

FAKULTET ZA POSLOVNI MENADŽMENT

BAR

FISKALNA EKONOMIJA

AUTOR

Prof.Dr Ivan Đurković

Sadržaj

UVOD.....	6
1. POTREBE POJEDINE VRSTE POTREBA I NJIHOVO FINANSIRANJE.....	7
2. POJAM I PREDMET JAVNIH FINANSIJA.....	8
3. FUNKCIJE I ASPEKTI IZUČAVANJA JAVNIH FINANSIJA	9
4. DRUŠTVENI PROIZVOD I FINANSIJE	9
4.1. Društveni proizvod i javne finansije	10
4.2. Društveni proizvod, poresko opterećenje i granica fiskalnog zahvatanja.....	10
5. FINANSIJE U ŠIREM I UŽEM SMISLU	11
5.1. Tržišne i javne finansije kao predmet finansija u širem smislu.....	11
6. MEŠOVITA PRIVREDA	14
6.1. Fleksibilnost granica između javnih i privatnih potreba i kako i koliko država učestvuje u proizvodnji.....	15
7. ETAPE SAVREMENOG ISTORIJSKOG RAZVOJA JAVNIH RASHODA I PRIHODA	16
7.1. Magna carta libertatum, Petito of Right, Bil of Rights	17
7.2. Savremeni sistem javnih rashoda i prihoda.....	17
7.3. Najznačajnije savremene teorije o javnim rashodima i приходima.....	18
7.3.1. Sociološki aspekt	18
7.3.1.1. Fiskalna politika i javni izbor	19
7.3.1.1.1. Idealno i moguće u primeni mera fiskalne politike	19
7.3.1.1.2. Pravovremeno reagovanje na promenjene ekonomske okolnosti	20
7.3.1.1.3. Interesi specifičnih društvenih grupa	21
7.3.1.2. Država blagostanja (welfare state)	22
7.3.1.2.1. Pareto efikasnost.....	23
7.3.1.3. Levijatantski modeli poreskog izrabljivanja	24
8. JAVNE POTREBE (JAVNA DOBRA)	25
8.1. Čista javna dobra	25
8.1.1. Tradicionalne javne potrebe kao javna dobra.....	26
8.1.2. Nove ekonomsko-socijalne javne potrebe	26
8.2. Mešovita (kvazi) javna dobra.....	27
8.3. Država kao javno dobro.....	27
8.4. Kriterijumi za definisanje javnih potreba i za razlikovanje javnog od privatnog dobra	28
9. POJAM I VRSTE JAVNIH RASHODA.....	30
9.1. Vrste i struktura javnih rashoda-kriterijumi za klasifikaciju	30
9.2. Finansiranje javnih rashoda.....	31
9.2.1. Fiskalni i drugi aspekti	31
9.3. Pokriće javnih rashoda	31
9.4. Tendencija porasta javnih rashoda	32
9.4.1. Apsolutni i relativni porast javnih rashoda	32
9.4.2. Porast javnih rashoda zemalja članica EU.....	32
9.4.3. Javni rashodi u zemljama u tranziciji.....	33
10. JAVNI PRIHODI.....	33
10.1. Pojam i osnovne karakteristike javnih prihoda	33
10.2. Klasifikacija javnih prihoda po principu korisnosti	34
10.3. Vrste javnih prihoda	35
10.4. Primena dažbina	35
10.4.1. Sistem repartacije i kvotitetni sistem	35
10.5. Klasifikacije poreza	36
10.5.1. Poreski oblici	36

10.5.2.	Klasifikacija poreza OECD-a	36
10.6.	Elementi poreza	37
10.7.	Poreskopравни odnos	37
10.7.1.	Pojam i komponente poreskopavnog odnosa	37
10.7.2.	Poreski odnos kao upravnopравни odnos	37
10.8.	Poreski sistem	38
10.8.1.	Tendencije u savremenim poreskim sistemima i poreske reforme	38
10.8.2.	Poreski sistem država članica Evropske Unije	41
10.9.	Podela poreza.....	44
10.9.1.	Direktni i indirektni porezi.....	44
10.9.2.	Lični i objektivni porezi.....	45
10.9.3.	Fundirani i nefundirani porezi.....	46
10.9.4.	Katasterski i tarifni porezi.....	46
10.9.5.	Opšti i namenski porezi.....	46
10.9.6.	Reparticioni i kvotni porezi.....	46
10.9.7.	Sintetički i analitički porezi.....	46
10.9.8.	Redovni i vanredni porezi.....	48
10.9.9.	Porezi u novcu i nature.....	48
10.9.	Vrste poreza	48
10.9.1.	Porez na dohodak fizičkih lica	48
10.9.1.1.	Cedularni porez na dohodak	49
10.9.1.2.	Sintetički porez na dohodak.....	50
10.9.2.	Porez na dobit korporacija	52
10.9.3.	Porezi na potrošnju	55
10.9.3.1.	Porez na dodatu vrednost	56
10.9.3.2.	Akcize.....	60
10.9.4.	Porezi na imovinu.....	62
11.	PRIMENA POREZA	63
11.1.	Poreski postupak	63
11.1.1.	Materijalno i procesno-poresko pravo	63
11.1.2.	Upravljanje primenom poreza	64
11.1.2.1.	Poreski postupak i uloga poreske administracije	64
11.1.3.	Odnos upravnog i poreskog postupka	67
11.1.4.	Postupak naplate poreza	69
11.1.5.	Primena standarda	69
11.1.5.1.	Standardi u radu	70
11.1.5.2.	Standardi kontrole i pružanja usluga poreskim obveznicima	70
11.2.	Efekti oporezivanja.....	71
11.2.1.	Poželjni i nepoželjni efekti i njihovo psihološko dejstvo.....	71
11.2.2.	Faze reagovanja i posledice	71
11.2.3.	Signalna dejstva poreza	71
11.3.	Siva ekonomija i poreska evazija	72
11.3.1.	Vrste evazije poreza	74
11.3.2.	Uzroci i posledice izbegavanja poreza	76
11.3.3.	Politika suzbijanja evazije poreza.....	78
11.3.4.	Međunarodna evazija poreza.....	80
11.4.	Prevaljivanje poreza i efekti prevaljivanja.....	82
11.4.1.	Faktori prevaljivanja poreza.....	83
11.4.2.	Faze prevaljivanja poreza.....	85
11.5.	Dvostruko i višestruko oporezivanje.....	85
11.5.1.	Dvostruko oporezivanje.....	85
11.5.2.	Višestruko oporezivanje.....	87

12. PORESKI DELIKTI.....	88
12.1. Sistemi povinovanja porezu	88
12.2. Poreska krivična dela	89
12.3. Poreski prekršaji	92
13. EFIKASNOST PORESKOG SISTEMA I NJEGOVE PRIMENE	92
13.1. Optimalno oporezivanje	92
13.2. Preporuke	95
13.3. Alokativni gubitak (Deadweight Loss).....	96
13.4. Remzijevo pravilo	96
13.5. Troškovi upravljanja i povinovanja porezu	96
13.6. Pristajanje (povinovanje) pojedinaca i pravnih lica na troškove oporezivanja	98
13.7. Analiza Trade-off-a.....	98
13.8. Laferova kriva	99
14. NEDAŽBINSKI PRIHODI.....	100
14.1. Pojam i vrste nedažbinskih prihoda.....	100
14.2. Takse kao izvori javnih prihoda.....	101
14.2.1. Utvrđivanje visine i naplata taksi.....	102
14.2.2. Klasifikacija taksi.....	103
14.2.3. Taksena načela.....	104
14.2.4. Elementi taksi.....	104
14.3. Pojam carina i ciljevi carinske politike.....	105
14.3.1. Vrste carina.....	106
14.3.1.1. Carine prema pravcu kretanja robe.....	107
14.3.1.2. Carine prema načinu odmeravanja.....	107
14.3.1.3. Carine prema karakteru trgovačkih odnosa.....	108
14.3.1.4. Carine prema visini opterećenja proizvoda.....	108
14.3.1.5. Carine prema njihovoj osnovnoj ekonomskoj funkciji.....	109
14.3.2. Uloga carina u fiskalnom sistemu.....	109
14.3.3. Elementi carina.....	110
14.4. Javni zajam	111
14.4.1. Pojam i uzroci emotivanja javnog zajma	111
14.4.2. Osnovne karakteristike javnog zajma	113
14.4.3. Sličnost i razlike između javnog zajma i poreza.....	114
14.4.4. Porast javnih zajmova.....	115
14.4.5. Vrste javnih zajmova	115
14.4.6. Teorije o javnom zajmu	116
14.4.6.1. Klasične teorije o javnom zajmu	116
14.4.6.2. Savremene teorije o javnom zajmu	116
14.4.7. Koliko država može pozajmiti.....	118
14.4.8. Emitovanje i otplata javnog zajma	118
14.4.8.1. Emisija javnog zajma	118
14.4.8.2. Modaliteti otplate javnog zajma	119
14.4.9. Konsolidacija i konverzija javnog zajma	120
14.2.10. Bankrotstvo države	121
14.5. Ostali nedažbinski prihodi.....	121
14.5.1. Sopstveni prihodi države	121
14.5.2. Prihodi državnih privrednih preduzeća	122
14.5.3. Prihodi od delatnosti državnih ustanova i organa.....	125
14.6. Pojam i priroda parafiskaliteta.....	125
14.6.1. Ekonomska i socijalna namena parafiskaliteta.....	126
14.7. Primarna emisija kao instrument finansiranja države i dejstvo inflacije na javni sektor.....	127
14.8. Doprinosi za socijalno osiguranje.....	129
14.8.1. Pojam i karakteristike doprinosa za socijalno osiguranje i reforma socijalnog osiguranja	129

14.8.2.	Pravna priroda doprinosa za socijalno osiguranje	130
14.8.3.	Sistemi finansiranja socijalnog osiguranja	133
15.	BUDŽET	139
15.1.	Pojam i definicije budžeta	139
15.2.	Budžet u klasičnoj i savremenoj teoriji i praksi	141
15.3.	Obeležja budžeta	144
15.4.	Specifične funkcije budžeta - planska i kontrolna funkcija	144
15.5.	Budžetski principi (načela)	145
15.6.	Vrste budžeta	146
15.6.1.	Budžeti relativno razvijenih, nerazvijenih i zemalja u tranziciji	146
15.6.2.	Redovni i naknadni budžet	146
15.6.3.	Podela prema homogenosti budžeta	147
16.	IZRADA I DONOŠENJE BUDŽETA	148
16.1.	Faze izrade i donošenja budžeta	148
16.1.1.	Priprema i utvrđivanje predloga budžeta	148
16.1.2.	Usvajanje (odobravanje, donošenje) budžeta	149
17.	IZVRŠENJE BUDŽETA	149
17.1.	Organi nadležni za izvršenje budžeta	149
17.2.	Završni račun budžeta	150
18.	PRIHODI BUDŽETA EVROPSKE UNIJE	151
18.1.	Finansijski odnosi između EU i zemalja članica	151
18.1.1.	Sopstveni izvori prihoda	151
18.1.2.	Finansijski doprinosi država članica	153
19.	OPTIMALAN BUDŽET	154
20.	FISKALNA POLITIKA, NJENE MOGUĆNOSTI I NJENO DEJSTVO	155
20.1.	Naziv "Fiskalna politika", njeni ciljevi i definicije	155
20.2.	Alokativno, distributivno i stabilizaciono dejstvo	156
20.3.	Automatski stabilizatori i diskrecione mere fiskalne politike	156
20.3.1.	Automatski stabilizatori	156
20.3.1.	Progresivno oporezivanje	157
20.3.1.2.	Kompenzacija za nezaposlenost	158
20.3.1.3.	Subvencije u poljoprivredi	158
20.3.2.	Formule fleksibilnosti i mogućnosti finog podešavanja	159
20.3.3.	Anticiklično delovanje fiskalne (i monetarne) politike	160
20.4.	Meko i tvrdo budžetsko finansiranje	164
20.5.	"Time lag" i kašnjenje u monetarnoj i fiskalnoj politici	166
20.6.	Monetarna i fiskalna politika EU	166
20.6.1.	Trijumf monetarizma i primena modela Bundes banke	166
20.6.1.1.	Nema devalvacije	139
20.6.1.2.	Kriterijumi konvergencije	169
21.	RAZVOJ SAVREMENIH BUDŽETSKIH POLITIKA	171
20.1.	Upravljanje budžetom i budžetske reforme	171
21.2.	Ravnoteža između privatne i javne sfere	172
21.3.	Efekti javne potrošnje	173
21.4.	Poreske reforme i anticiklična politika	173
21.5.	Novi budžetski izazovi	174
21.5.1.	Ciklični budžeti	175
21.5.2.	Konsolidovani i sveobuhvatni budžeti	175
21.5.3.	Kontrola i reduciranje budžetskih rashoda	175

21.5.4.	Pravila i standardi u budžetiranju i čvrsta budžetska ograničenja	176
21.6.	Budžetske politike razvijenih zemalja i zemalja EU	177
21.6.1.	Budžetska politika SAD-a	177
21.6.2.	Budžetska politika Velike Britanije	178
21.7.	"Monetarizam" versus "kejnzijizam"	178
21.8.	Okviri i kriterijumi za upravljanje javnim rashodima	179
21.8.1.	Fiskalna disciplina, prioriteti i efikasnost	179
21.8.2.	Kontrola javnih rashoda	180
21.8.3.	Planiranje budžeta i Public Expenditure Management	180
21.8.4.	Srednjoročni budžetski okviri	182
21.8.5.	Tehnika budžetiranja odozgo	183
21.8.6.	Kodeks fiskalne transparentnosti	184
21.9.	Uloga parlamenta i vlade u budžetskom procesu.....	184
22.	FISKALNI FEDERALIZAM	187
22.1.	Fiskalni federalizam, pojam i definicije	187
22.2.	Fiskalni suverenitet i fiskalni federalizam	188
22.2.1.	Politički i fiskalni suverenitet	188
22.3.	Centralizacija i decentralizacija	189
22.3.1.	Decentralizacija poreskog sistema.....	191
22.3.2.	Sistemi vertikalne raspodele javnih prihoda.....	192
22.4.	Država kao vlast ili kao javna služba	195
22.5.	Vrste fiskalnog suvereniteta	197
22.6.	Fiskalni federalizam u složenim i unitarnim državama	197
22.6.1.	Podela javnih funkcija (kriterijumi) i finansiranje istih	197
26.2.	Decentralizacija ali i deetatizacija	199
26.3.	Finansije lokalnih vlasti	200

UVOD

Fiskalna ekonomija u sklopu makroekonomske teorije anglobira 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 pokrivanja 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.

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.

Primarni cilj finansijskog menadžmenta jeste maksimiranje dobiti u korist vlasnika kapitala (vlasnički koncept) i maksimiranje prinosa angažovanog kapitala (poslovni koncept). U fiskalnoj teoriji države, primarni cilj fiskalnog menadžmenta jeste maksimiranje socijalnog blagostanja i društvenog bogastva.

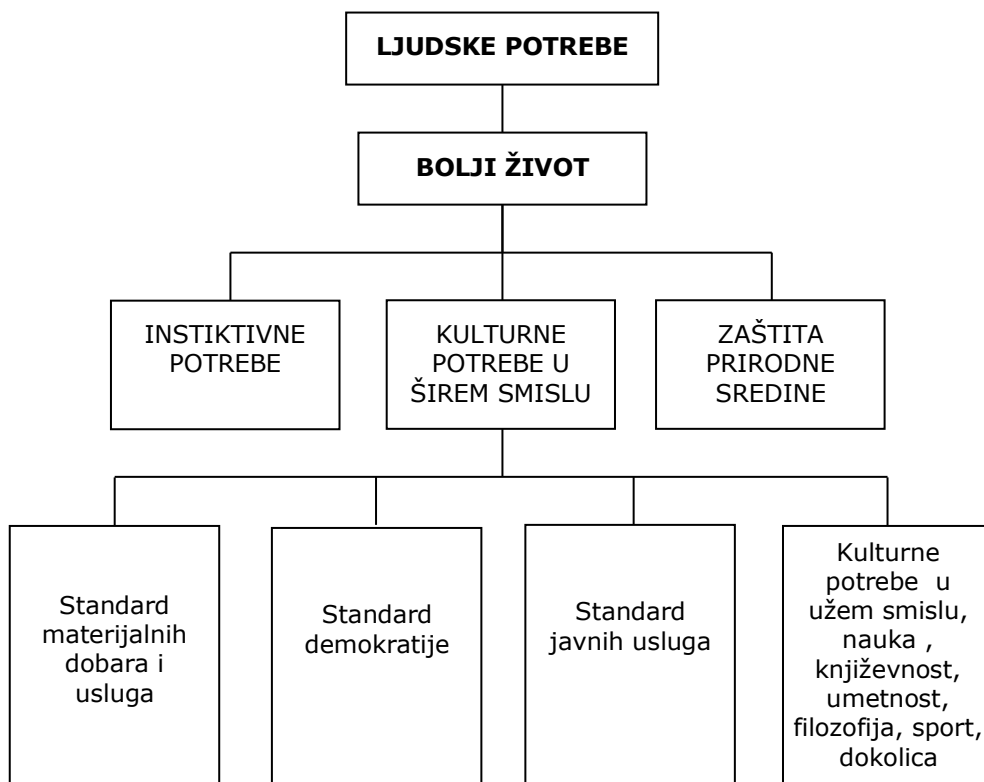
Posebna pažnja posvećena je i savremenim pristupima u centralizaciji i decentralizaciji javnih finansija i razvoju finansija lokalne samouprave, novim javnim potrebama, mešovitim javnim dobrima a posebno javnim preduzećima koja su kod nas u fazi privatizacije, racionalizacije i modernizacije, kao i problemu reforme socijalnog osiguranja. Cilj je da se fiskalna ekonomija prikaže u celini kao i da se shvati njeno mesto i uloga u političkom i privrednom sistemu i ekonomskoj politici ali i da se ista efikasnije koncipira, zakonom uređuje, planira i realizuju.

1. POTREBE POJEDINE VRSTE POTREBA I NJIHOVO FINANSIRANJE

Čovek je složeno biće, jedino inteligentno biće na planeti. Ljudski vek je relativno kratak. Čovek ima jedan život i ima potrebu, pravo i obavezu da ga kvalitetno proživi. Kao inteligentno biće, kao tvorac civilizacije, čovek je odgovoran i za život oko sebe i za život budućih generacija. Svaka generacija, pod uticajem razvoja društva i progresa u svim oblastima, ima pravo da bolje živi nego prethodna generacija, obezbeđujući zadovoljavanje svojih potreba na sve višem nivou. Čovek je odgovoran i za uslove u kojima se život ostvaruje a to znači prema planeti i prirodi i celokupnom živom svetu oko sebe. Čovek ne sme da dozvoli da se ljudi ubijaju, da žive u bedi ili da umiru od nesavladivih bolesti.

Zadovoljavanje potreba za boljim životom i pravo na bolji život se teško ostvaruju. To je proces koji ima svoju istorijsku dimenziju i dinamiku. Sve zavisi od onoga što je stvoreno u prošlosti i što se stvara sada. Planetarno posmatrano to je složen problem istorijskog, ekonomskog, političkog, kulturnog i drugog nasleđa i progresa u različitim uslovima pojedinih zemalja. U nekima su ovi uslovi bolji i ljudske potrebe mogu da se zadovolje na višem nivou, u drugim zemljama, bez obzira na relativno dug vek civilizacije, ove potrebe su još uvek na niskom nivou, a u nekima čak ne mogu ni elementarne ljudske potrebe da se zadovolje. Tako imamo relativno razvijene zemlje u kojima se živi bolje, sa relativno velikim per capita dohotkom i visokim nivoom zadovoljavanja ljudskih potreba. Ove zemlje stvaraju društva (države) blagostanja. Imamo relativno nerazvijene zemlje u kojima se relativno lošije živi i u kojima se potrebe zadovoljavaju na niskom nivou i sasvim siromašne zemlje u kojima je život veoma težak, ekonomski zbog umenjene reprodukcije i u svim drugim oblastima življenja. U ovim zemljama još uvek deca i ljudi masovno umiru od gladi, izlečivih bolesti, nemaju elementarno obrazovanje i sl. Imamo i zemlje u tranziciji koje su zaostale zbog pogrešno izabrane istorije, ideologije i sistema upravljanja društvom. One čine napore da se vrate na civilizacijski tok, da bi se i u njima bolje živelo. Ipak, svet koji imamo i za koji znamo je jedan, svi smo u njemu povezani i svi imamo pravo na bolji život. Svaki čovek, svaka zemlja mora da stvara uslove za bolji život, a oni koji su u tome uspeli moraju da pomognu da bolje žive oni kojima to nije uspelo.

Ljudske potrebe kao komponente ostvarivanja boljeg života mogu se podeliti po različitim kriterijumima. Tako imamo podelu na instiktivne i kulturne, na javne i privatne i dr. koje se dalje mogu raščlanjivati i analizirati po različitim kriterijumima i na mnogo načina. Sve ove potrebe povezane su sa finansijama, javnim i privatnim, koje su uslov za njihovo ostvarivanje.



Shema br. 1.- Ljudske potrebe

2. POJAM I PREDMET JAVNIH FINANSIJA

Javne finansije bave se izučavanjem nastanka i razvoja javnih potreba, upravljenjem javnim potrebama i njihovim finansiranjem. Finansiranje javnih potreba obuhvata:

1. javne rashode;
2. javne prihode, dažbinske, a posebno poreze i nedažbinske, posebno javne zajmove;
3. budžet;
4. finansijske odnose između različitih nivoa državne zajednice (od federacije do lokalnih kolektiviteta), odnosno finansijski i fiskalni federalizam;
5. finansijsku (fiskalnu) politiku koja obuhvata alokativnu, distributivnu i stabilizacionu ulogu javnih finansija.

Javne finansije imaju svoj teorijski aspekt, sistemski-institucionalni aspekt i svoj praktični aspekt, odnosno izučavaju optimalnosti u kreiranju i primeni sistema javnih finansija u

konkretnim institucionalnim, materijalnim i drugim specifičnim uslovima određene zemlje.

3. FUNKCIJE I ASPEKTI IZUČAVANJA JAVNIH FINANSIJA

Javne finansije (budžet) imaju alokativnu, distributivnu i stabilizacionu funkciju koje deluju istovremeno i u složenom međusobnom odnosu. Ove funkcije imaju svoj kvalitativni ali i kvantitativni aspekt. One se izučavaju sa pravnog, ekonomskog, političko-sociološkog, psihologškog i drugih aspekata.

4. DRUŠTVENI PROIZVOD I FINANSIJE

Bruto domaći proizvod ima svoju materijalnu (naturalnu) ili tehničku i vrednosnu strukturu. On materijalno predstavlja ukupno proizvedene robe i usluge za period od godinu dana. Vrednosno on predstavlja ukupnu vrednost tih roba i usluga izraženih novčano, preko cena. Sa stanovišta upotrebe (korišćenja) bruto domaći proizvod se deli na proizvodna dobra (dobra za proizvodnju) i na potrošna dobra (sredstva za život), a njegova novostvorena vrednost kao nacionalni dohodak, troši se za ličnu, investicionu, opštu i zajedničku potrošnju.

$$ND = Lp + Ip + (Op + Zp)$$

Novostvorena vrednost ili neto domaći proizvod odnosno nacionalni dohodak (ND) dobija se kada se od bruto domaćeg proizvoda odbiju utrošena sredstva proizvodnje a to su vrednost sirovine i repromaterijala i drugih materijalnih troškova i utrošena osnovna sredstva čija je vrednost u toj godini preneti na novi proizvod (amortizacija).

$$ND = BDP - (Mt + Am)$$

Bruto domaći proizvod (BDP) i nacionalni dohodak (ND), kao i nacionalni dohodak po glavi stanovnika (per capita) su pokazatelji stepena ekonomskog razvoja pojedinih zemalja i društvenog bogatstva, što je materijalna osnova za zadovoljavanje privatnih i javnih potreba. Kao kriterijumi razvijenosti i društvenog bogatstva (blagostanja), zahvaljujući uticaju teorije blagostanja i promeni svesti o ljudskim potrebama, u poslednje vreme sve više se uzimaju i rezultati razvoja javnog sektora kao što su dostignuti nivo obrazovanja, zdravstva, socijalne sigurnosti, godine života, odnosno produženja ljudskog veka i sl.

4.1. Društveni proizvod i javne finansije

Po oduzimanju i raspoređivanju sredstava za javne potrebe iz ND preostali deo raspoloživih sredstava ostaje privatnom (tržišnom) sektoru za ličnu potrošnju građana (zarade, penzije i sl.) i za investiciona ulaganja. Ako finansije (u širem smislu) obuhvataju ukupne finansije u zemlji, proizilazi da javne finansije (finansije u užem smislu) možemo iskazati razlikom koja preostaje kada se od ukupnih finansija oduzmu tržišne finansije.

$$F = T_f + J_f \rightarrow J_f = F - T_f$$

F - ukupne (finansije u širem smislu)

T_f - tržišne finansije

J_f - javne finansije

Finansije u širem smislu čine novčano izraženi bruto domaći proizvod. One obuhvataju i deo finansija iz finansiranja (ekonomskih) odnosa zemlje sa inostranstvom.

Deo ukupnih finansija (tržišne, privatne finansije), ostaje u privredi, u tržišnom sektoru i koristi se za finansiranje privatnih potreba privrede i stanovništva (TF). Drugi deo ukupnih finansijskih sredstava uzima se fiskalnim načinom od pravnih i fizičkih lica i koristi se za finansiranje javnih potreba (JF).

Odnosi između proizvodne (investicione), lične i javne potrošnje specifični su za svaku državu, zavise od dostignutog stepena njenog razvoja i politike zadovoljavanja javnih potreba. U relativno razvijenim zemljama za javne potrebe, odnosno za javnu potrošnju koristi se između 30% i 50% bruto domaćeg proizvoda.

4.2. Društveni proizvod, poresko opterećenje i granica fiskalnog zahvatanja

Fiskalno opterećenje je bitna ako ne i najznačajnija komponenta fiskalne politike. Pitanje poreske sposobnosti u tesnoj je vezi sa pitanjem do koje granice može ići poresko zahvatanje, a da se pri tome obezbedi zadovoljenje javnih (opštih i zajedničkih) potreba, ne ugrožavajući neophodnu rentabilnost tržišnog sektora i takvo delovanje tržišnog i javnog sektora koje obezbeđuje stalni porast nacionalnog dohotka. No, to nije samo problem koji treba da reši fiskalna politika, već i problem strategije razvoja. Kao kriterijumi rangiranja visine javne potrošnje za razvijene i nerazvijene zemlje koriste se različite skale. Jedna od njih je sledeća:

Rang javne potrošnje	Javna potrošnja kao % BDP-a	
	Razvijene zemlje (Skala br. 1)	Nerazvijene zemlje (Skala br. 2)
Vrlo niska	Do 15%	Do 15%
Niska	Od 15% do 25%	Od 15% do 20%
Umerena	Od 25% do 35%	Od 20% do 25%
Visoka	Od 35% do 45%	Od 25% do 30%
Vrlo visoka	Iznad 45%	Iznad 30%

Izvor: W. Black, ed.: *Economic Freedom: Toward a Theory of Measurement*, Fraser Institute, Vancouver, 1991. p. 86

Koliko su građani i privreda konkretne zemlje opterećeni javnim dažbinama moguće je izraziti na kvantitativan i kvalitativan način.¹ Koeficijent fiskalnog opterećenja (F_0) pokazuje koliko je privreda jedne zemlje u jednoj kalendarskoj godini opterećena javnim dažbinama i dobija se kao odnos sume svih dažbina (SD) i ostvarenog bruto domaćeg proizvoda (BDP), to jest:

$$F_0 = \frac{SD}{BDP} \cdot 100$$

Marginalna poreska stopa (mps) pokazuje koji deo dodatnog prihoda neko fizičko ili pravno lice mora da izdvoji za plaćanje javnih dažbina, a kojim delom može samostalno da raspolaže. Dobija se kao odnos između porasta iznosa javnih dažbina (ΔSD) i porasta dohotka fizičkog ili pravnog lica (ΔD), to jest:

$$mps = \frac{\Delta SD}{\Delta D} \cdot 100$$

5. FINANSIJE U ŠIREM I UŽEM SMISLU

5.1. Tržišne i javne finansije kao predmet finansija u širem smislu

Izraz finansije potiče od latinske reči finis, koja znači granica, kraj, svršetak, a u srednjovekovnom latinskom i rok plaćanja. U savremenim jezicima se najpre javlja u Francuskom, gde je u jednini "la finance" značila novčane poslove pojedinca, a u množini "les finances" prihode i rashode i celo državno finansijsko gazdinstvo. U nemačkom jeziku u množini Finanzen (Finanzwesen) dobilo je značenje koje obuhvata, kao i u francuskom jeziku,

¹ Dr Dragana Gnjatović, *Finansije i finansijsko pravo*, Policijska akademija, Beograd, 1999, str. 33-35.

celokupno državno novčano gospodarenje, prihode, rashode i dugove. Engleska reč "finance" ima značenje privatnih novčanih poslova i novčanih poslova u okviru narodne privrede.²

Finansije su nastale sa pojavom robne proizvodnje i robno-novčanih odnosa. Bez novca nema finansija. Pod pojmom finansije u najširem značenju spadaju ukupni novčani odnosi, svi akti i radnje kojima se zasnivaju ili gase imovinsko-pravni odnosi izraženi u novcu. Finansije znače novčanu stranu svakog privrednog posla i novčanu stranu svih tokova nacionalne privrede.³

Cilj je da se u datim uslovima dostigne optimum u zadovoljavanju kako privatnih tako i javnih potreba i na toj osnovi da se obezbedi optimum društvenog blagostanja, standarda i kvaliteta življenja. Država politički i odlučuje o tome koliko će sredstava BDP-a ići u javni sektor i za koje javne potrebe, a koliko će ostaviti tržišnom sektoru za privatne potrebe.

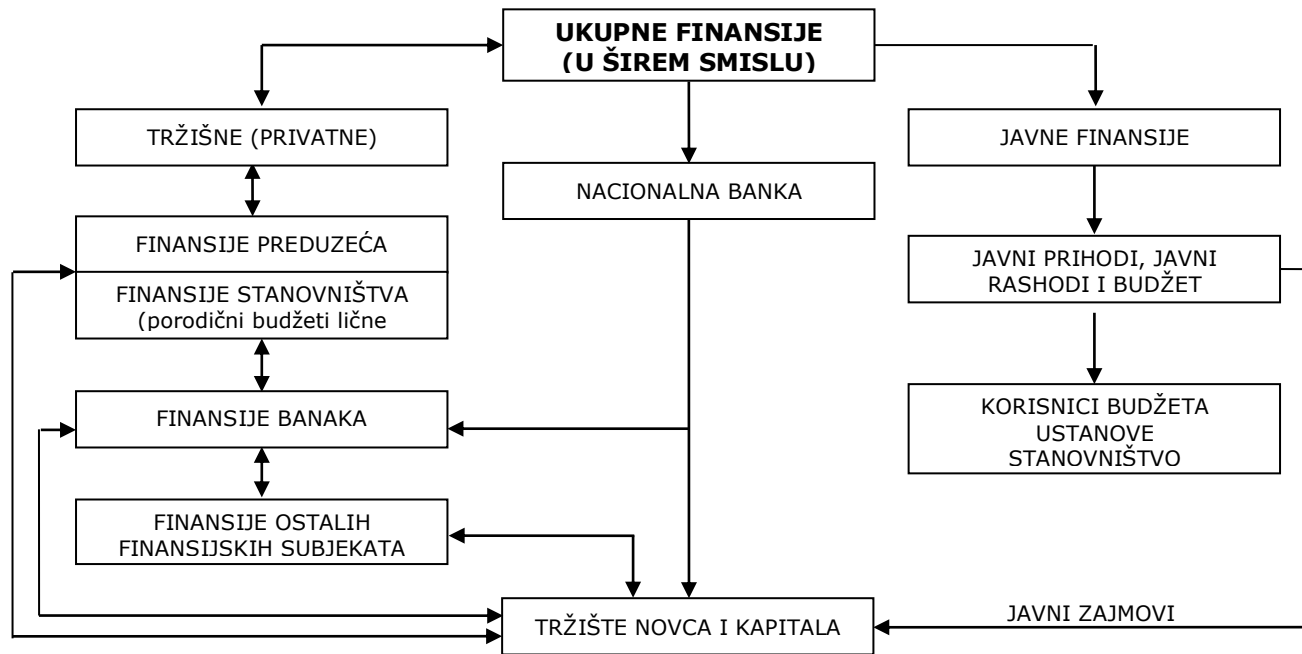
Finansije u širem smislu obuhvataju ukupne finansije u državi za finansiranje potreba tržišnog i javnog sektora. One čine novčano izraženi bruto domaći proizvod. One obuhvataju i finansiranje ekonomskih i drugih odnosa zemlje sa inostranstvom i to platni promet sa inostranstvom, sredstva datih i primljenih kredita i drugih potraživanja i dugovanja prema inostranstvu, plus direktna ulaganja stranog kapitala, bespovratnu inostranu pomoć i sl.

Prema tome jedan deo ukupnih finansija (vrednosno iskazanog bruto domaćeg proizvoda) ostaje u privredi, u tržišnom sektoru i koristi se za finansiranje privrede i stanovništva u tržišnim uslovima privređivanja. Drugi deo ukupnih finansijskih sredstava uzima se uglavnom fiskalnim načinom iz privrede i od stanovništva - građana i koristi se za finansiranje javnih potreba.

Finansije u užem smislu označavaju i posebnu nauku (nauku o finansijama, finansijsku teoriju) koja izučava pojave, odnose i institucije u vezi sa prikupljanjem, raspodelom, trošenjem i upravljanjem novčanim sredstvima radi zadovoljavanja opštih i zajedničkih društvenih potreba. Za ove finansije koristi se i naziv javne finansije i finansije u užem smislu. Klasična finansijska nauka posmatrala je javne finansije uglavnom sa fiskalnog aspekta, sa aspekta obezbeđenja javnih prihoda za finansiranje (alimentiranje) javnih rashoda. Danas se to smatra konzervativnim pristupom.

² Ekonomski leksikon, Savremena administracija, Beograd, 1975. str. 361.

³ Ibid. str. 361.



Shema br. 2.- Finansije u širem smislu, tržišne i javne finansije

Savremena nauka proširuje prostor izučavanja u prvom redu na ekonomske i socijalne aspekte javnih finansija, kao aktivnog faktora ekonomske politike u regulisanju funkcionisanja privrede, neutralisanju pojava neravnoteže, u ostvarivanju politike razvoja i za intervencije na planu raspodele dohotka.

Konkretno tržišne finansije obuhvataju sve finansijske transakcije tržišnih subjekata minus finansijske transakcije sa javnim sektorom.

$$F = Tf + Jf \rightarrow Jf = F - Tf \rightarrow Tf = F - Jf$$

F - finansije

Tf - tržišne finansije

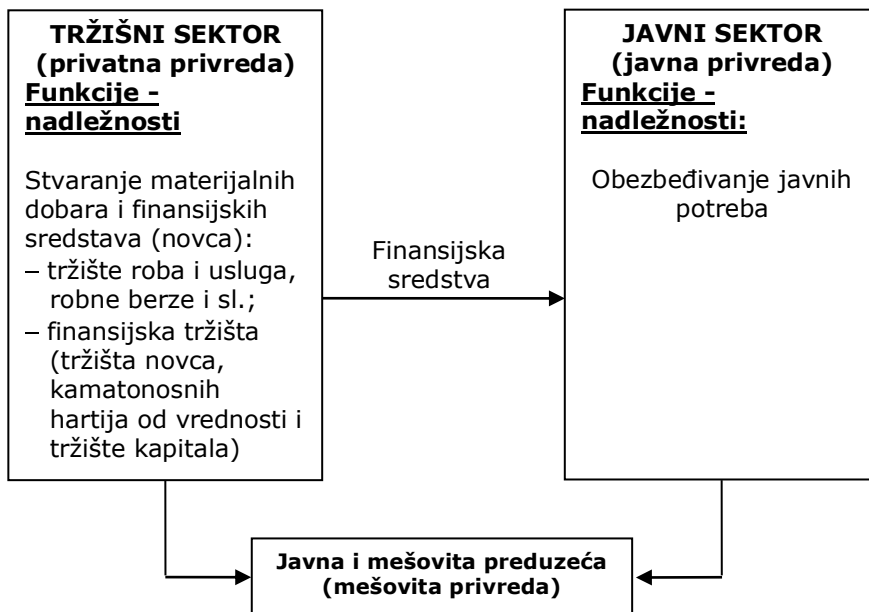
Jf - javne finansije

6. MEŠOVITA PRIVREDA

Ne postoje, međutim čvrste granice (mada su one vrlo bitne) između javnopravnih i privatnopravnih subjekata. Ovo zbog toga što se javnopravni subjekti finansiraju od privatnopravnih i od njih kupuju robe (javne nabavke) koriste usluge, pa i neke metode upravljanja (cost benefit analiza, PPB sistem i druge). A privatnopravni subjekti koriste i ono što im pruža tržišni sektor i usluge javnog sektora. Uz to, između tržišnog i javnog sektora postoji ne mala mešovita privreda, mešovita javna dobra, koja se obezbeđuju i finansiraju po pravilima i zakonitostima i tržišnog i javnog sektora.

Prema tome, kada govorimo o mešovitoj privredi u širem smislu, mislimo na ukupan odnos javnog i tržišnog sektora, a kada govorimo o mešovitoj privredi u užem smislu, mislimo na preduzeća, ustanove i delatnosti koje su sa mešovitim privređivanjem i finansiranjem i javnim i privatnim.

Prema tome imamo novac i finansijske odnose u tržišnom sektoru i novac i finansijske odnose u javnom sektoru i novac i finansijske odnose između ova dva sektora.



Shema br. 3.- Shematski prikaz funkcija-nadležnosti tržišnog i javnog sektora

6.1. Fleksibilnost granica između javnih i privatnih potreba i kako i koliko država učestvuje u proizvodnji

Finansije javnog sektora su i u vrlo složenom odnosu sa finansijama tržišnog sektora. Ovaj odnos izražen je kroz alokativnu funkciju javnih finansija koja određuje koje su potrebe u državi (društvu) privatne a koje javne, odnosno koliko sredstava za njihovo ostvarivanje ostaje u tržišnom sektoru a koliko izdvojiti za finansiranje javnog sektora.

No, ovaj odnos između tržišnog i javnog sektora ne može i ne sme da se posmatra samo finansijski. On je i realno posmatrano vrlo složen. Tako država (javni sektor) određuje (zakonima i ekonomskom politikom) pravila i okvire za delatnost tržišnog sektora. Savremene država je odgovorna i da zakonom i na druge načine, u skladu sa svojim ovlašćenjima, interveniše da bi se ograničila i suzbila negativna dejstva tržišnog sektora (monopoli ili nelojalna konkurencija i dr.). Isto tako država, politikom javnih potreba (bezbednost, javna uprava, razvojem zdravstva, obrazovanja, saobraćajne, energetske i druge infrastrukture i sl.) stvara uslove i pretpostavke da privreda efikasno funkcioniše. Zato neki teoretičari s pravom postavljaju pitanje "Proizvodi li država?" Odgovor je da! Da i kad ima svoja preduzeća, ali i kada se stara o

obrazovanju i vaspitanju, zdravlju ljudi koji rade u tržišnom sektoru, o njihovoj etici, kulturi itd. Neko je na to ukazao karakterističnim ali i sarkastičnim pitanjem: "Zašto se svinjogojstvo smatra privrednom delatnošću a školovanje, obrazovanje i vaspitanje, podizanje dece i sl. to nije?"

Povezanost tržišnog i javnog sektora, koja bi mogla da se nazove organskom, je stvaranje uslova i pretpostavki za funkcionisanje tržišnog sektora u javnom i obratno. Na primer, bez obrazovanja, nauke i zdravstva ne može da funkcioniše ni tržišni sektor.

Država učestvuje posredno u proizvodnji privatnih potreba kada obrazuje kvalifikovane ljude za rad u privredi, kada se stara o njihovom zdravlju, kada investira u nauku u infrastrukturu, kada primenjuje instrumente i mere ekonomske politike i dr.

Da bi se ljudske potrebe zadovoljile na optimalan način neophodni su i razvijeno tržište i razvijena država i njihova optimalna simbioza. Danas je država duboko ušla u tržište, a tržište široko uokviruje državu jer od njega ona zavisi i na prihodnoj strani (porezi, javni zajmovi i sl.) i na rashodnoj strani (javne nabavke, javne investicije i sl.).

Na ovom području odigrale su se dramatične promene kako u kvalitativnom tako i u kvantitativnom pogledu. Tržište se stalno usavršavalo, usavršavala se i povećavala uloga države i drugih javnopravnih tela u obezbeđenju javnih potreba. Učešće (javnih) finansija u društvenom proizvodu (a time i u životu građana), koje je na početku ovog veka iznosilo oko 10%-12%, povećalo na oko 40%, a u nekim zemljama i na 50-60% BDP-a.

Jedan od finansijskih teoretičara je s pravom konstatovao "pokažite mi budžet pa ću iz njega videti kakav je ekonomski i politički sistem (razvoj) zemlje".

Država (politika), sa svojim javnim funkcijama, određuje optimalne okvire za raspoređivanje potreba na privatni i javni sektor i ponudu kako privatnih (iz tržišnog sektora) tako i javnih dobara. Cena koju privreda i građani plaćaju, ako su pomenuti okviri neoptimalni, loše postavljeni, jeste sporiji razvoj od mogućeg, niži standard i kvalitet života od mogućeg, socijalno i političko nezadovoljstvo sa mogućim posledicama i dr.

7. ETAPE SAVREMENOG ISTORIJSKOG RAZVOJA JAVNIH RASHODA I PRIHODA

Posle buržoaske revolucije fiskalni sistemi na zapadu menjaju svoju osnovu. Promena se ogleda i u ukidanju poreskih privilegija na klasnoj osnovi, čime se u principu uvodi poreska jednakost svih građana. Porez dobija karakter opšte javne dužnosti gde se pravni osnov obaveze zasniva na zakonu, za razliku od ranije klasne pripadnosti ili odnosa potčinjenosti.

7.1. Magna carta libertatum, Petitiio of Right, Bil of Rights

Za razvoj javnih finansija i finansijskog prava ima poseban, epohalni značaj donošenje Velike povelje o slobodama - Magna Charta Libertatum iz 1215. godine. Od tada u Engleskoj počinje demokratizacija finansija. Sa njom nastaje epoha kapitalizma i modernih javnih finansija, njihova demokratska kontrola i usklađivanje sa novom ulogom politike, države i tržišta. To je period zbacivanja monarhije, rađanja republike, parlamentarnih država, prvih ustava, političkih stranaka, prava glasa i biračkih tela. U tom procesu došlo je do suštinskih promena i prilagođavanja i sistema i politike korišćenja javnih finansija.

Velikom poveljom o slobodama se uveliko ograničava kraljeva vlast putem staleške skupštine i veća dvadesetpetorice (organ sastavljen od plemstva i sveštenstva). Velika povelja o slobodama je de facto zbirka finansijsko-političkih i pravnih pravila koja su bila usmerena na ograničavanje finansijskog apsolutizma (suvereniteta) engleskih monarha, te na prenošenje finansijske vlasti na visoko plemstvo i sveštenstvo. Od tada se nijedna dažbina u Engleskoj nije mogla uvesti bez raspravljanja i odlučivanja o njenoj svrsishodnosti u staleškim skupštinama. Izvesna prava u pogledu ubiranja poreza dobili su poveljom i veći gradovi Engleske.

Razvoju finansija i finansijskog prava dosta su doprineli Peticija o pravu (Petitio of Right) i Zakon o pravima (Bil of Rights) iz 1689. godine. Peticijom o pravu ograničavaju se prava kralja u prikupljanju javnih prihoda. To je akt ustavnog karaktera koji je na zahtev plemstva prihvatio i proglasio engleski kralj 1628. godine. U Peticiji je ukazano na nepoštovanje odredbi sadržanih u Velikoj povelji o slobodama kao i nekim drugim zakonima u kojima je bila ograničena kraljeva vlast i utvrđeno, između ostalog, da kralj ne može bez saglasnosti parlamenta uvoditi nove poreze, koristiti zajmove, te uvoditi druge dažbine. Potpuno ograničenje kraljeve vlasti u ovom smislu se uvodi tek Zakonom o pravima, čime se konačno zaokružuje budžetsko pravo parlamenta u Engleskoj.

7.2. Savremeni sistem javnih rashoda i prihoda

Nakon ovih istorijskih događaja a posebno Francuske i Američke buržoaske revolucije i Deklaracije o ljudskim pravima iz 1789. godine, došlo je do razvoja vrlo razgranatog, slojevitog i kompleksnog sistema javnih prihoda među kojima su najznačajniji porezi koje plaćaju pravna i fizička lica. U okviru tih promena porezi, kao i uopšte javni prihodi i rashodi, postali su bitan sastavni deo razvoja tih demokratskih procesa i jedno od najznačajnijih političkih područja za koje su životno zainteresovane političke stranke i biračka tela.

Savremeni sistem javnih prihoda zasniva se obično na 5-7 osnovnih poreskih oblika (koje čine porezi na potrošnju, porezi na zarade, oporezivanje profita i imovine), carinama, taksama, parafiskalitetima, doprinosima za socijalno osiguranje.

Porez je doživeo snažnu evoluciju u smislu brojnosti i raznovrsnosti poreskih oblika (izgrađivanje sve složenijih poreskih sistema), proširenja kruga poreskih obveznika i povećanja poreskih tereta.

Početak XIX veka, država putem javnih prihoda a najvećim delom poreza preraspodeljivala je oko 10% BDP-a, dok u savremenim društvima država zahvata do 50% BDP-a, a u nekim zemljama i više od toga. Mada savremenim državama na raspolaganju stoji razvijen mehanizma i drugih finansijskih instrumenata (javni kredit), porezima ostaje i pripada primarna uloga u finansiranju ne samo fiskalnih funkcija (pokrivanju klasičnih javnih potreba) nego i u ostvarivanju brojnih ciljeva ekonomske politike. Kada su u pitanju javni rashodi odigrali su se dramatične promene ne samo u smislu njihovog ogromnog porasta već i u smislu racionalizacije i stalnog traganja i finansiranja privatnog i javnog sektora.

7.3. Najznačajnije savremene teorije o javnim rashodima i prihodima

7.3.1. Sociološki aspekt

Najmlađa među teorijama je sociološka. Iza nje stoje u Italiji imena mladih naučnika (Borgatta, Gangemi Scotto), u SAD poznatog prof. Seligmana, u Francuskoj prof. Žeza. Po sociološkom shvatanju društva, većinom su uvek vladale dobro organizovane manjine, koje su se oslanjele na svoje pristalice, razne društvene grupe, odnosno političke stranke i organizacije; vojničke, birokratske, biračke, i druge. Da bi se održali na vlasti i zadovoljili razne grupe koje ih pomažu, vlastodržcima su potrebna sredstva do kojih dolaze od poreskih obveznika. Da bi ih privoleli da se poreski povinuju, potrebno je u njima podržavati verovanje da ono što daju ide na zadovoljenje njihovih potreba. Stoga se proglašavaju opštim interesom, javnim potrebama, oni ciljevi koji u stvari služe samo vladajućoj manjini. Otuda finansijski fenomen nije ni ekonomski ni politički, već jedan složen fenomen na čije formiranje utiču ekonomski, politički ali pretežno političko-sociološki momenti.

Po sociološkoj teoriji zadatak finansijske nauke bio bi pored ostalog i taj, da ispituje sociološku strukturu društva i postanak i uticaj vladajuće grupe, kao i načina kako se ona održava na vlasti, kako na sve to reaguju razni društveni slojevi i sl. Međutim, to svakako nije više nauka o finansijama već socijalna psihologija.

Isto tako, tvrdnja o iluziji masa da plaćaju poreze koji nisu od koristi i za njih, neodrživa je.

7.3.1.1. Fiskalna politika i javni izbor

Jedna od savremenih teorija sa sociološkim pristupom je i teorija javnog izbora⁴, koja je nastala u SAD-u 1960-ih godina. Sa njom je savremena ekonomska analiza uopšte, a unutar nje i teorija fiskalne politike dobila novu značajnu političko-ekonomsku i socijalnu dimenziju. Predstavnici ove teorije prvi su upozorili na činjenicu da u stvarnom svetu mešovitih privreda u kojima postoje sukobljeni interesi, lobiji i odnosi snaga različitih društvenih grupa, nosiocima ekonomske politike ne polazi uvek za rukom da primene određene stabilizacione mere iako im je, zahvaljujući racionalnim očekivanjima, poznato zašto, kada i kako treba delovati. Stavovi teorije javnog izbora postali su naročito relevantni početkom 1990-ih godina, kada je trebalo objasniti izmenjenu ulogu državne intervencije u privredama zemalja u tranziciji.

7.3.1.1.1. Idealno i moguće u primeni mera fiskalne politike

Glavne teorije odnosa države i tržišta pa i javnih finansija, po značaju i istorijski posmatrano a koje su i sada aktuelne jesu teorija liberalnog kapitalizma, kejnzijanska i teorija ponude, monetaristička teorija i teorija države (društva) blagostanja.

Za političko odlučivanje o javnim rashodima i javnim prihodima i za rad i kontrolu javne uprave, međutim, jedna od najznačajnijih je i teorija javnog izbora.

