funkcije: (1) država kupuje dobra i usluge, i (2) država ubira poreske prihode. Nabavkama roba i usluga javni sektor uvodi u strukturu nacionalnog dohotka javne rashode (G), koji se dodaju investicnjama (I) i potrošnji (C). Ubiranjem fiskalnog dohotka T (deriviranog ili izvedenog) država može registrovati deficit ili suficit u budžetu (G - T) za G > T ili za G < T U tom kontekstu, Ames se, najpre, pita: kako država može platiti dobra i usluge ako je T G, da bi, zatim, odgovorio - monetarno kreacijom ili/i javnim zajmom.

Model finansiranja ΔG dodatnom monetarnom kreacijom

$$\Delta G= \Delta M \text{ i } \Delta Y = K\,\Delta G = (1/\beta)\,\Delta G,$$

sa hipotezom $\Delta s=\beta\Delta Y$, omogućava sledeći identitet: $\Delta S = \Delta G= \Delta M$. I, u koliko je $t\neq 0$, onda u„igru" možemo uvesti i kombinovani sistem finansiranja deficita javnim zajmovima i monetarnim resursima. Isključivo finansiranje budžetskog deficita monetarnim resursima uvodi u analizu dezekvilibrijum između štednje (S) i ivesticija (1). I ukoliko pođemo od sledećih jednačina:

$$\Delta S=\beta\Delta Y$$

$$Y=K'\Delta G=I/(\beta+\alpha t),$$

onda je $\Delta S=\beta/(\beta+\alpha t)\Delta G$. No, ukoliko je $\Delta S < \Delta G$, onda je $\Delta S < \Delta M$; što znači da monetarno finansiranje budžetskog deficita nije neutralno sa stanovišta monetarne ravnoteže. Neutralno finansiranje budžetskog deficita empirijski se može verifikovati upotrebom javnog zaduživanja (sa isključivanjem poreskog finansiranja). Ukoliko se, naime, fiskrepanca ΔG-ΔS pokriva javnim dugom, onda je ΔS-$\Delta G\Delta G[1-\beta/ (\beta+\alpha t)$,, odakle je $\Delta S -\Delta G = \Delta G[1- \alpha t/ (\beta+\alpha t)]= K'\alpha t\Delta G$.

[1850] E. Ames, Improduction ă la macroéconomique, Paris, 1970.god., str. 71-169

Ukoliko je G - T = h reprezentanta budžetskog deficita francuskog tipa (*l'impasse budgétaire*), onda su $\Delta G = h$ za $\Delta T = 0$, $\Delta G = h$ za konstantno t i $\Delta T = -h$ za $\Delta G = 0$ reprezentantne različitih efekata finansiranja budžetskih deficita[1851] u prvom slučaju, za $\Delta G = h$ za $AT = 0$, dobijamo da je $\Delta Y_1 = h/(1 - c)$ i $\Delta C_1 = ch/(1 - c)$. Po tome je, dakle, rast javnih rashoda bez varijacija poreza identičan rastu investicija, pri čemu je vrednost multiplikatora inverzna marginalnoj sklonosti štednji.

U drugom slučaju, $\Delta G=x$ za konstantno t, imamo situaciju u kojoj je

$$\Delta Y_2 = h/(1 – c)(1-t),$$

$$\Delta C_2 = ch/(1 - c),$$

$$\Delta G_2 = h[1+1/(1-c)(1-t) \text{ i}$$

$$\Delta T_2=th/(1-c)(1-t)$$

U tom kontekstu, efekat na potrošnju je isti kao i u prethodnom slučaju. Efekat multiplikatora na nivo ekonomske aktivnosti je veći, jer se može potrošiti više nego što iznosi h, samim činom uvođenja dodatnih fiskalnih inputa. Najzad, u trećem slučaju, za $\Delta T = -h$ za $\Delta G = 0$, dobijamo da je $\Delta Y_3 = ch/(1 - c)$ i $\Delta C_3 = ch/ (1 - c)$. U osnovi, kreiranje dodatnog *limpasse-a* izaziva rast proizvodnje ukoliko je veći porast javnih rashoda od smanjenja fiskalnih prihoda, s obzirom da je u situaciji depresije efikasniji novi porast javnih rashoda od smanjenja fiskaliteta. No, redukcija fiskalne mase, iako nije bila praćena redukcijom javnih rashoda, SAD u 1964. god., npr., produkovala je povećanje raspoloživog dohotka, redukciju nezaposlenosti i ekspanziju nacionalnog dohotka.

No, u tom kontekstu, valja naglasiti da je, po našem mišljenju, javni dug ili društveni zajam faktor rasti a ne balansirajući faktor javne potrošnje. Stoga, sa stanovišta razvojne funkcije, društveni zajam trebao bi da raste prema programiranoj proporciji nacionalnog dohotka radi osiguranja etaliteta između akumulacije i investicija. Jer ako pođemo od raspoloživog dohotka (Dr) i štednje (Š):

$$Dr=ND(1-drs)+Dz$$

$$Š=š[ND(1-drs)+Dz]$$

kao i od činjenice da se štednja alocira posredstvom investicionih plasmana kupovinom obveznica zajmova, stopu programiranog rasta (gr) možemo opredeliti kvantitativno na sledeći način:

$$gr=I-(ŠDz)Kd=Š/ND$$

$$gr=I/Kd=(Š-Dz)/Kd=š[(ND/Kd)(1-drs)+Dz/Kd]- Dz/Kd$$

gde su: Nd - nacionalni dohodak, drs - deo nacionalnog dohotka na ime društvsnih zajmova. Kd - društveni kapital. I - investicije i š - marginalna sklonost potrošnji. I, pošto se diskrepanca između akumulacije i investicija popunjava društvenim zajmovima, to se

[1851] Lionel Stoleru, L'équilibre et la croissance économiques, Dunod, Paris, 1973, str 158

i odnos između društvenih zajmova i nacionalnog dohotka može opredeliti u sledećoj formi: Dz/ND=Kd(1-š){[1-drs)/Kd]-re}gde je rs - efektivna stopa rasta.

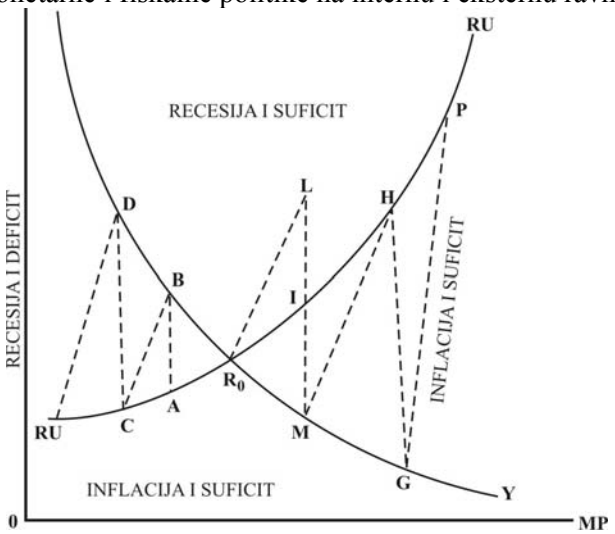
Kako fiskalna politika kombinovana sa monetarnom politikom može biti upotrebljena u funkciji ekonomskog rasta? Da bismo odgovorili na postavljeno pitanje, valja najpre integrisati monetarne i fiskalne faktore u analizi rasta, uključujući i javni sektor. U tom konteketu, vlada upotrebljava poreze (T) i javne rashode (G). I kada javni rashodi nadmaše fiskalne prihode država pokriva svoj budžetski deficit monetarnom kreacijom ili zajmom kod monetarne institucije: G - T = AM. Deficitarno finansiranje asimilirano je putem alimentiranja kvantitativne diferencije između G i T sa monetarnom masom u cirkulaciji.

Volumen budžetske deficitarnosti kompenzira se rastom ponude novca. Prisustvo javnog sektora koji operiše sa fiskalnim prihodima i monetarnim pokrićem budžetskog deficita modificira raspoloživi dohodak ekonomskih agenata i makro-ekonomeku ravnotežu. Raspoloživi dohodak sada je determinisan ekonomskom aktivnošću, fiskalnim zahvatima i realnom vrednošću monetarnog faktora. I po odbitku poreza (T) raspoloživi dohodak (R) jednak je: R=PY-T=pY-(G-ΔM), gde je p-nivo cena, Y - realni nacionalni dohodak. No, ukoliko je h = G/pY reprezentanta sklonosti javnoj potrošnji, onda je raspoloživi dohodak jednak: R = pY - hpY + ΔM = (1-h) pY + ΔM. S druge strane, ako se uključi modifikacija realne vrednosti novca, koja varira u inverznom smislu od opšetg nivoa cena, raspoloživi dohodak poprima sledeću formu:R = (1-h)pY+ΔMΔp/p = M

Deljenjem nominalnog raspoloživog dohotka sa nivoom cena dobija se realni raspoloživi dohodak:

$$R/p = (1 -h)Y+AM/p-\Delta p/p-M/p = (1-h)Y + M/p\ [DM/M - \Delta p/p]$$

Delovanje monetarne i fiskalne politike na internu i eksternu ravnotežu



Izvor: dr S. Komazec, Strategija monetarne i fiskalne politike, Ekonomist 4/75, str. 543.

I ukoliko pretpostavimo da je M/p [ΔM/M - Δp/p]=ΔM/Ap, izraz varijacije realne monetarne mase ili realnog javnog duga, realni raspoloživi dohodak tada iznosi: R/p=(1-h)Y+Δ(M/r). U ovom modelu, globalna tražnja u realnom izrazu se sastoji od tri elementa: realna privatna potrošnja, realna javna potrošnja i realne invesicije. Ako, u tom kontekstu, uvedemo javni sektor, onda se modifikuje sadržaj raspoloživog dohotka i privatne potrošnje. I, doista, ako je s - sklonost štednji, privatna potrošnja C je funkcija I~s realnog raspoloživog dohotka:

$$C=(1-s)[(1-h)Y+\Delta(M/p)]$$

U tim uslovima, realizacija ravnoteže na nivou pune zaposlenosti iziskuje da ostatak realnog dohotka bude „posvećen" investicijama u kapitalu (I = ΔK), budući da je realna javna potrošnja jednaka hY. Egalitet između ponude i tražnje ispisuje se sada na sledeći način:

$$Y=(1-s)\ [(1-h)Y+\Delta(M/p)]+hY+I$$

dok se egalitet između invseticija i štednje izražava sledećom jedniačinom:

$$I=Y-\{(1-s)\ [(1-h)Y+\Delta(M/p)]+hY\},$$

odnosno posle s implicira na:

$$I= (1-h)sY-(1-s)\Delta\ (M/p)$$

Osigurani egaliteti preciziraju uvođenje javnog sektora u analizu, čime se modifikuju tradicionalni uslovi makroekonomske analize: (1) ako vlada uravnoteži svoj budžet (G = T i ΔM = 0), onda termin(1 - h)s Y pokazuje da je odnos štednje prema nacionalnom dohotku inferiorniji od s i (2) ako je budžet neuravnotežen (G # T I ΔM# 0), onda javni sektor efektuira transfer u korist privatnog sektora, pri čemu je transfer pozitivan ako se ostvari budžetski deficit, i obratno.

MANEVRI BUDŽETSKE POLITIKE

RASHODI	PROMENE	BUDŽETSKA POLITIKA		PROMENE DOHOTKA
PRIHODI	PARAMETRA	Alternativa	Budžetsko stanje	
Porast G	Brži porast G od Te Identičan porast G i T	G. keinzivna Alternativna ekspanzivna	Deficit Ravnoteža	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta G - \Delta T_z)$ $\Delta Y = \frac{1}{1-c}\Delta G$
Porast Te	Brži porast Te od G	Restriktivna	Suficit (smanjnje deficita ili povećanje suficita)	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta G - c\Delta T_z)$
Smanjenje G	Stodobno G i Te Brži porast G od Te	Alternacija uravnotežavanja Kontraktivna	Uravnoteženost Porast deficita ili smanjenj suficita	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta T_z - \Delta G)$ $\Delta Y = \frac{1}{1-c}c\Delta T_z$

Smanjnje T	Brži pad Te od G	Alternativno ekspanzivna	Smanjenje deficita (postepeno)	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta T_e - \Delta G)$
Porast G Smanjanje Te	Brži porast G od Te Brže smanjenje Te od G	Sinhronizovana ekspanzivna	Deficit	$\Delta Y = \frac{1}{1-c}(\Delta G - c\Delta T_e)$
Smanjanje G Povećanje Te	Brže smanjenje G od T Brže povećanje Te od G	Sinhronizovana Restiktivna	Suficit	$Y = \frac{1}{1-c}(\Delta G - c\Delta T_e)$

Izvor: *R. Musgrave. Teorija javnih finansija, naučna knjiga. 1973.GOD., str.352, i dr S. Komazec, Fiskalna politika i ekonomska stabilnost, Finansije 9-10/76. str.538-546.*

Na grafu linija Vr reprezentuje liniju eksterne ravnoteže (ravnoteža platnog bilansa), dok linija Ru prezentuje internu ravnotežu. Pri tome, ukupni rashodi nacionalne privrede korenspondiraju nivou izvoza i domaće tražnje. Sa povećanjem kamatne stope (od Ro na L), javlja se suficit u platnom bilansu (Tačka 1), s obzirom da je povećana kamatna stopa uticala na povećanje uvoza kapitala. Za uravnoteženje platnog bilansa potrebno je sada reducirati suficit. Moguće su, prema tome, različite alternativne upotrebe monetarne i fiskalne politike za ostvarivanje interne i eksterne ravnoteže u zavisnosti od prezentiranih modaliteta na grafu:

1. inflacija i suficit,
2. inflacija i deficit,
3. recesija i deficit, i
4. recesija i suficit.

U tom kontekstu, strateška međuzavisnost monetarne i fiskalne politike dovodi do efektuiranja u politici alimentiranja budžetskog deficita i politici javnog duga. Naime, u politici pokrića budžetskog deficita upotrebljavaju se određene alternativne metode:

1. primarna emisija centralne banke,
2. povećana sredstva deponovanih kod sektora poslovnih banaka, i
3. novčana akumulacija ekonomskih subjekata.

Prvim metodom se, u stvari, uvećava monetarna baza, budući da se budžetski deficit popunjava primarnom emisijom. Drugom metodom ubrizgava se dodatna količina kredita u prometne tokove reprodukcije, povećavajući stopu likvidnosti. Konačno, trećom metodom izvlači se novčana akumulacija iz privrede sa predestinacijom njenog utroška. U tom smislu je politika upravljalja javnim dugom, uz fino doziranje politike budžetskog suficita ili deficita, efikasno sredstvo antiinflatorne ili antideflatorne, odnosno stabilizacione finansijske politike. No, bitno je, pri tome, da li se povećava dugoročni dug za otplatu inostranog duga, da li se povećava dugoročni dug za otplatu kratkoročnog duga i da li se kratkoročni dug otplaćuje iz tekućeg dohotka ili iz novog duga, ili iz primarne emisije i/ili bankarskih kredita.

9. FISKALNI DEFICIT, JAVNI DUG, KAMATNA STOPA I DEVIZNI KURS

9.1 Međuzavisnost deviznog kursa i fiskalnog deficita

Visoki nivo dugovnih javnih papira države je usložio međusobno delovanje fiskalnog deficita budžeta i valutnog kursa, naročito u zaduženim zemljama u razvoju. Ograničeno inostrano zaduživanje i fiskalne strogosti, doduše, utiču na devizni kurs, ali i na valutni rizik i na masivnu devalvaciju. U dugovnoj patnji, smanjenje fiskalnog deficita jeste apsorpcioni instrument, dok je devalvacija politika promene. Apsorpcioni instrument (redukcija budžetskog deficita) i politika promene (devalvacija nacionalne valute) jesu oslonci makroekonomske stabilnosti i programa strukturnog prilagođavanja, i, naročito, politike uspostavljanja kreditne sposobnosti i iznalaženja balansa između finansiranja i prilagođavanja.[1852] Povratak spoljne kreditne sposobnosti prezadužena zemlja može ostvariti putem suficita trgovinskog bilansa za servisiranje spoljnjeg duga. Odnos dug/izvoz, kao indikator, može se poboljšavati „samo toliko dugo dok suficit nekamatnog tekućeg računa, kao dela izvoza premašuje razliku između postojeće kamatne stope na inostrani dug i rasta izvoznih prihoda“.[1853] Razvoj spoljnjeg duga, međutim, bio je više uslovljen fiskalnim deficitima do početka 80-ih godina (Tanzi i Blejer), pošto su konvencionalne nerikardijanske konsideracije uticaja obveznicama finansirane fiskalne ekspanzije empirijski verifikovane. Ali, valute tih zemalja (prezaduženih) počinju da erodiraju i da masivno devalviraju. Rastuća kamatna opterećenja ubrzala su gubitak međunarodne kreditne sposobnosti i povećani retransfer deviza u korist kreditora, što je tangiralo prihode od poreza, domaći javni dug i uštede na javnim nekreditnim izdacima. Breme spoljnih dugova sužavalo je bazu oporezivanja i promulgovalo tzv. tanzi efekat (rastući gubici realnih poreskih prihoda zajedno sa akceleracijom inflacije). Prodaja domaćih obveznica na domaćem finansijskom tržištu nije bila neinflatorni izvor finansiranja (Spaventa i Dornbusch).[1854] Realni prihodi od državnih obveznica znatno su premašili realne stope rasta. To je sa nekamatnim budžetskim deficitom vodilo rastu učešća domaćeg javnog duga u društvenom proizvodu. Deficiti su morali biti monetizovani onog trenutka kada odnos domaćeg duga i proizvodnje nije mogao biti povećan.[1855] Tada monetarne finansije igraju značajnu ulogu za vođenje internog transfera izvoza potrebnih za servisiranje spoljnjeg duga. Visoka inflacija dovodi do valutne erozije, do usmeravanja štednje u imovinu i do valutne zamene.[1856] Sa rastom inflacije raste i

[1852]Helmut Reisen, The Interaction Between the Exchange Rate and the Public Budget in Major Developing Debtor Countries, International Institut of Public Finance, 44 th Congress. Istnanbul, avgust 1988, str. 1-3.
[1853]Ibidem, str. 2.
[1854]L. Spaventa, The Growth of Public Debt: Sustainability, Fiscal Rules. and Monetary Rules, Staff Papers 2/87, str. 374-399.
[1855]H. Reisen, *op. cit*, str. 6.
[1856]R. C. V. Burdekin i F. K. Langdana, Budget Deficit and Economic Performance, Routledge, London/N. York, 1992.

varijabilnost kamata i valutnih kurseva. Ulagači sada, zbog rizika, zahtevaju realnu kamatu koja leži iznad nivoa kamate sa kojom bi bili zadovoljni kada bi nivo cena bio konstantan.[1857] To, nadalje, dovodi do alokacionih deformacija i do slabljenja rasta, jer investitori ne mogu da povećaju svoju imovinu na tržištu kapitala. Tako dolazi i do gubitaka u blagostanju društva uporedo sa inflacijom zbog pogrešne politike novca, koja inducira devalvaciju.

Ako valutni kurs odražava dobro stanje u državnim finansijaMa, onda tzv. fiskalni pristup odlučivanja o tečaju daje bolje performanse od monetarističkog ili platnobilansnog. Zemlje, u kojima dominira finalna strogost, pronalaze rešenje da odstupanje od ravnotežnog kursa nastupa samo kada su njihove privrede pogođene fiskalnim šokom. Valutni kurs tada treba prilagoditi očekivanjima, pošto su rizici neplaćanja poreza intenzivirani. Rastuće kamatne stope postaju neefikasno sredstvo za izbegavanje devalvacije iz prostog razloga što one povećavaju troškove, nivo duga i rizik inflacionog poreza. Fiskalni odgovor na devalvaciju bio bi sledeći: „Ako kurs u početku depresira, očekivanja buduće apresijacije mogu stvoriti klin između prihoda u domaćoj i stranim valutama koji dozvoljava pad servisiranja domaćeg državnog duga u lokalnoj valuti. Ova hipoteza bi podrazumevala da devalvacija tečaja pomaže promovisanje spoljnjeg prilagođavanja i fiskalne stabilnosti uno actu, bez neugodnog izbora između oba cilja.[1858] Međutim, pretpostavka da devalvacija poboljšava državni budžet ne potvrđuje se u prezaduženim zemljama u razvoju, jer „porast poreskih prihoda u lokalnoj valuti i novi dotoci inostranog finansiranja bili su previše ograničeni da bi nadoknadili porast troškova u lokalnoj valuti za servisiranje duga u inostranoj valuti koje prati devalvacija“. U stvari, prilagođavanje tečaja može imati suprotan efekat na državno finansiranje. Za zemlje, koje su ušle u klopku preteranog duga, važno je stvaranje trgovinskog suficita za servisiranje spoljnjeg duga. Tada je neizbežna i trajna devalvacija realnog kursa ispod pariteta kupovne moći. Realna devalvacija vrši negativan cenovni efekat na državni aparat „kada realne kamate na neto spoljnji dug plus nekamatni budžetski trgovinski deficit prevazilazi novi neto vanjski dug“, odnosno „realna devalvacija će poboljšati fiskalnu situaciju samo kada je budžetski trgovinski deficit u početnom suficitu ili kada je neto priliv strane valute (novi dug minus kamata) državi pozitivan“ (Reisen). Inače, uticaj realne devalvacije na kamatni segment fiskalne pozicije je postao gotovo negativan za prezadužene zemlje usled rastućeg pomaka u neto finansijskim transferima. Međutim, pored cenovnog efekta koji izaziva devalvacija na državni budžet, evidentan je i kratkoročni proizvodni efekat na poresku osnovicu i realnu potrošnju, koji se, doduše, teško meri. „Brazil i Meksiko trebaju veću depresijaciju da bi generirali stranu valutu u vrednosti jednog dodatnog postotka GDP nego što treba Koreja“,[1859] gde je jaka spoljna orijentacija stvorila mnogo veći spoljno trgovinski sektor.[1860] Spoljna konkurentnost podstiče rast društvenog proizvoda, pa, prema

[1857]Ekonomska politika, br. 2097, od 8. juna 1992, str. 50.
[1858]H. Reisen, *op. cit*, str. 8.
[1859]H. Reisen. *op. cit*, str. 10.
[1860]B. S. Lee, Government Deficit and the Term Structure of Interesi Rates, Journal fo Monetary Economics 3/9, str. 425-443.

tome, i poreske osnove, koje omogućavaju jače dotoke državnih prihoda. To pak omogućava povećanu realnu potrošnju budžetskog sektora. No, jaka devalvacija uglavnom vodi naglom rastu opšteg nivoa cena. Javni izdaci sada se brzo prilagođavaju inflaciji, dok redovni poreski prihodi zaostaju. Fiskalna kočnica postaje beznačajna, zbog relativno skromnog učešća progresivnog oporezivanja u ukupnim poreskim prihodima. Ali, raste pomak od nastajanja poreza do njegove naplate i rastu gubici usled zaostajanja u prikupljanju poreza, koje uvodi inflacija. Inflacija narušava i kontrolne fiskalne mehanizme i erodira poreski moral.

Poslednji kanal kroz koji prilagođavanje tečaja može pogoršati fiskalnu neravnotežu povezan je sa široko rasprostranjenim postojanjem višestrukih kurseva, koje devalvacija teži da unificira i da smanji razliku između službenih i tržišnih stopa na crnom deviznom tržištu. Višestruki tečajevi imaju strukturu „poreske novčane potpore za koju se podrazumeva (Dornbusch) da može finansirati deo vladinog budžeta. S višestrukim tečajevima uvoz može biti opterećen visokom cenom strane valute, a isto tako i izvoz s niskim tečajem po kojem se zarade u stranoj valuti moraju ustupiti. S druge strane, sistem višestrukih tečajeva može, takođe, biti korišćen od strane vlade da bi se subvencionirao uvoz ili izvoz kroz preferencijalne stope. Neto fiskalni prihodi nastali od strukture višestrukih stopa zavise od viška prihoda od prodaje strane valute iznad prihoda od kupovine“.[1861] Doduše, to zavisi i od valuta u kojima je nominalan spoljni dug. U srazmeri u kojoj je jedan deo inostranog duga nominiran u valutama koje apresiraju u odnosu na dolar, depresijacija dolara vodi porastu dolarske vrednosti inostranog duga. Ali, porast dolarskog duga i njegovog servisiranja se mogu izjednačiti s poboljšanom fiskalnom pozicijom dužničkih zemalja. Ako se uticaj dolarske apresijacije na kamatne stope SAD-a ostavi po strani, fiskalni uticaj pomaka među ključnim valutama na dužničke zemlje većinom zavisi od njihovog uticaja na tržišne cene i obim potrošnje (Mayer). „U srazmeri u kojoj potražnja za sirovinama teži ka cenovnoj neelastičnosti i u kojoj industrijski proizvodi dolaze iz zemalja čije valute apresiraju prema dolaru, dolarska depresijacija vodi padu relativne cene sirovina i prerađevina. Ovi razlozi mogu većinom objasniti zašto je nedavna depresijacija dolara opteretila državni budžet u zemljama, kao što je Indonezija, dok je poboljšala fiskalnu poziciju u recimo - Koreji. Indonezija je veoma zadužena u jenima i nemačkim markama, a neto je izvoznik sirovina, dok je Koreja neto izvoznik proizvoda, a njen je inostrani dug većinom u dolarima. Latinsko-američke dužničke zemlje se većinom nalaze između ovih ekstrema. Njihov inostrani dug je većinom u dolarima, ali njihove trgovinske cene nisu rasle tragom dolarske depresijacije, zato što one još uvek zavise u znatnom delu od izvoza sirovina.“[1862] Ali, negativan fiskalni uticaj devalvacije ne može se jednostavno izbeći iz razloga što su valute prezaduženih zemalja precenjene za sve vreme dok je inostrani kapital bio dostupan. Jasno je da devalvacija nije izlaz iz fiskalne krize iako vlade pate od kapitalnih gubitaka na inostranom dugu zbog devalvacije. Devalvacija samo pokazuje da treba reducirati fiskalnu neravnotežu, koja konverzira postojanje javnog duga u stranoj valuti. „Gde tekući ciljevi (izgubljena kreditna sposobnost) sprečavaju

[1861]Ibidem, str. 12.
[1862]Ibidem, str. 13.

inostrano finansiranje deficita budžeta javnog sektora oni se moraju uskladiti s viškom štednje nad investiranjem privatnog sektora. Stoga su javni sektori u većini problemskih dužničkih zemalja postali neto korisnici štednje domaćinstava i privrede, što se pokazuje u njihovom visokom odnosu nacionalne štednje i investicija. Novac i inflacija obavezno rastu s budžetskim deficitima finansiranim kod kuće, osim ako privatna potražnja za kreditima nije proporcionalno obuzdana. Da bi problemske dužničke zemlje mogle štedeti, investirati i rasti, moraju zatvoriti jaz između stvarnog fiskalnog učinka i situacije, gde su njihove javne finansije u skladu s ovim ciljevima. Kako će taj jaz biti zatvoren - fiskalnim prilagođavanjem, oslobađanjem od duga s inostranim finansiranjem - je, takođe, funkcija njegove veličine."[1863]

U sistemu tzv. fleksibilnih kurseva svaka zemlja, po pravilu, dopušta fluktuiranje deviznih kurseva, jer je tada ponuda novca fiksirana da bi se spretno kontrolisala inflacija. Ali, i fiksirana količina novca u opticaju sa anticipiranim anti-inflacionim targetingom (ciljevima) provocira fluktuacije u deviznim kursevima i narušava stabilizacioni program vlade.

U sistemu tzv. fiksnih kurseva tolerantno se dopušta da se kvantum novca u opticaju permanentno akomodira u odnosu na kretanja deviznog kursa. Ali, monetarne vlasti tada gube mogućnost da preko ponude novca kontrolišu inflaciju, a o obaranju inflacije nema ni govora. Količina je zapravo determinisana tražnjom novca za datu kamatnu stopu, koja se permanentno akomodira u odnosu na inflaciju. Zemlja se tada miri sa stopom inflacije; sektor stanovništva prihvata inflaciju, a ekonomski subjekti anticipiraju inflaciju. Prihvaćena visoka stopa inflacije u odnosu na spoljno-ekonomske partnere jeste novi rizik zemlje za gubitak konkurentnosti, platno-bilansne deficite i obaranje proizvodnje.[1864]

Permanentna kolebljivost fluktuirajućeg kursa povećava troškove prilagođavanja na tržištima (zbog naleta sračunate špekulacije) i pojačava svingove monetarnih i makroekonomskih agregata. Tako se povećavaju igre na gubitke sa nesagledivim neizvesnostima u pogledu troškova izgubljene valutne fleksibilnosti.

Veseli kreatori ekonomskog programa, međutim, treba da znaju da odgovore na pitanje međuodnosa monetarnih i realnih agregata, kao i na problem redosleda poteza vlade. Za realnu sferu reprodukcije veoma je važna konvergencija stope inflacije u odnosu na spoljnoekonomske partnere. To je prvi potez. Fiksirati devizni kurs bio bi drugi potez u redosledu akcija. Liberalizacija robnog i finansijskog tržišta predstavljala bi tek treći potez u nizu međuzavisnih tačaka ekonomske politike. U četvrtom nizu poteza kvantifikovala bi se visina stope žrtvovanja, ali tako da realni gubici ne budu veći od monetarnih dobitaka. Stoga, valja voditi računa da se liberalizacija odmah ne odrazi na platnobilansnu neravnotežu, koja se neminovno negativno reperkutuje na stabilnost kurseva. No, i brza dezinflacija provocira porast deficita platnog bilansa i zaduženosti. Kontrola kapitala sada može da doprinese

[1863] A. Ize i G. Ortiz, Fiscal Rigidities, Public Debt. and Capital Flight, Staff Papers 2/87, str. 311-332; W. N. Buitter, A Guide to Public Sector Debt and Deficits, Economic Policy. Vol. 1, 1985. str. 14-79, i Fl. Reisen. Export Orientatior, Public Debt, and Fiscal Rigidities, Journal of International Economic Integration 2/88.

[1864] A. Ize, Fiscal dominance, debt, and exchange Rates, MMF VVashington, 1987.

stabilizovanju domaće kamate i da reducira potencijalne spekulativne nalete na rezerve centralne banke. Iznuđena diskreciona promena deviznog kursa, zbog toga, uvećava margine razlika kamata. Ali, i iznuđeni rast domaćih kamata ne može da preseče realokaciju međunarodnog finansijskog portfolija. Tada i kredibilitet na kratak rok prestaje da egzistira kao poluga budućeg razvoja.[1865] Jer, šokovi koji iznuđuju prilagođavanje realnih nadnica po pravilu uslovljavaju očekivanja koja neminovno provociraju depresijaciju kursa. Stvorena asimetričnost ponovo zahteva intervenisanje na deviznom tržištu i usklađivanje kamata. Tako dolazi do neravnomerne raspodele tereta i do nemogućnosti rekompenzacije gubitka fleksibilnosti monetarnih agregata dobicima po osnovu smanjenja neizvesnosti.

9.2. Javni dug i kamatne stope

Budžetski deficit u pravilu involvira porast javnog duga koji uslovljava porast kamatnih stopa. Tako je postignut konsenzus u naučnim opservacijama efekata fiskalnog deficita i javnog duga na realne kamatne stope. Međutim, globalizacija finansijskih tržišta i internacionalizacija finansijskih politika omogućile su da fiskalni deficit jedne zemlje OECD biva finansiran štednjom drugih zemalja (unutar kruga OECD ili izvan njegove zone). Time dolazi do povećanja kamatnih stopa na svetskim tržištima kapitala pod dejstvom budžetskih deficita. A to se već može smatrati internacionalizacijom finansiranja fiskalnog deficita. Zbog toga je za Tanzija[1866] atraktivan problem (1) veza između porasta koeficijenta (odnosa) državnog duga prema društvenom proizvodu i porasta realnih kamatnih stopa, (2) veza između rasta u isplati kamata i smanjenja kapitalnih izdataka, i (3) veza između porasta u isplati kamata i porasta stope oporezivanja. „Finansiranje duga je zamena za oporezivanje. Time se državama daje mogućnost da održavaju ili povećavaju, bar privremeno, javnu potrošnju bez donošenja zakona za povećanje oporezivanja.“[1867] Time se, verovatno, postiže prednost u očima javnog mnjenja u procesu obezbeđivanja trenutne koristi bez trenutnih troškova, odnosno trenutne javne potrošnje bez trenutnog porasta oporezivanja. Sa stanovišta kratkoročnih ciljeva, vlade sada diskontuju buduće državne troškove po relativno visokim stopama kako bi izazove finansiranja javne potrošnje kroz javni dug prirodno atraktivizirale. U privremenom rastu javne potrošnje privremene promene oporezivanja imale bi negativne efekte na privredni rast i gubitke u socijalnim davanjima. Zato je supstitucija poreskog finansiranja zajmovnim finansiranjem izuzetno važna, naročito kada su u pitanju velike javne investicije koncentrisane u relativno kratkim vremenskim sekvencama. U tom kontekstu, korišćenje sredstava za finansiranje javnog duga povećava ekonomsku

[1865] D. Robinson i S. Peter, Amalgamating central bank and fiscal deficit, MMF, Washington, 1987.
[1866] V. Tanzi i M. -2.0S. Lutz, Interest Rates and Government Debt -Some Linkages and Consequences, decembar-1991
[1867] V. Tanzi i M. S. Lutz, Kamatne stope-2.3-4.1 i držav-ni dug. Neke veze i posledice, Finasije 3-4/92, str. 183-187.

efikasnost iz prostog razloga što bi u slučaju produktivnog investiranja dug isplaćivao samog sebe povećanjem ekonomske aktivnosti i, na taj način, poreske osnove.[1868]

Deficit (-) i suficit (+) državne potrošnje kao % BDP

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Belgija	-5.0	-4.2	-3.7	-2.1	-0.8	-0.5	0.1	0.6	0.0	0.0	0.0	-2.3
Bugar.	-	-	-	-	-	-	-	-	-2.5	-3.1	-2.8	-2.4
Češka	-	-13.4	-3.3	-3.8	-5.0	-3.7	-3.7	-5.7	-6.8	-6.6	-2.9	-3.6
Danska	-3.3	-2.9	-1.9	0.5	0.0	1.3	2.3	1.4	1.2	1.1	2.7	4.9
Nemačka	-2.3	-3.2	-3.3	-2.6	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.7	-3.2
Estonija	-	-	-	2.0	-0.4	-0.4	-0.2	0.3	0.4	2.0	2.3	2.3
Grčka	-9.4	-9.0	-6.7	-6.0	-4.2	-3.3	-4.0	-4.9	-5.2	-6.1	-7.8	-5.2
Španija	-	-6.3	-4.7	-3.3	-3.1	-1.3	-0.9	-0.5	-0.3	0.0	-0.2	1.1
Francuska	-5.5	-5.5	-4.0	-3.0	-2.6	-1.7	-1.5	-1.5	-3.2	-4.2	-3.7	-2.9
Irska	-2.0	-2.0	0.0	1.2	2.4	2.7	4.5	0.8	-0.4	0.3	1.5	1.1
Italija	-9.0	-8.2	-7.0	-2.7	-2.8	-1.7	-0.8	-3.1	-2.9	-3.5	-3.4	-4.1
Kipar	-	-	-	-	-4.2	-4.4	-2.4	-2.3	-4.4	-6.3	-4.1	-2.3
Letonija	-1.3	-2.0	-0.5	1.5	-0.6	-5.3	-2.8	-2.1	-2.3	-1.2	-0.9	0.1
Litvanija	-	-1.5	-3.3	-11.9	-3.1	-2.8	-3.2	-2.1	-1.5	-1.3	-1.5	-0.5
Luksemburg	2.8	2.3	1.2	3.7	3.4	3.4	6.0	6.1	2.1	0.3	-1.1	-1.0
Mađarska	-	-	-	-5.9	-8.0	-5.5	-2.9	-3.4	-8.2	-6.3	-5.3	-6.5
Malta	-	-	-	-10.7	-9.7	-7.6	-6.1	-6.4	-5.5	-10.0	-5.0	-3.2
Holandija	-3.4	-8.8	-1.8	-1.3	-0.9	0.4	2.0	-0.2	-2.0	-3.1	-1.08	-0.3
Austrija	-4.8	-5.4	-3.8	-1.7	-2.3	-2.2	-1.5	0.0	-0.5	-1.6	-1.2	-1.5
Poljska	-	-4.4	-4.9	-4.6	-4.3	-1.8	-1.5	-3.7	-3.2	-4.7	-3.9	-2.5
Portugalija	-7.6	-5.1	-4.4	-3.4	-3.0	-2.7	-2.9	-4.3	-2.9	-2.9	-3.2	-6.0
Rumunija	-	-	-	-	-3.2	-4.5	-4.6	-3.3	-2.0	-1.7	-1.3	-0.4
Slovnija	-	-	-	-	-2.2	-2.1	-3.8	-4.1	-2.5	-2.8	-2.3	-1.4
Slovačka	-	-	-	-5.5	-4.7	-6.4	-3.8	-4.1	-2.5	-2.8	-2.3	-1.4
Finaska	-7.0	-5.9	-3.5	-1.2	1.7	1.6	6.9	5.0	4.1	2.5	2.3	2.7
Švedska	-9.2	-7.0	-2.7	0.9	1.8	2.5	5.0	2.5	-0.2	0.1	7.8	3.0
V. Brita.	-6.8	-5.8	-4.1	-2.1	0.1	1.2	1.7	1.0	-1.7	-3.3	-3.2	-3.3
EU25	-	-	-	-	-1.7	-0.8	0.4	-1.3	-2.3	-3.0	-2.7	-2.3
EU15	-	-5.3	-4.1	-2.5	-1.7	-0.8	0.5	-1.1	-2.2	-2.9	-2.6	-2.3
Evro 12	-	-	-4.2	.-2.6	-2.2	-1.3	0.2	-1.7	+2.5	-3.1	-2.8	-2.4
SAD	-3.6	-3.1	-2.2	-0.8	0.4	0.9	1.6	-0.4	-3.8	-4.6	-4.4	-
Japan	-3.8	-7	-5.1	-3.8	-5.5	-7.2	-7.5	-6.1	-7.9	-7.7-	-6.5	-

Izvor:Eurostat 2007, Structural indicators, Public balance.

Svako povećanje javne potrošnje, koje nije privremeno (nego permanentno), automatski za posledicu ima povećanje udela javnog duga u društvenom proizvodu, pa, prema tome, i troškova servisiranja državnog duga (zbog relativno visokih kamatnih stopa). Uslov je, svakako, jedan jedini: da se javna potrošnja ne alimentira porezima, već isključivo javnim dugom, odnosno sredstvima izdvojenim za finansiranje duga. Usled toga, dug više ne može biti korišćen za prevenciju rasta poreskih stopa. U svojoj kontradikciji, javni dug postaje podsticajni mehanizam

[1868]Ibidem, str. 184

porasta poreskih stopa. U tom slučaju, zemlja će vremenom imati potrebu da proizvede jedan „produženi višak“, koji reprezentuje razliku između državnog prihoda i beskamatne potrošnje.[1869] A cilj stvaranja primarnog viška jeste servisiranje duga. Stvaranje „primarnog viška“, međutim, može ići i kroz visoke (i rastuće) poreske stope u uslovima nemogućeg reduciranja javne potrošnje, čiji rast već nije privremen (nego stalan, kontinuelan, zakonomeran). Nemogućnost smanjenja tzv. beskamatne potrošnje dovodi do toga da stope oporezivanja postanu bazni instrument finansijske politike; jer vlade dugoročno ne mogu uticati na kamatne stope i privredni rast u željenom pravcu. Zato im ostaje jedina primena tzv. primarnog viška, odnosno „fina igra“ na razlici između državnog prihoda i beskamatne potrošnje.

U toku poslednje decenije promenjen je oficijelni fiskalni stav po kome više ne važi tvrdnja da se fiskalni deficit jedne zemlje finansira isključivo sredstvima te iste zemlje. Samim tim, srušena je jaka korelacija između ukupne domaće ponude sredstava štednje i ukupne domaće tražnje za sredstvima iz štednje. To pak pokazuje da međunarodne kamatne stope igraju sve presudniju ulogu u procesu ekvilibrizacije ponude i tražnje sredstava iz štednih fondova. Fiskalna politika u globalnim razmerama, samim tim, utiče na odnose među kamatnim stopama i, naročito, na razliku između nacionalne kamatne stope i prosečne međunarodne kamatne stope. Zbog toga je važna globalna veza između svetskih realnih kamatnih stopa i nivoa globalnog državnog duga, i veza između državnog duga i domaćeg društvenog proizvoda (koja direktno utiče na realne kamatne stope i na veličine varijabila monetarne politike). Rezultati empirijskih testova u zemljama OECD (za period 1979. god.) pokazuju značajne pozitivne veze između realnih kamatnih stopa na dugoročne državne obveznice i koeficijent odnosa državnog duga prema bruto domaćem proizvodu. „Povećanje koeficijenta odnosa javnog duga prema bruto domaćem proizvodu za 1%, povećava realne kamatne stope za oko 20 baznih poena,“ dok povećanje fiskalnog deficita u istim veličinama ima efekat koji je osam do deset puta jači.[1870]

U uslovima rastućih kamatnih stopa, povećanje koeficijenta odnosa između državnog duga i društvenog proizvoda uzrokuje negativne implikacije na strukturu „poslovnih“ aktivnosti države, odnosno javnog sektora. Jer, rastuće isplate kamata na javni dug involvira rastući budžetski deficit, rastuće poresko opterećenje i opadajuće nivoe stalnih oblika javne potrošnje u strukturi ukupne potrošnje javnog sektora. U tom kontekstu, izbile su varnice između ekonomista, koji različito gledaju na finansiranje i servisiranje duga. Ekonomisti koji analiziraju dugove zemalja u razvoju akcenat stavljaju na servisiranje duga. Ekonomisti koji analiziraju dugove industrijski razvijenih zemalja OECD akcenat stavljaju na proces povećanja zaduženosti (odnosno na finansiranje). Povećanje javnog duga samo privremeno sprečava povećanje nivoa oporezivanja, pod uslovom da se dugom finansira privremeno povećanje javne potrošnje. Ali, ukoliko bi javni dug srednjoročno bio povezan sa javnim investicijama, onda bi finansiranje duga, u stvari, predstavljalo samofinansiranje, pod uslovom da je finansiranje duga povezano sa produktivnim kapitalnim

[1869]Isto, str. 184.
[1870]Ibidem, str. 186.

projektima.[1871] Međutim, u zemljama OECD udeo opštedržavne investicione potrošnje u društvenom proizvodu je opao u čitavom periodu 1980-1990:, god. i sveo se na gotovo marginalnu poziciju u strukturi finalne javne potrošnje. To je čvrst dokaz da kapitalna potrošnja nije generator rastućeg trenda koeficijenta odnosa javnog duga i društvenog proizvoda. Nivo ovog segmenta javne potrošnje nikako ne može da se održi na stabilnom (zavidnom) nivou iz razloga što kapitalni javni rashodi nemaju podršku među interesnim grupama i što vladine strukture, pod pritiskom javnog biračkog mnjenja (idući linijom manjeg otpora), po pravilu podižu kapitalne troškove brže i jednostavnije od izdavanja za plate i poslovanje adimnistracije, koje valja urgentnije obuzdavati. Greška je što se pozitivni finansijski efekti, koji se ostvaruju u budućnosti, potiru elementarnom redukcijom beskamatne potrošnje u politici ograničavanja fiskalnih deficita. Prenebregava se činjenica da povećanje nivoa oporezivanja ima jedino ekonomskog smisla ukoliko se tako mobilisana sredstva privredno recikliraju kroz javne investicije.

U zemljama OECD smatra se da je centralni uzrok rasta koeficijenta odnosa javnog duga i društvenog proizvoda upravo prebrzo povećanje državnih transfera, prvenstveno po osnovu socijalnog osiguranja. A to je i glavno objašnjenje za rast fiskalnog deficita, koje savremene države teže da ograniče putem povećanja nivoa oporezivanja i smanjenja beskamatne potrošnje. Državne transfere po osnovu socijalnog osiguranja je relativno teško ograničiti i kontrolisati iz razloga što se povećala starost stanovništva, što se povećao broj stanovnika koji uživa penzije i što se povećao nivo realnih penzija. A tu su i troškovi zdravstva i socijalne pomoći, koji, takođe, beleže tendenciju rasta, osim tzv. ekonomskih transfera (subvencije i dotacije), koji drastično opadaju u strukturi javne potrošnje. Stoga, javno mnjenje (sa snažnim pritiskom) treba da uzme u obzir da će uvećanje javnog duga, sa pratećim povećanjem kamatnih stopa, vremenom uticati na povećanje koeficijenta odnosa poreza i društvenog proizvoda i na promene u strukturi javne potrošnje.[1872] Državno investiranje, samim tim, progresivno bi se smanjivalo putem povećanja iznosa isplata na ime kamata.[1873] Uostalom, države-članice OECD jesu uvećavale svoj dug da bi izbegle „nagla prilagođavanja stopa oporezivanja“, ali samo na kratak rok. U srednjem roku, vlade su bile prisiljene (uprkos svojih izbornih obećanja) da povećaju nivo oporezivanja zbog neodložnih isplata troškova povećanih kamata na javni dug. „Iskustva zemalja OECD pokazuju da povećanje javnog duga na kraju utiče na povećanje poreza. Zalaganje za većim porezima postaje utoliko jače ukoliko kamatne stope postaju značajno više od stopa rasta ekonomije, kao što se već dogodilo u osamdesetim godinama.“[1874] Efektivno, koeficijent odnosa poreza i društvenog proizvoda najviše se povećao u zemljama koje su ostvarile najveće povećanje javnog duga i isplate najviših troškova kamate.[1875] Drastično povećanje koeficijenta odnosa poreza

[1871]Isto, str. 186.
[1872]Isto, str. 187.
[1873]Isto, str. 187.
[1874]Isto, str. 187.
[1875]D. Newbery i N. Stem (Ed.), The Theory of Taxation for Developing Countries, Oxford University Press, New York, 1987.

i društvenog proizvoda bilo je evidentno u Kanadi, Japanu, V. Britaniji, Italiji, Danskoj, Španiji i Irskoj, dakle u zemljama sa najvećim koeficijentom odnosa povećanja duga prema društvenom proizvodu i odnosa isplata kamata prema društvenom proizvodu.

9.3. Budžetski deficit i zajmovno finansiranje javnog sektora privrede u tranziciji

Da li se treba pridržavati dogme o permanentnom održavanju fiskalne ravnoteže u našem društvu nezavisno od ekonomskog stanja u zemlji ili se valja okrenuti politici deficitarnog versus suficitarnog finansiranja javne potrošnje u zavisnosti od konjunkturnih kretanja. Posve je jasno da se klasična teorija budžetskih deficita i javnih dugova ne može empirijski verifikovati u tržišno orijentisanom privrednom sistemu iz razloga (1) što budžetski deficit uvek ne znači višak tražnje sa inflacionim pritiskom, (2) što budžetski deficit ne mora uvek da vodi dodatnoj emisiji novca i monetarnoj ekspanziji sa doprinosom razvoju inflacije i (3) što javno zaduživanje države za pokriće deficita uvek ne predstavlja prenošenje tereta potrošnje finansirane javnim dugom sa sadašnjih na buduće generacije. Savremena fiskalna teorija je portretirane bazične postulate klasičnih javnih finansija nedvosmisleno pobila, dokazujući da: prvo - budžetski deficit automatski ne znači višak tražnje, jer deficit može biti rezultat redukcije fiskalnih prihoda u odnosu na društvene rashode (a ne isključivog povećanja javnih rashoda u odnosu na fiskalne prihode); drugo - fiskalni deficit automatski ne vodi povećanju dodatne emisije novca sa inflatornim impulsima, jer deficit može biti alimentiran upotrebom finansijske štednje sektora stanovništva i emisijom društvenih zajmova sa sračunatim efektima na planu preraspodele dohotka i akumulacije, i neutralnim efektima na količinu novca u opticaju, i; treće - zajmovno finansiranje fiskalnih deficita iz inostranstva (dovlačenje inostrane akumulacije spoljnim dugovima), po pravilu, ne znači da se tereti eksternih zajmova prenose sa sadašnjih na buduće generacije, jer se racionalnom upotrebom inostrane akumulacije posredstvom alimentiranja fiskalnih deficita za povećanje društvenog bogatstva simultano prenose koristi budućim generacijama u vidu prirasta budućeg dohotka iz produktivno iskorišćenog spoljnjeg zajma.[1876]

Aktivistički pristup upravljanju fiskalnim parametrima u našim uslovima implicira preispitivanje strukture fiskalnih prihoda i javnih rashoda, promenu odnosa između budžetskih rashoda i prihoda, utvrđivanje nove srazmere između fiskalnih prihoda i društvenih rashoda i društvenog proizvoda, proširenje izvora finansiranja fiskalnih deficita i efektivnu atraktivizaciju javnih zajmova. Naime, u budžetskom odlučivanju valja optirati budžetski deficit u uslovima usporavanja privredne aktivnosti putem smanjenja fiskalnih prihoda (u formi rasterećenja privrede) i zadržavanja postojećeg nivoa budžetskih rashoda, a ne putem povećanja budžetskih rashoda i zadržavanja postojećeg nivoa fiskalnih prihoda. Istovremeno, u strukturi budžetskih

[1876]H. Reisen i A. van Trofsenburg, La deffe des pays en developpement: Le probleme budgetaire et laguestton du transferi, OECD, Paris, 1988.

rashoda treba utvrditi odnose između tekućih rashoda, transfernih rashoda i investicionih rashoda u smislu da transferni i investicioni rashodi rastu, a da tekući rashodi stagniraju (ili opadaju). Alternativno, investicioni rashodi bi mogli da se povećavaju, transferni rashodi bi mogli da stagniraju, a tekući rashodi bi mogli da opadaju. Alternativne opcije u strukturi budžetskih rashoda sledile bi strukturne izmene fiskalnih prihoda u stagnirajućim ekonomskim prilikama, u smislu utvrđivanja prestrukturiranja fiskalnog opterećenja privrede (smanjenje fiskalnih tereta) i stanovništva (povećanje fiskalnih obaveza).[1877]

Na promene strukture budžetskih rashoda i fiskalnih prihoda valja nadovezati promenu strukture izvora finansiranja fiskalnih deficita, koji su rezultat smanjenja fiskalnih prihoda u odnosu na postojeći obim društvenih rashoda (a ne obrnuto). U savremenoj teoriji i praksi, budžetski deficiti, po pravilu, se finansiraju iz više izvora: (1) novim porezima i povećanjem postojećih poreza, (2) javnim zajmovima (izdavanje obveznica i upotreba drugih oblika hartija od vrednosti), (3) inostranim zaduživanjem (uvoz inostrane akumulacije eksternim dugovima), (4) kreditima nemonetarnih finansijskih institucija (poštanske štedionice, osiguravajući zavodi, fondovi invalidsko-penzijskog osiguranja, investicione i kreditne banke), (5) kreditima centralne banke i ostalih monetarnih institucija i (6) pozajmicama od ostalih finansijskih institucija javne potrošnje. U praksi, preteže kombinovani model finansiranja deficita u zavisnosti od programiranih efekata i privrednih kretanja. U sadašnjim prilikama nije preporučljiv model finansiranja deficita uvođenjem novih poreza (tj. nivelacijom fiskalnih prihoda) i povećanjem postojećih poreza, jer bi se povećalo fiskalno opterećenje i anulirao imperativ fiskalnog rasterećenja privrede. Isto tako, nije prihvatljiv ni model monetarnog finansiranja deficita (tj. krediti centralne banke i ostalih monetarnih institucija), budući da on nosi potencijalni inflacioni rizik preko monetarne ekspanzije (iako se monetarnim efektima kreditiranja deficita može parirati smanjenjem kreiranja primarnog novca ili za druge namene ili drugim instrumentima). Kao alternativa, ovaj model mogao bi se koristiti samo u težim ekonomskim situacijama kriznog karaktera.[1878]

Inostrano zaduženje za finansiranje fiskalnih deficita potencijalno može biti efikasan instrument ekonomske politike, ali pod uslovom da deficiti nastupaju kao posledica povećanja javnih investicija (odnosno porast investicionih rashoda budžeta), ali ne i tekućih izdataka države. No, i pored toga, ovaj model finansiranja treba dovesti u vezu sa postojećim koeficijentom inostrane zaduženosti zemlje, koji treba da je daleko ispod linije od 25%-tnog učešća otplata inostranog duga u tekućem deviznom prilivu. Ali, u perspektivi, ovaj model ostaje u proceduri alternativnih izbora. U finalnom optiranju, ipak, ostaje u funkciji model emitovanja obveznica i hartija od vrednosti (domaći javni zajmovi), i model kreditiranja monetarnih finansijskih instititucija (poštanske štedionice, osiguravajuća društva, fondovi penzijskog osiguranja, finansijske kompanije), uključujući i pozajmice od ostalih finansijskih institucija javne potrošnje (javni fondovi, razvojni fondovi, inftastrukturni fondovi).

[1877]H. Reisen, Dette publique, competivite extereure et discipline budgetaire dans le PED, Problemes economiques, No. 2.245, od 16. oktobra 1992, str. 1-13,

[1878] Dr Ž. Ristić, Fiskalna ekonomija, Savremena administracija, Beograd, 1991.

Emitovanje obveznica (i krediti poslovnih banaka iz štednih sredstava), kao instrument preraspodele dohotka i akumulacije, po pravilu, ne stvara negativne implikacije u procesu alimentiranja deficita države, ali otvara problem stimulacije ponude finansijskih sredstava u korist društvene potrošnje sa stanovišta utvrđivanja ročnosti, nivoa kamatne stope i mogućnosti kupoprodaje finansijskih instrumenata. U sadašnjim uslovima, društvo mora da atraktivizira ovaj model finansiranja deficita institucionalizacijom i diversifikacijom tržišta hartija od vrednosti pogotovu društvo sa siromašnom privredom i bogatim stanovništvom (kako bi se izvršio retransfer štednje građana u korist budžeta čiji je deficit nastao usled povećanja produktivnog investiranja javnog sektora).[1879] No, u dugoročnom trendu valja utvrditi volumen javnih zajmova u odnosu na društveni proizvod, štednju i akumulaciju, budžetski deficit i fiskalne prihode u korelaciji sa rastom društvenog proizvoda, ponudom finansijskih sredstava, sektorskim rasporedom formiranja akumulacije i investicija (asimetrija u odnosu na finansijsku štednju), tražnjom finansijskih sredstava privrede, strukturom finansijskih institucija i stanjem unutrašnjeg javnog duga. Samo u tom kontekstu može se kratkoročno programirati segment ponude sredstava državi od strane finansijskih institucija i štediša da bi se sračunato zadovoljila tražnja zajma od strane države. Autonomni rast budžetskih izdataka za iznuđenim rastom fiskalnog opterećenja (koje je privreda sve teže podnosila), da bi se postigla rigorozno proklamovana budžetska ravnoteža, koja se uspostavljala ne smanjenjem budžetskih rashoda nego povećanjem fiskalnih prihoda, vodio je kontradiktornim efektima ekvilibriranog budžetskog finansiranja.[1880] A da je korišćena aktivna politika budžetskih deficita (i javnih zajmova), koji su rezultat smanjenja fiskalnih prihoda (odnosno fiskalnog opterećenja), eliminisala bi se dodajna efektivna tražnja, koja je uglavnom posledica povećanja budžetskih rashoda u odnosu na prihode. Redukcija fiskalnih prihoda indukovala bi porast akumulacije privrednih subjekata i inicirala bi redukciju tražnje kredita za potrebe finansiranja privrede sa smanjenjem troškova kamata i njihovog pritiska na cene. Oslobođeni deo ponude finansijskih sredstava mogao bi biti upotrebljen za finansiranje budžetskog deficita putem emisije javnih zajmova (obveznica) bez tzv. efekta istiskivanja privrednih investicija sa finansijskog tržišta. U operacijama na finansijskom tržištu došli bi do izražaja ekonomski kriterijumi u odnosima ponude i tražnje za finansijskim sredstvima, ali i destimulativni efekti držanja deviznih depozita građana. U krajnjoj instanci, ovakav pristup deficitarnom budžetskom finansiranju i zajmovnom finansiranju fiskalnih deficita doprineo bi fiskalnom rasterećenju privrede (smanjenjem fiskalnih davanja), usporavanju budžetske potrošnje u odnosu na društveni proizvod, jačanju ponude sredstava na finansijskom tržištu, stimulisanju štednje sektora stanovništva i akcentiranju ekonomskih kriterijuma u plasmanu sredstava.

Javni zajmovi, prema tome, mogli bi da postanu efikasan instrument finansiranja budžetskih deficita preraspodelom štednje, prvenstveno sektora stanovništva. Emisijom obveznica i njihovom prodajom na novoinstitucionalizovanom finansij-

[1879] Dr Ž. Ristić. dr S. Komazec i dr J. Kovač, Ekonomika javnog sektora. Institut za finansije i razvoj, Beograd, Knin, Vukovar, 1992.
[1880] Dr Ž. Ristić, Poreska ekonomija, ABC Glas, Beograd, 1993.

skom tržištu stvorio bi se potpuno novi instrument finansijskih ulaganja, koji bi, zajedno sa dinarskim i deviznim štednim depozitima sektora stanovništva, doprineo povećanju ponude finansijskih sredstava, diversifikaciji finansijskih instrumenata i racionalnoj upotrebi štednje. U ovaj mehanizam racionalnije bi se uključile i osiguravajuće organizacije razvijanjem osiguranja života i povećanjem premijske rezerve na celokupne plasirane iznose u javne zajmove, pogotovu u uslovima realne kamatne stope.[1881]

U okviru srednjoročno definisane politike zajmovnog finansiranja budžetskih deficita nastalih po osnovu smanjenja fiskalnih prihoda valja opredeliti globalne godišnje iznose javnog zajma prema budžetskim rashodima i društvenom proizvodu, i iznose kamata prema budžetskim rashodima i društvenom proizvodu, i iznose kamata prema budžetskim prihodima. Programirani koeficijenti bi dugoročno reflektovali nivo otplate dospelih anuiteta zajma, koji pada na teret tekućih budžetskih prihoda bez uzimanja novih zajmova, tako da relativno i postepeno opadajući budžetski deficiti u budućnosti reflektuju relativno opadajuće opterećenje budžeta javnim zajmovima. U tom kontekstu, realna kamata ne bi se isplaćivala iz emisije novog zajma (jer bi to vodilo kumulaciji javnog zaduženja budžeta) već isključivo iz budžetskih prihoda u formi indeksiranog zajma (tj. valorizacije glavnice za indeks inflacije).[1882] A da bi emisija obveznica bila atraktivnija za publiku (upisnici javnog zajma ili kupci obveznica) u odnosu na štedne uloge, valja institucionalizovati, pored vezivanja kamatne stope za stopu inflacije,[1883] i specijalne fiskalne beneficije u formi dedukcija od osnovice poreza na ukupan dohodak građana, od osnovice poreza iz dobiti kompanija (preduzeća), ili od osnovice poreza na prihode od kamata i dividende.

10. JAVNI DUG, BUDŽETSKI DEFICIT I FISKALNA POLITIKA

Budžetski deficiti vrše uticaj na nivo ekonomske aktivnosti koje retroaktivno deluju na obim i strukturu samog deficita. U odsustvu kontrole odgovarajuće politike i, naročito, kompenzatorskih mera, deficit ima tendenciju da se automatski povećava u periodu recesije i da se spontano smanjuje u periodu ekspanzije. Pored toga, budžetski deficit se agravira ili rekompenzira, u zavisnosti od predznaka budžetskog salda centralnih, federalnih i lokalnih društveno-političko-teritorijalnih kolektiviteta i jedinica, ekstrabudžetskih aktivnosti država i paradržavnih institucija, državnih preduzeća i semi-publik ustanova i organizacija, i defiskalizovanih institucija socijalnog osiguranja i penzionih fondova i javnih fondova, kupovine i prodaje javne imovine, realne i finansijske aktive države i javnog sektora. U krajnjoj instanci, netopozicija javnog sektora zavisi od tekućih i budućih prihoda (aktiva). Prema tome,

[1881] Dr S. Komazec i dr Ž. Ristić, Monetarna i fiskalna strategija, Institut za finansije i razvoj, Beograd, 1992.

[1882] Dr S. Komazec, dr Ž. Ristić i dr S. Vučićević, Finansijska ekonomija, Savremena administracija, Beograd, 1993, i dr S. Komazec, dr J. Kovač i dr Ž. Ristić, Lavirinti dužničke ekonomije, ABC Glas, Beograd, 1993.

[1883] A. H. Meltzer (Ed), Budget deficits and government accounting, North-Holland, Amsterdam, 1992.

budžetski deficit može biti kalkulisan ili na bazi uplata-isplata ili na bazi materijalnih činjenica. Prvi pristup je važan sa stanovišta evaluacije implikacije deficita za finansijsko tržište. Drugi pristup je važan sa stanovišta empirijske verifikacije kejnzijanske uloge budžetske politike u privredi.[1884]

Prema tome, u komparaciji neponderisanih budžetskih deficita, koji se odnose na različite godine za datu zemlju ili na različite zemlje za datu godinu, lako se može doći do varljivih zaključaka. Naime, i zemlja sa jakom ekonomskom ekspanzijom i zemlja sa punom recesijom mogu voditi politiku deficitarnog finansiranja. Ali, budžetski deficiti nisu „jednaki", pogotovu sa stanovišta realizovanih efekata komparabilnih budžetskih politika. Isti je slučaj i sa budžetskim deficitima jedne zemlje u dva različita perioda.

Komparacije, isto tako, mogu biti povodljive usled različitih stopa inflacije. Čak i onda kada se adjustira budžetski deficit uzimanjem u obzir inflacije, može se zaključiti da takva akcija vodi podizanju nominalne kamatne stope i reduciranju realne vrednosti javnog duga u toku. Jedan nivo nominalne kamatne stope je konstituisan od jednog realnog elementa (koji ostaje isti u odsustvu inflacije) i jedne inflacionističke komponente (koja, ako je jednaka stopi inflacije, nadoknađuje pozajmljivaču eroziju realne vrednosti glavnog duga). Tradicionalna računovodstvena praksa tretira ukupnu sumu interesa (realna i inflaciona komponenta) kao tekući rashod, a ne kao delimično pokriće rambursiranja glavnice.[1885]

Predvidljiva inflacija naduvava finansijske troškove budžeta isto kao i širina deficita merena habituelno. Naime, merenja budžetskog deficita uzimanjem u obzir koegzistentne inflacije bilo procenom neto-redukcije realne vrednosti javnog duga bilo pretpostavljanjem da su svi interesi plaćeni au-déla izvesne realne kamatne stope (više-manje arbitrarno), reprezentuju amortizaciju.[1886] A čim se budžetski deficit koriguje u funkciji inflacije, onda se njegova širina smanjuje, a budžetska politika izgleda manje eskpanzivna, što je privid.

U komparaciji budžetskih deficita, takođe, se može doći do varljivih zaključaka ukoliko se preduzimaju političke mere za smanjenje deficita u jednoj zemlji u jednoj godini. Naime, u jednoj zemlji može se (1) izvršiti denacionalizacija pojedinih segmenata javnog sektora prodajom privatnom sektoru, kao što se već čini u Z. Evropi, (2) prodati određena specijalna prava eksploatacije (rudnog blaga, šuma, naftnih polja, poljoprivrednih površina, infrastrukture, industrije, preduzeća), kao što se radi u SAD, (3) objaviti fiskalna amnestija koja podstiče poreske obveznike da plate odjednom sve svoje nametnute a neizmirene poreze, kao što se čini u Italiji, (4) prodavati obligacije zvane „zero coupon" ili obveznice ispod svoje nominalne vrednosti koje korespondiraju anticipiranim otplatama kamata na javni dug, kao što se predlaže u zapadnoevropskim zemljama, (5) prenositi rast neizbežnih nadnica u javne funkcije na početku sledeće budžetske godine, kao što se već čini u Nemačkoj, (6)

[1884]Ph. Cogan (Ed.), Contemporary Economic Problems: The Economy in Deficit, American Enterprise Institute, Washington, 1985, i Vito Tanzi, Le deficit budgetaire des pays industrialisées, Finances et developpement, decembar 1985.
[1885]V. Tanzi, *op. cit*, str. 12.
[1886]Ibidem, str. 12.

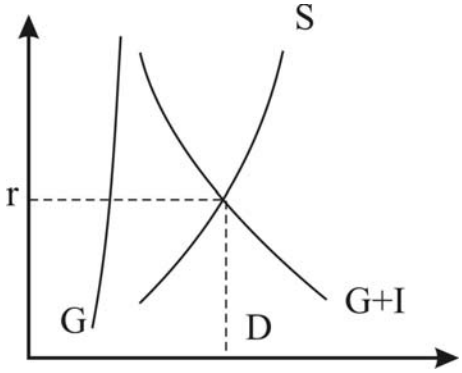
ustanoviti *„surtaxe exceptionnelle“,* kao što se činilo u Francuskoj, itd.[1887] Sve ove mere imaju jedan jedini cilj - smanjenje budžetskog deficita u toku, ali bez atakovanja na dugoročni fundamentalni deficit zemlje strukturnog karaktera (izuzev korisnih efekata na planu komprimiranja javnog duga i smanjenja budućih kamata i otplata duga).

Međutim, i pored toga, klasične mere ostaju preferabilne ukoliko se procenjuje incidenca budžetskog deficita na finansijsko tržište u uslovima relativne stabilizacije stope inflacije na niskom nivou, kakav je danas slučaj u industrijski razvijenim zemljama. U stvari, u praksi postoji relacija između budžetskog deficita jedne zemlje i praktikovane realne kamatne stope u toj zemlji. Ali, pristup „zemlja po zemlja“ ne omogućava da se generalizuje relacija između budžetske situacije i ponašanja realnih kamatnih stopa iz razloga što finansijska tržišta sve više poprimaju međunarodni karakter. Isti je rezon i sa primenom agregiranog pristupa evoluciji budžetske situacije.

Poslednje godine su dokaz da su se dugoročne realne kamatne stope povećale ne samo u zemljama u kojima se budžetski deficiti povećavaju (SAD), već i u zemljama u kojima se deficiti smanjuju (Nemačka i V. Britanija). Sinhronizovani rast realnih kamatnih stopa uslovljen je brojnim faktorima, a u prvom redu restriktivnim kursom monetarne politike i rastućim agregiranim deficitima u odnosu na agregiranu štednju.

Tržište kapitala izgleda da je mnogo bliže tržištu zlata i tržištu nafte nego tržištu stanova i tržištu radne snage. Razlog tome svakako leži u činjenici što su cene na tržištu stanova i radne snage u načelu determinisane igrom ponude i tražnje na ovim nacionalnim tržištima. Na tržištu zlata i nafte cene su determinisane međunarodnom ponudom i tražnjom. Slična je situacija i sa tržištima kapitala koja poprimaju međunarodnu dimenziju. Prema tome, tržište kapitala je međunarodno tržište na koje se plasira novac ili kredit, čija se cena - kamatna stopa formira u proseku međunarodne ponude i tražnje. Sledeći graf upravo pokazuje determinacije kamatnih stopa međunarodnog rada za jedan dati nivo proizvodnje.[1888]

Realna kamatna stopa u %



Tražnja i ponuda kredita u dolarima

[1887]Ibidem, str. 12.

[1888]V. Tanzi, Le deficit budgetaire: problemes conceptuels et situation dans les grand pays industrialises, Problemes economiques 1959/96, str. 14.

Na datom grafu G reprezentuje neto-tražnju države za kapitalom koja je hipotetički jednaka budžetskim deficitima industrijskih zemalja. Nagib ove krive pokazuje da superiornija realna kamatna stopa (na vertikalnoj osi) povećava finansijske troškove i na taj način iznova uvećava budžetski deficit. Kriva G -1 reprezentuje pak državnu tražnju za kapitalom uvećanu za privatne investicije, odnosno ukupnu tražnju za kreditom. Kriva S predstavlja ponudu kapitala (štednje). Realna kamatna stopa ravnoteže korespondira tački r, dok tačka D reflektuje nivo kredita za koji su ponuda i tražnja u ravnoteži. Ovakva eksplikacija u osnovi međunarodnog tržišta kapitala doprinela je stvaranju teorijskog koncepta pariteta kamatnih stopa u funkciji preudešavanja različitih stopa oporezivanja i inflacije, različitih uslova, termina i rizika plaćanja i predvidijive evaluacije stope razmene kako bi se izbegla dugoročna divergencija između praktikovanih kamatnih stopa u ovim zemljama. Jer, ukoliko divergencija postoji, kapital beži iz zemlje koja praktikuje inferiorniju kamatu od ravnotežne u zemlju koja praktikuje superiorniju kamatu od ravnotežne kamatne stope. Ovo bekstvo kapitala biće evidentno sve dok data zemlja svoju nacionalnu kamatnu stopu ne izjednači sa ravnotežnom međunarodnom kamatnom stopom. I ukoliko je koncept pariteta kamatnih stopa empirijski validan (pod uslovom da je nacionalno kreditno tržište integrisano), utoliko su značajnije implikacije incidence budžetskih deficita na tržištu kapitala, pa, prema tome, i na kamatne stope.[1889] Jednostavno se, naime, ne može evaluirati izvršena budžetska presija na kamatnu stopu u jednoj zemlji uspostavljanjem relacije između tražnje i ponude kredita samo u toj zemlji. No, i pored toga, treba biti mudar i obazriv kada se povezuje budžetski deficit ove zemlje sa ponudom njenog kapitala, pogotovu kada se etablira veza između deficita i realnih kamatnih stopa. Zašto? Zato što kreditna tražnja u SAD, javnog ili privatnog porekla, može biti zadovoljena američkom ponudom kredita i kreditnom ponudom ostalog sveta. I ukoliko se američka tražnja povećava usled agravacije budžetskog deficita, utoliko njeno popunjavanje iz ostalog sveta ne implicira povećanje nivoa kamata. U istim pak uslovima i pri datom nivou američke tražnje kredita, povećanje neto investicija i budžetskog deficita u Z. Evropi i Japanu rizikuje od povećanja rasta kamatnih stopa u SAD kao u inostranstvu. Međutim, pošto je američko kreditno tržište efikasnije, mnogo šire i manje regulisano, pretenduje se uobičajeno da su praktikovane kamatne stope u SAD bolji indikator nivoa realnih međunarodnih stopa kamate i bolja mera oportunitetnih troškova investiranja kapitala.

Budžetski deficit u društvenom proizvodu sve do 1975. god. ostao je na relativno niskom nivou u grupi vodećih sedam zemalja OECD. U periodu 1975-79. god. primetan je nagli rast deficita usled jakog rasta javnih rashoda i usporavanja privredne aktivnosti. Istina, koeficijenti budžetskog deficita realno su bili još uvek na nižem nivou usled relativno visoke stope inflacije i progresivnog oporezivanja inflacioniranih dohodaka (rastući fiskalni prihodi). Od 1979. god. pa sve do 1993. god. racio budžetski deficit/društveni proizvod naglo se povećao usled naglog rasta javnih rashoda i usporavanja fiskalnih prihoda (koji su delom usporeni blokiranjem inflacije i zakasnelim oporavkom privreda zapadnih zemalja Evrope). Tada je naglo

[1889] V. Tanzi, *op. cit*, str. 13-16.

skočila tražnja na kreditnom tržištu, koja na prvi pogled nije otkrivala vezu između visokih budžetskih deficita (i kumulacije državnog duga) i ponašanja privatnog sektora u pogledu bruto i neto privatne domaće štednje.[1890]

Relacija između budžetskog deficita i privatne štednje u praksi se može empirijski verifikovati, jer povećanje deficita nije praćeno povećanjem štednje privatnog sektora. Naime, kumulacija dugova (državnih zajmova) po pravilu apsorbuje ponudu privatnog bruto kapitala. Još je čvršća veza između budžetskih deficita države i neto-štednje privatnog sektora, koja se drastično valorizovala u periodu 1979-93. god. na primeru sedam „najvećih" zemalja OECD. Apsorpcija neto privatne štednje finansiranjem budžetskih deficita u ovim zemljama povećala se od 18,7% u 1979. godini čak na 51,7% u 1993. godini. Samim tim, opale su bruto domaće privatne investicije u društvenom proizvodu od 18-19% na 15%, kao i njihovo učešće u bruto-privatnoj štednji od 90% na 75%. To znači da su rastuće finansijske potrebe javnog sektora rekompenzirane smanjenjem finansijskih potreba privrednog sektora. Ova implicitna adaptacija tražnje privatnog sektora prema finansijskoj tražnji države pogodovala je dugoročnom rastu realnih kamatnih stopa. Naime, u sedam najvećih zemalja OECD kombinovane realne kamatne stope povećale su se od 1% u periodu 1976-79. god. na 1,9% u 1980, na 4,2% u 1981. god., na 5,4% u 1982. god. i na 6% u 1983. god.[1891] Sve do prvog semestra 1984. god. rastući trend kamata bio je evidentan u paraleli sa rastućom kreditnom tražnjom države, koja je oštro konkurisala finansijskoj tražnji privatnih preduzeća. Tek od drugog semestra 1984. god. smanjenje javne tražnje sredstava pod dejstvom redukcije budžetskih deficita rekompenzirano je rastućom privatnom tražnjom na tržištu kapitala. Usporavanje privatne aktivnosti dovelo je do smanjenja ukupne tražnje za kapitalom, pa, sledstveno tome, i do redukcije kamatnih stopa.

Rastući američki budžetski deficit u periodu 1979-83. god. penetrirao je u apsorpciji privatne štednje. U toj apsorpciji, on je dosegao čak 42,8% ukupne bruto privatne štednje sedam najvećih industrijskih zemalja OECD (u nastavku G-7), odnosno 35,5% ukupne neto-privatne štednje u 1983. god. (od 5% u 1979), što je više od 1/3. U periodu 1979-93. god. američki deficit centralnog budžeta povećao je svoje učešće u društvenom proizvodu od 1,2% na 5,8%, a u ostalim zemljama grupe G-7 od 4,6% na 5,6%. Samim tim potvrđuje se teza o visokoj presiji američkog budžetskog deficita na tržišta kapitala zemalja grupe G-7, koje su bile prinuđene da povećavaju realne kamate u uslovima umerenijeg ekonomskog oporavka u odnosu na SAD. U protivnom, usporavanje rasta američkog budžetskog deficita imaće za „posledicu" širenje prostora kreditnoj tražnji privatnog sektora na tržištima hartija od vrednosti za novi investicioni polet, pogotovu u uslovima postepenog smanjivanja kamatnih stopa. Time se u krajnjoj instanci smanjuje presija na tržištima kapitala zapadnoevropskih zemalja, čime se zaustavlja dalji rast njihovih kamata i blokira bekstvo kapitala. No, usporavanja američke javne tražnje za sredstvima na tržištima kapitala u uslovima opadajuće kamatne stope i anticipiranog obaranja vrednosti

[1890] Ibidem, str. 17-18.
[1891] V. Tanzi, *op. cit*, str. 23.

dolara može da izazove bekstvo američkog kapitala, i da to bude povod za povećavanje američkih realnih kamatnih stopa iznova i za novi povratak kursu precenjenog dolara.

Različiti faktori u različitim ekonomskim situacijama zemalja produkovali su različite fiskalne deficite. Generalno posmatrano, budžetski deficiti rezultat su ekscesivne ekspanzije javnih rashoda i redukcije poreskih prihoda pod dejstvom ekonomskih, socijalnih, političkih i vojnoodbrambenih faktora,[1892] među kojima se posebno ističu, svojom propulzivnošću, ambiciozni državni programi investicija, predimenzionirani programi socijalnog osiguranja (usled adicionalne populacije, demografskih promena, naraslih socijalnih pomoći i proširene lepeze socijalnih prava) i programa kompenzacije nezaposlenosti, povećanja zapošljavanja u javnom sektoru, mase i nivoa nadnica i najamnina, indeksacije nadnica i pomoć privatnom sektoru iz sredstava javnih fondova za otvaranje novih radnih mesta, prvenstveno za mlade, i za neotpuštanje radnika, programa supsidija u korist potrošnje pojedinih socijalnih kategorija sektora stanovništva (usled rasta cena pojedinih proizvoda od vitalnog značaja za životni standard i rasta indirektnih poreza koji pojačavaju stepen regresiviteta i induciraju poresku inflaciju koja pogađa niske i fiksne dohotke) i supsidija u korist javnih i privatnih preduzeća (za investicije, za restrukturalizaciju proizvodnih programa, za izvoz, za pokriće gubitaka, za primanje novih radnika, za nove lokacije preduzeća, za zaštitu čovekove okoline, za zaštitu od inflatornih udara i defavorizovanja u težišnoj konkurenciji), programa nacionalizacije, programa povećanja obima i strukture javnih dobara i usluga (naročito u oblasti nauke, obrazovanja, kulture, zdravstva), programa izgradnje objekata društveno-ekonomske infrastrukture, programa vojnih istraživanja i naoružavanja, povećanja kamatnih stopa na javne dugove, monopolskog položaja javnog sektora i birokratskog ponašanja budžetske klijentele, oslabljenog mehanizma administrativne kontrole javne potrošnje, neracionalnosti u društvenoj režiji i paralelizma u društvenoj nadgradnji i tradicionalnoj neefikasnosti pružanja javnih usluga.[1893]

Redukcija nivoa oporezivanja u pojedinim zemljama OECD nije povukla za sobom redukciju *„public spending“* usled autonomnog rasta tzv. troškova blagostanja *(welfare costs)* i socijalne potrošnje *(social expenditure),* ekonomskih transfera (premije, supsidije, refakcije) i tekućih rashoda države *(consumption expenditure),* i naročito, kamatnih plaćanja (interes).[1894]

Implikacije interesa na javni dug, kojim se popunjavaju rupe u budžetu,[1895] već dolaze do izražaja u industrijski razvijenim zemljama, apsorbujući značajne segmente budžetskih rashoda, koji će u budućnosti izazvati porast poreskih opterećenja.

[1892]P. D. Larkey i Ch. Stolp i M. Winer, Theorizing About the Growth of Government: A Research Assessment, Journal of Politic Policy 2/85, str. 157-220.

[1893]Uporedi: V. Tanzi, The Growth of Public Expenditure in industrial Countries: An International and Historical Perspective, papir na Konferenciji «Public Spending - The Key Issues» u organizaciji The Institute of Public Administration, Dublin, novembar 1995.

[1894]P. Saunders i F. Klau, The Role of the Public Sector, Cuuses and Consequences of the Growth of Government, OECD, Economic Studies, No. 4, 1985, i A. Lindbeck, Limits to the Welfare State. Challenge,Vol. 28, No. 6. januar-februar 1986, str. 31-37.

[1895]J. de Larosiére. The Growth of Public Debt the Need for Fiscal Discipline. MMF. Washington. 1984.

Interes na javni dug pod dejstvom visokog zaduživanja države za pokriće rastućih budžetskih deficita već doseže do visokih koeficijenata sa stanovišta opterećenja društvenog proizvoda u uslovima visokih kamatnih stopa.[1896]

U većini industrijski razvijenih zemalja rast javne potrošnje natkrilio je rast tekućih dohodaka države, gurajući javni sektor usled rastućih fiskalnih deficita u visoka zaduživanja u formi javnog duga.[1897]

Izdavanje državnih garancija proističe iz potrebe da se finansira jaz između ukupnih javnih rashoda i redovnih fiskalnih prihoda. Fiskalni deficiti su, prema tome, bazična pretpostavka za kumulaciju javnog duga. Ali, javni dug u društvenom proizvodu ne mora uvek da se povećava, jer to zavisi od toga da li se budžetski deficit finansira putem inostranih dotacija ili putem monetarne ekspanzije. Na ovaj odnos utiču i stopa privrednog rasta i realna kamatna stopa na postojeći javni dug. Konačno, ciklični budžetski deficit, koji prelazi u suficit u periodu ekonomskog buma, po pravilu ne dovodi do kumulacije javnog duga, niti do njegove ekspanzije u odnosu na društveni proizvod. U teoriji opravdanja rasta javnog duga obično se navode sledeći motivi:[1898] (1) ratne finansije, (2) razvojno finansiranje, (3) korisnost jeftinog kredita, (4) državna tržišna snaga, (5) preuzimanje dugova privatnog sektora i (6) finansiranje tekućih državnih rashoda.

Ratne i poratne finansije, po pravilu, dovodile su do akumuliranja javnih dugova preko povećanog javnog trošenja i enormnih budžetskih deficita koji se ne mogu pokrivati dodajnim oporezivanjem nego prodajom obveznica. Isto tako, razvojno finansiranje, koje proističe iz potrebe za finansiranjem „velikih udara“ u ekonomskom razvoju, obično se navodi kao opravdavajući faktor pozajmljivanja, pogotovu ukoliko stopa dobiti od razvojnih projekata prevazilazi cenu pozajmljenih resursa. Pravilo finansiranja zajmovnim resursima odnosi se na troškove infrastrukture, razvojnih prioriteta, otklanjanja uskih grla proizvodnje i amelioracije privredne strukture. Korisnost jeftinog međunarodnog kredita pravdala je, takođe, politiku uzimanja eksternih zajmova, naročito od zemalja u razvoju u periodu 1974-80. god., pošto je preovlađujuća niska realna kamatna stopa na međunarodnim finansijskim tržištima „namamila“ zemlje u razvoju da uzimaju zajmove za finansiranje projekata sa očekivanom višom povratnom stopom od niske cene pozajmljenog kapitala.

„Podržavljenje“ dugova privatnog sektora u zemljama u razvoju je važan faktor kumulacije javnog duga, jer se, na taj način izbegava mogućnost gubitaka kreditne sposobnosti prema inostranstvu. Država i javni sektor, pored toga, pozajmljuju sredstva u većim iznosima i pod povoljnijim uslovima nego privatni sektor u inostranstvu. Država, samim tim, često pozajmljuje sredstva za privatni sektor da bi se izbegli dodatni troškovi i rizici ukoliko privatni sektor direktno uzima kredite iz inostranstva. A to, ipak, vodi akumulaciji dugova. Konačno, država pozajmljuje za potrošne svrhe kako bi ostvarila kratkoročne ciljeve (javna zaposlenost, javne inves-

[1896]V. Tanzi, Fiscal Deficits and lnterest Rates in the United States: An Empirical Analysis, 1960-84, Staff Papers, decembar 1985.

[1897]V. Tanzi. The Deficit Experience in Industrial Countries, u: Ph. Cagan (Ed.), Essays in Contemporary Economic Problems, The Economy in Deficit, American Enterprise Institute, Washington, 1985.

[1898]V. Tanzi i M. I. Blejer: Public Debi and Policy in Developing Countries, u: K. Arrow i M. Boskin (Ed): Economic of Public Debt, N. York, 1986.

ticije, ekonomski i socijalni transferi) bez povećanja fiskainih prihoda iz domaćih izvora. Trenutne koristi ostvaruje vlada trošenjem pozajmljenih resursa čak i po cenu odlaganja otplate duga za budućnost i gomilanja starih i novih dugova.

Međutim, portretirani faktori povećanja javnih dugova ne daju odgovor na pitanje zašto industrijski razvijene zemlje pozajmljuju na domaćim finansijskim tržištima i zašto zemlje u razvoju pozajmljuju na inostranim finansijskim tržištima. Posve je jasno da u zemljama u razvoju postoje očigledna ograničenja u pogledu povećanja fiskalnih prihoda za finansiranja jaza između budžetskih rashoda i prihoda nego što je to slučaj u industrijski razvijenim zemljama. S druge strane, u zemljama u razvoju mogućnost da država prikuplja domaće ušteđevine prodajom obveznica na domaćem tržištu je, isto tako, ograničena daleko više nego što je to slučaj u industrijski razvijenim zemljama. Na ova ograničenja nadovezuju se problemi nerazvijenog domaćeg tržišta kapitala, ograničene uloge finansijskih posrednika, visokog rizika pri kupovini hartija od vrednosti (obveznica), nerealnih kamatnih stopa i precenjenog deviznog kursa.

Portretirani izvori finansiranja javnih rashoda u okviru budžetskih deficita po pravilu su neinflatornog karaktera, osim primarne emisije. Izuzeci su, doduše, mogući čak i onda kada se koristi poresko i zajmovno finansiranje, naročito u zemljama u razvoju. Naime, poreska povećanja podižu troškove poslovanja i cene roba i usluga, tako da tokom vremena podižu i stopu inflacije; dugovi, isto tako, preko troškova servisiranja, podižu troškove i cene, pa, prema tome, i inflaciju (Tanzi).[1899] Inflatorno finansiranje deficita monetarnom ekspanzijom spašava državu samo kada nije u stanju da podigne nivo oporezivanja, da emituje hartije od vrednosti (tj. da proda obveznice) i da pozajmljuje iz inostranstva. Ali, tada je inflacioni mehanizam stavljen u igru sa izvedenim dodajnim samoreprodukujućim inflatornim impulsima, koji mogu da se blokiraju jedino povećanjem realne stope privrednog rasta. Akceleracija inflacije preko monetarnog finansiranja javnih deficita vodi obezvređenju poreskih prihoda, povećanju nominanih kamatnih stopa, porastu kamatnih plaćanja na dobijene zajmove, povećanju tražnje za deviznim računima i uplivavanju u fenomen dolarizacije privrede (kakav je slučaj u Brazilu, Argentini, Meksiku). Stoga je u planu *Austral* u Argentini iz 1985. i Crw-zado-planu u Brazilu iz 1986. god. sasvim ispravno stavljen akcenat na obaranje inflacije i budžetskog deficita, kako bi se stvorili uslovi za snižavanje kamatnih stopa i kamatnih opterećenja.

Nemogućnost finansiranja fiskalnih deficita iz domaćih izvora nagnala je zemlje u razvoju da se okrenu inostranom zaduženju uzimanjem jeftinih kredita. Spoljno finansiranje ostvarivalo se na različite načine, ali bez uključivanja svih potencijalnih oblika:[1900] dotacija *(grants),* koncesionalnih zajmova *(concessionary loans),* projekcionih zajmova *(pojects loans),* robnih kredita *(suppliers credit)* i komercijalnih zajmova *(commercial borrowing).* U praksi je, međutim, najatraktivniji izvor inostranog finansiranja upravo bio komercijalni zajam sa varijabilnim (ili

[1899]V. Tanzi i M. I. Blejer: Debt and Fiscal Policy in Developing Countries, International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department, Washington, septembar 1986.

[1900]V. Tanzi. Fiscal Management and External Debt Problems, u: H. Mehran (Ed.), External Debt Management. MMF, Washington, 1985, str. 65-87.

fiksnim) kamatama i varijabilnim rokom otplate, koji je igrao glavnu ulogu u održavanju nivoa javnih rashoda i proširenju javnog sektora u zemljama u razvoju. Porast dužničkog finansiranja u 70-im godinama iz komercijalnih izvora (banaka) naglo je podržan suficitima *OPEC-a.* Likvidne komercijalne banke nudile su zemljama u razvoju kredite po privlačnim uslovima, tako da je finansiranje javnih rashoda izgledalo gotovo besplatno. Nagli rast jeftinih inostranih zajmova i kredita praktično je sada pothranjivao novi rast budžetskih deficita i deficita u platnim bilansima. Ali, jeftini čist transfer kapitala iz industrijski razvijenih u zemlje u razvoju već u 80-im godinama je delovao kao bumerang: suficiti *OPEC-a,* su se istopili (sa naglim padom cene nafte), realne kamatne stope su naglo narasle, kurs dolara je povećan, kamatni troškovi na javni (inostrani) dug, koji se ekstremno kumulirao u prethodnom periodu,[1901] postali su izrazito visoki (u odnosu na devizni priliv), devizni priliv po osnovu izvoza roba i usluga, zbog obaranja cena sirovina i primarnih proizvoda, postajao je sve tanji, finansijska nesposobnost za vraćanje dospelih dugova postajala je sve izraženija, neminovnost reprogramiranja i refinansiranja dugova ukazivala se sve više kao spasonosna akcija od moratorijuma i bankrotstva.

Ogroman akumulirani dug uvodi niz ograničenja za fiskalnu politiku. Prvo ograničenje fiskalne politike udruženo sa velikim javnim dugom ogleda se u tome što je država prinuđena da vrši isplate, koje obuhvataju kamate i amortizaciju; isplate dovode do povećanja novčanih deficita, koji impliciraju razdvajanje konvencionalno izmerenog deficita od inflaciono adjustiranog deficita. Najviša očekivana stopa inflacije (pa, prema tome, i viša nominalna kamatna stopa) i viši odnos duga prema društvenom proizvodu teže da prošire prostor između konvencionalnog i inflacionog podešenog deficita, iako inflacioni prilagođeni fiskalni deficit obezbeđuje merenje fiskalne korekcije koju zemlja zahteva.[1902] Sa novim porastom nominalnih kamatnih stopa rastu kamatna opterećenja koja zahtevaju povećanje finansijskih resursa za pokriće finansijskog gepa. A pošto novo povećanje javnog duga nije moguće, država je prinuđena ili da smanjuje nekamatno javno trošenje ili da poveća porez. U tome se, pak, i ispoljava ograničavajuće delovanje javnog duga na fiskalnu politiku sa dalekosežnim implikacijama na potencijalni privredni rast, pošto je rastući dug preteča budućih povećanja poreza. Pored toga, iznuđeno smanjenje javnih rashoda vodilo je pre smanjenju plata nego javne zaposlenosti, smanjenju javnih investicija i smanjenju ekonomskih transfera, tako da se neto-rezultat ogledao u izmeni strukture javnog trošenja koja se manje rukovodi prema privrednom rastu. Zadužene zemlje su, zatim, pokušale da povećano javno trošenje udruženo sa višim kamatnim plaćanjima prilagode pomoću rastućih poreza. Ali, kretanje kapitala reduciralo je mogućnost povećanja poreza na prihod i bogatstvo, tako da su prezadužene zemlje u razvoju bile

[1901]Kretanje plaćanja duga zemalja u razvoju kroz procenat izvoza roba i usluga poraslo je od 12,7% u 1973-74. god. na 23% u 1984-85. god. Za 15 zemalja iz Bakerovog plana ovaj odnos se povećao od 18,2% u 1973_74. god. na 42,6% u 1983-85. god.

[1902]V. Tanzi, Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue, Staff Papers 1/77, str. 154-167.

prinuđene da povećavaju uvozne dažbine (carine), izvozne takse, indirektne poreze i trošarine, kao i poreze na tečna goriva.[1903]

Kumulirani spoljni dug, međutim, ne vrši pritisak samo na budžetski deficit, već i na platni bilans mehanizmom imperativnog stvaranja suficita u trgovinskom bilansu: restrikcija uvoza, uvođenje uvoznih dažbina i kvota, podsticanje izvoza kroz izvozne refakcije i izvozne kredite, depresijacija nacionalne valute. Iznuđuje se, dakle, politika izvoza po svaku cenu i politika restrikcije uvoza nezavisno od troškova fiskalnih podsticaja i usporenog privrednog rasta, koji postepeno ulazi u recesiju.

11. JAVNI DEFICIT I BUDŽETSKI INŽENJERING

Budžetski inženjering se praktično definiše kao set financijskih usluga usmerenih na razvoj javnog sektora i na finansiranje javnih potreba, uključujući i konsalting u budžetskom alokativnom mehanizmu i poreskom upravljanju.

Savremene funkcije budžetskog inženjeringa ogledaju se kroz (1) konstrukciju finansiranja javnih potreba, (2) upravljanje angažovanih fiskalnih sredstava i budžetskog kapitala, (3) trgovanje državnim hartijama od vrednosti i finansijskim instrumentima državnih i paradržavnih entiteta na primarnom i sekundarnom tržištu, (4) komercijalnu distribuciju javnih dobara i usluga, i marketinške kanale promocije međunarodnih javnih dobara, (5) devizne operacije države itd.

Preduzeća imaju potrebu državnog posredovanja za aranžiranje finansiranja projekata, za aranžiranje operacija zajma sa swap-aranžmanima, za pokriće rizika, za profitonosno rukovanje slobodnim finansijskim sredstvima (ulaganja u vrednosne papire), za korporativno finansiranje infrastrukture i za međunarodne finansijske plasmane. U tome je i tajna „finansijskog proizvoda“, koji „proizvodi“ dobit budžetskim „alatima“. Estetska hirurgija poreskog bilansa jeste biser budžetskog inženjeringa, koji ušteđuje sredstva zainteresovanim klijentima.

Budžetski inženjering ima za zadatak da osigura finansiranje javnog sektora, da predloži inovativne procedure finansiranja javne potrošnje, da formuliše operacije koje osiguravaju finansiranje, da aranžira finansiranje javnih projekata, da organizuje državni pul za finansiranje, da pripremi emisiju obveznica, da „izvede“ javni sektor i državu na tržište novca i kapitala, da određuje početne cene kotiranja na berzi (zajedno sa berzanskim brokerima).

Procene vrednosti preduzeća i reprivatizacija jesu moderne operacije budžetskog inženjeringa. Akvizicija - cesija preduzeća, otkup preduzeća tehnikom LMBO (Leveraged management by out), finansijsko koncentrisanje ili razdvajanje preduzeća, prenos preduzeća, tražnje finansijskog partnerstva, finansijsko restrukturiranje firme, modernizacija keš menadžmenta i diversifikacija finansijske strukture preduzeća jesu nove (dodajne) funkcije budžetskog inženjeringa.

[1903]V. Tanzi, Inflation, Real Tax Revenue and the Case for Inflationary Finance: Theory with and Applicationto Argentina, Staff Papers 3/78, str. 417-451. 542

Kreiranje monetarne unije faktički podstiče određenu dozu opuštenosti u budžetskoj politici. To praktično dovodi do uspostavljanja direktne veze između rastućeg državnog duga i induciranog višeg nivoa kamata sa rušenjem barijere za rastuće deficitarno finansiranje javnog sektora. Fiksiranje valutnog kursa doprinosi rastućem eksternom zaduživanju u čvrstim valutama po nižim osnovnim kamatnim stopama, što retroaktivno povlači očekivanu veću sklonost ka deficitu budžeta sa očekivanim pritiskom na nivo realnih kamata na tržištu novca i kapitala. Veštačko držanje kamatne stope na nižem nivou može da se, u takvim uslovima, ostvari jedino putem pojačane monetarne ekspanzije. Imperativno je, stoga, instituisati pravilo obligativnog ograničavanja javnog deficita sužavanjem kataloga budžetskih izdataka i njegovo vezivanje ili za nivo investicionih izdataka ili za stanje duga. Formula bi obuhvatila i ograničenje novog zaduživanja za pokriće državnog deficita. To bi važilo za zemlju u celini, ili i za njene federalne jedinice, s tim što bi nepoštovanje pravila povlačilo sankcije (automatske) kroz automatsko smanjenje regionalnih transfera (za nerazvijene regione) ili automatsko povećanje poreskih kvota (za razvijene regione). Time bi se, u krajnjoj instanci, instituisali mehanizmi liberalne harmonizacije u limitiranju budžetskih deficita i koordinacije u plafoniranju zaduživanja. Validna je, prema tome, stabilnost na duži rok, a ne preširoka suverenost bez stabiliteta.

U pravilu, javni deficiti su u kauzalnoj vezi sa modelom funkcionisanja demokratije i mehanizmom odlučivanja o ciljevima državne delatnosti. Poznato je, naime, da se potrošnja određenog privatnog dobra upravlja prema ceni koja pokriva troškove proizvodnje datog dobra. No, dobra proizvedena u državnoj režiji, kao i javne usluge, plaćaju se po tzv. nultoj tarifi.[1904] Pošto se aktivnost države u ovom domenu finansira iz poreza, korisnici javnih usluga ili potrošači javnih dobara, koje proizvodi država, odnosno javni sektor, pokrivaju samo deo cene koštanja, odnosno deo stvarnih troškova proizvodnih dobara i usluga, koje država nudi i prodaje građanima, koji kupuju određene količine. Brojne javne usluge građanin garantovano dobija od države faktički po tzv. nultoj tarifi uz eventualne participacije. Usled toga, korisnici usluga ne procenjuju stvarnu cenu koštanja odnosne usluge, jer žive u iluziji da su javne usluge jeftin proizvod države. Pojedinci, u tom kontekstu, ne uočavaju činjenicu da se „evidentirana“ razlika do punih troškova proizvodnje javnih dobara mora pokriti budžetom, koji se alimentira poreskim uplatama.[1905] Usled toga dolazi do permanentnog povećanja tražnje javnih dobara i kolektivnih usluga sa pritiskom na proširenje programa izdvajanja za njihovo finansiranje.

[1904]B. Dafflon i L. Weber, Le financement du secteur public, P. U. R Paris, 1984, i G. P. Dwyer, Inflation and Government Deficits, Economics Inquiry, Vol. 20, 1982.

[1905]L. H. Meyer (Ed.). The Economic Consequences of Government Deficits, Cluwer Hijhoft. Hague, 1983.

GENERAL GOVERNMENT TOTAL OUTLAYS
As apercentage of nominal GDP

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1999	2000
Australia	-	31.4	31.4	36.5	34.8	36.2	35.0	33.6	33.3
Austrian	37.6	44.3	47.1	50.4	48.6	52.5	49.8	49.4	49.2
Belgium	41.5	50.8	57.0	60.7	53.6	53.6	51.7	50.5	49.9
Czech Republic	-	-	-	-	-	44.8	45.3	46.1	46.1
Denmark	-	47.1	55.0	58.0	56.0	58.8	56.4	53.8	52.5
Finland	30.0	37.6	38.1	43.8	45.4	57.9	54.1	49.0	48.6
France	38.5	43.	46.1	52.1	49.8	54.3	54.2	53.9	53.5
Germany	38.3	48.4	47.9	47.0	45.1	49.8	47.9	46.9	46.3
Greece	-	27.9	30.4	42.9	48.2	48.3	42.9	41.7	41.1
Hungary	-	-	-	-	-	49.2	45.0	40.7	40.9
Iceland	-	-	32.5	35.7	39.3	39.0	36.7	35.9	35.5
Ireland	-	-	48.2	51.0	39.0	37.6	34.7	32.8	32.1
Italy	32.8	41.1	41.9	50.9	53.6	52.7	50.6	49.4	48.8
Japan	19.0	20.8	32.0	31.6	31.3	35.6	35.6	35.2	38.4
Korea	-	17.1	19.3	17.6	18.0	20.5	21.9	25.7	25.7
Luxembourg	-	-	-	-	13.4	13.2	13.2	12.8	12.7
Mexico	-	-	-	-	17.2	17.7	15.5	13.9	13.5
Netherlands	41.3	50.2	55.8	57.1	54.1	51.3	48.7	47.5	47.3
New Zeland	-	-	-	-	48.8	38.8	38.5	41.4	40.4
Norway	34.9	39.8	43.9	41.5	49.7	47.6	44.3	47.2	47.5
Poland	-	-	-	-	60.8	49.3	46.8	44.7	43.7
Portugal	19.5	28.0	23.2	40.2	40.6	44.6	43.9	43.7	44.1
Spain	21.6	24.4	32.2	40.2	42.5	45.5	42.2	40.8	40.3
Sweden	42.8	48.4	60.1	43.3	59.1	65.6	62.3	59.6	58.1
Switzerland	-	-	-	-	41.0	47.5	48.8	49.2	49.3
Turkey	-	-	-	-	27.9	26.5	24.3	23.9	25.2
United Kingdom	37.2	44.8	43.4	44.4	41.8	44.4	41.0	40.3	40.6
United States	30.0	32.8	31.4	32.9	32.8	32.8	31.6	32.1	31.1

Source; Economic Outlook n°64, December 1998, OECD Source: Analytical Databank, OECD

Hronični javni deficiti nastaju u uslovima nedostajućeg konsenzusa građana u pogledu izbora između poreza i izdataka, bez obzha na to što saglasnost za povećanje

obima državne aktivnosti (delatnosti javnog sektora) povlači i novu raspodelu troškova države. Tako nastaje asimetrija koja primorava državu da za svoje izdatke uzima kredite i da na taj način pomera raspodelu tereta u budućnost u vidu transponovanog starog problema raspodele troškova.[1906]

Rizik od visokih i hroničnih budžetskih deficita predstavlja opasnost za budući dohodak novih generacija, pošto je država propustila ulaganja u nacionalne investicije orijentisane na budućnost i da na taj način otplate troškova dugoročno orijentisanih investicija prebaci na budućeg poreskog obveznika putem budućeg finansijskog doprinosa. Naslede strukturnih deficita stoga i jeste težak ekonomski amanet za buduće poreske obveznike koji treba da iznađu nove ključeve raspodele troškova današnje potrošnje države i njene delatnosti. No, za buduće generacije još je teži balast sadašnje zaduženosti države u inostranstvu čija su se sredstva iskoristila za pokriće „široke i duboke" javne potrošnje. Inostrani zajmovi i krediti u osnovi su najpovoljniji izbori države koja nema autoritet da od svojih poreskih platiša iskamči sredstva za pokriće svojih troškova. Na taj način, inostrani zajmovi perfekcioniraju fiskalnu iluziju, jer korisnici javnih usluga dolaze u situaciju da konzumiraju javna dobra po tzv. nultoj tarifi bez ograničavanja drugih vidova finalne potrošnje.[1907] Tada i odbojnosti poreskih obveznika da plaćaju dodajne poreze za dodatne usluge nisu kočnica državnih troškova.

Nesposobnost države da reguliše i ozdravi javne finansije refiektuje činjenicu da je javni sektor, faktički, napustio idealnu liniju ekvilibrijuma. Istovremeno, to je i zakamuflirani vid povećanja učešća države u privredi bez javnog konsenzusa. Intervencionisti su u odnosu na nestrukturiranu masu poreskih obveznika bolje organizovani za fenomenalno korišćenje mehanizma političkih procesa koji pogoduju uvećavanju državnog intervencionizma. Tendencije ka intervencionizmu usidrile su se i u javnim finansijama s ciljem da se iskoriste interesi od javnih rashoda koji su veći od interesa za javnim prihodima. To se preferira bez obzira na činjenicu što zbog odsustva dobiti, kao lokomotive povećanja produktivnosti i efikasnosti, država sve što radi nosi uopšte nižu efikasnost i racionalnost nego u režiji privrede. Tome se pridružuje i činjenica da se država iz kratkoročnih pobuda meša u poslovanje privrednih sektora čak i po cenu prebacivanja uloženih sredstava iz sektora, koji ostvaruju pozitivne rezultate i predstavljaju segmente budućnosti, u strukturno defavorizovane granice.[1908] Preraspodelom sredstava, često iz motiva poboljšanja zaposlenosti, usporava se proces prilagođavanja, koči razvoj produktivnosti, slabi se međunarodna konkurentna sposobnost i ugrožava spoljnoekonomska ravnoteža.

U polarizovanim koncepcijama budžetskog inženjeringa intelektualni izazov nove klasične makroekonomije daje negativni odgovor na pitanje da li fiskalni deficit apsorbuje privatnu štednju i da li državni javni dug smanjuje privatnu tražnju na

---

[1906]A. F. Darrat, Inflation and Federal Budget Deficit: Some Empirical Resulls, Public Finance Quarterly 2/95, str, 206-215, i J. Frenkel i A. Ražin, Government Spending, Debt and International Economic lnterdependence, Economic Journal, Septembar 1985, str. 619-663.

[1907]U. R. Cohli i W. J. Me Kibbin, Are Government Deficits the Prime Cause of inflation, Journal of Policy Modeling 4/82. str. 279-309.

[1908]P. R. Masson, The Sustainbility of Fiscal Deficits, Staff Papers, decembar 1985, i R. Dornbusch i M.H. Simonsen (Ed.), Inflation, Debt and Indexation, MIT Press, Cambridge, 1983.

finansijskom tržištu.[1909] Fiskalni konzervativci dokazuju, pak, da finansiranje javnog deficita putem zaduživanja opterećuje buduće generacije, ali bez sadašnjeg efekta istiskivanja. Rikardovci veruju, suprotno kejnesijancima, da su deficitni budžetski rashodi nekorisni na kratak rok i neškodljivi na dugi rok. Kejnesijanski scenarij se „poklapa“ sa scenarijem racionalnih očekivanja samo onda kada je uravnoteženi budžet cilj fiskalne politike. Monetaristički i neoklasični ekonometrijski modeli verifikuju tezu da monetarno finansiranje budžetskog deficita apsorbuje uštede i da „istiskivanje“ privatnih investicija putem kamatnih stopa poništava fiskalnu ekspanziju. Monetaristi čak smatraju da je problem utoliko teži ukoliko se simultano javlja rast dodatne tražnje privrednih subjekata i države za akumulacijom na tržištu kapitala u odnosu na tekući priliv akumulacionog potencijala na tržištu, jer dolazi do porasta kamatnih stopa u cilju uravnoteženja ponude i tražnje finansijskih resursa, i do smanjenja fiksnih investicija u privredi.

Suprotno od monetarista, kejnesijanci smatraju da se viškovi sredstava na tržištu kapitala samo apsorbuju budžetskim deficitima kako bi se izvršilo recikliranje viškova dohotka bez izazivanja recesionih impulsa u privredi. Kejnesijanci se, zajedno sa strukturalistima, oštro protive monetarističkom zanemarivanju budžetskih deficita zbog toga što doprinose povećanju kamatne stope (kejnesijanci), odnosno produbljivanju tzv. crowding-outa (strukturalisti). Neokejnesijanci negiraju kratkoročno i dugoročno istiskivanje tražnje privatnog sektora i pokazuju da porast realnih izdataka javnog sektora povećava dugoročnu proizvodnju i dugoročne zalihe realnog kapitala. Akceleracija javnog zaduživanja na finansijskim tržištima praćena restriktivnom monetarnom politikom podržava relativno visok nivo realne kamatne stope preko budžetskog deficita.[1910]

Međutim, država i tada, u načelu, može da izbegne efekat istiskivanja pribegavanjem bilo monetarnim kreacijama popuštanja monetarne stege, bilo eksternom zaduživanju da bi prikočila rast kamatne stope. Teoretičari ekonomike ponude, pak, smatraju da fiskalna politika treba da sledi politiku restrikcije budžetskih rashoda da bi bila kompatibilna s monetarnom restrikcijom. Kompatibilitet je osiguran finansiranjem deficita obligacijama koje ekspanzivno deluju na realnu proizvodnju i ekonomsku osnovu oporezivanja koja neutralizuje gubitak fiskalnih prihoda (nastao po propozicijama tzv. Lafferove krive). Ukoliko monetarna vlast, međutim ne dozvoli potpuno pokriće budžetskog deficita pozajmicama, ukoliko je tržište kapitala prinuđeno da apsorbuje povećanje državnog duga pod pretpostavkom da se postojećim finansijskim tokovima ignoriše međunarodni priliv kapitala. U odsustvu međunarodnog priliva kapitala uvećava se realna kamatna stopa koja potiskuje zajmljenje privrednih transaktora. Ali, zajmovno finansiranje privatnih investicija osetljivije reaguje na porast kamatnih stopa u odnosu na zajmovno finansiranje javne vlasti. Rast je time više pogođen nego potrošnja. Efekti sužavanja privredne aktivnosti ublažuju se jedino povećanjem realnih kamatnih stopa koje podstiču stopu rasta domaće štednje i priliv inostranog kapitala za pokriće „rupa“ u budžetu.

[1909]P. Llau i F. Renvenser, Strategie de financement des soldes budgetaire. Economica. Paris, 1988.

[1910]OECD, Financement du deficit budgetaire et controle monetaire, serija „Etudes monfetaires“, Paris, 1982.

Praksa SAD potvrdila je ovu kejnesijansku tezu, pošto je dopustila rastući budžetski deficit za pokretanje privrednog rasta iz krizne učmalosti. Deficiti su povukli rastući trend kamatnih stopa na tržištu kapitala, koje su privukle priliv inostranog kapitala. Visoke kamate i precenjen kurs dolara omogućili su pokrivanje budžetskih deficita međunarodnim prilivom kapitala. Time je, na kejnesijanski način, izbegnut tzv. efekat istiskivanja privatnih investicija, bez obzira na to što je javni dug SAD ekstremno kumuliran.[1911] Takva su bila strateška opredeljenja budžetskog inženjeringa.

[1911]Dr Ž. Ristić, Fiskalna ekonomija, Savremena administracija, Beograd, 1991.

SEDMI DEO

„Nauči da vidiš celinu u najmanjem predmetu.“

Gete

„Znanje je jedini instrument proizvodnje koji ne podleže opadajućim prinosima.“

J. M. Clark

Glava I
EKONOMIJA FISKALNOG FEDERALIZMA

1. FISKALNI FEDERALIZAM U TEORIJI I PRAKSI

Savremeni istaživači skloni su da federalne sisteme opserviraju kao oblike strukturne disperzije ili decentralizacije vlasti kako bi se pratio proces devolucije. Ali, na samom početku istorije federalnih oblika nailazimo na udruživanje saveznika (feodus, feoderis) za postizanje određenih interesa i povećanje moći udruženih članova; dakle, na agregaciju kao put nastajanja federalnih tvorevina. U oba slučaja, nastajali su i posebni teritorijalno omeđeni interesi federalnih jedinica i njihovih saveza uporedo sa funkcionalnim interesima. Agregacijom nastale su antičke grčke konfederacije, odnosno lige, savez švajcarskih kantona, holandske provincije i federacija SAD, dok su devolucijom nastale sovjetska federacija, češko-slovačka, jugoslovenska, indijska i nigerijska federacija. Jedino je Nemačka iskusila oba oblika složenih državnih tvorevina.

U borbi pro et contra federalizma pojedine federalne zajednice nisu bile tokom istorije imune od pokušaja secesije pojedinih delova koje nisu uspele (npr. odvajanje Bijafre od Nigerije i Katange od Konga, ili pak pobuna nekih kantona u Švajcarskoj i jedne države u Australiji, odnosno građanski rat u SAD) i koje su uspele (npr. odvajanje Bangladeša od Pakistana, raskid unije između Norveške od Švedske i izdvajanje Finske iz sklopa Rusije pre Oktobarske revolucije). U osnovi sukoba u pravilu leži sukob između principa subordinacije i principa koordinacije, čije razrešenje zavisi od toga da li iza imena „federalizma“ stoji autentični federalizam za koji je karakterističan princip koordinacije, disperzije suvereniteta i ustavna podela nadležnosti ili kvazi-federalizam i centralizam za koji je karakterističan princip subordinacije i princip demokratskog centralizma.

U oblikovanju društveno-političkih uređenja uglavnom se distanciraju dva puta u istoriji zemalja, koje pripadaju zapadno-evropskom civilizacijskom krugu: etatistički i federalistički. Prvi je za teorijsku podlogu imao razne teorije o organskom karakteru društva i teorija sile. Drugi je imao za osnovu asocijativističke koncepcije od Aristotela, preko Althuslusa, Lockea i Montesquieua, do Marksa, koga je Lenjin nazvao „centralistom“.[1912]

[1912]Dr V. Stanovčić, Federalizam-Konfederalizam, NIO „Univerzitetska riječ“, Nikšić, 1986. str. 219.

Oba spomenuta puta nose atribut etatistički (a često i jakobinski model) ili unitaristički i federalističko-asocijativistički ili pluralistički (u ekonomskem, socijalnom i kulturnom smislu, a ne samo u političkom smislu).

Poimanje federalizma kao „društva društva“, kako je zamislio Montesquieu, sadrži ideju koja je u stvari implicitna i u Aristotelovom asocijativističkom konceptu politeje, iako njegova razmatranja nisu prešla granicu polisa. Althuslus-ov federalizam je u stvari proizišao iz njegovog pluralističkog shvatanja društva kao konfederacije užih zajednica, koje se udružuju na osnovu ugovora s pravom na secesiju. Zato se ove ideje konfederalne „višestepene“ zajednice zajednica često upoređuju sa jugoslovenskim rešenjima u oblastima komunalnog, samoupravnog i federalnog sistema

Osnovna crta modernog federalizma karakteriše odstupanje od klasične teorije suvereniteta (kakav su zastupali Boden, Hobs i Ruso) u smislu usklađivanja mogućnosti tzv. tiranije većine (tzv. problem majorizacije) i mogućnosti tzv. tiranije manjine (tzv. problem veta). Tendencije političkih centara su različite: ili su stremile ka jačanju centralne vlasti, kakav je slučaj karakterističan za istoriju američkog, sovjetskog i zapadnonemačkog federalizma, ili su težili „osamostaljivanju“ federalnih jedinica, kakav je slučaj zabeležen u Jugoslaviji, Švajcarskoj, Austriji i Kanadi.

Federalni princip društveno-političkog uredenja zastupljen u brojnim zemljama savregmenog sveta: u Austriji, Nemačkoj, Švajcarskoj, Rusiji, SAD, Kanadi, Austriji, Meksiku, Argentini, Venecueli, Brazilu, Indiji, Nigeriji, Maleziji i Kamerunu.[1913]

Struktura fedralnih sistema je izuzetno različita, budući da se broj članica federacije kreće od 22 u Švajcarskoj i 29 u Meksiku, do 50 jedinica u SAD. Najsloženija struktura federalnog sistema je ipak locirana u Rusiji.[1914]

U federalnom sistemu Nemačke sve ključne funkcije su u nadležnosti saveza. Pokrajinama su prepušteni poslovi iz oblasti školstva, kulture, zaštite čovekove okoline, itd. Rezidijum društvenih funkcija prepušten je opštinama. Od ukupnih poreskih prihoda Savez zadržava čak 62%, a pokrajine (land) i opštine (Gemeind) svega 38%.

Meksiko je federativna država sa 32 federalne države koje imaju značajnu samostalnost nakon pobede federalista protiv centralista. Međutim, u poslednjoj deceniji naglašena koncentracija vlasti u centru u mnogome je umanjila efikasnost federafnog uređenja, suzila polje delovanja federalnih država, koje suviše zavise od federalnog centra. Privredna i finansijska politika, novac i planiranje jako su koncentrisani u federalnoj vladi. Manje-više periferne društveno-ekonomske funkcije prepuštene su nižim političko-teritorijalnim jedinicama.[1915]

[1913]Dr. M. Jovičić, Savremeni federalizam, Savremena administracija, Beograd, 1973. Dr J. Đorđević, Federalizam, nacija i socijalizam, Privredni pregled, Beograd, 1971, i R. Mathews i dr., Australian Federalism, Canberra, Australian National University, 1982.

[1914]Dr Z. Dukić, Sovjetski federalizam i njegov razvitak, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1971, L.A.Drobozinoj (Red.), Finansi i kredit SSSR, „Finansi i statistika“, Moskva, 1982.

[1915]A. Chanda, Federalism in India: A Study of Union STate Relations Allen and Unwin, London, 1975, J. Cathelineau, La fiscalite des collectivites locales, A. Colin, Paris, 1970. I D. Recher i A. Fort, Les finances locales, Masson, Paris, 1977.

Indija je danas unija 22 savezne države i 9 saveznih teritorija. Odnosi u tako velikoj i složenoj zajednici reprezentuju svojevrsnu mešavinu unitarizma i federalizma sa relativno isprepletenim odnosima centralizma i decentralizacije.[1916]

Nigerija, kao najmnogoljudnija zemlja Afrike, ima 19 federalnih država formiranih u zavisnosti od postojećih etničkih celina U konstelaciji takvih odnosa, federacija je u zlatnom dobu (1976–1980. god.) svojim saveznim državama povećala miraz na 25% prihoda opšteg budžeta, da bi danas (1983. god.) taj isti miraz iznosio čak 35%. No, i pored toga, celokupan sistem odnosa je ostao relativno centralističkog ustrojstva.

Federativno uredenje ČSSR je novijeg datuma, jer je tek krajem 1968. godine donet ustavni zakon o federaciji. No, i pored toga, ključne funkcije (odbrana, novčani sistem, materijalne rezerve, spoljna politika, međudržavni ugovori i dr.) su isključivo locirane u centru. U zajedničke kompetencije federacije i republika spadaju planiranje, finansije, cene, nauka, tehnika, investicije, plate, socijalna politika, industrija, poljoprivreda, saobraćaj, spoljna trgovina i dr.

U savremenom svetu jedino su SAD od samog početka bile organizovane kao matrica zasnovana na strukturnoj disperziji vlasti između federalnih, državnih i lokalnih institucija (Elazar), mada je ravnoteža u XX veku pomerena u prilog veće centralizacije iz ekonomskih i političkih razloga (A. Hamilton, J. Medison i J. Jay).[1917]

U aktuelnom trenutku preko 1/3 svetskog stanovišta živi u federalnim sistemima, dok druge 2/5 stanovništva živi u unitarističkim sistemima, koji često pribegavaju federalnim aranžmanima radi prilagođavanja regionalnim i etničkim razlikama. Sve jača i čvršća integracija Evropske ekonomske zajednice u osnovi predstavlja jednu nadnacionalnu konfederaciju, koja, ma koliko ograničena, sadrži primese federalnog principa. Prema tome, savremene primene federalnog načela uglavnom vode poreklo od američkog federalnog sistema, koji je ponikao još 1776. god. Američki federalizam prošao je kroz brojne stadijume razvoja. Prvi stadijum implicirao je stvaranje klasične konfederacije ujedinjenjem kolonija početkom 70-tih godina XVIII veka, koja je ostala na snazi sve do 1789. god. Od 1789. god. pa do 1887. god. formiran je federalni sistem u kome se glavna uloga federalne vlade sastojala u pružanju usluga saveznim državama i u postepenom prenošenju određenih prava na federalne jedinice. Promene koje je doneo građanski rat dale su federalnoj vladi veći značaj u definisanju zajedničkih nacionalnih ciljeva. Po završetku obnove i do početka i svetskog rata nastupile su relativno značajne promene u karakteru američkog federalizma čime je faktički postavljen temelj za kasniju federalnu ekspanziju. Nova fazau istoriji američkog federalizma počela je 1913. god. kada je uveden program „nova sloboda“ za vreme predsednika Woodrow Wilson-a. Tada je započeta era kooperativnog federalizma XX veka u čijem se središtu nalazilo zajedništvo. Kooperativni programi bazirani na koncepciji zajedništva doneti su tada

[1916]Porezi (koji sa 17% preraspodeljuju proizvode) sa 90% pripadaju federaciji, a državama i komunama sa svega 10%

[1917]Dr V. Stanovčić (Red.), Federalistički spisi, Radnička štampa, Beograd, 1981. I D. J. Ott i A. T. Ott, Federal Budget Policy, Washington, The Brookinags Institution, 1977.

u oblasti poljoprivrede, infrastukture, banaka, javnih službi i sl. Kooperativni federalizam znatno je ojačan zahvaljujući New Deal-u, pošto je Franklin D. Roosevelt proširio kooperativne odnose na nove oblasti socijalne politike koristeći se kriznim stanjem. Ovakva vrsta kooperativnog federalizma dostigla je vrhunac 50-tih godina kada je federalizam postao opšte prihvaćen u teoriji i praksi SAD.[1918] No, istovremeno je otpočela i faza podrivanja federalizma samim činom jačanja uloge federalne vlade na polju ekonomske politike i očuvanja nivoa prihoda na uštrb saveznih država. Dalji razvoj federalizma doveo je do razvoja tzv. „imperijalnog" predsedničkog položaja u odnosu na kongres, što je dovelo do toga da ključna uloga u donošenju odluka pređe na izvršnu vlast na teret zakonodavne, mada u ograničenom i kombinovanom obimu. Od tada dolazi do naglog povećanja broja i vrsta federalne pomoći i subvencionisanih programa. Novi programi federalne pomoći neposrednije su angažovali federalno-lokalnu aktivnost i smanjili obaveze saveznih država. Između 50-tih i 60-tih godina postavljen je još jedan novi princip u formi međuupravnosti, koji je ojačao federalizam. Naime, međuupravna saradnja kod većine domaćih programa postala je trojna šema, što je dovelo do redukcije rasta federalne intervencije iz 60-tih godina, koji bi verovatno eliminisao savezne države kao učesnice u federalnom sistemu. Tada su se i pojavili prvi mehanizmi za sistematizaciju međuupravne saradnje. Zajednički federalno-državni akcioni komitet, koji je imenovao Dwigth D. Eisenhower, je postao uticajno telo u razradi postupaka za sprovođenje međuupravnih odnosa tokom 70-tih godina. Kennedy-eve godine nisu donele nikakva odstupanja. No, Lyndon B. Johnson je uneo dimenziju „stvaralačkog federalizma" kao deo programa „velikog društva". Stvaralački federaiizam je odražavao novu teoriju međuupravnih odnosa kao reakciju na tradicionalnu teoriju iz 40-tih i 50-tih godina. Novi programi su po prvi put predstavljali napore da se nametnu nacionalni ciljevi koji su se oslanjali na ustaljeni princip da federalna vlada može da uslovi svoje subvencije kako bi uticala na usvajanje tih ciljeva. U stvari, teorija o međuupravnoj saradnji postala je pokriće za federalnu prinudu, iako pokušaj recentralizacije odluka u okviru programa „velikog društva" na principu zajedničkog federalizma, kao novije teorije kooperativnog federalizma, nije mogao da dobije vizu od većine teoretičara i praktičara. Richard M. Nixon pokušao je da obrne trend dotadašnje centralizacije i da vrati ovlašćenja i funkcije saveznim državama i lokalnim upravama.[1919] Nixonova administracija je doista pokušala da poveća diskreciona prava federalnim jedinicama i lokalitetima nad fondovima federalne pomoći kroz njihovo učešće u opštem i specijalnom dohotku od poreza i u blok subvencijama. Gerald Ford je doprineo da se inicijativa i vlast prenesu na savezne države i lokalne uprave. Jimmy Carter je vodio kampanju na principu jačanja državnih i lokalnih uprava. Centar je ojačao Ured za međuupravne odnose i uprostio sprovođenje programa federalne pomoći tako da federalni zahtevi manje opterećuju državne i lokalne uprave.

[1918]D. H. Skodden i D. J. Galfney, Principales of Federal Income Taxation, Me Graw-Hill, N. York, 1981. I D. T. Smith, Federal Tax Reform, Me Graw-Hill, N. York, 1961.

[1919]W. D. Gardner, Government Finance: National, State and Local, Englewood Cliffs, 1978, J. L. Goussan, Emprunts exté-riersdes collectivités locales, Sirey, Paris, 1981, i W. Z. Hirsch, The Economics of State and Local Government, Me Graw-Hill, N. York, 1970.

Konačno, Ronald Regan je otpočeo inicijativu za poboljšanje federalnog uredenja time što je podvukao značaj saveznih država kao političkih jedinica.

Tradicionalne oblasti međuupravnih odnosa krivudale su ka novoj ravnoteži i uticale na pravce razvoja američkog federalizma. U periodu 1947–1964. god. ukupan porast ovlašćenja federalne vlade odnosio se prvenstveno na oblasti narodne odbrane. Unutrašnja aktivnost i lansiranje novih programa bili su prepušteni saveznim državama i lokalnim zajednicama. U periodu 1964–1977. god. značaj federalne vlade je uglavnom rastao zahvaljujući preuzimanju zadataka u vezi sa očuvanjem prihoda. No, period 1978–99. god. već se ispunjava politikom kresanja funkcija federalne vlade i njihovog vraćanja u nadležnost saveznih država i lokalnih uprava. Povećanje suvereniteta saveznih država istovremeno je značilo sprovodenje programa bez federalne vlade u ulozi finansijera i ortaka. Time je učinjen pokušaj da se reši izvesna kriza u američkom shvatanju federalizma, pošto je većina američkih lidera tretirala federalizam i decentralizaciju kao sinonime. Međutim, smer veće centralizacije unutar modela hijerarhijske piramide doveo je do toga da je administrativna piramida postala prevelika da bi se mogla kontrolisati sa vrha i suviše široka da bi se kontrolisala sa bilo koje druge tačke. Efikasnost strogih piramida u privredi centralizovane hijerarhijske organizacije zahtevala je novu koncepciju federalizma zamišljenog kao odgovor na probleme preterane centralizacije i suviše velike hijerarhije u korist decentralizacije operacija unutar sistema. Proces labavljenja piramide išao je u pravcu reduciranja federalne dominacije nad saveznim i lokalnim upravama i uravnoteženja decentralizacijom ovlašćenja. Međutim, američki federalni sistem je organizovan kao matrica, a ne kao hijerarhija, odnosno kao necentralizovan sistem u kome ovlašćenja nisu dodeljivana po „nivoima“ već podeljena između federalne, državne i lokalne arene.

Široka osnova na kojoj se vlast konstituiše, distribuira i organizuje na principu podele ovlašćenja, nadležnosti i suvereniteta onemogućava preteranu koncentraciju vlasti na jednom nivou. Ugovorna necentralizacija, odnosno strukturisano „rasturanje“ vlasti među razne centre čija je zakonita vlast ustavom zagarantovana, predstavlja ključ rasprostranjene i ukorenjene podele vlasti koja ostaje glavna karakteristika američke federalne demokratije. Stoga, i decentralizacija podrazumeva hijerarhiju ili jednu piramidu državnih uprava sa gradacijama vlasti koje se spuštaju sa vrha. Koncentracija piramide sa federalnom vladom na vrhu, saveznim državama u sredini i lokalnim upravama pri dnu nagnala je Amerikance da govore više o „nivoima“ državne uprave i dupliranjem i poklanjanjem u kanalima javne vlasti, a manje o matrici vladinih jedinica ili o tzv. horizontalnoj matrici.[1920] No, izbor nije između jednog ili nijednog centra moći već između jednog ili više centara, s tim što u različitim situacijama prednost imaju različiti centri. Pod normalnim okolnostima elementi u matrici dejstvuju zajedno radi stvaraja zajedničkih mera i programa. Ali, tajna održavanja nehijerarhijskih odnosa unutar mreže leži u pravu tih elemenata da ne dejstvuju pod izvesnim ili određenim uslovima, jer bez toga prava traganja za konsenzusom postaju beskrajan krug prinude od strane jedne ili druge jedinice.

[1920]R. Remond, Histoire des Etats – Unis, P. U. F., Paris, 1974, str. 31–33.

U sklopu primene sistema separacije, prihodi od carina i od posrednih poreza pripada savezu, a prihodi od neposrednih poreza državama.[1921] Ovaj sistem funkcionisao je sve do 1913. god. kada je fiskalnom reformom uveden porez na dohodak fizičkih lica i preduzeća kao prihod federacije. Time je jačan finansijski položaj federacije i derogiran finansijski suverenitet saveznih država. Posle II svetskog rata, federacija se sve više oslanjala na poreze iz dohotka, savezne države na poreze na potrošnju i lokaliteti na poreze na imovinu, dakako uz jačanje sistema saveznih dotacija, kao dominantni tip federalnih transfera u korist saveznih država, i subvencioniranja lokalnih zajednica od strane saveznih država.[1922] U poslednjoj deceniji razvoja finansijskih odnosa evidentna je politika recentralizacije poreza iz dohotka i poreza iz ličnog dohotka u korist saveza ili federacije (a na teret resursa federalnih jedinica) i „olakog" prepuštanja marginalnih poreza lokalitetima. Čak se i porez na promet centralizuje, naročito u zemljama u razvoju.

U federativnim i konfederativnim zajednicama, finansiranje federacije zavisi kako od tipa federacije, odnosa nadležnosti federacije i saveznih država, tako i od karaktera budžeta i eventualno partije koja je trenutno na vlasti,[1923] s tim što se ne postavlja pitanje koliko savezne države doprinose izdržavanju federacije već koliko federacija učestvuje u finansiranju saveznih država. U sklopu američkog federalizma, koji komponuju 50 federalnih država i 80.000 opština, npr. savezna kasa apsorbuje oko 70%, blagajne saveznih država oko 18% i budžeti komuna oko12%.[1924]

U Nemačkoj federaciju komponuju 11 pokrajina i 9.000 opština između kojih su striktno precizirani odnosi. Naime, federacija ubira poreze na benzin i goriva, duvan i kafu, oporezuje kredite i uzima deo poreza na promet i poreza na dohodak, i carine u celini; pokrajine ubiraju porez na motorna vozila, imovinu, pivo i sl: opštinama ostaje glavni deo poreza na dohodak na nekretninu i na zemlju.[1925] Sveukupni prihodi sastoje se od poreza – 53,5%, doprinosa za socijalno osiguranje – 38,1% i ostalih prihoda – 8,4% (u 1982. god.). Za izdržavanje administrativnog aparata traži se oko 1/3 ukupnih državnih budžetskih prihoda (od čega na saveznu administraciju otpada 19,4%, na pokrajinsku administraciju 54,0% i na opštinsku administraciju 26,6%), dok se čitavih 50% kanališe na različita socijalna davanja i na solidarno ublažavanje finansijskih razlika između bogatijih i siromašnijih pokrajina i opština.

Švajcarsku konfederaciju komponuju 23 kantona i 3 polukantona, uključujući i značajan broj opština, čiji se budžeti nezavisno formiraju na saveznom, kantonal-

---

[1921] J. A. Pechman, Federal Tax Policy, The Brookings Institution, Washington, 1967, str. 277–291. I D. J. Ott i A. F. Ott, Federal Budget Policy, The Brookings Institution, Washington, 1969, str. 48–49.

[1922] J. A Maxwell, Financing State and Local Government, The Brookings Insitution, Washington, 1969, str. 51–53.

[1923] J. O'Connor, The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, N. York, 1973, C. Penniman, State Income Taxition, The Johns Hopskind, London, 1980, i J. A. Pechman, Federal Tax Policy, The Brookings Insitutions, Washington, 1977.

[1924] J. Anastapoulos, Les aspects financieérs du féderalisme, Bruyant, Bruxelles, 1980, R. W. Bahl, J. Burkhead i B. Jupm (Ed.), Public Employment and the State and Local Finance, Cambridge, Ballinger, 1980, i B. Barthalay, Le Federalisme, P. U. F., Paris, 1982.

[1925] N. P. Hepworth. The Finance of Local Government, Allen and Unwin, London, 1976, W. Lewis i dr., Federal Fiscal Policy in the Postwar Recessions, The Brookings Institution, Washington, 1962. I R. L. Mathews i W. R. C. Jay, Federal Finance, Thomas Nelson, London, 1972.

nom i komunalnom nivou.[1926] U formiranju sredstava budžeta Švajcarske konfederacije skoro 55% prihoda dolazi od taksa na potrošna dobra, oko 30% od poreza na dohodak i bogatstva, i oko 15% od ostalih prihoda. Od ukupnih sredstava budžeta na socijalno staranje odlazi 22%, na narodnu odbranu 21%, na komunalije i razvoj energije 15%, na finansijsku službu 12%, na obrazovanje i nauku 9%, na dotacije poljoprivredi 8% i na sve ostalo 13%.[1927] U ukupnim budžetskim rashodima, konfederacija je učestvovala sa 29,1%, kantoni i polukantoni sa 40,3%, i opštine sa 30,6%. Konfederacijski budžetski rashodi najviše odlaze na izdatke za socijalno staranje, vojsku i saobraćaj. Kantoni najviše troše na zdravstveno staranje i puteve. Komune u najvećem delu zadovoljavaju potrebe u oblasti osnovnog obrazovanja i zaštite čovekove okoline.

Buđenje nacionalnih svesti i regionalizma je obeležje savremenog sveta u kome vaskrsava problem odnosa između nacija, centralnih i lokalnih nivoa vlasti. Nacionalna i regionalna rivalstva u Švajcarskoj, Belgiji, Francuskoj, Škotskoj, Španiji, Irskoj, Libanu, Srbiji, Rusiji i drugim zemljama već stavljaju na probu stabilnost federalnog i unitarnog uređenja, stabilnost i efikasnost funkcionisanja društvene zajednice u celini.

Interese delova i celine svakako nije jednostavno uskladiti čak i u relativno homogenim društvima (kao što je npr. poljsko društvo). Latentni, prikriveni i otvoreni konflikti su utoliko izraženiji ukoliko se regionalnim razlikama u razvijenosti i tradiciji dodaju etničke, religijske i jezičke razlike, koje plediraju na autonomiju i u relativno stabilnim i centralistički uređenim državama (npr. komplikacije odnosa Valonaca i Flamanaca u Belgiji, zategnutost između Katalonije i Kastilije u Španiji, uključujući i baskijski separatizam, odnos grčke većine i turske manjine na Kipru, francuski separatisti sa militantnom pozadinom i kvebeškom partijom u Kanadi, korzikanski separatistički pokret u Francuskoj, indijski kvazi-federalizam sa političko-religijskim sukobima).[1928]

Federalizam jeste važan faktor demokratije, jer federalizam bez demokratije sam po sebi nema neku vrednost (F. Neumann). U demokratiji, federalizam podrazumeva disperziju vlasti, vertikalnu i horizontalnu. Rousseau i Montesquieu nisu slučajno rekli da je federalizam oblik koji omogućava autonomiju delova i efikasnost celine. Ali u prenaglašenoj decentralizaciji pod dejstvom tzv. demokratije federalizam mora da se „čuva“ od centralizma i konfederalizma, etatizma i kvazifederalizma, i unitarizma.

[1926]J. A. Maxwell i J. R. Aronson, Financing State and Local Government, Brookings Institution, Washington, 1977. W. E. Oates (Ed.), Financing the New Federalism, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1976. I The Political Economy of Fiscal federalism. Mass. Heath Lexington Books, Lexington, 1977.

[1927]G. F. Break, Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, Brookings Insitution, Washington, 1967. I R. J. Dennett, The Geography of Public Finance: Welfaire under Fiscal Federalism und Local Government Finance, Methuen, London – N. York, 1980.

[1928]Tu svakako spada i Malezijski problem tri osnovne grupe populacije koje pripadaju trima rasama, nacijama i religijama, problem, dva velika plemena u Zimbabveu, koja žele da stvore jednu naciju, peruanski problem dveju grupa različite rase, religije i kulture, nigerijski problem podele federalne države na pedesetak federalnih jedinica umesto sadašnjih 19, kurdski i palestinski problem itd.

Veza pluralizma i federalizma je uska i višestruka. Pluralizam je neposredno povezan sa oblikom federalizma, koji idu od konfederalizma, preko regionalne autonomije i autentičnog federalizma, do kvazifederalizma. Laski je svojevremeno smatrao da je princip nacionalnog suvereniteta iscrpio svoju korisnost, da je svaka isključivo teritorijalna organizacija vlasti zastarela i zagovarao je svojevrsni funkcionalni federalizam, sledeći na taj način Kanta koji je težio prevazilaženju nacionalne države i uspostavljanju sveopšteg feodus pacificum-a slobodnih repubika. Pascal je svojevremeno, shvatajući značaj jedinstva u razlikama, konstatovao da je pluralizam, odnosno raznolikosti bez jedinstva predstavljaju haos i anarhiju, a jedinstvo bez pluralizma despotiju i tiraniju. No, i pored toga, valja naglasiti da prvi moderni federalni sistemi nisu nastali radi rešavanja nacionalnog pitanja ili nacionalne autonomije.

Regionalizam ima za osnovu težnju ka decentralizaciji učaurene države, koja često ne vodi dovoljno računa o kulturnim, etničkim, istorijskim, geografskim i nacionalnim osobenostima, pa je kočnica napretka. Flandrija i Valonija u Belgiji insistiraju već duži niz godina na prelazak iz centralizma u federalizam, kao nužna etapa ka potpunom državnom osamostaljenju i podruštvljavanju društvenih funkcija.

Posle 158 godina postojanja jedinstvene države, Belgija se januara 1989. godine podelila na tri federalne oblasti: Flandriju, Valoniju i područje Brisela. Dobijena je, dakle, Belgija „u tri brzine“, pri čemu federalizam mora ići u prilog jedinstvu i solidarnosti između različitih delova države, i protiv svakog otvorenog ili prikrivenog separatizma. Novim institucionalnim mehanizmom, na regione je, umesto dosadašnjih 8%, preneseno 40% sredstava iz državnog budžeta. Ova suma se deli uglavnom u srazmeri sa uplatama regiona u savezni budžet. Savezna država i vlada motre da regioni ne prekorače svoja ovlašćenja u politici i trošenju sredstava za obrazovanje, prostorno planiranje, ekonomsku politiku, ekologiju, pomoć preduzećima i kulturi. Centralna vlada i dalje pazi da regioni poreskom politikom i zaduživanjem ne prekorače granice i dovedu u pitanje „ekonomsko i monetarno jedinstvo“ i jedinstveno tržište.

Francuska, kao unitarna država, isto tako, već duži niz godina bije bitku po pitanju gde podvući liniju između preteranog centralizma i željene regionalizacije. Čak i skorašnje stvaranje 22 nove regije sa širokim zakonskim ovlašćenjima u osnovi nije razbilo hipertrofirani centralizam.

Velika Britanija nema federalno ustrojstvo, niti je složena država, iako u svom sastavu ima četiri „pokrajine“. Ona je unitaristička država u čiji sastav ulaze Engleska, Vels, Škotska i Severna Irska. Teritorije u Lamanšu i ostrvo Men imaju specijalni status iako ne ulaze u sastav Ujedinjenog Kraljevstva. Političke odluke i upravljanje poslovima Škotske, Velsa i Severne Irske u nadležnosti su centralne vlade. Izvesne administrativne funkcije su prenete na lokalne vlasti Škotske i Velsa, ne u formi davanja autonomija, već iz praktičnih razloga.

Od početka 1948. god. Italija je administrativno podeljena na 20 pokrajina (regiona), od kojih svega šest pokrajina uživaju specijalni status. Smatra se da je u Italiji izabrana srećna kombinacija regionalnih autonomija sa centralnim, odnosno centralističkim uređenjem, jer bez intervencije centralne države i nacionalnog plani-

ranja razvoja veći deo problema ekonomske i socijalne politike ostao bi večito nerešen. Ipak, glavna finansijska sredstva pritiču iz nacionalnog budžeta, kao centralnog mehanizma alimentiranja javnih potreba. Nešto veća autonomija data je pokrajinama tek 1963. god. kada im je dodeljena samostalnost u oblasti obrazovanja, socijalnog staranja, kulture i privrednog razvoja. No, finansijski resursi i dalje su pod „strogom kapom“ centra državne vlasti.

Početkom 1983. god. Španija je krenula na put celovite decentralizacije, pretvarajući se u „državnu autonomiju“. Danas je Španija sastavljena od četiri autonomne pokrajine i 13 autonomnih oblasti, što u stvari predstavlja oblik federativnog uređenja iako Španci izbegavaju da to kažu usled gorkog iskustva sa federacijom u XIX veku. Istorijska premijera temeljitog preuređenja zemlje dolazi posle strogog centralizma, ali bez perspektive da se politika decentralizacije sprovede „od vrha do dna“ hijerarhijske piramide javne vlasti.

Kina je, pre svega, centralizovana država unitarnog tipa. Samo pet autonomnih pokrajina sa statusom provincije (Tibet, Sinkjang, Unutrašnja Mongolija, Guansi i Ningeja) uživaju širu autonomiju u odnosu na ostale provincije. Pored pet autonomnih pokrajina u Kini postoji 30 autonomnih okruga i 72 autonomna sreza u sastavu ostalih provincija. Uvažavajući zahteve naroda i narodnosti za širu autonomiju u planiranju privrednog razvoja i raspodeli državnog budžeta namenjenog prosveti, nauci, kulturi i zdravstvu, u Kini je tokom 1980. god. otpočeo proces decentraiizacije, ali bez perspektive i naglog zaokreta u spuštanju društvenih funkcija na niže nivoe vlasti.

Po Ustavu, Kina u administrativno-političkom smislu obuhvata provincije (21 plus Tajvan), autonomne regije (5), samostalne gradove (3 sa 211 oblasti, 2.133 srezova i 178 gradskih područja) i narodne komune (74.000). Po Ustavu iz 1978. god. Kina ima 22 provincije, koje su Ustavom iz 1982. god. reorganizovane u 30 autonomnih perfektura i par autonomnih regiona.[1929]

Istorija federalizma u savremenom svetu nije potvrdila stavove Laskog i Prudona po kojima je „epoha federalizma prošla“, odnosno da će „XX vek otvoriti eru federacije“.[1930] U aktuelnom trenutku, federalizam se ne može oceniti kao prošlost niti kao realnost u svim zemljama, pošto se kretao i razvijao uzlaznim i silaznim linijama u pravcu veće decentralizacije ili recentralizacije. Federalizam nije postao odbrambena linija prošlosti, tj. centralizma i unitarizma, već društveni proces obogaćivanja odnosa koji ne dovode u pitanje stabilnost, integritet i efikasnost društvene zajednice, kao celine, i njenih konstitutivnih delova u decentralizovanoj strukturi vlasti i donošenju odluka.

Federalizam je postao oblik celokupnog unutrašnjeg uređenja i princip celokupne društveno-ekonomske i političke strukture. On, kao takav, inkorporira kooperativnost, saradnju, zajedništvo, jedinstvo, integritet svih subjekata federalizma, te

[1929] I. Dragičević, Kina između siromaštva i industrijskog razvitka, Stvarnost, Zagreb, 1984., str. 115–117.

[1930] Dr B. Raičević, Osobenosti razvoja fiskalnog sistema u uslovima federalnog uređenja Jugoslavije, Ekonomski institut, Beograd, 1977, stt. 11 i Dr J. Đorđević, Varijaclje na temu o federalizmu i nacionalnom pitanju, u „Federalizam i nacionalno pitanje“, Zbornik radova, Privredni pregled, Beograd, 1971. str. 42.

nije mehanički zbir nacionalnosti i regionalizma.[1931] On integriše opšte, zajedničke i pojedinačne interese, socijalizuje interese i minimizira konflikte. On je višedimenzionalan i polivalentan, jer predstavlja zajednicu konstitutivnih elemenata federacije, koji su ujedinjeni i udruženi na trojnim osnovama u federalnoj strukturi na ravnopravnim, autonomnim i funkcionalnim osnovama.

Svojevremeno je Fridrich, jugoslovenski federalizam ocenio kao „fasadni federalizam" iza kojeg se krije, u stvari, konfederalizam labavijeg tipa od švajcarskog kantonalnog sistema. Razvojni trend jugoslovenskog federalizma išao je, prema tome, od unitarizma, etatizma i centralizma pod plaštom federalizma u pravcu tzv. komunalnog federalizma u 60-tim godinama, do policentričnog etatizma, odnosno republičko-pokrajinskog konfederalizma u 70-im godinama (nalik na Althuslus-ov asocijativističko-konfederalni koncept); što znači da od integralnog federalizma nije ostalo ništa, osim raspada Jugoslavije.

Uticaj ekonomske teorije Keynesa dao je nove argumente pristalicama centralizacije, pošto je keynesijanska ekonomija nespojiva sa federalizmom. Staljinova koncepcija je, isto tako, išla u prilog centralizovanom državnom upravljanju. Keynesijanska ekonomska teorija državnog intervencionizma, vodila je neposredno derogiranju federalizma. Opšti etatistički trend federalizma jeste generalna crta savremenog sveta, prvenstveno iz ekonomskih razloga.

Problem finansija je fundamentalni problem federalizma (Birch), budući da raspodela društvenih funkcija i raspodela fiskalnih prihoda predstavljaju ključne elemente federalnih finansija. Federalizam, po Oates-u, predstavlja neku vrstu kompromisa između unitarnog uređenja i ekstremne decentralizacije, odnosno kombinaciju unitarnog i decentralizovanog modela, budući da Rusija važi za federaciju sa naglašenom centralizacijom, da Švajcarska važi za federaciju sa naglašenom autonomijom federalnih jedinica i da Švedska važi za unitarnu državu sa naglašenom samostalnošću lokalnih kolektiviteta. U tom sklopu, kompleks finansijskih odnosa najčešće se razrešava tzv. fiskalnim kompromisom (compromis fiscal, fiscal adjustment).[1932]

Pod fiskalnim federalizmom obično se podrazumevaju odnosi između širih i užih političko-teritorijalnih jedinica u utvrđenju izvora i vrsta javnih prihoda i određivanju njihove visine, dok se pod finansijskim federalizmom podrazumevaju odnosi između političko-teritorijalnih jedinica koji nastaju prilikom utvrđivanja javnih potreba i raspodele javnih prihoda za pokriće rashoda.[1933]

[1931] Dr J. Đorđević, Federalizam i regionalizam, Marksistička misao 2/82. st. 3–27 i Dr R. Lukić, Federalizam i samoupravljanje, Marksistička misao 2/82, st. 27–36.

[1932] Dr Božidar Jelčić, Nauka o finansijama i finansijsko pravo, Infromator, Zagreb, 1983, st. 400 i Dr M. Matejić – Dr M. Jovanović, Finansije, Informator, Zagreb, 1982, st. 17–18.

[1933] W. Oates, Fiscal Federalism, Harcourt Braće Jovanovich, N. York, 1972. Dr B. Raičević, Osobenosti razvoja fiskalnog sistema u uslovima federativnog uređenja Jugoslavije, Ekonomski institut, Beograd, 1977. Dr V. Stanovičić, Teritorijalni i funkcionalni aspekti federalizma, u „Federalizam i nacionalno pitanje", Privredni pregled, Beograd, 1967. Zbornik radova, Društveno-politički sistem SFRJ, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1975. C. J. Friederich, Trend of Federalism in Theory and Practice, London, 1968, A. Jallon, Le federalisme, P. U. F., Paris, 1971. R. Mugrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973. K. C. Wheare, Fedeal Government, London, 1963, R. Bowie – C. J. Friedrich, Etudes sur le federalisme, Paris, 1962. K. Bogoev, Lokalne finansije Jugoslavije, Beograd, 1964. M. Hicks, Public Finance, London, 1973. W. Bauwol, Macroeconomics of unbalanced Growth,

Funkcija federalizma je obezbeđenje određenog minimuma zadovoljavanja društvenih potreba na svim nivoima DPK bez obzira na fiskalni kapacitet, s jedne strane, i uspostavljanje približno istog fiskalnog pritiska adekvatnog nivoa zadovoljavanja usluga javnog sektora, s druge strane. Jednostavno, cilj se ogleda u postizanju tzv. vertikalne i horizontalne pravednosti u oporezivanju i finansiranju društvenih potreba. Subjekti federalizma imaju zadatak da pravično raspodele dohodak i pružanje određenog nivoa usluga u teritorijalno-političkim jedinicama uz maksimalno respektovanje različitih preferencija u pogledu korišćenja javnih usluga i eliminisanja uniformnosti javne potrošnje.

No, i pored toga, brojni problemi fiskalnog (i ekonomskog) federalizma ostali su neraščišćeni i neosvetljeni u teoriji i praksi iako je „ekonomija fiskalnog federalizma“ istorijska potreba od neprocenjivog značaja za dalji razvoj društva, kao složene višenacionalne zajednice. Krupno je pitanje ekonomske politike: da li je današnja decentralizacija teorijski nepomirljiva ili pomirljiva sa daljim ekonomskim rastom?! Naime, u svetu je poznato da je decentralizacija predstavljala pozitivan i stimulativan uslov za brži, ali skuplji ekonomski rast; dok je centralizacija, koja daje prednost stabilnosti u odnosu na rast, gušila ekonomski rast, ali povećavala stepen stabilnosti privrede (H. Teune). Vreme visokih i stabilnih stopa ekonomskog rasta sa tolerantnom stopom inflacije i stopom nezaposlenosti je davno prošlo vreme, koje nema nikakve korelacione sprege sa sadašnjom stagflacionom euforijom, jer podjednako pogađa unitarne i federalne države sa centralizovanom i decentralizovanom strukturom. Valjalo bi, stoga, iznaći nove formule za kreiranje, vodenje i sprovodenje ekonomske i finansijske politike u ravni „decentralizovane centralizacije“ i „centralizovane decentralizacije“ društveno-političkih opcija i u koordinatama novog ekonomskog socijalnog i finansijskog optimuma.

2. FISKALNI SUVERENITET, FISKALNA NADLEŽNOST I FISKALNA OVLAŠĆENJA

Fiskalni suverenitet inkorporira pravo na utvrđivanje svih oblika, vrsta i izvora fiskalnih prihoda, pravo na raspolaganje svim prihodima ili pojedinim prihodima u celini ili delimično i pravo na razrez i naplatu fiskalnih prihoda. Fiskalni suverenitet, prema tome, reprezentuje ustavno pravo i zakonsko ovlašćenje za usta-

American Economic Review. Vol. 57,1967. J. F. Aubert, Essei sur le federalisme, Revue du droit publicet de la Science politique 3/63, J. Jovičić, Savremeni federalizam, Beograd, 1973. J. A. Pechman, Federal Tax Policy, Washington, 1966. J. A Maxwell, Financing State and Local Government. Washington, 1970. G. Sawer, Modern Federalism, London, 1969. S. Mushkin – R. Adams, Emerging Patterns of Federalism, National Tax Journal, Septembar 1966.T. E. Boreherding, Budget and University Press, 1977. C. Cosciani, Scienzadele Finanze, Torino. Unione Tipografice, 1977. J. R. Meyer – J. M. Quigley, Local Public Finance and Fiscal Squecthe New Federalism, Baltimor – London, The John Hopkins University Press, 1975. R. Musgrave, P. Musgrave i L. Kullmer, Die öllentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen, Paul sirbeck, 1977, G. Hedtkamp, Lehrbuch der Finanzwissenselhaft, Luchterhand, Neuwied, 1977. I B. Dalton, Federal finance in theory and Practice with special Reference to Switzerland, Bern, Verlag Paul Haupt, 1977.

novljavanje fiskalnih prihoda, za uvođenje poreza i za određivanje njihovog nivoa i strukture. Kao takav, fiskalni suverenitet može biti origineran i izveden, odnosno potpun i ograničen.[1934] Originerni suverenitet imanentan je subjektu finansiranja koji „raspolaže“ ovlašćenjima Ustavom iii zakonom utvrđeni za ustanovljenje i uvođenje fiskaliteta i za određivanje njihove visine. Izvedeni suverenitet nastaje onda kada subjekt finansiranja na osnovu zakona prenese u celini ili delimično ovlašćenja na subjekt finansiranja nižeg ranga. U prvom slučaju, radi se o fiskalnom suverenitetu širih DPK, a u drugom slučaju o suverenitetu užih DPK. U celini posmatrano, radi se o vertikalnom odnosu među nosiocima fiskalnog suvereniteta, odnosno o distribuciji suvereniteta po vertikalnoj liniji. U osnovi federacija (ili savez) raspolaže potpunim suverenitetom, dok lokaliteti raspolažu ograničenim suverenitetom. U praksi, međutim, „potpun fiskalni suverenitet“ podeljen je između federacije i federalnih jedinica, pri čemu je suverenitet lokaliteta izveden, deriviran iz suvereniteta federalne jedinice. Samo u unitarnim i centralizovanim državama originerni i potpun fiskalni suverenitet pripada državi (centru). No, u unitarnim državama sa naglašenom decentralizacijom potpun fiskalni suverenitet može pripadati komunama, mada u relativno ograničenom i limitiranom opusu. U celini posmatrano, fiskalni suverenitet može biti centralizovan i decentralizovan ili/i neka vrsta kombinacije. No, protiv politike totalne decentralizacije fiskalnog suvereniteta ističu se prvenstveno ekonomski razlozi, dok su protiv politike totalne centralizacije ističu obično razlozi političke prirode.[1935] Usled toga se u praksi često kombinuju elementi centralizacije i decentralizacije, odnosno elementi federalizma i unitarizma u funkciji „pomirenja“ faktora ekonomske i političke prirode.

U sklopu finansijskih odnosa utvrđuju se nosioci fiskalnih ovlašćenja u pravcu njihove samostalnosti ili međuzavisnosti čime se simultano izražava veći ili manji stepen centralizacije, odnosno decentralizacije. Fiskalna ovlašćenja inkorporiraju ovlašćenja za utvrđivanje obima, strukture i dinamike javnih potreba, ovlašćenja za ustanovljavanje i uvođenje određenih vrsta i oblika fiskalnih prihoda (poreza, taksa, doprinosa, carina) i ovlašćenja za utvrđivanje namenskog rasporeda prihoda za pojedine potrebe. U federalnim zajednicama raspoređivanje javnih potreba, odnosno rashoda između subjekata i nosioca finansiranja ide po vertikalnoj i horizontalnoj liniji. Raspodela potreba, odnosno rashoda između nosilaca finansiranja po vertikalnoj liniji u osnovi je opredeljena društveno-ekonomskim i političkim uređenjem zemlje,

[1934]Dr M. Jovičić, Savremeni federalizam, Savremena administracija, Beograd, 1973, I. Kristan, Razvoj jugoslovenske federacije, Socijalizam 6/76, Dr M. Matejić, Finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978, Dr B. Raičević, Fiskalni federalizam, Finansije 3–4/75, Finansije u federativnoj državi, Finansije 1 – 2/77, Dr M. Petrović, Formiranje prihoda društveno-političkih zajednica u SR Srbiji i njihova raspodela između republike, pokrajina i opština. Institut društvenih nauka, Beograd, 1968, Dr J. Lovčević, Institucije javnih finansija, Službeni list SFRJ, Beograd, 1975, Dr K. Bogoev, Lokalne finansije Jugoslavije, Ekonomska biblioteka Saveza ekonomista Jugoslavije, Beograd, 1964, Dr M. Hanžeković, Fiskalni problemi ekonomskog federalizma, Ekonomski institut, Zagreb, 1972, P. Ristić, Problem odnosa između federacije i federalnih jedinica sa posebnim osvrtom za Jugoslaviju, Naučna knjiga, Beograd, 1967. J. Stefanović, Federalizam i njegov razvitak u svetu, JAZU, Zagreb, 1962, R. Guzina, Istorijski osvrt na probleme federalnog uređenja jugoslovenske države, Gledišta 3/71 i N. Pašić, Nacija, nadnacionalna integracija i socijalistički federalizam, Socijalizam 4/73.

[1935] Dr M. Matejić, Finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978. st. 20–21.

Ustavom sankcionih društvenih funkcija po stepenovanim nivoima političko-teritorijalnih jedinica i ekonomskim mogućnostima zadovoljavanja javnih, odnosno društvenih potreba. U federalnim zajednicama vertikalna raspodela društvenih funkcija, odnosno javnih potreba i javnih rashoda svodi se na raspodelu između federacije i federalnih jedinica, s jedne strane, i između federalnih jedinica i lokaliteta, odnosno između saveza i lokalnih zajednica u unitarnim državama. Za razliku od vertikalne distribucije potreba, odnosno rashoda, horizontalna raspodela implicira raspodelu potreba između nosilaca finansiranja istoga ranga (npr. između federalnih jedinica i između lokaliteta).

Raspodela potreba, odnosno rashoda povezana je sa raspodelom prihoda između različitih nivoa finansiranja javnih potreba. Distribucija javnih prihoda, isto tako, kreće se po vertikalnoj i horizontalnoj liniji. Po vertikali, raspodela prihoda implicira sistem zajednice, sistem separacije, kvotni sistem i mešoviti sistem, putem kojih se regulišu finansijski odnosi između različitih nivoa (širih i užih ili viših i nižih) društveno-političkih zajednica. U horizontali, distribucija prihoda podrazumeva raspoređivanje prihoda između nosilaca finansiranja istog ranga ili nivoa (npr. između DPK i fondova na lokalnom, regionalnom i republičko-pokrajinskom nivou), uključujući i preraspodelu finansijskih resursa između razvijenih i nerazvijenih društveno-političkih zajednica istoga ranga. Podela nadležnosti između političko-teritorijalnih jedinica (društveno-političke zajednice) u federalnim državama i između teritorijalno-administrativnih jedinica u unitarnim državama vezana je za problem raspodele javnih funkcija i sredstava za njihovo finansiranje. Podela fiskalne nadležnosti implicira obim i strukturu fiskalnih ovlašćenja užih i širih političko-teritorijalnih kolektiviteta.[1936] U razuđenoj strukturi nosilaca fiskalnih ovlašćenja u uslovima pluralizma nosilaca fiskalne nadležnosti od ključnog značaja je da Ustavom utvrđenim funkcijama na svim nivoima DPK odgovaraju fiskalne kompetencije radi postizanja ravnoteže između funkcija i sredstava.

Decentralizacija fiskalne nadležnosti implicira fiskalnu koordinaciju između različitih nivoa DPK (vertikalno usklađivanje) i između istih nivoa DPK (horizontalno usklađivanje), što reflektuje tzv. koordinantni federalizam.[1937] Međutim, u sklopu savremenog razvoja fiskalnih odnosa sve se više relativizira striktna podela funkcija, odnosno nadležnosti, i potencira zajednička akcija svih nivoa DPK u oblikovanju zajedničkog obezbeđenja usluga javnog karaktera, što reflektuje tzv. zajednički federalizam. Vertikalna i horizontalna raspodela fiskalne nadležnosti više odgovara institucionalnoj osnovi sistema javnog finansiranja, dok raspodela fiskalne nadležnosti u sklopu zajedničkog ili kooperativnog federalizma više odgovara razuđenoj strukturi nosilaca fiskalnih kompetencija u sastavu finansiranja opštedruštvenih i zajedničkih potreba kao jedinstvene kategorije sa stanovišta raspodele dohotka i alokacije resursa. U federalnoj strukturi javnog sektora uređivanje finansijskih odnosa implicira utvrđivanje korelativnih sprega između funkcija svakog nivoa DPK

[1936] Dr V. Grivčev, Finansije i finansijsko pravo SFRJ, Informator, Zagreb, 1980. str. 58–63.

[1937] Dr K. Begić, O podeli finansijske nadležnosti i harmonizaciji osnova sistema i politike društvenog finansiranja u Jugoslaviji, u „Financije i financijsko pravo“, Pravni fakultet, Osijek, 1982. str. 108.

i njihove fiskalne kompentencije u domenu raspolaganja sopstvenim izvorima prihoda,[1938] dakle, iznalaženje ravnoteže između funkcija i sredstava.

Egzistencija i funkcionisanje više nosilaca fiskalnih kompetencija u federacijama otvara problem razlika u nivou oporezivanja i pružanju određenog obima i strukture usluga javnog sektora u pojedinim federalnim jedinicama.[1939] Otuda je usklađivanje osnova sistema oporezivanja i sistema finansiranja u federacijama neminovnost sa stanovišta društveno-ekonomskog i socijalno-političkog načela fiskalne politike. U protivnom, anulirali bi se ciljevi federalnih finansija.[1940] U tom kontekstu, usklađivanje osnova sistema oporezivanja i finansiranja javnih potreba implicira koordinaciju finansijske nadležnosti između različitih nivoa DPK (vertikalno usklađivanje) i koordinaciju nadležnosti između istih nivoa DPK (horizontalno usklađivanje). Heterogena struktura sistema oporezivanja i finansiranja usluga i diferencijalna „eksploatacija“ istovrsnih fiskalnih izvora implicira visok stepen koordinacije između federacije, država i lokaliteta u ekspanziji federalnog finansiranja, centralizovanog modela zadovoljavanja potreba i autonomne fiskalne nadležnosti DPK.[1941] U sklopu centralizacije uloge javnog sektora Musgrave je ukazao na značaj adekvatnog izbora izvoza sredstava za finansiranje javnih potreba i respektovanje preferencija korisnika javnih usluga (alokacija), na značaj pravedne raspodele dohotka i transferiranja sredstava poreskim instrumentima (redistribucija) i na značaj fiskalne politike i kompenzacionog finansiranja u procesu stabilnosti nivoa cena i zaposlenosti (stabilizacija). U sastavu fiskalnog federalizma, federacija je odgovorna za stabilizaciju, federalne jedinice za alokaciju i federacija i federalne jedinice za distribuciju. U politici alokacije resursa koordinacija je poželjna (potrebna), u politici distribucije koordinacija treba i mora da postoji, u politici stabilizacije koordinacija je neminovna i imperativna ukoliko se naravno vodi efikasna politika oporezivanja i finansiranja sa ekonomskog stanovišta.[1942] Problem horizontalne jednakosti razrešava se kroz zahteve za ravnomernom raspodelom poreskog tereta, za smanjenjem razlika u per capita dohotka i za prosečnim zadovoljavanjem javnih potreba.[1943] Jer, princip jednakog tretiranja jednakih valja primenjivati pri oporezivanju, budući da subjekti sa jednakim mogućnostima treba da plate isti porez. Princip jednakog poreskog tretiranja jednakih, dakle, podrazumeva pravilo: subjekti sa jednakim dohotkom treba da osete isti fiskalni pritisak, nezavisno od preferiranog obima i strukture javnih usluga. Iz tih razloga Musgrave pledira da stabilizaciona funkcija fiskalne politike treba da se vodi na centralnom nivou.

I, doista, Musgrave je bio u pravu, pošto su se njegove teorijske predikcije empirijski verifikovale u fiskalnoj praksi federalnih i unitarnih država na početku 80-

---

[1938] W. E. Oates, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972. st. 14 i K. C. Wheare, Federal Government, London, 1963. str. 50–51.

[1939] Dr K. Begić, O nekim karakteristikama podjele finansijske nadležnosti u Sjedinjenim Američkim državama, Finansije 11–12/81. str. 589.

[1940]Dr K. Begić, O podjeli i koordinaciji finansijske nadležnosti u savremenim federacijama, Pregled 6/81, str. 689 i Dr I. Dautbašić, Finansije i finansijsko pravo, Svjetlost, Sarajevo, 1980. str. 275–277.

[1941]Dr Božidar Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983. st. 401.

[1942]R. Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973. st. 144.

[1943]R. Musgrave, op. cit., 144–148.

tih godina. Naime, 80-tih i 90-tih god. recentralizacija fiskalnih prihoda, i to: personalnog poreza na dohodak (SAD, Kanada, Australija i Turska), poreza na dobit korporacija (Nigerija, Malezija, Indonezija i Venecula), doprinosa za socijalno osiguranje (Austrija, Nemačka, Švajcarska, Brazil, Belgija, Francuska, Italija, Holandija i Švedska), poreza na promet (Indija, Argentina, Meksiko, V. Britanija, Zimbabve i Mađarska) i taksa na spoljnoekonomske transakcije (Nigerija, Malezija, Indija, Argentina, Zimbabve, Egipat i Venecuela).

3. FISKALNI DISPARITETI I FISKALNA HARMONIZACIJA I KOORDINACIJA

Za razliku od starije literature, koja je pretežno obrađivala administrativne aspekte fiskalnih odnosa između centralnih i subcentralnih jedinica, novija literatura težište prebacuje na aktuelne probleme makroekonomskih efekata fiskalnog federalizma na domaćem tržištu federalnih država ili na zajedničkom tržištu regionalnih ekonomskih integracija. Teorija fiskalne harmonizacije upravo polazi od činjenice da u federacijama (usled različite podele fiskalne suverenosti između centralnih i subcentralnih nivoa vlasti) i međunarodnim ekonomskim integracijama (usled razlika u nacionalnim fiskalnim sistemima) nastaju fiskalni dispariteti, koji produkuju ekonomske distorzije, remete mobilnost faktora proizvodnje, ometaju slobodnu konkurenciju i inaugurišu distorzije trgovinskih tokova i deviznih kurseva.[1944] Stoga, fiskalna harmonizacija ima za cilj eliminisanje fiskalnih dispariteta i heterogenosti fiskalnih struktura, i povećanje efikasnosti makroekonomske fiskalne politike sa sračunatim efektima na planu povećanja unutrašnje homogenosti i integriteta privrednih prostora (bez negativnih implikacija na uslove slobodne konkurencije i racionalnu alokaciju privrednih resursa). Da bi se otklonili fiskalni dispariteti, koji nastaju po različitim osnovama: razlike u ukupnom fiskalnom opterećenju, razlike u fiskalnim presijama dohotka pojedinih privrednih sektora, razlike u poreskim strukturama, razlike u odnosu neposrednih i posrednih poreza, razlike u poreskim stopama i olakšicama (koje derogiraju načelo horizontalne pravičnosti oporezivanja, uvode fiskalnu diskriminaciju proizvoda, prihoda i imovine, i unose difuzije i prevaljivanje poreskih randmana), koncept fiskalne harmonizacije u federacijama i međudržavnim ekonomskim zajednicama mora biti fleksibilan i suptilan bez dovođenja u pitanje osnove decentralističkih odnosa i samostalnosti federalnih jedinica i lokalnih vlasti, zadiranja u osnove suvereniteta zemalja, plediranja na punu uniformnost fiskalne strukture i insistiranja na potpunu ravnomernu ekonomsku i socijalnu reparticiju poreskog opterećenja. U tom smislu, kreatori fiskalne harmonizacije u EU usredsredili su se na eliminisanje fiskalnih barijera, slobodnom kretanju radne snage, proizvoda, usluga i kapitala u ekonomskom prostoru Zajednice, eliminisanje fiskalnih distorzija koje remete odnose konkurencije na zajedničkom tržištu, onemogućavanje prevaljivanja poreskih tereta među članicama Zajednice, obezbeđenje ekonomske neutralnosti nacionalnih poreza i načela nediskri-

[1944]K. Bogoev, Fiskalna harmonizacija i fiskalni federalizam, Rnansije 1–2/87. str. 4.

minacije poreskih subjekata, i instituisanje fiskalnih instrumenata koji ubrzavaju proces ekonomske integracije u Zajednici. Prioritet u politici fiskalne harmonizacije EU pripao je porezu na dodatnu vrednost (TVA/VAT) da bi se eliminisala praksa poreskog manipulisanja u međudržavnim izvozno-uvoznim transakcijama na zajedničkom tržištu i obezbedila transparentnost poreske komponente u cenama roba i usluga u trgovinskoj razmeni zemalja članica.[1945] Umesto ranijeg šarenila u sistemu oporezivanja proizvoda u usluga u svim zemljama–članicama EU institucionalizovan je porez na dodatnu vrednost. Počev od 1977. god. u Zajednici je usvojen koncept finansiranja poreske osnovice VAT-a na jedinstven način, pa, sledstveno tome, i koncept jednoobrazne naplate sopstvenih prihoda budžetske zajednice (najpre na nivou od 1 % osnovice TVA). Sada se prešlo na usvajanje koncepta „približavanja" poreskih stopa VAT-a između zemalja članica. Teškoće su jedino prisutne kod akciza, kao specifičnog poreza na promet alkoholnih pića, cigareta, benzina i naftnih derivata), pošto se radi o relativno izdašnim prihodima u nacionalnim budžetima (u proseku oko 14% sveukupnih fiskalnih prihoda). Teškoće su prisutne i kod harmonizacije oporezivanja dobiti kompanija i prihoda od kapitala, pošto se insistira na njihovoj neutralnosti. Konačno, zapreke su prisutne i kod poreza na dohodak fizičkih lica, jer se smatra da je ovaj porez prvorazredni instrument nacionalnih ekonomskih politika. Perspektiva razvoja ekonomske integracije i zajedničkog tržišta, međutim, već ukazuje na potrebu instituisanja aproksimativnih baričnih sistema neposrednih poreza (sa stanovišta „približavanja" efektivnih fiskalnih opterećenja fizičkih i pravnih lica) iz razloga što troškovi proizvodnje, izbor lokacije preduzeća i investicija, rentabilnost uloženog kapitala i mobilnost radne snage i kapitala, u sadašnjoj fazi internacionalizacije proizvodnje i konvergirajućih nacionalnih ekonomskih politika (međunarodna međuzavisnost fiskalne i monetarne sfere), ne mogu više da podnesu potpuno različite fiskalne uticaje direktnih poreza bilo koje zemlje članice Zajednice.

Za razliku od fiskalne harmonizacije, koja treba da osigura otklanjanje fiskalnih dispariteta i distorzija, fiskalna koordinacija, u načelu, treba da obezbedi usaglašavanje akcija i odluka federalnih jedinica, fiskalnih vlasti sa osnovnim pravcima fiskalne politike federacije (saveza). To je potrebno iz razloga što se u ranijoj literaturi na bazi osporavane tzv. „percersity hypothesise", smatra da regionalne i lokalne finansije prate svingove ekonomskih ciklusa i da pojačavaju neravnotežne fluktuacije svojim ekspanzivnim efektima u boom-u i deflatornim efektima u depresiji, poništavajući efekte kontracikličnih mera centralnih vlasti. Novije analize ne pružaju, međutim, empirijske dokaze o procikličnom ponašanju decentralizovanih subcentralnih nivoa javne vlasti, jer reakcija federalnih jedinica i lokalnih vlasti na ciklična kretanja uglavnom zavisi od strukture fiskalnih prihoda i od responzivnosti njihovih fiskalnih izvora na promene u konjunkturi.[1946] Čak se i neelastičnost regionalnih i lokalnih finansija, njihov organičeni pristup tržištima kapitala i nemogućnost njihovog zadržavanja kod emisionog instituta ublažavaju opštim i namenskim dotacijama prilagođenih stabilizacionim programima federacije. U politici efikasne vertikalne fiskalne koordinacije, kao membrane procikličnom delovanju regionalnih

[1945] L'harmonisation fiscal dans la Communauté, Le dossier de I'Europe 10/84. str. 5.
[1946] K. Bogoev, Fiskalna harmonizacija i fiskalni federalizam, Finansije 1–2/87. str. 8.

lokalnih finansija, stabilizacioni i alokativni efekti federalnih jedinica i lokalnih vlasti po pravilu zavise od kvantitativne dimenzije njihovih prihoda i rashoda u odnosu na ukupne fiskalne prihode i javne rashode, i od stepena njihove samostalnosti u odlučivanju o prihodima i rashodima na osnovu institucionalne raspodele javnih funkcija i finansijskih izvora.

U praksi savremenih zemalja ne egzistira univerzalna formula o racionalnoj podeli izvora prihoda, jer je i klasično pravilo-federaciji posredni porezi, federalnim jedinicama neposredni porezi – derogirano u savremenim federacijama iz razloga što se fiskalni federalizam ne može jednobrazno konstituisati. Izuzeci, doduše, postoje; ali su oni u politici podele prirodnih izvora između centralnih vlasti i federalnih jedinica svode samo na carine (koje pripadaju federaciji), poreze na imovinu (koji su prepušteni lokalnim i regionalnim zajednicama) i doprinose za socijalno osiguranje (koji se koncentrišu na nivou federacije i vanbudžetski redistribuiraju i alociraju).[1947] U novijoj evoluciji raspodele izvora prihoda ipak se iskristalisalo generalno pravilo, kao zajednička karakteristika i tendencija u federalnim zajednicama. Naime, centralna javna vlast domogla se najizdašnijih izvora prihoda (mada sa različitim kombinacijama raspodele sa federalnim jedinicama): porez na dohodak fizičkih lica, porez na dobit korporacija i porez na promet, kao ključni instrumenti efikasne stabilizacione fiskalne politike.[1948]

U zavisnosti od karaktera odnosa između federacije i federalnih jedinica, u praksi su se iskristalisala nekoliko sistema raspodele izvora prihoda: (1) sistem sa predominacijom federacije, koji je karakterističan za Australiju među zemljama OECD i za Rusiju među zemljama postocijalizma (2) sistem sa participacijom federacije i federalnih jedinica u glavnim porezima (tax sharing), koji je tipičan za Nemačku i Nigeriju, (3) sistem sa konkurentskim fiskalnim odnosima (tax overlapping), po kome glavne poreze ubiru i federacija i federalne jedinice bez obzira što se „preklapaju“ na istom poreskom polju (SAD i Kanada) i (4) sistem sa predominacijom federalnih jedinica čiji je Švajcarska najtipičniji predstavnik.

U Australiji je federacija preuzela pravo na porez na dohodak fizičkih lica i porez na dobit korporacija, opšti porez na promet, akcize i carine. Državnim i lokalnim vlastima je pripalo pravo na poreze na zemljište, motorna vozila i zabavne igre, takse i porez na plate. Ovakva preraspodela poreskih prihoda iznudila je rastući trend opštih dotacija (kao kompenzacija gubitaka u prihodima) i specijalnih dotacija (kao novi instrument penetracije u učvršćivanju superiornije pozicije federacije).[1949]

U Nemačkoj sistem raspodele fiskalnih prihoda karakteriše se participacijom federacije (saveza) i ländera (federalnih jedinica) u zajedničkim prihodima od poreza na dohodak fizičkih lica, poreza iz dobiti korporacija i poreza na dodatnu vrednost (jer su akcize isključivo u nadležnosti saveznog budžeta).[1950] Ostali porezi (porez na

---

[1947]K. Bogoev, Fiskalna harmonizacija i fiskalni federalizam, Finansije 1–2/87 str. 10.

[1948]Ch. McLare (Ed.), Tax Assignment in Federaln Countries, The Australian National University, Canbera, 1983. str. 114.

[1949]R. Mathews, The Australian Loan Council: Coordination of Public, Debt Policy in a Federation, II PF, 40 The Congress, Insbruck, 1984.

[1950]Prihodi od poreza iz dohotka i izičkih lica i poreza iz dobiti kompanija podjednako se raspodeljuju između saveza i ländera nakon izdvajanja utvrđenog dela za lokalne vlasti.

imovinu, nasleđa i automobile) pripadaju isključivo federalnim jedinicama. Ovakvim sistemom raspodele izvornih prihoda obezbeđuje se princip horizontalne pravednosti.

PROCENTUALNA RASPODELA DRŽAVNIH PRIHODA
PO NIVOIMA VLASTI U DRŽAVNIM FINASIJAMA

ZEMLJA	Centralni	Niži (federalne jedinice)	Lokalni
FEDERALNE			
Nemačka	64,4	22,2	13,4
Švajcarska	53,4	24,6	22,0
SAD	59,1	24,4	16,5
UNITARNE			
Belgija	93,9	0,0	6,1
Francuska	87,1	0,0	12,9
Irska	91,8	0,0	8,2
Holandija	95,2	0,0	4,8
Španija	87,0	3,6	9,5
Švedska	69,9	0,0	30,1
Velika Britanija	85,9	0,0	14,1

Izvor: Statistički godišnjak državnih finansija 1990.

U SAD sistem raspodele sa konkurentskim fiskalnim suverenitetom federacije (saveza) i federalnih jedinica (states) karakterističan je po tome što države mogu autonomno da uvode sve oblike poreza po metodu „preklapanja“ (tax overlapping). Konkurentsko oporezivanje javlja se kod personalnog poreza na dohodak, poreza na dohodak korporacija i poreza na nasleđe i poklone (osim poreza na spoljnoekonomske transakcije). Ovaj sistem, u osnovi, nametnuo je puzeću subordinaciju javnog sektora država i lokaliteta, koja se ostvaruje rastućim trendom federalne pomoći.

IZVORI FINANSIRANJA LOKALNIH VLASTI

Zemlja	Isključivo lokalni porezi	Nameti u vidu taksa	Transferi	Pozajmice	Ostalo
Albanija	2.50	3	94	0	0.5
Austrija	15	19	35	8	23
Belgija	32	5	40	13	10
Bugarska	1	10	78	2	9
Kipar	25	33	30	12	0
Češka Republika	16	12	45	11	16
Danska	51	22	24	2	1
Estonija	0.10	0.90	91	2	6
Finska	34	11	31	3	2
Francuska	36	2	26	10	26
Nemačka	19	16	45	9	11
Grčka	2	22	58	6	12
Mađarska	4	8	66	4	18
Island	12	16	53	5	14
Irska	18	10	57	2	13
Italija	18	11	38	9	24
Latvija	6	1	68	0	25
Luksemburg	31	29	37	3	0
Malta	0	0	98	0	2
Holandija	5	13	60	19	
Norveška	42	16	33	7	2
Poljska	21	7	60	0	1
Portugalija	20	19	38	6	17
Rumunija	5	16	79	0	0
San Marino	0	0	31	69	0
Slovačka	10	9	39	5	37
Slovenija	5	9	67	1	18
Španija	31	16	37	10	6
Švedska	61	8	19	1	11
Švajcarska	46	24	18	3	9
Turska	7	1	56	0	36
Velika Britanija	11	6	77	0	6`

Izvor: Izveštaj nadzornog komiteta za 24 lokalne i regionalne vlasti o lokalnom finansiranju u Evropi.

U Švajcarskoj sistem raspodele prihoda postavljen je tako da su kantoni zadržali predominaciju neposrednih poreza u fiskalnoj strukturi (sa preko 90%), prepuštajući posredne poreze federaciji (sa 59%). Savezu isključivo pripada pravo na naplatu poreza na dohodak, carina, akciza i poreza na promet, jer je pravo na naplatu poreza na dohodak fizičkih i pravnih lica ustavno limitirano. Specifičan oblik horizontalne fiskalne koordinacije ostvaruje se dogovorima kantona o izbegavanju dvostrukog oporezivanja korporacija putem dedukcija. Ali, ne postoji mehanizam horizontalne i vertikalne fiskalne harmonizacije i koordinacije kod poreskog opterećenja fizičkih lica, jer se iznosi poreza na dohodak sumiraju na nivou konfederacije, kantona i komuna.

Konačno, u Nigeriji egzistira sistem podele zajedničkih prihoda između federacije i federalnih jedinica po formuli koja podleže čestim izmenama (10% lokalnim vlastima, 35% federalnim jedinicama i 55% federaciji). Pored učešća u zajedničkim prihodima federalnim jedinicama pripadaju porez na promet, porezi na kamate i dividende i razne takse, kao sopstveni prihod. Za pokriće ukupnih rashoda u buždetu federalne jedinice dobijaju od saveza dotacije, avanse i garancije ili obveznice za unutrašnje zajmove.

4. FEDERALNE I LOKALNE FINANSIJE I FISKALNI ODNOSI U UNITARNIM I FEDERALNIM ZAJEDNICAMA

Pored finansijskih odnosa (užih, isto fiskalnih), koji se uspostavljaju između fizičkih kolektiviteta, kao nosioca fiskalnog suvereniteta i ovlašćenja na osnovu kojih se ustanovljava fiskus, u finansijskoj praksi egzistiraju i širi finansijski odnosi između različitih subjekata i nosilaca finansiranja javnih potreba, koji se baziraju na ustavnim i zakonskim ovlašćenjima za ustanovljavanje fiskalnih prihoda i za njihovo raspoređivanje na određene namene (potrebe) i za ovlašćenje na pripadnost prihoda (tj. pravo na prihod), uključujući i ovlašćenje za uvođenje već ustanovljenog prihoda.[1951] Ovakvi finansijski odnosi u korelaciji su sa raspodelom funkcija između nosilaca javnog finansiranja: u federalnim zajednicama između federacije (saveza) i federalnih jedinica (država, republika, pokrajina, zemalja) i između federalnih jedinica i komuna (opština), odnosno između saveza i lokalnih kolektiviteta u unitarnim zajednicama. U suštini, radi se o tzv. vertikalnim finansijskim odnosima koji se zasnivaju između različitih nivoa (užih i širih, viših i nižih) javne vlasti. Za razliku od ovih odnosa vertikalnog tipa, horizontalni finansijski odnosi uspostavljaju se između društveno-političkih zajednica istoga ranga – npr. između federalnih jedinica ili između lokalnih kolektiviteta. Raspodela društvenih funkcija i fiskalnih prihoda centralni je problem fiskalnog federalizma. U okviru mehanizma raspodele fiskalnih prihoda između različitih nivoa društveno-političkih zajednica egzistiraju različiti

[1951] Dr M. Matejić, Finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978, str. 14–17. I Javne finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1975, str. 11–13. I Dr J. Lovčević, Institucije javnih finansija, Službeni list SFRJ, Beograd, 1975, str. 88-91.

modeli fiskalnih odnosa:[1952] (1) model zajednice ili zajedničkih prihoda, odnosno sistem participacije ili konkurentni sistem (tax sharing ili concurensystem) sa varijantama (sistem zajedničkih prihoda sa doprinosima i sistem zajedničkih prihoda sa doznakama), (2) model separacije ili podvojenih (sopstvenih, izvornih) prihoda (separation of tax sources ili trennsystem) sa varijantama (model slobodne separacije kao konkurentni ili paralelni sistem, i model vezane ili ukupne separacije, (3) model kvota i (4) kombinovani, mešoviti, hibridni model sa varijantama (kvotni sistem i sistem dopunskog oporezivanja,[1953] sistem zajednice i sistem separacije, i kvotni sistem i sistem separacije).[1954]

U modelu zajedničkih prihoda poreski prihodi mobilišu se i koncentrišu na najvišem nivou javne vlasti,[1955] dok niži nivoi sa odgovarajućim koeficijentima (po tzv. fiskalnom sporazumu) participiraju u raspodele naplaćenih prihoda.[1956] Za ovaj sistem zajedničkih prihoda nezavisno od varijante (sistem doznaka ili sistem doprinosa) karakteristična su dva metoda raspoređivanja prihoda:[1957] (1) automatski metod kojim se unapred na duži rok utvrđuje kvota (kontigent) prihoda za nosioce finansiranja po nivoima i (2) diskrecioni metod kojim se raspoređivanje prihoda vrši na osnovu diskrecionog prava u zavisnosti od potreba, njihovog obima i njihove strukture. U modelu separacije, sistem slobodne separacije reflektuje potpunu fiskalnu autonomiju svih političko-teritorijalnih zajednica u mehanizmu uvodenja i naplaćivanja poreskih prihoda po svim poreskim izvorima (nezavisno od dvostrukog ili višestrukog fiskalnog zahvatanja),[1958] dok sistem vezane separacije reprezentuje „vezivanje“ poreskih prihoda i njihovih izvora za odgovarajuće nivoe društveno-političkih zajednica.[1959] Model kvota, nadalje, odražava politiku prikupljanja poreskih prihoda na nižem nivou društveno-političkih kolektiviteta (po pravilu, na nivou

---

[1952] Dr B. Raičević, Finansije u federativnoj državi, Finansije 1–2/77, str. 3–12, Dr A. Perić, Finansijska teorija i politika, Saveremena administracija, Beograd, 1980, str. 386–389, Dr Barbara Jelčić i Dr Božidar Jelčić, Porez na promet proizvoda u teorija i praksi, Privredni vesnik, Zagreb, 1977, str. 130–131, Dr I. Dautbašić, Finansije i finansijsko pravo, Svjetlost, Sarajevo, 1980, str. 23–26, Dr M. Matejić, finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978, str. 17–19 i S. Štampar, Podela prihoda između društveno-političkih zajednica, Ekonomski institut, Zagreb, 1968, str. 10.

[1953] U okviru sistema dopunskog oporezivanja, dopunske poreze uvode i ubiraju uže DPZ, pošto je osnovno oporezivanje u kompetenciji šire ili više DPZ.

[1954] Nasuprot tome, prof. J. Popitz je dao sledeću klasifikaciju raspodele budžetskih prihoda: (1) sistem razdvojenosti (Trennungsystem) i sistem međuzavisnosti (Mischsystem), što se u osnovi svodi na sistem separacije (slobodne i vezane) i sistem zajednice. Ovu klasifikaciju je proširio prof. W. Bickel sistemom povezanosti (Verbundsystem), koji simultano može da označava specifičan model kvota ili ustupanje prihoda.

[1955] U SSSR, npr., model zajednice u suštini se svodi na tzv. sistem participacije.

[1956] Kod sistema doprinosa (u okviru modela zajedničkih prihoda) niži nivo i ubiraju poreske prihode, a viši nivoi učestvuju sa doprinosom u raspodeli tih prihoda; dok kod sistema doznaka (takođe, u okviru modela zajednice) viši nivoi ubiraju poreske prihode, a niži nivoi dobijaju dotacije. Radi se, dakle, o sistemu „plaćanja od dole na gore“ i sitemu „plaćanja od gore na dole“.

[1957] Dr M. Matejić, Finansije, Stručna knjiga, Beograd, 1978, str. 18.

[1958] Sistem slobodne separacije u praksi po pravilu ne postoji u čistom vidu, a i kada postoji on je ublažen dotacijama i subvencijama između širih i užih DPZ.

[1959] Vezani sistem separacije postoji i onda kada se zakonskim propisima predodredi da porezi na promet i carine pripadaju savezu, kada porez na dohodak pripada republikama i pokrajinama, i kada porezi iz ličnih dohodaka i porezi na imovinu i prihode od imovine pripadaju opštinama.

federalnih jedinica, saveznih država, zemalja ili republika i pokrajina), dok viši nivo (po pravilu, savez ili federacija) sa odgovarajućom kvotom (kotizacijom ili „doprinosom“) učestvuje u raspodeli tako ubranih poreskih prihoda. Najzad, kombinovani, mešoviti ili hibridni model reflektuje kombinovanu primenu modela zajednice i modela separacije (u većini zapadnih i istočno-evropskih zema-lja), odnosno modela separacije i modela kvota,[1960] kakav je sluča bio Jugoslaviji.[1961] Međutim, u finansijskoj praksi većine zemalja (razvijenih, socijalističkih i zemalja u razvoju) teorijski modeli i konstrukcije finansijskih odnosa su modifikovani kako u federativnim tako i unitarnim državama. „Čisti“ fiskalni odnosi su konvertovani u hibridne, kombinovane, mešovite (mix) odnose sa isprepletenim horizontalnim i vertikalnim vezama u alokativnom i distribucionom mehanizmu javne potrošnje u okviru budžetskih finansijskih institucija.[1962]

U suštini vertikalna raspodela fiskalnih prihoda svodi se na raspodelu fiskalnih prihoda između centralnog nivoa javnih vlasti i užih političko-teritorijalnih jedinica; dok se horizontalna raspodela svodi na ravnomernu distribuciju fiskalnih prihoda u funkciji podjednakog zadovoljavanja javnih potreba (uprava, sredstva, zdravstvo, obrazovanje, nauka, socijala i sl.), uključujući i mehanizme finansijske egalizacije (Equalization ili Finanzausgleich). U SAD, na primer, prihodi federalnog budžeta su porez na dohodak, porez na dobit preduzeća, porezi na potrošnju duvana, alkoholnih pića, benzina i dr. proizvoda, porez na nasleđe i poklone, carine i doprinos za socijalno osiguranje; dok federalnim državama pripadaju praktično isti porezi (sem carina), ali sa znatno reduciranim fiskalnim stopama. U Švajcarskoj su carine, takse, porez na luksuz i porez za narodnu odbranu prihodi budžeta federacije, dok su svi ostali porezi prihodi kantona i opština. U Kanadi, federaciji pripadaju carine, trošarine, porez na dobit, porez na dohodak i porez na nasleđe, dok provincijama pripadaju porez na promet, trošarine i dotacije iz federalnog budžeta. U Nemačkoj saveznom budžetu pripadaju carine, porez na promet, porez na dohodak i dobit (određeni deo) i porez na potrošnju (ukoliko ne pripada länderu – zemlji), dok svi ostali prihodi pripadaju länder-ima (“zemljama“) i komunama. U Indiji, najzad, saveznom budžetu pripadaju carine, poreza na dohodak, porez na dobit, porez na promet i trošarine; dok su prihodi država: zemljarina, državni porez na promet, takse, učešće u saveznom porezu na dohodak, saveznom porezu na promet, trošarinama i izvoznim carinama na jutu, i dotacije iz saveznog budžeta. Prema tome, u skoro svim zemljama gotovo da i ne postoji pravilo po kome bi neposredni porezi pripadali višim DPK, a posredni porezi nižim ili užim DPK i, obrnuto, po kome

[1960] Za celokupan sistem vertikalnog raspoređivanja poreskih prihoda (naročito, za model zajednice i model kvota) karakteristična su dva metoda: automatski i diskrecioni metod.

[1961] U SFRJ, u periodu 1960-65. god. egzistirao je model zajedničkih prihoda u kojima je federacija učestvovala sa 3%, 10% i 13% respektivno po određenim godinama, dok su republike, pokrajine, srezovi i opštine učestvovali sa 97%, 90% i 87%, respektivno po određenim godinama. Opštinama je u celom peirodu pripadalo 29% od zajedničkih prihoda. U periodu 1965-71. god. u nas je egzistirao tzv. model slobodne separacije, s obzirom da su prihodi od poreza i doprinosa iz ličnih dohodaka i poreza na promet istovremeno bili prihodi svih DPZ, sem carina (federacija) i poreza na imovinu (opštine). Konačno, od 1971/72. god. u nas egzistira model slobodne separacije (republike, pokrajine i opštine) i model kvota (federacija) mada ne u čistom vidu.

[1962] Uporedi: Dr M. Hanžeković, Fiskalni problemi ekonomskog federalizma, Ekonomski institut, Zagreb, 1972. str. 3

bi posredni fiskaliteti pripadali savezu, a neposredni fiskaliteti federalnim jedinicama. U bitnim, raspodela fiskalnih prihoda po vertikalnoj liniji i ne tangira problem poreskih oblika po nivoima DPK već prikupljanje prihoda za pokriće javnih rashoda (Musgrave), iako je na to upozorio prof. Schmölders prilikom iznošenja tvrdnje da je javna uprava skuplja u industrijskim zemljama nego u agrarnim zemljama, u razvijenim u odnosu na nerazvijena područja i u velegradovima i gigantskim aglomeracijama u odnosu na male gradske centre. Iako federalne dotacije i subvencije (opšte, uslovne, specijalne i selektivne) ne vode direktno uvećanju centralizacije javnih izdataka (Oates), ne možemo se oteti utisku da se one ne pojavljuju kao snažno zaobilazno sredstvo kontrole federalnih jedinica od strane federacije i lokaliteta od strane federalnih jedinica. Kao vid korekcije neadekvatne raspodele dohotka u federalnom sistemu u formi retransfera ili transfernih izdataka dotacije i subvencije vrlo često povređuju princip federalizma.[1963]

Sa stanovišta društveno-ekonomskog položaja lokalnih političko- teritorijalnih zajednica, njihove samostalnosti u decentralizaciji nadležnosti i razlika u nivou razvoja i privrednoj strukturi, pitanje sistema raspodele fiskalnih prihoda i izvora i metoda formiranja društvenih sredstava je od izuzetnog značaja za lokalne finansije. Lokalnim zajednicama, kao i federalnim jedinicama, više konvenira model separacije od modela zajednice u sistemu raspodele fiskalnih prihoda po vertikalnoj liniji. Model podvojenih prihoda pruža veću samostalnost lokalitetima u procesu formiranja sredstava, upotrebe sredstava i zadovoljavanja potreba. Time se povećava i samoodgovornost u politici dimenzioniranja javnih rashoda. Sistem separacije stimuliše materijalnu zainteresovanost lokaliteta za povećanje fiskalnog kapaciteta i za racionalnu i efikasnu alokaciju ostvarenih sredstava.

U okviru modela separacije, slobodna separacija, kao varijanta, bazira se na konkurentnoj ili višestrukoj suverenosti ustanovljenja prihoda i na relativnoj samostalnosti u procesu uvođenja poreza i odmeravanja njihove visine. No, na ekonomskom planu, slobodna separacija inducira neravnomerna fiskalna opterećenja, fiskalne disparitete i horizontalno prevaljivanje poreskih tereta sa nepovoljnim implikacijama na uslove privređivanja, tržišnu konkurentnost, akumulativnu sposobnost i životni standard. Slobodna separacija zajedno sa višestrukom fiskalnom suverenošću dovodi do pojave dvostrukog ili višestrukog oporezivanja, produbljuje fiskalnu presiju, izaziva reakciju fiskalnih obveznika, slabi poreski moral, vodi nekoordiniranom iscrpljivanju fiskalnih kapaciteta, izaziva konfuziju u fiskalnim odnosima lokalnih, federalnih i centralnih vlasti. U savremenim uslovima, slobodna separacija sve više postaje teorijska fikcija mada u unitarnim i složenim državama skoro da i ne postoji primena čistog modela usled nabujalih dotacija i subvencija. Praksa je, stoga, evoluirala u pravcu sistema vezane separacije u kome regulisanje poreske materije i pravo na uvođenje poreza pripada savetu ili federaciji.[1964] Jasno je da se sistemom vezanog oporezivanja eliminišu nedostaci slobodne separacije. Ali, u okviru modela vezane separacije nije iznađena solucija optimalne podele jedinstveno ustanovljenih izvora prihoda između federacije, federalnih jedinica i lokaliteta. Savezu posredni

[1963]R. J. Bennet, Central Grants to Local Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
[1964]Dr K. Bogoev, Lokalne finansije, Savez ekonomista Jugoslavije, Beograd, 1964, str. 336.

porezi i federalnim državama neposredni porezi, kao klasično pravilo ne uživa univerzalnu primenu niti je izdržalo istorijsku probu. Tendencije u razvoju fiskalnih odnosa pokazuju koncentraciju fiskalnih suvereniteta na nivou saveza za skoro sve važnije oblike neposrednih i posrednih poreza, s jedne strane, i fuzionisanje finansija federacije i federalnih jedinica, s druge strane. Nekadašnje pozicije federalnih država, koje su zajedno sa lokalnim samoupravama (kao glavni nosioci poreskog suvereniteta) izdžavale savez sa matrikularnim doprinosima (kontigentima), izmenile su se tako da se finansijski doprinosi kao metod formiranja sredstava sreću kod regionalnih, međunarodnih i supranacionalnih organizacija, i eventualno, kod konfederacija. U takvoj evoluciji fiskalnih odnosa dolazilo je do sužavanja fiskalnog suvereniteta federalnih jedinica i lokaliteta, i razvoja sistema ustupanja dela prihoda saveza i dodeljivanja dotacija federalnim jedinicama iz saveznog budžeta i lokalitetima iz budžeta federalnih jedinica. Primena sistema vezane separacije i vezanog oporezivanja nije dala zadovoljavajuće rešenje u mehanizmu podele izvora prihoda između centara i lokaliteta. Čak i raspodela poreza prema njihovom dejstvu, tj. radiranju po propozicijama Popitz-a i Jéze-a nije efikasno rešenje za savremene uslove. Otuda su i tenzije komunalnih zajednica za izdašnije, stabilnije i elastičnije prihode očiti zahtevi za reformu.

Poput sistema separacije, i sistem zajednice ili participacije u zajedničkim izvorima prihoda ne egzistira u čistoj formi u praksi, budući da u finansijskim sistemima postoje izvori prihoda koje iz finansijsko-tehničkih razloga nije oportuno deliti između više parcipijenata. Udeo u zajedničkim prihodima određuje najviše nivo teritorijalno-političkih zajednica u procentu ili u apsolutnom iznosu na osnovu priznatih ukupnih javnih potreba ili rashoda, što je i glavni nedostatak modela zajedničkih prihoda. S druge strane, sistem participacije derogira finansijsku autonomiju federalnih jedinica i lokaliteta, i pojačava finansijsku subordinaciju užih DPK. Primenom metoda linearnog i diferencijalnog učešća u sistemu regulisanja ravnoteže federalnih i lokalnih budžeta nadopunjava se obično mehanizmom ustupljenih prihoda, dotacijama i subvencijama, kao dopunski metod pokrića. Time se u osnovi pojačava stepen podređivanja samostalnosti hijerarhiji i slabi materijalna zainteresovanost nižih nivoa DPK. U praksi se najviše pribegava mešovitom sistemu koji se bazira na kombinaciji sopstvenih izvora prihoda sa učešćem u zajedničkim prihodima i dotacijama radi integralnijeg povezivanja saveznih, federalnih i lokalnih finansija, racionalnijeg rasporeda izvora prihoda i ravnomernijeg kompenziranja vertikalnih i horizontalnih buždetskih debalansa u sistemu finansiranja javnih potreba.[1965]

U praksi većine savremenih zemalja nije dosledno izgrađena i sprovedena koncepcija sistema raspodele fiskalnih resursa, budući da rešenja variraju između modela separacije i modela zajednice. U periodu 1970–99. god. zbile su se skromne promene u distribuciji fiskalnih resursa između različitih nivoa finansiranja javnih potreba. U federalnim državama čak je prisutna tendencija recentralizacije fiskalnih prihoda (npr. SAD), poput unitarnih država, kojima je centralizacija resursa primetnija (Belgija, Francuska, Irak, Japan i Norveška).

[1965]R. Boadwayi E. Flatters, Equilization in a Federal State: An Economic Analysis, Otawa, 1982.

Po isključenju doprinosa sa socijalno osiguranje iz fiskalne struktre, centralizacija je većeg stepena kako u unitarnim tako i u federalnim državama, budući da tzv. čisti poreski prihodi u većini zemalja – članica OECD sa preko 60% pripadaju savezu: od 63,7% u SAD do 96,1% u Irskoj. Izuzetak su, svakako, Švajcarska (41,1%), Kanada (50,9%), Nemačka (51,2%) i Švedska (56,0%), pošto federalne jedinice ovih zemalja (sem Švedske) preraspodeljuju poreske prihode od 32,7% (Švajcarska) do 37,0% (Kanada). Samim tim, lokalitetima pripada rezidijum (između 3,9% u Irskoj i 18,2% u Austriji). Izuzetak su, svakako, lokaliteti u Švajcarskoj (26,2%), Danskoj (27,8%), Norveškoj (31,6%), Japanu (36,3%) i Švedskoj (44,0%).

RASPODELA FISKALNIH PRIHODA PO NIVOIMA DPK U 1999. GOD. U %

Zemlje	Federacija (savez država)	Federalne jedinice (republike i pokrajine)	Lokaliteti (opštine, komune)
Austrija	67,0	14,8	18,2
Belgija	93,6	–	6,4
Kanada	50,9	37,0	12,4
Danska	72,2	–	27,8
Francuska	87,7	–	12,3
Grčka	95,4	–	4,6
Holandija	84,5	–	15,5
Italija	82,2	–	17,8
Japan	64,7	–	35,3
Luksemburg	82,2	–	17,8
Norveška	68,4	–	31,6
SAD	63,7	–	36,3
Švajcarska	41,1	32,7	26,2
Švedska	56,0	–	44,0
Nemačka	51,2	34,6	13,2
V. Britanija	87,7	–	12,3
Irska	96,1	–	3,9

Promene u fiskalnoj ekonomiji federalizma inducirale su potrebu napuštanja tzv. dualnog federalizma i uvođenja tzv. kooperativnog federalizma, budući da je za savremene finansijske odnose vertikalnog i horizontalnog tipa od osobite važnosti problem fiskalne koordinacije, naročito između saveza, federalnih jedinica i lokaliteta u domenu alimentiranja javnih potreba. Fiskalna koordinacija u sastavu kooperativnog federalizma implicira (1) postepeno eliminisanje postojećih nejednakosti u do-

hotku, prosečno zadovoljavanje javnih potreba i jednaku dostupnost usluga društvenih službi, (2) racionalno i efikasno korišćenje sredstava po osnovu finansijskih izravnjenja (prelivanja), (3) saradnju u oblasti donošenja finansijskih odluka (koordinacija i sinhronizacija) i (4) dogovaranje u oblasti harmonizacije poreske strukture i unifikacije fiskalnih parametara. No, u brojnim zemljama i nadalje je prisutan problem nejednakosti u distribuciji fiskalnih dohodaka između različitih nivoa političko-teritorijalnih kolektiviteta, pri čemu lokaliteti sa neproporcionalnim sopstvenim resursima u odnosu na obim javnih funkcija simultano klize prema eksploataciji nefiskalnih resursa i deficitarnog finansiranja (Japan).

Polariteti su evidentni i u domenu deficitarnog finansiranja. Naime, u pojedinim (Japan i Italija) deficiti su naglašeni na nivou centralnih budžeta, dok su u drugim zemljama značajniji deficiti na nivou lokalnih budžeta (Luksemburg, Švedska i Švajcarska). U trećim, pak, zemljama (Španija i Austrija) javljaju se budžetski suficiti na lokalnim nivoima. Dakako, ostvareni javni rashodi i budžetski deficiti na lokalnim nivoima uglavnom su opredeljeni nivoom raspodele javnih funkcija[1966] i raspodelom izvora prihoda u sklopu dostignutog nivoa razvoja fiskalnih odnosa (fiskalni federalizam). Stoga su i negativna salda budžeta rezultat nedovoljnih, neizdašnih i nestabilnih prihoda ili limitarnih mogućnosti zaduživanja ili nedovoljnih transfernih finansijskih resursa. Doduše, u federalnim državama veći su i javni rashodi i budžetski deficiti lokaliteta u odnosu na unitarne države.

Uz to, valja istaći da je u distribuciji javnih dugova povećano učešće lokaliteta, naročito u Švajcarskoj i Nemačkoj. Javni dugovi za pokriće budžetskog deficita lokaliteta kreću se ispod 1/4 javnih dugova centralnih finansija u V. Britaniji, Norveškoj, Belgiji i Japanu. Do 1 /3 centralnih dugova kreću se lokalni dugovi u Luksemburgu, Danskoj, Holandiji, Italiji i Švedskoj. Centralni javni dugovi u odnosu na dugove užih jedinica dominiraju u Belgiji, Japanu, Nemačkoj, Italiji, SAD i Holandiji.

No, iako je decentralizacija imanentna tradicionalnom federalizmu, savremena teorija fiskalnog federalizma „opravdava“ potrebu jačanja finansijske moći centra ekonomskim i konjurnim motivima, i efekasnijom koordinacijom. Moderni porezi na dohodak i na kapital efikasniji su na centralnom nivou sprovodenja redistributivne i konjunkturno-stabilizacione politike (sa stanovišta nivelacije uslova privređivanja), iako se time sužava fiskalna autonomnija federalnih jedinica. No, za razliku od zemalja na čijoj fiskalnoj strukturi dominiraju posredni porezi, porez na potrošnju (porez na promet ili TVA) je efikasniji na centralnom nivou sa stanovišta redistributivne i stabilizacione fiskalne funkcije (jer osigurava jedinstveno tržište).

Relativno visok stepen recentralizacije fiskalnih prihoda nastavljen je i u periodu 1973– 80. god. kako u federalnim tako i u unitarnim državama. U federalnim zemljama sa stanovišta odnosa glavnih fiskalnih prihoda centralne administracije i društvenog proizvoda – povećalo se učešće poreza iz dobiti fizičkih lica i poreza iz dobiti korporacija (kao prihoda centralnih budžeta) u društvenom proizvodu u

[1966]G. F. Break (Ed.), State and Local Finance: The Pressures of the 1980s, Medison i London, University of Wisconsin, Lincoln Institute of Land Policy, 1983. I H. Brems, Fiscal Theory, Leäington Books, Lexington, 1983.

Austriji (od 5,59% na 7,26%) i SAD (od 11,34% na 12,22%) u periodu 1973–1986. god. U unitarnim zemljama ovo isto učešće se povećavala u Belgiji (od 12,22% na 17,00%), Francuskoj (od 5,61% na 7,13%), Italiji (od 4,49% na 10,48%), Luksemburgu (od 11,74% na 15,58%), Novom Zelandu (od 18,59% na 22,15%), Norveškoj (od 4,59% na 9,92%) i Španiji (od 3,33% na 5,67%).

Evidentno je da je najviši stepen centralizacije poreza na lični dohodak u SAD (jer sa 86,2% pripada federaciji), a najniži u Nemačkoj (jer sa 57% pripada länderima i komunama). Porez na dohodak korporacija je, isto tako, najviše centralizovan u SAD (budući da sa 87,9% pripada savezu), a najmanje u Nemačkoj (s obzirom da sa 50% pripada länderima i lokalitetima). Pri tome, naravno, isključili smo iz analize Australiju u kojoj porez na lični dohodak i porez na dohodak korporacija sa frapantnih 100% pripada federaciji. Isto je uči-njeno i sa Švajcarskom, s obzirom da se porezi na lični dohodak i porezi na dohodak preduzeća dele u proporciji 70% (konfederacija) prema 30% (kantoni) i da se, nadalje, isti fiskaliteti dele u proporciji 51%, odnosno 58% (kantoni) prema 49%, odnosno 42% (lokaliteti). Konačno, porez na dodatnu vrednost u Nemačkoj sa 65% pripada federaciji, a 35% länderima i lokalitetima; dok porez na dobit od kapitala u Švajcarskoj sa 54% pripada lokalitetima, a 46% kantonima.

U celini posmatrano, lokalni budžeti su subordinirani u mehanizmu poreske distribucije, naročito u unitarnim državama. Izuzetak su jedino Danska, Finska, Norveška i Švedska. Posmatrano sa stanovišta odnosa lokalnih poreza i društvenog proizvoda, evidentno je povećanje učešća poreza iz dohotka fizičkih lica i poreza iz dobiti korporacija u Danskoj (od 10,17% na 12.01%), Finskoj (od 7,57% na 8,60%) i Švedskoj (od 11,04% na 14,94%) u periodu 1973-80. god., izuzev Norveške u kojoj je ovo učešće reducirano od 8,40% na 7,75%.

U aktuelnom trenutku, Rusija važi zatipičan primer federacije sa prenaglašenim nivoom centralizacije resursa i odnosa; Švajcarska kao konfederacija važi za primer sa izuzetno naglašenim nivoom samostalnosti i razgranatom autonomnošću nižih nivoa; Švedska, pak, kao tipična unitaristička država, važi za primer sa veoma naglašenom fiskalnom autonomijom lokaliteta. No, i u ovim zemljama višestruka preraspodeljivanja transfernih resursa i dopunskih sredstava po osnovu horizontalnih i vertikalnih finansijskih prelivanja i izravnjenje zamagljuju konfiguracije fiskalnih odnosa između različiltih nivoa političko-teritorijalnih kolektiviteta, budući da je značajan deo transfernih resursa destiniran pokriću deficitarne regionalne i subregionalne javne potrošnje. U suštini, vertikalna raspodela fiskalnih prihoda svodi se na raspodelu fiskalnih prihoda između centralnog nivoa javnih vlasti i užih političko-teritorijalnih jedinica; dok se horizontalna raspodela svodi na ravnomernu distribuciju fiskalnih prihoda u funkciji podjednakog zadovoljavanja javnih potreba (uprava, sudstvo, zdravstvo, obrazovanje, nauka, socijala i slično) uključujući i mehanizme finansijske egalizacije (equalization).

5. FINANSIJSKI DEBALANSI (VERTIKALNI I HORIZONTALNI), FINANSIJSKA PRELIVANJA (EGALIZACIJA) I FINANSIJSKI TRANSFERNI RESURSI

Vertikalni i horizontalni fiskalni debalansi nametnuli su tendenciju jačanja sistema dotacija i širu primenu politike finansijskih izravnjenja, kao integralnog dela decentralizovanog modela zadovoljavanja javnih potreba. Transferi između različitih nivoa na hijerarhijskim stepenima javne vlasti (vertikalna izravnjenja) i transferi između političko-teritorijalnih kolektivitetaistoga ranga na lestvici (horizontalna izravnjenja) u okviru tzv. teoreme decentralizacije (The decentralisation theorem)[1967] u biti reflektuju egzistenciju dotacija (Intergovernment grants) radi prevazilaženja problema tzv. interteritorijalnih eksternaliteta (za vertikalni egalitet) ili interjurisdikcionalnih eksternaliteta (za horizontalnu jednakost).[1968] Prema tome, međufinansijski odnosi između užih i širih političko-teritorijalnih jedinica (intergovernmental fiscal relations) i između političko-teritorijalnih kolektivitetaistoga ranga (multi-unit-finance) u sklopu fiskalnog federalizma sa horizontalnim i vertikalnim finansijskim odnosima razrešavaju se mehanizmima finansijskih prelivanja (mehanizmi finansijskih izdvajanja, dotacije i subvencije, transferni resursi, opšta i namenska dopunska sredstva).

U finansijskoj teoriji i praksi poznata su tri oblika finansijskog izravnjenja:[1969] (1) vertikalno i horizontalno, (2) interno i eksterno i (3) aktivno i pasivno. Vertikalno fiskalno izravnjenje nominuje regulisanje finansijskih odnosa između širih i užih, odnosno viših i nižih nivoa društveno-političkih zajednica, dok horizontalno finansijsko izravnjenje označava regulisanje finansijskih odnosa između društveno-političkihkolektiviteta istoga nivoa, odnosno ranga.[1970] Interna fiskalna izravnjenja impliciraju uređivanje fiskalnih odnosa između društveno-političkih kolektiviteta unutar nacionalnih granica jedne zemlje. Eksterna fiskalna izravnjenja reflektuju pak uređivanje i regulisanje fiskalnih odnosa između dve i više zemalja na zajednički dogovorenim osnovama u formi bilateralnih ugovora o izbegavanju dvostrukih oporezivanja ili o finansiranju infrastrukture i zaštite čovekove okoline. No, za razliku od tzv. međudržavnog fiskalnog izravnjenja, međunarodno fiskalno izravnjenje reprezentuje uređenje fiskalnih odnosa između više država u okviru sistema UN (npr. u procesu formiranja budžetskih sredstava UN participacijama) ili između više zemalja – članica ekonomskih integracija (npr. harmonizacija poreske strukture u EU) u formi tzv. nadnacionalnog fiskalnog izravnjenja. Konačno, aktivno i pasivno fiskalno izravnjenje podrazumeva regulisanje i utvrđivanje raspodele fiskalnih prihoda između

---

[1967] G. Break, Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, Brookings Institution Washington 1967, str. 119–121. I B. F. Sliger, Učinci regionalne fiskalne politike i međuvladini fiskalni odnosi u Sjedinjemm Državama, Ekonomski pregled 3–4/1979, str. 215–229.

[1968] Walllace E. Oates, Fiscal Federalism, Harcourt Braće Jovanović, New York, 1977, str. 36-41.

[1969] Dr Božidar Jelčić, op. cit., str. 402.

[1970] Regulisanje fiskalnih odnosa između DPZ i SIZ mogla bi se svrstati u dijagonalno finansijsko izravnjenje.

različitih nivoa društveno-političkih kolektiviteta, odnosno redistribuciju ciljeva i zadataka, mera i instrumenata u kompetenciji odredenih društveno-političkih kolektiviteta.

U teoriji i praksi, aktivno finansijsko izravnjenje i izravnjenje u užem smislu odnosi se na raspodelu fiskalnih resursa između različitih nivoa političko-teritorijalnih zajednica, odnosno distribuciju fiskalnog suvereniteta; dok se pasivno fiskalno izravnjenje odnosi na raspodelu javnih potreba, odnosno javnih rashoda između političko-teritorijalnih jedinica. Aktivno fiskalno izravnjenje vertikalnog i horizontalnog tipa podrazumeva raspodelu fiskalnih prihoda između viših i nižih ili širih i užih društveno-političkih kolektiviteta, odnosno reduciranje diferencija u fiskalnom opterećenju unutar društveno-političkih kolektiviteta istoga nivoa ili ranga. U tom kontekstu, broj stanovnika, gustina naseljenosti, obim i struktura javnih potreba, per capita nacionalni dohodak, nivo i struktura fiskalnog opterećenja, ekonomsko-finansijska sposobnost fiskalnih obveznika, kao osnovni faktori, i stepen urbanizacije, starosna struktura stanovništva, broj zaposlenih, nacionalni sastav, geografski položaj, veličina teritorije, privredna struktura, infrastruktura, ugrađeni, kapaciteti (osnovna i obrtna sredstva), kvalifikaciona struktura zaposlenih, društvene delatnosti i dr., kao dopunski faktori, u osnovi reprezentuju kriterijume za aktivno fiskalno izravnjenje; dok kriterijum samoupravnosti i samoodgovomosti, kriterijum minimalnog ili prosečnog zadovoljavanja društvenih potreba, kriterijum najnižih ili prosečnih troškova zadovoljenja javnih potreba, kriterijum efikasnog i racionalnog odnosa troškova i koristi, kriterijum važnosti cilja sa nacionalnog, regionalnog i lokalnog stanovišta, i kriterijum veličine potreba i rashoda u osnovi reprezentuju kriterijume pasivnog fiskalnog izravnjenja.[1971]

Međutim, u praksi većine zemalja (kapitalističkih, socijalističkih i zemalja u razvoju) različita su institucionalna rešenja produkovala i različite nivoe finansijskih prelivanja u odnosu na realizovanu javnu potrošnju, kao i različite mehanizme finansijskog izravnjenja. Prezentovani tabelami pregled, zapravo, služi kao ilustracija kretanja dotacija i subvencija u % od javnih prihoda i transfera nižim nivoima organizovanja javne potrošnje u % od ukupnih javnih rashoda i dugova umanjenih za otplate. Naime, u periodu od 1972–1999. godine u razvijenim industrijskim zemljama učešće dotacija i subvencija u ukupnim javnim prihodima kretalo se između 0,31 i 0,66% u Švedskoj (najduže učešće), odnosno između 3,55 i 6,73% u Švajcarskoj (najviše učešće). U istom vremenskom periodu, u zemljama u razvoju, učešće dotacija i subvencija variralo je između 0,10 i 1,12% u Venecueli (najniže učešće), odnosno između 28,84 i 44,27% u Burundi (najviše učešće). S druge strane, učešće transfera ostalim nivoima javne vlasti u javnim rashodima i dugovima umanjenih za otplate u razvijenim industrijskim zemljama osciliralo je između 6,12 i 9,99% u Francuskoj (najniže učešće), odnosno između 25,91 i 21,11 % u Australiji (najviše učešće) u periodu od 1972–1999. godine; dok je isto učešće u zemljama u razvoju variralo između 0,19 i 1,02% u Kipru (najniže učešće), odnosno između 22,81 i 22,53% u Indiji (najviše učešće). U postojećoj finansijskoj praksi većine zapadnih zemalja, funkcije departmanta, arondismana, kantona i komuna na ekonomskom i

[1971] Dr Božidar Jelčić, Nauka o financijama i financijsko pravo, Informator, Zagreb, 1983. str. 412–414.

socijalnom planu, po prirodi stvari, iziskuju znatno veća sredstva nego što postojeći sistem javnih prihoda obezbeđuje. Sistem lokalnih fiskalnih prihoda sa neizdašnim izvorima, nefleksibilnim karakterom i statičkim opterećenjem ne osigurava resurse za pokriće ubrzanog rasta lokalnih budžetskih rashoda, koji su u poslednjih 10 godina rasli po prosečnoj stopi između 15 i 20%.[1972] Izraženi tradicionalizam, arhaična rešenja u lokalnom sistemu prihoda, neizdašnost resursa i prenaglašena fiskalna centralizaciia upravo verno ocrtavaju konture krize lokalnih finansija,[1973] s imperativom poreske reforme.[1974] Nedozvoljeni dispariteti u nivou prihoda između pojedinih kolektiviteta sa različitim stepenom razvijenosti, rešavanje „večnog problema" finansijskih odnosa između države (centra) i lokalnih kolektiviteta, i snažno prisutna tendencija centralizacije resursa (pogotovo u Francuskoj i Belgiji u odnosu na ostale zemlje članice OECD) izbacile su na površinu problem vertikalnog i horizontalnog finansijskog izravnjenja, odnosno frapantan rast dotacija i subvencija, koje „blješte" na horizontima lokalnih finansija.

U današnjem svetu neposredna veza između centralnih i lokalnih finansija dolazi do izražaja kroz davanje subvencija od strane države: najpre za obezbeđenje ravnoteže u lokalnim budžetima, a, zatim, za finansiranje određenih javnih službi. No, u savremenoj preorijentaciji u karakteru subvencija, npr. u Francuskoj, dolazi do izražaja tzv. subvencija za finansiranje opreme. Naime, ustanovljene su globalne dotacije za finansiranje opreme, koje figuriraju kao prihod budžeta na komunalnom nivou. Subvencije, doduše, ne pokrivaju celokupne iznose rashoda za određene investicije. U procesu finansiranja opreme subvencije učestvuju u odredenom procentu:[1975]

- za opremu u grupi A subvencije učestvuju sa 10–30%,
- za opremu u grupi B sa 30–50%, i
- za opremu u grupi C sa 50–80%.

Međutim, za popravljanje finansijskog položaja departmana i komuna, pored davanja direktne pomoći od strane države bilo u vidu subvencija, bilo u vidu globalnih dotacija za finansiranje opreme, u poslednje vreme uvode se novi vidovi direktne pomoći od strane države: npr. formiranje posebnog fonda u Francuskoj (iako su pitanja alimentiranja fonda i kriterijuma raspodele sredstava fonda u fazi preispitivanja).[1976] Uz to, pristupilo se modernizaciji direktnih poreza, s obzirom da

---

[1972] A. Euzeby, Faut-li fiscaliser le securité sociale, Problémes economiques, 1582/78. str. 3.

[1973] Dr D. Tomljanović, Proces debudžetizacije u Francuskoj – dosadašnja kretanja i osnovne dileme, Finansije 9–10/79, str. 608–613.

[1974] M. Allais, L'impot sur le capital et la reforme monétaire, Herman, Paris, 1977. str. 36.

[1975] Dr D. Tomljanović, Aktuelni problemi lokalnih finansija u Francuskoj, Finansije 7–8/78. str. 460–465.

[1976] Za razliku od uslovnih (namenskih) dotacija u SAD-u, u Kanadi i Australiji egzistiraju neuslovne (nenamenske) dotacije, što se može smatrati višim nivoom zastupljenosti principa demokratičnosti u politici i mehanizmu finansijskih prelivanja u Kanadi u Australiji (doduše, sa mogućnošću nenamenskog trošenja transfernih prihoda). U Austriji, Komisija za dotacije vrši raspodelu prihoda (po određenim kriterijumima) između Kommonvelth-a i država, koje su nejednako razvijene, u funkciji standardnog zadovoljavanja javnih potreba (jednako ili prosečno) u svim državama (svrha dotacija) i na način da to ne izazove povećanje poreskog tereta i budžetski deficit u privredno manje razvijenim državama veći od onoga u privredno razvijenim dražvama. U Švajcarskoj, pak, kantoni učestvuju odredenim procentom u prihodima saveza od poreza za narodnu odbranu (wehrsteuer) na ime odštete

porezi komuna predstavljaju svega 1/5 ukupne mase poreskih prihoda države; uvodi se takozvani lokalni porez na opremu (la taxe d'equipement) i najavljeno je prebacivanje izvesnih poreza sa državnog nivoa na komunalne nivoe, poput takse na zarade (la taxe sur les salaires). Time su, uz tradicionalno naglašeni centralizam, izražajnije naglašene potrebe jačanja lokaliteta u budžetskom finansiranju, što je sa povećanjem subvencija za opremu i institucionalizacijom direktne finansijske pomoći države novoformiranim komunama (u trajanju od 5 god.) ojačalo finansijsku poziciju lokalnih budžeta za novih 5–7%. U Austriji je, u tom smislu, izvršena pravednija vertikalna distribucija fiskalnih prihoda u cilju jačanja finansijske pozicije političko-teorijskih zajednica i reduciranja fiskalne potencije saveza (centara) u sklopu reformisanog fiskalnog federalizma. Fiskalna koordinacija, npr. u SAD, između različitih nivoa alimentiranja javnih potreba (savez, savezne države, lokaliteti) implicira savezne dotacije i učešće u saveznim prihodima. Savezne dotacije (funkcionalne ili uslovne) daju se saveznim državama ili lokalitetima za finansiranje usluga od nacionalnog interesa, kao što su izgradnja javnih puteva, socijalno staranje, zdravstvena zaštita, zaštita dece, obrazovanje, unapređenje poljoprivrede i pomoć siromašnim licima u vidu „grants-in-aid".

Za razliku od rastuće tendencije ukupnih subvencija federalnim jedinicama i lokalitetima iz saveznog budžeta, federalne dotacije lokalitetima (sa stanovišta njihovog učešća u društvenom proizvodu) u SAD variraju između 1,7% i 3,65 u periodu od 1960–1999. godine. No, relativna projekcija dinamike rasta federalnih dotacija lokalitetima u periodu od 1972– 1999. godine je manjeviše stabilna, što se može smatrati posledicom relativno sporije rit mike lokalne budžetske potrošnje u odnosu na naglašeniju dinamiku federalnih budžetskih troškova.

Dotacije lokalitetima iz centralnog budžeta u % od ukupnih prihoda lokalnih budžeta izuzetno osciliraju između V. Britanije, SAD i Japana.

Dotacije lokalitetima iz centralnog budžeta, naime, skoro su dvostruko – trostruko više u Japanu i V. Britaniji u odnosu na SAD. I dok su dotacije lokalitetima iz centralnog budžeta povećane od 13,8% na 20,6% u SAD, dotle su ove dotacije u V. Britaniji povećane od 36,2% na 55% odnosno u Japanu od 42,4% na 47% od ukupnih prihod alokalnih budžeta. Ako je suditi po učešću dotacija u ukupnim prihodima lokalnih budžeta onda nije teško zaključiti da sopstveni prihodi lokaliteta iznose 45% u V. Britaniji, 53% u Japanu i frapantnih 79,4% u SAD od ukupnih prihoda lokalnih budžeta. Time se u osnovi empirijski verifikuje prenaglašeni raskorak između autonomizacije prihoda fiskaliteta u SAD i automatizacije prihoda lokaliteta u V. Britaniji i Japanu, pa, sledstveno tome, i finansijske decentralizacije fiskalnih prihoda u korist SAD.

Razlike su evidentne između zemalja sa stanovišta apsolutne i relativne projekcije specifičnih namenskih subvencija između različitih nivoa društveno-poli-

---

što ubiru za savez njihove prihode na svom području i odricanja prihoda od taksa u korist od saveza. Pored toga, nedovoljno razvijeni kantoni i komune primaju opšte i namenske dotacije iz savezne kase u zavisnosti od njihove ekonomske snage, koja se meri visinom poreza a narodnu odbranu po stanovniku, efektivnim fiskalnim prihodima kantona i komuna po stanovniku, odnosno poreza za narodnu odbranu prema poreskim prihodima komuna i kantona i gustinom stanovnika na 1 km^2.

tičkih kolektiviteta. Specifične namenske dotacije kreću se od 5,5% (Nemačka) do 9,9% (Kanada) u ukupnoj javnoj potrošnji, odnosno od 12,1% (SAD) do 27,7% (Australija) u ukupnoj federalnoj javnoj potrošnji. Konačno, i dok opšte namenske subvencije u bruto nacionalnom proizvodu osciliraju između 0,4% (SAD) i 3,1% (Australija), dotle specifične namenske dotacije u bruto nacionalnom proizvodu variraju između 1,7% (Nemačka) i 3,2% (Kanada), što znači da specifične namenske subvencije u odnosu na opšte namenske subvencije dominiraju u strukturi ukupnih subvencija.

U suštini, dotacije alocirane po formuli izjednačavanja, preraspoređuju poreske terete između obveznika i izjednačuju razlike u poreskoj snazi nosilaca fiskalnih obaveza za finansiranje javnih usluga nezavisno od toga da li se dekomponuju, na specijalne dotacije, funkcionalne dotacije i opšte pomoći (G. F: Break).[1977] Međutim, nagli porast broja uslovljenih dotacija u korelaciji sa otporom prema nenamenskim dotacijama ubacio je u igru tzv. koncept učesća u prihodima, što je (po J. Pechman-u i W. Heller-u) modifikovani oblik nenamenskih dotacija. Shema „učešća" u prihodima imala je za funkciju (1) sužavanje fiskalnih dispariteta između saveznih država, (2) stabilizaciju prihoda federalnih jedinica i lokaliteta, (3) sigurnije zadovoljavanje javnih potreba na nižim nivoima finansiranja, i (4) proširenje lepeze decentralizacije fiskalnih prihoda. S tim u vezi je i donet Zakon o fiskalnoj pomoći saveznim državama i lokalnim organima vlasti, koji je inoviran „Houseovom formulom" i uvođenjem dopunskog poreza na lokalnim nivoima. No, „učešće u prihodima", kao izraz tzv. modela zajednice, u suštini je znak ponovne centralizacije fiskalnih prihoda, mada poreski sistem SAD nikada nije ni bio potpuno decentralizovan.

U finansijskoj praksi federalnih i unitarnih država tokom 1975–99. god. evidentna su, međutim, strukturna pomeranja unutar fiskalnih prihoda, javnih rashoda i budžetskih deficita centralnih javnih vlasti. Naime, primetna je recentralizacija finansijskog mehanizma u smislu rastućeg učešća centralnog budžeta u ukupnim fiskalnim prihodima i javnim rashodima kako u federalnim državama (SAD, Australija, Nemačka i Brazil) tako i u unitarističkim državama (Belgija, Francuska, Italija, Holandija, Egipat i Izrael).

Usled rastućeg trenda fiskalnih prihoda centralne vlasti u pomenutim zemljama zabeležen je relativno sporiji rast budžetskih deficita federalnih ili saveznih budžeta. Ovakav zaokret u javnim finansijama, koji je posledica empirijske verifikacije teze o racionalnosti i efikasnosti sprovodenja stabilizacione politike na centralnom nivou društveno-političkihkolektiviteta, produkovao je opadajući trend fiskalnih prihoda na nižim nivoima DPK. Samim tim, iznuđenje rastući trend transfernih prihoda iz saveznog/federalnog budžeta u korist budžeta federalnih jedinica i komunalnih budžeta.

Naime, u čitavom periodu 1965–99. god. raslo je učešće dopunskih prihoda i finansijske pomoći za pokriće javnih rashoda i federalnih jedinica i lokaliteta. U SAD, kao tipičnom primeru federalne države, finansijska pomoć od javne potrošnje

[1977] G. Break, Intergovernmental Fiscal Relations in the United states, Brookings institution, Washington 1967, str. 119–121 i B.F. Sliger, Učinci regionalne fiskalne politike i međuvladini fiskalni odnosi u Sjedinjenim državama, Ekonomski pregled 3–4/1979, str. 215–229.

federacije povećala se od 9,2% na 14,6%; a od javne potrošnje saveznih država sa 36,1% na 39,4%. Istovremeno, federalna pomoć je dostigla nivo od 36,2% sopstvenih prihoda saveznih država, odnosno 15,4% sopstvenih prihoda lokaliteta. Sa uključivanjem finansijske pomoći federalnih država lokalitetima (od 61,1%), ukupna direktna finansijska pomoć saveza i federalnih jedinica dostiže nivo od 76,5% ukupnih prihoda lokalnih budžeta: a to je dokaz da su niži nivoi DPK finansijski subordinirani višim nivoima javne vlasti.

Savremene teze o transformaciji klasičnog federalizma u tzv. kooperativni i koordinativni federalizam osvetljavaju problem o „poklapanju ili nepoklapanju" nivoa javne vlasti za izvršavanje javne funkcije i nivoa za finansiranje funkcije. Na primeru socijalnog osiguranja se dokazuje teza da je efikasnije i racionalnije izvršavanje rashoda decentralizovati, a prihode centralizovati. Naime, programe socijalnih davanja najefikasnije mogu izvršiti lokalne vlasti po „meri" svakom korisniku i realnoj individualizaciji visine pomoći; ali, obezbeđenje potrebnih finansijskih sredstava za socijalne potpore najracionalnije se može osigurati na centralnom nivou javne vlasti.[1978]

Prema univerzalnoj praksi, struktura rashoda javnog sektorazemalja članica EU uglavnom je komponovana shodno raspodeli funkcija između različitih nivoa vlasti. Naime, iz grupe opštih javnih službi (administracija, međunarodni odnosi, javni red i sigurnost, i odbrana) na nivou federacije se po pravilu finansiraju narodna odbrana i spoljni posiovi; iz grupe javnih usluga i tzv. društvenog blagostanja (obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvo i socijalno osiguranje) na nivou federacije se uglavnom finansiraju zdravlje, invaliditet, penzije i nezaposlenost, kao ključni socijalni rizici; iz grupe rashoda za ekonomske intervencije i usluge (privredne i infrastrukturne investicije, subvencije pojedinim privrednim sektorima, transferi nerazvijenim područjima, intervencije na tržištu radne snage) federacija pretežno pokriva značajan deo rashoda za ekonomske funkcije države (podsticaji razvoja poljoprivrede, energetike, saobraćaja, rudarstva i izvozne privrede, rashoda za tehnološka istraživanja i nezaposlenu radnu snagu, transfere za regionalni razvoj, investicije u infrastrukturu, subvencije privredi).[1979] Na nivou federalnih jedinica i lokalnih vlasti finansiraju se funkcije iz oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, socijalne pomoći i stanovanja.

Centralizacija sredstava u savremenoj praksi reprezentuje materijalnu pretpostavku za realizaciju javnih funkcija federacije, što je Gerloff pokušao da generalizuje kao istorijsku zakonitost razvoja fiskalnih odnosa u federalnim zajednicma sa stanovišta bržeg rasta funkcija i izdataka na federalnom (saveznom) nivou. Na početku 80–ih godina je zapravo i došlo do empirijske verifikacije usporavanja rasta prihoda subcentralnih vlasti usled svetske recesije, smanjenja fiskalnog opterećenja, blokiranja eskalatornog trenda javnih rashoda i reduciranja budžetskih deficita.

[1978] R. Prud'homme, Federalisme fiscal et politique sociale u „Public Finance and Social Policy", Wayne State Univerity Press, Detroit, 1985. str. 343.

[1979] U 80–im godinama oko 3/4 ukupnih rashoda na centralnom nivou javne vlasti u industrijski razvijenim zemljama angažuje se za finansiranje narodne odbrane, socijalnog osiguranja, ekonomskih funkcija države i transfera nižim nivoima javne vlasti.

Samim tim, izbila je na površinu suprematija fiskalne pozicije federacije koja je preuzimala na sebe odgovornost za rešavanje problema nedostajućih sredstava federalnih jedinica i lokalnih vlasti „proširivanjem sistema dotacija za vertikalno izravnavanje nastalih fiskalnih debalansa“. Finansiranje gap-a između sopstvenih prihoda i rashoda subcentralizovanih vlasti, na taj način, postalo je univerzalno praviio. U asimetriji između rastućih budžetskih rashoda i opadajućih sopstvenih fiskalnih prihoda federal jedinica i lokalnih vlasti dotacije postaju balansirajući faktor, instrument objedinajvanja makro-ekonomskih ciljeva fiskalne politike i koordinirajući mehanizam fiskalnih akcija stabilizacionog i redistributivnog karaktera.

UČEŠĆE DOTACIJA U UKUPNIM PRIHODIMA LOKALNIH KOLEKTIVITETA U %

ZEMLJE	**1960.**	**1980**	**1999.**
Austrija	12,6	16,4	16,2
Australija	-	15,4	221,9
Nemačka	27,	30,8	31,4
SAD	27,1	31,1	39,4
Kanada	31,1	44,8	51,2
Italija	23,4	32,8	79,1
Holandija	-	76,1	92,0

Dotacije (opšte ili globalne-block grants i specijalne ili namenske – categorical grants) predstavljaju, pored iznetog, i transfer dodajnih sredstava za horizontalno fiskalno izjednačavanje i korigovanje razlika u standardu javnih usluga između razvijenih i nerazvijenih federalnih jedinica i komunalnih zajednica, pošto politika fiskalne egalizacije u uslovima budžetske insuficjencije razrešava problem razlika u fiskalnom naporu između subcentralnih vlasti. Fiskalno izjednačavanje u praksi se sprovodi na nekoliko načina: (1) diferenciranjem visine opštih dotacija (Kanada i Australija), (2) određivanjem različitih stopa učešća u prihodima saveza (Rusija), (3) opredeljivanjem različitih stopa učešća u zajedničkim prihodima (Nemačka) i (4) instituisanjem specijalnih dotacija (Švajcarska i SAD). Time se u praksi modifikuju postojeći modaliteti fiskalnih odnosa u federalnim i unitarnim državama. Model standardnog obavljanja javnih usluga, odnosno funkcionisanja javnih službi egzistira u Australiji, dakle, u federalnoj državi u kojoj je svrha dotacija standardno vršenje javnih službi bez povećanja poreskog opterećenja i budžetskog deficita u manje razvijenim federalnim jedinicama (koje dobijaju dotaciju) u odnosu na razvijene federalne jedinice (savezne države). Veličina dotacije G zavisi od (1) budžetskih prihoda P, koji reprezentuju iznos potreban da se fiskalno opterećenje u državi koja prima dotaciju P_c svede na standard države privredno razvijene P_n, (2) budžetskih rashoda R, koji predstavljaju potreban iznos kojim se nivo javnih službi u

manje razvijenoj državi R_c podiže na nivo standarda razvijene države R_n i (3) budžetskog deficita D koji reprezentuje iznos potreban da se budžetski deficit manje razvijene države D_c svede na nivo standarda razvijene države Dn:[1980]

$$G=P+R+D$$

odnosno,

$$G = (P_c–P_n) + (Rc–Rn) + (Dc–D_n).$$

Budžetski deficit se obračunava formulom: D = Dc–Scdn, gde je Sc – broj stanovnika države koja prima dotaciju i dn – prosečan budžetski deficit u razvijenoj državi. Fiskalni prihodi se obračunavaju formulama:

$$P = \check{S}(S_c - S_n)/S_c\acute{C}P_c c \text{ i } P = Pc - \sum_i^n \beta_0^i - \eta\varepsilon_0 ,$$

gde su: Sc – nivo fiskalnog opterecenja dohotka (porezom iz dohotka fizičkih lica i porezom na dobiti preduzeća) u državi koja prima dotaciju, Sn – nivo fiskalnog opterecenja dohotka u razvijenoj državi, Pc – ukupan iznos poreza (naplaćen u družavi koja prima dotaciju, i/o – standardne fiskalne stope u državi koja ne traži dotaciju (razvijena država) i i/c – poreska osnovica iz tog poreza u manje razvijenoj državi. Konačno, budžetski rashodi se izračunavaju jednačinama:

$$R = N_c S_c r_n - R_c \text{ i } R^e = \sum_i^n a_n^i U_c^i - R_c^e$$

i gde su N_c – tzv. indeks „poteškoća“ u vršenju javnih službi u državi koja prima dotacije [pri čemu je N_c = (100+t)/100, gde je t. dodatak za „teškoće“], r_n – prosečni budžetski rashodi po stanovniku u privredno razvijenoj državi, R^e – dotacije za rashode javnih službi u državi koja je nedovoljno razvijena, – standardni rashodi javnih službi „po jedinici usluge“ u privredno razvijenoj državi, U_{ci}– ukupan broj „jedinica usluge“ u državi koja prima dotaciju u i-toj kategoriji rashoda javnih sluzbi i R_{1e} – efektivni budžetski rashodi javnih službi u državi koja prima dotaciju.

U drugim, pak, zemljama (npr. u zemljama – članicama EU) upotrebljavaju se različiti modeli:[1981]

(1) model performance fiskalne egalizacije

$$S_i = N\left[\frac{P_i(R_i/Y_i)}{\sum_{i=1}^n P_i(R_i/Y_i)}\right],$$

(2) model egalizacije fiskalnog kapaciteta (generalni model)

$$G_i = P_i \frac{R_z}{Y_z}\left(\frac{Y_z}{P_z} - \frac{Y_i}{P_j}\right) + P_i \frac{E_z}{R_z} vi'$$

[1980]J.G.-Head, Financial Equality in a Federation, Finazarchiv 3/67.

[1981]Commission of the European Communites Studies: Report of the Study group on the role of public finance in European integration, Vol. II, Brisel 1977, str. 420, 423, 424, 426, 427. I 428.

(3) model egalizacije fiskalnog kapaciteta raspodelom fiksne sume

$$G_i = G\frac{\beta_i}{\varepsilon\beta_i},$$

gde je

$$\beta_i = P_i\left(\frac{\varepsilon R_i P_a}{\varepsilon P_i P_i} + \varepsilon\frac{E_i\, v_i}{\varepsilon P_i v_a}\right),$$

odnosno

$$\beta_i = P_i\frac{Q_i}{Q_a} \times \frac{S_i}{S_a} \times \frac{d_i}{d_a},$$

(4) model performanse egaliazcije sa inkorporirranom egalizacijom dohodnog kapaciteta

$$G_i = E_t\left(\frac{\varepsilon R_i}{\varepsilon P_i} \times Y_i\right)^{i}$$

(5) model raspodele fiksnog iznosa u skladu sa fiskalnim kapacitetom i fiskalne performanse

$$G_i = G - \frac{\pi_i}{\sum \pi_i},$$

gde je

$$\pi_i = P_i\left(\frac{f_i}{f_a}w_1 + \frac{P_a}{P_i}w_2 + \frac{u_a}{u_i}w_3\right) i\ \frac{f_i}{f_n} = \frac{\beta_i}{P_i}\Big/\frac{\varepsilon\beta_i}{\beta P_i}$$

i gde upotrebljeni simboli reprezentuju sledeće veličine: S1 – učešće države (State), P – populacija države, N – ukupan deo prihoda koji treba da se izjednači (ekvivalentni procenat federalnog poreza na dohodak), R – državni lični dohodak, kao prirodna baza-osnova, Y – poreska osnova, E – javni rashodi (ili potrošnja), V – dodajni procentualni trošak za snabdevanje uslugama u odnosu na standrdni trošak per caita, subskrit i – indeks, subskrit s – standrd, R/Y - „dohodni napor“ ili koeficijent rasta prihod, G_i – dotacije (ili subvencije), R_1/P_1 – prosečni prihodi pojedinačno za svaku državu, koji meri troškove po jedinici u standardnim cenama u odnosu na prosek za sve vlade, τR_i – ukupan dohodak primanja iz njenih sopstvenih izvora, Y – prihodna osnova, E_i – procena rashodnog programa vlade, p_a/p_i – prosečna promena u indeksu cene potrošnje za sve države u odnosu na promenu za državu i, u_i/u_a – promena u nezaposlenosti u državi i u odnosu na prosečne promene u svim državama i $\tau R_i/\tau P_i$ – prosečni pr $\tau E_i/\tau P_i$ – prosečni rashodi pojedinačno za svaku državu, P_a/P_i – prosečan prihod (povećanje kapaciteta) za sve vlade u odnosu na njihov kapacitet, V_i/V_a - „koštanje“ snabdevanja uslugama vlade u odnosu na prosečno koštanje usluga svih vlada, Q_i/Q_a – učešće populacije vlada snabdevene uslugama u odnosu na prosečno

učešće svih vlada, S_i/S_a – relativni cenovni faktor koji meri dohodak vlade i druge troškove u odnosu na prosečni dohodak svake vlade, d_i/d_a – skalarni vektor koji meri troškove po jedinici u standardnim cenama u odnosu na prosek za sve vlade, τR_i – ukupan dohodak koji treba da bude povećan pomoću vladinih primanja iz njenih sopstvenih izvora, Y – prihodna osnova, E_i – procena rashodnog programa vlade, p_a/p_i – prosečna promena u indeksu cene potrošnje za sve države u odnosu na promenu za državu i, u_i/u_a – promena u nezaposlenosti u državi i u odnosu na prosečne promene u svim državama i w_1 – ponder pripisan svakom faktoru prilagodavanja.

6. FISKALNI FEDERALIZAM U EVROPSKOJ UNIJI

Fiskalni federalizam, odnosno fiskalni odnosi između više nivoa vlasti, predmet su istraživanja i naučnih rasprava poslednjih nekoliko godina. Okvir od kojeg se nije mnogo odstupalo sadržavao je utvrđivanje stepena fiskalne decentralizacije za pojedinu državu, odnosno razmišljanja kakva bi podela fiskalnih funkcija trebala biti prema pojedinim nivoima vlasti.

Tradicionalan pristup izučavanju ekonomije lokalnog javnog sektora sagledava se kroz fiskalni federalizam, bez obzira da li je neka država federalnog ili unitarnog uređenja. Danas fiskalni federalizam predstavlja javni sektor sa dva ili više nivoa odlučivanja o javnim prihodima i rashodima unutar jedne države. U zavisnosti od toga koliko je funkcija prenešeno sa centralne na niže nivoe vlasti govori se o određenom stepenu fiskalne centralizacije, odnosno decentralizacije u određenoj državi.[1982] Osnovni zadatak kojim se bavi teorija fiskalnog federalizma jeste pronaći optimalan stepen fiskalne decentralizacije zajednice, raspored funkcija nižih nivoa vlasti, lepezu ponude javnih dobara i usluga.

Ne postoji način kojim bi se najbolje moglo utvrditi koji nivo vlasti bi trebao biti odgovoran za određenu javnu uslugu: prihvaćena načela koja bi vodila tom cilju su alokacija resursa, odgovorna vlast, pravedna i ravnomerna ponuda javnih usluga na svim područjima države, makroekonomska stabilnost i zadovoljavajući ekonomski rast.[1983] U tom kontekstu, najvažniji kriterij za dodelu određenih funkcija određenom, nivou vlasti jeste kriterijum efikasnosti kojim se najbolje postiže primenom načela *supsidijarnosti.* Prema načelu supsidijarnosti, odgovornost za određenu javnu uslugu treba dodeliti onom nivou vlasti koji je kompatibilan s "područjem korisnosti" ditične javne usluge. Na primer, područje korisnosti lokalnog komunalnog preduzeća je dotična lokalna jedinica ili grad, dok su koristi usluge kontrole leta prisutne na podrucju čitave jedne države. No, načelo supsidijarnosti ne mora se uvek poštovati, jer postoje javne usluge, kao osnovno obrazovanje i primarna zdravstvena zaštita, čije područje korisnosti jeste od lokalnog značenja, ali zbog važnosti koje te javne usluge imaju u sklopu države blagostanja i redistribucije dohotka, vrlo se često provode i finansiraju sa centralnog nivoa.Teorija fiskalnog federalizma pokušala je dati normativni okvir

[1982] Dr J. Šimović, „Fiskalni sustav i fiskalna politika Evropske unije“, Zagreb, 2006., str. 13-15.
[1983] Ovi ciljevi su inkorporisani u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

potreban za utvrđivanje optimalnog stepena fiskalne decentralizacije. Međutim, odgovori na pitanja kako urediti fiskalne odnose u složenoj državnoj zajednici kao što je EU, su izostali. Optimalna raspodela fiskalnih funkcija uglavnom podrazumeva veći stepen fiskalne decentralizacije.

U izgradnji fiskalnog odnosa u EU ne može se u potpunosti koristiti tradicionalna teorija javnih finansija zbog konstitutivnih ograničenja koja se odnose na konfederacije, kao što je EU.[1984]Pošto je EU specifična i složena zajednica, mnoga rešenja u EU se razlikuju od onih u drugim državama. Jedan od alternativnih pristupa preporukama teorije fiskalnog federalizma jeste fiskalna harmonizacija, odnosno usklađivanje fiskalnih sistema EU, pošto su ciljevi fiskalne harmonizacije isti kao i oni fiskalnog federalizma. Zbog brojnih razlika između članica EU, harmonizacija je poslužila kao pravo rešenje u svrhu postizanja zajedničkih ciljeva zemalja članica, ostvarivanja tzv. četiri velike slobode zbog kojih je EU i osnovana

Postoje različiti pristupi oko pravca kojim bi EU trebala krenuti u formiranju pitanja nadležnosti. Jedan od njih je tzv. *fleksibilna integracija* koju zagovara više stručnjaka.[1985] Prema njima EU bi trebala imati dvostruku strukturu nadležnosti: tzv. opštu (zajedničku) bazu (engl. common base) i seriju tzv. otvorenih partnerstva (engl. open partnerships). Opšta baza podrazumeva politike oko kojih se sve zemlje članice EU slažu i koje se smatraju nužnima za očuvanje slobodne trgovine i mobilnosti unutar EU. Otvorena partnerstva bi stvarala razne podgrupe zemalja unutar EU. Svaka od tih grupa zemalja bi vodila ostale politike koje ne spadaju pod opštu bazu na njima najprikladniji način. Svaka zemlja bi se, bez ikakve prisile, priključila onoj grupi s kojom ima kompatibilne ciljeve. Na taj način bi se dozvolilo zemljama da eksperimentišu sa integracijom bez da utiču na preuzete obaveze prema drugim članicama kroz opštu bazu.

Takav miks obaveza i fleksibilnosti je nužan jer je za njih nemoguće normativno utvrditi optimalni nivo decentralizacije u EU i zato što je proces evropske integracije još uvek nestabilan.Za Inmana i Rubinfelda postoje tri alternativna modela supsidijarnosti: decentralizovani federalizam, centralizovani federalizam i demokratski federalizam. Svaki od ova tri modela, odnosno svaka složena zajednica treba:[1986]

1) garantovati lična, politička i ekonomska prava građanina,
2) poticati učestvovanje (lokalnog) stanovništva u političkom procesu i
3) sprovoditi efikasnu alokaciju ekonomskih resursa.

Zbog centralizovane monetarne politike, te heterogenosti stabilizacionih ciljeva zemalja članica E(M)U, najefikasniji način za izvršenje fiskalne funkcije stabilizacije u EU je da se ona ostvaruje preko samostalnih fiskalnih[1987] (budžetskih) politika zemalja članica E(M)U. Na taj način poštujući načelo supsidijarnosti,

---

[1984] Šimović Jure i Hrvoje, „Fiskalni sustav i fiskalna politika Evropske unije“, Zagreb, 2006., str. 20-22. i F.S.Miskin,Monetarna ekonomija, bankarstvo i finansijska tržišta, Datastatus, Beograd, 2006.

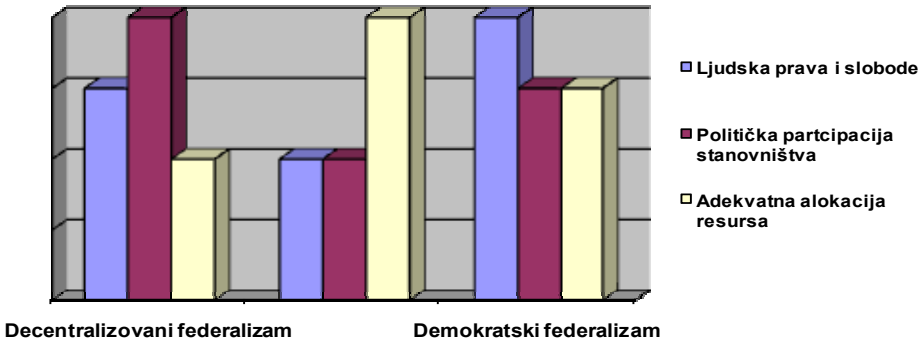
[1985] Dewatripont et al. (1996) i Persson et al. (1996)

[1986] Hallett, A.H., Hutchinson, M.M. & Jensen, S.H. (ed.) (1999), Fiscal Aspects of European Monetary Integration. Cambridge: Cambridge University Press.

[1987] Dr M. Alijagić, *Finansije i finansijsko pravo*, Pravni fakultet, Bihać, 2008. i dr S Komazec i dr Ž Ristić, Monetarna ekonomija i bankarski menadžment, Etnostil, Beograd, 2009.

potrebno je bilo uvesti određena fiskalna pravila koja bi koordinirala fiskalne politike zemalja članica EU. Stupanjem na snagu Pakta o stabilnosti i rastu, koji je svojevrsni nastavak Maastrichtskih kriterijuma konvergencije, definisan je model decentralizovane fiskalne politike u EU. Takav sistem decentralizovanih budžetskih politika nužan u postojećem privrednom sistemu EU, a fiskalni položaj Unije određen je zbirom fiskalnih položaja zemalja članica EU. Kako bi se sačuvala stabilnost cena koja se može narušiti fiskalnom nedisciplinom zemalja članica E(M)U potrebno je bilo uvesti fiskalnu disciplinu kroz određena ograničenja i pravila. Jedno ograničenje predstavljaju Maastrichtski kriterijumi koje su sve članice trebale ispuniti kako bi uopšte postale deo EMU. Drugo ograničenje ogleda se kroz Pakt o stabilnosti i rastu čijih se pravila automatski moraju pridržavati članice EMU.[1988]

Tri modela federalizma



Modeli federalizma u EU

Maastrichtski kriterijumi konvergencije, kao što je poznato, predstavljaju ekonomske uslove kojima se procenjuje spremnost zemalja EU za učešće u EMU. To su sledeća četiri kriterijuma[1989]:

1. Visok stepen stabilnosti cena - stopa inflacije ne sme biti viša od 1,5 postotna poena u odnosu na stopu inflacije u prve tri zemlje sa najstabilnijim cenama;
2. Smanjenje prekomemog javnog duga (do 60% BDP) i budžetskog deficita (do 3% BDP);
3. Postizanje stabilnog kursa - nacionalna valuta ne sme devalvirati u prethodne dve godine i mora se nalaziti unutar kursnih raspona utvrđenih Evropskim monetarnim sistemom (± 2,25%) i
4. Prosečne nominalne dugoročne kamatne stope ne smeju biti više od 2 postotna poena u odnosu na kamatne stope tri zemlje Unije s najnižom stopom inflacije.

Kriterijumi konvergencije refleksija su stvaranja evropske monetarne unije usmerene primarnom cilju - stabilnosti cena. Fiskalne redukcije proizašle iz tih

[1988] Dr Dž. Donlagić i dr I. Kešetović, *Javne finasije,* Ekonomski fakultet, Sarajevo, 2007.
[1989] Ibidem.

kriterijuma prvenstveno su rezultat straha da preveliki deficiti i javni dug zemalja članica može uticati na rast kamatnih stopa u drugim članicama monetarne unije. Zatim, visoki fiskalni deficiti mogli bi potkopati kredibilitet nove središnje banke, a "mekana" monetarna politika mogla bi uticati na raskalašenost fiskalnih politika zemalja članica. I kao poslednje, postojala je bojaznost da bi neki analitičari tržišta možda pretpostavili kako ce EU izvući pojedine zemlje iz finansijskih teškoća i prema tome formirati svoja očekivanja.[1990]

Maastrichtskim kriterijumima konvergencije utvrđene su granice javnog duga i deficita. Paktom o stabilnosti i rastu samo je dodatno proširena i više definisana tzv. procedura kod prekomernih deficita. Pakt o stabilnosti i rastu je uveden usvajanjem Rezolucije Evropskog veća o Paktu o stabilnosti i rastu u Amsterdamu u junu 1997. godine (European Counciil). Rezolucija određuje zemljama članicama EU, Veću EU i Komisiji EU čvrsta pravila i uputstva u sprovođenju samog Pakta.Kao što je prethodno spomenuto, osnovni cilj Pakta je sprečavanje pojave prekomernih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim finansijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar EMU.[1991]

Prema Paktu, zemlje članice EU se obavezuju da će svoja srednjoročna salda budžeta dovesti u ravnotežu ili čak suficit. Smatra se da će se na taj način ostaviti dovoljno prostora budžetskoj politici da se nosi s normalnih cikličnim fluktuacijama, te da ciklični deficiti koji bi se u tom slučaju pojavili ne bi bili veći od referentne vrednosti od 3% bruto domaćeg proizvoda (BDP-a).Implementacija Pakta o stabilnosti i rastu počiva na dva osnovna stuba (tzv. *twintrack* strategija):[1992]

1. na načelu multilateralnog nadzora proračunskih pozicija i
2. na procedurama u slučaju prekomernih deficita.

Posmatrajući Evropsku uniju kao jedinstven ekonomsko-politički prostor u svetu, te njene države članice sasvim je jasno da je to neiscrpan izvor različitosti po svim osnovama. Kada govorimo o različitostima poreskih sistema onda se čini nemogućim a ne posmatrati te različitosti kroz danas najčešće spominjan pojam harmonizacije u EU. Zakonski okvir harmonizacije u Evropskoj uniji definisan je I-om (1967.g.), II-om (1967.g.) i VI-om (1977.g.) Direktivom EU.

Podela poreza (OECD):[1993]

- GRUPA 1000 - Porez na dohodak (Porez na dohodak, dobit i kapit. dobitke)
- GRUPA 2000 - Doprinosi za socijalno osiguranje (poslodavci i zaposleni)
- GRUPA 3000 - Porez na platne spiskove i radnu snagu
- GRUPA 4000 - Porez na imovinu
- GRUPA 5000 - Porez na dobra i usluge (Porez na promet, PDV, akcize, carine...)
- GRUPA 6000 - Ostali porezi

[1990] Pakt se ne odnosi samo na članice EMU, nego i na sve članice EU. Ipak, postoji razlika u implementaciji Pakta za članice EMU i ostale članice EU.
[1991] J. Pinter, *Evropska unija*, Šalinpašić, Sarajevo, 2003.
[1992] Dr M Prokopijević, Evropska unija-Uvod, Službeni glasnik, Beograd, 2005.
[1993] Predrag Goranović, „Poresko pravo EU“, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2009.

Integracioni procesi u Evropskoj uniji podrazumevaju usvajanje zajedničkih ciljeva i koordinaciju nacionalnih politika članica kako bi se osiguralo funkcionisanje jedinstvenog tržista Unije i realizovali temeljni ciljevi postojanja EU - "četiri slobode" slobode kretanja osoba, kapitala, dobara i usluga. Punopravno članstvo zahteva i usklađivanje fiskalnog sistema nove članice sa fiskalnim sistemom EU. Fiskalni sistem EU obuhvata tri segmenta: budžet EU, harmonizaciju oporezivanja i koordiniranje nacionalnih fiskalnih politika. Najjednostavnije harmonizaciju možemo definisati kao proces uklanjanja poreskih barijera i razlika između poreskih sistema zemalja članica EU.

Koliko su poreski sistemi u EU međusobno harmonzovani usklađeni s prethodno spomenutim teoretskim postavkama pokazuje sledeća tabela:[1994]

Naziv članice	**Efektivna poreska stopa na rad (dohodak)**	**Efektivna poreska stopa na kapital (dobit)**	**Efektivna poreska stopa na potrošnju**	**Opšta stopa PDV-a**
Austrija	40,6	18,8	23,4	20,0
Belgija	44,8	23,7	20,5	21,0
Finska	43,3	24,1	24,5	22,0
Francuska	42,4	22,6	24,5	19,6
Nemačka	44,0	15,9	17,9	16,0
Irska	24,2	20,8	24,8	21,0
Italija	35,8	26,2	22,9	20,0
Luksemburg	31,0	34,0	25,7	15,0
Holandija	26,9	25,1	19,5	17,5
Portugal	27,8	24,6	22,7	17,0
Danska	44,5	28,0	30,5	25,0
Grčka	29,3	19,5	20,0	18,0
Španija	29,9	18,5	17,7	16,0
UK	25,2	35,1	18,2	17,5
Švedska	51,3	27,9	28,0	25,0
Prosek EU-15	36,07	24,32	22,72	19,37
Standardna devijacija	8,77	5,44	3,78	3,08
Koeficijent varijacije	24,31%	22,38%	16,64%	15,90%
SAD	23,9	22,7	22,7	-
Japan	20,3	18,7	18,7	-

Izvor: European Commission (2000a:74 i 2004e:3-5).

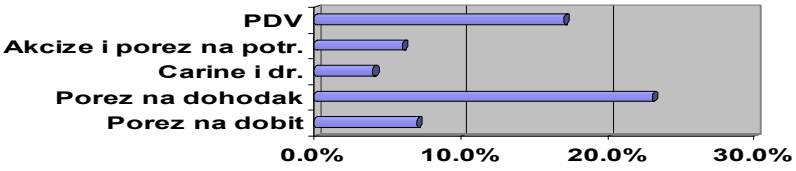
[1994] Dinka Antić, „Ekonomske reforme u BiH i Evropske integracije“, Zbornik radova URR FBiH, str.247. i dr M Jovanović, Evropska ekonomska integracija, Ekonomski fakultet Beograd, 2006.

Tabela ukazuje koliki je stepen usklađenosti poreznih sistema u EU, odnosno, kolika je ustvari različitost između poreskih sistema u EU, na segmentu oporezivanja osnovnih faktora proizvodnje (rada i kapitala) te na potrošnji. Efektivne poreske stope pokazuju incidencu, odnosno prevaljivanje poreskog tereta rada, kapitala i potrošnje u EU. Iz Tabele je vidljivo da najveći poreski teret snosi faktor rada. Zbog nemobilnosti radne snage u EU (razlog tome su jezičke, verske, kulturološke barijere), logično je da su zemlje članice usmerile poreske sisteme prema jačem oporezivanju faktora rada kako bi nadoknadile gubitak poreskih prihoda iz drugih segmenata oporezivanja. To dokazuje da je harmonizacija u EU još uvek nepotpuna i nedelotvorna u odnosu na njene ekonomske i političke utakmice SAD i Japan.

U prilog tome ide i puno veća standardna devijacija efektivnih poreskih stopa na rad u EU u odnosu na ostale efektivne poreske stope, što opet dokazuje veliku različitost poreskih sistema zemalja članica pri oporezivanju faktora rada. S druge strane, kapital je dovoljno mobilan da utiče na (štetnu) poresku konkurenciju i poresku evaziju u EU, odnosno seljenje porezne osnovice tamo gde je manja poreska stopa, veće olakšice i izuzeća itd. Često se harmonizacija oporezivanja u EU poistovećuje s harmonizacijom PDV-a u EU, pa se zato stvara kriva slika o dostignutom stupnju harmonizacije poreskih sistema EU.[1995] Međutim, opšte stope PDV-a dokazuju puno veći stupanj harmonizacije sistema oporezivanja prometa (PDV-a) od onih koji se odnose na oporezivanje rada i kapitala.

Udeo indirektnih poreza u ukupnim poreznim prihodima EU iznosi 35%, direktnih 34%, a socijalni doprinosi iznose 31 %. Najveći poreski teret, meren udelom u BDP EU, predstavljaju indirektni porezi, (13,9%), potom direktni (13,5%) i socijalni doprinosi (12,6%).[1996]

Poreski prihodi EU-27, 2006., u % BDP



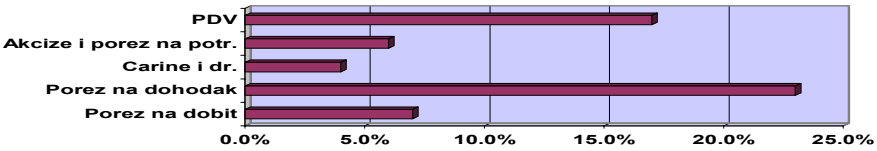
Analiza strukture najvažnijih grupa poreza, direktnih i indirektnih, u odnosu na BDP i u odnosu na ukupne poreske prihode pokazuje da je porez na dohodak

[1995] Šimović Jure i Hrvoje, "Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije", Zagreb, 2006.g. str 99.

[1996] Evropska komisija, EUROSTAT. 2008. I J. C. Van Horne i M. Wahowicz, Osnovi finansijskog menadžmenta, Datatatus, Beograd, 2007.

daleko najizdašnija vrsta poreza u EU. Iza poreza na dohodak najvažniji porez za finansiranje članica i EU jeste PDV.

Udeo poreza u poreskim prihodima EU-27, 2006.



Proces konvergencije se različito odrazio na poresko opterećenje Unije. Kod direktnih poreza primećuje se oscilacija u poreskom opterećenju u EU sa 15 članica, dok kod EU-27 te oscilacije su ublažene uticajem niskog udela direktnih poreza, što je opšta karakteristika poreskih sistema bivših socijalističkih zemalja.[1997]Porez na dodatnu vrednost se obavlja u svim fazama proizvodnog i prometnog ciklusa u osnovi se radi o neto-svefaznom porezu na promet.[1998]Posebnu važnost u istorijskom toku uvođenja PDV-a u EU-i ima 1957.g. (Rimski Ugovor). Te godine osnovana je Evropska ekonomska zajednica (EEZ), koja je 1986.g. promenila naziv u Evropsku uniju.Osnivanjem EEZ-e zemlje članice su preuzele i obavezu međusobnog usklađenja propisa kojima se utvrđuje oporezivanje prometa i drugih posrednih poreza.

Komisija EU na čelu sa Neumarkom 1963.g. predložila da zemlje članice EEZ-e, izvrše izmenu postojećeg sistema oporezivanja prometa koji je bio u obliku brutosvefaznog poreza na promet u neto-svefazni porez na promet, odnosno porezom na dodatu vrednost. (Zajednički sistem poreza na dodatnu vrednost).[1999]Šesta smernica predstavlja okvir za svaku zemlju članicu EU u izgradnji vlastitog sistema poreza na dodatnu vrednost.

Najvažnije prednosti poreza na dodatnu vrednost pred drugim oblicima oporezivanja prometa navode se:[2000]

1. izostanak kumulativnog učinka,
2. otežano izbegavanje plaćanja poreza, te
3. neutralnost PDV-a u preduzetničkom području.

Iako je porez na dodatnu vrednost uveden od 01.01.1978.godine kao zajednički sistem oporezivanja prometa u svim zemljama Evropske unije, koordinaciju o

[1997] Dinka Antić, "Ekonomske reforme u BiH i Evropske integracije" – Zbornik radova URR FBiH, str. 265.
[1998] Đonlagić Dženan i Izudin Kešetović, „Javne finansije", Sarajevo, 2007.
[1999] Šesta smernica je od 1977. godine doživela niz izmena i dopuna.
[2000] Šimović Jure i Hrvoje, "Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije", Zagreb, 2006.g. str 99.

broju poreskih stopa i njihovoj visini nije bilo moguće postići.Svaka zemlja članica ova pitanja rešavala je samostalno, šta je i predviđeno stavom 3. člana 12. Šeste direktive gde se kaže: „(1) Standardnu stopu poreza na dodatnu vrednost utvrdiće svaka zemlja članica kao postotak oporezivog iznosa i ona će biti ista za isporučena dobra i za isporučene usluge, (2) U određenim slučajevima, ponuda dobara ili usluga može biti podložna povišenim ili sniženim stopama".

Istorijski razlozi o ulozi i značenju oporezivanja prometa u svakoj pojedinoj zemlji Evropske unije bili su glavnim razlogom da harmonizacija poreskih stopa kod PDV-a, kako njihovog broja tako i njihove visine, nije izvršena.To stanje trajalo je sve do 1991.g. kada je doneta Odluka EU o harmonizaciji poreskih stopa i uvođenju dvostrukog sistema oporezivanja prometa i usluga (standardna i povlašćena stopa), s početkom primene od 01. januara 1999 godine.Sve do 1993. godine u zemljama Evropske unije nalazio se u primeni sistem poreza na dodatnu vrednost u kojem su, pored standardne stope, bile u primeni jedna povišena (luksuzna) stopa i jedna ili veći broj povlašćenih poreskih stopa. Mnoge zemlje članice EU nemaju uređen svoj sistem PDV-a. Od starih zemalja članica EU, pre poslednjeg proširenja, jedino Danska ima implementiran jednostopni sistem PDV-a uz korišćenje nulte stope za pojedine unutrašnje promete. Sve ostale zemlje koriste višestopni PDV.

Isto tako, može se konstatovati da su sistemi PDV-a novih članica više prilagođeni Šestoj direktivi EU te su mnogo jednostavniji od sistema PDV-a u starim članicama EU-15. Većina njih ima i više od jedne snižene stope PDV-a koje služe za ublažavanje regresivnosti sistema poreza na dodatnu vrednost. Šest zemalja (Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg i Španija) su se odlučile na super sniženu stopu. *Super* snižene stope su one stope koje su ispod 5%, odnosno nisu u skladu sa Šestom direktivom koja preporučuje da snižene stope PDV-a ne budu ispod 5%.. *Sniženu* stopu imaju gotovo sve članice EU ugrađenu u svoje sisteme PDV-a.[2001]

Ipak, neke zemlje članice EU (Belgija, Irska, Luksemburg i Austrija) uz sniženu stopu imaju i tzv. *parking stopu* na pojedine promete dobara i usluga izvan aneksa H.

Parking stopa primenjuje se na određene promete dobara i usluga u onim zemljama članicama EU koje su imale uveden PDV pre 01.01.1991. godine te im je standardna stopa PDV-a za pojedine domaće promete bila ispod 15% što Šesta direktiva sada ne preporučuje.[2002]

Tim zemljama je dozvoljen prelazni period u kom bi članice mogle koristiti parking stopu u domaćem prometu.[2003]Pojedine zemlje članice EU imaju još tzv. *geografsku stopu.* Geografska stopa je zapravo snižena standardna stopa PDV-a za određeni postotak. Nju koriste pojedine zemlje članice EU u posebnim područjima kao

[2001] Ibidem.

[2002] Prema Šestoj direktivi EU u Evropskoj uniji se preporučuje korišćenje jedne opšte (standardne) stope PDV-a ne manje od 15%, te jedne ili dve sniženih stopa PDV-a ne manje od 5%.

[2003] Prometi na koje se odnosi parking stopa nisu sadržani u Aneksu H Šeste smemice.

što su turističke regije, otoci, slobodne trgovinske zone i sl. Na taj način je poresko opterećenje PDV-a u tim područjima manje nego u ostalom delu zemlje što ima za cilj poticanje određene ekonomske aktivnosti.[2004]

Stvaranje zajedničkog, odnosno jedinstvenog tržišta EU od 1. januara 2003. godine zahtevao je usklađivanje određenih poreznih propisa vezanih uz posebne poreze (akcize).Bez obzira na mnoge predloge Komisije, niti jedan nije usvojen sve do 1985.godine kada stupa na snagu tzv. Bela knjiga[2005], u kojoj su bili sadržani osnovni uslovi harmonizacije sistema akciza u EU. Na osnovu Bele knjige Komisije je 1987.godine predložila paket smernica za harmonizaciju tri osnovne grupe akciza:

- akcize na duvan i duvanske proizvode,
- akcize na alkohol i alkoholna pića, te
- akcize na mineralna ulja (kasnije energente).[2006]

Sve do 1993.godine predlog tih smemica nije bio usvojen. Nastankom jedinstvenog tržišta usvojene su smernice o harmonizaciji akciza koje su svih narednih godina dorađivane i dopunjavane. Iako se u zemljama članicama EU akcizama oporezuje različit broj proizvoda usvajanjem Opšteg sporazuma o posedovanju, kretanju i nadgledanju proizvoda koji se oporezuju akcizama, zajednički je za sve zemlje članice EU uređeno (harmonizovano) oporezivanje alkohola i alkoholnih proizvoda, duvana i duvanskih prerađevina te mineralnih ulja (energenata).

Za direktne, neposredne poreze može se reći da je proces harmonizacije počinje tek nakon uspostave relativno visokog stepena harmonizacije indirektnog poreza. Razlog tome je tadašnje shvatanje da je za Zajednicu od većeg značaja bilo prvo harmonizovati indirektne poreze (PDV, akcize) zbog izvršenja primarnog cilja, a to je stvaranje zajedničkog tržišta, a time i eliminacija poreskih barijera u slobodnom kretanju «četiri slobode»: rada, kapitala, proizvoda i usluga.[2007]Sve do 1997.g. sistem harmonizacije direktnog oporezivanja u EU bio je vrlo skroman. Jedno od područja oporezivanja gde do sada nisu postignuti nikakvi pozitivni pomaci u vezi usklađivanja u EU jeste područje oporezivanja imovine. Kao posledica te neusklađenosti uočava se različit pristup pojedinih država članica EU oporezivanju imovine. S obzirom da do sada nisu preduzete nikakve mere na pravcu harmonizacije, zemljama članicama EU za izbegavanje dvostrukog oporezivanja na raspolaganju stoje jedino bilateralni ugovori o izbegavanju dvostrukog oporezivanja imovine.

[2004] Čak 12 zemalja članica EU koristi geografsku stopu a to su: Danska, Nemačka, Grčka, Španija, Francuska, Italija, Austrija, Portugal, Finska, UK, Češka i Kipar. (European Commission 2004e:29-30).

[2005] Puni naziv: Bela knjiga za dovršenje zajedničkog tržišta.

[2006] Ostali proizvodi koji se oporezuju akcizama u pojedinim zemljama članicama EU ne podležu obavezi harmonizacije. Svaka zemlja članica EU i dalje može zadržati postojeće i/ili uvoditi nove akcize na neke druge proizvode uz uslov da oporezivanje neće iziskivati dodatne formalnosti na granicama, odnosno da će se omogućiti slobodno kretanje roba u prekograničnom prometu između zemlja članica.

[2007] Šimović Jure i Hrvoje, "Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije", Zagreb, 2006.

Harmonizacija oporezivanja predstavlja jedno od najkompleksnijih pitanja Evropske unije i kao instrument regulacije prati druge ciljeve. Pod njim se podrazumeva proces približavanja poreskih sistema pojedinih država i uklanjanje poreskih prepreka između zemalja članica, a potrebna je radi stvaranja jedinstvenog zajedničkog tržišta. Zemlje članice žele zadržati samostalnost u odlučivanju o porezima, a postoje i velike razlike poreskih sistema, ali i ekonomija, kao i razlike u socijalnim i kulturnim prilikama u zemlji.[2008]U ovakvoj situaciji, države članice Evropske unije imaju slobodu pri kreiranju poreskog sistema na način koji smatraju da im je najprikladniji. Glavni cilj poreske politike EU je eliminacija poreskih prepreka za sve vrste ekonomskih aktivnosti, a sve u cilju borbe protiv štetne poreske konkurencije.

Harmonizacija sistema direktnih poreza u Evropskoj uniji sve više dobija na značaju. Razlog tome predstavlja daljnji proces jačanja zajedničkog tržišta koje je ugroženo pojavom nelojalne poreske konkurencije, ali i dvostrukog oporezivanja u oblasti direktnih poreza. Direktni porezi predstavljaju poreze koje plaća i direktno snosi poreski obveznik, a u ovu grupu se ubrajaju: porez na dohodak, porez na dobit i porez na imovinu. Harmonizacija ovog oblika poreza otpočeo je tek nakon što je postignut visok stepen harmonizacije u oblasti indirektnih poreza. Harmonizacija u oblasti direktnih poreza nije bila definisana Rimskim ugovorom iz 1957. godine. Nešto ozbiljnije je urađeno 1990. godine osnivanjem tzv. Rudingove komisije koja je na predlog Komisije EU izradila izveštaj iz ove oblasti. Za razliku od poreza na dodanu vrednost, u EU nije uspostavljen zajednički oblik oporezivanja dobiti, tako da možemo posmatrati samo harmonizaciju pojedinih delova sistema oporezivanja preduzeća, a na harmonizaciju poreza na dobit.Takođe, kada je u pitanju porez na dobit preduzeća, Komisija je ostavila slobodu članicama da ih urede na način koji smatraju najprihvatljivijim. Razlike u ovim porezima između država u kojima je dozvoljeno slobodno kretanje kapitala mogu da ugroze efikasnu prostornu i sektorsku alokaciju resursa, ukoliko vlasnici nastoje maksimizirati svoju dobit u kratkom roku. U tom slučaju, kapital bi se kretao i locirao u onim državama sa dosta niskim nivoom poreza na dobit. Razlike su posebno prisutne ukoliko upoređujemo "stare" zemlje članice sa "novim" zemljama članicama. Većina zemalja ima stope poreza na dobit između 30 i 40 procenata i uglavnom se radi o proporcionalnom načinu oporezivanja.

Kada su u pitanju porezi na lični dohodak, Komisija je izrazila uverenje još 2001. godine da bi oni trebali biti prepušteni državama članicama. Istovremeno ona je istakla da je usklađivanje na nivou EU u nekim slučajevima potrebno kako bi se osigurale Ugovorom zagarantovane slobode i eliminisale poreske prepreke. U nedostatku koordinacije, konkurencija između država članica bi dovela do snižavanja poreza na lični dohodak, a harmonizacija bi dovela do njihovog povećanja. Posebno je važno da ne sme biti nikakve diskriminacije na nacionalnoj osnovi niti neopravdanih

[2008] Dr D. Antić, „Ekonomske reforme u BiH i Evropske integracije“, Zbornik radova, 2008. i P. R. Krugman i M. Obstfeld, Međunarodna ekonomija, Datastatus, Beograd, 2009.

ograničenja garantovanih sloboda. Ugovor osigurava svakom građaninu EU pravo na slobodno premeštanje i stanovanje unutar teritorije EU.Ugovorom je zagarantovana sloboda kretanja radnika. Međutim, problem se javlja kada su u pitanju radnici koji rade u jednoj zemlji članici, a žive u drugoj. Uobičajeno je da se zemlje članice međusobno dogovore vezano za ovaj problem kroz bilateralne ugovore. Tako plata takvih radnika može biti oporezivana u jednoj ili obe zemlje članice, zavisno od dogovora. Ako bi se oporezivalo u obe zemlje, tada bi se porez plaćen u jednoj zemlji uzimao u obzir prilikom utvrđivanja poreske obaveze u drugoj zemlji[2009]. Indirektni ili posredni porezi razrezuju se na proizvodnju i/ili potrošnju pa ih plaćaju porezni obveznici (proizvođaci i/ili trgovci), ali njihov teret (posredno tj. kroz povećanje cene) snose krajnji potrošači. Uključuju porez na promet, porez na dodatu vrednost i akcize. Harmonizacija oporezivanja, kada su u pitanju indirektni porezi je dosegla znatno veći stepen nego kad su u pitanju direktni porezi.U pitanju je neto svefazni porez na promet koji se naplaćuje u svakoj fazi prometa, na način da pogađa samo onu vrednost koja je dodata u toj fazi prometa od strane obveznika. Kao metoda naplate poreza na promet u EU primjenjuje se PDV zasnovan na principu odredišta, a to znači da se dobra oporezuju tamo gde se i troše. Ono što se nastojalo utvrditi Direktivom o ukidanju poreskih barijera jeste da se pređe sa principa odredišta na princip porekla. Metoda primene PDV-a je harmonizovana na nivou EU, ali postoji široki spektar razlika u poreskim stopama između država EU.[2010]Najniža dogovorena stopa za većinu roba i usluga iznosi 15%. Takođe, dopušteno je korišćenje samo jedne ili dve snižene stope koje ne smeju biti ispod 5%. Stope u zemljama članicama su kako sledi s tim da u tabeli nisu navedene Rumunija i Bugarska za koje postoje preporučene stope koje njihove vlasti treba tek da verifikuju (za Rumuniju bi standardna stopa trebala biti 19%, a snižena 9%; za Bugarsku standardna stopa 20%, a snižena 7%).

Stope poreza na dodatnu vrednost zemalja članica Evropske unije[2011]

Zemlja članica	"Super" sniž. Stopa	Snižena stopa	Opšta stopa	Parking stopa	Nulta stopa
Belgija		6	21	12	Da
Danska			25		Da
Nemačka		7	16		
Finska		8;17	22		Da
Francuska	2,1	5,5	19,6		
Grčka	4	4	8	18	
Irska	4,4	13,5	21	13,5	Da
Italija	4	10	20		Da
Luksemburg	3	6	15	12	

[2009] Dr M. Prokopijević, Evropska unija- Uvod, Služveni glasnik, Beograd, 2009.
[2010] Dr P. Goranović, „Poresko pravo EU“, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2009.
[2011] Izvor: Evropska komisija, 2004.

Holandija		6	19		
Austrija		10	20	12	
Portugal		5;12	19		
Švedska		6;12	25		Da
Španija	4	7	16		
UK		5	17,5		Da
Češka		5	19		Da
Estonija		5	18		Da
Kipar		5	15		Da
Letonija		5	18		
Litvanija		5;9	18		
Mađarska		5;15	25		
Malta		5	18		Da
Poljska	3	7	22		Da
Slovenija		8,5	20		
Slovačka			19		

Značajan napredak postignut je u usklađivanju akciza. Akcize predstavljaju indirektni porez na potrošnju ili korišćenje određenih proizvoda. Sve zemlje članice primenjuju akcize, a sav prihod stečen po ovom osnovu ide upravo zemljama članicama. Na nivou EU legislativa u području akciza usvojena je još 1993. godine u cilju uspostavljanja unutrašnjeg tržišta, a što je zahtevalo otklanjanje fiskalnih kontrola između zemalja članica.

U principu ta legislativa može se podeliti u tri grupe:[2012]

- struktura posebnih proizvoda na koje će se porez primenjivati. Struktura oporezivanja u principu podrazumeva definiciju kategorija proizvoda, način na koji će se akcize zaračunavati (npr. po hektolitru, po stepenu alkohola, po 1000 komada i sl.), moguća oslobađanja itd.
- minimalne obavezne stope koje članice moraju poštovati za pojedine proizvode. Iznad ovih minimalnih stopa, članice mogu slobodno određivati svoje stope.
- generalne odredbe za kategorije proizvoda. Ove odredbe se odnose posebno na proizvodnju, skladištenje i kretanje ovih proizvoda opterećenih akcizama između članica.

[2012] Dr Lončarević-Horvat, „Porezno pravo Evropske unije“, Zagreb, 2004. I dr S. Komazec i dr Ž. Ristić, Makroekonomija, Etnostil, Beograd, 2009.

OSMI DEO

MEĐUNARODNA FISKALNA EKONOMIJA I EVROPSKE JAVNE FINANSIJE

„Znanje je jedini instrument proizvodnje koji ne podleže opadajućim p*rinosima.“*

J. M. Clark

“U nauci se mi uzajamno dopunjavamo i Potrebni smo jedni drugima…Nauci su potrebne Sve vrste ljudi-kažem ovo radije nego nauka može da podnosi sve vrste ljudi …Monistički pritisak predstavlja stvarnu opasnost u nauci.”

A.H.Maslow

„Keynesova era je dugo trajala, ali ne za sva vremena.“

J. K. Galbraith

Čovek će preživeti sledeći vek ,samo ako se zakoni namenjeni ljudima preformulišu tako da se ljudske aktivnosti usklade sa zakonima prirode.

OUN

"Najveću pažnju treba obratiti prvo na vojsku, drugo na finansije, treće na sud, četvrto na crkvu, peto na školstvo"

Dositej Obradović

Glava I
MEĐUNARODNI PORESKI I BUDŽETSKI MENADŽMENT

1. UPRAVLJANJE EVROPSKIM JAVNIM FINANSIJAMA

Finansiranje međunarodnih i regionalnih institucija u predominantnoj formi obavlja se putem budžetskog metoda distribucije i alokacije finansijskih resursa, koji se mobilišu i koncentrišu uplatom kotizacija ili doprinosa zemalja-članica dotičnih međunarodnih institucija i organizacija. Takav je slučaj sa mehanizmom finansiranja sistema UN i njegovih institucija i organizacija, sa sopstvenim afilijacijama i bez njih.

Prema najnovijim podacima UN SAD snosi 25% troškova celokupnog budžeta Ujedinjenih nacija. Japan je drugi kontributor UN s procentom finansiranja budžeta od 11,38%. Rusija je treći kontributor, koji u finansiranju budžeta svetske organizacije učestvuje s 9,99%. No, sva tri kontributora su, istovremeno, i najveći dužnici UN. Oni, doduše, izmiruju redovni doprinos budžetu svetske organizacije, ali ne i ostalo dugovanje fondovima iz kojih se finansiraju mirovne misije UN. I ostale zemlje, kao što su V. Britanija, Nemačka, Brazil, Meksiko, Argentina, Iran, Južna Afrika i Jugoslavija, ne plaćaju redovno svoje doprinose UN, osim neophodnog minimuma da ne bi bile izbačene iz članstva.

Nestabilan sistem finansiranja UN na principu kotizacija, odnosno doprinosa država–članica, involvirao je rastući dug zemalja–članica, koji je dostigao 2,3 mlrd. USD. U strukturi duga 1,7 mlrd. USD otpada na finansiranje mirovnih operacija i 564 mil. USD na redovni budžet. SAD su najveći dužnik (50% ukupnog duga zemalja–članica). Stoga su UN prinuđene da se finansiraju iz rezervi, iz sredstava zakasnelih uplata redovnih kvota, iz tzv. posebnog računa i iz pozajmljivanja od Fonda mirovnih operacija. Bankrot UN izbegnut je donošenjem novog dvogodišnjeg redovnog budžeta koji iznosi 2,6 mlrd. USD. Rast budžeta usledio je zbog inflacije i pada vrednosti dolara. Eventualna ušteda očekuje se od plana prestrukturiranja radnih mesta, plana prevremenog penzionisanja i plana otpuštanja. No, i pored toga, likvidinost je opasno ugožena i preti opasnost da se fiskalna godina završi s dospelim potraživanjima u iznosu od 3,3 mlrd. USD.

Slavljenik svog 50-og rođendana (OUN u Njujorku) „tiho umire“ u oštrim finansijskim poteškoćama, prvenstveno zbog nepokrivenih troškova mirovnih snaga (koje troše 69,5% sredstava budžeta UN) i „slabog“ mehanizma dotoka sredstava (putem doprinosa država članica).

*RASPODELA UKUPNIH SREDSTAVA**

	u %
Angažovanje plavih šlemova	69,6
Zajednička uprava	10,3
Regionalna saradnja	4,1
Međunarodna saradnja	3,5
Politički poslovi	1,8
Javni Poslovi	1,5
Ljudska prava i humanitarna pomoć	1,4
Ostali zadaci	2,8

* Ukupna sredstva redovnog budžeta za mirovne misije „Die Zeit“ Nr 43, 20. Oktobar 1999.

Ujedinjene nacije nemaju sopstvena sredstva, osim prihoda od prodaje knjiga, studija i publikacija, prihoda od specijalnih poštanskih markica i prihoda od prodaje suvenira. UN se u celini finansiraju iz sredstava koja se obezbeđuju uplatom doprinosa, 185 država – članica.

UČEŠĆE DRŽAVA–ČLANICA U BUDŽETU OUN

	Učešće u budžetu %	Deficit %
SAD	30	51
Japan	14	9
Nemačka	9	1
Francuska	7	5
Rusija	7	11
V. Britanija	6	4
Italija	6	4
Kanada	3	-
Španija	2	1
Holandija	2	1
Ukrajina	1	3
Australija	-	-
Švedska	1	-
Belgija	1	1
Brazil	1	3
Ostale zemlje	10	1

Izvor: Ujedinjene nacije, stanje 30.9.1999.

Gotovo dve trećine redovnog budžeta podmiruje se sredstvima petnaest najbogatijih zemalja sveta. SAD su na prvom mestu, s participacijom u ukupnim sredstvima od 30%. Japan je sa 14% na drugom mestu, Nemačka sa 9% je na trećem mestu. Francuska i Rusija sa po 7% zauzimaju četvrto i peto mesto. V. Britanija i

Italija sa po 6% zauzimaju šesto i sedmo mesto. Kanada je sa 3% na osmom mestu. Španija i Holandija sa po 2% zauzimaju deveto i deseto mesto. Ostalih 175 zemalja uplaćuju doprinose po stopi između 0,01% i 0,78% redovnih budžetskih sredstava UN. Stalne članice Saveta bezbednosti obezbeđuju 50% budžeta za mirovne akcije UN. Najveći deo ekonomskih, socijalnih i humanitarnih programa UN finansira se isključivo po osnovu dobrovoljnih uplata zemalja–članica, privatnih poklona i donatora.

Međutim, finansiranje regionalnih institucija i grupacija, kao što je EU, je sasvim drugačijeg karaktera u odnosu na finansiranje UN. Naša opcija, međutim, odnosi se na problem finansiranja EU.

Budžet je osnovni instrument finansiranja funkcija EU. Njegova sredstva komponuju (1) carine, koje se naplaćuju pri uvozu roba i usluga na bazi zajedničke carinske tarife Zajednice prema inostranstvu, (2) kotizacije za šećer i izoglukozu koje uplaćuju preduzeća za finansiranje zaliha i za davanje primova za plasiranje viškova na svetskom tržištu po nižim cenama, (3) agrarni prelevmani koji se naplaćuju pri uvozu poljoprivrednih proizvoda za izravnanje diferencije između svetskih i komunitarnih cena, (4) porez na dodatnu vrednost (deo TVA) i (5) komunitarni krediti (zajmovi) sa tržišta, kao dodatni resursi.[2013]

U periodu 1971–99. god. carine su uvećane za preko 9 puta, a uvoz za svega 3,5 puta; što znači da carine još uvek visoko opterećuju uvoz iz trećih zemalja. No, i pored toga, carine beleže redukujuću tendenciju, pošto su od 50,7% opale u strukturi budžetskih prihoda EU na 28,2. Poput carina, i poljoprivredni prelevmani beleže opadajuću tendenciju, budući da je njihovo učešće u strukturi prihoda budžeta EU od 34,6% smanjeno na svega 5,4%. Kotizacije, pak, osciliraju između 1,5 i 3,8% u periodu 1975–1999. god. I poprimaju marginalnu poziciju u budžetskom mehanizmu.

STRUKTURA BUDŽETSKIH PRIHODA EU

Prihodi	1975.	1980.	1985.	1990.	1999.
Carine	50,7	37,0	32,5	28,2	31,5
Kotizacije	1,5	3,1	2,	3,8	3,9
TVA	8,2	44,7	53,9	53,3	58,2
Prelevmani	34,6	9,3	9,8	5,4	5,4
Ostalo	5,2	5,9	0,9	9,3	1,0

Izvor: EEZ, Le Budgete de la Communauté 5/81, 18/84, 5/89 i 7/99.

Klasični finansijski resursi budžeta EU, dakle, gube u značaju. Njihovu poziciju u strukturi finansijskih resursa supstituiše porez na dodatnu vrednost (TVA). Ovaj fiskalitet je, stoga, u periodu 1975-99. god. povećao učešće u budžetskirn prihodima EU od nekadašnjih 8,2% na današnjih frapantnih 58,3%.

[2013]M. Dougall, Economie et finances Commission lies Communautés Européennes, Bruxelles, 1981, str. 14–21, i C. Barbarella, Le financement des activités communautaires par des ressources propers, Revue du Marché Commun 134/84, str. 195–201.

Porez na dodatnu vrednost ima tendenciju rasta, budući da je od 0,64% u 1978. god. od osnovice prihoda TVA zemalja–članica EU povećan na 0,997% u 1988. god. sa ciljem da se zadrži na nivou od 1%. No, pojava budžetskog deficita EU već podiže ovaj procenat na 1,4% tako da uplate zemalja–članica prelaze visinu od 1 % od poreza na dodatnu vrednost.[2014]

UČEŠĆE ČLANICA U FINANSIRANJU BUDŽETA EU U %

Zemlje	Sopstveni izvori	TVA	Ukupno	Učešće članica u prihodima zajednice
Belgija	7,56	4,54	6,70	6,4
Danska	2,16	2,62	2,38	2,4
Nemačka	27,28	32,80	29,81	305
Francuska	14,09	24,67	18,91	20,1
Irska	0,93	0,86	0,90	0,9
Italija	12,76	10,90	11,90	11,3
Luksemburg	0,05	0,20	0,12	0,1
Holandija	10,92	6,05	8,68	8,4
V. Britanija	24,27	17,35	21,08	20,5

Izvor: D. Strasser, *Les finances de l'Europe,* Bnixelles, 1980, str. 481.

Budžet, kao najvažniji instrument kojim raspolaže EU, apsorbuje oko 27 mlrd. $ godišnje[2015] s tendencijom daljeg rasta u apsolutnoj i relativnoj produkciji. I pored toga, budžetski prihodi EU predstavljaju tek 0,9% društvenog proizvoda članica, odnosno 2,5% ukupnih nacionalnih budžeta članica.

Naime, prema podacima za 1992. god., učešće zemalja–članica u ukupnim prihodima budžeta EU varira od 0,1% (Luksemburg) do 30,2% (Nemačka): 0,9% Irska, 2,4% Danska, 6,4% Belgija, 8,4% Holandija, 11,3% Italija, 20,1% Francuska i 20,5% V. Britanija. No, u uslovima relativnog učešća pojedinih članica u formiranju sredstava i relativno nabujalih budžetskih troškova traže se „novi" kanali za popunjavanje javno-finansijskog deficita EU, naročito za noseće ekonomske funkcije. Iz tih razloga u ekspanziji su komunitarni zajmovi (koje odobravaju Evropska investiciona banka, Evropska zajednica za ugalj i čelik, i Evropska zajednica za atomsku energiju i Novi komunitarni instrument).[2016] Za intenziviranje investicija, povećanje zaposlenosti, ostvarenje energetske nezaposlenosti, komplementarni razvoj industrije, otklanjanje neravnoteže i poboljšanje međunarodne podele rada. Ove zajmove obično prate bonifikacije u vidu sniženja kamata za određene kredite ili za

[2014]Stopa TVA je sa 1,4% u 1986. god. povećana na 1,6% u 1988. god.

[2015]European Communities, The Economy of the European Community, Luxembourg, 1984.

[2016]Ovaj instrument stavljen je u funkciju 1978, s ciljem da participira u finansiranju investicionih projekata, koji pridonose povećanju stupnja ekonomskog „približavanja" članica i ekonomske integracije u EEZ.

određene namene. Stoga su oni nalik na tzv. beneficirane kamate koje se redovno javljaju u nacionalnim budžetima.

Finansijski mehanizam EU je, prema tome, u korelaciji sa integracionim procesima, konvergirajućim ekonomskim politikama, zajedničkom agrarnom politikom i politikom regionalnog razvoja, evropskim monetarnim sistemom, fiskalnom koordinacijom i harmonizacijom, politikom industrijske kooperacije i zajedništva u oblasti transporta i energije, politikom solidarnosti i finansijskih transfera itd. A to sa svoje strane implicira široku lepezu finansijskih intervencija, kao što su (l) intervencije u oblasti istraživanja, energije, transporta, industrije, (2) intervencije u oblasti infrastrukture i zaštite čovekove okoline, (3) intervencije u oblasti stabilizacije tržišta i dohotka u poljoprivredi, smanjenja konkurentne i strukturne nezaposlenosti i uklanjanja platnobilansne neravnoteže, (4) intervencije u oblasti kooperacije, solidarnosti, sigurnosti i zajedništva, i (5) intervencije u oblasti modernizacije preduzeća, strukturnog prilagođavanja i regionalnog razvoja,[2017] koje povlače relativno značajne budžetske izdatke.

Budžet EU predstavlja 0,940% društvenog proizvoda zemalja–članica i 2,6% ukupnih nacionalnih budžeta članica.

EU, pored redovnih budžetskih prihoda, raspolaže i sa vanbudžetskim sredstvima, čiju strukturu komponuju zajmovi Evropske zajednice za ugalj i čelik, zajmovi Euratoma, mehanizmi zajedničkih zajmova, novi zajednički instrumenti, Evropska investiciona banka i Evropski fond za razvoj. U tom sklopu, „mehanizam zajedničkih zajmova“ jeste novi oblik finansijske intervencije, koji je namenjen pomoći zemljama–članicama koje imaju neravnotežu platnih bilansa. „Novi zajednički instrumenti“ osnovani su u cilju realizacije ekonomske konvergencije zemalja–članica putem finansiranja investicionih projekata.[2018] Najzad, Evropski fond za razvoj predstavlja specijalni finansijski instrument za finansiranje pridruženih zemalja Afrike, Kariba i Pacifika.

Naime, samo intervencije u poljoprivredi apsobuju 2/3 budžetskih rashoda tako da na sve ostale rashode (regionalni razvoj, istraživanje, energija i transport; kooperacija, socijalni razvoj, administrativni rashodi i ostali troškovi) otpada svega 1/3 ukupnih rashoda budžeta EU. Doduše, u periodu 1973-99. god. opali su budžetski rashodi u oblasti poljoprivrede i ribarstva (od 76,3% na 66,4%, administrativni torškovi (od 5,5% na 4,5%) i ostali rashodi (od 5,5% na 4,2%, dok su povećani rashodi budžeta u obalsti regionalnog razvoja (od 3,3% na 9,6%), istraživanja, energije, industrije i transporta (od 1,3% na 5,6%), kooperacije od (1,4% na 4,0%) i socijalnog razvoja (od 5,5% na 5,7%).

[2017]V. Kandžija, Finansiranje Evropske zajednice, Jugoslovensko bankarstvo 5/85, str. 50–55.
[2018]T. Hitiris, European Community Economics, Harvester-Wheatslelaf, N. York, 1988, str. 45–63.

STRUKTURA BUDŽETSKIH RASHODA EU

Oblasti	1975.	1995.
Poljoprivreda i ribarstvo	76,3	66,4
Regionalni razvoj	3,3	9,6
Istraživanje, energija, industrija i transport	1,6	5,6
Kooperacija	1,4	4,0
Socijalni razvoj	5,5	5,7
Administrativni troškovi	5,5	4,5
Ostali rashodi	5,5	4,2

Izvor: EZ, Comment et pourquoi vous payez, Le dossier de l`Europe 18/84, str. 7-8 i 14/97 str. 6.

Budžetska sredstva se, po pravilu, plasiraju preko socijalnog fonda, Evropskog fonda za garanciju i orjentaciju poljoprivrede, Evropskog fonda za regionalni razvoj i Evropskog monetarnog sistema. U regionalnoj distribuciji različita je apsorpcija budžetskïh rashoda od strane zemalja–članica. Naime, u rashodima socijalnog fonda participacije se kreću od 0,1% (Luksemburg) do 33,9% (V. Britanija) u 1978. god., odnosno 3% (Belgija i Holandija) do 28% (V. Britanija) u 1998. god. U budžetskim rashodima, alociranim preko Evropskog fonda za poljoprivredu, učešća se kreću između 0,4% (Luksemburg) i 25% (Francuska) u 1998. god. U budžetskim rashodima plasiranih posredstvom Evropskog fonda za regionalni razvoj učešća pojedinih članica osciliraju između 0,6% (Belgija) i 32,2% (V. Britanija) u 1978. god.odnosno između 0,1% (Luksemburg) i 36,8% (Italija) u 1998. god. Konačno, sredstva Evropskog monetarnog sistema uglavnom pripadaju Italiji i Irskoj u čitavom periodu 1973–83. god.

REGIONALNA DISTRIBUCIJA RASHODA PO ČLAOVIMA I NAMENAMA

Zemlje	Socijalni fond	Evropski fond za garanciju i orijentaciju poljoprivrede	Evropski fond za regionalni razvoj	Evropski monetarni sistem
Belgija	0,9	4,2	0,6	0,0
Danska	2,8	3,6	1,8	0,0
Nemačka	10,1	31,5	9,0	0,0
Francuska	16,0	22,3	22,2	0,0
Irska	6,	6,9	6,4	42,0
Italiji	28,3	9,4	28,	58,0
Luksemburg	0,1	0,1	-	-
Holandija	1,9	6,1	1,7	-
V. Britanija	33,9	18,9	32,3	-

Izvor: Ch. André, *Le nouvel instrument communitaire d'emprunts et de préts.* Revue du Marché commun 234/82, str. 107-109. I 179/99, str. 111.

Valja, međutim, istaći da, i pored relativno značajnih sredstava EU (utrošenih na ekonomske i socijalne funkcije), primetna je tendencija „labavljenja“ koherencije zajedničkog tržišta, koje su isplivale na površinu u periodu izbijanja privredne recesije, kombinovane sa inflacijom, nezaposlenošću, visokim budžetskim deficitima, visokim kamatama i precenjenim dolarom, protekcionizmom i sl. Svetska privredna situacija indukovala je divergencije između nacionalnih ekonomskih politika (umesto konvergencije) i nacionalne ekonomske egoizme sa negativnim implikacijama na sistem funkcionisanja Evropskog zajedničkog tržišta. Iz tih razloga, novi zaokreti usmereni su u pravcu obrazovanja jedinstvenog umesto zajeđničkog tržišta i ostvarivanja tehnološkog zajedništva kako bi se umanjila razlika koja danas postoji između Z. Evrope i SAD i Japana, i uklonili „skupi ekonomski nacionalizmi“. Do tada valjalo bi ukinuti sve poreske, tehničke i fizičke međe među članicama bez ostatka ikakvih diskriminacija preduzeća. Koncept „jedinstvenog unutrašnjeg tržišta“ implicira usaglašavanje ekonomskih politika, koordinaciju fiskalnih politika, koncipiranje jedinstvene saobraćajne politike, primenu jedinstvene politike zaštite potrošača, sprovodenje jedinstvene ekološke politike, konsolidaciju međunarodnih ekonomskih i trgovinskih odnosa, ustanovljavanje zaštite režima konkurencije (s pravom intervencije u tržišnim i cenovnim odnosima), obezbeđuje maksimalni mobilitet svih faktora proizvodnje, ukidanje svih graničnih kontrolnih mera i potpuno harmonizovanje indirektnih poreza. Sadašnja faza svetskog ekonomskog razvoja, koja je karakteristična po dubokim promenama u cikličnom kretanju, po učestalosti recesija, po famoznoj inflaciji, po bremenitoj nezaposlenosti, po strukturnim privrednim debalansima, po dubokim budžetskim i platnobilansnim deficitima, i po zaostajanju širenja svetskog tržišta u poređenju sa razvojem proizvodnih snaga, nametnula je nove ideje, koje tek treba da zažive.

RASHODI BUDŽETA EVROPSKE ZAJEDNICE

Struktura	1984 %	1999. %
1. Garancija poljoprivrednog tržišta		
FEOGA – Garancije	67,28	68,04
2. Strukturalna politika		
FEOGA – Orijentacija	2,19	2,92
Posebne namene	0,29	0,28
Ribarstvo	0,41	0,48
Regionalni fond	5,18	5,60
Regionalna politika	0,16	0,21
Transport	0,12	0,13
Socijalni fond	4,48	4,69
Socijalna politika	0,64	0,64

Obrazovanje i kultura	0,07	0,07
Okolina i potrošači	0,06	0,06
	13,60	15,08
3. Istraživanje, eneergija, industrija		
Energetska politika	0,42	0,31
Istraživanje i investicije	1,89	2,09
Informacije i inovacije	0,10	0,05
Industrija i unutrašnje tržište	0,24	0,20
	2,64	2,65
4. Isplate i rezerve		
Isplate zemljama-članicama	4,06	3,65
Ostale isplate	0,17	0,08
Ostalo – garancije		1,7
Rezerve	4,43	0,02
	8,65	5,52
5. Kooperacija i razvoj i treće zemlje		
Pomoć u hrani	1,86	1,82
Kooperacije sa nepridruženim zemljama u razvoju	0,48	0,60
Posebne namene		
Kooperacija sa zemljama mediteranskog bazena	0,39	1,20
Ostalo	0,22	0,22
	3,29	4,07
6. Plate i funkcionisanje EZ-a	4,54	4,64
UKUPNO	100	100

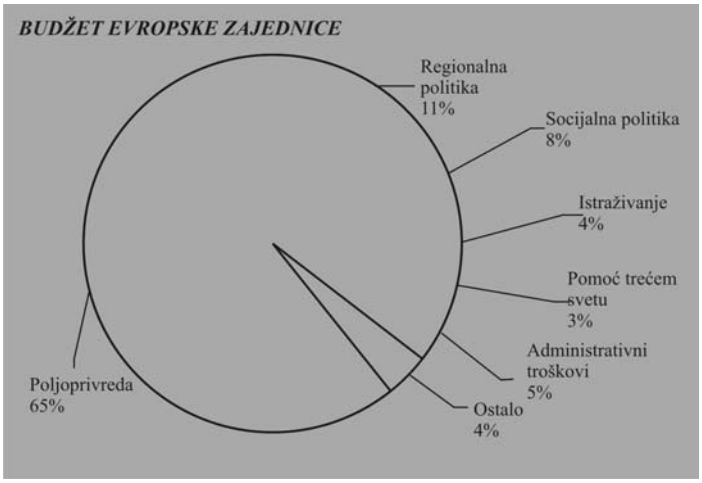
U strukturi ukupnih rashoda budžeta EU na plate zaposlenog osoblja i funkcionisanja EU (Savet ministara, Evropski parlament i Evropska komisija) otpada oko 4,64%. Kooperacija, razvoj i treće zemlje odnose svega 4,07%. Istraživanje, energija i industrija apsorbuju nekih 2,65% troškova. Isplate zemljama–članicama (a u prvom redu V. Britaniji) i rezerve troše svega 5,52%. Međutim, strukturna politika, regionalni fond i socijalna politika odnose 15,08% budžetskih rashoda EU; dok poljoprivreda i agrarni budžet troše 68,4% ukupnog budžeta Zajednice.[2019]

U periodu 1980–1990. godine EU je intervencija na tržištu poljoprivrednih proizvoda koštala premnogo na ime troškova lagerovanja i finansiranja lagera, pokrivanje razlike u cenama bilo kod prodaje po beneficiranim cenama na unutrašnjem

[2019]T. Hitizis, op. cit., str. 64–81.

tržištu bilo za pokrivanje razlike između unutrašnjih i svetskih cena kod izvoza. Zbog toga EU uglavnom kasni u procesu donošenja budžeta.

Novokomponovani budžet EU za 1998. god. podnet je Parlamentu EU na nivou od 112 mlrd $. I Delor je nepopustljiv u stavu da se stopa izdvajanja iz društvenog proizvoda članica EU poveća sa 1,2% na 1,37%. To je ekonomska neminovnost, jer siromašni Evropljani (Španija, Portugal, Grčka i Irska) treba da dobiju iz zajedničke kase više od 24 mlrd. $ u kešu (bez povraćaja) u narednih pet godina. Evropsku kasu najvećim delom treba da napune Nemačka sa 23 mlrd. $, Francuska sa 16 mlrd. $, Italija sa 12 mlrd. $ i V. Britanija sa 10 mlrd. $. Belgija (3 ralrd. $), Holandija (5 mlrd. $) i ostale „četiri siromašne zemlje„ (Španija, Portugal, Grčka i Irska) zajedno sa Luksemburgom treba da dosipaju još 25 mlrd. $.



Zemlje koje su u tzv. plusu lavovski deo dobijaju preko tzv. strukturnog fonda iz koga se finansira brži razvoj infrastrukture u dotičnim zemljama kako bi one što pre reducirale jaz u odnosu na bogatiji deo EZ. Zbog toga je fond i duplirao sredstva kako bi se uklonili skupi ekonomski nacionalizmi, zbrisali sa evrokarte politikom usaglašavanja ekonomskih politika, koordinacije fiskalnih politika, jedinstvenih saobraćajnih politika, jedinstvene politike zaštite potrošača, sprovođenja jedinstvene ekološke politike, konsolidacije međunarodnih ekonomskih i trgovinskih odnosa, ustanovljavanja zaštite režima konkurencije (sa pravom na intervenciju u tržišnim i cenovnim odnosima), obezbeđenja maksimalnog mobiliteta svih faktora proizvodnje, ukidanja svih graničnih kontrolnih mera i potpune harmonizacije indirektnih poreza. To je sa svoje strane uticalo na modifikaciju strukture budžetskih rashoda EU. Naime, u strukturi javnih rashoda na plate zaposlenog osoblja i funkcionera, i na funkcionisanje EU (Savet ministara, Evropski parlament i Evropska komisija) otpada oko 4,64%. Na kooperaciju, razvoj i treće zemlje otiče daljih 4,07% ukupnih rashoda. Istraživanja, energija i industrijska politika apsorbuju gotovo 2,65% troškova EU. Isplate zemljama članicama i rezerve odnose samo 5,52% izdataka. Strukturna politika, regionalni fond i socijalna politika apsorbuju 15,08% budžetskih

izdataka EU. Poljoprivreda i agrarni budžet troše čak 68,04% ukupnog evropskog budžeta. Takva struktura troškova evropskih budžetskih finansija „naterala“ je Evropski parlament da izradi Rezoluciju sa procenjenim poreskim prihodima EU. Po usvojenim procenama suma prihoda je narasla i predstavlja iznos koji korespondira nominalnom povećanju budžeta od 5,68% i što reflektuje konzistentnu fiskalnu politiku sa izbalansiranom podelom administrativnih rashoda između institucija Zajednice. Time je faktički izvršena junska priprema za novembarsku privrednu uniju. Evropa je 1. novembra 1993. god. kročila u eru posle Mastrihta. Voz je krenuo u drugu fazu privredne i monetarne unije, pošto EU od 1.1.1994. god. ulazi u budućnost tzv. Sjedinjenih Država Evrope ili u Evropu regiona. Voz evropskog ujedinjenja krenuo je, u svakom slučaju, ka velikim ciljevima, iako se oživotvorenje sporazuma desilo upravo na Dan mrtvih. Nemačka je ipak pobedila, pošto je dobila Centralnu evropsku banku u Frankfurtu, tj. u gradu finansijske moći u kome će raditi Evropski monetarni institut, kao prethodnica, koji treba da koordinira monetarnu politiku i da objedinjava privredni razvoj. Evropski monetarni institut će insistirati na strogim kriterijumima za pristupanje monetarnoj i ekonomskoj uniji u pogledu stabilnosti cena, budžetske discipline, zdravlja nacionalnih valuta, kamatne politike i deviznih kurseva.

U periodu 1985-1997. godine struktura prihoda Evropske Unije se veoma malo izmenila (najpre, Odlukom br. 88/376, a zatim, Delorovim paketom II, uključujući i tzv. pravila za implementaciju, koja regulišu uniformno prikupljanje prihoda EU. Odlukom uveden je samo tzv. četvrti izvor prihoda, što znači da su zadržani i dalje (1) poljoprivredni prelevmani, (2) carine, (3) deo poreza na dodatu vrednost i (4) ostali prihodi. Poljoprivredni prelevmani predstavljaju različite dažbine (nalik na carine), koje se naplaćuju prilikom uvoza poljoprivrednih proizvoda u EU. Poljoprivredni prelevman zamenjuje faktički uvoznu carinu i automatski izjednačava nižu inostranu cenu sa višom domaćom cenom. Stephen Walder, pak, ističe da poljoprivredni prelevmani predstavljaju varijabilne dažbine kojima se oporezuje uvoz poljoprivrednih proizvoda iz država–nečlanica, koji je pokriven zajedničkom organizacijom tržišta ovih proizvoda kako bi se nadoknadila razlika između svetskih cena na inostranom tržištu i cena na tržištu Unije na principu prvenstva (koji faktički označava preferencijalni i protekcionistički pristup politici zaštite određenih segmenata unutrašnjeg tržišta EU).[2020] Kotizacije koje se primenjuju na šećer su „dažbine“ koje plaćaju proizvodači šećera zato što se budžetskim sredstvima pokrivaju troškovi skladištenja i odobravaju restitucije za plasman šećera na svetsko tržište po nižim cenama. Tu su i kotizacije koje plaćaju proizvođači izoglukoze. Poljoprivredni prelevmani, kotizacije za šećer i kotizacije za izoglukozu, prema tome, reprezentuju svojevrsnu ekonomsku, agrarnu carinu kojom se štiti razvoj poljoprivrede. Ove dažbine, inače, čine svega 9% od ukupnih prihoda EU.[2021]

Carinske uvozne dažbine u EU proizlaze iz jedinstvene primene Zajedničke carinske tarife na uvoz proizvoda iz država–nečlanica. U prvom planu je njihova

[2020]Stephen Walder, The Budgetary Procedure of the Economic Community, Wien, 1992, str. 60.

[2021]Daniel Strasser, The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Law of the European Communities, Luxembourg, 1992, str. 90.

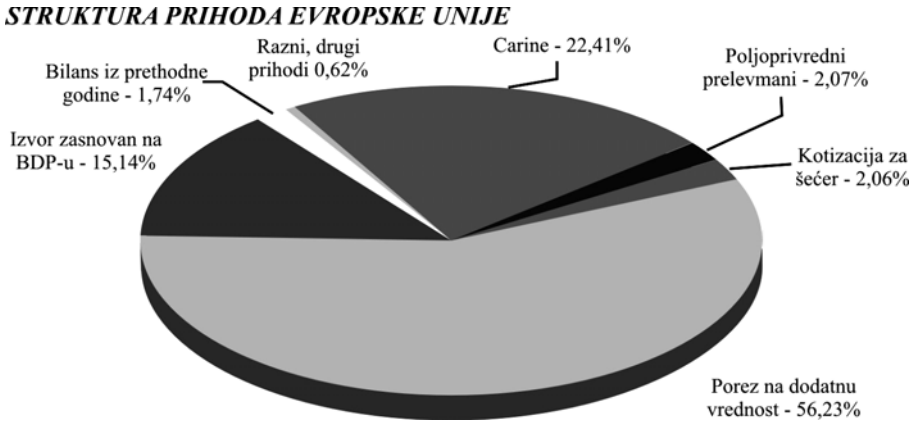
snaga instrumenta spoljnotrgovinske politike za zaštitu unutrašnjeg tržišta. Njihov učinak se ceni na 25% ukupnih prihoda budžeta EU. Države–članice EU imaju pravo da na ime troškova za prikupljanje komunitarnih prihoda zadržavaju iznos od 10% sakupljenih prihoda upotrebom carina i poljoprivrednih dažbina.

Najvažniji izvor prihoda budžeta EU je, ipak, porez na dodatu vrednost, budući da participira u ukupnim prihodima Unije sa 57,28%. Kalkulacija poreza na dodatu vrednost zasnovana je na uniformnoj obračunskoj osnovici koja u sebi sadrži zbir svih oporezivih proizvoda i usluga. Jedinstvena poreska stopa iznosi 1,4% i primenjuje se na harmonizovanu, zajedničku poresku osnovicu. Tzv. treća odluka o sopstvenim izvorima ustanovila je prag kojim su ograničene finansijske obaveze država–članica. Propisano je, naime, da osnovica za obračun ne sme da premaši 55% društvenog proizvoda države–članice.

STRUKTURA PRIHODA EVROPSKE UNIJE

Oblik prihoda	(% ukupnih prihoda)
l.Carine	22,41
2. Poljoprivredni prelevmani	2,07
3. Kotizacije za šećer	2,06
Tradicionalni sopstveni izvori (1+2+3)	26,54
4. Porez na dodatu vrednost	56,23
5. Izvor zasnovan na BDP-u	15,14
Doprinosi država–članica (1+2+3+4+5)	97,91
6. Bilans iz prethodne godine	1,47
7. Razni, drugi prihodi	0,62
Ukupno:	100,00

Izvor: *The Community budget: the facts in figures,* Third edition, Situation 1990, Luxembourg, 1991. I 1999.



Harmonični nedostatak finansijskih sredstava naterao je Savet EU da uvede novi izvor prihoda, koji je zasnovan na bruto društvenom proizvodu država– članica, a u okviru reforme javnih finansija iz 1988. godine. Ovaj „izvor koji je baziran na BDP“ jeste tzv. četvrti, odnosno dodatni izvor,. mada je faktički u pitanju doprinos država–članica budžetu Unije. Ovaj „doprinos“ izravnava prihodnu stranu budžetu za pokriće nabujalih rashoda EU koji uveliko prevazilaze tradicionalne sopstvene izvore prihoda. Tzv. četvrti izvor čini sistem komunitarnih poreza progresivnijim putem vezivanja doprinosa svake države–članice za stvarni stepen rasta bogatstva izraženog kao društveni proizvod. On je simbol stabilnosti finansiranja Unije i razvoja budžeta u okviru sveobuhvatnog limita od 1,2% društvenog proizvoda EU, odobrenog za finansiranje njene javne potrošnje.

Konačno, „ostali“ ili „drugi“ prihodi opšteg budžeta EU dobijaju se iz poreza na plate lica koja rade u organima Unije, iz određenih oblika zajmovnih operacija (kamate na pozajmljena sredstva), penzijskih doprinosa zaposlenih u organima Unije, novčanih kazni za zakasnele uplate, poklona, prihoda od prodaje publikacija, zakupnina i dr. U načelu, EU nije ovlašćena da finansira svoj bužet putem pozajmica. Princip budžetske ravnoteže je izuzetno rigorozan.

UDELI DRŽAVA–ČLANICA U FINANSIRANJU BUDŽETA EVROPSKE UNIJE

Država	u procentu (%)
Belgija	4,1
Danska	2,0
Nemačka	26,0
Grčka	1,3
Španija	8,0
Francuska	19,9
Irska	0,9
Italija	15,0
Luksemburg	0,2
Holandija	6,3
Portugal	1,2
Ujedinjeno Kraljevstvo	15,2
UKUPNO	100,00

Izvor: *The Community budget: the facts in figures,* Third edition, Situation 1990.

U strukturi trošenja sredstava svaki rashod nosi ime „budžetski kredit“, pod kojim se podrazumeva ovlašćenje za izvršioce budžeta da u toku godine mogu vršiti trošenje za određenu namenu, ali do određene visine. Budžetski kredit je, zapravo, uslov koji ne stvara rashod, ali ga omogućava. Dve su grupe kredita razvrstanih u budžetu EU, i to: (1) Non-diffqtentiated appropriations (NDA), odnosno nerazdelni

budžetski kredit, kao oblik budžetskih kredita kojima se finansijski prikrivaju operacije i aktivnosti EU tokom budžetske godine, i (2) Differentiated appropriations (DA), odnosno razdelni budžetski krediti koji predstavljaju oblik budžetskih kredita koji se koriste za finansiranje operacija EU koje traju više godina (multiannal operations).

KREDITIRANJE RASHODA EVROPSKE UNIJE U PERIODU 1981-1999.

Godina	Rashodi kao % javnih rashoda u državama članicama	Rashodi kao % od BDP
1981.	1,66	0,99
1982.	2,50	1,02
1983.	1,88	1,0
1984.	1,89	0,98
1985.	1,84	0,99
1986.	2,03	0,92
1987.	2,00	0,98
1988.	2,29	0,96
1989.	2,19	0,86
1999.	2,11	0,81

Izvor: *The Community budget: the facts in figures.* Third edition. Situation 1990, str. 14. I 2000, str. 18.

U periodu 1980-1999. godine budžetski rashodi per capita su više nego udvostručeni, pošto su sa 68,30 ekija narasli na 143,04 ekija. Samim tim se povećalo i učešće rashoda budžeta Unije u društvenom proizvodu država–članica od 0,81% na 1,8% (u istom vremenskom periodu). No, i pored toga, ukupna javna potrošnja koja se odvijala na nadnacionalnom nivou (EU) iznosila je tek nešto više od 2% ukupnih javnih rashoda država–članica (tačnije 2,039% za čitav period 1980-1999. godine).

RASHODI EVROPSKE UNIJE PO SEKTORIMA ZA 1991. I 1992. GODINU

Sektori budžetske potrošnje	1991.	2000.
Rashodi za:		
Poljoprivredu	58,0	57,4
Strukturalne operacije	25,5	28,0
Spoljnu politiku	4,7	3,6
Istraživanja	3,1	3,1

Troškove administracije	4,8	4,7
Drugi programi	3,9	3,2
UKUPNO	100,0	100,0

U strukturi rashoda Unije dominiraju garancije i subvencije poljoprivrednom sektoru (sa 57-58%) u cilju podrške njenoj konkurentnosti na svetskom tržištu i održavanja relativno niskih cena agrarnih proizvoda na tržištu Unije. To je iznudio relativno jak farmerski lobi, koji je „pritisnuo“ sa iznuđenih 37.494 miliona ekijs. Iza poljoprivrede slede strukturne operacije, odnosno programi Unije koji se odnose na prestrukturiranje „zarđalih“ industrija i pomoć manje razvijenim regionima u državama–članicama EU sa 25,5-28,0% od ukupnih rashoda budžeta. Spoljnopolitički programi (saradnja sa zemljama u razvoju, zemljama iz mediteranskog basena, pomoć zemljama Istočne i Centralne Evrope i Zajednici nezavisnih država), istraživanja i tehnološkii razvoj (3,1%) apsorbuju između 6,7% i 7,8% ukupnih budžetskih rashoda Unije. Konačno, troškovi funkcionisanja Unije (tzv. administrativni rashodi) „gutaju“ oko 4,7-4,9% ukupnih rashoda. U strukturi ovih troškova najviše „proguta“ Komisija (64,36%), a, zatim Parlament (18,87%) i Savet (9,79%).

BUDŽET ZA 2000. GODINU

Subjekti budžeta		%
Bl	Evropski poljoprivredni fond usmeravanja i garancija (sektor garancija)	49,10
B2	Strukturalne operacije, druge poljoprivredne i regionalne operacije, transport i ribarstvo	33,50
B3	Obuka kadrova, omladina, kultura, audiovizuelni mediji, informisanje i druge socijalne operacije	0,90
B4	Energija, Euroatom nuklearne mere obezbeđenja i zivotna okolina	0,30
B5	Zaštita potrosača, unutrašnje tržište, industrija i transevropske mreže	0,80
B6	Istraživanje i tehnološki razvoj	3,70
B7	Saradnja sa zemljama u razvoju i drugim zemljama	6,40
B0	Garancije i rezerv	0,40
A	Administrativni rashodi	4,90
Ukupno:		100,00

Izvor: *Preliminary general draft budget of the European Communities for the financial year 1995,* Commision of the European Communities, Luxembourg, 2001. str. 1. .

Budžet za 2000. godinu naglo je narastao: Gro rashoda otiče kanalima Evropskog; poljoprivrednog fonda (49,1%) i tzv. strukturnih operacija (33,5%). Obe ove namene apsorbuju gotovo 82,6% krupnih javnih rashoda Unije.

Međutim, i to nije dovoijno pošto proširenje EU novim državama–članicama i uvođenje novih zajedničkih politika zahteva ogromna sredstva. Sa potpisivanjem Ugovora o Evropskoj uniji u februaru 1992. godine, Evropska kompanija je u dokumentu „Od Jedinstvenog akta do Mastrihta i posle toga - sredstva koja odgovaraju našim ambicijama“ predsavila sveobuhvatan predlog finansiranja Unije za period 1993-1999. godine (Delorov paket II): od dodatnih rashoda približno polovina će se koristiti za jačanje ekonomske kohezije Unije. Istim dokumentom inaugurisani su i novi prioriteti, kao što su rashodi za povećanu međunarodnu odgovornost Unije: ekonomska i tehnička pomoć, pomoć u hrani i odobreni krediti za uravnoteženje platnih bilansa zemalja Centralne i Istočne Evrope, Zajednici nezavisnih država, republikama koje su nastale raspadom Jugoslavije, i zemljama Mediterana, pomoć zemljama u razvoju i pomoć za slučaj katastrofa. Kao novi prioritet slovi i jačanje konkurentske pozicije Unije naspram njenih svetskih rivala, naročito u oblasti novih tehnologija. I poljoprivreda zahteva „neka“ sredstva i pored sprovođenja dalekosežnih reformi. Subvencije će morati da potpomognu dohodak farmera „još neko vreme“.

RASHODI EVROPSKE UNIJE PREMA SEKTORIMA

Sektori:	1987.	1992.	2000.
Zajednička poljoprivredna politika	32,7	35,3	39,6
Strukturalne operacije	9,1	18,6	29,3
Unutrašnje politike (izuzev strukturalnih operacija)	1,9	4,0	6,9
Aktivnosti prema inostranstvu	1,4	3,6	6,3
Troškovi institucija – administracija	5,9	4,0	4,0
Rezerve	0,0	1,0	1,4
UKUPNO	51,0	66,5	87,5

Izvor: „European Union“ – Europe on the move, Luxembourg, 1992, str. 45. i 2001, str. 26.

Ukupna javna potrošnja EU dostigla je gotovo 1,34% od planiranog bruto društvenog proizvoda. To je nagnalo kreatore budžetske politike Unije da ponovo razmotre mogućnost uvođenja novih oblika sopstvenih izvora prihoda kako bi se diversifikovao i restrukturirao sistem prihoda EU. Komisija je već na zahtev šefova država i vlada predložila izmene sistema u smislu uvećavanja dela u prihodima od doprinosa zasnovanog na društvenom proizvodu.

Novi budžet za 2000. godinu, koji je dogovoren na sastanku ministara budžeta Unije, predvideo je prvi put uštede od 3 mlrd. dolara „otimanjem“ od poljoprivrede i „izvlačenjem“ iz struklurnih fondova. „Štedni budžet“ jeste svojevrsna

podrška nacionalnim vladama da na vreme ispune stroge uslove za ulazak u Monetarnu uniju, čiji je start planiran do detalja.

I Izvršna komisija Evropske unije predložila je ogroman budžet „petnaestorice za sezonu, držeći se pravila o daljem zauzdavanju poljoprivrednih izdataka i obaveza smanjenja subvencija u okviru međunarodnih dogovora pod okriljem Svetske trgovinske organizacije (STO). Komesar EU za poljoprivredu Franc Fišler odmah je predložio da se ove sezone 18% poljoprivrednog zemljišta „povuče“ iz proizvodnje kako bi se sprečilo da eventualna prekomerna proizvodnja žitarica, uljarica i visokoproteinskih kultura dovede do viška ponude i prevelikih zaliha. Očekuje se da se uprkos smanjivanju subvencija povećaju prihodi 8,5 miliona poljoprivrednih proizvodača u zemljama–članicama EU. A ako do toga ne dođe i ako se krene starim stazama onda bi EU na subvencionisanje cena i druga davanja poljoprivrednicima potrošila 52,6 mlrd. dolara.

U suštini, danas egzistiraju četiri viđenja EU sa stanovišta prenosa suvereniteta države na integracionu strukturu, i to: (1) pluralistički pristup, (2) funkcionalistički pristup, (3) neofunkcionalizam i (4) federalizam. Pluralistički pristup se zalaže za labavu vezu država–članica utemeljenu na nacionalnom suverenitetu gde je integracija samo „pluralistička zajednica država“. Politička integracija je, u ovom kontekstu, politička unija zasnovana na međudržavnoj kooperaciji. Funkcionalistički pristup polazi od činjenice da ekonomske, finansijske i tehnološke snage savremenog sveta stvaraju složenu i čvrsto isprepletenu mrežu ekonomskih međuodnosa država koja nameće internacionâlni pristup. Neofunkcionalizam, pak, u prvi plan izbacuje snage i moć interesnih grupa zainteresovanih za integraciju, a tek u drugi plan stavlja pritiske i snage funkcionalnih sila i mehanizama. Konačno, federalizam se zalaže za stvaranje nadnacionalnih tela i organizacije koja reguliše ponašanje konstitutivnih elemenata.

U oblasti budžetske politike izdvajaju se tri pristupa unutar EU, i to: (1) minimalistički pristup, (2); maksimalistički pristup i (3) srednji put. Minimalistički pristup se zalaže za tradicionalnu fiskalnu neutralnost. Maksimalistički pristup se, pak, zalaže za aktivni fiskalizam države. Tzv. srednji put se zalaže za uravnoteženi pristup po kome država u obavljanju svojih javnih funkcija mora da uravnoteži prihode i rashode i da harmonizuje poreske stope. Fiskalna harmonizacija, u tom kontekstu, reflektuje proces koji osigurava približavanje poreskih sistema država-članica Unije u onoj meri u kojoj fiskalni faktor više ne utiče na međudržavnu mobilnost roba i faktora unutar EU. Tome se sada pridodaje i potreba uspostavljanja čvrste međuzavisnosti monetarne i fiskalne integracije, na koju pluralisti, federalisti i neofunkcionalisti inače gledaju različito. Naime, pluralisti dokazuju da monetarnoj integraciji nije potrebna fiskalna integracija. Federalisti, suprotno od pluralista, tvrde da fiskalna integracija treba da prethodi monetarnoj integraciji, a neofunkcionalisti se, pak, zalažu za neophodnost simultane fiskalne, monetarne i socijalne integracije.

Danas se neopravdano sumnja u mogućnost koordinacije nacionalnih ekonomskih i finansijskih politika realnih agregata proizvodnje i zaposlenosti, monetarnih agregata, kamata i deviznih kurseva, fiskalnih targeta (presija) i budžetskog deficita. Međunarodna koordinacija je isuviše „važna stvar“ za otvorene procese

globalizacije, privatizacije, liberalizacije i deregulacije. Decenijska kolebljivost deviznih kurseva obnovila je interes za međunarodno upravljanje deviznim kursevima, jer su visoki fiskalni deficiti povukli kamate naviše i privukli kapital koji je pokrio deficite. I ako bi se sada oborile kamate, javni deficiti bi ponovo isplivali na površinu ekonomske politike; a ako bi se popustila monetarna restrikcija, inflacija bi počela odmah da buja. To je svojevrsni „bermudski trougao“ u kome deficit, kamata i inflacija „pokrivaju“ uglove. Bez strukturnih promena izbor je, u svakom slučaju, težak jer rast kamata istiskuje preduzetnike, a rast novčane mase pokreće inflaciju. Efekat „novčane iluzije“ nastupa kada se u IS-LM modelu sprovodi ekspanzivna monetarna politika, a „efekat istiskivanja“ kada se vodi ekspanzivna fiskalna politika. Zbog toga, koordinaciju treba shvatiti kao praćenje i nadzor, saglašavanje i uzajamno informisanje, prvenstveno u oblasti monetarne i fiskalne politike usmerene na upravljanje tražnjom prethodno uravnoteženih nacionalnih budžeta i platnih bilansa, a ne samo u oblasti deviznih kurseva i kamatnih stopa. Visoki stupanj koordinisanosti je naročito važan kod izučavanja efekata transmisije monetarnih i fiskalnih šokova sa nadnacionalnog nivoa na nivo država–članica Ekonomske unije, pogotovu što deo sredstava biva usmeren na jačanje ekonomske i socijalne kohezije. Gotovo 1/3 sredstava odlazi na tzv. strukturne fondove i na kohezioni fond. Iza ovih izdataka „plivaju“ izdaci za mere koje doprinose većoj konkurentnosti proizvoda na svetskom tržištu, uključujući i davanja tzv. trećim zemljama.

Za finansijsko pokriće ovih relativno nabujalih troškova EU služe dohoci po osnovu poreza na dodatu vrednost (48%). Dodatni doprinosi, bazirani na društvenom proizvodu, iznose oko 31,1% ukupnih sredstava budžeta. Slede, zatim, carine i takse na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja i, najzad, ostali dohoci. Od ukupno osiguranih sredstava u zajedničkom budžetu, za postizanje **cilja 1** utrošeno je 82,3% (agrar, strukturni fondovi, garancije u poljoprtvredi, regioni koji zaostaju u svom razvoju, modernizacija poljoprivrede, razvoj manje konkurentskih seoskih područja).

ZAJEDNIČKI PLAN BUDŽETA – STRUKTURNO-POLITIČKE MERE –

Fond	%
Strukturni fondovi	91,5
1. Evropski fond za usmeravanje i garancije u poljoprivredi (EAGFL)	13,3
2. Finansijski instrument za usmeravanje u ribarstvu (FIAF).	1,8
3. Evropski fond za regionalni razvoj (EFRE)	42,4
4. Evropski socijalni fond (ESF)	25,8
5. Inicijative Zajednice (svi fondovi)	8,2
6. Kohezioni fond	8,5
UKUPNO:	100

Poljoprivreda je poznata po svom „potrošačkom“ tretmanu u gotovo svim zemljama OECD, pa, prema tome, i, u zemljama EU. Poljoprivrednici širom sveta imaju izuzetne koristi od državnih subvencija u poljoprivredi. Najbolje prolaze „seljaci“ u Švajcarskoj pošto njima država obezbeduje prihode u vidu subvencija, i to čak frapantnih 83%. Na dnu lestvice nalaze se stari dobri Novozelanđani koji dobijaju svega 3% državnih subvencija u ukupnom prihodu od svoje poljoprivredne proizvodnje. U Evropskoj uniji država osigurava 50% prihoda u vidu javnih subvencija (iz agrarnog budžeta) od ukupnog prihoda od njihove poljoprivredne proizvodnje.

Cilj 2 je sledeći apsorbator sredstava EU (sredstva za Španiju, Grčku, Irsku i Portugaliju) u cilju obezbeđenja uravnoteženog razvoja Unije i smanjivanja razlika između država i regiona. Evropski fond za regionalni razvoj potrošio je 42,4% ukupnih sredstava zajedničkog budžeta.

Cilj 3 (oblast istraživanja i tehnološkog razvoja, kulture i audiovizuelnih medija, obrazovanje i stručno usavršavanje) odneo je 5,9% sredstava zajedničkog budžeta.

Cilj 4 i **5** (problem hronične nezaposlenosti, uključivanje mladih ljudi u radnospdsobno stanovništvo, modernizacija poljoprivrede i rešavanje problema manje konkurentskih seoskih poljoprivrednih domaćinstava) jesu akcesorni ciljevi koji „odvlače“ relativno skromnija sredstva.

U suštini, strukturni fondovi odnose 91,5% sredstava zajedničkog budžeta. Strukturnim fondovima, doduše, i pripada važno mesto u razvoju EU. Oni zapravo služe kao institucije koje doprinose smanjivanju velikih razlika između zemalja–članica, odnosno pojedinih regiona Unije. U njihovoj strukturi važno mesto pripada Fondu za regionalni razvoj (ERDF), Evropskom socijalnom fondu (ESF) i Evropskom fondu za usmeravanje i garancije u poljoprivredi (EAGFL). U tom sklopu, regioni koji ekonomski zaostaju, odnosno u kojima je društveni proizvod po glavi stanovnika manji od 75% proseka EU, dobijaju dvostruko veći iznos pomoći EU i gotovo 80% ukupnih sredstava iz Fonda za regionalni razvoj (Grčka, Irska, Portugalija i delovi Španije i Italije, Severne Irske, Korzike i svi francuski prekomorski departmani).

Najveća cena nagodbi plaćanja je kod velikodušne agroekonomske politike EU, jer je vreme divljenja zajedničkoj agrarnoj politici prohujalo. Ideal kome treba stremiti prestao je da živi zajedno sa prestankom života oca agrarne politike Unije Sika Mansholta. Istoga dana je Evropska komisija okončala trogodišnju reforrnu zajedničke agrarne politike (ZAP), sa epitetom najraskalašnijeg programa EU. Od tada EU preduzima prve korake u smanjenju subvencionisanog izvoza za 21% u narednih šest godina. ZAP se više ne zasniva na principu da EU svojim farmerima plaća sve što proizvedu, i to po cenama na nivou nemačkih (ubedljivo najskupljih) cena, dok su uvozne barijere štitile domaće proizvode od jeftine konkurencije iz inostranstva. Efikasni farmeri obogatili su se o trošku poreskih obveznika i potrošača. Takva poljoprivreda koštala je zapadnoevropske poreske obveznike oko 47 mlrd. dolara. Zbog toga su agrarni viškovi alarmantno rasli sa brdima neprodatih žitarica, maslaca i goveđeg mesa. I kada su troškovi „maženja“ agrara zapretili rastakanjem

budžeta EU, reformatori su se opametili prihvatanjem reformskog paketa koji sadrži smanjenje cena poljoprivrednih proizvoda, obeštećenje farmera putem direktnih subvencija i plaćanje odgajivačima žitarica da ne zasejavaju oranice.

Visoka cena mora da se plati i kada je u pitanju Monetarna unija koja je postala stvarnost 1999. godine, jer nije rešeno pitanje odnosa „eura“ prema valutama zemalja–članica EU koje još neće učestvovati u Monetarnoj uniji (da li će njihove valute slobodno plivati ili treba da budu vezane za euro, ali po kom kursu i u kom rasponu bi kursevi mogli da plivaju?).

Evropska integracija (počev od Evropske zajednice za ugalj i čelik, preko Evropske ekonomske zajednice do mastrihtske Evropske unije) dovela je do jedinstvenog tržišta (od carinske unije i zajedničkog tržišta), zajedničke agrarne, industrijske i socijalne politike, integralnog regionalnog razvoja, monetarne unije i jedinstvenog monetarnog sistema, zajedničkog evropskog budžeta, harmonizovane poreske politike i Evrope regiona, kao bazičnih ciljeva EU. No, i pored toga, nacionalne države ostaju uporište otpora federalnoj Evropi, počev od De Golove ideje o „Evropi država naspram federalističkim mitovima i fikcijama“ i decenijskih rezervi britanskih vlada, koje su nastojale da onemoguće „eroziju nacionalnog suvereniteta“. Međutim, stvaranje „grozdova međudržavnih tela transnacionalnih veza“ postepeno je dovelo do povećanog funkcionalnog povezivanja, harmonizacije finansijskih politika i koordinacije ekonomskih politika u uslovima zaoštrene međunarodne tržišne konkurencije. To je utrlo put implementaciji koncepcije „federalne Evrope“, kao jedinom putu za neutralisanje nacionalističkih otpora, primata protekcionističkih interesa, inercija političkih struktura.[2022] Sadašnja EU jeste sinteza federalističkog i neofunkcionalističkog pristupa.

U praksi i danas postoje šest knterijuma za učešće u Evropskoj monetarnoj uniji:

1. Centralne nacionalne banke moraju biti nezavisne od svojih vlada.
2. Valutni kurs mora učestvovati u mehanizmu valutnih kurseva Evropskog monetarnog sistema i kretati se u okviru normalne fluktuacije.
3. Dugoročna kamatna stopa u proseku ne sme biti dva procentna poena iznad proseka tri zemlje sa najnižom stopom inflacije.
4. Prosečna stopa inflacije ne sme biti 1,5 procentna poena iznad proseka tri najstabilnije zemlje.
5. Ukupni državni deficit ne sme biti veći od tri odsto društvenog bruto proizvoda, odnosno ako i to bude slučaj, onda mora u poslednje vreme imati jaku opadajuću tendenciju i biti vrlo blizu tri odsto.
6. Ukupna državna zaduženost ne sme iznositi vise od 60 odsto društvenog bruto proizvoda ili mora imati dovoljno jaku opadajuću tendenciju.

U novoj Evropi regiona, Međutim, ima i onih koji stalno „brbljaju“ o tome „šta bi trebalo da čini naša Evropa“. Doduše, na sceni deluje samo jedan jedini protagonista – Nemačka, koja već diktira pravila za sve. Nemačka tiho i perfidno stvara germanocentrični model, koji sve manje liči na Evropu regiona i sve više na ogromno privredno područje marke u kome je moneta potisnula politiku. Takvu

[2022]Ch. Ottavi, Monnaie etfinancemenl de l’economie, Hachette, Paris, 1995.

Evropu „gura“ velika nemačka majka koja razmišlja Kolovom glavom i deluje voljom Bundesbanke. Nemačka je, zapravo, na vreme shvatila da se hegemonija u postindustrijskoj (informatičkoj) civilizaciji ne može uspostaviti ni oružjem ni kulturom, nego ekonomskom snagom i čvrstinom monete koja je refleksija privredne i finansijske moći. Toj „novoj“ ekonomskoj imperiji centra Evrope već gravitiraju i stare i nove zemlje, kojima su potrebni kapital, tehnologija i znanje: od Poljske do Mađarske, od Praga do Zagreba, od Bukurešta do Kijeva, od Holandije do Danske, od Slovenije do Finske, od Slovačke do Estonije, od Južnog Tirola do Sibira. U perspektivi okupljanja pod okrilje Nemačke cela mastrihtska Evropa se mora dovesti u red po diktatu Bona i Frankrurta: (1) inflacija se mora svesti na nivo koji postoji u zemlji vodilji, (2) „tude“ radne snage moraju biti isključene iz proizvodnih procesa, (3) razlike između geografskih oblasti koje su udaljene od „centra imperije“ i oblasti koje su više favorizovane neizbežno se moraju povećavati, (4) javni budžeti i budžeti preduzeća moraju se svesti na standardnu meru „ekonomskog diktatora“, (5) dugoročne kamatne stope i valutani kurs moraju se kretati po migu Bundesbanke, i (6) javna zaduženost države može da „gura“ do limita koji nemačka majka propiše.[2023]

1.1. Analiza fiskalnih prihoda i javnih rashoda budžeta Evropske unije

U razvijenim privredama EU evidentna je eskalacija javnih rashoda, fiskalnih prihoda i budžetskih deficita na svim nivoima institucionalnog organizovanja finansiranja javnog sektora.[2024] Suzbijanje recesije, oživljavanje konjunkture i povećanje zaposlenosti mehanizmima javnih rashoda za finansiranje javnih investicija produktivnog i neproduktivnog tipa (javni radovi), ekonomskih i socijalnih transfera doprineli su empirijskoj verifikaciji Vagnerovog[2025] zakona o rastućim javnim rashodima u mnogim zemljama.

Eskalacija javnih rashoda u odnosu na redukciju fiskalnih prihoda (iznuđenom ekonomskom recesijom i troškovnom inflacijom i ekonomskim imperativima fiskalnih dedukcija, koncesija i bonifikacija) uključila je razne oblike nefiskalnih resursa (u prvom redu, javni dug i primarnu emisiju) u flinkciji saniranja efektivnih budžetskih deficita i deficita socijalnog osiguranja, budući da je kratkoročno zaduživanje za popunjavanje blagajničkih deficita (pod uslovom da se povećani rashodi pokrivaju ili uvođenjem novih fiskaliteta ili povećanjem postojećih poreza) nestala zajedno sa prosperitetnim etapama ekonomskog cikla. S druge strane, inflatorna groznica, indukujući porast ličnih i materijalnih rashoda (funkcionalnih), zajemčavanje standarda kolektivnih potreba (rastući minimum), porast rashoda za službu javnog duga (servisiranje), ukamaćenje duga i uplatu anuiteta, poremetila je uravnoteženo budžetsko i fondovsko fmansiranje javnih potreba, dobara i usluga i "produkovala" je

[2023] A.B. Schor, La monnaie unique, P.U.F., Paris, 2003. str. 24-27.

[2024] Buchanan J.M., Public Finance and Public Choice, National Tax Journal 4/75, str. 383-395., R. E. Grieson, On the Optimal Level of Taxation, Borrowing and Government Expenditures, National Tax Journal 2/75, str. 251-254.