Teoretičari javnog izbora ističu činjenicu da je pomenutim teorijama zajedničko zanemarivanje tzv. endogenih faktora dejstva ekonomske politike od kojih zavisi efikasnost državne intervencije u privredi. Naime, savremena praksa je pokazala da su nosioci ekonomske politike toliko prisutni u privredi da svakodnevno ostavljaju duboke tragove u njenom funkcionisanju. Kao i u privatnom, tako i u javnom sektoru ekonomske odluke donose ljudi. I u privatnom i u javnom sektoru postoje monopolske grupe koje u oligopolističkoj tržišnoj strukturi kontrolišu privrednu aktivnost i doprinose ekonomskoj (ne)efikasnosti. Zbog toga je stvarna efikasnost ne samo tržišnog mehanizma nego i makroekonomske politike često daleko od idealnih zahteva ekonomske teorije, čak i kada demokratski odabrani politički predstavnici imaju dobre ekonomske savetnike i znaju šta bi trebalo da rade. Ako zbog određenih razloga endogene prirode (kao što je, na primer, očekivano nezadovoljstvo birača novom fiskalnom dažbinom ili očekivano negodovanje određenog dela

⁴ Detaljnije videti Dr Dragana Gnjatović, op. cit. str. 230-235.

biračkog tela zbog eventualnog ukidanja postojećih subvencija) nosioci ekonomske politike ne primenjuju neku meru koju preporučuje teorija, a trebalo bi, u interesu opšte privredne ravnoteže, makroekonomska politika ne može da deluje efikasno. Tada se događa ne samo da se zatečeni problemi u funkcionisanju privrede dalje održavaju ili produbljuju, nego se često generišu i novi kojih ne bi bilo da se ne vodi, u suštini, neadekvatna ekonomska politika.

Teorija javnog izbora je karakteristična po tome što makroekonomskim problemima pristupa sa društvenog stanovišta. Naime, njeni pobornici polaze od činjenice da su iza svake ekonomske odluke vlade na jednoj strani birači koji su većinom glasova odabrali nosioce određene ekonomske politike, a na drugoj strani političke ličnosti zadužene za sprovođenje određenog ekonomskog programa. Uvažavajući te činjenice, teoretičari javnog izbora ukazuju da uspeh demokratski izabranih političkih predstavnika u vođenju ekonomske politike zavisi, prvo, od njihovog pravovremenog reagovanja na promene ekonomskih i socijalnih okolnosti u kojima se odvija privredna aktivnost (doraslost javnim funkcijama) i, drugo, od njihovih specifičnih interesa, s jedne strane i specifičnih interesa pojedinih kategorija birača, s druge strane, koji ne moraju uvek da se poklapaju sa javnim interesom.

7.3.1.1.2. Pravovremeno reagovanje na promenjene ekonomske okolnosti

Zadatak je javnih finansija da budu i bitan deo anticiklične ekonomske politike.

U trenutku za koji postoji racionalno očekivanje prestanka (kontrakcije) ekonomske aktivnosti i ulaska privrednog ciklusa u fazu oživljavanja i prosperiteta, kreatori ekonomske politike treba da pređu sa ekspanzivne na restriktivnu (diskrecionu) fiskalnu politiku. Teorijski posmatrano, taj trenutak nastaje kada započne proces povećavanja agregatne tražnje i uspostavljanja opšte privredne ravnoteže na višem nivou nacionalnog dohotka. Kako je došlo do porasta zaposlenosti proizvodnih faktora, proizvodnje, kupovne moći i nacionalnog dohotka dalje veštačko stimulisanje agregatne tražnje gubi smisao jer vodi inflaciji kao novoj neravnoteži između agregatne ponude i agregatne tražnje. I obrnuto, u vreme kada privredna aktivnosti ulazi u recesioni krizni poremećaj, održavanje mera restriktivne fiskalne politike vodi povećanju recesije i dodatno pogoršava privrednu nestabilnost.

Međutim, često se dešava da nosioci ekonomske politike ne reaguju pravovremeno na promenjene okolnosti u privrednim tokovima.⁵ Kao potencijalne razloge za ovakvu zakasnelu reakciju

⁵ O ovome videti i poglavlje "Time lags".

teorija javnog izbora smatra ili da među nosiocima ekonomske politike ne postoji politički konsenzus po pitanju vođenja, konkretne, fiskalne pa i monetarne politike ili da nosioci ekonomske politike zaziru od reakcija birača na uvođenje nepopularnih mera ovih politika odnosno da je u pitanju i jedno i drugo. Dobar primer za neblagovremenu reakcija nosilaca ekonomske politike, kao rezultat pomanjkanja političkog konsezususa i političke odlučnosti jeste praksa zakasnelog delovanja fiskalne politike u prvoj polovini 1990-ih u mnogim zemljama u tranziciji, a naročito u Rusiji. Specifičnu ulogu u stabilizaciji ekonomske aktivnosti u prvim godinama tranzicionog perioda trebalo je da odigra uvođenje u poreski sistem i primena u praksi poreza na dodatu vrednost i na dobit korporacija. Ovi porezi uvedeni su u ruski fiskalni sistem 1992. godine, ali je njihova neadekvatna primena, do koje je došlo usled pomanjkanja političkog konsenzusa među članovima vlade, potpuno derogirala njihovu stabilizacionu funkciju. Naime, pod pritiskom određenih uticajnih društvenih grupa koje nisu želele da izgube ranije stečene ekonomske privilegije, vlada Rusije je u više navrata usvajala amandmane na zakone o porezima na dodatu vrednost i na dobit korporacija. Ovim amandmanima su, u suštini, razvodnjavani prerogativi poreske discipline. Posledica neadekvatne primene fiskalne politike bila je pojava problema stalnog smanjenja javnih prihoda, povećanje budžetskog deficita i javnog duga i produbljanja opšte privredne neravnoteže.

Zbog straha od reakcije birača kada se uvode restriktivne mere kao što su smanjenje državnih subvencija ili povećanje poreskih stopa, koje su po definiciji nepopularne. Smanjivanje subvencija i povećanje poreskih stopa izaziva nezadovoljstvo birača, naročito ako je marginalna poreska stopa već ionako visoka. Zbog toga su nosioci ekonomske politike skloni radije da kontinuirano ostanu na kursu ekspanzivne politike.

7.3.1.1.3. Interesi specifičnih društvenih grupa

Prema teoriji javnog izbora, ekonomsko tumačenje pojma interesa specifičnih društvenih grupa podrazumeva situaciju u kojoj grupa relativno malog broja birača može, zahvaljujući tome što se izborila za određenu meru ekonomske politike, da ostvari znatnu ličnu korist, dok svi ostali birači zbog toga trpe relativno ne male individualne troškove. Dakle, nekolicima ima relativno veliku ličnu korist, dok svi ostali imaju štetu kao pojedinci, jer, posmatrano na makroekonomskom planu, pogoršava se ekonomska efikasnost i produbljuju socijalne nejednakosti. Monopolski položaj određene društvene grupe koja, zahvaljujući određenoj meri ekonomske politike ostvaruje znatnu ličnu korist na račun svih ostalih birača ponaosob, kao i na račun ekonomske efikasnosti uopšte, moguć je zato što većini birača nisu poznate mnoge činjenice koje su relevantne za njihovo ekonomsko blagostanje niti im je poznato

mišljenje njihovog demokratski izabranog političkog predstavnika o konkretnoj meri ekonomske politike niti na to mišljenje mogu da utiču. Nedovoljna informisanost birača o mnogim pitanjima koja imaju uticaj na njihovo ekonomsko blagostanje, njihova nedovoljna politička organizovanost i uticajnost omogućava vladama mešovite privreda da, pod pritiskom određenih društvenih grupa, pribegavaju merama neadekvatne ekonomske politike, a da birač kao pojedinac ne može da raspozna uzročno-posledičnu vezu između primene ovakvih mera i svoje sopstvene ekonomske štete.

7.3.1.2. Država blagostanja (welfare state)

Ekonomija blagostanja (welfare economics, l'économic de bien-etre) čiji je cilj izučavanja obezbeđenje države blagostanja a predmet izučavanja subjektivno izražavanje zadovoljstva pojedinaca u korišćenju privatnih i javnih potreba, je svakako jedan od najznačajnijih pravaca savremene ekonomske, pa i političke misli. Teorija blagostanja koristi naročito istraživanja alokativne i distributivne funkcije javnih finansija koje su subjektivne, predmet političkog odlučivanja, ali pretpostavljaju i stabilizacionu (objektivnu) funkciju javnih finansija koja obezbeđuje delovanje ekonomskih zakonitosti i razvoj tržišnog sektora kao osnovu za zadovoljavanje privatnih ali i javnih potreba.

Iako su se slične koncepcije u građanskoj političkoj ekonomiji javljale i ranije, ovaj pojam, o kome građanski ekonomisti imaju veoma heterogena mišljenja, ušao je u upotrebu, sa svojim sadašnjim specifičnim značenjem tek posle velike ekonomske krize 1929-1933, sa pojavom Kejnza i stvaranjem instrumentarija za makroekonomsko upravljanje privredom. A razvoj teorije i prakse blagostanja sve se više razvijao posle drugog svetskog rata, kada su problemi (blagostanja) koje treba da reši država postajali sve složeniji.⁶ Prvi teoretički ekonomije blagostanja smatrali su da je njen osnovni cilj i predmet istraživanja povećanje materijalnog blagostanja. Kasnije je "skala vrednosti" proširena i na javne potrebe i na zahteve blagostanja koji su složeni i mnogostruki a pokazuju svu složenost subjektivne koristi građana kao individualnih potrošača.

Država blagostanja preuzima na sebe brigu o stvaranju takvih uslova koji će obezbediti maksimalno blagostanje svakog pojedinca, dostizanje maksimalne lične sreće, uz najmanji utrošak sredstava. Blagostanje se zasniva na ostvarivanju najveće efikasnosti, najvećeg rezultata, optimuma kako u tržišnom (privatnom) tako i u javnom sektoru. Radi se o obezbeđenju najvišeg nivoa zadovoljavanja potreba, odnosno dostizanja najvišeg standarda i kvaliteta življenja u datim materijalnim,

⁶ Ekonomski leksikon, Savremena administracija, Beograd, 1975. str. 240.

političkim i institucionalnim uslovima savremenog kapitalizma. Time država blagostanja preuzima na sebe staranje ne samo o materijalnom blagostanju već i o socijalnoj i ekonomskoj sigurnosti pojedinca.

To se ne može ostvariti samo delovanjem tržišta, već i ulogom javnog sektora u kome se javni prihodi i javni rashodi alociraju tako da se postigne minimalna (agregatna) žrtva i maksimalno blagostanje svih.

Pigou (A. C. Pigou) kao najznačajniji predstavnik teorije definiše blagostanje kao količinu zadovoljstva koja pojedinac doživljava upotrebom raspoložive količine dobara. On smatra da svaka aktivnost države treba da bude usmerena na blagostanje građana i da treba dati jednaki značaj dobrobiti svih, "maksimum zajedničkog blagostanja svuda se prihvata kao pravi cilj države".

7.3.1.2.1. Pareto efikasnost

Po Prof. Štiglicu ekonomija blagostanja je oblast ekonomije koja se bavi normativnim pitanjima pri čemu je najvažnije pitanje organizacije privrede - šta, kako i za koga bi trebalo da se proizvodi, kao i ko bi o tome trebamo da odlučuje. U savremenoj mešovitoj privredi neke odluke donosi država mada je većina prepuštena mnoštvu firmi i domaćinstava. Međutim, postoje razne "mešavine" Za ove odluke većina prihvata kriterijum koji se, po velikom italijanskom ekonomisti i sociologu Vilfredu Paretu (1848-1923) naziva Pareto efikasnost. Pareto efikasna alokacija ili Pareto optimum se ostvaruje, postiže kada se nikome ne može poboljšati položaj a da se drugome pogorša.

Kada je u pitanju oporezivanje, treba da se postigne ne pravičnost na osnovu jednake žrtve, već minimalna žrtva i maksimalno blagostanje, da posle oporezivanja svi ostanu s jednakim dohotkom i da se tretirano poresko opterećenje svede na minimum.

U tom smislu po Wagneru država treba da koriguje raspodelu dohotka koji određuju tržišne snage i nasleđene institucije. Po njemu se to može postići progresivnim oporezivanjem.

To podrazumeva i drugačiji pristup u određivanju budžeta. Javne usluge se ne posmatraju više čisto fiskalno, odnosno samo kao troškovi za javne potrebe koje treba da obezbedi pravedno oporezivanje, već se uzimaju u obzir i koristi od javnih rashoda i čitav problem raspodele dohotka (između tržišnog-privatnog i javnog sektora).

Po ovim teorijama blagostanje može da se poveća ako se u tržišni mehanizam i vantržišni mehanizam unesu određene korekcije a to je politički vantržišni problem, problem izbora između alternativnih rešenja što se rešava u procesu (političkog) odlučivanja kada se usvaja budžet. Zato budžet treba (sa stanovišta društva blagostanja) da se planira (koje potrebe treba

da se zadovolje i koja usklađivanja u raspodeli treba da se izvrše). Drugim rečima mora da se procene koristi od javnih usluga i gubici zbog povlačenja sredstava iz privatne upotrebe i da se međusobno povežu. To nas dovodi na problem glasanja kod usvajanja optimalnog budžeta.⁷

7.3.1.3. Levijatanski modeli poreskog izrabljivanja

I danas je moguće da država bude totalitaristička, odnosno da ima određene elemente totalitarizma, monopola, a posebno u finansijskoj sferi. Danas se svaka država proglašava demokratskom, a u praksi može manje ili više da ima karakteristike levijatanske države. Radi se o izrabljivanju građana putem poreza ali se to može odnositi i na druge načine izrabljivanja. Građanin je izrabljen u državi nezasićenog Levijatana. Levijatana (morsko čudovište, koje često simbolizira zlo) izabrano je kao metafora, da bi se predočile turobne posledice koje se mogu očekivati zbog korišćenja monopola države na korišćenje budžetskih sredstava.

Levijatanski model države opisuje se kao "teorija državnog monopola" (Brennan/Buchanan, 1977, 1980.). Čim mu se garantuje pravo na prikupljanje poreza, Levijatana koristi svoju poziciju kako bi zadovoljio svoj apetit za rashodima i prihodima. U Niskanenovoj formulaciji Levijatana je birokrat koji "maksimizira" budžet. Kada Levijatana izbore moć prikupljanja poreza, građanin (birač/poreski obveznik) ne poseduje više nikakav delotvorni mehanizam koji bi ga mogao štiti od izrabljivanja. Ogromnu moć Levijatana ne mogu ograničiti niti mehanizam glasanja u političkoj demokratiji, niti moralne stege. Brennan/Buchanan smatraju da je ustavno uređenje jedini način za odbranu građana od takvog izrabljivanja. Ustavno uređenje bi moralo da ograničava moć odlučivanja nosilaca državne vlasti, odnosno da utiče na oblikovanje ponašanja na osnovu koga bi *"preferencije građana došle do potpunog izražaja. Na taj način bi se stvorili stavovi i razmišljanja na kojima bi trebalo da se temelji politika uređenja javnog sektora, koja do sada nije postojala"* (Folkers, 1984., str. 168.).

Radi ograničenja oblika i veličine poreske moći Brennan/Buchanan predlažu poreze koji bi bolje odgovarali preferencijama građana. Povezivanjem odluka o porezima s odlukama o rashodima, biračima bi se približili troškovi javnih programa. Tako se može vršiti pritisak protiv odluka parlamenta o prekomernoj potrošnji. Osim strogo razdvajanja mera fiskalne politike alokacije, distribucije i stabilizacije, Brennan i Buchanan zahtevaju i odvajanje među nivoima federativne države. Drugim rečima, traže postizanje najvećeg mogućeg stepena fiskalne

⁷ U vezi sa ovim videti i poglavlje o optimalnom poreskom sistemu i optimalnom oporezivanju.

decentralizacije. Oni smatraju da je bitno da o porezima i rashodima odlučuje kvalifikovana većina, te da se propiše (stvarna) uravnoteženost državnog budžeta. U Brennanovom i Buchanovom modelu nije dopuštena diferencijacija poreskih stopa prema vrsti dobara i prema privrednim subjektima. Takve diferencijacije, zbog nemogućnosti pribegavanja neoporezivim alternativama, garantuju maksimalni poreski prihod, iscrpljuju rente od rada i kapitala i na taj način omogućuju maksimalno izrabljivanje. Osim tih budžetskih ograničenja (koja se nazivaju ograničenjem u postupanju), raspravlja se i o ograničenjima poreskih stopa, ograničenjima poreskih osnovica, ograničenjima prihoda od pojedinih poreza, ograničenjima prihoda od ukupnih poreza, te ukupnih rashoda javnih tela. Takva bi ograničenja bila rezultat kvantitativnih propisa koji bi se primenjivali zavisno od rezultata državne aktivnosti.

8. JAVNE POTREBE (JAVNA DOBRA)

8.1. Čista javna dobra

Uloga države se razvila kako na neophodnosti obezbeđenja javnih potreba tako i na neophodnost korekcije delovanja tržišta, pa i privatnih potreba.

Pojam javnih potreba (javnih dobara) možemo odrediti na različite načine. Možemo ih konkretno navesti i pobrojati i ukazati na njihove karakteristike. Možemo ih odrediti prema subjektu koji ih obavlja (državi i drugim javnopravnim telima) a možemo ih definisati i upoređujući ih (sličnosti i razlike) sa privatnim potrebama. To je relativno jednostavniji pristup. Problem je, međutim, mnogo složeniji nego što to izgleda na prvi pogled. Ovo zbog toga što javni rashodi imaju karakteristike koje su političke, pravno-institucionalne, ekonomske, psihološke, sociološke, kulturološke, i druge prirode. Uz to i dejstvo javnih rashoda u privatnom i javnom sektoru veoma je složeno. Javni rashodi obuhvataju i materiju o mešovitim dobrima (koja se mogu obezbediti i u tržišnom i u javnom sektoru), a postoje i pozitivni i negativni efekti (eksternalije) koje proizvodi tržišna, pa i javna privreda koje država, takođe, mora da rešava, pa i rešenja za to spadaju u javna dobra.

Javne potrebe nisu lične, privatne potrebe koje ljudi obezbeđuju na tržištu, već potrebe koje se obezbeđuju posredstvom države i drugih javnopravnih tela. Upravo takav način obezbeđenja javnih potreba je efikasniji od privatnog načina njihovog obezbeđenja. Sama priroda javnih potreba je takva da se one najbolje mogu obezbediti na principu uzajamnosti i solidarnosti i od strane države i drugih javnopravnih kolektiviteta.

Nauka o javnim finansijama izučava javne potrebe i njihovo finansiranje. Ona izučava upravljanje javnim potrebama. Javnim potrebama upravljaju država i javnopravna tela, odnosno političke

sile (strukture) koje odlučuju o javnim potrebama i biraju i kontrolišu organe koji javne potrebe ostvaruju.

Javne potrebe nisu male i veoma mnogo koštaju, moraju da se plate. Zato finansije koje služe javnim potrebama nisu male. Finansijski izraženo javne finansije obuhvataju u proseku oko 2/5 BDP-a a u nekim relativno razvijenim zemljama i do 1/2 BDP-a.

8.1.1. Tradicionalne javne potrebe kao javna dobra

Ove potrebe (kada se konkretizuju) najpre obuhvataju tradicionalne javne potrebe, i to:

1. Opštu zakonodavnu aktivnost, donošenje upravnih akata i sudsku zaštitu zakonitosti u svim sferama života u državnoj zajednici.

2. Spoljnu (međunarodnu) bezbednost ili bezbednost granica zemlje koja zahteva organizovanje i finansiranje oružane, odnosno vojne sile.

3. Unutrašnju bezbednost koja zajedno sa spoljnom bezbednošću, obuhvata zaštitu života, slobode i prava građana, njihove imovine u zemlji, kao i zaštitu političkog, pravnog i ekonomskog sistema zemlje. Za realizaciju ovih potreba neophodno je efikasno funkcionisanje organa unutrašnjih poslova, pravosudnih organa, tužilaštva i pravobranilaštva, zatvora, zavoda za resocijalizaciju i sl.

4. U javna dobra spadaju i prirodna nacionalna bogatstva i zbog toga, u cilju sprečavanja "negativne potrošnje" prirodnih dobara, država ima pravo da, poput ostalih javnih dobara, upravlja prirodnim dobrima, kao i da obezbeđuje njihovo što ekonomičnije korišćenje. Rešavanje ovog problema moramo povezati sa eksternalijama i ulogom države u zaštiti čovekove okoline.

Ovo su uglavnom klasične javne potrebe, nastale kad i država, koje su uslov i pretpostavka za njeno funkcionisanje. Uostalom zato i postoji država, to su njene komponente. Javne potrebe su se, međutim, neprekidno razvijale, pa pored klasičnih (koje su se takođe stalno usavršavale) imamo i nove javne potrebe.

8.1.2. Nove ekonomsko-socijalne javne potrebe

Nove javne potrebe korespondiraju sa povećanjem uloge države u tržišnom sektoru da bi se otklonile njegove nesavršenosti ali i sa promenom svesti o intervenciji države i u lični život pojedinaca kada se radi o devijantnim pojavama kao što su (de)meritorna dobra i sl.

Ekonomsko-socijalna uloga države ogleda se u ekonomskoj politici, u sprečavanju monopola, nezaposlenosti, inflacije, u ispravljanju posledica nepravednosti u raspodeli koje, takođe, produkuje tržište.

Ovome treba dodati i ulogu države u javnim i nacionalizovanim preduzećima, zatim intervencije države u slučaju nastanka vanrednih okolnosti, kao što su, na primer, elementarne nepogode, epidemije velikih razmera i sl.

Ostale nove ekonomsko-socijalno javne potrebe su:

- Rešavanje nezaposlenosti, inflacije i preraspodele dohotka
- Velike investicije, veliki rizici i negativna selekcija u osiguranju
- Sprečavanje monopola
- Spoljni efekti i troškovi (eksternalije)
- "Spil-over" efekti
- Internalizacija eksternih efekata i troškova
- Nemeritorna (obavezna javna) dobra i dr.

8.2. Mešovita (kvazi) javna dobra

Država se bavi javnom delatnošću (javnim dobrima) i njihovom ponudom, a tržište je nosilac ponude privatnih dobara. Ali da li se država može i pod kojim uslovima baviti privrednom delatnošću odnosno delatnostima koje mogu biti i privatne i javne?

Država se, izuzetno i pod određenim uslovima, može baviti privrednom delatnošću proizvodnjom roba i usluga u svojim (nacionalizovanim) ili mešovitim javnim preduzećima ili pružanjem usluga kao što su zdravstvene, obrazovne, usluge informisanja, kulturne i druge. Razlozi su pre svega da se obezbedi minimum jednakosti u zadovoljavanju ovih neophodnih potreba, jer ne može svako da ih plati, ali i činjenica da privatni sektor nije zainteresovan da ih finansira jer nisu dovoljno profitabilne ili ih finansira kada je zadovoljavajući profit izgledan.

Ona može da preuzima aktivnosti, delatnosti koje pripadaju privatnom sektoru i da se bavi tim delatnostima samo izuzetno ako za to postoje posebni razlozi i javni interes. Po tom osnovu država može "da ulazi" i u privatni sektor.

8.3. Država kao javno dobro

Javno dobro je i sama država ako se efikasno stara o javnim potrebama građana. Savremene države ne mogu da postoje ako ne obezbede svojim građanima javne potrebe i ako se u svom domenu i u okviru svojih odgovornosti ne staraju i o privatnim potrebama građana. Drugim rečima za građane je dobra ona država koja im obezbeđuje odgovarajući standard privatnih i javnih potreba i nije dobra ona koja to ne čini.

Efikasnost države kao organizacije i institucije vlasti zavisi od mnogo faktora koji utiču na zadovoljavanje javnih potreba. Ovi faktori su specifični za svaku državu. Među njima su najznačajniji politika, dostignuti stepen demokratizacije države, materijalne

mogućnosti poreskih obveznika, doraslost javnim funkcijama onih koji ih obavljaju, odnosno, umešnost, profesionalnost u njihovom obavljanju, preferencije pojedinaca, socijalni sistem, tradicija, pripadnost odgovarajućim međunarodnim integracijama (EU) i sl.

Kako građani imaju potreba da imaju efikasnu državu, za njih je i sama država jedno od najvećih javnih dobara. Prof. Štiglic ističe da svi mi imamo korist od bolje, efikasnije i odgovornije države. U stvari, "*dobra država*" poseduje oba svojstva javnih dobara; iz koristi koje ona pruža, teško je i nepoželjno isključiti bilo kog pojedinca.⁸

Ako je država sposobna da, ne smanjujući obim svojih usluga, bude efikasnija i da smanji poreze, svi imaju koristi. Političar kome ovo pođe za rukom može da dobije nešto za uzvrat, ali to je samo delić koristi koje dobijaju ostali. Posebno treba istaći da oni što su glasali protiv političara koji je uspeo ovo da ostvari dobijaju isto koliko i oni koji su se angažovali u njegovoj kampanji, ali i pojedinci koji nisu glasali i besplatni korisnici, tj. oni što su nastojali da iskoriste političke aktivnosti drugih.⁹

8.4. Kriterijumi za definisanje javnih potreba i za razlikovanje javnog od privatnog dobra

Privatna dobra se koriste na osnovu apsolutnog (najvećim delom svojinskog) prava. Koristi ih samo jedno lice titular tog prava (vlasnik, plodouživalac i sl.). Svako drugo lice je isključeno iz tog prava i ne može da koristi to pravo. Naprotiv, mora da se uzdržava od korišćenja i ne sme ometati titulara tog prava u njegovom korišćenju. Ako drugo lice želi da koristi to (tuđe) privatno dobro, mora da ga kupi, plati odnosno do njega može doći samo na osnovu ugovora o kupovini, ili na drugi zakoniti način (napr. nasleđivanjem) što je legalan pravni način prenošenja (saobraćaja) apsolutnih prava. Tada, u odnosu na sukcesora, svi drugi subjekti moraju da se uzdržavaju od korišćenja prava koje je stekao i ne smeju da bilo čime ometaju novog titulara u korišćenju tog prava.

I Profesor Blumental ističe da privatna dobra na prvom mestu karakteriše konkurentnost (rivalitet) u potrošnji, što znači da se sve koristi od upotrebe jednog dobra ograničavaju na pojedinca i da dobro koje koristi taj pojedinac ne može koristiti niko drugi. Jabuka koju konzumira jedna osoba zauvek je prestala biti raspoloživa za druge, u istom odelu ne mogu biti dve osobe i slično.¹⁰

⁸ Jozef E. Štiglic, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet Beograd, 2004. str. 149.

⁹ Ibid. str. 149.

¹⁰ Dr Dieter Brummerhoff, Javne finansije, R. Oldenbourg Verlag München Wien, str. 4.

Druga bitna odlika privatnih (tržišnih) dobara jeste mogućnost isključivanja iz njihovog korišćenja svih onih koji nisu spremni da plate cenu tih dobara. Plaćanje cene privatnog dobra svojevrsna je ulaznica na tržište kojom potrošač privatnog dobra dokazuje sposobnost i spremnost da ga kupi te izražava preferencije za tim dobrom. Osim toga, cena privatnog dobra na konkurentnom tržištu je zadata i za kupca (potrošača) i za ponuđača i u sebi internalizuje sve koristi upotrebe i potrošnje tog dobra. Prema tome, kupci i proizvođači, ukoliko žele da opstanu na tržištu, moraju mu se i prilagoditi.¹¹

Za razliku od privatnih dobara, koja karakteriše rivalitet u potrošnji i mogućnost isključivanja, za javna dobra vredi upravo obrnuto. Ona su dostupna svima pod jednakim uslovima, a usto su i besplatna. Objektivno nije ni moguće da im se utvrdi cena individualno za svakog pojedinog korisnika, zato što uključivanje novog potrošača u korišćenje nekog javnog dobra ne proizvodi novi dodatni trošak. Drugo je pitanje koliko javna dobra koštaju i kako se taj teret prenosi na poreske obveznike, od kojih svako plaća ne prema ceni javnog dobra, nego prema svojoj ekonomskoj snazi i proračunu države.

Ekonomski rečeno, granični trošak upotrebe javnog dobra za svakog pojedinca ravan je nuli. Prema tome, javna dobra ne karakteriše ni konkurentnost u potrošnji.

Kod privatnih dobara pojedinac pri odluci o kupovini otkriva svoje preferencije - otkriva šta želi da kupi i koliko za to želi da plati. Kako su pak javna dobra besplatna i u jednakoj meri dostupna svima koji učestvuju u njihovom zajedničkom korišćenju, niko od korisnika nije spreman da plati to javno dobro, očekujući da to učini neko drugi. Samim tim, korisnik nije spreman da otkrije ni preferencije za javnim dobrom. Zbog te činjenice javlja se problem trz. "slepeg putnika" ("slobodnog strelca", "slobodnog jahača").

Između čistog privatnog i javnog dobra kao dve krajnosti, javlja se cela lepeza mešovityh dobara.

Definišući javne potrebe i javna dobra i upoređujući ih sa privatnim potrebama i privatnim dobrima Prof. Jelčić ističe¹² da delatnost države i drugih javnopravnih tela čini javnu finansijsku privredu koja je najuže povezana sa državom odnosno novcem i finansijama kojima se finansiraju javne potrebe. On ukazuje da je razlika između javnih finansija i finansija tržišnog sektora, odnosno finansija pravnih i fizičkih lica kao subjekata tržišnih odnosa (privatni sektor) sledeća:

Motiv pribavljanja finansijskih sredstava kod države nije dobit, tj, da rashodi budu manji od prihoda i da se obezbedi zarada, što je

¹¹ Ibid. str. 4.

¹² Dr Jovan Lovčević, Institut javnih finansija, Sl. list, Beograd, 1975. str. 7-9

inače motiv privrednih preduzeća, već samo obezbeđenje sredstava koja će pokriti javne rashode. Pri tome mora da se vodi računa o efikasnosti pribavljanja tih sredstava (materijalna sigurnost u obezbeđenju javnih funkcija) i trošenju istih (štednja).

Pri zadovoljavanju društvenih potreba država i duga javnopravna tela ne rukovode se principom činidbe za protivčinidbu, usluga za protivuslugu. Međutim, pretpostavka za rashode privatnih osoba je adekvatna protivčinidba, određena protivusluga na drugoj strani, utvrđena ugovorom privrednog prava. Zadovoljavanje određenih potreba ne sme se prepustiti privatnim licima (napr, narodna odbrana, zaštita unutrašnjeg poretka). Za zadovoljavanje nekih potreba ne postoji privatni interes,¹³ odnosno nema dovoljno garancija da će biti na adekvatan način ostvarene od privatnog sektora i postoji bojazan (neizvesnost) da neće biti adekvatno finansirane (zdravstvo, obrazovanje, komunalna infrastruktura).

Javni sektor koristi prihode koji pretežno imaju prinudni karakter i obezbeđuje ih jednostranom voljom na bazi svog fiskalnog suvereniteta a tako ih i troši.

9. POJAM I VRSTE JAVNIH RASHODA

9.1. Vrste i struktura javnih rashoda - kriterijumi za klasifikaciju

Dobra klasifikacija javnih rashoda je korisna pa i neophodna jer omogućuje punu preglednost namena za koje se koriste javni rashodi i kontrolu istih.

Prvi je kriterijum vreme nastanka, tj. redovnost (periodičnost) pojavljivanja javnih rashoda u budžetu. Zato se razlikuju redovni i neredovni, tj. vanredni rashodi. Drugi je kriterijum administrativni i prema njemu postoje rashodi namenjeni za različite grane državne uprave. Organizacija državne uprave određuje i vrste ovih rashoda. Tako postoje rashodi različitih organa (parlamenta, vlade, sudova, ministarstva, departmana i sl.). Treći je funkcionalni kriterijum koji ukazuje na funkcije za čije su ostvarivanje namenjeni javni rashodi. Tako, imamo funkcije spoljne (vojska) i unutrašnje (policija i organi gonjenja) bezbednosti, upravne funkcije ili funkcija javne uprave (administracije), sudsku funkciju, funkciju socijalnog osiguranja, zdravstva, školstva itd. Zato se i rashodi pojavljuju ne kao rashodi službe već kao funkcionalni rashodi. Četvrti kriterijum bio bi finansijsko-statistički, čijom se primenom utvrđuju dve kategorije rashoda, i to bruto i neto rashoda (bruto rashodi minus troškovi za njihovu realizaciju).

¹³ Takva delatnost ne donosi profit, a sa druge strane neophodna su velika ulaganja koja pojedinci, investitori i kada bi se udružili ne mogu da obezbede.

Iz iznetog ova klasifikacija uglavnom obuhvata rashode koji su:

- redovni i vanredni;
- funkcionalni investicioni i transferni;
- produktivni i neproduktivni;
- rentabilni i nerentabilni;
- po objektu i subjektu trošenja;
- lični i materijalni i
- ostali rashodi.

9.2. Finansiranje javnih rashoda

9.2.1. Fiskalni i drugi aspekti

Država i druga javnopravna tela, kao institucije javnih finansija, finansiraju se uglavnom putem poreza, prinudno. Sredstva za njihovo finansiranje imaju pre svega fiskalnu ulogu, služe za finansiranje javnih funkcija i organa koji ih obavljaju. To je i razlog da država i druga javnopravna tela i nazivaju fiskusom.

Fiskalni aspekt javnih rashoda obuhvata utvrđivanje javnih rashoda, njihove strukture, korisnika, kontrole trošenja, ali i javnih prihoda (kreiranje poreskog sistema, poreske strukture, poreskih i drugih javnih obaveza, poreskog postupka i poreske administracije koja to sprovodi, kontroliše i dr.). Javni prihodi i javni rashodi po svom iznosu, namenama, njihovo uravnoteženje i sl uređuju se budžetom u skladu sa zakonom. Podrazumeva se da državna kasa (fiskus) ne sme da bude zakinjuta, odnosno da se ni jedna funkcija, ni jedan jedini posao i zadatak državnih organa i drugih javnopravnih tela ne mogu obavljati ako za to nisu obezbeđena sredstva. Javne funkcije mogu biti i dobrovoljne i počasne ali su takvi slučajevi izuzetni i marginalni.

Pored fiskalnog kod finansiranja javnih rashoda moraju se uvažavati i pravni, ekonomski i političko-sociološki aspekti (uslovi i okviri) i zahtevi javnog finansiranja.

9.3. Pokriće javnih rashoda

Podela javnih rashoda na redovne i vanredne od posebnog je značaja za pitanje pokrića javnih rashoda. U finansijskoj teoriji sreću se dve teorije pokrića: klasična teorija pokrića i savremena (moderna) teorija pokrića javnih rashoda. Klasična teorija pokrića postavila je opšte pravilo da se redovni javni rashodi pokrivaju iz redovnih prihoda (dažbine) a vanredni vanrednim приходima (javni zajmovi, vanredne dažbine). No, u pogledu javnih zajmova (ne letećih za likvidnost, već investicionih) došlo se do stava da njih treba koristiti vodeći računa da oni olakšaju teret sadašnjoj generaciji i opterećuju buduće generacije, jer se vraćaju iz budućih poreza. Zbog čega neke vanredne rashode treba vezivati za

sadašnju generaciju, dok druge treba preneti na buduće generacije. U tom smislu klasična teorija pokrića došla je do sledećih pravila:

1. redovne rashode (plate administrativnog osoblja, materijalni rashodi koji su vezani za njihovu delatnost i sl.) treba pokrivati redovnim budžetskim prihodima, kao što su porezi, carine, takse, prihodi državnih organa i ustanova:

2. vanredne rashode treba podmirivati i redovnim i vanrednim prihodima zavisno od toga da li se radi o pravim vanrednim ili nepravim vanrednim javnim rashodima, i to:

- ako se radi o pravim vanrednim rashodima, koji ne daju prihode u budućnosti (šteta od poplave, suše i sl.), njih treba pokrivati redovnim prihodima (dažbinama);

- ako se radi o nepravim vanrednim rashodima koji daju prihode u budućnosti (železnice, privredne investicije) njih treba pokrivati zajmovima.

9.4. Tendencija porasta javnih rashoda

9.4.1. Apsolutni i relativni porast javnih rashoda

Porast javnih rashoda je dugoročna i zakonita tendencija s kojom se susrećemo u svim savremenim državama, bez obzira da li su u pitanju relativno razvijene ili nerazvijene zemlje. Ovo povećanje je apsolutno tj. iznos sredstava za javne rashode neprekidno raste u odnosu na prethodnu godinu, ali je povećanje javnih rashoda i relativno u strukturi potrošnje nacionalnog dohotka. Najnovije tendencije, međutim, pokazuju da javni rashodi kada dostignu oko 50% BDP-a prestaju da rastu kako se ne bi povećavao fiskalni pritisak na privatni sektor (tržišnu privredu) koji je izgleda došao do optimalne granice preko koje bi na račun javnih potreba bile ugrožene lične potrebe građana. Praktično granični odnos u racionalnom trošenju sredstava za lične i javne potrebe u relativno razvijenim zemljama izgleda da je 50%:50% BDP-a. Najnovija tendencija je da se pod pritiskom politike tvrdog budžetskog ograničenja ovi rashodi smanjuju.

9.4.2. Porast javnih rashoda zemalja članica EU

Zakonitu tendenciju porasta javnih rashoda moguće je pratiti na primeru evropskih zemalja koje su danas članice Evropske unije. Zbirno posmatrano, u vremenu od 1870. do 1913. godine, učešće javnih rashoda u nacionalnom dohotku ovih država bilo je oko 12,5%, da bise 1920. godine popelo na 19,0%, a 1937. godine na 23,4%.

9.4.3. Javni rashodi u zemljama u tranziciji

Situacija u zemljama u tranziciji je u tom pogledu drugačija. Kod njih se smanjuju javni rashodi s obzirom na veliku ulogu države koju su te zemlje imale u zadovoljavanju javnih na račun privatnih potreba, ali i zato što moraju više da razvijaju tržišni sektor i da više sredstava ulažu u privredne investicije, da bi ubrzale privredni razvoj i strukturna i druga prilagođavanja.

10. JAVNI PRIHODI

10.1. Pojam i osnovne karakteristike javnih prihoda

Osnovne karakteristike javnih prihoda su sledeće:

1. Državni prihodi služe za podmirivanje javnih potreba i određeni su kvantitativno iznosima koji su neophodni i dovoljni da se te potrebe finansiraju;

2. Državni prihodi ubiraju se uglavnom fiskalno, dažbinski, prinudnim putem;

3. Državni prihodi ubiraju se u novcu. U savremenim državama ti se prihodi samo izuzetno i u manjoj meri ubiraju i u naturi;

4. Prihodi države deo su novostvorene vrednosti i čine deo društvenog proizvoda, koji se stvara u privredi, u tržišnom sektoru (derivativnost javnih prihoda) a služi za javne potrebe.

5. Ti se prihodi ubiraju iz izvora koji se ekonomski obnavljaju. Samo se izuzetno državni prihodi zahvataju iz imovine (realni porezi na imovinu).

Savremeni javni prihodi su dažbinski tj. obezbeđuju se uglavnom prinudnim putem. Među dažbinskim prihodima (porezi, carine, takse, parafiskaliteti) najveće učešće i najznačajniju ulogu imaju porezi. Oni u strukturi ukupnih dažbinskih prihoda učestvuju sa 70-90%. Zato je i model oporezivanja (utvrđivanja poreskog izvora, poreske osnovice, primena poreske stope, poreski postupak, nadležnost poreske administracije i sl.) isti ili sličan i za ostale dažbinske prihode (carine, takse, parafiskaliteta, a posebno za doprinose).

Javni prihodi se regulišu zakonima (vrsta, struktura javnih prihoda) i kvantitativno se određuju fiskalnom politikom, a primenjuju ih poreska administracija i uprava carina. Zato je bitno da zemlja ima dobre zakone kojima uređuje i reguliše ovu materiju (fiskalni sistem) efikasnu fiskalnu politiku ali i da njena poreska (carinska) administracija bude efikasna u obezbeđenju javnih prihoda.

10.2. Klasifikacija javnih prihoda po principu korisnosti

U okviru fiskalnih prihoda klasifikacija na pojedine vrste (obaveze) učinjena je pre svega s obzirom na način zahvatanja istih, izvore, stepen obaveznosti i dr. No opravdanje za zahvatanje ovih prihoda traži se odnosno vidi se u protivusluzi koja se za to pruža, odnosno u korisnosti usluga javnog sektora koja se stepenuje za svakog pojedinca, preduzeća i sl. S obzirom na stepen opštosti, odnosno konkretnosti u zadovoljavanju "javnih" potreba pojedinca, te s obzirom na postojanje manje ili nešto veće (mada nikada u potpunosti i adekvatne) protivusluge za fiskalnim putem zahvaćena sredstva, bez obzira da li ovlašćenja za zahvatanje ovih prihoda - ima država (za prihode od 1-4) ili je to ovlašćenje prenela na drugog javnopravnog subjekta (kad su u pitanju parafiskaliteti) pojedini prihodi se dele na poreze, doprinose, takse i sl. odnosno među njima se pravi razlika.

10.3. Vrste javnih prihoda

U finansijskoj teoriji se koriste različiti metodi za klasifikaciju javnih prihoda što je od značaja ne samo za njihovo izučavanje već i za izgradnju što adekvatnijeg sistema njihovog korišćenja radi ostvarivanja finansijskih, a time i drugih ciljeva države.

Osnovna podela javnih prihoda je na fiskalne i nefiskalne ali postoje i druge klasifikacije od kojih su najčešće i najpoznatije:

1. originarni i derivatni (izvedeni) prihodi,
2. javnopravni i privatnopravni prihodi,
3. redovni i vanredni prihodi,
4. povratni i nepovratni prihodi,
5. prihodi širih i užih teritorijalnih jedinica,
6. namenski i nenamenski prihodi,
7. prihodi u novcu i prihodi u naturi,
8. prihodi po principu sposobnosti plaćanja,
9. prihodi od stanovništva i prihodi od pravnih lica.

10.4. Primena dažbina

10.4.1. Sistem repartacije i kvotitetni sistem

Kod poreza kojima se zahteva najveći deo javnih prihoda konkretna primena poreza u celini i pojedinačnih prema njihovoj strukturi može se izvesti na dva načina, sistemom repartacije i kvotitetnim sistemom.

U sistemu repartacije, osnovica i stopa dažbine nije unapred određena, niti se određuje raspodeljivanje od strane države

unapred utvrđenog ukupnog poreza na niže administrativne jedinice, koje dalje tu sumu raspoređuju na poreske obveznike (reparticioni porezi). Metod koji se praktikovao u srednjovekovnim prilikama i kod poreza prepuštenih zakupcima, svojstven državama bez efikasne političke i administrativne organizacije i gde ne postoji osnovna evidencija o poreskim subjektima, o njihovoj ekonomskoj snazi, o poreskim izvorima itd. U modernim državama sistem reparticiona poreza izgubio je svaki praktični značaj: javlja se retko, mahom u vanrednim prilikama, u slučaju uvođenja vanrednih poreza po kraćem postupku, radi hitnog obezbeđenja potrebnih sredstava.

Sistem reparticiona poreza obezbeđuje državi unapred određenu sumu poreza, ali je neravnomeran i neobjektivan u raspodeli poreskog tereta između teritorijalnih jedinica i poreskih obveznika, dopušta proizvoljnost u oporezivanju, korupciju i diskriminaciju.¹⁴

Drugi sistem, sistem kvotitetnih dažbina, u našem slučaju poreza, sastoji se u tome što je osnovica dažbine poznata unapred i zakonom utvrđena. Kad se ovaj sistem primenjuje ne zna se unapred koliki će biti ukupan iznos poreza koji će se naplatiti. Stope se prilagođavaju u skladu sa zahtevima fiskalne politike. Ukupan iznos pojavljuje se kao funkcija stope i ukupne mase osnovice. Posledice primenjivanja ovog sistema su u tome da je visina dažbina neposredno zavisna od ukupne mase osnovica, što znači od broja poreskih obveznika koji je promenljiv i od privrednih kretanja. To se samo po sebi označava kao povoljna okolnost kvotitetnog sistema, kao i to da je pravičan i da je pogodan za primenu kod svih vrsta dažbina, ali država ne može da računa sa sigurnošću koliko će prihoda dobiti pa mora da podešava sistem tako što će smanjivati stopu kada se javlja budžetski suficit i obrnuto, povećavaće poresku stopu kada se javlja budžetski deficit.

10.5. Klasifikacije poreza

10.5.1. Poreski oblici

U finansijskoj teoriji sreće se mnoštvo klasifikacija poreza koje polaze od različitih kriterijuma podele. Po standardnoj i uporedno prihvatljivoj klasifikaciji je na sledeće vrste poreza:

- Neposredni i posredni porezi
- Objektni i subjektni porezi
- Analitički i sintetički porezi
- Opšti i namenski porezi
- Pretpostavljeni i faktički porezi
- Porezi sa vrednosnom i specifičnom osnovicom
- Fundirani i nefundirani porezi

¹⁴ Ekonomska enciklopedija I, Savremena administracija, Beograd, 1984. str. 1119.

- Redovni i vanredni porezi
- Reparticioni i kvotitetni porezi
- Centralni i lokalni porezi.

Najznačajnija podela je prema ekonomskim izvorima na direktne (porez na imovinu i porezi na dohodak fizičkih i porez na dobit pravnih lica) i indirektna (porezi na promet i potrošnju, uključujući i porez na dodatu vrednost).

10.5.2. Klasifikacija poreza OECD-a

Za komparativna sagledavanja i analize poreskih sistema razvijenih tržišnih privreda najpotpunija je klasifikacija poreza OECD-a. Ona služi za statističku ocenu poreskih sistema u pojedinim zemljama i za preporuke u toj oblasti. U ovom klasifikacionom sistemu porezi su interpretirani na širokoj osnovi. U krug poreza su uključeni i doprinosi za obavezno javno socijalno osiguranje, carine kao i naknade pod uslovom da su obavezna davanja, da su veće od troškova pružanja usluga i kada platac naknade nije i korisnik usluge. Tako shvaćeni porezi su svrstani u šest grupa pod klasifikacionim brojevima sa oznakama od 1000 do 6000.

- 1000 Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke
 - 1100 Plaćaju pojedinci
 - 1200 Plaćaju preduzeća
- 2000 Doprinosi za socijalno osiguranje
- 3000 Porezi na platni spisak i radnu snagu
- 4000 Porezi na imovinu
- 5000 Porezi na dobra i usluge
- 6000 Ostali porezi

10.6. Elementi poreza

Svaki poreski prihod je kompleksna kategorija i bez njegovog raščlanjavanja na osnovne elemente ne bi bilo moguće utvrditi pojam i suštinu poreza. Ti osnovni elementi omogućavaju realizaciju poreza i utvrđivanje njegove visine. U poreskoj teoriji prevladuje shvatanje da postoje četiri bitna konstitutivna elementa poreza koji čine biće poreza. Poresko davanje najpre pretpostavlja postojanje poreskog izvora i njegove konkretizacije tj. oporezivog predmeta (poreskog objekta) i subjekta čija se ekonomska snaga zahvata (poreski obveznik). Ova dva elementa su *kvalitativne prirode* budući da određuju samu primenu poreza. *Kvantitativni elementi* koji uslovljavaju utvrđivanje visine poreza sadržani su u adekvatnom kombinovanju poreske osnovice i poreske stope. Putem ovih osnovnih elemenata konkretizuje se poreska obaveza utvrđena za obveznika zakonom kao opšta javna

dužnost. Međutim, stvarni poreski teret pojedinačnog poreskog obveznika može zavisiti još od jednog elementa propisanog zakonom, a to su poreska oslobođenja i olakšice.

10.7. Poreskopравни odnos

10.7.1. Pojam i komponente poreskopravnog odnosa

Poreski odnos je odnos između države i poreskih obveznika koji se zasniva na fiskalnom suverenitetu na osnovu koga je država dominantna u tom odnosu, mada i poreski obveznici imaju određena prava.

10.7.2. Poreski odnos kao upravnopравни odnos

Poreski upravni odnos po svojim odlikama (načinu nastanka, sadržini, realizaciji) javlja se kao specifičan oblik upravnopravnog odnosa koji je uređen upravnim odnosno kogentnim normama državnog upravnog prava. Njegovo odličujuće obeležje je autoritativnost (dominantnost) državnog organa u tom odnosu.

S obzirom na značaj ostvarenja javnog interesa, koji ima prevagu nad privatnim interesom, u poreskopravnom odnosu pretežu poreske dužnosti. Glavna poreska obaveza sastoji se u blagovremenom plaćanju poreskog iznosa. Njeno pravilno ispunjenje uslovljeno je poštovanjem određenih obaveza formalne prirode koje se nameću poreskim dužnicima u procesu komunikacije sa poreskim organima kod utvrđivanja i naplate poreza.

Iz navedenog sasvim jasno proizilazi:

- da je u poreskom odnosu dominantan ili primaran upravnopравни odnos a da je ekonomski - novčani, odnosno građansko pravni odnos zavistan od upravnopravnog odnosa i njime određen, odnosno iz njega izveden;

- da je poreskopравни odnos specifičan upravni odnos (u poreskoj materiji) koji primenjuju specifični upravni (poreski) organi po specifičnom upravnom (poreskom) postupku koji je obično regulisan zakonima kojima se uređuje poreski postupak i postupanje poreske administracije koji imaju karakter procesnih i statusnih normi, ali se time ne završava i ne kompletira poreskopравни postupak, već se za njegovu primenu koriste i odredbe opšteg upravnog postupka;

- u poreskoj materiji, kada su u pitanju poreski delikti, materija regulisana zakonom o poreskom postupku kombinuje se sa primenom odgovarajućih normi krivičnih zakona i zakona o prekršajima (blanketne norme).

10.8. Poreski sistem

10.8.1. Tendencije u savremenim poreskim sistemima i poreske reforme

Ako posmatramo period posle drugog svetskog rata, uočavamo da se poreski sistemi stalno nalaze u procesu preobražaja. Prve radikalne promene u poreskim sistemima industrijski razvijenih zemalja vezane su za značajan rast doprinosa za socijalno osiguranje. Taj prvi talas poreskih reformi okončan je do 1965. godine da bi na drugom talasu bilo izvršeno uvođenje poreza na dodatu vrednost u svim zemljama članicama OECD-a, izuzev SAD i Australije.¹⁵

Promene koje se još uvek odigravaju u savremenim poreskim sistemima mogle bi se označiti kao treći talas poreskih reformi započet sredinom osamdesetih godina XX veka. One se mogu pravilno razumeti kao deo širih promena u ekonomskoj filozofiji i ekonomskoj politici kroz oživljavanje shvatanja o efikasnosti tržišta i smanjenoj ekonomskoj ulozi države.¹⁶ U poreskoj sferi utvrđen je prioritet društvenih ciljeva u vidu povećane efikasnosti oporezivanja, ostvarenja horizontalne pravičnosti i pojednostavljenja procesa oporezivanja. U te svrhe koriste se smanjenja poreskih stopa kod poreza na dohodak i poreza na dobit uz širenje poreskih osnovica ovih poreskih oblika i pružanje poreskih podsticaja strogo na kriterijumskoj osnovi.