[2025] Đorđević D., Javne finansije, Privredna akademija, Novi Sad, 2006. str. 35

difuzione kanale decentralizovnoga, disperziranog i atomizovanog deficitarnog kofinansiranja javnog sektora.[2026] Otuda se i teret otplaćivanja (amortizovanja) javnog duga može jedino smanjivati, ukoliko se država ponovo zadužuje za otplatu dospelih dugova ili ukoliko se formalno kratkoročni dugovi, prolongiranjem ili konsolidovanjem, pretvaraju u srednjoročne ili dugoročne dugove; dok su pojedine zemlje prinuđene da se koriste poluprinudnim upisivanjem javnih zajmova (npr. u % od određenih rezervi ili bankarskih depozita ili štednje kod štedionica) radi obezbeđenja trajnih i "stabilnijih" kupaca državnih obveznica, ograničenja kreditnog potencijala i smanjenja potrošnje. I pored toga, evidentan je kontinuirani rast javnih rashoda, budžetskih deficita i zaduživanja, čak i nezavisno od rastućeg fiskalnog opterećenja društvenog proizvoda, odnosnokoeficijenta fiskalne saturacije nacionalnih ekonomija.

BUDŽETSKI I FISKALNI EFEKTI U ZEMLJAMA EU U 2006. GODINI

Države	GDP u milijardama američkih dolara	GDP% u EU za 2006.	Per capita GDP 2006.	Javni dug % od GDP	Deficit% od GDP	Inflacija %	Nezapo-slenost %
EU	13840.8	100.0%	27849	63.8	-2.6	2.0	7.5
Nemačka	2698.7	19.5%	32684	66.0	-3.7	1.8	7.7
UK	2229.4	16.5%	32949	41.6	-3.2	2.0	5.4
Francuska	1998.2	14.4%	31377	65.6	-3.7	1.8	8.4
Italija	1791.0	12.9%	30383	105.8	-3.0	2.2	6.7
Španija	1203.4	8.7%	28810	48.9	-0.3	2.7	8.6
Poljska	556.9	4.0%	14609	43.6	-3.7	2.3	10.5
Holandija	549.7	4.0%	33079	55.7	-2.5	1.5	3.6
Belgija	353.3	2.6%	33908	95.6	-0.1	2.7	7.8
Austrija	298.7	2.2%	36789	65.2	-1.3	2.0	4.5
Švedska	296.7	2.1%	32548	51.2	-1.4	0.8	6.3
Grčka	274.5	2.0%	24733	106.5	-2.8	3.2	8.7
Danska	203.5	1.5%	37399	42.7	-2.8	1.7	3.2
Rumunija	202.2	1.5%	9100	21.2	-4.0	3.7	4.5
Slovačka	101.2	0.7%	18705	36.9	-2.9	2.5	10.8
Bugarska	82.5	0.6%	10844	24.8	-4.0	6.5	7.8
Luksemburg	35.2	0.2%	76025	7.5	-1.1	3.2	5.0
Litvanija	34.4	0.2%	15061	14.4	-0.8	6.6	6.3
Estonija	25.8	0.2%	19243	4.9	-1.8	4.6	4.2
Malta	8.5	0.1%	21081	75.0	-5.2	2.1	6.8

Izvor:www. en.vikipedia.org

U sklopu toga se može videti da ekonomske performanse variraju od države do države. Belgija ima najniži budžetski deficit, Švedska najnižu inflaciju, Norveška najveću

[2026] Eskalacija deficitnog firiansiranja indukovala je potrebu za reafirmacijom principa budžetske ravnoteže i stabilizacije finansijskih tokova fiskalne (poreske i budžetske) ekonomije u kolaboraciji sa stabilizacijom privrede i valute (J. M. Buchan - R.E. Wagner, Fiscal responsibility in constitucional democraty, Hag, 1998, str. 18-21.

zaposlenost, Luksemburg najveći domaći bruto proizvod po glavi stanovnika, Estonija najniži javni dug. Na drugoj strani može se videti da Malta ima najviši budžetski deficit, Litvanija najvišu stopu inflacije, Slovačka najvišu stopu nezaposlenosti, Rumunija najniži domaći bruto proizvod po glavi stanovnika dok Grčka ima najveći procenat javnog u odnosu na domaći bruto proizvod.[2027]

Simultano povećanje javnih rashoda,odnosno budžetskih izdataka i fondovskih troškova i redukovanje fisklanih, odnosno poreskih prihoda, produkujući budžetski deficit, automatski involvira ili porast javnog duga internog i eksternog tipa i/ili primarne emisije u retroaktivnom zatvaranju inverznih kretanja troškova i resursa javnog sektora. Javni rashodi znatno brže rastu u odnosu na stopu rasta društvenog proizvoda. Isto se može zapaziti i kod javnog duga. Učešće budžetskog deficita u domaćem bruto proizvodu gotovo je redovno veče od stope rasta društvenog proizvoda. Istina, ovde se radi o jednom odnosu (DUG i GDP), dok se kod rasta društvenog proizvoda radi o prirastu, a ne odnosu.[2028] Teorija sistematskog budžetskog deficita (koja dobija na značaju u recesionom i postrecesionom periodu) ide paralelno sa sistematskim i zakonomernim rastom javnog duga, koji, kao posledica, slepo sledi svoj uzrok u kauzalnom lancu refinansiranja javne potrošnje. Usled permanentnog apsolutnog i relativnog rasta javne potrošnje, javni rashodi postali su neelastični, rigidni, autonomni i nezavisni od stanja u ekonomskom ciklu. Čak i u periodu relativno pregrejane konjunkture reflektovali su svoju neasimetričnost u odnosu na tražnju, odnosno procikličnost u inflatornom trendu. Koegzistentnost rastućeg trenda, javnih rashoda i opadajućeg trenda fiskalnih prihoda produkovala je produbljenu eksploataciju deficitarnog finansiranja javne potrošnje i ekspanzivno javno zaduživanje u zemljama EU i, naročito, u zemljama u razvoju u kojima je javni sektor, preuzeo mnoge funkcije (socijalna pravedna redistribucija dohotka, angažovanje dohotka i akumulacije za privredni razvoj, stabilizacija nivoa cena, zaposlenosti i deviznih prihoda, finansiranje javnih potreba, javnih službi, infrastrukture, javnih investicija proizvodnog tipa i ekonomskih i socijalnih transfera, animiranje dopunskih izvora akumulacije internog i eksternog tipa, povećanje životnog i društvenog standarda, podržavanje spoljnoekonomske konkurentnosti, saniranje platnobilansnih deficita, diversifikacija privredne strukture, očuvanje realnog deviznog kursa i sl). U tom kontekstu, "javni dugovi su posledica potreba za dodatnim finansijskim resursima, povećanja državne ingerencije u reprodukciji, vremenskog dispariteta između prikupljanja fiskalnih prihoda i budžetskih rashoda, nemogučnosti povećanja fiskalnog opterećenja (usled hipertrofirane fiskalne presije), intencija savremenih država da se tereti javnih rashoda prebace na buduće generacije (koja će koristiti efekte sadašnjih dugova), ranijeg neekonomskog zaduživanja, povećanog kapitalnog opremanja javnog sektora i javnih službi, poboljšanja performansi spoljnotrgovinskog i platnog bilansa, ulaganja u neatraktivne sektore nacionalne privrede (infrasturktura), otvaranja novih radnih mesta, istraživanja novih izvora energije itd.

[2027] Ž Ristić i P Belokapić, Ekonomija javnih finansija, Etnostil, Beograd, 2009.

[2028] Barro N.S., Aggregate Economics and Public Policy, Homewood, lrwin, 1985. str. 74. i J.E. Stiglitz, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008.

STRUKTURA BUDŽETA EU ZA 2006. GODINU[2029]

RASHODI		PRIHODI	
NAZIV RASHODA	**IZNOS**	**NAZIV PRIHODA**	**IZNOS**
Poljoprivreda	50 991 020 000	Prihod od carina..	14 082 849 000
Regionalna pomoć	35 639 599 237	Prihod od PDV u zemljama EU	15 884 321 797
Unutrašnja politika obrazovanje, kultura…)	8 889 218 143	Prihodi koje izdvajaju zemlje članice	80 562 496 558
Spoljna politika	5 369 049 920	Porez na uvoz poljoprivrednih proizvoda	142 251 000
Administracija	66 656 369 817	Različiti prihodi	1 297 689 094
Rezerve	458 000 000		
Pomoć drugim državama	2 892 850 000		
Ostali rashodi	1 073 500 332		
UKUPNO	111 969 607 449		111 969 607 449

Izvor: www.ec.europa.eu/budget

Budžet Evropske Unije za 2006. godinu iznosi 111,9 milijardi evra. Budžet se puni iz četiri izvora. Skoro tri četvrtine sredstava (70 %) dolazi direktno iz zemalja članica. Sve članice imaju obavezu da doprinose budžetu, iako se većini njih - kao, na primer, novoprimljenoj desetorki - kroz finansiranje određenih projekata na kraju vrati više nego što su same uplatile.

Jedan deo poreza na dodatu vrednost, stečenog u zemljama EU, koristi se takođe kao izvor budžeta Unije i on čini 14 % ukupnih budžetskih prihoda. Dva ostala izvora su porezi na uvoz poljoprivrednih proizvoda (1,3 % ukupnih prihoda) i carine na uvoz ostalih vrsta proizvoda (10,4%).

Svaka članica izdvaja trenutno jedan procenat bruto nacionalnog prihoda za potrebe Evropske unije, iako je najviše trenutno 1,24 %. Da bi obezbedila više novca, Evropska komisija je predlagala da se procenat do kraja narednog budžetskog perioda (tj. do 2013.) poveća u proseku na 1,14 odsto, tako da u 2013. godini dostigne cifru od 143,1 milijardi evra. Najveći davaoci (Nemačka, Britanija, Holandija, Francuska, Švedska i Austrija), međutim, snažno se protive povećanju i zahtevaju da plafon ostane isti kao i sada.

Najveću ulogu u formiranju budžeta ima Evropska komisija, koja je predložila kompromis od 1,07 odsto bruto nacionalnog prihoda, ali o tome nije postignut dogovor, koji je i inače veoma komplikovan jer se ne odvija samo među predstavnicima vlada, već mora da bude usvojen i u nacionalnim parlamentima, za ceo naredni budžetski period. Budžet, inace, predlaže Evropska komisija, a odobravaju ga zajedno, uz konsultacije, zajedno Evropski parlament i Savet ministara, dakle i predstavništvo građana zemalja članica i predstavništvo njihovih vlada. Najveći deo

[2029] www.ec.europa.eu/budget

budžeta Evropske unije, skoro 80 %, troši se poslednjih godina na dve stavke: poljoprivredu i razvoj sela (46 %) i nerazvijene regione (30%).

Poljoprivredni budžet je ogroman (50 milijardi evra) i izaziva velike kontroverze i protivljenja, iako se u stvari poslednjih decenija procentualno smanjuje. Nekada je njegov udeo bio gotovo dvostruko veći, i iznosio je tri četvrtine budžeta. Najubedljiviji argument protiv veličine izdvajanja za poljoprivedu kaže da se skoro polovina novca koja Uniji stoji na raspolaganju daje za onaj deo privrede koji upošljava samo četiri odsto radne snage i koji učestvuje sa samo dva odsto u ukupnom društvenom proizvodu EU-a.

Krupna poljoprivredna stavka postoji, naravno, ne samo iz tradicionalnih razloga (pre pola veka bilo je strateški važno osigurati dovoljno hrane u zapadnoj Evropi), već i zato što naročito Francuska kao uticajna članica osnivač Unije od toga ima velike koristi. U 2003. godini ona je za ove potrebe iz budžeta dobila cak 23,6 milijardi evra, ali nisu nimalo zanemarljive ni sume koje su tada, pre dve godine, bile namenjene Španiji (14,6 milijardi evra), Nemačkoj (13,2 milijarde) i Italiji (12,2 milijarde).

Deset novih članica, koje su primljene 1. maja 2004. godine, nisu uspele da se izbore za jednakost u pomoći ovom sektoru. Njihovi poljoprivrednici su prošle godine imali pravo na samo četvrtinu pomoći koju primaju seljaci iz starih članica. Taj procenat će se, prema preciznom dogovoru zaključenom pre poslednjeg proširenja EU-a, postepeno povećavati - 2006. godine, recimo, za pet procenata - tako da će potpuna jednakost biti dostignuta tek 2013. Opravdanje za takvo tretiranje novih članica je sledeće: zbog izostanka reformi, zastarelosti tehnologije mnogo manje produktivnosti, procenat zaposlenih u poljoprivredi bivših komunističkih zemalja mnogo je veći, pa bi subvencionisanje takve vrste poljoprivredne proizvodnje iziskivalo još veća izdvajanja iz budžeta. I naravno - ugrozilo bi dotacije mnogo razvijenijima, kojih oni nisu spremni da se odreknu.[2030]

Regionalna pomoć je druga po redu stavka budžeta Unije (30 %, odnosno 35 milijardi evra), i namenjena je shomašnim, udaljenim i nedovoljno naseljenim regionima država članica. Broj takvih je, posle pristupanja nove desetorke, naravno, porastao, pa stare članice na svaki način pokušavaju da i dalje koriste ovaj izvor za svoj razvoj. Španija tu prednjači, a slede je Italija, Nemačka i Portugalija.

Na stranu pomoć i zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku Evropska unija je 2006. godine potrošila oko osam milijardi evra, od ukupno 111.9 milijardi evra koliko iznosi njen ukupan budžet. Velik deo ove stavke u toku 2005. godine ide budućim članicama: Bugarskoj i Rumuniji ukupno 1,3 milijardi, Turskoj 323 miliona i Hrvatskoj 105 miliona evra. Republika Srbija kao tipičan primer zemlje u tranziciji iskazuje potencijalnog člana EU, tako da je u periodu od 2000. do 2006. godine dobila oko 4,6 milijardi evra.

Evropska unija je 2006. godine izdvojila ukupno 3,1 milijardi evra za: Zapadni Balkan, Srednji Istok i Sredozemlje, Istočnu Evropu, Kavkaz, Srednju Aziju, Aziju i Latinsku Ameriku. Unija je i najveći davalac razvojne i humanitarne pomoći na svetu. Kroz Evropski fond za razvoj, koji nije deo budžeta, do kraja 2006. godine je

[2030] Dr D Marković, dr B Ilić i dr Ž Ristić, Globalna ekonomija, Etnostil, Beograd, 2009.

za razvoj afričkih, karipskih i pacifičkih država obezbeđeno dodatne četiri milijarde evra.

Ista suma je potrošena na istraživanje i razvoj, čemu se posvećuje sve više pažnje, jer Evropska unija pokušava da preko ovoga pokrene privredu koja je u krizi, kako bi bio ostvaren cilj takozvanog Lisabonskog programa - da do kraja decenije EU postane najkonkurentnija ekonomska oblast na svetu[2031].

Nešto više od šest milijardi evra, troši se na administraciju Unije, a ovde spadaju troškovi plata, penzija, zgrada i opreme. U toku 2005. EU je zapošljavala 33.000 ljudi, od kojih je 22.000 radilo za Evropsku komisiju. Posle prijema novih članica, broj službenika povećan je za 1.250 u toku 2006. godine.

Ceo administrativni budžet je po veličini sličan budžetu Pariza. Sama Evropska komisija troši oko polovine ove sume, tj. tri milijarde evra, što je jednu milijardu manje od londonskog lokalnog budžeta.

Konačno, suficitarno finansiranje iz sedamdesetih godina konvertovano je deficitarnim budžet skim finansiranjem javne potrošnje sa iznuđenim pritiskom na predimenzionisane javne dugove. U uslovima deficitarnog finansiranja javne, investicione i lične potrošnje, uključujući i deficit platnogbilansa, i nacionalni dohodak prestaje da postoji kao objektivno čvrsta granica potrošnje i odnosa potrošnje i akumulacije, što sa inflatornom euforijom, eskalatornim javnim zaduživanjem i monetarnom ekspanzijom produkuje autonomno kretanje sveukupne potrošnje, nezavisno od konjunkturne situacije i po pravilu u koliziji sa stabilizacionim programima (usled permanentnog impulsiranja ekonomske aktivnosti i procildične državne intervencije).[2032] Oficijelna predviđanja idu za tim da se modifikuju reformom formiranje i smanjivanje budžetskih rashoda i socijalnih transfera, diferenciranim merama podstiče štednja, stimulacijom amortizacije i olakšavanjem investicionih plasmana promovišu i konstituišu u "glavni motor" akceleracije ekonomske aktivnosti i ponude u realnom sektora (robe i usluga). Efekti fiskalnogprograma na planu ponude upravo treba da proisteknu iz uravnotežavanja relativnih cena rada, štednje i investicija, koje rezultiraju iz smanjenja poreza. Međutim, evidentna konfliktnost ciljeva: suzbiti nezaposlenost po cenu inflacije i deficita platnog bilansa ili smanjiti inflaciju uz nezaposlenost i pad proizvodnje, pretpostavlja oprezno odabiranje prioriteta; među datim alternativnim ciljevima, nezaposlenost se, u kontekstu smanjenja inflacije, može redukovati merama fiskalne politike i to tako, što se ne preporučuje smanjivanje "odliva" smanjenjem poreza i povećanjem "priliva" povećanjem državnih izdataka radi simultanog delovanja na Hniji "odliva" (linija štednje) i linije "priliva" (linija investicija).[2033] Nezaposlenost postaje osnovni problem EU i to kako strukturna, tako i ciklična nezaposlenost. U 2006-toj godini nezaposlenost kreće se u proseku između 3-10% od aktivnog stanovništva (prosek za EU), uz povećanje rada na "crno".

Inflacija je gotovo smirena, tako da se budžetska i poreska intervencija kreću ka smanjenju nezaposlenosti i podsticanja ekonomskog rasta.

[2031] Dr V Grbić, Ekonomija unije, Megatrend, Beograd, 2008
[2032] Dr Ž Ristić, Fiskalna strategija, Liber, Beograd, 2008
[2033] Leake A., Macroekonomics, Masraillan, London, 1982, str. 17-26.

PROCENTUALNI IZNOS POMOĆI KAO OBLIKA PRIMANJA
PO DOMAĆINSTVU U EU

Zemlja	1990.	2000.
Belgija	29.2	33.6
Austrija	28.4	30.4
Erancuska	29.0	29.9
Holandija	24.9	26.7
Irska	25.5	26.0
V. Britanija	24.8	25.6
Luksemburg	22.2	24.5
Italija	22.3	23.7
Nemačka	20.1	23.4
Danska	23.0	23.2
Grčka	18.4	19.7
Portugalija	18.8	19.0
Spanija	16.9	17.5
Finska	31.7	32.3
Svedska	36.0	36.8
EU	22.3	25.7

Izvor: EUROSTAT, 2001. str. 6.

"Država blagostanja" nije destruisana, ona je izuzetno prisutna u intervencionizmu države na području nezaposlenosti, socijalnih davanja i drugih transfernih davanja. Mada javni sektor u procesu privatizacije slabi, on postaje osnovni faktor za rešavanje problema socijalnog karaktera i nezaposlenosti.

Prosečna nezaposlenost u zemljama EU je smanjena 2007. godine (6,9%) u odnosu na 2006. godinu (7,9%), ali je i dalje velika u odnosu na SAD (4,5%) i Japan (3,8%).

Nezaposlenost skupo košta državu, kako po osnovu transfera i subvencija za finansiranje programa zapošljavanja, parcijalne nezaposlenosti i prevremenog penzionisanja, tako i po osnovu opadanja poreza i dorinosa, usled redukcije zaposlenosti. Računa se da je razmak između potencijalnog i efektivnog društvenog proizvoda usled nezaposlenosti za sve zemlje EU veliki.[2034] U praksi zemalja evidentne su mnoge mere za smanjenje nezaposlenosti: redukcija poreza na dohodak, redukcija fiskaliteta i parafiskaliteta na isplaćene nadnice inajaminine, subvencije za podržavanje zaposlenosti (Nemačka, Švedska, V. Britanija i Norveška), kreiranje radnih mesta u javnom sektoru (Francuska, Danska, Belgija, Finska i Holandija) i mere za ekvilibriranje ponude i tražnje radne snage (Austrija i Švajcarska). Evidentan je i sporiji rast nadnica u odnosu na stopu inflacije i ukidanje indeksacije najamnina, s obzirom da su nadnice u nekoliko zemalja beležile veću stopu rasta od produktivnosti rada, pa čak i inflacije.

[2034] Nemec J. I Wright G. (Ed.), Javne finansije, Magna Agenda, Beograd, 1999. str. 29-31.

Da li u borbi protiv nezaposlenosti može pomoći ponovno podsticanje privrednog rasta, skraćenja radnog vremena (kraća radna sedmica, duži godišnji odmori, podela radnog vremena i ranije penzionisanje), kočenje automatizacije proizvodnog procesa, javni programi zapošljavanja, odricanje od realnih nadnica i odustajanje od povećanja produktivnositi. Ekonomisti pesimisti već ističu, da nema nikakvih izgleda za "samoizlečenje" i na povratak privrednom poletu, koji bi rehabilitovao stare, visoke stope rasta iz šeste decenije, koje garantuju veću zaposlenost. Dosadašnje teškoće, koje su dobrim delom odraz neuspele stabilizacione politike u protekloj deceniji, napuštanja koncepta giobalnog usmeravanja konjunkturnih kretanja (koje se poistovećuje sa "krajem" kejnzijanstva), konfuznog ukrštanja kratkoročnih i dugoročnih posmatranja konjunkturnog cikla i opadanje investicija uporedo sa povećanjem ponude ušteđenog kapitala, predstavija dobru osnovu za teoriju stagnacije, koja se "relaksira" povećanjem nezaposlenosti (uporedo sa stagnacijom broja stanovnika) i ustoličenjem pojma "prirodne stope nezaposlenosti" ili normalne zaposlenosti. Formirane norme iz zlatnih decenija snažnog privrednog rasta (sa gotovo punom zaposlenošču i relativno niskim stopama inflacije) sada deluju kao "suprotna sila", jer je evidentna mogućnost za konflikt između ciljeva pune zaposlenosti i stabilnosti cena, a preko cena i uz fiksne kurseve sa spoljnoekomskom ravnotežom, u vidu tzv. magičnog trougla. Ponovno podsticanje rasta, ravnomerna raspodela rada ili nezaposlenosti (odnosno trend ka skraćenju radnog vremena), odricanje realnih zarada (nižim realnim platama izbeći eroziju dobiti), javni programi zapošljavanja (državno angažovanje na transparentnom tržištu radne snage)[2035], odustajanje od povećanja produktivnosti i politike pritezanja konkurencije povećanjem produktivnosti (vraćanje na najjednostavniju tehnologiju i romantični svet rada) pre su izraz preduzetih taktičnih mera na tržištu radne snage, nego osmišljene strategije u borbi protiv nezaposlenosti. Izlaz iz dugoročno poremećenih odnosa ponude i tražnje na tržištu radne snage nije, prema tome, u taktičkim manevrima već u poboljšanju investicione klime. Stagnacija privrednih investicija i kontrakcija investicione tražnje u uslovima visokih kamatnih stopa, prvorazredni su uzrok nastavljanja porasta nezaposlenosti i prepreka za oživljavanje konjunkture. Javno finansijski deficiti već duboko zadiru u bruto štednju. Preraspodeljujući i apsorbujući bruto štednju, finansijski deficiti javnog sektora redukuju investicije i involviraju zaduživanja javne administracije. Time se redukuju prostori za povećanje zaposlenosti.[2036]

U novom periodu, investicije obično izostaju kao faktor konjunkture, mada se pokazalo povremeno, kratkotrajno i nesigurno oživljavanje konjunkture u dugoročnijem ciklusu ne dovodi do promene tendencije u kretanju investicija. Eksperti EU za programiranje konjukture, koja se oslanja na unutrašnju potrošnju i izvoz, plediraju na povećanju stope rasta investicija od 10% godišnje, s obzirom da je paralelizam između ekspanzije investicija i visokih stopa privrednog rasta prekinut. Ekonomska politika

[2035] U Francuskoj je stupio na snagu sistem ugvora i solidarnosti izraeđu države i preduzeća na osnovu kojih preduzeća primaju obavezu da sva mesta koja ostaju slobodna odlaskom radnika u prevremenu penziju, popune istim brojem radnika. Operacija se finansira iz sredstava državnog budžeta, a preduzeća dobijaju određene olakšice u domenu socijalnih doprinosa.

[2036] Jelčić B., Javne finansije, RKJF, Zagreb, 2001. str. 230

ponude putem smanjenja poreza nije opravdala nade u povećanje investicija, pošto je učešće bruto investicija u drušrvenom proizvodu u zemljama Evropske unije postepeno opadalo. Opadanja investicija rezuitat je promena u eflkasnosti kapitala, opadanje profita, pogoršanje uslova samo finansiranja, opadanje stope rasta sopstvenih sredstava i pogoršavanje odnosa između sopstvenih i pozajmljenih resursa, i oštrija međunarodna konkurencija, povećanje rizika i ubrzano trošenje fiksnog kapitala (koje nije bilo praćeno odgovarajućim porastom akumulacije kapitala).

U zemljama EU ekonomska politika podsticaja investicija dobija sve više na značaju u paraleli sa razvojem sadašnje krize. Politika podsticaja investicija uglavnom, se sprovodi kompenzacijom dela izdataka za nadnice (radi smanjenja nezaposlenosti), kompenzovanja dela troškova proizvodnje (učešćem u finansiranju naučno-istraživačkog rada), restituisanja sopstvenog kapitala (davanjem fiskalnih olakšica preduzećima), neposrednim učešćem u finansiranju (grana i preduzeća pogođena strukturnom krizom), direktnim subvencijama, oslobađanjem dela socijalnih doprinosa, davanja kredita sa beneficiranim kamatama i "investicionih" doprinosa (finansiranje dela izdataka za investicije) i finansiranje investicija u nedovoljno razvijena područja (iz sredstava državnog budžeta, regionainih i socijalnih fondova, razvojnih i investicionih banaka).[2037] Formirana Komisija Saveta ministara EU izradila je nedavno elaborat o problemu investicija u kome se pledira na aktiviranje investicija u procesu izvlačenja privrede iz stanja recesije i na otklanjanje uzroka kočenja investicione aktivnositi (inflacija, nepovoljni uslovi finansiranja, funkcionisanje tržišta kapitala, formiranje štednje, smanjenje deficita javnih finansija i izmena strukture javnih izdataka, obaranje visoke kamate, intervencionističke mere i restriktivna monetarna politika). Komisija je, u tom kontekstu, predložila zajedničku strategiju za pokretanje investicionog ciklusa i "pomirenje" mera štednje, zaduživanja i deflacije sa potrebama kontinuiranog ekonomskog razvoja i ublažavanja socijahiih problema. U tom smislu, imperativna je "jača konvergencija" ekonomskih i finansijskih mera zemalja-članica EU na području cena, saniranja javnih finansija, stabilizacije troškova i zaposlenosti, spoljnotrgovinske ravnoteže, ujednačavanja ekonomskih struktura, podizanja konkurentnosti i učvršćivanja rasta, i povećanja investicija.[2038] Favorizuje se štednja i defavorizuje se potrošnja, pošto porez na promet, oporezujući potrošnju, ostavlja štednju neoporezovanom.

Najčešće i najteže su pogođene one investicije u kojima premije za veći rizik, delujući snažno u pravcu obezvređivanja očekivanog budućeg profita, čine sadašnju vrednost tih budućih profita minimalnom (Greespan). Fiskalni podsticaji su za današnje uslove od posebnog značaja, pošto se nesigurnost, koja se ogleda u investicionim kalkulacijama u vidu premija na veći rizik, izuzetno povećala (što onemogućuje da normalan paket kapitalnih projekata ispuni prihvatljive finansijske kriterijume). Povećanje investicionog rizika odražava se i na tržištu akcija, na kome je odnos između cene i zarada pao na najniži nivo, što je posledica povećane diskontne stope nametnute očekivanom rastu dobit Premije na visoki rizik sputavaju sposobnost slobodnog tržišta da se prilagodi primećenim dugoročnijim tendencijama, otupljuju osetljivost procesa prilagođavanja pomoću ponude i tražnje, te dovode do nestabilnih

[2037] Jelčić B., Javne finansije, op. cit. str. 231-232
[2038] Bordwaz R. W., Public Sector Economics, Winthrop, Cambridge, 1979. r. 64

ekonomskih prilagođavanja. Inflaciono okruženje čini još neizvesnijim ove kalkulacije u vezi sa stopom dobiti od novih investicija. S obzirom na veliku različitost privreda niza zemalja EU, teško je očekivati potpuno usklađivanje budžetske politike ovih država, osim na globalnom nivou, odnosno osnovnoj orijentaciji. To se odnosi na uskladivanje i sinhronizaciju poreskih sistema (poreski oblici, opterećenja proizvoda i usluga); ali, kod javnih rashoda, to je gotovo nemoguće očekivati, posebno zbog različite strukture privreda i visine i oblika državne intervencije, kao i socijalnih transfera, te već formirane strukture javnih rashoda[2039] i visine i strukture (odnosno funkcionisanja) javnog duga. Svi oblici javnih rashoda, a time i državne intervencije u privredi i društvu su različiti. Shvatajući tu činjenicu zemlje EU su se u duhu Mastrihta dogovorile o nekoliko osnovnih (fundamentalnih) parametara koje treba uskladiti. Radi se, pre svega, o dozvoljenoj visini budžetskog deficita, visinu učešća javnog duga u društvenom proizvodu, visini kamatne stope i visini stope inflacije. Ostale parametre "fiskalnog međunarodnog usklađivanj'a", očito je, nije moguće uskladiti.

Tako je prihvaćeno sledeće[2040]:

1) budžetski deticit ne sme biti veći od 3% bruto domaćeg prizvoda,

2) učešće javnog duga u društvenom proizvodu ne sme biti veće od 60%, i

3) dugoročne kamatne stope ne smeju biti više od 2% od prosečne kamate u tri zemlje koje imaju najniže kamatne stope.

2. UPRAVLJANJE SUBVENCIJAMA U POLJOPRIVREDI

U svim zemljama savremenog sveta kreiraju se „specifična“ rešenja i jačanje ekonomskog položaja agrara u privrednoj strukturi. Merama ekonomske politike se obezbeđuju „posebni“ uslovi za razvoj poljoprivrede. Zemlje OECD i EZ su otišle najdalje u dizajniranju mehanizama za podsticanje razvoja agrara i zaštitu poljoprivredne proizvodnje. Na tom osnovu fundirana je moderna agrarna politika, koja omogućava ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i ekoloških ciljeva na nacionalom i internacionalnom planu. Stubovi agrarne politike jesu (l) državni intervencionizam i (2) agrarni protekcionizam, koji cementiraju ekonomsku i finansijsku podršku poljoprivredi na koje inače „igra“ tzv. agrarni lobi u zemljama OECD i EU (prvenstveno u SAD, Australiji, Austriji, Danskoj, Francuskoj, Holandiji, Nemačkoj, Italiji i Španiji).

Zemlje sa razvijenom tržišnom strukturom imaju vrlo razuđen sistem državnog intervencionizma i agrarnog protekcionizma sa razrađenim mehanizmom subencionisanja i zaštine politike cena. Visok nivo subvencija u poljoprivredi i politika zaštitnih cena agrarnih proizvoda uspešno doprinose očuvanju relativno niskog učešća poljoprivrede u društvenom proizvodu (od 2% u SAD do 5% u Danskoj)[2041] i relativno skromne zastupljenosti poljoprivrednog stanovništva u strukturi ukupnog sta-

[2039] Peters G.B.,The Politics of Taxation, Blackwell, Cambridge, 2002. str. 95-97

[2040] Stigiitz J.E., Economics of the Pubiic Sector, W. N. Norton, N. York, 2004. str. 26.

[2041] Ovo učešće iznosi 2% u Nemačkoj, 3% u Švajcarskoj, Kanadi i Austriji, 4% u Australiji, Francuskoj, Italiji i Holandiji.

novništva (od 1% u SAD i Nemačkoj do 5% u Austriji, Danskoj i Francuskoj, odnosno 7% u Italiji). Doduše, u modernim teorijama privrednog razvoja formalizovan je važan postulat po kome viši nivo privredne razvijenosti podrazumeva relativno nisko učešće poljoprivrede u društvenom proizvodu i izvozu. Ali, taj relativno niski koeficijent učešća je od izuzetne važnosti za ekonomsku i socijalnu stabilnost zemlje i za tempo ukupnog privrednog razvoja. Zbog toga se agrarni sektor tako obilato finansijski podržava u razvijenim privredama, u kojima je agrarni budžet (zajedno sa sredstvima posebnih fondova) osnovni izvor alimentiranja poljoprivrede. U zemljama tzv. Trećeg sveta selektivni programi monetarno-kreditne politike, pak, čine osnovnu podršku agraru. Time centralna banka preuzima razvojnu funkciju agrara, pošto plasiranjem sredstava iz primame emisije u prioritetne sektore faktički nastupa kao investiciona banka.[2042]

U zemljama sa razvijenim tržišnim strukturama bazični mehanizmi podrške poljoprivredi su izuzetno diversifikovani i finansijski osnaženi. Njihovu strukturu komponuju: (1) politika cena agrarnih proizvoda, (2) agrarni protekcionizam pri uvozu poljoprivrednih proizvoda, (3) državni intervencionizam u formi sniženja troškova poljoprivredne proizvodnje putem subvencionisanja investicija, regresa za gorivo, đubrivo i pesticide, i premija za mleko i semensku robu, (4) naknade šteta (od svih vidova elementamih nepogoda) i različiti vidovi kompenzacija (radi rekompenzacije svih eksternih šokova, inflatornih udara, tržišnih nepogodnosti i poremećaja konkurencije) i (5) ostale mere podrške, koje obuhvataju sistem obrazovanja, usluge, konsalting, istraživanja, eksperimente i dr. Intenzitet podrške poljoprivredi u zemljama OECD i EU, po pravilu, se izražava tzv. ekvivalentom ukupnih subvencija, koji sintetizira (1) izdvajanja od potrošača i (2) izdvajanja od poreskih platiša.

Izdvajanja od potrošača (umanjena za iznos javnih izdataka namenjenih subvencijama u oblasti potrošnje poljoprivrednih proizvoda) za podršku poljoprivredi nominuju razliku između domaćih i inostranih cena, koja je umanjena za iznos subvencija potrošačima, koje plaćaju poreski obveznici. Svi kupci, naime, plaćaju poljoprivredne proizvode skuplje na nacionalnom agrarnom tržištu nego na međunarodnom tržištu zbog viših domaćih cena u odnosu na svetske cene (i pored subvencija u oblasti potrošnje poljoprivrednih proizvoda). Samo u 1989. god., u zemljama OECD, poljoprivredi je pružena finansijska podrška u iznosu od 147 mlrd. dolara po osnovu izdvajanja od potrošača. U periodu 1986–1999. god. najveća izdvajanja potrošača za podršku poljoprivredi realizovana su u zemljama EU, Japanu i SAD. U EU ova izdvajanja su u proseku iznosila oko 67 mlrd. dolara godišnje. U Japanu i SAD ista izdvajanja su iznosila oko 54 mlrd. dolara, odnosno oko 27 mlrd. dolara godišnje.[2043]

Za razliku od izdvajanja za potrošače, izdvajanja od poreskih obveznika za subvencije u poljoprivredi u formi tzv. transfera u zemljama OECD iznosila su oko 117 mlrd. dolara. U periodu 1986–1999. god. najveće iznose za subvencije u poljoprivredi izdvajali su poreski obveznici SAD (oko 51 mlrd. dolara godišnje), a

[2042]Mr A. Dejanović, Mehanizmi finansijske podrške poljoprivredi u Jugoslaviji i privredno razvijenim zemljama, Finansije 3–4/93, str. 165.
[2043]Ibidem, str. 161.

zatim poreski obveznici zemalja EU (oko 40 mlrd. dolara godišnje). U ukupnom „ekvivalentu“ ukupnih subvencija u poljoprivredi, ovaj vid izdvajanja od poreskih obveznika u proseku iznosi 46,5%.

AGRARNE SUBVENCIJE U % OD DRUŠTVENOG PROIZVODA POLJOPRIVREDE

Zemlje	1989.	1999.
Australija	10	10
Austrija	49	44
Kanada	43	35
Finska	74	72
Norveška	76	74
Švedska	52	47
Švajcarska	80	75
SAD	35	35
EU	43	38

Izvor: OECD, Paris, 1990, str. 15–17.

Subvencije beleže rastući trend u gotovo svim zemljama OECD osim SAD. U 1999. g. one su oscilirale između 10% u Australiji i 75% u Švedskoj u društvenom proizvodu poljoprivrede. Jedino američka administracija smanjuje subvencije u poljoprivredi kako bi redukovala ukupan budžetski deficit države. U tom cilju, najviše su skresana izdvajanja iz poreza za subvencije u poljoprivredi SAD. No, u ostalim nerazvijenim zemljama OECD agrarne subvencije su i apsolutno i relativno rasle, što znači da je nivo subvencija u agraru neposredno determinisan privrednim i finansijskim potencijalom dotičnih zemalja.

Kvantum izdvojenih sredstava za alimentiranje agrarnih subvencija reflektuje činjenično stanje u razvijenim tržišnim ekonomijama: ukoliko je nacionalna ekonomija moćnija (razvijenija) utoliko je finansijska podrška poljoprivredi intenzivnija. I, doista, najveću finansijsku podršku poljoprivredi obezbeđuju najrazvijenije privrede a u prvom redu SAD, Japanu i EU.

Podaci nedvosmisleno potvrđuju tendenciju globalnog rasta subvencija, naročito u razvijenim zemljama sa ambicioznim programima agrarnog razvoja i sa nepovoljnom resursnom osnovom (zemljište, klima, vodni potencijal, padavine, bonitet zemljišta, konfiguracija tla), kao što su skandinavske zemlje, Japan, Švajcarska, Austrija. U 1989. god. nivo subvencija u poljoprivrednoj proizvodnji zemalja OECD dostigao je iznos od 56,8% ukupnih subvencija (odnosno 141,2 mlrd. dolara). U SAD je svaki farmer na svaki dolar prihoda od agrara dobio „nagradnih“ 50 ceni (0,5 dolara) od potrošača i poreskih obveznika, u Japanu je na svaki dolar od poljoprivredne zarade na farmi „dodeljeno“ čak 2 dolara iz budžeta.[2044] U EU, pak, svaki farmer,

[2044]Survey of Agriculture, The Economist, 12. decembar 1992. godine, str. 5.

zahvaljujući agrarnim subvencijama, udvostručio je svoje godišnje prihode od poljoprivredne proizvodnje.

Ukupna finansijska potpora poljoprivredi u 24 zemlje OECD dostigla je frapantnu sumu od 320,7 milijardi dolara. Od toga, poljoprivrednim proizvodačima zemalja EU priipalo je 141,8 milijardi dolara; a američkim i japanskim poljoprivrednicima je pripalo na ime subvencija 80,8 milijardi dolara, odnosno 63,2 milijardi dolara.[2045] U 1999. god., subveacije po glavi farmera su iznosile 22.000 dolara u SAD, Kanadi i Finskoj, 17.000 dolara u Japanu, 1.000 dolara na N. Zelandu, a po hektaru obradivih površina od 8.422 dolara u Japanu do 3 dolara u Austriji.[2046] To, pak govorii da nivo subvencija ne zavisi od površine obradivog zemljiša, krupnih poseda i superiornosti tehnologija poljoprivredne proizvodnje, već od konkretne ekonomske politike prema konkurentnoj modi poljoprivrede EU, SAD i Japana, i od politike transfera koja osigurava sredstva iz posebnih prihoda ili od potrošača, politike cena poljoprivrednih proizvoda i politike zaštite dohodaka poljoprivrednih proizvođača.

U EU, Evrposki poljoprivredni fond usmeravanja i garancija (FEOGA) reprezentuje „najjaču“ insitucionalnu podršku poljoprivrednoj proizvodnji, koji je sâm plasirao oko 28 mlrd ECU-a u razvoj agrara (što je reprezentovalo čak 58,3% ukupnih subvencija poljoprivredne proizvbdnje u EU).[2047]

U namenskoj strukturi sredstava Fonda EU, finansiranje zaliha i podsticanje izvora beležilo je opadajuću tendenciju u korist premija intervencija na tržištu i kompenzacija. No, na kompenzacije (40,3%) i na podsticanje izvora (33,4%) i dalje najviše odlazi sredstava Fonda (77,7%). U EU najviše para odlazi na podršku proizvodnji uljarica, goveđeg mesa i mleka (dok se u SAD najintenzivnija podrška „locira“ u sferi proizvodnje šećera i mleka, a u Japana na pirinač).

FINANSIJSKE NAMENE FONDA

NAMENE	1988.	1999.
Podsticanje izvoza	36,0	33,4
Finansiranje zaliha	21,4	19,1
Intervencije na tržištu	3,3	4,0
Kopmenzacije	37,3	40,3
Premije	2,3	3,2
Total	100,0	100,0

Direktna podrška poljoprivredrnoj proizvodnji u zemljama OECD odvijala se i posredstvom subvencioniranja potrošnje poljoprivredno-prehrambernih proizvoda. Ekvivalent ovih subvencija već je dostigao iznos od 41,4% ukupnih subvencija u

[2045]Dr D. Hatibovič, Subvencije poljoprivretli u području OECD-a, Pregled Svetske privrede 1/93, str. 23.
[2046]Ibidem, str. 23.
[2047]Savezni sekretarijat za poljoprivredu, Informacija o subvencioniranju poljoprivrede u poljoprivredno-razvijenim zemljama, Beograd, 1990.

zemljama OECD (oko 104,2 mlrd. dolara), kada je faktički i otvoren „napad preispitivanja“ temelja agrarne politike sa ciljem da se ona učini delotvornijom i efikasnijom uz niži nivo subvecija. U protivnom, ukoliko bi se nastavio trend subvencionisanja agrara iz 80-ih godina, svako domaćinstvo bi moralo izdvojiti gotovo 1,800 dolara za farmere. U zemljama OECD. U 2000-toj godini subvencije agrara su dostigle frapantnu cifru od 300 mlrd. dolara, što je viši iznos od ukupnog društvenog proizvoda Švedske. Stručjaci EU to slikovito predstavljaju: (1) stanovnici zemalja EU, da nisu pokrivali troškove podrške poljoprivredi, kupili bi, verovatno, svako sebi po jednu farmu, (2) domaćinstva u SAD, za ono što su izdvajala na ime poreza i više cene mleka i mlečnih prerađevina, mogla su da kupe sebi po jednu kravu, a (3) građani Japana izdvajaju više za poljoprivredu nego što izdvajaju za socijalno i zdravstveno osiguranje i za plaćanje poreza na dohodak.

Prema tome, može se zaključiti da su sve ukupna izdvajanja za podsticanje poljoprivrednog razvoja veoma visoka u gotovo svim razvijenim privredama u kojima se, praktično, verifikuje previsok nivo zaštite merama državnog intervencionizma i agrarnog protekcinizma. Visoka cena podsticanja agrarnog razvoja i održavanja stabilnosti tržišta poljoprivrednih proizvoda otvorila je proces realizacije reforme agrarne politike u razvijenim zemljama OECD i EU sa osnovnim ciljem da se obezbedi efikasnija zaštita agrara i delotvorniji podsticaj razvoja poljoprivrede uz niže troškove države, potrošača i poreskih obveznika. No, i pored toga, zagovornici agrarne reforme svesni su i dalje činjenice „šta bi se desilo kad bi izostala podrška poljoprivredi“;. U tom kontekstu su vrlo instruktivna određena istraživanja eksperata u pojedinim zemljama OECD i EU. Naime, Kym Anderson i Rod Tyers iz Australije utvrdili su bi cene poljoprivrednih proizvoda na međunarodnim tržištima, bez subvenzija u poljoprivrdi, bile, u porseku, veće za 20% nego što su danas u svetu.[2048] Određeni, pak, najviše zaštićeni proizvodi, poput mlečnih proizvoda, bili bi skuplji za čitavih 50% da se kojim slučajem ukinu subvencije, liberalizacija trgovine poljoprivrednih proizvoda oborila bi argentinski izvoz hrane za 2,5 mlrd. dolara godišnje, što je više od obaveza Argentine po osnovu spoljnog duga.[2049] Ian Goldin i Dominique van der Mensbrugghe su procenili da bi totalna liberalizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda do 2006. godine donosila godišnji efekat u iznosu od 500 mlrd. dolara i da bi se time povećao društveni proizvod u Evropi za 2,5%, a u zemljama Azije čak za 8%.[2050] Uskraćivanjem pomoći poljoprivredi američki budžetski deficit bi se redukovao za 50 mlrd. dolara godišnje, dok bi se plate japanskih radnika povećale za 2,5% (a cene poljoprivrednog zemljišta opale čak za 2/3).[2051] A kad bi se Evropska zajednica odrekla intervencionističko-protekcionističkih mera agrarne politike, „oslobođena“ finansijska sredstva omogućila bi otvaranje dva miliona novih radnih mesta. No, i pored toga, razvijeni svet pre je spreman na tiho umiranje GATT-a nego na spor oko hrane, zbog subvencija, koji bi mogao ugroziti „urugvajsku rundu“ pregovora, kao jedan od devet „sabora“ opšteg sporazuma o carinama i trgovini

[2048]Mr. A. Dejanović, op. cit. str. 164.
[2049]Ibidem, str. 165.
[2050]Ibidem, str. 165.
[2051]Ibidem, str. 165-167.

koji okuplja pregovarače iz 108 zemalja o nesmetanom razvoju svetske trgovine i o regulisanju carina na uvoz hrane.

2.1. Upravljanje premijama u evropskoj poljoprivredi

Nacionalne agrarne politike sklone su hirovitom vraćanju ugodnom protekcionizmu. Gotovo sve evropske vlade na pad tražnje i cena u agrarnom sektoru reaguju proverenom terapijom (agrarni budžeti i zaštitna politika). EU u tome prednjači sa učešćem od oko polovine u ukupnim protekcionističkim izdvajanjima. SAD izdvajaju svotu od 80 mlrd. dolara, a Japan preko 60 mlrd. dolara. Evropa, dakle, ostaje najtvrđi bastion protekcionizma sa arsenalom neoborivih argumenata da „cenu" plaćaju siromašni i nerazvijeni.

U aktuelnom trenutku, američki farmer dobija 50 centi preko zaštite (cena, porezi) na dolar zarađen u poljoprivredi. Švajcarska, pak, 80% od svog državnog budžeta namenjuje poljoprivrednoj zaštiti. Japan više i ne zna koliko para odlazi na pirinčana polja. U V. Britaniji gotovo jedna četvrtina poreskih i socijalnih davanja odlazi na poljoprivredu. Francuzi daju 7% svoje zarade svom agraru, a Japanci više od 50% poreskih prihoda usmeravaju u poljoprivredu. Naučna istraživanja već pokazuju da je svaki Amerikanac koji je, tokom 80-ih godina, dao farmerima, mogao kupiti jednu kravu, Britanac čak jedan hektar zemlje. Australijski istraživači su pak pokazali da su nepoljoprivredni stanovnici razvijenih zemalja izdvajali oko 1.400 dolara za poljoprivredne subvencije. Najnovija naučna istraživanja dokazuju da bi usmerena poljoprivredna liberalizacija donela svetskoj privredi „oslobođenih" 200 mlrd. dolara do 2006-te godine. No, i pored toga, od inicijative do realizacije ubacuje se široko polje razvodnjavanja, jer su agrarne reforme meke u konzerviranoj liberalizaciji poljoprivredne politike razvijenih zemalja.

U zemljama OECD subvencije udvostručuju prihode farmera (EU). U Japanu pak poljoprivrednici dobijaju dva puta više novca od javne vlasti nego od obrade zemlje. Sadašnji nivo zaštite poljoprivrednika, potrošači i poreski obveznici u zemljama OECD platili su frapantnu sumu od 260 mlrd. dolara.

No, agrarnim budžetom, koji je destiniran subvencijama, poljoprivrednici nisu zadovoljni, zbog inflacije, koja obrsti sredstva. Zbog toga, mudri seljaci upozoravaju da je velika zabluda smatrati da agrar u nedogled može supstituisati mere socijalne politike. Poljoprivredni proizvodači bi treblao da imaju svoju akumulativnu cenu, a država bi merama socijalne politike vodila brigu o socijalno ugroženim kategorijama tako da proizvodaču nadoknadi razliku između propisane i proizvođačke cene. Nacionalne agrarne politike bi mogle, u okviru Urugvajske runde, da preispitaju davanja za kapitalna ulaganja, transfere proizvođačima, uvozne barijere i izvozne podsticaje kako bi se dugoročno ublažio teret problema tvrdokornog agrarnog protekcionizma.

U poslednjoj deceniji, proizvodnja hrane je postala simbol novih trendova u poljoprivrednoj proizvodnji. Taj novi hit manifestuje se u vidu produkcije (1) fast food-a („brza hrana"), (2) snack foods-a („zalogaj hrana"), (3) health-food-a („zdrava hrana"), (4) organic foods-a („organska hrana") i (5) natural foods-a („prirodna

hrana“). U stvari, radi se o posebnoj, na industrijski način proizvedenoj hrani, koja (a) poboljšava fizičko i psihičko stanje organizma, (b) stvara otpornost organizma prema infekciji, stresovima i bolestima, (c) odagnava strah od pesticida, industrijskih aditiva i štetnih materija u svakodnevnoj ishrani, (d) poboljšava sastojke i ukus na prirodan neizmenjeni način i (c) psihološki poboljšava odnos ljudi prema načinu ishrane putem konzumiranja hrane koja je dobijena iz prirodnih sirovina, koje nisu proizvedene i štićene hemijskim sredstvima. Zbog toga se i proizvodnja i tržište „zdrave i prirodne hrane“ brzo šire. U pitanju su više cene i veći profiti, ali i dugoročna perspektiva, koju država treba da podrži.

U razvijenim tržišnim ekonomijama subvencije igraju značajnu ulogu, jer je dobra samo ona agrarna politika koja obezbeđuje obilje zdrave hrane (zbog čega se izdvajaju značajna finansijska sredstva za subvencionisanje poljoprivredne proizvodnje).

Nivo subvencija različit je od zemlje do zemlje. Ove subvencije imaju tendenciju povećanja u svim zemljama. Tako je u Evropskoj uniji, SAD i Švajcarskoj:

pšenica	46%	44%	81%
krmna žita	52%	24%	89%
uljarice	69%	7%	98%
šećer	57%	47%	88%
mleko	69%	62%	86%
goveđe meso	54%	31%	84%
ovčije meso	75%	8%	71%

Očito je da je u visokorazvijenim zemljama, koje imaju stabilnu proizvodnju, nivo subvencija jako visok: prosečni nivo subvencija u EU predstavlja 48% vrednosti proizvodnje. Od proseka EU odstupaju SAD (30%) i Australija (11%), koje imaju niži nivo subvencija od ukupne vrednosti proizvoda. Ali Švajcarska i Švedska imaju jako visok nivo subvencija svoje poljoprivrede. U Švajcarskoj je nivo subvencija 78% od vrednosti proizvodnje, a u Švedskoj 59%. U Srbiji subvencije čine ispod 10% vrednosti ukupne poljoprivredne proizvodnje.

2.2. Terminske transakcije kao instrumenti finansiranja razvoja poljoprivrede

U visokorizičnoj agrarnoj proizvodnji najvažnije je odrediti šta treba da preduzme svaka firma da bi umanjila taj rizik? Razrešenje dileme se nalazi u hedžingu (hedging), koji se definiše kao skup aktivnosti koje agroproizvodačima omogucuju da efektivno koriste fjučers tržište (FuturesMarket), koje egzistira paralelno sa tržištem gotovih plaćanja (Gach Market). Hedžing predstavlja metod korišćenja fjučers tržišta kojim pojedinac ili firma osiguravaju minimalnu cenu za svoje proizvode, pomoću raspoloživog skupa transakcija na finansijskom tržištu, što

u suštini predstavlja terminske poslove pomoću seta perspektivnih ugovora, kao što su: forvardi, flučersi, opcije.

Forvard ugovori predstavljaju saglasnost između dve strane o prodaji robe za gotovinu po dogovorenoj ceni u vreme potpisivanja ugovorata koja će biti isplaćena na dan isporuke robe (aranžmani potpisani za pšenicu podrazumevaju saglasnost da ugovoreni iznos po ugovorenoj ceni mogu biti preneti i na druga lica za ugovoreni datum).

Fjučers ugovori predstavljaju varijantu forvard ugovora, koji nalaze svoje mesto na finansijskim berzama, pošto predstavljaju sporazum o budućoj isporuci, iako su bitno različiti od farvard ugovora. Razlike su sledeće:

Prvo, u fjučers ugovoru za septembarsku pšenicu prodavac ima slobodu da bira bilo koji dan za isporuku pšenice tokom septembra; on prvo obaveštava berzu - klirinšku kuću (Clearing House) o svojoj nameri, a potom berza obaveštava odabranog kupca da prihvati isporuku tokom nekoliko narednih dana (što nije svojstveno forvard ugovoru).

Drugo, fjučers ugovori se prodaju obavezno na berzi. Zbog toga je tržište po ovim ugovorima likvidno; kupac može da izbalansira (nettingout) svoju fjučers poziciju prodajom, a prodavac svoju fjučers poziciju kupovinom.

Treće, cene fjučers ugovora su tržišno markirane na dnevnoj bazi (The mark-to-the-market convention). Suština fjučers ugovora je u tome da ako cena jednog ugovora padne tokom određenog dana, svaki kupac takvog ugovora mora da plati klirinškoj kući, dok svaki prodavac takvog ugovora dobija naknadu od klirinške kuće. Ukoliko cena jednog ugovora poraste u toku dana, konvencija predviđa obrnute obaveze kupaca i prodavaca.

Na fjučers tržištima, dakle, trguje se ugovorima kao dokumentima koji obavezuju na buduću isporuku neke robe određenog kvaliteta u određenom vremenu i na određenom mestu (kojima se inače trguje kao da su fizička roba) u razvijenim tržišnim ekonomijama.

Trgovanje jednim fjučers ugovorom započinje oko godinu dana pre datuma isporuke (ili datuma ekspiracije).

Suština funkcionisanja fjučers tržišta jeste u tome da svaki fjučers ugovor ima svoju cenu, a zavisno od dnevnih promena te cene kupci mogu ostvariti dobit ili gubitak. Prebijanje gubitaka i dobitaka se vrši sa posebnog računa na koji svi kupci i prodavci fjučers ugovora deponuju tzv. inicijalnu maržu, odnosno garantni iznos, za obezbeđenje klirinške kuće od rizika nesolventnosti.[2052]

[2052]Dr Z. Zakić, Agrarna ekonomija, Ekkonomski fakultet, Beograd, 1995.

Glava II
GLOBALNI FISKALNI I BUDŽETSKI SISTEM

1. FISKALNI SISTEM EVROPSKE UNIJE

Budžet Evropske unije je jedini instrument sprovođenja fiskalne politike sa središnjeg, supranacionalnog nivoa EU. Ostatak fiskalnog sistema može se promatrati kao skup raznih pravila i dogovora preko kojih države-članice harmonizuju i koordiniraju ostale segmente fiskalne politike. To se prvenstveno odnosi na harmonizaciju oporezivanja te na koordinaciju stabilizacijskih fiskalnih (budžetskih) politika kroz Pakt o stabilnosti i rastu te Maastrichtske kriterije konvergencije.[2053] Pored budžeta EU, kao drugi deo fiskalnog sistema EU možemo promatrati harmonizaciju (usklađivanje) poreskih sistema. Vlade država-članica u svojoj nadležnosti nameću poreze i isti pripadaju nacionalnom poreznom sistemu date države članice. Poreski suverenitet država-članica je ograničen, to jest podeljen između Evropske unije i države-članice jer samo članstvo u EU temelji se na međunarodnom ugovoru koji od članica traži ispunjavanje raznih prava i obaveza. EU je preko pravnih propisa i smernica uticala na poreske sisteme država-članica EU, a sve u cilju stabilnijeg i jačeg zajedničkog unutrašnjeg tržišta. Treći deo fiskalnog sistema EU ogleda se u koordinaciji stabilizacijskih budžetskih politika država- članica putem fiskalnih pravila EU. Ona se pre svega odnose na Pakt o stabilnosti i rastu ali i na Maastrichtske kriterijume konvergencije. Samo okruženje koje je uticalo na razvoj današnjeg fiskalnog sistema EU, utiče i na koordinaciju budžetskih politika država-članica EU koje nastoje da održe fiskalnu disciplinu unutar monetame unije. Osnovni cilj Pakta je sprečavanje pojave prekomernih budžetskih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim finansijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar Ekonomske i monetarne unije (EMU). Način na koji se Pakt izvršava temelji se na multilateralnom nadzoru budžetskih pozicija te na raznim procedurama u slučaju prekomernih deficita (Šimović, 2005b).

2. BUDŽET EVROPSKE UNIJE

Svaka od tri evropske zajednice - Evropska zajednica za ugalj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju imale su sve do stupanja na snagu Ugovora o spajanju[2054] *(the Merger Treaty)* 01.07.1967. godine

[2053] Mato Grgić,Vlatka Bilas, Hrvoje Šimović, "Finansijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Evropske unije ", članak 16-04/2006.
[2054] Ugovor o stvaranju jedinstvenog Saveta i jedinstvene Komisije evropskih zajednica.

vlastite budžete. Dalji razvoj finansijskog sistema evropskih zajednica obeležen je procesom unifikacije budžetskih instrumenata. Ugovorom o spajanju nisu samo izvršna tela tri zajednice spojena u zajedničku Komisiju i Savet ministara, nego su i posebni budžeti pojedinih evropskih zajednica spojeni u opšti budžet evropskih zajednica *(the general budget of the Evropean Communities).* Pored opšteg budžeta postojao je i operativni budžet Evropske zajednice za ugalj i čelik, koji je ukinut 2002. godine[2055], nakon čega su sektori za ugalj i čelik potpali pod redovan režim propisan Ugovorom o Evropskoj zajednici. Sva imovina te Zajednice stavljena je u likvidaciju. Prihodi njenog operativnog budžeta postali su posebno odvojeni prihod opšteg budžeta kojim upravlja Komisija, a namenjen je istraživačkim programima na području uglja i čelika. Stupanjem na snagu Ugovora o spajanju, zajedničke politike Unije se po pravilu finansiraju iz opšteg budžeta tako da će dalje biti govora kao o budžetu Evropske Unije.

Temeljni pravni propisi Evropske unije[2056] koji regulišu postupak izrade, usvajanja i izvršenja budžeta, njegovu strukturu i temeljna načela deo su primarnog prava Evropske zajednice odnosno osnivačkih ugovora, a ti se propisi detaljnije razrađuju u propisima sekundarnog prava Evropske zajednice[2057]. Glavni izvori budžetskog prava Unije jesu:

- odredbe člana 268-280. Ugovora o Evropskoj zajednici (dalje: UEZ)
- član 28, stavovi 2-4. i član 41, stavovi 2-4. Ugovora o Evropskoj uniji (dalje: UEU)
- Uredba Saveta od 21.12.1977. godine o opštem budžetu Evropskih zajednica[2058] koja je posljednji put izmenjena Uredbom Saveta br. 160512002 od 25.06.2002. godine o finansijskoj uredbi koja se primenjuje na opšti budžet Evropskih zajednica (dalje: Nova finansijska uredba), a koja je stupila na snagu 1.1.2003. godine[2059]
- Odluka Saveta (EZ, EZUC, Evratom) br. 2000/597/EC, Evratom od 29.09.2000.o sistemu vlastitih prihoda Evropskih zajednica[2060]

[2055] Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik stupio je na snagu 25.07.1952, a prema čl. 97. Prestaje da vredi 50 godina nakon stupanja na snagu.

[2056] Pravni izvori budžetskog prava Evropske unije izloženi su prema radu "Proračun budžetske unije" - dr.sc. Zlata Đurđević.

[2057] Nadnacionalni pravni poredak Evropske unije pravo je Evropske zajednice koje se deli na primarno i sekundarno. Primarno pravo Zajednice čine osnivački ugovori odnosno tri ugovora o osnivanju evropskih zajednica, Ugovor o Evropskoj uniji i svi naknadni ugovori koje su sklopile države članice, a koji ih menjaju i dopunjuju.

Sekundarno pravo Zajednice su pravni akti koje, skladno i na temelju primarnog prava, donose tela Evropske zajednice, a u koje ubrajamo odredbe, smernice, odluke, preporuke i mišljenja.

[2058] Financial Regulation of 21. December 1977. applicable to the general budget of the Evropean Communities. OJ L 356, 31.12.1977.

[2059] Council Regulation (EC, Evratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the Evropean Communities. OJ L 248, 16.9.2002. Sve uredbe kojima je izmenjena temeljna uredba iz 1977. godine navedene su u Haushalt: Die Haushaltsordnung (Budget: The Financial Regulation), 2002.

[2060] Council Decision 2000/597/EC Evratom, of 29 September 2000 on the system of the Evropean Communities' own resources. OJ L 253/42,7.10.2000.

- Međuinstitucionalni sporazum od 6. maja 1999. godine između Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije o budžetskoj disciplini i poboljšanju budžetskog postupka[2061]
- Uredba Saveta (EZ) br. 2040/2000 od 26.09.2000. godine o budžetskoj disciplini[2062]
- Uredba Saveta (EZ) br. 1258/1999 od 17.05.1999. godine o finansiranju zajedničke poljoprivredne politike[2063]
- drugi pravni propisi sekundarnog prava Unije kojima se reguliše finansiranje pojedinih zajedničkih politika Unije.

3. OSOBINE BUDŽETA EVROPSKE UNIJE

Budžet Evropske unije je poseban s obzirom na političko i ekonomsko okruženje u kojem postoji, tako da koncept fiskalnog federalizma u EU uveliko se razlikuje od onih u nacionalnim državama, bilo federalnima ili unitarnima. EU se može promatrati kao konfederacija, odnosno ima obeležja međunarodne organizacije, ali i savezne (federalne) države. Poput međunarodne organizacije, Unija je stvorena sklapanjem međunarodnih ugovora, ali se od takve organizacije razlikuje po ovim bitnim elementima:

1. raspolaže delom suvereniteta država- članica (npr. poljoprivreda i trgovinska politika),
2. raspolaže vlastitim (budžetskim) prihodima,
3. donosi pravne propise kojih se neposredno trebaju pridržavati njene članice,
4. ovlašćena je sklapati ugovore s trećim državama (v. više Holmes, 1999).

Tradicionalna teorija javnih finansija, odnosno fiskalnog federalizma pojasnila je okvima pravila kojih bi se trebalo pridržavati u izgradnji višeg nivoa u sistemu odlučivanja o fiskalnim pitanjima (npr. Musgrave, 1973; Oates, 1972). Pritom se nisu uzimala u obzir politička ni konstitutivna ograničenja koja se danas odnose na konfederacije kao što je EU. U skladu s time, potrebno je bilo izgraditi takve fiskalne odnose uz koje bi :

- države- članice zadržale visok stepen političke i konstitutivne suverenosti,
- "supra-nacionalna" ili konfederalni nivo imali bi samo ona ovlašćenja koja su joj zemlje članice dodelile,
- fiskalna pravila utvrđena na konfederalnom nivou ne bi bila u sukobu s onima na nacionalnom nivou,

[2061] Interinstitutional Agreement of 6 may 1999 between the Evropean Parliament, the Council and the Commission of budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. OJ C 172/1, 18.6.1999.

[2062] Council Regulation (EC) No 2040/2000 of26 September 2000 on budgetary discipline. OJ L 244127.

[2063] Council Regulation (EC) No 1258/1999 of 17 may 1999 on the financing of the common agricultural policy. OJ L 160/103,26.6.1999.

- te bi došlo do stvaranja monetarne unije unutar postojeće konfederacije (Mihaljek, 1998:208).[2064]

Ovakvo okruženje uticalo je na strukturu i funkcije današnjeg budžeta EU koji učestvuje u ograničenoj alokaciji i redistribuciji, a u stabilizaciji cikličnih kretanja ne učestvuje. U poređenju s klasičnim nacionalnim budžetima, te se razlike ogledaju u nekoliko osnovnih obeležja budžeta EU:

1. prihodna i rashodna strana budžeta EU razlikuju se od budžeta nacionalnih država;
2. budžet EU relativno je malen u odnosu prema veličini privrede koje pokriva;
3. strože je i čvršće regulisan, iz čega proizlazi činjenica da je strogo uravnotežen[2065];
4. iz njega je izuzeto zaduživanje, ali i posuđivanje sredstava korisnicima budžeta.

Budžet EU finansira se vlastitim sredstvima Unije *(own resources)* koja nisu podložna međuvladinim pregovorima. Postoje četiri vrste vlastitih prihoda kojima se finansira budžet: poljoprivredne naknade, carine, udeo u PDV-u i uplate država-članica. Prva dva oblika prihoda, tj. poljoprivredne naknade i carine, koristili su se u početku delovanja Unije i bili su dovoljni za nežino finansiranje. Kako su se rashodi povećavali njihovo relativno značenje je slabilo i pojavila se potreba za novim izvorima finansiranja. Tako se danas glavnina budžetskih prihoda prikuplja novim vlastitim sredstvima: udelom u PDV-u i uplatama država članica. Godišnji budžet EU za 2009. godinu iznosi 133,8 milijardi evra i povećanje za 2,5 % u odnosu na 2008. godinu i predstavlja 1,03% GNI Zajednice. Postoji gornje ograničenje visine ukupnih vlastitih prihoda pa tako oni ne mogu biti veći od 1,24% ukupnog BNP-a (bruto nacionalnog proizvoda) država-članica. Imajući u vidu sve gore navedeno, od 1988. godine sredstva koja čine prihod budžeta mogu se podeliti u četiri grupe:

TOR - Tradicionalni resursi-sastoje se od carina koje se naplaćuju na uvoz dobara koje dolaze iz država van Evropske unije. Oni donose odprilike oko 17,3 milijarde evra tj. čine 15% prihoda budžeta.

INDIREKTNI - VAT. Oni čine 15% prihoda budžeta, to jest oko 17.8 milijardi evra (1,4% na nacionalni PDV u 1985, u 2002. smanjenje na 0,75%, u 2003. g. na 0,5%). **Sredstava koja se baziraju na bruto nacionalnom dohotku** (gross national income- GNI) se prikupljaju tako što je određen procenat (0.73%) koji se primenjuje na bruto nacionalni dohodak svake zemlje članice. Ovako prikupljena sredstva predstavljaju najveći izvor prihoda budžeta i iznose 80 milijardi evra tj. čine 69% svih prihoda.U budžet se takođe slivaju sredstva i iz **drugih izvora,** kao što su kazne, viškovi iz prethodnih godina, određeni porezi koje plaćaju zaposleni pri organima i institucijama EU na svoja primanja, zatim određeni doprinosi država van

[2064] Jedna od glavnih rasprava vodi se o pravcu promena vezanih za budžet EU. Promene od 1957. godine pa sve do poslednje finansijske perspektive mogu se promatrati i s aspekta tradicionalne optimalne teorije javnih finansija iz aspekta teorije javnog izbora. Videti više: Cullis i Jones (1998: 300-309); Persson *et at.* (1996).

[2065] Zato se još zove "računovodstveni budžet", jer su prihodi uvek jednaki rashodima.

Evropske unije za određene programe Unije, zatim sredstva koja plaćaju kompanije ukoliko krše propise o konkurenciji i druge zakone. Ovako skupljeni resursi čine i do 1,5% budžeta tj. oko 1.3 milijarde evra. Prihodi se slivaju u budžet na način koji je proporcijalan bogatstvu svake države - članice. Ujedinjeno Kraljevstvo, Holandija, Nemačka, Austrija i Švedska, ipak imaju određene beneficije prilikom konačnog obračuna njihovih doprinosa. Sa druge strane, fondovi EU se "slivaju" ka državama članicama prema prioritetima definisanim u okviru Evropske unije. Manje prosperitetne zemlje članice primaju proporcijalno više sredstava nego one bogate tako da više država primi više novca iz budžeta nego što da.[2066]

PRIHODI BUDŽETA EVROPSKE UNIJE (U % UKUPNIH PRIHODA)

	2002	2003	2004	2005
Uvozne carine (%)	10,7	11,0	10,2	10,8
Poljoprivredne takse (%)	1,5	1,5	1,2	1,4
Troškovi ubiranja	-2,1	-	-	-
Prihodi od PD V-a (%)	23,6	24,7	14,4	14,7
Prihodi od BNP-a (%)	48,7	60,9	73,4	65,2
Ostali prihodi (%)	17,6	1,9	0,8	6,9
Ukupni prihodi (mlrd. EUR)	95,7	97,5	99,7	105,7
Ukupni prihodi (% BDP-a EU)	1,04	1,05	1,03	1,04

Izvor: Evropean Commission (2003; 2004b; 2006)

U tablici su prikazani prihodi budžeta EU u poslednjih nekoliko godina. Vidljivo je kako tradicionalni vlastiti izvori - TOR (uvozne carine i poljoprivredne takse) s godinama polako gube značenje. Među njima su najvažnije uvozne carine, koje su činile 10,2% ukupnih prihoda u 2004. godini. Najvažniji izvori ipak su prihodi od PDV -a i BNP-a, koji zajedno čine više od 80% ukupnih prihoda. Primetan je pad prihoda od PDV-a, što je i logično zbog kontinuiranog smanjenja jedinstvene stope koja se primenjuje na harmonizovanu poreznu osnovicu država - članica EU, dok prihodi od BNP-a stalno rastu i čine čak 73,4% ukupnih prihoda budžeta EU. U tablici dat je i odnos ukupnih prihoda budžeta EU i bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) tadašnjih članica EU. Taj se odnos kreće oko 1%, što upućuje na relativno malu veličinu budžeta s obzirom na BDP Evropske unije. Iako budžet EU ima vlastite i nezavisne prihode, oni se u osnovi razlikuju od prihoda klasičnih budžeta nacionalnih država. Prihodi budžeta EU potiču od poreskih prihoda nacionalnih budžeta država - članica i kontrolišu ih nacionalne vlade. Budžet EU nema klasične poreske prihode kao što su PDV, porez na dobit. Druga osnovna razlika između budžeta EU i nacionalnih budžeta jeste da središnji budžet prikuplja većinu poreskih prihoda i raznim transferima finansijski pomaže budžete nižih nivoa vlasti. U kontekstu EU niži

[2066] Dr M. Prokopijević, Evropska Unija – Uvod, Službeni glasnik, Beograd,2009.

nivoi vlasti odnosno države - članice EU kontrolišu poreske prihode i iz njih se izvode prihodi kojima se finansira budžet EU. Najvažniji razlog što budžet EU ne učestvuje u većoj alokaciji, ali i redistribuciji sredstava jeste njegova veličina. Prihodi nacionalnih budžeta kreću se od 15% do 50% BDP-a za pojedinu državu, dok se taj isti odnos u EU kreće oko 1%.[2067]

Udeo prihoda središnje države u ukupnim prihodima u 2002. (u %)

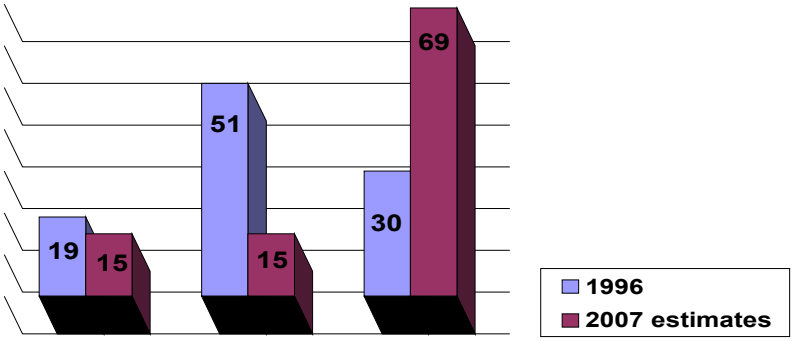
	Porezi na dohodak i profit (dobit)	Doprinosi	Porezi na platnu listu poslodavca	Imovin-ski porezi	Porezi na promet roba i usluga	Ostalo	Ukupno	Ukupno (%) BDP-a
Federalne države								
Austrija	29,8	33,5	6,1	1,3	28,0	1,2	100	44,1
Kanda	45,5	15,2	2,1	10,1	26,6	0,5	100	33,5
Nemačka	28,0	40,1	-	2,3	29,3	0,0	100	36,2
SAD	-		-		-	-	-	17,7
Unitarne države								
Francuska	24,0	37,2	2,4	7,0	25,5	3,6	100	44,2
Švedska	36,1	30,1	4,1	37	26,1	0,2	100	50,6
UK	37,9	17,1		12,1	32,4	0,0	100	35,9
Evropska unija	-	-	-		-	-	-	1,04

Izvor: OECD (2003)

[2067] Šimović H. *"Budžet Evropske unije"* Finansijska teorija i praksa, Zagreb,2005.

Budžetski prihodi za 1996-2007.

Where does the money come from? (% of total revenue)



Own resources of the EU budget

Izvor: http://www.ec.evropa.eu/budget/index_en.htm

(datum pristupa 05.08.2009.godine)

Evropska unija troši više od 100 milijardi evra svake godine na projekte iz različitih oblasti od poljoprivrede do inostrane pomoći. Rashodi budžeta Evropske unije planiraju se srednjeročno u okviru tzv. "sistema finansijske perspektive" na temelju sporazuma između Parlamenta, Saveta i Komisije. Sistem finansijske perspektive uveden je 1988. godine prema predlogu Evropske komisije nazvanom Delorov paket[2068], donesenom nakon višekratnih budžetskih kriza Zajednice tokom 80-tih godina. Sistemom finansijske pespektive rešeni su problemi[2069], uspostavljanjem ravnoteže između budžetskih prihoda i budžetskih rashoda, uvođenjem prelimenarnog sporazumnog odlučivanja Saveta, Parlamenta i Komisije o budžetu za buduće razdoblje. Evropska unija sistemom finansijske perspektive kao finansijskog instrumenta održava "budžetsku disciplinu", tako da postavlja gornju granicu budžetskih rashoda, i tako rashode zadržava u granicama raspoloživih vlastitih prihoda. Ovo ograničenje utvrđivanjem rashoda EU u skladu je sa načelom budžetske ravnoteže *(the rule of equilibrium),* prema kojem budžetski rashodi moraju biti jednaki budžetskim prihodima. Rashodnom stranom budžeta pokrivaju se administrativni troškovi institucija Unije i troškovi njenih politika. U područjima u kojima su države-članice osnivačkim ugovorima prenele oUgovornosti na evropski nivo (načelo ograničenih oUgovornosti) Unija je razvila zajedničke politike kojima organizuje i, sprovodi aktivnosti i mere na pojedinom području u njenoj nadležnosti, na primer u poljoprivredi, trgovini, prometu,

[2068] Jacques Delors bio je predsednik Evropske komisije od 1985. do 1994. godine.

[2069] Kašnjenje u usvajanju budžeta, odbijanja usvajanja budžeta od Parlamenta, postupaka pred Sudom pravde, mešanja zakonodavnih i budžetskih oUgovornosti, preduzimanja mera bez pravne osnove i dr. (Budget: Financial perspectives system, 2002*;* Budget: Introduction, 2002:1-2).

privredi, zapošljavanju. Praktično delovanje EU na području pojedine zajedničke politike oblikovalo se na temelju "nadležnosti" fondova. Fondovi su upravne strukture kojima se, nakon raspodele budžeta prema potrebama finansiranja pojedinih politika, dostavljaju sredstva namenjena sprovođenju konkretnih politika koje su u nadležnosti fonda. Najvažniji je i finansijski najjači Fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi (EAGGF), zatim Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Kohezijski fond i dr. Na osnovu osnivačkih ugovora razlikuju se dve podele budžetskih rashoda: na obavezne i neobavezne rashode, te na upravne i operativne rashode. Obavezni rashodi su oni koji nužno proizlaze iz ugovora ili na njima utemeljenoga sekundamog prava Zajednice, to jest iz pravnoobavezujućih finansijskih odluka tela Unije, a neobavezni su rashodi oni na čije oblikovanje mogu uticati tela odlučivanja. Osim prema nameni, obavezni se i neobavezni rashodi razlikuju i po budžetskom postupku njihovog usvajanja. U postupku usvajanja budžeta konačnu reč o obaveznim rashodima ima Savet, a o neobaveznima na kraju odlučuje Parlament. Razlikovanje upravnih i operativnih rashoda relevantno je za finansiranje aktivnosti preduzetih u drugom stubu - zajedničkoj spoljnoj i sigurnosnoj politici - te u trećem stubu Unije - saradnji policije i pravosuđa u kaznenim predmetima.Upravni rashodi se odnose na troškove zaposlenih i - predmeta na području logistike, organizacijsko-tehničkih poslova unutar drugoga i trećeg stuba. Operativni rashodi odnose se na finansiranje konkretnih aktivnosti i mera u drugom i trećem stubu koje Savet nije proglasilo upravnim rashodima. Upravni rashodi uvek padaju na teret budžeta. Operativni rashodi, osim rashoda za vojne ili odbrambene operacije, također padaju na teret budžeta, međutim Savet može jednoglasno doneti drugačiju odluku o izvoru njihovog finansiranja. Tada operativni rashodi padaju na teret država - članica prema kljucu veličine njihova BDP-a. Od ukupnog budžeta, oko 20 % iznosa se prazni preko tijela Unije, a oko 80 % preko država - članica. Najveća oUgovornost za upravljanje budžetom leži na Evropskoj komisiji. Glavna pravila koja regulišu način potrošnje i upravljanja sredstvima EU nalaze se u Finansijskim pravilima *(Financial Regulation)*[2070]. Drugi set pravila tzv. *Implementing Rules* postoje da bi se pravilno primenila Finansijska pravila. Pre nego što se odobre bilo koja sredstva za određene programe, svaki zahtev mora da prođe strogu proceduru i mora da ima određenu pravnu podršku. Ova pravila upravo i postoje kako bi se osigurala objektivnost prilikom ocene isplativosti pojedinih projekata i time postavili određeni limiti potrošnje.

RASHODI BUDŽETA EVROPSKE UNIJE (U % UKUPNIH RASHODA)

	2002.	2003.	2004.	2005.
Poljoprivreda	46,3	46,4	42,7	45,5
Strukturne operacije	33,4	33,3	35,6	31,6
Unutrašnje politike	6,5	6,7	7,6	7,9
Spoljne aktivnosti	4,8	4,9	4,4	4,8
Administracija	5,0	5,1	5,2	5,9

[2070] http://www.ec.evropa.eu/budget/index_en.htm (datum pristupa 05.08. 2009. godine)

Rezerve	0,7	0,4	0,4	0,4
Pomoć budućim članicama	3,3	3,3	3,0	2,6
Ukupni rashodi (mlrd. EUR)	100,6	102, 1	115,4	115,9
Ukupni rashodi (% BDP-a EU)	1,09	1,1	1,18	1,00

Izvor: Evropean Commission (2003; 2004b; 2006)

Iz ove tablice vidimo da najveći iznos oduvek se odnosi na poljoprivrednu politiku (oko 45% ukupnih rashoda), ali je njen deo znatno smanjen u odnosu prema 75% budžeta pre 40 godina. Veličinom drugu rashodnu stavku čine strukturni i kohezijski fondovi, koji čine oko 35% ukupnih rashoda. Jedan od razloga je želja za jačanjem tržišta "iznutra", odnosno za stvaranjem efikasnijeg ekonomskog okruženja koje će biti konkurentno izvan granica EU, a ne stvaranje konkurentnosti "veštačkim" putem, raznim korektivnim mehanizmima kao što su carine i kvote.[2071] Njihov je cilj podsticanje ekonomskog razvoja u najsiromašnijim regijama i zadovoljavanje određenih socijalnih potreba. Za ostale namene 1. unutrašnju politiku - istraživanje i razvoj, malo i srednje preduzetništvo, obrazovanje, kulturu; 2. spoljne odnose - pomoć državama izvan Unije; 3. administrativne troškove; 4. razne rezerve; 5. pretpristupnu pomoć državama kandidatkinjama izdvaja se ostalih 20 % rashodnih sredstava. Direktno ili indirektno, svi imaju koristi od neke delatnosti koja se finansira iz budžeta EU, bilo da se radi o čistijim plažama, bezbednijoj hrani, boljim putevima, ili garanciji ljudskih fundamentalnih prava.

RASHODI BUDŽETA EVROPSKE UNIJE I U DALJEM PERIODU
(U % UKUPNIH RASHODA)

Svrha potrošnje	1985	1995	2002	2005	2008
Poljoprivreda	72,9	53,6	46,4	43,1	41,7
Strukturni	13,9	25,6	35,7	35,5	37,8
fondovi					
Unutrašnje	2,6	5,6	6,2	7,4	7,5
politike					
Administracija	4,6	5,1	5,3	5,3	5,4
Razno	5,4	10,7	6,2	8,7	7,6
Rezerve	0,2	-	-	-	-

Izvor: Prof. Miroslav Prokopijević, Ph.D., Budžet EU powerpoint prezentacija

[2071] Dr M. Prokopijević, op.cit., str. 386.

U narednih sedam godina, u zemljama Evropske unije su odlučili posvetiti najveći deo njihove zajedničke snage i budžeta EU za stvaranje boljeg ekonomskog rasta i radnih mesta. Održivi razvoj je postao jedan od glavnih prioriteta Unije. Ekonomija Evropske unije treba biti konkurentnija, i manje prosperitetne regije trebaju uhvatiti korak s ostalima. Konkurentnija ekonomija zahteva više ulaganja, istraživanja i obrazovanja, transporta i poboljšanja energetske mreže, bolje uslove zapošljavanja, a sve u isto vreme. U periodu od 2007. do 2013. godine, od svakog evra koji se potroši iz godišnjeg budžeta EU, 8 centi odlazi na aktivnosti koje će EU učiniti konkurentnijom. Postizanju dugoročnog rasta zavisi i od povećanja potencijala rasta EU-a. Ovaj prioritet, poznat kao Kohezija (povezivanje), poziva da se pomogne - posebno regionima u manjoj prednosti, kako bi transformisali svoju ekonomiju u pravcu sustizanja globalne konkurencije. Inovacije i ekonomija znanja obezbeđuju nov okvir mogućnosti za pokretanje razvoja u ovim regionima. Od svakog potrošenog evra, 36 centi ide na aktivnosti povezivanja.[2072]

Zahvaljujući geografskoj i klimatskoj raznovrsnosti, zemlje EU proizvode veliki broj različitih poljoprivrednih proizvoda, koje evropski potrošači mogu da kupe po razumnim cenama. Napori EU na ovom polju imaju dva cilja. Prvo, ono što se proizvodi mora korespondirati sa onim što potrošači žele, uuključujući visoki stepen bezbednosti i kvaliteta poljoprivrednih proizvoda. Drugo, sa stanovišta proizvodnje, proizvođači bi trebalo da planiraju i adaptiraju proizvode prema zahtevima potrošača, ali u skladu sa životnom sredinom. Osim toga, uspešno upravljanje i zaštita prirodnih resursa mora uključiti direktne mere za zaštitu životne sredine, za restrukturiranje i unošenje raznolikosti u ruralnu ekonomiju i za promovisanje održivog ribolova. Bolesti životinja, izlivanja nafte i zagađenje vazduha ne zaustavljaju se na nacionalnim granicama. Ovakve pretnje zahtevaju akciju na različitim poljima i u velikom broju država.[2073] U periodu od 2007. do 2013. godine, 43 centa od svakog potrošenog evra iz godišnjeg budžeta EU ići će na prirodne resurse.

U Evropskoj uniji živi preko 495 miliona ljudi. Govore različitim jezicima i pripadaju različitim kulturama. Zajedno grade neprocenjivo blago Evropske unije: kulturnu raznolikost zasnovanu na zajedničkim vrednostima. Budžet Evropske unije promoviše i štiti ovo kulturno nasleđe i bogatstvo, ohrabrujući pritom aktivno učešće u društvenim debatama. Teži i da zaštiti javno zdravlje i interese potrošača. Oko 1 cent na svaki potrošeni evro ide na ovakve aktivnosti pod nazivom *"Citizenship"* (državljanstvo). EU je najveći svetski donator pomoći, ukoliko se računaju donacije pojedinačnih zemalja članica. Uticaj fondova Evropske unije ne zaustavlja se na spoljnim granicama. U mnogim slučajevima, budžet EU obezbeđuje neophodnu pomoć u hitnim situacijama prirodnih katastrofa. Oko 6 centi od svakog evra ide na saradnju sa zemljama koje treba da se pridruže Uniji, drugim susednim zemljama, i siromašnim regionima i zemljama širom sveta.

[2072] Ibidem
[2073] Ibidem

4. FINANSIJSKA PERSPEKTIVA

Budžetski deo sistema javnih finansija Evropske unije karakteriše srednjoročno programiranje rashoda koje se realizuje kroz dva instrumenta - finansijska perspektiva i godišnji budžet[2074]. Ovi finansijski instrumenti ne dupliraju nacionalne rashode, već ih komplementiraju u cilju davanja podrške tržišnoj i političkoj integraciji. Finansijska perspektiva predstavlja ključni strategijski instrument višegodišnjeg finansijskog planiranja u EU jer definiše strukturu i ukupan iznos budžeta, dok se godišnji budžet smatra instrumentom njene implementacije u kome se razrađuju operativni detalji. Sa tehničkog aspekta, jača se budžetska disciplina, kontroliše rast EU rashoda i omogućava neometano sprovođenje budžetske procedure, dok i dalje podržava prioritete i ciljeve koji su dogovoreni na političkom nivou. Finansijska perspektiva nije srednjoročna projekcija finansija EU u različitim oblastima, već jednoglasno dogovoreni zakonski limit potrošnje koji ima karakter obaveznosti. Iako se odnosi na srednjoročni period, ona ne predstavlja višegodišnji budžet. Finansijska perspektiva ima obavezno dejstvo u odnosu na godišnju budžetsku proceduru. Ipak, godišnja budžetska procedura i dalje ima suštinski značaj jer se sredstva obračunavaju i implementiraju na godišnjem nivou i ona je odgovorna za: usvajanje godišnjeg budžeta i svih njegovih karakteristika, determinisanje visine stvarnih rashoda uz striktno poštovanje limita definisanih u finansijskoj perspektivi, kao i za alokaciju sredstava između različitih rashodnih kategorija. Poređenje podataka u finansijskoj perspektivi i godišnjem budžetu ukazuje na veoma male devijacije sa skoro neizmijenjenom strukturom u oba dokumenta. Održavanje budžetske discipline postiže se sa definisanjem godišnjeg maksimalnog iznosa tzv. plafon (*ceiling)* na nivou godišnjih budžeta i svih rashodnih rubrika unutar njih. Ovi limiti mogu da budu modifikovani, ali kako se finansijska perspektiva usvaja jednoglasno u Savetu, nijedna institucija nema realni interes u njenom ponovnom otvaranju. Limit u iznosu ukupnog budžeta ekvivalentan je limitu sopstvenih prihoda EU. Sistem višegodišnje finansijske perspektive uveden je *Delor I* paketom (1988-1992) koji je postao sinonim za reformu EU finansijskog sistema. Ova finansijska perspektiva poslužila je kao podrška *Jedinstvenom Aktu (Single Act)* i bila je ključna tačka novih aranžmana o budžetskoj disciplini i uspostavljanju prakse determinisanja limita rashoda u budžetu. Nakon nje, usvojen je *Delor II* paket za period 1993-1999. god. i on je poslužio kao podrška implementaciji Ugovora iz Mastrihta *(Maastriht Treaty)* i uspostavljanju EMU *(Evropske monetarne unije - Evropean Monetary Union).* Treća finansijska perspektiva - *Agenda 2000,* usvojena je na Evropskom Samitu u Berlinu, mart 1999. god. za period 2000-2006. godine i poslužila je kao podrška najvećem do sada proširenju EU (maj 2004. godine i ulazak 10 država). Ona više predstavlja izraz konsolidacije, a ne ekspanzije budžetskih

[2074] Zapravo, sistem javnih finansija EU sastoji se iz dva stuba. Prvi stub (budžetski deo) čine finansijska perspektiva i godišnji budžet, dok drugi stub (kreditne aktivnosti) čine EIB *(Evropska investiciona banka - Evropean Investment Bank),* ElF *(Evropski investicioni fond - Evropean Investment Fund)* i EBRD *(Evropska banka za obnovu i razvoj - Evropean Bank for Reconstruction and Development)* koje su 100% vlasništvo država članica. Prilikom prezentovanja preliminirnog drafta budžeta, Komisija budžetskim vlastima podnosi i izveštaj o kreditnim aktivnostima EIB, ElF i EBRD.

rashoda. Nova finansijska perspektiva koja je operativna od 2007. godine predviđena je da pokrije naredni sedmogodišnji period (2007-2013. god.). U nacrtu blokiranog Ugovora o Ustavu EU predlaže se da finansijska perspektiva bude integrisana u budući Ustav kao *"višegodišnji finansijski okvir"*. Ovo je priznanje da je finansijska perspektiva bila efikasna u održavanju budžetske discipline i projektovanju buduće potrošnje i da bi trebalo da bude uspostavljena na permanentnoj osnovi. Nacrt Ustava podrazumeva postojanje finansijske perspektive u formi *evropskog zakona*.[2075]

FINANSIJSKA PERSPEKTIVA 2007-2013. U MILIJARDAMA EVRA

Stavke	**2007.**	**2008.**	**2009.**	**2010.**	**2011.**	**2012.**	**2013.**
1. Održivi rast	**59,7**	**62,8**	**65,8**	**68,2**	**70,7**	**75,7**	**76,8**
a) Konkurentnost	12,1	14,4	16,7	19,0	21,2	23,5	25,8
b) Kohezija	47,6	48,4	49,1	49,2	49,4	50,2	51,0
2. Prirodni resursi	**57,1**	**57,9**	**58,1**	**58,0**	**57,8**	**57,8**	**57,8**
3. Unutrašnje politike	**1,6**	**2,0**	**2,3**	**2,6**	**2,9**	**3,3**	**3,6**
4. EU glob. partner	**11,4**	**12,1**	**12,9**	**13,7**	**14,5**	**15,1**	**15,7**
5. Administracija	**3,7**	**3,8**	**3,9**	**4,1**	**4,2**	**4,3**	**4,5**
Ukupne obaveze	**133,5**	**138,7**	**143,1**	**146,7**	**150,2**	**154,3**	**158,5**

Izvor: Prof. Miroslav Prokopijević, Ph.D., Budžet EU powerpoint prezentacija

- Ukupna vrednost finansijske perspektive 2000-2006. iznosila je 745 milijardi evra.
- Ukupna vrednost finansijske perspektive 2007-2013. iznosi oko 862 milijardi evra.
- Očekuje se da će finansijska perspektiva za 2014-2020. iznositi oko 1 trilion evra.

FINANSIJSKA PERSPEKTIVA ZA RAZDOBLJE 2007-2013. G.
(U % OD UKUPNIH BUDŽETSKIH SREDSTAVA)

	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Održivi razvoj	39,4	44,7	45,3	46,0	46,5	47,0	47,8	48,5
1a. Konkrentnost	7,3	9,1	10,4	11,7	12,9	14,1	15,3	16,3
1b. Kohezija	32,1	35,6	34,9	34,3	33,6	32,9	32,5	32,2
2. Upravljanje i zaštita prirodnih resursa	46,4	42,8	52,0	50,9	49,7	48,6	47,4	46,3

[2075] Vojinović I. *"Sistem javnih finansjja u EU",* Zbornik radova: Postdiplomske studije "Preduzetnička ekonomija", Ekonomski fakultet, Volume 9, Podgorica, 2005.

od čega Poljoprivreda	36,2	32,6	41,7	40,6	39,5	38,5	37,5	36,5
3. Stanovništvo, sloboda, sigurnost i pravda	1,1	1,2	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1	2,3
4. EU kao globalni partner	9,3	8,5	8,8	9,0	9,4	9,7	9,8	9,9
5. Administraciia	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Planirano (Commintments) u mil. evra	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450
Izvršeno (payments) (u mil. Evra)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100
Izvršeni rashodi (u % BNP-a)	1.09%	1.15%	1.23%	1.12%	1.08%	1.11%	1.14%	1.15%
Margina	0.15%	0.09%	0.01%	0.12%	0.16%	0.13%	0.10%	0.09%
Vlastiti prihodi (max.limit u % BNP-a)	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%

* Komisija je proračunala iznose za 2006.godinu kako bi ih prilagodila novoj finansijskoj perspektivi.
Izvor: Izračun autora prema EU Budžetu za 2006.godinu[2076]

5. PRINCIPI FUNKCIONISANJA EU BUDŽETA[2077]

Sistem finansiranja Evropske unije suočava se sa brojnim nedostacima, njegovo funkcionisanje zasniva se na nekoliko principa, poznatih kao "opšti budžetski principi". U pitanju su, uglavnom, isti oni principi koji se primenjuju kod nacionalnih budžeta:[2078]

- princip jedinstva *(Principle of unity);*
- princip univerzalnosti *(Principle of universality);*
- princip anualiteta *(Principle of annuality);*
- princip ravnoteže *(Principle of equilibrium);*
- princip specifikacije *(Principle of specification);*
- princip jedinstvenog računa *(Principle of unit of account);*
- principi transparentnosti i doslednog finansijskog menadžmenta *(Principle of transparency and soundjinancial management).*

[2076] Mato Grgić, Vlatka Bilas, Hrvoje Šimović, „Finansijska liberalizacija, monetana i fiskalna politika Evropske unije“, članak 16-04/2006.

[2077] Opšti principi funkcionisanja budžeta EU izloženi su prema radu dr. Stojanović S., *"Budžet Evropske unije Sopstveni prihodi i budžetski principi",* Beograd, 2006.

[2078] Prema teoriji javnih finansija, kod državnog budžeta primjenjuju se dve osnovne grupe načela: statička i dinamička. Statička načela čine: načelo univerzalnosti; načelo jedinstva i načelo realnosti, a dinamička : načelo specijalizacije; načelo ravnoteže; načelo rokova ili godišnjosti; načelo prethodnog odobrenja i načelo javnosti. Više vidi: Jovan Lovčević, Institucije javnih finansija, Knjiga III: *Budžet u teoriji i sistemu,* Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije, Beograd, 1969, str. 24-49.

5.1. Princip jedinstva

Princip jedinstva predviđen je članom 268. Ugovora o Evropskoj zajednici. Propisano je da će svi prihodi i rashodi Zajednice, uključujući i one koji se odnose na Evropski socijalni fond, biti uključeni u predviđanja za svaku finansijsku godinu i prikazani u budžetu. Takođe, ovaj princip je predviđen i članom 4. Finansijskog pravilnika Saveta, koji glasi: "Budžet je instrument kojim se, za svaku finansijsku godinu, predviđaju i odobravaju svi prihodi i rashodi koji se smatraju neophodnim za Evropsku ekonomsku zajednicu i Evropsku zajednicu za atomsku energiju".[2079] Ovo znači da se svi prihodi i rashodi Zajednice moraju zajedno prikazati u jednom dokumentu, tj. jedinstvenom budžetu. Važno je istaći da princip jedinstva nije u potpunosti primenjen od samog osnivanja sve tri evropske zajednice. U početku, svaka zajednica imala je sopstveni budžet. ECSC i Evroatom zajednica imale su dva budžeta, a samo su svi prihodi i rashodi Evropske ekonomske zajednice prikazivani zajedno u jedinstvenom budžetu. Konačno, ovakvo stanje je prekinuto Luksemburskim ugovorom iz 1970. godine, kada su svi budžeti inkorporisani u jedinstveni opšti budžet EEC. Međutim, pojedini izuzeci od principa jedinstva budžeta još uvek postoje:

- Evropski fond za razvoj je još uvek izvan opšteg budžeta; operacije povezane sa pozajmljivanjem i kreditiranjem nisu prikazane kao stavke u budžetu Zajednice (razlog za ovaj izuzetak predstavlja nemogućnost Evropske unije da učestvuje u operacijama na finansijskim tržištima, da pozajmljuje sredstva ili uzima kredite). Ipak, ovo pravilo se "izigrava" tako što Evropska centralna banka može da uzima pozajmice za EU, što predstavlja indirektni način zaduživanja same EU.)
- finansijske aktivnosti Evropske investicione banke;
- zajednička međunarodna i sigurnosna politika i saradnja u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova.

U članu 268., stav 2. predviđeno je da će administrativni rashodi koje, u skladu sa Ugovorom o EU, evropske institucije imaju u sprovođenju zajedničke međunarodne i unutrašnje politike, kao i prilikom saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, biti uneti u budžet. Operativni rashodi koji nastaju prilikom implementacije navedenih poslova mogu, pod određenim uslovima, biti uneti u budžet. Operativni rashodi nastali aktivnošću policije i saradnjom sudova u kriminalnim stvarima unose se u budžet, izuzev ako Evropski Savet drugačije odluči.

5.2. Princip univerzalnosti

Princip univerzalnosti budžeta Evropske unije zasniva se na članu 269. Ugovora o Evropskoj zajednici, gde je predviđeno da će bez ikakve štete nauštrb ostalih prihoda, budžet u potpunosti biti finansiran iz vlastitih prihoda.[2080] Ovaj princip se

[2079] Finansijski pravilnik koji se primenjuje na opšti budžet Evropskih zajednica, Pravilnik Saveta br. 16005/2002 od 25. juna 2002. godine, Službeni list Evropskih zajednica, L 248 od 16. septembra 2002. godine.

[2080] Konsolidovana verzija Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, Službeni list Evropskih zajednica, C 325, od 24. decembra 2002. godine.

zasniva na primeni dva pravila: pravilo o nepripisivanju prihoda i pravilo bruto budžeta. Prvo pravilo podrazumeva da budžetski prihodi ne mogu biti unapred određeni za finansiranje određenih budžetskih rashoda, a drugo pravilo znači da svi prihodi i rashodi moraju biti u potpunosti uneti u budžet EU i posmatraju se kao celina iz koje se izdvajaju sredstva za finansiranje svih budžetskih rashoda[2081]. Postojanje ovih principa zasniva se na političkoj želji da se budžet učini fleksibilnijim, jednostavnijim za praćenje i monitoring. Imajući u vidu ciljeve principa univerzalnosti, može se zaključiti da se poklapaju sa ciljevima principa budžetskog jedinstva i da ovaj princip, u stvari, predstavlja dodatak principu jedinstva. Na ovaj način obezbeđuje se da budžetska autorizacija određenog rashoda ne zavisi od sume koja je predviđena da se ostvari naplatom određenog prihoda[2082]. Kao i kod principa jedinstva, i kod primene principa univerzalnosti postoje određeni izuzeci. Radi se o sledećim prihodima:

- finansijski doprinosi od država-članica određenim istraživačkim programima;
- kamata na depozite i novčane kazne propisane radi ubrzavanja i razjašnjenja primene procedure kod ekcesivnog deficita;
- prihod određen za finansiranje konkretne svrhe, kao što je prihod od fondacija, subvencije, pokloni, legati, uuključujući i prihode specifične za pojedine institucije;
- doprinosi aktivnostima Zajednice dati od strane trećih država ili različitih institucija;
- prihod od trećih lica u vezi sa dobrima, uslugama ili radom obavljenim na njihov zahtev;
- prihod od otplate novčanih iznosa koji su greškom plaćeni;
- prihodi od obezbeđivanja dobara, usluga i rada za druge institucije, itd.

U članu 18., stav 2. propisano je da osnovni primenjivi akt može odrediti prihode koji će biti korišćeni za finansiranje određenih rashoda. Jedan od izuzetaka od principa univerzalnosti odnosi se na poljoprivredne dažbine. Ovi prihodi propisani su u pravilnicima za pojedinačne poljoprivredne sektore i unose se u budžet Zajednice kao negativni rashod (prihod se označava na računu kao da je izvršeno plaćanje negativnog rashoda). Negativni prihod se pojavljuje i u oblasti naplate vlastitih prihoda.

5.3. Princip anualiteta

Princip anualiteta ili godišnjosti EU budžeta znači da su budžetske operacije povezane sa budžetom konkretne godine. U članu 268., stav 1. Ugovora o Evropskoj

[2081] Primena bruto budžeta podrazumeva da se svi prihodi i rashodi koji ulaze u budžet prikazuju u punom iznosu. To znači da na jednoj strani budžeta stoje svi, pa i najsitniji prihodi, a na drugoj čak i najsitniji rashodi. Obuhvatanjem u budžetu svih prihoda i svih rashoda države, državni budžet u pravom smislu te reči obavlja "funkciju korektnog finansijskog planiranja i kontrole nad finansijama". Više vidi: Jovan Lovčević, Institucije javnih finansija, Knjiga III: *Budžet u teoriji* i *sistemu,* Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije, Beograd, 1969, op.cit. str. 24-25.

[2082] Evropean Commission, Evropean UnionPublic Finance, p. 131.

zajednici (kojim je predviđen i princip jedinstva budžeta Zajednice), utvrđeno je da će svi prihodi i rashodi Zajednice, uključujući i one povezane sa Evropskim socijalnim fondom, biti uključeni u predviđanja za svaku pojedinu budžetsku godinu i biće prikazani u budžetu. Zatim je u članu 271. predviđeno da će rashodi prikazani u budžetu biti odobreni za jednu finansijsku godinu, a u članu 272. da finansijska godina teče od 1. januara do 31. decembra. Ovaj princip je definisan i u Finansijskom pravilniku Saveta (članovi od 6 do 13). Članom 6. Pravilnika, predviđeno je da će aproprijacije unete u budžet biti odobrene za jednu finansijsku godinu koja traje od 1. januara do 31. decembra. U ostalim članovima predviđeno je da će prihod ostvaren u toku finansijske godine biti unet na račun te godine, i to s obzirom na sumu prikupljenu u toku te godine, kao i da će apropijacije, koje nisu iskorišćene do kraja finansijske godine za koju su predviđene, biti otkazane. Ovo znači da se princip anualiteta strogo primenjuje na prihodnu stranu budžeta Zajednice, a to dalje znači primenu takozvanog "keš" budžeta - samo se prihodi naplaćeni u periodu između 1. januara i 31. decembra unose na budžetske račune. Na rashodnoj strani, ograničenja su učinjena putem finansijske perspektive koja se usvaja za period od šest godina i svake godine budžet mora biti usvojen u skladu sa ovim ograničenjima. Naravno, uvek postoji mogućnost da se izvrše odgovarajuća prilagođavanja korišćenjem indeksacije na bazi godišnje stope inflacije. Princip anualiteta zasniva se na mešovitom sistemu metoda finansijske godine i menadžment metoda. Prvi metod podrazumeva da svi prihodi i rashodi mogu biti primenjeni nezavisno od datuma svog nastanka; jedino je vazan datum kada dospeva obaveza ili kada nastaju prava. Dalje, ovo znači da se finansijskom godinom pokrivaju svi rashodi i prihodi odobreni u budžetu za tekuću godinu, kao i 12 meseci nakon te godine. Drugi metod podrazumeva da se svakodnevni prihodi i plaćanja izvršena u toku godine uzimaju u obzir bez obzira na datum nastanka obaveze. U izvršenju EU budžeta finansijski metod se primenjuje na prihodnu stranu, a menadžment metod na rashodnu. Odstupanje od principa anualiteta predstavlja i postojanje takozvanih dodatnih, odnosno dopunskih perioda (eng. aditional periods). Dopunski period podrazumeva da "ad hoc" produžavanje finansijske godine nakon isteka 12 meseci kalendarske godine. U vezi s tim primenjuju se dve vrste dopunskog perioda za opšti budžet:[2083]

- Implementacija plaćanja ili opšti aranžmani *(eng. Implementation of payments: general arrangements):* plaćanja moraju biti odobrena do 31. decembra, ali računovođi je ostavljeno dodatnih 15 dana da izvrši plaćanje (član 5. Finansijske uredbe);
- Garancija Evropskog fonda za upravljanje u poljoprivredi i garancije zbog vremena potrebnog na nivou Unije za procesuiranje informacija obezbeđenih od strane država-članica, unošenje na račune EFSPG, garancije određenog rashoda može biti produženo za mesec dana.[2084]

[2083] Dr M. Prokopijević, op. cit., str. 383.
[2084] Komljenović B., Ristić Ž., Živanović M., Srdić M., *Pravo Evropske unije,* Beograd, 2009. str. 230.

5.4. Princip ravnoteže

Princip ravnoteže podrazumeva da prihodna strana budžeta EU mora biti jednaka rashodnoj strani, odnosno da prihodi predviđeni za jednu finansijsku godinu treba da budu jednaki aproprijacijama za plaćanja u toku te godine. Imajući u vidu da je budžet EU - budžet rashoda (eng. expenditure budget), u smislu da se rashodi procenjuju pre obračunavanja prihoda koji će biti potrebni za njihovo finansiranje, to je ravnoteža budžeta unije takozvana "prethodna ravnoteža", odnosno ravnoteža "ex ante". Nikakva sredstva se ne mogu pozajmljivati u cilju pokrića budžetskog deficita. Uredbom o primeni Odluke o sistemu vlastitih prihoda Zajednice, te Finansijskom uredbom od 21. decembra 1977. godine i njenim amandmanima utvrđena su precizna pravila za princip budžetske ravnoteže za tekuću finansijsku godinu. Veoma je važno napraviti razliku između ravnoteže u vreme pripreme i odobravanja budžeta i ravnoteže u vreme njegove implementacije. Princip ravnoteže se strogo primenjuje prilikom izrade budžeta i u toku procedure njegovog usvajanja - konačan rezultat ove procedure predstavlja stroga ravnoteža između prihodne i rashodne strane budžeta Zajednice. U toku implementacije budžeta moguća je pojava razlika između rashoda i prihoda, kao u slučaju kada Zajednica ima određene rashode koji nisu bili predviđeni inicijalno usvojenim budžetom ili u slučaju kada predviđeni rashodi premaše odobreni iznos. Ovakva situacija se može izbeći korekcijama u toku finansijske godine. Karakteristično je da se može napraviti razlika između dve forme budžetske ravnoteže - pozitivne (suficit) i negativne (deficit). Pozitivna ravnoteža postoji kada prikupljeni prihodi pokrivaju sve budžetske rashode. Odlukom Saveta o sistemu vlastitih prihoda Zajednice predviđeno je da će bilo koji suficit u prihodima Zajednice u odnosu na ukupne rashode učinjene u toku finansijske godine biti raspoređen u toku tekuće finansijske godine2085. U poređenju sa pozitivnom ravnotežom, negativna ravnoteža ne predstavlja normalno stanje budžeta Zajednice. Ona je pre izuzetak, koji se pojavljuje u slučajevima kada prikupljena sredstva ne mogu u potpunosti pokriti budžetske rashode. Ova situacija se može izbeći vršenjem izvesnih prilagođavanjima na obe strane budžeta Zajednice Jedan od izuzetaka principa ravnoteže predstavlja i postojanje "negativne rezerve" koja je formalno predviđena revidiranom Finansijskom uredbom od 24. juna 1988. godine. Ovaj mehanizam je veoma važan u održavanju budžetske ravnoteže. Princip je sledeći da se novi rashodi finansiraju uštedama napravljenim u nekom delu budžeta u toku finansijske godine, mada često nije moguće odrediti prihode koji će doneti više sredstava nego što je predviđeno u toku usvajanja budžeta. Dalju implikaciju negativne rezerve predstavlja pokrivanje nepredviđenih rashoda sredstvima koja se transferišu iz budžetskih stavki u kojima je ostvaren suficit.2086

[2085] Član 7. Odluke Saveta od 29. septembra 2000. o sistemu vlastitih prihoda Zajednice, Službeni list Evropskih zajednica, L 253 od 7. oktobra 2000. godine

[2086] Prvi put negativna rezerva se pojavila u budžetu iz 1986. godine, i to kao način obezbeđivanja sporazuma između Evropskog Saveta i Parlamenta o stopi porasta neobaveznih rashoda. Aproprijacije koje nisu iskorišćene, bile su transferisane za finansiranje nepredviđenih rashoda (negativna rezerva). Više vidi: Evropean Union Public Finance, p. 144.

5.5. Princip specifikacije

Princip specifikacije podrazumeva da svaka aproprijacija mora imati odgovarajuću svrhu i biti određena za postizanje konkretnog cilja, a sve radi sprečavanja nastanka konfuzije između aproprijacija (faze odobrenja i izvršenja) i činjenice da je budžet izvršen onako kako je i ustanovljen. Ovaj princip utvrđen je članom 271., stav 3. Ugovora o Evropskoj zajednici, gde je predviđeno da će aproprijacije biti klasifikovane u okviru različitih budžetskih stavki stvarajući grupe rashoda u skladu sa svojom svrhom, i ako je to potrebno, u skladu sa Finansijskim pravilnikom. Takođe, i u pravilniku je predviđen princip specifikacije, i to u nekoliko njegovih članova (od 21. do 26.). Svrha principa specifikacije sastoji se u obezbeđivanju alokacije dostupnih aproprijacija po različitim budžetskim glavama i podglavama. U pitanju je princip koji ostvaruje uticaj na obe strane budžeta Zajednice. Njegovo značenje na rashodnoj strani podrazumeva da se budžet izvršava u skladu sa "željama" budžetskih organa, a na prihodnoj strani - da različiti izvori budžetskih prihoda treba da budu jasno određeni. Specifikacija se primjenjuje kako sa vertikalnog, tako i sa horizontalnog aspekta budžeta. Na horizontalnom nivou, budžet Zajednice podeljen je na opšti račun prihoda i različite sekcije (podeljene na račune prihoda i račune rashoda). Na vertikalnom nivou (budžetska nomenklatura), svaka budžetska sekcija je dalje podeljena na naslove, glave, članove i stavke (član 271., stav 3. Ugovora o Evropskoj zajednici i član 21. Finansijskog pravilnika Saveta). Važno je istaći i postojanje mogućnosti da se izvrši transfer između budžetskih glava ili članova (član 274. Ugovora o Evropskoj zajednici i članovi 25. i 26. Finansijskog pravilnika).

5.6. Princip jedinstvenog računa

Princip jedinstvenog računa znači da Evropska unija ima jedinstvenu valutu, koja se upotrebljava prilikom plaćanja u većini država-članica. Počev od 1999. godine koristi se "evro". Pre toga, od samog osnivanja Evropskih zajednica, pitanje zajedničke valute je stalno bilo u centru pažnje. Tako su primenjivana različita rešenja: upotreba belgijskih franaka; jedinstveni račun nalik na američki dolar; "zlatni paritet" jedinstvenog računa, ECU, itd. Ovaj princip predstavlja i implikaciju postojanja Evropske monetarne unije: svi članovi EMU-a imaju istu novčanu valutu, koja se upotrebljava ne samo u transakcijama između država, nego i u unutrašnjim transakcijama u okviru svake pojedine države.

5.7. Principi transparentnosti i doslednog finansijskog menadžmenta

Princip transparentnosti znači da je budžet Zajednice javni dokument, dostupan široko zainteresovanoj javnosti. Ovo dalje znači objavljivanje budžeta, njegove izmene i usvajanje završnog računa, kao i obezbeđivanje neophodnih informacija budžetskim organima i Revizorskom sudu. Informacije se dostavljaju Komisiji svakog meseca i tri puta u toku godine u toku perioda budžetske implementacije. Iako je

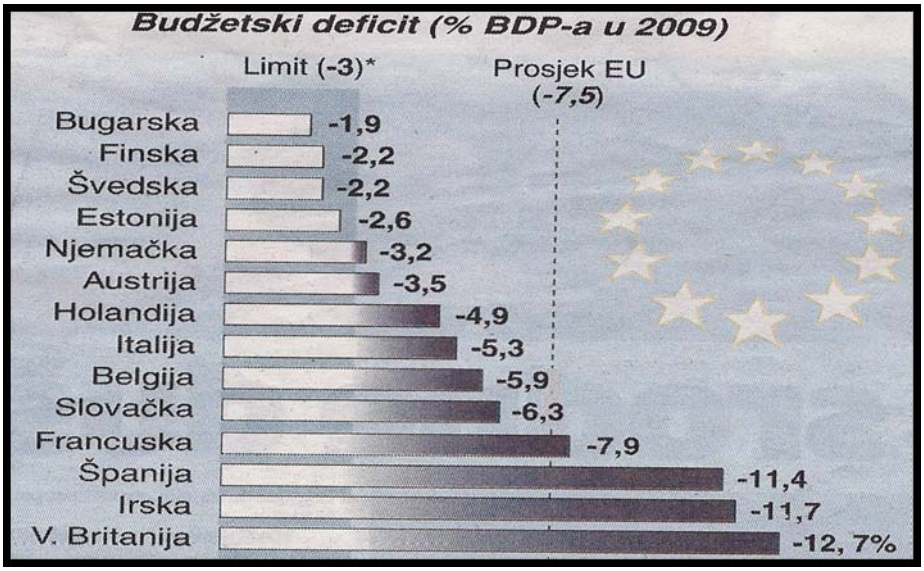
princip transparentnosti još uvek pod znakom pitanja, očigledno je da će uskoro biti prihvaćen kao jedan od opštih principa funkcionisanja budžeta Zajednice. Princip doslednog finansijskog menadžmenta propisan je članom 274., stav 1. EC ugovora. Utvrđeno je da će "Komisija implementirati budžet sa sopstvenom odgovornošću i u okviru ograničenja postavljenih aproprijacijama, i imajući u vidu principe doslednog finansijskog menadžmenta. Države - članice će sarađivati sa Komisijom, kako bi obezbedile da se aproprijacije koriste u skladu sa principima doslednog finansijskog menadžmenta"[2087] Ovaj princip, kao i princip transparentnosti, trebalo bi primeniti u potpunosti u toku budžetske implementacije. U praksi, trebalo bi da se zasniva na definisanju proverenih ciljeva, čiji se monitoring može vršiti putem merljivih indikatora, a sve u cilju da se menadžment zasnovan na sredstvima promeni u onaj koji je orijentisan ka postizanju rezultata. Prisutno je i mišljenje da *"ex ante"* evaluacija mera Zajednice predstavlja značajan instrument u primeni principa doslednog finansijskog menadžmenta. Glavna svrha obavljanja takve evaluacije jeste prikupljanje informacija i obavljanje analize, koja može pomoći da se ostvare odgovarajući ciljevi, troškovna efikasnost upotrebljenih instrumenata i mogućnost oslanjanja na kasnije evaluacije. Opšti zahtev za obavljanje *"ex ante"* evaluacije zasniva se na Finansijskom pravilniku (od decembra 1977. i izmenjenog Pravilnikom Saveta br. 2333/95 od septembra 1995. godine), gde je utvrđeno da mobilizacija izvora Zajednice mora prethoditi evaluaciji, kako bi se obezbedilo da ostvarene koristi budu u proporciji sa primenjenim izvorima. I u Finansijskom pravilniku iz 2000. godine (SEC(2000) 1890) predviđeno je da će predlozi za sve nove programe i akcije, usled kojih nastaju rashodi za opšti budžet Evropskih zajednica, biti predmet *"ex ante"* evaluacije. Osim *"ex ante"* evaluacije, članom 27., stav 4. Finansijskog praviinika propisana je *"ex post"* evaluacija. Ovaj oblik evaluacije primenjuje se na sve programe i aktivnosti povezane sa značajnim trošenjem i rezultatima trošenja koji su dostupni zakonodavnim i budžetskim organima.

6. DONOŠENJE BUDŽETA

U postupku donošenja budžeta sudeluju Komisija, Savet i Parlament. Njihove se ovlašćenja razlikuju s obzirom na to odlučuje li se o obaveznim *(compulsory)* ili neobaveznim *(non compulsory)* rashodima. Kako bi se mogla što bolje opisati procedura donošenja budžeta potrebno je razlikovati obavezne i neobavezne troškove.

Obavezni troškovi (čl. 272. Ugovora o EZ) - odnose se na troškove koji su Uniji potrebni kako bi obavljala svoje unutrašnje i spoljne obaveze, a predviđeni su Osnivačkim ugovorima i sekundarnim zakonodavstvom. Primer je zajednička spoljna politika. Za razliku od neobaveznih troškova u ovoj kategoriji troškova Evropski parlament može, apsolutnom većinom glasova, samo predložiti Savetu promenu u budžetu.

[2087] Dr M. Prokopijević, op.cit., str. 396.



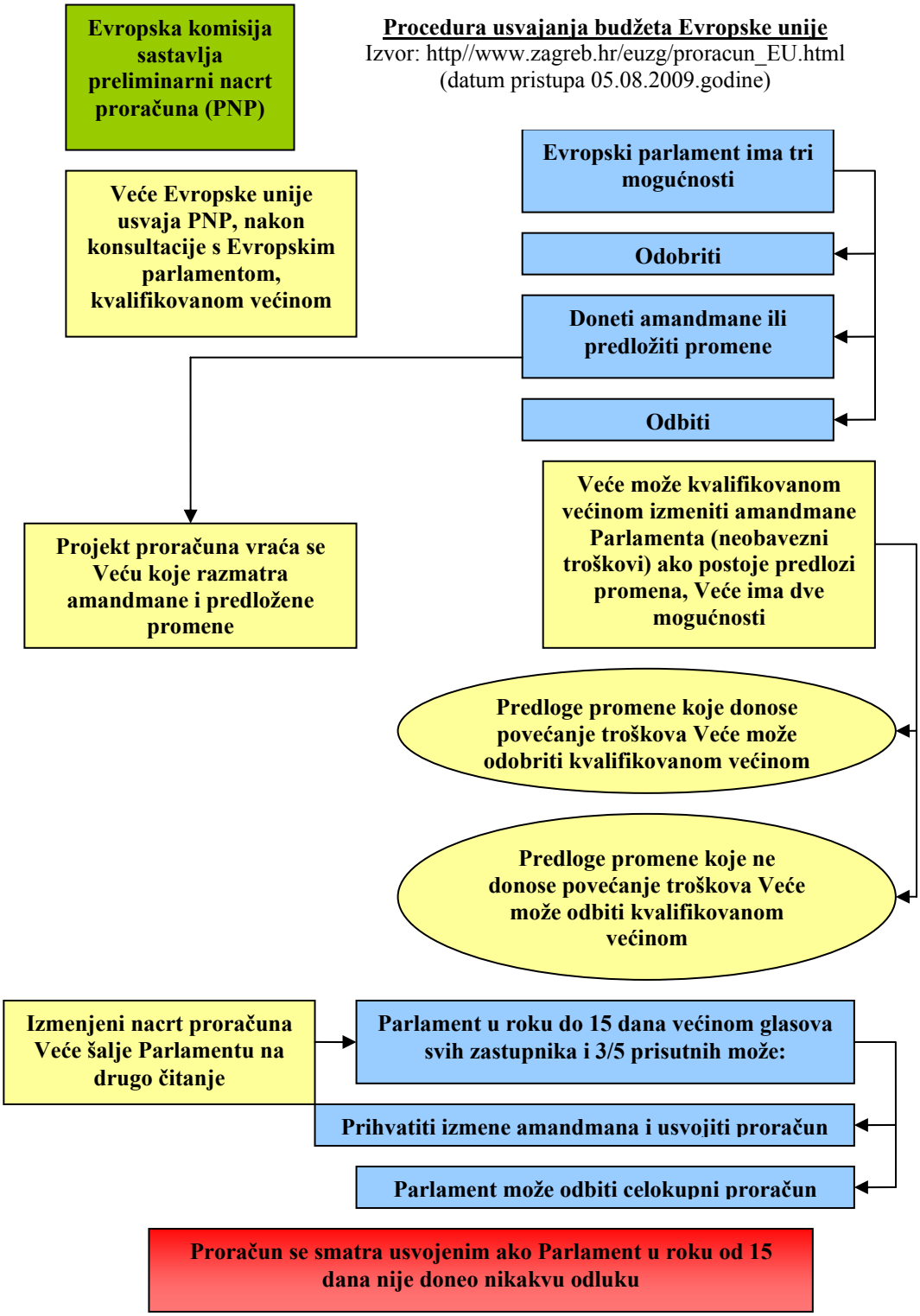
Neobavezni troškovi (čl. 272. Ugovora o EZ) - ova kategorija troškova odnosi se na troškove npr. Evropskog socijalnog fonda, Evropskog fonda za regionalni razvoj, tehnološki razvoj, troškovi strukturnih fondova i razvojnih politika, poput izdataka za istraživanje i inovacije itd. U ovoj kategoriji troškova glavnu reč ima Evropski parlament. Prema članu 272. Ugovora iz Rima, postupak usvajanja budžeta traje od 01. jula do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu. Međutim u praksi ovaj postupak počinje mnogo ranije. Budžet se usvaja prema sledećoj proceduri:[2088]

- Komisija sastavlja preliminarni nacrt budžeta na temelju interne rasprave i podataka prikupljenih od pojedinih institucija Unije, a zatim ih do 15. juna prosleđuje Savetu i Parlamentu. Komisija takođe učestvuje u arbitražnom postupku između protivrečnih zahteva na osnovu prioriteta koji se donose za tu određenu godinu.
- Prvi pretres nacrta budžeta - Savet sprovodi prvi pretres, a zatim nakon saglasnosti sa Parlamentom do 31. jula utvrđuje nacrt budžeta. Nacrt budžeta se do sredine septembra dostavlja Parlamentu.
- Parlament sprovodi prvo čitanje nacrta budžeta, pri čemu može apsolutnom većinom glasova usvojiti amandmane na neobavezujuće stavke budžeta. Međutim, za obavezujuće rashode Parlament može samo predložiti izmene koje konačno usvaja Savet. Izmenjeni nacrt budžeta Savet upućuje Parlamentu.
- Parlament provodi drugo čitanje budžeta i konačno ga usvaja ili odbija.

Budžet se usvaja pre Nove godine i. može da se sprovede kad ga odobri Parlament na osnovu tri petine ukupnog broja glasova. Ako Parlament u roku od 15 dana ne donese nikakvu odluku, smatra se da je budžet usvojen.[2089]

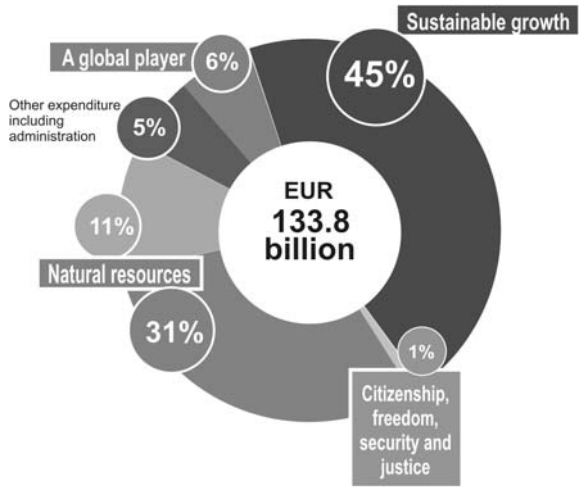
[2088] Ibidem
[2089] Dr M. Prokopijević, op. cit., str. 426.

Procedura usvajanja budžeta Evropske unije
Izvor: http//www.zagreb.hr/euzg/proracun_EU.html
(datum pristupa 05.08.2009.godine)



7. BUDŽET EVROPSKE UNIJE ZA 2009. I 2010. GODINU

Evropski parlament na plenarnoj je sednici u Strasbourgu 18.12.2008. godine usvojio je zajednički evropski budžet za 2009. godinu. Budžet za 2009. godinu iznosi gotovo 134 milijarde evra (133.8), neznatnih 2,5% više nego u 2008. godini, što odgovara 1,03 % EU bruto domaćeg proizvoda (gross national income - GNI). Budžetski prihodi za 2008. godinu bili su oko 129 milijardi evra, a rashodi oko 120 milijardi evra2090. U 2009. godini najveći deo budžeta, 45% ili 60 milijardi evra, namenjen je za privredni razvoj, programe istraživanja, inovacija, zapošljavanja kako bi Evropa reagovala na trenutne ekonomske krize. Uz porast od 2,5% u odnosu na prethodnu godinu na drugom mestu rashoda sa 48,4 milijarde evra su fondovi za ujednačeni privredni i socijalni razvoj svih regija unutar EU, strukturni fond (oko 40 milijardi evra) i kohezioni fond (9 milijardi evra), od čega je polovina predviđena za novoprimljene članice Unije. Na trećem mestu po obimu rashoda je i dalje poljoprivreda sa 42,9 milijardi evra, ali bi se samo 8 % moglo upotrebiti za intervencije na tržištu. Takođe, povećanje finansiranja programa istraživanja za 11% i 22% za programe inovacija poticaće konkurentnost i pomoći Evropskoj uniji u naporu da pokrene tzv."low carbon economy" ekonomiju s niskim nivoom emisije stakleničkih plinova (posebno CO2). Sredstva za poljoprivredu ostaju stabilno na nivou iznad 40 % od ukupnog budžeta, a sredstava za zaštitu okoliša i ruralni razvoj povećana su za 2,9 %.2091 Ministri 27 država-članica su se 21. novembra dogovorili o deblokiranju oko milijarde evra pomoći za poljoprivrednike siromašnih država, a taj iznos će biti isplaćen tokom tri godine. Prva isplata je ove godine u iznosu od 262 miliona evra, druga isplata od 568 miliona evra biće u 2009. godini, a za 2010. godinu predviđenaje isplata 180 miliona evra.



BUDŽET EU ZA 2009. GODINU.

Izvor: http://ec.evropa.eu/budget/img/homepage/budg_2009_pie_en.gif (datum pristupa 05.08.2009. godine)

2090 http://www.b92.net/biz/vesti/ (datum pristupa 05.08. 2009. godine)

2091 http://www.evrofondovi.org/hr/2008/12/usvojen-eu-proračun-za-2009/ (datum pristupa 05.08.2009. godine)

Izraženo u procentima, najveća izdavanja iz zajedničkog budžeta predviđena su za privredni i regionalni razvoj, povećanje tržišne konkurentnosti i zapošljavanje (45%), za direktnu pomoć u razvoju zajedničkog tržšta (31%), za razvoj poljoprivrede i zaštitu životne sredine (11%), za troškove evropske administracije (6%), za promociju EU kao globalnog partnera u svetu (6%). Za građanske inicijative, slobode građana, pravdu i sigurnost tek (1 %).[2092]

EU BUDGET 2009 IN FIGURES

Expenditure estimates for EU policies (In billion EUR)	**Budget 2009.**	**Change from 2008**
Sustainable growth	60,2	3,2%
Competitiveness	11,8	6,2%
Cohesion, including:	48,4	2,5%
Natural resources	56,1	1,0%
Citizenship, freedom, security and justice	1,5	12,3% ([1])
Freedom, security and justice, including fundamental rights and justice, security and liberties, migration flows	0,9	18,1%
Citizenship, including culture, media, public helath and consumer protection	0,6	5,4%
The EU as a global player	8,1 ([2])	7,3%
Administration	7,7	5,7%
Compensations to new EU countries ([3])	0,2	1,2%
Total	**133,8**	**2,5%**

([1]) Excluding the amounts allocated in 2008 from the Selidarity Fund.
([2]) Including emergency old reserve.
([3]) Amounts fried by the accession treaties.
Izvor: http//ec.evropa.eu/budget_detail/current_year_en.htm (datum pristupa 05.08.2009. g.e)

U sadašnjoj ekonomskoj klimi komplementarne ciljeve: konkurentnosti, kohezije (povezivanja), povećanja privrednog i regionalnog razvoja, zapošljavanja treba energičnije sprovoditi, a najveći deo u budžetu - 45% ili 60,2 milijarde evra - biće posvećen tim ciljevima. Konkurentnost će se pokrenuti kroz povećanu podršku za okvirni istraživački program (10,9%), za programe inovacija (22,2%), i celo životno učenje (6,5%). Izdaci za strukturne i kohezijske politike iznosiće 48,4 milijardi evra. Za očuvanje i upravljanje prirodnim resursima usmereno je 56,1 milijardi evra, s povećanim naglaskom na rešavanju brige za okoliš (18,8%) i promicanju održivog ruralnog razvoja (2,6%). Osim promovisanja ekonomskog razvoja i očuvanja prirodnih resursa, Evropska unija takođe nastoji da se obrati građanima u području slobode, sigurnosti i pravde.2093 U 2009. godini budžeta, 863,9 miliona evra će biti na raspolaganju za tu svrhu, s daljnjih 651,0 miliona evra za programe u oblasti državljanstva, kao što je podrška za mlade i kulturu. Evropska unija će zadržati centralnu ulogu kao

[2092] P. Verluise, Une nouvelle Europe, Paris, 2006.
[2093] P. Verluise, fondamentaux de l union Europen, Paris, 2008.

globalni partner, sa budžetom za spoljne akcije povećanjem od 7,3% u odnosu na 2008. godinu u iznosu 8,1 milijardi evra. Podrška za mirovni proces u Bliskom istoku, te poticanja stabilnosti na Kosovu, ostaju ključni elementi EU u spoljnojoj politici. U okviru pregovora o budžetu 2009. godine, osigurano je finansiranje u iznosu od 1 milijarde za programe "Food Facility" čiji je cilj pružiti brzi odgovor na povećanje cena hrane u zemljama u razvoju. Ti "programi" će se u velikoj meri oslanjati na međunarodne i regionalne organizacije za njihovo sprovođenje, s ciljem podrške poljoprivredi u zemljama u razvoju i jačanju proizvodnih nivoa. Najveći deo (568 miliona evra) finansiraće se iz budžeta EU za 2009. godinu. Troškovi vezani za administraciju svih institucija EU-a iznose ukupno 7,7 milijardi evra. Nadoknada za nove članice EU koje su pristupile 2007. godine (Bugarska i Rumunija) u iznosu od 209,1 milion evra će biti na raspolaganju u 2009. godini "kako bi im se osiguralo da očuvaju pozitivnu budžetsku ravnotežu u godinama odmah posle njihovog ulaska u Evropsku uniju".2094

Evropska komisija usvojila je preliminami nacrt budžeta za 2010. godinu u iznosu od 139 milijardi evra, što je 3,2 % više nego u ovoj godini, a gotovo polovina te svote trebala bi biti usmerena na podsticanje ekonomskog rasta nakon recesije. Ekonomski oporavak je u "srcu" troškova predviđenih za iduću godinu, a predlog kanalizira najveću raspodelu finansija (45%) na mere za rast i zapošljavanje, te jačanje konkurentnosti Evropske unije na međunarodnom nivou. Finansije za glavne programe u vezi sa istraživanjem i energijom biće povećani za više od 12 %, a i novčana sredstva za kohezionu politiku će takođe rasti. Sva budžetska poglavlja biće povećana, postižući ukupan iznos od 138,6 milijardi evra u obavezama i 122,3 milijarde evra u isplatama.2095 Članice Evropske unije izdvojiće za budžet 1,18 % svog bruto nacionalnog dohotka. Poverenik Evropske unije za budžet Siim Kallas je izjavio sledeće : "Bužiet je usmeren na mere koje bi trebale pomoći da se izbegne još oštriji pad aktivnosti". Takođe navodi da će 62 milijarde evra biti izdvojene za otvaranje novih radnih mesta, proširenje infrastrukture i jačanje konkurentnosti, a dodatnih 6 milijardi evra za istraživanja i razvoj. Drugi resor po visini namenjenih sredstava, s udelom od 31,3 % u ukupnoj svoti, onaj je izravne pomoći i potrošnje vezane za tržišta. Ukupno će 11 milijardi evra vlade 27 država-članica Evropske unije izdvojiti za podršku poljoprivrednom sektoru, a 5,7 % ukupne vrednosti budžeta biće izdvojeno za podmirivanje administrativnih troškova, uključujući plate i penzije zaposlenih u Evropskoj uniji. Oko jedne milijarde evra biće potrošeno na projekte za suzbijanje kriminala i terorizma, te za upravljanje migracionim tokovima.2096

[2094] http://ec.evropa.eu/dgs/budget/index.htm (datum pristupa 05.08.2009. godine)
[2095] http//weekend.ba/news
[2096] http//www.entereurope.hr/

Glava III
GLOBALNI FINANSIJSKI MEHANIZAM EU

1. SISTEM FINANSIRANJA EVROPSKE UNIJE

Sistem vlastitih prihoda Evropske Zajednice, kasnije, Evropske Unije razvijao se postepeno. U početku, budžeti Evropskie zajednice su se u potpunosti finansirali iz doprinosa, koje su uplaćivale države – članice, budući da su sredstva koja su se prikupljala naplatom tradicionalnih vlastitih prihoda bila beznačajna. U 1971. godini uvedeni su vlastiti prihodi budžeta Evropske Zajednice, koji vremenom trebalo potpuno da zamene doprinose. Tako su utvrđeni sledeći vlastiti prihodi EZ budžeta:[2097]

- *Vlastiti prihodi zasnovani na PDV-u* (*WAT own resources*) – proizilaze iz primene stope koja inicijalno ne prelazi 1% PDV osnovice utvrđene uniformno za države – članice u skladu s pravilima EZ .
- *Generalni kompenzacioni mehanizam* predstavlja sastavni deo sistema vlastitih prihoda a ustanovljen je 1985. godine. Njime je uvedena korekcija na izvozu za Veliku Britaniju.
- *Četvrti izvor finansiranja* (eng. *the fourth resource)* – u pitanju je prihod koji nastaje na osnovu primene određene stope na ukupni BNP Zajednice. Uvođenje ovog prihoda 1988. godine imalo je za cilj usklađivanje ukupne sume prihoda s nivoom rashoda.

Kada su u pitanju vlastiti prihodi, članom 269 Ugovora o EZ predviđeno da se budžet u celini finansira iz vlastitih prihoda *(„Without prejudice to other revenue, the budget shall be financed wholly from own resources“).*

UKUPNI PRIHODI BUDŽETA EU U PERIODU 2006–2008. GODINE (U %)

Vrsta prihoda	2006.	2007.	1008.
TORs	13	15	16
PDV	14	15	16
BNP	72	69	67
Ostali prihodi	1	1	1
UKUPNO	100	100	100

Izvor: Budžeti Evropske unije za godine: 2006, 2007. i 2008, http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm

U okviru ukupne sume prihoda, koja se naplati u toku godine, najveće je učešće prihoda koji se zasniva na BNP-u (oko 67–70%), zatim sledi prihod koji se ostvari iz izvora zasnovanog na PDV-u (14–16%) i prihoda od tradicionalnih vlastitih

[2097] Dr S. Stojanović, Finansiranje Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd 2002.

izvora (14–16%). Karakteristično je smanjivanje prihoda iz PDV izvora, u korist povećanja prihoda iz tradicionalnih vlastitih izvora. Očekuje se da se ovakav trend nastavi i u 2009. godini.

Tradicionalni vlastiti prihodi (*Traditional own resources, TORs)* su prihodi koji se ostvaruju kao direktna posledica postojanja jedinstvenog carinskog područja, odnosno carinske unije. To su dažbine na poljoprivredne proizvode i carine. Prihodi od poljoprivrednih dažbina obuhvataju: dažbine, premije, dodatne ili kompenzacione sume, dodatne sume ili faktore i druge obaveze koje su utvrđene ili će biti utvrđene od strane institucija EZ, a u vezi s trgovinom s državama koje nisu članice EZ u okviru Zajedničke poljoprivredne politike. Tradicionalni vlastiti prihodi su i doprinosi i druge dažbine, uvedene u okviru zajedničke organizacije tržišta šećera.[2098]

- *Dažbine na poljoprivredne proizvode* (*Agricultural Duties)* naplaćuju se na uvoz poljoprivrednih proizvoda proizvedenih u trećim državama. U pitanju je sistem koji se primenjuje u okviru zajedničke organizacije tržišta, a uveden je Uredbom Saveta iz 1994. godine.
- *Dažbine na šećer* (*Sugar Levies)* odnose se na šećer, izoglukozu u sirup inulina. Uglavnom su u pitanju dažbine na proizvodnju, koje plaćaju kompanije koje se bave proizvodnjom šećera kako bi finansirale refundiranje sume plaćene prilikom izvoza šećera koji prevazilazi tražnju na EU tržišta.
- *Carine* (*Customs Duties)* obuhvataju: dažbine u okviru zajedničke carinske tarife i druge dažbine uvedene ili koje će biti uvedene od strane EZ institucija, a u vezi s trgovinom s trećim državama (ovde spadaju i antidampinške i kompenzacione dažbine) i carine na proizvode uvedene na osnovu Ugovora o EZUČ [2099].

Odlukom o vlastitim prihodima, države – članice mogle su da zadrže 10% sume ostvarene naplatom tradicionalnih vlastitih prihoda (*Collection costs*). Odlukom iz 2000. godine, ova suma povećana je na 25%. Tako sada države imaju obavezu da budžetu Unije prenesu 75% sredstava prikupljenih naplatom iz ovih izvora, dok 25% ostaje u nacionalnim budžetima, kao vrsta kompenzacije za troškove naplate. Ovakvo rešenje ustanovljeno je zato što EU uopšte nema poreski suverenitet, već on pripada isključivo državama – članicama, koje su jedine ovlašćene da uvode i naplaćuju poreze i druge fiskalne dažbine. Inače, sve države – članice imaju obavezu da budžetu EU transferišu sredstva ostvarena naplatom tradicionalnih vlastitih prihoda. Ukoliko izbe-

[2098] European Commission, Financing the European union, Brisel, 1998.

[2099] Ugovor o osniovanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ) potpisan je aprila 1951. a stupio je na snagu 23. jula 1952. Ugovor je potpisan na pedeset godina i 2002, po isteku roka važnosti, postao je sastavni deo Ugovora o Evropskoj zajednici. Potpisnice ugovora bile su: Francuska, Nemačka, Belgija, Italija, Luksemburg i Holandija. EZUČ je trebalo da obezbedi zajedničko tržište za ugalj i čelik, zajedničku kontrolu, planiranje i korišćenje ovih sirovina. Proizvodnja i distribucija uglja i čelika stavljena je pod nadnacionalnu kontrolu kroz najviše telo zajednice, *Visoku vlast* , koja je imala izvršna ovlašćenja u upravljanju zajedničkim resursima. Interesi država su predstavljeni kroz Specijalni savet ministara sa zakonodavnom včašću. Ostali organi bili su Zajednička skupština, Savetodavni odbor i Sudsko veće, zaduženo za tumačenje Ugovora.

gavaju da to urade, Komisija može podići posebnu tužbu kod Evropskog suda pravde, čije odluke uvek sadrže visoke kazne za optuženu državu, odnosno države.

Grupu ostalih vlastitih prihoda budžeta EU čine prihodi od PDV-a i prihodi zasnovani na BNP-u. Kao što je rečeno, razlog uvođenja prihoda od PDV-a, a zatim i prihoda zasnovanog na BNP-u je taj što se naplatom tradicionalnih vlastitih prihoda nije moglo obezbediti dovoljno sredstava za pokriće svih rashoda EZ budžeta. Zbog toga je Odlukom o vlastitim prihodima od 21. aprila 1970. uveden prihod od PDV-a, kao vlastiti prihod EZ budžeta. Kasnije, Odlukom o vlastitim prihodima od 24. juna 1988. uveden je i četvrti, dopunski izvor finansiranja EZ budžeta – prihod zasnovan na BNP-u. Radi se o prihodu koji se ostvaruje tako što se određena stopa primenjuje na sumu svih BNP država – članica. Iako je ovaj prihod uveden iz razloga balansiranja budžeta Zajednice, vremenom je postao najvažniji budžetski prihod.

Prihod zasnovan na PDV-u naplaćuje se na takozvanu „apstraktnu" harmonizovanu osnovicu PDV-a (eng. *Notional harmonized VAT base*) svih država – članica. Apstraktna osnovica se obračunava u cilju kompenzacije razlika u nacionalnim režimima PDV-a, budući da na nivou EU nije izvršena potpuna harmonizacija PDV-a. Za svaku državu – članicu, apstraktna PDV osnovica obračunava se deljenjem ukupnih prihoda od PDV-a s ponderisanim prosekom stope PDV-a izvedenim, uglavnom, iz nacionalnih računa. U slučajevima kada je to moguće, nacionalna PDV osnovica ograničava se na 50% BDP-a države, kako bi se umanjio regresivni efekat PDV-a. usled toga, za države koje se nalaze u režimu ograničenja, prihod zasnovan na PDV-u često se pretvara u prihod zasnovan na PDP-u. [2100]Jedinstvena procentualna stopa, takozvana „obavezna stopa" (eng. *call rate*) obračunava se na ograničene i harmonizovane osnovice PDF-a svih država – članica i ne sme premašiti 0,5% osnovice. I ovo ograničenje primenjuje se u cilju otklanjanja regresivnog efekta PDV prihoda, koji je u disproporciji s ekonomskom snagom država – favorizuju se bogatije, a „kažnjavaju" siromašnije države.

Harmonizovana PDV osnovica obračunava se korišćenjem „metoda prihoda" (*revenue method*). U skladu s ovim metodom, ukupna godišnja neto suma PDV prihoda prikupljena od strane konkretne države – članice deli se s ponderisanom prosečnom stopom PDV-a (određivanje prosečne stope primenljive na različite kategorije oporezivanih dobara i usluga, kako bi se došlo do srednje PDV osnovice). Srednja osnovica se, zatim, prilagođava negativnim ili pozitivnim kompenzacijama u cilju dolaženja do harmonizovane PDV osnovice koja je u skladu s odredbama Šeste direktive, tj. Direktive o PDV-u, koja je usvojena 1977. godine.Obavezna, stvarna, ili uniformna stopa PDV-a koja se primenjuje na harmonizovane PDV osnovice predstavlja razliku između maksimalne obavezne stope i tzv. *„zamrznute stope"* (eng. *frozen rate*). Zamrznuta stopa je uslov koji proizilazi iz primene korekcije u vezi s budžetskom neravnotežom Velike Britanije. Nakon uvođenja, pa sve do 1985. godine, maksimalna obavezna stopa iznosila je 1%. Odlukom o vlastitim prihodima iz 2000. godine, stopa je smanjena na 0,75% za 2002. i 2003. godinu, a zatim na 0,50% za 2004. i naredne godine.

[2100] Opširnije: dr G. Ilić Popov, Poresko pravo Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2004.

Visina zamrznute stope je u skladu s odnosom između sume korekcije za Veliku Britaniju i sume ograničenih PDV osnovica svih država – članica (uz redukciju plaćanja od strane Nemačke, Holandije, Švedske i Austrije). Formalno posmatrano, plaćanja za finansiranje korekcije dodaju se plaćanjima prihoda od PDV-a i BNP-a od strane država – članica, s tim što se suma korekcije za Veliku Britaniju utvrđuje redukcijom njenih plaćanja od PDV-a.

Prihod zasnovan na BNP-u (četvrti izvor) predstavlja varijabilni izvor kojim se obezbeđuje prihod neophodan za finansiranje rashoda u slučaju kada se tradicionalnim vlastitim prihodima i prihodom od PDV-a ne može prikupiti dovoljno sredstava za finansiranje budžetskih rashoda u toku godine. Četvrti izvor finansiranja, predstavlja *kamen temeljac* (eng. *cornerstone*) novog sistema finansiranja EZ. U pitanju je izvor koji garantuje stabilnost budžetskih prihoda na srednji rok (u okviru opšteg ograničenja ukupne sume vlastitih prihoda koji pripadaju EZ) i koji doprinosi unapređivanju pravičnosti među državama – članicama u pogledu bruto doprinosa (doprinosi su više u proporciji s sposobnošću plaćanja svake države članice).[2101] Uniformna obavezna stopa BNP prihoda određuje se putem dopunskog prihoda, koji je neophodan za finansiranje budžetskih rashoda koji se mogu pokriti sredstvima iz drugih izvora.

Uniformna stopa primenjuje se na BNP svake države – članice (bez uzimanja u obzir korekcije za Veliku Britaniju, koja se praktično primenjuje kao poseban izvor). Takođe, sredstvima iz ovog izvora vrši se finansiranje monetarne rezerve; rezerve za garantovanje zaduživanja i rezerve za slučaj vanrednih potreba. Ipak, prihod koji je potreban za pokriće ovih rezervi (u celini ili delimično), neće se upotrebiti sve dok se one ne unesu u budžet. Za razliku od prihoda zasnovanog na PDV-u, prihod zasnovan na BNP-u naplaćuje se kao jedinstvena stopa u proporciji s BNP-om pojedinačne države – članice. Ovde se ne primenjuje neki poseban mehanizam ograničenja – jedino ograničenje predstavlja limitiranje ukupnih vlastitih prihoda na 1,24% BNP-a Unije.

U **grupu drugih prihoda budžeta Unije** spadaju oni koji potiču iz sledećih izvora:

- kazne;
- prihodi ostvareni po osnovu administrativnih poslova obavljenih od strane institucija EU;
- doprinosi povezani s aktivnostima u Evropskoj ekonomskoj oblasti;
- kamate na zakasnela plaćanja;
- porezi na zarade zaposlenih u institucijama EU;
- prihodi od zaduživanja i pozajmica;
- drugi nedefinisani prihodi.

Ova grupa prihoda brojnija je u odnosu na grupu **sopstvenih prihoda EU**, ali, od nje Unija ostvaruje veoma malo sredstava. Zbog toga se generalno smatra da su sopstveni prihodi osnovni izvori finansiranja Evropske Unije.

[2101] European Commission, *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 205.

2. PRINCIPI FUNKCIONISANJA BUDŽETA EVROPSKE UNIJE

Aktuelni sistem finansiranja Evropske unije suočava se sa brojnim nedostacima koji se postepeno otklanjaju. Kod donošenja, izvršavanja i kontrole budžeta Evropske Unije, primenjuju određeni principi, poznatiji kao „opšti budžetski principi".[2102] Uglavnom, to su isti principi koji se primenjuju i kod nacionalnih budžeta:

1. **princip jedinstva** (eng. Principle of unity);
2. **princip univerzalnosti** (eng. *Principle of universalitx*);
3. **princip anualiteta** (eng. *Principle of annuality*);
4. **princip ravnoteže** (eng. *Principle of eljuilibrium*);
5. **princip specifikacije** (eng. *Principle of specification*);
6. **princip jedinstvenog računa** (eng. *Principle of unit of account*);
7. **principi transparentnosti** (eng. *Principle of transparency*).
8. **princip jasnog finansijskog menadžmenta** (eng. *Principle of sound financial management*).

1. Princip jedinstva[2103] predviđen je članom 268 Ugovora o Evropskoj zajednici. Propisano je da će svi prihodi i rashodi Zajednice, uključujući i one koji se odnose na Evropski socijalni fond, biti uključeni u predviđanja za svaku finansijsku godinu i prikazani u budžetu *(All items of revenue and expenditure of the Community ... shall be included in estimates to be drawn up for each financial year and shall be shown in the budget").* Navedeno znači da se prihodi i rashodi Zajednice prikazuju u budžetu kao jedinstvenom dokumentu, tj. da se i prihodi i rashodi Evropskog socijalnog fonda prikazuju kao deo opšteg budžeta. Takođe. ovaj princip je predviđen i članom 4 Finansijske uredbe Saveta, koji glasi: „Budžet je instrument kojim se, za svaku finansijsku godinu, predviđaju i odobravaju svi prihodi i rashodi koji se smatraju neophodnim za Evropsku ekonomsku zajednicu i Evropsku zajednicu za automatsku energiju" *(„The budget ... ist he instrument which sets out forecasts of, and authorizes in advance, the expected revenue and expenditure of the Communities for each year").* Ovo znači da se svi prihodi i rashodi Zajednice moraju zajedno prikazati u jednom dokumentu, tj. jedinstvenom budžetu.

Jedinstvo budžeta EU znači jasno određivanje do kog obima su odobreni rashodi i prihodi – odobravaju se samo oni rashodi i prihodi koji su uključeni u budžet. Ipak, u praksi princip jedinstva nije bio u potpunosti primenjen od samog osnivanja sve tri evropske zajednice. U početku je svaka zajednica imala sopstveni budžet. EZUČ i Euroatom zajednica imale su po dva budžeta, a samo su svi prihodi i rashodi EEZ prikazivani zajedno u jedinstvenom budžetu. Konačno, ovakvo stanje je

[2102] Ian Begg, „Future Fiscal Arrangements of the European Union", *Commom Market Law Review,* Volume 41, issue 3, 2004, pp. 793–794; Daniel Strasser, *The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Law of the European Communities,* Commission of the European Communities, Luxembourg, 1991, pp. 41–70; European Commission, *European Union Public Finance* p. 127–166 i 240

[2103] European Commission, *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 127–130 i S. Stojanović, „Budžet Evropske unije – sopstveni prihodi i opšti budžetski principi", *op. cit.* str. 94–95.

prekinuto Luksemburškim ugovorom iz 1970. godine, kada su svi budžeti inkorporisani u jedinstveni opšti budžet EEZ. Ipak, sve do 2002. godine postojao je poseban, operativni budžet EZUČ. Ovaj budžet prestao je da funkcioniše istekom Ugovora o EZUČ 23. jula 2002. godine. Bilo je predviđeno da će aktivnosti finansirane sredstvima iz operativnog budžeta, nakon gašenja EZUČ, biti finansirane iz opšteg budžeta.

Uvek postoje izvesni izuzeci od primene principa budžetskog jedinstva. To su sledeći izuzeci:

1) Evropski fond za razvoj je još uvek izvan opšteg budžeta.

2) Operacije u vezi s pozajmljivanjem i kreditiranjem nisu prikazane kao stavke u budžetu Zajednice. Razlog za ovaj izuzetak predstavlja nemogućnost Evropske unije da učestvuje u operacijama na finansijskim tržištima, da pozajmljuje sredstva ili uzima kredite. Ipak, pravilo se „izigrava“ time što Evropska centralna banka može da uzima pozajmice za EU, a to predstavlja indirektni način zaduživanja same Unije.

3) Finansijske aktivnosti Evropske investicione banke;

4) Zajednička međunarodna i bezbednosna politika i saradnja u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova: U članu 268, stav 2 predviđeno je da će administrativni rashodi koje, u skladu s Ugovorom o EU, evropske institucije imaju u sprovođenju zajedničke međunarodne i unutrašnje politike, i prilikom saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, biti uneti u budžet. Operativni rashodi koji nastaju prilikom implementacije navedenih poslova mogu, pod određenim uslovima, biti uneti u budžet. U slučaju kada se rashod ne unese u budžet Zajednice, smatra se rashodom država – članica u skladu s njihovim PDV-om, osim ako Evropski savet odluči drugačije. Takođe, države – članice kojima je dato pravo da ne učestvuju u finansiranju ovih poslova, nemaju obavezu da doprinose finansiranju rashoda nastalih prilikom izvođenja vojnih ili odbrambenih aktivnosti. U oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, Ugovor o EU predviđa da se ove aktivnosti finansiraju iz opšteg budžeta. Međutim, operativni rashodi nastali aktivnošću policije i saradnjom sudova u kriminalnim stvarima unose se u budžet, osim ako Evropski savet ne donese drugačiju odluku.[2104]

Od navedena četiri izuzetka od principa budžetskog jedinstva, svakako veliki značaj imaju operacije koje su sprovođene u okviru operativnog budžeta EZUČ i operacije zaduživanja i odobravanja zajmova.

2. Princip univerzalnosti budžeta Evropske unije zasniva se na članu 269 Ugovora o Evropskoj zajednici, kojim je predviđeno da će bez ikakve štete na uštrb ostalih prihoda, budžet u potpunosti biti finansiran iz vlastitih prihoda. Ipak, ovaj princip ne proizilazi direktno iz ugovora, nego iz Finansijske uredbe. U članu 4 Uredbe predviđeno je da se svi prihodi i rashodi unose u budžet u celini, bez ikakvih međusobnih prilagođavanja, kao i da ukupni prihod služi za pokriće ukupnih aproprijacija za plaćanje *(„… all revenue and expenditure shall be entered in full in the budget and in the accounts without any adjustment against each other. Total revenue shall cover total appropriations for payments“)*. Dalje ovo znači da, u skladu s principom univerzalnosti, budžetski prihodi ne mogu biti korišćeni za finansiranje određenih rashoda (pravilo nepripisivanja, eng. *rule of non-assignment*), a takođe prihodi i rashodi se ne

[2104] European Commission, *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 129–130.

mogu unositi u budžet jedni nasuprot drugima (pravilo bruto budžeta, eng. *groll budget rule*).

Prema realizaciji principa univerzalnosti, može da se konstatuje da se svi prihodi u potpunosti unose u budžet i posmatraju kao celina iz koje se izdvajaju sredstva za finansiranje svih budžetskih rashoda. Primena pravila nepripisivanja i pravila bruto budžeta zasniva se na političkoj želji da se budžet učini fleksibilnijim i jednostavnijim za praćenje i monitoring.Prema ciljevima principa univerzalnosti, može da se zaključi da se oni poklapaju s ciljevima principa budžetskog jedinstva i da ovaj princip, u stvari, predstavlja dodatak principu jedinstva. Na ovaj način obezbeđuje se da budžetska autorizacija određenog rashoda ne zavisi od sume koja je predviđena da se ostvari naplatom pojedinog prihoda. Isto je predviđeno i u Odluci Saveta o sistemu vlastitih prihoda Zajednice. Članom 6 Odluke predviđeno je da će prihodi utvrđeni u članu 2 (vlastiti prihodi) biti upotrebljeni za finansiranje svih rashoda budžeta, i to bez ikakvog prethodnog određivanja svrhe.

Kao i kod principa jedinstva, i kod primene principa univerzalnosti postoje određeni izuzeci. Finansijskom uredbom predviđeni su sledeći izuzeci od pravila nepripisivanja:

- određeni istraživački programi, finansijski aranžmani i skala finansiranja fiksno utvrđena odlukom Saveta (karakteristično je da nisu sve države – članice uključene u ove programe);
- prihodi namenjeni za specifične svrhe (kao što je prihod od fondacija, subvencije, pokloni i legati) i prihodi od posla koji obavljaju treća lica;
- doprinosi aktivnostima Unije od država – nečlanica ili različitih institucija.

Ovaj, treći, izuzetak se, uglavnom, odnosi na doprinose država – članica Evropske asocijacije slobodne trgovine (eng. *European Free Trade Association, EFTA*), koji se uplaćuju radi finansiranja pojedinih politika Zajednice, kao što su istraživački programi u kojima one učestvuju. Njihovo učešće počelo je s ustanovljavanjem Evropskog ekonomskog područja (eng. *European Economic Area, EEA*) 1994. godine. Doprinosi država se obračunavaju primenom faktora proporcionalnog (eng. *proportionality factor*), koji se zasniva na odnosu između BDP-a država – članica i članica EFTA, a zatim se raspoređuju na konkretne budžetske stavke. Njihovi doprinosi i rashodi koje finansiraju ne unose se u budžet, a prikazuju se samo „radi informisanja“. Isti je slučaj i s učešćem država – kandidata u određenim programima Unije, što predstavlja deo strategije pred pristupanje. Doprinosi se određuju pojedinačno (eng. *on a case-bby-case basis*) i raspoređuju se na konkretne budžetske stavke.

Određeno je da se ni u nekom od sledećih slučajeva neće primenjivati nepripisivanje:

– kod kamata na depozit i novčane kazne propisane radi ubrzavanja i razjašnjenja primene procedure u vezi s ekcesivnim deficitom;

– na prihod od trećih lica u vezi s dobrima, uslugama ili radom obavljenim na njihov zahtev;

– na prihod od otplate novčanih iznosa koji su greškom plaćeni;

– na prihode od obezbeđivanja dobara, usluga i rada za druge institucije, itd.

Međutim, ipak je u članu 18, stav 2 propisano da u osnovnom aktu koji se primenjuje mogu biti određeni prihodi koji će biti korišćeni za finansiranje konkretnih rashoda. Osim izuzetaka od pravila nepripisivanja, Finansijskom uredbom predviđeni su i izuzeci od pravila bruto budžeta. Radi se o sledećim slučajevima.

– izuzimanja od zahteva ili računa troškova, koji se zatim prosleđuju na plaćanje u vidu neto sume bez ikakve kazne;

– vrednost stare opreme koja se uzima u obzir kod delimične razmene prilikom kupovine nove opreme iste vrste, kao i komercijalne uštede;

– izuzimanja od cene dobara i usluga obezbeđenih putem poraza Zajednice i refundiranih od strane država – članica (npr. PDV);

– izuzimanja od rashoda otplate od strane trećih lica, kada je Zajednica platila kreditorima u korist ovih lica, ili korekcije suma koje su greškom plaćene;

– korekcije u vezi s gubicima i dobicima nastalim prilikom razmene valuta kod transfera sredstava;

– ponovo korišćenje prihoda od posla koji je Unija obavila umesto plaćanja (prihodi od obezbeđivanja dobara i usluga, prodaja publikacija ili opreme i aparata, itd.).

Navedeni izuzeci su tehničke prirode i imaju za cilj pojednostavljivanje procedura.Jedan od izuzetaka od principa univerzalnosti odnosi se na poljoprivredne dažbine.[2105] To je „negativan rashod“, koji se obezbeđuje za sektorske poljoprivredne uredbe i obuhvata pet kategorija:

1. iznosi povraćeni u slučaju pronevere ili neregularnosti;
2. korekcije avansnih plaćanja;
3. „profit“ ostvaren prodajama iz javnih skladišta;
4. dopunska subvencija za mleko;
5. finansijski uticaj razjašnjenja računovodstvenih odluka.

Oni se unose se u budžet kao negativni rashod onda kada se očekuju primene poljoprivrednih uredbi. Razlog za to je što se prihodi upisuju na račune kao da je izvršeno plaćanje negativnog rashoda. U predlogu za izmenu Finansijske uredbe, „negativni rashod“ je promenjen u pripisani prihod, budući da se tako obezbeđuje veća transparentnost u predstavljanju budžeta i računovodstvu, a bez umanjivanja potrošnje u poljoprivrednom sektoru. Za razliku od navedenih prihoda u oblasti poljoprivrede, kao naplate vlastitih prihoda pojavljuje se negativni prihod u budžetu EU.

„Negativni prihod“ u oblasti vlastitih izvora EU budžeta odnosi se na troškove naplate tradicionalnih vlastitih prihoda od strane država – članica. Članom 2 Odluke o sistemu vlastitih prihoda iz 1994. godine propisano je da će države, kao kompenzaciju za troškove naplate tradicionalnih vlastitih prihoda zadržati 10% naplaćene sume, a zatim je navedeni iznos povećan na 25%. Ovaj prihod država evidentira se na računu budžetskih prihoda kao „negativni prihod“.

3. Princip anualiteta ili godišnjost EU budžeta znači da su budžetske operacije povezane s budžetom konkretne kalendarske godine. U članu 268, stav 1 Ugovora o Evropskoj zajednici (kojim je predviđen i princip budžetskog jedinstva), utvrđeno je da će svi prihodi i rashodi Zajednice, uključujući i one povezane s Evrop-

[2105] European Commission, *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 133.

skim socijalnim fondom, biti uključeni u predviđanja za svaku pojedinu budžetsku godinu i biće prikazani u budžetu. U članu 271 predviđeno da će rashodi prikazani u budžetu biti odobreni za jednu finansijsku godinu, a u članu 272 da finansijska godina teče od 1. januara do 31. decembra. Princip anualiteta predviđen je i Finansijskom uredbom Saveta (u članovima od 6 do 13).[2106] Članom 6 Uredbe propisano je da će aproprijacije unete u budžet biti odobrene za jednu finansijsku godinu koja traje od 1. januara do 31. decembra. U ostalim članovima predviđeno je da će prihod ostvaren u toku finansijske godine biti unet na račun te godine, i to s obzirom na sumu prikupljenu u toku te godine, kao i da će predviđene, biti otkazane. Ovo znači da se princip anualiteta strogo primenjuje na prihodnu stranu budžeta Zajednice, što u stvari znači primenu takozvanog „keš" budžeta (eng. *cash budget*) – samo prihodi naplaćeni u periodu između 1. januara i 31. decembra bivaju uneti na budžetske račune. Na rashodnoj strani, ograničenja su postavljena finansijskom perspektivom koja se usvaja za period od šest godina i svake godine budžet mora biti usvojen u skladu s tim ograničenjima. Ipak, uvek postoji mogućnost da se izvrše izvesna prilagođavanja, i to korišćenjem indeksacije na bazi godišnje stope inflacije.

Princip anualiteta uteneljen je na primeni mešovitog sistema, odnosno metoda finansijske godine i menadžment metoda. Prvi metod podrazumeva da prihodi mogu biti naplaćeni i da rashodi mogu biti izvršeni nezavisno od datuma svog nastanka; jedino je važan datum kada dospeva obaveza ili kada nastaju prava. Dalje, ovo znači da se finansijskom godinom pokrivaju svi rashodi i prihodi odobreni u budžetu za tekuću godinu, kao i 12 meseci nakon te godine. Drugi metod podrazumeva da se svakodnevni prohodi i plaćanja izvršena u toku godine uzimaju u obzir, bez obzira na datum nastanka obaveze. Inače, u izvršenju budžeta Unije finansijski metod se primenjuje na prihodnu stranu, a menadžment metod na rashodnu stranu budžeta.[2107]

U realizaciji principa anualiteta, razlikuju se promenljive i nepromenljive, odnosno ***diferencirane*** i ***nediferencirane aproprijacije***.

Prilikom realizacije ***diferenciranih aproprijacija,*** finansijske obaveze unose se u budžet za period duži od godinu dana, s obzirom na godinu kada je nastala određena finansijska obaveza. Inače, diferenciranim aproprijacijama obuhvaćene su *aproprijacije za finansijske obaveze (deponovane aproprijacije)* i *aproprijacije za plaćanje.* Deponovane aproprijacije pokrivaju ukupne troškove legalnih finansijskih obaveza u toku finansijske godine, koje se unose u budžet u vezi s operacijama izvršenim u periodu dužem od jedne finansijske godine. Aproprijacije plaćanja pokrivaju rashode, i to do iznosa unetog u budžet, a koji proizilazi iz finansijskih obaveza u budžete tekuće ili prethodne finansijske godine. Nediferencirane, odnosno nepromenljive aproprijacije sastoje se od operacija koje bi trebalo da se završe u toku jedne budžetske godine (a to znači i izvršenje finansijske obaveze i plaćanje). Razlika između ovih aproprijacija, kao i sam princip anualiteta, veoma su važni pri kontroli izvršenja budžeta.Prilikom realizacije ***nediferenciranih aproprijacija,*** potrebno je naglasiti da su njima obuhvaćeni: administrativni rashodi, garancije Evropskog fonda za smernice u poljoprivredi i garancije, otplate država – članica i garancije zajmova.

[2106] D.Strasser, The Finances of Europe, Luxembourg, 1991.
[2107] Dr S.R.Stojanović, Finansiranje Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2008. Str 32-50

Postojanje diferenciranih aproprijacija ne predstavlja izuzetak od principa anualiteta. Aproprijacije za finansijske obaveze odobravaju se jednom godišnje u okviru godišnje budžetske procedure. Radi se o plaćanjima za operacije pokrivene ovim finansijskim obavezama, a koje se mogu preneti na više godina. Zbog toga se aproprijacije za plaćanja odobravaju u budžetu svake godine. Ovakvo dvostruko godišnje odobravanje finansijskih obaveza i aproprijacija za plaćanja značajna je karakteristika budžeta EU. Princip anualiteta odnosi se na budžetske operacije u vezi s specifičnom finansijskom godinom. Njegovom primenom pojednostavljuju se praćenje i kontrola izvršenja budžeta.

Ugovorom o EZ princip anualiteta određen je s tri aspekta (predviđanje, implementacija i finansijska godina koja se poklapa s kalendarskom godinom):[2108]

1) U vezi s predviđanjem (eng. *estimates*) utvrđeno je sledeće: *„Svi prihodi i rashodi ... biće uključeni u predviđanja za svaku pojedinačnu finansijsku godinu“ („All items of revenue and expenditure ... shall be included in estimates to be drawn up for each financial year“).*

2) Kod implementacije (eng. *implementation*) određeno je da će: *Rashod prikazan u budžetu biti odobren za jednu finansijsku godinu ...“ („The expenditure shown in the budget shall be authorized for one financial year ...“).*

3) U vezi s finansijskom godinom koja se poklapa s kalendarskom godinom (eng. *financial year coinciding with the calendar year)* određeno je da: *„Finansijska godina teče od 1. januara do 31. decembra“. („The financial year shall run from 1 January to 31 December“).*

U skladu s Ugovorom o EZ, finansijskom uredbom je predviđen veći broj izuzetaka (takozvanih tehničkih prilagođavanja) kako bi se omogućilo fleksibilnije upravljanje budžetom. U pitanju su prenošenja aproprijacija u narednu budžetsku godinu i predviđanja dodatnih perioda, tj. produžavanja finansijske godine za narednih 12 meseci. Prenošenja u narednu finansijsku godinu (eng. *carryovers*) vrše u zavisnosti od toga da li se radi o diferenciranim ili nediferenciranim aproprijacijama. Članom 271 EZ ugovora odobravaju se prenošenja u brojnim slučajevima, osim kada se radi o rashodima za osoblje.Članom 7, stav 2 Finansijske uredbe propisano je da će aproprijacije za finansijske obaveze i za plaćanja prestati ako nisu iskorišćene do kraja finansijske godine kada su unete u budžet. Izuzetno, mogu biti prenete u narednu finansijsku godinu na osnovu Odluke Komisije. Pri tom, pravi se razlika između prebacivanja aproprijacije za finansijske obaveze i aproprijacija za plaćanja.U slučaju aproprijacija za finansijske obaveze, prenošenje je moguće u dva slučaja:[2109]

- za sume koje su povezane s operacijama čije su pripreme završene do 31. decembra, ali za koje još uvek nije izvršen obračun (ovi iznosi moraju biti plaćeni do 31. marta);
- za sume koje su neophodne, a koje Komisija nije u mogućnosti da izvrši do 31. decembra, zato što je Savet usvojio osnovni instrument do kraja finansijske godine.

[2108] European Commission, European Union Public Finance, Luxembourg, 2002.
[2109] Ibidem.

U slučaju aporoprijacije za plaćanja, prenošenje je moguće samo u pogledu suma potrebnih za pokriće postojećih finansijskih obaveza ili u vezi s prenetim aproprijacijama za finansijske obaveze, kada aproprijacije obezbeđene u budžetu naredne godine ne pokrivaju zahteve, a odobrene aporoprijacije su iscrpljene.U realizaciji nediferenciranih aproprijacija, vrše se automatska i neautomatska prenošenja (eng. *automatic and non-automatic carryovers*).

Automatsko prenošenje postoji kod aproprijacija u vezi s plaćanjima koja imaju vanredni karakter, a koje su unete u budžet u periodu između 1. januara i 31. decembra. Jedino nije moguće prenošenje finansijskih obaveza unetih u budžet nakon 15. decembra, koje se odnose na kupovinu robe ili opreme, obavljanje posla ili snabdevanje.

Neautomatsko prenošenje postoji u vezi s plaćanjima koja imaju karakter izvanrednih na dan 31. decembra, a koje su unete u budžet nakon 15. decembra u vezi s kupovinom robe ili opreme, obavljanjem posla ili snabdevanjem, kao i deo aproprijacija koje su do 31. decembra još uvek neizvršene, a koje mogu biti prenete samo u sledeću finansijsku godinu, i to jedino zbog vanrednih razloga, radi ispunjavanja važnih zahteva koji ne mogu biti pokriveni aproprijacijama naredne godine. Kod ovih prenošenja obavezno se zahteva odobrenje budžetskog organa.

Odstupanje od principa anualiteta predstavlja i postojanje dodatnih, odnosno dopunskih perioda (eng. *additional periods*). Dopunski period podrazumeva *ad hoc* produžavanje finansijske godine nakon isteka 12 meseci kalendarske godine. U vezi s tim, primenjuju se dve vrste dopunskog perioda za opšti budžet:[2110]

1) Implementacija plaćanja ili opšti aranžmani (eng. *Implementation of payments; general arrangements*): plaćanja moraju biti odobrena do 31. decembra, ali računovođi je ostavljeno dodatnih 15 dana da izvrši plaćanje (član 5 Finansijske uredbe);

2) Garancija Evropskog fonda za smernice u poljoprivredi i garancije – zbog vremena potrebnog na nivou Unije za procesuiranje informacija obezbeđenih od strane država – članica, unošenje na račune EFSPG garancije određenog rashoda može biti produženo za mesec dana.

4. Princip ravnoteže predstavlja jedan od važnih principa koji se primenjuje u funkcionisanju budžeta Unije. Imajući u vidu da je budžet EU – budžet rashoda (eng. *expenditure budget*), u smislu da se rashodi procenjuju pre obračunavanja prihoda koji će biti potrebni za njihovo finansiranje, to je ravnoteža budžeta Unije takozvana „prethodna ravnoteža“, odnosno ravnoteža *ex ante.* Inače, ravnoteža budžetske godine određuje se na osnovu aktuelnog odnosa prihoda i rashoda; suficit se prenosi u narednu budžetsku godinu, i to tako što se umanjuje neophodna suma vlastitih prihoda te godine putem umanjivanja obavezne stope prihoda zasnovanog na BNP-u. Ovo znači da deficit predstavlja izuzetak, odnosno da se uglavnom pojavljuje suficit. Precizna pravila u vezi s budžetskom ravnotežom u toku finansijske godine utvrđena su Uredbom o primeni Odluke o sistemu vlastitih prihoda Zajednice, kao i Finansijskom uredbom od 21. decembra 1077. godine i njenim amandmanima.Princip ravnoteže podrazumeva da prihodna strana budžeta EU mora biti jednaka rashodnoj

[2110] Ibidem.

strani, odnosno da prihodi predviđeni za jednu finansijsku godinu treba da budu jednaki aproprijacijama za plaćanja u toku te godine. Kod operativnog budžeta EZUČ, primenu principa ravnoteže karakterisalo je postojanje godišnjih neravnoteža, koje su na kraju godine ipak morale biti otklonjene. Međutim, u pogledu opšteg budžeta pravilo ravnoteže se striktno primenjuje, tako da Uniji nije dopušteno da pozajmljuje sredstva radi pokrića svojih rashoda. Nikakva sredstva se ne mogu pozajmljivati radi pokrića budžetskog deficita. U članu 268, stav 3 Ugovora o EZ predviđeno je da će prihodi i rashodi prikazani u budžetu biti u ravnoteži. I članom 14 Finansijske uredbe predviđena je ravnoteža budžeta Zajednice, dok je u članu 15 predviđeno da će ravnoteža za pojedinačnu finansijsku godinu biti uneta u budžet za tekuću finansijsku godinu, i to kao prihod u slučaju suficita ili kao aproprijacija plaćanja u slučaju deficita. Ipak, iz tehničkih razloga, očigledno je da će postojati razlike između predviđanja u fazi odobrenja budžeta i stanja budžeta nakon izvršenja.U članu 15 Uredbe Saveta o implementaciji Odluke o sistemu vlastitih prihoda Zajednice propisano je da se ravnoteža za određenu finansijsku godinu sastoji od razlike između svih prikupljenih prihoda za tu finansijsku godinu, i sume plaćanja učinjenih nasuprot aproprijacija za tu finansijsku godinu, uvećane za iznos aporoprijacija za istu godinu. Razlika se povećava ili smanjuje do neto iznosa aproprijacija izvršenih u toku prethodne finansijske godine, i to na način da se plaćanja obavljaju preko nepromenljivih aproprijacija izvršenih u toku prethodne godine ili putem ravnoteže koja nastaje kao rezultat kompenzacije između dobitaka i gubitaka u toku finansijske godine.[2111]

Uvek se pravi razlika između ***ravnoteže u vreme pripreme i odobravanja budžeta i ravnoteže u vreme budžetske implementacije.*** Princip ravnoteže se strogo primenjuje prilikom izrade budžeta i u toku procedure njegovog usvajanja – konačan rezultat ove procedure predstavlja stroga ravnoteža između prihodne i rashodne strane budžeta Zajednice. U toku implementacije budžeta moguća je pojava razlika između rashoda i prihoda, kao u slučaju kada Zajednica ima određene rashode koji nisu bili predviđeni inicijalno usvojenim budžetom ili u slučaju kada predviđeni rashodi premaše odobreni iznos. Ovakva situacija se može izbeći korekcijama u toku finansijske godine.

Potrebno je razlikovati ***pozitivnu*** **i** ***negativnu budžetsku ravnotežu****,* odnosno ***suficit*** **i** ***deficit****.* Pozitivna ravnoteža postoji kada prikupljeni prihodi pokrivaju sve budžetske rashode. Pomenutom Odlukom Saveta o sistemu vlastitih prihoda Zajednice predviđeno je da će bilo koji suficit u prihodima Zajednice u odnosu na ukupne rashode učinjene u toku finansijske godine biti raspoređen u toku tekuće finansijske godine. U poređenju s pozitivnom ravnotežom, negativna ravnoteža ne predstavlja normalno stanje budžeta Zajednice. Ona je pre izuzetak, koji se pojavljuje u slučajevima kada prikupljena sredstva ne mogu u potpunosti da pokriju budžetske rashode. Ova situacija se može izbeći vršenjem izvesnih prilagođavanja na obe strane budžeta Zajednice.[2112]

Postoje i izuzetci od principa ravnoteže. To je postojanje takozvane „negativne rezerve“, koja je formalno predviđena revidiranom Finansijskom uredbom

---

[2111] Ibidem.

[2112] Više vid.: European Commission, *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 144.

od 24. juna 1988. godine. Radi se o tome da se novi rashodi finansiraju uštedama napravljenim u nekom delu budžeta u toku finansijske godine, mada često nije moguće odrediti prihode koji će doneti više sredstava nego što je predviđeno u toku usvajanja budžeta. Dalju implikaciju negativne rezerve predstavlja pokrivanje nepredviđenih rashoda sredstvima koja se transferišu iz budžetskih stavki u kojima je ostvaren suficit.[2113] Negativna rezerva je prvi put zabeležena u budžetu za 1986. godinu, i to kao način obezbeđivanja sporazuma između dva budžetska organa u pogledu stope porasta neobaveznih rashoda. Aproprijacije koje nisu iskorišćene (načinjene uštede) bile su transferisane na stavku negativne rezerve.

5. Princip specifikacije podrazumeva da svaka aproprijacija mora imati odgovarajuću svrhu i biti određena za postizanje konkretnog cilja, a sve radi sprečavanja nastanka konfuzije između aproprijacija (faze odobrenja i izvršenja) i činjenice da je budžet izvršen onako kako je i ustanovljen. Ovaj princip propisan je članom 271, stav 3 Ugovora o Evropskoj zajednici, gde je predviđeno da će aproprijacije biti klasifikovane u okviru različitih budžetskih stavki, stvarajući grupe rashoda u skladu s svojom svrhom, i, ako je to potrebno, u skladu s Finansijskom uredbom. Takođe, i u Uredbi je predviđen princip specifikacije, i to u nekoliko članova (21 do 26). Svrha principa specifikacije sastoji se u obezbeđivanju alokacije dostupnih aproprijacije po različitim budžetskim glavama i podglavama.[2114] U pitanju je princip koji ostvaruje uticaj na obe strane budžeta Zajednice. Njegovo značenje na rashodnoj strani podrazumeva da se budžet izvršava u skladu s „željama“ budžetskih organa, a na prihodnoj strani – da različiti izvori budžetskih prihoda treba da budu jasno određeni.[2115] Specifikacija se primenjuje kako s vertikalnog, tako i s horizontalnog aspekta budžeta. Članovima 19 i 20 Finansijske uredbe propisane struktura i prezentacija budžeta, odnosno određene su ***horizontalna i vertikalna struktura budžeta***.

Horizontalna struktura podrazumeva da je budžet podeljen na opšti račun prihoda i sekcije, koje su dalje izdeljene na račune prihoda i rashoda, i to odvojeno za svaku od institucija Unije. ***Vertikalna struktura budžeta*** *(budžetska nomenklatura)* predviđena je članom 271, stav 3 Ugovora o EZ i članom 20 Finansijske uredbe. Zavisno od tipa i svrhe aproprijacija, svaka sekcija je podeljena na naslove, glave, članove i stavke. U skladu s članom 5 Finansijske uredbe, nijedan prihod ne može biti naplaćen i nijedan rashod izvršen, ako nije predviđen određenim članom u budžetu *(„No revenue may be collected and no expenditure effected unless booked to an article in the buget“).* Ovo znači da član predstavlja ključno mesto za usklađivanje prihoda i rashoda, dok se stvarna organizacija određenog područja, koja treba da bude utvrđena od strane budžetskog organa, vrši na nivou budžetskih glava. Samo budžetski organi mogu odlučiti o transferima između budžetskih glava ili članova.Budžetska nomenklatura određuje se u toku budžetske procedure.

[2113] European Commission, *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 144.

[2114] Daniel Strasser, *The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Low of the European Communities, op. cit.* pp. 55–57,

[2115] European Commission, *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 145.

Opšti račun prihoda sadrži ukupno devet stavki:

1) vlastiti prihodi;
2) finansijski doprinosi;
3) dostupni suficit;
4) mešoviti prihodi Zajednice (takse, dažbine i obaveze);
5) prihodi ostvareni od administrativnih aktivnosti institucija;
6) doprinosi programima Zajednice, otplati rashoda i prihoda od usluga izvršenih umesto plaćanja;
7) kamata na zakasnela plaćanja i novčane kazne;
8) zaduživanje i kreditne operacije;
9) drugi mešoviti prihodi.

Sve ove stavke dalje su podeljene na račune prihoda i račune rashoda u okviru svake sekcije.Realizacijom *računa prihoda i rashoda za svaku sekciju,* na strani prihoda nomenklatura je ista kao i za opšti račun prihoda. Međutim, na strani rashoda, pravi se razlika između ***administrativnih i operativnih rashoda***, pa se u skladu s tim utvrđuje i nomenklatura.

Račun administrativnih rashoda isti je za sve institucije Unije i obuhvata sledeće subsekcije:[2116]

- rashodi u vezi s licima zaposlenim u instituciji;
- zgrade, oprema i mešoviti operativni rashodi:
- rashodi proizašli iz specijalnih funkcija koje institucija obavlja;
- interinstitucionalna saradnja, interinstitucionalne usluge i aktivnosti;
- procesuiranje podataka;
- osoblje i administrativni rashodi delegacija Unije;
- decentralizovani rashodi u vezi s pružanjem podrške osoblju i administraciji;
- drugi rashodi.

Račun operativnih rashoda sadrži sledeće subsekcije:[2117]

- Evropski fond za smernice u poljoprivredi i garancije (EFSPG): sekcija garancija;
- strukturne operacije, strukturni rashodi i povezani rashodi, finansijski mehanizam, ostale poljoprivredne i regionalne operacije, transport i ribarstvo;
- treninzi, mladi, kultura, audiovizuelni mediji, informisanje, socijalna politika i zapošljavanje;
- energija, Euroatom nuklearne zaštite i zaštita životne sredine;
- zaštita potrošača, unutrašnje tržište, industrija i transevropske mreže;
- istraživanje i tehnološki razvoj;
- spoljne akcije;
- zajednička spoljna i bezbednosna politika;
- garancije i rezerve.

[2116] Dr S. R. Stojanović, op cit
[2117] Ibidem.

Budžet sadrži različite stavke, članove, glave i naslove:

1. aproprijacije obezbeđene u toku određene finansijske godine;
2. aproprijacije obezbeđene za prethodnu godinu;
3. stvarni rashod u poslednjoj finansijskoj godini za koju su zatvoreni računi;
4. odgovarajuće primedbe na svakoj rashodnoj liniji.

U primeni principa specifikacije, vrše i određeni transferi između budžetskih glava i između članova.Izuzetak od primene principa specifikacije predstavlja postojanje *budžetskih rezervi.* Postoje dve grupe rezervi: one koje se uobičajeno obezbeđuju u budžetu i one koje se obezbeđuju na osnovu finansijske perspektive.

Rezerve koje se uobičajeno obezbeđuju u budžetu predviđene su članom 19 stav 4 i 5 Finansijske uredbe. Ukupno je određeno tri tipa rezervi:[2118]

i. privremene, tj. provizorne aproprijacije (*provisional appropriations*);
ii. rezerva za nepredviđene slučajeve (eng. *contingency reserve*);
iii. negativna rezerva (eng. *negative reserve*).

Suština ovih rezervi je u tome da se teži ka pojednostavljivanjem upravljanja budžetom. Radi toga one omogućuju izvršenje budžetskih glava u pogledu operacija u odnosu na koje detalji nisu u potpunosti određeni u vreme kada je budžet usvojen ili, pak, omogućuju povećanje odobrenih aproprijacija kako bi se finansirale nepredviđene potrebe ili izvršila njihova redukcija u cilju činjenja ušteda u toku budžetske implementacije.

Rezerve predviđene finansijskom perspektivom, predviđene su još od finansijske reforme 1988. godine. Budžet je sačinjen i implementiran u okviru limita rashoda utvrđenih finansijskom perspektivom. Na ovom nivou, srednjeročni okvir rashoda Zajednice takođe omogućuje postavljanje određenih margina kako bi se pokrili zahtevi za rashodima, koje je teško predvideti u vreme kada se sačinjava finansijska perspektiva. Finansijskom perspektivom predviđena su tri tipa ovih rezervi:[2119]

- monetarna rezerva;
- rezerva za garancije zaduživanja koje se daju državama – nečlanicama;
- rezerva za slučaj hitnih potreba država – nečlanica.

U budžetu je Svake godine predviđen određeni iznos rezervi ustanovljenih finansijskom perspektivom, i to u skladu s Finansijskom uredbom i Odlukom Saveta o budžetskoj disciplini. Ipak, kako se finansijski okvir određuje višestranim sporazumom između institucija, to je upotreba ovih rezervi predmet specijalne procedure koja omogućuje da se oba budžetska organa podjednako uključe u odobravanje, nezavisno od toga da li se radi o obaveznim ili neobaveznim rashodima. Procedura u vezi s zaključivanjem višestranog sporazuma detaljno je utvrđena u interinstitucionalnom sporazumu zaključenom 1993. godine, a poznata je kao „negativno koodlučivanje“ (eng. *negative co-decision*). Negativno koodlučivanje se primenjuje u sledećem okolnostima:

[2118] Ibidem.
[2119] Ibidem.

– Kada smatra da neka od navedenih rezervi treba da se upotrebi, Komisija predstavlja predlog budžetskim organima o potrebi da se izvrši određeni transfer.

– U isto vreme saziva sastanak, kako bi obezbedila postizanje sporazuma između Evropskog parlamenta i Saveta u odnosu na potrebu da se upotrebi rezerva, i to u traženom iznosu.

– Ako dva budžetska organa ne mogu da se slože, suzdržaće se od donošenja bilo kakve odluke. Tada se predlog Komisije smatra odobrenim. Na ovaj način izbegavaju se ograničenja, i obezbeđuje se brz odgovor u slučaju hitnih potreba. Ove odredbe odnose se na finansijske uredbe u vezi s „mešovitim transferima" (onima koji se odnose i na obavezne i na neobavezne rashode) – predlozi Komisije u vezi s transferima smatraju se odobrenim ukoliko budžetski organi ne odluče nešto drugo u toku perioda od šest nedelja.

6. Princip jedinstvenog računa znači da Evropska unija ima jedinstvenu valutu, koja se upotrebljava prilikom plaćanja u većini država – članica. Počev od 1999. godine koristi se „evro". Pre toga, od samog osnivanja Evropskih zajednica, pitanje zajedničke valute je stalno bilo u centru pažnje. Primenjivana su različita rešenja: upotreba belgijskih franaka; jedinstveni račun nalik na američki dolar; „zlatni paritet" jedinstvenog računa, EKI (ECU), itd.[2120] Ovaj princip predstavlja i implikaciju postojanja Evropske monetarne unije (eng. *European Monetary Union, EMU*): svi članovi EMU-a imaju istu novčanu valutu, koja se upotrebljava ne samo u transakcijama između država, nego i u unutrašnjim transakcijama u okviru svake pojedine države.Ovaj princip usvajanja jedinstvenog računa, koji se razlikuje od nacionalnih valuta, ustanovljen je na samom početku postojanja EZUČ, i to Odlukom 3/52 od 12. septembra 1952. godine, dok je u odnosu na EEZ i Euroatom zajednicu, ovaj princip utvrđen samim osnivačkim ugovorima (član 207 EZ ugovora i član 181 Euroatom ugovora).

7. Princip transparentnosti znači da je budžet Evropske unije javni dokument, dostupan široko zainteresovanoj javnosti. Realizacija ovog principa podrazumeva da se obavezno objavljuje budžet Evropske Unije, njegove izmene i usvajanje završnog računa. Takođe, podrazumeva se obezbeđivanje neophodnih informacija budžetskim organima i Revizorskom sudu. Informacije se dostavljaju Komisiji svakog meseca i tri puta godišnje u toku perioda budžetske implementacije. Iako je princip tranparentnosti još uvek pod znakom pitanja, očigledno je da će uskoro biti prihvaćen kao jedan od opštih principa funkcionisanja budžeta Unije.[2121]

Princip transparentnosti, koji se primenjuje na ceo budžetski ciklus, može imati formu zahteva za objavljivanjem budžeta, izmenama budžeta (amandmanima), finansijskim izveštajima (eng. *financial statements*) i zahtevima da se budžetskim organima i Revizorskom sudu pruže neophodne informacije. Uobičajeno, Komisija

[2120] Više vid.: Daniel Strasser, *The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Low of the European Communities, op. cit.* pp. 59–68 i *European Union Public Finance,* op. cit. pp. 157–159.
[2121] Vid.: *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 159.

pruža informacije u vezi s budžetskom implementacijom svakog meseca i tri puta godišnje.

8. Princip doslednog ili jasnog finansijskog menadžmenta propisan je članom 274, stav 1 EZ ugovora. Utvrđeno je da će „Komisija implementirati budžet s sopstvenom odgovornošću i u okviru ograničenja postavljenih aproprijacijama, a imajući u vidu principe doslednog finansijskog menadžmenta. Države – članice će sarađivati s Komisijom, kako bi obezbedile da se aproprijacije koriste u skladu s principima doslednog finansijskog menadžmenta". Ovaj princip, kao i princip transparentnosti, trebalo bi primeniti u potpunosti u toku budžetske implementacije. U praksi, trebalo bi da se zasniva na definisanju proverenih ciljeva, čiji se monitoring može vršiti putem merljivih pokazatelja, a sve u cilju da se menadžment zasnovan na sredstvima promeni u onaj koji je usmeren na postizanje rezultata.U realizaciji principa doslednog finansijskog menadžmenta, značajno je vršenje evaluacije akcija EU.

To je proces kojim se pokriva čitav period primene određene mere: od faze pripreme (u cilju definisanja ciljeva i sredstava), putem alokacije prihoda u budžetu, sve do završetka primene mere, kada se utvrđuju rezultati i donose zaključci u pogledu toga da li će se nastaviti s primenom mere ili ne.[2122] Pri tome, za jasan finansijski menadžment najveći značaj ima evaluacija koja se sprovodi pre preduzimanja odgovarajućih mera i akcija Unije. *Ex ante evaluacija* predstavlja važan uslov za vođenje politike jasnog i efikasnog menadžmenta programa Unije. Ovaj oblik evaluacije je, ujedno, i podrška pripremi predloga za preduzimanje novih ili obnavljanje postojećih akcija Unije. Svrha prethodne evaluacije sastoji se u prikupljanju informacija i analizi, koja može pomoći u ostvarivanju postavljenih ciljeva postizanju troškovne efikasnosti i oslanjanju na kasniju evaluaciju. Imajući u vidu navedeno, *ex ante* evaluacija se smatra analitičkim procesom, koji se može primenjivati u toku dužeg vremenskog perioda. Različite mere mogu se odvojeno preduzimati, što znači da je u pitanju proces koji se sastoji od odvojenih faza i različitih delova analize. Opšti zahtev za obavljanjem *ex ante* evaluacije utvrđen je Finansijskom uredbom iz 1977, a zatim i amandmanima iz 1995. godine, gde je u članu 2 predviđeno da se pre upotrebe EZ izvora mora izvršiti evaluacija, kako bi se obezbedilo da koristi, koje se dobijaju kao rezultat, budu proporcionalne upotrebljenim izvorima. Ovaj zahtev je detaljnije uređen u nacrtu detaljnih pravila za primenu Finansijske uredbe, gde je predviđeno da će predlozi novih programa i akcija, usled kojih nastaju rashodi u opštem budžetu EZ biti predmet *ex ante* evaluacije.

Ex ante evaluacijom se utvrđuju:

- potrebe koje treba zadovoljiti;
- ciljevi koje treba ostvariti;
- očekivani rezultati i s njima povezani pokazatelji;
- moguće alternativne opcije;
- obim aproprijacija, ljudski resursi i
- drugi administrativni rashodi koji će biti alocirani u vezi s principom troškovne efikasnosti.

[2122] *Ibidem,* pp. 160–166.

U skladu s zahtevom za vršenje *ex ante* evaluacije, kada podnosi predlog Evropskom savetu i Parlamentu za preduzimanje neke akcije, Komisija vrši određivanje s finansijskog aspekta i aspekta izvora. Određivanje, tj. specifikacija sastoji se u tome što se budžetskim organima podnosi finansijski izveštaj zajedno s predlozima rashoda. Finansijski izveštaj sačinjava se tako da može da pruži informacije u vezi s administrativnim i ljudskim resursima, kao i u vezi s operativnim apropri-jacijama. Ovaj izveštaj smatra se „budžetskim" kada se podnosi zajedno s preliminarnim nacrtom budžeta. U slučaju kada se podnosi s zakonodavnim predlozima koji imaju budžetske implikacije, reč je o „legislativnom" finansijskom izveštaju.

Legislativni finansijski izveštaj daje analitičko opravdanje zahtevanim aproprijacijama, i to na dva različita načina: prvi, prikazuje potrebu Zajednice za konkretnom akcijom određujući opšte ciljeve i dodatu vrednost, i drugi, obezbeđuje informacije o dostignutim rezultatima i troškovima specifikacijom predviđene prirode i otima rezultata i takođe određivanjem jedinačnih troškova. Svrhu ovoga predstavlja u pojednostavljivanje predloženog nivoa finansiranja i njegovog uticaja na očekivane rezultate.Prisutno je i mišljenje da *ex ante* evaluacija mera Zajednice predstavlja značajan instrument u primeni principa doslednog finansijskog menadžmenta. Osim *ex ante* evaluacije, članom 27, stav 4 Finansijske uredbe propisana je i *ex post* evaluacija. Ovaj oblik evaluacije primenjuje se na sve programe i aktivnosti povezane s značajnim trošenjem i rezultatima trošenja koji su dostupni zakonodavnim i budžetskim organima.

3. RASHODI EVROPSKE UNIJE

Najvažniji rashodi budžeta Evropske Unije, predviđeni Finansijskom uredbom su:[2123]

1) poljoprivreda:
- rashodi za Zajedničku poljoprivrednu politiku, ZPP (eng. *Common agricultural policy, CAP*) – uglavnom se radi o tržišnim merama i direktnoj pomoći koja se pruža poljoprivrednicima;
- ruralni razvoj i mere u vezi s njim uvedene u okviru reforme ZPP 1992. godine.

2) strukturne operacije:
- Strukturni fondovi;
- Kohezioni fond.

3) unutrašnja politika;
4) spoljna politika (spoljna akcija);
5) administracija
6) rezerve:
- monetarne rezerve;
- rezerve za slučaj vanrednih potreba;

[2123] V.: European Commission, *European Union Public Finance, op. cit.* pp. 113–123 i 219–249.

– rezerve garancija za pokriće zajmova datih državama – nečlanicama.

7) *pomoć pre pristupanja EU (*eng. *Pre-accession aid).* U pitanju su rashodi za sledeće programe: Sapard (u oblasti poljoprivrede); ISPA (pomoć strukturnim politikama u pretpristupnom periodu), i PHARE.

Prema aktuelnoj budžetskoj klasifikaciji, razlikuju se sledeće kategorije rashoda:[2124]

- *Održivi rast* (eng. *Suistainable growth*): politika konkurencije; koheziona politika;
- *Prirodni izvori:*životna sredina; rashodi za poljoprivredu; ruralni razvoj;
- *Sloboda, bezbednost i pravosuđe;*
- *Građanstvo;*
- *EU kao globalni akter:* pretprisutna pomoć; politika prema evropskim susedima; razvojna politika; humanitarna pomoć; demokratija i ljudska prava; zajednička spoljna i bezbednosna politika; instrument stabilizacije;
- *Administrativni rashodi:*Komisija (isključujući penzije); druge institucije (isključujući penzije); penzije (za sve institucije).
- *Kompenzacioni rashodi za nove države – članice.*

Rashodi EU budžeta u 2006, 2007. i 2008. godini (u milijardama €)

Vrsta rashoda	2006.	2007.	2008.
Održivi rast	–	54,9	58,0
– konkurencija	7,9	9,4	11,1
– kohezija	39,8	45,5	46,9
Prirodni izvori	56,3	56,3	55,0
– životna sredina	0,2	0,2	0,3
– poljoprivreda	42,9	42,7	40,9
– ruralni razvoj	11,8	12,4	12,9
Sloboda, bezbednost, pravda	0,5	0,6	0,7
Građanstvo	0,5	0,6	0,6
EU kao globalni akter	8,3	6,8	7,3
– pretpristupna pomoć	2,1	1,3	1,4
Administracija	6,7	6,9	7,3
Kompenzaciona plaćanja	1,1	0,4	0,2
UKUPNO	121.2	126,5	129,1

Izvor: Budžeti Evropske unije za godine: 2006, 2007. i 2008, http://ec.europa.eu/budget/index_en.thm

[2124] Budžete EU za 2006, 2007. i 2008. godinu; http://ec.europa.eu/bucget/index_en.thm.

Rashodi EU budžeta za poljoprivredu i kohezionu politiku u 2006, 2007. i 2008. god. posmatrano prema ukupnim rashodima (u %)

Vrsta rashoda	2006.	2007.	2008.
poljoprivreda	35,4	33,75	31,68
kohezija	32,83	35,96	36,32
UKUPNO	68,23	69,71	68%

Izvor: Budžeti Evropske unije za godine: 2006, 2007. i 2008, http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm

U navedenim grupama rashoda, najveće je učešće rashoda za poljoprivredu i strukturne operacije. Ranije je odnos bio takav da se oko 40% ukupnih budžetskih rashoda izdvajalo za potrebe u poljoprivredi, a za strukturnu politiku oko 30%. Učešće ostalih rashoda uglavnom se kretalo oko 4% /slučaj s administrativnim rashodima i rashodima za spoljašnje i unutrašnje operacije).

Odnos rashoda za poljoprivredu i rashoda za kohezionu i regionalnu, odnosno strukturnu politiku, polako se menja u korist drugonavedene kategorije rashoda, tako da se iz EU budžeta za poljoprivredu izdvajalo 42,9 milijardi eura u 2006. godini (35,4%), zatim u 2007 – 42,7 milijardi eura (33,75%), a u 2008. godini – 40,9 milijardi eura (31,68%). U istom periodu došlo je do porasta rashoda za strukturne politike, koji su u 2006. god. iznosili 39,8 milijardi eura (32,83%), u 2007. – 45,5 milijardi eura (35,96%), a u 2008. godini – 46,9 milijardi eura (36,32%).[2125]

1. Rashodima za poljoprivredu obuhvaćene su različite mere čije se preduzimanje finansira u okviru ZPP. Po pravilu, reč je o rashodima garancija izdatih od strane Evropskog fonda za smernice u poljoprivredi i za garancije (eng. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF).* Od samog ustanovljavanja, svrhu ZPP predstavljalo je obezbeđivanje racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje i tržišne stabilnosti, kao i garantovanje bezbednosti u snabdevanju hranom u vezi s specifičnom prirodom proizvodnje. Zasnovana na principu višestruke primene, ZPP mora u potpunosti biti kompatibilna s održivim razvojem, naročito s unapređivanjem metoda proizvodnje koji doprinose zdravoj životnoj sredini i efektivnoj upotrebi izvora, kao i osiguravanjem socijalne prihvatljivosti ove politike Unije.[2126]

Radi realizacije reforme ZPP, najvažniji koraci su preduzeti 1992, 1999. i 2003. godine, kada je izvršeno smanjenje cena osnovnih proizvoda radi njihovog usklađivanja s svetskim cenama. Gubici prihoda nastali usled primene ovih mera ublaženi su davanjem direktne pomoći proizvođačima. Uveden je i stvarni instrument ruralnog razvoja, kombinovanjem različitih mera pojedinačno sprovedenih do 1999. godine kroz jedinstveni (regionalni ili nacionalni) program rukovođenja horizontalnom uredbom.ZPP ima poseban značaj zbog toga što je to jedina zajednička politika EU. Imajući u vidu da izdvajanja za poljoprivredu i ruralni razvoj predstavljaju najveći rashod opšteg budžeta Unije, potrebna je detaljnija analiza finansiranja poljoprivredne politike u Uniji.

[2125] Dr S Komazec i dr Ž Ristić, Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja, Etnostil, Beograd, 2009.
[2126] Ibidem.

2. Rashodi za strukturne operacije uvedeni su za finansiranje mera strukturne pomoći u cilju unapređivanja ekonomske i socijalne kohezije u Uniji. Doprinos Zajednice mora biti praćen nacionalnim finansiranjem, tako da podrazumeva saradnju između Komisije i organa država – članica. Sredstvima Strukturnih fondova finansiraju se brojne operacije, kao što su:[2127]

- promovisanje razvoja i strukturnog prilagođavanja regiona koji zaostaju u razvoju;
- pomoć regionima, graničnim regionima ili delovima regiona koji su ozbiljno ugroženi opadanjem industrijske proizvodnje;
- prilagođavanje i modernizacija politika i sistema obrazovanja, treninga i zapošljavanja;
- podrška konkurentnosti različitih struktura u oblasti ribarstva; razvoj uspešnih poslovnih preduzeća i održavanje ravnoteža između ribarskog kapaciteta i dostupnih izvora;
- prekogranična, transnacionalna i interregionalna saradnja;
- ruralni razvoj kroz integrisane razvojne programe;
- transnacionalna saradnja u borbi protiv diskriminacije i nejednakosti na tržištu rada;
- ekonomsko i socijalno obnavljanje gradova, itd.

Radi ubrzavanja izgradnje unutrašnjeg tržišta, od usvajanja Jedinstvenog evropskog akta, Zajednica je proširila oblasti nekih svojih postojećih oblika unutrašnje i spoljnje politike.

3. U **oblasti unutrašnje politike** nalaze se područja koja obuhvataju:

- poljoprivrednu politiku (pregled strukture poljoprivrednih gazdinstava; kontrola u oblasti vinogradarstva i proizvodnje vina, maslinovog ulja, voća i povrća; zaštita šuma od atmosferskog zagađenja i požara);
- regionalnu politiku (doprinos Međunarodnom fondu za Irsku);
- oblast ribarstva i moreplovstva (doprinos za operacije inspekcije i pregleda u nacionalnim i međunarodnim morskim vodama, podrška menadžmentu izvora);
- saobraćaj (ustanovljavanje i razvoj zajedničke politike definisanje, unapređivanje, monitoring i evaluacija neophodnih sigurnosnih mera, uključujući Agenciju za bezbednost vazdušnog saobraćaja i Agenciju za bezbednost morske plovidbe, kao i održivu pokretljivost);
- operacije u vezi s treninzima, obrazovanjem, mladima, kulturom, informisanjem, audio-vizuelnim medijima i drugim socijalnim aktivnostima;
- aktivnosti u vezi s energetskom politikom, nuklearnom bezbednošću i zaštitom životne sredine;
- aktivnosti u vezi s proširivanjem unutrašnjeg tržišta i
- aktivnosti u cilju unapređivanja konkurentnosti industrije Unije putem istraživanja i tehnološkog razvoja.

4. U oblasti spoljnje politike nalaze se područja koja obuhvataju aktivnosti Unije u vezi s trećim državama, osim kada se radi o rashodima u vezi s proširivanjem

[2127] Ibidem.

EU i rashodima načinjenim od strane Evropskog fonda za razvoj. Pojedine od ovih mera imaju horizontalni karakter, dok se druge određuju prema geografskim područjima. Mere u oblasti **opšte saradnje** su:[2128]

- humanitarna pomoć i pomoć u hrani;
- inicijative u oblasti demokratije i ljudskih prava;
- aktivnosti u okviru zajedničke inostrane i bezbednosne politike (ali ne i operativni rashodi u vezi s vojnim operacijama i odbranom);
- kompenzaciona plaćanja državama – nečlanicama u okviru sporazuma o ribolovu radi pristupa njihovim vodama ili u vezi s aktivnostima zaštite životne sredine izvan teritorije EU;
- učešće Unije u različitim operacijama u vezi s zemljama u razvoju, uključujući i doprinose programima implementiranim od strane drugih međunarodnih tela ili nevladinih organizacija;
- operacije u slučaju vanrednih potreba;
- saradnja s balkanskim državama (CARDS program);
- saradnja s mediteranskim državama – nečlanicama;
- saradnja s azijskim i latino-američkim državama u razvoju;
- aktivnosti u vezi s Južnom Afrikom;
- saradnja s državama Afrike, Kariba i Pacifika.

5. Administrativnim rashodima obuhvaćeni su rashodi svih sedam institucija Unije:[2129]

1) određeni interinstitucionalni rashodi (penzije službenika i stalnog osoblja; subvencije EU evropskim školama; tekući troškovi Kancelarije za službene publikacije Evropskih zajednica);

2) rashodi institucija za: osoblje, zgrade i opremu, obradu podataka, podršku osoblju i decentralizovanoj administraciji (formalni i drugi sastanci, studije, treninzi, itd.), aktivnosti u vezi s interinstitucionalnom saradnjom (interpretiranje, prevođenje, socijalna pomoć, itd.), Službeni list *(Official Journal of the European Communities),* publikacije, osoblje i funkcionisanje delegacija izvan EU, osoblje i operacije Evropske kancelarije za borbu protiv pronevere, itd.;

3) rashodi u vezi s obnavljanjem specijalnih funkcija: opšte dotacije, subvencije različitim telima, učešće u događajima koji su od interesa za EU.

6. U budžetu Evropske unije predviđene su tri grupe rezervi:[2130]

- monetarna rezerva,
- rezerva za slučaj vanrednih potreba i
- rezerva garancije (plaćanja iz Garantnog fonda za pokriće rizika stvorenog zaduživanjem i pozajmljivanjem). Svaka od ovih rezervi ima jasno utvrđeni cilj koji treba ostvariti u određenoj oblasti.

7. Pomoć u pretpristupnom periodu obuhvata:[2131]

*a) Pomoć državama – kandidatima iz centralne istočne Evrope:*Ovom grupom

[2128] Ibidem.
[2129] Ibidem.
[2130] European Commission, Financing the European Union, Brisel 1998.
[2131] Dr S.R. Stoanović, Finansiranje Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

rashoda obuhvaćene su plaćanja iz oblasti tri programa: SAPARD, ISPA i PHARE.

b) Pomoć mediteranskim državama – kandidatima za članstvo u Evropskoj Uniji (ranije Kipar, Malta i Turska, a sada samo Turska);[2132]

c) Poseban oblik pomoći predstavlja *CARDS program*, kao oblik finansijske pomoći koju Unija pruža državama zapadnog Balkana, koje su potencijalni kandidati za članstvo.

d) *IPA program* predstavlja jedinstveni instrument finansijske pomoći u pretpristupnom periodu. Počev od 2007. godine ovim programom zamenjeni su svi dotadašnji programi pretpristupne pomoći i CARDS program.[2133]

[2132] Dr Ž Ristić, Deficitarno finansiranje javnog sektora, Liber, Beograd, 2009.
[2133] Dr Ž Ristić, Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora, Liber, Beograd, 2008.

T A B E L A R N I D O D A T A K

Budžetski deficit (%GDP)

Budget balance

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU	-4.6	-5.0	-5.1	-5.8	-5.1	-5.0	-4.3	-2.6	-2.2	-1.3	-0.1	-1.7	-2.4	-2.7	-2.9	-2.6
BE	-6.8	-7.4	-8	-7.3	-5	-4.3	-3.8	-2	-0.7	-0.4	0.2	0.6	0.1	0.4	-0.1	-0.4
DE	2.0	-3	-2.5	-3.1	-2.4	-3.3	-3.4	-2.7	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-3.8	-3.8	-3.3
FI	5.3	-1.1	-5.6	-7.3	-5.7	-3.7	-3.2	-1.5	1.5	2.2	7.1	5.2	4.3	2.3	2.3	-2.4
FR	-2.1	-2.4	-4.2	-6	-5.5	-5.5	-4.1	-3	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.2	-4.1	-3.6	-2.9
GR	-15.4	-11.4	-11.1	-13.4	-9.4	-10.2	-7.4	-4	-2.5	-1.8	-4.1	-3.7	-3.7	-4.6	-5.3	-3.1
IE	2.8	-2.9	-3	-2.7	-2	-2.1	-0.1	1.1	2.4	2.4	4.4	0.9	-0.2	0.1	-0.3	-0.8
IT	-11.8	-11.7	-10.7	-10.3	-9.3	-7.6	-7.1	-2.7	-2.8	-1.7	-0.6	-2.6	-2.3	2.4	-2.9	-3.3
LU	**4.8**	**1.2**	**0.2**	**1.5**	**2.7**	**2.1**	**1.9**	**3.2**	**3.2**	**3.7**	**6**	**6.4**	**2.8**	**0.8**		
NL	-5.3	-2.7	-4.2	-2.8	-3.5	-4.2	-1.8	-1.1	-0.8	0.7	2.2	-0.1	-1.9	-3.2	-3	-2.8
AT	-2.4	-2.9	-1.9	-4.2	-4.9	-5.6	3.9	1.8	2.3	2.2	1.5	0.3	0.2	1.1	-1.3	-2
PT	-6.1	-8.1	-6	-8.9	-6.6	-4.5	4	3	2.6	2.8	2.8	4.4	2.7	2.8	2.9	-3.3
ES	-3.9	-4.6	-3.7	-7.0	-6.5	-6.6	-4.9	-3.2	-3	-1.2	-0.9	-0.4	-0.1	0.4	-0.9	-0.3
DK	-1	-2.4	-3.3	-3.7	-3.2	-3.1	-1.9	-0.5	0.2	2.4	1.7	2	0.7	0.3	0.8	1.3
SE	3.8	-1.9	-7.6	-11.6	-9.3	-7	-2.7	-0.9	1.8	2.5	5.1	2.8	0.0	0.3	0.8	1
GB	-1.5	-2.8	-6.5	-8	-6.8	-5.7	-4.3	-2	0.2	1	3.8	0.7	-1.7	-3.3	-3.0	-2.8

Izvor: Eurostat

Javni dug (% GDP)

Debt ratio

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
								%						
EU	58.8	58.5	60.3	66.2	68.9	73.6	75.2	74.9	74.2	72.7	70.4	69.5	69.4	70.7
BE	129.2	130.6	132.2	137.9	135.9	134	130.2	124.8	119.6	114.8	109.1	108.1	105.8	100.7
DE	43.7	40.4	42.9	46.9	49.3	57	59.8	61	60.9	61.2	60.2	59.4	60.9	64.2
FI	14.2	22.6	40.2	55.9	58	57.1	57.1	54.1	48.6	47	44.6	43.8	42.6	45.6
FR	35.1	35.8	39.6	45.3	48.4	54.6	57.1	59.3	59.5	58.5	56.8	56.5	58.8	63.7
GR	79.6	82.2	87.8	110.1	107.9	108.7	111.3	108.2	105.8	105.2	114	114.7	112.5	109.9
IE	94.2	95.6	92.5	95.1	89.6	81.8	73.3	64.5	53.8	48.6	38.3	35.9	32.7	32.1
IT	97.2	100.8	108.1	118.7	124.8	124.3	123.1	120.5	116.7	115.5	111.2	110.6	107.9	106.2
LU	5.4	4.6	5.5	6.8	6.3	6.7	7.2	6.8	6.3	5.9	5.5	5.5	5.7	5.4
NL	76.9	76.8	77.9	79.3	76.4	77.2	75.2	69.9	66.8	63.1	55.9	52.9	52.6	54.1
AT	56.1	56.1	55.8	60.5	63.4	67.9	67.6	63.8	64.2	66.5	67	67.1	66.6	60.3
PT	58.3	60.7	54.4	59.1	62.1	64.3	62.9	59.1	55	54.3	53.3	55.8	58.4	65.1
ES	43.6	44.3	46.8	58.4	61.1	63.9	68.1	66.6	64.6	63.1	61.1	57.5	54.4	50.7
DK	63.1	64	69.4	81.1	77.4	73.2	69.7	65.7	61.2	57.7	52.3	49.2	48.8	45.9
SE	43.5	53.0	67.1	76.0	73.9	73.7	73.5	70.6	68.1	62.7	52.8	54.4	52.6	52
GB	34	34.4	39.2	45.4	48.6	51.8	52.3	50.8	47.7	45.1	42	38.8	38.3	39.8

Izvor: Eurostat

ŠEMATSKI PRIKAZ FUNKCIONISANJA POREZA NA DODATNU VREDNOST (PDV)

	FAKTURE	PORESKA EVIDENCIJA	PORESKA PRIJAVA
OBVEZNIK A	Uvoz Vrednost 2.500 PDV = 250 Faktura Vrednost Sirovine 1.000 PDV = 100		
		Evidencija nabavke: Mesečna nabavka Vrednost 3.500 PDV = 350	PDV – Mesečna prijava PDV na prodaju + 400 PDV na nabavku – 350 PDV koji treba da plati obveznik A = 50
		Evidencija prodaje: Mesečna prodaja Vrednost 4.000 PDV = 400	
OBVEZNIK B	Faktura Vrednost 1.900 PDV = 190 Faktura Vrednost 2.100 PDV = 210		
		Evidencija nabavke: Mesečna nabavka Vrednost 4.000 PDV = 400	PDV – Mesečna prijava PDV na prodaju + 485 PDV na nabavku – 400 PDV koji treba da plati obveznik B = 85
		Evidencija prodaje: Mesečna prodaja Vrednost 4.850 PDV = 485	
	Faktura Vrednost 2.500 PDV = 250 Faktura Vrednost 2.350 PDV = 235		
OBVEZNIK C		Evidencija nabavke: Mesečna nabavka Vrednost 4.850 PDV = 485	PDV – Mesečna prijava PDV na prodaju + 590 PDV na nabavku – 485 PDV koji treba da plati obveznik C = 105
		Evidencija prodaje: Mesečna prodaja Vrednost 5.900 PDV = 590	
	Faktura Vrednost 5.900 PDV = 590		
		Krajnji potrošač	

Izvor: Dr H. Hrustić, Porez na dodatnu vrednost, Stylos, Novi Sad, 2004, str. 18.

UČEŠĆE PORESKIH PRIHODA U BDP (U %)

Država	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Kanada	35,1	36,1	36,6	36,2	35,5	35,4	35,7	36,1	36,9	37,4	n.a
Meksiko	17,2	17,3	17,3	17,6	17,7	17,2	16,6	16,6	17,5	16,0	16,5
SAD	27,0	26,7	26,8	26,8	26,9	27,3	27,6	27,9	28,3	28,9	n.a.
Australija	29,4	29,3	27,7	27,1	27,4	28,7	29,4	0,1	29,8	29,9	n.a.
Japan	30,7	30,9	30,3	28,8	28,7	27,8	28,4	28,2	28,7	28,4	27,7
Koreja	18,0	19,1	18,7	19,4	19,9	20,4	20,5	21,4	21,4	21,1	23,8
Novi Zeland	39,1	38,1	36,1	36,5	36,2	36,7	37,6	35,7	36,3	335,2	n.a.
Austrija	40,1	40,2	40,6	42,2	42,6	42,5	41,6	43,4	44,2	44,4	44,3
Belgija	42,4	43,1	43,2	43,3	43,9	45,3	44,8	45,2	45,7	45,9	45,4
Češka	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	42,9	41,3	40,1	39,1	38,6	38,3	37,5
Danska	49,3	47,1	46,9	47,3	48,8	49,9	49,4	49,4	50,0	49,	50,6
Finska	42,6	44,7	46,1	45,9	44,6	46,6	44,9	47,3	46,1	46,2	46,5
Francuska	42,9	43,0	43,2	43,1	43,3	43,7	44,0	45,0	45,2	45,2	46,0
Nemačka	33,3	32,6	36,8	37,7	37,9	38,1	38,2	37,4	37,0	37,0	37,7
Grčka	26,7	29,4	29,5	30,5	31,0	31,3	31,7	31,8	33,7	n.a.	n.a.
Mađarska	n.a.	n.a	45,9	45,7	46,5	44,0	42,4	40,7	39,0	38,7	37,0
Island	32,5	31,4	31,4	32,2	31,2	30,9	31,2	32,2	31,8	33,6	35,4
Irska	34,0	33,6	334,2	34,8	34,5	35,7	33,1	33,2	32,8	32,2	31,9
Italija	37,8	38,9	39,3	41,7	44,2	41,4	41,2	42,7	44,2	42,7	43,0
Luksemburg	40,3	40,7	39,6	39,9	441,9	42,2	41,9	43,3	41,8	41,5	42,1
Holandija	43,1	42,8	45,3	44,9	45,2	43,0	41,9	48,0	42,0	441,0	40,3
Norveška	441,3	41,8	41,8	41,0	40,1	41,3	41,5	41,5	42,4	443,6	41,
Poljska	n.a.	n.a.	37,2	38,2	42,4	40,6	39,8	39,6	39,1	37,9	n.a.
Portugalija	29,4	29,6	30,8	32,9	31,2	32,0	32,7	32,6	33,5	34,2	334,5
Španija	33,1	33,0	33,3	34,3	33,5	33,5	32,8	32,6	33,7	334,2	35,1
Švedska	53,6	53,7	51,8	49,3	48,4	48,7	47,6	49,8	51,5	52,0	52,1
Švajcarska	31,1	30,9	30,6	31,2	32,2	33,0	33,5	34,2	33,8	35,1	35,
Turska	18,7	20,0	21,0	22,4	22,7	22,2	22,6	25,4	27,9	28,7	31,8
V. Britanija	36,5	36,0	35,3	34,8	33,3	34,0	35,2	35,1	35,3	37,2	36,6
Prosek:											
OECD–ukupno	34,8	35,0	35,6	35,9	36,4	36,4	36,1	36,8	36,8	37,0	
OECD–Evropa	37,3	37,5	38,3	38,7	39,2	39,1	38,7	39,6	39,5	39,8	
EU15	39,0	39,2	39,7	40,2	40,3	40,5	40,1	41,2	41,1	41,3	

Izvor: PAC/COM/PUB//2000, OECD, Paris.
n.a. – neraspoloživi podaci

PORESKA STRUKTURA ZEMALJA ČLANICA OECD I ZEMALJA ČLANICA EU (U %), 1965-1998.

VRSTA POREZA	GODINA	OECD	EU
Porez na dohodatak (građana i korporacija)	1965	36	28
	1975	39	33
	1988	39	34
	1998	37	36
Doprinosi za socijalno osiguranje	1965	18	24
	1975	24	30
	1988	24	29
	1998	25	28
Porezi na imovinu	1965	8	7
	1975	6	6
	1988	6	5
	1998	6	5
Porezi na proizvode i usluge	1965	35	36
	1975	28	30
	1988	28	31
	1998	32	31
Ostali porezi	1965	3	5
	1975	3	1
	1988	3	1
	1998	-	-

Izvor: Revenue Statistics OECD Member Countries 1965-1989, 1990, OECD, Paris; PAC/COM/POUB/2000, 2000, OECD, Paris.

STRUKTURA PORESKIH PRIHODA U ZEMLJAMA ČLANICAMA OECD (U%), 1998.

Država	Porezi na dohodak	Doprinosi za socijalno osigurarnje	Porez na platne liste	Porez na imovinu	Porez na proizvode i usluge	Ostali porezi
Kanada	48,5	13,7	2,1	10,4	24,7	0,5
Meksiko	29,5	18,0	-	-	51,3	1,3
SAD	49,5	23,7		10,6	16,2	
Australija	58,5		6,6	9,5	25,5	
Japan	32,1	38,4	-	10,5	18,8	0,2
Koreja	32,5	11,1	0,3	11,4	40,5	4,2
Novi Zeland	57,4	-	0,9	5,7	36,0	0,0
Austrija	29,2	34,1	6,2	1,3	27,9	1,0
Belgija	39,2	31,5	-	3,2	24,9	-
Češka	23,3	44,1	0,0	1,5	31,0	0,0
Danska	58,9	3,1	0,8	3,6	33,2	0,0
Finska	41,3	25,2	-	2,4	30,7	0,1
Francuska	23,3	36,2	2,3	7,3	26,6	4,0
Nemačka	29,4	40,4	-	2,4	27,4	0,0
Mađarska	22,4	35,9	0,3	1,6	39,0	0,9
Island	38,6	8,3		7,1	45,9	0,1
Irska	41,6	12,6	1,2	5,2	38,7	-
Italija	32,6	29,4	0,1	4,8	27,4	5,3
Luksemburg	38,5	25,6	-	8,4	26,1	1,1
Holandija	25,8	39,9	-	4,9	27,7	0,4
Norveška	37,1	23,3	-	2,4	37,2	0,0
Poljska	29,5	32,3	0,8	3,0	34,4	0,0
Portugalija	28,8	25,5		2,9	41,3	0,8
Španij	28,2	35,2	-	6,0	29,4	0,7
Švedska	40,7	28,7	4,8	3,7	221,6	0,1
Švajcarska	37,8	35,7		8,3	18,2	-
Turska	32,9	14,3	-	2,8	35,7	14,3
V. Britanija	38,4	17,6		10,7	32,6	0,0
Prosek						
OECD – Ukupno	36,3	24,7	0,9	5,4	31,3	1,2
OECD – Evropa	33,8	27,8	0,8	4,4	31,6	1,3
EU15	34,8	27,8	1,1	4,7	30,2	0,9

Izvor: PAC/COM/PUB//2000, 2000, OECD, Paris.

UČEŠĆE PRIHODA OD PDV U PORESKIM PRIHODIMA I U BDP (U %), 2001.

Država	Učešće u ukupnim poreskim prihodima	Učešće u BDP
Albanija	35,7	5,9
Alžir	31,0	3,1
Argentina	51,4	6,2
Jermenija	38,0	6,5
Austrija	19,1	8,5
Azerbejdžan	27,9	4,1
Banladeš	31,6	2,4
Barbados	30,6	9,5
Belorusija	26,6	9,0
Belgija	15,1	6,9
Benin	41,6	5,6
Bolivija	29,0	5,7
Brazil	31,2	8,6
Bugarska	27,8	8,6
Burkina Faso	28,7	4,0
Kambodža	35,5	2,9
Kamerun	34,5	4,2
Kanada	6,9	2,6
Čad	25,3	1,7
Čile	45,0	8,5
Kina	27,9	3,9
Kolumbija	28,1	4,9
Kongo	27,4	5,0
Kostarika	38,5	6,5
Obala Slonovače	28,7	4,8
Hrvatska	34,8	14,1
Kipar	28,4	4,8
Češka	18,7	7,0
Danska	19,2	9,7
Dominikanska Republika	20,9	3,1
Ekvador	41,6	4,4

Egipat	17,9	2,7
El Salvador	51,6	5,3
Estonija	23,4	8,5
Fidži	30,7	6,7
Finska	18,1	8,4
Francuska	17,0	7,8
Gabon	19,6	4,1
Gruzija	31,	4,5
Nemačka	18,3	6,9
Gana	23,5	3,8
Grčka	22,3	7,5
Gvatemala	42,1	3,7
Gvineja	21,3	2,5
Haiti	25,6	2,2
Honduras	23,9	3,8
Mađarska	22,0	8,1
Island	27,9	9,9
Indonezija	19,3	2,7
Irska	22,2	7,2
Izrael	34,9	10,6
Italija	12,5	5,4
Japan	9,4	2,6
Kazahtan	27,6	4,4
Kenija	25,9	5,5
Koreja	19,2	4,6
Kirgistan	33,5	4,1
Letonija	32,1	8,6
Litvarnija	26,8	8,2
Luksemburg	13,8	5,8
Madagaskar	39,3	4,3
Malavi	36,2	5,7
Mali	27,0	3,8
Malta	17,5	4,8
Mauritanija	23,3	3,5

Mauricijus	17,4	3,0
Meksiko	19,7	3,2
Moldavija	30,8	6,9
Mongolija	29,9	5,3
Maroko	22,7	5,6
Mozambik	24,4	2,7
Nepal	22,5	2,3
Holandija	16,7	6,9
Novi Zeland	25,9	4,2
Nikaragva	42,6	10,0
Niger	27,6	2,2
Nigerija	19,7	1,6
Norveška	21,3	8,9
Pakistan	17,7	2,4
Panama	15,5	2,0
Papua Nova Gvineja	8,6	1,8
Paragvaj	39,0	4,5
Peru	53,2	6,3
Filipini	22,1	3,0
Poljska	20,8	7,9
Portugalija	23,3	8,0
Rumunija	16,1	1,9
Rusija	36,0	4,8
Samoa	26,4	5,5
Senegal	37,1	6,2
Singapur	8,4	1,2
Slovačka	21,5	7,2
Slovenija	25,6	10,1
Južna Afrika	24,0	5,9
Španija	17,6	6,2
Šri Lanka	22,5	3,4
Švedska	13,9	7,2
Švajcarska	11,0	3,9
Tadžikistan	21,6	2,5
Tanzanija	32,3	3,2

Tajland	20,8	2,8
Togo	34,0	4,5
Trinidad i Tobago	17,5	3,8
Tunis	25,3	6,5
Turska	20,3	6,5
Turkmenistan	29,2	7,5
Uganda	33,6	3,4
Ukrajina	20,1	6,5
V. Britanija	18,7	6,8
Urugvaj	34,6	8,4
Uzbekistan	24,9	7,6
Vanuatu	38,6	8,3
Venecuela	25,0	3,2
Vijetnam	24,5	4,0
Zambija	29,8	5,8

Izvor: L. Ebrili, M. Keen, J. P. Bodin, V. Summers, The Modern Vat, IMF, Washington, 2001, str. 9-12.

VISINA STOPA POREZA NA DODATNU VREDNOST U SVETU (U %)[1]

Država	Pri uvođenju poreza			2001. godine		
	Niža	Opšta	Viša	Niža	Opšta	Viša
Albanija		12,5			20	
Alžir	7; 13	21	40	7	17	
Argentina		16		10,5	21	27
Jermenijia		20			20	
Austrija		8	16	10; 12	20	
Azerbejdžan		20		10	20	
Bangladeš		15	10-85		15	10-85
Barbados		12		7,5	15	
Belgija	6; 14	18		6; 12	21	
Belorusija	10	20		10	20	
Benin		18			18	
Bolivija	5	10			14,9	
Brazil[2]		15		2,36; 9,89	20,48	
Bugarska		18			20	
Burkina Faso		15			18	
Gabon		18			18	
Grenada	5	27,5		5	27,5	
Gruzija		14			20	
Hrvatska		22			22	
Čad		18			18	
Češka	5	23		5	22	
Čile	8	20			18	
Kambodža		10			10	
Kamerun		18,7			18,7	
Kanada		7			7	
Kazahstan		20			20	
Kenija		17	20-270	16	18	
Kina	13; 6	17		13	17	
Kipa		5			10	
Kirgizija		20			20	
Kolumbija	4; 6	10		8; 10	15	20; 35; 45
Kongo		18			18	
Koreja		10		2; 2,5	10	

Kostarika		10			15	
Obala Slonovače		8			20	
Danska		10			25	
Dominikanska R.		6			8	
Egipat	5; 10	15	25; 45	5; 10	15	25; 45
Ekvador		4	10		13	
El Salvador		10			10	
Estonija		18		5	18	
Finska		17		6; 12; 17	22	
Fidži		1			10	
Francuska	4; 6	13,6	20; 25	2,1; 5,5	20,6	
Nemačka	5	10		7	16	
Gana		12,5			12,5	
Grčka	6	18	36	4; 8	18	
Gvatemala		7			10	
Gvineja		18			18	
Haiti		7			10	
Honduras		3			12	15
Mađarska	15	25		12	25	
Island	14	24,5		14	24,5	
Indonezija		10			10	
Irska	5,26	16,37	30; 26	3,6; 10; 12,5	21	
Izrael		8		6,5	17	
Italija	6	12	18	4; 10; 16	19	
Jamajka		12,5		12,5	15	
Japan		3	6	4,5	5	
Jordan	5	7		5	7	
Južna Afrika		14			14	
Letonija		18			18	
Litvanija		18			18	
Luksemburg	2; 4	8		3; 6; 12	15	
Madagaskar	6	12		5	20	
Makedonija	5	19		5	19	
Malavi	10	35	55; 85	10	20	
Mali	10	17		10	18	
Malta	10	15			15	
Meksiko		10		10	15	

Maroko	7; 12; 14	19	30	7; 10; 14	20	
Mauricijus		10			10	
Mauritanija	5	13			14	
Moldavija		20			20	
Mongolija		10			13	
Mozambik		17			17	
Holandija	4	12		6	17,5	
Holandski Antili	1,6	3		1,6	3	
Namibija		15	30		15	30
Nepal		10			10	
Novi Zeland		10			12,5	
Nikaragva		6		5; 6	15	
Niger	15	22,5	35		17	
Nigerija	8	12	18		5	
Norveška		20		7; 11,11	23	
Pakitan		12,5			15	
Panama		5			5	10
Papua Nova Gvineja		10			10	
Paragvaj		12			10	
Peru	3	20	40		18	
Poljska	7	22		7; 12	22	
Portugalija	8	16	30	5; 12	17	
Rumunija		18		9; 11	18	
Ruanda		15			15	
Rusija		28; 32		10	20	
Filipini		10			10	
Senegal	10	20		10	20	
Singapur		3			3	
Slovačka	6	25		6	23	
Slovenija	8	19		8,5	20	
Samoa		10			10	
Sudan		10			10	
Španija	6	12	33	4; 7	16	
Šri Lanka		12,5			12,5	
Švajcarska	2	6,5		2; 3,5	7,5	
Švedska	2,04; 6,38	11,1		6; 12; 21	25	
Tajland	1,5	7			10	

Tajvan		5			5	15; 25
Tanzanija		20			20	
Tadžikistan	16,67	20			20	
Togo		18			18	
Trinidad i Tobago		15			15	
Tunis	6	17	29	6; 10	18	29
Turkmenistan	10	20			20	
Turska		10		8	16	25; 40
V. Britanija		10			17,5	
Uganda		17			17	
Ukrajina		20			20	
Urugvaj	5	14		141	23	
Uzbekistan		25		115	20	
Venecuela		10			15,5	
Vanuatu		12,5			12,5	
Vijetnam	5	10	20	5	10	15
Zambija		17,5			17,5	

Izvor: A. A. Tait, 1988, Value Added Tax-International Practice and Problems, IMF, Washington, str. 40-41; L. Ebrili, M. Keen, J. P. Bodin, V. summers, 2001. The Modeern VAT, IMF, Washington, str. 9-12; Privredni pregled, 7. decembar 2001, br. 12112, Beograd.

[1] Stope su date u procentu od neto cene.

[2] Na unutrašnji promet između država – federalnih jedinica stope PDV variraju od države do države, a kreću se u rasponu od 17 do 25%.

Zemlja članica	Pri uvođenju poreza			1. januar 2001. godine				Povećanje opšte stope 2001/uvođenje
	Niža	Opšta	Viša	Niža	Super niža	Opšta	Prelazna	
Austrija		8	16	10; 12		20		+ 22
Belgija	6; 14	18		6		21	12	+ 3
Danska		10				25		+ 15
Finska		17		8; 17		22		+ 5
Francuska	6; 4	13,6	20; 25	5,5	2,1	19,6		+ 6
Nemačka	5	10		7		16		+ 6
Grčka	6	18	36	8	4	18		-
Irska	5,26	16,37	30; 26	12,5	(0); 4,2	21	12,5	+ 4,63
Italija	6	12	18	10	4	20		+ 8
Luksemburg	2; 4	8		6	3	15	12	+ 7
Holandija	4	12		6		17,5		+ 5,5
Portugalija	8	16	30	5; 12		17		+ 1
Španija	6	12	33	7		16		+ 4
Švedska	2,04; 6,38	11,11		6; 12		25		+ 13,89
V. Britanija		10		5	(0)	17,5		+ 7,5
Prosek		12,8				19,4		+ 6,6

Izvor: A. A. Tait, 1988, International Practice and Problems, IMF, Washington, str. 40-41; Value Added Tax in Europe, guides to European Taxation, 2001, IBFD, Amsterdam; Vat rates applied in the Member States of the European Community, Taxation and customs union tax policy, Vat and other turnover taxes, May 2001, Europen Commission Direcorate-Generral, DOC/2905/2001 – EN, Brussel.

STRUKTURA PORESKIH PRIHODA OD POREZA NA PROIZVODE I USLUGE U ZEMLJAMA ČLANICAMA OECD (U %)*

Zemlja	Opšti porez na promet proizvoda i usluga	Akcize	Ostali porezi na proizvode i usluge	Ukupno
Australija	45	50	5	100
Austrija	66	25	9	100
Belgija	63	22	15	100
Kanada	68	28	4	100
Danska	62	22	16	100
Finska	58	33	9	100
Francuska	67	25	8	100
Nemačka	59	34	7	100
Grčka	58	40	2	100
Island	65	16	19	100
Irska	62	27	11	100
Italija	58	25	17	100
Japan	48	42	10	100
Luksemburg	56	41	3	100
Holandija	65	27	8	100
Norveška	51	38	11	100
Novi Zelan	72	21	7	100
Portugalija	51	40	9	100
SAD	-	82	8	100
Španija	64	33	3	100
Švajarska	77	14	9	100
Švedska	66	30	4	100
Turska	65	19	16	100
V. Britanija	57	36	7	100

Izvor: Government Finace Statistics Yearbook, 1995, IMF, Washington.
* MMF klasifikacija.

UČEŠĆE AKCIZA I POREZA NA DODATU VREDNOST U PORESKIM PRIHODIMA ZEMALJA ČLANICA OECD (U %)

Zemlja	Porez na dodatu vrednost	Akcize
Austrija	17	6
Belgija	16	6
Kanada	13	6
Danska	31	11
FinskA	30	17
Francuska	20	7
Nemačka	15	9
Grčka	40	26
Island	40	10
Irska	20	9
Italija	17	7
Japan	8	7
Luksemburg	16	12
Holandija	15	6
Norveška	24	18
Novi Zeland	23	7
Portugalija	20	16
Španija	15	8
Švedska	29	13
Turska	30	9
Velika Britanija	20	13
Izveden prosek	19	10

Izvor: Government Finance Statistics Yearbook, 1995, IMF, Washington.

UČEŠĆE POJEDINIH VRSTA POREZA U UKUPNIM PORESKIM PRIHODIMA RAZLIČITIH NIVOA VLASTI U KANADI (U %)

Vrsta poreza	Federacija		Provincije		Lokalna vlast	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Porezi na dohodak (građana i korporacija)	69,1	69,7	45,9	47,0	-	-
Porezi na imovinu	-	-	2,0	4,7	85,5	84,5
Opšti porez na promet proizvoda i usluga	12,4	17,9	16,9	22,3	-	0,2
Akcize	18,7	12,4	45,2	26,0	1,3	1,5
Ostali porezi	0,2	-	-	-	13,2	13,8
Ukupni poreski prihodi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Revenue Statistics of OECD Counries 1965-1989, 1990, OECD, Paris.

RASPODELA PORESKIH PRIHODA IZMEĐU POJEDINIH NIVOA VLASTI U NEMAČKOJ (U %)

Zajednički porezi	Federalna vlast	Države	Lokalna vlast	Ukupno
Porez na dohodak građana	42,5	42,5	15	100
Porez na dohodak korporacija	50	50	0	100
Porez na dodatu vrednost	65	35	0	100

Izvor: P. B. Spahn, April 1991, „The Experience of Germany“, Position Paper, Seminar: Fiscal Federalism in Economies in Transition, OECD, Paris, str. 11.

TROŠKOVI ODBRANE IZ CENTRALNOG BUDŽETA U % DRUŠTVENOG PROIZVODA U 2000. GODINI

Države	%
Austrija	2,6
Danska	2,6
Fancuska	3,8
Nemačka	2,9

Države	%
Italija	7,0
Japan	4,2
Velika Britanija	7,7
SAD	8,4

DRŽAVNI DEFICIT I JAVNI DUG U % OD DRUŠTVENOG PROIZVODA U 2000. GODINI

Države	Inflacija	Budžetski deficit	Nezaposlenost	Javni dug
Belgiija	1,4	-2,1	9,3	122,2
Danska	1,1	-0,3	8,7	86,0
Nemačka	1,4	-2,7	6,1	61,3
Grčka	1,9	-0,6	6,4	106,6
Španija	1,9	-2,6	20,0	68,3
Francuska	1,2	-3,0	12,1	58,0
Irska	1,2	-0,9	9,8	66,3
Italija	1,8	-2,7	12,1	181,6
Luksemburg	1,4	-1,7	3,4	6,7
Holandija	1,8	-1,4	5,1	72,1
Portugal	1,8	-2,5	5,9	62,0
Velika Britanija	1,8	-3,5	5,6	57,0
Austrija	1,1	-2,5	4,4	66,1
Finska	1,3	-0,9	12,5	55,8
Švedska	1,5	-7,6	4,6	78,0
Švajcarska	2,1	-3,2	4,7	38,0
SAD	1,8	-1,1	7,6	57,0
Japan	1,0	-9,6	5,4	48,0

VOJNI BUDŽETI U 2003. GODINI

Države	mlrd $
SAD	417,4
Japa	46,9
Velika Britanija	37,1
Francuska	35,0
Kina	32,8
Nemačka	27,2
Italija	20,8
Iran	19,2

Države	mlrd $
Saudijska Arabija	19,1
J. Koreja	13,9
Rusija	13,0
Indija	12,4
Izrael	10,0
Turska	9,9
Brazil	9,2

RAD NA CRNO - UČEŠĆE NEPRIJAVLJENIH POSLOVA U BRUTO DOMAĆEM PROIZVODU

Države	%
Grčka	28,5
Italija	27,0
Portugalija	22,5
Španija	22,5
Belgija	22,0
Švedska	19,1
Norveška	19,0
Finska	18,0
Danska	17,9
Nemačka	16,3
Kanada	15,8

Države	%
Irska	15,7
Francuska	15,0
Austrija	14,1
Belgija	13,0
Novi Zeland	12,6
Velika Britanija	12,5
Japan	11,1
Austrija	10,6
Švedska	9,4
SAD	8,7

„DRŽAVA BLAGOSTANJA“ I POMOĆ KAO % PRIMANJA PO DOMAĆINSTVU
– U % –

Zemlja	1990.	2000.
Belgija	29,2	33,6
Austrija	28,4	30,4
Francuska	29,0	29,9
Holandija	24,9	26,7
Irska	25,5	26,0
Velika Britanija	24,8	25,6
Luksemburg	22,2	24,5
Italija	22,3	23,
Nemačka	20,1	23,4
Danska	23,0	23,2

Grčka	18,4	19,7
Portugalija	18,8	19,0
Španija	16,9	17,5
Finska	31,7	32,3
Švedska	36,0	36,8
EU	22,3	25,7

Izvor: EUROSTAT, 2001, str. 6.

STEPEN FISKALNOG OPTEREĆENJA DRUŠTVENOG PROIZVODA U 2000. GODINI

Države	%
Danska	51,6
Švedska	51,0
Finska	47,3
Belgija	46,6
Holandija	45,9
Luksemburg	45,0
Francuska	44,1
Austrija	42,8
Grčka	42,5

Države	%
Italija	41,7
Norveška	41,2
Nemačka	39,3
Irska	37,5
Španija	35,8
Velika Britanija	34,1
Švajcarska	33,9
Portugal	33,0
Japan	27,6

POREZI I DOPRINOSI KAO DEO DRUŠTVENOG BRUTO PROIZVODA RAZVIJENIH PRIVREDA EU (U %)

Zemlje	1984.			1988.			2001.		
	Porezi	Doprinosi	Ukupno	Porezi	Doprinosi	Ukupno	Porezi	Doprinosi	Ukupno
Švedska	37,2	14,2	51,4	39,4	13,7	53,1	38,8	20,2	59,0
Holandija	25,9	20,2	46,1	25,1	19,9	45,0	24,6	16,5	41,4
Danska	44,3	1,4	45,7	50,5	1,4	52,0	47,8	1,5	49,
Belgija	32,0	13,1	45,1	33,1	13,1	46,2	31,8	14,5	46,3
Francuska	25,1	19,3	44,4	25,6	19,5	45,1	28,7	16,5	45,2
Austrija	26,3	15,8	42,1	27,5	14,1	41,6	28,2	15,2	43,4
Nemača	23,7	16,8	40,5	23,2	16,1	39,3	22,0	18,0	40,0
V. Britanija	35,0	5,5	40,5	30,4	7,0	37,4	31,0	6,6	37,6
Italija	24,0	14,6	38,6	26,7	14,5	41,2	30,7	12,4	43,1
Švajcarska	20,7	8,8	29,5	20,6	9,7	30,3	22,4	12,4	34,8

UČEŠĆE DRŽAVNIH RASHODA U DRUŠTVENOM PROIZVODU
(U %)

Zemlje	1880.	1929.	1960.	1985.	1988.	1992.	1999.	2001.
Francuska	15	19	35	52	53	55	54	52
Nemačka	10	31	32	47	48	52	52	54
Japan	11	9	18	33	34	35	36	38
Švedska	6	8	31	65	65	69	69	69
Velika Britanija	10	14	32	48	49	51	52	51
SAD	8	10	28	3	38	40	39	3

Izvor: Svetska banka – Izveštaj o svetskom razvoju, 1989, 1992, 2002.

DEFICIT JAVNOG SEKTORA I JAVNI DUG U % DRUŠTVENOG PROIZVODA

Zemlje	1992.		1995.		2000.	
	budžetski deficit	javni dug	budžetski deficit	javni dug	budžetski deficit	javni dug
Belgija	-5,9	130,6	-35	134,6	-2,9	122,2
Danska	-2,1	72,7	-18	83,1	-0,3	86,0
Nemačka	-3,4	44,3	-1,9	58,3	-2,9	61,3
Grčka	-13,2	10,4	-10,1	119,4	-6,5	106,6
Španija	-4,3	46,6	-4,4	69,7	-3,0	68,3
Francuska	-2,0	49,1	-4,0	53,8	-3,0	59,5
Irska	-2,5	96,4	-2,1	83,1	-2,0	66,0
Italija	-10,4	105,4	-7,2	125,3	-3,3	121,6
Luksemburg	+2,6	5,3	2,1	9,9	-	7,6
Holandija	-4,0	80,6	-2,7	81,4	-2.0	82.1
Portugal	-5,4	66,7	-5,5	83,0	-2,9	61,9
Velika Britanija	-4,9	43,7	-2,8	55,3	-3,5	56,6

Izvor: OECD.

Države	Javni dug prema budžetskim rashodima	Budžetski deficit prema javnim rashodima
Austrija		
1991.	106,3	11,9
1994.	106,3	14,0
1996	101,6	12,2
1999.	109,0	13,8
Belgija		
1991.	216,9	12,4
1994.	224,6	11,9
1996.	23,0	7,9
1999.	214,4	10,3
Finska		
1991.	80,5	18,5
1994.	91,0	29,5
1996.	87,8	23,2
1999.	85,0	26,9
Francuska		
1991.	61,9	2,9
1994.	82,7	11,9
1996.	95,4	11,6
1999.	95,1	10,1
Nemačka		
1991.	50,9	7,2
1994.	54,4	7,0
1996.	66,8	6,3
1999.	73,7	6,4
Grčka		
1991.	39,4	31,7
1994.	57,3	44,9
1996.	47,7	45,1
1999.	55,0	43,5
Irska		
1991.	54,3	2,4
1994.	28,0	2,7
1996.	12,5	0,8
1999.	7,4	2,0
Italija		
1991.	242,6	25,1
1994.	321,3	25,5
1996	337,8	20,8
1999.	327,5	20,6

JAVNI DUG U RAZVIJENIM PRIVREDAMA (U % BNP)

Zemlje	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	2000.
Belgija	135,2	133,5	131,1	126,9	122,2	118,1	122,2
Danska	81,6	78,1	73,3	70,6	65,1	59,1	86,0
Nemačka	48,0	50,2	58,0	60,4	61,3	61,2	61,3
Grčka	111,6	109,3	110,1	11,6	108,7	107,7	106,6
Španija	60,0	62,6	65,5	70,1	68,8	67,7	68,3
Francuska	45,3	48,5	52,7	55,7	58,0	58,	59,5
Irska	96,3	89,1	82,3	72,7	66,3	59,5	66,0
Italija	119,1	124,9	124,2	124,0	121,6	118,1	121,6
Lukseburg	6,1	5,7	5,9	6,6	6,7	7,1	7,6
Holandija	81,2	77,9	79,1	77,2	72,1	70,0	72,1
Austrija	62,7	65,4	69,2	69,5	66,1	64,7	64,4
Portugal	63,1	63,8	65,9	65,0	62,0	60,0	61,9
Finska	58,0	58,6	58,1	57,6	55,8	53,6	54,6
Švedska	75,8	79,0	77,6	76,7	76,6	74,1	71,1
Velika Britanija	48,5	50,5	53,9	54,7	53,4	52,3	56,6
EU	65,9	68,0	71,0	73,	72,1	70,	-

Izvor: Evropska komisija, 2001.

BUDŽETI: VIŠKOVI I MANJKOVI
- STATISTIČKI PODACI ZA 2004. GOD. ZA ZEMLJE EU–
U % BDP

Finska		+ 2,0
Danska		+ 1,1
Island		+ 0,7
Španija		+ 0,4
Švedska		+ 0,2
Belgija	- 0,5	
Irska	- 0,8	
Austrija	- 1,1	
Slovenija	- 1,7	
Luksemburg	- 2,0	
Letonija	- 2,2	

EU – 25	- 2,7	
Litvanija	- 2,8	
Velika Britanija	- 2,8	
Grčka	- 3,2	
Italija	- 3,2	
Portugalija	- 3,4	
Holandija	- 3,5	
Nemačka	- 3,6	
Francuska	- 3,7	
Slovačka	- 4,1	
Kipar	- 4,6	
Mađarska	- 4,9	
Malta	- 5,9	
Češka	- 5,9	
Poljska	- 6,0	

Izvor: Evropska komisija

JAVNI DUG RAZVIJENIH DRŽAVA

Godina	SAD	V.Britanija	Nemačka	Francuska	Japan	Švedska
1990.	3.377	159	599	1.744	238.746	403
1991.	3.814	161	681	1.827	187.605	411
1992.	4.190	169	802	2.057	196.194	471
1993.	4.546	173	903	2.419	212.474	518
1994.	4.799	188	1.004	2.859	232.305	503
1995.	4.991	194	1.286	3.214	246.600	612
1996.	5.327	202	1.369	3.507	260.800	628
1997.	5.508	216	1.402	3.901	295.400	624
1998.	5.704	221	1.563	4.382	310.600	636
1999.	5.808	230	1.720	4.927	348.300	666
2000.	6.309	242	1.848	5.590	382.400	692
2001.	7.135	253	1.1978	6.121	421.800	710

INFLACIJA, NEZAPOSLENOST, BUDŽETSKI DEFICITI I JAVNI DUG
- U % DRUŠTVENOG PROIZVODA –

Zemlja	Inflacija	BDP rast	Budžetski deficit	Javni dug	Nezaposlenost
Nemačka	1,4	2,2	2,7	61,3	6,12
Austrija	1,1	2,1	2,5	66,1	4,4
Belgija	1,4	2,7	2,1	122,2	9,3
Španija	1,9	3,4	2,6	68,8	20,0
Finska	1,3	5,9	0,9	55,8	12,5
Francuska	1,2	2,4	3,0	58,0	12,1
Irska	1,2	8,3	0,9	66,3	9,8
Italija	1,8	1,4	2,7	121,6	12,1
Luksemburg	1,4	3,7	1,7	6,7	3,4
Holandija	1,8	3,3	1,4	72,1	5,1
Portugalija	1,8	3,5	2,5	62,0	5,9

Podaci za 2000. godinu

DRŽAVNI RASHODI U DRUŠTVENOM BRUTO PROIZOVDU – U % –

Zemlje	1986.	1989.	1992.	2002.
Švedska	65	69	69	68
Velika Britanija	48	55	57	58
Francuska	52	55	58	59
Nemačka	47	48	51	55
Japan	33	36	37	38
SAD	35	37	38	38

NACIONALNI DOHODAK, JAVNI DUG I TROŠKOVI KAMATA

Godina	Učešće u nacionalnom dohotku	
	Javnog duga	Kamata
1965.	57,5	2,0
1975.	50,1	5,5
1986.	58.0	3,7
1987.	60,9	3,6
1988.	64,7	3,8
1989.	69.6	4,0
1999.	72,2	4,3

Izvor: P. A. Samuelson, op. cit., str. 382.

UČEŠĆE PORESKIH PRIHODA U BDP (U %)

Država	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kanada	35,1	36,1	36,6	36,2	35,5	35,4	35,7	36,1	36,9	37,4	n.a
MeksikO	17,2	17,3	17,3	17,6	17,7	17,2	16,6	16,6	17,5	16,0	16,5
SAD	27,0	26,7	26,8	26,8	26,9	27,3	27,6	27,9	28,3	28,9	n.a.
Australija	29,4	29,3	27,7	27,1	27,4	28,7	29,4	0,1	29,8	29,9	n.a.
Japan	30,7	30,9	30,3	28,8	28,7	27,8	28,4	28,2	28,7	28,4	27,7
Koreja	18,0	19,1	18,7	19,4	19,9	20,4	20,5	21,4	21,4	21,1	23,8
Novi Zeland	39,1	38,1	36,1	36,5	36,2	36,7	37,6	35,7	36,3	335,2	n.a.
Austrija	40,1	40,2	40,6	42,2	42,6	42,5	41,6	43,4	44,2	44,4	44,3
Belgija	42,4	43,1	43,2	43,3	43,9	45,3	44,8	45,2	45,7	45,9	45,4
Češka	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	42,9	41,3	40,1	39,1	38,6	38,3	37,5
Danska	49,3	47,1	46,9	47,3	48,8	49,9	49,4	49,4	50,0	49,8	50,6
Finska	42,6	44,7	46,1	45,9	44,6	46,6	44,9	47,3	46,1	46,2	46,5
Francuska	42,9	43,0	43,2	43,1	43,3	43,7	44,0	45,0	45,2	45,2	46,0
Nemačka	33,3	32,6	36,8	37,7	37,9	38,1	38,2	37,4	37,0	37,0	37,7
Grčka	26,7	29,4	29,5	30,5	31,0	31,3	31,7	31,8	33,7	n.a.	n.a.
Mađarska	n.a.	n.a	45,9	45,7	46,5	44,0	42,4	40,7	39,0	38,7	37,0
Island	32,5	31,4	31,4	32,2	31,2	30,9	31,2	32,2	31,8	33,6	35,4
Irska	34,0	33,6	334,2	34,8	34,5	35,7	33,1	33,2	32,8	32,2	31,9
Italija	37,8	38,9	39,3	41,7	44,2	41,4	41,2	42,7	44,2	42,7	43,0
Luksemburg	40,3	40,7	39,6	39,9	441,9	42,2	41,9	43,3	41,8	41,5	42,1
Holandija	43,1	42,8	45,3	44,9	45,2	43,0	41,9	48,0	42,0	441,0	40,3
Norveška	441,3	41,8	41,8	41,0	40,1	41,3	41,5	41,5	42,4	443,6	41,8
Poljska	n.a.	n.a.	37,2	38,2	42,4	40,6	39,8	39,6	39,1	37,9	n.a.
Portugalija	29,4	29,6	30,8	32,9	31,2	32,0	32,7	32,6	33,5	34,2	334,5
Španija	33,1	33,0	33,3	34,3	33,5	33,5	32,8	32,6	33,7	334,2	35,1
Švedska	53,6	53,7	51,8	49,3	48,4	48,7	47,6	49,8	51,5	52,0	52,1
Švajcarska	31,1	30,9	30,6	31,2	32,2	33,0	33,5	34,2	33,8	35,1	35,1
Turska	18,7	20,0	21,0	22,4	22,7	22,2	22,6	25,4	27,9	28,7	31,8
V. Britanija	36,5	36,0	35,3	34,8	33,3	34,	35,2	35,1	35,3	37,2	36,6
Prosek:											
OECD–ukupno	34,8	35,0	35,6	35,9	36,4	36,4	36,1	36,8	36,8	37,0	
OECD–Evropa	37,3	37,5	38,3	38,7	39,2	39,1	38,7	39,6	39,5	39,8	
EU15	39,0	39,2	39,7	40,2	40,3	40,5	40,1	41,2	41,1	41,3	

Izvor: PAC/COM/PUB//2000, OECD, Paris.

n.a. – neraspoloživi podaci

DIREKTNI I INDIREKTNI POREZI U EU
– UČEŠĆE U UKUPNIM POREZIMA –

Zemlja	Indirektni	Direktni
Grčka	71,7	28,3
Francuska	64,1	35,9
Portugalija	60,9	39,1
Luksemburg	56,4	43,6
V. Britanija	55,5	44,5
Austrija	53,5	46,5
Nemačka	53,4	46,6
Irska	51,8	48,2

Zemlja	Indirektni	Direktni
Španija	50,2	49,8
Holandija	49,4	50,6
Finska	46,2	53,8
Italija	44,3	55,7
Belgija	41,8	58,2
Švajcarska	39,7	60,3
Danska	36,9	63,1
Prosek EU	52,1	47,9

PORESKE STOPE U RAZVIJENIM ZEMLJAMA
– U % ZA 1998. GODINU –

Zemlja	Korporacijski porez	Personalni porez
Belgija	39	55
Danska	38	22
Francuska	34	56
Grčka	46	50
Nemačka	50	53
Holandija	40	60
Švedska	30	20
Velika Britanija	33	40
Portugalija	36	40

POREZ NA DODATNU VREDNOST: EVALUACIJA STOPA U EU

Zemlja članica	Pri uvođenju poreza			1. januar 2001. godine			
	Niža	Opšta	Viša	Niža	Super niža	Opšta	Prelazna
Austrija		8	16	10; 12		20	
Belgija	6; 14	18		6		21	12
Danska		10				25	
Finska		17		8; 17		22	
Francuska	6; 4	13,6	20; 25	5,5	2,1	19,6	
Nemačka	5	10		7		16	
Grčka	6	18	36	8	4	18	
Irska	5,26	16,37	30; 26	12,5	(0); 4,2	21	12,5
Italija	6	12	18	10	4	20	
Luksemburg	2; 4	8		6	3	15	12
Holandija	4	12		6		17,5	
Portugalija	8	16	30	5; 12		1	
Španija	6	12	33	7	4	16	
Švedska	2,04; 6,38	11,11		6; 12		25	
V. Britanija		10		5	(0)	17,5	
Prosek		12,8				19,4	

Izvor: Vat rates in the Member States of the European community, Taxation and customs union tax policy, Vat and other turnover taxes, May 2001, European Commission Directorate-General, DOC/2905/2001 – EN, Brussel.

UČEŠĆE AKCIZA I POREZA NA DODATU VREDNOST U PORESKIM PRIHODIMA ZEMALJA ČLANICA OECD (U %)

Zemlja	Porez na dodatu vrednost	Akcize
Austrija	17	6
Belgija	16	6
Kanada	13	6
Danska	31	11
Finska	30	17
Francuska	20	7
Nemačka	15	9
Grčka	40	26
Island	40	10

Irska	20	9
Italija	17	7
Japan	8	7
Luksemburg	16	12
Holandija	15	6
Norveška	24	18
Novi Zeland	23	
Portugalija	20	16
Španija	15	8
Švedska	29	13
Turska	30	9
Velika Britanija	20	13
Izveden prosek	19	10

Izvor: Government Finance Statistics Yearbook, 1995, IMF, Washington.

UČEŠĆE DRŽAVNIH RASHODA U DRUŠTVENOM PROIZVODU (U %)

Zemlje	1880.	1929.	1960.	1985.	1988.	1992.	1999.	2001.
Francuska	15	19	35	52	53	55	54	52
Nemačka	10	31	32	47	48	52	52	54
Japan	11	9	18	33	34	35	36	38
Švedska	6	8	31	65	65	69	69	69
Velika Britanija	10	14	32	48	49	51	52	51
SAD	8	10	28	37	38	40	39	38

BUDŽET ZA 2003. GODINU

	Subsekcije budžet	%
B1	Evropski poljoprivredni fond usmeravanja i garancija (sektor garancija)	49,1
B2	Struktura operacije, druge poljoprivredne i regionalne operacije, transport i ribarstvo	33,5
B3	Obuka kadrova, omladina, kultura, audiovizuelni mediji, informisanje i druge socijalne operacije	0,9
B4	Energija, Euroatom nuklearne mere obezbeđenja i životna okolina	0,3
B5	Zaštita potrošača, unutraršnje tržište, industrija i transevropske mreže	0,8
B6	Istraživanje i tehnološki razvoj	3,0
B7	Saradnja sa zemljama u razvoju i drugim zemljama	6,4
B0	Garancije i rezerv	0,4
A	Administrativni rashodi	4,9
	U K U P N O	100

Izvor: Preliminary general draft budget of the European communities for the finacial year 1995, Commision of the european Communities, Luxembourg, 2004.

IZDAVAJANJA ZA RASHODE ODBRANE U ODNOSU NA VELIČINU DRUŠTVENOG PROIZVODA U % U 2002. GODINI

Zemlja	u %
Albanija	6,67
Jugoslavija	4,86
Turska	4,85
Rumunija	2,60
Hrvatska	2,55
Poljska	2,26
Češka	2,12
Makedonija	2,00
Grčka	1,95
Slovenija	1,68
Mađarska	1,43
Italija	1,36
Bugarska	1,03

Izvor: Military balance 2003. god.

Pays	Rang (PIB 2008)	PIB 2008 (Mrds'€)	PIB/habitant (base 2008)	Croissance 2008(%)	Chômage 2008(%)	Inflation 2008(%)	Équilibre budgétary 2007 (PIB)	Dette publique 2007 (%PIB)
Nemačka	1	2918.000	112.3	+1.3	7.3	+2.8	-0.2	65.1
Francuska	2	2128.000	105.7	+0.8	9.7	+3.2	-2.7	63.9
UK	3	2226.000	115.5	+0.7	5.6	+3.6	-2.8	44.2
Italija	4	1823.000	97.6	+0.0	6.8	+3.5	-1.6	104.1
Španija	5	1403.000	101.7	+4.3	10.3	+4.1	+2.2	36.2
Pays-Bas	6	672.000	127.0	+2.0	2.8	+2.2	+0.3	45.7
Poljska	7	667.000	54.3	+5.4	7.1	+4.2	-2.0	44.9
Belgija	8	389.300	114.7	+1.4	7.1	+4.5	-0.3	84.9
Švedska	9	344.300	118.1	-0.2	6.2	+3.3	+3.6	40.4
Austrija	10	329.500	121.5	1.9	3.8	+3.2	-0.4	59.3
Grčka	11	343.000	94.1	+3.1	7.7	+4.2	-3.5	94.8
Danska	12	203.600	116.3	-0.7	3.5	+3.6	+4.9	26.2
Irska	13	188.400	140.1	-1.6	6.3	+3.1	+0.2	24.8
Finaska	14	193.500	114.0	+0.9	6.4	+3.9	+5.3	35.1
Portugal	15	236.500	73.7	-0.5	7.7	+2.7	-2.6	63.6
Češka	16	265.200	80.6	+4.4	4.4	+6.3	-1.0	28.9
Rumunija	17	271.400	44.3	+8.5	5.8	+7.9	-2.6	12.9
Mađarska	18	196.600	61.5	+1.7	7.9	+6.0	-5.0	65.8
Slovačka	19	119.400	69.1	+7.0	9.6	+3.9	-1.9	29.4
Slovenija	20	59.300	89.3	+4.4	4.5	+5.5	+0.5	23.4
Luksemburg	21	39.700	261.1	+2.5	4.4	+4.1	+3.2	7.0
Belgija	22	33.900	38.5	+6.5	5.6	+12.0	-0.1	18.2
Litvanija	23	38.900	59.9	+3.1	5.7	+11.1	-1.2	17.0
Letonija	24	38.600	55.7	-0.8	7.3	+15.3	+0.1	9.5
Kipar	25	24.000	89.3	+3.7	3.8	+4.4	+3.2	59.5
Estonija	26	27.400	64.8	-1.3	6.0	+10.6	+2.7	3.5
Malta	27	9.962	76.4	+2.4	5.8	+4.7	-1.8	62.2
Moyenne ou total	99	15173.262	100.0	+0.0	06.9	00.0	-2.7	000.00

1. ↑PIB/habitant en standards de pouvoir d'achat (base UE=100).
2. ↑Le déficit budgetaire de chaque État ne doit pas dépasser -3du PIB selon le pacte de stabilitite et de croissance de'l'UE.
3. ↕Le pacte se stabilité et croissance limite la dette oublique a 60% du PIB du pays, les members ne peuvent pas principe être au-dessus de cette limite.

D O D A T A K

1. UPRAVLJANJE EKONOMSKOM NAUKOM

I

Problemi razvoja i uloge nauke u privredi i društvu jesu posledica dugog zastoja kritičke bespoštednosti, posrtanja u razvoju autentične teorijske misli, idejne ogrezlosti u rutinerstvu i pragmatizmu, i mentalne samouverenosti i zaljubljenosti u sebe. To je dovelo do deformacije naučnoistraživačkog rada i degradacije nauke, koja se voluntaristički prilagođavala zahtevima političkih centara. Stoga danas plaćamo danak za improvizatorstvo, za imitatorstvo, za neinve- ntivnost.

U ekonomskoj nauci naš iroko su procvetali lažno-kritički radikalizmi prema društvenoj, ekonomskoj i socijalnoj stvarnosti, ali i sa izuzetno rafiniranim apstrahovanjima sopstvene nedoraslosti da se visokostručno i visokoekspertski uhvate u koštac sa izazovima vremena. Stvaralačkog tu nema ništa (izuzev ukoliko se jalovost ne reinterpretira kao doprinos); a ako ga, tu i tamo, ima, onda je to pregršt racionalnog sa ogromnom količinom jalovine u inače plitkim istraživanjima. Snaga "nauke" jedino se ispoljava ako "istrčali" pojedinac dobro "nasedne". Tada nastupa pravo etiketiranje i gaženje bez milosti i po cenu sahranjivanja. Nauka i njeni predsta- vnici su, dakle, samo tada moćni.

Intelektualna pometnja među akademskim ekonomistima, koj i neograničeno veruju u delotvornost svojih teorija, dovela je do prave zbrke u pogledu uzroka inflacije i krize. A kada nema saglasnosti među ekonomistima, oficijelni kreatori ekonomske politike obično ne znaju šta da preduzmu u otklanjanju uzroka i saniranju posledica.

Trzavice potresaju ekonomsku nauku i to upravo sada kada se ekonomisti trude da budu na dobrom glasu; oni čak i drskošću čuvaju svoje akademske visove konvencionalnog modela ekonomije ponude versus tražnje. Ali, ekonomisti u suštini nisu na dobrom glasu, jer se uporno trude da dokažu da se zemlja okreće oko sunca, a ne da odgovore na pitanje zašto je ekonomska profesija skrenula u okean sa opasnim strujama i virovima.[2134] Ekonomska teorija je odavno prestala da reprezentuje skup radnih hipoteza o ponašanju privrede u realnom svetu, pošto su se profesionalni ekonomisti okrenuli teoriji licitacije cena preko političkih funkcija.

Svaki ekonomista danas zna da nešto nije u redu sa makroekonomijom, jer više nije kadar da shvati agregtne probleme niskog privrednog rasta, visoke inflacije i

[2134] L. C. Thurow, Opasni tokovi razvoja ekonomske teorije, Centar za kulturnu delatnost, Zagreb, 1987. str. 13.

rastuće nezaposlenosti, a kamoli da njima upravlja u željenom pravcu. Makroekonomija je tako postala nesigurna iz razloga što se zasniva na nezdravoj mikroekonomskoj teoriji. Zato i jedna i druga ekonomska disciplina nisu sposobne da reaguju na šokove, jer napetosti postoje između njih samih. To nimalo ne služi na čast ekonomskim teorijama čiji se tvorci zaklanjaju iza sopstvenih konstrukcija za preduzeće i privredu ispod staklenog zvona.

Dominirajuća ekonomska teorija nije dinamična. Ekonomisti, stoga, nisu sposobni da prate privredna zbivanja tokom vremena. Zato nastaje sveopšta pometnja među neuspešnim ekonomisima u ekonomskim događajima. Dijametralno suprotna ekonomska gledišta, u inače neeksperimentalnoj ekonomskoj nauci, idu čak dotle da otkriju problem "da ii se uopšte nešto zna". Stoga se i insistira da se stvarnost prilagodi ekonomskoj teoriji, pošto su sve naučne prognoze o ekonomskim događajima u praktičnom svetu pogrešne.

Ekonomisti ne teže redukciji ekonomske nesigurnosti uz pomoć države u formi podsticaja delovanja na privredni rast. Intervencije države ne shvataju se kao preuzimanje ekonomskih jemstava i garantovanja socijalnog mira preko monetarnih i fiskalnih pravila. Ekonomisti se, pored toga, neangažovano zalažu za ukidanje tradicionalne razdvojenosti politike konjunkture i politike rasta kako bi se jasno pokazalo da stabilizaciona politika omogućava planiranje ekonomskih tokova i "hvatanje" jaza između ponude i tražnje.[2135] Ekonomisti ne mogu da reše metodski sukob u teoriji u smislu povezivanja mikro i makro analize, prvenstveno usled odsustva ubedljive teorije formiranja cene i dohotka. Tu ne pomaže ni tzv. nova kejnzijanska mikroekonomika niti tzv. nova neokejnzijanska makroekonomika. Razlike između valrasi- janskih stavova, koji teže da makroekonomiju prilagode mikroteoriji, i kejnzijanskih teorija, koje teže da mikroekonomiju prilagode makroteoriji, tako ostaju bez nove racionalne formulacije, jer je ekonomska nauka sklona da se bavi uzvišenim temama bez kontakta sa praksom. Zato je naša ekonomska nauka nalik na onoga ko "traži izgubljeni novčanik upravo onde gde ulični fenjeri osvetljavaju ulicu umesto u tamnom uglu gde je novčanik nestao."[2136]

Sve namere naših ekonomista su provokativne za javnost čim se preokupiraju za probleme efikasnosti instrumentarijuma ekonomske politike u suzbijanju inflacije. Ekonomist i u traganju za odgovorom u suzbijanju inflacije pokreću sve mere: smanjenje potrošnje, redukovanje stope monetarnog rasta, smanjenja poreza i doprinosa, redukovanje javne potrošnje, uvođen je široke kontrole cena i ličnih dohodaka, instituisanje realne kamatne stope i realnog deviznog kursa, smanjenje investicija, restrikcija uvoza, revalorizacija (indeksacija) i sapinjanje efektivne tražnje bez povećanja realne ponude. U igri su, dakle, gledišta četiri velike škole: neoaustrijanci, postkejnzijanci, neoklasika i marksisti, čiji se stavovi međusobno razlikuju u pogledu najvažnijih makroekonomskih problema: novac, ravnoteža, očekivanja i mikro osnove. U osnovi, na površinu izbijaju dva modela mišljenja, i to: kartezijansko-euklidovski i vavilonski. Marksist i, postkejnzijanci i neoklasici, uvažavajući istorijsko

[2135] Ekonomske analize: Perspektive konjunkturnih istraživanja, Ekonomska politika, br. 1871. od 8. februara 1988. str. 51.
[2136] Ibidem, str. 52.

vreme, skloni su vavilonskom holizmu i odbacivanju rigoroznih teorijskih modela u korist klasa (marksisti), institucija i grupa (postkejnzijanci) i inicijative pojedinaca (neoaustrijanci); dok su neoklasici (teorije opšte ravnoteže) skloni euklidovsko-kartezijanskom redukcionizmu i dualizmu, koji zamenjuje istorijsko vreme i socijalni milje (Sh. Dow).

A to je suprotno od stavova neoklasične matice, koja nauku određuje na osnovu Poperovog internacionalističkog i nacionalnog pristupa napretku, koji implikuje strogo razgraničenje nauke od nenauke, razlikovanje opservacija od teorija i kumulisanje znanja. Pri tome, različita mišljenja u nauci po definiciji treba da predstavljaju prirodnu pojavu u civi1izovanom svetu iz razloga što je to jedini i osnovni komunikacijski kanal na putu razvoja naučne mis1i.

Ekonomska teorija je veoma značajna iz dva jednostavna razloga, i to: (1) zato što objašnjava funkcionisanje privrede i (2) zato što predstavlja okosnicu formulisanja ekonomske politike. Ekonomska teorija ne bi bila toliko "teška i komplikovana" da ne zbunjuje javnost istovremenim postojanjem različitih i međusobno suprotstavljenih teorija o jednom te istom fenomenu ili jedna jedina monistički usaglašena teorija o brojnim pojavama međusobno kontradiktornim. Razgraničenje onog što je trajno i prolazno, razlučivanje istine i retorike, utvrđivanje empirijskog i hipotetičkog, identifikovanje pozitivne heuristike rađanja novih hipoteza (i teorija) i degenerisanih pojedinačnih teorija u strukturi tzv. lakatoševog naučnoistraživačkog programa, otkrivanje vremenske i prostorne lokacije pojedinačnih teorija u grozdovima teorija jeste neophodnost filozofije ekonomske nauke sa tzv. tvrdim jezgrima u mikroekonomiji (individualizam, racionalnost, privatna svojina, tržisna privreda) i makroekonomiji (državna intervencija, monetarna i fiskalna politika, politika dohodaka, strukturna i tehnološka strategija). Činjenica je, međutim, da je ekonomija "meka" nauka sa nižim stepenim rigoroznosti u odnosu na prirodne nauke.[2137] To pak nameće potrebu objektivne i empirijski utemeljene metodološke procedure pomoću koje je moguća evolucija različitih ekonomskih teorija. Nemogućnost davanja definitivnih odgovora mora se ipak pripisati postojanju konfliktnih teorija, koje valja analizirati sa stanovišta njihove unutrašnje koherentnosti i spoljašnje konkurentnosti. Uspon novijih modela filozofije ekonomskih nauka vezuje se za ograničenost i prevaziđenost induktivnog mišljenja gde je skok od empirijski verifikovanog posebnog slučaja ka teorijski izvedenoj opštoj hipotezi ili teoriji apriorno postavljen. Najvažniji nedostatak je ipak agregiranje empirijski potvrđenih pojedinačnih iskaza u opšti model. Labavost induktivističko-instrumentalističkog mišljenja isprovocirala je rađanje tzv. Poperovog načela falsifikovanja po kome se dobacuje činjenica "da je teorija tačna ako je dokazana" i prihvata princip "da teorija nije netačna dok nije osporena".

Makroekonomija je prvenstveno naukao ekonomskoj politici, koja se predominantno oslanja na monetarnu i fiskalnu politiku, na politiku dohodaka i na strukturnu politiku.[2138] A da li se naslanjati na novac i primat davati nominalnim varijablama ili se pak oslanjati na budžet i poreze i prvenstvo dati realnim varijabilama, sve

---

[2137] J.Glass i W.Johnson, Economics - Progression, Stagnation or Degenerat ion, Harveš.t - Wheatsheaf, London, 1989

[2138] T.Domburg, Macroeconomics, McGrow Hill, N.York, 1987

zavisi od opcije iz središta monetarističko-kejnzijanske kontroverze.[2139] No, redukcionistički pogled na svet naše "moderne" ekonomske nauke razara tradicionalne vrednosne sisteme i, na taj način, degradira sopstvenu validnost. Usaradnji sa "etosom industrijalizma" ju-nauka je već imala razorne efekte na prirodnu sredinu i iracionalan odnos prema bogatstvu, ali na supstanciju ekonomskih znanja visokostručnog kadra.

Potreba "transformacije ekonomske teorije" nagnala je savremene teoretičare da u postmodernoj ekonomiji unesu koncept noosfere, koji reflektuje koncept globalnog lumanizma i koji nominuje studijom evolucije biosfere na kome čovek postaje svestan sposobnosti da utiče na njenu evoluciju. Razni fundamenti noosfere nalaze se u ideji o jedinstvu prirode, zemlje i kosmosa, ali i u ideji o njihovoj koevolutivnoj međuzavisnosti. U tom kontekstu, čovek prihvata odgovornost za taj dalji razvoj, koji implicira formulisanje strategije korišćenja prirodnih izvora i menjanja i usavršavanja svoje institucije[2140]. Epoha noosfere jeste postmodernizam i vera u globalni humanizam i racionalizam, ali bez mirenja sa slomom ljudskog uma. Stoga se moderna ekonomija može inovirati sa istorijskog, socijalnog, političkog, filozofskog i ekološkog stanovišta.

Ekonomija se po pravilu definiše kao nauka o alternativnom korišćenju retkih resursa sa mikroekonomskom analizom (koja proučava tražnju, ponudu i cene i troškove) i makro-ekonomijom (koja u svom središtu drži analizu nacionalnog dohotka i principe ekonomske politike). Ekonomija, kao takva, implicira načelo homogenosti po kome su relativne i apsolutne cene razdvojene kao u valrasijanskom modelu.[2141] To pak za ekonomsku politiku znači da se monetarnim impulsima, kamatama i ponudom novca ne može uticati na relativne cene. Monetaristi, prihvatajući ovu postavku, smatraju da se novčanom i1uzijom na kratak rok mogu nominalnim impulsima izazvati realne promene. Kejnesijanci se pak nalaze na sasvim drugači-jim pozicijama, pošto smatraju da i na dugi rok deluje novčana iluzija i da se dinamiziranjem agregatne tražnje može permanentno povećavati proizvodnja i zaposlenost. U makroekonomskoj politici svaka monetarna ekspanzija izaziva rast dohotka, pad kamata i rastinflacije. U slučaju fiskalne ekspanzije rastu i kamate i inflacija. U tom kontekstu, razlike između kejnesijanaca i monetarista mogu se čak i slikovito prikazati poput razlike između horizontalaca i vertikalaca, Kejnesijanci su horizontalisti, pošto polaze od horizontalnih krivih TS (odnosno AS), gde je moguće dinamiziranjem tražnje povećati dohodak i bez rasta cena i kamata. Monetaristi su pak vertikalisti, jer polaze od vertikalnih krivih LM gde dolazi samo do rasta cena i kamata bez željenih efekata rasta dohotka i zaposlenosti. No, isključivim osloncem na nominalne agregate ne mogu se dinamizirati ni proizvodnja ni zaposlenost na dugi rok. Pretpostavke monetarista o opštoj fleksibilnosti i kejnesijanaca o rigidnosti ukazuju na različite transmisione mehanizme koji bi početne impulse trebalo da predoče u žeijene efekte.

[2139] Dr Ž. Ristić i dr S. Komazec, Menadžment ljudskih resursa, ABC Glas, Beograd, 1993.
[2140] K.Stores, A. Critique of Economic Reason, Intemational University of Japan, Tokyo, 1992.
[2141] Dr Ž. Ristić i dr S. Komazec, Menadžment ljudskih resursa, ABC Glas, Beograd, 1993.

Generalnim društvenim naporima ekonomisti daju „doprinos“ ostvarenju masovnih ekonomskih škola za obrazovanje inferioraca za stabilizacionu lingvistiku, jer jezikoslovci uspevaju da očevidne ekonomske drame i socijalne tragedije pretvore u lingvističko lebdenje oko "smisla". Nedavno je britanska vlada ponudila univerzitetima po milion funti kao podsticaj da promene svoje nastavne planove i stil predavanja kako bi studente obrazovali da budu više preduzetnicki nastrojeni i da steknu znanje potrebno u privredi.

U čitavom svom radnom veku ekonomisti teže da unaprede shvatanje o delovanju ekonomije i da utiču na ekonomsku politiku. Ekonomisti, u nastojanju da utiču na ekonomsku politiku, u pravilu usvajaju gledište da svaka vlada radi za opšte društvene interese s težnjom da ustanove kako to učiniti, da odluče šta treba uraditi i da uvere javnost da rade za opšte dobro. No, teorija javnog izbora pledira ne samo da ekonomisti opisuju stvarnost nego i da utiču na društvenu politiku. I, doista, zadatak ekonomskih naučnika je da shvate kako svet funkcioniše pre nego da utiču na njega[2142], jer jednostavno opisivanje činjenica nije krajnji cilj nauke. Ekonomski, po Fridmanu, mogu da utiču na druš tvenu politiku na tri načina. Najstariji način jeste nastojanje da se javnosti da bolja ideja o društvenom interesu sa ekonomskog stanovišta. Drugi način jeste taj da ekonomisti to mogu učiniti analiziranjem promena u institucionalnim aranžmanima koje bi dovele do željenih rezultata.

Konačno, treći način uticaja ekonomista na društvenu politiku jeste da za vremena krize drže otvorene opcije.[2143] Ali, u tom nadimanju, ekonomisti otvaraju i otklanjaju i sopstvene slabosti u vidu sopstvenih interesa, koji ne mogu biti drugačiji od onih koje analiziraju (jer se ne mogu uvek smatrati izuzecima). "Ne kažem da ekonomist i u većoj meri od ostalih ljudi namerno i eksplicitno stavljaju sopstvene interese iznad opšteg interesa[2144]. Ali, svako od njih zna da ono što je dobro za ekonomiste, dobro je i za društvo i za privredu, i obratno; jer niko od njih eksplicitno ne koristi svoj položaj da bi naneo štetu društvu ili privredi. Bitno je ovde naglasiti da su ekonomisti kao analitičari trebalo da shvate da su i oni živa ljudska bića koja sopstvene interese znaju bolje od bilo čega drugog i koja svoje interese slede.[2145] No, ovde sopstveni interes ekonomista nije ograničen na usko materijalni interes iz prostog razloga što njihov interes obuhvata i želju da služe društvenom interesu. Zato je za ekonomiste esencijalno pitanje kako su oni u prošlosti uticali na ekonomsku politiku, kako oni danas utiču i kako će u budućnosti uticati na ekonomsku politiku. Ključ za razumevanje samog odgovora na postavljanje pitanja nalazi se unaučnim istraživanjima i stručnim rešenjima koja odbacuju željene efekte u prirodi i društvu.

[2142] M. Fridman, Ekonomisti i ekonomska politika, Ekonomska politika br. 1869. od 25. januara 1988. str. 49-52.
[2143] Ibidem, str. 51.
[2144] Ibidem, str, 52
[2145] Uporedi; M. Fridman, op. cit., str-. 52.

II

Ekonomski gurui poput Fridmana, Samuelsona, Modiljanija, Dornbuša, Krugmana, Grinspena, Masgrejva, Malenvoa, Šulca, Štiglica, Hajeka, Milera, Lukasa i Bjukenena, kao ekonomski proroci, koji decenijama inspirišu vlade, centralne banke i institucije i svojim savetima uplivišu na život miliona ljudi širom sveta, gube sve više i više na prestižu. I ako bi se izvršio monitoring o njihovoj popularnosti onda bi neko od njih izvršio samoubistvo zbog ogromnog pada sopstvenog rejtinga i imidža. Razlog je i suviše jednostavan. Velikani su previše grešili i nijednu prognozu nisu pogodili. Recepti Čikago bojsa, kao predstavnika konzervativne ekonomske misli, trebali su da od Meksika, Brazila, Argentine i Čilea naprave privredna čuda, pokrećući ih ka neograničenom prosperitetu posle dugotrajnih hiperinflacionih nereda[2146]. Realnost je, međutim, išla drugim pravcem, koji je iznudio ublažavanje forsiranog liberalizma i postepeno uvođenje mera protekcionističke kontrole. Skupo prodavani recepti ne samo da nisu doneli obećani ekonomski Eldorado nego su nametnuli veoma visoku socijalnu cenu s njihovom apsolutnom rigidnošću[2147]. Čile je jedina zemlja koja je uspela da se izvuče iz kandži konzervativne terapeutike.. Kao "loš đak" Čile je ublažio, uobličio i izmenio recepte u skladu sa zahtevima realne stvarnosti. I zato ova zemlja danas prolazi vrlo dobro. Džon Kenet Galbrajt, kao mitski korifej ruzveltijanstva i kenedizma, glasno ljutito pita gde su ti vajni latinoamerički ekonomisti bili kada je kriza bila na vidiku. Oni su samo spremni da daju svoje savete, da lansiraju svoje recepte i da "kidnu" sa scene čim njihovi recepti dalje ne funkcionišu. Zato se oprezno povuku i više se ne čuju. Nažalost, iste kritike danas trpe i neumoljivi superbirokrati MMF koji dva puta godišnje obilaze siromašne i prezadužene zemlje, sastavljajući im nemilosrdne recepte ekonomskog diktata. Opasne su, zatim, greške usledile u zemljama Centralne i Istočne Evrope, koje su bile primorane da prihvate aplikaciju modeia velikih tržišnih privreda na svoju realnost, koja je tek ispiivala na površinu posle 75-godišnjeg bivstvovanja planske privrede.[2148]

Ekonomisti su zapljusnuti modom "ljubavi prema samoći", zahvaljujući "nezainteresovanošću" i "zaboravnošću u promašenim prognozama" i stanjuu "akademskom samaštvu", opterećeni samo interesom konkurentnog stvaralaštva. Oni stanuju duboko u "akademskom samoštvu" i gledaju sami u sebe iako se ne vide i ne čuju. Oni se "osećaju" na istim greškama koje su sami napravili i "pokajnički" prodali u oblandi ekonomske nauke, kao patent, izum, rešenje.[2149]Pa, šta se to desilo sa ekonomskom naukom. Da li je ta, nekada, "tužna nauka" (kako je konstatovao istoričar Tomas Karlajl) sada pretvorena u "neverodostojnu nauku" (kako sa jezikom žaoke govori jedan od najpoznatijih svetskih ekonomista današnjice Pol Krugman). Prof. Krugman, zapravo, govori o velikom nazadovanju u pristupu raznih ekonomskih škola, koje se kao "glupost šire nalevo i nadesno". Krugman prosto galami sa otvorenim

[2146] F. Moselv (Ed.)\, Heterodox Economic Theories, E. Elgar, 1995.
[2147] P. Lunt i A. Fumham (Ed.), Economic Socialization, E. Elgar, 1996. i I. Abalman, Dynamics and Income Distribution, E. Elgar, 1995.
[2148] A. Peacock, The Political Economy of Economic Freedom, E. Elgar, 1997.
[2149] S. Zamagni (Ed.), The Economics of Altmism, E. Elgar, 1995.

ocenama: "Izvesni ekonomisti prodaju crtiće, a ne ideje". Današnji veliki ekonomisti i nisu naučnici, već reklamni bukači koji novinskoj i televizijskoj publici pričaju ono što političari, kao njihovi naručioci, žele dačuju.

Greške čuvenih ekonomista se povećavaju, gomilaju i šire meteorskom brzinom. Gotovo da više nigde nemaju prođu, jer njihovu "robu" neće više niko da kupi. Da li je to sve baš tako? Današnje ekonomske teorije su zasigurno sve manje prikladne za objašnjavanje golih ekonomskih činjenica i nezgodnih finansijski istina, pošto su neshvatljivo napustile razboritost realnosti (koja odlazi ili dolazi - svejedno). To je posledica razrada, na naučnom nivou, veoma elegantnih modela (konceptualno) sa otvorenim udaljavanjem od stvarnosti. Zbog svoje apstraktnost i ekonomisti greše i nezaustavljivo srljaju iz greške u greške. Zašto? Zato što su veliki ekonomisti pomodni intelektualci koji ostaju zatvoreni u hladovini na svojim fakultetima (i univerzitetima), pišu teško razumljive knjige iz snova, kroje ekonomsku misao za nebesku ekonomiju i štepuju "šap" finansija (finansijska slinavka u oblasti novca, kamatnih stopa, deviznih kurseva, poreskog pritiska i fiskalnog deficita)[2150]. A da bi običan ekonomista sve to razumeo, mora da pođe od prejasne evolucije same profesije ekonomista, koja je tokom poslednjih 30-tak godina "sve i svašta" doživela i preživela. Na kraju, ipak, je prevagnula ili nadmeno pobedila tzv. američka ekonomska škola koja je na otpad poslala sve kejnzijanske teorije, koje su se veoma pažljivo odnosile prema socijalnim i praktičnim stvarima. I, upravo, ta američka škola želela je da od ekonomije napravi nauku analognu fizici ili matematici, odnosno da izgradi potpuno egzaktnu nauku. Američka škola se mnogo trudila da napravi modele koji bi simultano bili validni i za Afriku i SAD, i za Rusiju i za Nemačku, i za Beograd i za Čikago. I tu su se veliki ekonomisti prevarili i sami sebe obmanuli (mada oni još to ne znaju kako). Očigledno, pretenzije američke ekonomske škole sa praktičnog stanovišta su napravile dar-mar, zakočivši dalji razvoj ekonomske nauke. Stvarnost, nažalost, postaje, iz dana u dan, sve složenija i neizvesnija u pogledu ishoda. Ekonomisti su više nego nesposobni da tumače i objašnjavaju stvarnost.

Činjenica je da ne postoji neka supstitutivna disciplina, ekonomisti greše što ne obavljaju svoje zanimanje u onom smislu da predstavljaju socijalne inženjere, što je i najdelikatniji aspekt uloge ekonomista. Prepreka za to su, ipak, velika imena, koja su se usidrila u "starom sistemu" i koja u svakoj TV emisiji, svakoin listu i časopisu, kao nadobudni eksperti, nešto objašnjavaju, osporavaju, predviđaju, prognoziraju, ohrabruju, kritikuju, teoretišu i lansiraju "bajate žvake". Kao duhovni vodiči po užim grupama lobista prosto crtaju ekonomsku misao poput modnih kreatora. A njihovi slepi sledbenici šiju i prodaju tako skrpljena odela vladama i institucijama po basnoslovnim cenama.[2151] Takva imena stvaraju generalni ekonomski konsensus koji se svakodnevno širi kao opojna droga po svetskim medijima. Kao preplaćene Biblije insistiraju da se njihova misao prenosi kao njihov kredibilitet koji stvara tendenciju u razvoju ekonomske misl i po čitavoj zemaljskoj kugli,i kad se dokopaju "toga", prestižni informativni organi objavljuju, a masovni mediji preuzimaju i rasprostiru. I

[2150] R. Dortman, Economic Theorv and Public Decisions, E. Elgar, 1997. i W.A. Niskanen, Bureaucracy and Public Economics, E. Elgar, 1996.
[2151] A, Salanti and E. Screpanti (Ed.), Pluralism in Economics, E. Elgar, 1996.

tako propovednički recept postaje kredo, tendencija i moda, i ako je pogrešan. U pravu je, stoga, Pol Krugman kada je profesiju ekonomista definisao na sledeći način: "To je način, kao i svaki drugi način, da se čovek oslobodi pogrešnih ideja".

Danas svi pitaju zašto je ekonomija sumorna nauka. Savremeni ekonomisti, saterani uza zid, stidljivo odgovaraju: možda zato što se bavi negativnim posledicama nezaposlenosti i robne nestašice, fluktuirajućim kamatnim stopama, deviznim svingovima, inflacionim euforijama, platnobilanskim poremećajima, spoljnom prezaduženošću, socioekonomskim tenzijama.[2152] No, i pored toga, mnogi obrazovani ljudi o ekonomiji neznaju uglavnom ništa. Oni samo znaju da je to sumorna nauka, dok ostali neekonomski intelektuaici šire negativnu predstavu o ekonomskoj nauci i diletantski razmišljaju o ograničenjima u ekonomskoj teoriji i politici [2153].

U kom smislu je ekonomska nauka sumorna? Niko nezna korektno da to objasni i sve, opet, ostaje nejasno. Koliko dugo to može da traje. Inače, sam pojam "sumoran" reflektuje nešto što je izgledom i karakterom izaziva tugu i depresiju, nešto što mračno, turobno, snuždeno i suviše blago i cmo. Ali, taj pojam može da važi za svaki segment društvenih nauka, koji je, po prirodi stvari, neveseo i žalosan. Ekonomija je sumorna nauka, veli istoričar Tomas Karlaj, samo zato što je to nauka koja tajnu Univerzuma otkriva samo u ponudi i tražnji, i ništa više i ništa dalje.

Klasični ekonomisti su mnogo voleli da istaknu da svakog pojedinca pokreće želja da, u najvećoj mogućoj meri i u kontinuitetu, permanentno uvećava svoje prihode, a trud (rad), koji u to ulaže, određuje sve odnose među ljudima; jer, svaki čovek zna bolje od bilo koga drugoga da iskoristi sopstvena sredstva, i ukoliko mu je omogućeno da ih slobodno razmenjuje sa drugim ljudima, zajedno sa njima će ostvarit i najbolje moguće rezultate u smislu obima, strukture i načina proizvodnje, kao i relativnih cena. Zbog toga su klasični ekonomisti, kao leseferisti smatrali da je samo ispravna politika nemešanja države u ekonomske tokove.[2154] Karlajlu se, međutim, to nije dopadalo, pošto je smatrao da slika života postaje veoma turobna ukoliko se svi međuljudski odnosi zasnvaju na "novčanim sponama", a ljudi kao "nomadi" neprestano lutaju u potrazi za zaradom. S tim u vezi Alfred Maršal je napisao: "Da su ekonomisti stare škole bili jasniji, u pogledu toga da materijalno bogatstvo ne smatraju glavnim ciljem čovekove delatnosti, izbegli bi mnoga pogrešna tumačenja, a Karlajlova (i Raskinova) tumačenja ciljeva čovekovog pregalaštva i korišćenja bogatstva ne bi bila praćena žestokim napadima na ekonomsku nauku zasnovanim na uverenju da ona ne uzima u obzir ni jedan drugi motiv izuzev sebične žudnje za bogatstvom i promocije bezočne sebičnosti".

Šta današnji ljudi obično misle kada kažu da je ekonomija sumorna nauka. Laici, obično ne misle ništa, a i ostali intelektualci (neekonomski) ponavljaju samo tu otrcanu frazu bez nekog logičnog razmišljanja. A šta bi ljudi mogli da misle ukoliko bi, doista, nešto razmišljali ili, prosto, i šta mislili? Najjednostavnije, moguće je da kažu da je ekonomija dosadna, što za fiziku, astronomiju i medicinu neće da kažu. Zašto? Zato što ljudi smatraju da se ekonomija bavi pitanji- ma sa kojima su i laici

[2152] P.P. Hamblin (Ed.), Ethics and Economics, E. Elgar, 1996.
[2153] J. Broome and Ph. Mongin, Economics and Philosophy, Cambridge University Press, 1996.
[2154] D. Davidson, Post Keynesian Macroekonomic Theory, E. Elgar 1994.

upoznati iz svakodnevice, života i rada; te, stoga, imaju pravo da od ekonomista očekuju da im govore "narodnim" jezikom, koji će biti razumljiv i zanimljiv. To, pak, podseća na staru priču o ekonomisti kao čoveku koji dobro računa, ali nije dovoljno spretan da postane računovođa.

Generalna konstatacija da je ekonomija sumorna nauka teža je i gora od samih prideva "dosadna" i "nezanimljiva". Ekonomija, doduše, i mora biti tegobna, jer se svakodnevno susreće sa problemom neograničenih potreba naspram ograničenim resursima.[2155] Ekonomska nauka, ko ja doprinosi prilagođavanju "nestašicama" time što iznalazi načine za najbolje moguće solucije korišćenja ograničenih sredstava, i treba da se nominuje turobnmom, depresivnom i sumornom naukom. U današnjem svetu, gotovo niko i ne smatra da ostvareni ekonomski napredak duguje ekonomistima.Ekonomisti nisu ni dokazali ko je zaslužan za povećanje proizvodnje po glavi stanovnika. Doduiše, oni nisu ni tražili javno priznanje, jer su previše radili za svoju ličnu korist. Objektivno gledano, niko nije ni zaslužio iz prostog razloga što oni sami (ekonomisti) "proizvode" inflaciju, krizu, nezaposlenost, nestabilnost, nestašice.[2156]

Međutim, realnost, po pravilu, ne odgovara idealizovanoj slici iz udžbeničke verzije klasične ekonomije iz razloga (1) što konkurencija nije savršena, (2) što informacije nisu potpune, (3) što sistem zavisi od fluktuacija u proizvodnji i prinudne nezaposlenosti, (4) što privatne odluke ne moraju da budu optimalne, (5) što raspodela prihoda može da bude nepravedna, (6) što državna politika može da ispravi takvu situaciju i (7) što tržište stvara monetarni standard koji dovodi do razumne ekonomske stabilnosti. I, pošto u ekonomiji "nema besplatnogručka", ostaje i dalje da važi floskula o sumornoj ekonomskoj nauci [2157].

III

Makroekonomijom se još uvek vredi baviti i to baviti dobro i požrtvovano, uspešno i dugoročno, i ako su kontraverze veoma naglašene i jake između postojećih ekonomskih škola (kejnzijanci, monetaristi, novi klasičari i novi kejnzijanci). Uvođenje nevoljne nezaposlenosti, osporavanje automatizma opšte ravnoteže, intervencionizam i makroekonomska perspektiva jesu obeležja kejnzijanske škole. Kvantitativna teorija novca, Filipsova kriva, odbacivanje aktivizma i monetarni pristup platnom bilansu jesu glavne karakteristike monetarističke škole. Prelazak od adaptivnih ka nacionalnim očekivanjima jeste kredo novih klasičara. Najzad, prelaz sa kvanti- tativnih na cenovne reakcije jeste "srce" novih kejnzijanaca. Epicentar kejnzijanske makroekonomije je deficit agregatne tražnje; recesije su produkt pada egzogenih izdataka i rešenje je indukovani stimulans -povećavanje izdataka i smanjivanje poreza, bez pridavanja značaja monetrnoj politici[2158]. Fridman i Bruner su toku novca, međutim, dali središnje mesto, ukazali na značaj tzv. prirodne stope nezaposlenosti i istakli da su

[2155] D.A. Walker (Ed.), Welfare Economics and the Theory of Economic Policy, E. Elgar 1995.
[2156] Uporedi: A, Alesina, R. Perotti, Politicka ekonomija rasta, The World Bank Economic Review, 3/94.
[2157] J. Tobin, Full Emplovment and Growth, E. Eigar, 1996.
[2158] A. Chrystol i S. Price, Controvers les in Macroeconomics, Prentice Hall, Harrvester Wheatsheaf, London, 1994

neophodne nove mikroosnovne makroekonomije, i da se privreda vraća u ravnotežu i bez makroekonomije. Konačno, novi klasičari su napustili adaptivna, ex post očekivanja u korist racionalnih, ex ante očekivanja, što je izazvalo novokejnzijansku reakciju i njihovo dokazivanje da agregatna ponuda nije na kratak rok vertikalna, da aktivistički indukovane promene tražnje mogu stimulisati proizvodnju, i da naglasak kejnzijanske agregatne tražnje treba pretnestiti na rigidnosti tržišta rada, koje nije fleksibilno. Osnovna reafirmacija kejnzijanske ekonomije jeste svojevrsni odgovor na monetarističku filozofiju da "svi problemi proizlaze iz isuviše visokih nadnica" i novoklasičarima da je "tržište rada fleksibilno".[2159]

Karl Brunner i Alan Meltzer u svojim istraživanjima najveću pažnju ipak pridaju neizvesnosti, i troškovima pribavljanja informacija (pošto su monetarni impulsi glavni faktor varijacije proizvodnje, uposlenosti i cena). Zbog toga se insistira da društvo razvije institucije poput novca, kao medijum razmene, jer pojedinci efikasno koriste sve informacije i uče iz proteklog iskustva; oni više nisu okrenuti ka prošlosti, niti ekstrapoliranju proteklog ponašanja, već gledaju u budućnost i na vreme predviđaju eventualne nepovoljne posledice.[2160]

U debati šta treba učiniti, ekonomisti (true to forum), do sada, su se usredsređivali na makrostvari, kao što su javni dug i spoljni deficit, oni su postali potpuno nemi o mnogim pitanjima mikroekonomije. Na površini, ekonomija uvek nudi način da se o tome razmišlja: troškovno-dobitna analiza, koja se dobro nosi sa rizikom. Ali, u bavljenju neizvesnostima troškovno-dobitna analiza je loša.[2161]

Nastojeći da raskinu zavisnost od sumrne ekonomije ljudi postaju privrženici, robovi nekog od postojećih modela mišljenja (kejnzijanci, monetaristi, novi klasičari, neokejnzijanci), kako je nekada pisala Džoan Robinson. Želju da izbegnu posledice sumorne ekonomije oni prikrivaju zaštitnim omotačima retorike. Zato se svi zovu eksperti. Ekonomija, dakle, nije tvrda zaštićena nauka.[2162]

Lester Thurow tvrdi da gotovo sve industrijski razvijene zemlje sve više žive po zakonitostima "privrede znanja". Stoga se ekonomski privlačna radna mesta otvaraju u branšama čiji glavni kapital su umne glave (kompjuterski softver, informatički menadžment i konsultantska aktivnost). Samo znanje i kvalifikacije u modernoj privredi mogu trajno da opravdaju razlike u dohotku. Društvo greši kada pravi veliki jaz između elite radnika sa znanjem i radne snage bez odgovarajućeg obrazovanja. Bogati se povlače u izolovane rezidencijalne četvrti i gube svoj interes za zajednicu. Oni zaboravljaju da njihov uspeh zavisi od toga da li društvo u dovoljnoj meri obrazuje masu zaposlenih. Zato Thurow obavezuje državu na stalnu obrazovnu ofanzivu, a preduzeća na investiranje u razvoj i obrazovanje svojih zaposlenih. Spas se ne vidi u slobodnom delovanju tržisnih snaga nego u aktivnoj ekonomskoj politici koja poveća snagu društva putem ulaganja u budućnost i sutrašnje platioce doprinesu (jer "radnici znanja" svoje znanje uvek nose sa sobom).

[2159] R. Skidelskv, Kevnes, Oxford University Press, London,1996.
[2160]R. Brunner i A. Meltjez, Maney and Economy, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
[2161] S. Lombardint., Growth and Economic Development, E. Elgar, 1996.
[2162] G. M. Hobgson (Ed.), Economics and Biology, E. Elgar, 1995.

Profesor Paul Krugman se, u poslednje vreme, bavi krizom ekonomske nauke i mnogo voli da razgraniči dva tipa ekonomista, i to: (a) profesori i (b) politički preduzetnici. Profesori, u pravom smislu reci, jesu akademski ekonomisti zatvoreni u okvire sopstvenih knjiga i časopisa u kojima pišu i raspravljaju o pojedinim ekonomskim pitanjima i to uglavnom sa naučno rigoroznim, nepopularnim i teškim stilom pisanjem i sa malim uticajem u javnosti. Politički intelektualci su, međutim, spretni profesionalni intelektualci različitih vrsta, koji pišu za široku čitalačku publiku (a ne kao profesori koji "pišu" za druge profesore). Politički preduzetnici lako i brzo pišu. Oni ne haju na naučne opreznosti niti su nesigumi kada daju odgovore iz rukava. Ekonomsko neznanje je, po Krugmanu, osnovni razlog zbog čega ekonomska nauka nije u stanju da se suoči sa izazovima modernog doba. Ekonomska stvarnost već godinama zbunjuje akademske ekonomiste i praktičare. Javili su se, naime, problemi koje ekonomisti nisu očekivali, kao što su usporavanje privrednog rasta, povećanje nejednakosti u raspodeli dohotka i porast budžetskog deficita. Pa, sta je onda funkcija ekonomista? To je aktivnost koja je neophodna da se odbacuju loše ekonomske ideje sa ciljem da dobre ideje prežive, zaključuje Krugman.

Inflacija nije samo monetarni fenomen - kako su inače kruto verovali monetaristi. Novac nije samo uzročnik inflacije već transmisija[2163]. Zato nije jasno zašto vlade dopuštaju da se novac po inflatornoj stopi uvećava. Nije jasno ni to zašto država i sama postaje žrtva inflacije koja je sama indukovala: ubrzavanje inflacije ubrzava opticaj, smanjuje tražnju za novcem i sužava bazu inflatornog poreza na dugi rok. Zato i država "grabljivica" gubi . Visoka inflacija je ipak simptom duboke krize javnih finansija, raskoraka između neefikasnog poreskog sistema, neprimerenog poreskom potencijalu, i javnih izdataka. Ovaj "fiskalni sindrom visoka inflacija" je svojevrsni začarani krug; visoka inflacija je produkt političke nesposobnosti da se javne finansije postave na zdravu i regularnu osnovu. Visoka inflacija onemogućava racionalno fiskalno upravljanje time što remeti budžet. Zato je "budžetsko ograničenje" raskorak između željenog nivoa izdataka i prikupljenih poreskih prihoda. Realizacija fiskalnog deficita i rasta novca može biti čvrsta (ili labava), a spremnost javnosti da apsorbuje državni dug postavlja okvire mogućem kumulativnim dugu, bez pribegavanja pozajmljivanja od centralne banke. U uslovima visoke inflacije država gubi kredibilitet, a dugoročno tržište kapitala postaje segmentirano. Prostori za zaduživanje se sužavaju. Vlade tada pribegavaju kvazi fiskalnim deficit ima kada je vrlo teško povući granicu između monetarne i fiskalne politike. Vlade mogu, uvećavajući bazni novac (sinjoraž), pokrivati svoj đeficit, ali se pokreće inflacija koja umanjuje realnu kupovnu moć novokreiranog novca kojim treba zatvoriti deficit[2164]. Samim tim, i vlade podležu inflatornom porezu. Otuda je inflacija porez na realne novčane bilanse. Pri tome, realna vrednost novca pada, što proističe iz prava vlade da štampa novac.

Takva praksa postoji u zemljama u kojimaje doskorašnja naglašena korelacija "politička demokratija - tržišna privreda" supstituisana novom korelacijom "politička demokratija - kresan je budžetskog deficita". Sintetizovani indikator toga jeste indeks fiskalnog zdravlja, koji faktički nominuje učesće izdataka javnog sektora u društve-

[2163] D. Hevmann i A . Leijonhuvud, High Inflation, Oxford, Clarendon Press, 1995.
[2164] B. Pilat, The Economics of Ropid Qrowth, E. Elgar, 1994.

nom proizvodu. "Fiskalno zdravlje" podrazumeva određeno učešće izdataka javnog sektora i kreće se u uskoj margini 30-40% za gotovo celokupnu "masu" razvijenih tržišnih privreda. Smanjivanje fiskalnog deficita, u tom kontekstu, smatra se ključnom polugom obnavljanja međunarodne konkurentnost i, obuzdavanja inflacije i učvršćivanja poverenja u nacionalnu valutu. Razlozi su jednostavni: ukoliko država pokaže odlučnost u odnosu na samu sebe i svi ostali će podlegati tvrdom budžetskom ograničenju. To je dobar "povod" da se ustanove određene "pravilnost " i u procesu uspostavljanja "odnosa" između političke demokratije i fiskalnog deficita, i to: (1) sa kresanjem budžeta počinje se u vreme krize koja nameće neodložna i brža rešenja, (2) prvi na "udaru" je javni sektor u nastojanjima da se učini efikasnijim, (3) posle jednokratne prodaje državne imovine i punjenja državne kase, sledeći korak je fiskalno prilagođavanje oslonjeno na restriktivnu monetarnu politiku i izbor prioriteta.

Naša epoha je ipak najbliža snu o generalnom skoku čovečanstva iz vladavine potreba u vladavinu slobode zahvaljujući toj savremenoj ekonomskoj nauci, koja je na planu ekonomske instrumentalizacije (modeliranje) "mnogo" doprinela za opštu ekonomsku politiku (bez obzira što nije razrešila dilemu između pune uposlenosti i monetarne stabilnosti ili probleme "uravnoteženog rasta" koji nastoji da eliminiše krize, ako ne i ekonomske cikluse).[2165] To je, naravno, i socijalna duša ekonomske nauke (zašto je ekonomija smatrana moralnom naukom). No, nemiri vremena na ekonomskom planu traže alternativne solucije i pokreću čitav niz gotovo nerešivih pitanja (problema): (1) kako na brzinu radikalno smanjiti siromaštvo, (2), kako smanjiti jaz u dohotku između društvenih slojeva, (3) kako obezbediti da vlada racionalno troši sredstva, (4) kako očuvat i prirodne resurse i čovekovu okolinu, (5) kako rešiti "opasne" probleme urbanizacije, (6) kako rešiti problem pune zaposlenosti i monetarne stabilnosti, (7) kako očuvati uravnoteženi razvoj itd. Za davanja generalnih odgovora ipak su potrebna nova seriozna istraživanja i nova traganja, i da ekonomist i konačno shvate da duguju doprinos napretku novog društva.

Zbog toga se ekonomisti okreću ekonomiji preduzetništva (i menadžerstva) koja se bazira na pokretačkoj "draži" ekonomskog života slobodnih ljudi, na inicijativi zaposlenih i firmi, i na stvaranju nacionalnog bogatstva. Nova ekonomska strategija, međutim, pobija efikasnost konzervativne i liberalne politike.

Konzervativna politika se zasnivala na pretpostavkama da se raspodela sredstva i dobiti najbolje ostvaruje na tržištu i da se najbolja uloga, koju država igra u privredi, sastoji u pomoći firmama da investiraju u nove fabrike i opremu, u održavanju uravnoteženog budžeta, u smanjenju poreza na profit investitora i prihode firme, i u održavanju inflacije blizu "nule". No, u novoj globalnoj privredi, ova politika je osuđena na neuspeh, pošto politika nemešanja gubi svoj smisao upravo onda kada stopa rasta celokupne privrede pokazuje tendenciju opadanja. Za razliku od konzervativne strategije, liberalna strategija polazi od pretpostavke da država može da drži stabilan rast podešavanjem uticaja budžetskog deficita na ukupnu ekonomsku tražnju. Usporavanje privrednog rasta liberali vide kao rešenje u većim budžetskim rashodima, koji povećavaju kupovnu moć potrošača. Od liberala se inogu uzeti tri ideje, i to: (1) tržište samo po sebi ne omogućava stabilan rast, ali pravo rešenje treba

[2165] H S.G. Medema i W. J. Samuels (Ed.), Foundations of Research in Economics, E. Elgar, 1996.

potražiti u jačanju tržišta putem državnih investicija u zajedničke ekonomske resurse, a ne u preraspodeli dobiti; (2) jednakost je neraskidivo povezana sa rastom, ali pravilan pristup predstavlja pružanje šanse prosečnim 1judima, a ne obećanju jednakih rezultata i (3) održavanje ukupne tražnje podstiče privredni rast, ali u globalnoj privredi ovaj napor treba usmeriti ka ukupnoj svetskoj tražnji i na usaglašavanju ekonomskih politika. U celini posmatrano, ekonomija preduzetništva počiva na sledećim "stubovima": (1) Čvrsto opredeljenje za investicije u zemlji, (2) Nova finansijska i monetarna discipiina, (3) Nova strategija za povećanje konkurencije i oslobađanja tržišta, (4) Novi sporazum sa radniciina i firmama, i (5) Novo strateško opredeljenje za slobodnu svetsku trgovinu. Obezbeđenje resursa potrebnih firmama i radnicima za povećanje produktivnostsi jeste cilj preduzetničke ekonomije. Sa većim ulaganjima u zajedničke privredne resurse vlada treba, paralelno, da ograniči izdatke za potrošnju. Vlada bi, takođe, mogla da postepeno ukine subvencije i zaštitne mere u privredi, i da, na taj način, ne destimuliše tržišnu utakmicu, koja postiže inovacije i povećanje produktivnosti.[2166] Doduše, vlada bi mogla da pomogne i stručno usavršavanje radnika, a da firme brže prihvate inovacije i tehnološki napredak. Konačno, vlada treba da pomogne u procesu povećanja ekonomskih mogućnosti i obnovu održivog privrednog rasta kako bi radnici i firme doš1i do obezbeđenja visoko plaćenih poslova, porasta životnog standarda i većeg profita.

IV

Makroekonomija jeste najdinamičnija naučna disciplina današnjice (pored finansijskog monetarnog, fiskalnog i berzanskog menadžmenta), koja uključuje biheviorističke elemente ekonomije, kao što su očekivanja, kredibilitet i informacije. Informacije, po pravilu, uplivišu na očekivanja i kredibilitet jednako isto kao sto antiinflaciona reputacija vlade determiniše stabi1izacioni kredibilitet, koji "hrani" razvojno poverenje i neinflatorna očekivnaja. U tom lancu, svi stiču iskustvo i svi uče kroz "grešku i pokušaj" (tzv.kriva učenja - histerizis). No, nepredvidivost makroekonomske politike je ipak moguća i to ponajviše zbog okruženja. Naime i vlada je prinuđena da nagomilani budžetski deficit (zbog nemoćnosti smanjenja javnih izdataka i povećanja poreskog opterećenja), koji neminovno provocira akceleraciju monetarnog rasta da bi se deficit monetizovao. Zbog toga, kamatne stope padaju, a proizvodnja počinje privremeno da raste[2167]. To pak pokreće inflatornu spiralu i "gura" radnike da ugovaraju više nadnice da bi se obezbedili od inflatornog poreza. Država se sada okreće emisiji obveznica, koje provociraju rast kamatnih stopa, sa odloženim efektom naplate. Stabilno tržište obveznica "guši" inflaciju bez rasterećenja transaktora od depresirajuće valute posle minimiziranja izloženosti inflatornom porezu. Učenje u inflatornom okruženju sada postaje ključno u rastućem trendu poverenju subjekata iz razloga što njihove obveznice u duhu Ricgrdo-Baro-ove teoreme postaju bogatstvo, pošto im duguje država. Tu je u potpunosti eliminisan budući porez koji bi

[2166] J. Creedy, The Economics of Higher Educat ion, E. Elgar, 1995.

[2167] R. Burdekin i F. Langdana, Confidence, Credibility and Macroeconomic Policy,Rout;ledge, Londtm, 1995.

naknadno razrezala država da bi vratiia dug. Eliminisana je, istovremeno, i strepnja da se vrednost domaće valute u trenutku vraćanja duga naglo smanji zbog inflatornog poreza pomoću koga se "snalažljiva" država "razdužuje". Tako kredibilitet vlade iznova raste, jer je progmatizam kreatora ekonomske politike "pobedio" očekivanja "pozitivnim" informacijama iz okruženja o neinf1atomom rastu.

U tom smislu, savremenu maticu makroekonomije ne treba više tumači ti kao dugotinjajući sukob monetarizma i kejnizijanizma nego kao razvoj jedinstvenog neovalrasijanskog istraživačkog programa i kao usmerenje ka novim pojavama i fenomenima unutar jednog te istog istraživačkog projekta, koji otkriva sličnost i bliskost ideja sa konvergentnom i divergentnim stavovima.Time se u pravilu izbegavaju zamke besplodno uglačanih modela opšte ravnoteže, koji "jedno službe za stvaranje novih i novihekonometrijskih modela[2168] . Jer empirijski dokazi nikada do kraja i nikada potpuno nisu potvrdili (niti odbacili) bilo koju postojeću teoriju niti su otkrili neku novu premisu. Zato je i beskonačni spor između monetarista i kejnizija-naca (sa utrkom u procesu naknadnog uvođenja novih naučnih argumenata i empirij-skih fakata) postao bespredmetan i nekoristan. Jer, stare teorije nikada ne umiru: one se samo nadograđuju i inoviraju. To je jednostavno zato što je ekonomija "meka nauka" i počiva na t zv. mirdalovskim vrednosnim sudovima. Između apriorističkog testiranja koherentnosti teorija i aposteriornog preživljavanja testova (modela) "bitiše" pluralizam ideja, koji se u makroekonomiji ispoljava samo kao neovalrasijanski istraživački program. Zato teoriju valja predstavljati samo kao istraživačku strategiju, a ne kao zaokruženi (zatvoreni) skup pretpostavki modela, Ekonomska nauka nikada neće ni imati "tvrdo jezgro" i to će trajati sve dok ne "popuste" rigidne pretpostavke o našem "potpunom znanju" i "nečijim" zanosnim sklonostima ka modelskim prog-nozama.

V

Da li bi svet bio bolji da njime upravijaju ekonomisti. Za očekivati je da tako misle ekonomist i i da tako i pišu ekonomski časopisi . Gotovo sve u politici, za šta se ljudi, u pravilu, bore, svodi se, ipak, u suštini na ekonomiju. A tiče se, u biti, radnih mesta, zarada, penzija, štednje, investicija, rasta, izvoza, konkurencije, blagostanja. Zbog toga, profesionalni ekonomist i večito kritikuju one koj i upravljaju svetom što od njega prave toliki haos. Jednostavno, ekonomisti žarko žele da promene način razmišijanja ljudi kada bi se njima upravljalo više po njihovom ukusu. Zato i poznatom Samjuelsonu ni je važno ko sastavlja (piše) zakone u zemlji već da li on može da piše ekonomske udžbenike u toj zemlji. Nova izdanja ekonomskih udžbenika uticala su na promenu ekonomskih pogleda na politiku i na ljude koji utiču na ekonomsku profesiju, koja je, tokom poslednje decenije, gotovo u potpunosti eli-minisala i najgore vidove ekonomske nekompetentnosti. Naučna ekonomska mudrost odnela je prevagu, a nove ideje zbrisale su mogućnost povratka starog u ekonomskoj praksi. Tako i jeste ako se hvalimo. Ali, ko je kreirao raniju ekonomsku politiku koja je katastrofalno delovala i neminovno, stoga, propala. Samo ili najviše ekonomisti.

[2168] R. Beckhanse, Interpreting Macroeconomi'cs, Routledge, London, 1996.

Gde su one dugo hvaljene teorije planiranje, upravljanja tražnjom, dirigovanja industrijom i državnog vlasništva koje su tako sugestivno formulisane i vešto skrivale šte tu. U ekonomskim udžbenicima, naravno.

Danas se, međutim, daju bolji savet i, koji se, doduše, opasno iskrivljuju u samom procesu prenošenja. Zbog toga su i političke odluke slabo fundirane zaokretanjem unazad časovnika liberalnog izbora. Ali, danas se i dobre političke zamisli zasnivaju na lošoj ekonomiji. Argument nalazimo u tome sto se privatizacija češće shvata kao način da se zaradi, a ne kao način da se unapredi konkurencija. Na tim osnovama i vlade često prikazuju deregulisanje kao nešto na šta ih prisiljava globalno tržište, a ne kao način da se poveća efikasnost privređivanja i podigne životni standard. Zbog toga su i politički programi loši programi ; a loši su zato što se zasnivaju na lošoj ekonomiji. Ekonomisti su, u tom kontekstu, skloni da druge krive što ne razumeju njhove udžbenike, a ne sebe zašto ekonomija nije donela bolje rezultate.

Ekonomiju je, naravno, veoma teško dobro predavati. Neupućenima ekonomija često deluje iznenađujuće (naročito zbog onoga sto se ne može) i čudno (zbog onoga što se nepotrebno zatupljujuće matematizuje). Ekonomska profesija je za to odgovorna, jer modele malo ko shvata, a činjenice ekonomist nerazumno objašnjavaju. Osnovna načela mikroekonomije i bazični stavovi o ulozi cena i tržišta nisu spora među današnjim ekonomistima. Ekonomisti samo nepotrebno traće vreme, vodeći polemike o spornim pitanjima, koja na manje - više diskutabilan način, proističu iz zajedničkih temeljnih principa. Stvar je u tome da javnost to dokuči, pogotovu kad joj je namera da razborito sudi o državnoj politici. "Javnost i njeni političari uvučeni su u večite prepirke o stvarnim efektima podizanja kamatnih stopa ili smanjenja poreza na kamatnu dobit i sl. da bi zaključili da se ekonomisti u svemu razilaze i da nista ne shvataju. Dok god ekonomisti najglasnije raspravljaju o stvarima koje najmanje razumeju, a ćute o temeljnim idejama koje ih objedinjavaju, male su šanse da se nešto promeni " (Economist) .

Najveća greška ekonomista je, ipak, ta što su dozvolili da je ekonomska politika najviše očekivala od vlada, koju su i sami savetovali. Statičnost je gotovo uvek nailazila na svesrdnu podršku ekonomista. Jedva čekaju da se pojave inflacija, nezaposlenost i tržišni propusti, pa da grunu iz svih topova. Ali, ekonomisti obično ne žure mnogo da postave pitanje da li će eventualni lek vladine intervencije u privredi pogoršati ekonomsku situaciju. Ekonomisti "stare škole" na tržišnu ekonomiju gledaju sa strahopoštovanjem. Oni i dalje smatraju da je tržište čudesna stvar, jer ljudi koji rade bez vidljive koordinacije i vođeni pretežno sopstvenim interesom uspevaju da ostvare bravurozno korisne rezultate. Danas su, međutim, takvi udžbenici retka stvar da svoje čitaoce dovedu do takvog nadahnuća. Moderni udžbenici, ipak, poručuju da tržišta nisu savršena i da to mogu biti samo vlade, savetovani od ekonomista. Pa, koja je onda najbolja stvar za javnost: ekonomisti, vlade ili tržište. Jadno je to pitanje, nema šta.

Nekada je Pol Samjuelson pisao da se ne treba zanositi modelima iz Azije, gde se uspeh privrede plaća gotovo ropskim položajem zaposlenih, već gledati na Austriju i Norvešku kao primere razvoja podobne za ljude koji pripadaju zapadnoj civilizaciji sa visokim poštovanjem individualizma. I kada su tada priupitali ondašnjeg

austrijskog kancelara Krajskog kako uspeva da tako stabilno vodi ekonomiju, Krajski je mudro odgovorio da je to zato što su svi ekonomisti sa svetskom reputacijom otišli u veće i razvijene zemlje da ih usrećuju svojim idejama. Danas je američka stabilnost i uspon, koji traju već šestdesetosam meseci, u pravilu, su posledica pragmatične politike, koju vode profesionalci, koji se ne zanose monetarizmom ili kejnzijanizmom. Rabin i Grinspen jesu antiheroji ekonomske teorije. U SAD zato niko više i ne poriče da američku privredu ne vode više velike revolucionarne ideje nego progmatizam. I, doista, sve Što je manje revolucionarnih ideja, to je ekonomija zdravija. Doduše, ovaj zaključak je moguć samo za već stabilne ekonomije iza kojih stoji i podjednako stabilna ekonomska politika. Zato Dornbuš, kao pripadnik "Nove paradigme", "peva" odu performansama američke ekonomije, koja, ipak, počiva na pragmatici i koja mnogo ne respektuje velike ekonomske teorije. Projekti nove radikalne transformaci je zasnovani na površnim „ekonomskim teorijama“ imaju relativno mali intelektualni značj i gotovo nikakvu empirijsku potvrdu. Tzv. veliki ekonomisti izgubili su skromnost u predlozima i opreznost pred „strelovitom“ generalizacijama (Pol Krugman) : Džefri Saks je svojim "metodama" kumovao socijalnoj katastrofi u Rusiji , međunarodne finansijske institucije su,takođe, svojim "Specijalnim metodama", dosta je urađeno na planu pretvaranja privreda azijskih tigrova u latinoamerički haos, a lider današnje "konzervativne revolucije" Njut Grinič, koji previše veruje u slobodno tržište, za gladnu decu kaže da "ona treba da se nauče odgovornosti i disciplini, i da shvate da im niko ništa ne duguje; oni treba da dobiju samo ono što mogu da dobiju na tržištu i ništa više" (Noam Čomski). Na svetskoj ekonomskoj sceni, dakle, vlada kolekcija cinika koji kreiraju i nameću ekonomske teorije na "plaćenim" projektima tranzicije, privatizacije i liberalizacije u formi globalizacije " neznanja" i mondijalizacije "izdate profesije".

U tom kontekstu, globalni jastrebovi tragaju za uspostavljanjem sveobuhvatne kontrole nad građanima, prirodnim bogatstvima i kapitalom u formi demokratske regulacije planetarnih tokova i transnacionalnih poslova (interesa). Takav mondijalistički trend prati opasan jaz između isforsiranog "kraja nacionalne države" i grandomanskih težnji ka "proliferaciji slabih država" uz odsustvo efektivnih globalnih demokratskih institucija. Da li je to "globalizacija sa ljudskim likom" i šta ostaje od teorije "održivog razvoja", koja propagira ekološki podnošljivu socijalnu pravednu i efikasnu privredu.[2169]

Globalistički (nominalistički) pogled na svet logičan je nastavak liberalizacije, koja je povezana sa privatizacijom državnih (javnih) preduzeća, povećanjem uloge privatnog sektora i preduzetničke inicijative smanjenjem uplitanja države u privredne tokove (deregulacija), povećanje slobode protoka finansija i stranih ulaganja. Globalizacija je, samim tim, novo ishodište ponašanja transnacionalnih korporacija, promene u tehnologiji proizvodnje i distribucije, ekonomije obima, ponašanja potrošača, liberalisanje spoljne trgovine i protoka kapitala, proširenja geranica za lociranje preduzeća i ignorisanja važnosti blizine sirovina, proizvodnje i tržišta, i, naročito, ekonomske uloge nacionalnih granica. Simbol globalizacije jesu transnacionalne korporacije kojima se i domaće vlade udvaraju zbog stranih ulaganja u "globalnom trendu"

[2169] Ekonomska politika, br. 2642-2643, od 9. Decembra 2002., str. 42.

širenja pseudo-vrednosti (globalni standardi za hranu), poput teletine (u čijoj se proizvodnji koriste hormoni) i genetički izmenjene hrane (hrana za stoku i semenska roba).[2170] Globalizacija, kao takva, ruši katedrale nacionalnih vrednosti i nacionalne pripadnosti, i uništava lokalne zajednice da bi popločala stazu ka globalnom kapitalizmu (poput političke levice koja je permanentno hranila internacionalistički pogled na svet).Globalizacija, doduše, može da poveže nacionalne privrede, proširi tržište, omogući pristup novim tehnologijama u proizvodnji i distribuciji, osigura priliv stranog kapitala. Ali, globalizacija donosi i nesreće: povećava ranjivost ekonomski slabijih, ubrzava zahteve za prilagođavanjem i modernizacijom privrede, unosi nepredvidiva kretanja u tokovima kapitala, pridonosi špekulativnim napadima na domaću valutu, izaziva finansijske krize, brza prebacivanja proizvodnje i zaposlenosti iz zemlje u zemlju, i povećava ekonomsku i socijalnu ranjivost malih zemlja u razvoju.[2171]

Globalitarizam nudi nadu za jedan bolji život i tehničku sreću čoveka. Ali, globalizacija nudi perfidno osvajanje vlasti i kontrolu nad kapitalom. Zato je invazija bogatih na ekonomskoj unificiranosti u trendu sa stihijom nagomilavanja kapitala. Nagon za bogaćenjem vodi u totalitarizam, pošto bogatstvo postaje nova agresija. A radi se o tome da se ekonomija ipak mora spiritualizaovati, jer siromašne valja staviti pod zaštitu. Etičko je pitanje ravnopravnija i ravnomernija raspodela bogatstva, a ne samo ekonomsko ili socijalno (i ako je novac već postao religija). Globalitarizam ne sme da bude doktrinama razbarušen samo u ekonomskom smeru, jer bi na scenu mogla da nastupi politika "upotreba čoveka". Tada bi, doista, etiku i prirodu zamenili politika i profit, što bi gurnulo ljude u ropstvo plastične misli. Po prvi put, mondijalistički intelektualci već ne mogu da prepoznaju vlasnike vlasti kapitala, a njihova reč gubi bitku u odnosu na ekonomsku moć.

Seansa "petnaestorice" odabrala je ovih deset zemalja (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Estonija, Litvanija, Letonija, Malta i Kipar) i doprinela je da globalizacija najdalje ode u EU, doduše, u formi tzv. regionalne evropske globalizacije (koju sledi Azijska globalizacija,[2172] Afrička globalizacija,[2173] Severnoamerička globalizacija[2174] i Latino-američku globalizaciju[2175]. Jasno je da Evropska Unija želi da postane velesila (pored SAD) na ekonomskom, političkom i vojnom polju, jer poseduje jedinstveno tržište, zakonodavstvo, parlament, vladu (Ekonomska

---

[2170] H. Holmen, Limits to globalization, European Review, 1997. st 75-87.

[2171] Dr M. Jovanović, Globalizacija i Evropske vrednosti, Svet finansija 191/2002 st 22-25.

[2172] Azijska globalizacija inkorporira Udruženje zemalja jugoistočne Azije (ASEAN) Organizaciju za saradnju zemlja Golfskog zaliva (GSS) Azijsko-pacifičku ekonomsku saradnju (APEC) i Udruženje za regionalnu saradnju priobalja indijskog okeana (IOR-ARC).

[2173] Afrička globalizacija anglobira organizaciju AfriČkog Jedinstva (OAU), Afričko-maltešku zajednicu (OCAM), Istočno-afričku zajednicu, Ekonomsko-afričku zajednicu, Arapsko-magrebsku zajednicu i Zajedničko tržište Južne i Istočne Afrike (COMECA).

[2174] Severno-američka globalizacija verifikuje se kroz Severno-američki ugovor o slobodnoj trgovini (NAFTA).

[2175] Latino-američka globalizacija inkorporira Latino-američko udruženje slobodne trgovine (ALALC), Centralno-američko zajedničko tržište (MCCA-CACM), Andski pakt, Centralno-američki integracioni sistem (SICA), Karibsku zajednicu i zejedničkoJržište (CARCGM) i Zajedničko tržište juga (MERCOSUR).

komisija), monetu (evro), vojsku (mimo NATO). Jedino se nezna kakva će biti država: federalna, konfederalna, savez država ili evropska država od koje "svi" očekuju korist (subvencije u poljoprivredi, sredstva budžeta za prestrukturiranje privrede, resursi fondova za razvoj nerazvijenih područija, zaštita od konkurencije, stabilna valuta, priliv nove radne snage, odbrambena zaštita, unapređenje ljudskih prava, istinsku demokratiju, uravnotežen budžet, harmonizirane poreze, kontrolisan javni dug, veći životni standard i stabilan nivo cena i zaposlenost, nove tehnologije, priliv stranog kapitala, infrastruktura).

Krah bipolarnog sveta i komunističke ideologije, kao dva moćna stabilizatora geopolitičke karte Evrope, jeste pravi uzrok secesionizma.[2176] Tu je, svakako, i globalizacija koja je uspostavila neposrednu vezu sa secesionizmom. "Balkanizacija" spoljne politike "pojedinih" evropskih zemalja "iznajmila" je čak i ugledne naučnike koji su faktički izmišljali visokoumne teorije secesionizma, što je imalo evidentan centrifugalni efekat na strukturu nacionalnih država. Globalizacija je doprinela i pojavi posebnih oblika secesionizma, koji uzimaju sve više maha u Evropi. Bogatima je, naime, dozlogrdilo da "plaćaju" za siromašne sunarodnike i, kao jaki, uspeli su da pretvore jedan ekonomski problem u politički problem. I upravo taj prelaz iz ekonomske u političku sferu predstavlja secesionizam, iako bogati regioni mogu samo da sanjare o oslobađanju od obaveza solidarnosti prema zemljacima koji nisu bili dovoljno umešani ili nisu imaii sreće.

Secesionizam često prolazi kroz fazu autonomizma ili federalizma. Ovi termini nisu, doduše, sasvim određeni, ali to ne smeta onima koji se za njih zalažu. Njihove pristalice zapravo nastoje da oni, kao takvi, iako nedovoljno određeni, i dalje ostanu kako ne bi bili suviše sputani u svojim namerama. Zbog toga je veoma teško kontrolisati prelaz od autonomasko-federalističkog pokreta ka separatističkom pokretu. To, naravno, koriste separatisti koji vešto izazivaju krizu nacionalne države.

Globalizacija prestavlja kvalitativno produbljavanje procesa internacionalizacije, kojim se osnažuje funkcionalna, a slabost teritorijalna dimenzija. Rast svetskog tržišta sve više penetrira, a nacionalne ekonomije sve više gube nacionalni karakter. Reč je, pre svega, o procesu kompresije sveta, a ne o stvaranju planetarne svesti u kulturnom pogledu.

Ekonomska globalizacija i politička regionalizacija odvijaju se simultano i erodiraju funkcije država - nacija u procesu strukturnih transformacija. Regioni su sada nastajući fenomen,koji je sastavni deo procesa globalizacije. Novi regionalizam već podrazumeva proces, koji uključuje promenu određenog regiona od relativne heterogenosti do povećane homogenosti u ekonomiji, kulturi, bezbednosti i demokratiji. Na mondijalističkom planu, evropski regionalizam je povukao globalnu regionalizaciju. Zbog toga, danas regioni predstavlju "arene" i za konkurentske i za konvergentne nacionalne interese, na koje inače utiču etnonacionalne mobilizacije i osnaživanje mikroregiona.

Regionalna politika je svojevrsna agregacija i koncentracija nacionalnih interesa, zbog čega se pojedine zemlje nalaze u ulozi "policy makers" i ulozi "policy takers". No, sa stanovišta vrednosne ocene novog talasa regionalizacije gotovo je

[2176] OECD, Fiscal Federalisam in Economics.in Trasition, Paris 1991.

nemoguće dati decidirani odgovor na pitanje da li se radi o doprinosu univerzalnim vrednostima razvoja. U simultanom kretanju procesa regionalizacije i globalizacije može se jedino očekivati neki novi oblik ravnoteže čiji se mehanizmi još ne vide.

Svi su izgledi da će Evropska unija prerasti iz labave asocijacije država u Sjedinjene Evropske Države u kojoj Monetarna unija već kuca kao "srce" političkog projekta. Sada je teško zamisliti opstanak mikrodržava u uslovima moderne informatike, ekonomske globalizacije i planetarnih povezivanja. Danas su ustale regije protiv država nacija. Evropski federalisti teže da EU funkcioniše poput naddržave. Regionalisti, pak, teže da Evropa uđe u novo doba kao svojevrsna politička slagalica minijaturnih država - regija. Regionalisti su čak izvukli iz muzeja zaboravljene zastave svojih pokrajina koje bi bile zastupljene u EU bez posredovanja države -nacije. Zbog toga se regionalizam kvarifikuje kao postmoderna politička tvorevina čija se pozadina nalazi u globalizaciji ekonomije, koja ukida carinske rampe i koja od planete stvara "globalno selo" bez posrednika.

Nadaleko čuveni saveti Melona da treba likvidirati deonice i likvidirati nekretnine da bi se pročistio sistem od truleža- nije daleko od istine, pošto je sadašnja globalna kriza udarila kao grom iz vedra neba, iako je većina učenih glava predviđala nastavak ekonomskog uspona. Time je nobelovac Krugman iznova dokazao da su postojeća konvenciona ekonomska rešenja neuspešna, čak i kontraproduktivna.2177 Između Džona Majnarda Kejnsa i Miltona Fridmana nismo dovoljno naučili kako bi se sprečilo da se nešto ne ponovi, jer tzv. napredne ekonomije sa tzv. stabilnim vladama nisu imale nikakav odgovor na produženu stagnaciju i deflaciju. Scenario globalne propasti kao da je prepisan iz ekonomske istorije tridesetih, a vešti bankari MMF- a nisu sastavili pakete spasonosnih mera. Ali, ekonomska zgrada treba da je ozidana razumljivim jezikom, a ne jednačinama i dijagramima formalne ekonomije, koje su samo skele za podizanje intelektualne zgrade.

Nobelovac Lukas tvrdi da je makroekonomija nastala kao odgovor na Veliku depresiju i da je njen glavni problem prevencija depresije. Rečju, moderna makro - ekonomska politika je konačno razrešila problem cikličnog ekonomskog kretanja - kako inače voli da zaključi Ben Bernake. Stoga, ljudi mrze MMF, jer „on ne radi svoj poso kako treba“: zahteva uvođenje mera fiskalne štednje, povećanje poreza, kresanje javne potrošnje i reduciranje budžetskog deficita, s jedne strane, i zahteva strukturne reforme, s druge strane, kao preduslov za odobravanje zajmova privredama u krizi. I, ako je to bila teorija, pokazala se, nažalost, prilično pogrešnom (Krugman), pošto je MMF, u ulozi spasitelja, „zabrljao“ dvostruko: udario na kamatne stope i nalegao na devizni kurs[2178]. Naime, tzv. hedž fondovi, po Krugmanu, ne slede etimološko značenje engleske reči „to hedge“- umanjiti gubitak putem uloga, odnosno investiranja. U finansijama se „hedžuje“ da bi se obezbedila sigurnost za tržišne fluktuacije ne okrnje bogatstvo. U praksi, međutim, hedž fondovi reprezentuju biznis transakcije da se izvuče što veća korist iz tržišnih fluktuacija. Sam prelazak iz „duge“ u „kratku“ poziciju, tj. špekulativna prodaja zajmljene, pa potom, prodate aktive sa očekivanim padom cena jeste u stvari „prazna“ prodaja, koja provocira pucanje „mehurića“ i

[2177] Pol Krugman, Povratak ekonomije depresije, Heliks, Beograd, 2010., str.3-5.
[2178] Ibidem, st. 9-10.

povratak u carstvo ekonomije depresije. Povratak depresije, stoga, označava da se neuspesi ekonomike tražnje (nedovoljnost privatne potrošnje za iskorišćavanje punih proizvodnih kapaciteta) nedvosmisleno postali kočnica prosperiteta zbog čega je primetno došlo do pomeranja fokusa ekonomske misli sa ekonomije potražnje na ekonomiku ponude. Rezultat teorijskih rasprava, u krajnjoj konsekventnosti, glasi: manjak ukupne tražnje uspešno bi se samorazrešio kada bi plate i cene u situaciji rasta nezaposlenosti rapidno pale. Ali, cena u situaciji nadolezeće recesije ne padaju brzo, a ekonomisti neuspevaju da se slože zašto je to tako. Zato su rešenja ekonomista u javnosti izgubila kredibilitet, a „veliki" ekonomisti neznaju da se usmere na dugoročni rast iz razloga što konvencionalna rešenja ekonomske politike nemaju nikakav uticaj. Globalna paraliza globalne recesije globalne ekonomije iscrpila je globalne rezerve megakapitala2179. Rekapitalizovati recesionu finansijsku ekonomiju sa investicionim dopingom proizvodne strukture i tržišne konkurentnosti profitne ekonomije nove zaposlenosti faktor rada i kapitala jeste globalni izazov, koje „desetkovano" znanje ekonomista ne može da reši zbog neznanja „ekonomije zasnovane na znanju".

2. MENADŽMENT ZNANJA

A. Upravljanje ljudskim resursima kapitalom smatra da ulaganje u obuku i usavršavanje ljudskih kadrova može da poveća finansijske rezultate organizacije. Ta ulaganja se u današnje vreme ne smatraju trškovima već investicijom, što predstavlja jedan od osnovnih postulata upravljanja znanjem. Upravljanje ljudskim resursima fokusira se na šire grupe i zajednice, za razliku od upravljanja znanjem, koje se fokusira na individui. Da bi organizacija mogla da se suoči sa svim izazovima dinamičkog konkurentskog okruženja potrebno je razviti sposobnost upravljanja znanjem a ne samo primeniti tehnologiju. Danas nepredvidivo poslovno okruženje zahteva inovacije i kreativnost mnogo više nego ranije. Svaka organizacija mora da zna šta znaju njeni zaposleni i kako na najbolji način može da se iskoristi znanje, koje oni poseduju. Precizno razmišljanje o znanju postalo je veoma izazovno. Vodeća pokretačka sila jeste percepcija i realnost nove globalne konkurencije. Rapidne promene i povećanje konkurencije uslovljavaju firme da iznova traže održive prednosti koje će se istaći u poslovnom okruženju. Menadžeri su shvatili da je ono što organizacija i njeni zaposleni znaju, zapravo, osnova i suština funkcionisanja čitave organizacije. Posvećivanje posebne pažnje znanju u svakoj organizaciji trebalo bi da dovede do pronalaženja mogućnosti da se razmotri i, eventualno, poboljša svako činjenje i donošenje odluke čime je postavljen osnov za stvaranje konkurentske prednosti u poslovnom okruženju.

Devenport i Prusak[2180] navode da su u svom istraživanju koje se odnosilo na informacioni menadžment okupili menadžere oko dvadesetpet kompanija među kojima su bili Hewlett-Packard, IBM, AT&T i American Airlines. Pitanje koje je

[2179] P. Krugman, op. cit., str. 124. i 192-194.

[2180] Devenport, T. H. Prusak, L.,Working Knowlege, Harward Business School Press, Boston Massachusetts, 2000. st. 21

postavljeno menadžerima glasilo je šta je to što im je neophodno da znaju a što nisu znali i kako im se može najbolje pomoći u tome. Na iznenađenje autora, većina prisutnih i uspešnih menadžera tih velikih firmi priznala je da zapravo nema definisanu ideju kako da upravljaju obogaćenim informacijama i znanjem u svojim kompanijama. Čak i one firme koje su tehnoliški bile na visokom nivou i koje su uspele da se uhvate u koštac sa informacionom revolucijom priznale su da nemaju nikakav efikasan metod i pristup koji bi omogućio upravljanje i razumevanje informacija, i poboljša njihovo korišćenje. Firme su tražile najbolju praksu, nove ideje, kreativnu saradnju, što može pružiti informacija, bez obzira na to koliko se dobro njom upravlja. Da bi se intelektualnom kapitalu pristupilo kao važnom resursu, treba prepoznati mogućnosti domaćeg intelektualnog kapitala, demokratizovati pristup informacijama i obezbediti stimilativno oporezivanje i zaštitu intelektualnog kapitala. Država ima ključnu ulogu u smanjivanju kompleksosti odnosa između proizvođača i kupaca, i svih ostalih aktera u poslovanju. Intelektualni kapital pojavljuje se kao nosilac konkurentnosti u dva sistema savremenog poslovanja. To su "autsorsing poslovanje" i "transakcioni sistem poslovanja". Poslovni model koji koriste oba sistema, ima funkciju "agregatora", i obuhvata više proizvođača i više kanala za prodaju. "Agregator" ima funkcije razvoja, kontrole kvaliteta, primene standarda, ugovaranja, poslovnog upravljanja i dr. Za sve ove funkcije bitan resurs je intelektualni kapital.

Prvi koji je definisao intelektualni kapital i pokrenuo koncept intelektulanog kapitala, Stewart, u magazinu Fortune, prvi je definisao „intelektulani kapital" 1991. godine. Po mišljenju tog autora, kompanije u sve većoj meri zavise od znanja – patenti, procesi, veštine menadžmenta, tehnologije, informacije o klijentima i snabdevačima, iskustvo. Povezivanjem nabrojanog znanja u celini dobija se intelektulani kapital. U literaturi se mogu naći i druge definicije intelektualnog kapitala – od zbira korisnog i upotrebljivog znanja (kako zaposlenihu organizaciji, tako i njenih klijenata), do zbira i sinergije kompanijskog znanja (iskustva, veza, procesa, otkrića, inovacija, prisustva na tržištu i uticaja na društvo). Intelektulani kapital, dakle, čine sva znanja koja poseduju zaposleni u nekoj organizaciji. Intelektualni kapital, za razliku od realne i opipljive imovine (tangible assets) koju čine zemljište, zgrade, opreme itd., je neopiljiv (intagible assets). On jeste intelektualni materijal koji sačinjavaju: znanje zaposlenih, informacije, intelektualna svojina i iskustvo koje se može upotrebiti za kreiranje dodatne vrednosti organizacije. Teško ga je identifikovati, još teže efikasno razviti.[2181] Postoje tri vrste intelektualne imovine ili kapitala:[2182]

- Ljudski kapital ili sposobnosti (iskustvo, veštine i sposobnost ljudi);
- Struktura ili interni kapital (patenti, tržišne marke i zaštićena prava, baze podataka, dizajn, informacioni sistemi);
- Tržišno zasnovan ili eksterni kapital (profitabilnost i lojalnost potrošača, maraka, licenca, franšiza).