Može se reći da se danas poreske reforme sprovode na dva načina. Prvi i relativno ređi pravac predstavljaju radikalne poreske reforme, sa приметnim promenama poreske strukture i odnosa između direktnih i indirektnih poreza, bitno drugačijim rasporedom poreskog tereta između fizičkih i pravnih lica i fleksibilnijom raspodelom poreskih prihoda među raznim nivoima vlasti. Ovaj tip poreskih reformi uglavnom su koristile zemlje u razvoju a sreće se i u zemljama u tranziciji koje su početkom devedesetih godina prošlog veka otpočele veliku reformu svojih ekonomskih sistema u kojoj je značajno mesto namenjeno izgradnji novog, tržišnim uslovima primerenog, poreskog sistema kao i sistema javnih finansija u celini.

Drugi tip poreskih reformi su reforme koje se odlikuju manjim radikalizmom, promenama koje su mahom parcijalne i kojima je osnovni zadatak da poreski sistem što više bude u funkciji podržavanja i stimulisanja slobodnog kretanja robe, kapitala i radne snage. Zbog svoje prirode, poreske reforme ove vrste su praktično permanentne jer se u poreskom sistemu stalno nešto

¹⁵ Za deo o javnim приходима koji se ovde koristi i obuhvata finansijsko pravo detaljnije Prof. dr Mileva Anđelković Javne finansije, finansijsko pravo i ekonomija javnog sektora, Niš, 2005., str. 655-804.

¹⁶ Cedric Sandford, Why Tax Systems Differ, Fiscal Publication, 2000, str. 162.

menja, prilagođava i dopunjuje. Ove reforme karakterišu poreske sisteme razvijenih zemalja.

Prilikom proučavanja savremenih poreskih sistema može se zapaziti tendencija centralizacije u oporezivanju, i to ne samo kod složenih država nego i u unitarnim. Razloge za tu centralizaciju treba tražiti u zahtevu za jednakim poreskim tretmanom svih fizičkih i pravnih lica u jednoj zemlji odnosno za očuvanjem jedinstva domaćeg tržišta i za ostvarenjem jednakih uslova poslovanja svim privrednim subjektima.¹⁷

Savremene poreske sisteme obeležava trend međusobnog približavanja i prilagođavanja. Izuzetnu ulogu u tom procesu odigrao je porez na dodatu vrednost čija je struktura u najvećem stepenu harmonizovana u okviru evropski integrisanih zemalja. U fiskalnom smislu *harmonizacija* označava usklađivanje pojedinih poreza, poreskih sistema i mera poreske politike među državama. Harmonizacija potrošnih poreza predstavlja jedan od nezaobilaznih uslova za saradnju sa Evropskom Unijom tako da i države koje su u spoljnotrgovinskoj razmeni upućene na to tržište ugrađuju slična poreska rešenja. Uklanjanje poreskih barijera treba da doprinese nestajanju poreskih dispariteta koji remete uslove slobodne konkurencije, ometaju mobilnost faktora proizvodnje, omogućuju alokaciju resursa protivno racionalnim zahtevima tržišta, stvaraju uslove za remećenje trgovinskih tokova i deviznih kurseva, za migraciju kapitala i dr. Najveći rezultati usklađivanja evropskih poreskih sistema do sada postignuti su na planu približavanja poreza na dodatu vrednost i akciza, dok je na planu harmonizacije neposrednih poreza učinjeno mnogo manje.

Savremene poreske sisteme i politiku karakteriše i redefinisana uloga poreza. Otprilike do prve naftne krize (1973/74.) porezi su uglavnom bili korišćeni za postizanje kratkoročne stabilizacije privrede i redistribuciju dohotka. Posle toga pažnja ekonomske (poreske) politike bila je prebačena na alokativne aspekte oporezivanja što je imalo za posledicu reviziju poreskih sistema u zemljama OECD-a. Takva praksa u skladu je sa shvatanjem savremene fiskalne teorije koja smatra neutralnu poresku politiku superiornom u odnosu na tzv. aktivnu politiku poreskih oslobođenja i olakšica i diferenciranih poreskih stopa.

Procesi ekonomsko-regionalnog povezivanja i sveopšteg talasa trgovinsko-finansijske liberalizacije zadnjih deceniju-dve znatno su povećali mobilnost faktora proizvodnje, posebno kapitala. Pogodnosti globalizacije najpotpunije koriste velike multinacionalne korporacije koje neprestano tragaju za "povoljnijim poreskim sistemima" u cilju akumuliranja enormnih iznosa neoporezovanih profita. Dok ovi moćni finansijsko-ekonomski subjekti funkcionišu u novom svetskom poslovnom okruženju bez

¹⁷ Božidar Jelčić, *Nauka o financijama i finansijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1988, str. 245.

granica, poreske vlasti deluju u nacionalnim okvirima. Razlike u nacionalnim porezima mogu uticati na ponašanje multinacionalnih firmi kroz izbor lokacije investicija, metod investiranja i kroz međukompanijske odluke o transfernim cenama. Mogućnosti korišćenja poreskih instrumenata su veće u globaliziranoj ekonomiji jer su daleko širi izbori u pogledu odlučivanja gde, šta, kako proizvoditi, investirati, trošiti, štedeti, itd. Poreska konkurencija postaje instrument privlačenja mobilnog kapitala koji "luta" svetom u potrazi za brzom oplodnjom uz što niže fiskalne troškove. Posledica toga je prelivanje poreskih prihoda između država različitog nivoa privredne razvijenosti i "nagrivanje" nacionalnih poreskih osnovica. Poreska konkurencija se zadnjih godina od strane najmoćnijih međunarodnih ekonomsko-finansijskih institucija kvalifikuje kao "štetna poreska praksa" koja remeti nesmetano odvijanje ekonomsko-finansijskih tokova. Najrazvijenije zemlje sveta reaguju na takva ponašanja ugradnjom odbrambenih mera u vidu zakonskih poreskih mehanizama, sa jedne strane, i vršenjem pritiska na zemlje sa "izuzetno blagim poreskim režimima" insistirajući na ujednačavanju i približavanju nacionalnih poreskih sistema, ističući prednosti takve poreske harmonizacije za ukupno društveno blagostanje, sa druge strane. U tom smislu, ukazuje se na potrebu koordinacije nacionalnih poreskih sistema kako bi se izbegli negativni efekti "nefer" poreske konkurencije.

Poreska koordinacija nasuprot poreskoj konkurenciji na međunarodnom planu odraziće se na poresku strukturu i prioritete ciljeva nacionalnih poreskih politika. Konfliktnost nacionalnih fiskalnih interesa između razvijenih i zemalja u razvoju dobiće na intenzitetu. Time će "efekti preliivanja" preduzetih nacionalnih fiskalnih mera uticati ili na razvoj (usavršavanje) ili na degradaciju budućih poreskih sistema.

U savremenim poreskim sistemima pojavljuju se i novi oblici oporezivanja. Poslednje dve decenije XX veka tzv. ekološki porezi dobijaju sve veći značaj kao instrumenti ekološke politike u pojedinim državama. Ovi porezi imaju korektivnu funkciju u smislu efikasnijeg korišćenja oskudnih prirodnih resursa ali nije zanemarljiva ni njihova fiskalna funkcija, kada popunjavaju budžetske prihode usled snižavanja stopa poreza na dohodak fizičkih lica.

Savremeni tehnološki napredak i globalizacija ekonomskih tokova nameću brojne izazove nacionalnim poreskim administracijama u pogledu prikupljanja poreskih prihoda od obveznika koji posluju na različitim tržištima, a sve više i u kibernetičkom prostoru kroz elektronsku trgovinu. Znatni fiskalni gubici zbog nemogućnosti zahvatanja tzv. svetskog dohotka kao i prekograničnih transakcija podstakli su zemlje-članice OECD-a da intenziviraju međunarodnu poresku saradnju.

10.8.2. Poreski sistem država članica Evropske Unije

Još uvek se ne može govoriti o evropskom poreskom sistemu. U ovim zemljama u toku je izgrađivanje institucionalno-pravnih okvira zajedničkog sistema oporezivanja kao neophodnog uslova uspostavljanja unutrašnjeg tržišta. Usklađivanje nacionalnih poreskih sistema postaje proritetan politički zahtev. Harmonizacija poreza u EU je potrebna radi realizacije četiri velike slobode kretanja robe, kapitala, ljudi i usluga. Poreska harmonizacija se definiše kao proces uklanjanja poreskih prepreka između država članica EU, kao i razlika u njihovim poreskim sistemima koje stvaraju takve barijere. Najveći rezultati u usklađivanju i približavanju nacionalnih poreskih sistema postignuti su u sferi oporezivanja potrošnje uvođenjem poreza na dodatu vrednost. Član 99. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice daje pravni osnov za harmonizaciju posrednih poreza (poreza na promet i akciza). Prva faza usklađivanja okončana je donošenjem i primenom Šeste direktive Saveta EZ iz 1977. godine koja je pružila pravni osnov za usklađivanje osnovnih elemenata kod poreza na dodatu vrednost (poreski obveznik, poreski objekt, poreska osnovica, poreska oslobođenja, mehanizam poreskog kredita, posebni režimi oporezivanja). Međutim, razlike između nacionalnih poreskih sistema u pogledu broja i visine poreskih stopa i dalje postoje. Druga faza ostvarivanja harmonizacije u oblasti PDV obuhvata mere kojima se uklanja fiskalna kontrola na granicama između država članica. S obzirom da je cilj Zajednice bio uspostavljanje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta do kraja 1992. godine, Komisija je 1985. godine pripremila tzv. Belu knjigu u kojoj je dat plan uklanjanja fizičkih, tehničkih i poreskih barijera na granicama između država članica. Pošto je Savet zajednice smatrao da prelazak na sistem oporezivanja u skladu sa principom zemlje porekla zahteva određen vremenski period, ustanovljen je tzv. "prelazni režim". U tom smislu Savet je u toku 1991. i 1992. godine usvojio tri prateće direktive: Direktivu o ukidanju poreskih barijera, Direktivu o pojednostavljenju postupka u prelaznom periodu i Direktivu o približavanju stopa poreza na dodatu vrednost. Standardna stopa u prelaznom periodu ne sme da bude niža od 15%, povišene stope su ukinute a dopuštena je primena samo jedne ili najviše dve snižene stope, koje ne smeju da budu manje od 5%. Sistem akciza u EU stupio je na snagu 1.1.1993. On obuhvata selektivne poreze na naftne derivate, duvanske proizvode i alkoholna pića. Harmonizacija akciza u okvirima Unije bazira se na ukupno osam direktiva iz 1992. godine koje su grupisane u tri celine: Horizontalna direktiva, Strukturne direktive i Direktive o stopama.

Ugovor o osnivanju nigde posebno ne pominje harmonizaciju direktnih poreza. U tom pogledu Komisija EZ oslanja se na opštu odredbu iz čl. 100 osnivačkog ugovora, koja uređuje harmonizaciju

nacionalnog zakonodavstva uopšte i iz njega organi Zajednice izvlače ovlašćenja da donose direktive o usklađivanju neposrednih poreza. Ciljevi harmonizacije neposrednih poreza su postavljeni u pogledu ujednačavanja osnovnih elemenata poreza na dobit korporacija (poreski obveznik, poreska osnovica i poreska stopa); harmonizacija poreskog tretmana dividendi; eliminisanje prepreka kod međukompanijskih isplata dividendi, kamata i autorskih naknada; olakšavanje grupisanja kompanija između država članica itd.

U oblasti direktnih poreza na nivou EU donete su dve direktive. Prva je Direktiva o poreskom tretmanu dividendi koje filijala isplaćuje matičnoj kompaniji iz 1990. godine (*Parent-Subsidiary Directive*). Glavni cilj je da se obezbedi ujednačeni poreski tretman dela dobiti koji filijala koja je rezident jedne države članice isplaćuje matičnoj kompaniji u drugoj državi ugovornici. U tom smislu, Direktiva nastoji da svojim rešenjima otkloni dve vrste smetnji sa kojima se međunarodne grupe kompanija sreću u situaciji kada filijala i matična kompanija rezidiraju u dve različite države ugovornice. Te prepreke su: 1) porez po odbitku na dividende koji može da uvede zemlja rezidentstva filijale i 2) uključivanje primljenih dividendi u oporezivu dobit matične kompanije u zemlji njenog rezidentstva zbog čega se javlja ekonomsko dvostruko oporezivanje. Druga Direktiva o poreskom tretmanu statusnih promena kod kompanija (*Merger Directive*) iz 1990. godine, odnosi se na spajanje, podelu, transfer i razmenu sredstava. Usvajanjem ove direktive izbegnuto je da u slučajevima navedenih statusnih promena, kada su u pitanju kompanije iz različitih država članica dođe do oporezivanja nerealizovanih kapitalnih dobitaka. Primena ove direktive obezbedila je poresku olakšicu u obliku odlaganja nastanka poreske obaveze po osnovu kapitalnog dobitka (tzv. "roll over" olakšica) u slučajevima prekograničnih spajanja, pripajanja, podela, transfera sredstava i razmene akcija. Poreska obaveza nastaje tek u trenutku kada korporacija na koju su preneti prava i obaveze izvrši prodaju imovine koju je preuzela po osnovu statusne promene.

1990. godine doneta je i Arbitražna konvencija koja je imala za cilj da obezbedi uslove za ostvarivanje saradnje između nadležnih poreskih organa u različitim državama članicama. Poreske vlasti imaju zadatak da ispitaju i utvrde u kojim slučajevima su cene za određene transakcije nerealno postavljene. Konvencija ne precizira koju metodu treba primeniti za određivanje cene "van dohvata ruke" (metoda uporedivih kontrolisanih cena, metoda cene koštanja uvećana za uobičajenu maržu ili metoda preprodajne cene). Ova konvencija ne predstavlja obavezujući instrument Evropske unije (kao što je to slučaj sa direktivama) već ima karakter multinacionalne konvencije u oblasti međunarodnog javnog prava.

Većina država članica EU gradi strukturu svojih poreskih sistema bazirajući je na tri izvora: porezu na dohodak, porezu na proizvode i usluge (akcize i PDV) i doprinosima za socijalno osiguranje. Osnovno obeležje nedavno sprovedenih poreskih reformi u ovim zemljama bilo je smanjenje stopa poreza na dohodak građana i povećanje ekoloških poreza.

Praksa je pokazala da ujednačavanje poreskih sistema u Evropskoj uniji prate mnoge teškoće i da je njegovo postizanje osetljiv politički zadatak. U političkim raspravama i naučnoj javnosti nasuprot harmonizaciji poreza sve više se govori o poreskoj konkurenciji kao instrumentu spontanog približavanja kako evropskih tako i poreskih sistema drugih zemalja. Imajući u vidu suverenost država u vođenju nacionalnih poreskih politika i sprost u postizanju većeg stepena poreske harmonizacije, u poresku sferu uvodi se razlikovanje između pojmova "fer" i "štetne" poreske konkurencije. Nova poreska strategija usmerena na otklanjanje neloyalne poreske konkurencije ogleda se u usvajanju paketa poreskih mera od strane Saveta EU decembra 1997. godine. To su: Kodeks ponašanja u oporezivanju poslovnih aktivnosti; mere radi otklanjanja distorzija u oporezivanju dohotka od štednje i mere radi ukidanja poreza po odbitku na prekogranične isplate kamata i autorskih naknada između kompanija.

U praksi se pokazalo da na domete harmonizacije poreskih sistema država članica EU ograničavajuće deluje princip jednoglasnog izglasavanja poresko-političkih mera tako da je vrlo teško postići konsenzus, budući da ove zemlje strahuju od eventualnog gubitka svoje poreske jurisdikcije ukoliko dođe do harmonizacije neposrednih poreza u Uniji. Međutim, u uslovima ubrzanog razvoja tehnike i tehnologije poslovna aktivnost se sve više odvija digitalno zbog čega su značajno povećane mogućnosti za izbegavanje plaćanja poreza na dobit. Postojeći koncepti oporezivanja ne mogu sprečiti gubitak fiskalnog zahvatanja ekonomske aktivnosti što stvara potrebu da se razvijaju novi, moderniji koncepti oporezivanja, koji bi bili u stanju da obuhvate i takve situacije.

Radi ublažavanja ovih i drugih teškoća vezanih za funkcionisanje nacionalnih poreskih sistema ali i nadnacionalnog čiji se okviri postavljaju već nekoliko decenija, preduzimaju se i odgovarajuće mere na planu saradnje poreskih administracija. 1977. godine doneta je Direktiva o uzajamnoj poresko-tehničkoj pomoći nadležnih poreskih organa država članica.¹⁸ Ova direktiva isključivo se odnosi na utvrđivanje poreza a ne na prikupljanje i naplatu poreza niti na razmenu dokumenata. Obaveza uzajamne poresko-tehničke pomoći sastoji se u pružanju odgovarajućih informacija. Informacije mogu da budu razmenjene između država

¹⁸ Ben Terra, Peter Wattel, *European Tax Law*, Kluwer law International, 1997, str. 327.

članica na tri načina, i to: (1) *na zahtev* države članice da joj se dostavi informacija u vezi sa tačno određenim slučajem; (2) *automatski*, u slučajevima kada su prethodno obavljene bilateralne ili multilateralne konsultacije između nacionalnih poreskih organa dveju ili više država članica (npr. kod isplata kamata koje banka vrši fizičkim licima); i (3) *spontano*, kada država članica mora da pruži informacije o kojima poseduje izvesno znanje, iako druga država članica nije podnela zahtev za to (npr. ukoliko zbog određenih razloga u drugoj državi članici dolazi do gubitka poreskih prihoda i dr.). Dostavljanje poreskih informacija može se pod određenim uslovima odbiti, npr. ako država koja upućuje zahtev nije prethodno iskoristila sva raspoloživa sredstva u domaćoj zemlji da bi došla do potrebne informacije; ako se od države članice traži da u cilju obezbeđivanja određene informacije sprovodi istraživanja i sl. koje nije u stanju da vrši ni za svoje sopstvene potrebe; ako bi pružanje informacije podrazumevalo otkrivanje poslovne ili profesionalne tajne; ako bi dostavljanje određene informacije bilo suprotno javnom interesu i sl.

10.9.Podela poreza

U savremenom poreskom sistemu oporezivanja se vrše primenom velikog broja poreskih oblika. U razvijenim poreskim sistemima postoji od deset do trideset različitih poreskih oblika.

Sistematizacija i podela poreza na pojedine oblike vrši se prema određenim zajedničkim karakteristikama, a radi lakšeg izučavanja pravnih, ekonomskih, finansijskih, socijalnih, tehničkih i drugih oblika delovanja oporezivanja. Podela poreza i isticanje karakteristika pojedinih poreskih oblika omogućava i istraživanje:

- 1)Prednost pojedinih oblika poreza,
- 2)Nedostatka pojedinih oblika poreza,
- 3)Adekvatnosti broja poreskih oblika,
- 4)Određivanje ciljeva koji se mogu odabrati kroz delovanje pojedinih poreskih oblika, kao i njihovu primenu u poreskoj i ekonomskoj politici,
- 5)Međunarodno oporezivanje strukture i delovanja poreskog sistema i tarife.

U finansijskog teoriji prihvaćena je uglavnom, sledeća podela poreza:

10.9.1.Direktni i indirektni porezi

Da li su porezi indirektni ili direktni to zavisi od toga da li se zasnivaju na potrošnji dohotka (indirektni) ili na samom dohotku(direktni). Direktnim se obično smatraju porezi na

dohodak, porez na imovinu i porez na prinos. Ovo je jedna od osnovnih podela poreza.

Direktni porezi su karakteristični po sledećem:

1)Relativna stabilnost, što znači stabilnost u pritanju javnih prihoda po ovoj osnovi, bez obzira na kretanje privrede,

2)Pravednost, sobzirom da se određuje i naplaćuje neporedno od poreskog obveznika prema njegovoj ekonomskoj snazi,

3)Neelastičnost, što se može smatrati negativnom karakteristikom, s obzirom da su neosetljivi na konjunktura kretanja,

4)Ne postoji opšta obaveza plaćanja poreza za sve,

5)Troškovi ubiranja su relativno visoki i

6)Neugodni su za poreskog obveznika, jer se direktno obračunavaju i naplaćuju iz dohotka.

Posredni (indirektni) su karakteristični i po sledećem:

1)Elastičnost im je velika,

2)Obaveznost plaćanja je sve više izražena,

3)Ugodniji su za poreskog obveznika, jer ih samo indirektno oseća, uglavnom kroz cene proizvoda i usluga,

4)Dovoljnost i izdašnost, što osigurava poreskoj vlasti da ih koristi za prikupljanje potrebnih finansijskih sredstava za pokriće kolektivnih potreba.

5)Nesocijalni su, s obzirom da ih svi plaćaju, bez obzira na visinu dohotka i

6)Lako se prevaljuju, pa su nepodesni za razne ekonomske, socijalne i druge svrhe.

10.9.2.Lični i objektivni(predmetni) porezi

Lični su oni porezi kod kojih se uzimaju u obzir subjektivna svojstva poreskog obveznika (broj dece, starost, zdravstveno stanje i dr.).

Subjektivni porezi su obično porez na dohodak, na ukupni prihod, na imovinu. Kod predmenih poreza prosečna osnovica se uzima u zavisnosti od vrednosti imovine.

Kod subjektivnih ili personalnih poreza poreska politika može znatno više da se rukovodi socijalno-političkim motivom i principima.

Danas su gotovo svi direktni porezi subjektivni, dok je ovaj oblik najviše zastupljen kod poreza na dohodak.

Objektivni porezi su, po pravilu, svi posredni porezi. S obzirom da se ne poznaje poreski destinatar, to socijalno-politički principi teško mogu da se primene kod ovih poreza.

10.9.3.Fundirani i nefundirani porezi

Fundirani porezi se odnose na poreze na imovinu ili kapital, to su porezi koji potiču od sigurnog i trajnog poreskog izvora.

10.9.4.Katasterski i tarifni porezi

Katastarski porezi se razrezuju na osnovu katastarskih knjiga u koje se uvode svi elementi oporezivanja. Tarifni se utvrđuju na osnovi tarifnih stavova ili drugih propisa koji su od interesa sa stanovišta oporezivanja.

10.9.5.Opšti i namenski porezi

Radi finansiranja opštih društvenih potreba, određuju se opšti porezi, dok se za određenu namenu, zadatak ili konkretne zadatke, razrezuju i naplaćuju čisto namenski porezi.

10.9.6.Reparticioni i kvotni porezi

Reparticioni porezi su takvi porezi koje država utvrdi, i to pre nego što su porezni obveznici upoznati s visinom svog tereta.

Kod kvotnih poreza obveznici ne znaju unapred iznos poreza koji treba platiti, ali se zna iznos sredstava (poreska osnova) na koju će se platiti porez.

Nekada su dominirali reparticioni porezi, posebno u periodu kada su državne potrebe bile manje (feudalno uređenje), kad se porez nije smatrao redovnim potrebama i dr., tada se utvrđivala ukupna suma poreza koju je trebalo naplatiti, a zatim se ta suma raspoređivala na manje teritorijalne jedinice i, konačno, na pojedine poreske obveznike.

Danas je redovit slučaj da se porezi razrezuju i naplaćuju preko utvrđivanja poreske osnovice svakog poreskog obveznika, uz primenu propisanih poreskih stopa, tako da se ukupan iznos poreza nezna unapred, već se saznaje kad se završi postupak razreza. Budući da uvek jedan deo poreza ostaje nenaplaćen, to se i iznos razrezanog poreza ne može smatrati kao planirani porez za naplatu (ostvareni). To su kvotni oblici poreza.

10.9.7.Sintetički i analitički porezi

Sintetički su takvi porezi kod kojih se oporezuje ukupna snaga poreskog obveznika. Pri tome se uzimaju u obzir drugi elementi poreskog obveznika koji mogu imati uticaja na ukupno plaćeni porez. Često se sintetički porezi konbinuju s jedinstvenom poreskom stopom.

Analitički su oni kod kojih se vrši oporezivanje pojedinih oblika prihoda ili imovinskih delova, bez obzira na osobu-poreskog obveznika. Analitički porezi su efikasnije sredstvo u sprovođenju diferencijalne poreske politike, kao i u ostvarivanju određenih socijalnih, ekonomskih i drugih ciljeva.

10.9.8.Redovni i vanredni porezi

Za finansijsku teoriju i politiku značajna je podjela na redovne i vanredne poreze.Redovni se ubiru u određenim intervalima vremena (u toku godine), bez obzira da li su brzo ukinuti ili uopšte nisu došli do izražaja. Vanredni se naplaćuju samo jednokratno ili s vremena na vreme, prema određenim potrebama. Oni se uvode u nekim vanrednim prilikama (ratna šteta, doprinos za narodnu odbranu, doprinos za izgradnju porušenih gradova i sl.).

Treba naglasiti da se mnogi vanredni porezi često pretvaraju u redovne, jer se ne ukidaju kada te vanredne prilike prođu. Obveznik (privreda, stanovništvo) se brzo prilagođava takvom porezu, dok stalni rast javnih rashoda doprinosi tome da se država teško odriče jednom uvedenog i već ustaljenog poreskog oblika. Primećeno je da je otpor poreskih obveznika daleko veći kod novih poreza nego kod onih »na koje su se već navikli«.

10.9.9.Porezi u novcu i naturi

Savremeni porezi gotovo se isključivo plaćaju u novcu, tako da je porez u naturi više retkost i ostatak prošlosti.

Međutim,u fiskalnoj praksi razvijenih zemalja nametnula se, druga,mnogo praktičnija podjela poreza, na sledeće osnovne oblike:

- a) Porezi na dohodak fizičkih lica,
- b) Porezi na dobit korporacija,
- c) Porez na potrošnju i
- d)Porez na imovinu.

Usled dominantne upotrebe navedenih poreskih oblika, u savremenim poreskim sistemima, detaljnije ćemo elaborirati navedene poreske oblike.

10.10. Vrste poreza

10.10.1. Porez na dohodak fizičkih lica

Porez na dohodak je relativno novija vrsta poreza koja je zamenila porez na prinos kojim se oporezivao svaki poreski izvor obveznika posebno. To je jedini poreski oblik kod koga je poreski izvor, poreski predmet i poreska osnovica jedno te isto. Porez na

dohodak ima posebnu važnost zbog njegove fiskalne izdašnosti. Takođe se ističe da je to prikladan instrument fiskalne politike radi ostvarivanja stabilizacionih i redistributivnih ciljeva. Smatra se da se porez na dohodak može bolje prilagoditi ličnim okolnostima poreskih obveznika nego ostali porezi jer dopušta oporezivanje prema stvarnoj ekonomskoj snazi (*ability to pay principle*).

U poreskoj teoriji i praksi postoje tri tipa poreza na dohodak: cedularni, sintetički i kombinovani (mešoviti) porez.

10.10.1.1.Cedularni porez na dohodak

Cedularni porez na dohodak obuhvata više posebnih podoblika od kojih svaki zahvata prihod iz određenog izvora. Naziv potiče od francuske reči *la cédule* kojom se obeležava pojedinačna vrsta prihoda (npr. dobit od poslovanja, zakupnina, kamata, dividenda, plata). Za svaku cedulu propisana je proporcionalna poreska stopa. Osnovna karakteristika ovih poreza je da posmatraju samo predmet koji daje određeni prihod a da ne vode računa o ličnosti poreskog obveznika. Zato je cedularan porez *realan* jer ne uzima u obzir niti dozvoljava odbijanje zbog umanjene poreske sposobnosti izazvane velikim dugovanjima, bolešću ili smrću člana porodice i sl.Sa druge strane, ako se ima u vidu razvrstavanje prihoda prema izvorima i njihovo posebno zahvatanje, cedularni porezi su *analitički* jer pogađaju samo jedan element poreske situacije obveznika.

Cedularni porezi imaju dve načelne prednosti nad sintetičkim porezom na dohodak. Prvo, oni dopuštaju da se pojedini izvori prihoda mogu utvrditi na najprikladniji način i da se naplata pojedinog poreza može vezati za specifičnosti sticanja odgovarajućeg prihoda. Takvu mogućnost dopušta tzv. tehnika odbijanja i naplate poreza na izvoru kod poreza na zarade, kamate ili dividende. Drugo, cedularni porezi omogućuju realizaciju ideje da bi pojedine vrste prihoda trebalo da budu oporezovane primenom različitih poreskih stopa. Ovakav pristup počiva na razlikovanju fundiranih prihoda (prihoda od imovine) od nefundiranih (pre svega, prihoda iz radnog odnosa). Takvo diferencirano oporezivanje prihoda s obzirom na poreklo uglavnom je napušteno danas, premda se u pojedinim poreskim sistemima može naići na tragove "cedularizacije" u pogledu poreskog tretmana ovih prihoda.

10.10.1.2.Sintetički porez na dohodak

Sintetički porez na dohodak (*Income tax*) uveden je prvi put u Velikoj Britaniji 1798. godine kao vanredan porez čiji su prihodi bili namenjeni vođenju rata sa Francuskom, da bi od 1842. godine zauzeo stalno mesto u poreskom sistemu ove zemlje.

To je danas jedan od najznačajnijih i najizdašnijih poreskih oblika i to ne samo u poreskim sistemima zemalja-članica OECD-a već i u zemljama u tranziciji.

Za primenu globalnog oporezivanja dohotka fizičkih lica potrebno je da se ispune tri uslova. Prvo, svi prihodi jednog lica koji potiču iz različitih izvora za određeni vremenski period (najčešće kalendarska godina) moraju se sabrati. Drugo, tako zbrojeni prihodi oporezuju se, po pravilu, u mestu prebivališta obveznika. Treće, na tako dobijeni iznos potrebno je primeniti progresivnu poresku stopu.

Sintetičko oporezivanje dohotka ima određena povoljna obeležja koja mu pružaju prednost u odnosu na cedularno oporezivanje. Zahvatanje sveobuhvatnim porezom celine poreske situacije jednog fizičkog lica odnosno svih prihoda koje je ono ostvarilo u toku kalendarske godine, ukazuje na *sintetički karakter* poreza na dohodak. Takav mehanizam oporezivanja je izdašniji od serije cedularnih poreza koji terete pojedinačne obveznikove prihode. Ovaj poreski oblik omogućava da se poreska obaveza rasprostire na celokupan "svetski dohodak" rezidentnih obveznika.

Sintetički porez na dohodak je, po svojoj prirodi, *subjektan* jer vodi računa ne samo o obveznikovoj ukupnoj ekonomskoj snazi već i o njegovim ličnim i porodičnim prilikama (npr. priznavanje neoporezivog minimuma, olakšice za izdržavane članove porodice i sl.). On je kao subjektan porez mnogo pravičniji u odnosu na cedularne poreze zato što se njegovom primenom postiže ravnomernost u oporezivanju.

Primena progresivnih stopa kod ovog poreza omogućuje automatsko stabilizaciono delovanje na konjunkturalna kretanja nacionalnog dohotka. U uslovima inflacije kada je agregatna tražnja prevelika, progresivan porez će obezbediti natprosečno smanjenje raspoloživog dohotka i tražnje poreskih obveznika. Proporcionalne stope primenjene kod cedularnih poreza u ovom pogledu su neutralne pa je njihov deflatorni potencijal slabiji.

Sintetički porez na dohodak ima izrazito fiskalnu ulogu premda se naglašava i njegova redistributivna funkcija. Progresivne poreske stope koje ga karakterišu omogućavaju da se koriguju nejednakosti koje nastaju usled dejstva tržišta kao i da se ublaži regresivan efekt posrednih poreza.

To je vrlo složen oblik zahvatanja ekonomske snage obveznika budući da zahteva primenu direktne metode utvrđivanja poreske obaveze. Ova metoda pretpostavlja podnošenje više miliona poreskih prijava koje poreska administracija treba da proveri i na osnovu njih donese poreska rešenja. Iz praktičnih razloga se zbog toga u većini savremenih poreskih sistema nastoji da što je moguće više prihoda naplati "na izvoru" primenom tehnike poreza po odbitku. PAYE tehnika (eng. *pay-as-you-earn*) omogućava tokom godine akontaciono oporezivanje pojedinih vrsta prihoda tako da se

na kraju godine plaćeni akontacioni porezi kao poreski kredit odbijaju od utvrđenog godišnjeg poreza na dohodak građana.

Obračunavanje osnovice poreza na dohodak fizičkih lica spada u najkompleksnije postupke u poresko-tehničkom smislu. Osnovicu ovog poreza predstavlja oporezivi dohodak (eng. *taxable income*) i na taj iznos primenjuje se odgovarajuća poreska stopa. Međutim, to je samo "izvedena" kategorija kojoj prethodi definisanje nekih širih kategorija, kao što su: "ekonomski dohodak", dohodak i dohodak za oporezivanje. "Ekonomski dohodak" predstavlja teorijsku konstrukciju pa se zbog njegove apstraktne prirode u finansijskoj literaturi koristi izraz "ukupni dohodak" kojim se označava sav obveznikov dohodak uključujući i onaj protivzakonito stečen. Zakonodavac za svrhe oporezivanja sužava ovaj pojam tako da se koristi kategorija *dohodak* koja predstavlja zbir svih neto prihoda koje je obveznik ostvario u toku godine dana. Prihodi mogu biti ostvareni u novcu ali i u naturi, činjenjem ili na drugi način. Iz dohotka se izuzimaju određena primanja kao što su npr. kamate, socijalni transferi, dodatna primanja, kapitalni dobiti i dr. Kategorija koja se dobija izuzimanjem ovih primanja iz dohotka naziva se *dohodak za oporezivanje*. Analiza uporednih zakonodavstava pokazuje da u dohodak za oporezivanje ulaze sledeće vrste prihoda: 1) plate i zarade; 2) dodatna primanja; 3) prihodi od samostalne delatnosti; 4) prihodi od kapitala; 5) prihodi od nepokretnosti; 6) transferna primanja; 7) kapitalni dobiti. No, da bi se odredila osnovica poreza na dohodak fizičkih lica, potrebno je da se od dohotka za oporezivanje odbiju standardni i nestandardni odbici. Tako dobijena kategorija predstavlja *oporezivi dohodak* kao poresku osnovicu.

Standardni odbici pružaju se svim poreskim obveznicima koji ispunjavaju zakonom predviđene uslove. Takvi odbici ne zavise od veličine stvarnih izdataka koje je poreski obveznik imao. Standardni odbici mogu imati oblik odbitaka od poreske osnovice odnosno mogu se odobriti u formi poreskog kredita (smanjenja poreske obaveze).

Pod standardnim odbicima se u načelu podrazumeva nekoliko grupa poreskih olakšica. Prvo, radi se mogućnosti postojanja ličnog oslobođenja (neoporezivi minimum) koji se primenjuje na svakog obveznika bez obzira na njegov bračni ili porodični status. Drugo, oslobođenje za izdržavane članove porodice koje je vremenski ograničeno. Treće, starosno oslobođenje i četvrto, posebne olakšice za decu sa smetnjama u fizičkom odnosno psihičkom razvoju.

Poreskom obvezniku mogu se priznati i *nestandardni odbici* po različitim osnovama. Oni predstavljaju vrstu olakšica koje odgovaraju rashodima koje je poreski obveznik stvarno imao. Njihovo priznavanje je različito uređeno u pojedinim poreskim sistemima tako da se negde odbija njihov ukupan iznos dok je u drugima primenjeno ograničenje. Uporedno posmatrano, nestandardne olakšice se najčešće odnose na: plaćene kamate

(pretežno po osnovu kredita za kupovinu stana), premije osiguranja; doprinose za penzijsko osiguranje (obavezno i dobrovoljno); određena dobročina davanja i plaćene poreze.¹⁹

Kombinovani porez na dohodak sadrži elemente i sintetičkog i cedularnog poreza na dohodak pa zato predstavlja mešovito oporezivanje dohotka građana. U osnovi ovog oporezivanja nalazi se cedularno oporezivanje pojedinih prihoda tokom godine praćeno dopunskim progresivnim porezom koji se po isteku godine primenjuje na ukupne prihode (dohodak). Takav sistem oporezivanja još uvek se primenjuje u Republici Srbiji budući da je propao pokušaj uvođenja sintetičkog poreza na dohodak građana.

10.10.2. Porez na dobit korporacija

Porez na dobit spada u značajnije poreze savremenih poreskih sistema. Ovim poreskim oblikom zahvata se ostvarena dobit društava kapitala (korporacija). Društva kapitala su opterećena posebnim porezom zbog toga što imaju ekonomsku snagu nezavisnu od ekonomske snage vlasnika kapitala. Porez na dobit korporacija ima relativno skromnije izražen fiskalni značaj. Međutim, ovaj poreski oblik je veoma pogodan za realizaciju ekonomskih ciljeva oporezivanja, kao što su: stimulisanje ekonomskog rasta, ublažavanje regionalnih i sektorskih dispariteta u privredi, podsticanje zaposlenosti, poboljšanje ekološke situacije i sl.

Pitanje opravdanosti postojanja poreza na dobit u finansijskoj teoriji izazivalo je brojne nedoumice a posebno njegov odnos prema porezu na dohodak fizičkih lica. Uglavnom je prihvaćeno shvatanje da se porez na dobit može s pravom smatrati svojevrsnim "osiguranjem" poreza na dohodak fizičkih lica. To se mišljenje oslanja na činjenicu da bi fizička lica u odsutnosti poreza na dobit mogla vrlo lako izbeći plaćanje poreza na dohodak. Ulaganjem dohotka u društva kapitala (korporacije), dohodak fizičkih lica bi automatski ušao u imovinu tog društva, pa kad ne bi postojao porez na dobit, ne bi bilo ni pravnog osnova za njegovo oporezivanje.

U poreskoj teoriji odnos koji postoji između poreza na dobit korporacija i poreza na dohodak fizičkih lica manifestuje se preko određenog sistema poreza na dobit korporacija. Jedno od najvažnijih pitanja koje se nameće jeste da li korporacija treba da bude oporezovana kao nezavisni pravni entitet ili, pak, njenu dobit treba prethodno raspodeliti akcionarima i tek je onda oporezovati. Problem je u tome što se kod obveznika (akcionara) javlja tzv. dvostruko ekonomsko oporezivanje koje zbog nepovoljnih efekata treba ublažiti ili otkloniti.

¹⁹ Dejan Popović, Poreski sistem, Dosije, Beograd, 1999, str. 177.

U poreskoj praksi primenjuju se dva koncepta oporezivanja dobiti korporacija: 1) klasični sistem i 2) sistem poreske integracije.

U *klasičnom sistemu* porez na dobit pogađa dobit korporacije u celini (jer je to zaseban poreski kapacitet) a zatim i dividende kao deo dohotka akcionara. U ovom sistemu nije ostvarena integracija (veza) poreza na dobit korporacija sa porezom na dohodak fizičkih lica što izaziva fenomen poznat u poreskoj teoriji kao dvostruko ekonomsko oporezivanje. Ova pojava se javlja kada se istovremeno uvodi isti ili istovrsni porez na isti poreski predmet, pri čemu poreski obveznici nisu u pravnom smislu ista lica, ali u ekonomskom smislu jesu, ili su bar povezana.

Dvostruko ekonomsko oporezivanje izaziva određene nepovoljne posledice:²⁰

- podstiče društva kapitala da radije zadrže nego da investiraju ostvarenu dobit;

- pošto se pri utvrđivanju poreske osnovice poreza na dobit dužničke kamate odbijaju a dividende ne, takav tretman favorizuje finansiranje investicija putem kredita umesto iz sopstvenog kapitala;

- zbog višeg poreskog opterećenja dobiti u onim privrednim subjektima koji su organizovani kao društva kapitala u odnosu na poresko opterećenje subjekata koji to nisu, može doći do poremećaja optimalne alokacije kapitala, što može dovesti do seljenja kapitala iz korporacijskog u nekorporacijski sektor privrede.

Uprkos navedenim ekonomski nepovoljnim efektima, određeni broj država se ipak opredelio za primenu klasičnog sistema-Belgija, Luksemburg, Holandija, Švajcarska i SAD, kao i većina zemalja u tranziciji. Razloge takvom opredeljenju treba tražiti u izdašnosti (jer svaka olakšica za raspodeljeni deo profita utiče na smanjivanje fiskalnih prihoda) i jednostavnosti ovog sistema poreza na dobit.

U savremenim poreskim sistemima primenjuje se tzv. *delimična poreska integracija* gde se određenim merama i postupcima pruža poreska olakšica akcionarima za raspodeljenu dobit. Takav pristup ima za cilj da smanji ili otkloni dvostruko ekonomsko oporezivanje prihoda od dividendi.

Metode poreske integracije koje dovode do smanjenja ekonomskog dvostrukog oporezivanja obuhvataju mere na nivou korporacije ili na nivou akcionara. U zemljama OECD-a preovlađuje ovaj drugi metod poreske integracije.

Poreska integracija na nivou korporacije odvija se kroz pružanje olakšice u korporaciji pre nego što je dobit raspodeljena akcionarima. To je u administrativno-tehničkom pogledu jednostavniji postupak a i poreska kontrola je olakšana.

²⁰ Barbara Jelčić, Božidar Jelčić, Porezni sustav i porezna politika, Informator, Zagreb, 1998, str. 235.

a) Sistem dvojnih stopa sastoji se u postupku kojim se dobit korporacije deli na dva dela: na neraspodeljeni deo koji se oporezuje višom i na raspodeljeni deo koji se oporezuje nižom stopom poreza na dobit korporacija. Na taj način se akcionarima pruža olakšica na ime okolnosti da će raspodeljena dobit (dividenda) biti još jednom oporezovana kroz porez na dohodak fizičkih lica.

b) Sistem delimičnog odbijanja dividendi zasniva se na postupku u kome se od osnovice poreza na dobit korporacija odbija određeni procenat isplaćenih dividendi. Jedna od slabosti ovog sistema tiče se proizvoljnosti prilikom određivanja iznosa dividendi koji se može odbiti od poreske osnovice. Ograničenje ovog sistema poreske integracije pokazuje se i u tome što se poreska olakšica ne pruža akcionarima neposredno, već se ona manifestuje u većem iznosu primljenih dividendi odnosno u nastanku kapitalnih dobitaka od raspolaganja akcijama.²¹

Poresku integraciju na nivou akcionara sprovodi veći broj zemalja OECD-a putem dva sistema.

a) Sistem imputacije danas predstavlja najrasprostranjeniji mehanizam pružanja olakšice za primljene dividende. On se javlja u dve varijante-kao delimična i kao puna imputacija. U pitanju je takav sistem poreske integracije u kome postoji neposredna veza između, sa jedne strane, iznosa poreza na dobit korporacija koji je plaćen na raspodeljenu dobit i, sa druge strane, poreskog kredita koji dobijaju akcionari.

Delimična imputacija predstavlja postupak koji se odvija u tri faze. U prvoj fazi na nivou korporacije uvodi se porez na ukupnu dobit korporacije. U drugoj fazi koja se sprovodi na nivou akcionara, prihodi od dividendi se uključuju u dohodak akcionara koji podleže oporezivanju. Akcionar je u obavezi da primljene dividende prethodno "uveća" za određeni deo poreza na dobit koji je platila korporacija. Na kraju, u trećoj fazi akcionaru se primenom progresivnih poreskih stopa utvrđuje porez na dohodak građana koji treba da plati. On istovremeno dobija poreski kredit po osnovu onog dela poreza na dobit korporacija koji je prethodno "imputirao" na svoje neto dividende. Iznos poreskog kredita tj. deo poreza na dobit korporacija kojim se "uvećavaju" neto dividende obično se izražava u određenom procentu od neto dividende. Veličina tog iznosa zavisi od poreske politike koju vode pojedine države.

Kao posebna pogodnost ovog sistema navodi se smanjena mogućnost poreske evazije. Akcionari imaju obavezu da u poreskoj prijavi navedu tačan iznos primljenih dividendi jer jedino tada mogu da ostvare pravo na poresku olakšicu.

b) Drugi oblik poreske integracije sastoji se u odobravanju delimične olakšice za akcionare, što se pokazuje jednostavnijim sa

²¹ Gordana Ilić-Popov, *Oporezivanje dobiti preduzeća u Srbiji: poreska integracija ili klasični sistem*, Pravo i privreda, 5-8/97, str. 747.

administrativno-tehničkog stanovišta. Efekat smanjivanja ekonomskog dvostrukog oporezivanja postiže se tako što se dobit korporacije prvo oporezuje po redovnoj stopi a zatim se akcionarima pruža poreska olakšica. Ova pogodnost se sastoji u postupku kojim je akcionaru omogućeno da primljene dividende uključi u osnovicu poreza na dohodak fizičkih lica u iznosu manjem od 100%, čime se porez na dohodak koji pogađa prihode od dividendi delimično umanjuje. Umanjivanje poreza postiže se bilo tako što se dividende oporezuju nižom stopom nego ostali dohodak, bilo pružanjem akcionarima poreskog kredita na račun poreza na dohodak, bilo odbijanjem određenog procenta primljenih dividendi od osnovice poreza na dohodak.

Mere kojima se eliminiše ekonomsko dvostruko oporezivanje imaju za posledicu veće smanjenje budžetskih prihoda nego mere kojima se ono samo smanjuje. Ove metode obuhvataju:

- na nivou korporacije: sistem potpunog odbijanja dividendi,
- na nivou akcionara: sistem pune imputacije i sistem potpunog izuzimanja dividendi.²²

10.10.3. Porezi na potrošnju

Porezi na potrošnju nastaju povodom upotrebe i trošenja dohotka. To su najčešće posredni porezi jer indirektno pogađaju poresku snagu koja se manifestuje u radnjama upotrebe i trošenja dohotka. Ovi porezi se u pravno-tehničkom smislu vezuju za akt prometa tj. naknadu koju isporučilac dobra odnosno izvršilac usluge ostvari u tom aktu. U zavisnosti od primenjene tehnike i ciljeva oporezivanja potrošnja se može zahvatiti ili putem opštih poreza na promet ili putem posebnih poreza na potrošnju.

Porezi na potrošnju su stari oblik oporezivanja koji u savremenim poreskim sistemima obezbeđuju značajna finansijska sredstva državnim budžetima. Pored izraženog fiskalnog kapaciteta, porezi na potrošnju mogu se efikasno koristiti i za postizanje ekonomskih ciljeva. Mogućnosti njihovog korišćenja kao instrumenta ostvarivanja socijalnih ciljeva dosta su ograničene zbog regresivnog delovanja.

U poreze na potrošnju ubrajaju se: porez na promet, akcize, fiskalni monopoli i carine.

10.10.3.1. Porez na dodatu vrednost

Porez na dodatu vrednost (*Value-Added Tax, Impôt sur la valeur ajoutée*) ne predstavlja neki novi oblik poreza na promet već je to neto svefazni porez na promet. Ovaj potrošni porez naplaćuje

²² Vid. više o tome: Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, str. 647-655.

se u svakoj fazi prometnog ciklusa ali tako da pogađa samo onu vrednost koja je u toj fazi dodata od strane obveznika. Prelazeći iz faze u fazu roba se uvek oporezuje ali se porez plaća na vrednost koja je dodata tako da se uvek isključi prethodno plaćeni porez. Dodata vrednost je ona vrednost koju proizvođač, lice koje pruža uslugu, trgovac na veliko ili trgovac na malo dodaje sirovinama ili drugim nabavljenim *inputima* (izuzev rada) pre nego što proda nov ili unapređen proizvod ili izvrši uslugu.

Za razliku od bruto svefaznog poreza na promet gde se u oporezovanoj fazi prometnog ciklusa poreska osnovica obračunava na ukupnu bruto naknadu, kod neto poreza na promet poresku osnovicu predstavlja razlika između nabavne i prodajne cene proizvoda u određenoj prometnoj fazi.

U savremenom svetu porez na dodatu vrednost je najrasprostranjeniji oblik opšteg poreza na potrošnju. Od zemalja-članica OECD-a ne primenjuju ga samo Australija i SAD. Takav oblik poreza uspešno se širi u zemljama u razvoju i u zemljama u tranziciji. Zastupljenost poreza na dodatu vrednost u današnjim poreskim sistemima može se objasniti njegovim prednostima u odnosu na druge forme oporezivanja prometa. Razlog treba tražiti i u nedvosmislenoj preporuci i tehničkoj podršci prilikom uvođenja ovog poreza od strane moćnih međunarodnih finansijskih organizacija (MMF i Svetska banke).²³

Postoje dve metode za utvrđivanje dodate vrednosti. Direktna metoda usmerena je na neposredno određivanje poreske osnovice odnosno dodate vrednosti. Za to izračunavanje mogu se koristiti dva postupka: u vidu metode sabiranja i metode oduzimanja. Kod metode sabiranja dodata vrednost se utvrđuje zbrajanjem svih elemenata cene koji formiraju tu vrednost (plate, dobit, autorske naknade, kamate, rente). U praktičnoj primeni ova metoda nailazi na teško premostive teškoće uslovljene potrebom izračunavanja oporezive dobiti, što iziskuje određeno vreme, unosi određenu dozu voluntarizma i otežava planiranje i ravnomernije pritanje prihoda od oporezivanja dodate vrednosti.²⁴ Primenom metode oduzimanja dodata vrednost se utvrđuje na osnovu razlike između vrednosti isporuka dobara i pruženih usluga poreskog obveznika i ukupne vrednosti njegovih nabavki u datom periodu. Teškoće kod metode oduzimanja javljaju se u vezi sa primenom diferenciranih poreskih stopa ili poreskih oslobođenja što utiče na njenu retku primenu u praksi.

Indirektna metoda nema za cilj da utvrdi poresku osnovicu (dodatu vrednost) nego se poreska obaveza izračunava tako da se od iznosa poreza obračunatog na ukupnu vrednost u fazi

²³ Cedric Sandford, *Why tax Systems Differ*, Fiscal Publication, 2000, str. 79.

²⁴ Barbara Jelčić, Božidar Jelčić, *Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi*, str. 42.

oporezivanja odbije porez na dodatu vrednost plaćen u prethodnoj fazi prometa. Određene prednosti indirektno metode uticale su na njeno veoma široko korišćenje u savremenim sistemima poreza na dodatu vrednost, kao što su mogućnost primene diferenciranih poreskih stopa ili poreskih oslobođenja, efikasno suzbijanje poreske evazije i neki razlozi administrativno-tehničkog karaktera.

Prema poreskom tretmanu kapitalnih dobara (zgrada i opreme) razlikuju se tri oblika poreza na dodatu vrednost:

- potrošni oblik poreza na dodatu vrednost;
- dohodni oblik poreza na dodatu vrednost, i
- porez na bruto dodatu vrednost.

Potrošni oblik poreza na dodatu vrednost dominira u savremenim poreskim sistemima. Kod njega se od oporezivanja izuzimaju bruto investicije tj. odbija se celokupan iznos utrošen za nabavku kapitalnih dobara u godini u kojoj je izvršeno investiranje. Zbog toga se ne javlja kumulativan efekt što je slučaj kod preostala dva oblika poreza na dodatu vrednost. Potrošni oblik poreza na dodatu vrednost podstiče povećanje organskog sastava kapitala što znači da favorizuje tehnološki napredak. Dohodni oblik poreza na dodatu vrednost razlikuje se od potrošnog tipa po tome što ne dopušta da se u momentu nabavke odbije ceo iznos investicije u kapitalna dobra ali se dozvoljava odbitak amortizacije za godinu u kojoj se vrši oporezivanje. Primena ovog oblika poreza na dodatu vrednost utiče na povećanje cena oporezovanih proizvoda što može imati efekte na sklonost za ulaganja u privredi. Porez na bruto dodatu vrednost ne dopušta odbijanje poreza na dodatu vrednost plaćenog pri nabavci kapitalnih dobara, tako da su investicije u kapitalna dobra u stvari oporezovane dva puta, jednom kada su dobra nabavljena a drugi put kada se dobra koja se uz pomoć njih proizvode prodaju potrošačima. Zato ovaj oblik poreza na dodatu vrednost potpuno destimulativno deluje na investiranje i u praksi se ne sreće.²⁵

Objašnjenje za dominantnu zastupljenost poreza na dodatu vrednost među porezima na promet nalazi se u prednostima koje ovaj poreski oblik ima u poređenju sa ostalim oblicima poreza na promet. Uobičajeno je u literaturi da se osobine poreza na dodatu vrednost upoređuju sa osobinama jednofaznog poreza na promet u maloprodaji. Ističe se da bi uz primenu iste poreske stope i isti obuhvat oporezivanja ova dva oblika poreza na promet u ekonomskom pogledu bili ekvivalentni.²⁶ Konačna cena u maloprodaji u stvari predstavlja zbir svih dodatih vrednosti po fazama proizvodnje i prodaje.

Putem poreza na dodatu vrednost naplaćen je isti iznos poreza kao i kod poreza na promet u maloprodaji samo što je kod poreza na dodatu vrednost dobar deo prihoda ostvaren već u ranijim

²⁵ Dejan Popović, Poreski sistem, str. 280.

²⁶ Taxing Consumption, OECD, Paris, 1988, str. 97.

fazama proizvodno-prometnog ciklusa dok se kod jednofaznog poreza celokupan prihod naplaćuje u trgovini na malo. Razlika između ova dva poreza je u tehnici naplate budući da porez na promet u maloprodaji počiva na suspenzivnom sistemu, a porez na dodatu vrednost na *sistemu poreskog kredita*. Suspenzivni karakter poreza na promet u maloprodaji pokazuje se u tome što su proizvođači, trgovci na veliko i trgovci na malo dužni da se registruju kod poreskih vlasti i da obračunavaju porez kad god vrše isporuke dobara neregistrovanim licima. Transakcije između registrovanih lica izuzete su od oporezivanja uz dokaz da se dobra ne koriste za njihovu ličnu potrošnju. Time se plaćanje poreza odlaže (suspenduje) do faze krajnje potrošnje, do trenutka kada se dobra isporučuju od strane registrovanih trgovaca neregistrovanim licima (najčešće potrošačima). Nasuprot tome, kod poreza na dodatu vrednost ne dolazi do odlaganja obračunavanja poreza tako da su svi učesnici u prometu koji kupuju dobra dužni da kroz povećanu nabavnu cenu plate porez na svoje nabavke (taj porez će im biti refundiran ukoliko su registrovani kod poreskih vlasti), a da pri svakoj isporuci obračunaju porez na prodajnu cenu. Registrovani učesnici u prometu imaju pravo na poreski kredit što znači da mogu od poreza koji su obračunali na svoje isporuke da odbiju porez koji su platili na svoje nabavke u istom obračunskom periodu.

U finansijskoj literaturi ističu se određene relativne prednosti poreza na dodatu vrednost u poređenju sa porezom u maloprodaji: (1) veća izdašnost; (2) efikasnost u suprotstavljanju poreskoj evaziji; (3) neutralnost u spoljnotrgovinskim transakcijama; (4) sposobnost da se zahvate usluge; (5) mogućnost da se *inputi* izuzmu od oporezivanja; (6) politički razlozi (preduslov za povezivanje sa Evropskom unijom).

(1) Porez na dodatu vrednost je izdašniji od poreza u maloprodaji zbog proširenja predmeta oporezivanja. Porez na promet počiva na ideji da se plaća samo na proizvode koji se koriste za krajnju potrošnju. U tom slučaju dovoljno je dati izjavu da će se nabavka koristiti kao reprodukcioni materijal ili za dalju prodaju, pa porez na promet ne treba platiti. Praktično je nemoguće prekontrolisati sve izjave koje su date pa se vrlo često, kroz mehanizam davanja lažnih izjava, obezbeđuje oslobađanje od poreza na promet. S druge strane, porez na dodatu vrednost ima sposobnost i da potpunije zahvati usluge. Veći prihodi se realizuju i zahvaljujući posebnoj tehnici obračunavanja, naplate i kontrole poslovanja svih učesnika u prometu.

(2) Porez na dodatu vrednost je mnogo otporniji na poresku evaziju od poreza na promet u trgovini na malo. Nesumnjivo je da ni jedan poreski oblik nije imun od izbegavanja plaćanja poreske obaveze ali su te mogućnosti kod poreza na dodatu vrednost u najvećoj meri ograničene zbog primenjene poreske tehnike. Kao što je već rečeno, radi se o porezu koji se primenjuje u svakoj fazi

prometnog ciklusa i prodavac je dužan da obračuna porez na celokupan fakturisani iznos svojih isporuka. On zatim ima pravo da odbije porez koji je platio kroz nabavnu cenu od svojih snabdevača. Drugim rečima, da bi dobio pravo na umanjenje obaveze po osnovu poreza koji je plaćen prilikom nabavke, prodavac mora da prezentira i fakturu u kojoj mu je njegov snabdevač naznačio koliki je iznos poreza zaračunat. On dalje mora da ispostavi fakturu i sledećem u lancu koji je, takođe, zainteresovan da je dobije kako bi i sam mogao da dokumentuje svoje pravo na umanjenje poreske obaveze za iznos prethodno plaćenog poreza. Na taj način, svaki učesnik u prometnom lancu je zainteresovan da posao teče legalnim putem jer jedino tako ima pravo na poreski kredit.

(3) Porez na dodatu vrednost omogućuje mnogo bolji položaj u međunarodnoj razmeni zemlji koja ga primenjuje. Suština je u tome da ovaj porez obezbeđuje neutralnost u spoljnotrgovinskim transakcijama što znači da izvoz proizvoda i usluga treba da bude u potpunosti oslobođen, tako da se svi porezi koji su plaćeni pre momenta izvoza vraćaju izvozniku. On ima pravo da na osnovu izvozne deklaracije dobije povraćaj poreza iz budžeta koji je plaćen pri nabavkama koje su služile za proizvodnju izvezenih proizvoda. Zato je izvozni proizvod jeftiniji u međunarodnoj razmeni a zemlja uvoznica je dužna da robu koju uvozi oporezuje domaćim porezima. U načelu, i sadašnji maloprodajni porez se ne plaća kada se roba izvozi ali sve dažbine koje su u ranijim fazama bile plaćene (npr. porezi na usluge), ulaze u strukturu izvozne cene jer ne postoji mehanizam njihovog povraćaja. Za taj iznos roba je skuplja, što je čini manje konkurentnom u međunarodnoj razmeni.

(4) Porez na dodatu vrednost omogućuje da se oporezuju i usluge bez kumulativnog efekta koji je prisutan kod poreza na promet u maloprodaji.

(5) Porez na dodatu vrednost dopušta da se svi *inputi* izuzmu od oporezivanja s tim da je kupac (radi dobijanja poreskog kredita) dužan da dokaže da nabavljeno dobro koristi kao *input*.

(6) Porez na dodatu vrednost predstavlja preduslov za ulaženje u bilo kakve institucionalne aranžmane sa Evropskom unijom. U cilju stvaranja jedinstvenog tržišta Evropska zajednica se opredelila za uvođenje jedinstvenog oblika poreza na promet u vidu svefaznog neto poreza na promet ili poreza na dodatu vrednost. Danas su i ostale evropske zemlje koje ili konkurišu za prijem u Evropsku uniju ili pak imaju razne oblike asocijacije sa njom, dužne da primene ovaj poreski oblik kako bi svoje privrede približile rešenjima koja važe na jedinstvenom tržištu Evropske unije. Od njih se zahteva da uvedu porez na dodatu vrednost u skladu sa modelom koji je postavila Šesta direktiva.

U finansijskoj literaturi se ukazuje da ovaj poreski oblik pored dobrih strana ima i određene negativne osobine. Smatra se da su glavni nedostaci ovog poreza vezani za proces njegovog administriranja jer kao komplikovaniji poreski oblik podrazumeva

stručnost i sposobnost za primenu, kako kod poreskih organa tako i kod obveznika. Porez na dodatu vrednost ima relativno i apsolutno veliki broj obveznika, što znači da je nešto skuplji za naplatu.

Isto tako, upozorava se da je inflatorni potencijal poreza na dodatu vrednost veći jer pogađa širi krug dobara i usluga. Ukoliko se primenom ovog poreza putem određene visine poreskih stopa planira ostvarenje istog nivoa poreskih prihoda koji je ostvarivan i putem poreza koji se zamenjuje, uticaj poreza na dodatu vrednost na inflaciju je neznatan ili nikakav, jer opšti nivo cena ostaje nepromenjen. U toj situaciji, uvođenje poreza na dodatu vrednost nije faktor inflacije a eventualno povećanje inflacije posledica je delovanja drugih faktora, kao što je karakter mera monetarne politike i postojanje kontrole cena.

Porezu na dodatu vrednost prigovara se i da je izrazito regresivan zbog vrlo restriktivno postavljenih poreskih stopa-jedna opšta i eventualno jedna niža kao i nulta stopa samo za oporezivanje izvoza. Treba imati u vidu da on i nije zamišljen kao instrument socijalne politike i da su njegovi osnovni kvaliteti neutralnost i izdašnost.

Porez na dodatu vrednost zahteva centralizaciju poreske vlasti što podrazumeva jedinstveno propisivanje i njegovu primenljivost na celoj teritoriji države koja ga uvodi. Uvođenjem na nivou federalnih jedinica, on gubi svoju suštinu i pretvara se u uže lokalni porez bez da ispuni onu ulogu u fiskalnom sistemu koja mu je prvobitno namenjena (alokativna funkcija). Suština problema je u tome što sukcesivni obračun i naplata poreza od proizvođača do trgovca na malo potpuno menja osnovu teritorijalne pripadnosti poreza. Iz tog razloga, propisima se precizno moraju urediti odnosi u pogledu pripadanja poreskih prihoda između centralne vlasti i federalnih jedinica.

10.10.3.2.Akcize

Po svojim karakteristikama akcize (trošarine) su specijalni potrošni porezi. Njima se oporezuje potrošnja ili upotreba određenih proizvoda. Istorijski posmatrano, akcize se javljaju kao najstariji porez na proizvode i sa njihovim uvođenjem je po prvi put primenjena ideja oporezivanja potrošnje.

Osnovni cilj uvođenja akciza u poreske sisteme bio je fiskalnog karaktera i tu karakteristiku, kao osnovnu, akcize su zadržale do danas. I pored rastućeg oslanjanja na opšte poreze na potrošnju, savremene države zadržavaju ove selektivne potrošne poreze zbog izdašnih i lako naplativih prihoda, uz niske troškove obračunavanja i naplate. U mnogim zemljama u razvoju, zbog navedenih osobina, akcize zauzimaju dominantno mesto, ne samo među porezima na potrošnju, nego i u ukupnoj poreskoj strukturi.

Jedna od karakteristika savremenih poreskih sistema je da se tzv. akcizni proizvodi dvostruko oporezuju, jednom akcizama a

drugi put porezom na promet. Međutim, za razliku od poreza na promet koji je opšteg karaktera i, načelno, opterećuje potrošnju svih proizvoda (osim posebno izuzetih), akcize opterećuju potrošnju samo tačno određenih, relativno malobrojnih proizvoda. Taj krug oporezovanih proizvoda obuhvata duvanske prerađevine, alkoholna pića i naftne derivate. Akcize se ponegde uvode i na motorna vozila, luksuzne proizvode, kafu, čaj, šećer, kuhinjsku so i dr.

Akcize su, kao i porez na promet, posredan porez. I kod njih poresko-tehnički posmatrano, dolazi do razdvajanja obveznika poreza (proizvođača odnosno uvoznika) od krajnjeg potrošača (poreskog destinatar). I one izazivaju regresivno dejstvo posebno kod proizvoda koji su nužni predmeti masovne potrošnje (so, šećer i sl.).

Mada pokazuju izvesne sličnosti sa porezom na promet, akcize ipak ne predstavljaju posebnu vrstu ovog poreza. Dok se kod poreza na promet oporezuje promet proizvoda, akcizama se opterećuje sam proizvod odnosno njegova potrošnja.

Akcizama se zamera da svojom selektivnošću remete ekonomske izbore proizvođača i potrošača tako da takav prigovor očito slabi pred očiglednom finansijskom izdašnošću ovih pojedinačnih potrošnih poreza. Današnje značajno prisustvo akciza u finansijskoj literaturi objašnjava se brojnim razlozima:²⁷

- nastojanje da se potrošači odvrte od korišćenja nekih proizvoda koji su štetni za zdravlje ljudi odnosno da se i politikom oporezivanja utiče na smanjenje potrošnje tih proizvoda (npr. duvan, alkoholna pića);

- prebacivanje javnih troškova nastalih trošenjem oporezovanih dobara na potrošače takvih dobara (npr. povezivanje troškova izgradnje ili održavanja puteva sa potrošnjom benzina ili troškova zdravstvene zaštite sa potrošnjom alkoholnih pića ili cigareta),

- delovanje na preraspodelu dohotka na štetu potrošača luksuznih proizvoda (npr. nakita ili krzna) koji su, po pravilu, lica sa visokim prihodima;

- uticanje na racionalnije korišćenje pojedinih oblika energije;

- nametanje principa da "zagađivač treba da plati" uvođenjem akcize na potrošnju štetnih materija i dr.

Posebno složen problem kod primene akciza jeste utvrđivanje poreske obaveze odnosno visine poreskog opterećenja. U stvari, postavlja se pitanje da li poresku obavezu utvrditi u procentu od cene oporezovanog proizvoda (*ad valorem*) ili u apsolutnom iznosu zavisno od neke merne jedinice, kao što je broj komada, jačina alkohola, zapremina, dužina i sl. Korišćenje specifičnih akciza, sa izuzetkom duvanskih prerađevina i motornih vozila, je mnogo izraženije. Jedan od argumenata protiv *ad valorem* akciza je taj da bi se poreske stope (koje bi po pravilu bile visoke) primenjivale ne

²⁷ Taxing Consumption, str. 50.

samo na proizvode koji se oporezuju, nego i na ambalažu, reklame i druge elemente koji su povezani sa prodajom oporezovanih proizvoda, što ih dodatno poskupljuje. Pored toga, primećuje se da bi *ad valorem* oporezivanje moglo uticati na to da proizvodi lošijeg kvaliteta, postanu mnogo jeftiniji u odnosu na proizvode višeg kvaliteta, što bi imalo za posledicu skretanje izbora potrošača prema manje kvalitetnim proizvodima. Prigovor da specifične akcize u uslovima inflacije dovode do smanjenja poreskog opterećenja i realnog smanjenja poreskih prihoda opravdan je samo onda ako nije propisan postupak indeksacije kojim će se neutralizovati efekti inflacije na poresko opterećenje i na visinu prihoda prikupljenih primenom pojedinačnih potrošnih poreza.²⁸

10.10.4. Porezi na imovinu

Oporezivanje imovine postoji u različitim oblicima u većem broju savremenih poreskih sistema. Istorijski posmatrano, to je vrlo stara vrsta oporezivanja koja je često prethodila drugim oblicima poreza (porezu na prihod odnosno dohodak, porezu na potrošnju). Najznačajnija vrsta dažbina koja pogađa imovinu jeste porez na imovinu. Fiskalna izdašnost poreza na imovinu danas je neznatna ali se i dalje zadržavaju u poreskim sistemima kao dopunski instrument zahvatanja relativno viših ekonomskih snaga. U prilog oporezivanja imovine, pored socijalno-političkih razloga navode se i argumenti ekonomske prirode. Primarni ekonomski razlog za uvođenje ove vrste poreza sastoji se u činjenici da on podstiče imaoce bogatstava da se oslobađaju dobara čiji su prihodi mali ili ih uopšte nema. Prednost ovih poreza države vide i u njihovoj administrativnoj podobnosti jer je imovina vidljiva i o njoj se vodi zvanična dokumentacija (zemljišne knjige, katastri i sl.). Međutim, sa administrativnog stanovišta kao problem može da se pojavi pitanje načina utvrđivanja osnovice za obračun poreza.

Imovina kao izraz ekonomske snage pojavljuje se u različitim pozicijama. Predmet oporezivanja može biti samo posedovanje imovine ali i prelaz imovine sa jednog lica na drugo. U savremenim poreskim sistemima poreski oblici koji pogađaju imovinu svrstani su na:

- poreze na imovinu u statici (periodični porezi na nepokretnosti, periodični porezi na neto imovinu i jednokratni realni porezi na imovinu);
- poreze na imovinu u dinamici (obuhvataju poreze na prenos imovine uz naknadu odnosno poreze na finansijske i kapitalne transakcije-porez na prenos apsolutnih prava na nepokretnostima i hartijama od vrednosti, kao i prava intelektualne svojine; i poreze

²⁸ Barbara Jelčić, Božidar Jelčić, Porezni sustav i porezna politika, str. 342.

na prenos bez naknade-porez na nasleđe, porez na ostavinu i porez na poklon).

Porezi na imovinu u statici pripadaju grupi neposrednih poreza jer se njima želi zahvatiti ekonomska snaga poreskih obveznika koja proističe iz imovine. Istovremeno, oni su i subjektni jer se kod utvrđivanja poreskog opterećenja vodi računa o obveznikovim ličnim i porodičnim prilikama. Porezi na finansijske i kapitalne transakcije svrstavaju se u posredne poreze ne samo zbog mogućnosti prevaljivanja nego su i vezani za jednu trenutnu manifestaciju poreske sposobnosti-za transfer određenih imovinskih prava.²⁹

11. PRIMENA POREZA

11.1. Poreski postupak

11.1.1. Materijalno i procesno-poresko pravo

U sistemu prava poresko pravo spada u javno finansijsko pravo koje je u najvećoj meri uređeno normama upravnog (državnog) prava. Finansijsko pravo se definiše kao skup pravnih propisa koji uređuju preraspodelu nacionalnog dohotka, koja se ne vrši prema ekonomskim zakonima, već na osnovu odlučivanja državnih organa. U tom smislu poresko pravo je skup pravnih propisa koji uređuju odnose između državnih organa, s jedne strane i poreskih obveznika, s druge strane, prilikom utvrđivanja i izvršenja poreske obaveze.³⁰

Poresko pravo u objektivnom smislu (norma agendi) sačinjavaju pravna pravila koja uređuju poresku obavezu, poreske subjekte i poreske objekte. Poresko pravo u subjektivnom smislu (facultas agendi) jeste ovlašćenje države da putem zakonodavnih organa propiše poreze i da putem upravnih (poreskih) organa u zakonom propisanom postupku izvrši oporezivanje i naplatu poreza od poreskih obveznika.³¹

Poresko pravo u subjektivnom smislu može se deliti na materijalno i formalno. Materijalno poresko pravo obuhvata pravne odnose između poreskih organa i poreskih obveznika. Objektivna strana materijalnog poreskog prava obuhvata sve što se odnosi na poreski objekt i razrez poreza subjektivna strana materijalnog poreskog prava obuhvata prava i dužnosti poreskih subjekata (države i poreskog obveznika). Formalno poresko pravo koje obuhvata postupak koji dovodi do izvršenja poreske obaveze, dakle postupak oko utvrđivanja poreske osnovice, razrez poreza, kontrolu, naplatu poreza, žalbeni i kazneni postupak i sl.,

²⁹ Milan Todorović, Nauka o finansijama, Beograd, 1930, str. 454.

³⁰ Pravna enciklopedija 2, Savremena administracija, Beograd, 1989, str. 1168.

³¹ Ibid str. 1168.

takođe se deli na formalno poresko pravo u objektivnom smislu kojim se zakonom uređuju poreski postupak i poreska administracija i na formalno poresko pravo kojim se reguliše pravo (moć) poreske administracije da zahteva izvršenje poreske obaveze, obaveza poreskog obveznika da izvrši svoju poresku obavezu i njegovo pravo (moć) koja obezbeđuje da se ta obaveza izvrši u skladu sa zakonom.

11.1.2. Upravljanje primenom poreza

Prema Majkselu, upravljanje primenom poreza obuhvata šest opštih koraka. Prvi korak je priprema spiska poreskih obveznika, koji predstavlja osnovu upravljanja bilo kojom poreskom strukturom. Drugo, moraju da se ocene poreske osnovice pojedinaca, da bi se oporezovali. Treći korak je proračun i uplata poreza. Četvrti korak je revizija koja treba da obezbedi počinjanje obveznika poreskom zakonu u sistemu dobrovoljnog počinjanja. Peti korak su prizivi i prigovori. Završni korak u procesu je sprovođenje naplate (koja se koristi kada druge metode nisu dovele do odgovarajućeg ispunjenja poreskih obaveza).³²

11.1.1.2.1. Poreski postupak i uloga poreske administracije

Kada utvrđuje poresko činjenično stanje poreska administracija obavlja svoje poslove na principu legaliteta i legitimiteta. Princip legaliteta znači da poreska administracija mora na osnovu zakona da primeni poreske zakone pravično i efikasno na sve poreske obveznike, bez nedostataka u svom radu kao što su nedovoljan obuhvat poreskih obveznika, nejednako postupanje ili poreska diskriminacija i dr. Princip legaliteta znači i da poreska administracija postupa ne samo u skladu sa poreskim propisima materijalno-pravnog karaktera, već i u skladu sa poreskim propisima formalnog (proceduralnog) karaktera koji regulišu poreski postupak i u okviru toga ovlašćenja poreske administracije. Da bi jednako postupala prema poreskim obveznicima, poreska uprava mora da primenjuje i odgovarajuće podzakonske akte, ali i standarde oporezivanja.

Princip legaliteta znači da je poreska administracija, na osnovu zakona ovlašćeni, nadležni, jedini legitimni organ koji primenjuje poreze.

Poreska administracija je samostalna i nosi sopstvenu odgovornost za svoj rad, ali je kao deo javne (državne) uprave pod

³² Mihalj Heđe, Principi oporezivanja, Javne finansije, Magna Agenda, Beograd, 1999, str. 145

kontrolom i nadzorom ministarstva finansija, a zajedno su pod kontrolom vlade.

Složenost i težina primene poreza zahteva dobro poznavanje i materijalnopravnih poreskih propisa i propisa formalnog (procesnog) karaktera koji se odnose na ovu oblast, ali i ostvarivanje drugih (kadrovskih, organizacionih, tehničkih) uslova da bi se postigla efikasnost u njihovoj primeni. Poreski zakoni i poreska politika u jednoj zemlji znače ono što se u praksi ostvaruje a ne ono što se želi. Savršenih zakona nema - ima samo boljih i gorih, kao i onih koji se više, efikasnije, ili manje i manje efikasno primenjuju. Stvarnost na koju se poreski zakoni odnose je kompleksna i dinamična, sa suprotstavljenim interesima poreskih vlasti i poreskih obveznika. Stručna znanja o porezima su često mala, a poreska prilagođavanja razvoju nauke o oporezivanju, promenama u okruženju i kod poreskih obveznika su vrlo dinamična. Zbog toga se i poreski kao i drugi zakoni, manje ili više, ostvaruju u svom neostvarivanju.

Pod pretpostavkom da su javne potrebe efikasno određene, da je poreskim zakonima projektovana pravičnost i efikasnost oporezivanja, poreski postupak i poreska administracija imaju za zadatak da preuzmu svoj deo tereta i odgovornosti za primenu zakona i da obezbede optimume u njegovoj primeni.

Kada parlament usvoji budžet, određuje se (planira i programira) poreska kvota za datu godinu, dinamika prikupljanja poreskih prihoda u skladu sa dinamikom javnih rashoda (likvidnost budžeta) kao zadatak koji sprovodi poreska administracija.

U svakoj državi, administracija koja je nadležna za primenu poreza izvanredno je važna. Poreska uprava je radno intenzivna. Ona mora "da pokrije" sve poreske obveznike, da raspoláže ogromnom bazom podataka, što zahteva mnogo informatičke tehnologije, ona mora stalno da se usavršava i da kadrovski jača, a u susretu sa poreskim obveznicima izložena je izazovima pritisaka i korupciji. Zbog toga njeni kadrovi moraju biti stručni, etički provereni i dobro plaćeni, pa se ne mali iznosi javnog novca troše za njeno funkcionisanje.

Na drugoj strani, u odnosu na poreske obveznike, država mora, usavršavanjem poreskih zakona i njihove primene, da se stara da se stepen povinovanja porezima povećava, da se smanjuje siva ekonomija, povećava kultura oporezivanja, da se poboljšaju usluge obveznicima i istovremeno, smanjuju troškovi oporezivanja.

Jedna od glavnih funkcija poreske administracije jeste da sprovodi poreske propise. To uopšte nije poreska politika. Međutim, ponekad ubiranje poreza može da postane politika. Na primer, ako ima mnogo utaje poreza, remeti se princip pravičnosti pa neki građani manje plaćaju porez. Na to utiče i složenost administracije i činjenica da obveznici teško mogu da shvate poreze i da im se povinuju. Oba ta problema nagone obveznike da troše novac da bi tačno izračunali svoje poreske obaveze ili da traže različite načine

za izbegavanje poreza tj. poreska "utočišta", a neki se odlučuju i za utaju poreza.

Najteži posao poreske administracije, od koga najviše zavisi i njena efikasnost, jeste utvrđivanje poreskog činjeničnog stanja za svakog poreskog obveznika. To činjenično stanje evidentira se kod poreske administracije na tzv. poreskom identifikacionom broju koji predstavlja dosije poreskog obveznika u kome se vode i poreski računi poreskih obveznika (da se vidi koliko ispunjavaju poresku obavezu) i sve promene od značaja za oporezivanje.

Prateći poresko činjenično stanje i na osnovu njega primenjujući poreske zakone i poreski postupak, poreska administracija obavlja sledeće poslove:

- 1) vrši registraciju poreskih obveznika dodeljivanjem PIB i vodi jedinstveni registar poreskih obveznika;
- 2) vrši utvrđivanje poreza u skladu sa zakonom;
- 3) vrši poresku kontrolu u skladu sa zakonom;
- 4) vrši redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja;
- 5) otkriva poreska krivična dela i njihove izvršioce i u vezi sa tim preduzima zakonom propisane mere;
- 6) pokreće i vodi prvostepeni i drugostepeni prekršajni postupak i izriče kazne i zaštitne mere za poreske prekršaje;
- 7) odlučuje o žalbama izjavljenim protiv rešenja donetih u poreskom postupku;
- 8) stara se o primeni međunarodnih ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja;
- 9) razvija jedinstveni poreski informacioni sistem;
- 10) vodi poresko knjigovodstvo;
- 11) planira i sprovodi obuku zaposlenih;
- 12) pruža stručnu pomoć poreskim obveznicima u primeni poreskih propisa, u skladu sa kodeksom ponašanja zaposlenih u poreskoj administraciji;
- 13) obezbeđuje javnost u radu;
- 14) obavlja druge poslove u skladu sa zakonom.

11.1.3. Odnos upravnog i poreskog postupka

Pod upravnim postupkom se podrazumevaju proceduralna pravila koja se primenjuju u vezi sa donošenjem odluka u upravnim stvarima. Rešavanje u upravnim stvarima u formalnom smislu ima za rezultat donošenje rešenja (o upravnoj stvari), pa možemo reći da upravni postupak predstavlja i postupak donošenja rešenja, što

spada u postupak donošenja upravnih akata (rešenja po svojoj sadržini predstavljaju upravne akte).³³

Prema situacijama u kojima se primenjuje, razlikuje se opšti upravni postupak i poseban upravni postupak. Postojanje pravila posebnog upravnog postupka isključuje primenu pravila opšteg upravnog postupka, dok se u onim situacijama u kojima pravila posebnog postupka nisu isključila primenu opšteg, primenjivati pravila opšteg postupka, kao dopunska.³⁴

Poseban upravni postupak, odnosno zakon kojim je regulisana određena materija i pravila postupka iz tog zakona, imaju se primenjivati samo u postupku za rešavanje upravne stvari iz te materije. Iz toga proizilazi da je osnovna karakteristika svakog posebnog upravnog postupka (pa i poreskog) u tome što je on strogo vezan za određenu upravnu oblast. Razlika između opšteg i posebnih upravnih postupaka ogleda se, takođe, i u tome što su pravila opšteg upravnog postupka, po pravilu, sadržana u jednom opštem procesnom zakonu (kao npr., kod nas, u Zakonu o opštem upravnom postupku), dok su pravila posebnog upravnog postupka sadržana u odgovarajućim posebnim zakonima a jedan od njih je i zakon o poreskom postupku.

Poreskopравни odnos predstavlja posebnu vrstu upravno-pravnog odnosa koji ima izvesne odlike opšteg upravnog odnosa, ali i značajne razlike koje ga čine posebnim prema tom odnosu. Upravo zbog te činjenice, poreskopравни odnosi se ne mogu u potpunosti urediti uz primenu pravila opšteg upravnog postupka. Pravila posebnog poreskog postupka treba da omogućće uređivanje poreskog odnosa u onom delu koji taj odnos čini posebnim u odnosu na opšti upravno-pravni odnos, jer se pravila opšteg upravnog postupka za postupanje u nekim od posebnih upravnih materija mogu pokazati kao nedovoljna, ili kao neprikladna, odnosno neodgovarajuća, kao necelishodna za pojedina pitanja ili radnje u tim upravnim materijama.³⁵ Intencija propisivanja poreskog i drugih posebnih upravnih postupaka počiva na principu po kojem je odstupanje od normi opšteg upravnog postupka nužno zbog specifičnosti u pojedinim upravnim materijama. Ali i u toj materiji, gde god nema odstupanja, odnosno gde god mogu da se primene norme opšteg upravnog postupka, one će se obavezno primeniti, jer to ne reguliše poseban upravni postupka a za to nema ni potrebe.

³³ Lilić Stevan, Kunić Petar, Dimitrijević Predrag, Marković Milan, Upravno pravo, cit. str. 318

³⁴ Tatić Branislav, Opšti i posebni upravni postupak, Aktuelna pitanja jugoslovenskog svojinskog, radnog i upravnog zakonodavstva (zbornik radova), Budva, Beograd, 1997, str. 217-228.

³⁵ Kozarčanin Hakija, Kosovac Mladen, Priručnik o posebnim upravnim postupcima, Pravno-ekonomski centar, Beograd, 1979, str.13 i str.17

Ako posmatramo pravila koja se primenjuju u poreskom postupku, moći ćemo da razlikujemo dve grupe pravila: pravila poreskog postupka - nova, specifična pravila koja opšti upravni postupak ne poznaje (ova pravila su drugačija, odstupajuća od istovrsnih pravila opšteg upravnog postupka) i pravila opšteg upravnog postupka (koja se supsidijarno - dopunski primenjuju u poreskom postupku).

Odredbe poreskog postupka (kao i drugih posebnih upravnih postupaka) iako se primenjuju kao "lex specialis" ne smeju da odstupaju od osnovnih načela utvrđenih Zakonom o opštem upravnom postupku, tj. moraju biti u saglasnosti sa njim.

Uređujući postupak rešavanja u upravnim stvarima uopšte (pa i u poreskim upravnim stvarima) zakonodavac mora konstantno da ima u vidu dve osnovne ideje: prvu, koja se sastoji u procesnom obezbeđenju da se dođe do zakonite odluke u konkretnom slučaju, pri čemu bi trebalo da se utvrde obaveze i zaštite prava i pravni interesi fizičkih lica (pojedinaца) i pravnih lica; drugu, koja se tiče potrebe za ekonomičnošću i efikasnošću postupka. Procesnim radnjama treba da bude što potpunije i što brže ostvaren onaj cilj koji se pri pokretanju postupka imao u vidu, uz maksimalne uštede u vremenu i materijalnim sredstvima za sve učesnike u postupku. Pravila postupka treba da spreče proizvoljnosti i samovolju organa koji primenjuju materijalnopravne propise na konkretne slučajeve, jer bi to moglo dovesti do nepravilne primene materijalnopravnih propisa. Stručnost, etika i kultura poreskih službenika ovde, takođe, dolaze do izražaja.

Shodno napred rečenom, poreski postupak mora biti jednostavan i racionalan (ekonomičan), pravila poreskog postupka moraju obezbediti objektivnu primenu materijalnog poreskog prava, precizno predvideti obaveze poreskih obveznika, kao i mehanizme zaštite poreskih obveznika od nezakonitih zahteva i radnji poreske administracije.

Pravila poreskog postupka moraju da obezbede da poreski postupak bude primeren vrsti poreza, odnosno kategoriji poreskog obveznika (porezi po odbitku, razrez u paušalnom iznosu, razrez prema stvarnom prihodu i dohotku, prema stvarno ostvarenom prometu). Posebna pravila poreskog postupka su upravo i prilagođena raznim vrstama poreza i poreskih obveznika, što je specifičnost poreskog postupka, ono što mu daje pečat i od bitne je važnosti za ostvarenje poreskog sistema i politike. Neki smatraju da ove specifičnosti pokazuju da se u okviru poreskog postupka vode posebni poreski postupci za pojedine poreske oblike.

Poreze određuje ili poreski organ po rešenju, odnosno razrezom poreza ili sam poreski obveznik kod poreza po odbitku. Poreski obveznik je dužan da u zakonskom roku i u propisanom iznosu plati porez. Opšta je tendencija razvoja samooporezivanja. Da bi se smanjili troškovi poreske administracije, sve više se zahteva da u što većoj meri sami poreski obveznici utvrđuju iznos

poreza i vrše njegovu uplatu, a da poreska administracija vrši kontrolu iznosa poreza i rokova uplate da li su u skladu sa zakonom i da se stara o naplati poreza u redovnom ili postupku prinudne naplate.

11.4. Postupak naplate poreza

Po okončanju postupka utvrđivanja poreza ili istovremeno sa njim započinje drugi veoma značajni deo poreskog postupka - postupak naplate poreza. U slučajevima kada je obveznik dužan da sam obračuna porez zakonom su određeni tačni datumi kada mora izvršiti plaćanje poreza a kod razreza poreza ovi datumi se utvrđuju u poreskom rešenju. Postoji redovna i prinudna naplata poreza. Kriterijum za razlikovanje naplate poreza kao redovne i prinudne jeste urednost izvršavanja poreske obaveze. U postupku naplate poreza rešavaju se i druga pitanja u vezi sa naplatom poreza kao što su zastarelost, jemstvo, povraćaj poreza, troškovi prinudne naplate, pravo na kamatu.

11.1.5. Primena standarda

Poreski postupak treba da obezbedi jednako i objektivno postupanje poreskih organa prema poreskim obveznicima (onemogućavanje unošenja u postupak bilo kakvih subjektivnih elemenata).

Poreski organi imaju široka ovlašćenja i diskreciona prava u određivanju, naplati, kontroli poreza.

Poreska uprava primenjuje poreski postupak i učestvuje u upravnim sporovima, vrši procenjivanje poreske osnovice, vrši naplatu prihoda dobrovoljnim i prinudnim putem, vodi (pred)krivični postupak, vodi prekršajni postupak i izriče prekršajne sankcije, primenjuje mere bezbednosti, oduzima sredstva (vozila i sl.) kada postoji sumnja da se koriste za utaju poreza, vodi kompletnu poresku evidenciju o poreskim obveznicima, nekada ima i stimulatивно nagrađivanje za naplatu poreza i dr. Velika su diskreciona ovlašćenja ove službe i veliki su rizici da se neadekvatno primenjuju.

Kod primene poreza poreski organ mora da postupa na jednak način prema svim poreskim obveznicima. Da bi se to ostvarilo, u zemljama sa naprednim poreskim sistemima propisani su i primenjuju se i standardi oporezivanja. Ovo zbog toga što su, uprkos njihovom stalnom usavršavanju, poreski zakoni vrlo uopšteni, pa nema garancije da će svi poreski službenici jednako primenjivati kriterijume pravičnosti i efikasnosti ili kriterijume najmanjeg troška za službu i poreskog obveznika.

Instanciona kontrola može da otkloni određene propuste i nedostatke, ali ne mora. Primenom standarda i normativa oporezivanja znatno se umanjuje rizik različitog pristupa u utvrđivanju poreske obaveze, bolje rešava problem kontrole, troškova i dr.

11.1.5.1. Standardi u radu

Poreska administracija ima svoju organizaciju, odgovarajuće kadrove, tehnike i procedure u obavljanju svojih poslova. Da bi se ovi poslovi efikasno obavljali, bitno je postaviti standarde koji uključuju i normative u njenom radu kao što su npr. broj poreskih obveznika koji će biti rešavani po organizacionim jedinicama i za pojedine izvršioce, odnosno normative za poslove po fazama kao što su određivanje, kontrola i naplata poreza.³⁶ Osnovni standardi u radu moraju da budu isti u svim organizacionim jedinicama poreske administracije. Na primer, sa aspekta obrade registracije, može se postaviti standard potrebnog vremena za obradu prijave. Uobičajeni standard za obradu poreskih prijava je da se 95% dobijenih poreskih prijava obradi u roku od 5 dana od dana dostavljanja, zatim, da se 90% zahteva za kamatu obradi u roku od 30 dana, a 100% u roku od 60 dana, da se u roku od 10 dana od isteka roka za dostavljanje prijave otkriju svi poreski obveznici koji nisu izvršili ovu poresku obavezu.³⁷

11.1.5.2. Standardi kontrole i pružanja usluga poreskim obveznicima

Kontrola poslovanja (interna i eksterna) kako u privatnom, tako i u javnom sektoru ima izuzetan značaj za uspeh poslovanja. Uobičajeno, za modernu i efikasnu poresku administraciju je da se postave standardi za kontrolu poreskih obveznika. Za svaku godinu ukupan iznos planiranih poreskih prihoda sadrži i procenu dodatnih prihoda za naplatu, koji su rezultat kontrole u koje ulaze ne samo dodatno naplaćeni porez već i iznosi od prekršaja, kamate, i dr. Standardi uključuju broj kontrola po inspektor, po vrsti poreza, broj kontrola u toku godine, broj obrađenih prijava, zahteva, žalbi, rokove za izveštaje o ostvarenim prihodima po vrstama u odnosu na planirane, broj istraga, provera, itd.

Standardi u pogledu unutrašnje kontrole po slučajnom i selektivnom izboru obuhvataju: obradu broja prijava, broj kontrola

³⁶ Videti: J. Crotty. 2001. "Performance Standards in Tax Administration". *Presentation. Seminar: Tax Policy and Administration*. 28 January to 8 February 2002, The Joint Vienna Institute (IMF, Fiscal Affairs Department).

³⁷ Hasiba Hrustić, Zbornik radova Poreske reforme u Republici Srbiji, Proinkom, Beograd, 2003. str. 78.

i rezultate kontrola; rukovođenje žalbenim postupkom; selekciju i raspodelu slučajeva za kontrolu; proveru broja povraćaja poreza; proveru rada na lokacijama gde je ispunjavanje poreskih obaveza nisko.³⁸

Standardi u pogledu usluga koje se pružaju poreskim obveznicima obuhvataju broj zahteva, prigovora, prijema poreskih obveznika, tumačenja, mišljenja, itd.

11.2. Efekti oporezivanja

11.2.1. Poželjni i nepoželjni efekti i njihovo psihološko dejstvo

Porezi izazivaju vrlo složena i kompleksna dejstva u privredi i društvu. Zbog oporezivanja nastaju poremećaji ne samo u poslovnom odlučivanju preduzeća već i u privatnim poslovima pojedinaca. Efekte oporezivanja moguće je klasifikovati na različite načine. Ukoliko se za kriterijum podele uzme stepen podudaranja sa ciljevima, razlikuju se željeni, delimično željeni i nepoželjni efekti. S obzirom da ubiranje poreza utiče na ponašanje privrednih subjekata i na odnose osnovnih makroekonomskih agregata, to je moguće razlikovati mikro i makro efekte oporezivanja. Posmatranjem odbrambenih reakcija poreskih obveznika na lišavanje dela ekonomske snage putem poreza, moguće je uočiti signalna dejstva poreza, efekte prevaljivanja poreza i efekte posle incidence (poreska difuzija).³⁹

11.2.2. Faze reagovanja i posledice

Prema ovoj poslednjoj podeli, geneza efekata oporezivanja se, dakle, odvija od psihičke reakcije oporezovanog lica (supstitucija) preko akcije prevaljivanja u kojoj se izražava dejstvo poreza na cene do incidence koja se svodi na umanjivanje kupovne moći poreskih obveznika, sa daljom lančanom reakcijom na celokupne tržišne odnose (difuzija).⁴⁰

11.2.3. Signalna dejstva poreza

Po samoj svojoj prirodi porezi najpre izazivaju različite psihičke reakcije obveznika. One se odražavaju u promenama ekonomskog ponašanja fizičkih i pravnih lica čiji su ekonomski planovi neposredno ili posredno podvrgnuti oporezivanju. *Poresko planiranje* pruža mogućnost potencijalnom obvezniku da tako organizuje svoju delatnost da on uopšte ne stekne status poreskog obveznika

³⁸ Ibid. str. 79.

³⁹ Prof. dr Mileva Anđelković, str. 717-718.

⁴⁰ Jovan Lovčević, op. cit., str. 161.

ili da poresku obavezu svede na najmanju moguću meru. Prilagođavanje potencijalnih obveznika izmenjenim poreskim uslovima započinje još u periodu pre nego što je i usvojen poreski propis. Porez se javlja ovim subjektima kao signalni znak koji im ukazuje kako se moraju ponašati da ne bi došli pod udar poreza, ili bar, da bi ga smanjili na minimum.

Signalna dejstva poreza prethode ostalim efektima oporezivanja-evaziji i prevaljivanju. U ovoj prvoj fazi predoporezivanja moguće je da pravni subjekti, koji bi trebalo da budu pogođeni novom merom poreske politike, pribegavaju raznim formama pravno dopuštenog ponašanja čiji je primarni cilj eliminisanje ili umanjnje poreske sposobnosti. To će se postići ako se potencijalni obveznik opredeli za onaj supstitut koji se relativno blaže oporezuje ili je neoporezovan. U zavisnosti od visine poreskog tereta potencijalni obveznik se može opredeliti za takav oblik ulaganja kapitala (društvo lica ili društvo kapitala) sa nižim troškovima oporezivanja; može promeniti mesto boravka u istom cilju; može izvršiti fiktivnu deobu imovine na srodnike da bi umanjio poresku obavezu; može odlučiti da svoj ušteđeni dohodak ne troši već da ga plasira u različite oblike ulaganja ukoliko to u datom trenutku procenjuje fiskalno povoljnijom opcijom.

11.3. Siva ekonomija i poreska evazija

Privredno poslovanje je veoma složeno i teško se može kontrolisati. Zbog toga u svakoj zemlji postoje manje ili veće teškoće pa i nemogućnosti da se tačno prikažu rezultati privređivanja a time i DP. Ovo i zbog toga što pored legalne postoji i siva ekonomija tj. deo društvenog proizvoda koji se ostvaruje i ne prikazuje ni naturalno, ni vrednosno u nacionalnim računima i statistikama. Posmatrano sa fiskalnog aspekta to znači i da se društveni proizvod ostvaren u sivoj ekonomiji ne oporezuje, te da teret javnih potreba snosi samo oporezovana legalna ekonomija. On bi naravno, bio manji za onoliko za koliko bi bila oporezovana i siva ekonomija.

U relativno razvijenim zemljama siva ekonomija obuhvata 20-30% BDP-a, a u zemljama u tranziciji i relativno nerazvijenim zemljama ona je znatno veća. To znači da se nedozvoljeno i tajno (da ne bi saznali nadležni organi za trgovinu, poreze i dr.) trguje robama i finansijskim sredstvima koje čine vrlo značajan deo BDP-a tako što se skriva pravni osnov vlasništva nad novcem i robom ili se trguje bez pravnog osnova. Sve trgovinske operacije u sivoj ekonomiji odvijaju se tajno. U normalnoj trgovini postoji pravni osnov za svaku robnonovčanu transakciju kao što je ugovor ili zakon (o nabavci i proizvodnji robe ili sticanju novčanih sredstava). U sivoj ekonomiji toga nema. Poreklo robe, odnosno novca se ne zna i ostaje sakriveno, jer se obično radi o trgovini robama i

novcem koji su stečeni na nezakoniti način, ili obavljanjem delatnosti koje su zabranjene (trgovina drogom, krijumčarenje i drugi oblici kriminala). Zato je izražena namera učesnika u toj trgovini da te aktivnosti ostanu tajne, skrivene, neprijavljenje, neotkrivene kada, naravno, može da se izbegne plaćanje poreza (vrši se poreska utaja). Ali nelegalno stečen (i na osnovu utaje poreza) novac mora da se legalizuje.

Ako je prvi deo operacije (nelegalna prodaja roba) "uspešan" prelazi se na drugi, na "pranje nelegalnog stečenog novca". Nezakonito stečeni (prljavi) novac mora da se "opere" tj. da se ubaci u legalne tokove, kako bi onaj ko ga je stekao mogao sa njim slobodno da raspolaže kao da ga je stekao legalno. Obično se pokušava da se takav novac uloži na štednju, ili kao kapital, kao osnivački ulog u preduzeće, u akcije, nekretnine, da se fiktivno, u delovima rasporedi rođacima koji kupuju napr. nekretnine koje mogu da legalizuju, odnosno unesu u zemljišne knjige i sl. Ako to nije moguće u zemlji, pokušava se da se nelegalno stečeni novac iznese iz zemlje i uloži negde u inostranstvu. Rešenje problema može biti obrnuto, da se nezakonito stečen novac trgovinom i na drugi nedozvoljeni način unese u zemlju i "opere". To se najčešće čini preko zemalja koje su poznate kao "poreske oaze" za izbegavanje plaćanja poreza. Finansijske vlasti (monetarne, fiskalne, one koje gone za kriminalne radnje u zemlji i u inostranstvu - odgovarajuće međunarodne organizacije) preduzimaju zaštitne mere i bore se da to ne uspe. Za to koriste brojne savremene metode. Jedna od njih je npr. da se svaka (veća) uplata i isplata novca od strane banaka mora prijaviti centralnoj banci koja kontroliše pravni osnov raspolaganja novca, njegovo poreklo i ako se radi o "pranju novca" primenjuju odgovarajuće sankcije.⁴¹

U stvari kao što akteri sive ekonomije i utajivači poreza razvijaju svoje šeme i mreže aktivnosti da ne bi bili uhvaćeni, organi vlasti u zemlji i međunarodno povezani za gonjenje i suzbijanje takvih aktivnosti, razvijaju svoje šeme i mreže za otkrivanje takvih aktivnosti.

Neizvršavanje poreskih obaveza je pojava stara koliko i sami porezi. Evazija kao senka stalno prati poreze kroz njihov istorijski razvoj a samo se menjaju forme njenog pojavljivanja. To je složen fenomen koji se može posmatrati iz različitih perspektiva: kao problem javnih finansija, poštovanja zakona; etičkih shvatanja. U osnovi poreske evazije leži protivljenje porezu.

Izbegavanje plaćanja poreza postoji kada obveznik koji treba da plati određeni porez izbegne da ga plati a pritom ne prenese teret plaćanja na drugo lice. Drugim rečima, to je nepostupanje u skladu sa poreskim zakonima propuštanjem da se izmiri poreski dug. Pitanje izbegavanja plaćanja poreza je u suštini pravni

⁴¹ Sa poreskog aspekta o ovome detaljnije govorimo u poglavlju o evaziji poreza.

problem sa ekonomskim aspektima.⁴² U odsustvu strogih moralnih ograničenja protiv nepoštovanja poreskih propisa, podsticaji za evaziju zavise od troškova i očekivane koristi od izbegavanja plaćanja poreza.

11.3.1. Vrste evazije poreza

Sa pravnog stanovišta razlikuju se koncept zakonite i nezakonite evazije poreza. Linija razgraničenja između izbegavanja i utaje poreza je nelegalnost ponašanja. U praksi postoje mnoge sive oblasti u kojima je teško povući dovoljno jasnu granicu, što ponekad navodi poreske vlasti da na neodgovarajući način kvalifikuju određene slučajeve.⁴³ Razlozi tome su različiti: ponekad je poreski zakon sam po sebi nejasan, ponekad je jasan ali nije poznat obvezniku, ponekad je zakon jasan ali ga poreska administracija dosledno ne primenjuje.

Legalno izbegavanje plaćanja poreza (eng. *tax avoidance*) obuhvata ponašanja obveznika sračunata na umanjeње poreske sposobnosti koristeći sve zakonom dopuštene mogućnosti. Suština ovih mehanizama je tzv. poresko planiranje.