[2181] Stewart, T. A. Intellectual Capital: The new wealth of organizations, Doubleday, Courrency, 1997, str. X.

[2182] Hope, J., and Hope T., Competing in the Third Ware: the Ten Key Management Issues of the information age, Harvard Business School Press, 1997., str. 69.

Intelektulani kapital je glavni pokretač inovacije i konkurentske prednosti u savremenoj ekonomiji ,koja je, pre svega, bazirana na znanju. Sa sigurnošću se može tvrditi da, u današnje vreme, intelektulani kapital predstavlja ključ strategijskog preimućstva za organizaciju, a menadžment intelektualnog kapitala glavni je faktor konkurentske prednosti organizacije. Menadžemt intelektulanog kapitala uključuje:[2183]

- Utvrđivanje baze intelektualnog kapitala koja pokreće strategijske organizacije,
- Vezuelzaciju puteva transformacije intelektulanog kapitala,
- Merenje stepena ostvarljivosti transformacije intelektualnog kapitala, posebno stepena dinamike njihove transformacije,
- Razvoj intelektualnog kapitala korišćenjem sredstava menadžmenta znanja,
- Interno i eksterno izveštavanje o rezltatima poslovanja, tj. Stvaranja dodatne vrednosti uz pomoć intelektualnog kapitala.

Prvi korak[2184] u menadžmentu intelektualnog kapitala jeste identifikacija ključnih resursa intelektualnog kapitala u organizaciji. Tradicionalno, polazna tačka je strategija kojom organizacija identifikuje najvažnije resurse, posebno resurse menadžmenta znanja, po redu kojim se ostvaruju strateški ciljevi. Uvidom u osnovu resursa firme dobija se set organizacionih resursa koji će biti pokretači strateškog razvoja firme. Resursi intelektualnog kapitala podrazumevaju ljudske resurse (veštine, know how, kompetencije), stejkholderske odnose (odnose sa korisnicima usluga, licence, distribuciju) i organizacione resurse (sisteme, procese, organizacionu kulturu, filozofiju menadžmenta, intelektualna dobra, brend). Sa intelektualnim kapitalom usko su povezani fizički resursi (nekretnine, mreže), kao i finansijski resursi (investicije, novac) i svi zajedno organizaciji omogućavaju stvaranje dodatne vrednosti.

Drugi korak jeste utvrditi kako intelektualni kapital pomaže da se postignu strateški ciljevi organizacije. Ta vizuelna prezentacija uzročno-posledičnih odnosa između različitih činilaca u firmi poznata je kao strategijska mapa (Kaplan i Norton) ili mapa uspeha (Neely). Te mape kao poslovna logistika firme predstavljaju puteve i načine stvaranja novih vrednosti koji vode ka postizanju strateških ciljeva. Na osnovu navedenih mapa organizacija može da prati indikatore delatnosti koji će joj pomoći da evidentira situacije s postignutim uspehom implementiranjem svoje strategije.

Ukupni kapaciteti organizacije mere se individualnim znanjem svih zaposlenih, kao i kolektivnim, tj. ukupnim organizacionim znanjem. Organizacije sve više teže da budu institucije koje neprestano uče težeći da postignu kontinuirani razvoj u svim pokazateljima znanja. Važna strategijska uloga znanja jeste da definiše koncepte, pristupe i sredstva pomoću kojih će se intelektualni kapital pretvoriti u identifikovane i korisne resurse. Menadžment znanja za svoju osnovnu aktivnost ima nastajanje, očuvanje i razvoj intelektualnog kapitala u organizaciji. To znači da je uspešan menadžment intelektualnog kapitala u vezi sa procesima menadžmenta znanja uslov je za porast intelektualnog kapitala organizacije. U odnosu na njihovu međuzavisnost menadžment znanja može da se definiše i kao skup procesa i praktičnih aktivnosti koje

[2183] Marr, B. Gupta, O. Pike S. and Roos, G. Intelectual capital and knowledge management effectiveness, Management Decision 41/8, 2003.
[2184] Dr J. Đorđević-Boljanović, Menadžment znanja, Datastatus, Beograd, 2009.

organizacija koristi da bi se povećala vrednost koja je već dobijena ranijom primenom intelektualnog kapitala.[2185]Može se zaključiti na osnovu prethodne definicije, da ne postoje dve iste implementacije programa menadžmenta znanja, s ozirom na to da postoje različiti socio-kulturološki aspekti i razlike u percepcijama i filozofijama ljudi koji se nalaze u centru svake primene menadžmenta znanja.Razlog zbog koje kompanije visoko vrednuju menadžment znanja i ulažu u razvoj intelektualnog kapitala je u tome što time stiču prednost u odnosu na konkurenciju i, što na taj način znatno neutrališu konkurentsku prednost drugih kompanija. Nonaka i Konno[2186] smatraju da kreacija znanja zahteva kontekst koji oni nazivaju „ba“ (kao ekvivalent „place“). „Ba“ predstavlja zajednički prostor koji može biti fizički, virtuelni ili mentalni. Znanje, za razliku od informacije, ne može biti odvojeno od konteksta – ugrađeno je u „ba“. Potreba za „ba“ implicira da, u težnji da organizacija uspe s programom menadžmenta znanja, praksa menadžmenta znanja u istoj podrazumeva da pojedinci kreiraju znanje, ali i grupe. To dalje znači da različiti delovi organizacije koriste različite programe menadžmenta znanja da bi ostvarili svoju strategijom zacrtanu funkciju i da se globalni menadžment znanja jedne organizacije mora prilagođvatai potrebama pojedinih delova organizacije. Svakoj organizaciji je potrebno da prepozna različite potrebe i načine kreiranja znanja u cilju uspešnog menadžmenta svog intelektualnog kapitala. U savremenom poslovanju potrebno je da se odredi uspešan pristup menadžmentu znanja unutar postojećih okvira intelektualnog kapitala. Razumevanjem različitih vrednosti znanja organizacija ide se ka razumevanju zahteva pojedinih grupa unutar nje. To omogućava organizaciju da dizajnira program menadžmenta znanja koji najviše odgovara njenim zaposlenim u težnji da se razvija efikasan sistem upravljanja znanjem.[2187]

B. Postoji razlika između realne i opipljive imovine (tangible assets) koju čine zemljište, zgrade, oprema itd. i neopipljive, tj. nematerijalne imovine ili aktive (intagible assets) koju čini znanje organizacije tj. njen intelektulani kapital. O znanju kao nevidljivoj strukturi organizacije posebno govori Karl-Erik Sveilby navodeći tzv. nevidljivi bilans stanja. Nevidljivi, nematerijalni deo bilansa stanja po njemu se može klasifikovati na tri vrste („familije“):

Interna struktura sastoji se od patenta, koncepta, modela i kompjuterskih i administrativnih sistema. Kreirali su ih zaposleni, sastavni deo iste. U internu strukturu spada i organizaciona kultura. Zajedno sa zaposlenima interna struktura čini ono što generalno nazivamo „organizacijom“.

Eksterna struktura sastoji se od veza i odnosa s korisnicima, dobavljačima, i tu se uklapaju marka, žig, reputacija, odnosno imidž. Vrednost te imovine zavisi od načina na koji kompanija rešava probleme korisnika usluga, što uslovljava stalno prisutan element nesigurnosti. Reputacija i odnosi s korisnicima usluga mogu biti do-

[2185] Marr, B. Gupta. O. Pike, O. and Roos, G. Intelectual capital and knowledge management effectiveness, Management Decision 4/8, 2003.
[2186] Nonaka, I. and Konno, N. The koncept of “ba”: building a foundation for knowledge creation, California Management Review, Vol. 40 No.3, pp. 40-54, 1998.
[2187] Dr J. Đorđević-Boljanović, op. cit, str. 11-12.

bri ili loši i podložni su promenam tokom vremena. Ta vrsta imovine u literaturi često se označava kao relacioni kapital.

Individualna kompetencija jeste sposobnost pojedinca da delujue u različitim situacijama. Uključuje veštine, obrazovanje, iskustvo, vrednosti i socijalne veštine. Kompetencija može biti vlasništvo jedino pojedinca koji je poseduje. Ako kompanija adekvatno nagradi i vrednuje zaposlene, i ako ti zaposleni imaju osećaj zajedničke odgovornosti, ljudi sa svojim kompetencijama su lojalni kompaniji. Ljudi sa svojim kompetencijama utoliko su lojalni kompaniji, ukoliko ih ona adekvatno nagaradi i vrednuje ukoliko imaju osećaj zajedničke odgovornosti.

Piter Draker (Peter Drucker) prvi je uvideo značaj koji znanje ima i može imati u stvaranju ekonomskih benefita za organizaciju i društvo u celini i koja je takvu ekonomiju nazvala ekonomija znanja. U svojoj knjizi „Ekonommija znanja“ (The knowledge Economy).[2188] Draker se fokusira na sile koje menjaju ekonomiju sadašnjosti i kreiraju društvo budućnosti. Pored eksplozivnog razvoja tehnologije, globalizacije i stvaranja svetske ekonomije, kao i pojave novih političkih i socijalnih izazova koji menjaju društvo i ekonomiju sadašnjice, kao osnovno obeležje nove ekonomije Draker naglašava znanje i potrebu da se u centar nove ekonomije postavi znanje i obrazovanje, kao i njihove implikacije na rad, liderstvo i društvo u celini. Mnogi autori koji se bave definisanjem ključnih odlika i karakteristika ekonomije znanja, slažu se da su glavni pokretači te ekonomije:[2189]

- Globalizacija koja se odlikuje otvorenom ekonomijom, globalnom hiper-konkurencijom i međuzavnisnošću biznisa i poslovanja;
- Znanje i intelektualni kapital kao ključni straategijski faktor sticanja konkurentske prednosti;
- Razvoj tehnologije i na tom osnovu elektronsko povezivanje sveta, i;
- Promene- kontinuirane, rapidne i kompleksne.

Tržište koje se premešta od industrijske ka ekonomiji znanja, može u budućnosti da promeni način razmišljanja ljudi, ne samo u ekonomiji, već i u stvaranju sistema vrednosti u njihovom svakodnevnom životu. Može da se postavi pitanje: koje su to osnovne karakterisitke ekonomije znanja u odnosu na postojeću ekonomiju? To su pre svega ekonomski razvoj i promene na tržištu koje više nisu spore i predvidive, već ekstremno brze i nepredvidive. Životni vek proizvoda i tehnologija je kratak, a ključni nosioci ekonomije više nisu velike industrijske firme već inovativne preduzetničke firme zasnovane na zanju. Za razliku od konkurencije u staroj ekonomiji koja bi mogla okarakteriše rečenicom „veliki jedu male“, sada bi akcenat mogao da se premesti ka stavu „brzi jedu spore“. Ako je naglasak do sada bio na stabilnosti, u budućnosti će biti na menadžmentu promene. Ključni faktor uspeha više nije kapital već su to ljudi, znanje, sposobnost. Automatizaciju i mehanizaciju zamenjuje e-business i kompjuterski dizajn. Više nije važna veština u smislu zvanične diplome već kontinuirano učenje.

[2188] Drucker P. (1992) The age of Discontinuity to Uor Changong Society, prvo izdanje 1969. Godine, izdavači originala Harper & Row, str. 263-268.
[2189] Dr J. Đorđević-Boljanović, op. cit, str. 12-19.

Dakle, nije više bitno šta se sve zna, nego koliko brzo može da se nauči. Konfrontacija ustupa mesto kooperaciji i timskom radu, a zaposleni se posmatraju ne kao trošak nego kao investicija.[2190] U novoj ekonomiji znanje i kontinuirano učenje predstavlja element uspeha, tj. ekonomiji znanja. Dominantna komponenta u vrednosti koju praizvod ima za korisnika proizvoda/usluga upravo je znanje ugrađeno u taj proizvod ili uslugu. Pomak ka znanju kao primarnom izvoru vrednosti čini da novom ekonomijom treba da rukovode oni koji na efektivan i efikasan način upravljaju znanjem - koji osvajaju, stvaraju, čuvaju, dele i na novi način kombinuju znanje u organizaciji i ugrađuju ga u proizvode i usluge, ali brže od svojih konkurenata. U ekonomiji znanja, u procesu poslovanja savremenih organizacija, uočavaju se dve pojave koje govore o potrebama da se promene ustaljeni stavovi organizacije prema potrošačima i tržištu u celini. Prva je zaokret od proizvoda ka uslugama, a druga, posmatranje znanja kao proizvoda. [2191]

Zaokret od proizvoda ka uslugama: rezultat je povećane pažnje koja se posvećuje zadovoljenju potreba kupaca i sticanju njihove lojalnosti. S tim u vezi povećava se broj kompanija koje se bave pružanjem usluga, a broj poslova u industrijskom sektoru drastično se smanjuje. Ekonomija znanja fokusira se na iskustvu korisnika usluga, a sami proizvodi i usluge služe kao sredstvo za razumevanje tog cilja. U tom smislu, zahvaljujući neverovatnom broju, protoku i deljenju informacija o potrebama, zahtevima i iskustvu kupaca, uz pomoć tehnologije, usluge se inoviraju u pravcu zadovoljenja rastućih i specifičnijih potreba korisnika usluga.

Posmatranje znanja kao proizvoda. Znanje se u ekonomiji znanja posmatra kao proizvod. To znači da se znanje koje organizacija poseduje koristi i kombinuje na jedan nov i kreativan način. Posmatranje znanja kao proizvoda omogućava ne samo pružanje usluga sa dodatom vrednošću za potrašača i korisnika usluga, nego i podsticanje inovacija na svim nivoima organizacije. U literaturi se navode primeri firmi koje su koristile svoju neopipljivu imovinu na nov način da bi sebi stvorile nove poslovne mogućnosti na tržištu. Mars, kompanija za proizvodnju čokoladica, upotrebila je svoj širom sveta poznati brend kao lansirnu rampu za novi sladoled, što se smatra najuspešnijim lansiranjem proizvoda u toj industriji do sada i kreiranje potpuno nove kategorije sladoleda: *Viktorinoks.* firma koja je poznata po proizvodnji švajcarskog vojnog noža, iskoristila je svoj brend i na tržište lansirala švajcarske vojne satove: *Harley Davidson* iskoristio je svoje ime da predstavi modnu liniju, modne dodatke, mirise, čak i lanac popularnih restorana. Podrazumeva se da je potrebno da znanjem koje poseduje kompanija stalno uvećava svoju vrednost i uspešnost čime ostvaruje konkurentsku prednost na tržištu. Potencijal koji nosi tzv. Kno Va - faktor vrednosti znanja *(The KnoVa- knowledge value),* u ekonomiji znanja zavisi od dva bitna elementa:

- nivoa usluga koje pruža kompanija i intenzitet korišćenja znanja kompanije;

[2190] Kotelnikov, V. New Economy: Key Features of the New Rapidly Globalizing and Changing Knowledge Economy. www.IOOOventures.com. preuzeto sa sajta J. 2. 2008.

[2191] Tisen, R., Andriessen, D., Depre, F. L. (2006) Dividenda znanja. prevod sa engleskog, Adizes, Novi Sad. str. 12-15.

- nivoa u kom kompanija koristi znanje da bi proizvela proizvod ili pružila usluge.

U tom smislu, da bi jedna organizacija dobila svoje KnoVa kompanije potrebno je da poseduje šest osnovnih sposobnosti:[2192]

1. Sposobnost za proizvodnju. Mnoge kompanije znaju samo jedno: da proizvedu robu i pružaju usluge. Sada to moraju da urede uz pravilnu primenu znanja u okviru odgovarajućih struktura i procesa. To znači da je potrebno da koristeći znanje kompanije omoguće stalnu kontralu složenih poslovnih procesa, obezbeđivanje i usklađivanje mreže mnogobrojnih dobavljača, najefikasniji i najjeftiniji način da proizvod stigne do korisnika itd.

2. Sposobnost da se odgovori. Veliki broj savremenih kompanija koje s uspehom održavaju svoje mesto u vrhu konkurentskog okruženja smatraju da se tajna njihovog uspeha krije upravo u brzom odgovoru na promene i zahteve tržišta. Jedan od načina da se postigne taj zahtev jeste bliska povezanost s potrebama klijenata, uvođenjem poslovnih jedinica od kojih svaka pokriva određeni segment tržišta. Te poslovne jedinice omogućavaju decentralizaciju autoriteta, tako da svaka od njih vrlo brzo donosi odluke da bi odgovorila zahtevima tržišta.

3. Sposobnost predviđanja. Da bi stvarno bila uspešna kompanija mora biti u stanju da sagleda ce1okupnu sliku pos1ovnog okruženja i da odgovara ne samo na trendove, već i da ih predviđa.

4. Sposobnost kreiranja. Kompanije sta1no moraju da traže načine da održe svoju konkurentsku prednost. To uveliko zavisi od njihove sposobnosti da kreiraju znanje i to na razne načine: stvaranjem novih proizvoda ili tehnologije, upotrebom postojećeg znanja na novi način, sticanjem novih znanja o klijentima i sl.

5. Sposobnost učenja. Koncept organizacije koja uči popu1arisan je knjigom Petera Sengea *Peta disciplina.* Organizacija koja uči predstav1ja organizaciju koja podstiče kontinuirano učenje i generisanje znanja na svim nivoima, razvija sposobnost da sta1no uči, pri1agođava se i menja i njeni zaposleni upravljaju znanjem tako što ga stalno usvajaju i međusobno razmenjuju i spremni su da ga primene prilikom donošenja odluka ili tokom obav1janja posla. Praksa je pokazala da je za zapos1ene važno i korisno da uče iz svojih iskustava, iz sopstvene prakse, ali i od konkurencije i svojih kolega.

6. Sposobnost trajanja. Radnici znanja imaće presudnu ulogu u ekonomiji znanja. Kompanije će morati da se pri1agođavaju njihovim mogućnostima da traže bolje uslove rada i veću autonomiju, ali će biti primorane da razviju način na koji će moći da se revitalizuju i to stalnim ažuriranjem i obnavljanjem znanja svojih zaposlenih.

D. Pitar Draker je konstatovao: "Osnovni resursi u ekonomiji nisu više kapital, prirodni resursi ni radna snaga ... to jeste i biće znanje".[2193] Savremena organizacija u eri znanja je ona koja uči, pamti i deluje na osnovu informacija i znanja dostupnog na najbolji mogući način. Poslednjih godina dvadesetog veka došlo je do porasta interesa

[2192] Ibid, šire, str. 16-40.
[2193] Drucker, P. ,Post Capitalist Society, Oxford, Butterworth – Heinemann, 1993

za znanjem kao jedine forme koja može da garantuje osvajanje konkurentske prednosti organizacije. Opstanak i uspeh organizacije zavisi isključivo od njene sposobnosti da se prilagodi dinamici poslovnog okruženja. Tradiciona1ni faktori proizvodnje - zemlja, radna snaga i kapital više nemaju primat u osvajanju konkurentske prednosti. Kako intelektua1na komponenta proizvoda i usluga sve više dobija na značaju, tako i razvoj menadžmenta znanja unutar organizacije dobija sve veći prioritet.

Mogućnost uprav1janja znanjem postaje sve značajnija u današnjoj poslovnoj ekonomiji, tj. ekonomiji znanja *(knowledge economy).* Kreiranje i širenje znanja unutar savremene organizacije postaje odlučujuei faktor u postizanju i održavanju njene konkurentske prednosti. Zapravo, jedina održiva prednost savremene organizacije proizilazi iz onoga što firma zna, koliko efikasno koristi ono što zna i koliko brzo stiče i koristi novo znanje.[2194] Sve moderne kompanije takmiče se u znanju, ali ako se znanje ne koristi i nije dostupno svima kojima je potrebno u svakom trenutku, znanje koje postoji u okviru kompanije postaje bezvredno. Stalna inovacija postala je neophodnost. Čuvena je konstatacija Dejvida Vajsa:[2195] "U budućnosti ćemo imati samo dve vrste kompanija - brze i mrtve". Izbor je jednostavan - organizacije su ili brze ili zaboravljene. U transformaciji organizacija iz industrijskog u društvo znanja, koje se dogodilo 80-ih i 90-tih godina dvadesetog veka, pomogli su mnogi kocepti menadžmena. Najpoznatiji od njih su:

- Organizacija koja uči (Peter Senge);
- Intelektualni kapital kao objašnjenje razlike između tržišne i stvarne vrednosti organizacije;
- Jezgro kompetentnosti;
- TQM *(Total Quality Management);*
- Reinženjering poslovnih procesa;
- *Downsizing;*
- *Outsourcing;*
- *Knowledge management*

Savremena ekonomija je rukovođena znanjem. Kompanija je uspešna i dobra onoliko koliko su dobri i uspešni pojedinci u njoj. Menadžment znanja zasnovan je na ideji da se najvredniji resurs organizacije nalazi u znanju njenih zaposlenih. Zbog toga uspešnost organizacije i njenih poslovnih rezultata zavisi od efikasnosti kojom zaposleni kreiraju svoje znanje, dele znanje među sobom i koriste ga na najefikasniji mogući način. Najkraće rečeno, menadžment znanja ima ulogu da osigura da ljudi imaju znanje koje im je potrebno, tamo gde im je potrebno i u trenutku kada im je potrebno. tj. pravo znanje. na pravom mestu i u pravo vreme.Menadžment znanja podrazumeva usvajanje kolektivnog znanja radi postizanja poslovnih ciljeva kompanije. Savremena ekonomija polazi od činjenice da se konkurentska prednost svake firme nalazi u znanju koje ona poseduje. Zbog toga se orijentisana sve manje na prirodne resurse a sve više na preimućstvo intelektualnog aspekta ljudskog faktora. Sve se više

[2194] Devenport, T., Prusak. L. (2000) Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know, Harvard Business School Press, str. XV.

[2195] Peters, T. (1992) Liberation Management, Alfred. P. Knopf, New York. Skyrme, D. J. (1999) Knowledge Networking: creating the Collaborative Enterprise, Butterworth Heinemann. str. 44.

izgrađuju strategije koje će proizvesti super profit, tj. strategije koja će efikasnim iskorišćavanjem znanja omogućiti firmi da stekne konkurentsku prednost. Pretpostavka je da se znanjem, u svojim eksplicitnim ili prećutnim manifestacijama, može upravljati. Strategije menadžmenta znanja razvijaju se, dakle: prema bitno postavljenom problemu: kako razviti znanja kojom bi se iskoristio tako značajan ljudski potencijal i zaštitila njegova vrednost.

Menadžment znanja *(Knowledge management* - KM) je novonastali multidisciplinarni poslovni model koji za svoj predmet ima ljudsko znanje unutar neke organizacije. Zasnovan je na dostignućima mnogih naučnih disciplinama, uključujuci i znanja i iskustva iz biznisa, poslovne ekonomije, poslovne psihologije, poslovne etike, menadžmenta informacionih sistema, i dr. Multudisciplinarnost menadžmenta znanja Skirme (Skyrme) potkrepljuje sledećim argumentima:[2196]

- Menadžment znanja izgrađuje se na svim oblicima poslovne transformacije, kao što su *Total Quality Management i Business Proces Redesign*
- Potreba za inovacijama vodi do neophodnosti protoka znanja kroz organizaciju.
- Povećana potreba za protokom podataka dovodi do neophodnosti upravljanja protokom informacija.
- Sistemi zasnovani na znanju, kao što su "ekspertski sistemi" pokazuju šta organizacija može da urad sa znanjem.
- Povećana važnost intelektualne imovine: vrednost kompanije nije u njenoj fizičkoj imovini, već u onome što ona zna.
- Posvećivanjem pažnje onome što nazivamo "organizacija koja uči", organizacija može konstantno da razvija svoje kompetencije.

Ne postoji univerzalno prihvaćena definicija menadžmenta znanja, ali, iz analize tog koncepta, koje se pojavljuju u literature, može da se zaključi da svaka definicija menadžmenta znanja podrazumeva sledeće:

- Korišćenje dostupnog znanja iz spoljašnjih izvora;
- Ugradnju i čuvanje znanja u poslovnim procesima, proizvodima i uslugama;
- Predstavljanje znanja u bazama podataka i dokumentima;
- Promociju porasta znanja kroz organizacionu kulturu i motivaciju zaposlenih;
- Prenos i korišćenje znanja kroz celu organizaciju;
- Procenu korišćenja dobijenih primenom znanja i njegovom ugradnjom u osnovu organizacije.

Koncept menadžmentu znanja je proces koji predstavlja jedinstvo tri komponente:[2197]

[2196] Skynne, D. J. (1999) Knowledge Networking: creating the Colaborative Enterprise. Butterworth Heinemann, str. 44.

[2197] Macintosh, A. (1995) Position Paper on Knowledge lvlanagement, Artifical Intelligence Applications Institute, University of Edinburg, str. 139.

- ljudi,
- procesa (kreiranja, deljenja i primene znanja), i
- tehnologije,

Taj proces ima faze:[2198]

- stvaranje znanja *(Creation)*
- osvajanje znanja *(Capture)*
- čuvanje znanja *(Storing)*
- podela znanja sa drugim *(Charing)* i
- primena znanja *(Application)*

Ljudi: Najteži, i svakako, najvažniji izazov implementacije koncepta menadžmenta znanja jeste pripremanje organizacione kulture (uključujući vrednosti i ponašanja) za uvođenje koncepta menadžmenta znanja. Pitanja koja se najčešće postavljaju u vezi sa tim elementom procesa jesu: Da li je organizaciona kultura spremna da podrži kontinuirano učenje i deljenje znanja? Da li su ljudi motivisani da kreiraju, dele i koriste znanje? Da li postoji kultura otvorenosti i uzajamnog poštovanja u organizaciji? Da li su ljudi inspirisani za inovacije?

Procesi: zbog uvođenja procesa deljenja znanja organizacije su često primorane da uvode promene ne samo u način na koji su pojedinačni procesi strukturirani, već i u samu organizacionu strukturu kao celinu. Postavlja se pitanje kako pojedine procese adaptirati tako da podrže ljude u kreiranju, deljenju i primeni znanja.

Tehnologija: Tehnologija je vazan i nezaobilazan deo menadžmenta znanja - pomaže u povezivanju kako informacija i ljudi, tako i ljudi međusobno. Ali sama po sebi tehnologija nije rešenje. Ona mora biti prilagođena ljudima i procesima stvaranja, deljenja i primene ljudskog znanja.

Nabrojane tri komponente su međuzavisne. Ipak, jedna je važnija od ostalih: to je, naravno, čovek. Zbog toga organizacija treba da se fokusira na razvijanju ponašanja koje je usmereno ka znanju, i koje je potpomognuto odgovarajućim radnim procesima i neophodnom tehnologijom. Jedna od prihvatljivih definicija ovog jedinstvenog procesa upravljanjem u nekoj organizaciji mogla bi da bude: menadžiment znanja je proces usvajanja i korišćenja kolektivnog iskustva organizacije u bilo kom delu poslovnog procesa - na papiru, u dokumentima, bazama podataka (tzv. *tacit knowledge* eksplicitno, vidljivo znanje) ili u umovima zaposlenih (tzv. *tacit knowledge* - prećutno, nevidljivo znanje). Oko 95% informacija postoji kao tzv. prećutno znanje. To je zapravo pokretačka snaga za inovacije jedina konkurentska prednost koja podržava kompaniju u nepredvidivorn poslovnom okruženju.

Svrha savremenog poslovanja jeste korišćenje tehnologije tako da se znanje čuva, distribuira i širi kroz čitavu organizaciju povezivanjem zaposlenih s dokumentovanim znanjem, i to složenim sistemom menadžmenta znanja. Sa aspekta menadžmenta znanja, cilj svake savremene organizaeije jeste da se svi poslovni procesi posmatraju kao procesi znanja. To je proces u kojem su uključeni: stvaranje znanja, njegovo širenje, nadogradnja i primena u čitavoj organizaciji. Savremene organizacije

[2198] Dr J. Đorđević-Boljanović, op. cit, str. 22-25.

teže stvaranju dodatne vrednosti identifikovanjem, primenom i korišćenjem znanja na jedinstven način, a to je proces koji je delom nauka, delom umetnost, a delom sreća. U tom procesu ostvaruje se jedinstvo tehnoloških i ljudskih faktora koji zajedno čine osnovu opstanka organizacije u promenljivom okruženju. Malotr (Malhotre) menadžment znanja definiše na sledeći način: "Menadžment znanja obuhvata najvažnija kritična pitanja organizacione adaptacije, opstanka i kompetencije u susretu sa sve rastućim i brzim promenama poslovnog okruženja. U osnovi, menadžment znanja je otelotvorenje organizacionih proecsa koji teže sadejstvu i kombinaciji podataka i informacija koja povećavaju kapacitete informacionih tehnologija i kreiraju i inoviraju potencijalne ljudske kapaeitete". To je koncept kolektivnog znanja jedne organizacije čiji krajnji cilj predstavlja efikasnu primenu znanja u situacijama u kojima se donose odluke. Potrebno je posebno istaći da to znanje treba da je raspoloživo uz zaista malo truda i napora, i da se može primeniti. Koncept menadžmenta znanja predstavlja dakle "sposobnost da se za relativno kratko vreme dođe do informacije koja će omogućiti svakome u organizaciji da donese najbolju odkuku, bilo da se radi o uslovima na tržištu, proizvodu, usluzi, procesu, planiranim aktivnostima konkurenata ili nekim drugim informacijama važnim za uspeh kompanije". Menadžment znanja je, dakle, proces pomoću kojeg organizacija razvija vrednost svoje intelektualne imovine bazirane na znanju.

E. Menadžment znanja prestavlja relativno novu oblast. Svojim rezultatima u praksi i sve brojnijim teorijskim istraživanjima i opservacijama pokazuje i dokazuje svoju teorijsku, kao i praktičnu vrednost. Da bi organizacije u ekonomiji znanja postigle i održale konkurentsku prednost sve više se okreću svojoj neopipljivoj imovini i mnogo napora ulazu u kreiranje i razmenu relevantnog i validnog znanja. Generalno gledano, primenom koncepta menadžmenta znanja u praksi, organizacije teže da postignu dva bitna cilja:[2199]

- kreiranje novog znanja radi ubrzanja inovacija i obezbeđivanja konkurentske prednosti na tržištu i,
- deljenje postojećeg znanja u organizaciji radi povećanja njene efikasnosti.

Sposobnost organizaeije da stiče nova znanja i da se menja, da uči brže od drugih i da naučeno brzo pretvori u akciju predstavlja najveću prednost koju ona može da poseduje. Prve studije i praksa menadžmenta znanja sežu unazad tek jednu deceniju. Ipak, interesovanje za tu oblast je značajna i stalno je u porastu. Uporedo sa velikim brojem akademskih knjiga i članaka, praksa menadžmenta znanja rapidno se razvija zahvatajući uključivanje eksperata iz različitih disciplina kao što su ekonomija, menadžment sociologija, psihologija, filozofija, menadžment informacionih sistema. **O** značaju koji programi menadžmenta znanja imaju u praksi najbolje svedoče brojna istraživanja koje su sprovele eminentne agencije i konsultantske kuće.

Konsultantska kuća KPMG u svom istraživanju *(Knowledge Management Survey)*[2200] ispituje značaj znanja i postojećeg programa menadžmenta znanja u prvih *500* evropskih kompanija. Zaključci istraživanja ukazuju na to da se menadžment zna-

[2199] Ibidem
[2200] Knowledge Management Research Report 2000, dostupno na www.kpmg.com.

nja uvodi kao sastavni deo poslovanja tih kompanija i da se uviđaju beneficije uslovljene tim konceptom. Poslednje istraživanje KPMG pokazuje da koneept menadžmenta znanja dostže sve viši nivo, a da su glavni razlozi primene tog programa jedinstvo među organizacionim delovima, redukcija troškova, ubrzanje inovacija i stvaranje dodatne vrednosti za organizaciju. Ispitanici u istraživanju KPMG znanje vide kao strategijsku prednost i veruju da su propustili poslovne šanse nekoristeći znanje koje organizacija već poseduje. Karakteristični su rezultati istraživanja KPMG *Knowledge Advisory Services*[2201] sprovedeno u 500 vodećih organizaeija u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Nemačkoj i Holandiji.

Cilj istraživanja bio je da se rnetodorn bench-rnarkinga utvrdi stanje koncepta rnenadžrnenta znanja u evropskim organizacijama kako profitnim, tako i neprofitnim. Problemi istraživanja su bili:

- Kako ostvariti rnenadžment znanja da bi se povećali poslovni rezultati?
- Kako se uhvatiti u koštac sa investiranjem u menadžment znanja i očekivanim rezultatima?
- Da li postoje oblasti ili brza rešenja problema koje su organizacije trenutno previdele?
- Koliko je napredniji menadžment znanja jedne organizaeije u poređenju s drugim organizacijama slične veličine i tržišne organizacije?
- Koje se inicijative menadžmenta znanja odvijaju u sličnirn organizacijama?

Radna definicija menadžmenta znanja bila je: *menadžment znanja je sistematizovan i organizovan pristup za dokazivanje mogućnosti organizacije da iskoristi i mobiliše znanje radi poboljšanja svojih performansi.* Ključni rezultati istraživanja pokazuju sledeće:

- 80% ispitanika razmatra znanje kao strategijsku prednost
- 79% ispitanika veruje da propuštaju poslovne mogućnosti zbog neiskorišćavanja već raspoloživog znanja .
- O značaju primene koncepta menadzžmenta znanja govori i činjenica da ne postoji oblast poslovanja ispitanih organizacija koja nije unapređena primenom metoda i tehnika menadžmenta znanja.

Menadžment znanja je pitanje opstanka u novom poslovnom svetu, svetu takmičenja i konkurencije, svetu koji izaziva na dvoboj tradicionalne načine rešavanja problema i u kome fokus nije u iznalaženju pravih odgovora, već na postavljanju pravih pitanja. Ono što je uspevalo juče, možda će, ali možda i neće uspeti sutra. Zahvaljujući rezultatirna koji se uveliko postiže u praksi. mnogi autori smatraju da menadžment znanja nije još jedna naučna disciplina već paradigma utemeljena na shvatanju današnje ekonomije kao ekonomije znanja okružene trendovirna kao što su globalizacija, internet revolucija, virtuelizacija.[2202] Pod pritiskorn dinamičnog i nepredvidljivog poslovnog okruženja organizacije usvajaju nove paradigme, nove obrasce ponašanja i poglede na svet, mnogo fleksibilnije, senzitivnije i adaptabilnije.

[2201] Dr J. Đorđević-Boljanović, op. cit, str.26-27.
[2202] Ibidem

Pošto se savremena ekonomija nalazi na raskrsnici između industrijske ekonomije *(Industrial Economy)* i ekonornije znanja *(Knowledge Economy),* mogu da se uporede sličnosti i razlike između stare i nove paradigme. Stare organizacije odlikovale su se: stabilnošću, informacionom skromnošću, lokalnim karakterom, velikim obimom, orijentacijom na posao, individualnom orijentacijom i hijerarhijom. Nove organizacije odlikuju se: dinamikom i učenjem, bogatstvom informacija, globalnim karakterom, timskom orijentacijom, orijentacijom na veštine i orijentacijom na korisnike usluga.[2203]

Evropske aktivnosti usmerene na stvaranju bogatstva nisu više ni rad, ni kapital, ni zemlja. Globalni privredni resurs jeste znanje... Vrednost se sada stvara produktivnošću i inovacijom, a i jedno i drugo su rezultat primene znanja na rad. Vodeće biznis grupacije društva znanja jesu „radnici znanja"- izvršni upravljački/korisnici znanja koji znaju kako da planiraju znanje u proizvodne svrhe, upravo onako kako su kapitalisti znali da plasiraju kapital u produktivne svrhe, u stručnjake, u oblasti znanja. Svi ti ljudi znanja poseduju „alatke za proizvodnju" preko radnika znanja koji svoje znanje mogu da ponesu sa sobom gde-god da krenu. Produktivnost rada znanja i radnika znanje jeste izazov 21. veka; jer znanje reflektuje intelektualni, moralni i duhovni razvoj ličnosti, koja je samo znanjem osposobljena da čini.[2204]

Ekonomisti hvale ulaganja kapitala, tehnolozi odaju priznanje mašinama. Jedino se produktivnost objašnjava kao rezultat primene znanja na znanje, što ne mogu ni mašine ni kapital. U tom kontekstu, menadžment jeste generički organ društva znanja. Zato je i menadžer onaj ko odgovara za primenu i praktičnu izvođačku stranu znanja. Znanje sada vidimo ko suštinski resurs. I tamo gde ima delotvornog menadžmenta i gde postoji primena znanja na znanje, tu je mnogo lakše da se dođe do onih drugih resursa, bez kojih znanje ne može da „proizvodi". A to što je znanje postalo „pravi" resurs, to je ono što stvara novu društvenu strukturu. „ Pomerili smo se od znanja u jednini ka znanjima u množini". Sam prelazak od znanja ka znanjima dao je moć znanju da kreira novo društvo, novu privredu, novu politiku. „Ono što mi danas shvatamo kao znanje jeste informacija delotvorna u delanju, informacija usredsređena na rezultate. Ti rezultati se vide u društvu i privredi, u napredovanju samog znanja". Zbog toga je sve jasnija činjenica da se sve manje i manje zarade izvlače iz tradicionalnih resursa, kao što su zemlja, rad i kapital. Zašto? Zato što su glavni „proizvođači" bogatstva postali informacije i znanje. No, ekonomija zasnovana na znanju ne ponaša se onako kako to postojeće teorije smatraju da se ekonomija ponaša. U ekonomiji znanja nesavršena konkurencija jeste unutašnje svojstvo same ekonomije znanja: početne prednosti stečene primenom i eksploatacijom znanja (krivulja učenja) postaju trajne.

Moderni ekonomisti smatraju da je ekonomija određena ili potrošnjom ili investicijama, što u ekonomiji znanja nije od presudnog značaja. U ekonomiji znanja ne postoje dokazi da povećana potrošnja vodi većoj proizvodnji znanja niti da veća ulaganja dovode do veće produkcije znanja. Novo znanje javlja se 1) kao neprestano unapređivanje procesa proizvodnje i usluga, 2) kao eksploatacija, odnosno kao nepre-

[2203] Ibidem
[2204] Dr D Marković, dr B. Ilić i dr Ž. Ristić, Ekonomija znanja, Etnostil, Beograd, 2010

stano korišćenje znanja za razvoj novih proizvoda i usluga, i (3) kao inovacija, odnosno način primenjivanja znanja za proizvođenje promena u ekonomiji. Ekonomske karakteristike ovih vrsta znanja (tj. njihovo korišćenje i njihovi efekti) kvalitativno su različite. Znanje se, zapravo, ne može meriti, osim procene „koštanja“ da se znanje proizvede, distriburira i alocira. Ali, i dobit od znanja, opet, ne možemo da izmerimo. Sreća je po nas što količina znanja nije od presudnog značaja u odnosu na produktivnost znanja.

Znanje nije jeftin resurs, jer se do njega dolazi putevima „skupoće“. Razvijene zemlje, naime, troše blizu jedne petine društvenog proizvoda na proizvodnju i distribuciju znanja. Oficijelna edukacija (formalno školovanje) mladih pre nego što uđu u samu kategoriju radne snage, odnosi jednu desetinu društvenog proizvoda. Firme (poslodavci) troše dodatnih 5% društvenog proizvoda za permamentno obrazovanje zaposlenih. Na istraživanja i razvoj (proizvodnja novog znanja) moderne države izdvajaju 3-5% društvenog proizvoda. Formacija znanja, samim tim, predstavlja najveću investiciju. Ali, pošto nemamo ekonomsku teoriju produktivnosti investicija u znanje, prinuđeni smo da u pomoć pozovemo menadžment, koji je odgovoran za činjenje znanja produktivnim. Tu odgovornost ne može da preuzme na sebe ni vlada (državna) niti tržišne sile (zakoni). Odgovornost može da preuzme jedino menadžment, koji, po definiciji, implicira sistematsko, organizovano i odgovorno primenjivanje znanja na znanje. Sama produktivnost znanja zahteva uvećanje prinosa samo od onoga što se zna i što se zna da se zna iz prostog razloga što je jedino produktivnost znanja odlučujući činilac u konkurentskoj poziciji preduzeća, grane, regiona, privrede. Prednost je očigledna tamo gde se poseduje sposobnost da se eksploatiše univerzalno raspoloživo znanje.

Tehnološka revolucija (a, naročito, informatička) transformisala je način učenja i izmenila ekonomiju obrazovanja, pošto su sve škole postale visoko kapitalno-intenzivne od potpuno radnointenzivnih. Škola je postala informatičko-eduktivna institucija društva, koja se bavi mladima, koji još nisu građani, koji još nisu nosioci odgovornosti, koji još nisu radna snaga. U društvu znanja valja graditi novu tehnologiju učenja da bi se ostvarila univerzalna pismenost. U školi sutrašnjice studenti će sami sebi biti instruktori sa kompjuterskim programima, kao sopstvenim alatkama. Nastavnici će samo motivisati, usmeravati, podsticati. U tom kontekstu, nastavnik bi, zapravo, postao vođa i resurs. Univerzalna pismenost bi značila predmetno znanje plus procesno znanje. To, pak, znači da u društvu znanja mladi treba da uče i da nauče kako da uče i kako da nauče. Jer, u društvu znanja, znanje nije bezlično, kao novac. Znanje ne boravi u knjizi, u banci podataka, u softverskom programu. Znanje sadrži samo informacije i uvek je utelovljeno u ličnost. Znanje nosi ljudska osoba : stvara ga , uvećava ili unapređuje ljudska ličnost; primenjuje ga ličnost; predaje ga ličnost; koristi ga ličnost. Obrazovana ličnost je amblem i simbol društva znanja. Obrazovana ličnost sutrašnjice jeste stručno pripremljena ličnost za život u globalnom svetu. To je građanin globalnog sveta rada znanja, koji je spreman da radi u dve kulture:

1) u kulturi „intelektualaca“, koja se usredsređuje na misli i znanje, i
2) u kulturi „menadžera“, koja se usredsređuje na ljude i rad.

„Intelektualci vide organizaciju kao alatku; ona im omogućava da praktikuju svoje techne, vlasništvo specijalizovano znanje. Menadžeri vide znanje kao sredstvo koje služi svrsi i cilju praktičnog funkcionisanja organizacije... Svakako su jedni drugima potrebni: naučnom istraživaču treba menadžer istraživanja isto koliko je i menadžeru istraživanja potreban naučnoistraživački radnik... Intelektualni svet, ukoliko nije uravnotežen tegom na tasu menadžera, postaje svet u kome svako „radi svoje", ali niko ništa ne postiže. Menadžerov svet, ako mu ravnotežu ne čini intelektualac, prelazi u sakatu birokratiju „čoveka organizacije". Ali, ako su dve strane u ravnoteži, tada može da bude kreativnosti i reda, ispunjavanja svrhe i svrsishodne misije."

U privredama u tranziciji i znanje postaje roba. To je skoro naučena lekcija iz štiva razvijenih tržišnih ekonomija OECD i EU, kod kojih je došlo do krupnih promena na tržištu znanja i tržištu intelektualnih usluga. Moderne privrede traže nova znanja, naročito iz oblasti menadžmenta, marketinga, preduzetništva, bankarske industrije, preduzetničkih finansija, finansijskih tržišta, berzi, itd. Permamentno raste tražnja za znanjima iz domena eko-menadžmenta, menadžmenta u obrazovanju, menadžmenta javnog sektora, upravljanja poslovima u javnoj administraciji, upravljanja porezima, budžetskog inžinjeringa, upravljanja infrastrukturalnim finansijama, projektnog i portfolio menadžmenta, strateškog menadžmenta, menadžmenta finansijskog biznisa, upravljanja korporativnim finansijama i t. sl. Tražnja za budućim ekonomistima sa novim znanjima determinisana je (1) narastanjem broja novih firmi i privatizovanih preduzeća, (2) javljanjem novih institucija tržišne privrede, kao što su institucionalni investitori, finansijska tržišta, berze i brokerske i dilerske kuće, revizorske kuće, rejting organizacije, konsalting centri, agencije za marketing i finansijski inžinjering, poreski konsalting, institucije za kontrolu kvaliteta i standardizaciju, informatički centri i centri za obuku kadrova. Biznis postaje gotovo isključiva orjentacija mladih umesto dosadašnje „borbe za zapošljavanje".[2205]

Inovativno i specijalističko (pored redovnih i poslediplomskih studija) edukovanje postaje vrlo unosan posao, a konkurencija na tržištu svakodnevno raste na relaciji biznis-preduzetništvo-menadžment. Zato je i moto edukacije vrlo važna stvar, pošto glasi:" Ko ne studira ekonomiju sa ciljem da stekne znanje kako se zarađuje novac, ovde se gubi vreme" u svom lutanju za životom. Sticanje modernog i kvalitetnog znanja postaje stvar prestiža za postizanje poslovne karijere iz koje posredno proističe novac, kao motivacija u novom tržišnom ambijentu. Stoga, uloga obrazovanja u biznisu permamentno raste, jer je znanje „najjači" resurs edukovanog biznismena, koji je pouzdan profesionalni partner. To podrazumeva i poslovno napredovanje u karijeri, koja već implicira permamentno učenje i ulaganje u sebe. Obrazovanje i biznis su, prema tome, novi „partneri" u napretku, u kome je biznismen, preduzetnički menadžer (a) savladao veštine govorenja, pregovaranja, poslovnog komuniciranja, biznis korespondentnosti i poslovnog bontona, (b) stekao znanje iz filozofije uspeha, poslovne etike, poslovne logistike, ličnog marketinga i personalnih finansija, i „poslovnog" upravljanja „samim sobom", i (c) spoznao mogućnosti prevođenja makroekonomskih modela na nivou menadžerskih informacija, na upravljanja preduzetničkom idejom i

[2205] Ž. Ristić, S Milenković i P. Damjanović, Menadžment znanja i ekonomija obrazovanja, Etnostil, Beograd, 2010

na nivo biznis plana. U tom kontekstu, rezultati „posla“ mere se postignutom zaradom na osnovu efikasno završenog posla. I zato se ceni samo uspeh; jer ništa lepše ne uspeva od uspeha.

Moderno edukovan biznismen, preduzetnik, menadžer po pravilu respektuje megatrendove razvoja, što implicira prelaz: (1) od kratkoročnog ka dugoročnom horizontu biznisa sa naglašavanjem značaja strateške vizije razvoja, (2) od industrijskog ka informatičkom društvu, (3) od nacionalne ka svetskoj privredi (integracija biznisa, globalizacija proizvodnje i tržišta, i kooperacija istraživačko-razvojnih aktivnosti), (4) od centralizacije ka decentralizaciji (sinergetski efekat inicijativnosti delova), (5) od forsirane i „dekorativne“ tehnologije ka prožimajućoj i prihvaćenoj tehnologiji (u biznisu, profesiji, radu i životu), (6) od hijerarhije ka mrežama (efikasan protok informacija, brzo komuniciranje i razvoj ravnopravnosti i saradnje umesto subordinacije i konkurencije) i decentralizaciji edukacije i ekonomije znanja.

Znanja i savladavanje veština su u funkciji razumevanja ekonomije po konceptu: „Ekonomija se ne može objasniti ekonomijom“. Princip praktičnosti inkorporira znanja koja razvijaju sposobnost za brzo uočavanje problema i efikasno rešavanje praktičnih pitanja po logici: „Teorija je najbolja praksa“. Princip individualizma reprezentuje razvijanje sposobnosti studenta da upravlja svojom slobodom i sposobnosti da preuzima odgovornost za sebe. Princip tržišnosti nominuje proces povećanja stepena slobode izbora studenata u pogledu predmeta, profesora, naučne oblasti i profesionalne aktivnosti. Princip implementacije inkorporira sticanje znanja kroz upoznavanje prakse. Ovi edukativni principi podrazumevaju operativna pravila i sistem vrednosti u vidu (a) inovativnosti i preduzimljivosti, (b) moralnosti, (c) profesionalnosti, (d) pobedničkog mentalitetai (c) orijentisanosti na porodicu. Inovativnost i preduzimljivost reflektuje naglasak na kreaciji i novim rešenjima, razbijanje tiranije status qwo-a, ingenioznost i radoznalost, postizanje uspešne poslovne karijere, nemirenje sa uobičajenim i svakodnevnim, i želja da se dobro živi. Moralnost, pak, odnosi se na držanje reči, na poslovnu perfektivnost, na respektovanje partnera i na eliminisanje egoizma. Profesionalnost stavlja naglasak na stručnost, kompetetivnost, znanje i zakonitosti profesije. Pobednički mentalitet reflektuje veru u uspeh, veru u sebe, veru u istrajnost, veru u konkurentnost, veru u upornost. Konačno, orijentisanost na porodicu jeste refleksija modernog biznisa shvatanja da je porodica fundamentalni element uspeha u životu i karijeri.

Zbog toga je u modernim edukativnim mehanizmima izuzetno važno da se shvati da je student „potrošač“ univerzitetskog (fakultetskog) proizvoda - „znanja“, „eksplotator“ „zaliha znanja“ (teorijskih i praktičnih), „kupac“ inovacija i kreacija, „upijač“ (terorijskih i praktičnih), „kupac“ inovacija i kreacija, „upijač“ predavanja i praktikuma, „ocenjivač“ proizvođača znanja (nastavnika i saradnika). Stoga je centralni zadatak vrhunske edukacije da se studenti osposobe za kreaciju, za preduzimljivost, za konkurentnost, za inovativnost, za marketinšku prezentaciju kvaliteta znanja, za tržišnu alokaciju znanja, za novu filozofiju uspeha. Privatizacija pojedinih segmenta visokog obrazovanja i određenih visokoškolskih ustanova je neminovnost. Isti je slučaj i sa prodorom stranog kapitala i sa izvozom znanja. U osnovi, radi se o tome da se obrazovanje pretvori u kapital i da se konačno reši problem vlasništva tog

kapitala. Jer, javno i privatno obrazovanje nisu više antipodi. Oni su, zapravo, edukativni segmenti u međusobnoj interakciji, komplementarni i konvergentni. Važnije je možda obrazovati mlade u „koprodukciji“ za one sektore koji zahtevaju više sposobnosti, više znanja i više kapitala ineligencije. Tako bi promene strukture obrazovanja uticale na promene strukture radne snage.

Ljudi preraspodeljuju svoje vreme i korist obrazovnih usluga koje „kupuju“ kada reaguju na promene u očekivanim dohocima i zadovoljstvima koje očekuju u vidu dobitka od sopstvenog obrazovanja. Ljudi preraspodeljuju svoje vreme u korist budućih sposobnosti koje imaju vrednost. Kriva ponude sposobnosti raste paralelno sa porastom vrednosti sposobnosti da se preraspodeljuju resursi. U procesu modernizacije rasta krivulja tražnje za ekonomskim vrednostima sposobnosti, koja se efektuira u povećanju opšte proizvodnosti, kao društvenog dobra, i poboljšanja alokacije za životom, kao privatnog dobra, derivatnih iz društvenih efekata javnih dobara, koji se redistriburiraju i alociraju upotrebom dodatnog ljudskog kapitala i rastućeg kvaliteta stanovništva. Zato se smatra da školovanje nije samo potrošna aktivnost u smislu isključivog postizanja zadovoljstva i korisnosti već da se troškovi obrazovanja svesno snose da bi se stekao proizvodni kapital utelovljen u ljudskim bićima, koji obezbeđuje buduće usluge, koje se sastoje od budućih zarada, budućih zanimanja i budućih zadovoljstava, budućih investicija u humani kapital.[2206]

3. EKONOMIJA PORESKE KONKURENCIJE, HARMONIZACIJE I LIBERALIZACIJE

Uvid u kretanje privatnog bogatstva, da bi se primenio porez, izvor je stalnog i neprestanog uznemiravanja biznisa. Vlasnik kapitala (stock) je građanin sveta, koji se trajno ne može vezati za neku zemlju. On teži da napusti zemlju u kojoj je izložen uznemiravajućem ispitivanju poreznika jer teži da mirno uživa u svom bogatstvu. Uklanjajući svoj kapital, okončao bi delatnost koju je obavljao u zemlji koju je napustio. Kapital kultiviše zemlju i zapošljava rad, Porez koji bi imao za posledicu bekstvo kapitala isušio bi svaki izvor prihoda društvu. Profit od kapitala zemljišna renta i nadnice bi nužno bili umanjeni njegovim uklanjanjem. Poreska konkurencija postoji kada ljudi mogu sniziti poresko opterećenje premeštanjem kapitala i/ili rada iz jurisdikcije sa visokim poreskim opterećenjem u jurisdikcije sa niskim. Ova migracija disciplinuje rasipničke države, a nagrađuje države koje spuštaju poreske stope i sprovode reforme koje stimulišu privredni rast. Fiskalni rivalitet stvara pozitivne rezultate. Ljudi mogu da zadrže više zarađenog novca, a ekonomske performance poboljšavaju niže poreske stope na rad, štednju i investicije. Mobilnost kapitala koja definiše poresku konkurenciju je takođe zaštita od zloupotreba koje čine vlasti. Ljudi

[2206] Dr Ž. Ristić i dr A. Milojević, Menadžment ljudskog kapitala, Etnostil, Beograd, 2009

se mogu čuvati od korupcije i štititi svoja prava mnogo efikasnije kada znaju da on i/ili njihov kapital mogu pobeći preko državnih granica.[2207]

Gubitak poreskih izvora plaši vlasti u državama sa visokim porezima, koje osuđuju poresku konkurenciju i koje žele da eliminišu. Radeći u Evropskoj uniji, Ujedinjenim nacijama i Organizaciji za ekonomsku saradanju i razvoj (OECD), primećeno je da zemlje sa visokim poreskim opterećenjem promovišu planove poreske harmonizacije da bi omele oticanje radnih mesta i kapitala iz jurisdikcija sa visokim porezima u zemlje sa niskim porezima, što je u suprotnosti sa dobrom poreskom politikom. Harmonizacija podrazumeva više poreske stope, ali diskriminatorno i dvostruko oporezivanje prihoda koji je ušteđen i investiran. Ona podrazumeva eks teritorijalno oporezivanje, budući da veći deo poreske harmonizacije ima nameru da pomogne vladi da oporezuje ekonomsku aktivnost van svojih granica.[2208]

Poresku konkurenciju treba promovisati, jer je ona snažan podsticaj ekonomskoj liberalizaciji, koja je pomogla dobroj poreskoj politici u zemljama širom sveta. Stoga su i ekonomisti iz OECD priznali da „mogućnost izbora lokacije ekonomske aktivnosti otklanja nedostatke u budžetskim procenama vlasti, čime se ograničava mogućnost preterane potrošnje i oporezivanja. Fiskalni rivalitet između vlasti je stvorio izuzetno poželjne efekte:[2209]

- Države širom sveta su se osetile primoranim da smanje stopu oporezivanja prihoda nakon smanjenja koje su sproveli Tačerka i Regan.
- Poreska konkurencija je pomogla da se spuste stope poreza na dobit preduzeća (corporate tax rates) u zemljama blagostanja Zapadne Evrope.
- Brojne nacije unutar bivšeg Sovjetskog bloka su ukinule progresivnost poreskih stopa, proces koji je snažno potpomognut poreskom konkurencijom.

Zaštita prava da se upuštaju u poresku konkurenciju treba biti ključni cilj koji sprovode ekonomsku politiku. Ako međunarodne vlasti uspeju da unište ili ograniče poresku konkurenciju, vlasti bi imale manje podsticaja da se ponašaju odgovorno. Odsustvo konkurencije bi podrilo šanse zemalja za kreativne ekonomske reforme i smanjilo individualnu slobodu. Ljudima širom sveta treba dati mogućnost da imaju korist od nižih poreskih stopa. OECD, EU i UN ne treba da ograničavaju mogućnost investitora i radnika stvaranjem kartela od kojega imaju korist samo države sa visokim poreskim stopama.[2210]

PORESKA KONKURENCIJA: „Kada neki grad ima samo jednu benzinsku pumpu, želje potrošača imaju malo uticaja. U odustvu konkurencije, ta pumpa će mnogo vjerovatnije da naplaćuje visoke cene, ima nezgodno radno vreme i pruža slabu uslugu. Ali kada postoji nekoliko pumpi, njihovi vlasnici moraju obratiti pažnju na potrebe potrošača da bi ostali u poslu. To znači da će cene biti tržišne, radno vreme prilagođeno i usluga poboljšana.“ (D. Mičel)

[2207] Danijel Mičel, Ekonomija poreske konkurencije: Harmonizacija ili liberalizacija; Index of Economic Fredom, Heritage fondacija, 2004.str.1.
[2208] D. Mitchell, A Lax Competition primer, The Heritage Foundation, 2001.
[2209] Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Economic Outlook, br. 63, june 1999.
[2210] Ibidem, str.2.

Konkurencija poboljšava ekonomske performanse. Biznis svih vrsta- ako su suočeni sa pritiskom konkurencije - su konstantno primoravani da poboljšaju kvalitet i ponude nove proizvode da bi zadržali interes potrošača. Konkurentski pritisak podstiče bolju alokaciju resursa i poboljšava ekonomsku efikasnost. Ovo je razlog zašto tržišne ekonomije brže rastu i omogućavaju viši životni standard.[2211]

Konkurencija između vlasti ima poželjne ekonomske efekte, jer države koje imaju manje ometajuće politike imaju viši rast zaposlenosti i investicija. No, jurisdikciona konkurencija, regulativna politika, monetarna politika, spoljnotrgovinska politika i zakonska politika mogu imati posledice na tok radnih mesta i kapitala preko nacionalnih granica. Poreska konkurencija je važan deo konkurencije između zemalja zato što raste pokretljivost kapitala i rada. Ljudi koji imaju novac za investiranje žele da ostvare korist po odbitku poreza (najviše stope povraćaja), i njihova potraga za mogućnostima za profit nije ograničena državnim granicama.Investitori i radnici teže da izbegnu države sa teškim poreskim teretom i strogim poreskim zakonima. Zato, ovi resursi idu ka državama koja nagrađuju stvaranje bogatstva u privatnom sektoru.[2212]

Moderni političari iz oporezovanih država zaziru od poreske konkurencije. Fiskalni rivalitet ograničava njihovu moć preteranog oporezivanja (i time preteranog trošenja). Političari zaziru od konkurentskih suseda koji ih teraju da se ponašaju odgovorno da bi privukli ekonomsku aktivnos: da ekonomska aktivnost ne bi pobegla u manje oporezovanu sredinu. Bitka oko poreske konkurencije se vodi uglavnom oko poreskog tretmana kapitala. Investicioni fondovi mogu preći državne granice i ova pokretljivost čini veoma teškim održavanje visokih poreskih stopa i nametanje diskriminatorskih poreza na prihod koji je ušteđen i investiran. Ovo pomaže objašnjenju zašto vlasti iz visoko oporezovanih država tako željno pokušavaju da dobiju mogućnost da prete, i oporezuju beležeći kapital.[2213] Granice realativno otvorene za imigraciju, oporezivanje preduzetničkog talenta počinje da privlači pažnju vlada. Imigracije motivisane porezom se dešavaju svim delovima sveta. Fenomen radnika koji „glasaju nogama“ je prouzrokovao veliku količinu straha među visoko oporezovanim. Ovaj fenomen je doveo do predloga koji daje vlastima mogućnost da oporezuju građane bez obzira gde ovi žive. [2214]

PORESKA HARMONIZACIJA: „Poreska harmonizacija postoji kada su poreske platiše suočene sa sličnim ili identičnim poreskim stopama bez obzira gde oni živeli, štedeli, kupovli ili ulagali; harmonizovane poreske stope eliminišu fiskalnu konkurenciju, kao što odgovor o cenama uništava konkurenciju“. (D. Mičel) Poreska harmonizacija se postiže na dva načina:

a) Eksplicitna poreska harmonizacija se dešava kada se države dogovore da odrede minimalne poreske stope i odluče da koriste istu poresku stopu. Evropska Unija zahteva da zemlje članice uspostave porez na dodatu vrednost u visini od minimum 15 odsto. EU je harmonizovala porske stope za gorivo, alkohol i duvan. Na delu su

[2211] D. Mičel, op cit, str. 2.
[2212] D. Mičel, op. cit., str. 2-3.
[2213] Ibidem, str. 3-4.
[2214] E. Baldgeci i M.S. Kumar, Fiskal Deficits, Debt and Interest Rates, Working Paper, IMF, 2010

pokušaji da se harmonizuje oporezivanje dohotka lica i preduzeća. I ako (kod ovakvog oblika direktne poreske harmonizacije), platiše nemaju korist od bolje poreske politike u drugim državama, a vlasti su zaštićene od tržišne discipline, i

b) Implicitna harmonizacija se događa kada vlasti oporezuju dohodak koji njihovi građani zarade u drugim jurisdikcijama. Ova politika „svetskog oporezivanja" zahteva da vlasti skupljaju finansijske informacije o investitorima koji nemaju prebivalište u toj zemlji i da podele te informacije sa poreskim službama iz drugih zemalja. Ovaj sistem „razmene informacija" ima tendenciju da otkrije oticanje radnih mesta i kapitala iz država sa visokim porezima u zemlje sa niskim porezima (Kod indirektnog oblika poreske harmonizacije, kao i kod direktnog oblika, poreski obveznici nisu u stanju da imaju koristi od bolje poreske politike u drugim državama i vlasti su zaštićene od tržišne discipline)[2215].

U oba slučaja , poreska konkurencija je razvodnjena, što podtiče visoke poreske stope, ometa efikasnu alokaciju kapitala i rada, i umanjuje ukupan ekonomski učinak. Međunarodne institucije guraju tri velike inicijative za poresku harmonizaciju, i to:[2216]

a) Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj započela je inicijativu protiv „štetne poreske konkurencije", ukazujući na preko četrdeset poreskih utočišta[2217] U svetu se odomaćio potpuno pogrešan prevod: poreski raj. OECD preti jurisdikcijama finansijskim protekcionizmom ako se ne slože da oslabe svoje zakone o porezu i privatnosti ne bi li države sa visokim porezima mogle lakše oporezovati beležeći kapital.

b) Evropska unija je zastupnik poreske harmonizacije i politike iz Brisela je imala određenog uspeha. Porez na dodatu vrednost, energetski porezi i akcize su bili predmet direktne harmonizacije među državama EU. Trenutna inicijativa EU je „direktiva o porezu na štednju", indirektan oblik poreske harmonizacije, koji zahteva od država članica da uvedu poseban porez na investitore koji nisu njihovi državljani (i prepuste deo prihoda investitorovoj vladi) ili da skupljaju informacije o prihodima investitora nedržavljana i proslede njihovim vladama (koje će oporezovati dohodak)[2218] i

c) Ujedinjene Nacije imaju predlog o „Finansiranju za razvoj" koji zahteva formiranje Međunarodne poreske organizacije, koja bi imala moć da nadjača poresku politiku suverenih nacija i nadležnost za sprečavanje poreske konkurencije. UN

[2215] Evropski parlament, „Value Added Tax (VAT)", Fact Sheet, No. 3.4;5. Octobar 2000.

[2216] Daniel J. Mitchell, An OECD Proposal to Eliminate Tax Competetition Would Mean Higer Taxes and Less Privacy, „Hertage Foundation Backgrounder, No 1395,septembar 2000.

[2217] OECD (OEBS) je birokratska organizacija koja predstavlja 30 industrijskih zemalja, čije se sedište nalazi u Parizu. Većina njenih članica su evropske zemlje sa visokim porezima . Štetna poreska konkurencija: Mnogi ljudi smatraju da su takozvana poreska utočišta u stvari centri za pranje novca . Nekoliko nacionalnih službi i jedan internacionalni ured su, međutim, analizirali problem pranja novca i nedvosmisleno su zaključili da jurisdikcije sa niskim porezima ne predstavljaju ni izvor ni destinaciju disproporcionalne podele svetskog „prljavog" novca. Daniel J. Michell, U.S. Government Agencies Confirm that low-tax Jurisdictions Are Not Money Laundering Havens, „Jurnal of Financial Crime, Vol. No. 2. 2003.

[2218] Ibidem

predlažu da se da pravo državama da oporezuju prihod emigranata, što bi imalo teške posledice po SAD zbog velikog broja obrazovanih emigranata.[2219]

Svi ovi planovi za poresku harmonizaciju su bili blokirani: OECD je uspela da ubedi jurisdikcije na crnoj listi da potpišu tzv. Dokumenta o namerama, koji obavezuju vlasti sa niskoopo-rezovanih država da slušaju diktate OECD-a. No, većina ovih dokumenta uključuju „izje-dnačujuće“ klauzule u kojima piše da države sa crne liste nemaju nameru da razvodne svoje zakone o porezima i privatnost ukoliko se sve OECD nacije ne slože da same sprovode takvu politiku. Uz automatsko skupljanje i prosledjivanje informacija o stranim investitorima, direktiva EU o porezu na štednju bi stvorila “izjednačene“ uslove, a EU je bila primorana da povuče predlog koji rezultira u nejednakom tretmanu.

Međuanrodna poreska organizacija koju predlažu Ujedinjene Nacije sigurno neće ugledati svetlost dana : Pravo da oporezuju i pravo da kontrolišu oporezivanje ekonomske aktivnosti unutar državnih granica je suština državne suverenosti.[2220] Predlog da se vlastima omogući trajna poreska nadležnost nad emigrantima se suočava sa preprekama, jer kreatori poreske politike ne razumeju zašto je suludo oporezovati bežeći kapital i bežeću radnu snagu. Poreska konkurencija je poželjna: ona pomaže ekonomski rast ohrabrivanjem političara da usvoje razumnu poresku politiku. Poreska harmonizacija je obično povezana sa višim poreskim teretima, pošto zastupnici poreske harmonizacije pokušavaju da zaustave pritisak, koji je posledica poreske konkurencije i težnje da poreske stope padnu na dole.[2221] U Evropskoj uniji su tokom 60- tih i 70-tih godina zvanični izveštaji tražili harmonizaciju sistema poreza na dobit preduzeća. Evropska komisija je zahtevala minimalnu stopu tog poreza od 45%. Pokušaj da se zahteva minimalna poreska stopa od 30 posto propao je u 90- tim godinama. Danas je prosečna stopa poreza na dobit preduzeća u Evropskoj uniji niža od 30%. [2222]

Evropska unija podstiče mišljenje da je poreska harmonizacija jednosmerna ulica kojoj je namenjeno da zadrži poreze visokim. U potezu ministri finansija EU su glasali da se Irska ukori zbog svoje fiskalne politike, iako je Irska u to vreme imala najviši budžetski suficit u EU, drugi najniži stepen zaduženosti, naveće smanjenje državnog duga, najniži nivo javne potrošnje, i najniže ukupno poresko opterećenje.[2223] Koristi od poreske konkurencije mogu biti razmljive ako pogledamo promene u politici koje su zahvatale ceo svet. Poreska konkurencija je ohrabrila prelaz ka poreskoj politici koja stvara viši rast i omogućuje više prilika[2224]. Drastično smanjenje poreza na prihod lica je bilo bitni deo i Tačerkinog i Reganovog plana. Najviša stopa je bila 83% kada je Tačerka stupila na položaj, a ona je smanjila najvišu stopu na 40%. Najviša stopa u Sjedinjenim Državama je bila 70% kada je Regan inagurisan, a on je

[2219] Evropska unija , “Saving Tax Directive” EU-a; www.europa.eu.int.

[2220] Daniel J. Mitchell. „United Nations Seeks Global Tax Authority, „Prosperitas, Vol 1. No II, avgust 2001.

[2221] Harmonizacija može da se upotrebi za ograničenje poreskih stopa: npr., u EU, porezi na dodatu vrednost ne mogu da pređu 25%.

[2222] Evropski prlament, „Personal and Company Taxatation, „Fast Sheet No, 3.4.8. october 19, 2000.

[2223] „International Commentary: Bully Europe“, The Wall Street Jounal Europe, March 6, 2001.

[2224] Therese Raphel, „Irish Economy Creates a Pot of Gold“, the Wall Street Journal , december,30, 1998.

spustio najvišu stopu na 28%.[2225] Ove države imaju koristi od smanjenja poreskih stopa, ali druge države profitiraju zato što su naterane da snize poreske stope.[2226] Poreska konkurencija igra ulogu u globalnom prelazu ka nižim poreskim stopama, koje su pomogle bržem rastu svetske ekonomije. I OECD je procenio da ekonomije rastu jednu polovinu od jednog procenta (0.5%) brže za svakih 10 procenata smanjenja marginalnih stopa.[2227] Uz smanjenje poreskih stopa na prihod lica, poreska konkurencija je pomogla da se postakne smanjenje poreskih stopa na dobit preduzeća.[2228]

Agresivna „supply sajderska" smanjenja poreskih stopa su donela ogromnu korist. Ekonomija je iskusila najveći rast. Zahvaljujući poreskoj konkurenciji, smanjenje poreskih stopa je imalo pozitivan efekat. Irsko čudo je motivisalo druge države u EU da bitno snize svoje poreske stope tokom poslednje decenije. Te niže stope su poboljšale ekonomske performanse i ohrabrile kreatore ekonomske politike.[2229] Poreska reforma u istočnoj Evropi podrazumevala je usvajanje proporcionalnih (ukidanje progresivnih) porskih stopa. Estonija, Litvanija i Letonija su usvojile proporcionalne poreske sisteme tokom 90- tih godina kada je poreska reforma izazvala snažan ciklus poreske konkurencije. Rusija je uvela proporcionalnu stopu od 13 posto, koja je stupila na snagu u januaru 2001. godine. Ukrajina je odbrila proporcionalni porez od 13 posto i Slovačka ima proporcionalni porez od 19 posto.[2230] Primer Rusije gde je 13- procentni proporcionalni porez proživeo dramatične rezultate, je naročito upečatljiv: ruska ekonomijaje imala rast po 10 procenata od 2001[2231] Ruska poreska reforma je imala uticaj na ljude da plaćaju porez. Tokom poslednjih pet godina prihodi od poreza na dohodak su porasli za oko 60 procenata čime se jasno vidi da ljudi proizvode više i plaćaju poreze kada je sistem pravedan i poreske stope niske.[2232] To pak znači da dobra poreska politika u jednoj jurisdikciji ima pozitivan uticaj na druge jurisdikcije.Poreska konkurencija je ipak uspešno sredstvo za ekonomski razvoj. Hong

---

[2225] Michael P. Devereux, Ben Lockwood i Michaela Redoano, „Do Countries Compete Over Corporate Tac rates?" mimeo, University of Warwick, 2002. I Jim Gwartney i Robert Lawson u saradnji sa Walterom parkom and Charlesom Skiptonom, Economic Freedom of the World:2001, Annual Report (vVancouver: Fraser Institute, 2001)

[2226] D. Mitchell, „Lowering Marginal Tay Rates: The Key to Pro- Growth Tay Relief", Heritage Foundation backgrounder br. 1443, 22.maj 2001. i Willi Leibfritz, John Thornton i Alekxandra Bibbee, „Taxation and Economic Performance", Organisation for Economic Co- operation and Development, Economics Department, Working Paper No. 176, 1997.

[2227] G. Leach, The negative impact of taxation on economic growth, Reform, London, 2003.

[2228] Benjamin Powell, „Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger", The cato Journal, Vol. 22 No 3 (Winter 2003) i D. Tajler, The Benefits of tax Competition, Institute for Economic Affairs, 2005.

[2229] „Eastern Tax Enlightenment", „The Wall Street Journal Europe, 7. Jul 2003. I Alvin Rabushka, „The Flat Tax in Russia and the New Europe",, National Center for Policy Analysis, Bref Analysis br. 452, 3.septembar, 2003.

[2230] Alvin Rabushka, „The Flat Tax at Work in Russia: Year Two, na sajtu The Russia Economy, 18. Februar 2003 i

[2231] EU,Structure of the taxation system in the European Union, Luxembourg, 2004.

[2232] Sabrina Tavernese, „Russia Imposes Flat on Income, and Its Coffers Swell, „The New York Times", mart 2002. I Alvin Rabushka, „The Flat Tax at Work in Russia: Year Three, January-june 2003", The Russian Economy , August, 2003.

Kong je sprovodio tržišnu politiku, uključujući nizak proporcionalni porez da bi ojačao ekonomske performanse. Hong Kong je postao svetska ekonomija sa najbržim rastom , kotira se kao petnaesta najbogatijija svetska jurisdikcija.

U Sjedinjenim Državama postoji jaka struja koja želi da uvede proporcionalni porez i smanji porez. Buš je smanjujući poreske stope i dvostruko oporezivanje prihoda, koji je ušteđen i investiran; pomogao da SAD postane globalni magnet za kapital.[2233]Poreska konkurencija je u tom smislu u potpunosti saglasna sa fundamentalnom poreskom reformom:

a) Cilj poreske reforme je sistem sa niskim stopama poreza na produktivno ponašanje, a poreska konkurencija promoviše poresku reformu tako što pomaže spuštanju marginalnih poreskih stopa;

b) Cilj poreske reforme je sistem u kome je dohodak oporezovan samo jedanput, jer poreska konkurencija promoviše poresku reformu, pomažući eliminaciju dvostrukog oporezivanja prihoda koji je ušteđen i investira;

c) Cilj poreske reforme je sistem u kome vlasti ne oporezuju dohodak koji je zarađen u drugim državama, pošto poreska konkurencija promoviše poresku reformu nagrađujući teritorijalno oporezivanje i ideju da vlasti oporezuju dohodak zarađen unutar državnih granica.

d) Plan za harmonizaciju poreza je novo pravilo država da reformišu svoje poreske zakone i uvedu sisteme koji su proporcionalni i zasnovani na oporezivanju potrošnje; i

e) Proporcionalni porez je teritorijalni sistem koji eliminiše dvostruko oporezivanje i pomaže vlastima da diskriminišu prihod koji je ušteđen i investiran.[2234]

Evropske države blagostanja sa visokim porezima podržavaju poresku harmonizaciju (Nemačka i Francuska žele evropske poreze nametnuti). Zajedno sa drugim državama se zalažu za harmonizaciju stopa poreza na prihod lica i preduzeća. Druge evropske države nisu raspoložene da harmonizuju stope i imaju simpatije prema posrednim vrstama poreske harmonizacije (direktiva EU o štednji).[2235] Pokušaj da se uvede Direktiva o oporezivanju štednje doprineo je da evropske države sa visokim porezima mogu da onemoguće poresku konkurenciju. Ali je ipak mnogo teže da poreski obveznici iz visoko oporezovanih država imaju koristi od boljih poreskih režima van njihovih granica, koji učestvuju u predloženom kartelu. EU je donekle odgovorila na sve prepreke.[2236] Evropske države sa visokim porezima ipak gube bitku iako se među ovim državama nalaze jurisdikcije sa poreskim zakonima koji imaju za cilj povećanja rasta i privlačenje ekonomske aktivnosti. Slovačka, Litvanija, Estonija i Letonija već imaju poreske režime koji su proporcionalni. Mađarska, Malta, Kipar i Slovenija, imaju elemente poreskih sistema koji su veoma privlačni. Poljska je snizila svoj porez na dobit preduzeća na 19 procenata, a Češka Republika planira da snizi

---

[2233] Daniel J. Michell, „Jobs, Growth, Freedom, and Fariness: Why America Needs a Flat Tax, „Hertiage Foundation Backgrounder No 1035, May 25, 1995.

[2234]Daniel J. Mitchell, "Tax Reform: The Key to Preserving Privacy and Competetition in the Global economy" Institute for Policy Innovation, Policy Report br. 171, februar 2002.

[2235] Ibidem.

[2236]M. Divereaux, D. Griffin i A. Kiemm, Corporate income tax reform and interantionale tax competision, Economic Policy, br. 35., 2010. st. 451.

stopu svog poreza na dobit preduzeća na 24 posto.Ovakav konkurentski pritisak na evropske države blagostanja će porasti zato što će mnogi investitori i preduzetnici prebaciti svoju ekonomsku aktivnost da bi imali koristi od boljih poreskih zakona.[2237]

Borba između poreske konkurencije i poreske harmonizacije je u stvari borba oko toga da li će vlast kontrolisati faktore proizvodnje. Pristalice poreske harmonizacije ometaju odliv investicije iz države sa visokim porezima u države sa niskim. Debata se fokusira na kapital, pogotovu da li vlasti mogu da prate i oporezuju bežeći kapital. Postoje i predlozi koji bi omogućili vlastima da oporezuju i druge faktore proizvodnje: rad, kada prelazi državne granice.

Ekonomisti smatraju da su politike poreske harmonizacije neophodne da bi se smanjilo izbegavanje plaćanja poreza (poreska evazija). Postoje dva načina da se poveća stepen plaćanja poreza: sistem automatskei neograničene razmene informacija između vlasti (sistem koji bi stvori globalnu mrežu poreske policije) i nasuprot tome, fundamentalna poreska reforma bi smanjila podsticaj za izbegavanje plaćanje poreza (zato što bi kapitalni prihod bio oporezovan na izvoru). Poreska harmonizacija u EU znači više poreske stope i veću državu. Poreska konkurencija je, međutim jedina nada za poreske obveznike, jer znaju da rad i kapital imaju pravo da pobegnu od njihove tiranije.[2238]

4. EKONOMIJA FISKALNE ODGOVORNOSTI[2239]

Glavni cilj ekonomije fiskalne odgovornosti jeste definisanje gornje dozvoljene granice javne potrošnje, na osnovu koje bi se u periodima jakog ekonomskog rasta povećao nivo uštede u javnoj potrošnji i na taj način u ekonomski problematičnim periodima povećala fleksibilnost javne potrošnje. Sa političkog gledišta, periodi jakog ekonomskog rasta često se smatraju najtežim periodom za uvođenje zemlje fiskalne discipline. Međutim, ovakvi periodi predstavljaju jedinu mogućnost da određene zemlje stvore jak finansijski balans u svom javnom sektoru.

Srbija trenutno izlazi iz ekonomske recesije, što predstavlja pravo vreme da se obezbedi da budući ekonomski rast doprinese da fiskalni deficit bude smanjen do nivoa koji je održiv. Potrebno je takođe, da potencijalni rast javne potrošnje u narednim godinama bude na održivom nivou kako ne bismo došli u situaciju da nakon samo nekoliko godina taj rast negativno utiče na sprovedene političke reforme. Zakonodavstvo o fiskalnoj odgovornosti u mnogim zemljama nije uspelo da nametne

---

[2237] Marshall Langer, „Who are the real Tax Havens, „Tax Havens, „Tax Notes International, december 18, 2000, Center for Freedom and Prosperity, Daniel Mitchell, „The Adverse Impact of Tax Harmonization and Information Exchange on the U.S. Economy“, Prosperitas, Vol. I, No, IV, November 2001. I IMF, The State of public Finance, Staft PositionNote 9/25, 2009

[2238] M.S. Kumar i J. Woo, Goverment Debt and Economic Growth, IMF, Working Paper, 2010. i N.C.Johnson, E. Collins i A. Singlam , State Tax Changes in Response to the Recesion Center on Budget and Policy , Washington, 2010.

[2239] Izvor:P.Ula, Potreba za zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Srbiji, čas. Izazovi evrposkih integracija 2010/9, st. 135-145.

fiskalnu disciplinu zbog nedovoljne političke doslednosti samom zakonodavstvu. Pojedine zemlje koje su u tome uspele bile su, međutim, u istoj situaciji u kojoj se nalazi i Srbija danas, tj. izlazile su iz ekonomske krize.[2240]

Srbija takođe ima mogućnost da se na pravi način pozicionira i usmeri ka ostvarivanju kriterijuma iz Mastrihta za pristupanje Evropskoj uniji. Kriterijumi iz Masthrita nalažu da ukupni državni deficit nije veći od 3 odsto bruto domaćeg proizvoda (BDP) (nezavisno od aktuelnog ekonomskog ciklusa) i da ukupan bruto javni dug nije veći od 60 odsto BDP-a. Te gornje granice dozvoljenog deficita i bruto javnog duga morale bi se dopuniti za pojedinačne zemlje odgovarajućim fiskalnim ciljevima. Na primer, kriterijumi iz Masthrita koji propisuju 60 odsto ukupnog javnog duga kao procenat BDP-a mogu biti previsoki za tržišnu ekonomiju u nastajanju kao što je Srbija. Takve ekonomije uglavnom imaju gornje granične vrednosti ispod 60 odsto bruto domaćeg proizvoda.[2241]

Ne postoji utvrđeni standard na osnovu koga bi se dale takve izjave ili utvrdilo zakonodavstvo o fiskalnoj odgovornosti. Rani primeri zakona o fiskalnoj odgovornosti uvedeni u Australiji, Novom Zelandu i Velikoj Britaniji predstavljali su nezavisno zakonodavstvo usmereno na principe na osnovu kojih je trebalo donositi odluke iz oblasti fiskalne politike i aranžmana za fiskalno izveštavanje koji su tako uspostavljeni da obezbede poštovanje pomenutih principa. U odvojenoj izjavi o fiskalnoj strategiji, koja je ujedno sa predstavljanjem godišnjeg budžeta i ažurirana, utvrđena su i fiskalna numerička pravila. Savremeni primeri zakona o fiskalnoj odgovornosti objedinjavaju ova numerička fiskalna pravila u sam zakon, kako bi ove ciljeve učinili što trajnijim. Pojedine zemlje su davanje pomenutih izjava upotpunile postojanjem nezavisnog fiskalnog saveta koji ocenjuje makroekonomske pretpostavke vlade i implementaciju fiskalnog okvira. Postoje i alternativna rešenja koja bi zamenila postojanje fiskalnog saveta kao što je to slučaj u Švedskoj, gde Opšta revizorska kancelarija sprovodi ex post procenu doslednosti vlade obećanjima iz oblasti fiskalne politike datim u političkim izjavama.[2242]

Fiskalna pravila opisuju opšte ciljeve, poput prosečnog fiskalnog deficita u određenom ekonomskom ciklusu ili na kraju određenog perioda, **srednjoročni budžetski okvir** ove ciljeve razvrstava u godišnje mere, kao na primer gornje granične vrednosti za javnu potrošnju na godišnjem nivou.Glavna karakteristika top-down pristupa jeste da je određena ukupna gornja granična vrednost budžetske potrošnje (na osnovu makrofiskalne analize) utvrđena na samom početku postupka izrade budžeta. Ukupna gornja granična vrednost potrošnje se potom deli na pojedinačne gornje granične vrednosti potrošnje za svako pojedinačno ministarstvo. Na taj način svako pojedinačno ministarstvo postaje direktno odgovorno za priložene predloge koje se odnose na davanje predviđena za sledeću godinu i za kontrolisanje da ustanovljeni finansijski planovi za sledeće godine ne prelaze utvrđene gornje granice. S druge strane, pojedinačna ministarstva samim tim imaju veću slobodu u trošenju tih sredsta-

[2240] Ibidem, str 135.
[2241] Ulla Pal, „Assessing Fiscal Risks through Long Term Budget Projections“ OECD Journal on Budgeting, Vol 6, No 1 pp 130 – 192, 2006.
[2242] Ibidem 136.

va, koje su u skladu sa njihovim prioritetima. Glavna ideja je da se postupak izrade budžeta umesto godišnje borbe za sredstva između određenog ministarstva i ministarstva finansija pretvori u postupak koji će obraćati pažnju na najefikasniji način za korišćenje tih ograničenih sredstava.

Fiskalna politika mora biti precizna, transparentna i za javnost laka za praćenje i da koristi jasne i dosledne smernice koje su namenjene tvorcima fiskalne politike. Neophodno je i postojanje zajedničkog razumevanja i javnog opredeljenja za fiskalni okvir, na osnovu čega bi se skupštini dela mogućnost da ga detaljno razmotri (ex ante i ex post). Fiskalna transparentnost, solidno izveštavanje i naravno aranžmani za podelu odgovornosti moraju biti jasno ustanovljeni. Uloga nezavisnog fiskalnog saveta mora biti uspostavljanje fiskalne transparentnosti u saradnji sa ekonomskim savetnicima kroz razmatranje fiskalne politike ex ante i evaluciju fiskalnog učinka ex post.[2243]

Za državnu vlast, zakonodavstvo o fiskalnoj odgovornosti se oslanja na sankcije koje podrazumevaju narušavanje ugleda. Administrativne, finansijske ili krivične sankcije vrlo je teško sprovesti u praksi.

Ako je lokalna vlast uključena u fiskalni okvir, centralna vlast može izreći administrativne i finansijske sankcije u slučaju da lokalna vlast ne ispuni obaveze koje proizilaze iz zakonodavstva.

Fiskalna pravila ograničavaju državnu fleksibilnost u fiksnoj politici. U situaciji u kojoj se javljaju nepredviđeni i izuzetni šokovi, ovakva fleksibilnost je neophodna kako bi se oni ograničili. Izlazne klauzule su kako bi sprečile da ovakvi događaji umanje kredibilitet zakonodavstva zasnovanog na fiskalnim pravilima u slučaju da se ta pravila u određenim godinama ne mogu ispoštovati. Izlazne klauzule bi trebalo da preciziraju okolnosti u kojima se fiskalna pravila mogu suspendovati, postupak za pokretanje izlaznih okolnosti u kojima se fiskalna pravila mogu suspendovati, postupak za pokretanje izlaznih klauzula, kao i pravila koja će se primenjivati u periodu kada su fiskalna pravila suspendovana.[2244]

Proceduralna fiskalna pravila vrlo često utvrđuju samo opšte principe na osnovu kojih će se sprovesti evalucija fiskalne politike. Ti opšti principi mogu biti smernice kada su u pitanju problemi vezani za iznos javnog duga, poresku politiku i ulogu fiskalne politike u ograničavanju makroekonomskih fluktacija. Proceduralnim pravilima se ne reguliše određeni precizan fiskalni cilj, što znači da su ona fleksibilna od numeričkih. Da bi proceduralna pravila funkcionisala kao što je to predviđeno i da bi se obezbedila njihova fleksibilnost, potrebno je postojanje jakih institucija koje bi obezbedile doslednost ovim pravilima. Zahvaljujući tome, proceduralna fiskalna pravila često zahtevaju definisanje operativnih fiskalnih smernica koje u kombinaciji sa proceduralnim zakonodavstvom pružaju pomoć u formulisanju fiskalne politike.[2245]

Jedan od napora da se definiše održivo javno finansiranje predstavlja definicija koja kao održivu finansijsku poziciju smatra poziciju u kojoj u odnosu na postojeći

---

[2243] P.Ula, op.cit., str 137.

[2244] Ibidem, st. 137-138

[2245] Anderson, Barry, Minarik, Joseph J. „Design Choices for Fiscal Policy Rules“ OECD Journal on Budgeting Vol. 5 No 4 pp 159-208 2006.

nivo potrošnje nije potrebno stalno povećavati poresku stopu. Jedan od neophodnih uslova za postojanje održive finansijske pozicije definisan na ovaj način jeste da se ukupan iznos duga stalno ne povećava. Pošto se poreska stopa definiše kao udeo ukupnog prihoda, definicija stabilne poreske stope često se definiše kao fiksni procenat u odnosu na BDP. Stoga nivo duga takođe treba meriti kao procenat BDP-a.

Numeričko fiskalno pravilo duga fokusira se na krajnji cilj kojim se obezbeđuje finansijska održivost. U zemljama u evrozoni postoji politička odluka da se utvrdi određena granica za bruto iznos javnog duga. Jedan od problema je da ova gornja granica duga ne može biti univerzalno primenljiva i optimalna granica za sve zemlje, već je potrebno posmatrati svaku od zemalja ponaosob. Dva aspekta koja mogu ukazati na niže utvrđenu granicu ukupnog javnog duga u Srbiji u odnosu na zemlje u evrozoni jesu visoka kamatna stopa domaćeg duga i moguće poteškoće u kontrolisanju velikog duga koji je vezan za inostranu valutu zbog promenljivog kursa.[2246]

Pravilo duga nam daje ukupan cilj za fiskalnu održivost. Međutim ovo pravilo nije dovoljno precizno da bi se koristilo kao smernica u formiranju kratkoročne fiskalne politike. Javni dug predstavlja akumulirani javni deficit i mi možemo alternativno kontrolisati kretanje duga kroz ograničenje nivoa deficita uz pomoć pravila duga fiskalne politike. Godišnji deficit meren na osnovu neto gotovinskih transakcija lako je izračunati. Uz preciznu i ispravnu definiciju prihoda i rashoda pokazaće se da povećanje duga proizilazi iz godišnjih transakcija. Kada upućujemo na ispravnu definiciju, time podrazumevamo da ta definicija obuhvata sve transakcije koje utiču na promenu bilansa (promena u neto iznosu duga). U Srbiji to može da znači obuhvatanje svih plaćanja trenutno klasifikovanih kao davanje pozajmica (bespovratne državne pozajmice) i otplate duga na osnovu ispunjenih datih garancija u okviru rashoda, time ih uključujući u definiciju deficita. U određenim zemljama transferi u imaginarne fondove služe kao obezbeđenje u slučaju budućih fiskalnih rizika koji proizilaze iz datih garancija koje se pri tom smatraju deficitom da bi se uračunalo opterećivanje koje takve garancije nose za fiskalnu godinu u kojoj su izdate. U zemljama u kojima postoje buduće potencijalne obaveze, kao na primer obaveza isplate penzija, to se može ispuniti kroz pozitivan vid javne štednje i postavljanje ciljeva koji će ostvariti veći suficit / manji deficit u fiskalnom budžetu.[2247]

Problem koji se može javiti u vezi sa pravilom fiskalnog deficita odnosi se nato da fiskalne mere, kao što su vanbudžetske aktivnosti i pružanje subvencionisanih javnih usluga kroz javna preduzeća (tzv. kvazifiskalne aktivnosti), nisu uvek obuhvaćene deficitom i zbog toga se ne mere kao deo fiskalnih ciljeva. Kada se sveobuhvatnost fiskalnog okvira umanji kroz vanbudžetske aktivnosti, kao što je to slučaj u Srbiji, postoji potreba da se pronađe način da se ona poveća. Jedan od primera u Srbiji su „sopstveni izvori prihoda“ različitih ministarstava, gde se u budžetu prikazuje način na koji su ta sredstva iskorišćena na godišnjem nivou ali ne i njihov iznos, i time se smanjuje sveobuhvatnost budžeta. Problem nije u tome što su pružene usluge subvencionisane ili to što su „prihodi iz sopstvenih izvora“ potrošeni od strane tog

[2246] Ibidem, st. 138-139
[2247] Ibidem, st. 139

ministarstva, već je problem to što ove subvencije i prihodi nisu prikazani kao deo fiskalnog okvira.[2248]

U mnogim zemljama pravila deficita nisu funkcionisala kao što je to bilo predviđeno. Glavni problem je to što je fiskalni suficit/deficit u velikoj meri prociklično u odnosu na ekonomsku situaciju. Teško je odrediti da li je tekuća situacija „normalna“ ili da li su prihodi veći nego što se može očekivati u budućnosti. Mnoge razvijene zemlje, da bi otkrile upravo to, vrše procenu budžetskog deficita (strukturalnog deficita) ukoliko je privreda proizvela onoliko koliko je potencijalno bila u mogućnosti da proizvede (potencijalni BDP). Jedan od načina za merenje strukturalnog deficita jeste da se prvo izračuna razlika između potencijalnog BDP-a i stvarnog BDP-a (razlika u proizvodnji) i potom izračuna promena u budžetskim prihoda ako se ova razlika u proizvodnji nadomesti povećanjem makroekonomske potražnje (privatna potrošnja, privatna ulaganja u nepokretnu imovinu, izvoz). Međutim, postoje velike poteškoće u implementaciji takvog pravila strukturalnog bilansa. Procenjeni deficit zavisi od metodologije koja se koristi za procenjivanje potencijalnog BDP-a. Neizvesnosti u razlikama u produktivnosti ove proračune čine vrlo nestabilnim. Uticaj prevazilaženja razlike u proizvodnji na budžetske prihode takođe zavisi od toga koja od komponenti makroekonomske potražnje treba da se promeni. Na primer: prihodi od poreza na dodatu vrednost (PDV) biće znatno veći ako se poveća privatna potrošnja, pre nego izvoz.[2249] U praksi je teško proceniti nivo strukturalnog deficita. Jednostavnija opcija je ciljanje fiskalnog balansa za narednu godinu, koji se prilagođava na osnovu odstupanja u rastu proizvodnje u odnosu na proizvodni trend (pravilo balansiranog rasta) u fiskalnoj godini. Uz pomoć takvog pravila moguće je dozvoliti da nominalni deficit bude veći kada je rast BDP-a u tekućoj godini niži od trenda. [2250]

Glavni cilj fiskalnog pravila rasta jeste povećanje nivoa kroz ograničavanje potrošnje u povoljnoj ekonomskoj situaciji, kako bi se omogućila fleksibilnost potrošnje u nepovoljnoj ekonomskoj situaciji. Glavni problem za budžet nastaje u povoljnim ekonomskim periodima zato što se privremeno povećani prihodi koriste za politike koje rezultiraju u trajnom povećanju potrošnje. Ti problemi nastaju naročito onda kada postoji povećanje ukupnog rasta privrede. Ciklična promena privredne aktivnosti se u tom slučaju uočava tek ex psot. Primećeni rast prihoda ne početku narednog perioda često se tumači kao dugoročno poboljšanje (strukturalna promena) prihoda, da bi se tek nakon pola godine prepoznalo kao privremeno povećanje. Zbog toga pravila fiskalnog deficita često vode ka formiranju prociklične fiskalne politike.

Međutim, moguće je kombinovati pravilo fiskalnog deficita sa pravilima koja se odnose na rashode ili gornju granicu dozvoljenih rashoda. Kada su gornje granice dozvoljenih rashoda utvrđene za određeni period, vlada ima vremena da razmotri da li nastalo povećanje prihoda predstavlja strukturalnu promenu ili je samo privremeno. Gornje granice dozvoljenih rashoda utvrđene za dve – tri godine (bilo indikativne ili obavezujuće) kroz srednjoročni okvir takođe imaju svojih prednosti, kao što su

[2248] Ibidem, st. 139
[2249] Ibidem, st. 140
[2250] Ibidem, st 140

stvaranje stabilnih predviđanja u planiranju u ministarstvima koja bi trebalo da povećaju efikasnost javne potrošnje.[2251]

Argument protiv ukupnih ograničenja potrošnje nalaze se u činjenici da nisu svi rashodi isti. Neki predlažu izuzimanje fiksnih kapitalnih ulaganja iz utvrđenih ograničenja. Time se želi da izbegne situacija u kojoj se investicije uzimaju kao glavni deo neophodnih fiskalnih prilagođavanja ako je zbog makroekonomskih razloga potrebno sniziti gornje granice. Neki ipak zastupaju stav da kapitalne investicije treba da budu izuzete iz pravila o deficitu za tekuće prihode i potrošnju i da treba da postoje fleksibilnije mogućnosti da se investicije povećaju kroz pozajmice. Takav okvir se često naziva zlatno pravilo.Razlozi da granice potrošnje obuhvate i investicije su:

- Ne utiču sve investicije na povećanje proizvodnje rasta,
- Neki vidovi tekuće potrošnje kao što izdaci vezani za poboljšanje obrazovanja mogu uticati na buduće povećanje produktivnosti i ekonomski rast,[2252]
- Postoji rizik da će tekuća potrošnja biti ponovo klasifikovana kao investicija samo da bi se izbeglo ograničavanje potrošnje.[2253]

Glavni argumenti protiv uzimanja investicija jeste to da će ovakvo ponašanje negativno uticati na celokupan cilj kontrolisanja duga i fiskalne održivosti. Velika Britanija, koja je uvela zlatno pravilo, koristi obračunski budžetski okvir. Obračunsko formiranje budžeta obuhvata amortizaciju fiksnog kapitala kao tekuću potrošnju. Ograničenja koje uspostavlja balansiranu tekuću poziciju obezbeđuje finansiranje fiksnih kapitalnih investicija kroz tekuće prihode tokom celog životnog veka tih investicija. Povrh balansiranog deficita tekućih prihoda i potrošnje, Velika Britanija je uvela i ograničenje na iznos duga od pozajmica za potrebe investicija. Srbija koristi budžetski sistem koji se zasniva na gotovini, uključujući i bruto isplate u slučaju investicija u fiksni kapital. Izuzimanje ovih bruto investicija iz godišnjeg fiskalnog okvira doprineće nedovoljnoj sveobuhvatnosti fiskalne politike. Srbija bi, međutim, mogla da kao praktični pristup razmotri izuzimanje kapitalnih projekata koji se finansiraju iz grantova i jeftinih pozajmica od međunarodnih finansijskih institucija poput Svetske banke.[2254]

Fiskalno pravilo ili fiskalne smernice mogu poslužiti kao smernice za period od nekoliko godina, dok ih srednjoročni okvir deli na godišnje ciljeve fiskalnog budžeta. Međutim, dobro utvrđen srednjoročni budžetski okvir sa indikativnim ograničenjima potrošnje za naredne dve-tri godine ima više prednosti nego puko jačanje održivosti budžeta. Takođe, takav okvir obezbeđuje predvidivost ministarstvima u planiranju dugoročne potrošnje, čime se stvara veća efikasnost u ostvarivanju političkih ciljeva. Često se pravi razlika između srednjoročnog budžetskog okvira i srednjoročnog okvira potrošnje. Srednjoročni budžetski okvir precizira koja će sredstva ministarstvo dobiti narednih godina, dok srednjoročni okvir potrošnje ide korak dalje i meri na koji će način ta sredstva biti potrošena i koliko efikasno.[2255]

[2251] Ibidem, st.140
[2252] Ibidem, st. 140
[2253] Ibidem, st. 141.
[2254] P.Ula, op. cit.141.
[2255] European Commission, Public finances in EMU 2006, European Economy, No 3. 2006

U pojedinim zemljama srednjoročni okvir je propao nakon samo nekoliko godina. Glavni razlog bilo je to što su makroekonomske pretpostavke za planirane budžete i predviđeni prihodi bili optimistični. Pokazalo se da kada su planirane godine nastupile nedostaju sredstva za planirane troškove. Izgleda da prekomerno predviđeni prihodi u Srbiji do sada nisu predstavljali problem. Međutim, moguće je postojanje i drugih razloga u narednim godinama, zbog kojih bi se mogla smanjiti dozvoljena granica potrošnje za ministarstva. Neki od tih razloga mogu biti povećani troškovi pozajmica zbog pada valute i nepredviđeni troškovi poput troškova vezanih za povraćaj duga javnih preduzeća. Postojanje rezerve u srednjoročnom okviru potrošnje koja bi finansirala ovakve nepredviđene troškove može bit odgovarajuće, Takođe, može biti neophodno da se obezbedi određena rezerva za nove politike u narednim godinama.[2256]

U Srbiji je u prošloj godini došlo do povećanja ukupne javne potrošnje. Čini se da je glavni problem to što ovakva povećanja nastaju prilikom izrade prvog nacrta budžeta, što se radi na proleće, čitavih godinu dana pre predmetne budžetske godine. U izlaganju godišnjeg budžeta navode se ograničenja vezana za budžete narednih godina, međutim, ova ograničenja se narednog proleća, prilikom izrade predloga budžeta za sledeću godinu ne sprovede. Zbog toga, većina neusklađenosti između projekcija budžeta iz prošle godine i odobrenog budžeta javlja se prilikom prvog predstavljanja budžeta za sledeću godinu u vladinom prolećnom Memorandumu o budžetu. Taj memorandum utvrđuje pretpostavke za kasniju detaljnu pripremu budžeta. Nakon ovog prvog predstavljanja budžeta povećanja u nivou potrošnje tokom budžetskog procesa pre nego što je budžet odobren u skupštini izgledaju mala. To može ukazati na to da je glavni razlog za nastala povećanja prilikom izrade budžeta nedovoljna doslednost u sprovođenju prethodno predstavljenog srednjoročnog okvira potrošnje.[2257]

Top – Down pristup izradi budžeta zauzima se u ranim fazama izrade budžeta i njime se utvrđuju ukupni nivoi deficita i (uzimajući u obzir predviđene prihode), ukupna potrošnja u budžetu; zatim se ova ukupna gornja granica dozvoljene potrošnje deli na svako od ministarstva. Krajnji cilj utvrđivanja ukupne gornje granice dozvoljene potrošnje jeste stvaranje čvrstih smernica za razvoj planova potrošnje u ministarstvima uz postojanje određene fleksibilnosti koja im dozvoljava da se suoče sa cikličnim promenama makroekonomske situacije. Većina ciklično zavisnih komponenti u budžetu su prihodi, dok su to donekle i rashodi. Rashodi koji automatski stabilizuju ciklične promene ekonomske situacije poput naknada u slučaju nezaposlenosti, trebalo bi dozvoliti da stimulišu ekonomiju zato što je to dosledno sa protivcikličnom fiskalnom politikom. U praksi to znači da će vanredna povećanja u naknadama u slučaju nezaposlenosti uticati na povećanje ukupne potrošnje i time kompenzovati smanjenje ostalih rashoda.[2258]

Visoke rashode je teško kontrolisati u sklopu ukupnog ograničenja potrošnje zato što bi velike nepredviđene promene, ukoliko nisu izuzete iz ukupne granice

[2256] Ibidem, st. 141-142.
[2257] Ibidem, st. 142
[2258] Ibidem, st. 143.

potrošnje, uzrokovale nepredviđene promene u granicama potrošnje za ministarstva. Jedan od takvih elemenata su kamate, za koje se može smatrati da su izuzete iz ukupne granice potrošnje. Međutim, srednjoročno gledano, kamate se ne mogu ignorisati zato što one direktno utiču na opterećenje javnog duga. Jedan od alternativnih načina može biti zasnivanje preporuka o budžetskom suficitu koje izuzimaju kamate (primarni suficit) uporedo sa ograničenjima ukupnih javnih pozajmica. Ukupno ograničenje potrošnje se mora podeliti na pojedinačna ograničenja za svako pojedinačno ministarstvo. Ukoliko je broj korisnika budžeta previsok, to će negativno uticati na mogućnost ministarstva da raspodele sredstva korisnicima. U budžetu Republike navedena su 62 direktna korisnika. Ustanovljavanje granice potrošnje za svakog korisnika verovatno bi bilo previše detaljno. Jedna mogućnost bi bila utvrđivanje granice za svako ministarstvo uključujući i direktne korisnike koji su odgovorni ministru.[2259]

Na sveobuhvatnost fiskalnog okvira negativno utiče i fragmentacija centralne vlasti u pojedinačne budžete i račune. Da bi ovaj fiskalni okvir bio što sveobuhvatniji, potrebno je da fiskalni otvor obuhvati konsolidovani budžet za budžet republike, sredstva obaveznog socijalnog osiguranja i ostala vanbudžetska sredstva centralne vlasti. Da bi se povećala transparentnost samog okvira, neophodno je budžetom republike Srbije obuhvatiti i sredstva obaveznog socijalnog osiguranja kao direktne korisnike. Lokalna vlast raspolaže sa oko 15 – 20 odsto ukupne državne potrošnje i samim tim može biti značajan izvor fiskalne nestabilnosti. Postoji i prateći argument na osnovu koga bi lokalnu vlast trebalo uključiti u fiskalni okvir, a na koji upućuju i kriterijumi iz Masthrita o dugu i fiskalnom deficitu.Kao prvo pitanje je političkog izbora centralne vlasti da li želi da uvede fiskalni okvir koji obuhvata tzv. top-down pristup finansiranju lokalne vlasti. Ukoliko skupština donese odluku da lokalnu vlast uključi u okvir, neophodno je prevashodno rešiti određene probleme:

- Pojačati neposrednu kontrolu lokalnih budžeta,
- Ojačati proces izrade budžeta lokalne vlasti, i
- Uvesti mehanizme koje će obezbediti sprovođenje lokalnih budžeta od strane lokalne vlasti u skladu sa okvirom.[2260]

Pregled Evropske komisije definiše fiskalni savet kao „nacionalno telo, koje redovno bilo na kraju ili uporedo sa postupkom izrade budžeta nezavisnu analizu i/ili preporuke na polju fiskalne politike.“ Istraživanje je posmatralo iskustva i praksu fiskalnih saveta u tadašnjih 25 zemalja članica EU. Od 27 zemalja, 15 je imalo konstituisan fiskalni savet, dok su ostale zemlje, poput Mađarske i Švedske,tek nedavno uspostavile savete. Većina saveta ima savetodavnu ulogu u formiranju fiskalne politike. Istraživanje Evropske komisije ukazuje na različitost usluga fiskalnih saveta:

- Pružanje informacija koje pružaju pomoć u pripremi budžeta (npr. nepristrasne makroekonomske i/ili budžetske prognoze),
- Analiziranje problema vezanih za fiskalnu politiku, kao što su održivost duga alternativne procene uticaja mera politike na budžet,

[2259] Ibidem, st 143.
[2260] Ibidem, str. 143.

- Praćenje da li se fiskalne aktivnosti poklapaju sa glavnim ciljevima fiskalne politike vlade uključujući i numerička fiskalna pravila i
- Izdavanje izveštaja i preporuka o odgovarajućim fiskalnim politikama koje bi uticale na javnu raspravu o fiskalnoj politici.[2261]

Važni preduslovi kojima se garantuje koristan uticaj fiskalnog saveta na fiskalnu politiku su sledeći:[2262]

- Ključni elemenat odnosi se na ugled institucije (Kvalitet prognoza i analiza trebalo bi da je na visokoprofesionalnom nivou),
- Direktna uključenost u sam proces izrade budžeta umnogome se smatra kao prednost,
- Autonomija i nezavisnost predstavljaju važne dokumente, i
- Savet bi trebalo da ima jasan i nedvosmislen mandat.

Fiskalni savet u može u početku biti relativno mali. Savet, koji se sastoji od 3 do 5 članova (uz prateće administrativno osoblje) trebalo bi da izabere predsednik skupštine. Jedan od članova grupe može biti predsednik Narodne banke, kako bi se obezbedilo da je grupa dovoljno informisana o postojećoj monetarnoj politici. Međutim, prisustvo NBS trebalo bi da je ograničeno zato što je glavni fokus saveta davanje nezavisnih saveta o fiskalnoj politici, a ne alat za usklađivanje fiskalne sa monetarnom politikom. Fiskalni savet može da se oslanja na podatke i informacije dobijene od Ministarstva finansija. Ukupan kapacitet ekonomske prognoze je ograničen i zato bi trebalo izbeći situaciju u kojoj bi Ministarstvo finansija izgubilo dragocene resurse. Dugoročno gledano, savet bi bio u mogućnosti da postane ekspertsko telo za određene oblasti. Moguće oblasti rada fiskalnog saveta su:

- Makroekonomske prognoze ocena realističnosti makroekonomskih pretpostavki koje su osnov za formiranje državnog fiskalnog okvira,
- Fiskalne prognoze ocena kredibiliteta fiskalnih projekcija vlade i planova potrošnje i ocena njihove doslednosti fiskalnim pravilima, i
- Vanredne situacije ocena situacija u kojima se mogu aktivirati izlazne klauzule i ocena kredibiliteta vladinog plana za prilagođavanje.[2263]

Uz uvođenje o fiskalne odgovornosti potrebno je poboljšati skupštinsku raspravu o fiskalnoj politici. Jedna mogućnost je da skupština razmatra predbudžetski izveštaj o fiskalnoj strategiji, pošto Ministarstvo finansija svakog proleća sastavlja memorandum koji se daje vladi na usvaja

5. FISKALNA KRIZA I DRŽAVNI INERVENCIONALIZAM

Planovi oporavka od svetske finansijske krize sadrže kratkoročne i dugoročne mere monetarne i fiskalne politike. Ekonomisti su skrenuli pažnju na značaj mera fiskalne politike: Krajnji cilj jeste zaštita od ekonomskog pogoršanja i stvaranje uslova

[2261] Ibidem, str. 143-144.
[2262] IMF, Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainble Public Finances IMF December 16 2009
[2263] Ibidem, str. 144.

za ekonomski rast.[2264] Prioritet u planovima oporavka u svetu je stimulisanje ekonomskog oporavka: fiskalna politika može da stimuliše privredne aktivnosti uz sveobuhvatan plan stabilizacije i obnavljanje normalnih tokova kredita.[2265] Paketi mera za izlazak iz krize obuhvataju sve dimenzije krize, uključujući međubankarske kredite i garancije i dokapitalizaciju banaka[2266].Planovi oporavka finansiraju se na najčešće na račun povećanja javnog duga, izdavanjem državnih HoV sa fiksnim prinosom uzimanjem zajma od međunarodnih monetarnih organizacija ili povećanje budžetskih deficita. Procenjuju se za svaku zemlju posebno, u zavisnosti od toga koliko je i na koji način neka zemlja izložena krizi i od mogućnosti koje pruža postojeći budžetski manevarski prostor.[2267] Doduše, ne postoji univerzalan model delotvoran za svaku zemlju: razlika između planova oporavka pojedinih zemalja odnosi se na njihov finansijski sektor koji je bio direktno izložen problematičnim HoV, poput SAD, Velike Britanije, Nemačke, Austrije, Italije, Švedske, Francuske, Rusije čiji finansijski sektor bio direktno izložen problematičnim HoV i čiji planovi oporavka obavezno obuhvataju sredstva za dokapitalizaciju banaka, u kojima su gubici bankarskog sektora umanjili kapitalnu bazu banaka i kreditni kapacitet. Osim dokapitalizacije banaka, podrška bankarskom sistemu uključuje sredstva za međubankarske garancije, da se pomogne obnavljanje kreditnog mehanizma.

U SAD je vlada vršila otkup problematične imovine. U Velikoj Britaniji, Italiji, Austriji, Nemačkoj, Italiji, Holandiji, Islandu, švajcarskoj, Finskoj i Švedskoj, vlade su obezbeđivale prioritetne akcije, bez prava glasa, time je izvršena delimična nacionalizacija- državno vlasništvo. Svrha dokapitalizacije bila je pokušaj da se ojača osnovni kapital neophodan za kreditnu funkciju banaka, jer bez kreditne podrške privredi nema kontinuiteta u poslovanju:[2268]

- Austrija je obezbedila 85 mlrd evra za garancije i 15 mlrd evra za pomoć bankama i za povećanje iznosa osiguranih depozita;
- Velika Britanija je uložila 37 mlrd funti za dokapitalizaciju tri velike banke čime je država postala većinski vlasnik
- Francuska je obezbedila 320 mlrd evra za kreditne garancije bankama i 40 mlrd za dokapitalizaciju banaka;
- Italija je obezbedila garancije za zajmove kompanija u krizi i 20 mlrd evra za podršku bankama;
- Norveška je preduzela mere za podršku bankarskog sistema koje uključuju plan od 350 mlrd kruna u emitovanje državnih obveznica;
- Španija je odobrila bankarske garancije u iznosu od 100 mlrd evra za kratkoročne bankarske obveznice;

[2264] Dr H. Hrustić, Svjetska finansijska kriza i državna intervencija u odabranim zemljama, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009. str.43.
[2265] Ibidem, st. 43-44
[2266] Raf Casert, „EU approves bank rescue packages“, By Associated Press Writer, BRUSSELS, Belgium, December 23, 2008.
[2267] Angel Gurria, „Form the financial crisis to the economic downturn. Restoring growth is a key challenge“, OECD Observer, No 269, October 2008
[2268] Dr Hasiba Hrustić, op. cit., 44.

- Švajcarska je obezbedila pomoć od 6 mlrd švajcarskih franaka za najveću švajcarsku banku UBS u zamenu za 9,3 procenta učešća u vlasništvu.

Banke kojima je pružena pomoć suočene su sa različitim uslovima koji, obuhvataju zabranu isplaćivanja dividendi u periodu dok se državni zajam i kapital nalazi u njihovim izvorima, primenu politike limitiranih zarada uprave banaka i uticaj države na poslovnu politiku podsticanja kreditiranja. Otpis problematičnih dugova ohrabrio je hipotekarno tržište poveća finansijska stabilnost.

Kao instrument stimulacije zapošljavanja koristi se infrastrukturno investiranje, koje traju duži period i označavaju oporavk privrede. Razvoj infrastrukture preduslov je privrednog razvoja, a zajedno sa investiranjem u obrazovanje i tehnološke inovacije promoviše zaposlenost i ekonomski rast. Plan oporavka predstavlja dugoročne socijalno – ekonomske ciljeve za zaštitu životne sredine. Mere obuhvaćene planom oporavka EU ističu finansijsku podršku za nezaposlene i siromašna domaćinstva, investiranje u infrastrukturne projekte, u istraživanja i energetiku, u istraživanja, preduzetništvo i obrazovanje, promociju grinfild investicije, zaštitu zaposlenih, razvoj poslovanja, malih i srednjih preduzeća, održanje i jačanje konkurentnosti.[2269] Pristutne su i mere koje direktno utiču na povećanje ponude preko povećanja tražnje: smanjenje poreza, poticanje izvoza, razvoja malih i srednjih poduzeća, davanje ograničenih kredita; socijalne mere u vidu naknada za nezaposlene, transferentnih plaćanja siromašnim porodicama[2270]. Velika Britanija je smanjila stopu PDV, a Češka je, da bi ohrabrila investitore, izmenila propise o odobravanju investicionih olakšica. U Mađarskoj je obezbeđena pomoć za 2.300 malih i srednjih preduzeća izvozno orijentisanih i sniženi su doprinosi za socijalno osiguranje. Švedska je privremeno smanjila porez na dohodak za 2010. godinu.

Nemačka vlada je obezbedila fiskalne stimulanse za privredu i po cenu na povećanje budžetskog deficita mere koje povećavaju tražnju i proizvodnju: smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje, kojim se reduciraju troškovi rada i povećava privatna potrošnja, povećanje socijalnih dodataka za siromašne porodice, javne investicije u infrastrukturu, podsticaji privatnih investicija i povećanja kredita za mala i srednja preduzeća.

Austrijski plan oporavka u cilju obuzdavanja krize obuhvatio je sledeće fiskalne stimulanse:

- podsticanje investiranja;
- promovisanje istraživanja i razvoja odobravanjem zajmova za istraživanje i tehnološke projekte,
- podsticanje mera za zaštitu životne sredine,
- preduzimanje infrastrukturnih radova.[2271]

[2269] Raf Casert, EU approves bank rescue packages, By Associated Press Writer, BRUSSELS, Belgium, december 23, 2008, Internet, http://wwwwtopnews.com/?nid-1111508174, 28.01.2009.

[2270] Dr Hasiba Hrustić, op. cit., str 49.

[2271] Internet, http://www.diapiper.com/strucutre, 24.02.2009, http//www.bloomberg.com/apps/news-germany, 24.02.2009.

Fiskalnih stimulansi u SAD uključuje finansijsku podršku bankama i finansijskim institucijama, automobilskoj industriji i sektorima koji utiču na privredni razvoj i zaposlenost.

VRSTE PREDUZETIH MERA KAO ODGOVORNOST NA KRIZU U ODABRANIM ZEMLJAMA, 2008-9. GODINE.

Vrsta mera	**SAD**	**Rusija**	**Kina**	**Japan**	**UK**	**Nemačka**	**Austrija**	**Italija**	**Mađarska**
Monetarne mere									
Povećanje likvidnosti	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Neosigurani zajmovi	•	•	•	•	•	•		•	•
Sniženje kamatne stope	•		•	•	•	•	•	•	
Regulativa									
Povećanje osiguranih depozita	•	◦	•	•	•	•	•	•	•
Garancije obaveza	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Dokapitalizacija banaka	•		•	•	•	•	•	•	•
Delimična nacionalizacija	◦	•		•	•	•	•	•	
Otkup problematične imovine	•	•		•					
Fiskalne mere									
Socijalna pomoć	•	•	•	•		•	◦	•	•
Krediti preduzeća	•	•	•	•		•	•	•	•
Poreske olakšice	•	•	•	•	•	•	◦	◦	•
Ulaganja u infrastrukturu	•	•	•			•	•	•	
Ulaganje u istraživanje i obrazovanje	•	•				•	•		

Izvor :www.oecd.org

Drugu grupu čine zemlje čije banke nisu bile izložene problematičnim vrednosnim hartijama: poput Poljska, Češka, Slovačka i Slovenija, koje imaju zdrav bankarski sistem. Međutim, direktno su izložene problemima na finansijskom tržištu, i

priliva stanih direktnih investicija.[2272] Kapital njihovih banaka je u potpunosti baziran na imovini vlasnika. Banke ovih zemalja održavale su zdrav racio kredita i depozita.[2273]

SAD: Zbog finansijske krize, je preduzeto niz mera kako bi se stabilizovao finansijski sistem. U cilju podizanja likvidnosti u vršeno je ubrizgavanje sredstava u iznosu od 250 mlrd USD, ekspanzija državnih garancija za banke i smanjenje referentne kamatne stope FSD. Ove mere, analogne su merama u drugim državama da bi se sprečio slom globalnog finansijskog sistema. Usvojen je Zakon o vanrednoj ekonomskoj stabilizaciji kojom je odobren plan oporavka u iznosu od 700 mlrd USD. Na osnovu ovog plana izvršen je otkup problematične imovine, naročito HoV pokrivenih hipotekom, čime je izvršena dokapitalizacija finansijskih institucija. [2274] Vlada je odlučila da drži vrednosne papire dok se tržište ne oporavi, a onda bi ih prodala i na taj način povratila deo novca poreskih obveznika.

Plan podsticaja uključio je finansijsku podršku automobilskoj industriji, zbog masovnog otpuštanja radnika. Uz finansijsku podršku automobilskoj industriji, predstoji reorganizacija kao prvi korak oporavka, jer globalno zagrevanje i emisija ugljendioksida izazivaju zabrinutost u vezi sa ekološkom zaštitom. Novi ekonomski stimulativni paket usvojen u iznosu od 789 mlrd USD, uključio je i privremene poreske olakšice, ulaganja u infrastrukturu i pomoć građanima koji su ostali bez posla ili doma.[2275] Ključni cilj ovog plana je da se u potpunosti apsorbuje problematična imovina, oživi kreditno tržište, omogući stvaranje 3,5 miliona radnih mesta i zaustavi trend pada privrednih aktivnosti. Izdvojena su posebna sredstva u iznosu od 50 mlrd USD kako bi se ojačale banke i ublažile posledice hipotekarne krize.

Referentna stopa FED se kretala u rasponu od 0 do 0,25%, a dodatni program sadrži kreditnu podršku malom biznisu i potrošačima, pozajmice preko kreditnih kartica i studentskih zajmova. Krilatica „kupujmo američko“ isključena je iz plana, pošto bi mere protekcionizma izazvale lančanu reakciju koja bi mogla da vodi ka trgovinskom ratu.U SAD, najavljena reforma regulatornog sistema, predviđa da FED vrše nadzor najvećih finansijskih institucija u zemlji, i da formira nadzorno telo za zaštitu potrošača u pogledu finansijskih proizvoda. FED bi postao institucija koja bi određivala nivo potrebnog kapitala bankama.

RUSIJA. Ruska finansijska kriza, kao deo svetske finansijske krize je složena, mada, kratkoročna makroekonomska osnova čini Rusiju relativno bolje pripremljenom na krizu. Rusija je sa dolaskom krize imala devizne rezerve u visini od 574 mlrd USD. Ispred nje su bile samo Kina i Japan.

[2272] Vladimir Dlohy, „Financial crisis will shape the Czech presidency“, The Financial Times, November 6 2008, str.11

[2273] Europen Economy News, No 12, Magazine of the Direcorate- General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brusssels, January 2009. Str.5.

[2274] Dr Hasiba Hrustić, op. cit. Str 66.

[2275] „US Treasury Secretary Timothy Geinthner has unveiled a comprehensive bank bail-out plan worth at least $1,5 trilion (£1.02)

U osnovi, strukturne slabosti i zavisnost od cena strateških proizvoda imaju izrazitiji uticaj u Rusiji. Brzo fiskalno upravljanje i finansijske rezerve su zaštita Rusije od dubokih posledica udara šoka.[2276]

Kriza na tržištu novca bila je neminovna, tako da je centralna banka upozoravala javnost na postepenu kontrakciju kredita i međubankarske probleme u pozajmljivanju usled svetske krize likvidnosti. Berzanski indeksi su zabeležili pad najveći u svetu. Vlada je reagovala dajući zajam za hitno najveće banke, u iznosu od 1,13 triliona rublji. Te najveće banke čine 40 odsto od ukupnog ruskog bankarskog kapitala i u njima je 60 odsto od ukupnih depozita stanovništva. Nestabilno stanje dodatno je pogoršala situacija u kojoj je ruski finansijski sistem bio involviran u američke suprimarne nekretnine. Centralna banka Rusije posedovala je 100 mlrd USD vrednosti u rizičnoj imovini u dva američka finansijska giganta, čija imovina je otpisana. [2277]

Centralna banka Rusije smanjila je nivo bankarskih rezervi i povećala je iznos osiguranih depozita sa 400 na 700 hiljada rublji. Predsednik Medvedev naredio je da država interveniše sa 500 biliona rublji na tržištu novca da bi finansijski sistem dobio neophodnu podršku. Međutim, već tada je je međubankarska kamatna stopa na pozajmice u rubljama bila rekordnih 22,67%, što je bio pokazatelj nestašice novca. Ruska vlada je potrošila ogromne sume novca koje potiču od prihoda od prodaje mineralnih ulja, što je bio stimulans za inflaciju, i nije dovoljno učinila da smanji oslanjanje makroekonomske politike na ove strateške proizvode. Sa naglim padom cena mineralnih ulja i dislokacije globalnog tržišta kapitala, ruske banke i kompanije imale su teškoće u refinansiranju spoljnog duga. Odliv kapitala odrazio se i na smanjenje deviznih rezervi i na smanjenje na ime efekata promene deviznog kursa. Rusija je u 2008. godini potrošila ogromne sume deviza za odbranu deviznog kursa.

Vlada je refinansirala strana dugovanja ruskih kompanija oslonjenih na spoljni dug.

Ruski plan oporavka uključuje i 150 biliona rublji za subvencionisanu kamatnu stopu na pozajmice preduzeća i garancije na međubankarske pozajmice. Ključne poente plana su povećanje likvidnosti, odbrana finansijskog sistema i federalnih programa, subvencionisanja kamatne stope i davanje kreditnih garancija, dokapitalizacija preduzeća i banaka i izdavanje državnih obveznica. Vlada je smanjila stopu poreza na dohodak korporacija sa 24 na 20%, čime je poboljšana likvidnost preduzeća i mogućnost za dodatno investiranje. Stopa PDV nije promenjena: ostala 18%. Prema prognozama budžetski deficit bi bio 8% u 2009 i 5% u 2010 godini. Obim javne potrošnje ostaje isti. Socijalni troškovi i strateški infrastrukturni projekti ostaju.

Zahvaljujući finansijskoj krizi država je povratila značajnu imovinu. Vlada je otkupila velika preduzeća koja su imala ogromne dugove u stranim bankama. Kriza je iskorišćena da se poveća kontrola nad ključnom strateškom imovinom u zamenu za „kredite na ime akcija“ kupljenih 90-tih godina, kada je država rasprodala važnu

[2276] Russian Economic Report, No.171, World Bank Retrieved on 07-12-08, UPDATE 1 – Guy Faulconbridge, „Russina stocks shed over $1 trillion in crisis“, Reuters, November 13, 2008

[2277] Delasantellis, Julian (2008-09-09), „Paulson placates China, Russia – for now“, Asia Times Online, http://www.atimes.com/atimes_Global_Economy.html. Retrieved on 2008-09-17.

imovinu pojedincima u zamenu za dugove.[2278] Državna VEB banka korišćena je za refinansiranje dugova. Sa padom globalnog BDP i svetske trgovine, ograničenim tokovima kapitala prema zemljama u razvoju i nivoom svetske cene nafte od 40-50 USD po barelu, procene su da će realni BDP u Rusiji biti niži u odnosu na ostvaren rast od 5,6%. Vlada procenjuje da će ostvariti rast BDP od 6,7% dok Svetska banka očekuje rast od 3%.[2279] Procenjena stopa nezaposlenosti je 12%.

KINA. Kina je preduzela mere za jačanje domaće tražnje podržavajući rast privatne potrošnje. [2280] U strategiji ublaženja posledica od finansijske krize Kina je primenila mere politike koje bi vremenom pomogle da se smanji oslanjanje na izvoz kao glavni pokretač rasta i da se ojača uloga domaće tražnje. Kineski juan je ostao potcenjen.

Centralna banka snizila je kamatnu stopu na 6,6 procenata. Finansijska kriza dovela je do neočekivanih izazova za globalnu privredu sa povećanjem zahteva za efikasnijom regulativom u finansijskom sektoru. Prodaja nepokretnosti naglo je opala.Pad izvoza je prouzrokovao smanjenje zarada, porast nezaposlenosti i povećanje broja migranata. Dodatna zabrinutost bila je povećanje nezadovoljstva oko socijalne nestabilnosti poljoprivrednika, oko vraćanja zemljišta, zagađenje životne sredine, migracije, upravljanje kolektivnom seoskom imovinom. Ujedno, sa problemima sa kojima se suočava ova velika izazovna sila, vlada se bavila ograničenjima uvoza proizvoda koji potresaju domaće tržište.[2281] Pad cena proizvoda izazvan svetskom finansijskom krizom je ozbiljno upozorenje i odražava se na povećanje broja migracije nezaposlenih radnika. Zato veliki deo sredstava odlazi za subvencionisanje poljoprivrede, pogotovo cena žitarica, soje, pamuka, jestivog ulja i mesa. Povećane su i naknade za poljoprivredna domaćinstva sa niskim dohocima.

Kao odgovor na tekuće izazove za domaću tražnju, stopa na povraćaj PDV za izvoz tekstilnih proizvoda povećana je sa 14 na 15%, što je direktan stimulans za poslovanje i zaposlenost. Poreske reforme su očigledan element fiskalnog stimulansa za privredu pošto porezi imaju brz efekat. Kineski plan stimulativnog oporavka iznosi 4 triliona juana kojim se ujedno podržava i globalni rast u SAD, Evropi i Japanu. Stimulativne mere odnose se na stambenu izgradnju, za socijalne stanove, i infrastrukturu, uključujući infrastrukturu u seoskim oblastima, za puteve, železnicu i aerodrome. Odobreni su poreski odbici na ime stimulisanja investicija. U funkciji zaštite finansijskog tržišta i tržišta kapitala, vlada Kine preduzela je sledeće mere:

- u bankarskom sektoru: smanjena je kamatna stopa na depozite i kredite za 0,27% sa odgovarajućim prilagođavanjima uslova kredita; smanjen je propisan racio rezervi u bankama za 0,5%; privremeno je oslobođena od oporezivanja porezom na dohodak građana kamata od štednje;

[2278] Guy Faulconbridge, „Kremlin holds key as crisis threatens

[2279] „Russia acknowledges financial crisis has hit hard".Reuters, November 21, 2008, Internet, htpp://reuters.com/article/reuters. Retrieved on 2008-11-22-

[2280] „Russia ackowledges financial crisis has hit hard",Reuters november 21, 2008, Internet, http://reuters.com/artickle/reuters. Retrived on 2008-11-22

[2281] Chris Buckley, „China Issues rescue plan to fight farming crisis", February 2, 2009, Reuters, Internet, http://www.chinapost.com.tw/china, 21.03.2009.

- na tržištu kapitala: takse na transakcije po osnovu prometa HoV smanjene su sa 3 na 1%; ukinuto je oporezivanje kapitalne dobiti po osnovu prodaje HoV; omogućeno je pozajmljivanje putem HoV i izdavanje razmenjivih obveznica od strane akcionara kompanija na listingu berze.
- na tržištu nepokretnosti:, za kupce prvog stana do 09 m^2 privremeno je smanjena stopa poreza na 1%; fizička lica koja kupuju ili prodaju nepokretnost za stanovanje oslobođena su plaćanja poreza na prenos apsolutnih prava i plaćanja PDV na promet zemljišta.
- povećanje izvoznih stimulansa za 3.486 proizvoda (što je oko 25,8% od ukupnog broja proizvoda pokrivenih kineskom nomenklaturom carinske tarife).

Sa razvojem svetske finansijske krize i nastankom problema likvidnosti, Kina je bila u situaciji da blokira snabdevanje naftom, mineralima, metalima i drugim strategijskim prirodnim resursima, koji su potrebni za nastavljanje podsticaja razvoja i rasta. Ova kriza je istisnula Kinu u prvi plan u pogledu pomeranja globalnih finansija. Kina je davala zajmove, kao sredstva za osiguranje snabdevanja energetskih proizvoda. Kineske kompanije su kao posledica svetske finansijske krize izgubile desetine milijardi dolara vrednosne imovine.[2282] Međutim, u uslovima krize, kada mnoge korporacije i banke u drugim delovima sveta nisu bile sposobne da pomognu kompanijama u nevolji, Kina, koja poseduje veliki iznos deviznih rezervi, postala je vodeća sila za novo pozajmljivanje i investiranje. Kineske kompanije dugo vremena su bile diskriminisane u odnosu na američke jer su državne ili pod kontrolom države. Kina je započela intenzivno investiranje u inostrane kompanije mineralnih sirovina po relativno niskim cenama, što u uslovima globalne ekonomske krize postaje uobičajena praksa. Kineske korporacije imaju prednost u ekonomskoj krizi pomažući drugima, dok istovremeno pomažu i sebi.

Kina se, zalaže protiv protekcionizma, koji bi usporavao rešenje svetske krize, i saglasna je sa međunarodnim akcijama koje vode ka stabilizaciji globalnih finansijskih kretanja. Uz to, promoviše reforme međunarodnog finansijskog sistema i institucija i pomaže oporavak svetske ekonomije.[2283] Kineska vlada spasava zemlje koje su u nevolji dajući im zajmove. Grupe kineskih investitora kupuju američke nekretnine po izuzetno niskim cenama. Istovremeno, kineske kompanije potpisale su veoma povoljne ugovore o kupovini robe po nižim cenama (automobili, hrana, maslinovo ulje), u Nemačkoj, Švajcarskoj, Španiji i Velikoj Britaniji. Kina, treća najveća ekonomija u svetu, ima očekivanja da se stimulativnim planom može podržati rast BDP od 8% koji bi usled pada spoljne tražnje bio sporiji od ostvarenog u poslednje dve decenije. Kina može pokrenuti svetski ekonomski rast ukoliko nastavi sa daljim privrednim reformama. U poslednjoj deceniji veliki deo svetske tražnje dolazio je iz SAD. Ta situacija, se po svemu sudeći, promenila jer potrošači u SAD obnavljaju štednju. Za sada nijedna zemlja ne može popuniti taj prostor nakon zastoja potrošnje iz SAD, pošto Japan, Nemačka i Kina zajedno imaju manju potrošnju od SAD.

[2282] Ariana Eunjung Cha, „China Gains Key Assets In Spate of Purchases, Oil, Minerals Are Among Acquistions Worldwide“, The Washington Post, Tuesday, March 17, 2009.
[2283] Internet, http://chinadaily.com.cn/china, 21.03.2009.

JAPAN: U Japanu je primarni problem disfunkcionalnost privrede prouzrokovana bankarskom krizom,[2284] Turbulencije globalnog finansijskog sistema uticale su na japansku realnu ekonomiju, kroz pad cena akcija i obveznica na berzama. Posledice krize su drugačije od krize iz 90-tih godina iz tri razloga: uzrok sadašnje krize je u osnovi drugačiji, obim je daleko veći, a odgovor je sporiji i time sa manjim efektom. Japanska slabost protkana je u strukturi ekonomije sa velikim oslanjanjem na izvoz i zaostajanjem lične potrošnje. Rezultat ove politike je bio ogroman gubitak novca na berzama i povećanje spornih potraživanja. Kriza prožima ceo realni sektor ekonomije sa visokim nivoom dugovanja i viškom kapaciteta uz nisku profitabilnost, a banke nisu u stanju da reše problem nenaplativih potraživanja.

Prvi stimulativni paket, u iznosu od 6,000 mlrd jena za rešavanje problema likvidnosti za mala i srednja preduzeća. Povećanje energetskih troškova i nelikvidnost na finansijskom tržištu doveli su do povećanja garancija države u iznosu od 20,000 mlrd jena za zajmove malih i srednjih preduzeća. Glavni problem je bio pad izvoza i industrijske proizvodnje, te je trebalo stimulisati tražnju, kako se ta tendencija ne bi odrazila na dalji pad privrednih aktivnosti. Država je odvojila dodatni deo sredstava u budžetu od 4,800 mlrd jena, koji uključuje i 2,000 mlrd jena za pomoć domaćinstvima. Uz to, centralna banka podsticala je finansijske institucije u davanju kredita, posebno za mala i srednja preduzeća. Vlada je u rešavanju kreditne krize dodatno odvojila 1,500 mlrd jena u javne fondove za kreditne garancije u cilju povećanja kapitala malih i srednjih preduzeća i podsticanja banaka da kupuju akcije nelikvidnih kompanija. [2285] Japanske banke su obelodanile ogromne gubitke imovine korporacija. Vlada i Banka Japana kupovali su kratkoročne dugove korporacija od finansijskih institucija. Dodatno je ubrizgano 12,000 mlrd jena u banke. Vlada pokriva 50 do 80 odsto od ukupnih dugova kroz dokapitalizaciju. U međuvremenu, objavljen je drugi stimulativni paket oporavka od svetske finansijske krize u iznosu od 5,000 mlrd jena za pružanje pomoći građanima i oživljavanje privrede Japana.[2286] Cilj ovog ekonomskog stimulativnog paketa je ublažavanje intenziteta globalne kreditne krize. Ključne komponente drugog stimulativnog plana obuhvataju:

1. 2,000 mlrd jena pomoći za građane, u zavisnosti od visine dohotka;
2. povećanje kreditnih potencijala državnih filijala finansijskih institucija sa 3,000 na 10,000 mlrd jena;
3. umanjenje poreske osnovice na ime ubrzane amortizacije opreme za alternativne energije;
4. poreske olakšice za kompanije koje usmeravaju ostvaren profit iz inostranstva u Japan.

Banka Japana smanjila je referentnu kamatnu stopu na nivo od 0,10%. Ekonomska situacija je zahtevala da se stimulativni paket mera za oporavak privrede dopuni većim iznosom sredstava od kojih je više od polovine za stabilnost finansijskih tržišta. Privremeno je zatvoren jedan broj fabrika usled pada globalne tražnje i devalvacije jena. Da bi se podstakla potrošnja, novi stimulativni paket uključuje

[2284] Internet http://www.foreignaffairs.com/articles, 21.03.2009.
[2285] Internet, http://www.ft.com.cms,
[2286] www.dlapiper.com.

poreska smanjenja, kredite za mali biznis i domaćinstva i finansiranje javnih projekata u vrednosti od 10 mlrd jena.[2287]

VELIKA BRITANIJA: Velika Britanija je u lošijem ekonomskom stanju od proseka zemalja Evrozone i većine zemalja EU zbog visokog obima javnog duga i spoljnotrgovinskog deficita. Vlada Velike Britanije je objavila paket mera za spasavanje bankarskog sistema u iznosu od 500 mlrd GBP. Banke su uzimajući zajam od države povećavale njihov kapital za 25 mlrd funti i za dodatnih 25 mlrd GBP u zamenu za prioritetne akcije sa fiksnom stopom dividende, bez prava glasa, tako da je država postala suvlasnik. [2288] Delimična nacionalizacija izvršena je u osam najvećih banaka. Ovim planom obezbeđeni su i kratkoročni krediti u iznosu od 200 mlrd GBP i garancije za međubankarske zajmove u iznosu do 250 mlrd GBP. Privremeno je smanjena i stopa PDV sa 17,5 na 15%.[2289] Pošto problemi oko problematične imovine nisu rešeni ovim planom, vlada Gordona Brauna je usvojila novi paket mera, čije su [2290] mere usmerene na oživljavanje finansijskog sektora osiguranjem rizične imovine:

- davanje garancija za kupovinu hipotekarnih HoV u iznosu od 50 mlrd funti kako bi se povećala ponuda pozajmljivanja velikim kompanijama. Vlada ne namerava da otkupljuje rizičnu imovinu banaka, ali svojim garancijama podržava njihovu prodaju kompanijama;
- produženje kreditnih garancija bankama sa rokom dospeća do aprila 2014. godine, a koje su potpisale sporazum o dokapitalizaciji;
- produženje roka pozajmljivanja radi održanja likvidnosti još do godinu dana uz plaćanje provizije na ime korišćenja kratkoročnih kredita;
- budućim propisima glavno regulatorno telo (FSA-The Financial Services Authority) vršiće nadzor o dugoročnoj usklađenosti obaveza i sredstava banaka.

Banka Engleske je snizila referentnu kamatnu stopu na istorijski minimalan nivo od 0,5% jer ni tokom Velike depresije 30-tih godina prošlog veka nije bila niža od 2%, što pokazuje veličinu današnje krize. Istovremeno, objavljen je i plan o monetarnoj ekspanziji od 75 mlrd GBP, putem emitovanja obveznica britanske vlade i privatnih korporacija, i kupovine od strane Banke Engleske, od čega je već otkupljeno 26 mlrd.

NEMAČKA. Nemački plan oporavka od 500 mlrd evra do aprila 2009. godine bio je namenjen za garancije bankama, dokapitalizaciju i kupovinu rizične imovine.[2291] Svaka banka maksimalno je dobila 10 mlrd evra za dokapitalizaciju i 5 mlrd evra za zajam na ime pokrića problematičnih HoV. Vlada je intervenisala kao akcionar u bankama kako bi ih vlada intervenisala kao akcionar u bankama kako bi ih zaštitila od kolapsa i osposobila da održe nivo kreditnih davanja. Pomoć vladinog

[2287] Internet, http://www.mof.go.jp/english/zaito/outline.pdf. 21.03.2009.
[2288] Internet, http://news.bbc.co.uk/2hi/business, 24.02.2009.
[2289] Izvor: Ben Russell, „VAT: Concervatives will vote against rate cut“, Tuesday, 25 November 200, Internet, http://independent.co.uk/news/politics/vat-conservatives, 25.02.2009.
[2290] Internet, http://www.telegraph.co.uk/news/politics/labour/428949/Gordon-Browns-bank-resue-plan, 23.02.2009.
[2291] Internet, http://spigel.de/international/business, 28.01.2009.

paketa za finansijsku stabilizaciju koristile su velike banke. Kriza sa subprimarnim kreditima uticala je na privredu više nego se pretpostavljalo. Sa značajnim izvozvom kapitala u iznosu od 170 mlrd evra u 2007. godine, posle Kine, Nemačka je najveći kreditor na međunarodnom tržištu kapitala.[2292] Da bi privukle novac, američke banke emitovale su nove HoV i nove vrste finansijskih derivata. Nemačke banke našle su se u situaciju da moraju da otpišu veliki deo potraživanja pošto njihovo poslovanje nije u potpunosti bilo pokriveno kapitalom, tako da su bile primorane da pronađu način da pokriju gubitke. Sa padom vrednosti akcija ne može se povećati imovina, te je bilo neizbežno smanjenje obima poslovanja u smeru pada kreditne aktivnosti.

Država je preuzela proveru bilansa i politike poslovanja i ima pravo da reducira riskantne aktivnosti. Bilo koja dividenda plaćena banci usmerava se u sredstva plana oporavka. Nemačke javne finansije opterećene su sredstvima plana oporavka problematičnih banaka koja utiču na visinu javnog duga. Za sada je odložena realizacija smanjenja učešća javnog duga u BDP sa 65% u 2007. godini na 62% do 2010. godine. Finansijska kriza će se svakako odraziti i na gubitke budžetskih prihoda od poreza, naročito prihoda od poreza na dohodak.[2293]

Globalna finansijska kriza izazivala je pad privrednih aktivnosti. Izvozno orijentisana privreda Nemačke je pod direktnim izvozom usled globalne recesije i pad investicija nastavljeni su u evropskoj najvećoj privredi.[2294] Imajući u vidu da je intenzitet krize veći nego što se pretpostavljalo, nemačka vlada je usvojila novi stimulativni paket mera, nakon ocene da prvi nije bio dovoljan. Novi plan je obuhvatio iznos od 50 mlrd evra za period od dve godine i namenjen je za infrastrukturne investicije i poreska smanjenja. Stimulativni paket predstavlja podršku privrednom rastu i zaštiti zaposlenosti u najvećoj evropskoj privredi u zaustavljanju finansijske krize. Zaposlenost ljudi i rast su naša najvažnija briga. Učinećemo sve da osiguramo da Nemačka, ne samo da prebrodi krizu, već i da iz ove kriza izađe jača".[2295] Paket uključuje 17-18 mlrd evra za investicije u puteve i škole i 9 mlrd evra za poreska smanjenja za kompanije i građane. Sledeće mere utiču na povećanje tražnje i proizvodnje:[2296]

- smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje će reducirati troškove rada i povećati privatnu potrošnju;
- povećanje socijalnih davanja;
- javne investicije u infrastrukturu, škole i zdravstvene institucije, naročito ubrzanje projekta izgradnje cevovodne mreže;
- davanje kredita za kupovinu novih automobila uz zamenu za stare, čime se pomaže automobilskoj industriji;

[2292] Hans-Werner Sinn, „Fatal flaw weaknes German rescue package", Financial times, 18 january 2009.
[2293] Directorate-General for Economic and Financila Affair, Brussels, Volume 4, Issue 12,28.11.2008.
[2294] Camilla Andersen, „Germany Faces Extended Downturn Despite Stimulns", IMF Survey Magazine: Countries & Regions, GLOBAL FINANCIAL CRISIS; januar 22, 2009.
[2295]Internet,http://www.france24.com/en/20090112-germany-prepares-adopt-second-stimulus-plan-financial-crisis-merkel, 21.03.2009.
[2296] Thiel and Matthias Wabl, „European Union Approves Austrian Bank- Aid Package", Bloomberg, Dec. 9. 2008. Internet, Http:// www.Europa.eu.December 9, 2008.

- podsticaji privatnih investicija i povećanje kredita za mala i srednja preduzeća.

ITALIJA. Četvrta po veličini evropska privreda, oficijelno je ušla u recesiju u 2008. Trogodišnji fiskalni paket finasijske pomoći odobren u italijanskom parlamentu u iznosu od 80 mlrd evra, za pomoć bankama, ugroženim porodicama i kompanijama koje su pogođene svetskom finansijskom krizom. Paket finansijske pmoći pružao je banci opciju da prihvati dokapitalizaciju od strane države u zamenu za prioritetne akcije bez prava glasa. Drugi paket pomoći, za prevazilaženje finansijske krize, iznosi 20 mlrd evra i odnosi se na mere za jačanje finansiranja realne ekonomije u periodu krize, pomoć ugroženim porodicama i javne radove u infrastrukturi, popravke škola i poseban fond od 960 milioan za nacionalnu železnicu.[2297] Pomoć porodicama iznosi 2,4 milr evra keš isplata i obuhvata osam miliona građana. Vlada se takođe saglasila da osigura bankarske konvertabilne obveznice, kako bi pomogla povećanje kapitala banaka.

6. NEOLIBERALNA EKONOMSKA I FINANSIJSKA ORTODOKSIJA NOVE EKONOMIJE

Neoliberalizam na prvi pogled reprezentuje teoriju koja tvrdi da čovekova dobrobit, može biti najbolje unapređena dopuštanjem sloboda preduzetničkih aktivnosti pojedinaca i veština u sklopu institucionalnog okvira, koji karakterišu jaka prava privatne svojine, slobodno tržište i liberalna trgovina. Uloga države je da stvori institucionalni okvir, da garantuje kvalitet novca, i da obavlja poslove tamo gde nema tržišta (npr. socijalna zaštita). Državna intervencija se mora držati na minimumu. Ova transformacija ispitala je puteve nove ekonomske konfiguracije koja je istrgnuta iz torbe prošlosti kada se država fokusirala na punu zaposlenost, ekonomski rast i socijalno blagostanje. Poslovni ciklus bio je uspešno kontrolisan primenom kejnzijanskih mera monetarne i fiskalne politike uz pomoć socijalne redistributivne politike.

6.1. Neoliberna ekonomska ortodoksija i greške makroekonomskih politika

Nobelovac Krugman sada iznova reafirmiše Kejnzovu centralnu postavku: „Pravo vreme za štednju je vreme rasta, a ne vreme krize“; „ sada je vreme da vlada

[2297] „ITALY, stagnating econmic activity and further compretintiveness losses“, Member States, Italy, Economic Forecast, Autmun 2008, european Commission Direktorate-General for Economica nad Financial Affairs

troši više, a ne manje“ i, to sve dok „privatni sektor ne bude spreman da ponovo gura privredu napred“ i, to u pravcu ekspanzivne politike stvaranja radnih mesta, a ne da vlada sprovodi „politiku štednje kojom se ukidaju radna mesta.“

Sadašnja realnost je potvrdila staru izreku da ekonomisti znaju cenu svačega, a vrednost ničega iz prostog razloga, kako veli Krugman, što proučavaju samo kretanje novca, proizvodnje i potrošnje, ali ne i ono što je Ben Bernanke opisao, u svojoj knjizi „Ekonomija sreće“, kao tzv. samoprocenjeni stepen blagostanja.

Kriza, po pravilu, nanosi veliku štetu na kratak rok i ostavlja teške posledice na dugi rok, jer gotovo trajno snižava stopu rasta i zaposlenost. A dugotrajna nezaposlenost destruktivno deluje, kao što i niske poslovne investicije trajno podrivaju ekonomsku budućnost.

Niska potrošnja, po pravilu, donosi nisku zaposlenost, „zato što ono što ne može da se proda neće se ni proizvoditi, pa pošto nema potrebe za radnicima u proizvodnji oni neće ni biti zaposleni“. Reč je zapravo o činjenici da je vaša potrošnja moj dohodak, a moja potrošnja vaš dohodak (Krugman). I građani troše manje nego što zarađuju.

Doštampavanje kupona jeste stari „dobri“ način koji privredu izvlači iz recesije. Tako je i sada u SAD: kada ekonomija posustane, Federalne rezerve pokreću mašinu za štampanje i otvaranju proces smanjivanja kamatne stope (skoro do nule). Nažalost, ispostavilo se da ni nulta stopa nije dovoljno niska, zbog prevelike štete koju je izazvalo pucanje stambenog balona. Privatna potrošnja je ostala slaba, stambena izgradnja se nimalo ne popravlja, poslovne investicije su male, nezaposlenost je ostala na katastrofalno visokom nivou. „I to je ta zamka likvidnosti: u nju se upada kada nula nije dovoljno niska, kada Federalne rezerve toliko prezasite privredu likvidnošću da ništa ne košta zadržati dodatni novac, a ukupna potrošnja ostaje preniska“. Gotovo isti scenario desio se i u globalnoj ekonomiji: kada su svi odjednom odlučili da su dugovi previsoki, dužnici su primorani da troše manje, ali kreditori nisu bili voljni da troše više - i rezultat je depresija.

Odabrani neokejnzijanci zajedno sa Krugmanom i Štiglicom konačno su uvideli značaj tzv. hipoteze finansijske nestabilnosti i potrebu da se ekonomisti fokusiraju na leveridže: rast zaduživanja, u odnosu na potraživanja, dohodak ili aktivu.

Dugovnu deflacijsku teoriju depresije iskoristio je Fišer da gađa u današnju suštinu globalnog sveta: što više dužnici plaćaju, to više duguju. Krugman je parirao Fišerovom jezgrovitom opisu dugovne deflacije opisanog stanja svetske ekonomije: sada dužnici ne mogu, a zajmodavci neće da troše; U rastućoj ekonomiji sa rastućim cenama imovine, oni koji pozajmljuju su generalni dobitnici; špekulanti kupuju akcije na kredit , cene akcija rastu, i što su se više zadužili veći su im i profiti. Zato Krugman konstatuje da dok god ekonomija kao celina stoji relativno dobro, dugovi ne deluju rizično. Ali, kada dugovi previše narastu i kada ekonomija ne stoji dovoljno dobro, dužnici su onda primorani na smanjenje leveridža i tada kreće tzv Fišerova spirala dugovne deflacije. Kombinacija zamke likvidnosti i tereta prezaduženosti uvodi nas u svet u kome je štedljivost ludost. Paradoks štednje ne glasi: povećana štednja donosi povećanje investicija, što bi povećalo buduće bogatstvo. Ali u depresivnoj ekonomiji ko štedi taj ne troši. Rezultat je novi pad: privreda dublje tone. No, paradoks štednje

„vuče“ paradoks smanjenja leveridža i paradoks fleksibilnosti tržišta rada. Ali to nije zasmetalo Lariju Samersu, inače glavni ekonomski savetnik predsednika Obame, da se naruga finansijskim profesorima parabolom „o tzv. kečap ekonomistima“. U tom svetlu, čak je i Alan Grinspen odbijao da obuzda subprajm kreditiranje.

Makroekonomija se danas podelila na dve međusobno suprostavljene frakcije, koje potpuno različito gledaju na suštinu recesije. U principu, radi se o tzv. morskim ekonomistima koji propagiraju kejnzijansko viđenje suštine recesije, s jedne strane, i o tzv. slatkovodnim ekonomistima, koji kejnzijansko viđenje suštine recesije smatraju besmislenim, s druge strane Krugman pak smatra da su slatkovodni ekonomisti, u suštini laissez- faire puristi, koji su trijumfalno objavili kraj kejnzijanske ekonomije i proterivali sve kejnzijance iz učionica i časopisa: Lukasov projekat koji je mikrotemelje podario makroekonomiji sa matematičkim strogostima. No, njihovi novi modeli ipak nisu mogli da objasne osnovne činjenice o recesiji. I pošto je njihov projekat propao bili su prinuđeni da priznaju da kejnzijanska ekonomija ipak zvuči prilično smisleno i realno. Teorija realnog privrednog ciklusa konačno je obasjala put za sticanje novih profesorskih znanja na fakultetima na lomači odmetnutih akademskih makroekonomista. Tako je i „nova“ kejnzijanska teorija iznova našla svoje staro utočište na MIT-u, Harvardu i Prinstonu, kao i u institucijama MMF i IBRD. Kejnzijanci su u „znak zahvalnosti“ bili čak spremni i da odstupe od stare pretpostavke da je tržište savršeno samoregulisano i savršeno racionalno kako bi aktivna državna politika protiv recesije ostala poželjna i superiorna u odnosu na klasičnu tržišnu ortodoksiju.

Dugo vremena u SAD i EU se prenabregavala činjenica šta se sve predaje na univerzitetima i, još važnije, šta se sve ne predaje na tzv. ekonomskim fakultetima, jer su sve međunarodne monetarne i finansijske institucije držale univerzitete i institute pod strogom finansijskom kontrolom u skladu sa imperativima neoliberalne ortodoksije. Dotle su brojni ekonomisti bili zarobljeni čistim neznanjem, jer njihove teorije nisu odražavale koje mere valja preduzeti kada monetarna politika nije dovoljna. J. Fama i Dž. Kokrejn su čak i izneli agumentaciju u prilog naučnoj tvrdnji da fiskalni stimulansi ne mogi doneti ništa dobro; dok je R. Baro ustvrdio da je dobar deo fiskalnih stimulansa neutralisan padu investicija i privatne potrošnje, kao što je i R. Lukas neefikasnost fiskalne politike objašnjavao rikardijanskim jednačinama, mada nikada nije ni znao šta znači taj princip. Kokrejn je otišao daleko, daleko u zaborav, kada je ustvrdio da „stimulans nije deo ni jedne lekcije koju studenti uče“ i da su se kejnzijanske ideje, kao bajke, pokazale netačnim. R. Lukas je i ekonomsku analizu K. Romer (Obamina glavna ekonomska savetenica) odbacio kao „traljavu ekonomiju“ A ljutiti R. Baro je stalno ponavljao da P. Krugman nije kompetentan da komentariše makroekonomske probleme. Podrivanje aktuelne politike u današnjoj tzv petoj godini krize otkrilo je ipak obilno neznanje u makroekonomiji, kao celini, pošto je poslednje tri decenije ekonomska struka duboko zabrazdila u stranputice. Zato su i kreatori makroekonomske politike svuda podbacili, kako vlade tako i centralne banke i, naročito, međunarodne finansijske institucije.

Pucanjem stambenih balona banke su pretrpele ogromne gubitke zbog hipotekarnih založnica, tj finansijskih instrumenata stvorenih prodajom potraživanja na naplate od pula hipotekarnih kredita. Obilje sigurnih ulaganja promovisanih od

strane rejting agencijskih oznaka AAA, završila je kao toksični otpad, koji je bio uvaljen neopreznim kupcima penzijskih fondova, bankama i tzv. bankama u senci. Tako su narasli i repo aranžmani kod kojih finansijski akteri finansiraju svoje investicije putem kartkoročnih zajmova „od danas do sutra“, od drugih finansijskih igrača, ulažući hipotekarne založnice kao kolateral. Ulagači su imali kratkoročnu pasivu (repo) i dugoročni aktivu (hipotekarne založnice), ali bez osiguravajućeg depozita.

I Nil Ferguson je isticao da vladino zaduženje sigurno dovodi do rasta akamatnih stopa, što dovodi iznova do rasta dodatne tražnje zajmova, koji mora da izazove rast cena . A ne može se istovremeno biti i monetarista i kejnzijanac, jer prvi podržava niske kamatne stope i visoku likvidnost, a drugi unosi samo rast kamata.

Uobičajeno je da prvu liniju odbrane protiv recesije u SAD i EU čine centralne banke, koje odmah smanjuju kamatne stope u slučaju ekonomskog posrtanja. Međutim, kratkoročne kamatne stope bile su u blizini nule bez mogućnosti daljeg spuštanja; vladin odgovar se ipak sveo na fiskalne stimulanse u formi privremenog povećanja javne potrošnje i/ ili pak smanjenja poreza u cilju podsticanja ukupne potrošnje i otvaranja novih radnih mesta – plan privrednog oporavka i reinvestiranja.

U tom kontekstu, Stiglicova i Krugmana strahovanja su se ipak obistinila onog trenutka kada je došlo do pomeranja fokusa sa zaposlenosti na pitanje deficita i dugova. Tadašnja političkaa razglabanja proizvela su opasnost od prevelikog deficita i zaduživanja gurajući nezaposlenost ispod tepiha. Strah od budžetskog deficita proizveo je tzv. fiskalnu štednju i oštro smanjanje javne potrošnje. Tako se i politički diskurs prebacio sa problematike zaposlenosti na budžetski deficit, iako nije tragedija da dug nastavi da raste sve dok ne raste brže od ukupnog ekonomskog rasta i rasta inflacije.

Smanjenjem javne potrošnje i neće smanjiti budući dug, pošto krizna ekonomija donosi manji dohodak i veću socijalnu potrošnju. Popraviti fisklani izgled ekonomije u depresiji putem rezanja javne potrošnje, može da ispadne kontraproduktivno, jer je korist od fisklanog rezanja mala, a cena velika. Nažalost, zaokret od zaposlenosti ka deficitu unela je paniku koja je prevladala kod kreatora ekonomske politke, kojima je i stah od inflacije postao fantomska pretnja. Čak je i upozorenje konzervativnog ekonomiste monetarizma Alena Melcera da će doći do oštrog porasta inflacije (zbog štampanja novca i vladinog deficita) palo u vodu.

Ekonomisti, poput Krugmana i Štiglica, znaju da do nekotrolisane inflacije neće doći dokle god je ekonomija u stanju depresije, u kojoj zamka likvidnosti pri niskim kamatnim stopama ne omogućava rastuću potrošnj dovoljnu za povratak punoj zaposlenosti. U tom kontekstu od posebne važnosti je tzv. bazna inflacija (Krugmanova fundamentalna inflacija) koja se meri izuzimanjem cena hrane i energenata iz indeksa cena i nije namenjena merenju troškova života već merenju tzv. inflacione inercije. Bazna inflacija (od recimo 4%) je u ovom trenutku korisna, jer deflacija otežava oporavak od depresije. Tu su gotovo sve centralne banke pogrešile: težile su niskoj stopi inflacije i zaboravile su na standard zdrave ekonomske politike u formi snižavanja fiskalnog stimulansa i odgovarajuće monetarne politike centralne banke i

kamatne politike. Greška je što vlade teže smanjenju plata i penzija, jer to stvara problem dugovne deflacije.

Lažni spisak uzroka krize jeste velika ekonomska zabluda po kojoj je zavladalo uverenje da je ekonomska kriza izazvala fiskalnu neodgovornost. Po toj priči sve evropske države ulaze u prevelike budžetske deficite i sve više tonu u prevelike dugove. Zato je bilo važno postaviti fiskalna pravila odgovorne države u formi: limitiranja budžetskog deficita i javnog duga u odnosu na društveni proizvod (u visini od 3%, odnosno 60%) pod imenom Mastrihtovski sporazum o nenaučnim kriterijumima.

Tako su zakopane opšteprihvaćene teorija sistematskog budžetskog deficita, teorija cikličnog budžeta, teorija kompezacionog budžeta i teorija stabilizacionog budžeta na osnovu evroneznanja i ekonomskog nihilizma euovske integracije.

Realizovani budžetski deficit u depresivnoj fazi ciklusa ima za funkciju da inicira dodatnu snagu u konjunkturni polet u tražnji; dok budžetski suficit, posredstvom eskalacije fiskalne presije, u fazi ekonomskog prosperiteta i buma deluje u pravcu reduciranja snaga ekonomskog zaleta prema inflatornom vrtlogu i sterilisanja inflatornog likvidnog disponibiliteta. Istovremeno, institucionalizovan je tzv. budžetski egalizacioni fond, kao anticiklična finansijska institucija, u koju se transferišu realizovani budžetski suficiti u periodu prosperiteta da bi poslužili za alimentiranje budžetskih deficita u periodu depresije. U tom kontekstu, tzv. metod rezervi i tzv. metod anticipiranih kredita, kombinuju se radi adaptiranja budžetske alokacije i redistribucije resursa aukcesivnim cikličnim fazama nacionalne privrede.

Teorija kompenzacionsg budžeta (compensatory budgeting), sistematskog budžetskog deficita (deficit spending) i cikličnog budžeta (tzv. funkcionalni pump-priming) nadopunjena je teorijom stabilizacionih budžeta (stabilizing budgeting), koja je, inače bliska klasičnoj teoriji uravnoteženog budžeta, mada, zanemarajući godišnju finansijsku ravnotežu, u prvi plan stavlja makroekonomsku ravnotežu. Ova doktrina (realnija od teorije kompenzacionog budžeta), izbegavajući nepouzdana predviđanja koujunkturnog razvoja u privredi i time-lags u budžetskoj egzekutivi, oslanja se na automatske "ugrađene" stabilizatore (builtin stability ili builtin flexibility) u čijim okvirima fleksibilni readaptibilitet i elastični reagibilitet fiskalnih randmana amortizuje konjunktume perturbacije u ekonomskim tokovima reprodukcije. U tom kontekstu, remarkirana su dva termina: fiskal drag (ili frein fiscal) i fiscal dividend (ili devidende fiscale), koji su samo dva aspekga istog fenomena - efekta automatske stabilizacije. "Fiscal drag" egzistira u uslovima kada konjunktuma elastičnog fiskalnih randmana olakšava ekspanziju, budući da je u okviru big tax cut redukcija fiskalnog opterećenja stimulisala ekspanziju. Obrnuto, fiscal dividende podiže fiskalne randmane i koči ekcesivnu konjunkturu. U suštini, izbor između ova dva modela diskrecione budžetske politike zavisi od preferencija države u domenu alokacije resursa i od opcija između javne i tržišne alokacije. U sadanašnjem nadmetanju standardnih teorija pobedio je konačno Vašingtonski konsenzus, čiji je idejni tvorac Dž. Vilijamson, koji je opisan pomoću deset principa čiji sledbenici su ih pretvorili u Deset božijih zapovesti:

Originalni Vašingtonski koncenzus	*Dopunjeni originalni Vašingtonski konsenzus*
1. Fiskalna disciplina	1. Korporativno upravljanje
2. Preusmeravanje javnih izdataka	2. Antikorupcijski zakoni
3. Poreska reforma	3. Fleksibilno tržište
4. Finansijska liberalizacija	4. Članstvo u STO
5. Konkurentni devizni kurs	5. Usklađevi finansijski propisi i standardi
6. Liberalizacija trgovine	6. Otvorenost kapitalnog bilansa
7. Otvorenost za SDI	7. Neupravljeni devizni kursevi
8. Privatizacija	8. Samostalna centralna banka i targetiranja inflacije
9. Deregulacija	9. Sistem socijalne zaštite
10. Osigurana svojinska prava	10. Targetirano smanjivanje siromaštva

Izvor: D. Rodnik, Goodbye Washington consensus, Hello Washington Confusion, 2006.

U zastrašujućim godinama „priznate“ recesije gotovo sve zemlje globalnog sveta „ložile“ su kolaps privatne potrošnje okretanjem ekspanzivnoj monetarnoj politici, odnosno smanjenja poreza i štampanju monetarne osnove. No, ubrzo je svetska finansijska i bankarska elita odbacila lekcije iz udžbeničke literature kako bi odjednom postalo moderno pozivati se na kresanje javne potrošnje , podizanjem poreza i povećanju kamatnih stopa u uslovima masovne nezaposlenosti. I kako Krugman konstatuje : evropskim kontinentom počinje da tutnje pozivi na fiskalnu štednju i na povećanje kamatnih stopa od strane Evropske centralne banke uprkos depresiji ekonomije evrozone u kojoj nema opasnosti od inflacije. Pobornici štednje, kao npr. A. Alesine sa S. Ardaniom, tobože su dokazali da štednja dovodi do privredne ekspanzije, što su novi tvorci ekonomskih politika žestoko branili širom sveta. No, sreća je što su istraživači MMF-a tokom prošle 2012. godine otkrili i zaključili da fiskalna štednja pre dovodi do ekonomske depresije nego do ekonomskog rasta. Protivteža budžetskoj štednji jeste snižavanje kamatnih stopa i/ili devalvacija, što znači da živimo ipak u svetu kejnzijanizma. Tome pak Pol Krugman dodaje: „ako pogledate što zagovornici štednje hoće-fiskalnu politiku usredsređenu na pitanje deficita umesto na stvaranje radnih mesta, i monetarnu politiku, koja se opsesivno bori protiv i najmanjeg nagoveštaja inflacije i diže kamatne stope čak i u situaciju nezaposlenosti- sve to u praksi služi intersima kreeditora, onih koji daju kredite, a ne onih koji se zadužuju i /ili rade da bi živeli.

Kreditori žele da vladama vrhovni prioritet bude nastojanje da im dugovi budu vraćeni i protive se svakoj monetarnoj akciji koja bilo da lišava banke dela zarade na kreditima (tako što održava niske kamatne stope) bilo da spušta vrednost potraživanja inflacijom.“ Samo se Gregori Mankju sa Harvarda, još na samom početku krize, zalagao za oštar rast ciljne inflacije federalnih rezervi. Olivije Blanšar, međutim, kao glavni makroekonomista MMF-a zalagao se da bi bilo bolje da centralne banke teže da inflaciju drže na nivou od 4% (a ne na 2 %), jer bi viša nominalna stopa inflacije mogla da ublaži ograničenja usled toga što kamatne stope ne mogu da padnu ispod nule.

Masovna nezaposlenost u praksi razara društvo i život, jer je nedostatak radnih mesta izraz neproizvodnosti sistema i nedelotvornosti ekonomije. A to je ključna i izrazita ekonomska nejednakost i socijalna nepravda. Smanjenjem prihodovne nejednakosti na dugi rok i sprovođenje kratkoročnih mera otvaranja radnih mesta, „iznova i iznova, uporno i uporno“, sve dok se ne dostigne cilj pune zaposlenosti, jeste ključ svake makroekonomske politike – veli Krugman. „ Ako je ekspanzivna monetarna i fiskalna politika u kombinaciji sa smanjenjem dugova način da se ekonomija pokrene,..., onda bi takva politika bila mudra i u nacionalnom interesu.“..... „Pokazatelji da je fiskalna politika važna danas su jači nego ikada – fiskalni stimulans pomaže ekonomiji da stvor radna mesta, a smanjivanje budžetskog deficita smanjuje rast u namanju ruku u narednom kratkoročnom periodu“.

6.2. Neoliberalizam, finansijalizacija i globalna ekonomska kriza

Neoliberalna teorija, pod maskom monetarizma, počela je da vrši uticaj u formi nove ekonomske ortodoksije, koja reguliše javnu poltiku, prihvativši ideju da kejnzijanizam mora biti odbačen kako bi se ekonomika ponuda koristila za izlečenje privrede od stagflacije. Centralne banke zajedno sa MMF postepeno napuštaju fiskalna ograničenja i stroga budžetska pravila da bi se nova politika okrenula obuzdavanju inflacije, ne obazirući se na posledice nezaposlenosti. Time je otpočela nova era deregulacije svega i svačega u korist neograničenih tržišnih sloboda premoćnih korporativnih interesa. Povećane su poreske olakšice za nove investicije radi preusmeravanja kapitala ka višim stopama prinosa. Otvorena je institucionalna praksa deindustrijalizacije i belosvetskog inostranog razmeštaja proizvodnih kapaciteta bez sagledavanja posledica nove rastuće nezaposlenosti. Konkurencija i inovacije postale su sredstvo u konsolidaciju monopolske moći sa najvećim kresanjem direktnih poreza u istoriji čovečanstva.

Neoliberalna retorika imala je za cilj da razdvoji libertarijanizam, poltiku identiteta , multikulturalizam, narcisiozni konzumerizam, ličnu slobodu i društvenu pravdu, suprostavljajući se regulatornoj poltici države. Tako je otpočela nova faza kapitalističkog restrukturiranja kao odgovor na krizu akumulaciju kapitala instrumentima nove strategije deflacije udružene sa regresivnom redistribucijom prihoda i bogatstva.

Socijalna politika je praktično bila ostavljena brizi vlasnika hartija od vrednosti Vol Strita, dok je novinstalirana politika kresanja ogromnih budžetskih deficita stavljena u funkciju postizanja niskih kamatnih stopa. Forsiran je Volkerov povratak monetarizmu i postavljanju agencijskog osoblja okrenutog protiv regulatorne dražve kako bi javna imovina slobodno prelazila u privatne ruke i kako bi proizvodnja obezbedila prisvajanje visokih i subvencioniranih profita.

Fleksibilni aranžmani tržišta rada omogućili su da svi benefiti, koji potiču iz rastuće fleksibilnosti u alokaciji rada, odlaze na kapital. Nezaposlenost je rasla u skladu sa neoliberalnom retorikom o dobrovoljnoj nezaposlenosti, koja raste zato što je „rezervna cena“ radne snage previsoka.

Neoliberalni zaokret ekonomskih ideja svodio se na kompleknu fuziju monetarizma (M. Fridmana), racionalnih očekivanja (R. Lucasa), javnih izbora (Dž. Buchanan) i ekonomije ponude (A. Laffera) kako bi se pokazalo i dokazalo da je državna intervencija problem, a ne rešenje, i da je stabilna monetarna politika i radikalna poreska skraćenja zasigurno proizvode zdravu privredu. Ove nove ideje podržavali su svi prestižni univerziteti, koji su velikodušno finansirani sresdvima korporativnih fondacija. Fakulteti, poslovne škole i instituti postali su centri neoliberalne ortodoksije, koji su obučavali ekonomsite čitavog sveta, a naročito ekonomiste zemalja u tranziciji i ekonomiste za MMF i Svetsku banku, kao institucijama međunarodnih finansija. A to su bili ideali korporativnog liberalizma. Novoedukovani kadrovi prodajom javne imovine povećali su budžet i reducirali gubitački balas javnog sektra. Osmišena privatizacija sa smanjenjem troškova, kroz otpuštanje radnika, stvoreni su podsticaji privatnom kapitalu; kreirana je poslovna klima u kojoj su privatizacija i špekulativni prihodi išli ruku pod ruku kako bi se proširila lična i korporativna odgovornost, i povećala individualna i korporativna inicijativa sa inovacijama (radi konkurentske prednosti).