U praksi se najčešće javljaju sledeći načini legalne evazije: pronalaženje rupa u zakonu; uzdržavanje od potrošnje; supstitucija; poslovna preorijentacija; promena mesta boravka; promena mesta obavljanja delatnosti; vertikalna koncentracija; izdaci za reklamu i propagandu; humanitarna davanja; promena državljanstva; investiranje; menjanje oblika kapitala; selidba u poreske oaze; osnivanje offshore kompanija. Takva ponašanja obveznika smatraju se "prihvatljivim" izbegavanjem poreza za razliku od "neprihvatljive" legalne evazije koja je predmet sankcionisanja u razvijenim državama. Ovim terminom označavaju se aktivnosti obveznika koje nemaju poslovni ili ekonomski cilj kao njihovu osnovnu svrhu već dobijanje poreskih pogodnosti. Linija razgraničenja između ova dva modaliteta zakonite evazije je vrlo fluidna jer je ponekad teško povući preciznu granicu između veštog vođenja poslova i zloupotrebe prava u poreskoj materiji. *Koncept zloupotrebe prava* kome sudska praksa u novije vreme često pribegava, pruža poreskim vlastima osnovu za suprotstavljanje ovakvim planovima obveznika. Ukoliko obveznik u svom poslovanju ne teži ostvarivanju legitimnih, komercijalnih ciljeva, već koristi određene pravne forme kako bi lukavo i vešto izbegao plaćanje nekog poreza, takvo njegovo ponašanje kvalifikuje se kao nedozvoljeno vršenje prava. U praksi nekih zemalja sudovi se mogu pozivati na princip *looking through (substance over form)* u

⁴² David N. Hyman, *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, The Dryden Press, 1999, str. 384.

⁴³ Joel Slemrod, Shlomo Yitzhaki, *Tax avoidance, evasion and administration*, NBER, Working Paper, 7473, jan. 2000, str. 4.

anglosaksonskim sistemima) koji podrazumeva ispitivanje suštine transakcije kroz njenu formu, u slučajevima nesaglasnosti pravne forme posla sa njegovom ekonomskom suštinom ili efektima. U drugim pravnim sistemima, opšti pravni princip zloupotrebe prava pruža pravno-teorijski osnov za procenu pojedinih vidova protivpravnih ponašanja ("neprihvatljive" zakonite evazije) odnosno marginalnih slučajeva bliskih oblicima nezakonite evazije poreza, sa stanovišta povrede smisla zakona (*ratio legis*). Otuda se sva atipična i amoralna ponašanja poreskih obveznika, sračunata na iznalaženje druge svrhe poreskih propisa, moraju kvalifikovati kao zloupotreba prava u poreskoj materiji. Osnovni kriterijum koji bi pomogao poreskim organima u prosuđivanju bio bi savesno *versus* nesavesno postupanje poreskih obveznika.

Kod ocene valjanosti jednog poreskog sistema ne smeju se zanemariti efekti zakonite evazije iz dva razloga: prvo, nije verovatno da će porezi koji se lako izbegavaju obezbediti dovoljno prihoda državi i drugo, troškovi koje izaziva izbegavanje poreza su dodatni gubitak za ekonomiju (zbog iskrivljenih izbora koji se čine na osnovu marginalnih troškova i koristi određene ekonomske aktivnosti).⁴⁴

Nezakonita evazija poreza (eng. *tax evasion*) predstavlja neposredno kršenje poreskih propisa kada poreski obveznik svesno i namerno izbegava izvršenje postojeće poreske obaveze. U našem pravnom sistemu nepoštovanje poreskih propisa pravno se kvalifikuje kao poreski prekršaj, privredni prestup u oblasti poreza (posrednih, kao što su carine) i krivična dela poreske utaje i kontrabande. Raspon protivpravnih ponašanja u izvršavanju poreske obaveze u suštini odražava stepen fiskalne nediscipline poreskih obveznika.

Postupci i akcije koje preduzima obveznik u cilju izbegavanja ili umanjenja poreske obaveze uglavnom su identični i kada se radi o poreskim prekršajima i kada je u pitanju poreska utaja, s tim što je linija razgraničenja između ove dve vrste poreskih delikata visina utajenog poreza. U tom cilju koriste se, primera radi, dvostruke poslovne knjige, izdavanje lažnih dokumenata, otvaranje poslovnih računa na fiktivna imena, rad na crno, plaćanja u naturi i dr. Veličinu evazije poreza je teško odvojeno posmatrati od šireg okvira neformalne ekonomije imajući u vidu organsku povezanost ova dva fiskalna fenomena. Siva ekonomija je u suštini najznačajniji modalitet evazije poreza budući da se javlja kao neposredna reakcija ekonomskih subjekata na previsoke poreske terete. Poreska utaja se u određenom broju zakonodavstava svrstava u krivična dela protiv privrede i kažnjava dosta strogim sankcijama.

⁴⁴ Neil Bruce, *Public Finance and the American Economy*, 2nd ed., Addison-Wesley Longman, Inc., 2001, str. 381.

U našem pravu ovo krivično delo više nije predviđeno Krivičnim zakonom već Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, koji je stupio na snagu 1.1.2003. godine.

11.3.2. Uzroci i posledice izbegavanja poreza

Na korektno ispunjavanje poreske obaveze utiču brojni faktori ne samo ekonomske već i pravno-političke, socijalne, psihološke i institucionalno-tehnološke prirode. Neprihvatanje i nepridržavanje poreskih pravila u većoj meri od strane poreskih obveznika jasan je signal da poreski zamišljena stvarnost odudara od ekonomske realnosti.

U standardnoj finansijskoj literaturi uzroci evazije poreza uobičajeno se klasifikuju na subjektivne i objektivne faktore. U subjektivne uzroke ubrajaju se neki elementi vezani za samu ličnost poreskog obveznika. Kao takvi najčešće se navode: poreska svest, poreski mentalitet, shvatanje o pravičnosti poreskog sistema, osećanje pripadnosti određenoj društvenoj zajednici, nivo obrazovanja. Uzroci objektivne prirode sadržani su u veličini poreskog opterećenja (visini stope), načinu oporezivanja, visini kazni za poreske delikte, učestalosti poreske kontrole, stanju ekonomskih kretanja, čestim promenama poreskih propisa i dr. Kroz teorijske modele pojedini autori nastoje da analiziraju ponašanje obveznika sklonih evaziji poreza pod dejstvom većeg broja okolnosti. Izvršene analize ukazuju da na odluku o kršenju propisa u cilju izbegavanja poreza najveći uticaj imaju očekivana korist od poreske uštede i trošak kome će biti izložen obveznik ako bude otkriven i kažnjen. Sociološki i etički faktori imaju značajnu ulogu u ovom izboru i premda je njihove efekte teško izmeriti ne bi trebalo da budu zanemareni prilikom koncipiranja antievazione politike. Posebnu, ne manje važnu grupu, predstavljaju faktori institucionalno-proceduralne prirode. Oblikovanje procesa otkrivanja nepoštovanja poreskih propisa utiče na stavove obveznika prema plaćanju poreza na dva načina. Prvo, njime se obezbeđuje verovatnoća da će sankcije biti primenjene na poreske prekršioce i drugo, može uticati na stepen "nepoverenja" obveznika u prihvatanju poreskog sistema.

Posledice evazije poreza su višestruke prirode i u prvom redu se ispoljavaju kroz umanjeni fiskalni randman prikupljenih prihoda. *Finansijski efekti* izbegavanja poreza većih razmera mogu doprineti nastajanju budžetskog deficita. Sa stanovišta obveznika ova posledica se ispoljava kroz nejednaku raspodelu poreskih zaduženja jer se ukupna poreska masa distribuira na način drugačiji od onog kako je zakonodavac predvideo, zbog manjeg broja poreskih obveznika.

Manje uočljiva ispoljavanja evazije odigravaju se u domenu unutrašnjeg procenjivanja fenomena evazije koje se odražava u

"efektu ugledanja" na slučajeve izbegavanja koji su ostali neotkriveni i nesankcionisani, što psihološki nepovoljno utiče na sklonost nekih lica ka ispunjavanju poreskih obaveza. Ako se u obzir uzme još i onaj specifičan stimulans koji proizlazi iz ličnog interesa da se evazijom poreza lako ostvari korist, kao i često prisutno ubeđenje da izbegavanje plaćanja poreza ne predstavlja kažnjiv delikt, onda se jasno sagledava najznačajniji i najštetniji *psihološki efekt* evazije poreza koji se ispoljava u njenom povratnom uticaju.⁴⁵

Posredno, dejstva evazije uočavaju se i na planu zakonodavno-pravne aktivnosti države usmerene na donošenje novih propisa kojima pokušava da sankcioniše slučajeve izbegavanja plaćanja poreza ili da pojednostavi poresku regulativu radi njenog lakšeg razumevanja i prihvatanja od strane popreskih obveznika. *Pravni efekti* evazije ogledaju se i u nagomilavanju poreskih sporova.

Posebno štetni za privredu mogu biti *ekonomski efekti* poreske evazije. Ona može da poremeti jednakost uslova poslovanja kroz snižavanje troškova proizvodnje onih obveznika i ekonomskih sektora koji pribegavaju utajama poreza. Time se stvara nelojalna konkurencija između savesnih i nesavesnih poreskih obveznika što se na ekonomskom planu odražava kroz cenovne disparitete roba ovih proizvođača, naročito ako je utaja poreza dostigla značajne granične vrednosti. Poremećaji u privredi mogu poprimiti oblik sektorskih neravnoteža na tržištu kada se pod uticajem evazije remete ekonomski izbori privrednih subjekata što dalje utiče na racionalnost i efikasnost privređivanja.

Socijalne posledice evazije vezane su za remećenje poreske jednakosti kao proklamovanog načela oporezivanja, jer ukoliko jedan krug obveznika izbegava plaćanje poreza time se drugi obveznici dovode u nejednak ekonomski i socijalni položaj. Socijalna diferencijacija je najuočljivija posledica poreskih prevara države koja prouzrokuje horizontalnu nejednakost u meri u kojoj poreski obveznici sa istom poreskom sposobnošću ne plaćaju isti iznos poreza, što dovodi do razlika u njihovom materijalnom položaju. Poreska evazija deluje i na ublažavanje progresivnog dejstva poreza, jer što su stope više to je jači podsticaj za izbegavanje poreza.

Politički sistem trpi od posledica izbegavanja plaćanja poreza budući da ovakvo ponašanje poreskih utajivača potkopava njegove osnove što poresku evaziju povezuje sa ustavnom obavezom plaćanja poreza. Njenim nepoštovanjem narušava se i načelo doprinošenja javnim potrebama srazmerno ekonomskoj snazi obveznika. *Politički efekti* neplaćanja poreza povezuju se sa političkim oportunistom ove pojave. Ona se koristi kao argument za osporavanje javne vlasti i opravdanje nelojalnog ponašanja prema fiskusu. Postojanje poreske evazije u znatnijem stepenu

⁴⁵ A. Giorgetti, L'evasione tributaria, Torino, UTET, 1964, str. 140.

dovodi u pitanje poštovanje principa društvene solidarnosti. Štetni političko-finansijski efekti poreskih prevara prisiljavaju javnu vlast da preduzima radnje za uspostavljanje narušene finansijske ravnoteže. U tom cilju vlade često pribegavaju pooštrenom oporezivanju a takva mera ne nailazi na odobravanje savesnih poreskih obveznika. Oni nerado prihvataju dodatno poresko opterećenje, i time ulogu žrtve, znajući da ono neće biti ravnomerno raspoređeno na sve slojeve društva.

11.3.3. Politika suzbijanja evazije poreza

Razumevanje podsticaja za izbegavanje plaćanja poreza pruža korisno polazište za formulisanje politike suzbijanja ove pojave. Cilj takvih mera trebalo bi da bude prerastanje tradicionalnog konflikta između poreske administracije i obveznika u odnose saradnje u skladu sa savremenim konceptom "uslužno" orijentisane državne uprave. U cilju smanjenja evazije mogu se koristiti tri pristupa: administrativni (minimiziranje prilika za evaziju), ekonomski (smanjenje neto koristi od evazije poreza) i socio-psihološki (smanjenje spremnosti na utaju odnosno podsticanje dobrovoljnog plaćanja poreza).⁴⁶

Antievazionarna politika treba da se kreće u okvirima koncepta "šargarepe i štapa" u vidu pronalaženja prave mere kroz kombinaciju preventivnih i represivnih mera. Preventivna komponenta u suštini treba da bude usmerena na stvaranje pozitivne klime za uspešno funkcionisanje poreskog sistema. To će se postići razvojem poreske kulture i podizanjem poreske svesti kroz edukovanje poreskih obveznika kao i permanentnom obukom poreske administracije. U savremenim državama sve veća pažnja se posvećuje *poreskoj propagandi* kao skupu aktivnosti na popularizaciji poreza i svih odnosa u vezi sa oporezivanjem. Svrha razvijanja poreske propagande jeste povećanje poreskog morala obveznika. Savremeni fiskus sve više postaje svestan potrebe za poreskim obrazovanjem obveznika što nas podseća na Kolberovu opasku gde on veštinu oporezivanja upoređuje sa "čerupanjem guske uz što manje šištanja". To je osnovni razlog da vlada pruži što više informacija svojim građanima u cilju demistifikacije poreske sfere i ublažavanja poreskog nezadovoljstva. U traženju društveno prihvatljivog načina borbe sa poreskim utajivačima neke države su koristile *poresku amnestiju* sa ciljem povećanja prihoda u budućnosti.⁴⁷ Efikasnost ove mere zavisi od toga da li i u kojoj meri oprost poreskog duga može podsticajno delovati na otkrivene poreske delikvente da izmene negativan stav u pogledu izvršavanja

⁴⁶ Cedric Sandford, *Why Tax Systems Differ, A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*, Fiscal Publication, 2000, str. 148.

⁴⁷ Lucien Mehl, Pierre Beltrame, *Science et Technique Fiscales*, P.U.F., 1984, str. 677.

budućih poreskih obaveza odnosno kakav će biti njen uticaj na potencijalne poreske utajivače.

Izvesnu ulogu u preventivnom sprečavanju poreskog otpora mogla bi da imaju i udruženja poreskih obveznika u smislu davanja sugestija i predloga, kako zakonodavcu tako i poreskim organima, za rešavanje poreskih problema kao i da utiču na formiranje javnog mišljenja. Savremena poreska udruženja, tamo gde postoje, pokazala su se kao važan činilac javnog mnjenja koje može biti od značaja za formiranje volje zakonodavca.

Ukoliko izostane preventivna funkcija države na planu poštovanja poreskih propisa, češće se pribegava represivnim sredstvima putem mera kaznene politike. Kažnjavanje poreskih delikata nema za svrhu samo da kazni poreske utajivače već mnogo važnije da pošalje poruku (opomenu) svim poreskim obveznicima da treba uredno da izvršavaju svoje poreske obaveze ukoliko sebe ne žele da izlože brojnim neprijatnostima sa fiskusom. U pravnim sistemima razvijenih tržišnih privreda postoje kodifikovani i sistematizovani propisi o poreskim deliktima i kaznama. U onim zemljama gde to nije slučaj na kraju svakog poreskog zakona nalaze se kaznene odredbe. Osim novčanih kazni, kao uobičajenih poreskih sankcija, u jednom broju zemalja se kao kazne koriste i javno objavljivanje imena prekršilaca i vrste prekršaja, gubitak prava obavljanja delatnosti i vršenja određenih aktivnosti ili suspendovanje legitimacije poreskog obveznika. Krivično kažnjavanje poreskih delikata podrazumeva primenu novčane kazne i kazne zatvora i to ili kumulativno ili alternativno. Opšta karakteristika sankcija za poresku utaju u savremenim zakonodavstvima je da su najčešće blaže nego u onim slučajevima kada je došlo do izostajanja izvršenja obaveza između poreskih obveznika kao privrednih subjekata.

U novom poreskom zakonodavstvu Srbije predviđene su posebne inkriminacije poreskih prekršaja za poreske obveznike pravna lica, preduzetnike i fizička lica.⁴⁸ Za krivično delo izbegavanja plaćanja poreza (jedan osnovni i dva kvalifikovana oblika) određuju se kumulativno novčane kazne i kazne zatvora. Preduzetniku i odgovornom licu u poreskom obvezniku za ovo krivično delo izriče se i mera bezbednosti zabrane vršenja samostalne delatnosti, poziva, delatnosti ili dužnosti od jedne do pet godina.⁴⁹

11.3.4. Međunarodna evazija poreza

Širenjem međunarodnog tržišta, povećanjem obima međunarodne razmene i intenziviranjem međunarodnih tokova kapitala, pružaju se široke mogućnosti za takvo organizovanje

⁴⁸ Vid.: Glava druga Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji

⁴⁹ Vid.: čl. 172. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji

poslovanja sa ciljem umanjenja ili izbegavanja poreza rezidentnih država. Ove mogućnosti su u najvećoj meri dostupne multinacionalnim kompanijama. Mehanizmi kroz koje se realizuju specifični oblici međunarodne evazije poreza vezani su za osnivanje baznih kompanija, transferne cene, zloupotrebu poreskih sporazuma, način finansiranja investicija, *off-shore* kompanije i dr.

Bazne kompanije se osnivaju u tzv. poreskim oazama što označava zemlje sa blagim poreskim tretmanom. Kao poreska skrovišta uglavnom služe male države sa slabije razvijenim privredama u kojima se strogo poštuje bankarska tajnost. Poreske oaze uglavnom nemaju zaključene sporazume o izbegavanju dvostrukog oporezivanja i evazije što ih ne obavezuje na međunarodnu saradnju u suzbijanju međunarodne evazije, budući da one svoj privredni razvoj duguju prilivu novčanih sredstava i kapitala nastalih na osnovu izbegnutih poreza. Situacija se u tom pogledu menja jer je 1998. godine Savet OECD-a sačinio posebne preporuke čiji je cilj da onemoguće distorzivne efekte nastale nelojalnom poreskom konkurencijom država i teritorija sa preferencijalnim poreskim režimima.⁵⁰

Osnovna funkcija bazne kompanije je da prikupi dohodak koji bi inače neposredno priticao obvezniku. Sklanjanjem odgovarajućeg dohotka u baznu kompaniju on ne ulazi u svetski dohodak obveznika koji se oporezuje u većini savremenih zemalja. U odsustvu odbrambenih mehanizama, bazna kompanija može prikriti takav dohodak od oporezivanja u zemlji rezidentstva poreskog obveznika.

Sledeći mehanizam međunarodne evazije poreza predstavlja pokušaj rezidenata "trećih država" da iskoriste određene poreske privilegije iako ih sporazum o izbegavanju dvostrukog oporezivanja za njih nije predvideo. Do zloupotrebe poreskog sporazuma (*treaty shopping*) može doći u situacijama kada se u trećoj državi određeni dohodak svesno prikaže kao druga vrsta dohotka, sa namerom da se umani ili izbegne poreska obaveza. Na primer, dividenda se u trećoj zemlji prikazuje kao kamata u situaciji kada je poreskim sporazumom, koji je međutim zaključen između druge dve države, predviđeno da se kamate ne oporezuju "na izvoru".

Mehanizam *transfernih cena* koriste multinacionalne kompanije u cilju prikriivanja stvarnih prihoda od međunarodnih transakcija zahvaljujući razlikama u poreskim sistemima. Povezano poslovanje (između matične kompanije i njenih filijala) omogućava uspostavljanje takvih transakcija da se kroz cene isporučenih roba, usluga, patenata ili odobrenih zajmova sprovede realokacija profita u cilju evazije ili minimiziranja poreza. Karakteristično je da transferne cene mogu značajno odstupati od cena koje se obrazuju za iste ili slične transakcije između nepovezanih lica na otvorenom

⁵⁰ Harmful Tax Competiton. An Emerging Global Issue, OECD Publication, Paris, 1998.

tržištu. Normalna je reakcija poreskih vlasti da nastoje da spreče realokaciju profita putem transfernih cena. Da bi se u poslovnim transakcijama uspostavio relativan paritet u poreskom tretmanu povezanih i nepovezanih lica, potrebno je prethodno definisati pojam povezanog lica a zatim utvrditi mere za sprečavanje poreske evazije putem ugovaranja nerealnih cena. Model konvencija OECD povezano lice određuje kao "preduzeće države-ugovornice koje na posredan ili neposredan način učestvuje u upravljanju, kontroli ili kapitalu preduzeća koje je smešteno u drugoj državi ugovornici".

S obzirom da se u transakcijama između povezanih lica mogu ugovarati cene koje odstupaju od uobičajenih na tržištu sa namerom da se manipuliše u poreske svrhe, nadležan poreski organ preduzima određene mere da bi to sprečio. U tu svrhu služi princip "van dohvata ruke" (*arm's length principle*). Cena koja je u skladu sa ovim principom je ona koja bi se ostvarila na slobodnom tržištu takvih ili sličnih transakcija, da se nije radilo o povezanim licima. Razlika između cene "van dohvata ruke" i transferne cene se sa poreskog stanovišta smatra profitom i kao takva se uključuje u poresku osnovicu i oporezuje.

Način finansiranja investicija može da se koristi kao mehanizam legalnog izbegavanja poreza ne samo u nacionalnim okvirima jedne zemlje već i na međunarodnom planu, pod pretpostavkom da između zemlje uvoznice kapitala i zemlje izvoznice kapitala postoji ugovor o izbegavanju dvostrukog oporezivanja. Korporacija može da se finansira bilo emitovanjem akcija bilo putem zaduživanja. Poreski razlozi mogu u značajnoj meri opredeliti korporaciju da se odluči za finansiranje investicija putem zaduživanja imajući u vidu povoljniji poreski tretman prinosa po osnovu zaduživanja u odnosu na prinos po osnovu ulaganja sopstvenog kapitala (*equity*). Poreski tretman dividendi (koje korporacija isplaćuje vlasnicima akcija) nepovoljniji je od fiskalnog tretmana kamata (koje korporacija isplaćuje zajmodavcima). Dividenda ulazi u poresku osnovicu i može biti izložena ekonomskom dvostrukom oporezivanju dok kamata na pozajmljena sredstva ima status odbitka kod utvđivanja osnovice poreza na dobit korporacija. Ta okolnost pruža podsticaj korporaciji da se najvećim delom finansira zaduživanjem. Ukoliko poreske vlasti uoče da se u strukturi kapitala korporacije nalazi nesrazmerno visoko učešće pozajmljenih u odnosu na sopstvena sredstva, mogu posumnjati da se radi o fenomenu tzv. *utanjene kapitalizacije*.

Utanjena kapitalizacija (*thin capitalisation*) predstavlja situaciju u kojoj je sopstveni kapital korporacije mali u poređenju sa pozajmljenim kapitalom. U vezi sa tim poreski organi treba naročito da usmere pažnju na takve slučajeve kada zainteresovana lica isključivo u poreske svrhe svesno prikazuju *equity* kao pozajmljena sredstva. Veštački visoko učešće pozajmljenih sredstava u strukturi kapitala pre svega se može javiti u odnosu inostrane matične kompanije (investitora) i njene domaće filijale.

U praksi savremenih država utanjenoj kapitalizaciji se prilazi na tri različita načina sa poresko-pravnog stanovišta. Prvi metod polazi od opšteg načela o zabrani zloupotrebe prava. Drugi metod zasnovan je na principu "van dohvata ruke" koji se primenjuje u situaciji kada se poslovna aktivnost odvija između tzv. povezanih lica. Treći metod polazi od tačno utvrđenog odnosa između pozajmljenih i sopstvenih sredstava. Zbog rigidnosti ovog metoda, Komitet za fiskalne poslove OECD-a preporučuje primenu principa "van dohvata ruke" koji poreskoj administraciji daje mnogo šire mogućnosti i veću slobodu kod utvrđivanja odnosa između pozajmljenih i sopstvenih sredstava.

U međunarodnim poslovnim odnosima sve više se koriste *off-shore* kompanije kao mehanizam međunarodnog poreskog planiranja. Radi se o kompanijama koje su registrovane u zemljama sa blagim poreskim tretmanom mada svoje poslovne aktivnosti obavljaju u drugim zemljama. Za sticanje statusa *off-shore* kompanije potrebno je kumulativno ispunjenje sledećih uslova: da su njeni vlasnici stranci; da se ulaže strani kapital i da se ukupan profit kompanije ostvaruje poslovanjem u inostranstvu. U takve teritorije ubrajaju se Gibraltarski, Kiparski, Lihtenštajnski, Luksemburški, Maltski, Panamski i drugi *off-shore* centri. Smatra se da perspektive ovih kompanija u velikoj meri zavise od sporosti i teškoća pri sprovođenju procesa harmonizacije poreskih politika u svetu, pre svega, u zemljama OECD-a.

11.4. Prevaljivanje poreza i efekti prevaljivanja

O prevaljivanju poreza govorimo kada poreski obveznik prihvata poresku obavezu, ali ne i nameru da plati porez, već poreski teret snosi neka druga osoba. Znači, ekonomska i pravna raspodela poreskog tereta ne moraju i, obično se ne poklapaju. Pravna se uspostavlja zakonom o oporezivanju, a ekonomska ili stvarna u procesu oporezivanja. Otpor poreskom opterećenju obično se izražava preko cena robe i usluga, a efekti se osećaju u dohotku, kako poreskog obaveznika, tako i osobe koja je stvarno platila porez.

Prevaljivanje se vrši kroz cene, a pretpostavka je postojanje poreskog tereta i tržišnog mehanizma, odnosno da je poreska obaveza stvarno plaćena. Bez plaćanja poreza ne može biti prevaljivanja. Nova finansijska teorija prevaljivanja poreza posmatra upravo preko problema formiranja cena i nove usluge države u sistemu oporezivanja i njenog dominantnog delovanja na njihovo formiranje.

To znači da se porezi u naturi ne mogu prevaljivati i da je do prevaljivanja moglo doći samo razvojem robno-novčane privrede. Danas vlada mišljenje da se svi oblici poreza mogu prevaliti (direktni ili indirektni porezi,) mada se indirektni lakše prevaljuju.

Određene vrste poreza se teško, ili gotovo nikako, ne mogu prevaliti. Tako, npr. glavarina, porezi na predmete lične potrošnje (ako ih troši, odnosno upotrebljava sam poreski obveznik), maloprodajni porez kod prodaje robe potrošaču, porez na potrošnju električne energije i dr. ne mogu se prevaliti.

Poreska vlast kod prevaljivanja nije oštećena, mada joj nije svejedno ko će snositi poreski teret, posebno u pogledu sprovođenja poreske politike i u slučajevima kada su više prisutni nefiskalni ciljevi oporezivanja. Efekti takve poreske politike time mogu potpuno da izostanu.

Prevaljivanje se može posmatrati iz više različitih ravni, u zavisnosti od toga kako se pojavljuje, kada se pojavljuje i kako može biti. U tom pogledu se razlikuje:

- a) Namerno i nenamerno prevaljivanje,
- b) Prevaljivanje unapred i unazad,
- c) Jednostruko i višestruko prevaljivanje.

Namerno prevaljivanje poreza nalazimo kod posrednih ili indirektnih poreza. Postoji i namera zakonodavca da poreski destinatar i poreski obveznik ne budu iste osobe, često zbog praktičnosti. Poreski teret ne treba da snosi poreski obveznik.¹⁴

Nenamerno prevaljivanje se javlja kada porezni teret i ekonomske efekte snosi osoba koja stvarno nije bila predviđena. Cilj poreske politike ovde nije ostvaren, sobzirom da je usmerena u jednom pravcu, a efekti se osećaju u drugom. Ovo se najčešće javlja kao element koji otežava sprovođenje predviđene poreske politike. Uzmimo oporezivanje dobiti nekog preduzeća. Povećanje zahvatanja dobiti kroz poreze izaziva otpor na taj način što će preduzeće povećati cenu za odgovarajući iznos. Ekonomski teret oporezivanja stvarno snosi potrošač tih proizvoda.

Prevaljivanje poreza unapred postoji kada poreski obveznik uspe porezni teret kroz prodajnu cenu svojih proizvoda prevaliti na potrošača.

Prevaljivanje poreza unazad postoji kada se porez ne prebacuje na potrošača, već poreski obveznik snižava nabavnu cenu materijala, uzima i koristi slabiji i jeftiniji materijal i dr.

Jednostruko i višestruko prevaljivanje zavisi od toga koliko će se puta jedan isti porez prevaljivati na različite subjekte. Ukoliko osoba kao poreski obveznik prevali porez na drugu osobu, a ta ga definitivno i plati, radi se o jednostrukom (jednokrakom) prevaljivanju. Ukoliko osoba kao poreski obveznik prevali poreski teret na drugu osobu, a ova uspe prevaliti na neku treću osobu-radi se o višestrukome prevaljivanju poreza.

11.4.1. Faktori prevaljivanja poreza

Postoje brojni faktori koji omogućavaju proces prevaljivanja poreza. U novijoj finansijskom teoriji svi ti faktori se svrstavaju u tri osnovne grupe:

- 1) Ekonomski,
- 2) Subjektivni i
- 3) Istorijski faktori prevaljivanja.

U ekonomske faktore obično možemo ubrojiti:
-slobodno kretanje i formiranje ponude i tražnje,
-delovanje monopola u prevaljivanju i
-delovanje konjunktura na prevaljivanje poreza.

Kod slobodnog kretanja ponude i tražnje bitno je pitanje visine elastičnosti ponude i tražnje proizvoda. Ukoliko je tražnja za određenim proizvodom vrlo malo elastična (hleb, so, šećer, mast i sl.), tada se porez vrlo lako prevaljuje na konačne destinatare, jer oni nemaju mogućnosti da se odreknu takve potrošnje u potpunosti, bez obzira kako se ponašao porez.

Ukoliko je s druge strane, tražnja proizvoda vrlo elastična ili potpuno elastična, a ponuda neelastična (poljoprivredni i seoski proizvodi), poreski teret se nikako ne može prevaliti na krajnjeg potrošača. To je slučaj kod roba koje se mogu lako zameniti drugim, njima sličnim robama, robama iste funkcionalnosti (za zadovoljavanje određenih ljudskih potreba).

Prevaljivanje poreza kod monopolskih proizvoda se obajšnjava na dva načina. Prema jednim je i ovde moguće prevaljivanje, pošto je kod formiranja cena monopol već izračunao i pre uvrstio porez kroz monopolski formiranu visoku cenu. Prema drugima-to nije moguće. Uglavnom su pravu oni stavovi koji polaze od toga da su monopoli danas u stanju da svaki, ili gotovo svaki, porez prevale na druge subjekte (izvan monopola, na krajnje potrošače i sl.). Prevaljivanje poreza je u uskoj vezi sa razvojem konjunktura. Ponuda i tražnja dosta zavise od stanja konjunktura. U periodu prosperiteta, koju karakterišu porast nacionalnog dohotaka, porast investicija i zaposlenosti, porast tražnje, lako je prevaliti porez na krajnjeg potrošača kroz povećanje cena, pošto je ponuda redovno manja od tražnje.

U periodu recesije i stagnacije privredna situacija je potpuno obrnuta (niska stopa rasta, nezaposlenost, pad tražnje i investicija), pa je gotovo nemoguće prevaliti porez kroz rast cena na krajnjeg potrošača, jer izostaje potrošnja proizvoda, a time i plaćanje poreza, odnosno mogućnost prealjivanja.

Postoje i subjektivni faktori, mada su oni od manjeg značaja. Kod subjektivnih faktora radi se o većoj ili manjoj organizovanosti radnika i poslodavaca i odnosa snaga. U slučaju bolje organizovanosti vlasnika kapitala, a slabe organizovanosti radnika, kapitalista lako prevaljuje svoje poreze na radnike kroz snižavanje najamnine. Isto tako, kapitalista lakše prevaljuje poreze na radnike u periodu krize ili recesije, dok u periodu visoke zaposlenosti i prosperiteta teško ili nikako.

Postavlja se i danas pitanje: koji se porezi prevaljuju? Sve donedavno u finansijskoj teoriji postojalo je mišljenje da se samo

posredni (indirektni) porezi mogu prevladati. Danas se smatra da se svi oblici mogu prevladati, kako indirektni tako i direktni, što je znatno racionalniji i tačniji prilaz ovom problemu.

11.4.2.Faze prevladivanja poreza

Proces prevladivanja se odvija kroz četiri faze:

- 1) Perkusija je prva faza u kojoj se određuje osoba koja je de jure proglašena poreskim obveznikom i koja treba da plati porez.
- 2) Reprekusija je druga faza u kojoj poreski obveznik skida sa sebe poreski teret. On prihvata poresku obavezu, ali ne i teret, kojoj se oslobađa na dva načina:
 - a) Uračunavajući ga u cenu proizvoda (prevladivanje u napred), i
 - b) Snižavajući cenu nabavljenih sirovina ili plaćanje nižih najamnina (prevladivanje unazad).
- 3) Incidenca je faza u kojoj je poreski teret pao na neku osobu koja nema nikakav mehanizam na raspolaganju da ga skine sa sebe. To je faza u kojoj se javlja konačni destinatar.
- 4) Difuzija se javlja kao efekat incidence ili konačno plaćenog poreza, bez obzira ko je konačni poreski platilac. Ona predstavlja opšti efekat oporezivanja a obično se manifestuje kroz oscilaciju u ponudi i tražnji na tržištu. Te oscilacije se značajno odražavaju na proizvodnju, dohodak, nove poreze i dr. To znači da se svako oporezivanje, kao i svaka druga ekonomska pojava ne mogu ograničiti i izolovati, pošto se preko tržišta širi i na sve druge strane. Tako povećanjem cena jedne sirovine dolazi do povećanja cena gotove robe, a ove do porasta cena druge robe u kojoj se ugrađuje itd. Ova pojava je navela mnoge teoretičare na to da odustanu od izračunavanja prevladivanja poreza, s obzirom da sve posledice jedne pojave u robno-novčanoj privredi nije moguće do kraja sagledati.

11.5.Dvostruko i višestruko oporezivanje

Dvostruko i višestruko oporezivanje je pojava kada poreski obveznik mora da plaća nekoliko poreza na istoj poreznoj osnovi i u isto vreme.

11.5.1.Dvostruko oporezivanje

Dvostruko oporezivanje predstavlja postojanje istog poreskog obveznika, istog objekta i istog poreza u isto vreme-u

korist dve poreske vlasti (poverenika) istog ranga. Ukoliko vlasnik vikendice na području opštine A plaća porez opštini na bazi mesta gde se objekat nalazi, a stanuje na području opštine B koja ubire porez prema prebivalištu vlasnika-javlja se dvostruko oporezivanje. Poreski obveznik plaća istovrsni porez na isti objekat dvema društveno-političkim zajednicama istog ranga. Elementi dvostrukog oporezivanja su sledeći:

- Postojanje jednog poreskog obveznika,
- Istovrsnog poreza,
- Postojanje jednog poreskog objekta,
- Postojanje više poreskih vlasti istog ranga,
- Dvokratko istovremeno plaćanje poreza.

Zbog svojih brojnih negativnih delovanja na poreskog obveznika, sva poreska zakonodavstva žele izbeći dvostruko oporezivanje. Razlog zbog čega i dalje dolazi do dvostrukog oporezivanja je u finansijskom suverenitetu države ili finansijskog autonomiji pojedinih društveno-političkih zajednica na osnovu kojeg se donose propisi iz oblasti oporezivanja. Svaka društveno-politička zajednica samostalno donosi svoje poreske stope i oblike oporezivanja, tako da se poreski obveznik može naći u situaciji da plaća isti porez na istoj osnovi, ali u korist dve poreske vlasti.

Dvostruko oporezivanje se može javiti u tri oblika:

- a) Interno dvostruko oporezivanje,
- b) Dvostruko oporezivanje u granicama federativne države i
- c) Međunarodno dvostruko oporezivanje.

Interno nastaje kada, pored države u isto vreme, istim porezom, se oporezuje poreski objekat od strane nekog tela nižeg poreskog ranga. Dakle, ukoliko je dvostruko oporezivanje nastalo u okviru suvereniteta jedne zemlje, radi se o interno dvostrukom oporezivanju.

Interno dvostruko oporezivanje moguće je izbeći donošenjem propisa koji će onemogućiti ovu pojavu. Društveno-politička zajednica višeg ranga donosi osnovni propis kojim predviđa i rešava pitanje sukoba na području dvostrukog oporezivanja.

Dvostruko oporezivanje u federativnoj državi je češće i značajnije od internog. Poseban problem se javlja u sferi finansijskih odnosa savezne vlasti, republičkih i lokalnih organa vlasti, s druge strane. Problem fiskalnih ili poreskih kompetencija posebno je potreban između savezne države, republičke i lokalnih organa vlasti.

Raspodela poreskih izvora obično se rešava Ustavom ili drugim saveznim aktima, u zavisnosti od konkretnih ekonomskih i socijalnih i političkih odnosa u jednoj zemlji. Raspodela poreskih izvora u takvim odnosima vrši se kroz dva sistema:

- sistem zajednice prihoda, i

-sistem separacije prihoda.

Sistem zajednice prihoda svodi se na zajedničke prihode, koji se zatim sporazumno dele na bazi postotka između različitih društveno-političkih zajednica. Ovde ne dolazi do sistema dvostrukog oporezivanja.

Sistem separacije prihoda je takav sistem u kojem savez i pojedine republike imaju svoje izvore prihoda. Ovaj sistem je vrlo pogodan za dvostruko oporezivanje, jer omogućava da savezna i republička vlast istim porezom u isto vreme oporezuje iste poreske objekte.

Postoji sistem slobodne separacije i sistem vezane separacije. Sistem slobodne separacije je kada postoji pravo saveza i republike da se istom porezu i u isto vreme oporezuje isti poreski objekt (na primer u SAD). Kod vezane separacije se unapred određuje koje će oblike poreza i prihoda ostvariti koje društveno-političke zajednice.

Dvostruko oporezivanje u međunarodnim odnosima se pojavljuje između dve ili više država, a rezultat je postojanja poreskog suvereniteta države i činjenice da one potpuno samostalno uređuju svoje poreske sisteme, uz primenu različitih kriterijuma u utvrđivanju poreske obaveze (princip domicila, državljanstva, teritorijalnosti i dr.). Često se kao primer ovog tipa dvostrukog oporezivanja navodi oporezivanje nasledstva. Porez na nasledstvo se može plaćati prema mestu gde se nalazi imovina, a istovremeno i u državi gde se nalazi osoba koja preuzima nasledstvo.

Dvostruko međunarodno oporezivanje moguće je izbeći na tri načina:

- 1) Putem međunarodnih konvencija kojima se na bilateralnoj osnovi reguliše materija dvostrukog oporezivanja,
- 2) Putem raspodele poreza (kompenzacija i repatricija). Ako se, na primer, od ukupnog poreza, plaćenog u jednoj zemlji, odbija već plaćeni porez na taj dohodak u toj zemlji.
- 3) Putem vlastitog zakonodavstva kojim država sama ograničava svoje pravo oporezivanja, u odnosu na inostranstvo.

11.5.2. Višestruko oporezivanje

Višestruko oporezivanje postoji kada jedan poreski obveznik na isti poreski izvor plaća više različitih poreza. Na primer kada se dohodak oporezuje porezom na dohodak, ali, istovremeno, i kada se vlasnik dohotka oporezuje porezom na potrošnju.

Višestruko oporezivanje postoji kao:

- a) Nadoporezivanje,
- b) Kombinacija poreza,

- c) Dvostruko i višestruko oporezivanje, koje smo već prethodno proučili.

-Nadoporezivanje nastaje kada isti poreski obveznik plaća više poreza istog oblika u korist različitih društveno-političkih zajednica različitog ranga.

Elementi nadooporezivanja su:

- postojanje jednog poreskog obveznika,
- više isto vrsnih poreza,
- više poreskih poverilaca različitog ranga,

-Konbinacija poreza postoji kada isti porezni obveznik na isti poreski izvor plaća više raznovrsnih poreza. Na primer, kada iz dohotka vlasnik plaća porez (direktan), zatim kad kupuje robu plaća porez na promet uračunat u cenu robe (indirektan) i ukoliko kroz dohodak prelazi određenu zakonom utvrđenu osnovicu, platiće i porez na višak prihoda.

12. PORESKI DELIKTI

12.1. Sistemi povinovanja porezu

Jedno važno pitanje u poreskim propisima jeste koji sistem povinovanja najbolje služi sprovođenju poreske politike. Postoje sledeći sistemi:

- dobrovoljno povinovanje u kome poreski obveznici sami podnose svoje poreske prijave pošto izračunaju svoje poreske obaveze,
- institucionalno povinovanje u kome obveznici bez prijave plaćaju svoje obaveze po odbitku (avanse),
- oporezivanje koje vrši poreska uprava, u kome poreske vlasti izračunavaju i naplaćuju porez od obveznika,
- uslovno oporezivanje, to su propisi po kojima se poreski obveznik obraća poreskim vlastima i traži određivanje poreza (to se obično događa kada su u pitanju velike poreske obaveze).

Nepovinoвање je jedan od najvećih problema sa kojima se suočavaju sve poreske administracije. Pre svega, važno je razlikovati izbegavanje poreza i utaju poreza. Izbegavanje poreza je promena ponašanja da bi se umanjile poreske obaveze. Evazija (novo latinski Evasio, latinski Evadere, što znači bežanje, izbegavanje) označava sva ponašanja obveznika poreza koja vode izbegavanju ili umanjivanju poreske obaveze. Ovaj pojam je širi od pojma poreske utaje, jer je poreska utaja samo poseban oblik evazije, nezakonite evazije. U izbegavanju poreza nema ničeg nezakonitog. Na primer, visoki porezi na lični dohodak radnika mogu da navedu radnike da odbijaju prekovremeni rad. Trampa je razmena dobara za dobra i usluge, ili usluga za dobra i usluge, bez

korišćenja novca. Postoji sve više grupa za trampu po čitavom svetu. Mnogo su korišćeni razni oblici trampe, kao na primer "kompenzacioni poslovi". Iako je trampa neefikasno sredstvo ekonomske razmene, ljudi je sve više koriste da bi izbegli prijavljivanje dohotka i plaćanje poreza na dohodak. Sličan oblik izbegavanja poreza je sistem "uradi sam". Ako ljudi nešto sami urade, onda to smanjuje poresko opterećenje. Visoke marginalne poreske stope na dohodak takođe podstiču ljude da troše, da kupuju trajnu robu široke potrošnje a da ne investiraju u akcije ili obveznice.

Nasuprot tome, utaja poreza je nepoštovanje zakona time što se ne plaćaju zakonom obavezni porezi. Povinovanje porezu i utaja poreza su u suštini pravni problemi, sa nekim ekonomskim aspektima. Utaja poreza - jednostavna prevara - je ukorenjena u sivoj ekonomiji. Siva ekonomija postoji zbog najmanje dva razloga: (1) zato što su neke aktivnosti nezakonite pa ljudi ne žele da o tome ostane traga i (2) zato što visoki porezi podstiču ljude da zarade dohodak a da ga ne prijave.

Podsticaji za utaju zavise od cene koja se plaća i od koristi koja se očekuje od nepovinovanja. Koristi od utaje poreza rastu kako raste porez. A porez, sa svoje strane, raste kako rastu marginalna poreska stopa i količina dugovanog poreza. (Hyman 1987). Cena utaje poreza zavisi od visine kazni i od verovatnoće da vlasti uhvate utaju.

12.2. Poreska krivična dela

Za primenu poreza izuzetan značaj ima sistem (zakoni) i politika kažnjavanja poreskih obveznika za izbegavanje (neplaćanje) poreza. Razlozi za izbegavanje plaćanja poreske obaveze, kao što smo na to ukazali, mogu biti brojni, pa je neophodno da se na njih utiče, da se njihovo negativno dejstvo otkloni. Porezi moraju da se plate. Oni poreski obveznici koji namerno (umišljajno) izbegavaju plaćanje poreza ili su nesavesni u izvršavanju svojih poreskih obaveza i čine poreske delikte pa moraju da dođu pod udar sankcija koje se primenjuju ili za poreska krivična dela ili za poreske prekršaje. Primena ovih sankcija je jedan od najznačajnijih faktora smanjenja evazije poreza.

Može se reći da je izbegavanje plaćanja poreza pojava stara koliko i država i samo oporezivanje, bez koga ona ne može da funkcioniše.

Istorija nam ukazuje da se nezakonito izbegavanje plaćanja poreza u ranijim periodima (do kraja 18. veka) uglavnom javljalo u obliku otvorenih poreskih revolta. U savremenim fiskalnim sistemima, nezadovoljstvo poreskih obveznika ispoljava se uglavnom kroz prikrivene revolte (poresku utaju).

Kao što smo uočili, poreska utaja se u fiskalnoj teoriji i praksi, kao i u krivičnom zakonodavstvu, tretira kao najteži oblik poreske evazije, odnosno kao krivično delo, zbog težine društvenih posledica koje izaziva.

Plaćanje poreza (i doprinosa) je obaveza javno pravnog karaktera. Iz ove obaveze proističe dužnost prijavljivanja i plaćanja javnih prihoda. Nepostupanje po ovoj obavezi, odnosno izbegavanje plaćanja poreza, predstavlja ugrožavanje funkcija i delatnosti države i drugih javnih funkcija. Prilikom vršenja krivičnog dela poreske utaje ugoržavaju se budžet i fondovi koji se finansiraju fiskalnim putem, podriva se država i jednakost građana u podmiranju javnih društvenih potreba. To je izuzetno opasna socijalno-patološka i kriminogena društvena pojava.

No, evazija je i vrlo kompleksna i dinamički vrlo prilagodljiva pojava. Ona je praktično neuništiva, ali može da se svede na društveno prihvatljiv obim i da se drži pod kontrolom. To se, kao što smo mogli da zaključimo iz do sada iznetog, ne može postići samo oštrinom sankcija koje su bitne i neophodne.

Kada je evazija, a u okviru nje utaja poreza, u porastu ili ne može da se smanji i da se kontroliše, nešto sa državom i društvom ozbiljno nije u redu. Uzroci mogu biti brojni i specifični po svom uticaju i dele se na objektivne i subjektivne. To mogu biti visoka neprimerena fiskalna presija, odbojnost poreskih obveznika prema neefikasnosti države i javnih službi koje neracionalno troše sredstva poreskih obveznika, slabosti poreskog zakonodavstva, neefikasnost poreske administracije, korumpiranost društva, teške ekonomske prilike (recesija) koje mnogo teže pogađaju plaćanje poreza za razliku od dobrih ekonomskih prilika koje donosi privreda sa dinamičkim rastom proizvodnje, zapošljenosti, investicija, standarda i kvaliteta življenja.

Praktično, ta kompleksna pojava i kategorija, poreska utaja je vrlo živi i prilagodljiv organizam koristi svaku slabost u propisima i njihovoj primeni i prilagođava se svim uslovima, sredinama, državama, raste i smanjuje se u zavisnosti od tih uslova, kao hidra sa mnogo pipaka koji se zavlače u najosetljivije sfere države i društva.

Uzroci subjektivne prirode leže u samoj ličnosti poreskog dužnika (poreska svest, poreski mentalitet, poreski moral, patriotizam, odnosno osećaj pripadnosti određenoj državnoj zajednici, shvatanje o tome šta je normalan teret oporezivanja, osećaj korisnosti trošenja sredstava za javne potrebe, pravičnost poreskog sistema, vaspitanje i dr.).

Državi stoje na raspolaganju određene mere preventivnog karaktera u borbi protiv poreske utaje. Kako, u principu, izostaju i što više izostaju efekti preventivnih mera, država pribegava korišćenju represivnog mehanizma.

Poreska utaja se u fiskalnoj teoriji i praksi, kao i u krivičnom zakonodavstvu, tretira kao krivično delo za najteži oblik poreske

evazije. Poreska utaja se u određenom broju zakonodavstava svrstava u krivična dela protiv privrede i kažnjava strogim sankcijama. Ima mišljenja, ne samo u fiskalnoj već i u teoriji krivičnog prava, da poreska utaja nije posebno, specifično krivično delo već da prema svojim obeležjima predstavlja oblik prevare.⁵¹

Za postojanje poreske utaje bitno je da nije ispunjena poreska obaveza u većem iznosu, da je nastala šteta i to većeg obima za državu, da je postojala namera da se porez utaji, da to neispunjenje ne predstavlja neko drugo krivično delo. Ako je šteta, odnosno društvena opasnost manja, radi se o prekršajima i prekršajnoj odgovornosti pravnih i fizičkih lica. Kod poreske utaje radi se o protivzakonitoj aktivnosti koja je usmerena na sticanje ekonomske koristi za lice koje obavlja te aktivnosti, a na štetu države i lica koja na legalan način obavljaju privredne delatnosti, stiču imovinu, prihode i plaćaju poreze. Izvršiocu poreske utaje najčešće prikrivaju obim proizvodnje ili trgovine kojim se bave, vode duple poslovne i trgovačke knjige. To su jedne one prave, za sebe i druge one lažne za državu, knjige prihoda, rashoda, troškova, isplate za nabavke ili zarada i naplate vrše na ruke, izvan i mimo zvaničnog platnog prometa u kome se na osnovu zakonskih instrumenata plaćanja (zakonska obaveza, ugovor i sl.) legalno dokumentuju i zvanično evidentiraju sve novčane transakcije. Utajivači poreza moraju da rešavaju i problem "pranja" tako stečenog novca, tako stečen novac da legalizuju. Oni to čine na različite načine, odnosno ili ga stave na štednju ili ga ulažu kao ulog ili akcije u legalne privredne delatnosti da bi sticali legalne profite, privremeno ga skrivaju u zemlji ili ga iznose iz zemlje i skrivaju u inostranstvu. Po pravilu, oni to čine i preko drugih lica, pa imaju i pomagače i saučesnike koji im omogućuju i obezbeđuju, uz odgovarajući procenat, da novac ulože u preduzetničku aktivnost i/ili banku. Nekada se novac stečen utajom i drugim nedozvoljenim aktivnostima jednostavno podeli rođacima i prijateljima na manje iznose da bi ih ovi sa manjim rizikom ulagali. Najčešće utajivači poreza imaju i neku legalnu delatnost da bi stvorili privid da im novac legalno pritiče i dr. Ovde se dakle radi o obavljanju ekonomske aktivnosti mimo relevantnih pravnih propisa ili protiv njih. Siva ekonomija u okviru koje je raširena pojava poreskih utaja često se naziva tajnom, neformalnom, crnom, podzemnom ili nezvaničnom ekonomijom. No, bez obzira koji od navedenih termina koriste pojedini autori, gotovo su svi saglasni da

⁵¹ Otuda i potiče izraz poreska defraudacija za utaju poreza jer na italijanskom jeziku defraudare znači prevariti. Krivično delo poreske utaje u našem pravu više nije propisano u Krivičnom zakonu već Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

se ovde radi o aktivnostima sa kojima nešto nije u redu ili nije u redu nešto u vezi sa informacijama o ovim aktivnostima.⁵²

Krivična dela poreske utaje u nekim zemljama regulisana su krivičnim zakonodavstvom, a u nekim i krivičnim zakonodavstvom i zakonima koji uređuju primenu poreza odnosno poreski postupak i nadležnosti poreske administracije. Obično poreska administracija za otkrivanje krivičnih dela poreske utaje i poreskih prekršaja ima posebno organizovanu organizacionu jedinicu (službu) kao što je poreska policija koja radi otkrivanja krivičnih dela poreske utaje saraduje ne samo sa drugim organizacionim delovima poreske administracije već i sa organima gonjenja, tužilaštvom, sudovima, pa i međunarodnim organizacijama za borbu protivu ove vrste kriminala.

12.3. Poreski prekršaji

Prekršaji se javljaju kao najblaži vid protivpravnih ponašanja poreskih obveznika radi izbegavanja fiskalnih prihoda. Zaštitni objekat poreskih prekršaja jeste poštovanje poreskih propisa, a prekršaj se sastoji u kršenju tih propisa.

Poreski prekršaji predstavljaju poreske delikte koji su manje društvene opasnosti od onih koji čine krivična dela. Radi se o manjem iznosu izbegavanja plaćanja poreza od strane poreskih obveznika i o povredi poreske discipline. Međutim, kao i kod poreskih krivičnih dela i za poreske prekršaje bitan element za postojanje poreskog delikta je namera (vinost).

Pored novčanih kazni u slučaju ponavljanja određenih prekršaja u toku godine, poreskim zakonodavstvom se za poreske prekršaje može propisati i zaštitna mera oduzimanja dozvole za obavljanje delatnosti.

Poreski prekršajni postupak je posebni prekršajni postupak. Ovaj postupak vode poreski organi. U poreskom prekršajnom postupku u svakom konkretnom slučaju utvrđuje se odgovornost učinioca i izriču mu se prekršajne sankcije. Odredbama zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisuju se vrste poreskih prekršaja i sankcije za njihovo izvršenje, a propisi o prekršajima propisuju osnovne principe poreskog prekršajnog postupka, prekršajnu odgovornost, prekršajni postupak i rad sudova (organa) za prekršaje kao i imenovanje i razrešenje sudija za poreske prekršaje.

⁵² W. Begeer - V. H. K. Tuinen, The Statistical Representation of the Informal Economy, Quarterly Journal of the Central Bureau of Statistics, Vol. 1, No. 3/1986. godine, str. 77

13. EFIKASNOST PORESKOG SISTEMA I NJEGOVE PRIMENE

13.1. Optimalno oporezivanje

Optimalno oporezivanje, traganje za najboljim poreskim rešenjima istovremeno za tržište, poreskog obveznika i državu je svakako najsloženiji problem finansiranja javnih potreba.

Već smo ukazali na to da je u tržišnom sektoru, u uslovima čiste (pune konkurencije) kriterijum efikasnosti egzaktan a to je profit. U javnom sektoru nema takvog kriterijuma. O javnim rashodima i prihodima odlučuje se politički. Finansijska nauka traga za iznalažanjem optimuma za (političko) odlučivanje. Rasprava o optimalnom oporezivanju, o iznalaženju optimuma na rashodnoj i prihodnoj strani budžeta, kao i rasprava o tome kako obezbediti da preferencije građana budu što adekvatnije ispoljene u odlučivanju o fiskalnom sistemu, budžetu i fiskalnoj politici i o iznalaženju optimuma u trošenju sredstava za javne potrebe, treba bitno da doprinese da se javni prihodi i javni rashodi podignu na viši stepen efikasnosti. Oporezivanje je neophodno a porezi, kao i druge dažbine moraju da se plate.

Oporezivanje unosi poremećaje (distorzije) u tržišnom sektoru i stvara složene makro i mikro efekte (ekonomske, političke, socijalne). Distorzije unosi svaki poreski oblik, bez obzira da li se oporezuje imovina, dohodak ili potrošnja. Ako je na tržištu, pre uvođenja poreza, postojala efikasna alokacija, onda će je (distorzivni) porezi poremetiti. Distorzivni porezi stvaraju poremećaje u alokaciji faktora na tržištu. Poreskom obvezniku oni nameću veći teret nego što iznosi prihod koji je po tom osnovu država ostvarila, a na poreske obveznike deluju ne samo efektom (smanjenja) raspoloživog dohotka, već i efektom supstitucije. Poreski obveznik je stavljen pred izbor promene da sa više oporezovanog objekta pređe na drugi manje oporezovan (kupovina manje oporezovanog predmeta potrošnje, transferisanje nepokretnosti u alternativni oblik manje oporezive imovine, promena u poslovanju radi prelaska na manje oporezive proizvode, usluge i sl.) a stavljen je i pred izbor opredeljenja između rada i dokolice (kod oporezivanja zarada i drugih prihoda). On teži da smanji poreski teret na pomenuti način ako porez ne može da prevale na drugoga ili da ga izbegne na drugi način, što ne rešava distorziju, jer se ona širi kroz poresku incidencu.

Posmatrano sa aspekta tržišta, očigledno je da poreska alokacija sredstava smanjuje sredstva privredi, pa se javlja problem granica fiskalne presije. Isto tako porez, kada deluje selektivno, remeti princip jednakih uslova za privređivanje i deluje na rast cena a time i na odnose ponude i tražnje i na gransku i ukupnu alokaciju faktora u tržišnom sektoru.

Posmatrano sa aspekta države, porezima se pre svega mora zadovoljiti zahtev fiskalnosti, da država dobije dovoljno sredstava za javne rashode. Ali javni rashodi oduzimaju sredstva tržišnoj privredi od koje živi i javni sektor pa država mora da vodi računa "da ne seče granu na kojoj sedi". Uz to ona mora permanento da rešava problem likvidnosti budžeta i istovremeno da vodi anticikličnu i redistributivnu fiskalnu politiku da bi uticala na stabilnost tržišta i ispravila nepravednosti koje su imanentne tržištu. Kad su u pitanju poreski obveznici, zahtev je da porezi budu istovremeno i pravični i efikasni.

Ovaj početni okvir scenarija za optimalno oporezivanje pokazuje ne samo njegovu komplikovanost, već i konfliktnost ciljeva koje trebe ostvariti. Na primer država može smanjenjem fiskalne presije da pomogne privredi da izlazi iz recesije ali time smanjuje fiskalnost prihoda, likvidnost budžeta i blagostanje korisnika budžetskih sredstava. Ona može da posegne za javnim zajmovima ali time izaziva povlačenje sredstava iz privrede i rast kamate, što obeshrabruje investicije. Uz to povećavaju se budući porezi koji služe za otplatu javnog zajma što vrši pritisak na rast budžetskog deficita. Ako država primeni kriterijum pravednosti i više oporezuje one koji imaju više, napr. ulagače kapitala (preduzetnike) to može da poskupi kapital, smanji investicije, zaposlenost i efikasnost privređivanja. Uz to primena pravičnosti povećava troškove oporezivanja a to smanjuje poreski randman i efikasnost oporezivanja. Treba oporezovati pravično i efikasno poreske obveznike a oni su svi individualni, različiti u pogledu zarađivanja, trošenja itd.

Problem bi mogao lakše da se reši kada bi imali samo jednu dažbinu (poreski monizam) napr. glavarinu, odnosno porez na privrednu delatnost pravnih lica, kada bi svi poreski obveznici imali jednaku ekonomsku snagu, iste osnovice oporezivanja itd. Onda bi država morala da vodi računa samo o fiskalnoj presiji a tržište da rešava problem uticaja poreza na porast cena. Ali svi poreski obveznici i pravna fizička lica su različiti, različiti su po svojoj ekonomskoj snazi, strukturi izvora iz kojih se ona stvara, a pravičnost i sigurnost oporezivanja zahteva fiskalni pluralizam koji nas uvodi u složena prilagođavanja povodom oporezivanja.

Kako se snači u tom složenom scenariju. Nauka o porezima je i dugo i sa veoma mnogo aspekata analizirala ovaj problem i došla do odgovarajućih solucija. Problem nije definitivno rešen, ali su rešenja koja se nude dobro uputstvo za efikasnije dizajniranje poreskog sistema i za njegovu efikasniju primenu. Ipak, analizu i preporuke za optimalno oporezivanje treba ipak prihvatiti sa dosta opreza. U fiskalnoj teoriji je prihvaćeno da se zato ne može ostvariti potpuna optimalnost oporezivanja već relativna kao "drugi najbolji optimum".

Pošto otpada mogućnost oslanjanja na glavarinu, koja je duboko nepravična, jer uopšte ne zadovoljava zahtev da fiskalni

teret treba snositi u srazmeri sa ekonomskom snagom; državi ostaju na raspolaganju distorzivni porezi - pre svega, porez na dohodak i porezi na potrošnju. Zato je jasno da poreska politika ne može da obezbedi punu optimalnost u alokaciji resursa u smislu Pareto ("prvog najboljeg") optimuma (eng. first-best optimum). Ono što se njome može postići je samo tzv. "drugi najbolji optimum" (eng. second-best optimum). U njemu se neke distorzije ne mogu otkloniti, ali je uspostavljena takva alokacija resursa da je suvišno opterećenje (koje se ne može eliminisati) minimizovano.⁵³

No, iz konstatacije da se zaključci iz domena first-best optimuma ne mogu automatski prenositi u kontekst "druge najbolje optimalnosti" nikako ne proizilazi da su preporuke teorije second-best optimuma jednostavne ili nedvosmislene. Pravci u kojima treba da se kreću odstupanja od Pareto optimuma često su nedovoljno jasni i uslovljeni su brojnim restriktivnim hipotezama. . . . Pa ipak, razvoj ekonomske teorije u poslednjih nekoliko decenija dopušta nam da izvedemo određene zaključke o tome kako bi trebalo sprovoditi optimizaciju poreske strukture.⁵⁴

13.2. Preporuke

Dobar porez i poreski sistem (drugi najbolji optimum) ne treba da budu samo pravični, treba da budu i efikasni i da doprinose maksimiranju društvenog blagostanja. To su zahtevi njegove optimalnosti. Kao i kod svih privrednih delatnosti, javnih ili privatnih, treba izbegavati gubitke. Ovo ima dva specifična značenja za poresku politiku: porez ne treba da nametne "preterani teret"; a troškovi upravljanja porezom i obaveze obveznika ne treba da budu preterane u odnosu na dobijeni javni prihod.⁵⁵

Optimalni poreski mix podrazumeva primenu pravila koja uzimaju u obzir ravnotežu između pravičnosti i efikasnosti. Drugim rečima treba naći optimalne solucije za rešenje konfliktnosti principa pravičnosti i efikasnosti.

Vlada, kada dizajnira pojedine poreske oblike i ukupnu poresku strukturu, mora konkretno da razradi kako će rešiti "trade off" (konfliktnost, usklađivanje, balans, optimume) između efikasnosti i pravičnosti.

⁵³ Kompleksnu analizu i pregled savremenih teorija o ovome problemu daje Prof. dr Dejan Popović u svojoj knjizi *Nauka o porezima i poresko pravo*, Institut za otvoreno društvo, Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku i Savremena administracija, Beograd, 1997.

⁵⁴ Ibid. str. 378.

⁵⁵ O ovome detaljnije Mihalj Heđe, *Javne finansije, teorija i praksa u centralno-evropskim zemljama u tranziciji*, Editori Jurij Nemeč, Glen Wright, NISPA CEE, Beograd 1999. str. 139.

Pravičnost zahteva da porezi zavise od ekonomske sposobnosti, bilo da se ona meri dohotkom, potrošnjom ili imovinom; međutim, povezivanje poreskog opterećenja sa sposobnošću neizbežno dovodi do određenih troškova, neefikasnosti ili alokativnog gubitka. Prema tome, problem projektovanja poreske strukture je da se umanjí sukob (konfliktnost) između ciljeva efikasnosti i pravičnosti. Ali to samo umanjuje a ne eliminiše sukob (Musgrave 1996).

Zato se mora posebno analizirati efikasnost i pravičnost i optimalnost njihovog odnosa kako za svaki poreski oblik, tako i za delovanje poreske strukture u celini.

Pravičnost je složen poreski princip a kada se razradi pokazuje da se kod nekih poreza može lakše i efikasnije primeniti (porezi na dohodak) a kod drugih teže (porezi na promet) ili se uopšte ne može primeniti, pa se to mora kompenzirati drugim porezima, odnosno ukupnom poreskom strukturom.

13.3. Alokativni gubitak (Deadweight Loss)

Oporezivanje može da ima veliki uticaj na privrednu delatnost. Pre svega, porezi oduzimaju sredstva i nameću troškove poreskim obveznicima. Čovek lako padne u iskušenje da posmatra troškove jednostavno kao iznos novca koji pojedinci uplaćuju poreskoj upravi. Međutim, problem je suptilniji. Pod pretpostavkom da je poresko opterećenje normalno i da se sredstva u javnom sektoru troše racionalno, prioritetnije nego u tržišnom sektoru, poresko opterećenje zbog troškova prilagođavanja može biti veće od iznosa poreza uplaćenog državi. Ako država prikupi x dolara od nekog lica, teret koji je tom licu nametnula zavisiće od načina oporezivanja. Ako je porez određen jednostavno kao neposredni porez "po glavi", onda opterećenje može da bude tačno x dolara. Ali ako je porez nametnut na dohodak ili potrošnju, opterećenje će biti veće, jer porez remeti relativne cene i utiče na efikasnu alokaciju resursa. U tom slučaju, porez remeti ekonomske odluke i dovodi do viška opterećenja. Taj višak opterećenja je gubitak blagostanja preko ubranog poreza. Ponekad se to naziva troškom blagostanja ili mrtvim teretom.⁵⁶

⁵⁶ Mihalj Heđe, Principi oporezivanja, Javne finansije, editori Jurij Nemeč, Glen Wright, Magna Agenda, Beograd, 1999. str. 139

13.4. Remzijevo pravilo

Početak dvadesetih godina Frenk P. Remsi je razradio teorijsku postavku kojom je objasnio kako se može umanjiti alokativni gubitak od poreza na promet (potrošnju). Taj princip kaže, u opštim crtama, da za umanjeње alokativnog gubitka treba tako odrediti poreze da se tražnja svih proizvoda smanji u istoj proporciji. To implicira da poreske stope budu obrnuto proporcionalne elasticitetima tražnje tj. treba više oporezovati neelastična dobra zato što ljudi najmanje reaguju na promenu cena takvih dobara.

13.5. Troškovi upravljanja i povinovanja porezu

Ukupni troškovi ubiranja poreza obuhvataju 1) troškove koje snosi država da bi upravljala porezom i sprovela propise i 2) troškove koje snose poreski obveznici da bi zadovoljili zakonske propise povinovanja porezu (osim stvarno uplaćenog poreza). Blagodareći velikim iznosima poreza - Economy of Scale, poreska uprava može veoma mnogo da uštedi na ovim troškovima. Obično kada se jednom uberu veliki prihodi i postavi sistem primene poreza, administrativni troškovi su mali u odnosu na prihode. U proseku, za centralne poreske uprave razvijenih zemalja troškovi ubiranja poreza predstavljaju samo jedan procenat ubranih iznosa. Međutim, lokalni porezi mogu da budu veoma "skupi", i mogu da iznose čak jednu trećinu ubranog poreza. Ti troškovi se veoma mnogo razlikuju za razne oblike poreza; najjeftiniji je porez na promet. Sledeći najjeftiniji je cedularni porez na dohodak. Sintetički porez na dohodak je skuplji. Porezi na imovinu su najskuplji. Najjeftiniji porez bi bio porez "po glavi". Dopunski troškovi za poboljšanje efikasnosti upravljanja porezom obično donose veća poboljšanja u ubranim приходima.

Uglavnom u najvećem delu literature vlada uverenje da pojedince i firme ništa ne košta da plate porez. To je pogrešno iz brojnih razloga. Očigledno je da postoje suštinski troškovi prihvatanja poreza od strane pojedinaca i firmi. Poreski platci moraju da vode poresku evidenciju čitavu godinu i duže, da tumače kako da primene poreski oblik, da traže profesionalni savet, da ispune poresku prijavu, da angažuju one koji će im stručno raditi te poslove itd. Prema tome nije samo plaćanje poreskog iznosa trošak (veliki) za pojedinca i firmu, već i izgubljeno vreme i sve što oni moraju da učine da ispune tu svoju zakonsku obavezu. Svako plaćanje poreza zahteva i dodatne, ne male, troškove i za državu. Na primer oporezivanje dobara sa različitim stopama podrazumeva veće troškove nego da je stopa ista.

Troškove poreskih obveznika za povinovanje je teže odrediti. Ako se uključi i vrednost vremena utrošenog na ispunjavanje

poreskih prijava, na sve ono što se kod samooporezivanja (porezi po odbitku) mora obaviti, vreme koje oduzima obvezniku PDV itd, zatim angažovanje zaposlenih koji vode poresko računovodstvo i poreske pravne poslove i honorari koji se plaćaju poreskim savetnicima i advokatima, ti troškovi mogu da budu veći od onih koje podnosi država. Ukoliko se kod poreskog obveznika vrši revizija (oditorska), ima još više troškova povinovanja na oba nivoa. Što je složenija struktura poreza, to će biti veći troškovi upravljanja i povinovanja. Osim toga, poreska struktura mora da se suoči sa složenim skupom privrednih instituta i instrumenata koji se koriste za merenje oblika dohotka, tako da pravično oporezivanje (naročito u oblasti poreza na dohodak) ne može biti jednostavno. Zato želja za pravičnošću može često da bude u sukobu sa željom za jednostavnošću i željom da se umanje administrativni troškovi. Dobra poreska struktura košta novaca; međutim, iako treba izbegavati gubitke u upravljanju porezom, pravičan (i efikasan) poreski sistem je svakako vredan cene (Musgrave 1996).

Neki autori razlikuju dopunske troškove oporezivanja. Takav je politički trošak koji dolazi od poreskih obveznika koji pokušavaju da utiču na poreske zakone (Holcombe 1987). Budući da se poreski zakoni uvek mogu menjati i aktivnosti raznih interesnih grupa, koje lobiraju da bi postigle bolji poreski tretman, izazivaju stvarne troškove.

13.6. Pristajanje (povinovanje) pojedinaca i pravnih lica na troškove oporezivanja

Ima mnogo razloga i potreba da se troškovi prihvatanja poreza unesu u model optimalnog oporezivanja kao i da se mere kao dodatni troškovi oporezivanja. Određena istraživanja pokazuju napr. da ovi troškovi iznose u SAD, za porez na dohodak pojedinaca za 1984. odnosno 1992. godinu, oko 7% od poreskih prihoda. Po nekim drugim istraživanjima isti iznose u 1982. svega 0,5% od ovih prihoda. Neki podaci iz 1995. pokazuju da povinovanje porezu na dobit za velike korporacije u SAD iznosi preko 3% od ostvarenog saveznog i republičkog poreza na dobit korporacije. Podaci za Veliku Britaniju, Australiju i Kanadu sugeriraju da se ovi troškovi kreću od 2 do 24% od ostvarenih poreskih prihoda za određene (selektovane) vrste poreza. Ovi troškovi su, prema tome, značajni i veći nego što se ranije smatralo, pa se sve više unose, odnosno dodaju u modelima standardne analize ponašanja poreskih obveznika, kao i u okvir optimalnog oporezivanja.

Do sada, (mada manje sistematizovani) naučni radovi o troškovima vlade za prikupljanje poreza, kao i raspoloživa evidencija o upravljanju budžetima, jasno ukazuje da kod relativne efikasne poreske administracije troškovi prikupljanja poreza iz

dohotka pojedinaca, od biznisa, i od poreza na promet iznose oko 1% od tih prihoda.

13.7. Analiza Trade-off-a

Iz iznetog proizilazi da je u središtu analize traganja za optimalnim oporezivanjem analiza trade-offa tj. neto efekata izbora alternativnih instrumenata, odnosno alternativnih troškova njihove primene. Optimalni poreski sistem je obično viđen kao balans (uravnoteženje) različitih poželjnih karakteristika (koje mu se mogu pripisati).

Možemo zaključiti da porezi moraju biti primenjeni radi obezbeđenja poreskih prihoda na način koji tretira korektno (fer) i pravično poreske obveznike, pravna i fizička lica, a da pri tom minimizira ometanje ekonomskih odluka (ekonomsku efikasnost) na mikro i makro nivou, uključujući i zahtev da to ne nameće preterane troškove poreskim obveznicima ili poreskoj administraciji. Mora se poštovati i princip jednostavnosti koji, uprkos zahtevima veće kontrole poreskih obveznika podrazumeva i deregulaciju.

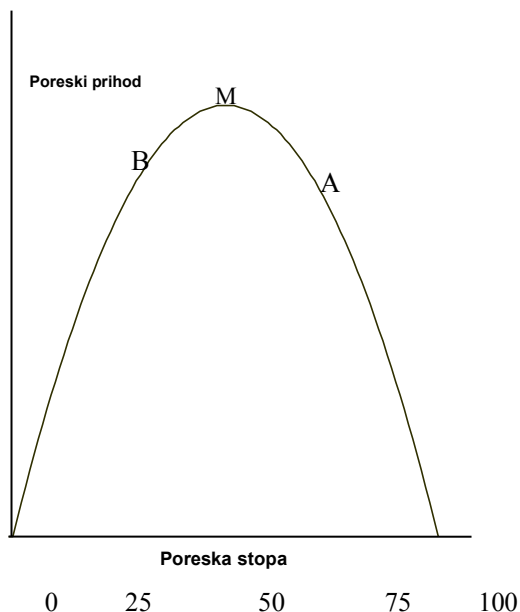
Ali nema idealnog poreskog sistema niti potpune efikasnosti u njegovom sprovođenju. Poreski sistem, zbog složenosti dejstva (fiskalnog, ekonomskog, socijalnog, psihološkog, političkog), slabosti u zakonodavstvu i različitih lobija, slabosti poreske administracije, otpora poreskih obveznika, nije lak za upravljanje tj. ni za kreiranje ni za sprovođenje. Slabosti u kreiranju poreskog sistema i njegova loša primena, pogotovu ako je neefikasna i skupa poreska administracija, mogu da naprave velike nepravičnosti i velike gubitke u oporezivanju i znatno veću "cenu" oporezivanja za poreske obveznike od normalne u koju ulazi i neracionalnost trošenja sredstava koja bi se efikasnije iskoristila u tržišnom sektoru. Dokazi ili negativni rezultati su nizak randman, nizak stepen naplate poreza ili veliki stepen prinudne naplate poreza, intenzitet izbegavanja plaćanja poreza i dr.

Stalno usavršavanje poreskih zakona i institucija, zatim budžetska revizija i kontrola, kao i kontrola rada i rezultata poreske administracije, mogu bitno doprineti unapređenju poreskog sistema i njegove primene.

13.8. Laferova kriva

Na ekonomski značaj preteranog poreskog opterećenja naročito su ukazivali zastupnici *teorije ekonomije ponude*. Oni su naglašavali važnost niskih graničnih poreskih stopa koje podstiču sklonost radu i investiranju i na taj način povećavaju ponudu kao efikasno sredstvo za suzbijanje inflacije. Teorijsko-analitičko oruđe koje je ovim teoretičarima poslužilo za prezentaciju stavova jeste

tzv. Laferova kriva koja istovremeno objašnjava koncept apsolutnog poreskog limita.



Slika 1. Laferova kriva

Opšti oblik teorijske Laferove krive dat je u vidu parabole gde u ekstremnim situacijama kada poreske stope iznose 0 i 100% nacionalnog dohotka, poreski prihod u potpunosti izostaje. Raspon stopa između ovih granica različito utiče na ponašanje obveznika. Poreski prihod raste sa porastom stope do neke tačke kada obveznici počinju manje da rade, manje da štede ili prebacuju svoju aktivnost u sektor sive ekonomije. Na nekoj tački, recimo M na slici 1, država ostvaruje najveći poreski prihod. Ukoliko stopa nastavi da raste iznad tačke M tada počinju da deluju kontraproduktivni efekti. Kada se pređe nivo apsolutnog poreskog limita, poreski prihodi opadaju a ne povećavaju se iako poreske stope rastu. Ukoliko se pristupi sniženju poreske stope od A prema B, poreski prihod će porasti jer će takva mera stimulatивно delovati na privredu. Međutim, američka praksa je demantovala Laferovu krivu, jer smanjivanje poreskih stopa (1981, 1984. i 1986.) nije dovelo do povećanja poreskih prihoda a povećao se budžetski deficit. Pad poreskih stopa nije pratio i potreban porast poreske osnovice koji bi osigurao porast poreskih prihoda. Znači, ljudi na pad poreskih stopa nisu odgovorili povećanim radnim naporom.

Odgovarajući nivo poreskog opterećenja može se razmatrati i sa gledišta pojedinačnog obveznika što podrazumeva utvrđivanje *relativnog poreskog pritiska*. To je takav nivo poreskog opterećenja pri kojem dalje povećanje poreza štetno deluje na privredu smanjujući akumulativnu sposobnost preduzeća, slabeći privredne

stimulanse, podstičući poreski otpor i namećući nepotrebne administrativne terete ekonomskim subjektima.

Složena ekonomska dejstva koja porezi izazivaju u društvu ukazuju na nužnost poštovanja principa umerenosti poreskog opterećenja. Država mora pronaći odgovarajuću meru poreskog zahvatanja na nekom nivou između donje i gornje granice oporezivanja. Opšta zapažanja koja se odnose na pravilo o umerenosti poreskog opterećenja usmerena su, pre svega, na konstataciju da tip i visina poreskih stopa utiču na stepen fiskalnog opterećenja, ali da stvarni nivo poreskog tereta zavisi od načina definisanja poreske osnovice i priznavanja poreskih podsticaja.

14. NEDAŽBINSKI PRIHODI

14.1 Pojam i vrste nedažbinskih prihoda

U finansijskoj literaturi se nedažbinski prihodi mogu naći pod imenom tzv. ostalih prihoda države, jer glavni, osnovni deo javnih prihoda predstavljaju fiskalni prihodi.

Sve nedažbinske prihode moguće je podeliti na javni zajam, prihode od delatnosti državnih ustanova, prihode od državnih preduzeća, prihode od državne imovine i prihode od poklona, legata i napuštene imovine.

Fiskalne prihode država obezbeđuje fiskalnim putem, prinudno od pravnih i fizičkih lica u tržišnom (privatnom) sektoru. To su derivativni ili izvedeni prihodi ili prihodi naplaćeni iz imovine, dohotka, potrošnje drugoga, nedržavnog subjekta.

Ali, država može ostvarivati sredstva ne iz tuđe imovine ili prihoda već direktno, iz svoje imovine i svojih prihoda. Tada govorimo o originarnim javnim prihodima. Država raspolaze određenom imovinom (kapitalom) u realnim dobrima (zgrade, zemljište, oprema i dr.) ili u novčanim sredstvima uključujući i akcije ili uloge u javnim preduzećima i sl. Ona može imovinu da proda, da iznajmi a finansijska sredstva da kapitališe i da ostvaruje prihode putem kamate, dividende spekulativnim prodajama akcija i sl. To, međutim, nije njena osnovna delatnost. Ona se tom delatnošću može baviti izuzetno kao sporednom delatnošću ili pomoćnom da bi efikasnije ostvarivala svoje (budžetske) funkcije. Motiv državne delatnosti nije profit kao u tržišnom sektoru već budžetska likvidnost.

Država može da prikuplja sredstva i naplatom svojih usluga. To je slučaj napr. sa taksama. Država može da prima i poklone, da prisvoji napuštenu imovinu i sl.

14.2. Takse kao izvor javnih prihoda

U finansijskoj teoriji pod taksama se podrazumevaju prihodi koji predstavljaju novčani ekvivalent za usluge koje čine javni

organi ili druga javno-pravna tela fizičkim ili pravnim licima. Time se takse javljaju kao protiv naknade za izvršene usluge od strane javno-pravnih tela. Ta karakteristika taksa omogućava nam da ih odvojimo od poreza. Za razliku od poreza, koji predstavljaju obavezna davanja »koja država ubire silom svog fiskalnog suvereniteta«, prilikom plaćanja takse osobe slobodno odlučuju koju će uslugu i za koju vrednost tražiti. Kod poreza ne postoji direktna protivnaknada, s obzirom na to da služe za finansiranje opštih potreba. Istina, postoje i takve sprecificne takse koje se moraju platiti, mada se ne želi koristiti usluga, npr. takse koje se plaćaju pri korišćenju puteva (drumarina, putarina i dr.). Neki pisci engleskog jezičkog područja upotrebljavaju za poreze izraz takse, pa često dolazi do mešanja ova dva različita pojma

14.2.1. Utvrđivanje visine i naplate takse

Utvrđivanje visine taksa predstavlja u finansijkoj teoriji i praksi poseban problem. Visina taksa zavisi od niza elemenata, na primer:

1) Zavisi od troškova koje državni organi čine kada vrše uslugu koja je predmet plaćanja takse. Usluga ima apstraktan karakter, te je teško utvrditi stvarne troškove prilikom činjenja i plaćanja takse. Treba naglasiti nematerijalan karakter usluga, s obzirom na to da samo takve usluge mogu biti samo predmet taksa. Reč je, pre svega, o uslugama za koje su lično zainteresovani tražioci usluga, a ne država.

2) Zavisi od koristi koju ima takseni obveznik od učinjene usluge. Npr. u našem taksenom sistemu plaća se taksa na obaveze za vršenje ugostiteljske delatnosti u restoranu, bifeu ili baru, pri čemu je taksa za vršenje delatnosti održavanja bara najviša, jer se tu očekuje najveća korist od vršenja poslovne delatnosti.

3) Visina taksa zavisi i od toga da li se usluga čini isključivo korisniku usluge ili postoji i opšti interes za određenu radnju. Npr. za prijavu ispita student plaća relativno mali novčani iznos, mada su troškovi ispita daleko veći, ali društvo preuzima na sebe deo troškova i podmiruje ih iz drugih izvora sredstava. To znači da i društvo ima korist od učinjene usluge, pa je zbog toga i visina takse znatno niža.

4) Postoje slučajevi kada se ne plaća taksa, bez obzira na troškove koji se stvaraju činjenjem usluge. Društvo u celini preuzima troškove na sebe i podmiruje ih uglavnom iz poreza.

5) 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. Visoke takse treba da onemoguće preteran broj korišćenja takvih usluga. To je tzv. preventivno delovanje taksa (obično u sudskim sporovima).

Način naplate takse može biti direktan i indirektan. Direktna naplata postoji kada se taksa plaća u gotovom novcu, uz izdavanje odovarajuće priznanice. Prednost ovog načina je u tome što se može lakše kontrolisati način naplate i priliv sredstava od ubranih taksa. Plaćanje u gotovini se vrši i u slučajevima kada je, zbog utvrđenih vrednosti taksenih maraka, njihovo korišćenje nepodesno. Loša strana direktne naplate je dosta administriranja pri naplati. Indirektna naplata se vrši putem taksenih maraka ili taksenih formula, a prednost joj je da je vrlo jednostavan i dosta jeftin način plaćanja.

14.2.2. Klasifikacija taksa

Sve takse možemo podeliti na nekoliko grupa, a prema uobičajenim kriterijumima u finansijskoj literaturi, i to:

1) Prema organima koji propisuju taksene obaveze u određenoj zemlji. U ovu grupu svrstavamo sledeće oblike taksa:

-takse koje propisuju centralni državni organi;

-takse koje propisuju uže društveno-teritorijalne zajednice (lokalne, komunalne i sl.).

2) Prema organima koji obavljaju određene usluge, a predmet su taksa:

-administrativne takse, koje se uplaćuju za usluge državnih organa i ustanova. Ovaj oblik taksa zove se i državne takse. U ove takse spadaju:

a)carinske takse,

b)konzularne takse,

c)takse za saobraćaj stranih inostranih vozila,

d)takse za zaštitu patenata, licenci, modela, žigova i

e)katasterske takse.

-sudske takse, koje se naplaćuju u postupku pred redovnim, privrednim i drugim sudovima;

-činovničke takse, koje se danas retko koriste, a naplaćivale su se kao naknada rada određenog službenika koji je uslugu činio.

3) Prema vremenu plaćanja razlikujemo:

-takse koje se plaćaju unapred (danas je to gotovo redovan slučaj),

-takse se koje se plaćaju unazad.

4) Prema broju izvršenih usluga, razlikujemo sledeće oblike taksa:

-paušalne takse (za vršenje usluga koje čine jednu zaokruženu celinu), ovaj tip se naziva i procesualne;

-pojedinačne takse.

5) Prema nameni trošenja razlikujemo dva osnovna oblika taksa:

-takse koje služe za podmirivanje društvenih potreba, uopšte, dakle bez unapred utvrđene svrhe trošenja sredstava, -takse kod kojih je svrha unapred utvrđena.

Postoji podjela na:

- 1) Opšte i specijalne takse,
- 2) Stalne i promenjive.

Opšte takse su iste za sve oblike istih usluga, bez obzira koji ih organ naplaćuje, dok su specijalne takse takav oblik koji je vezan za određena nadležstva i ustanove(sudske, školske i dr.).

Stalne takse su često unapred utvrđene, dok su promenjive one koje se ne određuju naprd, već prema vrsti posla,vrednosti idr.(npr. menična taksa).

14.2.3.Taksena načela

Izgradnja sistema taksa kao segmenta fiskalnog sistema svake zemlje mora se zasnivati na određenim načelima i principima.

U literaturi se najčešće ističu sledeća taksena načela:

1) Načelo legaliteta-zahteva da se takse mogu uvoditi i naplaćivati samo na osnovu zakona ili drugih sličnih akata;

2) Načelo generaliteta-zahteva da se takse, kao i porezi i ostale fiskalne dažbine, generalno određuju za sve unapred, a ne od slučaja do slučaja, odnosno različito prema pojedinim licima. Ovo načelo, međutim, ne isključuje na zakonu zasonovana oslobađanja, jer ako su predviđena ona važe za sve predmete i lica na koje se odnose;

3) Načelo jednostavnosti taksene tarife-je tehničke prirode i zahteva da taksena tarifa bude tako jednostavna da lako i tačno omogući plaćanje propisane takse.

4) Načelo ne komuliranja takse-za iste spise ili radnju nije moguće naplaćivati takse kumulativno od strane više javno-privatnih tela.

14.2.4.Elementi taksa

I kod taksa javljaju se neki termini koji nisu identični terminima kod drugih fiskalnih prihoda, pa ćemo ih ovde navesti i ukratko objasniti.

Kao značajnije elemente takse obično navodimo:

- 1) Predmet takse-je radnja državnog organa ili neka činjenica za koju je zakonom (odlukom) nadležnog državnog organa propisano plaćanje takse;
- 2) Takseni obveznik-je fizičko ili pravno lice na čiji zahtev se obavlja radnja predviđena u taksenoj tarifi, odnosno u

interesu u koje se preduzimaju radnje za čije je obavljanje propisana obaveza plaćanje takse. Takseni obveznik je i lice koje se koristi pravom, predmetom ili uslugom za čije je korišćenje propisana obaveza plaćanja takse;

- 3) Taksena osnovica-to je vrednost usluge koja služi za obračun takse (npr.:vrednost spora, vrednost radnog sata i sl.);
- 4) Taksena stopa-je utvrđeni iznos koji takseni obveznik treba da plati da jednicu osnovice. Određuje se u fiksnom iznosu u procentu ili paušalno;
- 5) Taksena tarifa-sistematski je sređen popis radnji, opis korišćenja određenim pravima, uslugama, predmetima i sl., za čije se izvršenje odnosno korišćenje naplaćuje taksa i iznos koji se pri tome plaća;
- 6) Taksena oslobađanja-mogu biti lična i predmetna. Lična oslobađanja propisana su, u pravilu, iz socijalnih razloga (loš materijalni položaj taksenog obveznika). Predmetna oslobađanja od plaćanja takse odnose se na pojedine radnje, mere, korišćenje određenih prava i sl.-nezavisno o licu koje je iniciralo određenu delatnost državnog organa, koje se koristi određenim uslugama i pravima itd. (npr.: predlozi i prijave podnetih u javnom interesu, radnje učinjene po službenoj dužnosti);
- 7) Takseni sistem- predstavlja skup svih taksenih oblika koje koristi određena zemlja.

Prema Zakonu o javnim prihodima i rashodima u Republici Srbiji su usanovljene

Sledeće vrste taksa:

- 1) Administrativne takse,
- 2) Sudske takse,
- 3) Komunalne takse,
- 4) Registracione takse i
- 5) Posebne republičke takse.

Prihodi po osnovu svih vrsta taksa pripadaju budžetu Republike, osim dela

komunalnih taksa koji pripadaju budžetima lokalnih javno-pravnih kolektiviteta-opštinama, odnosno gradova.

14.3.Pojam carina i ciljevi carinske politike

Carine su jedan od osnovnih oblika javno-pravnih prihoda. Spadaju u posredne (indirektne) poreze i predstavljaju jedan od najznačajnijih instrumenata spoljno-trgovinske politike.

Kao oblik posrednog poreza, carina se ubire od prometa robe, kada ova prelazi državnu odnosno carinsku granicu. Prema

nekim shvaćanjima, prelaz robe preko granice nije *conditio sine qua non* carine. Često se carini roba koja se ne izvozi, uvozi ili prevozi, što se reguliše nacionalnim spoljno-trgovinskim sistemom i deviznim sistemom.

Carine više služe ekonomsko-političkom nego čisto fiskalnim ciljevima, zbog čega se često izučavaju i van nauke o finansijama, a u sklopu političke ekonomije, spoljno-trgovinske i devizne politike. Kao instrument spoljno-trgovinske politike, carine mogu da deluju na formiranje i menjanje odnosa troškova i cena na domaćem tržištu a preko cena- i na kompoziciju uvoza i izvoza, na ravnotežu trgovinskog i platnog bilansa, na ubrzanje ili kočenje razvoja određene grane ili privrede, na nacionalni dohodak, zaposlenost, troškove, tražnju, potrošnju i dr.

Ciljevi zbog kojih se uvode carine mogu biti fiskalne, ekonomske i socijalne prirode:

1) Fiskalnim ciljevima osiguravaju se potrebna javna sredstva, državi, odnosno društvenoj zajednici,

2) Ekonomski ciljevi mogu biti brojni i raznovrsni. Pre svega, carinom se može štiti domaća privreda ili samo određena grana ili oblik proizvodnje od inostrane konkurencije. Carinom se može povećavati cena uvoznog roba, potencirati razvoj određenog proizvoda, ili grane, delovati na strukturu troškova i raspodelu nacionalnog dohotaka, investicije i na niz ekonomskih agregata.

Carinom se može štiti protiv dampa (antidamping carine), protiv krizne situacije u određenoj grani i dr., što sve ukazuje da se carine danas uvode sve više iz čisto ekonomsko-političkih razloga. Ukoliko je osnovni cilj uvođenja carina osiguranje određenih novčanih sredstava za pokriće društvenih rashoda primarni je fiskalni cilj, a ukoliko se carina uvodi zbog zaštite domaće privrede, primaran je ekonomski karakter carine. Teško je tačno odvojiti čisto ekonomske od fiskalnih ciljeva.

3) Socijalni ciljevi uvođenja carina ogledaju se u tome da se kroz sniženje carina na određene proizvode, bitne za životni standard određenih socijalnih grupa deluje na njegovo pojeftinjenje, odnosno stimulanje potrošnje i zaposlenosti i dr.

14.3.1. Vrste carina

Carine možemo podeliti prema različitim kriterijumima. Danas je uobičajena podela carina na:

- carine prema pravcu kretanja robe;
- carine prema načinu odmeravanja;
- carine prema karakteru trgovačkih odnosa s inostranstvom;
- carine prema visini opterećanja proizvoda iz određenog područja ili destinacije;
- carine prema njihovoj osnovnoj ekonomskoj funkciji.

14.3.1.1. Carine prema pravcu kretanja robe

Carine prema pravcu kretanja robe mogu biti uvozne, izvozne i prevozne. Uvozna carina se naplaćuje prilikom uvoza robe u carinsko područje. Uvozna carinu danas primenjuju sve zemlje, kako razvijene tako i nerazvijene, a služi za ograničavanje uzvoza, zaštitu domaće privrede i ostvarivanje fiskalnih prihoda. Naš carinski sistem i propisi poznaju samo uvozna carinu.

Izvozna carina se naplaćuje kod izvoza robe na inostrano carinsko područje. Prema našem carinskom sistemu, na robu koja se izvozi ne naplaćuje se izvozna carina.

Prevozna ili provozna carina (tranzitna) naplaćuje se od prometa robe iz jedne u drugu zemlju-preko naciolanog carinskog područja. Danas su ove carine gotovo prestale biti sastavni element savremenog carinskog sistema. Naš carinski sistem ne primenjuje provodne carine.

14.3.1.2. Carine prema načinu odmeravanja

Carine prema načinu odmeravanja dele se na tri osnovna oblika:

- specifične (kvantitativne);
- vrednosne (ad valorem)
- mešovite.

Specifična carina (kvantitativna) se utvrđuje na određene mere jedinice (metar, kilogram, litar i dr.). Danas se zbog nepraktičnosti vrlo retko primenjuje.

Vrednosne (ad valorem) su carine koje se određuju prema vrednosti ocarinjene robe. Ovo je danas osnovni oblik carine. Teškoće koje se pojavljuju kod ovih carina ogledaju se u teškoćama oko realne procene vrednosti uvezenih roba. Teškoće se mogu izbeći određivanjem vrednosti roba u uplatu izvoza (FOB) ili vrednosti roba u mestu izvoza (CIF), mada je moguće odrediti vrednost i od strane određenog carinskog organa.

U našem carinskom sistemu carine se određuju u procentu od vrednosti robe. Vrednost koja služi kao osnovica za plaćanje carine je fakturisana vrednost robe koja se uvozi.

Mešovite carine predstavljaju kombinaciju vrednosne i specifične carine. Npr. odredi se carina na uvezenu robu ad valorem, ali se istovremeno utvrdi i najviši i najniži iznos carine. Danas se u svim carinskim sistemima susrećemo s mešovitim tipom carina, posebno kod proizvoda čije cene značajno kolebaju u toku godine.

14.3.1.3. Carine prema karakteru trgovačkih odnosa sa inostranstvom

Prema načinu donošenja propisa o carinama, odnosno karakteru trgovačkih odnosa, razlikujemo:

- autonomne carine, i
- konvencionalne ili ugovorene.

Autonomna carina je onaj oblik carine koji uvodi država autonomno, bez obzira na stav drugih zemalja. U najvećem broju slučajeva tarifu autonomne carine donosi država samostalno svojom pravnim aktom. Ona ih ukida, donosi i menja već prema svojim interesima, bez obzira na potrebe i interese drugih privreda.

Konvencionalne ili ugovorene cene su rezultat ugovora ili sporazuma dve, ili više zemalja. Ugavnom carina se danas obično donosi na osnovi međunarodnih ugovora više zemalja, tako da se ne može menjati jednostranim aktom bilo koje zemlje članice (npr. carine u okviru EU, ZET-a i dr.).

14.3.1.4. Carine prema visini opterećenja proizvoda

Prema ovim elementima, carine se dele na dva oblika:

- preferencijalnu i
- retorzivnu carinu.

Preferencijalna carina je takav tip carine koje primenjuje određena država u odnosima s jednom ili više drugih zemalja, priznavajući na taj način njenim proizvodima privilegovan položaj na svom tržištu. U ovom slučaju se primenjuje niža carinska stopa od uobičajene, čime se, kako smo rekli, preferira uvoz iz tih zemalja. Poseban je slučaj kada se ovaj oblik carine kombinuje s klauzulom najvećeg povlaštenja, a to znači da će se za zemlju, koja uživa status najpovlaštenije nacije, sistematski primenjivati najniža carinska tarifa. U trgovinskom ugovoru to znači da, ukoliko nekoj zemlji se u međuvremenu odobri povoljniji tarifni iznos nego u zemlji s kojom se ranije imao ugovoreni odnos, kroz primenu klauzule o najvećem povlaštenju, na ovu se zemlju automatski primenjuje taj najpovoljniji carinski stav.

Retorzivna carina je specifičan tip carine koji se retko primenjuje, obično u izuzetnim okolnostima vođenja trgovačkih i carinskih ratova između pojedinih zemalja. Ovom carinom se značajnije opterećuje uvoz iz određene zemlje s kojom se došlo do pogoršavanja trgovinskih, valutnih, političkih i drugih odnosa, ili se javlja kao reakcija na takve ili slične mere preduzete od neke druge zemlje.

14.3.1.5. Carine prema njihovoj osnovnoj ekonomskoj funkciji

Prema ekonomskom delovanju, odnosno svrsi uvođenja, carine se mogu podeliti na:

- fiskalne i
- zaštitne carine.

Fiskalne carine se uvode sa svrhom da se državi osiguraju dodatna javna sredstva za pokriće društvenih rashoda. Najčešće se uvode na uvoz one robe koja se u zemlji ne proizvodi, ili se proizvodi u neznatnim količinama, odnosno kod proizvoda čiji su domaći troškovi proizvodnje nesrazmerno visoki u odnosu na svetsko tržište.

Zaštine ili ekonomske carine su takav oblik carine koje države uvode radi zaštite domaće proizvodnje određenih grana, proizvoda ili privrede kao celine. Svrha je da se kroz carinu poveća cena uvoznog proizvoda i smanji njegova konkurenta sposobnost na domaćem tržištu (npr. uvoz automobila, kada postoje zalihe domaće proizvodnje, carine na televizore i dr.).

Zaštitne carine se dele na: razvojne, vojno-strategijske, prohibilne i valutno-zaštitne.

14.3.2. Uloga carina u fiskalnom sistemu

U modernim privredama i poreskim sistemima carine su od velikom značaja. One, pre svega, služe kao barijera radi zaštite ekonomskog integriteta, kao što država zaštitom granica štiti njen politički integritet i suverenitet. Bilo da se radi o carinama kao ekonomskom ili fiskalnom instrumentu, redovno je u pitanju paralelno delovanje na oba osnovna područja.

Svaka carinska tarifa ima fiskalno i ekonomsko delovanje, bez obzira čime je motivisano njeno donošenje. Carine, pored činjenice da se javljaju kao značajan fiskalni izvor sredstava, sve značajnije deluju na ekonomskom i razvojnom planu, i to kao:

- 1) Zaštita dostignutog stepena i strukture ekonomskog razvoja,
- 2) Osiguranje strukture potrebnog uvoza i selektivne politike uvoza (bitan uvoz, nebitan izvoz).
- 3) Zaštita platno-bilansne situacije i odnosa u deviznom prilivu i odlivu kroz spoljno-trgovinski bilans,
- 4) Regulator i instrument raspodele akumulacije između pojedinih proizvođača, grana i regiona. Spoljno-trgovinske organizacije često ostvaruju visoke dohotke, koje bi mogli drugačije alocirati kroz redistribuciju, pa umesto da odlaze na potrošnju i lične dohotke, da se usmeravaju u fondove za razvoj.

- 5) Na međunarodnom planu carine mogu delovati na smanjivanje rashoda u proseku razvoja zemalja, u međunarodnom povezivanju i integraciji,
- 6) Poces integracije i tehnološkog povezivanja unutar privrede može se podsticati diferenciranom carinskom tarifom.
- 7) Regionalni razvoj i razvoj nerazvijenih područja,
- 8) Brz uvoz i primena nove tehnologije i inovacija i dr.

14.3.3.Elementi carine

Budući da je carina u suštini vrsta poreza i kod nje se primenjuju brojni termini koje smo već upoznali kod poreza, samo što je potrebno reč »porez« zemeniti rečju »carina« (poreski obveznik-carinski obveznik, poreska osnovica-carinska osnovica).

Kako se kod carina ipak javljaju neki termini koji nisu karakteristični za poreze, to ćemo najznačajnije ovde navesti i ukratko objasniti.

1)Carinska deklaracija-je pismena prijava carinskog obveznika u koju se unose svi podaci neophodni za carinjenje (naziv robe, vrednost robe, količina i sl.). Sastavlja se na propisanom obrascu, a istinitost podataka potvrđuje se potpisom.

2)Carinski organi-su posebni finansijski organi državne uprave čija je nadležnost da vrše nadzor nad uvozom, izvozom i tranzitom robe preko carinske teritorije te obavljaju carinjenje i deviznu kontrolu na granici carinske teritorije.

3)Carinska ležarina. je naknada koja se plaća za smeštaj robe u carinska skladišta.

4)Skladišni depozit-je deponovani novac putnika kod carinskih organa pri ulasku ili izlasku iz zemlje.

5)Carinska skladišta-služi za smeštaj neocarinjene robe i pod kontrolom su carinskih organa. Roba se skladišti bez plaćanja carine, a carini se kada napušta skladište.

6)Carinska slobodna zona-je deo državne teritorije izdvojen iz njezinog carinskog područja. Roba unesena u slobodnu zonu (luku) ne podleže plaćanju carine, nego tek onda kada je napušta.

Delujući u navedenim pravcima, carine postaju snažno sredstvo fiskalne, razvojne, strukturne i međunarodne trgovinske politike, te su po tome sve značajniji instrument u nacionalnoj fiskalnoj i međunarodnoj politici.

14.4. Javni zajam

14.4.1. Pojam i uzroci emotivanja javnog zajma

Kada dažbinski javni prihodi nisu dovoljni za finansiranje javnih rashoda država pristupa javnom zajmu odnosno zadužuje se na tržištu novca i kapitala kao svaki dužnik da bi pokrila manjak javnih prihoda nad javnim rashodima. Javni zajam ima svoje pravne ali i ekonomsko finansijske aspekte koji su specifični. Država mora voditi računa o ekonomisanju sredstvima javnog zajma, ali i o tome kako će ga koristiti u okviru svoje alokativne, distributivne i stabilizacione funkcije, kao i ostale fiskalne prihode.