Privatizacija, deregulacija, liberalizacija, konkurencija i inovacije jesu svi deregulatori institucionalnih barijera ekonomskom razvoju i ljudskom blagostanju sa razvijanjem „tragedije zajedničke imovine“ i „problematičnog državnog intervencionizma“. Državni suverenitet se svesno predaje globalnom tržištu, koje poboljšava efikasnost i produktivnost, snižava cene i kontroliše inflatorne tendencije. Neoliberalizam je sumljičav prema demokratiji i zakonu većine (koji udara na prava pojedinaca) i favorizuje upravljanje preko eksperata i korporativna elita (da bi izolovati suvišne institucije, kao što je centralna banka). Neolibralna država, po pravilu, favorizuje integritet finansijskog sistema i solventnost finansijskih institucija. Neoliberalizam snižava zarade, povećavaju eksploataciju radnika, povećava nesigurnost na poslu i eliminiše zaštitu na radu. Socijalna sigurnost srozana je do minimuma u korist sistema lične odgovornosti i jačanju partnerstva javnog i privatnog sektora. Država preuzima veći deo rizika, a privatni sistem veći deo profita. Dražavna prisila povećava zaštitu interesa korporativnog kapitala. Neoliberalizam ne gleda blagonaklone na naciju, a liberalna država, kao faktor konkurentnosti na globalnom tržištu, mobiliše nacionalizam u promociji poslovne klime preduzetničkog duha sa naglašenim individualnim slobodama.

Konkurentni generatori globalne ekonomije pritisnuli su centralne banke da slede monetaristički pravac i mastrihtski sporazum da postavi široki neoliberalni okvir interne organizacije EU. Načinjen je značajan zaokret prema otvorenoj formi finansijalizacije sa rapidnim rastom stranih direktnih investicija i portfelja investiranja. Finansijska tržišta su prihvatila snažnan talas deregulacije i inovacija, i, na taj način, postala su važniji instrument koordinacije i koncentracije bogatsva. Interesna sprega banka i korporacija srušio je vezu između berzi i kompanija. MMF i Svetska banka, prihvatajući oberučke neoliberalnu ortodoksiju, pripremili su novi pritisak na sve zemlje globalnog sveta da prihvate neoliberalne forme sa pečatom osmišljenih strukturnih reformi. MMF, generalno odan neoliberalnom programu, strogo insistira na kontrolisanje inflacije i na čvrstinu javnih finansija, kao primarne ciljeve bez

sagledavanja nezaposlenosti i socijalne pravde. Programski, i STO je preuzeo neoliberalne standarde neometanog toka kapitala.

Neregulisana finansijalizacija sa deviznim špekulantima primorala je gotovo sve vlade evropskih zemalja da olabave evropski mehanizam deviznog kursa i da ne obrate pažnju na maglovitu i neistraženu ulogu hedž- fondova . Po Krugmanu hedž-fondovi po pravilu špekulišu pozajmljenim sredstvima i privlače (navlače) investitore. Kako je inače moguće da 25 menadžera hedž fondova zaradi oko 14 milijardi dolara što je tri puta više nego što zaradi 80,000 njujorških nastavnika zajedno.

Deregulacija bankarstva, koja je proizvela špekulantske mehure u alokaciji kredita na tržištu nekretnina i fiskalna poltika skraćenja ličnih i korporativnih poreza (radi podsticaja investicija) promenila su i misiju centralne banke, koja je do tada brinula o očuvanju pune zaposlenosti, a od sada prešla na borbu protiv inflacije, odnosno na makroekonomsku stabilnost.

Kolaps finansijskih mehura, izražen kroz poremećene cene aktive, kroz bekstvo radne snage, kroz bekstvo kapitala i kroz interna bankrotstva doveo je do ozbiljne depresije, koja je oborila privredni rast, snizila potrošnju i dvostruko povećala nezaposlenost. Ekonomske ideje su putem međunarodne konvergencije utemeljile neoliberalni program zasnovan na reduciranju fiskalnog deficita, na uravnoteženju budžeta i na kontroli inflacije, zaobilazeći punu zaposlenost i pravičnu raspodelu dohotka. Tako je neoliberalni program EU postao kamen temeljac makroekonomske politike, koji se oslanjao na rastuću autonomiju, kaheziju malih i srednjih preduzeća, promenu uslova pozajmljivanja kapitala, lobiranje, mito, korupciju i involviranje u izbore. Neoliberalzam ipak nije mogao funkcionisati bez univerzalne tendecije uvećavanja društvene nejednakosti i rastiće marginalizacije, a da ne sakrije surovu realnost narastanja klasne moći u glavnim finansijskim centrima globalnog kapitalizma.

Vladajuća neoliberalizacija obnovila je klasnu moć vladajućih elita, koje u svojim kulama stvaraju nesrazmernu količinu fiktivnih vrednosti. Tržišta imovine postala su osnovni motori akumulacije kapitala turbokapitalizma. Tržišno vođena finansijalizacija predstavljala je osnovno obeležje neoliberalizma sa privilegovanom informacionom tehnologijom.

U talasu strukturnog prilagođavanja i neoliberalnih reformi, građani su prinuđeni da žive kao privesci tržišta. Štiglic i Krugman, zalažući se za reformu globalnog upravljanja sa boljim regularnim strukturama i čvršćeg nadzora finansijalizacije, oštro su nagazili na problem nejednakosti u visini dohotka i imovine, koje generišu strukturnu krizu i degenerišu strukturne reforme. I globalni privredni oporavak bez zaposlenja i sa stagnatnim zaradama svodi se ipak na neprekidni rast dugovno finansiranog konzumerizma, budući da se američka ekonomija (Amerika d.o.o.) bazira i dalje na ogromnom količinom kredita za održavanje njenog rasipničkog funkcionisanja. Dakle, ono što je „tranziciono“ na putu ka savršenom neoliberalnom svetu već se prepoznalo kao pogrešna utopisitčka retorika neoliberalizma. Ideali neoliberalne ekonomije već artikulišu želju za alternativnim društvenim odnosima.

Akademski građani već traže ekonomiju bez nametanja fundamentalizma globalnog tržišta i bez ideologije ekonomizma, koji sve ljudske aktivnosti ne podvodi pod domen tržišta.

Svetska ekonomska kriza zajedno sa implementacijom neoliberalnog projekta obelodanila je pomeranja glavnog težišta globalne ekonomije iz sektora proizvodnje u sektor finansija, kao da privredna aktivnost više nije važna. Time je formalizovana primitivna privatna sloboda da se profitira na siromaštvu u formi tajno osmišljene privatne prednosti poput konkurencije, kao ključni podsticaj razvoja i generator monopola. Neoliberalno ograničavanje demokratskog načina upravljanja gurnulo je javno obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i socijalne usluge u tržišni zagrljaj najurene države i siromašni sprud nekadašnjeg javnog sektora. Štiglicov „čudan“ svet je ipak moguć, pošto siromašne zemlje subvencionišu bogate zemlje jednako isto kao i što siromašni pojedinci subvencionišu ultrabogataše. Ironija je što su SAD kao liberalno-neokonzervativna država i Kina kao konfučijansko- neokejnzijanska država ostavile utisak globalno degradiranog uređenja iz prostog razloga što su SAD svoj konzumerizam masovno finansirale iz budžetskog deficita i globalnog javnog duga, i što je Kina svoje masovne investicije u fiksni kapital i infrastrukturu finansirala na osnovu neizmirivanja dugova korišćenja nenaplativih plasmana.

6.3. Greške nove ekonomije i kriza ekonomske nauke

Da li bi svet bio bolji da njime upravijaju ekonomisti. Tako misle ekonomisti i tako pišu ekonomski časopisi. Gotovo sve u politici, za šta se ljudi, u pravilu, bore, svodi se, ipak, u suštini na ekonomiju. A tiče se, u biti, radnih mesta, zarada, penzija, štednje, investicija, rasta, izvoza, konkurencije, blagostanja. Zbog toga, profesionalni ekonomisti večito kritikuju one koji upravljaju svetom što od njega prave toliki haos. Jednostavno, ekonomisti žarko žele da promene način razmišijanja ljudi kada bi se njima upravljalo više po njihovom ukusu. Zato i poznatom Samjuelsonu ni je važno ko sastavlja (piše) zakone u zemlji već da li on može da piše ekonomske udžbenike u toj zemlji. Nova izdanja ekonomskih udžbenika uticala su na promenu ekonomskih pogleda na politiku i na ljude koji utiču na ekonomsku profesiju, koja je, tokom poslednje decenije, gotovo u potpunosti eliminisala i najgore vidove ekonomske nekompetentnosti. Naučna ekonomska mudrost odnela je prevagu, a nove ideje zbrisale su mogućnost povratka starog u ekonomskoj praksi. Tako i jeste ako se hvalimo. Ali, ko je kreirao raniju ekonomsku politiku, koja je katastrofalno delovala i neminovno, stoga, propala. Samo ili najviše ekonomisti. Gde su one dugo hvaljene teorije planiranja, upravljanja tražnjom, dirigovanja industrijom i državnog vlasništva, koje su tako sugestivno formulisane i vešto skrivale štetu. U ekonomskim udžbenicima, naravno.

Danas se, međutim, daju bolji saveti, koji se, doduše, opasno iskrivljuju u samom procesu prenošenja. Zbog toga su i političke odluke slabo fundirane zaokretanjem unazad časovnika liberalnog izbora. Ali, danas se i dobre političke zamisli zasnivaju na lošoj ekonomiji. Argument nalazimo u tome sto se privatizacija češće shvata kao način da se zaradi, a ne kao način da se unapredi konkurencija. Na tim osnovama i vlade često prikazuju deregulisanje kao nešto na šta ih prisiljava globalno tržište, a ne kao način da se poveća efikasnost privređivanja i podigne životni stan-

dard. Zbog toga su i politički programi loši programi ; a loši su zato što se zasnivaju na lošoj ekonomiji. Ekonomisti su, u tom kontekstu, skloni da druge krive što ne razumeju njhove udžbenike, a ne sebe zašto ekonomija nije donela bolje rezultate.

Ekonomiju je, naravno, veoma teško dobro predavati. Neupućenima ekonomija često deluje iznenađujuće (naročito zbog onoga sto se ne može) i čudno (zbog onoga što se nepotrebno zatupljujuće matematizuje). Ekonomska profesija je za to odgovorna, jer modele malo ko shvata, a činjenice ekonomist nerazumno objašnjavaju. Osnovna načela mikroekonomije i bazični stavovi o ulozi cena i tržišta nisu spora među današnjim ekonomistima. Ekonomisti samo nepotrebno traće vreme, vodeći polemike o spornim pitanjima, koja na manje - više diskutabilan način, proističu iz zajedničkih temeljnih principa. Stvar je u tome da javnost to dokuči, pogotovu kad joj je namera da razborito sudi o državnoj politici. „Javnost i njeni političari uvučeni su u večite prepirke o stvarnim efektima podizanja kamatnih stopa ili smanjenja poreza na kamatnu dobit i sl. da bi zaključili da se ekonomisti u svemu razilaze i da nista ne shvataju. Dok god ekonomisti najglasnije raspravljaju o stvarima koje najmanje razumeju, a ćute o temeljnim idejama koje ih objedinjavaju, male su šanse da se nešto promeni“ (Economist).

Najveća greška ekonomista je, ipak, ta što su dozvolili da je ekonomska politika najviše očekivala od vlada, koju su i sami savetovali. Statičnost je gotovo uvek nailazila na svesrdnu podršku ekonomista. Jedva čekaju da se pojave inflacija, nezaposlenost i tržišni propusti, pa da grunu iz svih topova. Ali, ekonomisti obično ne žure mnogo da postave pitanje da li će eventualni lek vladine intervencije u privredi pogoršati ekonomsku situaciju. Ekonomisti "stare škole" na tržišnu ekonomiju gledaju sa strahopoštovanjem. Oni i dalje smatraju da je tržište čudesna stvar, jer ljudi koji rade bez vidljive koordinacije i vođeni pretežno sopstvenim interesom uspevaju da ostvare bravuzorno korisne rezultate. Danas su, međutim, takvi udžbenici retka stvar da svoje čitaoce dovedu do takvog nadahnuća. Moderni udžbenici, ipak, poručuju da tržišta nisu savršena i da to mogu biti samo vlade, savetovani od ekonomista. Pa, koja je onda najbolja stvar za javnost: ekonomisti, vlade ili tržište. Jadno je to pitanje.

Nekada je Pol Samjuelson pisao da se ne treba zanositi modelima iz Azije, gde se uspeh privrede plaća gotovo ropskim položajem zaposlenih, već gledati na Austriju i Norvešku kao primere razvoja podobne za ljude koji pripadaju zapadnoj civilizaciji sa visokim poštovanjem individualizma. I kada su tada priupitali ondašnjeg austrijskog kancelara Krajskog kako uspeva da tako stabilno vodi ekonomiju, Krajski je mudro odgovorio da je to zato što su svi ekonomisti sa svetskom reputacijom otišli u veće i razvijene zemlje da ih usrećuju svojim idejama. Danas je američka „stabilnost“, koja traje, u pravilu, je posledica pragmatične politike, koju vode profesionalci, koji se ne zanose monetarizmom ili kejnzijanizmom. Rabin i Grinspen jesu antiheroji ekonomske teorije. U SAD zato niko više i ne poriče da američku privredu ne vode više velike revolucionarne ideje nego progmatizam. I, doista, sve što je manje revolucionarnih ideja, to je ekonomija zdravija. Doduše, ovaj zaključak je moguć samo za već stabilne ekonomije iza kojih stoji i podjednako stabilna ekonomska politika. Zato Dornbuš, kao pripadnik "Nove paradigme", "peva" odu performansama ekonomije, koja, ipak, počiva na pragmatici i koja mnogo ne respektuje velike ekonomske teorije.

Projekti nove radikalne transformaci je zasnovani na površnim „ekonomskim teorijama“ imaju relativno mali intelektualni značj i gotovo nikakvu empirijsku potvrdu. tzv. veliki ekonomisti izgubili su skromnost u predlozima i opreznost pred „strelovitim“ generalizacijama (Pol Krugman): Džefri Saks je svojim "metodama" kumovao socijalnoj katastrofi u Rusiji; međunarodne finansijske institucije su, takođe, svojim "specijalnim metodama", dosta uradile na planu pretvaranja privreda azijskih tigrova u latinoamerički haos. A lider današnje "konzervativne revolucije" Njut Grinič, koji previše veruje u slobodno tržište, za gladnu decu kaže da "ona treba da se nauče odgovornosti i disciplini, i da shvate da im niko ništa ne duguje; oni treba da dobiju samo ono što mogu da dobiju na tržištu i ništa više" (Noam Čomski). Na svetskoj ekonomskoj sceni, dakle, vlada kolekcija cinika koji kreiraju i nameću ekonomske teorije na "plaćenim" projektima tranzicije, privatizacije i liberalizacije u formi globalizacije " neznanja" i mondijalizacije "izdate profesije".

U tom kontekstu, globalni jastrebovi tragaju za uspostavljanjem sveobuhvatne kontrole nad građanima, prirodnim bogatstvima i kapitalom u formi demokratske regulacije planetarnih tokova i transnacionalnih poslova (interesa). Takav mondijalistički trend prati opasan jaz između isforsiranog "kraja nacionalne države" i grandomanskih težnji ka "proliferaciji slabih država" uz odsustvo efektivnih globalnih demokratskih institucija. Da li je to "globalizacija sa ljudskim likom" i šta ostaje od teorije "održivog razvoja", koja propagira ekološki podnošljivu socijalnu pravednu i efikasnu privredu.

Globalistički (nominalistički) pogled na svet logičan je nastavak liberalizacije, koja je povezana sa privatizacijom državnih (javnih) preduzeća, povećanjem uloge privatnog sektora i preduzetničke inicijative smanjenjem uplitanja države u privredne tokove (deregulacija), povećanje slobode protoka finansija i stranih ulaganja. Globalizacija je, samim tim, novo ishodište ponašanja transnacionalnih korporacija, promene u tehnologiji proizvodnje i distribucije, ekonomije obima, ponašanja potrošača, liberalisanje spoljne trgovine i protoka kapitala, proširenja geranica za lociranje preduzeća i ignorisanja važnosti blizine sirovina, proizvodnje i tržišta, i, naročito, ekonomske uloge nacionalnih granica. Simbol globalizacije jesu transnacionalne korporacije kojima se i domaće vlade udvaraju zbog stranih ulaganja u "globalnom trendu" širenja pseudo-vrednosti (globalni standardi za hranu), poput teletine (u čijoj se proizvodnji koriste hormoni) i genetički izmenjene hrane (hrana za stoku i semenska roba). Globalizacija, kao takva, ruši katedrale nacionalnih vrednosti i nacionalne pripadnosti, i uništava lokalne zajednice da bi popločala stazu ka globalnom kapitalizmu (poput političke levice koja je permanentno hranila internacionalistički pogled na svet).Globalizacija, doduše, može da poveže nacionalne privrede, proširi tržište, omogući pristup novim tehnologijama u proizvodnji i distribuciji, osigura priliv stranog kapitala. Ali, globalizacija donosi i nesreće: povećava ranjivost ekonomski slabijih, ubrzava zahteve za prilagođavanjem i modernizacijom privrede, unosi nepredvidiva kretanja u tokovima kapitala, pridonosi špekulativnim napadima na domaću valutu, izaziva finansijske krize, brza prebacivanja proizvodnje i zaposlenosti iz zemlje u zemlju, i povećava ekonomsku i socijalnu ranjivost malih zemlja u razvoju.

Globalitarizam nudi nadu za jedan bolji život i tehničku sreću čoveka. Ali, globalizacija nudi perfidno osvajanje vlasti i kontrolu nad kapitalom. Zato je invazija bogatih na ekonomskoj unificiranosti u trendu sa stihijom nagomilavanja kapitala. Nagon za bogaćenjem vodi u totalitarizam, pošto bogatstvo postaje nova agresija. A radi se o tome da se ekonomija ipak mora spiritualizaovati, jer siromašne valja staviti pod zaštitu. Etičko je pitanje ravnopravnija i ravnomernija raspodela bogatstva, a ne samo ekonomsko ili socijalno (i ako je novac već postao religija). Globalitarizam ne sme da bude doktrinama razbarušen samo u ekonomskom smeru, jer bi na scenu mogla da nastupi politika "upotreba čoveka". Tada bi, doista, etiku i prirodu zamenili politika i profit, što bi gurnulo ljude u ropstvo plastične misli. Po prvi put, mondijalistički intelektualci već ne mogu da prepoznaju vlasnike vlasti kapitala, a njihova reč gubi bitku u odnosu na ekonomsku moć.

Jasno je da Evropska Unija želi da postane velesila (pored SAD) na ekonomskom, političkom i vojnom polju, jer poseduje jedinstveno tržište, zakonodavstvo, parlament, vladu (Ekonomska komisija), monetu (evro), vojsku (mimo NATO). Jedino se nezna kakva će biti država: federalna, konfederalna, savez država ili evropska država od koje "svi" očekuju korist (subvencije u poljoprivredi, sredstva budžeta za prestrukturiranje privrede, resursi fondova za razvoj nerazvijenih područija, zaštita od konkurencije, stabilna valuta, priliv nove radne snage, odbrambena zaštita, unapređenje ljudskih prava, istinsku demokratiju, uravnotežen budžet, harmonizirane poreze, kontrolisan javni dug, veći životni standard i stabilan nivo cena i zaposlenost, nove tehnologije, priliv stranog kapitala, infrastruktura).

Nadaleko čuveni saveti Melona da treba likvidirati deonice i likvidirati nekretnine da bi se pročistio sistem od truleža- nije daleko od istine, pošto je sadašnja globalna kriza udarila kao grom iz vedra neba, iako je većina učenih glava predviđala nastavak ekonomskog uspona. Time je nobelovac Krugman iznova dokazao da su postojeća konvenciona ekonomska rešenja neuspešna, čak i kontraproduktivna. Između Džona Majnarda Kejnsa i Miltona Fridmana nismo dovoljno naučili kako bi se sprečilo da se nešto ne ponovi, jer tzv. napredne ekonomije sa tzv. stabilnim vladama nisu imale nikakav odgovor na produženu stagnaciju i deflaciju. Scenario globalne propasti kao da je prepisan iz ekonomske istorije tridesetih, a vešti bankari MMF- a nisu sastavili pakete spasonosnih mera. Ali, ekonomska zgrada treba da je ozidana razumljivim jezikom, a ne jednačinama i dijagramima formalne ekonomije, koje su samo skele za podizanje intelektualne zgrade.

Nobelovac Lukas tvrdi da je makroekonomija nastala kao odgovor na Veliku depresiju i da je njen glavni problem prevencija depresije. Rečju, moderna makroekonomska politika je konačno razrešila problem cikličnog ekonomskog kretanja- kako inače voli da zaključi Ben Bernake. Stoga, ljudi mrze MMF, jer „on ne radi svoj poso kako treba“: zahteva uvođenje mera fiskalne štednje, povećanje poreza, kresanje javne potrošnje i reduciranje budžetskog deficita, s jedne strane, i zahteva strukturne reforme, s druge strane, kao preduslov za odobravanje zajmova privredama u krizi. I, ako je to bila teorija, pokazala se, nažalost, prilično pogrešnom (Krugman), pošto je MMF, u ulozi spasitelja, „zabrljao“ dvostruko: udario na kamatne stope i nalegao na devizni kurs. Naime, tzv. hedž fondovi, po Krugmanu, ne slede etimološko značenje engleske

reči „to hedge“- umanjiti gubitak putem uloga, odnosno investiranja. U finansijama se „hedžuje“ da bi se obezbedila sigurnost za tržišne fluktuacije da ne okrnje bogatstvo. U praksi, međutim, hedž fondovi reprezentuju biznis transakcije da se izvuče što veća korist iz tržišnih fluktuacija. Sam prelazak iz „duge“ u „kratku“ poziciju, tj. špekulativna prodaja zajmljene, pa potom, prodate aktive sa očekivanim padom cena jeste u stvari „prazna“ prodaja, koja provocira pucanje „mehurića“ i povratak u carstvo ekonomije depresije.

Ako je brak penzija za propale ljubavnike, onda je tranzicija mrak za propale države, kao što je i penzija uspomena na pokojnu platu.Globalna kriza prisilila je globaliste, tranzicioniste i profitere da otvaraju tržišta i banke (po svaku cenu), prenose kompjutere i podižu internet kako bi bogatom ponudom i ubedljivom reklamom oživeli ponudu i kod živih i kod mrtvih.

„Radi više da bi zaradio manje“ jeste novo geslo da bi radnik danas u tranziciji i kapitalističkom svetu, od Njujorka do Tokija, sačuvao svoj kakav-takav posao, jer je za obespravljenje i ponižene radnike „bolja smrt nego otkaz“. Novac je taj koji primorava ljude da se prodaju. Radnik tako postaje jeftina roba: sve je jeftiniji ukoliko duže radi i više stvara. I Platon je prinuđen da budi Marksa, jer je „fridmanomanija“ liberalnog kapitalizma i MMF-ovskog dirižizma danas u svakoj državi tranzicije stvorila dve države: državu bogatih i državu siromašnih. Tranzicioni globalizam i jeste akumulacija bogatstva čija je posledica akumulacija bede. Taj neoliberalizam zove se religija profita, koji teži da privatizuje ekonomiju , jer između tržišta i kapitala nema posrednika. Rad i proizvodnja bačeni su sada u drugi plan. Novac je postao jedini simbol vrednosti uspeha. Otpočela je era dematerijalizacije i fajlova. Plaća se pozajmicama i tapijama. Internet, kao virtuelna država, prodaje svežeakcije, ljudske ideje, kisele dugove, naprsle firme i načete banke. Finansije su potpuno slobodno totalno deregulisane; zavladala je religija povečanja potrošnje i pozajmljivanja. Banke, obogaćene hipotekama, gurnule su tapije u specijalne finansijske pakete i preprodavale jedne drugoj na kapiji prezaduženih. Tako je recesiona bujica raznela privredno korito odakle je potekla. Danas, u globalnoj tranziciji, nisu samo bankrotirale banke, berze, preduzeća i institucije. Bankrotirale su i države i još gore, bankrotirao je narod. Bankrotirao je ceo svetski neoliberalni kapitalistički poredak, urušile su se praksa, teorija i filosofija turbo- liberalizma. Ekonomske nauke zatrpane su lažnim istinama i lakirovkama neznanja. Raspao se mit o „homo ekonomikusu“. Sve univerzitete, institute i fakultete, stoga treba ugurati u laboratoriju za hemijsko čišćenje iznutra, a profesore i nobelovce oterati u nezasluženu penziju; temeljno rekonstruisati zgradu ekonomskih znanja jeste imperativ istorijskog trenutka. Došao je kraj ere liberalnog tržišnog modela, jer iza riziko kazina varijante kapitalizma više ne stoji ni ortodoksni čuvar liberalnih pogleda MMF-a.

Ortodoksna ekonomija upala je u klopku ozbiljnih naučnih problema, jer su ortodoksni ekonomisti pali na testu svog tržišta, čiji protagonisti nisu predvideli najgori ekonomski krah za poslednjih osamdeset godina. Vodeći umovi ekonomske nauke, igrajući ključnu ulogu u osmišljavanju katstrofalnih finansijskih derivata, čak su i potstakli urušavanje ekonomije trvdnjom da je kriza stvar prošlosti. Plaćeni promoteri bankarskog sektora i hedž fondova gurnuli su poslovne ljude sa špekulativnih

litica u finansijski krah i eksploziju nezapamćene nestabilnosti. Priznate naučne ličnosti, uprkos tome, tvrdili su da je ekonomija rešila centralni problem prevencije krize iako je ekonomska profesija spektakularno pogrešila. Sada ti isti ekonomisti sloodnog tržišta, koji i dalje dominiraju na univerzitetima i u državnim vladama, ne mogu da se opamete i preispitaju svoje teorije. Vladajuće neoklasično mišljenje, naoružano neoliberalnom ideologijom, koja je dominirala 30 godina, ne može da se pomiri sa činjenicom da deregulisana tržišta ne streme ravnoteži nego produbljuje sklonost ekonomije ka sistemskoj krizi. Tako su i arhitekte hipoteze o efikasnim tržištima, kao temelja finansijske deregulacije, ušle u klopku neznanja, priznajući da neznaju šta izaziva recesiju. No, i pored toga, većina ekonomista glavne struje neoliberalne ortodoksije nastavila je idalje da teroriše ekonomsku nauku, kao da se ništa nije dogodilo. Nikako da shvate da je profesija, koja je izazvala ekonomsku pustoš zasigurno izgubila svoj naučni ugled.

Pobuna protiv otodokne ekonomske i finansijske teorije tek je sada dostigla svoj vrhunac, iako je tinjala godinama u studentskim klupama. Njima je već preko glave teorija paralelnih univerziteta, budući da teže da prekinu monalitne neoklasične ekonomske kurseve. Sa osnivanjem pretkiznog ekonomskog društva studenti sada teže da uvedu pluralističke nastavne programe i da time sruše ovu intelektualnu monokulturu. Sadašnji kupci više ne žele neoliberalni proizvod, koji je dao legitimitet vladinoj politici, koja je proizvela sporiji rast, veću nejednakost, manjusigurnost, lošiju životnu sredinu, veću nezaposlenost, veću zaduženost, lošiji standard. Jedino srpska vlada „kupuje“ neoliberalne plaćenike u formi globalnih eksperata ništavnih saveta recesione proizvodnje kriznog menadžmenta.

* * *

Povratak depresije označava da se neuspesi ekonomike tražnje (nedovoljnost privatne potrošnje za iskorišćavanje punih proizvodnih kapaciteta) nedvosmisleno postali kočnica prosperiteta zbog čega je primetno došlo do pomeranja fokusa ekonomske misli sa ekonomije potražnje na ekonomiku ponude. Rezultat teorijskih rasprava, u krajnjoj konsekventnosti, glasi: manjak ukupne tražnje uspešno bi se samorazrešio kada bi plate i cene u situaciji rasta nezaposlenosti rapidno pale. Ali, cena u situaciji nadolezeće recesije ne padaju brzo, a ekonomisti neuspevaju da se slože zašto je to tako. Zato su rešenja ekonomista u javnosti izgubila kredibilitet, a „veliki“ ekonomisti neznaju da se usmere na dugoročni rast iz razloga što konvencionalna rešenja ekonomske politike nemaju nikakav uticaj. Globalna paraliza globalne recesije globalne ekonomije iscrpila je globalne rezerve megakapitala. Rekapitalizovati recesionu finansijsku ekonomiju sa investicionim dopingom proizvodne strukture i tržišne konkurentnosti profitne ekonomije nove zaposlenosti faktor rada i kapitala jeste globalni izazov, koje „desetkovano“ znanje ekonomista ne može da reši zbog neznanja „ekonomije zasnovane na znanju“.

U finansijskom vrtlogu, globalni kapitalizam bez država i granica uneo je anarhiju korporacijskih diktatura sa ubrzanom ekonomskom propašću čitavog sveta. Perverzna veza demokratije i dužničkog ropstva jeste direktna posledica tzv. „ološ ekonomije“ (Napolitani), koja u celom svetu gospodari i životom i smrću. Nobelovsko

skretanje naučne pažnje da ekonomija treba da ide u pravcu usluga i da je vlasnička struktura fundamentalna determinanta profitabilnosti proizvela je lošu praksu da neinvestiranje u državu sklizne u kriminal, što je i ciljna funkcija tzv. Korporacijskih direktnih investicija u pilule strukturnog prilagođavanja, konkurentnosti, liberalizacije, deregulacije i privatizacije, ali i u rušilačku aksloataciju jeftinih sirovina i beskrupulozno povećanje nezaposlenosti. Kapitalizam, dakle, proizvodi nezaposlene, a globalizam proizvodi gladne po formuli globalističkog imperijalizma. Tako se dolazi do globalnog pauperizma na krilima diskreditacije ekonomske nauke.

7. KRIZA GLOBALIZMA

Na svetskoj ekonomskoj sceni vlada kolekcija cinika koji kreiraju i nameću ekonomske teorije na "plaćenim" projektima tranzicije, privatizacije i liberalizacije u formi globalizacije " neznanja" i mondijalizacije "izdate profesije".[2298]

U tom kontekstu, globalni jastrebovi tragaju za uspostavljanjem sveobuhvatne kontrole nad građanima, prirodnim bogatstvima i kapitalom u formi demokratske regulacije planetarnih tokova i transnacionalnih poslova (interesa). Takav mondijalistički trend prati opasan jaz između isforsiranog "kraja nacionalne države" i grandomanskih težnji ka "proliferaciji slabih država" uz odsustvo efektivnih globalnih demokratskih institucija. Da li je to "globalizacija sa ljudskim likom" i šta ostaje od teorije "održivog razvoja", koja propagira ekološki podnošljivu socijalnu pravednu i efikasnu privredu.[2299]

Globalistički (nominalistički) pogled na svet logičan je nastavak liberalizacije, koja je povezana sa privatizacijom državnih (javnih) preduzeća, povećanjem uloge privatnog sektora i preduzetničke inicijative smanjenjem uplitanja države u privredne tokove (deregulacija), povećanje slobode protoka finansija i stranih ulaganja. Globalizacija je, samim tim, novo ishodište ponašanja transnacionalnih korporacija, promene u tehnologiji proizvodnje i distribucije, ekonomije obima, ponašanja potrošača, liberalisanje spoljne trgovine i protoka kapitala, proširenja geranica za lociranje preduzeća i ignorisanja važnosti blizine sirovina, proizvodnje i tržišta, i naročito, ekonomske uloge nacionalnih granica. Sibmol globalizacije jesu transnacionalne korporacije kojima se i domaće vlade udvaraju zbog stranih ulaganja u "globalnom trendu" širenja pseudo-vrednosti (globalni standardi za hrami), poput teletine (u čijoj se proizvodnji koriste hormoni) i genetički izmenjene hrane (hrana za stoku i semenska roba)." Globalizacija, kao takva, ruši katedrale nacionalnih vrednosti i nacionalne pripadnosti, i uništava lokalne zajednice da bi popločala stazu ka globalnom kapitalizmu (poput političke levice koja je permanentno hranila internacionalistički pogled na svet). Globalizacija. doduše, može da poveže nacionalne privrede, proširi tržište, omogući pristup novim tehnologijama u proizvodnji i distribuciji, osigura priliv stranog kapitala. Ali, globalizacija donosi i nesreće: povećava ranjivost ekonomski slabijih, ubr-

[2298] Ekonomska politika, br. 2642-2643, od 9. Decembra 2002., str. 42.
[2299] H. Holmen, Limits to globalization, European Review, 1997. st. 75-87

zava zahteve za prilagođavanjem i modernizacijom privrede, unosi nepredvidiva kretanja u tokovima kapitala, pridonosi špekulativnim napadima na domaću valutu, izaziva finansijske krize, brza prebacivanja proizvodnje i zaposlenosti iz zemlje u zemlju, i povećava ekonomsku i socijalnu ranjivost malih, zemlja u razvoju.[2300]

Globalitarizam nudi nadu za jedan bolji život i tehničku sreću čoveka. Ali, globalizacija nudi perfidno osvajanje vlasti i kontrolu nad kapitalom. Zato je invazija bogatih na ekonomskoj unificiranosti u trendu sa stihijom nagomilavanja kapitala. Nagon za bogaćenjem vodi u totalitarizam, pošto bogatstvo postaje nova agresija. A radi se o tome da se ekonomija ipak mora spiritualizaovati, jer siromašne valja staviti pod zaštitu. Etičko je pitanje ravnopravnija i ravnomernija raspodela bogatstva, a ne samo ekonomsko ili socijalno (iako je novac već postao religija). Globalitarizam ne sme da bude doktrinama razbarušen samo u ekonomskom smeru, jer bi na scenu mogla da nastupi politika "upotreba čoveka". Tada bi, doista, Etiku i Prirodu zamenili Politika i Profit, što bi gurnulo ljude u ropstvo plastične misii. Po prvi put. mondijalistički intelektualci već ne mogu da prepoznaju vlasnike vlasti kapitala. a njihova reč gubi bitku u odnosu na ekonomsku moć. Na scenu stupa, pored otvorene globalizacije, i prikrivena multinacionalizacija banka i korporacija, i spajanje državne i korporativne moćisa neoliberalnim imperijalizmom megakapitala.

Seansa "petnaestorice" odabrala je novih deset i doprinela je da globalizacija najdalje ode u EU, doduše, u formi tzv. regionalne evropske globalizacije (koju sledi Azijska globalizacija,[2301] Africka globalizacija,[2302] Sevemoamerička globalizacija[2303] i Latino-američku globalizaciju[2304]. Jasno je da Evropska Unija želi da postane velesila (pored SAD) na ekonomskom, političkom i vojnom polju jer poseduje jedinstveno tržište, zakonodavstvo, parlament, vladu (Ekonomska komisija), monetu (evro), vojsku (mimo NATO). Jedino se nezna kakva će biti država: federalna, konfederalna, savez država ili evropska država od koje "svi" očekuju korist (subvencije u poljoprivredi, sredstva budžeta za prestrakturiranje privrede, resursi fondova za razvoj nerazvijenih područija, zaštita od konkurencije, stabilna valuta, priliv nove radne snage, odbrambena zaštita, unapređenje ljudskih prava, istinsku demokratiju, uravnotežen budžet, harmonizirane poreze, kontrolisan javni dug, veći životni standard i stabilan nivo cena i zaposlenost, nove tehnologije, priliv stranog kapitala, infrastruktura).

[2300] Dr M. Jovanović, Globalizacija i Evropske vrednosti, Svet finansija 191/2002 st. 22-25.

[2301] Azijska globalizacija inkorporira Udruženje zemalja jugoistočne Azije (ASEAN) Organizaciju za saradnju zemlja Golfskog zaliva (GSS) Azijsko-pacifičku ekonomsku saradnju (APEC) i Udruženje za regionalnu saradnju priobalja indijskog okeana (IOR-ARC).

[2302] Afrička globalizacija anglobira organizaciju Afričkog Jedinstva (OAU), Afiričko maltešku zajednicu (OCAM), Istočno-afričku zajednicu, Ekonomsko-afričku zajednicu, Arapsko-magrebsku zajednicu i Zajedničko tržište Južne i Istočne Afrike (COMECA).

[2303]Severnoamerička globalizacija verifikuje se kroz Severno-američki ugovor o slobodnoj trgovini (NAFTA)

[2304] Latino-američka globalizacija inkorporira Latino-američko udruženje slobodne trgovine (ALALC), Centralno-američko zajedničko tržište (MCCA-CACM). Andski pakt, Centralno američki integracioni sistem (SICA), Karibsku zajednicu i zejedničko tržište (CARCOM) i Zajedničko tržište juga (MERCOSUR).

Krah bipolarnog sveta i komunističke ideologije, kao dva moćna stabilizatora geopolitičke karte Evrope, jeste pravi uzrok secesionizma[2305]. Tu je, svakako, i globalizacija koja je uspostavila neposrednu vezu sa secesionizmom. "Balkanizacija" spoljne politike "pojedinih" evropskih zemalja "iznajmila" je čak i ugledne naučnike koji su faktički izmišljali visokoumne teorije secesionizma, što je imalo evidentan centrifugalni efekat na strukturu nacionalnih država. Globalizacija je doprinela i pojavi posebnih oblika secesionizma, koji uzimaju sve više maha u Evropi. Bogatima je, naime, dozlogrdilo da "plaćaju" za siromašne sunarodnike i, kao jaki, uspeh su da pretvore jedan ekonomski problem u politički problem. I upravo taj prelaz iz ekonomske u političku sferu predstavlja secesionizam, iako bogati regioni mogu samo da sanjare o oslobađanju od obaveza solidarnosti prema zemljacima koji nisu bili dovoljno umešani ili nisu imali sreće.

Secesionizam često prolazi kroz fazu autonomizma ili federalizma. Ovi termini nisu, doduše, sasvim određeni, ali to ne smeta onima koji se za njih zalažu. Njihove pristalice zapravo nastoje da oni, kao takvi, iako nedovoljno određeni, i dalje ostanu kako ne bi bili suviše sputani u svojim namerama. Zbog toga je veoma teško kontrolisati prelaz od autonomasko-federalističkog pokreta ka separatističkom pokretu. To, naravno, koriste separatisti koji vešto izazivaju krizu nacionalne države.

Globalizacija prestavlja kvalitativno produbljavanje procesa internacionalizacije, kojim se osnažuje funkcionalna, a slabost teritorijalna dimenzija. Rast svetskog tržišta sve više penetrira, a nacionalne ekonomije sve više gube nacionalni karakter. Reč je, pre svega, o procesu kompresije sveta, a ne o stvaranju planetarne svesti u kulturnom pogledu[2306].

Ekonomska globalizacija i politička regionalizacija odvijaju se simultano i erodiraju funkcije država - nacija u procesu strukturnih transformacija. Regioni su sada nastajući fenomen, koji je sastavni deo procesa globalizacije. Novi regionalizam već podrazumeva proces koji uključuje promenu određenog regiona od relativne heterogenosti do povećane homogenosti u ekonomiji, kulturi, bezbednosti i demokratiji. Na mondijalističkom planu, evropski regionalizam je povukao globalnu regionalizaciju. Zbog toga, danas regioni predstavlju "arene" i za konkurentske i za konvergentne nacionalne interese, na koje inače utiču etnonacionalne mobilizacije i osnaživanje mikroregiona.

Regionalna politika je svojevrsna agregacija i koncentracija nacionalnih interesa, zbog čega se pojedine zemlje nalaze u ulozi "policy makers" i ulozi "policy takers". No, sa stanovišta vrednosne ocene novog talasa regionalizacije gotovo je nemoguće dati decidirani odgovor na pitanje da li se radi o doprinosu univerzalnim vrednostima razvoja. U simultanom kretanju procesa regionalizacije i globalizacije može se jedino očekivati neki novi oblik ravnoteže čiji se mehanizmi još ne vide.

Svi su izgledi da će Evropska unija prerasti iz labave asocijacije država u Sjedinjene Evropske Države u kojoj Monetarna unija već kuca kao "srce" političkog projekta. Sada je teško zamisliti opstanak mikrodržava u uslovima moderne informatike, ekonomske globalizacije i planetarnih povezivanja. Danas su ustale regije

[2305] OECD, Fiscal Federalism Economics in_Transition, Paris 1991.
[2306] Ž. Ristić i dr S. Komazec, Globalni finansijski menadžment, Etnostil, Beograd, 2011. str 176.

protiv država nacija. Evropski federalisti teže da EU funkcioniše poput naddržave. Regionalisti, pak. teže da Evropa uđe u novo doba kao svojevrsna politička slagalica minijaturnih država - regija. Regionalisti su čak izvukli iz muzeja zaboravljene zastave svojih pokrajina koje bi bile zastupljene u EU bez posredovanja države-nacije. Zbog toga se regionaiizam kvalifikuje kao postmoderna politička tvorevina čija se pozadina nalazi u globalizaciji ekonomije, koja ukida carinske rampe i koja od planete stvara"globalno selo" bez posrednika. No, i evrozoni podrhtavaju i noge i telo; preti opasnost da se globalizam upravo slomije nad EU, zbog nje je evropska ekonomska poltika pala na ispitu.

Finansijski apostoli tranzicione ekonomije kroz režirani stečaj bivših socijalističkih giganata, nasilnu spoljnotrgovinsku liberalizaciju, tajkunsku privatizaciju, narkomansko zaduživanje, lažni fiksni devizni kurs, bećarsku javnu potrošnju i kreditni doping, gurnuli su privredu u depresivni ponor, nezaposlenost i inflaciju, koja prosto ubija, da bi se poslovno-politička elita potkupila velikim sumama novca poreskih obveznika i po cenu guranja države u budžetske deficite i javne dugove. Bukvalno shvaćena transparentnost privatizacije, liberalizacije i deregulacije ide čak dotle da će se verovatno izbor predsednika države obaviti na „Farmi" u komšiluku „Velikog brata" po tabloidiziranom scenariju demonizovanog svlačenja i ekstradizovanog glasanja noktima .

Globalna finansijska kriza, međutim, promovisla je razmimoilaženja između MMF i EU. Naime, MMF smatra da je došao kraj dosadašnjem modelu privrednog rasta . Do sada je MMF zagovarao potpunu finansijsku liberalizaciju i otvranje domaćeg tržišta stranim kreditorima, investitorima i bankama. Sada, pak, MMF preporučuje ogra- ničavanje priliva stranih kredita, fiskalne stimulanse za ekonomski oporavak, povećanu zaštitu domaćeg tržišta od inokonkurencije da bi se povećala domaća proizvodnja razmenjivih dobara, prvenstveno za domaću potrošnju i za izvoz[2307]. Evropska unija, međutim, prkosi navalnetnom MMF, oslanjajući se prvenstveno na privredni rast kroz evrointegracije, liberalizaciju trgovine, deregulaciju finansijskih tokova, zamenu domaćeg novca u evro, podsticanje kreditiranja domaće privrede i domaćinstava, i jačanje finansijske podrške iz multirateralnih i javnih izvora. Za nas je izuzetno važno što je konačno Monetarni fond shvatio da postojeći model privrednog rasta zasnovan na potrošnji, finansijskim uslugama i stranim ulaganjima, nije više održiv u postrecesionoj tranziciji. Novi model našeg ekonomskog rasta, stoga, mora da počiva na stimulansima štednje, investicija i izvoza, na tržišnom prestrukturiranju javnog sektora, reindustrijalizaciji i argoruralnom održivom razvoju. To je projekat za „bombardovanje jezgra srpskih gluposti", gde su aforizmi naelektrisane čestice razvojnog duha krimogene ekonomske politike i koruptivnih finansijskih usluga. No, opasan je prelaz u taoca kandidature, budući da je mit o „obećanoj integraciji" urušila egzistencijalna kriza EU, koja je ugrozila njen kredibilitet, a i njeno sopstveno proširenje gurnulo u drugi plan[2308].

[2307] Dr D. Ž. Marković, dr B. Ilić i dr Ž. Ristić, Globalna ekonomija i geofinansije, Etnostil, Beograd, 2011. str. 322.

[2308] Ž. Ristić, Fiskalni menadžment i ekonomija javnog sktora, Etnostil, Beograd, 2011. str. 371.

U finansijskom vrtlogu, globalni kapitalzam bez država i granica uneo je anarhiju korporacijskih diktatura sa ubrzanom ekonomskom propašću čitavog sveta. Perverzna veza demokratije i dužničkog ropstva jeste direktna posledica tzv. „ološ ekonomije“ (Napolitani), koja u celom svetu gospodari i životom i smrću. Nobelovsko skretanje naučne pažnje da ekonomija treba da ide u pravcu usluga i da je vlasnička struktura fundamentalna determinanta profitabilnosti proizvela je lošu praksu da neinvestiranje u državu sklizne u kriminal, što je i ciljna funkcija tzv. korporacijskih direktnih investicija u pilule strukturnog prilagođavanja, konkurentnosti, liberalizacije, privatizacije i deregulacije, ali i u rušilačku eksploataciju jeftinih sirovina i beskrupulozno povećanje nezaposlenosti. Kapitalizam, dakle, proizvodi nezaposlene,a globalizam proizvodi gladne po formuli globalističkog imperijalizma.

U tom kontekstu, Akerlof i Krenton (Ekonomija identiteta) , suočavajući se sa sebičnošću “ekonomskog čoveka” (“kapitalizam to sam ja”) tajkuniziranog biznisa, vraćaju u ekonomiju ljudske strasti, poverenje, pravičnosti, društvene institucije i identitet ;[2309] ekonomija identiteta internalizuje norme bez novčanih podsticaja. Zbog toga je i tzv. finansijska inkluzija postal novi predmet interesovanja finansijskog sektora, pošto se insistira na preispitivanju ulloge države u oblasti finansija sa ciljem da finansijska inkluzija postane novi pokretač ekonomskog rasta i novi mehanizam za smanjnje siromaštva.

Da li je moguće danas uspostaviti veću socijallnu pravdu i obuzadti sve veći jaz između bogatih i siromašnih, poput ograničavanja tzv. bonusa menadžerima, jesu stara-nova pianja za konkretne poteze evropske levice u sveopštoj vladavini neoliberalnog kapitalizma u formi “socijalističkog popravljanja kapitalizma”. Ekonomsko-socijalni život je ipak na površinu izbacio ogromnu ljudsku potrebu da se menja aktuelni concept neoliberalnog kapitalizma koji je u minulim decenijama isključivo povećavao jaz između bogatih i siromašnih izvršavajući ofanzivu na socijalna dostignuća u modernoj istoriji. Evropa inače pogrešno nastoji da poltikom štednje i konstantnim siromašenjem socijalnih davanja i permamentnim povećanjem sloboda vlasnika kapitala, održi prednost u globalnoj ekonomiji. Pogrešno je spašavanje finansijskih urušenih banaka i korporacija novcem poreskih obveznika i to na uštrb izdataka za nauku, obrazovanje, zdravstvo i socijalnu zaštitu. Slepi neokonzervativci ne vide da aktuelni sistem neprekidno generiše sve veću društvenu nepravdu, terajući radnike da iznova rade dvanaest sati, kao njihovi preci u vreme prvobitne industrijalizacije, i da najobrazovanije mlade generacije rade novu ekonomsku istoriju najnezaposlenih na svetu. Stoga, i najnoviji evropski podaci ponovo nagoveštavaju zabrinutost od deflacije koja refelektuje pad cena u realnom sektoru, što ohrabruje potrošače da odlože kupovinu u nadi da bi docnije mogli iznova da profitiraju. I upravo to podriva tražnju u prolongiranoj recesiji.

[2309] World Bank, Finasicial inclusion, Global Financial Development Report 2014., Washington, 2014, st.3-9.

ANEKS

„ Ja sam bio u Srbiji
Srbija je na robiji.
Sve su srpske oranice
Same kao udovice.
Nit se ore nit se žanje,
Srbije je stalno manje“

Petar Pajić

1. FISKALNA STATISTIKA

Direct Taxes as % of GDP: Total

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	16.6	16.7	17.1	17.7	17.3	17.5	17.7	17.6	17.2	17.4	17.5	17.2	16.9	0.3	-0.6	4	56 680
BG	-	-	-	-	7.7	7.0	7.6	6.4	6.7	6.0	5.7	6.0	7.2	-	0.2	25	2 068
CZ	9.6	8.4	8.9	8.3	8.5	8.3	8.8	9.1	9.6	9.6	9.2	9.2	9.3	-0.3	1.0	19	11 843
DK	31.0	31.0	30.5	30.1	30.3	30.5	29.5	29.3	29.5	30.4	31.9	30.6	29.8	-1.2	-0.7	1	67 477
DE	10.9	11.3	11.1	11.4	11.9	12.5	11.0	10.7	10.6	10.2	10.3	10.9	11.4	0.4	-1.1	15	275 040
EE	10.9	9.3	9.3	10.4	9.8	7.8	7.3	7.6	8.1	8.0	7.0	7.2	7.8	-3.1	0.0	24	1 197
IE	13.6	14.1	14.1	13.8	13.9	13.5	12.8	11.6	12.0	12.4	12.3	13.2	12.8	-0.8	-0.7	12	24 394
EL	6.9	6.6	7.3	8.8	9.1	10.0	8.8	8.8	8.0	8.1	8.6	8.0	8.1	1.2	-1.9	23	18 468
ES	10.3	10.4	10.6	10.3	10.4	10.5	10.4	10.8	10.5	10.6	11.4	12.2	13.4	3.1	2.8	11	140 594
FR	8.4	9.0	9.7	11.8	12.4	12.5	12.6	11.8	11.4	11.6	11.8	12.2	11.9	3.5	-0.6	14	225 685
IT	15.0	15.4	16.5	14.6	15.0	14.5	14.8	14.1	14.7	13.9	13.4	14.4	15.2	0.2	0.7	6	233 960
CY	8.8	8.5	8.7	9.8	10.7	11.0	11.2	11.2	9.6	8.7	10.2	10.8	14.0	5.2	3.0	7	2 194
LV	7.1	7.0	7.5	8.0	7.7	7.3	7.6	7.8	7.6	7.9	7.9	8.5	9.2	2.1	1.9	21	1 942
LT	8.7	8.2	8.8	9.0	9.2	8.4	7.8	7.5	8.0	8.7	9.0	9.6	9.3	0.6	0.8	20	2 636
LU	15.4	15.9	16.5	16.1	14.9	15.0	15.3	15.4	14.8	13.1	13.8	13.2	13.6	-1.8	-1.4	9	4 936
HU	8.9	9.4	9.2	9.1	9.6	9.6	10.1	10.2	9.5	9.1	9.1	9.4	10.2	1.4	0.7	16	10 352
MT	8.3	7.4	8.3	8.0	8.8	9.2	10.2	11.4	12.0	11.4	12.0	12.2	13.6	5.3	4.4	8	742
NL	12.5	13.0	12.4	12.2	12.1	12.0	11.7	11.8	11.0	10.7	11.7	11.9	12.3	-0.2	0.3	13	69 854
AT	11.7	12.7	13.6	13.7	13.3	13.2	15.1	13.9	13.8	13.6	12.9	13.0	13.5	1.8	0.3	10	36 671
PL	11.7	11.3	11.1	10.9	7.7	7.2	6.7	6.9	6.6	6.4	7.0	7.5	8.7	-3.1	1.5	22	26 812
PT	8.5	9.1	9.2	8.9	9.4	9.9	9.5	9.4	8.7	8.6	8.5	8.8	9.8	1.3	-0.2	17	15 920
RO	-	-	-	8.3	7.9	7.0	6.4	5.8	6.0	6.4	5.3	6.1	6.8	-	-0.3	26	8 367
SI	6.9	7.4	7.5	7.5	7.5	7.4	7.6	7.8	8.0	8.3	8.7	9.2	9.5	2.6	2.1	18	3 281
SK	10.8	9.7	9.2	9.0	9.0	7.5	7.5	7.1	7.1	6.1	6.0	6.1	6.1	-4.7	-1.3	27	3 356
FI	17.5	19.1	18.6	19.0	18.7	21.4	19.2	19.1	18.0	17.8	17.9	17.5	17.8	0.3	-3.6	3	31 993
SE	19.8	20.7	21.2	21.1	21.9	22.1	19.6	17.6	18.3	19.1	19.9	19.8	19.0	-0.7	-3.0	2	62 987
UK	15.2	14.9	15.2	16.4	16.3	16.7	16.8	15.7	15.2	15.4	16.4	17.2	16.8	1.7	0.2	5	344 510
NO	*16.2*	*17.0*	*16.8*	*15.8*	*16.9*	*20.1*	*20.2*	*19.8*	*19.5*	*21.1*	*22.4*	*23.0*	*22.0*	*5.8*	*1.9*		*62 396*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	13.7	13.9	13.5	13.0	12.7	12.7	12.9	13.4	13.6	-	-0.3		
arithmetic	-	-	-	-	12.3	12.2	12.0	11.7	11.6	11.5	11.7	11.9	12.4	-	0.2		
EA-16 averages																	
weighted	11.3	11.8	12.1	12.4	12.7	12.9	12.5	12.1	11.9	11.7	11.8	12.3	12.7	1.4	-0.1		
arithmetic	11.4	11.6	11.9	12.1	12.2	12.4	12.2	12.0	11.7	11.4	11.7	11.9	12.5	1.5	0.2		
EU-25 averages																	
weighted	12.4	12.8	13.2	13.5	13.8	14.0	13.6	13.0	12.8	12.7	13.0	13.5	13.7	1.3	-0.2		
arithmetic	12.2	12.3	12.5	12.6	12.6	12.6	12.4	12.2	12.0	11.9	12.2	12.4	12.8	0.6	0.2		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	42.2	42.9	40.9	38.4	38.0	40.0	38.8	39.2	39.8	41.4	42.9	39.2	36.2	-6.0	-3.8		
Max-min	24.0	24.4	23.2	22.6	22.9	23.5	23.1	23.5	23.6	24.4	26.6	24.7	23.7	-0.4	0.1		

1) In percentage points 2) In millions of euro
See explanatory notes in Annex B
Source: Commission services

Taxes as % of GDP: Corporate income tax

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	2.3	2.7	2.8	3.4	3.2	3.2	3.1	3.0	2.9	3.2	3.4	3.7	3.6	1.3	0.4	9	12 123
BG	-	-	-	-	3.1	2.7	3.8	2.9	3.1	2.4	2.4	2.7	3.2	-	0.6	14	937
CZ	4.6	3.4	3.8	3.4	3.8	3.5	4.1	4.3	4.6	4.7	4.5	4.8	4.8	0.3	1.4	4	6 162
DK	2.3	2.5	2.7	3.0	2.4	3.3	2.8	2.9	2.9	3.2	3.9	4.4	3.6	1.3	0.3	10	8 191
DE	0.9	1.2	1.3	1.3	1.5	1.7	0.6	0.6	0.7	0.9	1.1	1.4	1.4	0.5	-0.3	27	33 060
EE	2.4	1.6	1.8	2.4	2.0	0.9	0.7	1.1	1.6	1.7	1.4	1.5	1.7	-0.7	0.8	26	261
IE	2.7	3.1	3.2	3.3	3.8	3.7	3.5	3.7	3.7	3.6	3.4	3.8	3.4	0.6	-0.4	13	6 393
EL	2.3	2.0	2.3	2.8	3.2	4.1	3.4	3.4	2.9	3.0	3.2	2.7	2.6	0.2	-1.6	25	5 867
ES	1.9	2.0	2.7	2.5	2.9	3.1	2.9	3.3	3.1	3.5	3.9	4.2	4.8	2.9	1.6	5	50 065
FR	1.8	2.0	2.3	2.3	2.7	2.8	3.1	2.5	2.1	2.3	2.3	2.8	3.0	1.2	0.2	18	56 173
IT	3.3	3.8	4.1	2.5	2.7	2.3	2.9	2.5	2.2	2.2	2.3	2.9	3.2	-0.1	0.9	15	49 660
CY	4.0	4.4	4.4	4.9	5.9	6.2	6.2	6.0	4.3	3.7	4.6	5.5	6.9	2.9	0.7	1	1 079
LV	1.8	1.8	2.2	2.3	2.0	1.6	1.9	2.0	1.5	1.8	2.0	2.3	2.7	0.9	1.2	22	572
LT	2.1	1.8	1.6	1.3	0.8	0.7	0.5	0.6	1.4	1.9	2.1	2.8	2.6	0.5	1.9	24	734
LU	6.6	6.8	7.5	7.6	6.7	7.0	7.3	8.0	7.3	5.7	5.8	5.0	5.4	-1.1	-1.5	3	1 977
HU	1.9	1.8	1.9	2.2	2.3	2.2	2.3	2.3	2.2	2.1	2.1	2.3	2.8	0.9	0.6	21	2 786
MT	2.6	2.3	2.6	2.5	2.7	2.9	3.2	3.9	4.5	4.1	4.5	5.0	6.7	4.1	3.8	2	367
NL	3.3	4.1	4.5	4.5	4.5	4.3	4.2	3.6	3.0	3.3	3.6	3.6	3.5	0.3	-0.8	11	20 125
AT	1.6	2.1	2.2	2.3	2.0	2.2	3.3	2.4	2.3	2.4	2.3	2.3	2.6	1.0	0.4	23	7 066
PL	2.7	2.7	2.7	2.6	2.4	2.4	1.9	2.0	1.8	2.2	2.5	2.4	2.8	0.0	0.3	20	8 509
PT	2.4	2.8	3.2	3.2	3.6	3.9	3.4	3.4	2.9	3.0	2.8	3.0	3.7	1.3	-0.2	8	6 029
RO	-	-	-	3.7	3.8	3.0	2.5	2.6	2.8	3.2	2.7	2.8	3.1	-	0.1	17	3 814
SI	0.5	0.9	1.0	1.0	1.2	1.2	1.3	1.6	1.7	1.9	2.8	3.0	3.4	2.8	2.2	12	1 161
SK	6.0	4.3	3.7	3.2	3.1	2.6	2.6	2.5	2.8	2.6	2.7	2.9	2.9	-3.1	0.3	19	1 609
FI	2.3	2.8	3.5	4.3	4.3	5.9	4.2	4.2	3.4	3.5	3.3	3.4	3.9	1.6	-2.0	7	6 970
SE	2.6	2.6	2.8	2.6	3.1	3.8	2.6	2.1	2.2	2.9	3.6	3.6	4.0	1.4	0.2	6	13 202
UK	2.7	3.1	3.7	3.7	3.3	3.3	3.4	2.7	2.6	2.8	3.2	3.8	3.2	0.5	-0.1	16	65 596
NO	*4.8*	*5.2*	*5.0*	*3.2*	*4.5*	*8.9*	*8.9*	*8.1*	*8.0*	*9.8*	*11.8*	*12.9*	*11.3*	*6.6*	*2.4*		*32 165*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	2.7	2.8	2.6	2.3	2.2	2.4	2.6	3.0	3.0	-	0.2		
arithmetic	-	-	-	-	3.1	3.1	3.0	3.0	2.8	2.9	3.1	3.3	3.5	-	0.4		
EA-16 averages																	
weighted	1.9	2.2	2.5	2.3	2.5	2.6	2.4	2.2	2.0	2.2	2.4	2.7	2.9	1.0	0.3		
arithmetic	2.8	2.9	3.2	3.2	3.4	3.6	3.4	3.4	3.1	3.1	3.3	3.4	3.8	1.3	0.2		
EU-25 averages																	
weighted	2.0	2.4	2.7	2.6	2.7	2.8	2.6	2.3	2.2	2.4	2.6	3.0	3.0	1.0	0.2		
arithmetic	2.7	2.7	3.0	3.0	3.0	3.1	3.0	3.0	2.8	2.9	3.1	3.3	3.6	0.9	0.4		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	67.2	52.4	48.3	51.3	48.4	54.0	57.9	65.9	59.3	42.1	40.4	35.1	42.7	-24.6	-11.3		
Max-min	6.0	5.9	6.4	6.6	5.9	6.3	6.8	7.5	6.6	4.8	4.7	4.1	5.5	-0.5	-0.8		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Direct Taxes as % of GDP: Personal income taxes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	13.4	13.1	13.3	13.3	13.0	13.2	13.5	13.3	13.0	12.8	12.7	12.1	12.0	-1.4	-1.2	4	40 193
BG	-	-	-	-	4.4	4.1	3.6	3.2	3.3	3.2	2.9	2.7	3.2	-	-0.9	26	925
CZ	4.8	4.8	4.8	4.7	4.5	4.6	4.5	4.7	4.9	4.8	4.6	4.2	4.3	-0.5	-0.2	24	5 507
DK	26.3	26.2	25.9	25.5	25.8	25.6	26.0	25.7	25.6	24.9	24.9	24.8	25.2	-1.1	-0.4	1	57 058
DE	9.3	9.4	9.2	9.5	9.9	10.2	9.9	9.6	9.3	8.7	8.6	8.9	9.2	-0.1	-1.0	8	223 870
EE	8.5	7.7	7.5	7.9	7.8	6.9	6.6	6.4	6.5	6.3	5.6	5.7	6.1	-2.3	-0.8	17	936
IE	10.3	10.3	10.2	9.7	9.0	8.6	8.1	7.1	6.8	7.4	7.3	7.2	7.3	-2.9	-1.3	13	13 968
EL	3.6	3.7	4.0	4.9	5.1	5.0	4.5	4.5	4.4	4.4	4.6	4.6	4.7	1.1	-0.3	23	10 723
ES	7.7	7.7	7.2	7.0	6.7	6.6	6.8	6.8	6.6	6.4	6.6	7.1	7.7	0.0	1.1	9	81 299
FR	5.3	5.5	5.8	8.0	8.2	8.4	8.2	7.9	7.9	7.9	8.0	7.9	7.5	2.2	-0.9	10	141 739
IT	10.4	10.7	11.1	11.2	11.3	10.6	10.8	10.6	10.5	10.4	10.4	10.9	11.4	0.9	0.8	5	174 598
CY	3.9	3.1	3.3	3.7	3.7	3.6	3.9	4.3	4.4	3.5	3.9	4.6	6.3	2.4	2.7	16	987
LV	5.3	5.1	5.4	5.7	5.6	5.6	5.5	5.6	5.8	5.9	5.7	6.0	6.1	0.8	0.6	18	1 292
LT	6.5	6.3	7.2	7.7	8.3	7.7	7.2	6.9	6.5	6.8	6.9	6.8	6.7	0.2	-1.1	15	1 891
LU	8.0	8.1	8.1	7.5	7.2	7.2	7.0	6.4	6.5	6.6	7.1	7.5	7.4	-0.7	0.2	12	2 678
HU	6.7	7.3	6.9	6.6	6.9	7.1	7.5	7.5	7.0	6.6	6.6	6.7	7.1	0.4	0.0	14	7 227
MT	5.0	4.5	5.0	4.8	5.3	5.6	6.2	6.1	6.3	6.4	6.3	6.4	5.9	0.9	0.3	19	322
NL	7.7	7.2	6.3	6.1	6.0	6.0	6.2	6.8	6.5	6.0	6.6	7.0	7.4	-0.3	1.4	11	42 173
AT	9.3	9.8	10.5	10.5	10.5	10.1	10.8	10.5	10.5	10.2	9.6	9.7	10.0	0.7	-0.1	7	26 958
PL	8.4	8.0	7.6	7.7	5.0	4.4	4.5	4.3	4.2	3.6	3.9	4.6	5.3	-3.0	0.9	22	16 458
PT	5.6	5.8	5.5	5.3	5.3	5.6	5.6	5.4	5.4	5.2	5.3	5.5	5.7	0.1	0.1	21	9 285
RO	-	-	-	4.4	3.5	3.3	3.3	2.7	2.8	2.8	2.3	2.8	3.3	-	-0.1	25	4 066
SI	5.9	6.0	5.9	5.6	5.6	5.6	5.7	5.7	5.7	5.7	5.5	5.8	5.7	-0.1	0.1	20	1 979
SK	3.6	4.0	4.3	4.4	4.3	3.4	3.5	3.3	3.2	2.7	2.6	2.5	2.6	-1.0	-0.8	27	1 401
FI	14.2	15.4	14.2	13.8	13.5	14.5	14.0	13.9	13.7	13.3	13.5	13.2	13.0	-1.2	-1.4	3	23 396
SE	16.3	17.2	17.4	17.5	17.8	17.2	16.0	14.7	15.2	15.4	15.5	15.5	14.6	-1.7	-2.6	2	48 271
UK	10.1	9.4	9.0	10.0	10.2	10.6	10.6	10.2	9.8	9.8	10.2	10.4	10.5	0.4	-0.1	6	215 204
NO	*10.3*	*10.7*	*10.9*	*11.7*	*11.4*	*10.3*	*10.4*	*10.7*	*10.5*	*10.3*	*9.7*	*9.1*	*9.6*	*-0.7*	*-0.6*		*27 392*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	9.8	9.8	9.7	9.4	9.2	9.0	9.1	9.2	9.4	-	-0.5		
arithmetic	-	-	-	-	8.3	8.2	8.1	7.9	7.9	7.7	7.7	7.8	8.0	-	-0.2		
EA-16 averages																	
weighted	8.4	8.6	8.6	9.1	9.2	9.2	9.1	8.9	8.7	8.4	8.5	8.7	8.9	0.4	-0.3		
arithmetic	7.7	7.8	7.7	7.8	7.8	7.8	7.8	7.6	7.5	7.3	7.4	7.5	7.7	0.1	0.0		
EU-25 averages																	
weighted	9.2	9.2	9.2	9.7	9.8	9.8	9.7	9.5	9.3	9.0	9.1	9.3	9.4	0.2	-0.4		
arithmetic	8.6	8.6	8.6	8.7	8.7	8.5	8.5	8.3	8.3	8.1	8.1	8.2	8.4	-0.3	-0.2		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	53.7	54.8	53.8	49.5	50.0	50.2	50.6	50.9	51.6	52.6	52.5	50.5	48.6	-5.0	-1.5		
Max-min	22.7	23.1	22.6	21.8	22.3	22.3	22.7	23.0	22.7	22.3	22.6	22.3	22.6	-0.1	0.4		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Indirect Taxes as % of GDP: Total

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	12.9	13.4	13.6	13.5	13.9	13.8	13.3	13.3	13.4	13.6	13.7	13.8	13.5	0.6	-0.3	15	45 069
BG	-	-	-	-	13.7	15.0	14.6	14.4	15.8	17.5	18.7	19.4	18.9	-	3.9	2	5 452
CZ	12.3	12.1	11.5	11.0	11.5	11.3	11.0	10.8	11.1	11.8	11.8	11.3	11.3	-1.0	-0.1	27	14 320
DK	17.0	17.4	17.6	18.3	18.3	17.2	17.4	17.5	17.4	17.6	18.0	18.1	18.0	1.0	0.8	3	40 854
DE	12.0	11.9	11.9	12.0	12.6	12.5	12.2	12.1	12.2	12.0	12.1	12.4	12.9	0.9	0.4	18	313 280
EE	13.2	13.4	13.7	12.5	11.8	12.4	12.4	12.5	12.2	12.3	13.5	13.8	14.2	1.0	1.8	13	2 170
IE	14.5	14.5	14.1	13.8	13.7	13.7	12.5	12.4	12.6	13.2	13.7	14.2	13.5	-1.1	-0.2	14	25 673
EL	12.8	13.2	13.3	13.5	14.1	14.2	13.8	13.3	12.5	11.9	11.8	12.3	12.3	-0.5	-1.8	23	28 133
ES	10.7	10.7	11.0	11.5	12.0	11.9	11.5	11.6	11.9	12.2	12.6	12.7	12.0	1.4	0.1	25	126 344
FR	16.0	16.6	16.6	16.4	16.4	15.8	15.4	15.4	15.3	15.5	15.6	15.5	15.3	-0.7	-0.5	7	289 719
IT	12.4	12.2	12.7	15.6	15.3	15.2	14.7	14.7	14.3	14.3	14.5	15.1	15.0	2.6	-0.2	9	230 189
CY	11.4	11.0	10.2	11.1	10.7	12.4	13.0	13.3	16.4	17.0	17.1	17.9	20.0	8.6	7.5	1	3 126
LV	14.1	13.0	13.9	15.0	13.7	12.3	11.8	11.2	12.1	11.9	12.7	13.2	12.6	-1.5	0.2	22	2 653
LT	12.4	11.9	13.7	13.9	13.7	12.6	12.2	12.4	11.7	11.2	11.4	11.4	12.0	-0.4	-0.5	24	3 425
LU	11.8	11.8	12.8	13.1	13.3	14.0	13.6	13.0	12.6	13.4	13.3	12.7	12.9	1.1	-1.1	19	4 690
HU	17.8	17.1	15.6	15.8	16.3	16.1	15.3	15.0	15.6	16.3	15.8	15.3	16.0	-1.8	-0.1	5	16 165
MT	12.3	11.7	12.4	11.4	12.4	12.6	13.3	13.6	12.9	14.9	15.4	15.3	15.2	2.8	2.6	8	825
NL	11.8	12.0	12.2	12.3	12.7	12.5	12.9	12.7	12.7	12.9	12.9	13.1	13.1	1.3	0.6	17	74 230
AT	14.8	15.2	15.7	15.6	15.7	15.3	15.3	15.4	15.3	15.1	14.8	14.4	14.4	-0.4	-0.9	12	38 988
PL	14.2	14.4	13.9	13.1	13.6	12.6	12.5	13.2	13.2	13.1	13.9	14.5	14.5	0.3	1.9	11	44 802
PT	13.9	14.0	13.8	14.3	14.6	14.1	14.0	14.5	15.1	14.4	15.3	15.7	15.3	1.4	1.3	6	24 990
RO	-	-	-	11.3	12.3	12.2	11.4	11.6	12.3	11.7	12.9	12.7	12.8	-	0.5	21	15 805
SI	15.5	15.7	15.3	16.0	16.6	15.8	15.6	15.9	16.0	15.8	15.8	15.2	15.0	-0.5	-0.8	10	5 163
SK	14.5	13.8	13.1	12.8	12.4	12.5	11.4	11.6	12.1	12.5	12.8	11.6	11.6	-2.9	-0.9	26	6 359
FI	14.2	14.3	14.9	14.5	14.5	13.9	13.4	13.7	14.2	14.0	14.1	13.8	13.3	-0.9	-0.7	16	23 836
SE	15.9	16.4	16.7	17.4	18.5	16.5	16.6	16.8	16.9	16.7	16.9	17.0	17.0	1.1	0.5	4	56 416
UK	13.4	13.5	13.6	13.5	13.8	13.9	13.5	13.4	13.2	13.2	13.0	13.0	12.9	-0.6	-1.0	20	263 384
NO	*16.0*	*15.9*	*15.8*	*15.9*	*15.3*	*13.6*	*13.4*	*13.4*	*13.0*	*12.8*	*12.2*	*12.3*	*12.6*	*-3.4*	*-1.0*		*35 777*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	14.2	14.0	13.6	13.6	13.6	13.6	13.7	13.9	13.8	-	-0.2		
arithmetic	-	-	-	-	14.0	13.8	13.5	13.5	13.7	13.9	14.2	14.3	14.3	-	0.5		
EA-16 averages																	
weighted	13.1	13.2	13.3	13.9	14.1	13.9	13.5	13.5	13.5	13.5	13.7	13.9	13.8	0.8	-0.1		
arithmetic	13.2	13.3	13.3	13.6	13.8	13.8	13.5	13.5	13.7	13.9	14.1	14.1	14.1	1.1	0.4		
EU-25 averages																	
weighted	13.3	13.4	13.5	14.0	14.2	14.0	13.7	13.6	13.6	13.6	13.7	13.9	13.8	0.5	-0.2		
arithmetic	13.7	13.6	13.7	13.9	14.1	13.8	13.5	13.6	13.7	13.9	14.1	14.1	14.1	0.5	0.3		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	13.6	14.2	13.3	14.3	13.8	11.4	12.2	12.5	13.3	14.3	14.1	15.0	16.0	2.4	4.6		
Max-min	7.2	6.7	7.4	7.4	7.8	5.9	6.4	6.7	6.3	6.4	7.3	8.1	8.7	1.5	2.8		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Social Contributions as % of GDP: Total

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	14.3	14.3	14.2	14.2	14.2	13.9	14.2	14.4	14.3	14.0	13.7	13.5	13.6	-0.8	-0.3	6	45 478
BG	-	-	-	-	10.0	11.0	10.0	9.5	10.6	10.5	10.3	8.7	8.7	-	-2.4	21	2 500
CZ	14.3	14.2	14.6	14.0	14.0	14.2	14.2	14.9	15.0	16.0	16.1	16.3	16.3	2.0	2.1	1	20 724
DK	1.1	1.1	1.0	1.0	1.6	1.8	1.7	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	-0.1	-0.8	27	2 256
DE	16.8	17.4	17.7	17.4	17.2	16.9	16.7	16.7	16.9	16.5	16.3	15.9	15.2	-1.6	-1.7	3	368 460
EE	12.3	11.7	11.4	11.2	11.1	11.0	10.7	11.0	10.6	10.4	10.3	10.3	11.0	-1.3	0.0	17	1 683
IE	5.0	4.6	4.3	4.1	4.3	4.4	4.5	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.9	0.0	0.5	26	9 433
EL	9.3	9.6	9.9	10.3	10.2	10.5	10.6	11.6	11.8	11.1	11.1	11.0	11.7	2.3	1.2	16	26 588
ES	11.8	12.0	12.0	11.9	11.9	12.0	12.2	12.1	12.2	12.2	12.1	12.1	12.2	0.4	0.2	11	128 069
FR	18.6	18.6	18.1	16.1	16.3	16.1	16.1	16.2	16.4	16.2	16.3	16.4	16.3	-2.3	0.2	2	307 622
IT	12.6	14.3	14.6	12.2	12.1	12.1	12.0	12.1	12.3	12.3	12.6	12.5	13.0	0.4	1.0	9	200 278
CY	6.5	6.9	7.0	6.9	6.6	6.5	6.8	6.7	7.0	7.7	8.3	7.8	7.7	1.1	1.1	23	1 200
LV	12.0	10.8	10.6	10.8	10.7	9.9	9.2	9.3	8.9	8.7	8.4	8.8	8.7	-3.3	-1.2	20	1 837
LT	7.4	7.9	8.5	9.0	9.2	9.4	8.9	8.6	8.5	8.4	8.1	8.4	8.6	1.2	-0.8	22	2 448
LU	9.8	9.8	10.0	10.2	10.1	10.1	10.9	10.9	10.8	10.7	10.5	9.9	10.2	0.4	0.1	18	3 700
HU	14.9	14.1	14.3	14.1	13.2	12.8	12.8	12.8	12.5	12.3	12.5	12.5	13.5	-1.4	0.7	7	13 696
MT	6.1	6.3	6.8	6.1	6.2	6.4	6.9	6.5	6.5	6.5	6.4	6.2	5.9	-0.2	-0.5	25	322
NL	15.9	15.2	15.1	15.0	15.5	15.4	13.7	13.3	13.8	13.9	12.9	14.1	13.5	-2.3	-1.9	8	76 753
AT	14.9	15.0	15.1	15.1	15.1	14.8	14.9	14.7	14.7	14.7	14.6	14.4	14.2	-0.7	-0.6	4	38 457
PL	11.3	11.6	11.7	11.6	13.7	12.9	13.4	12.9	12.8	12.3	12.3	12.2	12.0	0.7	-0.9	12	37 171
PT	9.7	9.7	10.0	10.0	10.1	10.3	10.5	10.8	11.1	11.1	11.4	11.4	11.7	2.0	1.4	15	19 053
RO	-	-	-	9.1	11.1	11.2	11.1	10.7	9.5	9.2	9.7	9.8	9.9	-	-1.3	19	12 253
SI	16.8	15.0	14.3	14.4	14.1	14.3	14.5	14.3	14.2	14.2	14.3	14.0	13.7	-3.1	-0.5	5	4 734
SK	15.0	15.9	15.0	14.9	14.0	14.1	14.3	14.6	13.8	13.1	12.6	11.7	11.7	-3.3	-2.4	14	6 420
FI	14.1	13.6	12.8	12.6	12.6	11.9	12.0	11.9	11.8	11.7	12.0	12.1	11.9	-2.2	0.0	13	21 396
SE	12.3	13.3	13.0	13.0	11.5	13.2	13.7	13.5	13.1	12.8	12.8	12.1	12.2	-0.1	-1.0	10	40 359
UK	6.1	5.9	6.1	6.0	6.1	6.2	6.2	5.9	6.3	6.6	6.7	6.8	6.7	0.6	0.5	24	137 047
NO	*9.8*	*9.6*	*9.6*	*10.3*	*10.1*	*8.9*	*9.2*	*9.9*	*9.8*	*9.4*	*8.9*	*8.7*	*9.1*	*-0.8*	*0.1*		*25 737*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	12.9	12.7	12.7	12.6	12.8	12.7	12.6	12.5	12.4	-	-0.3		
arithmetic	-	-	-	-	11.2	11.2	11.2	11.2	11.1	11.1	11.0	10.9	11.0	-	-0.3		
EA-16 averages																	
weighted	15.5	15.8	15.8	14.8	14.8	14.6	14.4	14.4	14.5	14.3	14.2	14.2	14.0	-1.5	-0.5		
arithmetic	12.3	12.4	12.3	11.9	11.9	11.9	11.9	11.9	12.0	11.9	11.9	11.7	11.7	-0.4	0.0		
EU-25 averages																	
weighted	13.8	14.1	13.8	13.0	12.9	12.7	12.7	12.6	12.8	12.7	12.6	12.5	12.4	-1.4	-0.3		
arithmetic	11.6	11.6	11.5	11.3	11.3	11.2	11.3	11.2	11.2	11.2	11.1	11.1	11.1	-0.5	-0.1		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	31.3	30.4	30.2	30.2	28.9	28.6	28.5	29.6	28.9	28.7	28.4	28.8	28.8	-2.5	0.2		
Max-min	17.5	17.6	17.1	16.4	15.6	15.1	15.0	15.5	15.7	15.3	15.2	15.3	15.3	-2.2	0.2		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Indirect Taxes as % of GDP: VAT

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	6.6	6.8	6.8	6.8	7.1	7.2	6.9	6.9	6.8	6.9	7.1	7.1	7.1	0.5	-0.1	20	23 908
BG	-	-	-	-	8.3	9.7	9.1	9.2	9.8	10.7	12.1	12.4	12.1	-	2.4	1	3 503
CZ	6.3	6.4	6.3	6.1	6.6	6.5	6.3	6.3	6.4	7.3	7.2	6.6	6.6	0.3	0.1	23	8 366
DK	9.4	9.7	9.7	9.8	9.8	9.6	9.6	9.6	9.6	9.8	10.1	10.3	10.4	1.0	0.9	3	23 642
DE	6.5	6.5	6.4	6.6	6.8	6.8	6.6	6.4	6.3	6.2	6.2	6.3	7.0	0.5	0.2	21	170 080
EE	9.6	9.4	9.6	8.1	7.8	8.5	8.2	8.4	8.2	7.7	8.7	9.3	9.3	-0.3	0.8	4	1 423
IE	7.0	7.1	7.1	7.1	7.1	7.3	6.8	7.0	7.0	7.3	7.6	7.8	7.6	0.5	0.3	16	14 414
EL	6.1	6.2	6.4	6.7	7.1	7.2	7.5	7.6	7.0	6.8	6.8	7.1	7.2	1.1	0.0	18	16 513
ES	5.2	5.3	5.5	5.6	6.1	6.1	5.9	5.8	6.0	6.1	6.3	6.4	6.1	0.9	0.0	26	64 434
FR	7.4	7.8	7.7	7.6	7.7	7.3	7.2	7.1	7.1	7.2	7.3	7.2	7.2	-0.2	-0.2	19	135 666
IT	5.5	5.4	5.6	6.1	6.1	6.5	6.3	6.2	5.9	5.9	6.0	6.3	6.2	0.7	-0.3	25	95 682
CY	4.6	4.5	4.5	5.0	4.8	5.8	6.2	7.1	8.8	9.1	9.7	10.4	11.3	6.7	5.5	2	1 774
LV	9.2	8.3	8.0	8.0	7.4	7.0	6.7	6.7	7.2	7.0	7.8	8.6	8.2	-1.0	1.2	10	1 733
LT	7.7	7.0	8.4	8.1	7.9	7.6	7.3	7.4	6.7	6.5	7.1	7.6	8.2	0.5	0.6	11	2 330
LU	5.2	5.2	5.4	5.6	5.4	5.6	5.8	5.8	5.7	6.0	6.1	5.7	5.8	0.6	0.2	27	2 112
HU	7.7	7.5	7.7	7.9	8.1	8.6	8.1	7.8	8.1	8.9	8.4	7.6	7.9	0.2	-0.7	13	8 010
MT	6.1	5.9	6.0	4.5	5.3	6.0	6.4	7.0	6.2	7.4	8.3	8.0	7.7	1.6	1.7	15	420
NL	6.5	6.7	6.7	6.8	7.0	6.9	7.3	7.2	7.3	7.3	7.2	7.4	7.6	1.1	0.7	17	42 873
AT	7.7	8.1	8.3	8.2	8.4	8.1	8.1	8.2	8.0	8.0	7.9	7.7	7.7	0.1	-0.4	14	20 970
PL	6.2	6.9	7.4	7.1	7.5	6.9	6.8	7.2	7.1	7.2	7.7	8.1	8.4	2.2	1.5	8	25 923
PT	7.1	7.4	7.3	7.5	7.7	8.0	7.8	7.9	8.0	8.0	8.7	8.8	8.8	1.7	0.8	6	14 339
RO	-	-	-	6.2	6.1	6.5	6.3	7.1	7.2	6.7	8.1	7.9	8.1	-	1.6	12	10 086
SI	0.0	0.0	0.0	0.0	4.8	8.7	8.3	8.6	8.5	8.5	8.6	8.5	8.5	8.5	-0.1	7	2 942
SK	8.4	7.6	7.2	7.5	6.8	7.0	7.3	7.0	7.5	7.8	7.9	7.5	6.7	-1.6	-0.2	22	3 699
FI	7.9	8.1	8.5	8.3	8.3	8.2	8.0	8.1	8.5	8.5	8.7	8.6	8.3	0.4	0.1	9	15 000
SE	9.1	8.5	8.7	8.8	8.8	8.7	8.8	8.9	9.0	8.9	9.2	9.1	9.2	0.2	0.6	5	30 516
UK	6.5	6.6	6.6	6.4	6.6	6.6	6.6	6.6	6.8	6.8	6.7	6.6	6.6	0.1	0.0	24	134 436
NO	*9.4*	*9.3*	*9.4*	*9.7*	*9.4*	*8.4*	*8.4*	*8.5*	*8.2*	*8.1*	*7.9*	*8.0*	*8.3*	*-1.1*	*-0.1*		*23 539*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	7.0	7.0	6.8	6.8	6.8	6.8	6.9	7.0	7.1	-	0.1		
arithmetic	-	-	-	-	7.1	7.4	7.3	7.4	7.4	7.6	7.9	8.0	8.0	-	0.6		
EA-16 averages																	
weighted	6.5	6.6	6.6	6.7	6.9	6.9	6.8	6.7	6.6	6.6	6.7	6.8	7.0	0.5	0.0		
arithmetic	6.1	6.2	6.2	6.2	6.6	7.0	7.0	7.1	7.2	7.3	7.5	7.6	7.6	1.6	0.6		
EU-25 averages																	
weighted	6.6	6.7	6.7	6.8	7.0	7.0	6.8	6.8	6.8	6.8	6.9	7.0	7.1	0.4	0.1		
arithmetic	6.8	6.8	6.9	6.8	7.1	7.3	7.2	7.3	7.4	7.5	7.7	7.8	7.8	1.0	0.5		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	29.6	28.1	28.6	27.0	17.5	15.7	14.7	14.6	16.4	17.4	19.8	21.0	21.3	-8.3	5.6		
Max-min	9.6	9.7	9.7	9.8	5.0	4.1	3.8	3.9	4.1	4.9	6.2	6.7	6.3	-3.3	2.2		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Indirect Taxes as % of Total Taxation: VAT

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	15.1	15.3	15.2	14.8	15.7	15.9	15.2	15.3	15.2	15.4	15.7	16.0	16.2	1.2	0.3	25	23 908
BG	-	-	-	-	27.2	29.9	29.5	31.2	30.5	32.4	35.7	37.4	35.4	-	5.6	1	3 503
CZ	17.3	18.4	18.1	18.2	19.3	19.1	18.7	18.1	17.8	19.4	19.4	18.1	17.8	0.6	-1.2	21	8 366
DK	19.4	19.7	19.8	19.8	19.6	19.4	19.9	20.2	20.1	19.9	19.8	20.8	21.4	2.1	2.1	14	23 642
DE	16.3	15.9	15.8	16.1	16.4	16.2	16.5	16.1	16.0	16.0	16.1	16.2	17.8	1.4	1.6	22	170 080
EE	26.5	27.3	28.0	23.8	23.8	27.2	27.0	27.0	26.5	25.1	28.3	29.6	28.2	1.7	0.9	2	1 423
IE	21.2	21.6	21.9	22.4	22.2	23.1	23.0	24.7	24.2	24.3	24.8	24.2	24.2	3.0	1.1	7	14 414
EL	21.1	21.2	21.1	20.5	21.2	20.9	22.5	22.7	21.8	21.7	21.5	22.8	22.6	1.4	1.7	11	16 513
ES	15.9	16.2	16.5	17.0	18.1	18.0	17.5	17.1	17.6	17.6	17.7	17.5	16.5	0.6	-1.4	24	64 434
FR	17.3	17.7	17.5	17.3	17.0	16.6	16.4	16.4	16.4	16.6	16.7	16.5	16.6	-0.7	-0.1	23	135 666
IT	13.8	12.9	12.9	14.3	14.3	15.6	15.1	15.2	14.3	14.4	14.8	14.9	14.4	0.6	-1.2	27	95 682
CY	17.2	17.2	17.5	17.9	17.1	19.3	20.0	22.9	26.8	27.2	27.4	28.5	27.2	10.0	7.9	5	1 774
LV	27.8	26.8	25.0	23.8	23.0	23.9	23.6	23.5	25.3	24.4	26.8	28.1	26.9	-0.8	3.1	6	1 733
LT	26.9	24.9	27.0	25.3	24.9	25.2	25.4	26.0	24.0	22.9	25.0	25.9	27.4	0.5	2.2	4	2 330
LU	14.0	13.8	13.8	14.1	14.0	14.3	14.6	14.7	14.9	16.2	16.2	16.0	15.9	1.8	1.5	26	2 112
HU	18.5	18.6	19.8	20.2	20.8	22.3	21.1	20.6	21.6	23.5	22.5	20.4	19.9	1.5	-2.3	15	8 010
MT	23.0	23.3	21.9	17.7	19.3	21.4	21.1	22.1	19.8	22.5	24.5	23.8	22.2	-0.7	0.8	13	420
NL	16.2	16.6	16.9	17.1	17.3	17.3	18.9	19.1	19.5	19.4	19.2	18.9	19.4	3.2	2.1	17	42 873
AT	18.6	18.9	18.7	18.5	19.1	18.8	17.9	18.7	18.3	18.4	18.8	18.4	18.4	-0.2	-0.4	19	20 970
PL	16.8	18.6	20.2	20.1	21.5	21.3	21.0	22.0	22.2	22.8	23.5	24.1	24.1	7.3	2.8	8	25 923
PT	22.2	22.5	22.2	22.7	22.6	23.2	22.8	22.8	23.0	23.5	24.9	24.7	23.9	1.7	0.7	9	14 339
RO	-	-	-	21.4	19.5	21.4	21.8	25.2	25.9	24.4	29.0	27.7	27.7	-	6.3	3	10 086
SI	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	23.1	22.1	22.6	22.3	22.3	22.3	22.2	22.4	22.4	-0.7	12	2 942
SK	20.8	19.3	19.3	20.3	19.3	20.4	21.9	21.1	22.6	24.5	25.0	25.3	22.9	2.2	2.5	10	3 699
FI	17.4	17.1	18.4	18.0	18.0	17.4	17.8	18.2	19.4	19.6	19.8	19.9	19.4	2.0	2.0	16	15 000
SE	18.9	16.9	17.0	17.1	17.0	16.7	17.6	18.6	18.5	18.3	18.5	18.6	19.1	0.2	2.4	18	30 516
UK	18.6	19.2	18.9	17.9	18.3	17.9	18.0	18.9	19.6	19.3	18.5	18.0	18.1	-0.6	0.1	20	134 436
NO	*22.4*	*21.8*	*22.2*	*23.0*	*22.2*	*19.7*	*19.5*	*19.6*	*19.4*	*18.6*	*18.1*	*18.1*	*19.0*	*-3.4*	*-0.7*		*23 539*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	17.1	17.2	17.2	17.4	17.4	17.5	17.6	17.6	17.8	-	0.6		
arithmetic	-	-	-	-	19.2	20.2	20.3	20.8	20.9	21.2	21.9	22.0	21.7	-	1.5		
EA-16 averages																	
weighted	16.3	16.1	16.1	16.4	16.7	16.8	16.8	16.8	16.6	16.8	16.9	16.9	17.2	0.9	0.4		
arithmetic	16.9	16.8	16.9	16.8	17.8	18.8	19.0	19.4	19.5	20.0	20.3	20.4	20.0	3.2	1.1		
EU-25 averages																	
weighted	16.8	16.6	16.7	16.8	17.1	17.2	17.2	17.4	17.4	17.5	17.5	17.5	17.7	0.9	0.6		
arithmetic	18.4	18.4	18.5	18.2	18.9	19.8	19.8	20.2	20.3	20.6	21.1	21.2	20.9	2.5	1.1		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	32.1	31.9	31.9	28.2	19.9	21.7	21.2	23.0	23.4	23.3	28.1	30.3	27.4	-4.7	5.7		
Max-min	27.8	27.3	28.0	25.3	14.8	15.5	14.9	16.5	16.2	18.0	20.9	22.5	21.0	-6.8	5.5		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Indirect Taxes as % of GDP: Excise duties and consumption taxes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	5.4	5.7	5.6	5.5	5.5	5.3	5.1	5.1	5.3	5.5	5.4	5.1	5.0	-0.4	-0.3	25	7 348
BG	-	-	-	-	11.3	11.4	13.2	12.6	13.8	15.5	14.3	15.7	17.2	-	5.8	1	1 698
CZ	10.1	9.9	9.6	9.7	10.1	9.6	9.6	9.3	9.5	9.4	10.0	10.2	10.3	0.2	0.6	6	4 819
DK	7.5	7.8	7.7	8.3	8.5	8.2	8.5	8.5	8.3	7.7	7.0	6.8	6.7	-0.9	-1.6	20	7 339
DE	6.6	6.5	6.4	6.2	6.6	6.7	7.3	7.6	8.0	7.7	7.5	7.2	6.7	0.1	-0.1	19	63 760
EE	7.5	9.4	9.7	10.6	9.7	9.6	10.8	10.5	10.0	11.9	12.0	11.1	11.4	3.9	1.8	4	577
IE	12.7	12.3	11.9	11.5	10.9	10.3	9.6	10.1	9.5	9.0	8.4	7.6	7.6	-5.1	-2.7	18	4 526
EL	14.4	14.4	12.2	10.9	10.0	8.9	9.3	8.7	8.7	8.5	8.2	7.8	7.8	-6.6	-1.1	16	5 715
ES	7.7	7.8	7.8	8.5	8.2	7.8	7.5	7.5	7.4	7.1	6.6	6.2	6.0	-1.7	-1.8	23	23 367
FR	6.5	6.3	6.2	6.2	6.0	5.9	5.7	6.0	5.8	5.4	5.0	5.2	4.6	-1.9	-1.3	27	37 869
IT	7.9	7.3	6.9	6.8	6.9	6.2	5.9	5.7	5.8	5.5	5.5	5.2	4.8	-3.1	-1.4	26	32 098
CY	10.0	9.7	8.5	7.9	8.2	8.4	10.2	9.0	11.5	13.1	11.4	10.7	9.0	-1.0	0.6	11	587
LV	6.4	8.5	9.9	12.3	11.3	11.6	10.8	10.9	11.6	12.2	12.4	10.9	9.4	3.0	-2.2	10	604
LT	8.4	9.1	9.4	11.4	11.8	10.7	11.7	11.4	11.6	10.7	10.3	10.0	9.8	1.4	-0.9	8	835
LU	10.9	10.6	11.2	11.0	11.7	11.6	10.5	11.2	11.3	12.3	11.2	10.7	10.1	-0.8	-1.5	7	1 344
HU	10.1	9.8	9.9	11.1	10.9	10.0	9.6	9.5	9.7	8.8	8.6	9.0	8.4	-1.7	-1.6	14	3 377
MT	6.9	7.1	8.8	11.6	10.3	8.9	9.2	8.5	8.5	8.6	9.1	9.1	9.7	2.8	0.8	9	184
NL	7.0	6.6	6.8	7.0	6.9	6.5	6.5	6.5	6.5	6.8	6.6	6.4	6.3	-0.7	-0.3	21	13 817
AT	6.2	6.1	6.4	6.3	6.3	6.2	6.0	6.3	6.5	6.6	6.5	6.1	6.0	-0.2	-0.2	22	6 847
PL	12.4	11.8	9.7	10.0	11.1	11.2	11.5	12.1	12.7	13.2	12.8	11.9	12.1	-0.4	0.9	2	12 965
PT	11.6	11.1	10.5	10.6	9.7	7.8	8.6	9.1	9.4	9.3	8.8	8.9	7.9	-3.7	0.1	15	4 715
RO	-	-	-	8.7	10.6	9.8	9.8	9.4	12.7	13.3	11.8	11.1	10.4	-	0.7	5	3 804
SI	0.0	0.0	0.0	0.0	4.6	8.1	9.0	9.0	8.8	8.9	8.6	8.6	8.6	8.6	0.5	13	1 134
SK	8.7	8.4	8.1	8.0	8.6	9.1	8.2	8.9	9.4	10.5	11.6	9.8	12.0	3.3	2.9	3	1 937
FI	9.9	9.7	10.2	10.0	10.2	9.0	9.1	9.3	9.7	9.0	8.6	8.4	7.8	-2.1	-1.2	17	6 019
SE	7.2	7.4	6.8	6.8	6.5	6.1	6.3	6.7	6.6	6.3	6.1	5.9	5.8	-1.4	-0.3	24	9 237
UK	11.8	11.9	11.5	11.4	11.3	10.8	10.4	10.7	10.4	10.1	9.4	8.8	8.8	-3.0	-2.0	12	65 872
NO	*8.0*	*7.6*	*7.7*	*7.5*	*7.4*	*6.6*	*6.3*	*6.3*	*6.3*	*5.5*	*5.2*	*4.9*	*4.8*	*-3.2*	*-1.7*		*5 988*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	7.6	7.4	7.4	7.6	7.6	7.4	7.1	6.8	6.6	-	-0.9		
arithmetic	-	-	-	-	9.0	8.7	8.9	8.9	9.2	9.4	9.0	8.7	8.5	-	-0.2		
EA-16 averages																	
weighted	7.1	6.9	6.8	6.7	6.8	6.6	6.7	6.8	6.9	6.7	6.4	6.2	5.8	-1.3	-0.8		
arithmetic	8.3	8.1	8.0	8.0	8.2	7.9	8.0	8.0	8.3	8.4	8.1	7.7	7.5	-1.1	-0.6		
EU-25 averages																	
weighted	7.7	7.6	7.5	7.5	7.6	7.4	7.4	7.6	7.6	7.4	7.1	6.8	6.5	-1.2	-0.9		
arithmetic	8.6	8.6	8.5	8.8	8.9	8.6	8.7	8.7	8.9	9.0	8.7	8.3	8.1	-0.5	-0.5		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	38.4	37.4	34.4	36.1	28.5	25.8	27.6	26.0	30.0	36.7	35.7	36.4	41.9	3.5	16.1		
Max-min	14.4	14.4	12.2	12.3	7.2	6.4	8.2	7.4	8.5	10.2	9.3	10.7	12.5	-1.9	6.2		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Taxes received by administrative level as % of Total Taxation: State Government

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	22.8	23.0	23.2	23.3	23.7	22.8	24.2	23.1	24.0	23.5	24.1	24.1	24.4	1.6	1.6	1	35 924
BG	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
CZ	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
DK	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
DE	21.2	22.2	21.8	22.1	22.5	22.7	21.9	21.6	21.3	21.5	21.2	21.9	22.6	1.4	-0.1	2	216 540
EE	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
IE	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
EL	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
ES	4.7	4.6	7.2	7.7	7.9	7.8	7.7	18.5	20.4	21.7	22.1	22.2	21.6	16.9	13.8	3	84 331
FR	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
IT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
CY	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
LV	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
LT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
LU	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
HU	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
MT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
NL	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
AT	7.8	7.9	7.7	7.8	7.7	7.7	7.4	7.3	7.0	7.1	7.1	7.1	7.3	-0.6	-0.4	4	8 295
PL	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
PT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
RO	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
SI	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
SK	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
FI	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
SE	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
UK	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
NO	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	-	-		*n.a.*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
arithmetic	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
EA-16 averages																	
weighted	18.2	18.7	18.7	19.0	19.2	19.2	18.5	20.1	20.4	20.7	20.7	21.1	21.5	3.3	2.3		
arithmetic	14.1	14.4	15.0	15.2	15.4	15.2	15.3	17.6	18.2	18.5	18.6	18.8	19.0	4.9	3.7		
EU-25 averages																	
weighted	18.2	18.7	18.7	19.0	19.2	19.2	18.5	20.1	20.4	20.7	20.7	21.1	21.5	3.3	2.3		
arithmetic	14.1	14.4	15.0	15.2	15.4	15.2	15.3	17.6	18.2	18.5	18.6	18.8	19.0	4.9	3.7		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	50.6	50.9	46.6	45.4	45.9	45.2	48.6	35.4	37.3	36.8	37.7	37.2	36.7	-13.8	-8.5		
Max-min	18.1	18.4	16.1	15.6	16.0	15.2	16.8	15.7	17.0	16.4	17.0	16.9	17.1	-0.9	2.0		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Taxes received by administrative level as % of GDP: Local Government

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1] 1995 to 2007	Difference[1] 2000 to 2007	Ranking 2007	Revenue[2] 2007
BE	2.1	2.2	2.2	2.1	2.2	1.9	2.1	2.2	2.3	2.3	2.2	2.2	2.3	0.2	0.4	18	7 726
BG	-	-	-	-	3.6	3.2	3.4	3.3	0.5	0.5	0.6	0.8	0.9	-	-2.3	23	268
CZ	4.4	4.1	4.2	4.0	4.2	4.1	3.8	4.3	4.5	4.7	5.4	5.2	5.2	0.8	1.1	7	6 612
DK	15.6	15.7	15.8	16.2	16.3	16.5	17.0	17.1	17.2	16.9	16.9	16.7	11.8	-3.7	-4.7	2	26 825
DE	2.5	2.6	2.7	2.9	2.9	2.9	2.7	2.6	2.6	2.8	2.9	3.1	3.2	0.6	0.2	15	76 970
EE	4.8	0.5	4.7	4.9	4.9	4.3	4.1	4.0	4.0	4.0	4.0	4.1	4.4	-0.3	0.1	11	676
IE	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	-0.2	0.1	24	1 306
EL	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.0	-0.1	26	532
ES	2.8	2.8	3.0	3.1	3.1	3.1	3.0	2.9	2.8	3.0	3.1	3.2	3.1	0.3	0.0	16	32 686
FR	4.5	4.7	4.7	4.7	4.6	4.3	4.1	4.1	4.2	4.5	4.8	4.8	4.9	0.4	0.7	8	93 223
IT	3.1	3.4	3.5	5.7	5.3	6.0	6.2	6.3	6.6	6.4	6.4	6.5	6.7	3.6	0.7	5	102 842
CY	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.1	0.1	25	84
LV	6.5	6.3	5.2	5.4	5.0	5.0	4.9	4.9	5.1	5.1	4.9	5.2	5.4	-1.0	0.4	6	1 146
LT	5.2	5.2	4.5	6.0	6.5	6.1	5.7	2.8	2.6	2.8	2.8	2.9	3.0	-2.2	-3.1	17	862
LU	2.4	2.4	2.4	2.4	2.2	2.2	2.2	2.4	2.3	1.8	1.7	1.6	1.6	-0.7	-0.6	21	592
HU	2.7	3.0	3.2	3.5	3.8	3.8	4.0	4.0	4.3	4.5	4.3	4.3	4.4	1.7	0.7	12	4 454
MT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	n.a.	n.a.
NL	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.3	1.3	0.0	-0.1	22	7 425
AT	5.0	5.2	5.3	5.2	5.2	5.1	5.2	4.9	4.7	4.7	4.6	4.6	4.7	-0.3	-0.4	10	12 658
PL	4.7	4.5	4.5	4.2	3.2	3.0	3.1	3.3	3.1	4.0	4.1	4.3	4.7	0.1	1.8	9	14 525
PT	1.7	1.7	1.7	1.8	2.1	2.1	2.0	2.1	2.0	2.1	2.2	2.2	2.2	0.6	0.1	19	3 609
RO	-	-	-	2.0	3.0	3.4	5.5	5.5	5.9	5.8	6.0	7.5	7.6	-	4.2	4	9 391
SI	2.5	2.5	2.5	2.5	2.7	2.7	2.8	2.8	2.9	2.9	2.8	2.9	3.4	0.9	0.7	13	1 180
SK	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5	1.4	1.5	1.6	1.5	1.5	3.5	3.3	3.2	1.6	1.8	14	1 753
FI	10.2	10.7	10.1	10.1	9.9	10.2	9.9	9.6	9.3	9.1	9.1	9.2	9.2	-1.0	-1.0	3	16 478
SE	14.2	15.4	15.2	15.2	15.2	14.9	15.5	15.6	16.0	16.0	15.9	15.7	15.7	1.5	0.8	1	52 015
UK	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	0.4	0.2	20	34 490
NO	*8.2*	*7.9*	*7.8*	*7.1*	*7.4*	*6.4*	*7.0*	*5.6*	*6.2*	*5.9*	*5.8*	*5.6*	*5.5*	*-2.7*	*-1.0*		*15 518*
EU-27 averages																	
weighted	-	-	-	-	3.9	3.9	3.8	3.9	3.9	4.0	4.1	4.2	4.1	-	0.2		
arithmetic	-	-	-	-	4.3	4.2	4.3	4.3	4.2	4.2	4.3	4.4	4.3	-	0.1		
EA-16 averages																	
weighted	3.1	3.3	3.3	3.8	3.7	3.7	3.7	3.6	3.7	3.8	3.9	3.9	4.0	0.9	0.3		
arithmetic	2.8	2.9	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	2.9	3.1	3.1	3.2	0.3	0.1		
EU-25 averages																	
weighted	3.5	3.7	3.6	3.9	3.9	3.9	3.8	3.9	3.9	4.0	4.1	4.1	4.1	0.6	0.2		
arithmetic	4.2	4.1	4.2	4.4	4.4	4.3	4.3	4.2	4.3	4.3	4.4	4.4	4.3	0.1	0.0		
Convergence indicators																	
St.dev/mean	113.7	114.9	112.5	103.4	102.6	102.8	106.2	106.1	106.9	102.9	100.3	98.4	86.9	-26.8	-15.9		
Max-min	15.3	15.4	15.5	15.9	16.1	16.2	16.7	16.8	16.9	16.6	16.7	16.5	15.5	0.2	-0.8		

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

VAT rates in the Member States

2007, in %

Member State	Standard rate	Reduced rate	Super reduced rate	Parking
BE	21	6/12	-	12
BG	20	7	-	-
CZ	19	9	-	-
DK	25	-	-	-
DE	19	7	-	-
EE	18	5	-	-
IE	21.5	13.5	4.8	13.5
EL	19	9	4.5	-
ES	16	7	4	-
FR	19.6	5.5	2.1	-
IT	20	10	4	0
CY	15	5/8	-	-
LV	21	10	-	-
LT	19	5/9	-	-
LU	15	6/12	3	12
HU	20	5	-	-
MT	18	5	-	-
NL	19	6	-	-
AT	20	10	-	12
PL	22	7	3	-
PT	20	5/12	-	12
RO	19	9	-	-
SI	20	8.5	-	-
SK	19	10	-	-
FI	22	8/17	-	-
SE	25	6/12	-	-
UK	15	5	-	-

Note: Before 2007, in Bulgaria the reduced rate was applied by way of reducing the tax base to 35 % and then applying the 20 % standard rate.

Source: Commission services

Adjusted top statutory tax rate on corporate income

1995-2009, in %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Difference 1995-2009	Difference 2000-2009
BE	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	40.2	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	-6.2	-6.2
BG	40.0	40.0	40.2	37.0	34.3	32.5	28.0	23.5	23.5	19.5	15.0	15.0	10.0	10.0	10.0	-30.0	-22.5
CZ	41.0	39.0	39.0	35.0	35.0	31.0	31.0	31.0	31.0	28.0	26.0	24.0	24.0	21.0	20.0	-21.0	-11.0
DK	34.0	34.0	34.0	34.0	32.0	32.0	30.0	30.0	30.0	30.0	28.0	28.0	25.0	25.0	25.0	-9.0	-7.0
DE	56.8	56.7	56.7	56.0	51.6	51.6	38.3	38.3	39.6	38.3	38.7	38.7	38.7	29.8	29.8	-27.0	-21.8
EE	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	24.0	23.0	22.0	21.0	21.0	-5.0	-5.0
IE	40.0	38.0	36.0	32.0	28.0	24.0	20.0	16.0	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	-27.5	-11.5
EL	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	37.5	35.0	35.0	35.0	32.0	29.0	25.0	25.0	25.0	-15.0	-15.0
ES	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	32.5	30.0	30.0	-5.0	-5.0
FR	36.7	36.7	41.7	41.7	40.0	37.8	36.4	35.4	35.4	35.4	35.0	34.4	34.4	34.4	34.4	-2.2	-3.3
IT	52.2	53.2	53.2	41.3	41.3	41.3	40.3	40.3	38.3	37.3	37.3	37.3	37.3	31.4	31.4	-20.8	-9.9
CY	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	29.0	28.0	28.0	15.0	15.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	-15.0	-19.0
LV	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	22.0	19.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	-10.0	-10.0
LT	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	24.0	24.0	15.0	15.0	15.0	15.0	19.0	18.0	15.0	20.0	-9.0	-4.0
LU	40.9	40.9	39.3	37.5	37.5	37.5	37.5	30.4	30.4	30.4	30.4	29.6	29.6	29.6	28.6	-12.3	-8.9
HU	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	17.6	17.5	17.5	21.3	21.3	21.3	1.6	1.6
MT	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	0.0	0.0
NL	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	34.5	34.5	34.5	31.5	29.6	25.5	25.5	25.5	-9.5	-9.5
AT	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	-9.0	-9.0
PL	40.0	40.0	38.0	36.0	34.0	30.0	28.0	28.0	27.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	-21.0	-11.0
PT	39.6	39.6	39.6	37.4	37.4	35.2	35.2	33.0	33.0	27.5	27.5	27.5	26.5	26.5	26.5	-13.1	-8.7
RO	38.0	38.0	38.0	38.0	38.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	-22.0	-9.0
SI	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	23.0	22.0	21.0	-4.0	-4.0
SK	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	29.0	29.0	25.0	25.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	-21.0	-10.0
FI	25.0	28.0	28.0	28.0	28.0	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	1.0	-3.0
SE	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	26.3	-1.7	-1.7
UK	33.0	33.0	31.0	31.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	28.0	-5.0	-2.0
EU-27	35.3	35.3	35.2	34.1	33.5	31.9	30.7	29.3	28.3	27.0	25.5	25.3	24.5	23.6	23.5	-11.8	-8.4
EU-25	35.0	35.0	34.9	33.9	33.3	32.2	31.1	29.7	28.7	27.4	26.3	26.0	25.5	24.4	24.4	-10.7	-7.8
EA-16	37.5	37.6	37.7	36.4	35.8	34.9	33.5	32.1	30.7	29.8	28.4	28.0	27.1	26.0	25.9	-11.7	-9.0

Note: Only the 'basic' (non-targeted) top rate is presented here. Existing surcharges and averages of local taxes are included. Some countries also apply small profits rates or special rates, e.g., in case the investment is financed through issuing new equity, or alternative rates for different sectors. Such targeted tax rates can be substantially lower than the effective top rate. **Belgium**: a) A 3 % 'crisis' surcharge is applicable since 1993; b) since 1/1/2006 Belgium, applies a system of notional interest (ACE) which reduces the 'effective tax rate' with several percentage points, depending on the difference between the rate of return and the rate of the notional interest deduction. **Germany**: The rate includes the solidarity surcharge of 5.5 % and the average rate for the trade tax ('Gewerbesteuer', which is also an allowable expense for the purpose of calculating the income on which corporation tax is payable). From 1995 to 2000 the rates for Germany refer only to retained profits. For distributed profits lower rates applied. As from 2008 enterprises are subject to an overall tax burden of 29.8 % nominally. This is the result of the reduction of the corporate tax rate from 25 % to 15 % and the reduction of the base measure for trade tax from 5 % to 3.5 %. The adjusted top statutory tax rate is calculated with an average multiplier of 400 % for the trade tax. **Estonia:** As from 2000 the rate for Estonia refers only to the gross amount of distributed profits; the tax rate on retained earnings is zero. **France**: France applies a standard CIT rate of 33.5 %. Large companies (turnover over € 7 630 000 and taxable profit over € 2 289 000) are subject to an additional surcharge of 3.3 % levied on the part of aggregate corporate tax which exceeds € 763 000. An annual minimum lump-sum tax (IFA) based on turnover is payable when turnover is more than € 400 000. **Hungary**: From 1 September 2006, a solidarity surtax of 4 % is levied on most of the resident companies. A local business tax is maximum 2 %. An 'Innovation tax' of 0.3 % is due on the same base as the local business tax, but not for all companies. The corporate income tax in Hungary consists of three components: the standard CIT rate of 16 %, a local tax of maximum 2 % that applies on the gross operating profit (turnover minus costs) and which is deductible from the tax base, and a surcharge of 4 %. Starting from a gross operating profit of 100, companies would pay the local tax of 2. The tax base for the surcharge of 4% is the profit before tax, that is 98 (100 minus the local tax paid of 2). The surcharge amounts then to 3.92. Finally, the CIT base is calculated as the profit before tax of 98 minus the deductible local tax of 2, that is 96. the CIT rate of 16 % gives a tax of 15.36. In total, the tax paid is 15.36 + 3.92 + 2 = 21.28. This represents 21.714 % of the profit before tax of 98. **Ireland**: 25 % for non-trading income, gains and profits from mining petroleum and land dealing activities. Until 2003, Ireland applied a 10 % CIT rate to qualifying manufacturing and services companies. **Italy**: As from 1998 the rates for Italy include IRAP (rate 3.90 %), a local tax levied on a tax base broader than corporate income. The rate may vary up to 1 percentage point depending on location. **Lithuania**: a 'social tax' (applied as a surcharge) has been introduced in 2006 and 2007 (at 4 % and 3 % respectively). **Luxembourg**: basic local tax (municipal business tax) is 3% to be multiplied by a municipal factor ranging from 2 to 3.5. The rate in the table is for Luxembourg City. **Portugal**: As from 2007 the rate for Portugal includes the maximum 1.5 % rate of a municipal surcharge.

Source: Commission services

Top personal income tax rates

1995-2008 income

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Difference 1995-2008	Difference 2000-2008
BE	60.6	60.6	60.6	60.6	60.6	60.6	60.1	56.4	53.7	53.7	53.7	53.7	53.7	53.7	-6.9	-6.9
BG	50.0	50.0	40.0	40.0	40.0	40.0	38.0	29.0	29.0	29.0	24.0	24.0	24.0	10.0	-40.0	-30.0
CZ	43.0	40.0	40.0	40.0	40.0	32.0	32.0	32.0	32.0	32.0	32.0	32.0	32.0	15.0	-28.0	-17.0
DK	63.5	62.0	62.9	61.4	61.1	59.7	59.6	59.8	59.8	59.0	59.0	59.0	59.0	59.0	-4.5	-0.7
DE	57.0	57.0	57.0	55.9	55.9	53.8	51.2	51.2	51.2	47.5	44.3	44.3	47.5	47.5	-9.5	-6.3
EE	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	24.0	23.0	22.0	21.0	-5.0	-5.0
IE	48.0	48.0	48.0	46.0	46.0	44.0	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	41.0	41.0	-7.0	-3.0
EL	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	42.5	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	-5.0	-5.0
ES	56.0	56.0	56.0	56.0	48.0	48.0	48.0	48.0	45.0	45.0	45.0	45.0	43.0	43.0	-13.0	-5.0
FR	59.1	59.6	57.7	59.0	59.0	59.0	58.3	57.8	54.8	53.4	53.5	45.8	45.8	45.8	-13.3	-13.2
IT	51.0	51.0	51.0	46.0	46.0	45.9	45.9	46.1	46.1	46.1	44.1	44.1	44.9	44.9	-6.1	-1.0
CY	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	-10.0	-10.0
LV	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0	0.0
LT	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	27.0	27.0	24.0	-9.0	-9.0
LU	51.3	51.3	51.3	47.2	47.2	47.2	43.1	39.0	39.0	39.0	39.0	39.0	39.0	39.0	-12.3	-8.2
HU	44.0	44.0	44.0	44.0	44.0	44.0	40.0	40.0	40.0	38.0	38.0	36.0	40.0	40.0	-4.0	-4.0
MT	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	0.0	0.0
NL	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	-8.0	-8.0
AT	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	0.0	0.0
PL	45.0	45.0	44.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	-5.0	0.0
PT	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	42.0	42.0	42.0	2.0	2.0
RO	40.0	40.0	40.0	48.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	16.0	16.0	16.0	16.0	-24.0	-24.0
SI	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	41.0	41.0	-9.0	-9.0
SK	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	38.0	38.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	-23.0	-23.0
FI	62.2	61.2	59.5	57.8	55.6	54.0	53.5	52.5	52.2	52.1	51.0	50.9	50.5	50.1	-12.2	-4.0
SE	61.3	61.4	54.4	56.7	53.6	51.5	53.1	55.5	54.7	56.5	56.6	56.6	56.6	56.4	-4.9	4.9
UK	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	0.0	0.0
NO	*41.7*	*41.7*	*41.7*	*41.7*	*41.5*	*47.5*	*47.5*	*47.5*	*47.5*	*47.5*	*43.5*	*40.0*	*40.0*	*40.0*	*-1.7*	*-7.5*
EU-27	47.3	47.1	46.4	46.1	45.3	44.7	43.7	42.9	42.2	41.2	39.9	39.3	39.1	37.8	-9.5	-6.9
EU-25	47.5	47.3	46.9	46.3	45.7	45.0	44.1	43.6	42.8	41.8	41.4	40.9	40.6	39.8	-7.7	-5.3
EA-16	50.4	50.4	50.2	49.4	48.8	48.4	47.1	46.1	44.9	43.4	43.0	42.7	42.1	42.1	-8.3	-6.3

Note: BE: including crisis tax (1993-2002) and local surcharge, DK: state taxes plus municipality taxes and including church tax. DE: including solidarity surcharge, FR: including general social welfare contribution and welfare debt repayment levy (since 1996), which are partly deductible from PIT, HU: including solidarity tax in 2007 and 2008, IT: including regional surcharge and local surcharge, LU: including solidarity surcharge for Unemployment Fund (since 2002), FI, SE: state taxes plus municipality taxes, NO: including surtax.

Source: Commission services

Capital tax base to GDP
1995-2007, in %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BE	34.4	33.5	33.1	32.8	30.9	32.5	31.8	30.3	28.9	29.6	30.6	31.8	32.2
BG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CZ	27.8	27.3	27.1	29.9	29.9	29.5	30.1	29.0	29.1	29.8	30.8	31.9	32.6
DK	21.3	20.4	20.1	17.8	17.9	20.1	19.4	20.0	17.9	17.8	20.2	19.9	17.3
DE	24.9	24.9	25.6	25.6	24.5	24.0	24.2	24.7	25.2	26.7	28.1	29.5	29.8
EE	23.5	27.0	27.1	30.0	31.3	31.2	32.0	32.2	32.0	31.2	30.8	29.2	25.5
IE	-	-	-	-	-	-	-	50.2	50.0	48.4	45.9	48.5	50.6
EL	-	-	-	-	-	49.0	47.2	46.4	46.5	46.1	45.8	45.0	-
ES	-	-	-	-	-	29.4	29.4	29.2	28.7	28.3	27.7	26.7	26.5
FR	25.5	25.0	25.4	26.1	25.4	25.7	25.8	24.9	24.6	24.5	24.1	24.5	24.9
IT	41.7	42.4	39.9	37.9	36.7	37.0	37.4	35.7	35.1	35.1	33.9	32.8	32.7
CY	39.3	39.5	36.0	39.3	40.4	41.6	41.7	39.5	33.9	33.6	33.4	32.8	28.2
LV	18.2	20.7	22.5	19.1	20.5	25.9	29.0	31.9	30.6	31.5	28.9	27.6	27.2
LT	39.2	37.8	35.3	32.5	30.5	32.0	34.3	34.5	35.8	36.2	36.3	34.3	31.8
LU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
HU	-	-	-	-	-	27.3	27.2	28.1	27.4	27.4	27.2	29.5	-
MT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NL	32.5	33.4	36.1	35.2	35.1	37.5	37.3	31.6	32.4	34.0	40.5	41.5	43.3
AT	23.5	23.9	24.2	24.7	24.0	25.2	24.0	24.7	24.9	26.1	28.0	27.9	27.7
PL	36.1	34.0	33.6	34.1	32.4	34.9	34.0	34.6	35.7	39.3	38.8	38.2	-
PT	29.5	28.4	26.6	25.8	25.4	23.8	23.6	23.1	23.5	23.9	22.6	22.0	22.5
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SI	-	-	-	-	-	18.9	18.6	19.9	20.8	20.7	21.1	22.5	22.9
SK	30.8	29.3	28.7	28.4	29.9	30.1	32.4	31.3	30.6	33.9	33.1	35.9	37.1
FI	20.6	20.7	22.9	24.3	25.0	27.6	30.8	27.9	26.4	27.1	26.5	29.9	29.4
SE	24.2	21.7	21.9	20.7	19.7	19.3	18.0	17.6	17.4	21.1	19.7	25.2	20.3
UK	25.8	27.3	27.9	27.6	25.3	24.4	23.9	24.3	26.5	26.1	26.3	26.6	26.8
NO	-	-	-	-	-	-	-	*27.3*	*29.0*	*31.9*	*36.2*	*36.5*	*34.3*

Source: Commission services

Environmental tax revenues in the Union
1995-2007, in% of GDP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Difference[1)] 1995-2007	2000-2007
BE	2.2	2.5	2.5	2.4	2.5	2.3	2.3	2.2	2.3	2.4	2.3	2.2	2.1	-0.1	-0.2
BG	-	-	-	-	2.3	2.5	2.8	2.2	3.0	3.4	3.1	3.1	3.4	-	1.0
CZ	2.9	2.7	2.5	2.4	2.6	2.6	2.6	2.5	2.6	2.6	2.7	2.6	2.5	-0.4	-0.1
DK	4.5	4.8	4.9	5.3	5.4	5.3	5.2	5.4	5.2	5.6	6.0	6.2	5.9	1.4	0.6
DE	2.3	2.2	2.2	2.1	2.3	2.4	2.5	2.5	2.7	2.5	2.5	2.4	2.2	-0.1	-0.1
EE	1.0	1.5	1.6	1.9	1.7	1.7	2.1	2.0	1.9	2.1	2.3	2.2	2.3	1.3	0.6
IE	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0	2.9	2.3	2.3	2.3	2.5	2.5	2.5	2.4	-0.6	-0.4
EL	3.1	3.1	3.1	2.9	2.7	2.3	2.5	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0	-1.1	-0.3
ES	2.2	2.2	2.1	2.3	2.3	2.2	2.1	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8	-0.4	-0.4
FR	2.7	2.8	2.6	2.6	2.6	2.4	2.3	2.5	2.5	2.4	2.3	2.3	2.1	-0.6	-0.3
IT	3.5	3.4	3.4	3.3	3.4	3.1	3.0	2.8	2.9	2.8	2.7	2.7	2.6	-1.0	-0.5
CY	2.9	2.8	2.5	2.5	2.5	2.7	3.0	2.9	3.7	4.0	3.5	3.3	3.4	0.6	0.7
LV	1.2	1.7	2.2	3.0	2.5	2.4	2.2	2.3	2.5	2.6	2.7	2.4	2.1	0.8	-0.3
LT	1.9	1.9	2.2	2.6	2.9	2.4	2.5	2.8	2.8	2.7	2.3	1.8	1.8	-0.1	-0.6
LU	3.0	2.9	3.0	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	3.0	3.0	2.6	2.6	-0.3	-0.1
HU	3.0	2.9	2.9	3.4	3.3	2.9	2.8	2.8	2.6	2.7	2.7	2.8	2.9	-0.1	-0.1
MT	3.2	3.1	3.5	3.9	4.1	3.7	3.7	3.4	3.4	3.1	3.3	3.4	3.7	0.6	0.1
NL	3.6	3.8	3.8	3.8	3.9	3.9	3.8	3.7	3.7	3.9	3.9	4.1	3.9	0.2	0.0
AT	2.1	2.1	2.4	2.3	2.3	2.4	2.6	2.7	2.7	2.7	2.6	2.5	2.4	0.3	0.0
PL	1.8	1.9	1.8	1.8	2.1	2.1	2.1	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.7	0.9	0.6
PT	3.5	3.5	3.3	3.5	3.4	2.7	3.0	3.2	3.1	3.1	3.1	3.0	2.9	-0.6	0.2
RO	-	-	-	3.0	3.9	3.5	2.4	2.1	2.4	2.4	2.0	1.9	2.1	-	-1.4
SI	4.2	4.4	4.5	5.1	4.2	2.9	3.3	3.3	3.3	3.3	3.2	3.0	3.0	-1.2	0.1
SK	2.3	2.1	2.1	1.9	2.0	2.2	1.9	2.4	2.6	2.7	2.6	2.4	2.3	-0.1	0.1
FI	2.9	3.1	3.3	3.3	3.4	3.1	2.9	3.0	3.2	3.2	3.1	3.0	2.8	-0.2	-0.4
SE	2.8	3.1	2.9	3.0	2.8	2.7	2.8	2.8	2.9	2.8	2.8	2.7	2.6	-0.1	-0.1
UK	2.9	2.9	2.9	3.1	3.1	3.0	2.8	2.7	2.7	2.6	2.5	2.4	2.5	-0.4	-0.5
NO	-	-	-	-	-	-	-	*3.3*	*3.2*	*3.2*	*3.0*	*3.0*	*2.9*	-	-
EU-27 averages															
weighted	-	-	-	-	2.8	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6	2.5	2.5	-	-0.3
arithmetic	-	-	-	-	3.0	2.8	2.7	2.7	2.8	2.9	2.8	2.7	2.7	-	-0.1
EU-25 averages															
weighted	2.8	2.8	2.7	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6	2.6	2.5	-0.3	-0.3
arithmetic	2.8	2.8	2.8	3.0	3.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	2.8	2.8	2.7	-0.1	-0.1
EA-16 averages															
weighted	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6	2.6	2.6	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4	-0.4	-0.3
arithmetic	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0	2.8	2.7	2.8	2.8	2.9	2.8	2.7	2.6	-0.3	-0.1

Source: Commission services

Adjusted top statutory tax rate on corporate income - EU v. third countries
1995-2009, in %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Difference 1995-2009	Difference 2000-2009
EU-27	35.3	35.3	35.2	34.1	33.5	31.9	30.7	29.3	28.3	27.1	25.5	25.3	24.5	23.6	23.5	-11.8	-8.4
Non-EU countries																	
OECD-6	37.6	38.1	38.1	38.0	37.0	35.3	34.2	33.5	33.2	32.8	32.4	32.4	32.4	32.5	32.5	-5.1	-2.8
AU	33.0	36.0	36.0	36.0	36.0	34.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	-3.0	-4.0
CA	44.6	44.6	44.6	44.6	44.6	44.6	42.1	38.6	36.6	36.1	36.1	36.1	36.1	34.6	34.6	-10.0	-10.0
CH	28.5	28.5	28.5	27.5	25.1	24.9	24.7	24.4	24.1	24.1	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	-7.2	-3.6
JP	51.6	51.6	51.6	51.6	48.0	40.9	40.9	40.9	40.9	39.5	39.5	39.5	39.5	42.0	42.0	-9.6	1.1
NO	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	0.0	0.0
US	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.3	39.0	39.0	-1.0	-0.3
BRIC	38.9	34.9	34.9	34.9	34.0	35.9	35.4	31.7	31.9	31.7	31.9	31.2	31.2	29.2	28.3	-10.7	-7.6
BR	47.7	31.5	31.5	31.5	33.0	37.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	-13.7	-3.0
RU	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	20.0	-15.0	-15.0
IN	40.0	40.0	40.0	40.0	35.0	38.5	39.6	35.7	36.8	35.9	36.6	33.7	34.0	34.0	34.0	-6.0	-4.5
CN	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	25.0	25.0	-8.0	-8.0

Note: Rates are those applicable in capital city (e.g. Washington DC for the USA); Brazil applies a variant of an Allowance for Corporate Equity (only allowing the tax deduction of notional interest when it is actually paid out to shareholders as "interest on equity').

Source: Commission services; OECD Tax Database; KPMG Corporate Tax survey; IBFD; Deloitte domestic rates database; Ministries websites; World Tax database at office of tax policy research; Klemm, A. (2007), Allowances for Corporate Equity in Practice, CES

Međunarodna komparacija poreskog opterećenja troškova radne snage u 2005.god.

Država	**Porez na dohodak u bruto plati**	**Doprinosi posloprimaca u bruto plati**	**Porez na dohodak i doprinosi posloprimaoca u bruto plati**	**Porez na dohodak i doprinosi posloprimaca i poslodavaca u troškovima radne snage**
Australija	24,0	0,0	24,0	283
Austrija	14,1	18,1	32,1	47,4
Belgija	27,9	14,0	41,9	554
Kanada	16,6	7,0	23,5	31,6
Češka	*11,6*	*12.5*	*?4,J*	43,8
Danska	30,4	10,6	41,0	41,4
Finska	24,9	6,4	31,3	44,6
Francuska	15,4	13,6	29,0	50,1
Nemačka	20,9	20,9	41.7	51,8
Grčka	5,6	16,0	21,6	38,8
Mađarska	19,4	13,5	32.9	*50.5*
Island	24,7	0,2	24,9	29,0
Irska	12,6	5,2	17,7	25,7
Italija	181	9,2	27,3	45,4
Japan	6,6	11,8	18,5	27,7
Koreja	2,7	7,1	9,9	17,3
Luksembur	12,6	13,9	26,5	35,3
Meksiko	6,3	1.6	7.9	18,2
Holandija	10,5	21.7	32,2	38,6
N. Zeland	20,5	0,0	205	20,5
Norveška	21,2	7,8	29,0	37,3
Poljska	6,4	25,6	*32,0*	43,6
Portugal	10,1	11,0	21,1	36,2
Slovačka	8.7	13,4	22,1	38,3
Španija	14,0	6,4	20,3	39,0
Švedska	22,1	7,0	31,0	47,9
Švajcarska	7,6	11, I	21,7	29,5
Turska	14,4	15,0	30,4	42,7
V. Britanija	15,0	9,1	26,5	33,5
SAD	13,0	7,8	23,6	29,1
OECD	15,6	10,6	26,2	37,3
EU-15	17,2	12,2	29,4	42,1
EU-19	J6,0	13,]	29,1	42,5

Izvor: OECD, 2006. Str. 44-48

Name	Income Tax Rate	Corporate Tax Rate	GDP (billions)	GDP Per Capita	Unemplo-yment Rate	Inflation Rate	FDI Inflow (millions)	Tax Burden % GDP	Govt. Expenditure % GDP
Afghanistan	-	-	30.6	-	40.0	27.2	300	-	-
Albania	10.0	10.0	24.3	7715	12.5	3.4	656	23.3	29.3
Algeria	35.0	19.0	276	8033	12.5	4.5	1700	7.9	29.8
Angola	15.0	35.0	106.3	5899	-	12.5	-1500	6.2	35.2
Argentina	35.0	35.0	571.5	14333	7.9	8.6	8900	24.5	28.5
Armenia	20.0	20.0	18.7	6070	7.1	9.0	661	16.5	17.4
Australia	45.0	30.0	762.6	35677	4.2	4.4	46800	30.6	34.2
Austria	50.0	25.0	318.4	38152	3.8	3.2	13600	41.9	48.7
Azerbaijan	35.0	22.0	76.1	8765	6.1	20.8	11	18.4	27.4
Bahrain	0.0	0.0	26.9	34605	15.0	3.5	1800	2.7	25.3
Bangladesh	25.0	45.0	213.5	1334	4.2	8.4	1100	8.4	14.3
Barbados	35.0	25.0	5.2	19025	-	8.3	133	33.8	38.9
Belarus	12.0	24.0	118.7	12261	-	14.8	2200	27.5	47.6
Belgium	50.0	34.0	369.2	34493	7.0	4.5	59700	46.1	48.3
Belize	45.0	25.0	2.2	6941	8.1	6.4	179	22.7	28.9
Benin	35.0	30.0	12.7	1468	-	8.0	120	16.9	22.2
Bhutan	25.0	30.0	3.3	4755	3.7	7.7	30	7.9	37.3
Bolivia	13.0	25.0	41.4	4278	7.5	14.0	513	27.8	32.9
Bosnia and Herzegovina	10.0	10.0	31.7	8390	29.0	7.4	1000	38.5	48.7
Botswana	25.0	25.0	25.5	13392	7.5	12.6	-4	36.6	33.1
Brazil	27.5	34.0	2000	10296	7.9	5.7	45100	35.3	40.7
Bulgaria	10.0	10.0	94.5	12393	5.6	12.0	9200	34.2	41.5
Burkina Faso	30.0	30.0	17.7	1161	20.0	10.7	137	12.5	25.8
Burma	30.0	30.0	67.9	1156	9.5	26.4	283	3.0	7.2
Burundi	35.0	35.0	3.1	383	-	24.4	1	18.3	43.7
Cambodia	20.0	20.0	28	1905	3.5	19.7	815	10.2	15.4
Cameroon	35.0	38.5	41.9	2215	10.0	5.3	260	10.8	15.6
Canada	29.0	19.5	1200	36444	6.1	2.4	44700	33.3	39.1
Cape Verde	45.0	30.0	1.7	3504	15.0	6.8	209	22.8	34.0
Central African Republic	50.0	30.0	3.3	736	-	9.3	121	7.3	14.0
Chad	60.0	40.0	16.1	1455	8.3	8.3	834	4.2	19.0
Chile	40.0	17.0	242.4	14465	7.8	8.7	16800	18.9	18.6
China	45.0	25.0	7900	5962	4.2	5.9	108300	18.3	19.9
Colombia	33.0	33.0	395.7	8885	11.3	7.0	10600	19.8	29.0
Comoros	30.0	50.0	0.8	1169	-	4.8	8	10.0	22.3
Costa Rica	25.0	30.0	50.9	11241	4.9	13.4	2000	15.2	20.8
Côte d'Ivoire	36.0	25.0	34	1651	-	6.3	353	15.7	20.7
Croatia	45.0	20.0	84.6	19084	13.7	6.1	4400	23.4	42.0

Cuba	50.0	30.0	108.2	9500	1.6	3.4	36	44.8	68.2
Cyprus	30.0	10.0	22.7	29853	3.6	4.4	2200	41.6	42.9
Czech Republic	15.0	20.0	257.7	24712	4.4	6.3	10700	36.9	42.6
Democratic Republic of Congo	30.0	40.0	20.6	321	-	18.0	1000	10.0	17.8
Denmark	59.0	25.0	201.2	36607	3.3	3.4	10900	49.5	51.0
Djibouti	32.0	25.0	1.8	2140	30.0	12.0	234	23.1	37.0
Dominica	38.0	30.0	0.6	8696	10.0	6.9	60	29.8	40.9
Dominican Republic	25.0	25.0	80.8	8217	15.5	10.6	2900	15.0	18.1
Ecuador	35.0	25.0	107.9	8009	8.7	8.4	974	14.9	27.4
Egypt	20.0	20.0	441.6	5416	8.4	11.7	9500	15.3	29.8
El Salvador	25.0	25.0	41.7	6794	6.3	7.3	784	13.4	19.0
Equatorial Guinea	35.0	35.0	22.3	33873	-	5.9	1300	1.7	23.2
Eritrea	30.0	30.0	3.2	632	-	11.0	-	-	55.7
Estonia	21.0	21.0	27.7	20662	5.5	10.4	2500	33.2	35.5
Ethiopia	35.0	30.0	70.1	868	-	25.3	93	10.3	23.9
Fiji	31.0	31.0	3.7	4382	-	8.0	274	22.6	25.4
Finland	30.5	26.0	188.2	35427	6.4	3.9	-4200	43.1	47.3
France	40.0	34.4	2100	34045	7.8	3.2	117500	45.0	52.3
Gabon	50.0	35.0	21	14527	21.0	5.3	20	11.1	21.3
Georgia	20.0	15.0	21.4	4896	16.5	10.0	1600	21.6	34.0
Germany	47.5	15.8	2900	35613	7.3	2.8	24900	40.8	44.2
Ghana	25.0	25.0	33.9	1452	10.0	16.5	855	20.0	37.0
Greece	40.0	25.0	330	29361	7.7	4.2	5100	34.4	44.0
Guatemala	31.0	31.0	65.1	4760	40.0	11.4	838	12.1	14.3
Guinea	40.0	35.0	11.8	1204	-	22.9	1400	13.5	15.2
Guinea-Bissau	20.0	25.0	0.8	538	-	10.4	15	10.9	41.9
Guyana	33.3	45.0	1.9	2542	11.0	8.1	178	35.7	49.6
Haiti	30.0	30.0	11.5	1177	-	14.4	30	6.9	17.0
Honduras	25.0	25.0	28.7	3965	3.5	11.4	877	16.7	29.7
Hong Kong	15.0	16.5	306.5	43924	3.5	4.3	63000	14.2	14.5
Hungary	36.0	16.0	194	19330	7.8	6.1	6500	39.9	49.7
Iceland	22.8	15.0	11.7	36775	7.1	12.4	-2600	41.4	42.5
India	34.0	34.0	3400	2972	6.8	8.3	41600	18.8	28.2
Indonesia	30.0	28.0	907.3	3975	8.4	9.8	7900	11.3	19.1
Iran	35.0	25.0	839.4	11666	12.5	26.0	1.5	6.1	26.1
Iraq	-	-	105.7	3570	18.2	3.5	20200	-	-
Ireland	41.0	12.5	197.1	44200	6.0	3.1	-20000	32.5	35.7
Israel	46.0	26.0	201.3	27548	6.2	4.7	9600	37.0	46.4
Italy	43.0	27.5	1800	30756	6.8	3.5	17000	43.3	47.9
Jamaica	25.0	33.3	20.7	7705	11.0	22.0	789	28.1	35.7
Japan	40.0	30.0	4400	34099	4.0	1.4	24400	27.9	36.0

Jordan	25.0	25.0	31.2	5283	12.6	14.9	1900	21.1	38.7
Kazakhstan	10.0	20.0	177.4	11315	6.6	17.2	14500	26.7	24.4
Kenya	30.0	30.0	61.3	1590	40.0	13.1	96	19.7	23.7
Kiribati	35.0	35.0	0.2	2484	-	11.0	2	69.7	119.4
Kuwait	0.0	0.0	137.4	39914	5.7	10.5	56	3.1	27.9
Kyrgyz Republic	10.0	10.0	11.5	2188	8.1	24.5	233	22.6	25.7
Laos	25.0	35.0	13.2	2134	2.4	7.6	228	12.0	18.0
Latvia	23.0	15.0	38.7	17100	7.5	15.3	1400	31.3	37.7
Lebanon	20.0	15.0	47.9	11570	9.2	10.8	3600	14.8	35.2
Lesotho	35.0	25.0	3.2	1588	20.0	10.7	199	54.3	48.3
Liberia	35.0	35.0	1.5	388	20.0	17.5	132	27.7	24.3
Libya	15.0	40.0	96.7	15402	30.0	10.4	4100	2.9	35.2
Liechtenstein	-	-	4.2	118040	2.7	-	-	-	-
Lithuania	15.0	20.0	63.2	18824	5.8	11.1	1800	30.2	34.9
Luxembourg	39.0	21.8	38.3	78599	4.9	3.4	3000	37.6	37.2
Macau	39.0	12.0	31.3	59430	3.0	8.6	1900	23.5	12.6
Macedonia	10.0	10.0	20.5	10041	33.5	8.3	598	29.5	33.7
Madagascar	24.0	24.0	20	1049	-	9.2	1500	10.9	19.3
Malawi	30.0	30.0	11.9	837	-	8.7	37	17.6	42.5
Malaysia	27.0	25.0	383.7	14215	3.3	5.4	8100	14.8	25.0
Maldives	0.0	0.0	1.7	5504	14.4	12.3	15	21.1	66.9
Mali	50.0	35.0	14.3	1128	10.0	9.1	127	16.1	25.1
Malta	35.0	35.0	9.8	23760	5.9	4.7	879	36.1	42.6
Mauritania	40.0	25.0	6.2	2052	30.0	7.3	103	16.4	29.8
Mauritius	15.0	15.0	15.3	12079	7.2	8.8	383	17.4	23.5
Mexico	28.0	28.0	1500	14495	4.0	5.1	22000	9.0	22.2
Micronesia	10.0	3.0	0.3	2830	10.0	5.0	-	11.7	64.3
Moldova	18.0	0.0	10.6	2925	2.1	12.7	713	34.1	43.6
Mongolia	10.0	25.0	9.4	3566	2.8	26.8	683	33.0	38.0
Montenegro	12.0	9.0	8.7	13951	14.7	9.0	939	27.9	39.0
Morocco	42.0	30.0	137	4388	10.0	3.9	2400	22.0	24.8
Mozambique	32.0	32.0	18.6	855	-	10.3	587	14.0	28.2
Namibia	35.0	35.0	13.4	6343	5.0	10.3	746	26.8	31.9
Nepal	25.0	25.0	31.8	1112	20.0	7.7	1	9.6	16.0
New Zealand	38.0	30.0	115.4	27029	4.2	4.0	2000	36.0	40.3
Nicaragua	30.0	30.0	15.2	2682	5.6	19.9	626	19.0	26.8
Niger	45.0	35.0	10	684	-	11.3	147	15.4	22.3
Nigeria	25.0	30.0	315	2082	4.9	11.2	20300	5.6	34.3
North Korea	-	-	26.2	-	-	-	-	-	-
Norway	47.8	28.0	277.3	58138	2.5	3.8	-95	43.4	40.9
Oman	0.0	12.0	62	22478	15.0	12.6	2900	3.3	37.7
Pakistan	25.0	35.0	439	2644	7.4	12.0	5400	10.2	19.3
Panama	27.0	30.0	42.4	12504	5.6	8.8	2400	10.7	18.3
Papua New Guinea	42.0	30.0	14.2	2208	-	10.7	-30	28.9	35.0

Paraguay	10.0	10.0	29.3	4709	5.4	10.2	320	11.7	16.6
Peru	30.0	30.0	245.3	8507	8.1	5.8	4800	15.7	16.0
Poland	32.0	19.0	671.9	17625	7.1	4.2	16500	33.5	42.1
Portugal	42.0	26.5	245.1	23074	7.7	2.6	3500	37.8	45.8
Qatar	0.0	0.0	94.2	85868	0.4	15.0	6700	2.6	29.6
Republic of Congo	50.0	38.0	14.3	3946	-	6.0	2600	5.4	32.0
Romania	16.0	16.0	302.6	14065	5.8	7.8	13300	30.1	36.6
Russia	13.0	20.0	2300	16139	6.4	14.1	70300	34.6	33.4
Rwanda	35.0	30.0	9.9	1022	-	15.4	103	13.0	28.5
Saint Lucia	30.0	33.3	1.7	9907	-	7.2	110	26.0	30.9
Saint Vincent and the Grenadines	32.5	32.5	1	9155	10.0	10.1	96	25.3	34.6
Samoa	27.0	27.0	0.8	4485	-	7.1	6	24.1	32.9
São Tomé and Príncipe	20.0	25.0	0.3	1738	-	26.1	33	16.3	39.8
Saudi Arabia	2.5	2.5	589.5	23920	11.8	9.9	38200	5.6	32.6
Senegal	50.0	25.0	21.6	1772	48.0	5.8	706	20.1	27.2
Serbia	15.0	10.0	84.2	11456	18.8	11.7	3100	36.8	44.2
Seychelles	0.0	40.0	1.9	21530	2.0	37.0	364	27.6	55.0
Sierra Leone	30.0	30.0	4.3	766	-	14.8	30	10.4	25.5
Singapore	20.0	18.0	238.5	49284	2.2	6.5	22700	14.3	12.5
Slovakia	19.0	19.0	119.4	22081	9.5	3.9	3400	29.7	34.4
Slovenia	41.0	21.0	56.3	27605	4.4	5.7	1800	38.4	42.4
Solomon Islands	40.0	30.0	1.3	2610	-	18.2	76	26.7	63.0
South Africa	40.0	28.0	492.2	10109	22.9	11.5	9000	26.6	27.8
South Korea	38.5	24.2	1400	27939	3.2	4.7	7600	28.7	28.9
Spain	43.0	30.0	1500	31954	11.3	4.1	65500	37.9	38.8
Sri Lanka	35.0	35.0	91.9	4560	5.2	22.6	752	14.2	23.2
Sudan	-	-	89	2153	10.0	14.3	2600	-	-
Suriname	38.0	36.0	3.9	7506	9.5	14.6	-234	23.8	27.2
Swaziland	33.0	30.0	5.8	4928	10.0	13.1	10	41.2	38.5
Sweden	57.0	26.3	344.7	37383	6.2	3.3	43700	48.9	52.5
Switzerland	41.5	24.0	324.6	42536	3.5	2.4	17400	29.7	32.2
Syria	20.0	28.0	94.2	4440	8.6	14.5	2100	10.8	25.7
Taiwan	40.0	25.0	711	30881	4.1	3.5	5400	13.7	17.8
Tajikistan	13.0	25.0	13	1906	2.4	20.4	376	17.8	27.1
Tanzania	30.0	30.0	53.7	1263	-	10.3	744	13.0	24.1
Thailand	37.0	30.0	519	7703	1.4	5.5	10100	16.2	18.4
The Bahamas	0.0	0.0	9.2	27470	7.6	4.5	700	21.8	23.4
The Gambia	35.0	35.0	2.3	1363	-	4.5	63	19.0	28.7
The Netherlands	52.0	25.5	671.7	40849	2.8	2.2	-3500	38.0	45.3

The Philippines	32.0	30.0	317.1	3510	6.8	9.3	1500	14.0	17.1
Timor-Leste	10.0	10.0	0.9	801	10.0	7.6	-	133.9	39.1
Togo	55.0	33.0	5.4	829	-	8.4	68	16.4	21.6
Tonga	10.0	30.0	0.4	3824	10.0	14.5	6	26.8	31.2
Trinidad and Tobago	25.0	25.0	33.1	24748	5.5	12.1	3000	25.9	30.4
Tunisia	35.0	30.0	82.6	7996	14.1	5.0	2800	20.9	26.8
Turkey	35.0	20.0	1000	13920	9.4	10.4	18200	23.7	23.9
Turkmenistan	10.0	20.0	33.4	6641	20.0	15.0	820	21.8	13.3
Uganda	30.0	30.0	36.9	1165	-	7.3	787	12.4	22.0
Ukraine	15.0	25.0	336.4	7271	3.0	25.2	10700	36.9	44.3
United Arab Emirates	0.0	0.0	184	38830	-	11.5	13700	1.0	25.2
United Kingdom	40.0	28.0	2200	35445	7.9	3.6	96900	37.9	44.0
United States	35.0	35.0	14200	46716	9.4	3.8	316100	28.3	37.4
Uruguay	25.0	25.0	42.5	12734	7.6	7.9	2200	24.0	30.2
Uzbekistan	25.0	10.0	72.5	2656	-	12.3	918	20.8	30.2
Vanuatu	12.5	0.0	0.9	3978	-	4.8	34	18.9	22.9
Venezuela	34.0	34.0	357.8	12804	7.4	30.4	1.7	17.0	35.7
Vietnam	35.0	25.0	240.1	2785	2.4	23.1	8100	23.2	29.8
Yemen	20.0	35.0	55.3	2400	16.5	19.0	463	7.3	40.3
Zambia	35.0	35.0	17.1	1356	20.0	12.4	939	17.5	24.1
Zimbabwe	47.5	30.0	2.2	188	20.0	10453.0	52	31.7	97.8

Izvor: www.heritage.org/index/Explore.aspx?view=by-variables

General Government Balance (In percent of GDP)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2014	2015
Advanced economies:										
Australia 1/	1.7	2.4	1.9	1.4	-0.5	-4.1	-5.0	-3.4	-0.7	-0.2
Austria	-1.9	-1.7	-1.7	-0.7	-0.5	-3.6	-4.8	-4.5	-3.8	-3.7
Belgium	0.0	-2.7	0.3	-0.2	-1.2	-5.8	-5.1	-4.4	-3.0	-2.6
Canada	2.9	1.5	1.6	1.6	0.1	-5.1	-5.2	-2.8	-0.4	0.0
Czech Republic	-3.7	-3.6	-2.6	-0.7	-2.0	-6.0	-5.1	-5.3	-5.2	-5.3
Denmark	1.9	4.8	4.9	4.7	4.5	-3.0	-5.4	-4.1	-0.8	0.0
Finland	6.8	2.6	4.0	5.2	4.2	-2.4	-4.1	-2.8	-4.2	-4.3
France	-1.5	-3.0	-2.3	-2.7	-3.4	-7.9	-8.2	-7.0	-4.6	-4.1
Germany	1.3	-3.3	-1.6	0.2	0.0	-3.3	-5.7	-5.1	-2.3	-1.7
Greece	-3.7	-5.1	-3.1	-3.7	-7.7	-13.6	-8.1	-7.6	-2.6	-2.0
Hong Kong SAR	-0.6	1.0	4.1	7.7	0.2	0.8	-1.4	-1.2	-0.1	-0.1
Iceland	1.7	4.9	6.3	5.4	-0.5	-12.4	-9.4	-5.3	2.7	2.7
Ireland	4.8	1.6	2.9	0.1	-7.2	-11.4	-12.2	-11.0	-6.3	-5.3
Israel	-2.2	-2.2	-1.2	-0.2	-1.9	-5.4	-4.4	-4.0	-3.0	-2.8
Italy	-0.9	-4.4	-3.3	-1.5	-2.7	-5.3	-5.2	-4.9	-4.7	-4.6
Japan	-7.6	-4.8	-4.0	-2.4	-4.1	-10.3	-9.8	-9.1	-7.6	-7.3
Korea	3.4	2.1	2.4	4.2	1.7	0.0	1.1	1.0	2.9	2.9
Netherlands	2.0	-0.3	0.6	0.3	0.7	-4.9	-5.9	-5.1	-4.3	-4.3
New Zealand	1.6	3.8	2.6	2.5	0.1	-3.6	-4.5	-4.0	-2.1	-1.7
Norway	15.4	15.1	18.5	17.7	19.1	9.7	10.8	11.1	11.2	10.9
Portugal 2/	-3.0	-6.1	-3.9	-2.7	-2.8	-9.4	-8.8	-7.6	-4.8	-4.4
Singapore	8.9	8.3	7.4	12.4	5.6	-2.0	-2.2	0.4	2.2	2.9
Slovak Republic	-8.7	-2.8	-3.5	-1.9	-2.3	-6.3	-5.8	-4.1	-3.0	-3.0
Slovenia	-1.2	-1.0	-0.8	0.3	-0.3	-6.1	-6.1	-4.9	-2.4	-1.7
Spain 2/	-1.0	1.0	2.0	1.9	-4.1	-11.4	-10.4	-9.6	-8.0	-7.7
Sweden	3.8	2.0	2.4	3.8	2.5	-2.2	-3.3	-2.1	-0.6	0.1
Switzerland	2.4	-0.3	1.4	2.1	0.8	1.4	-1.0	-0.9	0.3	0.0
United Kingdom	1.3	-3.3	-2.6	-2.7	-4.8	-10.9	-11.4	-9.4	-5.2	-4.3
United States	1.6	-3.2	-2.0	-2.7	-6.6	-12.5	-11.0	-8.2	-6.0	-6.5
Emerging economies:										
Argentina	-3.6	-1.8	-1.1	-2.1	-0.3	-3.9	-3.5	-3.6	-2.7	-2.2
Brazil	-3.4	-3.4	-3.5	-2.7	-1.4	-3.3	-1.5	-2.0	-0.9	-0.7
Bulgaria	-0.6	2.4	3.5	3.5	3.0	-0.8	-1.8	-1.5	0.1	0.5
Chile	...	4.7	7.9	8.9	5.3	-4.4	-1.8	-0.9	0.5	1.3
China	-3.3	-1.4	-0.7	0.9	-0.4	-3.0	-3.0	-2.0	-2.2	-2.4
Colombia	-3.1	-0.2	-0.8	-1.0	0.1	-2.7	-3.5	-3.2	-2.3	-2.0
Estonia	-0.9	1.6	3.3	2.9	-2.3	-2.1	-2.4	-2.9	-4.9	-5.1
Hungary	-2.7	-7.8	-9.3	-4.9	-3.7	-3.9	-3.8	-2.8	-0.5	0.1
India	-9.8	-6.9	-5.7	-4.4	-7.9	-10.5	-9.2	-7.7	-4.7	-4.4
Indonesia	-2.0	0.6	0.2	-1.2	0.0	-1.6	-2.0	-1.9	-1.7	-1.6
Kenya	-1.4	-3.0	-3.6	-4.0	-4.9	-5.9	-6.2	-5.0	-3.5	-3.4
Latvia	-2.5	-1.3	-0.5	0.6	-7.5	-7.7	-12.9	-9.1	-1.6	-1.8
Lithuania	-4.0	-0.5	-0.4	-1.0	-3.3	-8.9	-8.6	-9.8	-8.3	-7.3
Malaysia	-4.4	-3.4	-2.7	-3.0	-3.7	-6.5	-6.1	-5.5	-5.4	-5.4
Mexico	-3.3	-1.4	-1.0	-1.4	-1.5	-4.7	-3.4	-3.0	-2.7	-2.7
Nigeria	5.9	9.3	7.0	-1.1	3.7	-10.1	-7.5	-2.3	-0.1	0.0
Pakistan	-4.1	-4.2	-4.8	-5.5	-7.3	-4.7	-4.6	-3.8	-2.7	-2.0
Peru	-2.8	-0.5	1.9	3.2	2.2	-2.2	-1.6	-1.1	0.0	0.0
Philippines	-4.5	-3.0	-1.4	-1.5	-1.3	-3.8	-3.4	-2.1	0.1	0.3
Poland	-3.0	-4.1	-3.6	-1.9	-3.7	-7.2	-7.5	-6.9	-4.4	-3.8
Romania	...	-0.7	-1.4	-3.1	-4.8	-7.4	-6.5	-5.0	-3.1	-2.6
Russia	3.3	8.2	8.3	6.8	4.3	-6.2	-2.9	-2.6	-3.5	-4.2
Saudi Arabia	6.2	21.9	24.6	15.7	35.5	-0.8	5.3	9.2	6.3	4.9
South Africa	-1.6	0.0	0.8	1.2	-1.9	-6.1	-6.1	-4.6	-2.5	-1.2
Thailand	-1.8	1.5	2.1	0.2	0.1	-3.1	-2.3	-2.0	-1.0	-0.5
Turkey	...	0.0	0.1	-1.7	-2.4	-5.6	-3.4	-3.0	-2.1	-1.9
Ukraine	-3.2	-2.2	-1.3	-1.8	-2.9	-6.1	-3.1	-2.0	-2.0	-2.0
Average:	-1.1	-1.7	-0.9	-0.6	-2.4	-7.2	-6.5	-5.2	-3.7	-3.7
Advanced	0.2	-2.3	-1.3	-1.1	-3.7	-8.8	-8.4	-6.7	-4.7	-4.7
Emerging	-3.2	-0.8	-0.2	0.0	-0.6	-4.9	-3.9	-3.0	-2.4	-2.3
G-7	-0.1	-3.3	-2.3	-2.1	-4.7	-10.0	-9.5	-7.6	-5.4	-5.4
G-20	-1.3	-2.0	-1.2	-0.9	-2.7	-7.5	-6.8	-5.4	-3.9	-3.9
Advanced G-20	0.1	-2.9	-2.0	-1.7	-4.3	-9.4	-8.9	-7.1	-4.9	-4.9
Emerging G-20	-3.4	-0.7	-0.1	0.3	-0.4	-4.8	-3.7	-2.9	-2.4	-2.5

Source: April 2010 *WEO* and IMF staff calculations.
1/ Does not reflect the latest federal government budget released May 11.
2/ Does not reflect additional deficit reduction plans announced May 10.

General Government Expenditure (In percent of GDP)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2014	2015
Advanced economies:										
Australia 1/	34.6	33.9	34.4	34.1	34.0	36.9	36.7	35.5	33.7	33.3
Austria	52.1	50.1	49.7	48.8	49.0	52.1	51.9	51.5	50.9	50.9
Belgium	49.1	52.0	48.4	48.3	50.1	53.8	53.8	53.7	52.6	52.2
Canada	40.6	39.2	39.3	39.1	39.6	43.5	42.9	40.8	39.6	39.5
Czech Republic	41.8	45.0	43.7	42.5	42.9	44.6	45.4	45.7	46.4	46.4
Denmark	53.9	53.0	51.7	51.0	50.7	58.5	54.6	54.3	51.0	50.3
Finland	43.8	45.0	43.8	42.2	43.9	49.5	51.4	50.7	50.8	50.8
France	51.6	53.4	52.7	52.3	52.7	55.6	55.8	55.5	54.2	53.7
Germany	45.1	46.8	45.4	43.7	43.7	47.6	48.2	46.9	45.5	45.1
Greece	46.6	43.6	42.6	44.1	48.3	50.4	50.5	53.2	52.3	50.6
Hong Kong SAR	17.7	16.9	15.4	14.5	18.6	18.7	17.5	18.2	17.4	17.4
Iceland	43.7	42.2	41.6	42.3	44.8	51.9	48.6	46.6	41.3	41.3
Ireland	30.6	33.0	33.5	35.7	41.2	45.4	46.6	45.9	42.9	42.0
Israel	48.1	46.2	45.6	44.8	43.8	42.4	42.0	41.4	39.9	39.6
Italy	46.2	48.2	48.7	47.8	48.8	51.9	51.1	50.6	49.9	49.6
Japan	37.3	34.2	34.7	33.4	35.6	39.7	39.6	39.5	39.8	39.5
Korea	19.1	20.0	20.7	20.8	22.7	24.0	22.5	22.2	21.8	21.9
Netherlands	44.2	44.8	45.6	45.2	45.6	49.7	50.4	50.0	49.4	49.5
New Zealand	32.0	32.7	32.6	31.2	33.0	34.9	34.6	34.2	33.2	32.9
Norway	39.3	41.9	40.3	41.0	40.1	45.6	44.6	44.3	44.1	44.2
Portugal 2/	43.1	47.6	46.3	45.8	46.0	49.4	49.1	48.5	46.7	46.4
Singapore	20.8	13.2	14.1	13.0	18.6	22.2	22.4	21.8	21.9	20.4
Slovak Republic	36.9	29.7	29.9	30.7	33.5	38.3	37.8	37.3	36.2	36.2
Slovenia	41.7	42.7	42.5	40.3	41.6	46.8	47.7	46.8	43.8	42.7
Spain 2/	39.1	38.4	38.4	39.2	41.1	46.1	46.0	45.8	45.5	45.3
Sweden	53.0	52.5	51.4	49.8	50.3	53.9	54.8	53.5	53.7	54.2
Switzerland	33.7	37.3	35.0	34.5	35.4	36.5	36.7	36.8	35.5	35.5
United Kingdom	36.6	40.6	40.7	40.5	42.5	47.3	47.5	46.4	42.9	41.9
United States	30.2	36.1	35.8	36.5	38.9	42.9	41.4	40.5	40.7	41.3
Emerging economies:										
Argentina	28.2	31.2	30.9	33.6	33.6	37.8	37.4	37.5	36.9	36.7
Brazil	41.4	39.2	39.6	38.3	38.0	39.6	38.0	38.8	37.8	37.6
Bulgaria	39.0	37.4	35.3	37.2	36.5	37.1	38.8	38.4	35.7	35.0
Chile	24.5	21.2	19.9	20.5	23.1	26.5	25.9	24.9	23.5	22.9
China	17.0	18.8	19.3	19.5	20.0	23.4	23.4	22.9	24.3	24.8
Colombia	28.0	26.2	28.2	28.2	26.5	29.7	28.2	28.6	28.1	28.0
Estonia	35.0	35.2	35.0	35.8	41.6	48.0	49.9	49.2	44.9	44.8
Hungary	48.2	50.1	52.0	49.9	49.2	49.6	48.5	46.3	43.8	43.2
India	27.3	26.6	26.6	27.2	28.8	30.9	29.4	28.3	26.9	27.1
Indonesia	16.6	18.8	20.1	19.7	20.4	17.5	17.8	17.7	17.8	17.9
Kenya	20.5	24.2	24.7	26.0	26.8	28.3	29.4	28.7	27.4	27.1
Latvia	36.7	36.6	36.6	35.6	42.6	43.5	51.7	46.5	36.4	36.2
Lithuania	36.2	33.6	33.9	35.0	37.6	44.0	44.2	45.1	42.4	42.1
Malaysia	25.8	27.1	27.6	28.6	29.1	34.7	31.7	31.9	31.9	31.6
Mexico	22.7	22.2	22.4	22.8	24.3	27.1	25.1	24.5	23.5	23.3
Nigeria	36.2	28.7	26.9	29.5	29.2	29.5	34.2	28.5	25.6	25.1
Pakistan	18.3	18.4	19.5	20.8	22.2	19.4	19.5	19.3	19.3	18.9
Peru	18.1	16.7	18.2	17.7	18.8	20.8	20.9	20.2	19.6	19.4
Philippines	19.9	17.9	17.5	17.3	17.1	18.4	18.2	17.4	16.7	16.7
Poland	41.1	43.4	43.9	42.2	43.3	44.6	46.8	46.5	44.8	44.3
Romania	...	32.1	33.7	35.4	37.0	39.2	39.0	36.9	34.3	33.5
Russia	32.8	32.8	31.2	33.2	34.5	40.6	38.5	38.7	37.5	37.5
Saudi Arabia	35.6	32.1	32.0	34.4	30.9	43.1	41.8	39.6	40.3	40.5
South Africa	25.9	26.8	26.9	27.2	29.8	33.0	33.2	32.3	29.7	29.2
Thailand	19.1	20.6	19.7	20.7	21.4	23.5	23.1	22.7	23.0	22.7
Turkey	...	32.4	32.7	33.3	33.8	37.4	36.2	35.9	34.8	34.6
Ukraine	36.6	44.0	44.6	43.6	47.0	47.4	44.4	44.9	44.9	44.9
Average:	31.8	33.4	33.3	33.5	34.7	38.2	37.5	36.9	36.5	36.5
Advanced	36.3	38.8	38.5	38.4	40.1	43.9	43.2	42.5	42.0	42.0
Emerging	25.1	25.8	26.0	26.4	27.1	30.0	29.4	28.9	28.6	28.7
G-7	36.2	39.4	39.1	39.1	40.8	44.7	44.0	43.2	42.7	42.8
G-20	31.0	32.9	32.9	33.0	34.3	37.9	37.1	36.4	36.1	36.2
Advanced G-20	35.4	38.4	38.2	38.1	39.8	43.6	42.9	42.0	41.5	41.6
Emerging G-20	24.3	25.1	25.2	25.7	26.4	29.6	28.7	28.3	28.3	28.5

Source: April 2010 *WEO* and IMF staff calculations.
1/ Does not reflect the latest federal government budget released May 11.
2/ Does not reflect additional deficit reduction plans announced May 10.

General Government Revenue (In percent of GDP)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2014	2015
Advanced economies:										
Australia 1/	36.3	36.2	36.3	35.5	33.5	32.8	31.7	32.0	33.0	33.1
Austria	50.3	48.4	47.9	48.1	48.4	48.5	47.1	47.0	47.1	47.1
Belgium	49.1	49.3	48.7	48.2	48.9	48.0	48.7	49.3	49.6	49.6
Canada	43.5	40.7	40.9	40.7	39.7	38.5	37.8	38.0	39.2	39.5
Czech Republic	38.1	41.4	41.1	41.9	40.9	38.6	40.4	40.4	41.2	41.2
Denmark	55.8	57.8	56.6	55.7	55.3	55.4	49.2	50.2	50.2	50.3
Finland	50.6	47.6	47.8	47.4	48.1	47.1	47.3	47.8	46.6	46.5
France	50.1	50.5	50.3	49.6	49.3	47.7	47.6	48.6	49.6	49.6
Germany	46.4	43.5	43.7	43.9	43.7	44.3	42.5	41.8	43.2	43.4
Greece	43.0	38.5	39.5	40.4	40.6	36.9	40.0	39.0	37.2	36.3
Hong Kong SAR	17.1	17.9	19.5	22.2	18.9	19.5	16.1	17.0	17.4	17.4
Iceland	45.4	47.1	48.0	47.7	44.2	39.5	39.2	41.3	44.1	44.1
Ireland	35.4	34.6	36.4	35.8	34.1	34.0	34.5	34.8	36.6	36.7
Israel	46.0	44.1	44.4	44.6	41.9	36.9	37.7	37.5	36.9	36.8
Italy	45.3	43.8	45.4	46.4	46.2	46.6	46.0	45.6	45.1	45.0
Japan	29.6	29.4	30.7	31.0	31.5	29.4	29.8	30.4	32.2	32.1
Korea	22.5	22.1	23.1	25.0	24.4	24.0	23.6	23.2	24.8	24.8
Netherlands	46.1	44.5	46.2	45.5	46.3	44.8	44.5	44.9	45.2	45.3
New Zealand	33.6	36.5	35.2	33.7	33.1	31.3	30.0	30.2	31.1	31.2
Norway	54.7	57.0	58.8	58.7	59.1	55.3	55.4	55.4	55.2	55.1
Portugal 2/	40.2	41.6	42.3	43.2	43.2	40.0	40.3	40.9	41.9	42.1
Singapore	29.7	21.4	21.5	25.4	24.1	20.2	20.1	22.2	24.1	23.2
Slovak Republic	28.2	26.9	26.4	28.8	31.2	32.0	32.0	33.1	33.2	33.1
Slovenia	40.5	41.7	41.7	40.5	41.3	40.7	41.6	41.9	41.4	41.0
Spain 2/	38.1	39.4	40.4	41.1	37.0	34.7	35.6	36.2	37.4	37.6
Sweden	56.8	54.5	53.8	53.6	52.9	51.7	51.5	51.3	53.1	54.3
Switzerland	36.1	37.0	36.5	36.6	36.2	37.9	35.6	35.9	35.7	35.4
United Kingdom	37.9	37.3	38.0	37.8	37.7	36.4	36.1	37.1	37.6	37.7
United States	31.8	32.9	33.8	33.9	32.2	30.4	30.4	32.2	34.6	34.8
Emerging economies:										
Argentina	24.6	29.4	29.9	31.5	33.4	33.9	33.8	33.9	34.2	34.5
Brazil	38.1	35.8	36.1	35.7	36.5	36.2	36.6	36.8	36.9	36.9
Bulgaria	38.4	39.8	38.8	40.7	39.5	36.3	37.1	36.9	35.8	35.5
Chile	23.8	25.9	27.7	29.4	28.4	22.2	24.1	23.9	24.0	24.2
China	13.8	17.4	18.6	20.5	19.7	20.3	20.3	20.8	22.0	22.4
Colombia	24.9	26.1	27.3	27.1	26.6	27.0	24.7	25.5	25.9	26.0
Estonia	34.0	36.8	38.3	38.7	39.3	46.0	47.5	46.3	40.0	39.7
Hungary	45.4	42.3	42.7	44.9	45.5	45.8	44.7	43.5	43.3	43.3
India	17.5	19.7	21.0	22.8	20.9	20.5	20.2	20.6	22.2	22.7
Indonesia	14.6	19.4	20.3	18.5	20.4	15.9	15.8	15.8	16.1	16.3
Kenya	19.0	21.2	21.1	22.0	21.9	22.4	23.2	23.6	23.8	23.7
Latvia	34.2	35.3	36.1	36.2	35.2	35.7	38.8	37.5	34.8	34.4
Lithuania	32.2	33.1	33.4	34.0	34.3	35.1	35.6	35.3	34.1	34.8
Malaysia	21.3	23.8	24.8	25.5	25.4	28.1	25.6	26.4	26.5	26.2
Mexico	19.4	20.8	21.4	21.4	22.9	22.4	21.7	21.5	20.9	20.6
Nigeria	42.1	37.9	33.9	28.4	32.8	19.4	26.8	26.2	25.5	25.1
Pakistan	14.3	14.1	14.7	15.3	14.9	14.3	14.9	15.4	16.6	16.9
Peru	17.8	18.1	20.1	20.9	21.0	18.6	19.3	19.1	19.6	19.5
Philippines	15.5	15.0	16.2	15.8	15.8	14.6	14.9	15.3	16.7	17.0
Poland	38.1	39.4	40.2	40.3	39.6	37.4	39.3	39.6	40.5	40.5
Romania	...	31.4	32.3	32.3	32.2	31.8	32.5	31.9	31.2	30.9
Russia	36.2	40.9	39.5	40.0	38.8	34.4	35.5	36.1	34.0	33.3
Saudi Arabia	41.8	53.9	56.6	50.1	66.4	42.3	47.0	48.8	46.6	45.4
South Africa	24.3	26.8	27.7	28.4	27.9	26.8	27.1	27.8	27.2	28.0
Thailand	17.3	22.0	21.8	21.0	21.5	20.4	20.8	20.8	22.0	22.2
Turkey	...	32.4	32.8	31.7	31.4	31.8	32.8	32.9	32.7	32.7
Ukraine	33.4	41.8	43.2	41.8	44.2	41.3	41.3	42.9	42.9	42.9
Average:	30.7	31.7	32.5	32.9	32.3	31.0	31.0	31.7	32.7	32.8
Advanced	36.5	36.5	37.2	37.4	36.5	35.1	34.9	35.8	37.3	37.4
Emerging	21.9	25.0	25.8	26.4	26.5	25.2	25.5	25.8	26.3	26.4
G-7	36.1	36.1	36.9	37.0	36.1	34.7	34.5	35.6	37.3	37.4
G-20	29.7	30.9	31.7	32.1	31.6	30.3	30.3	31.0	32.2	32.3
Advanced G-20	35.5	35.5	36.3	36.4	35.5	34.2	34.0	34.9	36.6	36.7
Emerging G-20	20.9	24.3	25.1	26.0	25.9	24.8	25.0	25.4	25.9	26.0

Source: April 2010 *WEO* and IMF staff calculations.
1/ Does not reflect the latest federal government budget released May 11.
2/ Does not reflect additional deficit reduction plans announced May 10.