Javni zajam može se definisati sa više aspekata, sa aspekata koji izražavaju njegovu ekonomsko-finansijsku suštinu, sa normativnog (pravnog) aspekta a mogu se istaći i finansijski instrumenti iz kojih se on sastoji. Tako javni zajam predstavlja pozajmljena novčana sredstva državi. Drugi, (normativni) aspekt je da je javni zajam zaduženje države po osnovu ugovora o (javnom) zajmu. Javnim zajmom se mogu smatrati i hartije od vrednosti koje država izdaje - emituje da bi došla do sredstava zajma. To su po pravilu prenosive odnosno utržive hartije od vrednosti kao što su obveznice, blagajnički zapisi, bankarski akcepti, sertifikati i dr.

Javni zajam je javni prihod u momentu kada se obezbedi a javni rashod kada se plaća. Pošto se plaća (vraća se glavica sa kamatom upisnicima zajma) iz poreza, on je u stvari prikriveni porez, odnosno dažbinski prihod.

Javni zajam (kredit) treba razlikovati od javnog duga. Javni dug je širi pojam koji obuhvata ukupna dugovanja države po svim pravnim osnovama tj. svako zaduženje države kako po osnovu ugovora o zajmu kod pravnih ili fizičkih lica tako i sve obaveze države po drugim osnovama, zakonskim, ugovornim, sudskim (napr. dugovanje naknade za državne nabavke, za plate državnih činovnika, za eksproprijaciju imovine, naknada ratne i druge štete, naknada po osnovu sudskih presuda i dr.). Javni zajam ima uži smisao i on obuhvata samo ono zaduženje koje je organizovano u vidu zajma sa javnim upisom.

Situacije u kojima se država nađe u vezi sa javnim finansiranjem i njeni motivi da se zadužuje mogu biti različiti. Država se zadužuje kada mora da poveća javne potrebe a ne može da povećava fiskalnu presiju ili kada želi ili mora da smanji fiskalnu presiju a ne može da smanji javne rashode. Država može da se zaduži i iz transakcionih motiva, kratkoročno, da premosti kaseni manjak kada dolazi do vremenskog nepodudaranja između pritanja prihoda i dospeća obaveza države da podmiri svoje rashode. To je situacija kada dođe do zastoja u prilivu prihoda na primer zbog sezonskih oscilacija (turistička sezona je za vreme leta, poljoprivreda-ratarstvo daje rezultate u jesen, građevinarstvo zamire u zimu) što sve utiče na usporavanje javnih prihoda i nelikvidnost budžeta koja se prevazilazi (ako za te svrhe nema

dovoljno sredstava u budžetskoj rezervi) kratkoročnim (letećim) zajmovima koji se obezbeđuju na tržištu novca i kratkoročnih hartija od vrednosti.

Nelikvidnost, ako se javlja samo u toku godine, može se prevazići ili korišćenjem budžetske rezerve i/ili emitovanjem letećih zajmova, odnosno kratkoročnim pozajmicama. Ako je ova nelikvidnost trajnog karaktera neophodni su rebalans budžeta i dublje, strukturne promene u privredi. Taj problem ne mogu da reše javni zajmovi, pa ni anticiklična ekonomska politika.

Druga je situacija ako država investira u neki objekat infrastrukture za koji nije zainteresovan privatni kapital ili on ne može da obezbedi dovoljno sredstava, država će pozajmiti sredstva na srednji ili dug rok na tržištu kapitala.

Slična je situacija ako nastanu vanredne okolnosti (ratna situacija, elementarne nepogode i sl.) kada se povećavaju javni rashodi a nemogu ili ne mogu dovoljno da se povećaju javni prihodi.

Zato što je snažan instrument javnog finansiranja koji igra veliku ulogu u strukturi javnih prihoda, javni zajam može da se koristi ne samo u anticiklične svrhe, već i za regulisanje ponude i tražnje finansijskih sredstava na finansijskim tržištima.

Kao instrument anticiklične politike on se smanjuje u vreme recesije i povećava u vreme konjunktura. Uz to usklađuje se sa cikličnim kretanjima privrede koja su srednjeročna, iako se koristi u okviru godišnjih budžeta. Praktično javno zaduživanje se može povećati uvek kada se očekuje da će privreda u narednim godinama biti uspešnija i da će po tom osnovu veći javni prihodi omogućiti sigurno vraćanje javnih zajmova.

Razvijeno tržište hartija od vrednosti bitna je pretpostavka za efikasno emitovanje javnog zajma i za ostvarivanje svih njegovih funkcija.

Javni zajam predstavlja mogućnost da se teret određenih rashoda države prebaci na buduće generacije koje imaju koristi od ulaganja sredstava prikupljenih državnim zajmom, naročito ako se radi o rentabilnim investicijama.

Država se ipak najčešće zadužuje ukoliko je koeficijent fiskalnog opterećenja već relativno visok, ili je privreda zemlje u recesiji, pa država nije u stanju da poveća postojeće poreze ili da uvede nove, ona je prinuđena da se zadužuje. Ovo zaduženje je, kao što ćemo videti, naročito povećano posle "kejnzijsanske revolucije", ali je smanjeno posle "kontrarevolucije" monetarista.

14.4.2. Osnovne karakteristike javnog zajma

Osnovne karakteristike javnog zajma⁵⁷ su sledeće:

⁵⁷ Prof. dr Danilo Aleksić, op. cit. str. 105.

1) javni zajam predstavlja finansijski instrument koji u sebi uključuje i elemente prihoda i elemente rashoda. U trenutku zaključivanja zajam je prihod države, ali u trenutku dospeća za vraćanje on se javlja kao javni rashod;

2) javni zajam karakteriše njegova povratnost, za razliku od javnih prihoda koji se obezbeđuje u (nepovratnim) dažbinama;

3) kako se najveći broj javnih zajmova upisuje uz obavezu zajmoprimca da zajmodavcu, uz vraćanje glavnice, plati i kamatu, možemo kao jednu od karakteristika zajma naznačiti i kamatu, ali ne kao opštu osobinu, jer postoje i beskamtni krediti (zajmovi);

4) javni zajmovi se, uglavnom, obezbeđuju na dobrovoljnoj osnovi, tj. na podlozi slobodnog opredeljenja zajmodavca da upiše javni zajam, a ne prinudno, na osnovu fiskalnog suvereniteta. Međutim, dobrovoljnost ne možemo uvek uzeti kao bitan element javnog zajma, s obzirom na to da postoje obavezni (prinudni) zajmovi. Takvi zajmovi se razlikuju od dažbina samo po tome što se iznosi upisanog obaveznog zajma vraćaju zajmodavcima, što nije slučaj sa sredstvima prikupljenim dažbinama, odnosno takvi zajmovi postaju porezi, ako država ne vrati pozajmljena sredstva, što je inače veoma redak slučaj;

5) javni zajmovi se ne mogu smatrati pravim приходima kao što su to dažbine i domenski prihodi, jer zajmovi predstavljaju anticipiranje prihoda. Naime, kada su državi potrebni veliki iznosi sredstava i u kratkom vremenskom periodu, pa ih ne može odmah obezbediti putem "pravih" prihoda (dažbina), onda ona pribegava zajmu koga će vraćati iz pravih prihoda - dažbina. Zato se zajmovi ne mogu smatrati definitivnim приходima. Međutim između zajma i fiskalnih prihoda postoji veoma čvrsta korelativna veza, s obzirom na to da je nemoguće realizovati zajam bez dažbina iz kojih država, inače, vraća zajam. Zbog ove svoje osobine, klasici su i definisali javni zajam kao metod raspoređivanja javnog tereta kroz vreme. Država prebacuje teret otplate javnih kredita na buduće generacije tako što anticipira porast budućih fiskalnih i nefiskalnih prihoda iz kojih će se otplaćivati javni zajmovi. Pri tome se raspoređivanje javnog tereta kroz vreme opravdava koristima koje buduće generacije imaju od trošenja sredstava javnih zajmova, na primer, od izgradnje železnice, autoputeva, energetske objekata.

14.4.3. Sličnost i razlike između javnog zajma i poreza

Javni kredit je zasnovan na ugovaranju između države kao dužnika i poverioca, ali se postupak ugovaranja razlikuje od postupka primenjenog kod običnih kredita. Kod običnog kredita (svih kredita koji nisu javni) poverilac i dužnik neposredno se dogovaraju i sporazumevaju o uslovima kredita (roku otplate,

visine kamate i dr.). Kod javnog kredita država utvrđuje jednostrano uslove kredita, oblike emisije i druge uslove. Poveriocu ostaje da te uslove prihvati ili da ih ne prihvati. Zato se sa pravnog aspekta javni kredit smatra kao ugovor posebne vrste, ugovor po pristupu.

Država procenjuje mogućnosti plasmana (tražnju) obveznica javnog zajma i vodi računa da na tržištu hartija od vrednosti održi imidž perfektnog dužnika. Emisije javnog zajma su ogromne i obveznice javnog zajma igraju veliku ulogu u strukturi ponude i tražnje hartija od vrednosti na njihovom tržištu. One su unosan instrument kojim trguju vlasnici novca i kapitala i u koji investiraju svoja sredstva.

Izuzetak od ugovorne prirode javnog kredita je tzv. obavezan ili prinudan državni zajam i poluobavezan državni zajam. Kod obaveznih zajmova upisnici zajma su dužni da upišu određeni iznos zajma, srazmerno njihovom dohotku ili imovini, pa ovi zajmovi imaju sličnost sa porezima. Ali, kako se tako upisani zajmovi vraćaju, njihov karakter je sličan zajmovima koji nisu obavezni (prinudni). Poluobavezni zajam izjednačava se sa takozvanim patriotskim javnim zajmovima, mada neopravdano. Razlog patriotskog javnog zajma treba da bude poverenje u ciljeve koji se zajmom žele ostvariti. Zbog toga nema nikakvih elemenata prinude. Patriotski zajmovi su najčešći u slučaju potrebe prikupljanja sredstava za odbranu zemlje ili za otklanjanje posledica elementarnih nepogoda širih razmera i sl.

Drugi element javnog kredita je protivnagrada, tj. povraćaj zajma. Dok se porez ne vraća obvezniku, dotle se zajam vraća upisniku. Od tog pravila postoje samo neki izuzeci u slučaju tzv. "večnog zajma" kad poverilac dobija samo kamatu. Ovaj zajam u obliku tzv. večne rente, postojao je u nekim evropskim zemljama.

Ima mišljenja da javni kredit nema tržišni karakter javnog zajma, odnosno njegovu ugovornu i dobrovolju prirodu. Ugovorne klauzule koje sadrži javni kredit nisu u svakom slučaju izraz volje i sporazumevanja stranaka, jer kad se odlučuju da upišu zajam, na upisnike utiče često ne samo korist (kamata) već i propaganda, nacionalna svest, i drugi psihološki momenti.

Zatim, savremeno shvatanje odriče tezu da javni zajam i finansiranje putem ovog zajma jače opterećuju buduće generacije nego porez. To se obrazlaže smanjenjem vrednosti novca (moneterno devalviranje) i porastom nacionalnog dohotka, koji je konstantan i sve veći. Na taj način se putem devalviranja vrednosti novca i porasta dohotka umanjuje znatno teret zajma za buduće generacije.

Glavni ekonomski argument teorije asimilacije kredita i poreza je da su ekonomski efekti zajma i poreza slični. Kad upisnik zajma poverava svoj novac državi ili plaća porez, "on prazni svoju kesu". Iz toga se izvodi zaključak o podjednakom ekonomskom efektu

zajma i poreza, jer se u oba slučaja radi o suzdržavanju od potrošnje a to i u budućnosti ostaje isto.

Međutim, teorija asimilacije nije jednodušno prihvaćena. Prigovor je u tome što upisnik zajma i poreski obveznik ne moraju biti ista lica da bi na njihovu kupovnu sposobnost podjednako uticali zajam i porez. Upisnik upisuje javni kredit zbog poverenja koje ima u ispunjenje uslova pod kojima se zajam daje i zbog koristi koju želi da ostvari od kamate. Zajam se lakše podnosi nego porez, jer upisnik, ako je slobodan promet obveznica, uvek može da sa njima trguje, da ih proda i time povrati i poveća svoje novčane uloge. Ali, zajam, zbog umanjenja (depresijacije) vrednosti novca, proizvodi određeni gubitak. Porez, iz koga se vrši otplata zajma omogućava prelivanje (transfer) sredstava obveznika u korist upisnika zajma. Otplate zajma mogu, ako su visoke ili je ekonomija zemlje u teškoćama, da utiču na vlade zemalja da izvrše devalvaciju novca radi smanjenja tereta otplate. To, međutim, smanjuje poverenje u državu, što se negativno odražava na kupovinu sledećih emisija obveznica javnog zajma. Sve ove karakteristike svedoče o nemogućnosti izjednačavanje zajma sa porezom i time ruše teoriju asimilacije zajma i poreza.

14.4.4. Porast javnih zajmova

Javni dug je u savremenim kapitalističkim tržišnim privredama dostigao ogromne razmere sa tendencijom daljeg povećanja. Tako da je veliko zaduženje savremenih država dovelo do visokog učestvovanja državnog duga u društvenom proizvodu kao i do velikog iznosa duga po glavi stanovnika. Veličina duga po glavi stanovnika u mnogim se kapitalističkim državama gotovo iz godine u godinu povećava. Sigurno je da se uloga javnog zajma u državnim приходima i rashodima i njihovoj povezanosti sa nacionalnim dohotkom ne može tako lako oceniti, da se o tome mišljenja razilaze i sl.

Ipak treba imati u vidu centralne kategorije javnog duga a to su efikasnost njegove upotrebe i granice zaduživanja. I jedno i drugo su u tesnoj međusobnoj povezanosti. Koliko država može pozajmiti je relativan pojam. Tu brojčano izraženi odnosi ovog duga po glavi stanovnika mnogo ne pomažu. Privrede zemalja koje su slabe, koje su na nižem stepenu razvoja, koje raspolažu malim društvenim bogatstvom, čija je produktivnost rada mala, kao i mali rast društvenog proizvoda, koje imaju mali fiskalni kapacitet i nerazvijeno tržište novca i kapitala i u okviru njega i hartija od vrednosti, ne mogu se zaduživati jer ili nemaju institucionalnih uslova za to ili nemaju odakle dug da vrate, niti ga mogu produktivno iskoristiti. A njima su sredstva - kapital, najpotrebniji za razvoj, za izlazak iz zone siromaštva i sl.

14.4.5. Vrste javnih zajmova

Zavisno od toga koji se kriterijum primenjuje za klasifikaciju, možemo izvršiti podelu javnih zajmova na:

1. unutrašnje i inostrane;
2. dobrovoljne, prinudne i patriotske;
3. kratkoročne, srednjoročne i dugoročne zajmove;
4. zajmove po paritetu, ispod pariteta i iznad pariteta;
5. zajmove širih i užih društveno-političkih zajednica;
6. novčane i robne zajmove.

14.4.6. Teorije o javnom zajmu

14.4.6.1. Klasične teorije o javnom zajmu

Klasične teorije o javnom kreditu pripadaju XIX veku i vremenu do Prvog svetskog rata, odnosno do Velike svetske ekonomske krize.

Teorijske poglede na javni zajam možemo podeliti na klasične i savremene, pesimističke i optimističke.

Stariji autori podvlače granicu između javnih prihoda (poreskih i drugih) i zajmova. Zajmovi po njihovom shvatanju nemaju za cilj da obezbede izvore prihoda, već samo da obezbede sredstva (likvidnost). To obezbeđenje sredstava potrebno je samo kada, zbog neusklađivanja priticanja državnih prihoda sa rashodima, nije naplaćeno dovoljno prihoda. Taj slučaj pribavljanja sredstava putem zajma, nastaje naročito onda kada redovni poreski i drugi prihodi budžeta države ne pritiču u toku godine u skladu sa rashodima potrebnim da se sredstva troše. Karakteristično je za ove zajmove da nastaju iz monetarnih (likvidnosnih) potreba. Samo izuzetno, po shvatanju ovih autora, kao što je slučaj rata, obnove i sl., ako uvećani rashodi ne mogu biti pokriveni fiskalnim приходima, mogu se koristiti zajmovi. Stariji autori su skeptični kada je u pitanju upotreba javnog zajma za investicije, da bi se otklonile neuravnoteženosti, koje nastaju iz strukturalnih razloga.

Teoretičari klasičnih finansija (Smit, Rikardo, Sej, Hjum, Leroa-Bolije) imali su negativan stav prema državnom zajmu, upravo poučeni neslavnom praksom vladara da ne priznaju dugove prethodnika i da ne vraćaju svoje dugove. Takođe, u istoriji javnog kredita bilo je više slučajeva loše upotrebe zajmom prikupljenih novčanih sredstava od strane vladara, koji su se ponašali rasipnički i koji pozajmljena sredstva nisu redovno vraćali. Zbog toga su klasičari upozoravali da javno zaduženje vodi i smanjivanju nacionalne akumulacije. Pored iskustava zloupotrebe sredstava javnog kredita, negativnom stavu klasičara prema ovoj instituciji javnih finansija svakako je doprinela činjenica da je sve do Velike

svetske ekonomske krize država shvatana kao čisto političko-administrativna institucija koja je zadužena za javnu bezbednost i koja ne treba da se meša u privredu.

14.4.6.2. Savremene teorije o javnom zajmu

Savremeni autori smatraju da je javni zajam izvor državnih prihoda koji je jednak izvorima ostalih javnih prihoda države. Ovi autori, suprotno starijim autorima, ističu značaj zajmova kao instrumenta raspodele javnog tereta. Po njima, dejstvo zajma ne iščezava odmah i neposredno kao dejstvo dažbine koju su obveznici platili i time odgovorili svojim obavezama. Teret otplate zajmova se produžava, prenosi na nove generacije obveznika i traje sve do konačne amortizacije i otplate. Zato zajam olakšava raspodelu javnih tereta, jer omogućava da ga plaćaju i buduće generacije. To je opravdano naročito kod investicionih zajmova jer će investicije iz tih zajmova koristiti buduće generacije pa zato i one moraju da učestvuju u njihovoj otplati.

Posle "kejnzijanske revolucije" javni kredit je postao jedan od najznačajnijih instrumenata finansiranja države, fiskalne, monetarne i politike razvoja. Sa porastom uloge javnog kredita kao izvora finansiranja javnih potreba, ovaj instrument javnih finansija sve više gubi karakteristike vanrednog izvora javnih prihoda.

Po kejnzijancima javni zajam, kao i oporezivanje, jeste snažan instrument anticiklične i stabilizacione (razvojne) politike. Ukoliko se privreda nađe u depresiji, država svojim investicijama, koje finansira i iz sredstava javnog kredita, deluje na porast proizvodnje, zaposlenosti, tražnje i potrošnje. A kada privatne investicije ožive, država smanjuje javne rashode za investicije, i vraća javne dugove.

Savremeni, pre svega američki finansijski teoretičari (Tejlor, Masgreiv, Semjuelson) zastupaju mišljenje da posredstvom operacija na otvorenom tržištu centralna banka može da utiče na količinu novčane mase u opticaju, na likvidnost, tražnju, kamatu i cene. Kada postoji privredna konjunktura i kada pretila opasnost od pojave inflacije, centralna banka prodaje državne obveznice na berzi efekata da bi eliminisala višak kupovne moći. Kada, pak, postoji nedovoljna tražnja i potrošnja na tržištu i kada pretila opasnost od deflacije, centralna banka kupuje državne obveznice na berzi efekata i na taj način emituje dodatnu količinu novca i kredita.

Najnovije finansijske teorije (monetaristi, teorija ponude, teorija blagostanja), međutim, veoma su restriktivne i oprezne kada su u pitanju javni zajmovi. One ukazuju da bi se sredstva javnih zajmova bolje iskoristila u tržišnom nego u javnom sektoru. Javne zajmove treba koristiti izuzetno i umereno (da ne prelaze iznose veće od 60% BDP-a) za likvidnost budžeta i za investicije od opšteg značaja za koje nije zainteresovan privatni sektor (mala

profitabilnost) ili nema dovoljno sredstava za ulaganja. Oni upozoravaju ne samo na opasnost da se po osnovu javnog zajma vrši veća fiskalna presija i pritisak na cene, već i na tzv. "crowding out" efekat tj. istiskivanja novca iz tržišnog sektora što povećava tražnju novca za likvidnost i investiciona ulaganja, a time se povećava i kamata čime se dekuražiraju investicije i zaposlenost što je suprotno od onoga što su hteli kejnzijanci.

14.4.7. Koliko država može pozajmiti

Sigurno je da se uloga javnog zajma u državnim prihodima i rashodima i njihovoj povezanosti sa nacionalnim dohotkom ne može tako lako oceniti, da se o tome mišljenja razilaze i sl. Ipak treba imati u vidu centralne kategorije javnog duga a to su efikasnost njegove upotrebe i granice zaduživanja. I jedno i drugo su u tesnoj međusobnoj povezanosti.

Koliko država može pozajmiti je relativan pojam. Tu brojčano izraženi odnosi ovog duga po glavi stanovnika mnogo ne pomažu. Privrede zemalja koje su slabe, koje su na nižem stepenu razvoja, koje raspolažu malim društvenim bogatstvom, čija je produktivnost rada mala, kao i mali rast društvenog proizvoda, koje imaju mali fiskalni kapacitet i nerazvijeno tržište novca i kapitala i u okviru njega i hartija od vrednosti, ne mogu se zaduživati jer ili nemaju institucionalnih uslova za to ili nemaju odakle dug da vrate, niti ga mogu produktivno iskoristiti. A njima su sredstva - kapital, najpotrebniji za razvoj, za izlazak iz zone siromaštva i sl. One ta sredstva međutim, na komercijalnoj osnovi ne mogu obezbediti (pozajmiti) ni u zemlji (jer ih nema) ni u inostranstvu (jer nisu kreditno sposobne), već ta sredstva mogu da doviju samo u vidu pomoći - poklona ili pod povoljnijim, nekomercijalnim kreditnim uslovima (kamata, ročnost i dr.).

Naprotiv, visoko razvijene zemlje sa visokom efikasnošću u proizvodnji, stvaranju nacionalnog dohotka i društvenog bogatstva, sa velikim kapitalom (štednjom) koji traži unosne plasmane, razvijenim finansijskim tržištem, sa velikim fiskalnim kapacitetom i sl. mogu i više i lakše i brže da se zadužuju i da lakše vraćaju (prebacujući ih na poreze) javne zajmove. Iako nominalno vrlo visok dug u ovim zemljama je relativno lak za vraćanje (primer SAD) zato što je i njihov kapacitet zaduživanja veći.

14.4.8. Emitovanje i otplata javnog zajma

14.4.8.1. Emisija javnog zajma

Postupak administriranja sa javnim zajmom obuhvata: 1) emisiju; 2) otplatu i 3) konsolidaciju i konverziju javnog zajma.

Emisija javnog zajma može biti organizovana na tri načina: javnim upisom (direktna emisija), posredovanjem banaka (indirektna emisija) i prodajom obveznica zajma na berzi.

U prvom slučaju, koji je danas veoma redak, država sama organizuje i realizuje prodaju obveznica javnog zajma. To se čini uglavnom kada državi nisu hitno potrebna sredstva. No, kako su obično sredstva hitno potrebna, zašta se i raspisuje javni zajam, država ga plasira ili preko banaka ili na tržištu hartija od vrednosti (berzi). Za to država mora da plati odgovarajuće troškove, ali to ima i svojih prednosti. Banka obično odmah otkupljuje celu emisiju obveznica a zatim je sama prodaje da bi na njoj zaradila. Ona ima svoj marketing, propagandu i sl. Na tržištu hartija od vrednosti obveznice javnog zajma se permanentno prodaju u zavisnosti od njihove atraktivnosti za kupce i ponude i tražnje.

Jedna vrsta pogodnosti, koja treba da privuče kupce obveznica, da ih stimuliše na kupovinu, jeste tehnika emisije sa zgodicima koje upisnik javnog kredita može dobiti pored upisanog iznosa, ako je organizovano izvlačenje zgoditaka (emisija lutrijskog tipa, kad je svaka obveznica istovremeno i "srećka"). U stvari, ova vrsta emisije je kombinacija javnog kredita i lutrije kao igre na sreću koju organizuje država u vezi sa javnim kreditom.

Država može da da upisnicima zajma i posebne fiskalne i pravne pogodnosti. U fiskalne pogodnosti spadaju: oslobođenje od poreza na prihode od kamata zajma, oslobođenje od poreza na dobit ili dohodak građana za iznos dobiti ili dohotka za koji se upisuje javni zajam. Ovo oslobođenje može biti delimično ili potpuno. Da bi prodala obveznice, država često omogućuje da se obveznicama zajma plate porezi i druge fiskalne obaveze. Od pogodnosti pravne prirode najpoznatija je zabrana da se nad obveznicama sprovodi postupak prinudnog izvršenja (u celini ili delimično) i sl. Ipak, prodaja obveznica javnog zajma najviše zavisi od poverenja u državu kao dužnika, pa tek onda od uslova zajma (kamate i dr.)

14.4.8.2. Modaliteti otplate javnog zajma

Vraćanjem pozajmljenog iznosa novca i plaćanjem ugovorenih kamata prestaje ugovor o zajmu.

Otplata javnog zajma zavisi od vrste javnog zajma i od toga kako je ugovorena u samom ugovoru o javnom zajmu. Tako jedan način otplate važi za kratkoročne zajmove a drugi za dugoročne, pri čemu se ugovaraju konkretno grejs period, rokovi i način vraćanja zajma. Kao što smo videli, otplata može biti i lutrijska. Kod većite rente kao oblika (forme) javnog zajma napr. zajam se ne vraća ali se isplaćuje kamata kao većita renta a pravo na kamatu po osnovu javnog zajma prelazi i na naslednike itd.

Po pravilu, kod javnih zajmova je utvrđen rok njihove otplate, što se najčešće određuje u pozivu za upis javnog zajma. Način

otplate zajma može biti organizovan tako 1) da se zajam otplaćuje u jednakim anuitetima (deo glavnice i kamate), 2) da se zajam otplaćuje u jednakim godišnjim iznosima (smanjenjem glavnice smanjuje se i iznos kamata) i 3) da se zajam isplati u celosti, odjednom u ugovorenom roku (slučaj kod kratkoročnih kredita). Rokove i iznose otplate javnog zajma država utvrđuje amortizacionim planom.

Otplata javnog zajma organizuje se preko banke ili preko određenog državnog organa, koji je obično u sastavu finansijskog organa (služba otplate državnog zajma), a moguće je da se formiraju i posebne organizacije za otplatu javnog zajma (napr. u Francuskoj je 1926.godine osnovana La caisse autonome d'amortissement).

Otplata obveznica javnog zajma vrši se ili iz budžeta ili iz sredstava posebno obrazovanih fondova za amortizaciju obveznica.

14.4.9. Konsolidacija i konverzija javnog zajma

Konsolidacija i konverzija javnog zajma su finansijske operacije pomoću kojih zajmoprimac (država) naknadno menja određene uslove koji su utvrđeni u ugovoru o zajmu.

Normalno je da država svoje zajmove uredno vraća, jer to jača poverenje kod zajmodavca i omogućava zaključivanje novih zajmova. Međutim, obaveze koje iz javnih zajmova proističu vrlo su često veliki teret za državne finansije a naročito ako je došlo do pada poreza, što dovodi državu u poziciju da ne može uredno izvršavati svoje obaveze. Zbog toga država pribegava konsolidaciji ili konverziji svojih dugova.

Pod konsolidacijom obično se podrazumeva takva finansijska operacija kojom se više zaključenih ugovora o zajmu, sa različitim uslovima, zamenjuje jednim novim zajmom. Konsolidacija je i pretvaranje letećih dugova u zajmove sa dužim rokom otplate, kao i pretvaranje vremenski ograničenog zajma u rentni zajam.

Konverzija zajma je izmena ili pretvaranje postojećeg zajma u novi i predstavlja ukupnost promena onih sastavnih delova ugovora o zajmu kojim se postiže poboljšanje ili olakšanje finansijskog položaja zajmoprimca - države.

Konverzija zajma može se vršiti i promenom visine zajma (glavnice), bilo da se nominalno smanji zajam uz primenu prvobitno ugovorene kamatne stope ili da se poveća iznos glavnice zajma koji upisnik zajma mora da doplati.

Konverzija jednog zajma može se vršiti i tako da se promeni i visina zajma i visina kamatne stope zajma pri čemu su moguće različite kombinacije.

Konverzija javnog zajma može biti dobrovoljna i prinudna. Dobrovoljna konverzija je predmet ugovora lica koja su zaključila ugovor o zajmu. Kod prinudne konverzije država jednostrano

menja uslove zajma. To, međutim, uvek utiče nepovoljno na kredibilitet države i na mogućnosti njenog zaduživanja u budućnosti.

Konsolidacija i konverzija javnog zajma imaju široku primenu kod mnogih zemalja. One su bile naročito česta pojava posle prvog i drugog svetskog rata, jer je svaka zemlja nastojala da u teškim uslovima obnove smanji svoje finansijske obaveze.

14.4.10. Bankrotstvo države

Ako država prestane redovno da otplaćuju javni kredit, protivno svojim ugovornim obavezama, nastaje državno bankrotstvo. Državno bankrotstvo može biti delimično i totalno. Delimično državno bankrotstvo podrazumeva privremeno odlaganje plaćanja po ugovoru o javnom kreditu, dok totalno državno bankrotstvo znači konačnu obustavu svih plaćanja po osnovu javnog duga. Razlozi za državno bankrotstvo mogu biti ekonomske i političke prirode. Kada država zapadne u ekonomsku krizu, ona često nema dovoljno sredstava za otplatu javnog duga. Poznati su primeri državnih bankrotstava iz ekonomskih razloga zemalja Latinske Amerike u XIX veku i zemalja kako Latinske Amerike tako i Centralne i Istočne Evrope 1980-ih godina XX veka. Bankrotstvo iz političkih razloga nastaje kada novi politički režim odbije da nastavi da plaća dugove predašnjeg režima. To je bio slučaj sa Sovjetskim Savezom koji je posle Oktobarske revolucije 1917. godine, odbio da plaća dugove Carske Rusije. Međutim, posle raspada Sovjetskog Saveza, Ruska Federacija je priznala dugove Carske Rusije i, počev od 1994. godine, posle 77 godina, nastavila je da ih otplaćuje. Na taj način se totalno državno bankrotstvo jedne države posle skoro osam decenija pretvorilo u delimično državno bankrotstvo.

Ako država pristupi samo odgađanju plaćanja zajma, oporezivanju kamata od obveznica, visokoj inflaciji da bi umanjila svoje obaveze, onda je reč o delimičnom, manje ili višeprikriivenom bankrotstvu. Kada država obustavi svako plaćanje, onda se govori o totalnom bankrotstvu.

Od državnog bankrotstva treba razlikovati tzv. moratorijum koji, u stvari, znači od strane države jednostrano odgađanje plaćanja obaveza po zajmu zbog vanrednih događaja (napr. u slučaju rata).

Zajmodavac, da bi se obezbedio od dejstva inflacije, može da zahteva da se u ugovor o zajmu unese obaveza zajmoprimca da će biti vraćen ne samo iznos novca koji je dao u zajam, već i novac iste kupovne moći, jer u uslovima visoke inflacije pozajmljeni novac u momentu vraćanja može biti obezvrednjen. Zato se praktikovalo ugovaranje tzv. zlatne klauzule, ili neki drugi način obezbeđenja od obezvrednjenja zajma.

14.5. Ostali nedažbinski prihodi

14.5.1. Sopstveni prihodi države

Najznačajniji sopstveni prihodi države su 1) prihodi državnih privrednih preduzeća i 2) prihodi od delatnosti državnih organa i ustanova.

14.5.2. Prihodi državnih privrednih preduzeća

Država se ne bavi proizvodnjom ni trgovinom, niti je za to osposobljena. Time se bave preduzeća i poslovne banke koje ih finansiraju na tržišnom sektoru.

Država se bavi zadovoljavanjem javnih (kolektivnih) potreba u javnom sektoru i kao što smo videli, za to prikuplja i troši sredstva na specifičan način (budžetsko pravo).

Ipak, država i u tržišnim privredama može da ima svoja preduzeća: 1) kada preko njih snabdeva fizička i pravna lica privatnim dobrima zato što je to racionalnije nego da to čini privatni sektor ili zato što za to privatni sektor ili nije zainteresovan ili nema dovoljno kapitala; 2) kada vrši nacionalizaciju određenih preduzeća da spreči nezaposlenost i ekonomsku krizu (recesiju) dok se privreda ne oporavi, makar takva preduzeća radila sa gubitkom, što zahteva da se dotiraju iz budžeta; 3) kad želi da ima kontrolu nad nekim strateškim granama i industrijama (napr., vojna proizvodnja); 4) kada želi da ima monopol na prodaji i monopolsku cenu iz fiskalnih razloga (obezbeđenje javnog prihoda) ili da spreči monopolsko ponašanje određenih preduzeća, banaka i sl.

U zavisnosti od kapitala u ovim preduzećima i načina finansiranja i upravljanja, istim, pravne forme ovih preduzeća mogu biti posebna preduzeća sa javnom (državnom) svojinom, mešovita sa učešćem države odnosno javnog i privatnog kapitala u njima, sa statusom akcionarskih društava, društava sa ograničenom ili neograničenom odgovornošću i dr.

Državna preduzeća mogu biti osnovana u jednom od četiri organizaciona oblika: kao departmanska preduzeća, kao državni monopoli, državne kompanije ili kao javne korporacije.⁵⁸

Departmanska preduzeća su odeljenja pojedinih ministarstava i nalaze se pod direktnom kontrolom resornog ministra. Prihodi ovih preduzeća neposredno se slivaju u državni budžet, a resorni ministar je odgovoran ne samo za strateško usmeravanje rada preduzeća nego i za njegovo tekuće poslovanje. Zbog toga upravljačka struktura preduzeća nema nikakvu samostalnost u raspolaganju prihodima i oni zbog toga imaju u potpunosti karakter budžetskih sredstava. U novijoj istoriji, najznačajnije departmansko

⁵⁸ Dr Dragana Gnjatović, cit. str. 96.

preduzeće u zemljama OECD-a bila je Britanska pošta koja je 1969. godine transformisana u javnu korporaciju.⁵⁹

Državni monopoli su preduzeća u javnoj svojini koja imaju isključivo pravo proizvodnje, a nekada i prometa određenog proizvoda. Razlozi za osnivanje državnih monopola su izrazito fiskalne prirode, jer monopolisanjem proizvodnje određenog proizvoda država sebi daje mogućnost da na tržištu naplaćuje monopolisku cenu koja je po pravilu viša od cene koja bi se formirala u uslovima konkurencije. Danas se državni monopoli relativno retko mogu naći kao organizacioni oblik preduzeća u državnoj svojini, dok su još između dva svetska rata često osnivani kao protivteža privatnim monopolskim preduzećima. Prihodi državnih monopola takođe se neposredno slivaju u državni budžet i kao siguran, stabilan izvor prihoda često su služili kao zaloga za državne zajmove. Državni monopoli i dalje funkcionišu u Francuskoj, Italiji i Nemačkoj.⁶⁰

Državne kompanije su preduzeća akcionarskog tipa u kojima država poseduje najveći broj akcija. Razlozi za kupovinu akcija pojedinih preduzeća su pre socijalnog nego finansijskog, odnosno fiskalnog karaktera. Na primer, često se dešava da država spašava od bankrota velika preduzeća tako što otkupljuje njihove akcije. Na taj način, predupređuju se socijalni problemi koji bi nastali ukoliko bi preko noći bez posla ostao veliki broj radnika. Poznati su primeri državnog otkupa najvećeg broja akcija britanskih proizvođača automobila Rols-Rojsa i Lejlanda tokom 1970-tih godina čime su spašena ova preduzeća od izgledne propasti. Ako se državna kompanija oporavi, država rasprodaje njene akcije na tržištu i na taj način kompanija ponovo ostvaruje samostalnost na tržištu. Neke savremene države, međutim, kupuju akcije uspešnih preduzeća iz čisto ekonomskih razloga, kada žele da zaštite svoje prihode od obezvređivanja ili da ih uvećaju. Karakterističan po ovakvoj finansijskoj politici je Japan koji često ulaže (kapitališe) novčana sredstva iz svog budžetskog suficita u kupovinu akcija uspešnih američkih i evropskih kompanija.

Javne korporacije su preduzeća u državnoj svojini čiji je jedini akcionar i investitor država. Osnovna razlika između javnih korporacija i ostalih organizacionih oblika državnih preduzeća sastoji se u tome što upravljačka struktura javne korporacije ima veći stepen samostalnosti u tekućem poslovanju od rukovodstava drugih državnih preduzeća, što se naročito ogleda u mogućnosti da odlučuje o eventualnoj neto zaradi. Na čelu javne korporacije nalazi se upravni odbor kojeg u većini ili u celini imenuje resorni ministar za određeni period. Upravni odbor je zadužen za tekuće poslovanje korporacije, a nadležni ministar daje smernice za njen rad.

⁵⁹ Ibid. str. 96.

⁶⁰ Ibid. str. 97.

Smernice nadležnog ministra mogu biti opšteg karaktera, ako se odnose na samo funkcionisanje korporacije i specifične, ako se radi o velikim investicionim programima. Javna korporacija ima finansijsku samostalnost jer može da zadrži ostvarenu zaradu, a eventualni deficit pokriva iz državnog budžeta do iznosa koji utvrdi parlament. Svako dodatno kreditiranje korporacije obezbeđuje Ministarstvo za finansije po niskim fiksnim kamatama, a moguće je da se javna korporacija ovlasti da se dodatno zadužuje u ograničenom iznosu i kod privatnog sektora, pri čemu se država javlja kao garant otplate kredita. Ukoliko korporacija posluje sa viškom prihoda iznad rashoda, moguće je da ovaj višak plasira i u akcije privatnih preduzeća.

Javne korporacije su danas najrasprostranjeniji organizacioni oblik državnih preduzeća. Osnovni razlog što savremenoj državi najviše odgovara ovaj organizacioni oblik sastoji se u tome što on omogućava da se istovremeno postigne i kontrola države u oblasti strategije i politike korporacije i samostalnost menadžera u tekućem poslovanju. Samostalnost odlučivanja menadžera, u okviru strateških smernica koje postavlja država, od ključnog je značaja za uspeh poslovanja korporacije, zato što menadžeri mogu mnogo kompetentnije da sagledaju situaciju u kompaniji i učinke svojih akcija nego bilo ko izvan nje. Na taj način, javne korporacije dobijaju, u stvari organizacioni oblik koji je karakterističan za privatni sektor, čime se javni interes ostvaruje na maksimalno efikasan način.

Država osniva javne korporacije iz ekonomskih i socijalnih razloga. Poznati su primeri nacionalizacije preduzeća u državama Zapadne Evrope i SAD tokom 1960-ih i 1970-ih godina za čije je funkcionisanje prestao da bude zainteresovan privatni sektor, uglavnom zbog niskih profita. Talas nacionalizacije zahvatio je tada preduzeća crne metalurgije, železničkog saobraćaja, proizvodnje i distribucije električne energije i telekomunikacije. Zatim, tokom 1980-ih, naročito u Velikoj Britaniji i SAD, došlo je do talasa denacionalizacije i reprivatizacije javnih korporacija zato što je privatni kapital izrazio sumnju u efikasnost njihovog poslovanja. Danas se javne korporacije najčešće mogu naći u oblasti proizvodnje i distribucije električne energije. Takođe, država može osnovati javnu korporaciju i kada privatni sektor nije dovoljno snažan da obezbedi dovoljno finansijskih sredstava za finansiranje investicija. Prazninu tada pokriva država sopstvenim finansijskim izvorima. Naročito su rasprostranjene državne investicije u izgradnji železnice i termo i nuklearnih elektrana. Najzad, država na lokalnom nivou postaje vlasnik određenih preduzeća kada želi da zaštiti zdravstvene i populacione interese svog stanovništva. Ovde se radi o nizu komunalnih preduzeća bez kojih ne bi mogla normalno da funkcioniše ni jedna zajednica na lokalnom nivou. To su preduzeća gradske čistoće, vodovoda, kanalizacije, grejanja, javnog osvetljenja itd. Ukoliko bi se dogodilo da komunalna

preduzeća nisu u stanju da posluju rentabilno, odnosno da samostalno svojim prihodima nadoknađuju troškove poslovanja, država ih finansira iz budžeta. To se dešava naročito kada je država prinuđena da iz socijalnih razloga prodaje usluge komunalnih preduzeća po cenama nižim od realnih troškova proizvodnje.⁶¹

14.5.3. Prihodi od delatnosti državnih ustanova i organa

Državni organi i ustanove u svome poslovanju dolaze do izvesnih prihoda vršenjem usluga ili prodajom proizvoda građanima i preduzećima.

Ovi organi i ustanove su neprofitne organizacije koje se uglavnom finansiraju iz budžeta. Budžetski i drugi prihodi pokrivaju njihove troškove poslovanja. Eventualna investiciona i druga ulaganja mogu se finansirati samo ako su za to sredstva budžetom predviđena. Zato i prihodi koji ovi organi i organizacije ostvaruju na tržištu mogu da se, uz saglasnost nadležnog organa (zajedno sa budžetskim sredstvima) koriste samo za pokriće njihovih troškova (materijalnih, zarada i dr.) a ako nešto od tih sredstava ostane mora da se uplati u budžet.

Kad su u pitanju takse situacija je drugačija. To jesu prihodi državnih organa ali se direktno uplaćuju u budžet i ne mogu se koristiti neposredno za pokriće organa koji taksu naplaćuje.

14.6. Pojam i priroda parafiskaliteta

Pojam parafiskaliteta postoji u finansijskog literaturi već nekoliko decenija, mada ovi prihodi spadaju u noviju kategoriju prihoda. Međutim, u literaturi nailazimo na vrlo različita shvatanja njihove prirode. Mnogi autori ne prave razliku između njih i klasičnih poreza¹. Parafiskaliteti se, prema većini shvatanja, nalaze između administrativnih taksa i poreza, ali nisu vezani za državne funkcije, već sa izvesne samostalne neteritorijalne organizacije koje u svojim ekonomskim i socijalnim funkcijama formiraju određene prihode. Radi se, dakle, o prihodima koji se formiraju paralelno s javnim ili »zvaničnim« državnim prihodima i koji nekako dobijaju sporedni karakter, zbog čega se nazivaju »para-fiskalni« prihodi. Parafiskalni prihodi se formiraju na istim izvorima kao porezi i ostala javna sredstva, izazivaju gotovo ista ekonomska i socijalna delovanja u privredi i često se javljaju kao konkurentna sredstva porezima. Budući da se radi o sredstvima koja se kreću i do 11% nacionalnog dohotka, sve se više postavlja pitanje njihove prirode, načina stvaranja, klasifikacije i konačno, perpektive.

Mada još nisu sistematizovana, a nisu dobila ni šire forme »javnog« regulisanja, ipak ćemo ukazati na njihove osnovne

⁶¹ Ibid. str. 98.

karakteristike po kojima se razlikuju od drugih javnih sredstava (ostaje, međutim, konstatacija da oni stvarno i dalje nose izvesne osobine poreza i administrativnih taksa). Osnovne karakteristike su im sledeće:

1) Parafiskalna davanja ne potiču od svih nosilaca poreske obaveze, već samo od članova društvene grupacije koji su povezani nekim zajedničkim ekonomskim ili socijalnim interesom, i to u određenom vremenskom periodu.

2) Parafiskalni prihodi ne ulaze u sastav budžetskih sredstava i ne regulišu ih fiskalni organi, već se javljaju kao prihodi određenih širih ili užih grupa, povezanih zajedničkim interesima. To su, dakle, vanbudžetska sredstva, i kao prihodi služe za pokriće određenih zajedničkih potreba povezanih grupa, tako da se formiraju i troše van budžeta.

3) Parafiskaliteti nose karakter destiniranih prihoda, pošto se redovno radi o nemenskim prihodima, ili prihodima s kojima se želi rešiti neko konkretan, određen zadatak ekonomskog i socijalnog karaktera.

4) Parafiskaliteti nemaju strogu vremensku trajnost kao porezi. Oni mogu biti određeni vremenski, prema nameni, subjektima i dr., nakon čega nastaju slično izvanrednim porezima.

U našoj finansijskoj teoriji nepostoji jedinstveno gledanje na pojam i prirodu parafiskalista. Prema jednom shvatanju, parafiskaliteti su u osnovi drugi naziv za doprinose, a njihova priroda se objašnjava u vezi s pojmom korisnosti. Parafiskalitet je oblik obaveznog davanja za učenje usluge određenoj grupaciji, interesnoj zajednici i dr. (npr. doprinosi komorama, vodni doprinos, naknada za puteve i dr.).

Prema drugom shvatanju, određena kategorija budžetskih korisnika mogu zadovoljavati svoje kolektivne potrebe i van klasičnih sredstava i funkcija države. Za te potrebe mogu formirati i specifične izvore sredstava koji se zovu parafiskaliteti.

Predstavnici trećeg shvatanja u parafiskalitete uvrštavaju sve specifične oblike sredstava, koja se po nekim karakteristikama razlikuju od drugih javnih sredstava. Tako se ovde ubrajaju: štednja za stan, dobrovoljni prolozi, obavezno ogiguranje automobila, narodni zajam i dr.

Teško je prihvatiti ovako nedefinisane i vrlo nejasne stavove o prirodi parafiskaliteta, zbog toga što se sve češće razni oblici doprinosa za socijalno osiguranje za nezaposlenost i sl. ubrajaju u parafiskalitete.

14.6.1. Ekonomska i socijalna namena parafiskaliteta

Nastanak i razvoj parafiskaliteta vezuje se neposredno za nastanak državnog intervencionizma u privredi i društvu, za definitivni nastanak »neutralnih finansijskih«. Povezani su za niz novih

ekonomskih i socijalnih funkcija koje je država (širem smislu) preuzela na sebe, umesto automatizma tržišta i sopstveno stalno uravnoteženog razvoja.

Prema nameni kojoj služe, parafiskaliteti davanja mogu biti ekonomska i socijalna.

U ekonomske se obično ubrajaju razne »takse« u korist javnih ustanova koje se autonomno finansiraju, kao npr. zanatke komore, fond solidarnosti, fond za stanove, poljoprivredna komora i dr. Radi se dakle, o specifičnim i konkretnim oblicima finansiranja za koje ne postoje osnovi u drugim izvorima javnih sredstava.

U socijalne svrhe parafiskaliteti se obično formiraju kroz razne oblike dotacija u finansiranju socijalnog osiguranja.

Prema tome, parafiskalni prihodi imaju izvesne dodirne tačke s fiskalnim prihodima, gledano u celini, mada najviše zajedničkog imaju s administrativnim taksama i doprinosima. Posebno im je značajna sličnost s doprinosima, što mnoge autore navodi da ih gotovo identifikuju.

Pojava i razvoj parafiskalnih prihoda u finansijama nastaje, uglavnom, razvojem državnog intervencionizma, kada budžet postaje preuzak za određene specifične zadatke i ciljeve. Mnogi zadaci i funkcije prenose se na određene institucije koje istovremeno postaju nosioci zajedničkih zadataka finansiranja. To znači da se može očekivati dalje širenje značaja parafiskaliteta.

Postoji sve veći interes građana i organizacija na nivou opština da najveći deo socijalnih, ekonomskih i razvojnih i sličnih problema rešavaju upravo ovim putem. Ovo se posebno odnosi na vrlo razvijen institut samodoprinosa.

Zato se danas postavlja pitanje: kakva je perspektiva parafiskaliteta? Odgovor bi bio, doduše nepotpun, da će sigurno njihova uloga i značaj jačati s razvojem i značajem faktora koji su ih izazvali, i sve dominantnijim dolaženjem do izražaja protivrečnosti u razvoju etetističkog društva, s druge strane.

U našem finansijkom sistemu uloga parafiskaliteta dolazi i dolazće sve više do izražaja. Decentralizacijom sistema, prenošenjem i »spuštanjem« sredstava konkretnim subjektima sve više će se u samoj privredi stvarati osnovi za određene specifične zadatke, koji se ne mogu finansirati klasičnim izvorima sredstava (porezima), pa će uloga parafiskaliteta davanja, sasvim razumljivo, biti sve značajnija.

14.7. Primarna emisija kao instrument finansiranja države i dejstvo inflacije na javni sektor

Finansijska teorija ne dozvoljava da se država direktno finansira iz tzv. primarne emisije jer to dovodi do inflacije, mada inflacija može biti izazvana drugim razlozima, kao što su emitovanje veće količine novca od one koja je neophodna za

finansiranje količine roba koje čine DP ili smanjuje količine roba a da novac nije povučen, povećanje zarada bez realnog pokrića, uvozna inflacija (porast cena nafte a time i drugih energetskih inputa) i dr.

Ima i mišljenja da u sasvim izuzetnim okolnostima, država može da koristi dopunsku emisiju novca za pokriće svojih rashoda. Po njima, razlozi za to mogu biti sledeći:

1) kada vanredni rashodi imaju tendenciju da rastu brže nego vanredni prihodi (vanredni porezi i zajmovi) a sredstva ne mogu da se obezbede na drugi način, emisiji se pristupa kao poslednjem sredstvu,

2) kada ne postoje povoljni uslovi za povećanje starih ili uvođenje novih vanrednih poreza, odnosno kada nema uslova za emisiju državnih zajmova, i

3) kada je poresko opterećenje došlo do maksimuma, odnosno u pogledu zajmova kada je država do krajnjih granica već iskoristila svoj kredit u zemlji i u inostranstvu.⁶²

Svi ovi uslovi znači moraju da se ostvare, kumulativno.

Upotreba dodatne nepokrivene emisije novca je, međutim, "veoma veliko zlo" i savremena država njime ne treba da se služi u redovnim pa i vanrednim finansijskim prilikama, iako je vrlo privlačna s obzirom na lak način na koji se do finansijskih sredstava dolazi. Država mora da koristi samo novac koji je stvoren u privredi kao novostvorenu vrednost koja je izražena u imovini, dohotku ili potrošnji. To je realni novac, realna vrednost, realna kupovna moć. A direktno korišćenje primarne emisije je korišćenje novca bez pokrića u realnim vrednostima. Time se stvara veštačka kupovna moć koja generira inflaciju i obezvređuje sve u privredi, kupovnu moć novca, imovinu, kapital, dohotke, dugove i sl.