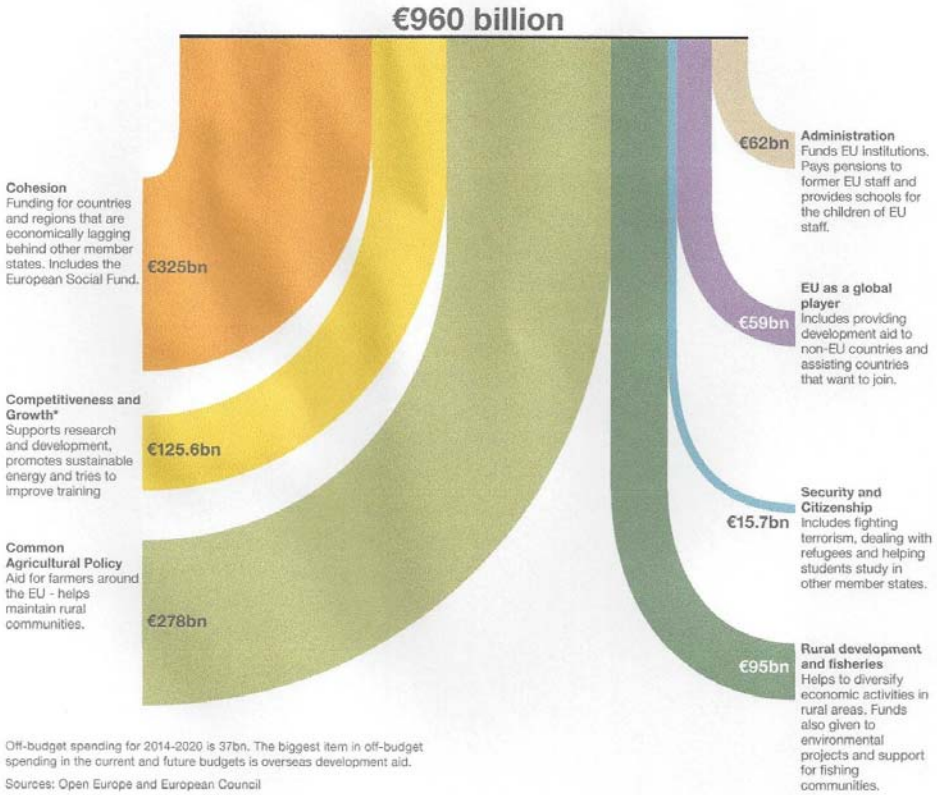
General Government Gross Debt (In percent of GDP)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2014	2015
Advanced economies:										
Australia 1/	19.3	10.7	9.8	9.4	10.7	15.5	19.8	22.2	22.1	20.9
Austria	66.5	63.9	62.3	59.5	62.6	67.3	70.7	72.9	76.7	77.3
Belgium	107.6	91.7	87.3	82.8	89.7	97.3	100.1	101.5	101.0	99.9
Canada	82.1	71.6	69.5	65.0	69.7	82.5	83.3	82.0	74.2	71.2
Czech Republic	18.5	29.7	29.4	29.0	30.0	34.0	37.6	40.1	48.1	49.9
Denmark	...	45.4	41.0	34.1	42.3	47.3	51.2	53.5	52.1	49.8
Finland	43.8	41.7	39.7	35.2	34.8	44.0	49.9	53.1	70.7	76.1
France	57.3	66.4	63.6	63.8	67.5	77.4	84.2	88.6	94.3	94.8
Germany	59.7	68.0	67.6	65.0	65.9	72.5	76.7	79.6	82.0	81.5
Greece	103.4	100.0	97.1	95.6	99.2	115.1	133.2	145.2	146.1	140.4
Hong Kong SAR	...	1.9	1.7	1.3	1.2	1.0	0.6	0.6	0.5	0.5
Iceland	41.0	25.4	30.1	29.3	71.7	105.1	119.9	110.7	86.6	86.6
Ireland	37.8	27.3	24.8	24.9	44.0	64.5	78.8	87.0	92.5	94.0
Israel	84.4	93.5	84.4	78.1	75.4	77.8	77.5	76.6	71.6	69.9
Italy	109.2	105.8	106.5	103.4	106.0	115.8	118.6	120.5	123.9	124.7
Japan	142.1	191.6	191.3	187.7	194.7	217.7	227.1	234.6	247.7	250.0
Korea	16.7	27.6	30.1	29.6	29.0	32.6	33.3	32.8	28.5	26.2
Netherlands	53.8	51.8	47.4	45.5	58.2	59.7	64.2	68.1	75.6	77.4
New Zealand	31.4	22.3	19.9	17.4	20.4	26.1	30.3	32.7	35.8	36.1
Norway	34.2	49.1	60.5	58.6	56.1	53.6	53.6	53.6	53.6	53.6
Portugal 2/	50.5	63.6	64.7	63.6	66.3	77.1	86.6	91.8	97.1	98.4
Singapore	84.1	99.1	93.1	83.8	84.8	90.9	88.0	85.1	78.2	76.3
Slovak Republic	30.4	33.0	29.2	28.1	26.3	33.6	37.3	39.1	41.4	41.9
Slovenia	26.8	27.0	26.7	23.3	22.5	29.7	35.2	38.7	40.7	39.6
Spain 2/	59.3	43.0	39.6	36.1	39.7	55.2	66.9	75.6	89.8	94.4
Sweden	53.6	51.0	45.9	40.5	38.0	40.9	42.9	43.1	39.3	37.6
Switzerland	51.8	52.6	47.2	43.6	41.1	38.8	39.8	38.1	36.4	36.2
United Kingdom	40.9	42.1	43.2	44.1	52.0	68.2	78.2	84.9	90.7	90.6
United States	54.8	61.6	61.1	62.1	70.6	83.2	92.6	97.4	106.4	109.7
Emerging economies:										
Argentina	45.0	86.8	76.5	67.9	59.1	59.8	51.4	47.6	46.9	50.4
Brazil	63.4	69.2	66.7	65.2	64.1	68.9	67.2	65.1	58.9	54.1
Bulgaria	77.1	31.3	24.6	19.8	16.1	16.1	16.2	16.5	12.3	9.0
Chile	13.7	7.3	5.3	4.1	5.2	5.0	4.4	4.1	3.4	3.2
China	16.4	17.8	16.8	20.5	16.8	18.9	20.0	19.8	19.7	17.5
Colombia	40.1	38.8	35.8	32.4	32.3	35.1	35.1	35.5	33.7	32.3
Estonia	5.1	4.6	4.5	3.8	4.6	7.2	9.7	9.3	21.4	25.3
Hungary	54.7	61.9	65.7	65.8	72.9	77.7	78.9	77.3	67.6	64.0
India	75.2	85.0	82.1	79.2	77.0	80.8	79.0	77.8	70.3	67.3
Indonesia	95.1	46.3	40.4	36.9	33.2	28.6	27.5	26.4	23.8	23.1
Kenya	57.7	55.8	50.5	47.0	42.7	44.7	47.3	48.8	43.6	42.8
Latvia	12.3	11.8	9.9	7.8	17.0	32.4	48.8	64.7	52.6	51.8
Lithuania	23.7	18.5	18.0	16.9	15.6	29.3	39.2	47.3	67.0	71.0
Malaysia	35.3	44.4	43.2	42.9	43.0	54.9	57.2	58.6	61.4	62.3
Mexico	45.5	39.8	38.3	38.2	43.3	44.9	44.5	44.1	42.4	42.4
Nigeria	84.2	28.6	11.8	12.8	11.6	15.1	16.0	16.4	11.5	10.1
Pakistan	83.0	62.0	56.4	54.6	58.4	55.6	56.4	55.3	51.2	48.1
Peru	...	...	33.2	30.9	25.7	27.4	26.7	25.6	21.1	19.7
Philippines	62.1	62.8	55.4	47.8	48.6	48.9	48.0	46.9	40.5	37.3
Poland	36.8	47.1	47.7	45.0	47.2	51.0	55.0	58.3	62.2	62.1
Romania	...	20.4	18.4	19.8	21.3	29.9	35.0	36.9	39.4	39.0
Russia	59.9	14.2	9.1	8.5	7.9	9.0	8.1	9.1	10.0	13.0
Saudi Arabia	87.2	38.9	27.3	18.5	13.3	16.3	12.8	10.9	7.3	6.4
South Africa	43.3	34.6	32.6	28.3	27.3	31.5	34.7	36.6	36.8	35.7
Thailand	57.0	46.2	41.2	37.3	37.6	44.2	47.9	49.8	52.2	51.3
Turkey	51.3	52.3	46.1	39.4	39.5	45.5	44.5	44.3	43.9	43.5
Ukraine	45.3	18.5	15.5	12.8	19.9	33.5	36.7	35.8	31.5	31.2
Average:	58.3	60.4	58.8	58.0	60.7	68.9	73.1	75.4	78.5	78.8
Advanced	66.7	74.7	73.9	72.9	78.7	90.6	97.8	102.0	108.6	110.2
Emerging	46.2	40.1	37.4	36.9	35.2	38.0	38.0	37.6	35.7	34.2
G-7	71.7	83.3	82.8	82.2	88.8	102.3	110.2	114.9	122.3	124.1
G-20	58.6	63.1	61.7	61.3	64.0	72.5	76.8	79.1	82.2	82.5
Advanced G-20	67.9	78.9	78.5	77.9	84.1	96.9	104.4	108.8	115.5	117.1
Emerging G-20	45.2	40.4	37.5	37.3	35.0	37.4	37.0	36.4	34.3	32.7

Source: April 2010 *WEO* and IMF staff calculations.
1/ Does not reflect the latest federal government budget released May 11.
2/ Does not reflect additional deficit reduction plans announced May 10.

Budžetski deficit i neto javni dug u % od BDP

Budžetski deficit (u % od BDP)				Nivo javnog duga u odnosu na BDP (u %)				
Zemlja članica	**2008**	**2009**	**2010**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Referentna vrednost: min. -3%				**Referentna vrednost : maks. 60%**				
Austrija	-0.6	-3.0	-3.6	62.0	59.5	59.4	62.3	64.7
Nemačka	-0.1	-2.9	-4.2	67.6	65.1	65.6	69.9	72.3
Francuska	-3.2	-5.4	-5.0	63.6	63.9	67.1	76.0	72.4
Italija	-2.8	-3.8	-3.7	106.9	104.1	105.7	109.3	110.3
Luksemburg	3.0	0.4	-1.4	6.6	7.0	14.4	15.0	15.1
Holandija	1.1	-1.4	-2.7	47.4	45.7	57.3	53.2	55.2
Belgija	-0.9	-3.0	-4.3	87.8	83.9	88.3	91.2	94.0
Španija	-3.4	-6.2	-5.7	39.6	36.2	39.8	46.9	53.0
Portugalija	-2.2	-4.6	-4.4	64.7	63.6	64.6	68.2	71.7
Finska	4.5	2.0	-0.5	39.2	35.1	32.8	34.5	36.1
Irska	-6.3	-11.0	-13.0	24.7	24.8	40.8	54.8	68.2
Grčka	-3.4	-3.7	-4.2	95.9	94.8	94.0	96.2	98.4
Slovenija	-0.9	-3.2	-2.8	26.7	23.4	22.1	24.8	25.8
Švedska	2.3	-1.3	-1.4	30.4	29.4	28.6	30.0	31.9
V.Britanija	-4.3	-8.8	-9.6	43.4	44.1	50.1	62.6	71.0
Danska	3.1	-0.3	-1.5	30.7	26.3	30.3	28.4	27.0
Kipar	1.0	-0.6	-1.0	64.6	59.4	48.1	46.7	45.7
Malta	-3.5	-2.6	-2.5	63.8	61.9	63.3	64.0	64.2
Estonija	2.0	-3.2	-3.2	4.3	3.5	4.3	6.1	7.6
Letonija	-3.5	-6.3	-7.4	10.7	9.5	16.0	30.4	42.9
Litvanija	-2.9	-3.0	-3.4	18.0	17.0	17.1	20.0	23.3
Poljska	-2.5	-3.6	-3.5	47.7	44.9	45.5	47.7	49.7
Mađarska	-3.3	-2.8	-3.0	65.6	65.8	71.9	73.8	74.0
Češka	-1.2	-2.5	-2.3	29.6	28.9	27.9	29.4	30.6
Slovačka	-2.2	-2.8	-3.6	45.9	40.6	34.8	36.2	36.0
Rumunija	5.2	-7.5	-7.9	12.4	12.7	15.2	21.1	26.8
Bugarska	3.2	2.0	2.0	22.7	18.2	13.8	12.2	10.7
Evrozona	-	-	-	68.3	66.1	68.7	72.7	75.8
EU 27	-	-	-	61.3	58.7	60.6	67.4	70.9



Off-budget spending for 2014-2020 is 37bn. The biggest item in off-budget spending in the current and future budgets is overseas development aid.

Sources: Open Europe and European Council

Kratka kronologija pretvaranja Europe u federaciju primjenom metode "korak po korak"

1952. - Pariški ugovor kojim je utemeljena Europska zajednica za ugljen i čelik – Cilj: integracija industrije, pomirenje Njemačke i Francuske, suradnja itd.

1957. - Rimski ugovori kojima je utemeljena Europska ekonomska zajednica i Euratom – Cilj: daljnja integracija Europe, ali još uvijek kao "ekonomske" zajednice

1986. - Jedinstveni europski akt – Cilj: postizavanje unutarnjeg tržišta

1992. - Ugovor iz Maastrichta – Uspostavljena Europska Unija, ekonomska i monetarna unija, jedinstvena valuta, zajednička vanjska, sigurnosna i obrambena politika. Cilj: razvoj procesa federalizacije

1997. - Ugovor iz Amsterdama

2001. - Ugovor iz Nice – Cilj: reforma ustanova radi proširenja Unije

29. listopad 2004. - Države članice u Rimu potpisuju ugovor kojim se uspostavlja Ustav Europe – Cilj: pokušaj dovršenja ustrojavanja Europe kao savezne države

svibanj - lipanj 2005. - Francuska i Nizozemska referendumom odbacuju Ugovor

13. prosinac 2007. - Potpisivanje Lisabonskog ugovora od strane 27 država članica – Glavni posao oko federalizacije završen je

2007. do svibnja 2009. - Lisabonski ugovor ratificira 26 od 27 parlamenata država članica (u Irskoj nije dovoljna ratifikacija u Parlamentu, mora se provesti referendum)

12. lipanj 2008. - Referendum u Irskoj ne uspijeva dobiti većinu potrebnu za ratifikaciju – Bilo bi zanimljivo vidjeti bi li dobio većinu u ostalim zemljama članicama – da je ondje uopće bilo referenduma. Bizarno poimanje "jednakosti" u Europi: samo u jednoj zemlji proveden je referendum (jer to traži Irski zakon). Ostali narodi nisu imali šansu izjasniti se.

19. lipanj 2009. - Europsko vijeće potvrdilo je da će se Europska komisija i dalje sastojati od po jednog predstavnika iz svake države članice. Predsjednici država ili vlada ugovorili su pravno obvezujuća jamstva u odnosu na određena područja koja su identificirale irske vlasti, kao što su oporezivanje, pravo na život, obrazovanje i obitelj, i tradicionalnu irsku politiku vojne neutralnosti, jamstva koja Protokolom moraju biti uključena u Ugovore EU-a nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Usvojena je i službena deklaracija o važnosti prava radnika i javnih službi.

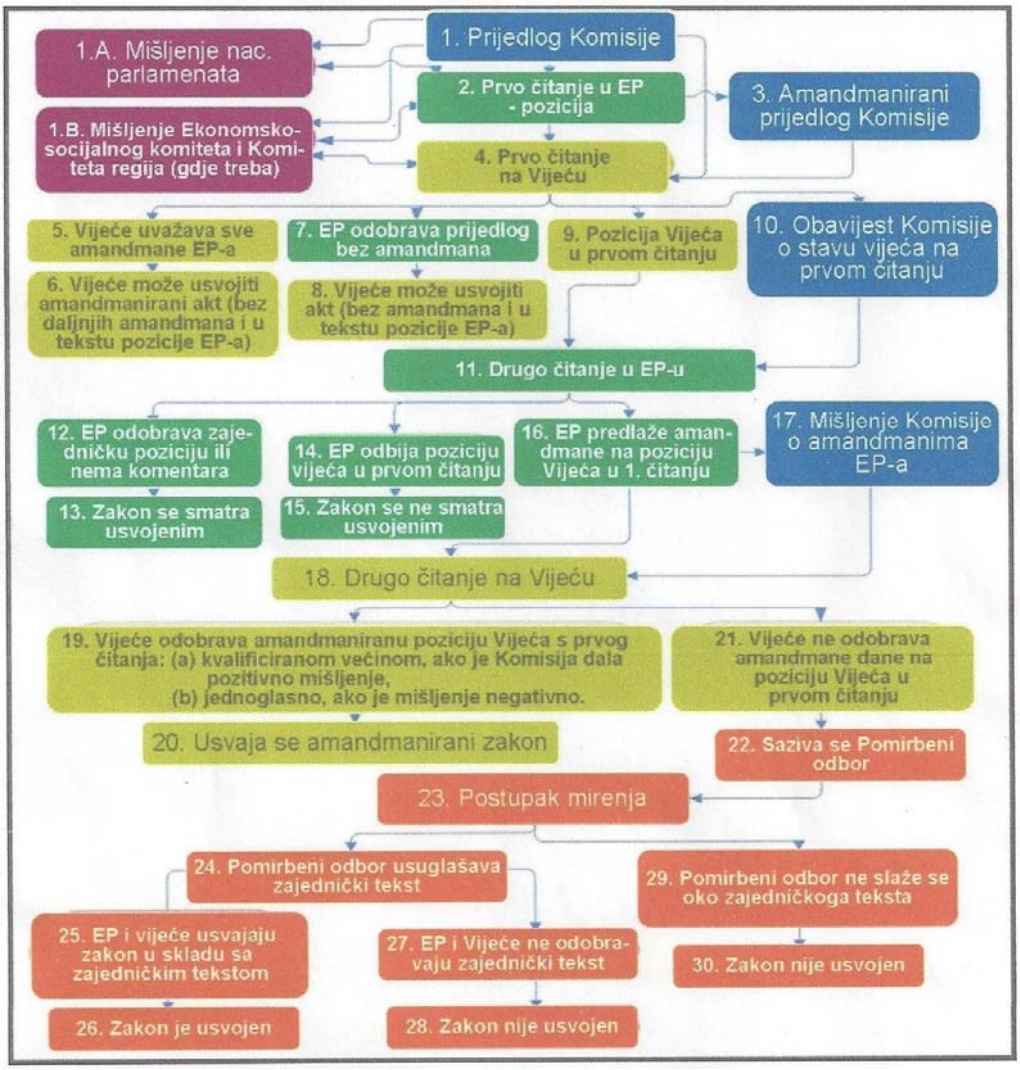
2. listopad 2009. - Drugi referendum u Irskoj (ovaj put uspješan).

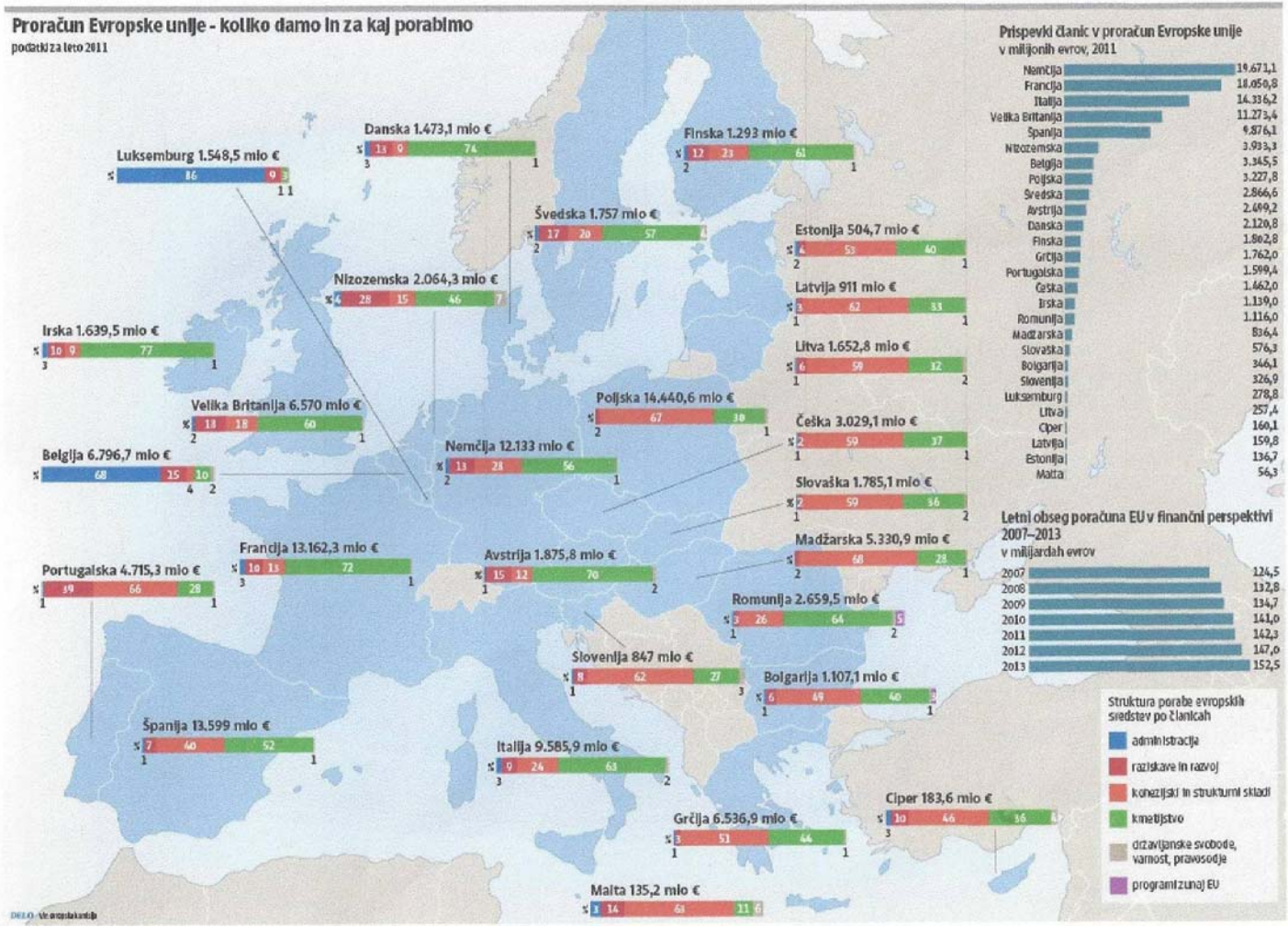
Transformacija Europe u federaciju dovršena.

Što se to dogodilo s Europom? Pa, ovo:

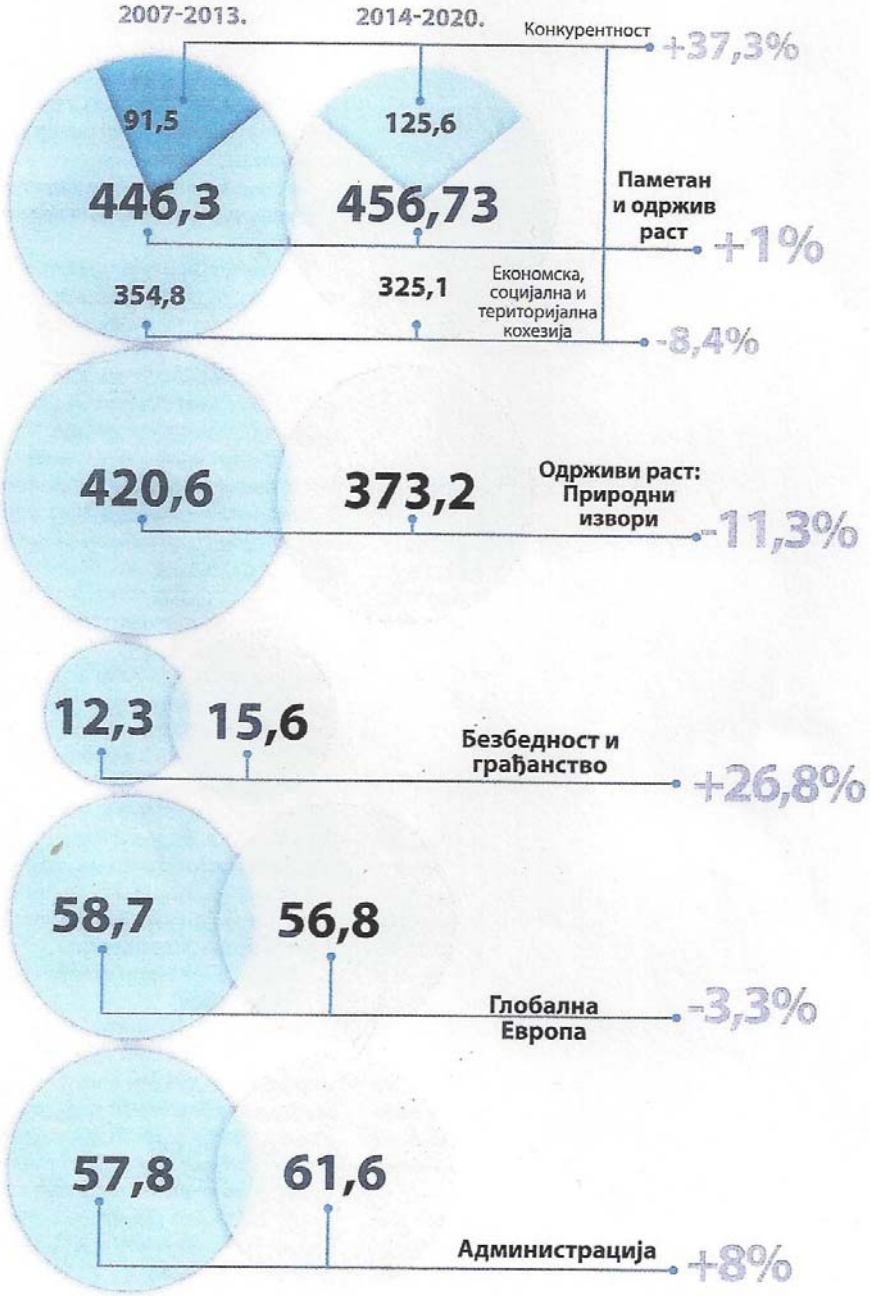
jedinstveno tržište za ugljen i čelik
↓
ekonomska zajednica
↓
politička unija
↓
savezna država

Zakonodavna procedura

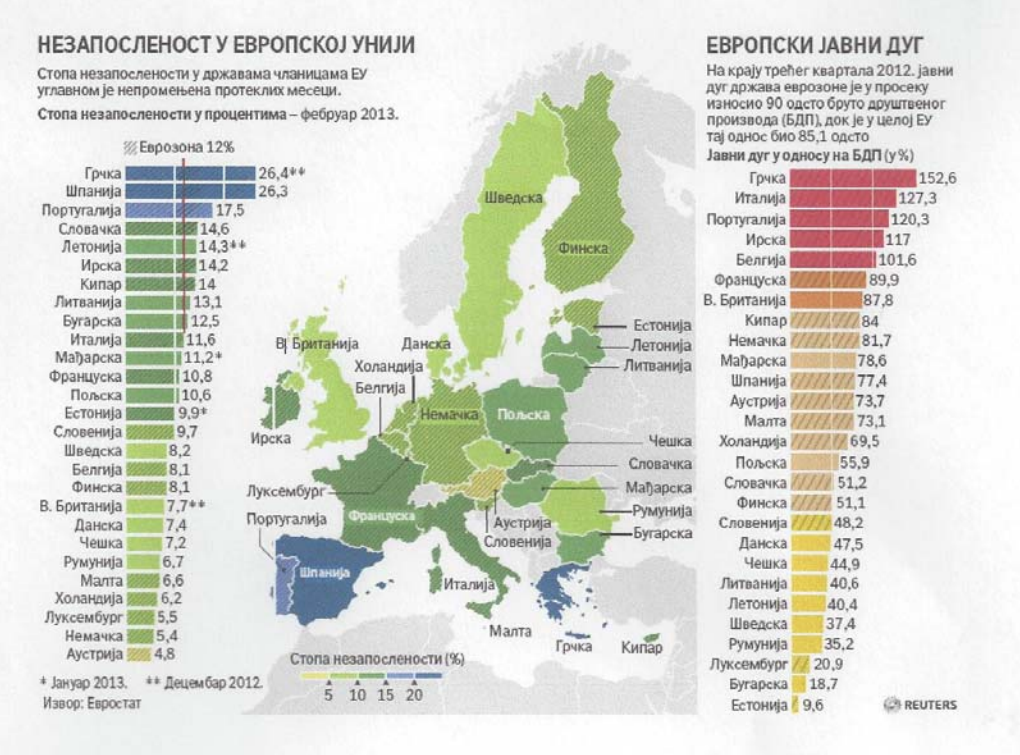



Proračun Evropske unije - koliko damo in za kaj porabimo
podatki za leto 2011
Luksemburg 1.548,5 mio €
Danska 1.473,1 mio €
Finska 1.293 mio €
Švedska 1.757 mio €
Nizozemska 2.064,3 mio €
Estonija 504,7 mio €
Latvija 911 mio €
Irska 1.639,5 mio €
Litva 1.652,8 mio €
Velika Britanija 6.570 mio €
Poljska 14.440,6 mio €
Češka 3.029,1 mio €
Belgija 6.796,7 mio €
Nemčija 12.133 mio €
Slovaška 1.785,1 mio €
Madžarska 5.330,9 mio €
Francija 13.162,3 mio €
Avstrija 1.875,8 mio €
Portugalska 4.715,3 mio €
Romunija 2.659,5 mio €
Slovenija 847 mio €
Bolgarija 1.107,1 mio €
Španija 13.599 mio €
Italija 9.585,9 mio €
Ciper 183,6 mio €
Grčija 6.536,9 mio €
Malta 135,2 mio €
Prispevki članic v proračun Evropske unije
v milijonih evrov, 2011
Nemčija 19.671,1
Francija 18.050,8
Italija 14.336,2
Velika Britanija 11.273,4
Španija 9.876,1
Nizozemska 3.933,3
Belgija 3.345,5
Poljska 3.227,8
Švedska 2.866,6
Avstrija 2.499,2
Danska 2.120,8
Finska 1.862,8
Grčija 1.762,0
Portugalska 1.599,4
Češka 1.462,0
Irska 1.139,0
Romunija 1.116,0
Madžarska 836,4
Slovaška 576,3
Bolgarija 346,1
Slovenija 326,9
Luksemburg 278,8
Litva 257,4
Ciper 160,1
Latvija 159,8
Estonija 136,7
Malta 56,3
Letni obseg poračuna EU v finančni perspektivi 2007–2013
v milijardah evrov
2007 124,5
2008 132,8
2009 134,7
2010 141,0
2011 142,3
2012 147,0
2013 152,5
Struktura porabe evropskih sredstev po članicah
administracija
raziskave in razvoj
kohezijski in strukturni skladi
kmetijstvo
državljanske svobode, varnost, pravosodje
programi zunaj EU

ПОРЕЂЕЊЕ БУЏЕТА ЕУ (у млрд. евра, у ценама из 2011)



Извор: www.consilium.europa.eu


НЕЗАПОСЛЕНОСТ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ
Стопа незапослености у државама чланицама ЕУ углавном је непромењена протеклих месеци.
Стопа незапослености у процентима – фебруар 2013.
Еврозона 12%
Грчка 26,4**
Шпанија 26,3
Португалија 17,5
Словачка 14,6
Летонија 14,3**
Ирска 14,2
Кипар 14
Литванија 13,1
Бугарска 12,5
Италија 11,6
Мађарска 11,2*
Француска 10,8
Пољска 10,6
Естонија 9,9*
Словенија 9,7
Шведска 8,2
Белгија 8,1
Финска 8,1
В. Британија 7,7**
Данска 7,4
Чешка 7,2
Румунија 6,7
Малта 6,6
Холандија 6,2
Луксембург 5,5
Немачка 5,4
Аустрија 4,8
* Јануар 2013. ** Децембар 2012.
Извор: Евростат
Шведска
Финска
Естонија
Летонија
Литванија
В. Британија
Данска
Холандија
Белгија
Немачка
Пољска
Ирска
Чешка
Словачка
Мађарска
Румунија
Бугарска
Луксембург
Португалија
Француска
Аустрија
Словенија
Шпанија
Италија
Малта
Грчка
Кипар
Стопа незапослености (%)
5 10 15 20
ЕВРОПСКИ ЈАВНИ ДУГ
На крају трећег квартала 2012. јавни дуг држава еврозоне је у просеку износио 90 одсто бруто друштвеног производа (БДП), док је у целој ЕУ тај однос био 85,1 одсто
Јавни дуг у односу на БДП (у %)
Грчка 152,6
Италија 127,3
Португалија 120,3
Ирска 117
Белгија 101,6
Француска 89,9
В. Британија 87,8
Кипар 84
Немачка 81,7
Мађарска 78,6
Шпанија 77,4
Аустрија 73,7
Малта 73,1
Холандија 69,5
Пољска 55,9
Словачка 51,2
Финска 51,1
Словенија 48,2
Данска 47,5
Чешка 44,9
Литванија 40,6
Летонија 40,4
Шведска 37,4
Румунија 35,2
Луксембург 20,9
Бугарска 18,7
Естонија 9,6
REUTERS

ДЕФИЦИТ У ЗЕМЉАМА ЕУ И СРБИЈИ У 2012. ГОДИНИ

Шведска	-0,3
Финска	-0,7
Немачка	-0,9
Луксембург	-1,8
Бугарска	-1,9
Италија	-2,0
Летонија	-2,1
Естонија	-2,4
Мађарска	-2,5
Малта	-2,6
Румунија	-2,8
Чешка	-2,9
Аустрија	-3,0
Белгија	-3,0
Пољска	-3,0
Литванија	-3,2
Кипар	-3,4
ЕУ 27	-3,6
Данска	-4,1
Словенија	-4,3
Холандија	-4,4
Француска	-4,5
Португалија	-4,7
Словачка	-4,7
Хрватска	-5,1
Шпанија	-6,4
В. Британија	-6,7
СРБИЈА	-6,8
Грчка	-7,3
Ирска	-8,3

Ниво дефицита дозвољен уговором из Мастрихта

3%

Грчка	160,6
Италија	123,5
Ирска	116,1
Португалија	113,9
Белгија	100,5
В. Британија	91,2
Француска	90,5
ЕУ 27	86,2
Немачка	82,2
Шпанија	80,9
Мађарска	78,5
Кипар	76,5
Малта	74,8
Аустрија	74,2
Холандија	70,1
СРБИЈА	65,1
Пољска	55,0
Словенија	54,7
Хрватска	51,3
Финска	50,5
Словачка	49,7
Чешка	43,9
Летонија	43,5
Данска	40,9
Литванија	40,4
Шведска	35,6
Румунија	34,6
Луксембург	20,3
Бугарска	17,6
Естонија	10,4

60% БДП

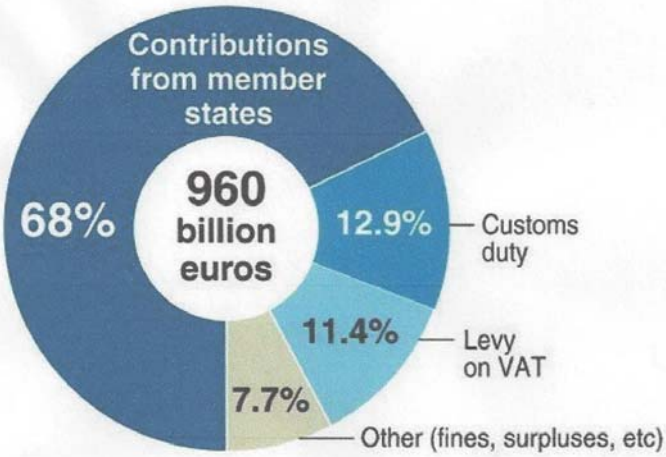
Ниво јавног дуга дозвољеног уговором из Мастрихта

EU austerity budget 2014-2020

European Union leaders cut the budget for the 1st time in 6 decades

Total revenue

in percent



Expenditure

in billions of euros

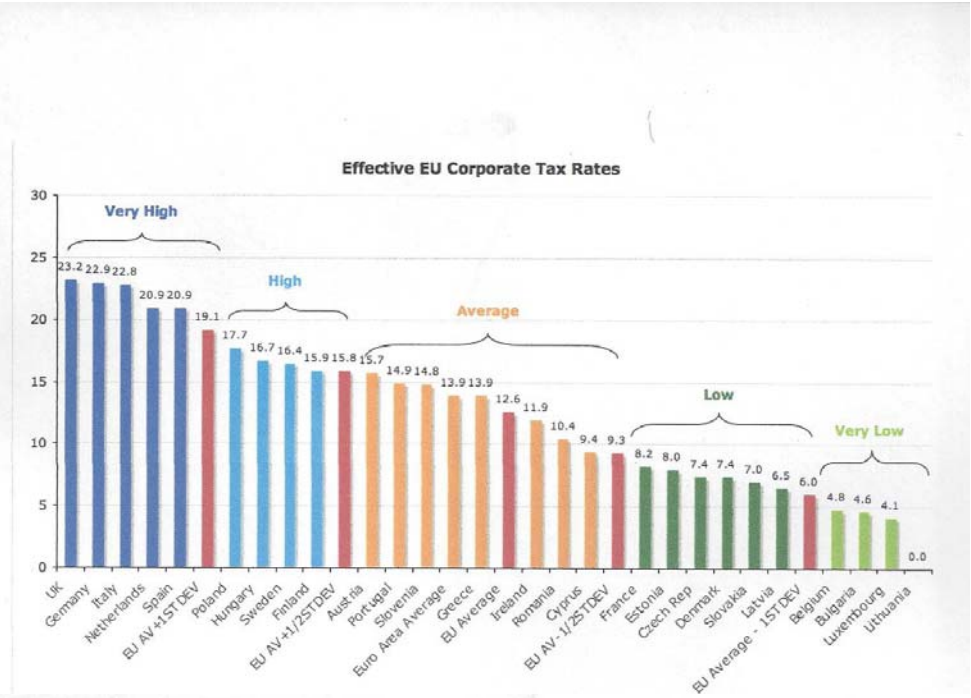
Cuts*

in billions of euros

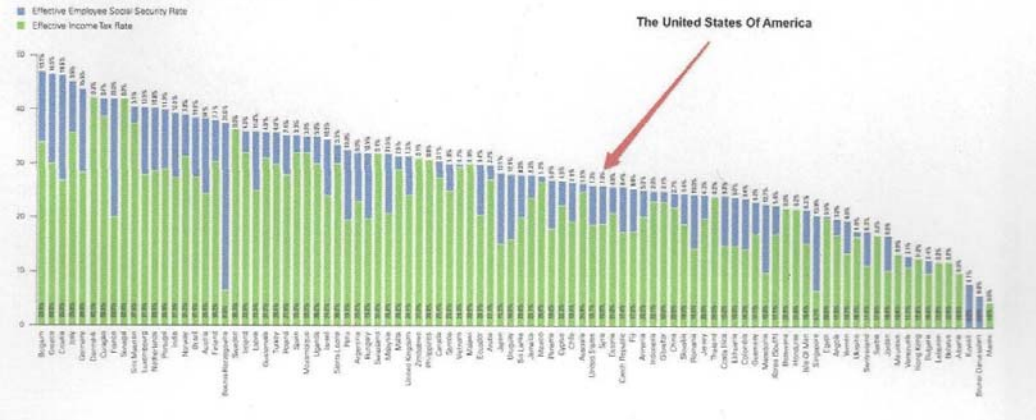
Total cuts*: 87.5 billion euros

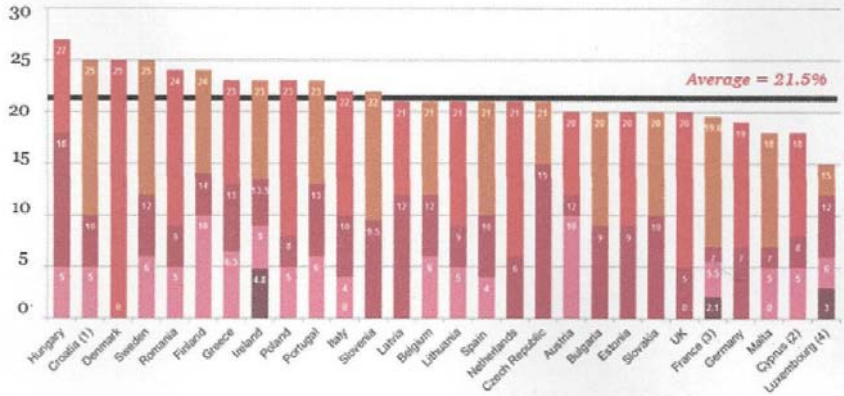
AFP Source: EU

* Compared to European Commission's original budget proposal (Nov 2012)



Effective Income Tax and Social Security Rates on USD100,000 of Gross Income





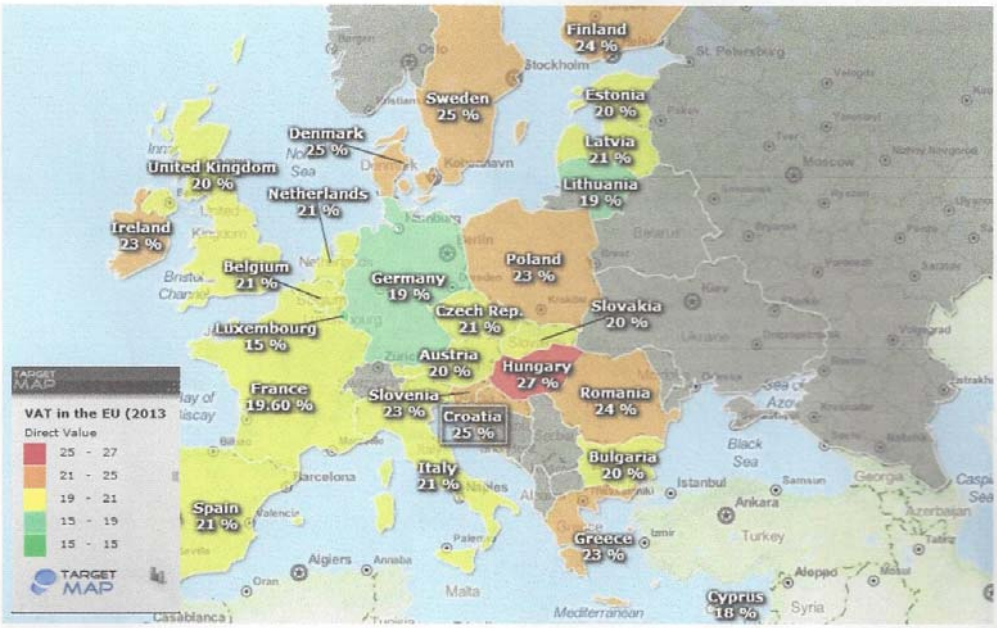
(1) As of 1st July 2013, Croatia has become the 28th Member State of the EU.

(2) The standard rate will increase from 18% to 19% and the intermediate from 8% to 9% as of 13 January 2014.

(3) As of 1st January 2014 the Government intends to increase the standard rate from 19,6% to 20% and the intermediate from 7% to 10%.

(4) The Government intends to increase the standard VAT rate by 2015.

Source: Global VAT Online (PwC Network)



Country	Name of VAT	Standard Rate	Ground Handling	Fuel - VAT Refunds Available	Fuel - MOT Refunds Available[1]	EuroControl	Repairs	Hotels	Car Rental
Austria	MwSt	20%	E	✓	?(€397/kl)	E	E	✓[2]	
Belgium	BTW	21%	E	✓		E	E		✓ (50%)
Bulgaria	DDS	20%	E			E	E		
Croatia	PDV	25%	E			E	E		
Cyprus	ΦΠΑ	18%	E				E		
Czech Republic	DPH	21%	E			E	E		
Denmark	MOMS	25%	E	✓		E	E	✓ (25%)	✓
Estonia	KM	20%	E			E	E		
Finland	ALV	24%	E	✓		E	E	✓	✓
France	TVA	19.6%	E	✓	✓(€302/kl)[3]		E		
Germany	MwSt	19%	E	✓[4]	✓(€654/kl)[5]	E	E	✓	✓
Greece	ΦΠΑ	23%	E			E	E		
Hungary	AFA	27%	E				E		
Ireland	VAT	23%	E	✓		E	E		
Italy[6]	IVA	22%	E[6]	✓[6]	?(€337/kl)		E		
Latvia	PVN	21%	E				E		
Lithuania	PVM	21%	E				E		
Luxembourg	TVA	15%	E				E		
Malta	VAT	18%	E				E		
Netherlands	BTW	21%	E	✓		E	E	✓	✓
Norway[7]	MVA	25%	✓	✓		✓	✓	✓	
Poland	VAT	23%	E				E		
Portugal	IVA	23%	E				E		
Romania	TVA	24%	E				E		
Slovakia	DPH	20%	E				E		
Slovenia	DDV	22%	E				E		
Spain	IVA	21%	E		?(€330/kl)		E		
Sweden	MOMS	25%	E	✓		E	E	✓	✓
Switzerland[7]	VAT, MwSt	8%	✓	✓	?(CHF 472/kl)	✓	✓	✓[8]	
United Kingdom	VAT	20%	E	✓[9]		E	E	✓	✓

E = Exemption available after 2009 for corporate operators.

✓ = Reclaimable if charged

? = Exemptions available for commercial operators. CB VATAm now working to create refund procedures.

(1) French TIPP refunds are currently available. Refund availability from other countries is currently under review and/or pending outcome of litigation.
(2) Austria requires a written description of the business purpose, signed by the employee, to support the refund of VAT on hotels. Accordingly, most companies forego this opportunity.
(3) French TIPP exemptions are available to business and AOC/ACC operators with proper documentation.
(4) German fuel VAT is currently refundable only to companies registered for VAT in at least one EU country.
(5) When charged, German MOT refunds are available for operators in common carriage or performing "aviation work".
(6) Italy refunds VAT, if at all, only to companies VAT-registered in other EU Member States. MOT case pending. Italian vendors may also credit back to commercial operators VAT incurred on fuel and other operating expenses.
(7) Norway and Switzerland are not EU Member States and are not subject to the EU VAT Refund Directives. However, both countries operate comparable, favorable VAT refund schemes for non-resident business operators.
(8) Switzerland's onerous VAT recovery procedures discourage recovery on hotel charges.
(9) UK treats fuel subject to the rules governing export of goods. Fuel leaving the UK is VAT-exempt when sold to business and commercial operators.

Countries that are not listed above do not offer comparable VAT refund opportunities to non-resident business operators.

In general, "airlines operating for reward chiefly on international routes" are exempt from taxes on ground handling, fuel, EuroControl and repairs.

CB VATAmerica LLC
344 Nassau Street, Princeton, NJ 08540
T: 609 430 4960 – info@cbvatamerica.com – www.cbvatamerica.com

October 2013

© 2013 CB VATAmerica LLC. All Rights Reserved

Јавни дуг у односу на БДП

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Аустралија	19,8	18,3	16,5	16,1	15,3	14,2	13,6	19,4	25,3	29,3	30,9
Аустрија	73,0	71,2	70,8	70,9	66,6	63,1	67,3	72,6	78,6	80,0	81,6
Белгија	108,4	103,5	98,5	95,9	91,7	88,1	93,3	100,5	100,7	100,7	100,4
Канада	80,6	76,6	72,6	71,6	70,3	66,5	71,3	83,4	84,2	85,9	88,0
Чешка	32,8	34,7	34,5	34,3	33,9	33,7	36,3	42,4	46,6	49,3	50,8
Данска	58,2	56,6	54,0	45,9	41,2	34,3	42,6	52,4	55,5	57,1	60,0
Естонија	10,2	10,8	8,5	8,2	8,0	7,3	8,3	12,4	12,1	15,2	19,2
Финска	49,6	51,5	51,5	48,4	45,5	41,4	40,6	52,1	57,4	62,7	66,1
Француска	67,3	71,4	73,9	75,7	70,9	72,3	77,8	89,2	94,1	97,3	100,0
Немачка	62,2	65,4	68,8	71,2	69,3	65,3	69,3	76,4	87,0	87,3	86,9
Грчка	117,6	112,3	114,8	121,2	115,6	112,9	116,1	131,6	147,3	157,1	159,3
Мађарска	60,2	61,3	65,0	68,5	71,7	71,8	76,3	84,7	85,6	79,8	80,8
Исланд	72,0	71,0	64,5	52,6	57,4	53,3	102,0	120,0	120,2	121,0	120,2
Ирска	35,2	34,1	32,8	32,6	28,8	28,8	49,6	71,6	102,4	120,0	125,6
Израел	96,6	99,2	97,4	93,5	84,3	77,7	76,7	79,2	76,1	73,5	70,1
Италија	119,4	116,8	117,3	120,0	117,4	112,8	115,2	127,8	126,8	129,0	128,4
Јапан	152,3	158,0	165,5	175,3	172,1	167,0	174,1	194,1	199,7	212,7	218,7
Кореја	19,2	19,3	22,6	24,6	27,7	27,9	29,6	32,5	33,9	33,3	33,4
Луксембург	8,4	7,9	8,6	7,6	12,1	11,7	16,4	14,7	19,7	20,5	23,9
Холандија	60,3	61,4	61,9	60,7	54,5	51,5	64,5	67,6	71,4	74,3	75,2
Нови Зеланд	33,0	30,9	28,2	26,9	26,6	25,7	28,9	34,5	38,7	45,8	52,0
Норвешка	38,8	48,2	51,0	47,9	59,4	57,4	54,9	48,0	49,5	56,1	51,2
Пољска	55,0	55,3	54,8	54,7	55,2	51,7	54,8	58,4	62,4	65,6	66,3
Португал	65,0	66,8	69,3	72,8	77,6	75,4	80,6	93,1	103,1	110,8	115,8
Словачка	50,2	48,2	47,6	39,1	34,1	32,8	31,8	39,9	44,5	48,7	51,2
Словенија	34,8	34,2	35,0	33,9	33,8	30,0	29,7	44,2	47,5	52,9	56,5
Шпанија	60,3	55,3	53,4	50,4	45,9	42,1	47,4	62,3	66,1	73,6	74,8
Шведска	60,2	59,3	60,0	60,8	53,9	49,3	49,6	52,0	49,1	45,4	41,1
Швајцарска	57,2	57,0	57,9	56,4	50,2	46,8	43,7	41,5	40,2	38,7	37,0
В. Британија	40,8	41,5	43,8	46,4	46,1	47,2	57,0	72,4	82,4	88,5	93,3
САД	56,8	60,2	61,2	61,4	60,8	62,0	71,0	84,3	93,6	101,1	107,0
Еврозона	75,2	75,9	77,1	78,1	74,5	71,6	76,5	86,9	92,7	95,6	96,5
УКУПНО ОЕЦД	71,6	73,4	74,9	76,3	74,5	73,1	79,3	90,9	97,6	102,4	105,4

Извор: ОЕЦД

Top Individual Income Tax Rates on Wages in OECD Countries, 2012

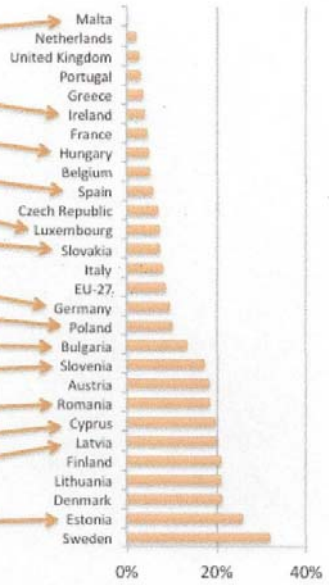
Source: OECD Table I.7 and author's calculations.

Tax exemptions

- Austria
- Belgium
- Czech Republic
- Denmark
- Finland
- France
- Greece
- Italy
- Lithuania
- Netherlands
- Portugal
- Sweden
- United Kingdom

NOT:

- Malta
- Ireland
- Hungary
- Spain
- Luxembourg
- Slovakia
- Germany
- Poland
- Bulgaria
- Slovenia
- Romania
- Cyprus
- Latvia
- Estonia



Property tax revenue

	Property tax revenue, % of GDP			% GDP in 2010 from:	
	2000	2009	2010	Recurrent taxes	Transaction taxes
Belgium	2.8	3.0	3.1	1.3	1.8
Bulgaria	0.2	0.5	0.5	0.3	0.2
Czech Republic	0.5	0.4	0.4	0.2	0.2
Denmark	1.6	1.9	1.9	1.4	0.5
Germany	0.9	0.9	0.8	0.5	0.4
Estonia	0.4	0.3	0.4	0.4	0.0
Ireland	1.7	1.6	1.6	0.9	0.7
Greece	2.0	1.3p	0.9p	0.3p	0.6p
Spain	2.2	2.1	2.1	1.0	1.2
France	2.9	3.3	3.4	2.3	1.1
Italy	1.9	2.2	1.9	0.6	1.3
Cyprus	1.5	0.9	1.0	0.6	0.3
Latvia	0.9	0.7	0.9	0.8	0.1
Lithuania	0.7	0.5	0.5	0.4	0.2
Luxembourg	1.9	1.1	1.1	0.1	1.0
Hungary	0.7	0.8	1.1	0.3	0.8
Malta	0.8	1.1	1.1	0.0	1.1
Netherlands	2.0	1.3	1.3	0.5	0.8
Austria	0.6	0.5	0.5	0.2	0.3
Poland	1.1	1.2	1.2	1.2	0.0
Portugal	1.2	1.2	1.2	0.6	0.6
Romania	0.7	0.8	0.9	0.7	0.2
Slovenia	0.6	0.6	0.6	0.5	0.1
Slovakia	0.6	0.4	0.4	0.4	0.0
Finland	1.1	1.1	1.2	0.6	0.5
Sweden	1.7	1.1	1.1	0.8	0.3
United Kingdom	4.2	4.3	4.2	3.4	0.8

2. FISKALNI MENADŽMENT: REZIME[2310]

- Javne finansije, poznate i kao ekonomija javnog sektora ili javna ekonomija, kao naučna oblast usredsređuju se na aktivnosti države u vezi s oporezivanjem i potrošnjom i uticaj tih aktivnosti na alokaciju resursa i raspodjelu dohotka.
- Federalna država praktično može da realizuje bilo kakve rashode ako je sposobna da ih finansira putem zaduživanja i oporezivanja.
- Apsolutni iznosi državnih rashoda povećani su i nominalno i realno, a povećani su (nominalno i realno) i rashodi po stanovniku, kao i odnos rashoda prema bruto domaćem proizvodu.
- Udio rashoda za odbranu zemlje u federalnim rashodima vremenom se smanjio, dok su rashodi za socijalno osiguranje, socijalnu zaštitu i servisiranje javnog duga dobili na značaju. Porezi na dohodak građana i doprinosi za socijalno osiguranje zaposlenih danas predstavljaju najveće izvore državnih prihoda.
- Jedan od važnih razloga zašto se u javnim finansijama obavljaju empirijska istraživanja jeste ocjena uzročno - posljedične veze između neke državne politike i određene vrste ekonomskog ponašanja. Da bi se izveo zaključak o vezi između državnog programa i ekonomskog ponašanja, moraju se zadovoljiti tri uslova: 1) program treba da prethodi rezultatu; 2) program i rezultat treba da budu u korelaciji i 3) druga moguća objašnjenja uočene korelacije treba da se isključe.
- Pareto-efikasna raspodjela je postignuta onda kada nijedna osoba ne može da se dovede u bolji položaj, a da se položaj neke druge osobe ne pogorša. Pareto-efikasnost zahtijeva da granična stopa supstitucije dva proizvoda za sve osobe bude jednaka graničnoj stopi transformacije..
- Funkcija društvenog blagostanja agregira preferencije društva na osnovu korisnosti za svakog njegovog člana. Ona se može koristiti da bi se utvrdilo koja alokacija sredstava maksimira društveno blagostanje.
- Prema drugoj osnovnoj teoremi ekonomije blagostanja, društvo može da ostvari bilo koju Pareto-efikasnu raspodjelu resursa putem odgovarajuće dodjele početnih subvencija, nakon čega bi se ljudima prepustilo da međusobno slobodno trguju.
- Drugi razlog za državnu intervenciju jeste neuspjeh tržišta, do čega može doći ukoliko neko posjeduje tržišnu moć, ili ako neka tržišta ne postoje.
- Javna dobra se karakterišu time što nisu rivalna i što se iz njihove potrošnje niko ne može isključiti. Prema tome, svaki pojedinac troši istu količinu javnog dobra, mada ne nužno u željenoj količini.

[2310] Izvor: Harvey S. Rosen, Ted Gayer: Javne finansije, Ekonomski fakultet, Beograd 2009. i N. Gregory Makinw i Mark P. Taylor, Ekonomija, Datastatus, Beograd, 2008

- Efikasno obezbeđenje javnih dobara zahtijeva da zbir pojedinačnih graničnih stopa supstitucije bude jednak graničnoj stopi transformacije, za razliku od privatnih dobara gde je granična stopa supstitucije svakog pojedinca jednaka graničnoj stopi transformacije.
- Tržišni mehanizmi vjerovatno neće efikasno obezbjeđivati nerivalna dobra čak ni kada se pojedinci mogu isključiti iz njihovog korištenja.
- Javna dobra može da obezbjeđuje privatni sektor, kao što i privatna dobra može da obezbjeđuje javni sektor.
- Eksterni efekti utiču na to da se tržišna cijena udaljava od društvenih troškova, što izaziva neefikasnu alokaciju sredstava.
- Kousova teorema ukazuje na to da, kada se uspostave prava vlasništva, privatna lica mogu da pregovaraju o eksternim efektima, što može da rezultira u efikasnoj proizvodnji.
- Piguovski porez je porez koji se na zagađenje razrezuje u iznosu jednakom graničnoj društvenoj šteti pri efikasnom nivou proizvodnje. Takav porez daje privatan podsticaj proizvođaču da "proizvodi" efikasan nivo zagađenja.
- Subvencije za smanjenje zagađenja mogu da usmjeravaju proizvođače ka efikasnom nivou proizvodnje. Međutim, subvencije mogu da dovedu do prekomjerne proizvodnje, a osim toga, skopčane su s administrativnim problemima, a neki ih smatraju i etički neprihvatljivim.
- Naknada za zagađenje (porez koji se naplaćuje za svaku jedinicu zagađenja) može da obezbijedi da se uz najniže moguće troškove ostvari zadato smanjenje zagađenja.
- Ekonomisti su proučili nekoliko metoda za izbor količine javnih dobara u neposrednoj demokratiji. Lindalove cijene dovode do jednoglasne odluke u vezi sa ponudom efikasne količine javnih dobara, ali zavise od toga da li preferencije iskreno saopštene.
- Eruovljeva teorema nemogućnosti tvrdi da, u opštem slučaju, nije moguće pronaći pravilo za odlučivanje koje bi istovremeno zadovoljilo određeni broj očigledno razumnih kriterijuma.
- Državni činovnici značajno utiču na kreiranje i sprovođenje ekonomske politike. Jedna teorija predviđa da nastojanja birokrata da maksimiraju veličinu budžeta koji je u njihovoj nadležnosti dovodi do pretjerane ponude javnih usluga.
- Iako se obrazovanje najčešće obezbjeđuje iz javnog sektora, ono nije javno dobro. Međutim, mnogo je onih koji dokazuju da obrazovanje stvara pozitivne eksterne efekte.
- Postojanje pozitivnih eksternih efekata ne opravdava sadašnju strukturu državnih programa visokog obrazovanja, budući da ona po istoj stopi subvencioniše sve studente koji ispunjavaju propisane uslove.

- Briga o pravičnosti često se koristi kao obrazloženje državnih subvencija u obrazovanju. U duhu robnog egalitarizma, javlja se mišljenje da bi obrazovanje trebalo da se obezbijedi svim ljudima, bez obzira na njihove preferencije.
- Obezbjeđenje obrazovanja od strane javnog sektora može da istisne obezbjeđenje obrazovanja od strane privatnog sektora.
- Dokazi ukazuju na to da povećanje graničnih rashoda na obrazovanje ima veoma mali uticaj na zarade u budućnosti. Međutim. procjenjeni efekat je relativno veliki kada je riječ o dodatnim rashodima na djecu mlađeg uzrasta iz siromašnih porodica.
- Drugi prijedlog predstavlja uvođenje školskih vaučera u skladu s kojima se finansijska podrška za obrazovanje daje porodicama učenika, a ne direktno školi. Vaučer se može iskoristiti za plaćanje u bilo kojoj licenciranoj školi za koju se porodica odluči.
- Za analizu troškova i koristi izuzetno je važan izbor diskontne stope. Kada se analize odnose na javni sektor, tri moguće mere su: privatna stopa prinosa prije odbitka poreza, ponderisani prosjek privatnih stopa prinosa prije i poslije odbitka poreza i društvena diskontna stopa. Koja od ovih vrsta mjera će biti izabrana zavisi od vrste privatne aktivnosti - odnosno, da li je u pitanju ulaganje ili potrošnja - kao i od mjere u kojoj privatna tržišta odražavaju društvene preferencije.
- Tržišne cijene mogu dobro da posluže ukoliko ne postoji jak razlog za vjerovanje da se one razlikuju od društvenih graničnih troškova. Cijene u sjenci koriguju tržišne cijene za odstupanja od društvenih graničnih troškova izazvanih tržišnim nesavršenostima.
- Na osiguranje koje obezbjeđuje država (takozvano socijalno osiguranje) odlazi veliki i sve veći dio federalnog budžeta.
- Osobi odbojnoj prema riziku, plan osiguranja na osnovu kojeg se naplaćuje aktuarski pravična premija, povećava očekivanu korisnost stoga što omogućava izravnanje rizika.
- Prilikom obezbjeđenja osiguranja nastaje trade-off: što je izdašnija polisa osiguranja, veći su i zaštita od finansijskih rizika usljed bolesti i moralni hazard. Dobitke od smanjenja rizika i gubitke povezane s moralnim hazardom efikasno osiguranje dovodi u ravnotežu, tako što zahtijeva velika plaćanja iz sopstvenog džepa za jeftine zdravstvene usluge, kao i izdašnije beneficije u slučaju skupih usluga.
- U svakom trenutku, oko 16% američkog stanovništva nema zdravstveno osiguranje. Procenat neosiguranih stanovnika mlađih od 65 godina vremenom raste.
- Rashodi za zdravstvenu zaštitu u Sjedinjenim Državama, kao procenat bruto domaćeg proizvoda, su rasli brzo tokom vremena i trenutno iznose 16% BDP-a.
- Rashodi na zdravstvenu zaštitu u Sjedinjenim Državama iznose 1,7 triliona dolara godišnje, odnosno, 15% od bruto domaćeg proizvoda.

- Korisnici iz svog džepa plaćaju samo 13% rashoda na zdravstvenu zaštitu. Privatni osiguravači i drugi privatni izvori plaćaju 42%, a država plaća 46%. Približno 84% stanovništva u Sjedinjenim Državama ima neku vrstu zdravstvenog osiguranja.
- Privatno zdravstveno osiguranje u Sjedinjenim Državama najčešće obezbjeđuje poslodavac, kao beneficiju zaposlenom.
- U skladu s federalnim poreskim zakonom, iznosi koje poslodavac plaća za zdravstveno osiguranje ne podliježu oporezivanju. Ovo zdravstvenom osiguranju pruža implicitnu subvenciju (vrijednu oko 126 milijardi dolara godišnje u izgubljenom poreskom prihodu).
- Program "Mediker" obezbjeđuje zdravstveno osiguranje za osobe starije od 65 godina. Glavne komponente tog sistema jesu bolničko osiguranje i dodatno zdravstveno osiguranje, preko kojih se plaćaju ljekari i odgovarajuća zdravstvena zaštita.
- Bolničko osiguranje finansira se iz doprinosa na zarade zaposlenih po stopi od 1,45%, koliko plaćaju i poslodavci i zaposleni. Dodatno zdravstveno osiguranje finansira se iz opštih poreskih prihoda. Ako se sadašnji trend nastavi, rashodi na "Mediker" ubrzo će rasti brže od prihoda.
- Program "Medikejd" obezbjeđuje zdravstveno osiguranje siromašnima. Tokom posljednjih nekoliko decenija, obuhvat ovog programa je proširen kako bi se uključila djeca iz siromašnih porodica s oba roditelja, kao i druga djeca i trudnice iz porodica iznad granice siromaštva.
- Širenje "Medikejda" podstaklo je istiskivanje privatnog osiguranja. Međutim, sve u svemu, „Medikejd" je ipak popravio zdravstveno stanje osoba s niskim dohotkom.
- Prijedlozi za reformu sistema zdravstvene zaštite uključuju obavezno osiguranje, koje bi podrazumijevalo da svi građani moraju da kupe socijalno osiguranje, kao i sistem jedinstvenog platca u skladu s kojim bi kompletno osiguranje obezbjeđivala država, a finansiralo bi se iz opštih poreskih prihoda.
- Penzijsko osiguranje je najveći domaći program u Sjedinjenim Državama. Njegovi rashodi su iznosili oko 4,2% bruto domaćeg proizvoda.
- Penzijsko osiguranje pruža obezbjeđenje od mogućnosti da pojedinac nadživi ušteđevinu ostavljenu za vrijeme kada više ne bude radio. Ono stoga funkcioniše kao rentno osiguranje i poboljšava blagostanje ljudi time što im pomaže da ujednače svoju potrošnju.
- Postojanje penzijskog osiguranja između ostalog se obrazlaže i time što privatna rentna tržišta doživljavaju neuspjeh usljed negativne selekcije. Drugo je to što ljudi nisu dovoljno dalekovidi, te stoga štede manje nego što bi sa društvenog stanovišta bilo odgovarajuće.
- Penzijsko osiguranje najvećim dijelom predstavlja penzijski sistem zasnovan na tekućem finansiranju u okviru kojeg se penzije isplaćuju iz doprinosa sada zapo-

slenih. Nasuprot tome, u skladu s penzijskum sistemom zasnovanom na sistemu potpune kapitalizacije, penzije se isplaćuju iz sredstava ulaganih tokom radnog vijeka, uvećanih za akumuliranu kamatu.

- Penzije po osnovu penzijskog osiguranja izračunavaju se u dva koraka. Prosječna indeksirana mjesečna zarada (AJME) dobija se na osnovu evidencije o zaradama zaposlenog tokom radnog vijeka, a na osnovu nje se određuje osnovni iznos penzije (PIA). Da bi se izračunale stvarne penzije, osnovni iznos penzije se koriguje za iznos koji zavisi od godina života, porodičnog statusa i drugih primanja.
- Penzijsko osiguranje se finansira iz doprinosa u iznosu od 12,4% (što se plaća na zarade do 94.200 dolara), od čega polovinu plaćaju poslodavci, a polovinu zaposleni.
- Maksimin kriterijum podrazumijeva da je najbolja raspodjela dohotka ona koja maksimizira korisnost osobe čija je korisnost najniža. Raspodjela dohotka ima neke osobine javnog dobra - svi stiču korisnost iz činjenice da je dohodak jednako raspodjeljen, ali je za preraspodjelu potrebna prinuda od strane države. Pareto-efikasna preraspodjela dešava se onda kada transfer nikoga ne dovodi u gori položaj.
- Državni program može da promjeni relativne cijene, stvarajući gubitke i dobitke za različite pojedince. Sve te promjene cijena nemoguće je pratiti, te se ekonomisti uopšteno usredsređuju isključivo na cijene na tržištima o kojima se direktno radi.
- Mnogi državni programi umjesto novčane pomoći obezbjeđuju dobra i usluge (transfere u naturi). Korisnicima zakonski nije dozvoljeno da prodaju takva dobra i usluge. Ukoliko bi korisnici radije trošili manje dobijenog dobra, vrijednost zbog transfera u naturi manja je od tržišne cijene.
- Programi zasnovani na provjeri imovinskog stanja transferišu dohodak ljudima čija je imovina ispod određenog nivoa. Na državne programe zasnovane na proveri imovinskog stanja otpada oko 5% BDP-a.
- U skladu s programom TANF, savezne države praktično u potpunosti kontrolišu strukturu svojih sistema socijalne zaštite. Stope po kojima se smanjuju davanja kada korisnici ostvaraju dohodak znatno se razlikuju u zavisnosti od savezne države.
- Poreski kredit na dohodak od rada (EITC) subvencioniše zarade pojedinaca s niskim dohotkom koji zadovoljavaju određene uslove. Postepeno ukidanje tog kredita, nakon što zarade prevaziđu određenu granicu, nameće visoku implicitnu graničnu poresku stopu na primanja. Bez obzira na to što se sprovodi kroz poreski sistem, ovo je danas najvažniji program novčanih transfera siromašnima.
- "Medikejd", najveći program potrošnje namjenjen siromašnima, besplatno obezbjeđuje određene zdravstvene usluge.
- Sistem osiguranja za slučaj nezaposlenosti odlikuje se, kada je riječ o poslodavcima, nesavršenim iskustvenim određivanjem premijskih stopa. Štaviše, relevantna

davanja često predstavljaju značajan dio prethodnih primanja. I jedan i drugi faktor povećavaju nezaposlenost.

- Zakonska raspodjela poreskog tereta definiše zakonsku obavezu plaćanja poreza, dok ekonomska raspodjela poreskog tereta pokazuje stvarnu raspodjelu poreskog opterećenja. To što smo upoznati sa zakonskom raspodjelom poreskog tereta malo nam govori o ekonomskoj raspodjeli.
- U konkurentnim modelima parcijalne ravnoteže, raspodjela poreskog opterećenja zavisi od elastičnosti ponude i tražnje. Isti opšti pristup može se koristiti za ispitivanje raspodjele poreskog opterećenja na monopolističkom tržištu. Međutim, kada je u pitanju oligopol, ne postoji jedan prihvaćeni okvir za analizu poreza.
- Zbog kapitalizacije, teret budućih poreza moraju da snose sadašnji vlasnici trajnih dobara čija je ponuda neelastična, kao što je slučaj sa zemljištem.
- U modelu opšte ravnoteže, porez na jedan faktor proizvodnje, koji se koristi samo u jednom sektoru, može da utiče na prinos na sve faktore u svim sektorima.
- U opštem slučaju porezi nameću višak tereta — troškove koji prevazilaze prikupljeni poreski prihod.
- Višak poreskog tereta je rezultat distorzija u ponašanju koje nastaju zbog poreza. On se može analizirati pomoću krivih indiferentnosti ili kompenzovanih krivih tražnje.
- Paušalni porezi ne stvaraju distorzije u ponašanju, ali su neprivlačni iz političkih razloga. Uprkos tome, oni predstavljaju važan standard sa kojim se poredi višak tereta drugih poreza.
- Do viška tereta može da dođe čak i ako porez nije uticao na opaženo ponašanje, jer je kompenzovana reakcija na porez ono što određuje višak poreskog tereta.
- Kada se uvede jedinstveni porez, višak tereta je proporcionalan kompenzovanoj elastičnosti tražnje kao i kvadratu poreske stope.
- Izračunavanje viška tereta obično ne uzima u obzir ostale distorzije. Ukoliko one postoje, inkrementalni višak tereta nekog novog poreza zavisi od njegovog uticaja na ostala tržišta.
- Subvencije stvaraju višak tereta i zato što podstiču ljude na trošenje dobara koja vrijednuju manje od graničnih društvenih troškova njihove proizvodnje.
- Diferencijalno oporezivanje inputa stvara višak tereta. Takvi inputi se koriste "suviše malo" u oporezovanim aktivnostima, odnosno, "suviše mnogo" u neoporezovanim aktivnostima.
- Teorija efikasnog oporezivanja proizvoda pokazuje kako da prikupimo određeni iznos prihoda uz minimalni višak tereta.

- Ramzijevo pravilo predviđa da za minimiziranje viška tereta poreske stope treba da se odrede tako da proporcionalno smanjenje količine tražnje za svakim dobrom bude jednako.
- Oporezivanje dohotka glavni je izvor poreskih prihoda u razvijenim zemljama. Edžvortovo rano istraživanje optimalnih poreza na dohodak ukazalo je na to da prihodi po odbitku poreza treba da budu jednaki. Međutim, kada je uključen višak tereta usljed distorzije trade-off između dokolice i dohotka, optimalne granične poreske stope su mnogo niže od 100 odsto.
- Tradicionalne definicije horizontalne pravičnosti oslanjaju se na dohodak kao mjeru "jednakog položaja" u društvu. Međutim, konvencionalno mjeren dohodak u ovom kontekstu nije pogodan. Definicija horizontalne pravičnosti na osnovu korisnosti mnogo je preciznija, ali ima radikalno drugačije političke implikacije i inherentno je pristrasna prema stanju prije uvođenja poreza. Druge definicije horizontalne pravičnosti usredsređuju se na pravila na osnovu kojih se porezi biraju.
- Federalni porez na dohodak građana izračunava se u tri koraka. To su utvrđivanje ukupnog dohotka (korigovanog bruto dohotka), konverzija ukupnog dohotka u oporezivi dohodak i izračunavanje poreske obaveze.
- Tradicionalno referentno mjerilo dohotka predstavlja Hejg-Sajmonsova definicija: dohodak ostvaren tokom određenog perioda jednak je neto promjeni potrošačke snage pojedinca.
- Primjena Hejg-Sajmonsovog kriterijuma je ograničena zbog nekoliko problema; (1) pri utvrđivanju dohotka potrebno je izvršiti njegovo umanjenje za troškove povezane sa sticanjem tog dohotka; (2) nerealizovani kapitalni dobici i imputirani dohodak od trajnih dobara ne mogu lako da se izmjere; (3) teško je izmjeriti vrednost primanja u naturi.
- U osnovicu poreza na dohodak u Sjedinjenim Državama nisu uključeni: (1) kamata na obveznice saveznih država i lokalnih organa uprave, (2) doprinosi za penzijsko i zdravstveno osiguranje koje plaća poslodavac i (3) pokloni i nasljedstva.
- Izuzeća su utvrđena kao fiksni iznosi po članu porodice. Ona se oduzimaju od korigovanog bruto dohotka (AGI), a na njih nemaju pravo osobe s visokim dohotkom.
- Odbici su ili standardni ili nestandardni. Standardni odbitak smanjuje oporezivi dohodak za neki fiksan iznos.
- Nestandardni odbici se odobravaju kada su u pitanju rashodi na određene proizvode i usluge. Na njih nemaju pravo osobe s visokim dohotkom. Nestandardni odbici menjaju relativne cijene po odbitku poreza, što često utiče na ekonomsko ponašanje.
- Glavni nestandardni odbici koje predviđa američki poreski zakonik uključuju: (1) nenadoknađeni troškovi zdravstvenih usluga veći od 1,5 odsto korigovanog bruto

dohotka, (2) porezi na dohodak i imovinu uvedeni od strane saveznih država i lokalnih organa uprave, (3) određeni troškovi kamata i (4) dobrotvorni prilozi.

- Poreski rashodi predstavljaju poreske prihode izgubljene usljed postojanja preferencijalnih poreskih tretmana.
- Alternativni minimalni porez (AMT) uveden je zato da bi se osiguralo da poreski obveznici sa visokim dohotkom, koji u ogromnoj mjeri koriste poreske olakšice, plate bar određeni minimalni federalnog poreza na dohodak.
- Rasponi poreskih razreda, lična izuzeća, standardni odbitak i poreski kredit na dohodak od rada sada se indeksiraju za iznos inflacije.
- Nijedan sistem oporezivanja porodice ne može istovremeno da obezbijedi rastuće granične poreske stope, neutralnost u odnosu na bračno stanje i jednako poresko opterećenje porodica s istim nivoom dohotka.
- U Sjedinjenim Državama se primjenjuje globalni sistem u vezi s poreskim tretmanom dohotka ostvarenog u drugim zemljama. Ukupan iznos poreza treba da bude uglavnom nezavisan od toga da li se dohodak ostvaruje u zemlji ili u inostranstvu.
- Sistemi poreza na dohodak važan su izvor prihoda za savezne države. Porezi na dohodak saveznih država plaćaju se po nižim stopama od federalnog i u velikoj mjeri se razlikuju u zavisnosti od države.
- Porez na dohodak građana u Sjedinjenim Državama utiče na mnoge ekonomske odluke, uključujući ponudu rada, štednju, kupovinu kuća i stanova, kao i izbor portfolija.
- Ekonometrijska istraživanja ponude rada ukazuju na to da će se usljed promena poreza broj sati rada muškaraca u najboljim godinama samo malo promjeniti, odnosno, da se možda uopšte neće promjeniti, za razliku od broja sati rada udatih žena, koji je osetljiviji na promjene zarade po odbitku poreza.
- Porezi na zarade mogu da povećavaju, smanjuju ili da ne mjenjaju obim ulaganja u ljudski kapital. Rezultat djelimično zavisi od toga kako porezi utiču na broj sati rada.
- Efekat poreza na štednju može se analizirati pomoću modela životnog ciklusa koji polazi od pretpostavke da na odluke o potrošnji i štednji u određenoj godini utiču resursi kojima ljudi raspolažu tokom života. Oporezivanje dohotka od kamate smanjuje oportunitetne troškove sadašnje potrošnje i time destimuliše štednju. Međutim, ovakav porez smanjuje ukupna raspoloživa sredstva tokom života, što teži da smanji sadašnju potrošnju, odnosno, da poveća štednju. Neto efekat poreza na štednju predstavlja empirijsko pitanje.
- Porez na dohodak građana ne uključuje imputiranu rentu od stanovanja u sopstvenoj kući. To povećava i procenat onih što se opredjeljuju da imaju sopstvenu kuću / stan i broj stambenih objekata u kojima žive vlasnici.

- Teorijska predviđanja o efektima oporezivanja na strukturu portfolija nisu jednoznačna. Porezi smanjuju očekivani prinos od rizične imovine, ali smanjuju i rizičnost prinosa. Neto efekat ovih suprotnih tendencija još nije empirijski razriješen.
- Preduzeća podliježu posebnom federalnom porezu na dobit. Udio ovog poreza u ukupnim federalnim prihodima iznosi oko 10 procenata.
- Prije primjene poreske stope, od 35 odsto, firme mogu da od oporezive osnove da oduzmu naknade zaposlenima, plaćanja kamata i troškove amortizacije. Ova izuzeća trebalo bi da predstavljaju troškove ostvarivanja prihoda. Dividende, to jest, troškovi pribavljanja akcijskog kapitala, ne mogu se oduzeti. Međutim, na nivou pojedinca dividende uživaju preferencijalm poreski tretman.
- Investicioni poreski krediti (ITC) predstavljaju odbitke od poreza na dobit preduzeća po osnovu kupovine određenih fizičkih.kapitalnih dobara. Zakon o poreskoj reformi iz 1986. ukinuo je ove kredite, mada se oni i dalje često pominju u raspravama o poreskoj politici.
- Porez na dobit preduzeća posmatra se ili kao na porez na ekonomski profit, ili kao selektivni porez na faktore proizvodnje. U prvom slučaju, poreski teret u potpunosti snose vlasnici firme, dok u drugom, raspodjela poreza zavisi od mobilnosti kapitala između sektora, mogućnosti supstitucije faktora proizvodnje, strukture potrošačke tražnje i osetljivosti akumulacije kapitala na neto stopu prinosa.
- Efekat sistema poreza na dobit preduzeća na fizičke investicije zavisi od (1) njegovog efekta na troškove upotrebe kapitala i (2) osjetljivosti investicije na promjene troškova upotrebe kapitala.
- U modelu akceleratora investicije zavise samo od obima proizvodnje, što troškove upotrebe kapitala čini irelevantnim. Neoklasični model pretpostavlja da tražnja za kapitalom zavisi od troškova njegove upotrebe. U modelu gotovinskog toka, ključnu ulogu u određivanju investicija igraju interna sredstva preduzeća.
- U neoklasičnom modelu investicija troškovi upotrebe kapitala (C) jesu:

$$C = \frac{(r+\delta)\times(1-\psi-k)}{(1-\theta)\times(1-t)}$$

  gde je r – kamatna stopa po odbitku poreza, δ – stopa ekonomske amortizacije, θ – stopa poreza na dobit preduzeća, k – investicioni poreski kredit i ψ – sadašnja vrednost odbitaka za amortizaciju po dolaru.
- S obzirom na dvostruko oporezivanje dividendi, začuđuje što ih firme uopšte isplaćuju. Dividende mogu da posluže kao signal finansijske snage firme ili za privlačenje određene klijentele.

- Mogućnost odbitaka kamate pruža snažan podsticaj za finansiranje pomoću zaduživanja. Međutim, rast učešća duga u finansiranju imovine može da dovede do rasta troškova bankrotstva.
- U većini saveznih država postoje porezi na dobit preduzeća. Mogućnosti "izvoza" poreza i selidbe faktora proizvodnje iz države u državu komplikuju analizu ovih poreza.
- Američka multinacionalna preduzeća imaju pravo na poreske kredite po osnovu poreza plaćenih u drugim zemljama. Komplikacije nastaju usljed odlaganja poreza korištenjem zavisnih preduzeća u inostranstvu i mogućnosti izbjegavanja poreza preko sistema transfernih cijena.
- Jedna od mogućih reformi poreza na dobit preduzeća bila bi potpuna integracija poreza na dobit preduzeća i poreza na dohodak građana. Akcionari bi se oporezovali na osnovu svog udjela a dobiti preduzeća kao daje u pitanju ortačko društvo. Porez na dobit preduzeća kao poseban poreski oblik time bi prestao da postoji.
- Drugi pristup integraciji bilo bi odbijanje dividendi koje bi se oporezivale samo jednom - tako što bi se prihvatio odbitak na nivou preduzeća ili dozvolilo izuzeće na nivou pojedinca.
- Zaduživanje je važan načio budžetskog finansiranja. Deficit predstavlja veću potrošnju od prihoda tokom nekog vremenskog perioda, a suficit veće prihode od potrošnje. Dug u određenom trenutku je algebarski zbir deficita i suficita ostvarenih u prošlosti.
- Inflacija erodira realnu vrijednost duga; zvanični deficit ili suficit ne odražavaju ovu činjenicu.
- Bez obzira na to da li će teret duga podnijeti buduće generacije, ovo pitanje izaziva kontroverze. Prema jednom mišljenju, unutrašnji dug ne stvara nikakvo neto opterećenje za buduće generacije, već se jednostavno svodi na međugeneracijski transfer. Međutim, u modelu preklapanja generacija, finansiranje zajmova može da nametne realni teret budućim generacijama.
- Raspodjela tereta duga zavisi i od toga da li finansiranje zaduživanjem istiskuje privatne investicije. Ako je tako, buduće generacije imaju manju količinu kapitala, a time i niže realne dohotke, pod ostalim nepromjenjenim uslovima. U rikardijanskom modelu, dobrovoljni transferi između generacija poništavaju efekte politike zaduživanja, te stoga do istiskivanja i ne dolazi.
- Sa stanovišta efikasnosti, potrebno je uporediti viškove tereta od finansiranja porezima i zaduživanjem. Ukoliko nije došlo do istiskivanja, finasiranje zaduživanjem stvara manji višak tereta, pošto niz malih povećanja poreza stvara manji višak tereta nego jedno veliko povećanje.
- Pristalice poreza na ličnu potrošnju tvrde da bi ti porezi ukinuli dvostruko oporezivanje dohotka od kamate, podsticali pravičnost tokom života, oporezovali

pojedince na osnovu količine ekonomskih resursa koje troše i mogli da budu korigovani kako bi dostigli svaki željeni nivo progresivnosti, dok bi u administrativnom pogledu bili manje zahtjevni od poreza na dohodak.

- Protivnici poreza na potrošnju ističu velike probleme do kojih bi došlo tokom prelaska na novi sistem, tvrde da je dohodak bolja mjera sposobnosti plaćanja, smatraju da bi u administrativnom pogledu porez na potrošnju bio vrlo zahtjevan i tvrde da bi takvi porezi u odsustvu poreza na poklone i nasljedstvo doveli do pretjerane koncentracije bogatstva.
- Porezi na potrošnju obično se smatraju regresivnim. Međutim, ovaj stav je zasnovan na kalkulacijama koje u obzir uzimaju godišnji dohodak, a ne dohodak ostvaren tokom života, kao i na pretpostavci da poreski teret snosi kupac.
- Postoje četiri prototipa poreza na potrošnju: porez na promet u maloprodaji, porez na dodatu vrijednost, Hal-Rabuškin proporcionalni porez i porez na gotovinski tok.
- Opšti porezi na promet i akcize predstavljaju važan izvor prihoda na nivou saveznih država i lokalnih organa uprave.
- Najznačajnija prednost poreza na promet je to što su jednostavni za administriranje, bar u slučaju kada stope nisu suviše visoke. Neki porezi na promet mogu se opravdati kao korektivi za eksterne efekte, ili supstituti za korisničke naknade.
- Porez na dodatu vrijednost (PDV) popularan je u Evropi, ali se u Sjedinjenim Državama ne primjenjuje. PDV se razrezuje na razliku između prihoda od prodaje i troškova inputa kupljenih za proizvodnju nekog proizvoda.
- Lični porezi na potrošnju omogućavaju da poreska obaveza pojedinca zavisi od njegovog ličnog položaja. Jedan od primjera je Hal-Rabuškin proporcionalni porez, kojim se po jedinstvenoj stopi oporezuje razlika između prihoda firmi i rashoda na inpute, a ista stopa se primjenjuje i na plate pojedinaca. Progresivnost sistema oporezivanja se obezbjeđuje propisivanjem ličnog odbitka. Drugi primjer je porez na gotovinski tok koji svakog pojedinca oporezuje na osnovu njegovih godišnjih rashoda na potrošnju.
- Pristalice poreza na bogatstvo vjeruju da ovi omogućavaju oporezivanje nerealizovanih kapitalnih dobitaka koje porez na dohodak ne obuhvata, smanjuju koncentraciju bogatstva i predstavljaju kompenzaciju za koristi koje uživaju vlasnici bogatstva. Postoji i mišljenje da je bogatstvo dobar indikator platežne moći i da bi stoga trebalo da bude oporezovano.
- Porezi na nasljedstvo i poklone razrezuju se na vrednost prenosa bogatstva, bilo od pokojnika ili od živog pojedinca. Nijedno ni drugo ne predstavlja važan izvor prihoda ni na jednom nivou državne uprave. Podsticajni efekti ili raspodjela tereta poreza na nasljedstvo i poklone nedovoljno su poznati.
- Glavni prijedlozi za promjenu poreza na nasljedstvo i poklone jesu uključivanje ovih transfera u sistem poreza na dohodak građana, ili uvođenje poreza na

stečevinu (poreza zasnovanog na ukupnim poklonima i nasljedstvima dobijenim tokom života).

- Tibuov model naglašava da u lokalnim javnim finansijama najvažnije uloge imaju mobilnost, porezi na imovinu i propisi o podjeli na zone. Pod određenim uslovima, Pareto-efikasna alokacija javnih dobara postiže se "glasanjem nogama" - selidbom u zajednicu koja pojedincu više odgovara.
- Prednosti decentralizacije su: mogućnost da se obim i struktura javnih usluga prilagođavaju sklonostima lokalnog stanovništva, pozitivni efekti konkurencije između lokalnih zajednica i potencijal za sprovođenje jeftinih eksperimenata na nižim nivoima vlasti.
- Porezi na imovinu predstavljaju važan izvor prihoda za savezne države i lokalne zajednice. U skladu s "tradicionalnim gledištem", porez na imovinu isto je što i akciza na zemljište i građevinske objekte. "Novo gledište" izjednačuje porez na imovinu s opštim porezom na cjelokupan kapital, po stopama koje variraju u zavisnosti od jurisdikcije i vrste kapitala. Prema "stavu zasnovanom na korisničkoj naknadi", porezi na imovinu zapravo predstavljaju plaćanje javnih usluga na lokalnom nivou.
- Transferi mogu da budu ili uslovni (namenski) ili bezuslovni (paušalni). Svaka vrsta transfera uključuje različite podsticaje za lokalne vlasti. Konačna kombinacija povećanih rashoda i nižih lokalnih poreza zavisi od preferencija na osnovu kojih se odlučuje na lokalnom nivou.
- Empirijske studije transfera između različitih nivoa države ukazuju na efekat lepka za muve - povećanje iznosa transfera podstiče veću potrošnju javnih dobara nego ekvivalentno povećanje lokalnog dohotka.
- Razvijajući teoriju kratkoročnih ekonomskih fluktacija, Kejns je ponudio teoriju preferencije likvidnosti da bi objasnio determinante kamatne stope. Prema toj teoriji, kamatna stopa se usklađuje radi uravnoteženja ponude i tražnje za novcem.
- Povećanje nivoa cena utiče na povećanje tražnje za novcem, kao i kamatne stope koja uravnotežuje tržište novca. Pošto kamatna stopa predstavlja trošak zaduživanja, višak kamatna stopa smanjuje investicije i samim tim, traženu količinu dobara i usluga. Opadajuća kriva agregatne tražnje ukazuje na negativan odnos između nivoa cena i tražene količine.
- Kreatori politike mogu da utiču na agregatnu tražnju pomoću monetarne politike. Povećanje ponude novca utiče na smanjenje ravnotežne kamatne stope pri bilo kom nivou cena. Pošto niža kamatna stopa stimuliše investicionu potrošnju, kriva agregatne tražnje pomera se udesno. Nasuprot tome, smanjenje ponude novca utiče na povećanje ravnotežne kamatne stope pri bilo kom nivou cena i pomera krivu agregatne tražnje ulevo.
- Kreatori politike mogu da utiču na agregatnu tražnju i pomoću fiskalne politike. Povećanje javne potrošnje ili smanjenje poreza pomera krivu agregatne tražnje

udesno. Smanjenje javne potrošnje ili povećanje poreza pomera krivu agregatne tražnje ulevo.

- Kada vlada promeni potrošnju ili poreze, rezultirajuće pomeranje krive agregatne tražnje može da bude veće ili manje od fiskalne promene. Multiplikativni efekat jača uticaje fiskalne politike na agregatnu tražnju. Efekat istiskivanja slabi uticaje fiskalne politike na agregatnu tražnju.
- Pošto monetarna i fiskalna politika mogu da utiču na agregatnu tražnju, vlada ponekad koristi te instrumente politike da bi stabilizovala privredu. Ekonomisti nisu saglasni po pitanju koliko vlada treba da učestvuje u tome tj. koliko ona treba da bude aktivna. Zagovornici aktivne stabilizacione politike smatraju da promene stavova domaćinstava i preduzeća utiču na pomeranje krive agregatne tražnje, ako vlada ne reaguje, rezultat su nepoželjne i nepotrebne fluktacije autputa i zaposlenosti. Kritičari aktivne stabilizacione politike smatraju da efekat monetarne i fiskalne politike toliko kasne pokušaji stabilizacije privrede naposletku destabilizuju privredu
- Filipsova kriva opisuje negativan odnos između inflacije i nezaposlenosti. Povećavanjem agregatne tražnje, kreatori politike mogu da biraju tačku na Filipsovoj krivoj sa većom inflacijom i manjom nezaposlenošću. Smanjivanjem agregatne tražnje, kreatori politike mogu da biraju tačku na Filipsovoj krivoj sa manjom inflacijom i većom nezaposlenošću.
- Izbor između inflacije i nezaposlenosti koji opisuje Filipsova kriva postoji samo kratkoročno. Dugoročno, očekivana inflacija se usklađuje sa promenama stvarne inflacije i dolazi do pomeranja kratkoročne Filipsove krive. Zato je dugoročna Filipsova kriva vertikalna pri prirodnoj stopi nezaposlenosti.
- Kratkoročna Filipsova kriva se pomera i zbog šokova agregatne ponude. Negativan šok ponude, poput povećanja svetskih cena nafte 1970-ih godina, pruža kreatorima politike manje povoljan izbor između inflacije pri bilo kojoj stopi nezaposlenosti ili veću stopu nezaposlenosti pri bilo kojoj stopi inflacije.
- Kada centralna banka smanji rast ponude novca da bi smanjila inflaciju, ona pomera privredu duž kratkoročne Filipsove krive, što dovodi do privremeno visoke nezaposlenosti. Trošak dezinflacije zavisi od toga koliko se brzo smanjuje očekivana inflacija. Pojedini ekonomisti smatraju da kredibilitet u pogledu posvećenosti ostvarivanju niske inflacije može da smanji trošak dezinflacije tako što izaziva brzo usklađivanje očekivanja.
- Zagovornici aktivne monetarne i fiskalne politike smatraju da je privreda u suštini nestabilna i veruju da se pomoću politike može upravljati tražnjom radi neutralisanja inherentne nestabilnosti. Protivnici aktivne monetarne i fiskalne politike ističu da uticaj politike na privredu kasni i da je naša sposobnost da predvidimo buduće ekonomske uslove slaba. Zato pokušaji da se stabilizuje privreda mogu naposletku da je destabilizuju.

- Zagovornici pravila monetarne politike smatraju da diskrecionu politiku mogu da karakterišu nekompetentnost, zloupotreba moći i vremenska nekonzistentnost. Protivnici pravila monetarne politike smatraju da je diskreciona politika fleksibilnija u pogledu reagovanja na primenljive ekonomske okolnosti.
- Zagovornici uravnoteženog državnog budžeta smatraju da budžetski deficiti nameću budućim generacijama neopravdan teret jer povećavaju njihove poreze i smanjenju njihove dohotke. Protivnici uravnoteženog državnog budžeta smatraju d deficit predstavlja samo mali deo fiskalne politike. Ako se vodi računa samo o budžetskom deficitu, mogu se ignorisati mnogi načini na koje politika, uključuje razne programe investicione potrošnje, utiče na različite generacije. Takođe se ignoriše važna uloga automatskih fiskalnih stabilizatora u ublažavanju ekonomskih fluktacija tokom privrednog ciklusa.
- Zagovornici poreskih podsticaja na štednju ističu da društvo destimuliše štednju na brojne načine, recimo velikim porezom na dohodak od kapitala i smanjivanjem beneficija za one koji su akumulirali bogatstvo. Oni podržavaju reformu poreskih zakona radi stimulisanja štednje i predlažu preusmeravanje sa oporezivanja dohotka na oporezivanje potrošnje. Protivnici poreskih podsticaja na štednju smatraju da bi mnoge predložene promene radi stimulisanja štednje prevashodno donosile korist bogatim ljudima, kojima poreske olakšice nisu potrebne. Oni takođe smatraju da ti takve promene mogle samo neznatno da utiču na privatnu štednju. Povećanje javne štednje putem smanjenja budžetskog deficita bilo bi direktniji i pravedniji način za povećanje nacionalne štednje.
- Zagovornici članstva Velike Britanije u EMZ ističu da bi usvajanje evra uticalo na smanjenje transakcionih troškova u međunarodnoj trgovini. Oni stiču da prepuštanje kontrole nad monetarnom politikom Evropskoj centralnoj banci ne bi predstavljalo nedostatak jer je FCB nezavisna i primenjuje politiku ciljanja inflacije koja je slična politici Centralne banke Velike Britanije: da bi pridruživanje EMU dovelo do bolje sinhronizacije privrednog ciklusa Velike Britanije sa privrednim ciklusom evrozone i da na dugi rok, monetarna politika ne utiče na autput i zaposlenost. Zatim, gubitak deviznog kursa kao instrumenata nadomestilo bi se time što bi se izbeglo njihova volatilnost i promene komunikativnosti sa kojima se britanska industrija suočavala u proteklih 30 godina. Usvajanje evra bi britanskim preduzećima i domaćinstvima omogućilo bolji pristup jedinstvenom evropskom tržištu sa 430 miliona potrošača i promovisalo tešnju integraciju britanskih finansijskih tržišta sa finansijskim tržištima u evrozoni. To bi takođe pomoglo Velikoj Britaniji da i dalje privlači strane direktne investicije, odnosno preduzeća koja žele da proizvode dobra u Velikoj Britaniji i izvoze ih u evrozonu.

3. EKONOMIJA JAVNOG SEKTORA: REZIME[2311]

- Od Adama Smita, ekonomska teorija je naglašavala ulogu tržišta u efikasnoj ponudi dobara. Međutim, ekonomisti, su počeli da uviđaju značajna ograničenja sposobnosti privatnog sektora u postizanju efikasnih rezultata i zadovoljavanju osnovnih društvenih potreba. Pokušaj da se otklone ove nesavršenosti doveo je do veće uloge države u tržišnoj privredi.
- Država, međutim, ne mora neophodno da predstavlja rešenje za neuspehe privatnog sektora. Postoje četiri kojima se pripisuje neuspeh mnogih državnih programa: (a) posledice svih državnih mera složene su i teško predvidljive; (b) država ne može u potpunosti da kontroliše te posledice; (c) oni što formulišu zakone imaju samo ograničenu kontrolu nad sprovođenjem državnih programa; (d) političari mogu da deluju u korist određenih privatnih interesa;
- Ekonomija proučava oskudnost resursa, odnosno način alokacije resurs na koje svi polažu pravo. Ekonomija javnog sektora usredsređena je na izbor između javnog i privatnog sektora i izbor u okviru javnog sektora. Postoje četiri osnovna pitanja kojima se ona bavi: šta se proizvodi, kako se proizvodi i za koga se proizvodi, kao i procesima na osnovu kojih se odnose te odluke.
- Pozitivna ekonomija proučava javni sektor tako što razmatra obim državne aktivnosti i posledice različitih državnih politika. Normativna ekonomija pokušava da oceni različite politike koje se mogu primeniti.
- Država igra više uloga:
  a. ona obezbeđuje osnovni pravni okvir u kojem živimo;
  b. ona reguliše privredne aktivnosti; neke podstiče time što ih subvencioniše, a neke obeshrabruje time što ih oporezuje;
  c. ona proizvodi dobra i obezbeđuje kredite, garancije za zajmove i osiguranje;
  d. ona nabavlja dobra i usluge, uključujući i one koje proizvode privatne firme (kao što su proizvođači oružja);
  e. ona vrši preraspodelu dohotka, tako što ga prenosi s jednih na druge pojedince;
  f. ona obezbeđuje socijalno osiguranje za penzije, za slučaj nezaposlenosti, za slučaj invaliditeta, kao i za zdravstvenu zaštitu starih lica.
- Tri glavne oblasti državnih rashoda jesu odbrana, socijalno osiguranje i obrazovanje.
- Glavni izvor prihoda federalne vlade predstavljaju porez na prihod građana, porez na fond zarada, porez na dobit preduzeća, kao i carine i akcize.

[2311] IZVOR: JOSEPH E. STIGLITZ, EKONOMIJA JAVNOG SEKTORA, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008.I D. Begg, S. Fischer i R. Dornbusch, Ekonomija, Datastatus, Beograd, 2010.

- Glavni izvor prihoda saveznih država i lokalnih organa vlasti predstavljaju porez na promet, porez na imovinu i porez na prihod građana.
- Alokacije resursa za koje je karakteristično da niko neće biti na dobitku ukoliko neko drugi ne bude na gubitku nazivaju se Pareto-efikasne alokacije.
- Paretov princip je na individualističkim vrednostima. Promenu treba uvek prihvatiti ako nekim pojedincima omogućava da budu na dobitku, a da drugi ne budu na gubitku. Međutim, izbori koji se čine u okviru državne politike uglavnom uključuju trejdof pri kojem neki ljudi bivaju na dobitku, a drugi na gubitku.
- Osnovne postavke ekonomije blagostanja predviđaju uslove pod kojima je konkurenta privreda Pareto-efikasna, odnosno po kojima se svaka Pareto-efikasna alokacija može postići ukoliko postoji odgovarajuća preraspodela početnih sredstava (prihoda).
- Efikasnost razmene znači da s obzirom na asortiman proizvoda koji su raspoloživi u jednoj privredi, niko ne može biti na dobitku, a da neko drugi ne bude na gubitku,; ona zahteva da svi pojedinci imaju istu graničnu stopu supstitucije između bilo koja dva proizvoda. Konkurenta tržišta na kojima se ljudi susreću s istim cenama, uvek ostvaruju efikasnost razmene.
- Proizvodna efikasnost zahteva da privreda, imajući u vidu raspoložive resurse, ne može da proizvodi veću količinu jednog proizvoda, a da ne smanji proizvodnju nekog drugog. Privreda mora da funkcioniše duž krive svojih proizvodnih mogućnosti. Proizvodna efikasnost zahteva da sve firme imaju istu graničnu stopu tehničke supstitucije između bilo koja dva inputa; konkurenta tržišta na kojima se firme suočavaju s istim cenama, uvek ostvaruju proizvodnu efikasnost.
- Postoji šest razloga zašto tržišni mehanizam ne moga da dovede do Pareto-efikasne alokacije resursa: neuspeh konkurencije, javan dobra, eksterni efekti, nepotpuna tržišta, nesavršenost informacija i nezaposlenost. Ovi razlozi nazivaju se nesavršenostima tržišta.
- Čak i kada je tržište Paret-efikasno, mogu da postoje dva dodatna razloga za delovanje države. Prvo konkurentno tržište može da podstakne društveno nepoželjnu raspodelu nacionalnog dohotka. Drugo, postoji uverenje da čak i dobro informisani pojedinci ne procenjuju valjano dobra koja troše, što pruža obrazloženje za usvajanje propisa koji ograničavaju potrošnju nekih dobara, odnosno za obezbeđenje drugih dobara od strane države, tzv. Obaveznih javnih dobra.
- Normativni pristup ulozi države postavlja pitanje kako država može da se bavi nesavršenostima tržišta i ostalim uočenim nepravilnostima u alokaciji resursa, od strane tržišta. Pozitivan pristup postavlja pitanje šta je to što država čini, i kakvi su efekti tog činjenja, kao i kako priroda političkog procesa (uključujući podsticaje birokratama i političarima) pomaže u objašnjavaju šta i kako država čini.

- Ekonomija blagostanja – ili normativna ekonomija – bavi se kriterijumima za ocenu alternativnih ekonomskih politika. Ona uopšteno uzima u obzir i efikasnost i pravičnost.
- Prema ulitarističkoj funkciji društvenog blagostanja, društveno blagostanje je jednako zbiru korisnosti pojedinaca. Prema Rolsovoj funkciji društvenog blagostanja, društveno blagostanje je jednako korisnosti za najsiromašnijeg člana društva.
- Koncept potrošačkog viška – koliko su potrošači spremni da plate za neki projekat ili program pored onoga što već moraju da plaćaju – koristi se za utvrđivanje agregatnih koristi od nekog projekta ili programa. Koncept čistog gubitka koristi se za merenje neefikasnosti nekog poreza; njime se postavlja pitanje koliki bi dodatni prihod država mogla da ostvari paušalnim oporezivanjem koje bi pojedincima pružilo istu korist kao i neki propisani porez.
- Tri pristupa društvenom izboru u slučaju da ne postoji Pareto-poboljšanje jesu:
- princip kompenzacije,
  a. trejdof između mere efikasnosti i mere jednakosti i
  b. pristup zasnovan na ponderisanim koristima.
- Čista javna dobra koja imaju izuzetno važna svojstva:
  a. neisključivost: nemoguće je isključiti pojedinca iz uživanja u koristima od tih dobara;
  b. nerivalna potrošnja: granični troškovi dodatnog uživaoca u tom dobru jednaki su nuli. Isključivanje pojedinaca iz uživanja u koristima od ovih dobara nepoželjno je budući da ne ometa uživanje ostalih.
- Za razliku od nekoliko primera čistih javnih dobara, kao što je nacionalna odbrana, iz mnogih dobara koja obezbeđuje javni sektor isključenje je moguće, ali često skupo. Naknada za korišćenje može da dovede do nedovoljnog korišćenja javnih dobara. Za većinu dobara koje obezbeđuje javni sektor postoje izvesni granični troškovi za pojedinca koji u njima uživa.
- Potrošnja mnogih dobara koja obezbeđuje javni sektor jeste rivalna. Potrošnja od strane jednog pojedinca smanjuje potrošnju drugog; ili granični troškovi obezbeđenja tog dobra dodatnoj osobi mogu da budu značajni – jednaki prosečnim troškovima, ili čak veći od njih.
- Pareto-efikasnost zahteva da se javno dobro obezbeđuje do tačke u kojoj je zbir graničnih stopa supstitucije jednak graničnoj stopi transformacije. Različiti Pareto-efikasni obimi potrošnje nekog javnog dobra biće povezani s različitom raspodelom dohotka.
- Postoje dve značajne razlike između zajedničkog odlučivanja u vezi s obimom javnih dobara i standardnog odlučivanja u jednom domaćinstvu. Pre svega se javlja problem utvrđivanja preferencija. Izjave pojedinaca u vezi s preferencijama, ukoliko od njih zavisi iznos koji moraju da plate, često mogu da budu nepotpune.

Ukoliko iznos koji pojedinci moraju da plate uopšte ne zavisi od njihovih izjava u vezi s preferencijama, ove često mogu da budu preterane.

- Erouova teorema nemogućnosti pokazuje nemogućnost nalaženja alternativnog, nediktatorskog političkog mehanizma kojim bi se rešio problem većinskog glasanja, a koji bi posedovao i neke druge karakteristike potrebne svakom političkom mehanizmu (kao što je nezavisnost od irelevantnih opcija).
- Lindalova ravnoteža predstavlja nivo obezbeđenja javnih dobara u kojem je zbir poreskih cena jednak graničnim troškovima proizvodnje. Iako nisu podstaknuti da istinito iznose svoje preferencije.
- U Sjedinjenim Državama, država je u nekoliko oblasti odigrala značajnu ulogu u proizvodnji, uprkos tome što je ta uloga manja nego u drugim zemljama. Nesavršenosti tržišta predstavljaju objašnjenje za državnu intervenciju, ali ne i objašnjenje za državnu proizvodnju.
- Postoje izvesni ograničeni dokazi da su u pružanju sličnih usluga državna preduzeća u proseku manje efikasna od privatnih. Međutim, postoje i izvesni značajni izuzeci koji ukazuju na to da državna preduzeća ne moraju obavezno da budu manje efikasna od svojih privatnih „konkurenata."
- Državna preduzeća se od privatnih razlikuju iz nekoliko razloga. Dok privatna preduzeća maksimiraju profite, državna mogu da teže ostvarivanju drugih ciljeva; državna preduzeća su često suočena s mekim budžetskim ograničenjima i ograničenom konkurencijom, a suočena su i sa dodatnim ograničenjima u pogledu kadrovske politike (plate i otpuštanja), nabavki i budžetiranja. Bez obzira na to što mogu da budu opravdana, ova ograničenja ipak ometaju ekonomsku efikasnost.
- Postoji više tipova organizacija koje nisu ni uobičajene državne agencije, ni privatne korporacije. To su, između ostalih, državne korporacije i organizacije zasnovane na učinku. One mogu da budu sposobne da u velikoj meri budu efikasne kao privatne korporacije, a da istovremeno ostvaruju i javne interese, i to mnogo efikasnije nego čisto privatne firme koje podležu regulaciji
- Ekonomska efikasnost ponekad se i bez pribegavanja državnoj intervenciji može postići: a) osnivanjem dovoljno velikih privrednih organizacija što može da dovede do internalizacije eksternih efekata; b) jasnim definisanjem prava vlasništva, koje privatnim subjektima omogućava da pregovaraju u vezi s efikasnim rešenjem, kao što je to obrazložio Kous; c) oslanjanjem na pravni sistem koji izazivače eksternih efekata može da primora da obeštete žrtve.
- Postoje četiri načina na koje je država pokušala da podstakne pojedince i firme na društveno efikasno ponašanje. To su novčane kazne i porezi, subvencije, transferabilne dozvole i regulacija.
- Sistem kazni može da pomogne u postizanju Pareto-efikasnih rezultata ukoliko postoje valjane informacije u vezi s graničnim društvenim koristima od eksternih efekata (kao kada je u pitanju zagađenje), a kazne se mogu korigovati u skladu s

njihovim troškovima. Iako omogućavaju efikasno smanjenje, subvencije za smanjenje zagađenja dovešće do prekomerne proizvodnje proizvoda koji izazivaju zagađenje.

- Postoji deset važnih elemenata u analizi programa javih rashoda:
  a. Utvrđivanje potrebe, izvora tražnje za određenim državnim programom.
  b. Utvrđivanje nesavršenosti tržišta (ukoliko postoji) i potvrda da li je ono o čemu se radi pitanje (ili posledica) raspodele dohotka ili obezbeđivanje obaveznog javnog dobra.
  c. Utvrđivanje alternativnih programa koji mogu da reše predviđene probleme.
  d. Obraćanje pažnje na značaj određenih formulacija prilikom provere i procene uticaja alternativnih programa.
  e. Utvrđivanje reakcija privatnog sektora.
  f. Utvrđivanje uticaja efikasnosti alternativnih programa.
  g. Utvrđivanje distributivnih efekata alternativnih programa.
  h. Utvrđivanje trejdofa između pravičnosti i efikasnosti.
  i. Utvrđivanje obima u kojem alternativni programi ostvaruju ciljeve državne politike.
  j. Utvrđivanje načina na koji politički proces utiče na formulisanje i primenu državnih programa.

- Cost-benefit analiza obezbeđuje niz sistematskih postupaka na osnovu kojih bilo firma, bilo država mogu da procene da li da pokrenu neki projekat ili program, odnosno za koji da se opredele kada postoji izbor između projekta i programa koji se uzajamno isključuju.

- Društvena cost-benefit analiza uključuje iste postupke kao kost-benefit analiza u privatnom sektoru, izuzev što se u obzir uzima širi raspon posledica, a cene po kojima se procenjuju inputi i autputi ne moraju da budu tržišne cene, bilo stoga što određeni inputi i autputi nisu utrživi (te stoga tržišne cene i ne postoje), bilo stoga što tržišne cene, usled nesavršenosti tržišta, ne odražavaju tačno granične društvene troškove i koristi.

- Rashodi na zdravstveno predstavljaju treću po veličini kategoriju rashoda, odmah posle odbrane i obrazovanja. Država danas plaća više od dve petine svih rashoda na zdravstvo. Četiri najvažnija državna programa jesu „Medicare“ i „Medicaid“, zdravstvena zaštita ratnih veterana i podrška istraživanju i razvoju. Pored toga, postoje dve glavne kategorije poreskih rashoda: zdravstveno osiguranje koje finansira poslodavac i mogućnost da se troškovi lečenja, koji prevazilaze određeni nivo odbiju od poreza.

- Tri osnovna problema s kojima se početkom devedesetih godina suočio zdravstveni sistem, bili su:
  a. veliki i sve veći broj neosiguranih građana.
  b. visoki troškovi zdravstvene zaštite koji i dalje rastu.
  c. rast federalnih rashoda na zdravstvenu zaštitu.

- Razlozi zbog kojih tržišta ne obezbeđuju efikasnu alokaciju sredstava u zdravstvu, između ostalog jesu:
  a. korisnici i osiguravajuća društva poseduju ograničene informacije.
  b. konkurencija je ograničena.
  c. mnogi važni davaoci usluga funkcionišu na neprofitnoj osnovi.
  d. samo mali deo troškova zdravstvene zaštite plaća direktno korisnik.
- Poreski sistem podstiče preteranu kupovinu osiguranja i preteranu potrošnju usluga iz oblasti zdravstva. Poreski rashodi na zdravstveno iznose milijarde dolara. Većina ekonomista veruje da bi se ove poreske olakšice morale ograničiti, kako bi pojedinci češće plaćali skoro sve granične troškove usluga.
- Posle neuspeha sveobuhvatne reforme zdravstva iz 1994, koja je predviđala da svi poslodavci moraju da obezbede zdravstveno osiguranje zaposlenima, pažnja se usmerila na marginalne reforme kao što su proširenje osiguranja na nezaposlene i decu, ukidanje ograničenja u vezi s osiguranjem kako bi pokrivalo i bolesti koje su postojale pre osiguranja i mogućnost otvaranja štednih računa za plaćanje zdravstvenih usluga, što bi podsticalo pojedince da kupuju polise s većim poreskim olakšicama i učešćem.
- Alternativni stavovi u vezi s opštom strategijom odbrane predstavljaju važne odrednice vojnih potreba. Tokom hladnog rata, pažnja je bila usmerena na odvraćanje; predsednik Regan je pokrenuo Inicijativu za stratešku odbranu; u novije vreme, rasprava se vodi u vezi s kapacitetima za vođenje rata na dva fronta. Takođe postoji sve veća zabrinutost zbog nekontrolisanog širenja nuklearnog oružja, korišćenja hemijskog i biološkog oružja od strane otpadničkih država, kao i zbog terorizma.
- Država je dugo igrala određenu ulogu u pružanju podrške istraživanju i razvoju iz oblasti tehnologije. Znanje poseduje obe karakteristike javnog dobra, te stoga, ukoliko ne postoji izvesna državna intervencija, dolazi do nedovoljnog ulaganja u istraživanje.
- Država podstiče inovacije time što ustanovljuje prava intelektualne svojine (preko patenata). Iako omogućavaju pronalazačima da prisvoje deo dobiti od svog pronalaska i time daju podsticaj proizvodnji znanja, patenti ometaju njegovo efikasno korišćenje.
- Država obezbeđuje i direktnu podršku istraživanjima, posebno istraživanjima iz oblasti fundamentalnih nauka, kao i indirektnu podršku putem poreskih kredita i finansiranja obrazovanja, odnosno „proizvodnje“naučnika, odnosno najvažnijeg inputa u istraživanje. Državni programi podrške tehnologiji usmereni su ka identifikovanju oblasti u kojima postoje velika prelivanja. Uprkos tome što su takve industrijske politike izazivale podeljena mišljenja, država je do sada ostvarila zapažen uspeh prilikom izbora onih koje će podržati. Novija državna politika stavlja naglasak na partnerske odnose između javnog i privatnog sektora, pri čemu ovaj drugi pokriva značajan deo troškova.

- Država obezbeđuje socijalno osiguranje stoga što tržišta nisu uspela da pruže osiguranje od mnogih važnih rizika. Tržišta privatnog osiguranja suočavaju se s problemima kao što su negativna selekcija, moralni hazard i visoki transakcioni troškovi, kao i s problemima u vezi s osiguranjem od društvenih rizika.
- Penzijski programi socijalnog osiguranja predstavljaju prinudnu štednju, osiguranje i transfer.
- Program socijalnog osiguranja utiče na ponudu radne snage (najprimetnije kroz uticaj na prevremeno penzionisanje) i na akumulaciju kapitala (kroz svoj uticaj na štednju).
- Finansijskim teškoćama s kojima se u poslednje vreme suočava problem socijalnog osiguranja, doprinele su promene u stopi nataliteta i očekivanoj dužini života, u učešću starih u radnoj snazi, kao i u stopi rasta produktivnosti.
- Obnavljanje finansijske održivosti zahteva ili drugačije utvrđivanje penzija – recimo preispitivanje korekcija u vezi s rastom troškova života, korekciju formula za izračunavanje davanja, ili proveru materijalnog stanja – ili povećanje državnih prihoda, što bi se moglo ostvariti kada bi se uveo porez na primanja po osnovu socijalnog osiguranja. Mnoge od ovih reformi povećale bi pravičnost i/ili efikasnost.
- Državna pomoć obezbeđuje siromašnim građanima novčana sredstva i davanja u naturi. Rashodi na transfere u naturi ubrzano su rasli poslednjih godina, dok se novčana pomoć (kao procenat državnih rashoda) smanjivalaPoreski krediti na prihod od rada, znatno povećan 1993. godine, jača podsticaj za uključivanje u radnu snagu, mada za one čiji prihodi prelaze određenu granicu smanjuje podsticaj da više rade.
- Programi preraspodele u naturi imaju nekoliko nedostataka:
  1. povlače visoke administrativne troškove.
  2. u nekim slučajevima imaju samo dohodovni efekat (tj. imaju isti efekat kao i transfer gotovine); u drugim slučajevima, kada imaju efekat supstitucije, država bi, uz manje troškove, siromašnima mogla više da pomogne novčanim subvencijama,
  3. mnogi kriterijumi za sticanje prava za pomoć destimulišu rad, a zajedno sa porezima na fond zarada i porezima na prihod na nivou saveznih država, mogu da rezultuju veoma visokim graničnim poreskim stopama.
  4. kriterijumi za sticanje prava na pomoć već samom svojom strukturom proizvode neželjene posledice; na primer, program bonova za ishranu subvencioniše potrošnju u vezi sa stanovanjem.
  5. programi su paternalistički.
- Programi namenjeni određenim kategorijama stanovništva imaju slične nedostatke, to su:
  1. visoki administrativni troškovi.
  2. različit odnos prema licima s istim prihodom zbog čega se često smatraju nepravičnim.

3. ponekad su distorzivni, pošto pojedinci pokušavaju da steknu uslove za subvencije.

- Reforma sistema socijalne pomoći, ukinula je nadležnost federalnih vlasti, sistem paritetnih dotacija saveznim državama zamenila fiksnim dotacijama i uvela vremensko ograničenje za primanje socijalne pomoći. Postoji zabrinutost da će prelazak na fiksne dotacije podstaći „nepoštenu igru“ i vremenom dovesti do smanjenja beneficija. Iako su, ubrzo po usvajanju ovog zakona, spiskovi primalaca socijalne pomoći drastično smanjeni, zabrinutost i dalje izaziva „tvrdo jezgro“ primalaca socijalne pomoći koje bi bilo teško zaposliti, kao i ono što bi moglo da se dogodi u slučaju nove recesije.
- Obrazovanje nije čisto javno dobro, a relativni eksterni efekti ne pružaju ubedljivo opravdanje za ulogu države. Glavni razlog za državnu podršku osnovnim i srednjim obrazovanju predstavlja uverenje da kvalitet stečenog znanja ne bi smeo da zavisi isključivo od sredstava kojima raspolažu dečiji roditelji. Glavni razlog za državnu podršku visokom obrazovanju jesu nesavršenosti tržišta kapitala.
- Efikasnost i pravičnost obrazovnog sistema u Sjedinjenim Državama izazivaju zabrinutost. Predlozi za povećanje efikasnosti tog sistema jesu: a) program vaučera, koji bi omogućio veći izbor i podstakao konkurenciju; b) reforme u pravcu decentralizacije, koje bi omogućile nastavnicima i roditeljima veću kontrolu nad školama: c) tzv. povlašćene škole koje bi obezbedile više prostora za inovacije; d) ugovori s osobama sa strane, koji bi obezbedili konkurenciju u upravljanju školama, a za razliku od vaučera ne bi doveli do raslojavanja društva; i e) uvođenje nacionalnih standarda s jasnim ciljevima i vrednovanjem uspeha, kako škola tako i nastavnog osoblja.
- Obrazovanje nije jedino što određuje buduće zarade pojedinaca, ali ipak postoji sistematska veza između nivoa obrazovanja i zarada. Međutim, nesuglasice se javljaju u vezi s objašnjenjem ove veze. Postoji mišljenje da do toga prvenstveno dolazi zahvaljujući većem znaju koja deca steknu u školi (mišljenje zasnovano na ljudskom kapitalu), dok drugi tvrde da se razlog može naći u tome što identifikuju sposobne i odvajaju ih od manje sposobnih (mišljenje zasnovano na selekciji).
- Država dugo igra aktivnu ulogu u visokom obrazovanja, mada u njemu nema tako dominantnu ulogu kao kada su u pitanju osnovno i srednje obrazovanje. Postoji uverenje da su efekti državne pomoći visokom obrazovanju regresivni, pošto su oni što imaju koristi od koledža obično građani s višim prihodima. Prema tom mišljenu, direktne subvencije bi trebalo zameniti programima kreditiranja.
- Federalna vlada dugo igra značajnu ulogu u finansiranju visokog obrazovanja. Programi studentskih kredita i federalnih stipendija učinili su visoko obrazovanje dostupnim većini Amerikanaca. Postoji prilično neslaganje u vezi s obimom u kojem bi veći poreski krediti za školarine povećali broj upisanih studenata. Međutim, gotovi svi se slažu da takvi poreski krediti nisu dobro ciljani.
- Pet karakteristika koje bi dobar poreski sistem morao da ima:

1. Ekonomska efikasnost
2. Administrativna jednostavnost
3. Fleksibilnost
4. Politička odgovornost
5. Pravednost

- Poreske distorzije nastaju kada se ponašanje menja zbog pokušaja da se porezi izbegnu ili smanje. Svi porezi izuzev paušalnih izazivaju takve distorzije. Porezi utiču na odluke na svim tržištima, uključujući i tržište rada, kao i na odluke u vezi sa štednjom, i imaju uticaj na finansijske i organizacione strukture. Porezi na budući prinos od neke imovine obično se kapitalizuju u vrednosti te imovine u vreme kada se porez najavi.
- U skladu s principom vertikalne pravičnosti veće poreze bi trebalo da plaćaju oni čija je platežna sposobnost veća, ili oni što uživaju u većem blagostanju ili dobijaju više beneficija od države. Kao mera platežne sposobnosti ili ekonomskog blagostanja najčešće se uzimaju prihod, ali ta mera ima nedostatke. Tvrdi se i da potrošnja predstavlja bolji osnov. Oporezivanje potrošnje tokom života jednako je oporezivanju prihoda tokom života, a i jedno i drugo smatraju se boljim od utvrđivanja poreza na osnovu godišnjeg prihoda.
- Prema ulitarističkom pristupu odabrani poreski sistem morao bi da maksimira zbir korisnosti. Prema rolsovskom pristupu, odabrani poreski sistem treba da maksimira blagostanje pojedinaca koji je u najgorem položaju.
- Ko snosi teret određenog poreza, u stvari, zavisi od elastičnosti ponude i tražnje, kao i od toga da li tržište jeste, ili nije konkurentno. Porezi podstiču promene cena, a ta reakcija tržišta određuje ko snosi poresko opterećenje.
- Na konkurentnom tržištu, ako je ponuda potpuno neelastična, ili ako je tražnja potpuno elastičan, porez snose proizvođači. Ako je ponuda potpuno elastična, porez, a tražnja potpuno neelastična, porez u celini snose potrošači.
- Opšta ravnoteža raspodele poreskog opterećenja, koja uzima u obzir posledice na sve industrijske grane, može da se razlikuje od delimične ravnoteže raspodele poreskog opterećenja. Raspodela poreskog opterećenja na dugi rok može da bude drugačija nego na kratki rok.
- Diferencijalna raspodela poreskog opterećenja usredsređuje se na način na koji će zamena jednog poreza drugim uticati na raspodelu poreskog opterećenja.
- Porez na proizvodnju (jedinstven porez na promet), proporcionalni porez na prihod i jedinstveni porez na dodatnu vrednost međusobno su jednaki. Jedinstveni porez na zarade i jedinstveni porez na potrošnju takođe su ekvivalentni.
- Efekat svakog poreza može se podeliti na dohodovni efekat i efekat supstitucije. Postoji dohodovni efekat koji se može dovesti u vezi s paušalnim porezom, ali ne i efekat supstitucije, već je i čist gubitak.

- Kada je u pitanju porez na proizvode, i dohodovni efekat i efekat supstitucije obično izazivaju smanjenje potrošnje proizvoda o kojem je reč. Kada je u pitanju porez na prihod od kamate, sa stanovišta štediše, dohodovni efekat obično stimuliše štednju, a efekat supstitucije je destimuliše: neto efekat je ambivalenta. Međutim, čak i ako neto efekat ne bi izazvao nikakve promene u štednji, opet bi se javila distorzija povezana s porezom na prihod od kamate. Kada su u pitanju radnici, dohodovni efekat i efekat supstitucije izazvani povećanjem zarada imaju suprotne efekte, tako više zarade mogu da dovedu ili do povećanja ili do smanjenja ponude radne snage.
- Kada su upitanju muškarci empirijski dokazi ukazuju na to da se efekat supstitucije i dohodovni efekat poreza na zarade međusobno bukvalno potiru, tako da ukupan efekat poreza na ponudu radne snage po svoj prilici nije veliki. Što se tiče žena, efekat na učešće u radnoj snazi može da bude značajan. S druge strane, čak i ako ukupan efekat na muškarce može da bude mali, efekat supstitucije, a samim tim i čist gubitak izazvan porezom može da bude značajan.
- Čist gubitak povezan s veličinom efekta supstitucije ukazuje na to da je u onim delovima raspodele nacionalnog dohotka gde postoji veliki broj pojedinaca, tj. za kategoriju srednjih prihoda, poželjno odrediti niske granične poreske stope. S druge strane, visoke granične stope toj kategoriji omogućavaju državi da uz niže granične poreske stope za pojedince s višim prihodima ostvari isti, ili veći poreski prihod. Ovo smanjuje čist gubitak po ostvarenom dolaru poreskog prihoda od pojedinaca s višim prihodima.
- Ramzijevi porezi minimiziraju čist gubitak koji se dovodi u vezu s ostvarivanjem određenog poreskog prihoda isključivo od poreza na proizvode. U jednostavnom slučaju kada su krive ponude i tražnje nezavisne, poreska stopa za neko dobro je niža što su njegova ponuda i elastičnost njegove kompenzovane tražnje veće.
- Tvrdnja da prihod od kapitala ne bi trebalo da se oporezuje polazi i od pravičnosti i od efikasnosti. Argumentacija u prilog ovome ponekad se zasniva i na tome što oporezivanje kapitala uključuje velike administrativne troškove, pošto se složenost poreskog zakona u najvećoj meri pripisuje oporezivanju kapitala.
- Oporezivanje prinosa od kapitala teži da smanji štednju i investicije. U jednom maloj otvorenoj privredi, u kojoj se oporezuju samo prinosi domaćih investitora, investicije ostaju nepromenjene, ali se povećava zaduženje u inostranstvu. U današnjoj privredi Sjedinjenih Država – velikoj, otvorenoj privredi – oporezivanje štednje zaista izaziva smanjenje investicija, ali manje nego što bi bilo u slučaju da zemlja ne može da se zadužuje u inostranstvu.
- Poreski krediti za investicije mogu se iskoristiti za njihovo podsticanje. Poreski krediti za investicije dovode do diskrepancije između cene novih i starih kapitalnih dobara: porez na štednju koji neutrališe poreski kredit za investicije i dalje može da ima velike redistributivne efekte.

- Porez na kapital koji bi predviđao potpuno neutralisanje gubitaka, (čime bi država u stvari subvencionisala gubitke po istoj stopi po kojoj oporezuje dobitke) – ukoliko je prinos od nerizičnog kapitala jednak nuli – podstakao bi preuzimanje rizika, a država bi u tom slučaju delovala kao tajni partner.
- Kapitalna dobit – povećanje vrednosti imovine tokom vremena samo je još jedan od načina na koji se ostvaruje prinos od kapitala i trebalo bi da bude oporezivan isto kao ostali. Međutim, ovde postoje ozbiljni problemi u vezi s utvrđivanjem i kapitalne dobiti i gubitka.
- Činjenica da se kapitalna dobit oporezuje tek posle prodaje imovine izaziva efekat zadržavanja: pojedinci mogu da zadrže imovinu koju bi, da ne postoji porez, prodali. Međutim, u Sjedinjenim Državama efekat zadržavanja nastaje uglavnom stoga što se imovina čuva do kraja života čime se potpuno izbegava plaćanje poreza na kapitalnu dobit.
- S obzirom na to da stvarno smanjenje vrednosti neke imovine zbog habanja i zastarevanja ne može lako da se utvrdi, države koriste jednostavna pravila za procenu amortizacije (amortizacioni odbitak). Čak i najjednostavnija pravila, kao što je godišnji odbitak jedne desetine vrednosti imovine s vekom trajanja 10 godina, po svoj prilici su preterano velikodušna, odnosno u prvim godinama obezbeđuju dobitke koji prevazilaze realnu amortizaciju (smanjenje vrednosti imovine na savršeno konkurentnom tržištu kapitala).
- U primeni poreza na prihod javljaju se problemi kako u vezi s definisanjem prihoda, tako i u vezi s utvrđivanjem vremena kada bi porez trebalo naplatiti. Glavni problem prilikom definisanja prihoda predstavlja utvrđivanje razlike između aktivnosti motivisanih poslovnim razlozima od običnih aktivnosti vezanih za potrošnju.
- Poreski zakon predviđa niz korekcija prihoda i ličnih odbitaka, motivisanih podjednako željom da se postigne pravičnost i da se pruži podsticaj. Međutim, bez obzira na motive, odbici imaju efekte i na podsticaje i na pravičnost i oni se moraju uzeti u obzir. Na primer, odbici troškova na zdravstvene usluge efektivno smanjuju njihovu cenu i to mnogo više kada su u pitanju pojedinci s višim prihodima.
- Osnovna jedinca za oporezivanje u Sjedinjenim Državama (za razliku od većine drugih zemalja) jeste porodica. U poreskom sistemu postoji niz odredbi čiji je cilj obezbeđenje da ljudi čija je porodična situacija različita plate pravične poreze. Na primer, predviđene su različite poreske stope za bračne parove i pojedince koji nisu u braku, kao i jedan ograničen kredit za troškove za čuvanje dece. Međutim, sadašnji sistem nameće „kaznu“ zbog stupanja u brak pojedincima sa sličnim prihodima, kao što i pruža subvenciju za stupanje u brak pojedincima čiji se prihodi u velikoj meri razlikuju.
- Poreski zakoni uticali su na stepen progresivnosti federalnog poreskog zakona. Zakon je smanjio progresivnost i ukinuo mnoge posebne odredbe. Ukinuta je mogućnost odbijanja poreza na promet, ali je zadržana mogućnost odbijanja poreza

na imovinu i prihod, isto kao i kamate na hipotekarni zajam. Beneficije zaposlenih, uključujući i zdravstveno osiguranje, ne oporezuju se. Zakon je povećao progresivnost time što je u velikoj meri povećao poreske stope za pojedince s višim prihodima (s 28 na skoro 40 odsto). Zakon je omogućio je značajne koristi veoma bogatim pojedincima time što je prihvatio velika smanjenja poreza na kapitalnu dobit, ali je istovremeno obezbedio i poreski kredit za troškove čuvanja dece. Neto efekat ovih promena jeste to što su pojedinci koji rade za platu, a nalaze se u kategoriji poreskih obveznika s višim prihodima, došli u gori položaj, dok su pojedinci iz iste kategorije koji žive od kapitala došli u bolji položaj, kao što su u bolji položaj došli i pojedinci s decom koji imaju srednje prihode. Pored toga, poništeno je pojednostavljenje poreskog zakona, inače veliki uspeh zakona, stoga što su uvedene brojne posebne odredbe, na primer, u vezi s obrazovanjem i kapitalnom dobiti.

- Na porez na dobit preduzeća često se gleda kao na porez na kapital u tom sektoru. Efektivna poreska stopa zavisi od raznih činilaca, uključujući amortizacione odbitke i deo finansiranja pomoću zajmova. Ako je štednja dovoljno elastična, ili ako postoji mobilnost kapitala na međunarodnom planu, na dugi rok najveći deo poreskog opterećenja pašće na potrošače i zaposlene.
- Ako je ponuda kapitala u određenoj privredi fiksna i ako je ta privreda konkurentna, porez će dovesti do preusmeravanja kapital iz sektora akcionarskih u sektor neakcionarskih preduzeća, zbog toga što prinosi po odbitku poreza u ta dva sektora moraju da budu isti. Prinos od kapitala po odbitku poreza može se smanjiti još više od poreza.
- Naš sadašnji poreski sistem predviđa odbitak isplaćenih kamata od poreza. To znači da ako se može smatrati da se granična (dodatna) investicija finansira pomoću zajmova, porez na dobit preduzeća uz realnu amortizaciju ne izaziva distorzije u pogledu investiranja od strane firme. Ubrzana amortizacija podstiče investicije u sektor akcionarskih preduzeća. Porez je najbolje posmatrati kao porez na preduzeće čiji je pristup kreditima ograničen; budući da u tu grupu spadaju mnoga nova preduzeća, na njega se može gledati kao na porez na preduzetništvo.
- Ako sektor preduzeća nije konkurentan, porez delimično predstavlja porez na monopolsku dobit i u toj meri nije distorzivan. Međutim, porez može da bude i porez na prinos od kapitala preduzeća i u tom smislu može da poveća potrošačke cene za iznos veći od povećanja troškova proizvodnje do kojeg je došlo usled poreza. Može da izgleda da je došlo od prelivanja većeg od 100 odsto.
- Prilikom procene uticaja poreza na dobit preduzeća potrebno je istovremeno uzeti u razmatranje efekat tog poreza i efekat poreza na prihod građana. Ukupna poreska obaveza (preduzeća i pojedinca), koja je povezana s graničnim investicijama, zavisi od toga da li će se investicije finansirati pomoću zajmova, ili akcijskim kapitalom. Poreska struktura može da utiče na to kako će firme pribavljati kapital.

- Činjenica da firme dele dividende, iako postoji drugi načini za raspodelu dobiti akcionarima na osnovu kojih bi ukupni iznosi poreza bili niži, naziva se dividendinim paradoksom. Ovo je samo jedan primer pardoksalnog ponašanja firmi, koje kao da ne pokušavaju da minimiziraju svoje poreske obaveze.
- Porez na dobit preduzeća neravnomerno se odražava na različite oblike investicija od strane preduzeća, što utiče na donošenje investicionih odluka u korist imovine ili privrednih grana koje uživaju povlastice, odnosno na štetu onih koje ne uživaju povlastice.Mnogi ekonomisti smatraju da bi porez na dobit preduzeća i porez na prihod građana trebalo spojiti.
- Sa širenjem multinacionalnih kompanija javljaju se i ozbiljni problemi u vezi s naplatom poreza na dobit preduzeća, posebno prilikom utvrđivanja koliki deo dobiti otpada na koju zemlju. Postoje dva pristupa – pristup zasnovan na transfernom cenama u okruženju i jedinstveni pristup.
- Postoje dva glavna principa na kojima se uglavnom zasnivaju načini pomoću kojih pojedinci mogu legalno da pokušaju da smanje svoje poreske obaveze odlaganje plaćanja poreza i prebacivanje imovine s pojedinaca iz kategorija koje plaćaju visoke poreze na pojedince koji plaćaju niže poreze (poreska arbitraža).
- Do prebacivanja imovine dolazi u slučaju progresivnih poreza, pri čemu porodica, prebacujući imovinu na decu, smanjuje svoju ukupnu poresku obavezu.
- Odlaganje plaćanje poreza zasnovano je na ideji da dolar danas vredi više nego sutra, te da je stoga porez koji se plati u budućnosti jeftiniji od poreza koji se plati danas.
- Rupe u poreskom zakonu imaju distorzivne efekte, a koristi često nemaju oni za koje se misli da će ih imati Koristi od rupa u poreskom zakonu, koji se odnose na određene privredne grane (kao što su industrija nafte i gasa), odlaze vlasnicima neelastičnih faktora proizvodnje (vlasnicima zemljišta ispod kojeg su nalazišta nafte), a ne vlasnicima elastičnih faktora (rada i kapitala).
- Zakon o poreskoj reformi pokušao je da ograniči rupe u poreskom zakonu, ne tako što bi ih ukinuo, već time što bi nametnuo mnogo efektivniji minimalni porez. U tom cilju prihod je podeljen u tri kategorije (običan, on investicija i pasivan) i predviđeno je da gubici nastali u jednoj kategoriji dobiti ne mogu da se koriste za kompenzovanje dobiti u drugoj, a kapitalna dobit oporezovana je po istoj stopi kao i običan prihod. Poreski zakoni povećali su mogućnosti i tražnju za poreskim zaklonima time što su uveli nove mogućnosti za takve investicije, povećali najvišu graničnu poresku stopu i predvideli različite stope po kojima se oporezuje običan prihod i kapitalna dobit.
- Podsticaj poreskim reformama dali su: visoki administrativni troškovi i nizak nivo izvršenja poreskih obaveza, složenost poreskih zakona, uverenje da je poreska struktura nepravična i velike distorzije povezane s visokim graničnim poreskim stopama.

- Mnogi problemi u vezi sa sistemom poreza na prihod proističu iz toga što se od njega mnogo zahteva. On bi trebalo da obezbedi ekonomske podsticaje (na primer, za investiranje, štednju, zdravstveno osiguranje, podršku vlastima saveznih država kao i lokalnim organima vlasti), ali i da raspodeli dohodak i da ostvari prihode.
- Zakonom o poreskoj reformi smanjenje su najviše granične poreske stope, izbrisani su iz spiskova poreskih obveznika siromašni građani i otežano je izbegavanje plaćanje poreza. Međutim, većina Amerikanaca granične poreske stope nisu mnogo smanjene, a smanjenja su najvećim delom samo otklonila posledice inflacije iz sedamdesetih godina.
- Poreski zakon i povećao je progresivnost time što je povećao granične poreske stope za pojedince s najvišim prihodima i što je značajno povećao poreski kredit na prihod od rada. Zahvaljujući ovome, gotovo je postignut cilj – obezbeđenje da sve porodice s jednim stalno zaposlenim izdržavaocem preskoče granicu siromaštva. Poreska reforma smanjila je progresivnost time što je ponovo uvela povoljni tretman kapitalne dobiti, od čega koristi imaju uglavnom veoma bogati.
- Poreski zakoni. uključili su posebne pogodnosti za investicije u mala i srednja preduzeća, proširili privatne penzione račune, uveli nove poreske kredite za obrazovanje i povećali kredit za čuvanje dece.
- U sadašnjoj političkoj klimi, poreski zakoni se koriste za podsticanje određenih aktivnosti (kao što je obrazovanje) – zbog toga što se povećanje direktnih rashoda teško mogu ostvariti – i kao izraz vrednosti, posebno porodičnih (kao što je ukidanje „kazne za brak“ i podsticanje usvajanja).
- Federalna vlast reguliše funkcionisanje saveznih država i lokalnih organa vlasti i subvencioniše ih. Ona ih subvencioniše i preko paritetnih i preko fiksnih dotacija za određene svrhe. U prošlosti, ona je obezbeđivala i raspodelu opštih poreskih prihoda. Kada su u pitanju paritetne dotacije, savezne države i lokalni organi vlasti dobijaju iznos koji zavisi od njihove potrošnje. Indirektna pomoć pruža se kroz oslobođenje od poreza kamate na obveznice saveznih država i lokalnih organa vlasti, kao i odbitak poreza na prihod i imovinu.
- Lokalna javan dobra su javna dobra čije su koristi ograničene na one što žive na nekom određenom mestu. Prema Tajbautovoj hipotezi, konkurencija među zajednicama dovodi do efikasnog pružanja lokalnih javnih usluga. Razlozi zbog kojih može da bude potrebna intervencija federalnih vlasti uključuju nesavršenosti tržišta (eksterne efekte, posebno one u vezi s izborom lokacije, kao i ograničenu konkurenciju) i preraspodelu (ograničenu sposobnost preraspodele nacionalnog dohotka na lokalnom nivou).
- Između različitih saveznih država i lokalnih zajednica postoje značajne razlike u dohotku po stanovniku, kao i u pružanju lokalnih javnih usluga. Diskutabilno je pitanje da li bi državna politika trebalo da bude usmerena ka smanjenju nejednakosti između zajednica (umesto na nejednakosti između pojedinaca).

- Paritetna davanja efektivnije rashode u željenom pravcu, ali se s njihovim korišćenjem povezuje i čist gubitak. Mada tradicionalni teorijski argumenti ukazuju na to da fiksna davanja, čak i kada su namenska, treba da imaju samo dohodovni efekat – što bi značilo da su jednaka istim direktnim davanjima članovima zajednici – empirijski dokazi ukazuju na postojanje efekta lepka za muve.
- Poreske subvencije (uključujući mogućnost odbitaka od poteza kamate na lokalne obveznice i obveznice saveznih država) vode ka povećanju rashod na javna dobra koja obezbeđuje javni sektor, kao i kapitalnih investicija od strane saveznih država i lokalnih vlasti.
- Poreske subvencije predstavljaju neefikasan način subvencionisanja saveznih država i lokalnih zajednica. Deo koristi od njih dolazi bogatim investicijama, a ne samim zajednicama: deo koristi prepušta se firmama (a ne onima što žive u tim zajednicama); pored toga, poreske subvencije više koriste pojedincima s visokim prihodima, kao i onima što su u velikoj meri zainteresovani za dobra koja obezbeđuje javni sektor.
- Kada su kapital i radna snaga mobilni, poresko opterećenje podnosi nepokretan faktor proizvodnje – zemlja. Radna snaga može da podnese deo tog opterećenja ukoliko je samo delimično pokretna.
- lokalni porezi koji se naplaćuju pokretnim faktorima proizvodnje – porezi na promet (ekvivalenti porezu na prihod), porezi na zarade,, porezi na dobit preduzeća, porezi na imovinu, tj. zgrade – izazivaju distorzije.
- Bolje javne usluge koje pruža država odražavaju se na zakupnine. U savršeno konkurentom okruženju (gde postoji veliki broj zajednica nastanjenih sličnim pojedincima) koristi od boljih državnih usluga imaju isključivo vlasnici zemljišta.
- Ako se odabere nivo rashoda koji maksimira vrednost imovine i ako postoji efektivna konkurencija među zajednicama, iz toga proistekla alokacija resurs biće Pareto-efikasna.
- Nasuprot tome, kada zajednice kontrolišu zakupci (pod istim okolnostima), javlja se sklonost ka preteranoj diversifikaciji. Zajednice koje troše mnogo na javna dobra, troše suviše, dok zajednice koje troše malo, troše premalo.
- Ako u privredi postoji mnogo poreza koji se plaćaju na različitim nivoima, javljaju se dva dodatna problema. Prvo, poreska konkurencija ponekad omogućava preduzećima da izbegnu veći deo poreskog opterećenja zato što pojedine savezne države koriste poresku politiku za povećanje svoje poreske baze i privlačenje ljudi i preduzeća. Drugo, utvrđivanje koliki bi deo dobiti trebalo pripisati privrednoj aktivnosti koja se obavlja na određenoj teritoriji često predstavlja problem; različite poreske stope u različitim jurisdikcijama mogu da izazovu distorzije u pogledu odluka o lociranju.
- Početak osamdesetih godina obeležen je ogromnim povećanjem deficita federalnog budžeta. Do toga je došlo iz pet glavnih razloga: nižih poreza, većih vojnih

izdataka, većih izdataka za pomoć starima, većih rashoda na zdravstvenu zaštitu i većih kamata.

- Reganovo opredeljenje da ne smanji socijalno osiguranje, da ne povećava poreze i da povećava vojne rashode bukvalno je onemogućilo obuzdavanje deficita tokom osamdesetih godina. Za uravnoteženje budžeta bilo je potrebno da se prepolove diskrecioni rashodi.
- Deficit je konačno stavljen pod kontrolu krajem devedesetih, zahvaljujući povećanju poreza, smanjenju rashoda, posebno vojnih i jakoj privredi. Međutim, problemi sve većih rashoda na korisnike prava, posebno na programe namenjene starima, nisu rešeni, a ukoliko se to ne učini, ili će porezi morati da se povećaju, ili će početkom 21. veka deficit enormno porasti.
- Zaduživanje od strane države može u ekonomskom smislu da optereti buduće generacije na nekoliko načina. Prvo, one će morati da podnesu teret otplate dugova: tu se javlja transfer s jedne na drugu generaciju. Drugo, zaduživanje od strane države može da istisne investicije i da time smanji proizvodnju i zarade u budućnosti. Treće, kada se novac pozajmljuje od stanih investitora, cela nacija će morati svake godine da izdvaja deo svog nacionalnog dohotka samo u vidu kamata strancima, što će smanjiti životni standard.
- Negativnu štednju od strane države (deficit) nije kompenzovala privatna štednja kao što je to predvidela rikardovska jednačina, takođe nije tačno da „dug nije važan, pošto dugujemo sami sebi.“
- Način smanjenja deficita može značajno da utiče na privredni rast. Neki ekonomisti strahuju d bi smanjenje deficita povećanjem poreza smanjilo štednju, mada većina ekonometrijskih rezultata ukazuje da bi smanjenje deficita putem smanjenja javnih investicija negativno uticalo na privredni rast, kako zbog toga što takve investicije ostvaruju visoke prinose tako i zbog toga što podstiču veće privatne investicije.
-

4. FISKALNI, MONETARNI I MAKROEKONOMSKI REČNIK*

„Novcem možeš kupiti kuću, al ne i dom,
Možeš kupiti krevet , ali ne i san,
Možeš kupiti sat, ali ne i vreme,
Možeš kupiti knjigu, ali ne i znanje,
Možeš kupiti položaj, ali ne i poštovanje,
Možeš platiti doktora, ali ne i zdravlje,
Možeš kupiti život, ali ne i dušu,
Možeš kupiti seks, ali ne i ljubav,
Možeš kupiti materialno, ali ne i duhovnost.“

Narodno stvaralaštvo

* Izvor :D. Begg, S. Fischer i R. Dornbusch, Ekonomija, Datastatus, Beograd, 2010. i H.S. Rosen i T. Gayer, Javne finansije, Ekonomski fakultet, Beograd, 2009.

***Ad valorem* porez.** Porez izračunat kao procenat kupovne vrednosti.

Agregatna tražnja je iznos koji kompanije domaćinstva planiraju da potroše pri svakom nivou dohotka.

Agregatni nivo cena izražava prosečan nivo cena dobara i usluga.

Akciza porez uveden na kupovinu određenog pro-izvoda.

Aktuarski pravičan prinos Sistem osiguranja u kojem su isplaćeni iznosi u proseku jednaki napla-ćenim doprinosima.

Akumulirana dobra ili zalihe podrazumevaju dobra koja kompanija trenutno drži radi buduće proizvodnje ili prodaje.

Alokacija resursa podrazumeva potpuni opis toga ko šta radi i ko šta dobija.

Alternativni minimalni porez (AMT). Poreska obaveza izračunata na osnovu alternativnog skupa pravila formulisanih tako da obezbede da pojedinci koji ostvaruju visok nivo dohodaka koji imaju povlašćeni poreski tretman, snose neku poresku obavezu.

Amortizacija ili potrošnja kapitala je stopa po kojoj, u datom periodu, vrednost postojećeg kapitala opada usled korišćenja ili zastarevanja.

Analiza razlika u promenama (eng. Difference-in-difference analysis). Analiza koja poredi promene koje tokom vremena nastaju u rezultatima eksperimentalne grupe i promene toka istog perioda u rezultatima kontrolne grupe.

Analiza troškova koristi Niz postupaka koji su zasnovani na ekonomiji blagostanja, a služe kao smerince prilikom odlučivanja o javnim rashodima.

Analiza troškovne efikasnosti Poređenje troškova različitih rešenja koja omogućavaju slične koristi, kako bi se utvrdilo koje je od njih najjeftinije.

Aprecijacija. Funta aprecira kada se poveća cena izražena kao broj dolara po funti. Međunarodna vrednost britanske funte raste

Aprecijacija. Funta aprecira kada se poveća cena izražena kao broj dolara po funti:). Međunarodna vrednost britanske funte raste.

Automatski stabilizatori smanjuju multiplikator i amortizuju reakciju autputa na udare tražnje.

Autsajderi nemaju posao i u pregovorima o nadnicama nemaju predstavnika.

Bankarske rezerve podrazumevaju raspoloživi novac u banci kojim se pokrivaju mogući odlivi depozita, tj. povlačenja sredstava od strane deponenata.

BDP po osnovnim cenama izražava domaći autput isključujući indirektne poreze na dobra i usluge. Prvi premašuje drugi za iznos prihoda ostvarenih na osnovu indirektnih poreza.

BDP po tržišnim cenama izražava domaći autput uključujući indirektne poreze na dobra i usluge.

Beta izražava u kojoj se meri prinos nekog oblika imovine kreće shodno prinosu celokupnog tržišta akcija.

Bihevioralni zakon je razumno zasnovan teoretski odnos koji nije opovrgnut podacima u dužem periodu.

BNP (ili BND) prikazuje ukupan dohodak koji ostvaruje domaće stanovništvo, bez obzira na to u kojoj zemlji su pružene njihove faktorske usluge. BNP (ili BND) jednak je zbiru BDP-a i neto imovinskog dohotka iz inostranstva.

Bolničko osiguranje Odeljak A programa „Mediker“, koji obuhvata pružanje bolničkih usluga, a finansira se iz doprinosa za socijalno osiguranje.

Bruto domaći proizvod (BDP) je vrednost ukupne proizvodnje neke privrede u određenom periodu, umanjena za materijalne troškove. Bruto domaći proizvod izražava aut put proizveden u domaćoj privredi, bez obzira na to ko je vlasnik proizvodnih inputa.

Bruto investicija podrazumeva proizvodnju novih kapitalnih dobara i/ili unapređenje postojećih kapitalnih dobara. Neto investicija je razlika između bruto investicije i pada vrednosti (amortizacije) postojećeg kapitala

Bruto nacionalni proizvod. Realni bruto nacionalni proizvod (BNP) prikazuje dohodak neke privrede, količinu dobara i usluga čiju kupovinu privreda može da priušti.

Bruto nasledstvo. Celokupna imovina preminulog u trenutku smrti.

Bruto stopa zamene. Procentuulni odnos naknade za slučaj nezaposlenosti i zarade pre oporezivanja

Brži rast nominalnog novca. U klasičnom modelu, brži rast nominalnog novca praćen je većom inflacijom, ali realni aut put ostaje konstantan na nivou potencijalnog autputa.

Budžet korigovan za inflaciju koristi realne, a nenominalne kamatne stope da bi se izračunala javna potrošnja na isplatu kamata na dužničke instrumente.

Budžet se definiše kao plan pojedinca, kompanije ili države o potrošnji i prihodima.

Budžetski deficit . Deficit koji je rezultat budžetskih rashoda i prihoda.

Budžetski deficit je razlika između javne potrošnje i javnih prihoda.

Budžetski suficit je višak koji nastaje kada je budžetska potrošnja manja u odnosu na budžetske prihode

Budžetsko ograničenje predstavlja različite korpe dobara koje potrošač može da priušti.

Budžetsko ograničenje Skup kombinacija između kojih potrošač može da bira shodno svojem dohotku i cenama s kojim je suočen.

Carina ili namet na uvoz zapravo je porez na uvoz.

Cena imovine je iznos za koji data imovina može odmah da se kupi. Vlasnik kapitalne imovine u budućnosti ostvaruje nizusluga od date imovine.

Cena u senci. Stvarni društveni granični trošak nekog dobra.

Cenovna elastičnost ponude Apsolutna vrednost procentualne promene količine ponude podeljene procentualnom promenom cene.

Cenovna elastičnost tražnje (price elasticity of demand; PED) je procentualna promena tražene količine podeljena sa odgovarajućom pro-centualnom promenom cene. PED = (% promena količine)/(% promena cene).

Cenovna elastičnost tražnje. Apsolutnu vrednost procentualne promene tražene količine podeljene procentualnom promenom cene

Centralna banka je takoreći bankar države i svih banaka. Ona vodi i monetarnu politiku.

Cikllčno giasanje. Glasanje po većinskom sistemu, između parova alternativa (kada postoje više od dve alternarive), koje traje beskonačno, a rešenje se nikada ne postiže.

Ciljana inflacija. Ako je odredila ciljanu inflaciju, centralna banka usklađuje kamatne stope da bi inflaciju održala blizu ciljane stope inflacije.

Čista inflacija podrazumeva da se cene dobara i inputa povećavaju po istoj stopi.

Čisto javno dobro. Nerivalan proizvod iz čije potrošnje niko ne može da se isključi.

Damping se dešava kada strani proizvođači prodaju po cenama koje su ispod njihovog graničnog troška proizvodnje, a to čine ili uz poslovne gubitke ili uz pomoć državnih subvencija.

Deficit. Višak rashoda u odnosu na prihode u određenom vremenskom periodu.

Definicija horizontalne pravičnosti prema pravilima. Pravila koja regulišu izbor poreza važnija su za procenu pravičnosti poreza, nego rezultati njihove prirncne.

Deflator BNP je odnos nominalnog u odnosu na realni SNP, izražen kao indeks.

Deoba dohotka Korišćenje aritmetičkog preseka porodičnog dohotka radi utvrđivanju

oporezivog dohotka svakog člana porodice, bez obzira na to ko je ostvario taj dohodak.

Depoziti po viđenju. Kada su u pitanju depoziti poviđenju, novac može da se povuče bez prethodne najave.

Deprecijacija. Funta deprecira kada se smanji devizni kurs definisan kao broj dolara po funti ($/E). Međunarodna vrednost britanske funte opada.

Determinisana tražnja. Pošto je trgovina na tržištima jednaka manjoj od dve veličine, ponude i tražnje, autput je determinisan tražnjom kada postoji višak ponude i kada nadnice i cene treba još da se usklade da bi se povratila dugoročna ravnoteža. Autput tada zavisi samo od agregatne tražnje.

Devalvacija (revalvacija). U režimu fiksnog de-viznog kursa, devalvacija (revalvacija) podra- zumeva pad (rast) deviznog kursa na čije održavanje se vlade obavezuju.

Devizne rezerve su strane valute koje drži domaća centralna banka.

Devizni kurs je cena po kojoj se dve nacionalne valuterazmenjuju jedna za drugu.

Devizno tržište razmenjuje jednu nacionalnu valutu za neku drugu.

Dijagram rasturanja simultano prikazuje parove vrednosti koji se posmatraju za dve različite varija- ble.

Direktni porezi su porezi na dohodak i bogatstvo.

Disekonomije obima (ili opadajući prinosi na obim) podrazumevaju da se s povećanjem autputa povećava dugoročni prosečan trošak.

Diskontna stopa je kamatna stopa koja se koristi za izračunavanje sadašnjih vrednosti budućeg toka koristi ili troškova.

Diskontna stopa. Kamatna stopa koja se koristi za izračunavanje sadašnje vrednosti.

Diskontni faktor. Broj sa kojim neki iznos budućeg dohotka treba da se podeli kako bi se izračunala njegova sadašnja vrednost. Ako je kamatna stopa *r*, a dohodak se ostvaruje kroz *T* perioda u budućnosti, diskontni faktor je $(1+r)^T$

Diskreciona fiskalna politika svodi se na odluke oporeskim stopama i nivoima javne potrošnje.

Distorzija postoji ako granični trošak društva, kada je u pitanju proizvodnja nekog dobra, nije jednak graničnoj koristi društva od potrošnje tog dobra.

Distributivni efekti rashoda (eng. *expenditure incidence)*. Uticaj državnih rashoda na raspodelu realnog dohotka.

Diversifikacijom se objedinjuje rizik nekoliko oblika imovine čiji se indivudalni prinosi različito ponašaju.

Dividende su redovne isplate dela profita akcionarima.

Dobrovoljno nezaposlen. Radnik je dobrovoljno nezaposlen ako, pri datom nivou nadnica, želi da bude u radnoj snazi, ali još ne želi da prihvati psao.

Dodata vrednost predstavlja povećanje vrednosti dobara u rezultatu procesa proizvodnje.

Dodata vrednost Razlika između vrednosti prodaje i troškova kupljenih materijalnih inputa.

Dodatna provizija (eng. *loading fee)*. Razlika između premije koju naplaćuje osiguravajuće društvo i aktuarski pravične premije.

Dodatno zdravstveno osiguranje Odeljak B programa "Mediker", koji pokriva lekarske usluge i van bolničke zdravstvene usluge, a finansira se iz mesečne premije i opštih prihoda.

Dohodovna elastičnost tražnje nekog dobra predstavlja procentualnu promenu tražene količine podeljenu sa odgovarajućom procentualnom pro-menom dohotka.

Dohodovna politika je direktna kontrola nadnica i ostalih dohodaka.

Domaća cena strane valute jeste iznos domaće valute po jedinici strane valute.

Dopunski zaštitni dohodak Program socijalne zaštite koji obezbeđuje garantovani minimalni dohodak starima i invalidima.

Drugo najbolje rešenje predstavlja najefikasniji rezultat koji može da se ostvari ako je nemoguće ukloniti pojedine distorzije.

Društvena stopa prinosa. Stopa po kojoj je društvo spremno da sadašnju potrošnju zameni za buduću.

Društveno poželjna (nepoželjna) dobra su ona dobra koja društvo smatra da svako treba da ima (ne treba da ima) bez obzira na to da li ih želi.

Državna solventnost podrazumeva da sadašnja vrednost tekućeg i budućeg prihoda od poreza bude jednaka zbiru sadašnje vrednosti tekuće i buduće potrošnje i svakog početnog neto dugovanja.

Dug rok je period koji je dovoljno dug da kompanija sve svoje inpute prilagodi promeni uslova.

Dug.Ukupan iznos koji se duguje u određenom trenutku; zbir svih prethodnih deficita.

Dugoročna kriva ponude neke kompanije, koja u dugom roku povezuje ponuđeni autput sa cenom, jeste deo LMC krive iznad LAC krive.

Dugoročna ravnoteža. Istovremena interna i eksterna izjednačenost tražnje i ponude predstavlja dugoročnu ravnotežu privrede.

Dvostruko (ekonomske) oporezivanje. Oporezivanje dobiti preduzeća prvo na nivou preduzeća, a zatim ponovo na nivou akcionara, u trenutku raspodele dobiti akcionarima.

Dvotarifna naplata obuhvata fiksni iznos koji se plaća za pristup usluzi i cenu po jedinici koja odražava granični trošak proizvodnje.

Dvotarifni sistem podrazumeva godišnju cenu koja se naplaćuje radi pokrivanja fiksnih troškova i nisku cenu po jedinici koja je povezana sa graničnim troškom.

Efekat bogatstva ogleda se u pomeranju funkcije po-trošnje kada dođe do promene bogatstva doma-ćinstava.

Efekat dohotka pri povećanju cene ogleda se u smanjenju tražene količine svih dobara koja spadaju u normalna dobra.

Efekat lepka za muve. Dolar koji zajednica dobije u vidu transfera njenom budžetu dovodi do većeg rasta javne potrošnje nego povećanje dohotka članova zajednice u istom iznosu.

Efekat penzionisanja. Teorija po kojoj ljudi mogu da štede više kako bi finansirali duži period proveden u penziji, što je moguće stoga što socijalno osiguranje podstiče na prevremeno penzionisanje.

Efekat poklanjanja. Teorija po kojoj ljudi mogu da štede više kako bi obezbedili veće nasledstvo deci i time neutralisali međugeneracijsku raspodelu do-hotka, koju vrši sistem socijalnog osiguranja.

Efekat supstitucije bogatstva Istiskivanje privatne štednje usled postojanja socijalnog osiguranja.

Efekat supstitucije Sklonost pojedinca da troši više jednog, a manje drugog dobra, stoga što je cena prvog dobra opala u odnosu na cenu drugog dobra.

Efekat supstitucije, koji izazivaju isključivo kretanja relativnih cena, navodi potrošače da se preusmere sa dobara čija se relativna cena povećala.

Efekat zatvaranja. Destimulisanje promene po- rtfolija stoga što se porez plaća na realizovani kapitalni dobitak.

Efektivni devizni kurs neke zemlje je prosek njenog deviznog kursa prema svim njenim trgovinskim partnerima, ponderisan sa relativnim obimom trgovine sa svakom zemljom.

Efikasne nadnice su visoke nadnice koje, kroz efekat podsticaja, povećavaju produktivnost.

Efikasno tržište aktive je na adekvatan način već inkorporiralo postojeće informacije u cene aktive.

Egzogena očekivanja ne objašnjavaju se unutar modela već se jednostavno uzimaju kao data.

Ekenomija blagostanja Oblast ekonomske teorije koja se bavi društvenom poželjnošću alternativnih ekonomskih stanja.

Ekonomija blagostanja bavi se normativnim stanjima. Ona ne opisuje kako privreda funkcioniše već procenjuje koliko dobro ona funkcioniše.

Ekonomija je nauka o tome kako društvo odlučuje šta, kako i za koga da proizvede.

Ekonomija ponude analizira kako porezi i ostali podsticaji utiču na nacionalni autput u privredi sa punom zaposlenošću.

Ekonomije obima (ili rastući prinosi na obim) znače da se s povećanjem autputa smanjuje dugoročni prosečan trošak.

Ekonomska amortizacija Mera u kojoj se vre-menom smanjuje vrednost neke imovine.

Ekonomska raspodela poreskog tereta Promena u raspodeli realnog dohotka izazvana porezom.

Ekonomska renta predstavlja iznos koji faktor prima, a koji je iznad transferne zarade neophodne da bi se on privukao da ponudi svoje usluge za datu namenu. Ekonomsku rentu ne treba poistovećivati s dohotkom koji se ostvaruje na osnovu rente po osnovu iznajmljivanja imovine.

Ekonomski profit Prinos koji vlasnici firme ostvaruju iznad oportunitetnih troškova svih faktora proizvodnje. Naziva se i supranormalnim i ekstra profitom.

Ekonomski suverenitet podrazumeva moć nacionalnih vlada da donose odluke nezavisno od odluka koje donose druge vlade.

Eksperimantalne škole (eng. *charter schools).* Državne škole osnovane poveljom koju izdaju vlasti saveznih država. U okviru granica uspostavljenih poveljom, te škole mogu da eksperimentišu s različitim pristupima obrazovanju i da uživaju izvesnu nezavisnost u donošenju odluka u vezi s rashodima i zapošljavanjem.

Eksterna ravnoteža. Zemlja koja ostvaruje eksternu ravnotežu ima nultu vrednost razlike između dveju strana tekućeg računa.

Eksternalija se javlja ako proizvodnja ili potrošnja jednog lica fizički utiče na proizvodnju ili potrošnju drugih lica.

Eksterni efekat. Aktivnost jednog subjekta koja mimo tržišnog mehanizma utiče na blagostanje drugog.

Ekstra profit je čist ekonomski profit koji tačno iskazuje sve ekonomske troškove.

Ekstremni kejnezijanci ne samo da insistiraju na tome da tržišta ne uspevaju da se uravnoteže u kratkom roku: oni takođe smatraju da se tržišta ne uravnotežuju u dugom roku.

Ekvivalentna varijacija. Promena dohotka koja ima isti efekat na korisnost kao promena cene nekog proizvoda.

Elastična tražnja. Tražnja je elastična ako je cenovna elastičnost manja od -1.

Elastičnost supstitucije. Mera lakoće s kojom se jedan faktor proizvodnje može zameniti drugim.

EMS je bio sistem monetarne i kursne saradnje u zapadnoj Evropi.

Endogeni rast podrazumeva da na stabilnu stopu rasta utiče ekonomsko ponašanje i ekonomska politika.

E-proizvod može da bude digitalno enkodiran, a njegova transmisija nakon toga je brza, tačna i jeftina.

ERM. U kursnom mehanizmu ERM, svaka zemlja je fiksirala nominalni devizni kurs prema svim drugim ućesnicima u ERM-u. Grupa je kolektivno fluktuirala u odnosu na ostatak sveta.

Federalni fiskalni sistem podrazumeva da centralna vlada određuje poreze i pravila potrošnje koja se primenjuju u njenim saveznim državama.

Federalni sistem Sistem sastavljen od različitih nivoa države koji obezbeđuju javna dobra i usluge i donose odluke u određenim oblastima.

Fiksna naknada (eng. *deductible amount).* Fiksni iznos troškova koji osiguranik obavezno snosi godinu dana pre nego što stekne pravo na naknadu iz osiguranja.

Fiksni troškovi se ne menjaju shodno nivou aut-puta.

Filipsova kriva pokazuje da je viša stopa inflacije praćena nižom stopom nezaposlenosti. Ona ukazuje na to da možemo da razmenimo više inflacije za manje nezaposlenosti ili obrnuto.

Finalna dobra kupuje krajnji korisnik – domaćinstva koja kupuju potrošačka dobra ili kompanije koje kupuju kapitalna dobra poput mašinerije.

Finansijski posrednik se specijalizuje za povezivanje poverilaca i dužnika.

Finansijski račun u platnom bilansu prikazuje međunarodne kupovine i prodaje finansijske imovine.

Finansiranje po korisniku. Sistem u okviru kojeg su davaoci usluga plaćeni po pacijentu za koga su zaduženi na godišnjem nivou, bez obzira na to kakve je usluge taj pacijent zaista koristio.

Finasiranje prema troškovima. Sistem u okviru kojeg pružaoci zdravstvenih usluga mogu da naplate sve pružene usluge.

Fiskalna politika je državna politika u vezi sa potrošnjom i porezima.

Fiskalni federalizam. Oblast javnih finansija koja ispituje uloge različitih nivoa

Fiskalni problem podrazumeva povećanje realnih prihoda od poreza kada inflacija poveća nominalne dohotke, što pomera ljude u više poreske kategorije u progresivnom sistemu poreza na dohodak.

Fiskalno stanje pokazuje (nameravani) uticaj fiskalne politike na tražnju i autput.

Fišerova hipoteza ističe da viša inflacija dovodi do sličnih viših nominalnih kamatnih stopa.

Fluktuirajući devizni kursevi su kolebljivi jer predstavljaju cene aktive koje odražavaju uverenja o celokupnoj budućnosti. Takva uverenja mogu da se promene u velikoj meri.

Fond osiguranja. Fond koji predstavlja zakonskog vlasnika polise životnog osiguranja. On korisnicima polise omogućava da izbegnu porez na nasledstvo.

Fond penzijskog osiguranja Fond u kojem se akumuliraju viškovi sredstava penzijskog osiguranja, a koji služe za plaćanje penzija u budućnosti.

Free-rider - lice koje je svesno da neće moći da bude isključeno iz potrošnje nekog dobra i zbog toga nije motivisano da ga kupi, odnosno da za njega plati.

Frikciona nezaposlenost je minimalna nezaposlenost u dinamičnom društvu, koja ne može da se smanji.

Funkcija društvenog blagostanja. Funkcija koja odražava stavove društva o tome kako korisnosti njegovih članova utiču na blagostanje društva u celini.

Funkcija potrošnje prikazuje agregatnu potrošačku tražnju pri svakom nivou ličnog raspoloživog dohotka.

Funkcija štednje prikazuje željenu štednju pri svakom nivou dohotka.

Funkcionalna raspodela dohotka je podela nacionalnog dohotka među različitim faktorima proizvodnje.

Funkcionalna raspodela dohotka Raspodela dohotka između grupa pojedinaca (kao što su, na primer, zemljovlasnici, kapitalisti, radnici) na osnovu inputa koje unose u proces proizvodnje.

Funkclonalne finansije. Korišćenje fiskalne politike za održavanje agregatne tražnje na željenom nivou bez obzira na uticaj na deficit.

Generacijsko računovodstvo. Metod za merenje distributivnih efekata državne fiskalne politike koji uzima u obzir sadašnju vrednost svih poreza i koristi koje dobijaju pripadnici svih generacija.

Globalizacija je sve veća integracija nacionalnih tržišta koja su ranije bila daleko više međusobno segmentirana.

Globalni sistem. Sistem u skladu s kojim se dohodak pojedinca oporezuje bez obzira na to da li je zarađen u zemlji čiji je državljanin ili u inostranstvu.

Gotovinski tok Razlika izmedu priliva i odliva.

Gradualisti smatraju da se puna zaposlenost obnavlja u okviru nekoliko godina, pa se osnovni efekat veće novčane mase ogleda jednostavno u većim cenama.

Granica proizvodnih mogućnosti. (GPM) ukazuje na maksimalnu količinu nekog dobra koje može da se proizvede uz datu proizvodnju nekog drugog dobra.

Granična korisnost nekog dobra predstavlja povećanje ukupne korisnosti koje se ostvaruje potrošnjom dodatne jedinice tog dobra pri datoj potrošnji ostalih dobara.

Granična poreska stopa je procenat svake dodatne funte dohotka koji se plaća u vidu poreza.

Granična poreska stopa. Prirast poreza pri oporezivanju poslednjeg dolara dohotka.

Granična sklonost potrošnji je procenat svake dodatne funte raspoloživog dohotka koji domaćinstva žele da potroše.

Granična sklonost štednji definisana je kao deo svake dodatne jedinice dohotka koji domaćinstva žele da štede.

Granična sklonost uvozu (MPZ) je procenat svake dodatne funte nacionalnog dohotka koji domaće stanovništvo želi da potroši na dodatni uvoz.

Granična stopa supstitucije obroka za predstave jeste količina predstava koju potrošač mora da žrtvuje da bi količinu obroka povećao za jednu jedinicu bez promene ukupne korisnosti.

Granična stopa supstitucije. Stopa po kojoj je pojedinac spreman da jedno dobro zameni drugim; to je nagib krive indiferentnosti.

Hedžing podrazumeva upotrebu terminskih tržišta radi prenošenja rizika na neko drugo lice.

Herlzontalno saniranje. Proces formiranja tržišne krive tražnje sabiranjem traženih traženih količina od strane svih pojedinaca, za svaki dati nivo cena.

Hiperinflacija je period veoma visoke inflacije.

Hipoteza konvergencije ističe da siromašne zemlje ostvaruju rast koji je brži od prosečnog, a da bogate zemlje ostvaruju rast koji je sporiji od prosečnog.

Hipoteza o dvostrukoj dividendi Ako se prihod od nekog Piguovskog poreza koristi za smanjenje stopa poreza na dohodak, tada efikasnost raste na oba tržišta. Ovo obrazloženje možda nije održivo, pošto povećanje Piguovskog poreza pogoršava postojeće distorzije na tržištu rada.

Hipoteza o istiskivanju. Zaduživanje od strane države smanjuje privatne investicije stoga što povećava tržišnu kamatnu stopu.

Hipoteza stalnog dohotka ističe da potrošnja odražava dugoročan ili stalan dohodak.

Hipoteza životnog ciklusa ističe da ljudi prave životni plan potrošnje (uključujući i ostavljanje nasledstva potomstvu) koja može da se priušti na osnovu dohodaka tokom životnog veka (uključujući i svako početno nasleđeno bogatstvo).

Histereza. Privreda se suočava sa histerezom kada njena dugoročna ravnoteža zavisi od putanje koju ona sledi u kratkom roku.

Horizontalna kriva LM podrazumeva da se ponuda novca usklađuje da bi se kamatne stope održale konstantnim.

Horlzontatna pravičnost. Ljudi u jednakom položaju treba da budu jednako tretirani.

ii kriva. Kada se primenjuje strategija ciljanja inflacije, ii kriva pokazuje da će centralna banka, pri višim stopama inflacije, želeti i više realne kamatne stope.

Imputirana renta. Neto novčana vrednost usluga koje kućevlasniku pruža sopstvena kuća.

Indeksiranje poreza Automatsko prilagođavanje poreske skale za iznos inflacije, tako da realni poreski teret pojedinca ne zavisi od inflacije.

Indirektni porezi su porezi na potrošnju i autput.

Industrijska politika ima za cilj neutralisanje eksternalija koje utiču na odluke kompanija o proizvodnji

Inferiorna dobra. Tražnja inferiornih dobara se smanjuje kada se dohodak poveća. Inferiorno dobro ima negativnu dohodovnu elastičnost tražnje.

Inferiorno dobro Dobro za kojim se smanjuje tražnja sa rastom dohotka.

Inflacija je stopa rasta cena agregatnog autputa (ukupne proizvodnje).

Inflacija podrazumeva rast nivoa cena.

Inflaciona iluzija. Ljudi imaju inflacionu iluziju ukoliko ne razlikuju nominalne i realne promene. Blagostanje ljudi zavisi od realnih, a ne nominalnih varijabli

Inflacioni porez je efekat inflacije u povećanju realnog prihoda putem smanjenja realne vrednosti državnog nominalnog duga.

Inflaciono knjigovodstvo koristi definicije troškova, dohotka i profita koje su potpuno usklađene sa inflacijom.

Inovacija je uključivanje novog znanja u aktuelne proizvodne tehnike.

Input (ili faktor proizvodnje) je dobro ili usluga koja se koristi da bi se proizveo autput.

Insajderi imaju posao i u pregovorima o nadnicama imaju predstavnika.

Intermedijarna dobra su delimično proizvedena dobra koja predstavljaju input za naredni proces proizvodnje koji ih potom iscrpljuje.

Interna ravnoteža. Zemlja ostvaruje internu ravnotežu kada je agregatna tražnja jednaka potencijalnoj.

Interna stopa prinosa. Diskontna stopa pri kojoj je neto sadašnja vrednost projekta jednaka nuli.

Intertemporalno budžetsko ograničenje Skup svih dostupnih nivoa potrošnje tokom vremena.

Interventne zalihe pomažu stabilizaciju tržišta dobara tako što se kupovina obavlja kada je cena niska, a prodaja kada je cena visoka.

Investiciona tražnja podrazumeva željeno ili planirano povećanje fizičkog kapitala (fabrika i mašina) i zaliha od strane kompanija.

Investicioni poreski kredit Smanjenje poreske obaveze za iznos određenog dela nabavne cene neke imovine. Zakonom o poreskoj reformi iz 1986. ova vrsta poreskog kredita ukinuta je u Sjedinjenim Državama.

Investiranje predstavlja kupovinu novih kapitalnih dobara koju obavljaju kompanije.

Iskustveno određivanje premijskih stopa Praksa naplaćivanja različitih premija osiguranja na osnovu postojećeg rizika osiguranika.

Istiskivanje (eng. *crowding out)* Situacija kada javno zdravstveno osiguranje zameni

privatno, a kada se broj osiguranih osoba ne povećava.

Istiskivanje. Fiskalna stimulacija agregatne tražnje istiskuje deo privatne potrošnje. Viši nivo autputa izaziva rast kamatnih stopa koje amortizuju uticaj ekspanzije na tražnju tako što smanjuju pojedine komponente privatne potrošnje.

Izabrana korpa biće ona tačka u kojoj kriva indiferencije samo dodiruje budžetsku krivu. Budžetska kriva je tangenta krivoj indiferencije u toj tački.

Izbegavanje plaćanja poreza Promena ponašanja na način koji će omogućiti smanjenje zakonske poreske obaveze.

Izdvojeni računi (eng. *carve-out accounts).* Lični računi koji se finansiraju preusmeravanjem dela doprinosa iz tradicionalnog sistema socijalnog osiguranja.

Izokvanta pokazuje minimalne kombinacije inputa da bi se proizveo dati autput. Različite tačke na izokvanti odražavaju različite tehnike poizvodnje.

Izravnanje rizika Plaćanje u novcu da bi se garantovao izvestan nivo naknade u slučaju štetnog događaja.

Izuzeće - Iznos po članu porodice koji se prilikom izračunavanja oporezivog dohotka može oduzeti od korigovanog bruto dohotka.

Izvedena tražnja. Tražnja inputa je izvedena tražnja, ona odražava tražnju autputa kompanije.

Izvezena dobra (X) su dobra koja proizvodi domaća privreda, ali koja se prodaju u inostranstvu.

Izvozne subvencije podrazurmevaju državnu pomoć domaćim kompanijama koje se nadmeću na stranim tržištima

Javne finansije. Oblast ekonomije koja se bavi analizom poreske politike i politike državne potrošnje.

Javni dug. Delovanja vlade nazivaju se javnim dugom

Javno dobro. Nerivalno dobro iz čije se potrošnje korisnici ne mogu isključiti.

Javno dobro, ako ga konzumira jedna osoba, mogu da konzumiraju i drugi, i to u istim količinama.

Jaz autputa podrazumeva odstupanje stvarnog autputa od potencijalnog autputa.

Jedinični porez Porez koji je uveden kao fiksni novčani iznos po jedinici kupljenog proizvoda.

Jedinstven porez na prenos imovine Porez koji se primenjuje na svu imovinu prenetu u vidu poklona ili nasledstvu.

Jedinstvene premije (eng. *community rating)* Praksa naplate jedinstvenih premija osiguranja ljudima sa različitim nivoom rizika u okviru iste zajednice. Što znači da niskorizične osobe subvencionišu one visokorizične.

Jedinstveno tržište nije segmentirano na osnovu nacionalnih regulativa, poreza ili nezvaničnih praksi.

Jednokratan otpis. Odbijanje ukupne vrednosti imovine prilikom izračunavanje oporezive dobiti.

Kapitalizacija Proces kojim se tok poreskih obaveza uključuje u cenu imovine.

Kapitalna dobit (gubitak) je rast (pad) cene akcije u periodu njenog posedovanja.

Kapitalni dobitak (gubitak) Povećanje (smanjenje) vrednosti neke imovine.

Kartel - Sporazum proizvođača koji se udružuju kako bi ograničili proizvodnju i povećali cene.

Kiov plan. Plan štednje koji samozaposlenim pojedincima omogućava da se izvestan procenat od njihovog neto poslovnog dohotka izuzme od oporezivanja ukoliko se uloži na određeni račun.

Klasična nezaposlenost je nezaposlenost koja nastaje kada se nadnice namerno održavaju iznad nivoa na kom se presecaju kriva ponude i kriva tražnje radne snage.

Klasični model makroekonomije pretpostavlja da su nadnice i cene potpuno fleksibilne.

Koeficijent adekvatnosti kapitala je zahtevana minimalna vrednost kapitala banke u odnosu na njene kredite i investicije u opticaju.

Koeficijent centralizacije Udeo direktnih rashoda centralnih vlasti u ukupnim državnim rashodima.

Koeficijent zamene Odnos između prosečnih penzija po osnovu socijalnog osiguranja i prosečnih zarada na koje se plaćaju doprinosi.

Koeficijent zavisnosti Odnos broja korisnika penzija po osnovu socijalnog osiguranja i broja zaposlenih koji plaćaju doprinose.

Komercijalne banke su finansijski posrednici koji mogu da odobravaju kredite i primaju depozite, uključujući i one depozite po osnovu kojih mogu da se ispisuju čekovi.

Komparativna prednost podrazumeva da zemlja proizvodi neko dobro relativno jeftinije nego što proizvodi druga dobra, bez obzira na to da li ima ili nema apsolutnu prednost.

Komparativno-statička analiza menja jedan od "ostalih nepromenjenih uslova" i istražuje uticaj na ravnotežnu cenu i količinu.

Kompenzovana kriva tražnje Kriva tražnje koja pokazuje kako se tražena količina menja sa cenom, dok korisnost ostaje konstantna.

Konkurentska politika pokušava da poveća efikasnost promovisanjem ili zaštitom konkurencije.

Konsolidovani budžet. Dokument u kojem su navedeni svi federalni prihodi i rashodi, uključujući vanbudžetske stavke.

Kontrafaktual- Rezultati koje bi pojedinci iz eksperimentalne grupe postigli da nisu uključeni u eksperiment.

Kontrola kapitala podrazumeva zabranu, ograničenje ili oporezivanje toka privatnog kapitala između valuta.

Kontrole cena podrazumevaju državne propise ili zakone na osnovu kojih se određuju patos i plafon cene koje zabranjuju korekcije cena radi uravnoteženja tržišta.

Kontrole kapitala podrazumevaju regulativne mehanizme i akcije s ciljem sprečavanja tokova finansijskog kapitala privatnog sektora.

Konvertibilnost. Valuta je konvertibilna ako će centralna banka obaviti kupovinu ili prodaju one količine valute sa kojom ljudi žele da trguju pri fiksnom deviznom kursu.

Koordinacija politike predstavlja usaglašeni pokušaj pojedinih zemalja da formulišu zajedničku politiku.

Korigovani bruto dohodak (AGI) – Ukupan dohodak iz svih oporezivih izvora umanjen za određene troškove nastale tokom njegovog ostvarivanja.

Korisnička naknada. Cena koju korisnici plaćaju za dobra ili usluge obezbeđene od strane države.

Korisnost Nivo zadovoljstva koje pojedinac ostvaruje kada troši određenu kombinaciju (korpu) proizvoda.

Korporativne finansije podrazumevaju načine na koje kompanija finansira svoje aktivnosti.

Kousova teorema Pod uslovom da su transakcioni troškovi zanemarljivi, efikasno rešenje za problem eksternih efekata postiže se dokle god neko - ma ko to bio - ima vlasnička prava.

Kratak rok. U kratkom roku, kompanija može da izvrši samo delimična prilagođavanja svojih inputa promeni uslova.

Kratkoročna Filipsova kriva pokazuje da je na kratak rok veća nezaposlenost povezana sa nižom inflacijom. Visina kratkoročne Filipsove krive odražava očekivanu inflaciju. Ravnoteža na dugi rok je E. U dugoročnoj ravnoteži E očekivanja su ispunjena.

Kratkoročna kriva ponude SAS prikazuje kako željeni autput varira shodno inflaciji, pri datoj nasleđenoj stopi rasta nominalnih nadnica.

Kratkoročna kriva ponude je kriva SMC iznad tačke A u kojoj kriva SMC prolazi kroz najnižu tačku na krivoj SAVC.

Kratkoročna ravnoteža. U kratkoročnoj ravnoteži, cena izjednačava traženu količinu sa ukupnom ponuđenom količinom datog broja kompanija u delatnosti kada se svaka kompanija nalazi na svojoj kratkoročnoj krivoj ponude.

Kratkoročni ravnotežni nivo autputa. Kada su cene i nadnice fiksne. pri kratkoročnom ravnotežnom nivou autputa, agregatna tražnja ili planirana potrošnja jednaka je stvarno proizvedenam nivou autputa.

Kreditor krajnje instance kreditira banke kada finansijska panika preti da ugrozi finansijski sistem.

Kriterijumi zasnovani na sadašnjoj vrednosti Pravila za procenu projekata prema kojima (1) treba realizovati samo projekte s pozitivnom neto sadašnjom vrednošću, a (2) od dva projekta koja se uzajamno isključuju poželjniji je onaj s većom neto sadašnjom vrednošću.

Kriva agregatne ponude prikazuje autput koji kompanije žele da ponude pri svakoj stopi inflacije.

Kriva indiferencije prikazuje sve potrošačke korpe koje donose određen nivo korisnosti.

Kriva indiferentnosti Skup svih kombinacija potrošnje koje obezbeđuju istu ukupnu korisnost.

Kriva investicione tražnje prikazuje željene investicije pri bilo kojoj kamatnoj stopi.

Kriva IS prikazuje kombinacije dohotka i kamanih stopa pri kojima je agregatna tražnja jednaka stvarnom autputu.

Kriva linearnog poreza na dohodak *V.* Proporcionalni porez na dohodak

Kriva LM prikazuje kombinacije kamatnih stopa i dohotka koje dovode do ravnoteže tržišta novca kada centralna banka pokušava da ostvari ciljanu nominalnu ponudu novca.

Kriva mogućih korisnosti Grafički prikaz maksimalne korisnosti za jednog pojedinca pri svakom datom nivou korisnosti koji postigne drugi pojedinac.

Kriva ponude Odnos između tržišne cene jednog proizvoda i količine koju su proizvođači spremni da ponude, uz ostale nepromenjene uslove.

Kriva ponude prikazuje odnos između cene i ponuđene količine pri ostalim nepromenjenim uslovima.

Kriva proizvodnih mogućnosti Grafički prikaz maksimalne količine jednog proizvoda koji se može proizvesti uz datu količinu drugog proizvoda.

Kriva tražnje Grafički prikaz odnosa između tržišne cene nekog dobra i tražene količine, uz ostale nepromenjene uslove.

Kriva tražnje prikazuje odnos između cene i tražene količine pri ostalim nepromenjenim uslovima.

Kružni tok prikazuje kretanje realnih resursa i finansijskih plaćanja između kompanija i domaćinstava.

Kupovna moć novca je indeks količine dobara koja može da se kupi za jednu funtu.

Kursni režim opisuje kako vlade dozvoljavaju da se određuju devizni kursevi.

Kvantitativna teorija novca ističe da promene nominalnog novca dovode do ekvivalentnih promena u nivou cena (i novčanim nadnicama), ali da nemaju nikakav uticaj na autput i zaposlenost.

Kvazijavno dobro Dobro koje je rivalno i/ili iz čije potrošnje pojedinac u izvesnoj meri može da se isključi.

Kvote su ograničenja maksimalne količine uvoza.

Laferova kriva - Grafički prikaz odnosa poreske stope i poreskih prihoda.

Laferova kriva pokazuje koliko se prihoda od poreza ostvaruje pri svakoj mogućoj poreskoj stopi.

Lični penzijski račun (IRA)- Štedni račun na koji se onima koji na to imaju pravo uplaćuju doprinosi. Pod uslovom da se sredstva drže na računu do penzionisanja, ni uplaćeni doprinosi, kao ni ostvarena kamata ne podležu oporezivanju. Kada dođe do podizanja sredstava, uplaćeni doprinosi i ostvarena kamata podležu oporezivanju.

Lični porez na neto imovinu Porez zasnovan na razlici izmedu tržišne vrednosti celokupne imovine poreskog obveznika i njegovih obaveza.

Lični računi Penzijski štedni računi u okviru plana privatizacije socijalnog osiguranja, kojima upravljaju pojedinci. Oni se još nazivaju „individualnim računima“ ili „ličnim štednim računima“.

Likvidnost se odnosi na to koliko jeftino, brzo i sigurno vrednosti pojedinih elemenata aktive mogu da se konvertuju u novac.

Lindalove cene - Poreska cena koju pojedinac mora da plati po jedinici javnog dobra.

Lokaciona eksternalija. Pozitivna lokaciona eksternalija postoji ako se troškovi neke kompanije smanje usled njenog lociranja blizu sličnih kompanija.

Lokalno javno dobro Javno dobro koje koriste samo članovi određene zajednice.

Ljudski kapital Investicije pojedinaca u obrazovanje, obuku i zdravstvenu zaštitu, koje povećavaju njihovu proizvodnu sposobnost.

Ljudski kapital predstavlja nagomilanu ekspertizu koju radnik akumulira da bi unapredio buduću produktivnost.

Makroekonomija - naglašava interakcije u privredi kao celini. Ona namerno pojednostavljuje individualne segmente analize da bi omogućila datu analizu potpune interakcije privrede.

Makroekonomija otvorene privrede razmatra kako na privredu utiču veze sa drugim zemljama kroz trgovinu, devizni kurs i tokove kapitala.

Makroekonomska kriva tražnje MDS prikazuje kako viša inflacija dovodi do nižeg autputa zato što centralna banka povećava kamatne stope.

Mastrihtski kriterijumi za pridruživanje EMU specifikovali su da neka zemlja mora da ima nisku inflaciju i stabilnu fiskalnu politiku.

Medicina s ravnom krivom Pretpostavka da veća potrošnja na zdravstvenu zaštitu posle izvesne tačke više nema veliki uticaj

"Medikejd" Program zdravstvenog osiguranja siromašnih koji se finansira i na federalnom nivou i na nivou saveznih država.

"Mediker" Federalni program finansiranja zdravstvenog osiguranja namenjen građanima starijim od 65 godina, kao i invalidima.

Međunarodna vrednost domaće valute jeste iznos strane valute po jedinici domaće valute.

Međunarodni monetarni sistem obezbeđuje sredstvo razmene za međunarodne transakcije.

Mešovita privreda. U mešovitoj privredi vlada i privatni sektor zajedno rešavaju ekonomske probleme. Vlada utiče na odluke kroz poreze, subvencije i pružanje besplatnih usluga, kao što su odbrana i policija. Ona takođe određuje do kog nivoa pojedinci mogu da tragaju za ličnim interesom.

Metod fakturisanja Svaka firma ima poresku obavezu po osnovu ukupne prodaje, ali može da odbije iznos poreza koji su dobavljači već platili, pod uslovom da priloži fakture dobavljača kao dokaz da su ovi izmirili svoju poresku obavezu.

Mikroekonomija se bavi detaljnim razmatranjem individualnih odluka o određenim dobrima.

Model akceleratora investicija pretpostavlja da kompanije procenjuju budući autput i profite tako što ekstrapoliraju prošli rast autputa. Konstantan rast autputa dovodi do konstantnog nivoa investicija. Da bi se povećale željene investicije, potrebna je akceleracija rasta autputa.

Model ili teorija nude pretpostavke na osnovu kojih se zaključuje kako će se ljudi ponašati. U pitanju je svesno pojednostavljivanje stvarnosti

Model preklapajućih generacija. Model koji uzima u obzir činjenicu da istovremeno može da postoji nekoliko različitih generacija.

Model životnog ciklusa. Ponašanje pojedinaca u vezi s potrošnjom i štednjom tokom određene godine rezultat je procesa planiranja koji u obzir uzima njihov ekonomski položaj tokom celog života.

Modeli parcijalne ravnoteže. Modeli koji istražuju samo jedno tržište, dok efekte mogućeg prelivanja na druga tržišta ignorišu.

Monetarna osnova ili primarni novac je iznos novčanica i kovanog novca uvećan za iznos novca kojim raspolaže bankarski sistem.

Monetarna politika se prilagođava privremenom udaru ponude kada, radi stabilizacije autputa, dođe do njene promene. Posledica toga je, naravno, veća inflacija.

Monetarna politika usklađuje trajnu promenu ponude, tako što menja realnu kamatnu stopu (pomeranje ii krive) da bi izazvala sličnu promenu u agregatnoj tražnji.

Monetarna unija podrazumeva trajno fiksne devizne kurseve unutar unije, integrisano finansijsko tržište i jednu centralnu banku koja određuje jedinstvenu kamatnu stopu za uniju.

Monetarni instrument je varijabla o kojoj centralna banka donosi svakodnevne odluke.

Monetarni multiplikator prikazuje odnos novčane mase prema monetarnoj bazi.

Monetarni suverenitet. Savršena mobilnost kapitala slabi monetarni suverenitet. Ako se kamatne stope određuju tako da se održi vezani devizni kurs, one se ne mogu nezavisno određivati da bi se uticalo na domaću privredu.

Monetarno ciljanje. Kada primenjuju monetarno ciljanje, centralne banke usklađuju kamatne stope da bi tražena količina novca bila jednaka sa ciljanom ponudom novca .

Monopol -Tržište sa samo jednim prodavcem nekog dobra.

Monopolistička konkurencija. Industrija s monopolističkom konkurencijom ima brojne prodavce proizvoda koji su bliski supstituti. Svaka kompanija ima samo ograničenu sposobnost da utiče na cenu svog autputa.

Monopsonska moć. Kompanija koja ima monopsonsku moć suočava se s rastućom krivom ponude faktora i mora da ponudi višu cenu da bi privukla više faktora. Granični trošak inputa premašuje cenu faktora. Kada povećava inpute, kompanija povećava cenu već angažovanih inputa.

Motiv imovine. Kada je u pitanju držanje novca, motiv imovine odražava nesklonost riziku. Ljudi žrtvuju veću prosečnu stopu prinosa da bi imali portfolio sa nižom, ali sigurnijom stopom prinosa

Multinacionalne kompanije su one koje istovremeno posluju u mnogim zemljama.

Multiplikator izbalansiranog budžeta ukazuje na to da povećanje javne potrošnje i jednako povećanje poreza dovode do većeg autputa.

Multiplikator je odnos između promene ravnotežnog nivoa autputa i promene autonomne potrošnje koja je njen uzrok.

Nacionalizacija podrazumeva preuzimanje privatnih kompanija od strane javnog sektora.

Nacionalni dohodak je neto nacionalni proizvod privrede. On se dobija oduzimanjem amortizacije od BNP-a po osnovnim cenama.

Nacionalni dug je iznos neizmirenog javnog duga.

Naknada za zagađenje Porez koji se plaća na svaku jedinicu zagađenja.

Naknada za zagušenje saobraćaja. Naknada koja se naplaćuje za vožnju, a koja je jednaka graničnim troškovima zagušenja nametnutim drugim vozačima.

Namenski transferi. Transferi čija se sredstva namenski troše u skladu sa zahtevom donatora.

„Nevidljiva ruka“podrazumeva tvrdnju da individualno traganje za ličnim interesom unutar slobodnih tržišta može efikasno da alocira resurse iz ugla društva

Necarinske barijere podrazumevaju različite nacionalne regulative ili prakse koje sprečavaju slobodno kretanje dobara, usluga i faktora među zemljama.

Neelastična tražnja, Tražnja je neelastična ako je cenovna elastičnost između -1 i O. Ako elastičnost tražnje iznosi -1, tražnja se karakteriše jediničnom elastičnošću.

Negativna selekcija se dešava kada pojedinci koriste insajderske informacije koje imaju da bi prihvatili ili odbili ugovor. Oni koji ga prihvate ne spadaju u prosečan uzorak populacije.

Neizmirenje obaveza podrazumeva odbijanje da se poveriocima uopšte isplati dug.

Nemoguća trijada. Fiksni devizni kursevi, savršena mobilnost kapitala i monetarni suverenitet predstavljaju nemoguću trijadu. To troje ne može da postoji istovremeno.

Neobnovljivi resursi mogu da se koriste samo jednom.

Nepokriveni gubitak. Pri nivou autputa koji je ispod efikasnog nivoa, trougao nepokrivenog gubitka prikazuje gubitak društvenog viška.

Neraspodeljena dobit podrazumeva deo profita nakon oporezivanja koji se reinvestira u poslovanje.

Nerealizovani kapitalni dobitak. Kapitalni dobitak od imovine koja još nije prodata,

Nerobni novac podrazumeva sredstvo plaćanja čija vrednost ili kupovna moć kao novca u mnogome premašuje troškove njegove proizvodnje ili vrednost prilikom korišćenja u druge namene.

Nestandardni odbici Posebne vrste rashoda koji se mogu oduzeti od korigovanog bruto dohotka prilikom izračunavanja oporezivog dohotka.

Nesterilizovana intervencija podrazumeva korišćenje deviznih rezervi radi neutralisanja platnih debalansa, što posledično menja domaću ponudu novca

Neto porezi su razlika između poreza i transfera.

Neto primanja po osnovu socijalnog osiguranja Sadašnja vrednost očekivanih penzija po osnovu socijalnog osiguranja umanjena za očekivanu uplatu doprinosa.

Neto vrednost kompanije je razlika između aktive (imovine) koju poseduje i pasive (obaveza) koju duguje.

Neutralan tretman bračnog stanja Poreske obaveze pojedinaca ne zavise od njihovog bračnog stanja.

Neutralno oporezivanje Oporezivanje svakog dobra po istoj stopi.

Nezaposlenost usled nedovoljne tražnje nastaje kada se autput nalazi ispod nivoa punog kapaciteta.

Nezavisnost od irelevantnih alternativa Društveno rangiranje dva različita projekta zavisi samo od rangiranja ta dva projekta od strane pojedinaca, a ne od toga kako pojedinci rangiraju ta dva projekta u odnosu na druge alternative.

Nominalna kamatna stopa. Kamatna stopa koja važi na tržištu.

Nominalna kamatna stopa ukazuje na to koliko se funti zarađuje pozajmljivanjem jedne funte na godinu dana.

Nominalna vrednost podrazumeva devizni kurs koji vlada želi da odbrani. Nominalne vrednosti se izražavaju shodno važećim cenama u trenutku izračunavanja.

Nominalni BNP prikazuje BNP po cenama koje su važile kada je dohodak ostvaren.

Nominalni dohodak Dohodak izražen u tekućim cenama.

Nominalni iznosi. Novčani iznosi koji su vrednovani prema nivoima cena koji su postojali u godinama kada su ti iznosi nastali.

Nominalno sidro određuje nivo drugih nominalnih varijabli. Tržišne sile određuju realne varijable.

Normalan profit. Kada ekonomski profiti iznose nula, kompanija ostvaruje normalne profite. Njeni računovodstveni profiti samo pokrivaju oportunitetni trošak vremena i novca vlasnika kompanije.

Normalne godine penzionisanja Godine života potrebne da bi se steklo pravo na punu penziju po osnovu socijalnog osiguranja. Ranije je bilo potrebno imati 65 godina, ali se ta granica postepeno pomera na 67.

Normalno dobro. Dobro za kojim tražnja raste s rastom dohotka, odnosno, smanjuje se kada se dohodak smanjuje, pod ostalim nepromenjenim uslovima

Normativna ekonomija nudi preporuke zasnovane na ličnim vrednosnim sudovima.

Nova klasična makroekonomija se zasniva na dvojakom principu brzog uravnoteženja tržišta i racionalnih očekivanja.

Novac obuhvata sva opšteprihvaćena sredstva plaćanja za isporuku dobara ili izmirenje duga.

Novčana iluzija postoji kada ljudi poistovete nominalne i realne varijable.

Novčana masa je zbir gotovine u opticaju van bankarskog sistema i depozita komercijalnih banaka i štedno-kreditnih institucija.

Novčani tok neke kompanije podrazumeva neto iznos novca koji je primljen u datom periodu.

Obavezno javno dobro. Dobro koje mora da se obezbedi čak i ako ga ljudi ne traže

Obnovljivi resursi mogu da se koriste iznova pod uslovom da njihovo eksploatisanje ne bude prekomerno

Obračunska jedinica je jedinica u kojoj se navode cene i obračunavaju iznosi.

Očekivana korisnost Prosečna korisnost svih mogućih neizvesnih ishoda. Računa se tako što se korisnost svakog ishoda ponderiše verovatnoćom da se on dogodi

Očekivana vrednost. Prosečna vrednost svih mogućih neizvesnih ishoda, koja se računa tako što se svaki ishod ponderiše verovatnoćom da će se dogoditi.

Odbici. Određeni troškovi koji se prilikom izračunavanja oporezivog dohotka mogu oduzeti od korigovanog bruto dohotka.

Odnos koristi i troškova. Odnos između sadašnje vrednosti niza koristi i sadašnje vrednosti niza troškova jednog projekta.

Održiva solventnost. Očekivane sadašnje vrednosti prihoda i rashoda jednake su u beskonačnom vremenskom horizontu.

Oligopol je industrija u kojoj postoji mali broj proizvođača a svaki od njih svestan je međusobne zavisnosti.

Opadajuća granična stopa supstitucije. Ukusi potrošača ispoljavaju opadajuću graničnu stopu supstitucije kada, s ciljem održanja konstatne korisnosti, opadajuće količine jednog dobra moraju da se žrtvuju da bi se dobila sukcesivna jednaka povećanja količine nekog drugog dobra.

Opadajuća granična stopa supszitucije. Opadanje granične stope supstitucije do kojeg dolazi sa kretanjem na niže na krivoj indiferencije.

Operacija na otvorenom tržištu predstavlja način na koji centralna banka menja mone-

tarnu osnovu tako što prodaje ili kupuje finansijske instrumente na otvorenom tržištu.

Opipljivo bogatstvo. Kapital i zemljište zajedno čine opipljivo bogatstvo privrede.

Oporeziv dohodak. Iznos dohotka koji se oporezuje.

Oporezivo nasledstvo Bruto nasledstvo umanjeno za troškove prenosa vlasništva, neizmirene dugove i dobrotvorne priloge.

Oportunitetni trošak je iznos koji se gubi zbog toga što se resurs (radna snaga, kapital) ne korist za sledeću najbolju alternativnu upotrebu. Oportunitetni trošak nekog dobra predstavlja količinu drugih dobara koja se žrtvuje da bi se proizvela dodatna jedinica datog dobra.

Opšti porez na promet. Porez koji se po istoj stopi naplaćuje za kupovinu svih proizvoda.

Optimalna carina. Kada uvoz utiče na svetsku cenu, optimalna carina smanjuje uvoz na nivo na kojem se izjednačavaju granični društveni trošak i granična društvena korist.

Optimalno valutno područje podrazumeva grupu zemalja za koje je bolje da imaju zajedničku valutu nego da zadrže različite nacionalne valute.

Organizacija pružalaca zdravstvenih usluga po izboru. Organizacija koja obezbeđuje zdravstvenu zaštitu, koju pružaju subjekti koji odobravaju niže tarife za uključivanje u mrežu i daju podsticaje članovima da koriste usluge u okviru mreže.

Organizacija za zaštitu zdravlja Organizacija koja nudi sveobuhvatnu zdravstvenu zaštitu od strane određene mreže davalaca usluga, često po sistemu paušalnog plaćanja.

Oročeni depoziti. Kada su u pitanju oročeni depoziti, koji donose veću kamatu, potrebno je da deponent najavi povlačenje novca.

Osnovna inflacija podrazumeva rast RPIX. odnosno indeksa cena na malo koji izostavlja uticaj hlpotekarnih kamatnih stopa na troškove života.

Osnovni iznos penzije Osnovni iznos penzije po osnovu socijalnog osiguranja zaposlenog koji odlazi u starosnu (sa 65 godina) ili invalidsku penziju.

Osnovni transfer Transfer koji se odobrava u cilju obezbeđenja minimalnog nivoa rashoda,

Otklon (beg) od gotovine podrazumeva kolaps tražnje realne gotovine kada je, zbog visoke inflacije i visokih nominalnih kamatnih stopa, držanje gotovine veoma skupo.

Otvorena privreda ima važne trgovinske i finansijske veze sa ostalim zemljama.

Paradoks štednje. Promena iznosa koji domaćinstva žele da uštede od svakog dohotka dovodi do promene ravnotežnog dohotka, ali ne i prornene ravnotežne štednje koja i dalje mora biti jednaka planiranom investiranju.

Pareto-efikasan .Alokacija resursa pri kojoj niko ne može da se nađe u boljem položaju, a da neko drugi ne bude doveden u gori položaj.

Pareto-poboljšanje Realokacija resursa koja omogućava da bar jedna osoba dođe u bolji položaj, a da se niko ne nađe u gorem.

Paritet kamate podrazumeva da promene očekivanog deviznog kursa neutrališu kamatnu razliku između finansijske imovine u domaćoj i stranoj valuti.

Paritet kupovne moći kao putanja nominalnog deviznog kursa je putanja koja realni devizni kurs održava konstantnim. Nominalni devizni kursevi neutrališu kamatne diferencijale među zemljama.

Participacija Fiksni iznos koji osiguranik plaća za zdravstvene usluge.

Partnerstvo je poslovna organizacija sa dva ili više vlasnika koji dele profit i jednako su odgovorni za bilo kakve gubitke.

Patent videti *Intelektualna svojina*.

Paušalni porez Porez čija vrednost ne zavisi od ponašanja pojedinca.

Per capita realni BNP je realni BNP podeljen sa ukupnim brojem stanovnika.

Personaina raspodela dohotka podrazurneva podelu nacionalnog dohotka među pojedincima, bez obzira na osnovu kojeg faktora ti pojedinci ostvaruju svoj dohodak.

Piguovski porez Porez koji se naplaćuje na svaku jedinicu proizvodnje koja izaziva eksterni erekat i to u iznosu jednakom graničnoj šteti na efikasnom nivou proizvodnje.

Plaćanje treće strane Situacija kuda usluge ne plaća potrošač, već neko drugi.

Plan 401(k) Plan štednje u skladu s kojim zaposleni može svake godine da izdvoji deo svoje plate i da na njega ne plaća porez na dohodak.

Platni bilans je zbir tekućeg l računa, računa kapitala i finansijskog računa. Platni bilans prikazuje transakcije između građana jedne zemlje i ostatka sveta.

Pnreski vek trajanja Broj godina tokom kojih neka imovina može da se amortizuje.

Podela prihoda Federalni transfer saveznoj državi ili lokalnim organima uprave bez ikakvih ograničenja u pogledu (korišćenja sredstava).

Podzemna ekonomija Ekonomske aktivnosti koje su ili nezakonite, ili zakonite ali skrivene od poreskih vlasti.

Pojedinačne transferabline kvote Program "ograniči i trguj" namenjen ribarskim kompanijama. U skladu s njim. ribarima se izdaju razmenljive dozvole u kojima je navedeno koliko im je dozvoljeno da ulove.

Polisa osiguranja od nesrećnog slučaja Polisa osiguranja koja uključuje visoku franšizu i izdašno pokriće za visoke zdravstvene troškove.

Politička ekonomija Oblast ekonomske nauke u kojoj se primenom ekonomskih principa analizira političko odlučivanje.

Politička ekonomija proučava kako vlade donose odluke.

Politički privredni ciklus nastaje kada političari manipulišu privredom radi ostvarivanja izborne prednosti.

Pomoć porodicama sa izdržavanom decom (AFDC) Program novčanih transfera koji je postojao od 1935. do 1996. godine. Svako čiji je dohodak bio ispod određenog nivoa i ko je ispunjavao neke druge uslove imao je pravo na novčanu naknadu na neodređeno vreme.

Pomoć uslovljena imovinskim cenzusom Program socijalne pomoći na osnovu kojeg se naknade daju samo osobama koje poseduju finansijska sredstva ispod određenog nivoa.

Pomoć uslovljena radom Program na osnovu kojeg radno sposobni pojedinci koji zadovoljavaju uslove određenu vrstu pomoći, istu dobijaju isključivo ukoliko pristanu da učestvuju u nekoj aktivnosti povezano s radom.

Ponuda predstavlja količinu nekog dobra koju prodavci žele da prodaju pri bilo kojoj mogućoj ceni.

Poreska razlika (jaz) je razlika između cene koju plaća kupac i cene koju dobija prodavac.

Poreska skala Pregled poreskih obaveza prema nivoima oporezivog dohotka.

Poreski klin Razlika između cene koju potrošač plaća i cene koju proizvođač prima, a koja nastaje usled uvođenja poreza.

Poreski kredit na dohodak od rada (EITC). Poreski kredit za pojedince s niskim dohotkom.

Poreski kredit Odbitak od poreske obaveze (nasuprot odbitku od oporezivog dohotka).

Poreski rashod Gubitak poreskog prihoda usled toga što je neka stavka izostavljena iz poreske osnovice.

Porez na stečevinu (eng. *accessions tax)* Porez razrezan pojedincu na sva nasledstva i poklone dobijene tokom života.

Porez nu dodatu vrednost (PDV) Procentualni porez na vrednost dodatu u svakoj fazi proizvodnje.

Potencijalni autput je autput privrede kada su inputi (faktori proizvodnje) u potpunosti angažovani.

Potiskivunje *(eng, crowd out)* Situacija kada obezbeđenje nekog dobra (u ovom slučaju obrazovanja) od strane javnog sektora supstituiše obezbeđenje tog dobra od strane privatnog sektora. Kada se dogodi potiskivanje, to jest, kada se povećava mogućnost obrazovanja u državnim školama, neto promena količine obrazovanja manja je od količine koju država obezbeduje.

Potpuna kompenzacija gubitaka Omogućavanje pojedincima da od svog oporezivog dohotka odbiju sve gubitke od kapitalnih sredstava.

Potrošačev višak Razlika između iznosa koji je kupac spreman da plati za neki proizvod i iznosa koji stvarno plaća za taj proizvod.

Potrošački višak je predstavljen trouglom koji pokazuje višak koristi za potrošača preko iznosa potrošnje. Pri datom nivou autputa, to je deo ispod krive tražnje umanjen za pravougaonik koji prikazuje potrošnju.

Potrošni tip poreza na dodatu vrednost Model PDV u okviru kojeg se prilikom izračunavanja dodate vrednosti vrednost kapitalnih investicija oduzima od vrednosti prodaje roba i usluga.

Povećanje javne potrošnje. U klasičnom modelu sa vertikalnom krivom AS, povećanje javne potrošnje istiskuje jednak iznos privatne potrošnje. Agregatna tražnja ostaje jednaka potencijalnom autputu.

Pozitivna ekonomija proučava objektivna ili naučna objašnjenja o tome kako privreda funkcioniše.

Pravilo monetarne politike precizira kako centralna banka prilagođava kamatne stope kao odgovor na promene u određenim ekonomskim varijablama.

Pravilo obrnute elastičnosti Za proizvode čija potrošnja nije povezana, uslov efikasnosti je da poreske stope budu obrnuto proporcionalno elastičnosti

Predlog nultog rasta podrazumeva da, pošto veći mereni BNP nameće troškove očuvanja životnog okruženja, najbolje je da cilj bude nulti rast rnerenog BNP-a.

Premija osiguranja Novac koji se plaća osiguravajućem društvu u zamenu za garanciju da će se u slučaju određenog štetnog događaja dobiti naknada.

Premija za preuzimanje rizika Iznos veći od aktuarski pravične premije koji je osoba odbojna prema riziku spremna da plati kako bi joj se garantovala naknada u slučaju štetnog događaja.

Preopterećenost informacijama javlja se kada je obim raspoloživih informacija veliki, a troškovi njihove obrade visoki. Mogućnosti izdvajanja tada mogu da imaju neprocenjivu vrednost.

Prevaljivanje poreza predstavlja krajnji teret poreza kada uključimo sve efekte koje on izaziva.

Prevaljivanje poreza Razlika između zakonske i ekonomske raspodele poreskog tereta.

Prihod od graničnog proizvoda rada je promena u ukupnom prihodu autputa kada kompanija na monopolskom tržištu prodaje dodatna dobra čiju proizvodnju omogućava dodatna jedinica inputa rada.

Prihod podrazumeva ono što kompanija zaradi na osnovu prodaje dobara i usluga u datom periodu.

Priliv podrazumeva novac koji ulazi u kompanije, a da pri tom ne prolazi kroz domaćinstva.

Primarni proizvodi obuhvataju poljoprivredna dobra i minerale čiji se autput u velikoj meri oslanja na input zemljišta.

Princip ciljanja (targetiranja) vodi zaključku da je najefikasniji način ostvarivanja datog

cilja zapravo korišćenje politike koja direktno utiče na tu aktivnost.

Princip koristi podrazumeva da ona lica koja ostvaruju najveće koristi od javne potrošnje treba za nju da plate najveći porez.

Princip ostvarenih koristi Usluge koje pruža javni sektor trebalo bi da plaćaju njihovi korisnici.

Prinudno nezaposleni. Radnici su prinudno nezaposleni ako hoće da rade po tekućoj ceni rada, ali ne mogu da nađu posao.

Prirodna stopa nezaposlenosti i **prirodni nivo autputa** zapravo su njihove vrednosti u dugoročnoj ravnoteži.

Prirodni monopol ostvaruje takve ekonomije obima da ne strahuje od ulaska drugih učesnika u industriju. Prirodni monopol ima prosečne troškove koji opadaju s povećanjem autputa. On naplaćuje nižu cenu od one koju naplaćuju svi manji konkurenti.

Prirodni monopol Situacija u kojoj proizvodni proces ima takve karakteristike da je najcelishodnije da celokupnu proizvodnju u nekoj delatnosti obezbeđuje jedna firma.

Privatizacija podrazumeva vraćanje državnih preduzeća u privatno vlasništvo i kontrolu.

Privatizacija Proces u okviru kojeg se privatnom sektoru prepušta pružanje i/ili proizvodnja usluga koje obezbeđuje država.

Privatna dobra koja obezbeđuje javni sektor Rivalna dobra koja obezbeđuje država, a iz čije potrošnje se korisnici mogu isključiti.

Privatno dobro. Dobro koje je rivalno, a iz njegove potrošnje pojedinac može da se isključi.

Privatno dobro ne mogu da konzumiraju drugi, ako ga konzumira jedna osoba.

Privredni ciklus predstavlja kratkoročnu fluktuaciju ukupnog autputa oko njegove trendne putanje.

Privredni rast je stopa promene realnog dohotka ili realnog autputa.

Privremena pomoć ugroženim porodicama (TANF). Program socijalne zaštite usvojen 1996. godine u okviru kojeg su plaćanja korisnicima dostupna samo privremeno i pod određenim uslovima.

Problem principal - agent. Principal ili vlasnik mogu da predlože odluke agentu. Ako je za principala skupo da nagleda poslovanje agenta, onda samo agent raspolaže "insajderskim" informacijama o sopstvenom poslovanju, što dovodi do problema principal - agent.

Procenjena vrednost Vrednost koju poreski organi pripisuju imovini u cilju oporezivanja.

Produbljivanje kapitala podrazumeva povećanje kapitala po radniku za sve radnike.

Profit je razlika između prihoda i troškova.

Program državnog zdravstvenug osiguranja dece Program koji je proširio pravo korišćenja programa "Medikejd" na decu iz porodica čiji je dohodak iznad postavljenih granica.

Programi ostvarivanja prava Programi čiji su rashodi određeni brojem osoba koje ispunjavaju propisane kriterijume, a ne unapred utvrđenim fiksnim budžetskim iznosom

Programi socijalnog osiguranja. Državni programi kojima se obezbeđuje osiguranje kako bi se pojedinci zaštitili u slučaju nastanka štetnih događaja.

Progresivan porez Sistem oporezivanja u kojem prosečna poreska stopa pojedinca raste s rastom njegovog dohotka.

Proizvodna funkcija pokazuje maksimalan autput koji može da se dobije iz datih količina inputa, uzimajući u obzir postojeća tehnička saznanja.

Proizvođačkl višak (profit) je razlika između prihoda i ukupnih troškova. Ukupni troškovi predstavljeni su delom ispod LMC krive do datog nivoa autputa.

Promptno (spot) tržište bavi se ugovorima koji podrazumevaju trenutnu isporuku i plaćanje.

Propisi zasnovani na naredbama i kontroli Politike koje zahtevaju smanjenje zagađenja u određenom obimu pri čemu je način na koji će se to postići veoma malo ili nimalo fleksibilan.

Propisi zasnovani na podsticajima. Politike koje zagađivačima daju finansijske podsticaje da smanje zagađenje.

Proporcionalan porez . Sistem oporezivanja u kojem je prosečna poreska stopa pojedinca jednaka na svim nivoima dohotka.

Proporcionalni porez na dohodak (eng. *flat income tax)* Vrsta poreza s konstantnom graničnom poreskom stopom.

Prosečna indeksirana mesečna zarada Zarade tokom 35 najpovoljnijih godina radnog veka, indeksirane svake godine za prosečan rast zarada. Prosečna indeksirana mesečna zarada koristi se za izračunavanje individualnih penzija po osnovu socijalnog osiguranja.

Prosečna poreska stopa je procenat ukupnog dohotka koji se plaća u vidu poreza.

Prosečna poreska stopa Odnos plaćenih poreza i dohotka.

Prva najbolja alokacija nema nikakvih distorzija i potpuno je efikasna.

Prvo najbolje rešenje uklanja sve distorzije.

Putanja pariteta kupovne moći, odnosno PPP putanja nominalnog deviznog kursa, jeste putanja koja neutrališe diferencijalne stope inflacije među zemljama i održava konstantan realni devizni kurs.

Putanja stacionarnog stanja. Duž putanje stacionarnog stanja, autput, kapital i radna snaga rastu po istoj stopi. Dakle, autput po radniku i kapital po radniku su konstantni.

Racionalna očekivanja. Kada su u pitanju racionalna očekivanja, ljudi u proseku tačno predviđaju budućnost.

Račun kapitala u platnom bilansu prikazuje međunarodne tokove transfernih plaćanja koja su u vezi s kapitalom.

Radna snaga obuhvata sve pojedince koji rade ili traže posao. Ona ne obuhvata one ljude koji niti rade niti pak traže posao.

Ramzijevo pravilo Da bi se minimzirao ukupan višak tereta, poreske stope treba utvrditi tako da procentualno smanjenje tražene količine svakog proizvoda bude jednako.

Raspodela dohotka (u jednoj državi ili u celom svetu) pokazuje kako se ukupan dohodak deli među različitim grupama ili pojedincima.

Raspodela dohotka po veličini Način na koji se ukupan dohodak raspodeljuje na različite dohodne grupe.

Rast zasnovan na izvozu naglašava rast proizvodnje i dohotka pre kroz izvoz nego kroz zamenu uvoza,

Ravnoteža Stanje koje teži da se održi ukoliko ne dođe do neke suštinske promene u sistemu.

Ravnoteža tržišta novca. U ravnoteži tržišta novca, tražena i ponuđena količina realnog novca je ista.

Ravnotežna cena je cena pri kojoj je ponuđena količina jednaka traženoj količini.

Ravnotežna nezaposlenost (naziva se i prirod- nim nivoom nezaposlenosti)je obim nezaposlenosti kada se tržište rada nalazi u ravnoteži.

Razlika kamatne stope podrazumeva razliku između kamatne stope na kredite i kamatne stope na depozite.

Razmena glasova *(eng. logroling)* Trgovina gla-sovima da bi se osiguralo izglasavanje nekog paketa zakonskih predloga.

Razvoj je proces inovacija da bi se istraživanje učinilo komercijalno isplativim.

Realan dohodak Mera dohotka koja u obzir uzima promene opštcg nivoa cena.

Realizovani kapitalni dobitak Kapitalni dobitak ostvaren prodajom neke imovine.

Realna kamatna stopa Nominalna kamatna stopa korigovana za promene nivoa cena tako što se od nominalne stope oduzima očekivana stopa inflacije.

Realna kamatna stopa zajma prikazana je kao dodatna količina dobara koja može da se kupi.

Realna novčana masa L je nominalna novčana masa M podeljena sa nivoom cena P.

Realna ponuda novca M/P je nominalna ponuda novca M podeljena sa nivoom cena P.

Realni BNP, ili BNP po stalnim cenama, koriguje se za inflaciju tako što prikazuje BNP u različitim godinama, po cenama koje su važile u nekom određenom periodu, tačnije po cenama iz bazne godine.

Realni devizni kurs je relativna cena dobara iz različitih zemalja kada se iskaže u zajedničkoj valuti.

Regresiona prava. Prava koja obezbeđuje najbolje prilagođavanje tačkama na dijagramu raspršenosti.

Regresivni porez. Poreski sistem u kojem prosečna poreska stopa opada s rastom dohotka.

Regulatorni budžet. Godišnji izveštaj o troškovima koje državni propisi nameću privredi. (Takav budžet sada ne postoji.)

Regulisana zdravstvena zaštita. Svaki sistem zdravstvene zaštite u okviru kojeg se cene održavaju na niskom nivou putem kontrole ponude usluga i propisanih cena.

Renta. Plan osiguranja na osnovu kojeg se vlasnicima polise naplaćuje premija, a zatim im se do kraja života, u određenim pravilnim vremenskim razmacima isplaćuje izvesna svota novca.

Repatrijacija. Povraćaj dobiti zavisnog preduzeća matičnom preduzeću.

Režim fiksnog deviznog kursa. U režimu fiksnog deviznog kursa, vlade održavaju konvertibilnost svoje valute na nivou fiksnog deviznog kursa.

Režim fluktuirajućeg deviznog kursa. U režimu fluktuirajućeg deviznog kursa, deviznom kursu se dozvoljava da pronađe svoj ravnotežni nivo bez intervencije centralne banke korišćenjem deviznih rezervi.

Režim prljavog fluktuiranja. U režimu prljavog fluktuiranja, centralne banke intervenišu na deviznom tržištu da bi pokušale da ublaže fluktuacije i približe devizni kurs željenoj putanji.

Rikardijanska ekvivalentnost ističe da nije bitno kada država finansira dati program potrošnje. Današnja smanjenja poreza ne utiču na privatno trošenje ako se budući porezi, izraženi u sadašnjoj vrednosti, povećavaju da bi ih nadomestili.

Robni egalitarizam. Ideja da neke vrste roba treba da budu dostupne svima.

Rotev lični penzijski račun Štedni račun koji uživa preferencijalni poreski tretman. Doprinosi uplaćeni na ovaj račun se ne mogu odbiti od poreske osnovice, ali su sredstvu koja se akumuliraju oslobođena poreza.

Sadašnja vrednost jedne funte koja će biti dobijena u budućnosti, predstavlja iznos koji bi se, ako se pozajmi danas, uvećao na jednu funtu do tog datuma.

Sadašnja vrednost. Sadašnja vrednost određene svote novca koja će biti plaćena ili primljena u budućnosti.

Saosiguranje. Procenat troškova za zdravstvenu uslugu koju osiguranik mora da plati.

Savršena cenovna diskriminacija. Kada proizvođač svakom licu naplati maksimum koji je to lice spremno da plati za određeno dobro.

Savršena mobllnost kapitala podrazumeva da ogromna količina sredstava prelazi iz jedne u drugu valutu ako se očekivani prinos na aktivu razlikuje za različite valute.

Savršeno konkurentsko tržište. Na savršeno konkurentsko tržištu i kupci i prodavci smatraju da njihove akcije namaju nikakav uticaj na tržištu cena

Selektivni porez na faktore proizvodnje. Porez koji se uvodi samo na određene upotrebe nekog faktora proizvodnje.

Senjoraž je realni prihod koji vlada ostvaruje na osnovu toga što može da štampa novac.

Signaliziranje podrazumeva donošenje odluke o preduzimanju akcije s ciljem da se otkriju insajderske informacije

Sigurni ekvivalent. Vrednost neizvesnog projekta merena iznosima sigurnog dohotka kojeg bi pojedinac bio spreman da se odrekne u zamenu za neizvesne ishode koje generišu projekat.

Sistem "ograniči i trguj". Politika u okviru koje se zagađivačima izdaju dozvole za zagađenje, pri čemu se broj dozvola utvrđuje u skladu sa željenim nivoom zagađenja, a licima koja ih poseduju se dozvoljava da tim dozvolama međusobno trguju.

Sistem "van dohvata ruke". Metod izračunavanja poreza multinacionalnih preduzeća na osnovu kojeg se transakcije između domaćih i stranih povezanih lica tretiraju kao da je reč o nepvezanim preduzećima

Sistem avansnog plaćanja. Sistem plaćanja koji se sada koristi u sklopu bolničkog osiguranja iz programa „Mediker“,a u okviru kojeg se visina na-knade utvrđuje pre pružanja usluga. što obezbeđuje podsticaj na uštedu troškova.

Sistem plaćanja po izvršenoj usluzi. Sistem plaćanja najpre korišćen u sklopu bolničkog osi-guranja u okviru programa „Mediker“, u skladu s kojim se naknada plaća po izvršenim uslugama, te stoga ne podstiče dovoljno na uštedu troškova.

Sistem potpune kapitalizacije (fundirani sistem). Penzioni sistem u okviru kojeg se pojedincima penzija isplaćuje iz sredstava deponovanih tokom njihovog radnog veka, uvećanih za naraslu kamatu.

Sistem tekućeg finansiranja (nefundirani). Pe-nzijski sistem u okviru kojeg se penzije isplaćuju iz sredstava koja uplaćuju trenutno zaposlena lica.

Sistem utvrđenih mesta usluge Ovaj sistem, koji je sličan sistemu organizacije pružalaca usluga po izboru, takođe svakom članu određuje pružaoca primarne zdravstvene zaštite koji služi kao „vratar“.

Skala relativnih vrednosti zasnovana na resu-rsima Vrednosti zasnovane na uloženom vremenu i obavljenoj intervenciji, koje se koriste za utvrđivanje lekarske tarife u okviru dodatnog zdravstvenog osiguranja iz programa „Mediker".

Sklon riziku. Osoba koja je sklona riziku kladiće se čak i kad je odnos šansi nepovoljan.

Skriveni porast poreza. Kada usled povećanja nominalnog dohotka pojedinac prelazi u viši poreski razred, uprkos tome što se njegov realni dohodak nije povećao. *V* takođe indeksiranje poreza.

Slobodna tržišta. Tržišta na kojima se vlada ne upliće i ne interveniše nazivaju se slobodnim tržištima.

Spajanje u konglometar podrazumeva spajanje dve kompanije čije proizvodne aktivnosti nisu povezane.

Spekulacija je kupovina neke aktive radi preprodaje sa uverenjem da ukupan prinos - kamata plus kapitalna dobit - premašuje ukupan prinos na druge oblike aktive.

Spoljni dug Iznos koji država duguje stranim poveriocima,

Sposobnost plaćanja. Progresivni porezi su izraz principa sposobnosti plaćanja.

Stabilizaciona politika predstavlja delovanje vlade radi Održavanja autputa blizu potencijalnog autoputa.

Standard izvršenja. Pristup zasnovan na naredbama i kontroli u kojem se za svakog pojedinačnog zagađivača utvrđuje dozvoljena količina emisije zagađenja, a dopušta se izvesna fleksibilnost prilikom ostvarivanja tog cilja.

Standardna greška. Statistička mera koja pokazuje koliko procenjeni koeficijent regresije može da varira u odnosu na svoju stvarnu vrednost,

Standardni odbitak .Oduzimanje fiksnog iznosa od korigovanog bruto dohotka za koje nije potrebna nikakva dokumentacija.

Sterilizacija je operacija na otvorenom tržištu u obliku razmene između domaćeg novca i domaćih obveznica radi neutralisanja promene u domaćoj ponudi novca koju suficit ili deficit platnog bilansa inače izaziva.

Sterilizovana intervencija ne funkcioniše kada postoji savršena mobilnost kapitala jer se odmah izazivaju kompenzatorni tokovi kapitala.

Stok se meri u određenom trenutku.

Stopa inflacije je procentualno povećanje prosečne cene dobara i usluga.

Stopa naplate poreza Odnos između naplaćenog poreza i poreskog kapaciteta.

Stopa nezaposlenosti je procenat radne snage bez posla, pod uslovom da je registrovana da traži posao.

Stopa obavezne rezerve predstavlja minimalnu količinu gotovinskih rezervi u odnosu na depozite koje banke moraju da drže.

Stopa participacije predstavlja procenat radno sposobne populacije koja spada u radnu snagu.

Stopa podsticaja je procenat populacije u radnom dobu koji se priključuje radnoj snazi.

Stopa rasta je procentualna promena po periodu (obično godini dana).

Stopa rezerve je odnos rezervi prema depozitima.

Stopa zamene definisana je kao nivo beneficija (naknada za nezaposlene) u odnosu na nadnice ostvarene radom.

Strana direktna investicija (foreign direct investment; FDI) je kupovina stranih kompanija ili osnivanje stranih ispostava.

Strategija fleksibiInog ciljanja inflacije obavezuje centralnu banku na ostvarivanje ciljane inflacije u srednjem roku, ali joj omogućava izvesnu diskreciju u vezi sa tim koliko brzo ona ostvaruje tu ciljanu inflaciju.

Strategija je plan igre koji opisuje reakcije ili poteze igrača u svakoj mogućoj situaciji.

Strukturalna nezaposlenost nastaje zbog nesklada između veština i radnih mesta koji je izazvan promenama u obrascu ponude i tražnje.

Strukturni budžet pokazuje koliki će budžet biti ako je autput (društveni proizvod) na nivou potencijalnog autputa.

Strukturno prilagođavanje podrazumeva primenu politika na strani ponude kojima je cilj povećanje potencijalnog autputa povećanjem efikasnosti.

Stvarna inflacija podrazumeva rast indeksa cena na malo RPI.

Substituti. Povećanje cena nekog dobra povećava tražnju supstituta tog dobra.

Suficit. Višak prihoda u odnosu na rashode u određenom vremenskom periodu.

Supstitucija uvoza predstavlja zamenu uvoznih dobara njihovom domaćom proizvodnjom, uz zaštitu u vidu viših carinskih tarifa ili uvoznih kvota.

Supstituti. Dva dobra su supstituti ako povećanje cene jednog dovodi do povećanja potrošnje drugog.

Svojinska prava podrazumevaju moć rezidualne kontrole, uključujući i pravo na ostvarivanje nadoknade za eksternalije.

Školski vaučer. Vaučer koji se daje porodici kako bi joj se pomoglo da plati školarinu u

bilo kojoj kvalifikovanoj školi. Škola za taj vaučer dobija gotovinu.

Špekulant privremeno drži neku aktivu u nadi da će ostvariti kapitalnu dobit.

Špekulativni udar podrazumeva veliki odliv kapitala. Ako je uspešan dovodi do devalvacije.Udari se ponekad odbijaju povećanjem kamatnih stopa i pooštravanjem fiskalne politike. To funkcioniše samo ako na kredibilan način može da se održi.

Štedni račun za obrazovanje. Štedni račun koji uživa preferencijalni poreski tretman. Ulaganja na ovaj račun ne mogu da se odbiju od poreske osnovice, ali se porez ne plaća na sredstva akumulirana na računu. Sredstva se mogu povući radi plaćanja troškova visokogobrazovanja za decu.

Štednja je deo dohotka koji se ne troši na kupovinu dobara i usluga.

Tehnički progres je iznalaženje novih tehnika koje omogućavaju da se dati autput proizvede uz manje inputa nego ranije.

Tehnika je određen način kombinovanja inputa da bi se proizveo autput.

Tekući račun platnog bilansa prikazuje međunarodne tokove dobara, usluga i tekućih transfera.

Teorija "drugog najboljeg". U prisustvu postojećih distorzija, politike koje bi izolovano posmatrano mogle da povećaju efikasnost, mogu i da je smanje, kao i obratno.

Teorija životnog ciklusa štednje Teorija prema kojoj se odluke pojedinaca o potrošnji i štednji tokom neke godine zasnivaju na procesu planiranja koji uzima u obzir okolnosti tokom čitavog života.

Teorije realnog privrednog ciklusa objašnjavaju cikluse kao fluktuacije u samom potencijalnom autputu.

Teritorijalni sistem. Sistem u skladu s kojim je pojedinac kada ostvari dohodak u inostranstvu, dužan da plati porez samo u zemlji domaćinu.

Terminsko (forvard) tržište bavi se ugovorima koji se danas sklapaju za isporuku dobara određenog budućeg datuma po ceni koja je danas ugovorena.

Tobinov porez je mali porez na transakcije tokova kapitala.

Tok predstavlja niz usluga koje neka imovina obezbeđuje u datom vremenskom periodu.

Traganje za rentom Korišćenje države kako bi se ostvarili prinosi viši od uobičajenih ("rente").

Trajni udar ponude utiče na ravnotežnu nezaposlenost i potencijalni autput.

Transakcioni motiv držanja novca odražava činjenicu da plaćanja i primanja nisu sinhronizovana.

Transfer podrazumeva isplatu, obično od strane države, za koju njen primalac nije dužan da obezbedi odgovarajuću uslugu.

Transfer u naturi Plaćanja pojedincima od strane države u robi ili uslugama, a ne u gotovini.

Transfer u naturi podrazumeva davanje dobara ili usluga.

Transfer za ujednačavanje ekonomske snage lokalnih zajednica (DPE). Transfer lokalnim organima uprave namenjen povećanju lokalnog prihoda do iznosa koji bi bio realizovan kada bi osnovica lokalnog poreza na imovinu bila na određenom hipotetičnom nivou.

Transferi *inter vivos* Transferi imovine između živih ljudi.

Transferna cena Cena koju jedno zavisno preduzeće naplaćuje drugom zavisnom preduzeću za neki input.

Transferne zarade nekog faktora koji se koristi predstavljaju minimalna plaćanja, neophodna da bi se input privukao da radi dati posao.

Transferno plaćanje ne podrazumeva nikakva dobra ili usluge za uzvrat u periodu kada se ono vrši.

Transmisioni mehanizam monetarne politike je kanal putem kojeg ona utiče na autput i zaposlenost.

Tranziciona pravičnost Pravičnost prilikom me-njanja režima oporezivanja.

Tranzicione privrede su one koje se sa centralnog planiranja prilagođavaju tržišnoj privredi.

Tražnja novca je tražnja realnih količina novca.

Tražnja predstavlja količinu nekog dobra koju kupci žele da kupe pri bilo kojoj mogućoj ceni.

Trendna putanja autputa podrazumeva pravilnu putanju dugoročnog autputa kada se njegove kratkoročne fluktuacije uproseče.

Trgovinska politika utiče na međunarodnu trgovinu kroz poreze ili subvencije, ili putem direktnih ograničenja uvoza i izvoza.

Trgovinski bilans je vrednost neto izvoza.

Trgovinski deficit. Privreda ima trgovinski deficit ako uvoz premašuje izvoz.

Trgovinski suficit. Privreda ostvaruje trgovinski suficit ako je vrednost neto izvoza pozitivna.

Trošak držanja novca zapravo je kamata koja bi se ostvarila da se umesto novca drže obveznice.

Troškovi "đonova" (koje izaziva inflacija) podrazumevaju troškove dodatnog vremena i truda pri obavljanju transakcija kada ekonomišemo po pitanju držanja realnog novca.

Troškovi "menija" (koje izaziva inflacija) podrazumevaju fizičke resurse koji su neophodni za usklađivanje da bi se realne varijable održale konstantnim kada se javi inflacija.

Troškovi podrazumevaju sve izdatke u proizvodnji u datom periodu.

Troškovi upotrebe kapitala Oportunitetni troškovi firme zbog posedovanja dela kapitala.

Troškovna efikasnost Politika koja ostvaruje određen nivo smanjenja zagađenja uz najniže moguće troškove.

Tržišna kriva tražnje je zbir krivih tražnje svih pojedinaca na datom tržištu.

Tržište čini niz sporazuma o razmeni dobara i usluga između kupaca i prodavaca.

Ubrzana amortizacija Dopuštanje firmama da iskazuju amortizaciju osnovnih sredstava brže nego što bi to zahtevala stvarna ekonomska amortizacija.

Učešće u budžetu. Pod učešćem u budžetu podrazumeva se cena nekog dobra pomnožena sa traženom količinom i podeljena sa ukupnom potrošnjom ili dohotkom potrošača.

Udar tražnje. Kada su svi udari zapravo udari tražnje, stabilizacija inflacije ujedno stabilizuje autput čak i u kejnezijanskom modelu.

Ugovorna kriva Skup svih Pareto-efikasnih tačaka.

Ujednačavanje petrošnje Praksa smanjenja potrošnje lica u godinama kada ostvaruje visoku zaradu kako bi se povećala potrošnja u godinama kada bude ostvarivalo nisku zaradu.

Umereni kejnezijanci smatraju da će se privreda naposletku vratiti na nivo pune zaposlenosti, ali da je usklađivanje nadnica i cena prilično sporo, pa proces može da traje mnogo godina.

Unakrsna cenovna elastičnost tražnje dobra i u odnosu na promene cene dobra jeste procentualna promena tražene količine dobra *i*, podeljena sa odgovarajućom procentualnom promenom cene dobra j.

Unutrašnji dug Iznos koji država duguje sopstvenim građanima.

Upravljanje tražnjom podrazumeva korišćenje monetarne i fiskalne politike radi stabi-

lizacije autputa blizu njegovog potencijalnog nivoa.

Uslovni povraćaj poreza (eng. *circuit breakers)* Transferi pojedincima zasnovani na višku plaćenog poreza na rezidencijainu imovinu u odnosu na određeni deo dohotka.

Utaja poreza Nezakonito izbegavanje plaćanja poreza.

Utilitaristička funkcija društvenog blagostanja Jednačina koja pokazuje da je društveno blagostanje neka funkcija korisnosti pojedinaca.

Valutni odbor podrazumeva institucionalno obavezivanje na vezivanje deviznog kursa, pri čemu se gubi monetarna nezavisnost.

Vanbudžetske stavke Federalni rashodi i prihodi koji su zakonom isključeni iz budžeta.

Vanbudžetskl deficit Deficit proistekao iz vanbudžetskih rashoda i prihoda.

Veća javna potrošnja na dobra i usluge povećava ravnotežni autput. Pri datoj poreskoj stopi, raste prihod od poreza, ali se povećava budžetski deficit (ili se smanjuje budžetski suficit).

Vertikalna jednakost podrazumeva različit tretman različitih ljudi da bi se smanjile posledice tih urođenih razlika.

Vertikalna pravičnost Pravična raspodela poreskih tereta na ljude s različitim platežnim sposobnostima.

Viša poreska stopa. Pri datoj javnoj potrošnji G, viša poreska stopa smanjuje kako ravnotežni autoput, tako i budžetski deficit.

Višak ponude se javlja kada ponuđena količina premašuje traženu količinu pri datoj ceni.

Višak poreskog tereta Gubitak blagostanja koji prevazilazi iznos poreskih prihoda. Naziva se i troškom blagostanja ili čistim gubitkom.

Višak tražnje se javlja kada tražena količina premašuje ponuđenu količinu pri datoj ceni.

Vrednost graničnog proizvoda kapitala je dodatna vrednost autputa kompanije kada se koristi dodatna jedinica kapitala. pri čemu se svi ostali inputi tretiraju kao konstantni.

Vrednost graničnog proizvoda rada jeste dodatni prihod od prodaje autputa koji je proizveo dodatni radnik

Vremenska nekonzistentnost optimalne politike Nemogućnost vlade da primeni optimalnu poresku politiku, stoga što ta politika nije u skladu s vladinim motivima tokom vremena, i poreski obveznici shvataju ovu činjenicu.

Zahtevana renta kapitala samo pokriva oportunitetni trošak njegovog posedovanja.

Zakon komparativne prednosti utvrđuje da se zemlje specijalizuju za proizvodnju i izvoz dobara koje proizvode uz niži relativni trošak nego druge zemlje.

Zakon o budžetskoj disciplini (BEA). Zakon koji utvrđuje ciljne godišnje prihode i rashode federalnog budžeta. Izglasan je 1990.

Zakon o poreskoj reformi iz 1986. godine (TRA86) Poreski zakon kojim je eliminisano više nesta-ndardnih odbitaka i drugih poreskih olakšica, a sma-njene su i granične poreske stope za mnoge poreske obveznike.

Zakon o usklađivanju ekonomskog rasta i poreskih olakšica iz 2001. godine (EGTRRA) Zakon iz 2001. godine koji je uneo značajne promene u poreski zakonik, uključujući smanjenje graničnih stopa poreza na dohodak i povećanje doprinosa za određene penzijske planove kao što su lični penzijski računi (IRA) i plan 401(k). S obzirom na odredbu o njihovom trajanju, ove promene će prestati da važe 31. decembra 2010.

Zakon opadajućih prinosa. Ako se svi faktori posmatraju kao konstantni osim jednog. zakon opadajućih prinosa ukazuje da iznad određenog nivoa varijabiInog inputa, dalja

povećanja tog varijabilnog inputa dovode do postepenog smanjenja graničnog proizvoda tog inputa.

Zakonska raspodela poreskog tereta. Pokazuje ko je prema zakonu u obavezi da plati porez.

Zbirna funkcija društvenog blagostanja. Jednačina koja društveno blagostanje definiše kao zbir korisnosti pojedinaca.

Zdravstveni štedni računi. Plan osiguranja za osobu koja ima polisu osiguranja od katastrofalne štete, koji podrazurnmeva da on ili njegov poslodavac uplaćuju novac na poseban račun. Sredstva sa tog računa mogu da se koriste za plaćanje onih troškova zdravstvenih usluga koje bi pojedinac inače sam finansirao. Doprinosi uplaćeni na taj račun isključuju se iz poreske osnovice.

GLOBALNA LITERATURA: Ekonomija i finansije

- Ekonomija i finansije -

I

1. Acin Đurica, *Međunarodni ekonomski odnosi,* Pigmalion, Novi Sad, 2007.
2. Aleksandar Živković, Žarko Ristić, *Finansijske institucije i tržišta,* VPŠ, Beograd, 1995.
3. Aleksić Danilo, *Finansije i finansijsko pravo,* Obod, Cetinje, 2001.
4. Begović Boris, Bisić Milica, Ilić-Popov Gordana, Mijatović Boško, Popović Dejan: *Reforma poreskog sistema*, Goragraf, Beograd, 2004.
5. Begović Boris, Ilić-Popov Gordana, Mijatović Boško, Popović Dejan, *Reforma poreskog sistema,* Goragraf, Beograd, 2003.
6. Beslać Milan i Petković Todor, *Međunarodna ekonomija i finansije*, VPŠ, Čačak, 2008.
7. Borko Ž. Krstić, *Bankarstvo,* Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, 2003
8. Božidar Jelčić**,** *Nauka o financijama i financijsko pravo,* Informator, Zagreb, 1981.
9. Božidar Jelčić, *Savremeni poreski sistem,* Institut za finansije, Zagreb, 1973.
10. Božidar Raičević, *Fiskalna enomija,* Zbornik radova, Ekonomski fakultet, Beograd, 2003.
11. Charles Moyer James, R. McGuigan and Willian J. Kretlow, *Contemporary Financial Management,* West Publishing Company, St. Paul MN, 1992.
12. Charles P, *Jones Jnvestments-Analysis and Management,* John Wiley & Sons, INC, 1996.
13. Ćirović Milutin, *SDI: Trendovi i strategije*, Strana ulaganja – poslovno – analitički pristup, Univerzitet Braća Karić, Beograd, 2000.
14. Ćirović Zoran, *Portfolio menadžment, Bridge* Company, Beograd, 1995.
15. Ćurčić Uroš, *Finansijsko tržište – tržište novca, kapitala, deviza i derivata* , Beograd, 2002.
16. Dabić Stojan, *Hartije od vrednosti i njihovo tržište,* Naučna knjiga, Beograd, 1996.
17. Dabić Stojan, *Menadžment u bankarsko-finansijskim poslovima,* Direktor, Beograd 1996.

18. Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo,* Savremena administracija, Beograd, 1997.

19. Dejan Popović, *Poreski sistem,* Dosije, Beograd, 1999.

20. Dobrosav Radovanović, Žarko Ristić, Radovan Klincov, *Međunarodne monetarne i finansijske institucije*, Beograd,Liber, 2008.

21. Dugalić Veroljub, *Tržišno-teorijski koncepti i funkcionisanje,* Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1998.

22. *Ekonomska enciklopedija,* druga knjiga, Savremena administracija, Beograd, 1984.

23. Elton J. E., Gruber J.M., *Modern Portfolio Theory and Investment Analysis,* JohnWilcy & Sons, New York, 1991.

24. Erić Dejan, *Finansijska tržišta i instrumenti,* Čigoja, Beograd, 2003.

25. Erić Dejan, *Finansijska tržišta i instrumenti,* Viša poslovna škola, Beograd, 1997.

26. Frederic S. Mishkin, *Monetarna ekonomija, bankarstvo i finansijska tržišta*, Data Status, Beograd, 2006.

27. Gavrilović - Jovanović Predrag, *Međunarodno poslovno finansiranje,* Ekonomski fakultet, Beograd, 2000.

28. Gavrilović Jovanović P., *Međunarodno poslovno finansiranje*, Ekonomski fakultet, Beograd, 1994.

29. George G., Kaufman, The Securities Activities of Commercial Banks, u knjizi: *Hitndbook for Banking Strategy,* Edited by Richard C. Aspinwall & Robert A. Eiscnbeis, John Wiley & Sons, New York, 1985.

30. Griffin, R., *Management*, Houghton, Mifflin Company, Boston, 1987.

31. Grimwade, N., *International Trade: New Patterns of Trade, Production and Investment***,** London, Routledge, 1989.

32. Ilić Bogdan, Jovanović Gavrilović Predrag i Gračanac Aleksandar., *Međunarodna ekonomija i finansije*, Srpski Gutemberg, Beograd, 2006.

33. Jocić - Radenković Dragana, *Strane investicije u zemljama u tranziciji,* Zadužbina Andrejević, Beograd, 1997.

34. John Kenet Galbrajt, *Novac*, PS Grmeč, Beograd 1997.

35. Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora,* Ekonomski fakultet, Beograd, 2006.

36. Joseph F. Sinkey, *Commercial Bank Financial Management in the Financial Services Industry,* Third Edition, MacMillan Publishing Company, New York, 1989.

37. Jovan Sejmenović, *Javni prihodi – utvrđivanje i naplata*, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2007.

38. Jovan Sejmenović, *Poreski i carinski sistem i politika,* Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2007.

39. Jovanović Miodrag, *Finansije u teoriji i praksi,* Niš, 1996.

40. Jovanović Petar, *Upravljanje investicijama,* FON, Beograd, 2000.
41. Jović Srboljub, *Bankarstvo,* Naučna knjiga, Beograd, 1990.
42. Jovo Jednak, Ilija Rosic, *Ekonomija*, Beograd 2002.
43. Kohn Meir, *Financial Institutions and Markets,* McGrow-Hill, 1994.
44. Kostadin Pušara, *Međunarodne finansije,* Univerzitet BK, Beograd,2004.
45. Kostadin Pušara, *Poslovne finansije,* Novi Sad, 2001.
46. Kovačević Radovan, *Međunarodne finansijske institucije*, Prometej, Beograd, 1999.
47. Krasulja Dragan, *Finansijska efektivnost i finansiranje investicija,* Naučna knjiga, Beograd, 1997.
48. Krasulja Dragan, Ivanišević Milorad, *Poslovne finansije,* Ekonomski fakultet, Beograd, 2000.
49. Krstić Borko, *Bankarstvo,* Ekonomski fakultet Niš, 2003.
50. Ksente Bogoev, *Budžet,* Savremena administracija, Beograd,1975.
51. Lawrence D. Schall and Charles W.Haley, *Introduction to Financial Management,* McGraw Hill, New York, 1998.
52. Lloyd, W.P. and N.K.Modani, *Stocks, Bonds, Bills and Time Diversification, Journal of Portfolio Management,* Spring, 1990.
53. Ljutić Branko, Stamatović Milan, *Upravljanje projektima za menadžere,* Beograd, 1995.
54. Markowitz, H.M, *Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investments,* Basil Blackwell, Cambridge, Massachusetts., 1991.
55. Mech,TS, *Portfolio Return Autocorrelation, Journal of Financial*, Economics vol. 34, October 1993.
56. Mehmed Alijagić, Jusuf Kumalić, *„Javne finansije i fiskalna politika“,* Ekonomski fakultet Bihać, 2004.
57. Milan R. Milanović, *Osnovi Ekonomije*, Megatrend, Beograd 2007.
58. Mirko Kulić, *Finansijski menadžment,* Megatrend univerzitet primenjenih nauka, Beograd, 2005.
59. Momčilo Milisavljević, Jovan Todorović, *Planiranje i razvojna politika preduzeća,* Savremena *administracija, Beograd,* 1*992.*
60. Nenad Vunjak, *Finansijski menadžment,* Ekonomski fakultet, Subotica, 1995.
61. Pejović Slobodan, *The Economics of Property Rights* - Dordrecht Kluwer Academic Publishers. NY, 1990.
62. Pitić Goran, i ostali, *Berzanski pojmovnik,* Beogradska Berza, Beograd 1996.
63. Richard A. Brealey and Stewart S. Myers, *Principles of Corporate Finance,* McGraw-Hill, New York, 1998.

64. Rikalović Gordana, *Institucionalna infrastruktura, tranzicija ka tržišnoj privredi i privatizacija*- Zbornik: Institucionalna infrastruktura u tranziciji ka tržišnoj ekonomiji, IDN, 1994.

65. Ristić Žarko, *Fiskalna ekonomija,* Savremena administracija, Beograd, 2000.

66. Ristić Žarko, *Monetarna ekonomija i bankarski menadžment*, Liber, Beograd 2009.

67. Ristić Žarko, Slobodan Komazec, *Globalni finansijski menadžment*, Čigoja, Beograd, 1998.

68. Ristić Života, *Tržište novca-teorija i praksa,* Beograd, 1990.

69. Robert A. Haugen, *Modern Investment Theory,* 2nd edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs.NJ, 1990.

70. Ružica Mrdaković Cvetković, *Privredni razvoj i priliv inostranih sredstava u zemlje u tranziciji,* Beograd, 2005.

71. Sharp, W.F. and GJ. Alexander, *Investments,* Prentice Hall, Inc, Englewood Clifs, NJ, 1990.

72. Simić Nataša, *Monetarne i javne finansije,* Megatrend Univerzitet primjenjenih nauka, Beograd, 2002.

73. Slavko Vukša, Žarko Ristić, Milutin Srdić, *Poreska i budžetska kontrola i revizija,* Beograd, 2009.

74. Slobodan Komazec i Žarko Ristić, *Ekonomija kapitala i finansije razvoja*, Etnostil, Beograd, 2009.

75. Slobodan Komazec i Žarko Ristić, *Finansijska tržišta i berzanski menadžment*, Etnostil, Beograd, 2009.

76. Slobodan Komazec, Radovan Kovačević, Žarko Ristić, Marko Radičić, *Međunarodni finansijski menadžment*, Ekonomski fakultet Beograd, Čigoja, Beograd, 1998.

77. Slobodan Komazec, Žarko Ristić, Jovan Savić, Slavko Vukša, *Monetarna ekonomija i bankarski menadžment,* Grafopak, Aranđelovac, 2006.

78. Slobodan Komazec, Žarko Ristić, *Makroekonomija,* Etno Stil, Beograd, 2009.

79. Slobodan Komazec, Žarko Ristić, *Monetarne i javne finansije,* Beograd, 1997.

80. Slobodan Komazec, Žarko Ristić, *Tržište novca i kapitala,* Beograd, 2001.

81. Slobodan Komazec, *Bankarski menadžment,* Ekonomski fakulet, Beograd, 1999.

82. Slobodan Komazec, Žarko Ristić, Slavko Vukša, *Finansijska tržišta i berzanski menadžment*, VPŠ, Čačak, 2006.

83. Slobodan Komazec, Jovo Kovač, Žarko Ristić, *Strategije finansiranja ekonomskog rasta*, Beograd, 1996.

84. Slobodan Komazec, Mirko Radičić, *Finansije,* Beograd,1997.

85. Slobodan Komazec, Žarko Ristić, Jovo Kovač, *Funkcionalne javne finansije,* Beograd,1998.

86. Slobodan Živković, *Menadžment,* Univerzitet BK, Beograd, 2007.

87. Stephen A, Ross, Randolph W. Westerfield and Jeffrey F. Jaffe, *Corporate Finance,* IRWIN, Boston, 1990.

88. Steve Lumb, *Investment Appraisal and Financial Decisions,* Chapman & Hall, 1996.

89. Šenić Radoslav, *Upravljanje rastom i razvojem preduzeća,* Savremena administracija, Beograd, 2000.

90. Šuković Danilo, *Realni sektor privrede Srbije u procesu prilagođavanja EU*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2002.

91. Todorović Evica, *Investicione odluke u uslovima rizika,* Ekonomski fakultet Niš, 1996.

92. Todosijević Radmilo, *Promenama do uspešnog preduzeća,* Ekonomski fakultet Subotica, 1995.

93. Vasiljević Branko, *Osnovi finansijskog tržišta*, Zavet, Beograd, 2002.

94. Vasiljević Branko, *Rizici u bankarskom poslovanju,* FOKUS, Beograd, 1990.

95. Vidas-Bubanja Marija, *Metode i determinate stranih direktnih investicija,* Beograd, 2000.

96. Vuk Ognjenović, *Javne finansije,* Vojnoizdavački zavod, Beograd, 2004.

97. Vukotić Veselin, *Cjelina privredno-reformskog zahvata i institucionalne osnove novog sistema,* Institut društvenih nauka, Beograd, 1995.

98. Vunjak Nenad, *Finansijski menadžment,* Ekonomski fakultet, Subotica,1999.

99. Weston J. F. Brigham, E. F, *Managerial Finance,* Holl, Rinchart and Winston, London, 1973.

100. William T. Thorhill: *Risk Management for Financial Institution Applying Cost-Effective Conirols and Procedures,* Bankers Publishing Company, Rolling Meadows, Minos,

101. Zvi Bodie, Alex Kane, Alan J. Markus, *Osnovi investicija,* Data Status, Beograd, 2009.

102. Žarko Ristić i Milija Bogavac, *Finansijski menadžment*, Etnostil, Beograd, 2009.

103. Žarko Ristić i dr, *Osnove finansijskog menadžmenta,* Fakultet za poslovne studije, Banja Luka, 2006.

104. Žarko Ristić i Slobodan Komazec*, Monetarne i javne finansije*, VPŠ, Beograd, 2000.

105. Žarko Ristić, Slavko Vukša, *Menadžment poslovnih finansija,* Beograd, 2008.

106. Žarko Ristić, Slobodan Komazec, Miroslav Dinčić, Đorđe Pavlović, *Poreski i carinski sistem i politika,* Beograd, 2007.

107. Žarko Ristić, *Bankarski i berzanski menadžment*, Beograd, 2005.

108. Žarko Ristić, *Finansijska tržišta i berze,* Čigoja štampa, Beograd, 1996.

109. Žarko Ristić, *Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*, Liber, Beograd, 2009.

110. Žarko Ristić, *Fiskalna ekonomija,* Beograd,1991.

111. Žarko Ristić, *Globalni fiskalni menadžment*, Beograd, 2000.

112. Žarko Ristić, Jovan Sejmenović, Miroslav Dinčić, *Geofiskalni menadžment,* Beograd, 2007.

113. Žarko Ristić, Radomir Nikolić, Branimir Nikolić, *Monetarna ekonomija i fiskalni menadžment,* Beograd, 2008.

114. Žarko Ristić, Slavko Vukša, *Budžet i trezor,* Beograd, 2009.

115. Žarko Ristić, Slobodan Komazec, *Međunarodne javne finansije i budžetska politika Evropske unije*, Grafopak, Aranđelovac, 2007.

II

1. A Maxwell, *Financing State and Local Government*, The Brookings Insitution, Washington, 1969.

2. A. Chaineau, *Monnaie et èquilibre èconomique*, Dunod, Paris, 1971.

3. A. Chrystal, *Controversis in Macroéconomics*, Phillip Allan, Oxford, 1983.

4. A. Kay i M. A. King, *The British Tax System*, Oxford University Press, Oxford, 1990.

5. A. Maxwell i J. R. Aronson, *Financing State and Local Government*, Brookings Institution, Washington, 1977.

6. A. Mundele i A. K. Swoboda, *Monelary Problem ofthe International Economy*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1970.

7. A. Musgrave and P. B. Musgrave, *Public Finance: In Theory and Practice*, Me Grow - Hill Book Company, New York, 1973.

8. A. Musgrave i P. B. Musagrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Grow-Hill, Tokyo, 1980.

9. A. Musgrave, *Teorija javnih finansija*, Naučna knjiga, Beograd, 1973.

10. A. Musgrave, *The Economic of Taxation*, Brookings Institutions, Washington, 1980.

11. A. Musgrave, *Theories of Fiscal Crisis: An Essay in Fiscal Sociology*, u „The Economics of Taxation“, Brookings Institution, Washington, 1980

12. A. Pechman, *Comparative Tax Systems*, Europe, Canada and Japan, Arlington, Virginia, 1987.

13. A. Pedone, *La politics fiscale*, Societa Editrice in Milano, Bologna, 1971.

14. A. Stockman, *The Triumph of Politics*, Harper and Row, N. York, 1986.

15. A. Trevithick, *Inflation*. A Guide to the Crisis in Economics, Harmondsworth, Penguin Books, 1977.
16. A.B. Schor, *La monnaie unique*, P.U.F., Paris, 2003.
17. A.Fourrier, *Finances publiques au Senegal*, A. Pedone, Paris, 1975.
18. A.K. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, Oliver and Boyd, Edimbourg i London, 1970.
19. Abraham - Frois, *Dynamique economigue*, Dalloz, Paris, 1991.
20. Ackerman, *Reaganomics, Rhetoric and Reality*, Pluto Press, London, 1982.
21. Ackley, *Macroeconomic Theory*, Collier Mc Milan, New York, 1973.
22. Adelman, *Dynamics and Income Distribution*, E. Elgar, 1995.
23. Alijagić, *Finansije i finansijsko pravo*, Pravni fakultet, Bihać, 2008.
24. Allais, *L'impot sur le capital et la reforme monétaire*, Herman, Paris, 1977.
25. Alphandery, *Cours d` analyse macroeconomique*, Oeconomica, Paris, 1976.
26. Ames, *Introduction la macroeconomie*, Paris 1970;
27. Anastapoulos, *Les aspects financieérs du féderalisme*, Bruyant, Bruxelles, 1980,
28. Andel N., *Finanzwissenschaft,* Mohr (tie beck), Tiibingen, 1999.
29. Andel, *Finanztvissenschaft*, Auflage, Tübingen, 1992.
30. Armani i F. Bulckaen, *Scienza delle finanze,* Le monnier, Firenca, 1977.
31. Atkinson i J. Stiglitz, *Lectires on public economics*, McGraw-Hill, N. York, 1980,
32. B. Jelčić, *Aktuelni problemi finansiranja društvenih potreba*, Pravni fakultet, Zagreb, 1985.
33. B. Jelčić, *Financije u teoriji i praksi*, SNL, Zagreb, 1979,
34. B. Jelčić, *Nauka o finansijama i finansijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1988.
35. B. Jelčić, *Nauka o finansijama,* Informator, Zagreb, 1979,
36. B.Šefer, *Dohoci, potrošnja i živomi standard sedamdesetih godina*, Ekonomski institut, Zagreb, 1972,
37. Backer, *The Social Contract, Oxford University Press,* London, 1946. knjiga II, str. 120.
38. Bacon i W. Eltis, *Britains Economic Problem*: Too Few Producers, Macmillan, London, 1978.
39. Barbara Jelčić, *Finansije u teoriji i praksi*, SN Liber, Zagreb, 1979.
40. Barrere, *Institutions financieres*, Dalloz, Paris, 1972.
41. Barthalay, *Le Federalisme*, P. U. F., Paris, 1982.
42. Baumol, W. J. and A. S. Blinder, *Economics - Principles and policy*, Harcourt Braće Jovanovich, Fifth Edition, 1991.

43. Beardshaw, J., *Economics - A Student's Guide*, Pitman Publishing, 1998.

44. Begg, D., S. Fischer and R. Dornbusch, Economics, *McGrow-Hill Book Company*, Third Edition, 1991.

45. Begić, *Financije i financijsko pravo*, Pravni fakultet, Osijek, 1982.

46. Beltrame, *Les Systems fiscaux*, Paris, P. U. F., 1975.

47. Benard, *Economie Publique,* Economica, Paris, 1985,

48. Blinder i R. M. Solow i dr., *The Economic of Public Finance,* The Brookings Institution, Washington, 1973

49. Blinder i R. Solow, Analytical Foundations of Fiscal Policy, The Economics of Public Finance, Brookings Institution, Washington, 1974.

50. Blinder, *Macroeconomics Under Debate, London*, Harvester – Wheatsheaf, 1989.

51. Boja, P Jurklina Alibegović, *Javne finansije lokalnih zajednica*, Školska knjiga, Zagreb, 2008

52. Bordwaz R. W., *Public Sector Economics*, Winthrop, Cambridge, 1979. r. 64

53. Božidar Jelčić, *Nauka o financijama i financijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1983.

54. Branislav Šoškić, *Ekonomske doktrine,* Institut za ekonomska istraživanja, Beograd, 1976.

55. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, Brookings Insitution, Washington, 1967.

56. Brems, *Fiscal Theory,* Leäington Books, Lexington, 1983.

57. Breyer, *Regulation and its Reform*, Cambridge-Massachusets, Harvard University Press, 1982;

58. Brochier – P. Tobatoni, *Economie financiere*. Paris, 1965;

59. Brochier et X.Greffe, *L'économie publique*, Dos. Thémis, Paris, 1976.

60. Brochier, P. Llau et Ch. - A. Michalet, *Economie financiére*, P.U.F., Paris. 1975.

61. Broclier - X. Greffe, L'èconomie publtque, Dos. Themis, Paris, 1976.

62. Brümmerhoff, *Javne finansije*, Mate, Zagreb, 2000.

63. Buchanan J.M., Public Finance and Public Choice, National Tax Journal 4/75,

64. Burrows and T: Hitiris, *Macroeconomic Theory*, London, New York, John Wiley and Sons, 1974.

65. Bushor, *Theory der Allocation der Staatsausgaben,* Heerbrugg, Rheintaler Druckerli und Verlag, 1970.

66. BuSutaglu, Stimulans *fiscctux developpment economigue. Le congres sur l'inovation en matierre fiscale*, Istanbul, 1969.

67. C. Atkinson, Economics, R. D. lrwin, Homewood 1982;

68. C. Cogiku, Introduction aux modèles macroèconomique, Sirey, Paris, 1971.

69. C. Recktenwald, Tax Income Redistribution, Detroit, 1971.

70. C. Thurow, *Dangerous Currents: The State of Economics,* Random House, 1983.

71. C.K. Brown i P.M. Jackson (Ed) , *Public Economics, Basil Blackwell,* Oxford, 1990.

72. C.V.Brawn, *Taxation and the Incetive to Work*, Oxford Universiti press, Oxford 1980.

73. Cavaco Silvia, *Economic Effects of Public Debt, St. Matrin's Press*, New York, 1977.

74. Ch, K. Rowley i A. T. Peacock, *Wetfare Economics, London*, Martin Roberlsun, 1975.

75. Ch, Kindleberger i J. P. Laffargue (Ed.), *Financial Criss,* Carnbridge, Carnbridge University Press, 1982.

76. Ch. Bordes, *Analyse macronomique,* P.U.F., Paris, 1978.

77. Ch. Kindlcberger i J. P. Laffarque (Ed.), *Financial Crisis, Cambridge,* Cambridge University Press, 1982.

78. Ch. Ottavi, *Monnaie etfinancemenl de l'economie,* Hachette, Paris, 1995.

79. Ch. T. Clotfelter. *Federal Tax Policy and Charitable Giving,* Chicago, Univesity of Chicago, 1985.

80. Chaincau, *Monnaie et equilibre economique*, A Colin, Paris, 1971.

81. Chanda, *Federalism in India: A Study of Union STate Relations Allen and Unwin*, London, 1975,

82. Chrystol i S. Price, *Controvers les in Macroeconomics*, Prentice Hall, Harrvester Wheatsheaf, London, 1994

83. Cline and S. Weintraub, *Economic Stabilization In Developing Countries*, The Brookings Institutions, Washington, 1981.

84. Coddington, *Keynesian Economics,* G. Allen and Unwin, London, 1983.

85. Colarof , *Fiscal Policy*, Avebury, Aldershot, 1989.

86. Colbois, *La politique conjoncuturelle,* Cujas, Paris, 1973.

87. Coos, *Small Business and Soclety*, London / N. York, Roulledge, 1991.

88. Cosciani, *Scienzadele Finanze*, Torino. Unione Tipografice, 1977.

89. Coulbois, *La politique conjoncturelle,* Cujas, Paris, 1971.

90. Cuthbertson, *Macroeconomic Policy,* Macmillan, London, 1979.

91. D. Bain, *The Economics ofthe Financial System*, Blackwell Publishers, Oxford, 1992.

92. D. F. Green, *Business, Government*, and Society, N. York, Macmillan, 1983.

93. D. Good, *The politcs of anticipation: making Canadian federal tax policy*, Carleton University, Ottawa, 1980.

94. D. H. Hyman, *Public Finance*, Dryden, Chicago, 1983;

95. D. H. Skodden i D. J. Galfney, *Principales of Federal Income Taxation,* Me Graw-Hill, N. York, 1981.

96. D. Ignjatović, *Finansije i finansijsko pravo,* Policijska akademija, Beogad, 1999.,

97. D. J. Mayston, *The Idea of Social Choice*, Macmillan, London, 1974.

98. D. J. Ott i A. T. Ott, *Federal Budget Policy, Washington*, The Brookinags Institution, 1977.

99. D. Jurković, J. Štahan i A. Puljić, *Ekonomski aspekti zdravstva i zdravstvene zaštite u Zagrebu*, Ekonomski institut. Zagreb, 1982.

100. D. Laidler, *Taking Money Seriously*, Phillip Allan, N. York i London, 1990.

101. D. Liau, *Economie financière*, P. U. F., Coll. Themis, Paris, 1975.

102. D. M. Kreps, *A Conors in Microeconomic Theory, London*, Harvester Wheatsheaf, 1990.

103. D. M. Winch, *Anulyticai Welfare Economics*, Panguin, London, 1981

104. D. Marković, B. Ilić i Ž. Ristić, *Ekološka ekonomija*, Etnostil, Beograd, 2010.

105. D. Marković, B. Ilić i Ž. Ristić, *Ekonomija znanja*, Etnostil, Beograd, 2010.

106. D. Marković, B. Ilić i Ž. Ristić, *Globalna ekonomija*, Etnostil, Beograd, 2009.

107. D. Marsh, *The Welfare State,* Longman, London, 1980.

108. D. Myles, *Public Economics*, Cambridge University Press, 1995.

109. D. Popović i G. Ilić-Popov, *Ekonomija oporezivanja i poresko pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 1995.

110. D. Popović, Poresko pravo, Pravni fakultet, Beograd, 2008.

111. D. Recher i A. Fort, *Les finances locales*, Masson, Paris, 1977.

112. D. Robinson i S. Peter, *Amalgamating central bank and fiscal deficit*, MMF, Washington, 1987.

113. D. Strasser, *Les finances de l'Europe*, EC, Bruxellcs, 1990.

114. D. Tomljanović, *Finansije,* Svjetlost, Sarajevo, 1976.

115. D. Tomljanović, *Finansijska teorija i politika*, Savremena administracija, Beograd, 1986.

116. D. Vitry, *Lafiscalite directied anslacroissance derenterprse,* P.U.F. Paris, 1976.

117. D.Patinkin, Money,*Price and Interest*, Harper and Row, London, 1965.

118. D.Strasser, *The Finances of Europe*, Luxembourg, 1991.

119. Dafflon i L. Weber, *Le financement du secteur public,* P. U. F., Paris, 1984.

120. Daniel Strasser, *The Finances of Europe: The Budgetary and Financial Law of the European Communities*, Luxembourg, 1992.

121. Dautbašić, *Finansije i finansijsko pravo*, Svjetlost, Sarajevo, 1980.

122. David Cobham, *Macroeconomic analysis*, Longman, London, 1987.

123. David J. Ott and Attiat F. Ott, *Federal Budget Policy*, The Brookings Institution, Washington 1970.

124. Davidson, *Post Keynesian Macroekonomic Theory*, E. Elgar 1994.

125. Debt Neutrality: A Brief Review of Doctrine and Evidence, u G. von Furstenberg (Ed.), *Social Security virsus Private Saving in Post-industrial Society*, American Council of Life Insurance, Washington, 1979.

126. Denizet, *Monnaie et financemane*, Dunot, Paris, 1969.

127. Drucker P., Management. Heper Collins Publishers. New York, 1985

128. Drucker, Management of Non Profit Organization, London, Buttenvarh Heineman, 1990.

129. Drucker, P. ,*Post Capitalist Society*, Oxford, Butterworth – Heinemann, 1999.

130. Dukić, *Sovjetski federalizam i njegov razvitak*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1971.

131. Đonlagić Dženan i Izudin Kešetović, *Javne finansije*, Sarajevo, 2007.

132. Đorđević D., *Javne finansije,* Privredna akademija, Novi Sad, 2006.

133. E. K. Browmng, *Public Finance and the Price System*, Macmillan, N. York, 1983.

134. E. Malinvaud ,*Lécons de théorie microéconomique*, Dunod, Paris 1982.

135. E. Malinvaud, *The Theory of Unemplovment Reconsiderat*, Basil Blackwell, Oxford, 1977.

136. E. Oates (Ed.), *Financing the New Federalism*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1976.

137. E. P. Brigham, *Fundamentab of Financial Management*, The Dryden Press, 1992.

138. E. R. Rolph, *Theory of fiscal economics University of California Press*, Berkeley and London, 1971.

139. E. Rossier, *Economie Structurele*, Economica, Paris, 1980.

140. E. T. Balopoulos, *Fiscal Policy Models of the British Economy*, North-Holland, Amsterdam, 1967.

141. E. Vessillier, *Economie publique*, Ed. Masson, Paris, 1977.

142. E. Vessillier, *Fondements de I'économie financière,* Dos. Thèmis, Paris, 1972.

143. E. W. Brody, *The Business of Public Relations*, Praeger, N. York, 1987.

144. E. Woolf, S. Tanna i K. Singh, *Economics,* Hutchinson, London, 1987.

145. E.Ecalle, L'economie des services, P.U.F., Paris, 1989.

146. E.Erdos, Wages, *Profit and Taxation*, Akademiqka Kiado, Budapest, 1982.

147. E.F.Brighman, *Financial, Managment* The Drvden Press Hinsolule, 1977.

148. F. Brooman, *Microeconomics*, G.Allen und Unwin,1973.

149. F. Christ, *Monetary and Fiscal Policy in Macro-Economic Models*, University of Michigan Press, 1969.,

150. F. Jefkins, *Public Relations for Marketing Management*, MacMillan, London, 1983.

151. F. Lafourcade, *Avantages fiscaux et developpement regional,* Dunod, Paris, 1970.

152. F. Modigliani i A. Ando, *Impuct of Fiscal Actions in Aggregale Income and the Monetarist Controversy*, u J. L. Stcin (Ed.), *Monetarism,* North-Holland, Amsterdam, 1976.

153. F. Moseley (Ed.), Heterodox Economic Theories, E. Elgar, 1995.

154. F. Neumark, *Fiskal politik*, F. S. Verlag, Wiesbaden, 1970.

155. F. Pogue i L. G. Sgontz, *Government and Economic Choice,* Boston, Houghton Mifflin, 1978.

156. F. S. Brooman, *Macroeconomics,* G. Allen and Unwin, London, 1973,

157. F.Eggertson, *Economic Behavior and Instituriun,* Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

158. F.Engels, *Socijalizam, istorija – teorija – praksa*, BIGZ, Beograd, 1973.

159. F.Fourcans, *Pour un nouveau libâralisme,* Albin Michel, Paris, 1983.

160. F.S. Miskin,*Monetarna ekonomija, bankarstvo i finansijska tržišta*, Datastatus, Beograd, 2006.

161. Forte i A. Peacock (Ed.), *Pulie Expenditure and Government Growth,* Basil Blackwell, Oxford. 1985.

162. Frank T. Pearce, *Intelligence far Economic Development,* Berg, Oxford, 1987.

163. Franks T. i J. Brovels, *Modern Managerial France*, J Wiley and Sons, N. York, 1979.

164. From F. i P. Taubman, *Public Economic Theory and Policy*, Maemillan, N. York, 1973.

165. G. Frunk, *Reflections on the World Economic Crisis,* Hutchinson Publishers, London, 1981,

166. G. Grellet, *Structure et stratégic du développement éoonomique*, P.U.F., Ed. Thémis, Paris, 1986.

167. G. Hare (Ed.), *Survey in Public Sector Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

168. G. Hedtkamp, *Lehrbuch der Finanzwis-aenschaft,* Luchterhand, Darmstadt, 1977.

169. G. Ilić Popov, *Poresko pravo Evropske unije,* Službeni glasnik, Beograd, 2004.

170. G. Johnson, *Selected Essays in Monetary Economicas*, George Allen, London, 1978.

171. G. K. Shaw, *Fiscal Policy,* London, Macmillan, 1971.

172. G. Kopitz (Ed.) *Tax Harmonization in the European Community*, MMF, Washington, 1992.

173. G. Macesich, *Svetska kriza i zemlje u razvoju.* Potrošački informator, Beograd, 1984.

174. G. Poser, *Wirtschaftspolitic*, C. E. Poesdiel Verlag, Stuttgart, 1988.

175. G. Schmölders, *Psihologie desfinances et de l'impćt*, P. U. F., Paris, 1974.

176. G. Schmûlders, *Finanzpolitik*, Berlin, 1971.

177. G. Terny, *Economie des sévices collectifs et de la dépenses publiques,* Paris, Dunod, 1971.

178. G. Tullock, *Economics of Income Redistribution*, Kluwer, Bonston, 1983.

179. Gilbert, *Le controle de gestion dans les organizations publiques*, Editions d'organization, Paris, 1980.

180. Ginglinger, *Gestion finandire de i'entreprise*, Dalloz, Paris, 1991.

181. Girault i R. Zisswilleer*, Finance modernes theorie et practique*, Dunod, Paris, 1973.

182. Gmy Terny, *Economie Des services collectifis et de la dépance publique,* Pariz, Dunod, 1971.

183. Goranović, „*Poresko pravo EU",* Ekonomski fakultet, Podgorica, 2009.

184. Granger, *Microeconomie finansiere*, Economica, Paris, 1996.

185. Grivčev, *Finansije i finansijsko pravo SFRJ*, Informator, Zagreb, 1980.

186. H, Neuman, *Traité d'éonomie financiere,* P. U. F. Paris, 1980.

187. H. Buitter, International Macroeconomics, Clarendon Press, Oxford, 1990.

188. H. G. Johnson, *Readings in British Monetary Economics,* London, 1972.

189. H. Giersch (Ed.), *Macroeconomic Policies for Growth and Stability*, Mohr, Tubingen, 1981.

190. H. Guittion, *Les mouvements conjoncturelles*, Dalloz, Paris, 1971.

191. H. Hakansson, Portfolio Anaiysis, u J. Eatwell, M. Milgate i P. Newman (Ed.), Finance, Macmillan, London, 1989.

192. H. Holmen, *Limits to globalization,* European Review, 1997.

193. H. Ladd i T. Tideman (Ed.), *Tax and Expenditure Limitation,* Washington, The Urban Institute, 1981.

194. H. Levy - h. Guillome, *La rationalisation des chois budgetaire*. P:U.F. Pris, 1971.

195. H. Mayer, *Improving Money Stock Control,* Cluwer-Nijhoff, Boston-Hague-London, 1982.

196. H. Meltzer (Ed), *Budget deficits and government accounting,* North-Holland, Amsterdam, 1992.

197. H. Newman, *An Introduction to public finance*, New York, J. Wiley and Sons 1970.

198. H. Parris, *Public Enterprise in Western Europe*, Action Society Trust, London, 1985.

199. H. R. Vane i J. L Thompson, *Monetarism Theory*, Evidence and Policy, Martin Robertson, Oxford, 1979.

200. H. S. Rosen, *Javne finansije,* Institut za javne finansije, Zagreb, 1999.

201. H. Sempé, *Budget et Tresor*, Ed. Cujas, Paris 1973.

202. H. Simon, *Administrative Behavior*, Mac Millan, N. York, 1977.

203. H. Vane i J. Thompson, *An Introduction to Macroeconomic Policy*, London, Harvester, 1989.

204. H.J.Aron i M.J Boskin (ed), *The Economicsof Taxation*, The Brookings Insolution, Washington, 1980,

205. Hallett, A.H., Hutchinson, M.M. & Jensen, *Fiscal Aspects of European Monetary Integration. Cambridge*, Cambridge University Press,1999.

206. Hansen, Introduction a la pensec keyneslenne, Paris, Dunod, 1973

207. Harvey, J., Basic *Economics*, Macmillan, 1981.

208. Haveman i L. Margolis (Ed.), *Public Expenditures and Policy Analisis,* Sokie, Rand Mc Nally, 1983.,

209. Heathfield, D. and M. Russell, *Modern Economics*, Harvester Wheatsheaf, 1996.

210. Hey, *Economics of Public Finance*, Pitman, Oxford, 1972,

211. Higgins R.C., *Analysis for FinancialI Management*, Irwin, Homewood, 1989.

212. Hitiris, European Community Economics, Harvester-Wheatslelaf, N. York, 1988.

213. Horvat, Financiranje upravne djelatnosti, Narodne novine, Zagreb, 1988.

214. Hyman D.N., *Public Finance,* The Dryden Press, N. York, 1999.

215. I. Abalman, Dynamics and Income Distribution, E. Elgar, 1995.

216. Ilić Popov, Poresko pravo Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2004.

217. Ize, Fiscal dominance, debt, and exchange Rates, MMF Washington, 1987.

218. J. Attali, *Tri svijeta,* Globus, Zagreb, 1984.

219. O. Eckstein, Public Finance, Prentice Hall, Engiewood Cliff, 1975,

220. O. Eckstein, The Great Recession, North-Holland, Amsterdam, 1978.

III

1. A. Parguez, *Monnaie et macroeconomie*, Paris, Economica, 1975.

2. J. Bernard, Economie publique, Economica, Paris, 1985.

3. J. Burklead i J. Miner, *Public Expenditure,* Macmillan, London, 1971.

4. J. C. Koeune, J. L. Kruseman i P. Mandy, *La politique des revenue à une politique de répartion*, Louvain, Paris, 1967.

5. J. C. Van Horne i M. Wahowicz, Osnovi finansijskog menadžmenta, Datatatus, Beograd, 2007.

6. J. Cathelineau, *La fiscalite des collectivites locales*, A. Colin, Paris, 1970.

7. J. Craven, *Social Science, Cambridge Universitv Press*, Cambridge, 1992.
8. J. Creedy, *The Economics of Higher Education*, E. Elgar, 1995.
9. J. D. Hey, *Economics In Disequilibrium*, M. Robertson, Oxford, 1981.,
10. J. de Larosiére. *The Growth of Public Debt the Need for Fiscal Discipline*. MMF. Washington. 1984.
11. J. Denizet, Monnaie et financement dans les annees 80, Dunod, Paris, 1982.
12. J. Diamond, *Issues on Fiscal and Monetary Policy,* The Paul University, Chicago, 1971.
13. J. Đorđević-Boljanović, Menadžment znanja, Datastatus, Beograd, 2009.
14. J. E. Grunig i T. Hunt, *Managing Public Relations*, Hnlt, N. York, 1984.
15. J. E. Meade, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, G. Allen and Unwin, London, 1978.
16. J. Eatwell, M. Milgate i P. Newman (Ed.), *Finance*, Macmillan, London, 1989.
17. J. F, Due*, Indirect Taxation in Developing Economics*, He Johns Hopkins University Press, Baltimor, 1988.
18. J. F. Resson, *Economie puhlique, l'echange sans marehi*, P. U. F., Paris, 1978.
19. J. Fender*, Inflation*, Harvester, London, 1990.
20. J. Fourastie, Civilizacija sutrašnjice, Naprijed, Zagreb, 1968.
21. J. Friederich*, Trend of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968,
22. J. G. Head, *Public Goods and Public Welfare,* Dumani, Duke 1974.
23. J. G. Sigel i J. K. Shim, Financial Management, Ph. D. Barrons, New York, 1991.
24. J. Goldman*, Public Relations in the Marketing Mix*, Crain Books, Lincolnwood, 1985.
25. J. H. Jacot, *Croissance e'conomique et ftuctuations conjoncturelles,* P. U. L., Lyon, 1976.
26. J. Hicks, Money. *Interesi and Wages – Collected Essays on Economic Theory*, Oxford, Basil Blackwell, 1982.
27. J. J. Laffont, *Fondement de l'economie publique*, Economica, Paris. 1982.
28. J. J. Sijben, *Rational Expectations and Monetary Policy*, Alpher den Rijn, Sijthoff and Noordhoft, 1981.
29. J. Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd, 1973.
30. J. K. Galbraith, *Economics and the Public Purpose,* Abdre Deutsch, 1973.
31. J. Kay i M. A. King, *The British Tax System,* Oxford University Press, 1980.
32. J. Keller, *Tax Incidence, North-Holland*, Amsterdam, 1980.
33. J. L. Goussan, Emprunts exté-riersdes collectivités locales, Sirey, Paris, 1981.
34. J. L. Stein (Ed.), *Monetarism, North-Holland,* Amsterdam, 1976.

35. J. L. Stein, *Monteraist, Keynesian and New Classical Economics,* Basil Blacwell, Oxford, 1982,
36. J. Laffont, *Fondement de l'economie publiqite, Economica*, Paris, 1982.
37. J. Lovčević, *Institucije javnih finansija,* Službeni list SFRJ, Beograd, 1979.
38. J. M. Buchanan i R E. Wagner, *Democracy In Deficit*, Academic Press, N. York, 1977.
39. J. M. Buchanan, *The Demand and Sumply of Public Goods,* Rand Mc Nally, Chicago. 1968.
40. J. Margolts and H. Guitton, *Public Economics,* London, Macmillan, 1974.
41. J. Mishan, *Welfare Economics*, Random House, N. York, 1969.
42. J. Nenard, *Economie publiques*, Economica, Paris, 1985.
43. J. Niehans, *The Theory of Money*, Baltimore, 1978.
44. J. Pinter, *Evropska unija*, Šalinpašić, Sarajevo, 2003.
45. J. R. Hieks, *Valehr et Capital*. Donod. Paris. 1981,
46. J. Reduard, *The EEC and the UK Economy*, Longman, London, 1987.
47. J. Rivoire, *Les énigmes économiques*, P. U. F., Paris, 1988.
48. J. S. Geours, *L'économie publique,* P. U. F., Paris, 1971.
49. J. Sargent, Macroeconomic Theory, N. York, Academic Press, 1979.
50. J. Sargent, *Macroeonomic Theory,* Academic Press, London, 1979,
51. J. Šimović, „*Fiskalni sustav i fiskalna politika Evropske unije",* Zagreb, 2006.
52. J. Tobin i W. H. Buitler, Fiscal and Monetary Policy, The Paul University, Chicago, 1971.
53. J. Tobin, Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983.
54. J. Tobin, *The New Economics One Decade Older*, Princeton, N. York, 1971.
55. J. Turnovsky, *Macroeconomic Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977.
56. J. Valler, *Une Critique de l'économie politique*, f. Maspero, Paris, 1982.
57. J. Van Horne, *Finansijsko upravljanje i politika* (Finansijski menadžemnt), Mete, Zagreb, 1993.
58. J. W. Nevile, *Measurng the Impact of Fiscal Policy*, International Monetary Fond, februar 1976
59. J.A. Kay i M. K. King, *The British Tax System*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
60. J.C. Van Horne, *Fundamentals of Financial Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs. 1971.

61. J.Due i A Friedleandre, *Government Finance*, R.D.Irwin, Hoomewood, 1973.

62. J.F. Due i A.F. *Friedlaender Government Finance*, R.D. Irwin, Homewood, 1973.

63. J.J. Philipe, *La tax sur le valuer ajoutee*, Berger-Levralt, Paris, 1973.

64. J.K. Brunner, *Theory of Equitable Taxation*, Springer-Verlag, Berlin 1989.

65. J.Y. Eglem, A. Mikol, A. Pujol i H. Holowy, *Méecanisme financieres de l'entreprise*, Montehrestien, Paris, 1991.

66. James i S. Nobes, *The Economics ofTaxalion*, Prentice-HaM, London, 1992.

67. Jelčić B.*, Aktuelni problemi financiranja društvenih potreba*, Pravni fakultet, Zagreb, 1985.

68. Jelčić B., *Javne finansije*, Informator, Zagreb, 2006.

69. Jelčić B., *Javne finansije,* RKJF, Zagreb, 2001.

70. Joel G. Sigel i Joe K. Shim, *Financial Management*, Ph. D. Barron's, N. York, 1991.

71. Johansen, *Public Economics,* North-Holland, Amsterdam, 1971.

72. Joseph E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006.

73. Jovo Jednak, Ilija Rosic, *Ekonomija,* Beograd 2002.

74. K. Bogoev, *Lokalne finansije Jugoslavije,* Beograd, 1964.

75. K. E. Bouling, *Ecadynamics*, Sage Publications, Beverly Hills, 1978.

76. K. J. Arrow, *Social Choice and Individual Values,* Wiley, N. York, 1963.

77. K. Johnson, *The Economy Under Mrs. Thatcher*, London, Penguin, 1991.

78. K. Juller, *Neokeynesijansto*, Progres, Moskva, 1977.

79. K. Kühne*, Evolution soekonomie,* Stutgart, Gustav Fischer Verlag, 1982.

80. K. Lahiri, *The Econometrics of Inflationary Expectations*, North-Holland, Amsterdam, 1981.

81. K. M. Evans, Macroeconomic Activity, Harper and Row, London, 1969.

82. K. Mjuller, Neokejnesijanstvo, Progres, Moskva, 1977.

83. K. Pušara i dr Ž. Ristić, B*ankarstvo*, Viša ekonomsko-komercijalna Škola, Novi Sad, 1992.

84. K. Pušara i dr Ž. Ristić, Javne finansije. Naučna knjiga, Beograd, 1991.

85. K. Reding und Postle, *Finanzwissenehaft,* Verlag V. Florentz, Munchen, 1978.

86. K. Sen, *Colective Choice and Social Welfare*, Oliver and Boyd, Edinburg i London, 1970.

87. K.Stores, A. *Critique of Economic Reason, Intemat ional Universitv of Japan,* Tokyo, 1992.

88. Keegan, *Mrs Tharcher 's Economic Experiment*, Penguin, London, 1985.

89. Komljenović B., Ristić Ž., Živanović M., Srdić M., *Pravo Evropske unije*, Beograd, 2009.

90. Kreps, D. M., A *Course in Microeconomic Theory*, Princeton University Press, 1999.

91. Ksente Bogoev, Fiskalna politika, Skoplje, 1964.

92. L Philip, Finances publiques, Ed. Cujas, Paris, 1971.

93. L Stoleru, *L equilibre et la croissance economique*, Dunod, Paris, 1973.

94. L. A. Drobozinoj , *Finansi i kredit SSSR*, „Finansi i statistika“, Moskva, 1982.

95. L. C. Thurovv, Opasni tokovi razvoja ekonomske teorije, Centar za kulturnu delatnost, Zagreb, 1987.

96. L. Johansen, *Public Economics,* North-Holland, Amsterdam, 1971.

97. L. Karli, *Nauka o finansijama*, Narodne novine, Zagraeb 1963.

98. L. Mehl i D. Beltrame, *Science et technique fiscale*, P.U.F., Paris 1984.

99. L. Pejić i dr M. Jakšič, Principi makroekonomije, Savremena administracija, Beograd, 1987.

100. L. Philip, Finances publiques, Cujas, Paris, 1984.

101. L. Sorkin, *Monetary and Fiscal Policy and Business Cycles in the Modem Era*, Lexington Books, Lexington, 1988

102. L. Stoleru, *L equilibre et la croissance economique*, Dunod, Paris 1969.

103. L. Stoleru, L'.quilibre et la croissance èconomique, Paris, 1973;

104. L. Taylor, *Stmcturalist Macroeconomics*, Basic books, N. York, 1983.

105. L. Thurow, *Dangerous Currents: The State of Economics*, Oxford University Press, Oxford, 1983.

106. L. Trotabas et J. P. *cotteret, Finances publiques*, DalIoz, Paris, 1970.

107. L. Trotabas i J. M, Cotleret, *Droitfiscal,* Dalloz, Paris, 1980.

108. L. Weber, L'Etat, *acleur économique*, Economica, Paris, 1997.

109. L. Weber. *L'analvse economique des depences publiques,* P.U.F., Paris, 1978.

110. Lachmann, *Akumulacija imovine i ekonomska aktivnost,* Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983.

111. Le Hey, *Economics of public finance*, Pitman, Oxford, 1972.

112. Leake A., *Macroekonomics,* Masraillan, London, 1982.

113. Leijonhufvud, Information and Coordination, Oxford University Press, Oxford, 1981.

114. Leijonhufvud, *O kejnezijanskoj ekonomici i o ekonomici* J. M. Keynesa, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983.

115. Letjonhufvud, *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, Oxford University Press, N. York, 1968,

116. Lewis i dr., *Federal Fiscal Policy in the Postwar Recessions*, The Brookings Institution, Washington, 1962.

117. Liol V. Carlo, *Inflation in Developing countries,* North-Holland, Amsterdam, 1974.

118. Localion, *Analyse macroeconomique*, Cujas, Paris, 1974.

119. Lončarević-Horvat, *„Porezno pravo Evropske unije",* Zagreb, 2004.

120. Lončarić-Horvat, *Nauka o finacijama i financijsko pravo*, Zagreb, 1977.

121. Long-L Blanc, *L'économie de la fonction publique*, P. U. F., Paris, 1969.

122. Luc Wever, *L'Analyse économique des d épenses publiques,* P. U. F. Paris, 1978.

123. Luis Trotabas et Jean-Marie Cotteret, *Droit fiscal*, Paris, Dalloz, 1975.

124. Lj. Madžar, *Optimizacija u teoriji proizvodnje i privrednog rasta,* Savremena administracija, Beograd, 1973.

125. Ljubomir Madžar, *Optimizacija u teoriji proizvodnje i privrednog rasta,* Beograd, 1973.

126. M. Prokopijević, *Evropska unija-Uvod,* Službeni glasnik, Beograd, 2005.

127. M. A. King i D. Fullerton, *The taxation of income from capital*, The University of Chicago Pres ,Chicago, 1984.

128. M. Basie", Systimes fiscaux, Dalloz, Paris, 1989.

129. M. Beck, *Government Spending: Trend and Issues,* New York, Pracger, 1981.

130. M. Belencey, *The rise and fall of Kevnesian Economics*, Macmillan. London. 1985.

131. M. Bešter, *Specifično tržište slobodne razmene rada*, u "Sistem društvenog finansiranja", Informator, Zagreb. 1977.

132. M. Carlberg, *Public Debt, Taxation, and Government Expenditures in a Growing Economy*, Berlin, Duncker und Homblot, 1988.

133. M. Cayley, *Recent trends in company tacxation, u IIDF, Changing revenue structure*, Wayne state University Press, Detroit, 1989.

134. M. Crozier, *Le phenomene bureaucratique*, Ed. Seuil, Paris, 1971.

135. M. Ćirković, *Novac i stabilizacija*, Savremena administracija, Beograd, 1982.

136. M. De Cecco, G. Diga i L. Pechi (Ed.), *Managing Public Debt*, E. Elgar, 1997.

137. M. Durić, *Public relations,* Institut za tržišna istraživanja, Beograd, 1992.

138. M. Duverger, *Finances publiques,* P. U. R, Paris, 1975.

139. M. Friedman – W. Friedman – W. Heller, *Politique monétaire ou fiscale*, Paris, 1969;

140. M. Friedman i W. Heller, *Politique monetaire oufiscale,* Mame, Paris, 1969;

141. M. Friedman, *Monetarist Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1991.

142. M. Friedman, *Rational Expectations are really Adaptive After All*, Working Paper, Harvard University, Cambridge, 1975.

143. M. Friedman, *The Demandfor Mnney: Some Theoretical and Empirical Results*, u "The Optimum Quantity of Money and Other Essays", Chicago, 1969.

144. M. Friedman, *The Role of Monetary Policy*, u G. P. Schultz I R. Z. Aliber (Ed.), Guidelines. Informel Controls, and the Market Place, University of Chicago Press, Chicago, 1966.

145. M. G. Webb, *Pricing Policlesfor Public Enterprises*, Maemillan, London, 1976.

146. M. Guillaume, *Modeles economiques,* Paris, 1971;

147. M. H. Peston, *Whatever Happened to Macroéconomies?. Manchester University Press*, Manchester, 1980.

148. M. Hanžekovć, *Vrijednosni papiri i njihovo tržište, Insitut za javne financije*, Zagreb, 1990.

149. M. Hanžeković, Fiskalni problemi ekonomskog federalizma, Ekonomski institut, Zagreb, 1972.

150. M. Hanžeković, *Međunarodne finansije, Institut za javne finansije,* Zagreb, 1972.

151. M. Henrekson i J. Libek. *Explaning the Growth of Government,* North Holland, Amsterdam, 1989.

152. M. Hicks, *Public Finance*, London, 1973.

153. M. J. C. Surrey, *Macroeconomic Themes,* Oxford University Press, Oxford, 1976.

154. M. Jovanović, *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet Beograd, 2006.

155. M. Jovičić, *Savremeni federalizam,* Savremena administracija, Beograd, 1973.

156. M. K. Evans i L. Klein. *The Wharton econometric Forecasting Model. University of Pennsylvania,* 1968.

157. M. K. Evans, *Macroeconomfc Activity*, Harper and Row, New York, 1965.

158. M. Korošić, *Funkcija poreza na promet,* Ekonomskt institut, Zagreb, 1969.

159. M. Kranjec, *Uticaj politike amortizacije i finnsiranje investicija na efektivno oporezivanje dobiti preduzeća u Zborniku radova*, „Oporezivanje dobiti preduzeća", Instistut za javne finansije, Zagreb, 1990.

160. M. Matejić i M. Jovanović, *Finansije, Informator*, Zagreb, 1982.

161. M. Matejić, *Finansije,* Stručna knjiga, Beograd, 1978,

162. M. Okun, The Political Economie of Prosperity, Norton, N.York, 1970.

163. M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group, Harvard University Press,* Cambridge, 1965.

164. M. Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidites*, Yale University Press, 1983.

165. M. P. Taylor, *The Batance of Payments,* Edgar Elgar, Aldershot, 1990.

166. M. Pećujlić, Horizonti revolucije, Institut za političke studije Fakulteta političkih nauka, Beograd, 1970.

167. M. Peston, *Public Goods, and the Public Sector*, Macmillan, London, 1972.

168. M. Prokopijević, *Evropska unija- Uvod,* Služveni glasnik, Beograd, 2009.

169. M. Radičić i B. Raičević, *Javne finansije*, Ekonomski fakultet , Subotica, 2008.

170. M. S. Feldstein i R. P. Inman (Ed.), *The economics of Public Services,* Macmilan, London, 1977.

171. M. S. Levit i M. A. S. Joyce, *The Growth and Efficency of Public Spending,* Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

172. M. Solow, *Theorie de la croissance economique,* A. Colin, Paris, 1972.

173. M. Trkulja, *Finansijsko pravo,* Pravni fakultet, N. Sad, 1998.

174. M. Trkulja, *Finansiranje opštih društvenih potreba*, Zavod za izdavanje udžbenika, Novi Sad, 1985.

175. M. Wahowicz, Osnovi finansijskog menadžmenta, Datatatus, Beograd, 2007.

176. M. Weralski, *Finanse i pravo finansowe*, P. W. E., Warszawa, 1978.

177. Mintzberg, H.,*The Rise and Fall of Strategic Planning,* New York, Prentise Haill, 1994.

178. Mirko Andrić, Branko Krsmanović, Nataša Čalija, Dragan Kulina, "*Revizija javnog sektora*", Ekonomski fakultet, Subotica, 2007.

179. Musgrave R. (Ed), *Essays in Fiscal Federalism*, The Brookings Institution, Walhn-gton, 1965.

180. Musgrave R. A., Musgrave P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, Mc. Graw-Hill Book Companv, New York, 2005.

181. N. Mikol, *Finance prévisionnelle,* P. U. F., Paris, 1989.

182. N. Savić, *Inflacija i tranzicija u tržišnu privredu*. Ekonomski Institut, Beograd, 1992.

183. Nataša Čalija: "*Performanse revizije javnog sektora*",Ekonomski fakultet, Subotica, 2006.

184. Nebojša Savić, *Mikroekonomija*, Ekonomski institut, Beograd, 1993.

185. Nemec J. I Wright G. (Ed.), *Javne finansije*, Magna Agenda, Beograd, 1999.

186. P. Guerrieretd, Bauchard*, Economie financère des collectivités Locales*, A. Collin, Paris 1972.

187. P. J. Feldstein, *Health Care Economics,* J. Wiley and Sons, N. York, 1979.

188. P. Jurković, *Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi*, Informator, Zagreb, 1977.

189. P. Jurković. *Osnove ekonomije društvenih delatnosti,* Ekonomski institut, Zagreb, 1986.

190. P. Kotler, *Marketing,* Prenticc – Hali, Englewood Cliffs, 1988.

191. P. Ladriere i C. Gruson, *Ethique et gouvemabilite,* P. U. F., Paris, 1992.

192. P. Lalumiére, *Les finances publiques*, A. Colin, Paris 1970.

193. P. Langner, *Zero - Base - Budgeting und Sunset Legislation*, Baden-Baden, 1983.

194. P. Llau i F. Renvenser, *Strategie de financement des soldes budgetaire.* Economica. Paris, 1988.

195. P. Llau, *Economics financiére publique*, Ed. Th Tlemis, Paris, 1996.

196. P. Lunt i A. Fumham (Ed.), *Economic Socialization*, E. Elgar, 1996. i

197. P. Picard, *Elements de mkroeconomie*, Monchrestien, Paris, 1992.

198. P. Portait i P. Poncet, Macroéconomie financière, Dalloz, Paris, 1980.

199. P. R. Krugman i M. Obstfeld, *Međunarodna ekonomija,* Datastatus, Beograd, 2009.

200. P. Salin, *La Concurence,* P.U.F., Paris, 1995.

201. P. Samuelson, *Ekonomika*, Beograd 1970.

202. P. Samuelson, *La theorie pure des depences publiques et de la fiscalite*, u Economic publique, Ed. C.N.R.S., Paris, 1968.

203. P.P. Hamblin (Ed.), *Ethics and Economics*, E. Elgar, 1996.

204. P.Verluise, *Fondamentaux de i Union Europe,* Paris, 2008.

205. P.Verluise, *Une nouvelle Europe,* Paris, 2006.

206. V.Murko , *Porez na promet kao instrumenat ekonomske politike*, Ekonomski institut, Zagreb, 1968. V.

IV

1. A. Perić*, Financijska teorija i politika*, Savremena administracija, Beograd, 1974.

2. A. Perić, *Finansijska teorija i politika,* Saveremena administracija, Beograd, 1980,

3. A. Perić, *Finansijska teorija i politika,* Savremena administracija, Beograd, 1987.

4. A. Stranjak, *Teorija i po1itika monetarnih finansija*, IRO „V. Masleša“, Sarajevo, 1982.

5. B. Patrick, *Macroeconomics,* Clarendom Press, Oxford, 1966.

6. J. Stanovčić*, Federalizam-Konfederalizam,* NIO „Univerzitetska riječ“, Nikšić, 1986. str. 219.

7. K. Shoup, *Public Finance*, Aldin Publising Co., Chicago, 1969.

8. Peacock and G. K. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, Allen and Unwin, London, 1976.

9. Peacock i F. Forte, *The Political Economy of Taxation*, Mattin’s Press, N, York, 1981.

10. Perry, A., *Approaching Economics*, Hutchinson, London, 1985.

11. Ph. Bauchard, *La guerre des deux roses*, Grasset, Paris, 1986.

12. Philippe Huet-Jacques Bravo, *L'experience francaise de rationalisation des choix budgetaires*, P.U.F., Paris, 1973.

13. Predrag Goranović, „*Poresko pravo EU",* Ekonomski fakultet, Podgorica, 2009.

14. R. Barro i H. Grossman, *Money Employment and Inflation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.

15. R. Bird, *Federal Finance in Comparative Pespective*, Candian Tax Foundation, Toronto, 1986.

16. R. Boadwayi E. Flatters, *Equilization in a Federal State: An Economic Analysis*, Otawa, 1982.

17. R. Brunner i A. Meltjez, *Maney and Economy,* , Cambridge University Press, 1995.

18. R. C. Faire, *Aggregate Price Change and Price Expectation*, Federal Reserve Bank St. Louis, Review, novembar 1970.

19. R. C. Higgins, Analysis for Financial Management, Irwin, Homewood, 1989.

20. R. D. Lee i R. W. Johnson, *Public Budgeting System*, Baltimore, University Park Press, 1977.

21. R. Dafflon*, L'analyse macroeconomique de la deitepubliqu*.es, Ed. Universitaire, Fribourg, 1973.

22. R. Dnrnbusch i M. Draghi (Ed.), *Public Debt Management*, Cambridge University Press, Cambridge,1991.

23. R. Dombusch i S. Fisher, *Macroeconomics,* McGraw-Hill, N. York, 1990.

24. R. Dornbusch i M.H. Simonsen (Ed.), *Inflation,* Debt and Indexation, MIT Press, Cambridge, 1983.

25. R. Dornbusch i S. Fischer, *Macroeconomics,* McGraw-Hill, N. York, 1987.

26. R. Dornbush i M. Dragli, *Public Debi Management*, Cambridge, 1990.

27. R. E. Krainer, *Finance in a Theory nf Business Cycle*, Blackwell, Oxfbrd, 1992.

28. R. G. D. Allen, *U thèorie macroèconomique*, Paris, A. Colin, 1969.

29. R. Goode, *Government Finance in Developing* Countries, Brookings Institute, Washington, 1994.

30. R. i P. Musgrave, *Javne finansije u teoriji i praksi*, Institut za javne finansije, Zagreb, 1993.

31. R. J. Barro i H. I. Grossman, *Money, Employment and Inflation,* Cambridge University Press, Cambridge, 1976.

32. R. J. Barro, *Money, Expectations and Business Cycles*, Academic Press, New York, 1981.

33. R. J. Bennet, Central Grants to Local Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

34. R. J. Dennett, *The Geography of Public Finance: Welfaire under Fiscal Federalism und Local Government Finance*, Methuen, London – N. York, 1980.

35. R. J. Maxwell, *Health and Wealth,* D. C. Heath and Co., Toronto, 1981.

36. R. King, *Capital and Politics, Routledge and Kegan* Paul, 1983.

37. R. Laufer i C. Paradeise, *Le principe bureaucrate: Machiavel au pays du marketing*, Flammarion, Paris 1982.

38. R. M. Bird i O. Oldman (Ed.). *Taxation in Developing Countries*, Baltimore/London, The John Hopkins University Press, 1990.

39. R. M. Solow; *Theorie de la croissance èconomique*, Paris, 1970;

40. R. Mathews i dr., *Australian Federalism*, Canberra, Australian National University, 1982.

41. R. Millward, *Public Expenditure Economics,* London, Mc Grow-Hill, 1971.

42. R. N. Mc Kean, *Public Spending,* Mc Graw-Hill, N. York, 1968.

43. R. Nobay (Ed), *Cantemporary Issues in Economic*, Manchcstcr University Press, 1975.

44. R. Portait i P. Poncet*, Macroéconomie financière*, DalIoz, Paris, 1980,

45. R. Skidelskv, *Kevnes,* Oxford University Press, London,1996.

46. R. Solow, *Growth Theory - An Exposition*, Oxford University Press, Oxford, 1970.

47. R. W. Clower, *La Theoria Monetaria,* Franco Angeli, Editor, Milano, 1972.

48. R. W. Goldsmith, *Financial Structure and Development,* Yale University Press, 1969.

49. R. W. Tresch, *Public Finance,* Piano, Texas, Business Publications, 1981.

50. R.G.D, Allen , *Theorie macroeconomique,* A Colin, Paris, 1969.

51. R.Hall, Tax *treatment of depreciation, capital gains and interest in an inflationary Stpy*. Urbane Institute, Washington, 1981.

52. R.J. Davis i dr., *Principles of Public Finance*, New Yersey, 1983.

53. R.M.Bird, *Tax Incentives for Investment, Canadian Tax Foundation,* Toronto 1980.

54. R.S. Smith *Tax Expeditures Canadian Tax Foundation,* Toronto, 1979.

55. R.Thurow, Dangerous Currents: *The State of Econornics,* Randorn House, 1983.

56. Rosen H.S., *Public Finance,* Mc Graw-Hill, N. York, 2002.

57. RuRep i dr., *Finanzwissenschaft*, Dusseldorf, 1981,

58. Ružica Mrdaković Cvetković, *Privredni razvoj i priliv inostranih sredstava u zemlje u tranziciji*, Beograd, 2005.

59. S. Komazec i Ž. Ristić, *Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja,* Etnostil, Beograd, 2009.

60. S. Komazec, Z. Bingulac, Ž. Ristić i S. Vučićević, *Strategija poslovnog finansiranja,* Viša poslovna škola, Beograd, 1993.

61. S. Blinder i R. Solow, *The Economics of Public Finance*, The Brooking's Institution, Washington 1974.

62. S. Blinder, *Economic Policy and the Great Stagflation*, Academic Press, N. York, 1979.

63. S. Blinder, R. M. Solow i dr., *The Economics of Public Finance*, The Broookings Institution. Washington, 1974.

64. S. Eichner, *A Guide to Post-Keynesian Economics*, Macmillan, London, 1979.

65. S. Frey, *Economice Politque modeme,* P.U.F., Paris, 1985,

66. S. Komazec i Z. Ristić, *Menadžment monetarnih i javnih finasija*, EtnoStil, Beograd, 2009.

67. S. Komazec i Ž. Ristič, *Antiinflaciona strategija.* Naučna knjiga, Beograd, 1992.

68. S. Komazec i Ž. Ristić, *Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja*, Etno Stil, Beograd, 2009.

69. S. Komazec i Ž. Ristić, *Makroekonomija*, Etnostil, Beograd, 2009.

70. S. Komazec i Ž. Ristić, *Monetarna ekonomija i bankarski menadžment*, Liber, Beograd, 2009.

71. S. Komazec i Ž. Ristić, *Monetarna i fiskalna strategija*, ABC Glas, Beograd, 1992.

72. S. Komazec i Ž. Ristić, *Monetarna i fiskalna strategija,* Institut za finansije i razvoj, Beograd, 1992.

73. S. Komazec i Ž. Ristić, *Savremena inflacija i ekonomska kriza*, Naučna knjiga, Beograd, 1992.

74. S. Komazec, Ž. Ristić i J. Kovač, *Alternativne makroekonomske politike,* ABC Glas, Beograd, 1993.

75. S. Komazec, Ž. Ristić i J. Kovač, *Savremene teorije stabilizacione politike*. ABC Glas, Beograd, 1993.

76. S. Komazec, Ž. Ristić i S. Vućićević, *Finansijska ekonomija,* Savremena administracija, Beograd, 1993.

77. S. Komazec, J. Kovač i Ž. Ristić, *Fiskalna teorija i politika*, ABC Glas, Beograd, 1993.

78. S. Komazec, J. Kovač i Ž. Ristić, *Lavirinti dužničke ekonomije,* ABC Glas, Beograd, 1993.

79. S. Komazec, *Monetarna i finansijska ekonomija*, „Štampa", Šibenik, 1981.

80. S. Letica, *Kriza i zdravstvo*, Stvarnost, Zagreb, 1984.

81. S. Orsag, *Problematika finansiranja poslovanja i razvoja inkorporativnog poduzeća*, Institut za javne finansije, Zagreb, 1990.

82. S. Snossen (Ed). *Comparative Tax Systems*, North Holand, Amsterdam, 1983,

83. S. Stojanović, *Finansije Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

84. S. Stojanović, *Finansiranje Evropske unije,* Službeni glasnik, Beograd 2002.

85. S. Štampar, *Podjela prihoda između društveno-političkih zajednica*, Ekonomski institut, Zagreb, 1968.

86. S. Zamagni (Ed.), *The Economics of Altmism*, E. Elgar, 1995.

87. S. Payer, *The Debt Trap – The IMF and the Third World*, 1974.

88. S.R. Stojanović, *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

89. S. Simmonet, *Les incitations fiscales et le plan,* R.S. F. 1968.

90. Sempé, *Budget et tresor,* Ed. Cujas, Paris, 1973,

91. Senford, C. and Bradbury, N., *Case Studies in Economics*, Longman, 1987.

92. Sh. Dow, *Macroeconomic Thought-A Methodological approach*, Blockwell, Oxford, 1986.

93. Slobodan Komazec, Jovo Kovač, Žarko Ristić, *Strategije finansiranja ekonomskog rasta*, Beograd, 1996.

94. Smith A., *Neo-Keyneslan View of Monetary Policy*, u „Controling Monetary Aggregates“, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1969.

95. Stephen Walder, *The Budgetary Procedure of the Economic Community*, Wien, 1992.

96. Stewart, T. A. ,*Intellectual Capital: The new wealth of organizations*, Doubleday, Courrency, 1997.

97. Stigiitz J.E., *Economics of the Pubiic Sector*, W. N. Norton, N. York, 2004.

98. Stigiitz J.E., Protivurečnosti globalizacije, Beograd, 2004.

99. Šimović Jure i Hrvoje, "*Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije",* Zagreb, 2006.

100. Šuković Danilo*, Realni sektor privrede Srbije u procesu prilagođavanja EU,* Institut društvenih nauka, Beograd, 2002.

101. T. Domburg, *Macroeconomics,* McGrow Hill, N.York, 1987.

102. T.J. Sargent, *Macroeconomic Theory,* Academic Press, N. York, 1979.

103. Taylor L, *Structuralist macroeconomics*, BASIC books, N. York, 1983.

104. Thompson, J., Quasi - *Markets and Strategic Chamge in Public Organizations*, Chicago, The University of Chicago, 1991.

105. V Grbić, *Ekonomija Evropske unije,* Megatrend, Beograd, 2008

106. V. Ognjanović, *Javne finansije,* Grifon, Podgoroica, 2001.

107. V.Tanzi. *Fiscal Management and External Debt Problems*, u: H. Mehran (Ed.), External Debt Management. MMF, Washington, 1985.

108. V.Wolfelsperger, *Les biens collectifis*, P. U. F., Paris 1975.

109. Vane R. Howard i Hohn L. Thompson, *Monetarism, Theory, Evidence and Policy*, Martin Robertson, Oxford, 1979.

110. Varian, H. R., *Intermediate Microeconomics - A Modern Approach*, W. W. Norton & Company, University of Michigan, 1990.

111. W. Pommerrehne i F. Schneider, *Un balanced Growth between Public and Private Sectors,* u R. H. Haveman (Ed.), *Public Finance and Public Expendent,* Wayne State Untversity Press, Detroit, 1981.

112. Williams i R. Anderson, *Efficiency in the Social Services,* Oxford, Basil Blackwell, London. Martin Robertson, 1975.

113. Wilson i D. J. Wilson, *The Political Economy ofthe Welfare State,* G. Allcn und Unwin, London, 1982.

114. Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*, Me Graw-Hill, N. York, 1970.

115. Z. Pjanić , *Ekonomskl leksikon,* Savremena administracija, Beograd, 1975.

116. Z. Zakić, *Agrarna ekonomija*, Ekkonomski fakultet, Beograd, 1995.

117. Zvi Bodie, Alex Kane, Alan J. Markus, *Osnovi investicija*, Data Status, Beograd, 2009.

118. Ž. Jašić, *Budžet i privredni razvoj*, Naodne novine i Ekonomski institut, Zagreb, 1980.

119. Ž. Jašić, *Nove tendencije u razvitku ekonomske politike u tržišnim privredama*, Ekonomski institut, Zagreb, 1973.

120. Ž. Ristić i A. Milojević*, Menadžment ljudskog kapitala*, Etnostil, Beograd, 2009..

121. Ž. Ristić i B. Ljutić, *Finansije preduzeća,* Privredni pregled, Beograd, 1990.

122. Ž. Ristić i dr, *Fiskalna analiza*, Liber, Beograd, 2009.

123. Ž. Ristić i dr, *Poreski menadžment i poreski konsalting,* UPS, Banja Luka, 2008.

124. Ž. Ristić i M. Bogavac, *Finansijska makroekonomija*, EtnoStil, Beograd, 2009.,

125. Ž. Ristić i M. Bogavac, *Finansijski menadžment.* Etno Stil, Beograd, 2009.

126. Ž. Ristić i P. Belokapić, *Ekonomija javnih finansija,* Etnostil, Beograd, 2009.

127. Ž. Ristić i P. Belokapić, *Strategijski menadžment javnih finansija*, Etnostil, Beograd, 2009.

128. Ž. Ristić i R. Cemović, *Monetarizam, fiskalizam, strukturalizam*, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1989.

129. Ž. Ristić i R. Cerović, *Fiskalna politika,* Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1986.

130. Ž. Ristić i S. Komazec, *Menadžment ljudskih resursa,* ABC Glas, Beograd, 1993.
131. Ž. Ristić, *Budžetska ekonomija,* Liber, Beograd, 2008.
132. Ž. Ristić, *Deficitarno finansiranje javnog sektora*, Liber, Beograd, 2009.,
133. Ž. Ristić, *Ekonomija društvenih delalnosli*, Nova prosveta, Beograd, 1991.
134. Ž. Ristić, *Finansijski menadžment*. Naučna knjiga i Viša poslovna škola, Beograd, 1992.
135. Ž. Ristić, *Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*, Liber, Beograd, 2008.
136. Ž. Ristić, *Fiskalna ekonomija,* Savremena administracija, Beograd, 1991.
137. Ž. Ristić, *Fiskalna strategija,* Liber, Beograd, 2008.
138. Ž. Ristić, *Fiskalni menadžment,* Savremena administracija, Beograd, 1995.
139. Ž. Ristić, M. Dinčić, *Ekonomija socijalnog, zdravstvenog i penzijskog osiguranja*, VPŠ Čačak,
140. Ž. Ristić, *Monetarna ekonomija i bankarski menadžment*, Etnostil, Beograd, 2009.
141. Ž. Ristić, *Politička ekonomija*. Ekspres, Zrenjanin, 1991.
142. Ž. Ristić, *Poreska i budžetska politika EU*, Liber, Beograd, 2008.
143. Ž. Ristić, *Poreski sistemi i fiskalna reforma,* Centar za izdavačku delatnost SSO Srbije, Beograd, 1991.
144. Ž. Ristić, S. Komazec i J. Kovač, *Ekonomika javnog sektora*, ABC Glas, Beograd, 1992.
145. Ž. Ristić, S. Komazec i J. Kovač, *Poreska ekonomija*, ABC Glas, Beograd, 1993
146. Ž. Ristić, S. Komazec, J. Sejmenović, *Finansijska tržišta i berze*, UPS, Banja Luka, 2008.
147. Ž. Ristić, S. Milenković i P. Damnjanović, *Menadžment znanja i ekonomija obrazovanja*, Etnostil, Beograd, 2010.
148. Ž. Ristić, S. Vukša, M. Srdić, *Poreska i budžetska kontrola i revizija,* Etno Stil, Beograd, 2009.
149. Ž. Ristić, S. Vukša, *Budžet i trezor,* Etno Stil, Beograd, 2009.
150. Ž. Ristić, S. Vukša, *Menadžment poslovnih finansija,* Liber, Beograd, 2008.
151. Ž. Ristić, S. Komazec i dr J. Kovač, *Ekonomika javnog sektora*, Institut za finansije i razvoj, Beograd, Knin, Vukovar, 1992.

V

1. A. Chrysta, P. Mizen*, Recent Developments in Monetary Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2007
2. A. Gloria, A. Sgobbi i I. von Homeyer, *Governance for the Environment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, april 2010

3. C. Gnos i L.F. Rochon, *Monetary Policy and Financial Stability,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009
4. C. Mulhearn and H. R. Vane*, The Euro,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008
5. C. Secchi i A. Villafranca*, Liberalism in Crisis?,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009
6. D. Reisman, *Halth Tourism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, may 2010
7. Dinoysios S. Demetis, *Technology and Anti-Money Laundering*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, octobar 2010
8. F. Allen i D. Gale*, Financial Crises,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008
9. F. Cesarano, *Money and Monetary Systems,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008
10. F. Saccomanni, *Managing International Financial Instability*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008
11. I. Claus, N. Gemmell, M. Harding i D. White, *Tax Reform in Open Economies,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, april 2010
12. J. K. Boyce,S. Cullenberg, P. K. Pattanaik i R. Pollin , *Human Development in the Era of Globalization*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009
13. J. P. Raines, C. G. Leathers*, Debt Innovations and Deflation,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008
14. J.M.Vazquez, M. Rider i S. Wallace*, Tax Reform in Russia,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008
15. John Grahl, *Global Finance and Social Europe*, Edward Elgar Publishing Cheltenham 2009
16. K. Jenkins*, Politician and Public Services,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009
17. K. N. Schefer, *Social Regulation in the WTO*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, march 2010
18. Kevin E. Davis, *Institutions and Economic Performance,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, june 2010
19. Kunibert Raffer, *Debt Management for Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham may 2010
20. L. Yueh, *The Economy of China*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, may 2010
21. M. Kallifatides, S. N. Ekwall i S. E. Sjostrand*, Corporate Governance in Modern Financial Capitalism,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, april 2010
22. N. Bosch, M. E. Queralt, *The Political Economy of Inter- Regional Fiscal Flows*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, feb 2010
23. O.F. Hamouda, Money, *Investment and Consumption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009
24. R. E.B. Lucas, L.Squire, T.N. Srinivasan, *Global Exchange and Poverty*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, feb 2010
25. Robert D Tollison, *Fiscal Sociology the Theory of Public Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009

26. S. Katzes, *Macroeconomic Theory and its Failings*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, jan 2010
27. S. Wallace, *State and Local Fiscal Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, jan 2010
28. Suresh Sundaresan, *Microfinance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008
29. Tim Congdon, *Keynes the Keynesians and Monetarism,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008
30. W. Vermeend, R Van der Ploeg i J.W Timmer, *Taxes and the Economy*, Edward Elgar Publishing , Cheltenham, 2008

PREGLED OBJAVLJENIH RADOVA AUTORA:
Knjige i udžbenici

1) **Poslovne finansije i bankarsko poslovanje**, udžbenik za IV razred usmerenog obrazovanja, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1980. (koautorstvo)
2) **Finansije, udžbenik za IV razred usmerenog obrazovanja**, Stručna knjiga, Beograd, 1980. (koautorstvo)
3) **Društveni prihodi, udžbenik za IV razred usmerenog obrazovanja**, Stručna knjiga, Beograd, 1980. (koautorstvo)
4) **Poslovne finansije i bankarsko poslovanje, udžbenik za IV razred usmerenog obrazovanja**, II izdanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1982. (koautorstvo)
5) **Finansijsko poslovanje trgovinskih OUR-a, skripta za V stepen stručnosti trgovinske struke, Centar za obrazovanje kadrova u robnom prometu**, Beograd,1983. (koautorstvo)
6) **Finansijsko poslovanje sa evidencijom, skripta za V stepen stručnosti trgovinske struke**, Centar za obrazovanje kadrova u robnom prometu, Beograd, 1984. (koautorstvo)
7) **Finansijski federalizam**, Napredak, Aranđelovac, 1984.
8) **Fiskalna strategija**, Sloboda, Beograd, 1984.
9) **Opšta i zajednička potrošnja**, Partizanska knjiga, Beograd, 1985.
10) **Ekonomija slobodne razmene rada i udruživanja rada i sredstava**, Napredak, Aranđelovac, 1985. (koautorstvo)
11) **Poslovne finansije i bankarsko poslovanje**, udžbenik za IV razred usmerenog obrazovanja ekonomsko - komercijalne struke, III izdanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1983. (koautorstvo)
12) **Monetarna i fiskalna ekonomija**, Partizanska knjiga, Beograd, 1986. (koautorstvo)
13) **Fiskalna politika**, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1986. (koautorstvo)

14) **Stabilizaciona politika**, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd,1986. (koautorstvo)

15) **Fiskalne finansije i fiskalno pravo**, Prosveta, Požarevac, 1987.

16) **Ekonomika Jugoslavije**, Partizanska knjiga, Beograd, 1987. (koautorstvo)

17) **Finansiranje zajedničkih potreba**, Partizanska knjiga, Beograd, 1987. (koautorstvo)

18) **Poslovne finansije i bankarsko poslovanje**, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1987 (koautorstvo)

19) **Samoupravne poslovne finansije**, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1988. (koautorstvo)

20) **Reforma privrednog, finansijskog i političkog sistema**, Naučna knjiga, Beograd, 1989.

21) **Ekonomika društvenih delatnosti**, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1989 . (koautorstvo)

22) **Ekonomija finansiranja nauke i obrazovanja**, Jugoart, Zagreb, 1989.

23) **Makroekonomska analiza**, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1989.

24) **Monetarizam**, fiskalizam, strukturalizam, Institut za unapređenje robnog prometa, Beograd, 1989. (koautorstvo)

25) **Fiskalna ekonomija**, Savremena administracija, Beograd, 1989.

26) **Finansijsko poslovanje**, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, Zavod za izdavanje udžbenika, Novi Sad i Zavod za unapređenje vaspitanja i obrazovanja, 1989. (koautorstvo)

27) **Finansije preduzeća**, Privredni pregled, Beograd, 1990. (koautorstvo)

28) **Poreski sistem i fiskalna reforma,** Istraživačko - izdavački centar SSO Srbije, Beograd, 1991.

29) **Politička ekonomij a**, Ekspres, Zrenjanin, 1991. (koautorstvo)

30) **Ekonomij a društvenih delatnosti**, Prosveta, Beograd, 1991.

31) **Finansijsko poslovanje,** Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, Zavod za izdavanje udžbenika, Novi Sad i Zavod za školstvo, Titograd, 1991. (koautorstvo)

32) **Fiskalna ekonomija,** Savremena administracija, Beograd, 1991.

33) **Javne finansije, Menadžment javnog sektora,** Naučna knjiga, Beograd, 1991.(koautorstvo)

34) **Politička ekonomija**, Ekonomski fakultet, Beograd, 1991. (koautorstvo)

35) **Finansijski menadžment**, Naučna knjiga i Viša poslovna škola, Beograd, 1992.

36) **Komparativni fiskalni sistemi**, Službeni list SRJ, Beograd, 1992.

37) **Međunarodne finansije**, Viša ekonomsko-komercijalna Škola, Novi Sad,1992.(koautorstvo)

38) **Inflacija i kriza, Institut za finansije i razvoj,** Beograd, 1994. (koautorstvo)

39) **Ekonomika javnog sektora, Institut za finansije i razvoj**, Beograd, 1992.

40) **Monetarna i fiskalna strategija**, Institut za finansije i razvoj, Beograd, 1992. (koautorstvo)

41) **Poslovno finansiranje**, Viša poslovna škola i Naučna knjiga, Beograd, 1992. (koautorstvo)

42) **Bankarstvo**, Viša ekonomsko - komercijalna škola, Novi Sad, 1992. (koautorstvo)

43) **Politička ekonomija**, Viša ekonomsko - komercijalna škola, Novi Sad, 1992. (koautorstvo)

44) **Bankarstvo,** Viša ekonomsko - komercijalna škola, Novi Sad, 1992. (koautorstvo)

45) **Politička ekonomija,** Viša ekonomsko komercijalna škola, Novi Sad, 1992. (koautorstvo)

46) **Antiinflaciona strategija**, Naučna knjiga, Beograd, 1992. (kautorstvo)

47) **Poslovne finansije i sistemi plaćanja**, ABC Glas, Beograd, 1992. (koautorstvo)

48) **Instruktor za poreze**, Benian Economic, Beograd, 1992. (koautorstvo)

49) **Bankarska ekonomija,** ABC Glas, Beograd, 1992. (koautorstvo)

50) **Savetnik za poreze**, Benian Economic, Beograd, 1992. (koautorstvo)

51) **Menadžerske finansije**, ABC Glas, Beograd, 1992. (koautorstvo)

52) **Deficitarno finansiranje**, ABC Glas, Beograd, 1992. (koautorstvo)

53) **Alternativne makroekonomske politike,** ABC Glas, Beograd, 1993. (koautorstvo)

54) **Finansijska ekonomija**, Savremena administracija, Beograd, 1993. (koautorstvo)

55) **Savremene teorij e stabilizacione politike,** ABC Glas, Beograd, 1993 . (koautorstvo)

56) **Strategija poslovnog finansiranja**, Viša poslovna škola, Beograd, 1993. (koautorstvo)

57) **Menadžment ljudskih resursa,** ABC Glas, Beograd, 1993. (koautorstvo)

58) **Poreska ekonomija,** ABC Glas, Beograd, 1993. (koautorstvo)

59) **Lavirinti dužničke ekonomije**, ABC Glas, Beograd, 1993. (koautorstvo)

60) **Fiskalna teorija i politika**, ABC Glas, Beograd, 1993. (koautorstvo)

61) **Budžetska ekonomija,** ABC Glas, Beograd, 1994. (koautorstvo)

62) **Finansijski menadžment,** ABC Glas, Beograd, 1994. (koautorstvo)

63) **Monetarne i javne finansije**, ABC Glas, Beograd, 1994. (koautorstvo)

64) **Poreske strukture**, ABC Glas, Beograd, 1994. (koautorstvo)

65) **Menadžment društvenih delatnosti,** Ekonomski fakultet, Beograd, 1994.

66) **Finansije,** ABC Glas, Beograd, 1994.

67) **Fiskalni menadžment**, Savremena administracija, Beograd, 1995.

68) **Finansijsko i devizno poslovanje**, ČIP štampa, Beograd, 1993. (koautorstvo)

69) **Finansijske institucije i tržište,** Viša poslovna škola, Beograd, 1995. (koautorstvo)

70) **Fiskalna strategija**,Ekonomski fakultet, Beograd, 1995.

71) **Bankarstvo,** Čigoja, Beograd, 1995. (koautorstvo)

72) **Strategije finansiranja privrednog razvoja,** ABC Glas, Beograd, 1996. (koautorstvo)

73) **Finansijski menadžment,** Megatrend, Beograd, 1996.

74) **Menadžment javnog sektora**, ABC Glas, Beograd, 1996. (koautorstvo)

75) **Ekonomija**, Megatrend, Beograd, 1996. (koautorstvo)

76) **Fiskalna (ne)ravnoteža**, ABC Glas, Beograd, 1996.

77) **Međunarodni finansijski menadžment**, Čigoja, Beograd, 1997. (koautorstvo)

78) **Moderan finansijski menadžment**, Čigoja, Beograd, 1997. (koautorstvo)

79) **Finansijska tržišta i berze,** Čigoja, Beograd, 1997. (koautorstvo)

80) **Finansijski menadžment**, Čigoja, Beograd, 1997 . (koautorstvo)

81) **Fiskalna strategija,** Ekonomski fakultet, Beograd, 1997.

82) **Poslovna politika banaka**, Čigoja, Beograd, 1997. (koautorstvo)

83) **Menadžment ljudskih resursa**, Ekonomski fakultet, Beograd, 1997

84) **Monetarne i javne finansije**, Čigoja, Beograd, 1997. (koautorstvo)

85) **Monetarna ekonomija,** udžbenik za III razred ekonomske škole, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1997: (koautorstvo)

86) **Finansije, udžbenik za III razred ekonomske škole**, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1998. (koautorstvo)

87) **Javne finansije**, udžbenik za III razred ekonomske škole, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1998. (koautorstvo)

88) **Poslovne finansije**, udžbenik za III razred.ekonomske škole, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1998. (koautorstvo)

89) **Fiskalni menadžment**, Savremena administracija, Beograd, 1998.

90) **Finansijska makroekonomija**, Čigoja, Beograd,1998. (koautorstvo)

91) **Poreski menadžment i budžetski inženjering**, Cigoja, Beograd, 1998. (koautorstvo)

92) **Funkcionalne javne finansije,** Čigoja, Beograd, 1998. (koautorstvo)

93) **Monetarni menadžment**, Čigoja, Beograd, 1998. (koautorstvo)

94) **Finansijska tržišta i berze**, Jantal, Beograd,1998. (koautorstvo)

95) **Međunarodni finansijski menadžment**, Čigoja, Beograd, 1998. (koautorstvo)

96) **Bankarski menadžment**, Čigoja, Beograd, 1998. (koautorstvo)

97) **Fiskalna strategija**, Ekonomski fakultet, Beograd, 1998.

98) **Menadžment ljudskih resursa**, Ekonomski fakultet, Beograd, 1998.

99) **Globalni finansijski menadžment**, Čigoja, Beograd, 1998. (koautorstvo)

100) **Monetarne i javne flnansije**, Čigoja, Beograd, 1999. (koautorstvo)

101) **Monetarne i javne finansije**, Jantar, Beograd, 1999. (koautorstvo)

102) **Javne finansije,** Viša poslovne škola, Beograd, 2000. (koautorstvo)

103) **Menadžment ljudskih resursa**, Ekonomski fakultet, Beograd, 2000

104) **Tržište novca i kapitala**, Viša poslovna škola. Beograd. 2000. (koautorstvo)

105) **Globalni finansijski menadžment**, Viša poslovna škola, Beograd, 2000.(koautorstvo)

106) **Strategija razvojne fiskalne politike**, Jantar, Beograd, 2000. (koautorstvo)

107) **Upravljanje finansijskim i deviznim poslovanjem**, Ekonomski fakultet, Beograd, 2000.(koautorstvo)

108) **Monetarne i javne finansije**, Čigoja, Beograd, 2000. (koautorstvo)

109) **Poreski sistem i politika**, Viša poslovna škola, Beograd, 2000. (koautorstvo)

110) **Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja**, Viša poslovna škola, Beograd, 2000. (koautorstvo)

111) **Fiskalna strategija**, Ekonomski fakultet, Beograd, 2001.

112) **Monetarni i fiskalni menadžment**, Ekonomski fakultet Niš, 200 1. (koautorstvo)

113) **Finansijski menadžment**, Čigoja, Beograd, 2001. (koautorstvo)

114) **Menadžment znanja**, Etiketa, Beograd, 2001.

115) **Socijalna ekonomija**, Etiketa, Beograd, 2001.

116) **Javne finansije**, Viša poslovna škola, Beograd, 2001. (koautorstvo)

117) **Bankarstvo**, Viša poslovna škola, Beograd, 2001. (koautorstvo)

118) **Makroekonomija**, tom I i II , Viša poslovna škola, Novi Sad, 2002. (koautorstvo)

119) **Menadžment finansijske ekonomije**, Viša poslovna škola, Novi Sad (koautorstvo)

120) **Fiskalni menadžment**, Savremena adminstracija, Beograd, 2002.

121) **Berzanski i bankarski menadžment**, Viša poslovna škola, Beograd,2002.(koautorstvo)

122) **Finansijski menadžment**, Viša poslovna škola, Beograd, 2002. (koautorstvo)

123) **Javne finansije**, udžbenik za III razred ekonomskih škola, Zavod za udžbenike nastavna sredstva, Beograd, 2002. (koautorstvo)

124) **Javne finansije**, udžbenik za IV razred ekonomskih škola, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2002. (koautorstvo)

125) **Osnovi finansija**, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd,2004. (koautorstvo)

126) **Makroekonomske politike**, Etiketa, Beograd, 2004. (koautorstvo)

127) **Monetarne i javne finansije**, VPŠ, ČaČak, 2006. (koautorstvo)

128) **Makroekonomija**, VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

129) **Berze i berzansko poslovanje**, VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

130) **Finansijski menadžment**, VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

131) **Poreska i carinska politika**, VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

132) **Menadžment javnog sektora**, VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

133) **Finansijska tržišta i berzanski menadžment,** VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

134) **Poreski menadžment,** VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

135) **Ekonomija nauke i obrazovanja**, VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

136) **Menadžment ljudskih resursa**, VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

137) **Monetarna ekonomija i bankarski menadžment**, VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

138) **Upravljanje finansijama socijalnog, zdravstvenog i penzijskog osiguranja,** VPŠ, Čačak, 2006. (koautorstvo)

139) **Finansijski menadžment**, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2006. (koautorstvo)

140) **Menadžment ljudskih resursa**, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2006.(koautorstvo)

141) **Tržište novca i kapitala**, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2006. (koautorstvo)

142) **Državni menadžment,** Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2007.(koautorstvo)

143) **Međunarodni finansijski menadžment,** VPŠ, Čačak, 2007. (koautorstvo)

144) **Fiskalna ekonomija,** VPŠ, Čačak, 2007. (koautorstvo)

145) **Međunarodne javne finansije i budžetska politika Evropske unije,** VPŠ, Čačak, 2007. (koautorstvo)

146) **Socijalni menadžment,** Liber, Beograd, 2007. (koautorstvo)

147) **Poreski i carinski sistem i politika,** Grafopak, Aranđelovac, 2007. (koautorstvo)

148) **Monetarne i javne finansije,** VPŠ, Čačak, 2007. (koautorstvo)

149) **Poreski menadžment i poreski konsalting,** Grafopak, Aranđelovac,2007.(koautorstvo)

150) **Geofiskalni menadžment,** Liber, Beograd, 2007. (koautorstvo)

151) **Bankarski menadžment,** Grafopak, Aranđelovac, 2007. (koautorstvo)

152) **Finansijska tržišta,** Grafopak, Aranđelovac, 2007. (koautorstvo)

153) **Javni menadžment i javni marketing,** Liber, Beograd, 2007. (koautorstvo)

154) **Teorija menadžerske ekonomije,** Liber, Beograd, 2007. (koautorstvo)

155) **Menadžment znanja,** Grafopak, Aranđelovac,2007. (koautorstvo)

156) **Savremene ekonomske teorije,** Liber, Beograd, 2007. (koautorstvo)

157) **Budžetski deficit i javni dug,** Grafopak, Aranđelovac, 2007. (koautorstvo)

158) **Monetaristička i fiskalistička** makroekonomija, Grafopak, Beograd, 2007. (koautorstvo)

159) **Ekonomija humanog kapitala,** Liber, Beograd, 2007. (koautorstvo)

160) **Fiskalna makroekonomija,** Liber, Beograd, 2007. (koautorstvo)

161) **Socijalni i zdravstveni menadžment,** Poslovni fakultet, Jagodina, 2007. (koautorstvo)

162) **Utvrđivanje i naplata javnih prihoda,** Liber, Beograd, 2008. (koautorstvo)

163) **Bankarski menadžment,** Univerzitet za poslovne studije 2008. Banja Luka (koautorstvo) .

164) **Međunarodno bankarstvo i institucionalni investitori,** Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2008. (koautorstvo)

165) **Finansijsko. tržište i berze,** Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, 2008. (koautorstvo)

166) **Poreski menadžment i poreski** konsalting, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, 2008. (koautorstvo)

167) **Globalizacija makroekonomske politike,** Liber, Beograd, 2008. (koautorstvo)

168) **Monetarni i fiskalni menadžment,** Liber, Beograd, 2008. (koautorstvo)

169) **Makroekonomija,** Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, (koautorstvo)

170) **Monetarne i javne finansije,** Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, (koautorstvo)

171) **Fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora,** Liber, Beograd, 2008. (koautorstvo)

172) **Fiskalna strategija,** Liber, Beograd, 2008. (koautorstvo)

173) **Utvrđivanje i naplata javnih prihoda**, Beogradska poslovna škola, Beograd,2009, (koautorstvo)

174) **Poreska i budžetska politika EU Univerzitet za poslovne studije,** Banja Luka, 2008., (koautorstvo)

175) **Međunarodne monetarne i finansijske institucije,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo)

176) **Međunarodne javne finansije i budžetska politika EU,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo)

177) **Menadžment osiguranja i hartije od vrednost,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo)

178) **Međunarodno poslovanje, špedicija, transport i osiguranje,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo)

179) **Budžetska ekonomija,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo)

180) **Socijalna ekonomija i javni menadžment,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo)

181) **Menadžment poslovnih finansija i ekonomija korporativnog finansiranja,** Liber, Beograd, 2008 (koautorstvo)

182) **Ekonomija javnog sektora,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo) koautorstvo

183) **Menadžment znanja i ekonomija obrazovanja,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo)

184) **Fiskalna analiza,** Liber, Beograd, 2008, (koautorstvo)

185) **Akcionarstvo i hartije od vrednosti,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

186) **Monetarna i fiskalna politika i ekonomski rast,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

187) **Budžet i trezor,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

188) **Budžetska politika i fiskalno finansiranje,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

189) **Deficitarno** finansiranje **javnog sektora,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

190) **Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

191) **Menadžment ljudskog kapitala,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

192) **Monetarna ekonomija i bankarski menadžment,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

193) **Poreska i budžetska kontrola i revizija,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

194) **Pravo Evropske unije,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

195) **Finansijska makroekonomija,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

196) **Finansijski menadžment,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

197) **Fiskalna politika, stabilizacija i rast,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

198) **Menadžment monetarnih i javnih finansija,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

199) **Makroekonomija,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

200) **Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

201) **Monetarna ekonomija i bankarski menadžment,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

202) **Finansijska tržišta i berzanski menadžment,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

203) **Globalna ekonija,** Etnostil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

204) **Međunarodna ekonomija i finansije,** Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka 2008, (koautorstvo)

205) **Strategijski menadžment javnih finansija,** EtnoStil**,** Beograd, 2009, (koautorstvo)

206) **Ekonomija javnih finansija,** EtnoStil, Beograd, 2009, (koautorstvo)

207) **Budžetska politika i fiskalna revizija,** EtnoStil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

208) **Fiskalni dezekvilibrijum i javno finansiranje,** EtnoStil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

209) **Ekonomija socijalnog, zdravstevog i penzijskog osiguranja,**Viša poslovna škola, Čačak, 2008, (koautorstvo)

210) **Ekonomija**, Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

211) **Socijalna ekonomija i zdravstevi menadžment,** Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

212) **Globalna ekonomija fiskalnog upravljanja,** Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

213) **Ekonomske teorije fiskalnog menadžmenta,** Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

214) **Stabilizaciona i ravojna fiskalna politika**, Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

215) **Globalna finansijska ekonomija monetarizma i fiskalizma**, Etnostil, Beograd , 2010, (koautorstvo)

216) **Makroekonomska fiskalna analiza**, Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

217) **Ekonomija, pravo i finansije hartija od vrednosti**, Etnostil, Beograd, 2010,(koautorstvo)

218) **Ekološka ekonomija**, Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

219) **Ekonomija znanja**, Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

220) **Međunarodna ekonomija i internacionalne finansije**, Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

221) **Socijalni i zdravstveni menadžment,** Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

222) **Ekonomija socijalnog, zdravstvenog i penzijskog osiguranja,** Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

223) **Poslovne i preduzetničke finansije,** Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

224) **Upravljenje socijalnim finansijama,** Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

225) **Međunarodno bankarstvo,** Etnostil, Beograd, 2010, (koautorstvo)

226) **Evropske javne finansije,** Etnostil, Beograd, 2010 (koautorstvo)

227) **Finansiranje razvoja,** Etnostil, Beograd, 2010 (koautorstvo)

228) **Finansijske institucije: budžet i trezor,** Etnostil, Beograd, 2010 (koautorstvo)

229) **Fiskalni menadžment,** Etnostil, Beograd, 2010 (koautorstvo)

230) **Fiskalna teorija i politika,** Etnostil, Beograd, 2010 (koautorstvo)

231) **Finansijska makroekonomija monetarizma i fiskalizma,** EtnoStil,Beograd,2011, (koautorstvo)

232) **Finansijske institucije: budžet i trezor,** EtnoStil, Beograd, 2011, (koautorstvo)

233) **Globalni finansijski menadžment,** EtnoStil, Beograd, 2011, (koautorstvo)

234) **Globalna ekonomija i globalne finansije,** EtnoStil, Beograd, 2011, (koautorstvo)

235) **Monetarna ekonomija i bankarski menadžment,** EtnoStil, Beograd, 2011, (koautorstvo)

236) **Međunarodne javne finansije i budžetska poltika EU,** EtnoStil, Beograd, 2011, (koautorstvo

237) **Poslovne finansije versus finansijski menadžment,** Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka 2011. (koautorstvo),

238) **Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja,** Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2011. (koautorstvo)

239) **Međunarodno bankarstvo i institucionalni investitori,** Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2011. (koautorstvo)

240) **Pravo i ekonomija akcionarstva i hartija od vrednosti**, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, 2011. (koautorstvo),

241) **Makroekonomski socijalni menadžment,** Etnostil, Beograd, 2011. (koautorstvo),

242) **Poreska i carinska politika,** Etnostil, Beograd, 2011. (koautorstvo),