Svako veće korišćenje "primarne emisije" za finansiranje javnih potreba je probijanje monetarnog okvira, povećanje novčane mase iznad nivoa neophodnog da se obezbedi promet roba i usluga na tržištu, po stabilnim cenama ili smanjenje likvidnosti privrede, što dovodi do inflacije i svih poremećaja do kojih ona dovodi i u tržišnom i javnom sektoru.

Efekti inflacije su vrlo složeni. Među njima su i ekonomska nestabilnost i osiromašenje najvećeg dela privrede i građana. Efekti osiromašenja sa bezvrednim novcem su isti kao da je putem poreza oduzeta kupovna snaga fizičkim i pravnim licima. Ali su posledice gore, jer se, kupovna moć oduzima skoro svima, uz to emisija deluje na osiromašenje nepravedno, regresivno. tj više pogađa sredenje i siromašne slojeve. Prouzrokujući potrese u privredi preterana emisija papirnog novca završava se novom raspodelom bogatstva u društvu: dok se jedni bogate, drugi

⁶² J. Lovčević, Institucije javnih finansija, IV izdanje, "Sl. list SFRJ" 1991. str. 176.

padaju u najveću bedu i nemaštinu. Oni koji imaju uglavnom fiksne prihode (mali rentijeri, penzioneri, zarade radnika) nemoćno prisustvuju svakodnevnom topljenju kupovne snage novca koji drže. Za sopstvenike promenjivih prihoda inflacija je nepovoljna, ali u manjoj meri. Inflacija unosi i poremećaje između poverioce i dužnika. Favorizovani su dužnici na štetu poverilaca, jer inflacija umanjuje stvarni teret dugova i olakšava njihovu otplatu. Pošto je država obično, po osnovu javnog zajma, najveći dužnik, to ona ima koristi od inflacije i depresijacije (papirnog) novca, ali ima i veliku štetu jer gubi poverenje poverilaca.

Ali ne samo država nego i sopstvenici kapitala uloženi u nekretnine, zemlju, zgrade, opremu itd. dobijaju od inflacije. Vrednost njihovih dobara raste ne samo u lošem, inflatornom novcu, nego i zbog toga što u inflatornim uslovima cene realnih dobara rastu brže jer je za njima tražnja veća, zbog bekstva u realna dobra.

Prema tome svi razlozi za emisiju novca bez pokrića su neprihvatljivi, jer su štete neuporedivo veće od koristi.

Iz iznetog jasno je da je dodatna emisija novca veliko zlo i da je finansijska teorija nikako ne preporučuje, pa ni u izuzetnim okolnostima.

14.8. Doprinosi za socijalno osiguranje

14.8.1. Pojam i karakteristike doprinosa za socijalno osiguranje i reforma socijalnog osiguranja

Doprinosi za socijalno osiguranje su relativno nova kategorija, novi oblik fiskalnih ili bolje reći parafiskalnih dažbina. Funkcija doprinosa je obezbeđenje socijalne sigurnosti uglavnom zaposlenih, pa i onih koji nisu zaposleni ili ne mogu da se zaposle. U tom smislu doprinosi za socijalno osiguranje predstavljaju finansijski instrument za finansiranje javnih potreba socijalne sigurnosti.

Socijalna sigurnost kao potreba koja se mora zadovoljiti i obezbeđenje finansijskih sredstava za to su veoma složen problem koji zahteva posebnu analizu. Bitno i osnovno je da se istakne da se socijalna sigurnost štiti i obezbeđuje stvaranjem društvenog bogatstva i da se može obezbediti na znatno višem nivou u relativno razvijenim zemljama. Ona zavisi od toga da li je neko zaposlen a zatim i od visine zarada i naravno, od odluke onih (državni organ, odnosno fond za socijalno osiguranje) koji o tome odlučuju. I materija socijalnog osiguranja uređuje se zakonom.

Doprinosi za socijalno osiguranje su specifični parafiskalitet. Oni imaju relativno veliko učešće i veliki značaj u strukturi zadovoljenja javnih potreba, odnosno u strukturi javnih dažbina. Finansiranje doprinosa je u krizi, čak i u razvijenim zemljama, iz brojnih razloga među kojima su demografski pa i ekonomski, pa se

ulažu posebni naponi da se iznađu modaliteti njihovog efikasnijeg finansiranja, pri čemu se koriste kako fiskalni, tako i izvori finansiranja sa tržišta novca i kapitala i sopstvena sredstva (doprinosi) korisnika socijalnog osiguranja.

Pojam socijalne sigurnosti obuhvata različite oblike zaštite koje društvo pruža svojim članovima da bi se zaštitio standard njihovog života i njihov zdravstveni i socijalni položaj. Prvi oblici pružanja socijalne zaštite pojavili su se u kapitalističkim zemljama između dva svetska rata, kada su se poslodavci odazvali na legitimne zahteve predstavnika radničkih sindikata da se obrazuju posebni fondovi iz kojih bi se finansirala odsustvovanja radnika izazvana bolešću ili povredama na radu kao i njihova starost, tj. vreme kada više nisu sposobni za rad. Pre nego što su bili uvaženi zahtevi predstavnika sindikata, činjeni su pokušaji da radnici sami, svaki za sebe, organizuje štednju koja bi im poslužila kao odbrana od materijalne bede kada bi bili privremeno ili trajno nesposobni da zarade nadnicu. Ovakvi pokušaji, međutim nisu dali željene rezultate jer su nadnice bile suviše niske da bi se imalo šta uštedeti. Posle Velike svetske ekonomske krize, a naročito posle Drugog svetskog rata, inicijativu za prikupljanje sredstava za socijalnu zaštitu preuzima savremena država, tako da različiti oblici pružanja socijalne sigurnosti postaju obaveza opšteg karaktera.⁶³

Doprinos za socijalno osiguranje služi za podmirenje unapred utvrđenih (transfernih) javnih rashoda iz područja socijalnog osiguranja. Obavezno izdvajanje sredstava za finansiranje određenih rashoda koji su predmet osiguranja raznih socijalnih rizika predstavlja jednu od mera socijalne politike. Obavezno socijalno osiguranje je savremeni institucionalni način rešavanja problema (potreba) socijalne sigurnosti zaposlenih i izdržanih članova porodice onda kada izostane, delimično ili u celini, pritanje dohotka od rada zbog starosti, invalidnosti, bolesti, trudnoće, nezaposlenosti.

Doprinosi za socijalno osiguranje su posebna vrsta namenskih fiskalnih prihoda koji se naplaćuju od zaposlenih i poslodavaca kao obavezna naknada za protivusluge pružanja socijalne sigurnosti koje se ne čine odmah, već kada se za to ukaže potreba. Doprinosi plaćaju uglavnom zaposleni i poslodavci tako što se njihovi dohoci redovno opterećuju ovom obavezom od kojih sredstava se finansira poseban fond za socijalno osiguranje koji se za tu svrhu osniva. Ima primera, međutim, da i država iz budžeta, znači na teret poreskih obveznika, dotira ovaj fond, zbog nedovoljnosti sredstava koja se mogu prikupiti iz drugih izvora finansiranja.

Imajući u vidu da su prikupljena sredstva po osnovu doprinosa za socijalno osiguranje strogo namenska, ona se, po pravilu, ne

⁶³ D. Gnjatović, *Ibid*, str. 87-88.

samo slivaju u posebne namenske fondove, već i troše saglasno pravilima fonda.

Doprinosi za socijalno osiguranje ne plaćaju sva lica, već samo ona koja žele da se osiguraju (a tada moraju da ih plate i poslodavci) za slučaj nastanka rizika. To je za slučaj lečenja ili nezaposlenosti odnosno obezbeđenja u starosti kada će osiguranici imati koristi od tako prikupljenih javnih sredstava za plaćanje troškova lečenja ili troškova života u slučaju nezaposlenosti, odnosno penzije. I pored toga, može se zaključiti da doprinosi imaju karakter opšte obaveze jer ih plaćaju svi zaposleni i poslodavci, dakle i oni čija su primanja ispod egzistencijalnog minimuma, pa i ona sa najnižim primanjima zbog čega nisu poreski sposobni, odnosno ne plaćaju porez. Po pravilu, ne postoji donji limit zarade ispod kojeg se doprinos za socijalno osiguranje ne plaća, kao što je to slučaj sa porezima. Međutim, u većini zemalja se propisuje da se doprinosi za socijalno osiguranje plaćaju na plate samo do određenog limita. Ima, međutim i slučajeva u određenim razvijenim zemljama da država obezbeđuje zdravstveno i penziono osiguranje i licima koja ne mogu da plaćaju ovo osiguranje kada dostignu određene godine starosti.

Ovi javni prihodi nisu mali. Doprinosi za socijalno osiguranje zauzimaju istaknuto mesto u sistemu javnih prihoda savremenih država. Prema statističkim podacima za 1999. godinu, doprinosi su učestvovali u BDP sa 9,5 % u zemljama-članicama OECD-a a sa 11,4% u zemljama EU.⁶⁴ U savremenim državama udeo doprinosa za socijalno osiguranje u ukupnim fiskalnim prihodima stalno se povećava. Dok su 1980. godine, na primer, u zemljama OECD-a doprinosi za socijalno osiguranje učestvovali sa 23,7% njihovo učešće popelo se 1994. godine na 25,1%.⁶⁵ Tako značajno učešće doprinosa za socijalno osiguranje podrazumeva primenu visokih stopa koje prouzrokuju finansijsku nedisciplinu na ovom području podstiču poslodavce da ne prijavljuju zaposlene radnike ("rad na crno") i da tako smanje troškove poslovanja.

Doprinosi za socijalno osiguranje treba razlikovati od drugih oblika osiguranja od različitih rizika. Doprinosi za socijalno osiguranje koje država uvodi u poreski sistem zakonom, vid su obaveznog socijalnog osiguranja zaposlenih i poslodavaca. Međutim, svaki pojedinac može se dodatno osigurati na tržištu usluga osiguranja, privatno, dobrovoljno od različitih vrsta rizika tako što će postati osiguranik nekog od mnogobrojnih oblika dopunskog (tržišnog) osiguranja. Osiguravajuća društva nude dopunsko osiguranje od rizika, na primer, krađe ili požara u stambenim i poslovnim objektima, za slučaj šteta ili povreda u

⁶⁴ Izvor: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-200, Paris, 2001, Tables 14 and 39.

⁶⁵ D. Gnjatović, ibid str. 87.

saobraćajnim nesrećama, osiguranje života koji je i vid štednje itd. To mogu da budu i dodatna osiguranja za zdravstvenu zaštitu i dopunska penziona osiguranja kojima pojedinac, kada stekne pravo na penziju, obezbeđuje dodatna redovna primanja pored onih koja mu slede iz obaveznog socijalnog osiguranja. Postoji i osiguranje pravnih lica, na primer imovine preduzeća, industrijske delatnosti od požara i drugih elementarnih nepogoda odnosno rizika, koje je istovremeno i monopolsko, određeno i kontrolisano od strane države, ali i tržišno jer se obezbeđuje pod konkurentnim uslovima.

14.8.2. Pravna priroda doprinosa za socijalno osiguranje

Kada se posmatraju sa rashodne strane, doprinosi su transferni rashodi, rashodi koji prolaze kroz budžet (fondove) i namenjeni su za finansiranje određenih kategorija korisnika-osiguranika. Na prihodnoj strani posmatrano, oni su specifični prihodi po svojoj prirodi, najbliži taksama.

Doprinosi za socijalno osiguranje sadrže ne samo elemente taksa nego i elemente poreza. Kao i u taksama, u doprinosima je inkorporiran element naknade. Razlika je u tome što takseni obveznik odmah može da računa na protivuslugu države zbog koje je i platio taksu, a obveznik doprinosa tek kada stekne neko od prava iz socijalnog osiguranja, na primer, pravo na penziju, na naknadu za porodiljsko odsustvo itd. Kao i porezi, i doprinosi se baziraju na prinudi. Kada se jednom uvedu u poreski sistem, doprinose za socijalno osiguranje moraju da plaćaju svi zaposleni i poslodavci, nezavisno od toga da li će i kada koristiti neko od prava iz socijalnog osiguranja.⁶⁶

Po Morisu Düverger-u doprinosi su vrsta javnih prihoda koji zauzimaju mesto na sredini između poreza i taksa⁶⁷ s obzirom da imaju izvesne osobine koje ih čine sličnim taksama (lična korist od usluga, plaćanje i merljivost usluge) i izvesne osobine koje ih približavaju porezima (prinuda, opštost usluge, netražnja usluge i sl.).

Doprinosi se razlikuju od taksa i po tome što njihovo plaćanje nisu inicirali sami obveznici već država, dok je kod taksa obrnuto, i drugo, što usluga državnog organa kod taksa ima nematerijalan karakter (izdavanje upravnog rešenja), dok se kod doprinosa uvek radi o materijalnoj usluzi-koristi (zdravstvena usluga) odnosno u plaćanju u novcu.

Doprinosi se razlikuju od poreza po tome što plaćanje doprinosa nema opšti karakter i plaćaju ih samo određena lica, zapošljeni i vlasnici čija se imovina odnosno trošak (za vlasnike) uvećava korišćenjem te vrste usluga državnih organa, odnosno

⁶⁶ Dr Dragana Gnjatović, op cit str. 89.

⁶⁷ Maurice Düverger, Finances Publiques, P.U.F., Paris, 1975, str. 100.

fondova.⁶⁸ Zatim, obveznici doprinosa imaju neposredne koristi od ovih usluga a visina obaveze plaćanja zavisi od korelacije s tom korisnošću. Osim toga, doprinosi su za razliku od poreza strogo namenskog karaktera (destinirani prihodi).

Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje delimično plaćaju zaposleni a delimično poslodavci na plate (zarade). U finansijskoj teoriji neki autori smatraju da se takvim načinom izdvajanja sredstava za transferna davanja iz sfere socijalnog osiguranja veštački poskupljuje živi rad, distorzivno deluje na cene rada i kapitala, a sve na štetu radno intenzivnih grana privrede.

Proučavanje materije o doprinosu za socijalno osiguranje, u okviru knjige u kojoj se izlaže savremena problematika oporezivanja, ima puno opravdanje zato što obaveza plaćanja tog doprinosa ima za sve one koji tu obavezu moraju ispuniti (posebno za poslodavce) karakteristike poreske obaveze, odnosno oni plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje doživljavaju kao poresku obavezu. Tome svakako doprinosi i činjenica da su mnogi poslovi koji su vezani za ubiranje ove vrste javnih prihoda, povereni državnim organima koji su nadležni za prikupljanje i kontrolu poreskih prihoda (poreskoj administraciji i sl.).⁶⁹

14.8.3.Sistemi finansiranja socijalnog osiguranja

Država može da obezbedi socijalnu sigurnost svojim građanima na tri načina i to u obliku socijalnog osiguranja, davanja iz budžeta i socijalne pomoći.

Sredstva za finansiranja socijalnog osiguranja mogu se utvrđivati na dva načina:

- sistemom tekućeg (godišnjeg) usklađivanja sa rashodima iz socijalnog osiguranja (eng. *pay-as-you-go system*) ili
- sistemom akumulacije kapitala (eng. *funded system*).

Prvi sistem koristi se za finansiranje naknada po osnovu zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti kod kojih je period od trenutka alimentiranja do trenutka ostvarivanja prava relativno kratak. Međutim, ovakav sistem finansiranja nije povoljan za penziono osiguranje. On može efikasno da funkcioniše za isplatu penzija, kao dugoročnih naknada, samo u uslovima povoljnih demografskih i ekonomskih kretanja u društvu. Ukoliko se odnosi između zaposlenih i penzionera znatnije poremete (tzv. koeficijent zavisnosti), tako da se povećava broj penzionera ili iznos penzija u odnosu na broj zaposlenih, odnosno na iznos zarada

⁶⁸ Ovde prinuda ima relativan karakter ali je i ona uvek prisutna. Tako napr. u relativno razvijenim zemljama ne možete se zaposliti ako nemate stan (u vlasništvu ili zakupu) a kada se zaposlite mora da se plaća i socijalno osiguranje.

⁶⁹ Barbara Jelčić, Božidar Jelčić, Porezni sustav i porezna politika, str. 353.

plaćeni doprinosi na tekuće zarade i platne fondove postaju nedovoljni za podmirivanje sve većih penzionih davanja. Zato se u savremenim državama sve više ukazuje na krizu socijalnog osiguranja i traži se da se ovaj sistem reformiše tako što bi se odgovornost za njegovo finansiranje u većoj meri prenela sa države na pojedince, odnosno sa državnih fondova socijalnog osiguranja na privatne (investicione) fondove.

Pošto je *sistem tekućeg usklađivanja doprinosa sa penzijskim rashodima* ispoljio ozbiljne nedostatke u zemljama sa nepovoljnim demografskim i ekonomskim trendovima, moguće su dve opcije za rešavanje krize finansiranja penzijskog osiguranja. Jedan način je u usmeravanju dela budžetskih sredstava u fondove obaveznog penzijskog osiguranja sa ciljem pokrivanja njihovih deficita. Takav pristup se koristi u nekim razvijenim tržišnim privredama a u primeni je i u Srbiji.

Drugi način za rešavanje strukturne i finansijske krize penzijskog osiguranja sadržan je u predlogu za ustanovljenje *sistema finansiranja penzija na osnovu akumulacije kapitala*. Ovaj drugi pravac zahteva radikalnu reformu penzijskog sistema. Njegova suština je u ulaganju, finansijskom investiranju sredstava od naplaćenih doprinosa, kako bi se ostvario odgovarajući prinos u obliku kamate ili dividende. Ovaj sistem pokrivanja penzija omogućava izdašnije i stabilnije izvore finansiranja koje čine naplaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje i ostvareni prinosi od plasmana ovih namenskih prihoda. Fondovi penzijskog osiguranja poseduju veliku finansijsku moć kao najznačajniji institucionalni investitori na savremenim finansijskim tržištima. Preko ovih fondova mobiliše se štednja na dugoročnoj osnovi čiju ekspanziju omogućuje, pored ostalog, povoljniji poreski tretman penzionih šema, što je posebno privlačno područje za lične investicije.

Sistem doprinosa u obliku socijalnog osiguranja može biti zasnovan na obaveznom ili dobrovoljnom socijalnom osiguranju. Obavezno socijalno osiguranje pokriva tri oblasti: penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Ukoliko se svako pravo finansira iz zasebno prikupljenih namenskih sredstava, primenjuje se metod usmeravanja doprinosa, a ukoliko se sva prava iz socijalnog osiguranja finansiraju iz jednog namenskog fonda, tada se primenjuje metod unifikacije doprinosa. Primena metoda usmeravanja doprinosa zasniva se na tezi da je neophodno obezbediti da se svaki rizik, od kojeg se treba socijalno osigurati, samostalno finansira. Da bi se sprečilo mešanje pojedinih namenskih sredstava za finansiranje različitih prava iz socijalnog osiguranja, zakonom se ustanovljavaju posebni fondovi javnog karaktera. U nekim savremenim državama, međutim, pokazalo se nepraktičnim da se doprinosi za finansiranje različitih prava iz socijalnog osiguranja parcelišu u posebne

fondove, kako zbog umnožavanja troškova administracije, tako i zbog nemogućnosti da se sredstva bolje koriste tj. iz jednog fonda po potrebi prelivaju u drugi fond. Zbog toga se pribeglo objedinjavanju doprinosa za socijalno osiguranje, odnosno primeni metoda unifikacije doprinosa. Sva sredstva koja se prikupe od zaposlenih i poslodavaca na ime različitih doprinosa slivaju se u jedan fond iz kojeg se finansiraju, po potrebi, različita prava iz socijalnog osiguranja.⁷⁰

Ovaj sistem finansiranja doprinosa iz socijalnog osiguranja prvobitno se primenjivao u svim zemljama, dok se nisu pokazale njegove manjakovosti. Naime, uputno je da se tekuće usklađivanje priliva i odliva sredstava primenjuje u slučajevima u kojima je period od trenutka uplate doprinosa do ostvarivanja konkretnog prava iz socijalnog osiguranja relativno kratak. Takav je slučaj, na primer, sa obaveznim zdravstvenim osiguranjem.⁷¹ Sistem akumuliranja sredstava doprinosa podrazumeva da se prikupljena sredstva fondova za socijalno osiguranje ne koriste neposredno za finansiranje prava iz socijalnog osiguranja, već se njihova vrednost najpre kapitalizuje. Sistem akumuliranja sredstava doprinosa trebalo bi da se koristi u onim slučajevima u kojima je period od trenutka uplate doprinosa do ostvarivanja određenog prava iz socijalnog osiguranja relativno dug. Takav je slučaj, na primer, sa penzionim osiguranjem.⁷²

Investiranjem sredstava fondova penzionog osiguranja u banke ili akcionarska društva ova sredstva se štite od obezvređivanja i uvećavaju. U praksi savremenih država se pokazalo da je metod akumuliranja sredstava penzionih doprinosa, uprkos rizika plasmana, postao sigurniji put za obezbeđivanje dovoljnih sredstava za isplatu penzija zato što se odnos između broja zaposlenih i broja penzionera kontinuirano povećava u korist penzionera. Godine 1950, na primer, u SAD je 16 zaposlenih delilo troškove za isplatu jednom penzioneru, 1970 četiri zaposlena, a 1982. godine ovaj teret je pao samo na tri zaposlena. Takođe, pokazalo se da, kada se primenjuje sistem tekućeg usklađivanja priliva i odliva sredstava, uplate penzionih doprinosa dugoročno negativno utiču na štednju stanovništva jer je neminovno da se njihovi prihodi sve više opterećuju ovim doprinosima. Naprotiv, primenom akumuliranja sredstava, povećava se ukupna štednja u društvu, odnosno omogućava se bankama i korporacijama da više investiraju u ekonomski razvoj. Naravno, prethodni uslov da se

⁷⁰ Dr Dragana Gnjatović, *ibid*, str. 90.

⁷¹ Mada i kod zdravstvenog osiguranja razboljevanje i plaćanje zdravstvenih usluga ne nastaje vremenski tako reći sa uplatom doprinosa za zdravstveno osiguranje, što znači da i tu ima prostora za kapitalizaciju sredstava.

⁷² Dr Dragana Gnjatović, *ibid*, str. 91.

sredstva doprinosa namenjena penzijama akumuliraju u poseban fond jeste primena metoda usmeravanja doprinosa.

Načelno posmatrano, mogu se razlikovati dva tipa fundiranih šema (načina korišćenja sredstava) prema načinu određivanja individualnih penzija. Kod metoda propisanog doprinosa (eng. *defined contribution*) penzija se određuje na osnovu akumulacije sume doprinosa samih penzijskih osiguranika. Ta sredstva potiču kako iz obaveznog i propisanog doprinosa na zarade tako i iz prinosa na investicije. U ovom sistemu rizik promene stope prihoda od investiranog kapitala penzijskog fonda i rizik inflacije posle penzionisanja u potpunosti snosi penzioner. Međutim, ove neizvesnosti se mogu ublažiti predviđanjem garantovanih minimalnih penzija iz obaveznog državnog fonda ili tako što penzioneri kupuju rentne polise osiguravajućih kompanija od dela uplaćenih penzijskih sredstava.

Kod metode propisane isplate (eng. *defined benefit*) korisnik penzije prima penziju čija visina zavisi od godina osiguranja i zarade osiguranika u određenom broju godina. U ovom slučaju poslodavac snosi deo rizika zbog variranja stopa prinosa na investirani penzijski kapital.

Investiranje akumuliranih doprinosa za penzijsko osiguranje i na toj osnovi uvećanje kapitala penzijskih fondova predstavlja suštinu mehanizma funkcionisanja sistema kapitalnog pokrića. To se ispoljava kao osnovni problem prilikom prelaska sa PAYG sistema na fundirani sistem pokrivanja penzija. On je posebno izražen u zemljama u tranziciji u kojima finansijska tržišta tek počinju da funkcionišu.⁷³ Međutim, i u razvijenim zemljama postoje rizici u fondovskom finansiranju penzijskog sistema izraženi kroz propadanje uloženi sredstava na tržištu kapitala (odsustvo sigurnosti) i negiranje principa solidarnosti. Drugi problem je dugoročno posmatrano izraženiji, a vezan je za finansiranje penzija osiguranika koji imaju određeni radni staž ali nemaju akumulisani kapital. Kao primer uspešnog rešavanja ovog problema navodi se Čile, gde je država emitovala obveznice kojima je obezbedila sredstva koja su trebala da se nađu na računima pripadnika starijih generacija.

Penzijsko osiguranje treba da zadovolji tri funkcije, a to su: funkcija štednje, funkcija preraspodele dohotka starijim siromašnim članovima zajednice i funkcija osiguranja. Objedinjavanje sve tri funkcije u sistemu javnog penzijskog osiguranja nije dalo zadovoljavajuće rezultate. Zato se predloži za reformom zasnivaju na formiranju tri stuba od kojih se svaki ostvaruje u odvojenom sistemu osiguranja: javno penzijsko osiguranje, obavezno privatno penzijsko osiguranje i dobrovoljno osiguranje.

⁷³ Kopits, G., *Social Security, Fiscal Policies in Economies in Transition*, ed. Vito Tanzi, IMF, 1992, str. 309.

U zemljama u tranziciji ovi problemi su izraženiji. Zbog nemogućnosti potpunog prelaska na privatne penzije fondove i imajući u vidu ispoljene nedostatke javnog penzijskog osiguranja kao realnija opcija se predlaže svojevrsna kombinacija *pay-as-you-go* sistema i sistema akumulacije kapitala. Šema finansiranja penzijskog osiguranja postavila bi se na tri nivoa ili tri stuba penzijskog sistema. Održiv program reforme morao bi da sadrži dva osnovna elementa ispoljena u reviziji postojećih prava iz penzijskog osiguranja i u razvoju novih institucija pogodnih za ličnu štednju za slučaj penzionisanja.

Na prvom nivou postojalo bi obavezno javno penzijsko osiguranje zasnovano na sistemu tekućeg godišnjeg usklađivanja doprinosa sa penzijskim rashodima. Potrebno je redefinisati uslove za odlazak u penziju, međusobno ujednačiti starosne penzije (razlikovale bi se samo po dužini penzijskog staža) imajući u vidu transfernu prirodu ove šeme i sniziti stope doprinosa.

Drugi nivo predstavljalo bi obavezno penzijsko osiguranje zasnovano na kapitalnom pokriću penzijskih fondova koji bi bili u režimu privatne svojine. Ovaj sistem bi obezbeđivao dopunu osnovnih državnih penzija u zavisnosti od iznosa zarada na koje se obračunavaju doprinosi. Za svakog pojedinačnog osiguranika se vodi posebna evidencija u vidu individualnog štedno-penzionog plana. Fundirani penzijski plan može efikasno funkcionisati u uslovima razvijenog tržišta kapitala i stroge regulacije i kontrole poslovanja penzijskih fondova. Takva institucionalna infrastruktura se još uvek izgrađuje u zemljama u tranziciji. Nema sumnje da je to težak zadatak koji zahteva i političku spremnost vlada ovih zemalja na preduzimanje sveobuhvatne reforme penzijskog osiguranja jer to u budućnosti može biti vrlo neugodan "kamen spoticanja" za opstajanje bilo koje stranke na vlasti.

Treći nivo predstavljalo bi dobrovoljno penzijsko osiguranje koje bi se oslanjalo na premije osiguranja koja bi se plaćala bilo od strane poslodavaca bilo od strane samih zaposlenih.

U ovakvom troslojnom sistemu penzijskog osiguranja svaka od ovih komponenti penzija usmerena je na različite ciljeve: šema državnog osiguranja bavi se osnovnom zaštitom i vertikalnom pravičnošću; drugi sloj olakšava, obezbeđuje, preraspodelu dohotka pojedinaca isključivo u njihovu korist u periodu kada ne budu radno aktivni; treći sloj omogućava izražavanje individualnih preferencija u pogledu većih penzijskih beneficija.

Aktuelni problem finansiranja socijalnog osiguranja u savremenim državama pokušava se rešiti na više načina: povećanjem izdvajanja za te potrebe; efikasnijim trošenjem raspoloživih sredstava kojima raspolažu fondovi socijalnog

osiguranja; sužavanjem pojedinih prava kojima su se do sada koristili osiguranici; temeljitom reformom penzijskog osiguranja.⁷⁴

Kada je u pitanju osiguranje finansiranjem iz budžeta, davanja iz budžeta ne podrazumevaju da su korisnici ovih davanja prethodno platili doprinos, niti oni moraju da pripadaju kategoriji koja je materijalno ili socijalno ugrožena. Kada se sredstva za socijalnu zaštitu obezbeđuju iz budžeta, ovo osiguranje finansiraju svi poreski obveznici i tada ili uopšte ne postoje doprinosi za socijalno osiguranje (ne uplaćuju se) ili je njihov iznos, odnosno njihovo učešće u poreskoj strukturi marginalno. Na primer, u Australiji i na Novom Zelandu celokupna obavezna socijalna zaštita građana obezbeđuje se iz budžeta, pa u poreskim sistemima ovih zemalja uopšte ne figuriraju doprinosi za socijalno osiguranje. A u Danskoj i na Islandu, obavezna socijalna zaštita obezbeđuje se pretežno iz državnog budžeta, tako da su stope doprinosa obaveznog socijalnog osiguranja minimalne.

Posebna socijalna pomoć se, nezavisno od socijalnog osiguranja, takođe isplaćuje iz državnog budžeta, licima koja spadaju u kategoriju materijalno, odnosno socijalno ugroženih.

Različiti poreski sistemi različito definišu kategoriju socijalno ugroženog stanovništva. Dok se u nekim zemljama pod ovom kategorijom smatraju isključivo radno nesposobni, to jest stari i bolesni bez ikakvih izvora prihoda, dotle se u drugim zemljama u socijalno ugrožene ubrajaju i radno sposobni koji su privremeno zaposleni, odnosno i oni koji imaju nedovoljna sredstva ne samo neophodna za egzistenciju već na primer za školovanje, lečenje i sl.⁷⁵

⁷⁴ Božidar Jelčić, *Financijsko pravo i financijska znanost*, str. 264-265.

⁷⁵ Dr Dragana Gnjatović, *Ibid* str. 88.

15. BUDŽET

15.1. Pojam i definicije budžeta

Budžet je najznačajniji finansijsko-pravni akt javne potrošnje odnosno finansiranja javnog sektora u njegovoj funkciji zadovoljavanja javnih potreba. To je akt utvrđivanja i realizacije javnih rashoda i prihoda. Svojim prihodima i rashodima budžet je povezan sa privatnim sektorom iz kog se finansira ali kome, trošeci javne rashode, obezbeđuje pružanje javnih usluga. Budžet je godišnji finansijski akt ali i usklađen obično sa privrednim razvojem izraženim u planovima ekonomskog razvoja zemlje. Istovremeno on je i strogo formalan pravni akt i pravni institut regulisan ustavom, zakonom o budžetu i drugim zakonima (naročito poreskim, zakonima o javnoj upravi). Budžet je istovremeno i izuzetno značajan politički akt zemlje, odnosno svake državne političko teritorijalne zajednice za čije ostvarenje su bitno zainteresovani svi politički subjekti (građani, političke partije i dr.). Kontrola budžeta je bitan deo kontrole efikasnosti vlade i javne uprave.

Osim budžeta, javne potrebe se zadovoljavaju i od strane drugih javnih tela pa se značajan deo javnih prihoda raspoređuje i fondovima, finansijskim planovima, finansijskim programima i posebnim računima za relativno specifične namene u javnoj potrošnji.

Najopštija definicija budžet je da je to godišnji pravno-finansijski akt države kojim se predviđaju i prethodno odobravaju, u zakonskom obliku, rashodi i prihodi države.

Kod nas je pre rata Prof. M. Todorović definisao budžet kao "sistemski i u ciframa izraženi pregled državnih prihoda i rashoda koji odražavaju cilj i odnos državnih potreba i ima da posluže kao obavezni privredni plan za državno gazdinstvo u jednom budžetskom periodu".

G. Hedkamp je dao kratku definiciju budžeta prema kojoj je budžet u "postupku političkog odlučivanja, ostvareni program državnih aktivnosti i njihovog finansiranja".⁷⁶

Ukazujući na odnos budžeta i ekonomskog plana prof. Lovčević smatra da je savremeni budžet, kao instrument ekonomskog plana, samo jedan među raznim njegovim mehanizmima: stoga je zadatak budžeta uži od zadatka plana, pošto se ograničava na finansiranje aktivnosti uprave i javnih službi društvene zajednice. Otuda njegova je važnost proistekla iz tehnike planiranja u javnom

⁷⁶ G. Hedkamp, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Reuwied und Berlin, 1968, str. 36.

sektoru. Danas je u tržišnoj privredi ustanovljena uska veza između budžetskog predviđanja i ekonomskog planiranja.⁷⁷

Budžet je "prefigura" buduće finansijske potrošnje i njegov primarni zadatak je da predodredi obim i granice javnih potreba, s jedne strane, i, s druge, da za njihovo pokriće predvidi sistem odgovarajućih sredstava. To je njegova finansijska funkcija.

No značaj budžeta nije samo u finansijskom domenu. Tradicionalni budžet je imao, pa i sada ima svoj politički razlog postojavanja. Kao plan rada uprave budžet je direktiva za upotrebu sredstava na opšte ciljeve sa kojima se saglasi predstavničko telo. Odobravanjem budžeta i praćenjem načina trošenja javnih sredstva legislativa stiče neposrednu kontrolu nad delatnošću izvršilaca budžeta.

Treba naglasiti i ekonomsko-socijalni karakter budžeta. Socijalni aspekti budžeta izraženi su naročito u transfernim rashodima koji su namenjeni pomoći nezaposlenima, siromašnima, bespomoćnim i sl. U rezimeu o funkcijama budžeta Colm kaže: "što nam je danas potrebno to je razvoj budžetskih načela koja bi odgovarala zahtevu za jednim instrumentom koji s jedne strane, omogućava izradu državnog programa, usaglašenog sa socijalnim i ekonomskim nužnostima, a s druge, pokazuje svetu šta staju stvarno takve mere.

Prof. Matejić ukazuje da iz definicija budžeta koje su date mogu da se izvuku neke njegove opšte karakteristike i to:

- budžet je brojčano upoređenje javnih rashoda i prihoda,
- budžet je orijentacija za budući period i ima planski karakter,
- budžet mora biti sistematski raščlanjen,
- budžet mora biti pregledan,
- budžet mora biti uravnotežen, prihodi i rashodi, u skladu s finansijskim planom, moraju biti kratkoročno usklađeni,
- budžet je brojčano izražen program vlade (zemlje) i izraz je mera za rešavanje državnih zadataka u političkoj, privrednoj i socijalnoj oblasti.

Klasično shvatanje budžeta, koje još uvek ima dosta pristalica, ističe postojanje finansijske, pravne, političke, upravne (administrativne) i ekonomske komponente budžeta.

Finansijski element sadržan je u budžetu zato što je suština budžeta u procenjivanju i predviđanju rashoda koji će nastati u jednom budućem periodu vremena i prihoda koje treba prikupiti za njihovo finansiranje. Budžet se razlikuje od bilansa i računa privrednih subjekata - preduzeća kojima se iskazuju rezultati poslovanja i profit a ne troškovi (rashodi) i prihodi za njihovo pokriće u zadovoljavanju javnih potreba. Pravni element u budžetu odlučan je za određivanje pravne prirode akta kojim se budžet donosi i za procenjivanje tog akta sa njegove formalne i

⁷⁷ J. Lovčević, Institucije javnih finansija, str. 9.

materijalne strane. Politički element budžeta izražava se u pravu predstavničkog tela da odobrava prihode i utvrđuje rashode budžeta i da to pravo vrši periodično (budžetska prava). Upravni element ističe se zato što organizacija uprave i njene različite delatnosti zavise od budžeta i imaju veoma veliki uticaj na rashode budžeta. Budžet je podložan uticaju ekonomskih kretanja u svakoj zemlji, a i sam može da utiče na takva kretanja. Zato se u definiciji budžeta ističe i njegov ekonomski element. Najzad, budžet je neobično važan instrument socijalne politike, jer se kroz budžet (budžetski transferi) obavlja preraspodela dohodaka.

Analiza budžeta, međutim, u razvijenim zemljama, dostigla je svoj vrhunac u sada aktuelnom teoriji države (društva) blagostanja.

15.2. Budžet u klasičnoj i savremenoj teoriji i praksi

U klasičnoj teoriji uloga budžeta se minimalizira da bi se ostavio veći prostor privatnom sektoru, privredi. U novijim shvatanjima budžeta uloga budžeta u zadovoljenju (javnih) potreba građana i u privredi je mnogo veća. Klasičari su bili protivu javnih zajmova, savremeni finansijski teoretičari su za javne zajmove, za veću investicionu ulogu javnih rashoda i prihoda, oni kompleksnije posmatraju ulogu budžeta u privredi (alokativno, distributivno i stabilizaciono dejstvo budžeta), oni su tvorci ekonomske politike, u čijem je središtu budžetska politika. Savremeni budžeti predstavljaju napore da usklade budžete sa privredom ne za godišnji već za ciklični period, tragaju za optimalnim budžetom u svim njegovim funkcijama koristeći za njegovo dizajniranje i primenu i metode iz tržišnog sektora (privrede) kao što su cost benefit analiza, PPB sistem i druge.

U klasičnoj teoriji liberalnog kapitalizma i u praksi njegovog funkcionisanja tržište u zadovoljavanju potreba, kako privatnih, tako i javnih dato je tržištu. Smatralo se da sile tržišta i ponašanja učesnika u tržišnoj konkurenciji tj. privatni interes najbolje služi interesu svih, javnom interesu. Javne potrebe i uloga države definisani su znatno uže nego danas (spoljna i unutrašnja bezbednost, sudstvo, javna uprava). Zadovoljavanje javnih potreba je na toj osnovi i institucionalizovano i ostvarivano u praksi. Budžet kao takav igrao je i malu ulogu u privredi tj. za njegove potrebe se iz privatnog sektora izdvajalo svega 10-12% BDP-a. Osnovni stav klasičara je bio da javni rashodi moraju da budu minimalni zato što nisu produktivni, te da privatnom sektoru treba da ostane što više sredstava za produktivne svrhe, za stvaranje društvenog bogatstva. Klasičari su bili protivu toga da se država meša u privredu kao što su bili i protivu toga da javno finansiranje bude deficitarno, da se država zadužuje. Prema tome klasičari su imali zahtev da budžet bude minimalistički, štedljiv i uravnotežen.

Savremene teorije budžeta i savremena budžetska praksa nastaju sa "Kejnzijanskom revolucijom" koja čini prvu etapu u savremenom razvoju budžeta, a zatim dolazi do revidiranja kejnzijanskog učenja od strane monetarista, teorije ponude, teorija nacionalnih očekivanja i dr. Analiza savremenih budžeta i traganja za optimumima u njihovom kreiranju i primeni, međutim dostigla je u relativno razvijenim zemljama svoj vrhunac u sada aktuelnoj teoriji države (ekonomije, društva) blagostanja.

O ovom razvoju detaljnije govorimo u delu udžbenika koji se odnosi na fiskalnu politiku i razvoj odnosa tržišnog i javnog sektora. Ovde ukazujemo samo na najosnovnije karakteristike ovog razvoja.

Tako sa Kejnsonom nastaje novi pogled na odnos tržišnog i javnog sektora i utemeljuje se nova uloga budžeta kako u zadovoljavanju javnih potreba tako i u privredi. Osnovne postavke teorije su:

- da privreda zapada u (recesione) teškoće zbog nedovoljne tražnje pa država svojim rashodima i prihodima mora da obezbedi da se tražnja (kupovna moć) održi na nivou koji obezbeđuje stabilnost razvoja privrede i punu zaposlenost;

- kejnzijanci insistiraju i na investicijama javnog sektora ukoliko investicije privatnog sektora nisu dovoljne, na javnim radovima kada je u pitanju oživljavanje privrede;

- oni su tvorci i ekonomske i u okviru nje nove budžetske politike na osnovu kojih su stvoreni instrumenti i mere za makroekonomsko upravljanje privredom, instrumenti i mere za savremeno vođenje anticiklične ekonomske i u okviru nje budžetske politike;

- oni su tvorci mešovite privrede u kojoj se tržišni i javni sektor posmatraju kao skladna i dobro komponovana i koordinirana celina radi ostvarivanja ciljeva usklađenosti i efikasnosti razvoja privatnih i javnih potreba i po tom osnovu oni su stvorili i osnove za analizu alokativne, distributivne i stabilizacione uloge budžeta i za primenu teorije blagostanja.

Primena kejnzijanske teorije ne samo da je izvukla kapitalizam iz krize i spasila ga kao sistem već je povećala ulogu javnog sektora u zadovoljavanju potreba građana do ogromnih razmera, uravnotežavajući na novi način tu ulogu sa ulogom privatnog (tržišnog) sektora. Od tada su javne finansije pored klasične dobile i nove uloge (proširenje pojma javnih dobara i regulativna i interventna uloga države u privredi), sredstva za finansiranje javnih rashoda porasla su sa 10-12% na oko 50% BDP-a a državni zajmovi i deficitarno finansiranje postali su (kao i porezi) normalni i slobodno korišćeni instrumenti budžetskog finansiranja jer se smatra da je budžetska ravnoteža značajna ali da je još značajnija ekonomska ravnoteža i da se budžetska ravnoteža mora žrtvovati radi ekonomske ravnoteže.

Monetaristi Čikaške neokvantitativne teorije (Milton Fridman) i njihova "monetarna kontrarevolucija" uveli su nove bitne elemente u analizu razvoja budžeta. Oni su pre svega skrenuli pažnju ekonomske javnosti na ulogu monetarnog faktora u stabilnom razvoju privrede. Na toj osnovi, ne osporavajući značaj i ulogu Kejnsa, kritikovali su što on svesno ili nesvesno podcenio ulogu monetarnog faktora u razvoju privrede jer nedovoljna količina novca uvek vodi recesiji a prekomerna inflaciji. Oni su dokazali da je inflacija u stvari glavni problem ekonomskog razvoja od "kejnzijske revolucije" i da se može suzbiti samo pravilnom monetarnom politikom i politikom tvrdog budžetskog finansiranja koje mora voditi računa pre svega o stabilnosti cena.

Njihovo osnovni zahtev je da između količine roba, količine novca i brzine novčanog opticaja (koeficijenta obrta) mora da postoji stabilan odnos. Oni su isto tako ukazali da su glavne snage razvoja i stvaranja BDP-a i društvenog bogatstva u ekonomskom i tehnološkom razvoju tržišnog sektora i da tome treba prilagoditi i javni sektor čime su na novi način usavršili i potvrdili klasična shvatanja o primarnoj ulozi tržišnog sektora iz koga se finansira i javni koji mora krajnje štedljivo, racionalno da troši sredstva za javne potrebe.

Na osnovu ovakvog pristupa kao i analize Teorije racionalnih očekivanja o ulozi politike i birokratije u budžetskom procesu pristupilo se modernizaciju budžetskih politika od kojih se zahteva da se bolje usklađuju sa cikličnim kretanjima u privredi, da se smanje javna zaduženja države i budžetski deficiti, da monetarna i fiskalna politika budu faktori obuzdavanja rasta cena, da se radi racionalnog trošenja sredstava budžeta u javnom sektoru primenjuju metodi analize iz tržišnog sektora ("kost benefit analiza", PPB sistem i dr.), da se poveća uloga kontrole i revizije trošenja budžetskih sredstava, parlamentarne kontrole, uticaja javnosti što je bitna komponenta procesa demokratizacije itd.

U svemu tome, naravno, bitnu ulogu ima i Teorija blagostanja koja zahteva da se nikome u društvu (pojedincu, preduzeću, sektoru tržišnom i javnom, društvenim grupama, institucijam itd.) ne može poboljšati položaj a da se drugome pogorša, što ukupne procese i rast standarda i kvaliteta življenja odnosno razvoj potreba (privatnih i javnih) može samo da podstiče i gura napred.

Inače savremeni budžeti su i pod snažnim dejstvom procesa razvoja fiskalnog federalizma i procesa decentralizacije i deetatizacije u zadovoljavanju javnih potreba o čemu govorimo u Poglavlju o fiskalnom federalizmu.

15.3. Obeležja budžeta

Najznačajniji obeležja budžeta su:

- Ekonomsko-finansijska obeležja budžeta
- Politička obeležja budžeta
- Pravna obeležja budžeta

15.4. Specifične funkcije budžeta - planska i kontrolna funkcija

Budžet je od izuzetnog značaja za privredu i građana zemlje. On je akt koji obezbeđuje zadovoljavanje javnih potreba, on je centralna kategorija ekonomske politike. Budžet troši ogromna sredstva (oko 50% BDP-a) koja obezbeđuju privreda i građani, što znači da organi koji o budžetu odlučuju imaju ogromnu vlast. Od budžeta zavise i uslovi privređivanja ali i materijalni položaj korisnika budžeta (javna uprava, zdravstvo, školstvo, korisnici socijalnog osiguranja i dr.). Efekti korišćenja budžeta nazivaju se javnom privredom ili javnim privređivanjem.

No, bez obzira na to, budžet je akt predviđanja, prognoziranja i bez obzira koliko ono bilo egzaktno u datom momentu, ne mora da se ostvari u celini ili u pojedinim aspektima napr. planiranje javnih prihoda ili javnih rashoda, u celini ili samo nekih, zato što se usvajanje i izvršenje budžeta dešava u vrlo složenim ekonomskim i političkim odnosima u zemlji i spoljnom okruženju koji se stalno menjaju. Ipak, moraju se uložiti naponi da se i u takvim uslovima budžet dobro planira i efikasno ostvaruje, a u krajnjem slučaju i da se izvrši rebalans budžeta. Budžet mora biti glavni instrument stabilnosti razvoja tržišnog i javnog sektora.

Kod koncipiranja i planiranja budžeta moraju se uzeti u obzir svi faktori do kojih zavisi njegova efikasnost. Izrada koncepta budžeta zahteva primenu savremenih metoda planiranja, programiranja, budžetiranja (PPB) koje predstavljaju najveća naučna i stručna dostignuća u ovoj oblasti kako o tome govorimo u posebnom poglavlju. Tako osnove za izradu budžeta čine:

- analiza ostvarenja prethodnog budžeta i završnog računa budžeta;
- ocena i tendencija u domaćoj i svetskoj privredi i planovi i programi razvoja u narednom periodu;
- stanje u određenim delatnostima javnog sektora (javna uprava, zdravstvo, obrazovanje itd.);
- stanje u vezi prikupljanja javnih prihoda (fiskalna presija u celini i po osnovu dejstva pojedinih oblika, siva ekonomija i evazija poreza, efikasnost poreske administracije i sl.);
- za određene programske aktivnosti u okviru budžetskog plana mora se koristiti cost benefit analiza i druge savremene metodologije;

– ekonomska politika u budžetskoj godini i povezanost budžetske politike sa drugim politikama u okviru ekonomske politike a posebno sa monetarnom politikom;

– ukoliko je zemlja članica EU onda se na budžet primenjuje regulativa EU koja se odnosi na sistem budžeta i budžetsku politiku u EU i dr.

Prema tome specifične funkcije budžeta odnose se na budžet kao planski akt, kao akt predviđanja i na njegovo ekonomsko dejstvo. To su planska i kontrolna funkcija, ali ova druga ne u pravno-tehničkom, već u ekonomsko-operativnom smislu. Ove funkcije su specifične, u odnosu na navedena opšta obeležja, jer se mogu koristiti za utvrđivanje i praćenje izvršavanja budžetske politike.

Planska funkcija se deli na primarnu i sekundarnu. Primarna se odnosi na utvrđivanje ciljeva budžeta, šta njime želi da se ostvari, ona je ciljna funkcija.

Analiza primarne planske funkcije treba da odgovori na pitanje, šta se budžetom u stvari želi, tj. koji se ciljevi njemu postavljaju, da bi ih ostvario.

Sekundarna planska funkcija pomaže da se utvrdi kako se ostvaruju ciljevi budžeta. U tom smislu ona je pomoćna supsidijarna funkcija budžeta. Ta funkcija dobija karakter programske analitičke funkcije tako što se u primarnoj planskoj funkciji ostvarivanje budžeta raščlanjava na pojedinačne programe koji su deo planom postavljenog opšteg i osnovnog cilja, što omogućuje detaljnu kontrolu izvršenja budžeta.

Kontrolna funkcija budžeta je ekonomska kontrola koju vrši država nad privredom. Smisao ovakve kontrole je da istražuje i utvrđuje ekonomičnost, racionalnost i efikasnost budžetskih mera u celini i u pojedinim segmentima (prihodi, rashodi) njihove promene.

15.5. Budžetski principi (načela)

Budžetski principe možemo podeliti na statičke i dinamičke budžetske principe (načela).

Statička načela odnose se na strukturu i sastavljanje budžeta, i to su:

- Načelo potpunosti
- Načelo budžetskog jedinstva
- Načelo neafektacije
- Načelo jasnoće (preglednosti) i budžetska specijalizacija
- Zabrana izmene namene budžetskih sredstava
- Zabrana prekoračenja sredstava predviđenih u budžetu
- Princip budžetske specifikacije.

Dinamička budžetski principi i

- Načelo realnosti

- Načelo budžetske ravnoteže
- Ciklični budžet i automatska stabilizacija
- Načelo javnosti
- Načelo prethodnog odobravanja - jednogodišnjost budžeta
- Princip štednje budžetskih sredstava.

15.6. Vrste budžeta

15.6.1. Budžeti relativno razvijenih, nerazvijenih i zemalja u tranziciji

Budžeti se mogu klasifikovati prema raznim kriterijumima. Najčešće se podele budžeta vrše s obzirom na sledeće kriterijume: 1) prema stepenu razvoja i društveno-ekonomskoj strukturi zemlje, 2) prema vremenu njihovog donošenja i 3) prema homogenosti budžeta.

Prema društveno-ekonomskoj strukturi zemalja razlikujemo budžete relativno razvijenih kapitalističkih, budžete zemalja u tranziciji, i budžete relativno nerazvijenih zemalja.

Svaki od ovih budžeta odgovara stepenu razvoja i potrebama razvoja svake od pomenutih kategorija zemalja, ali i njenim specifičnim političkim i drugim uslovima.

Tako budžeti relativno razvijenih zemalja zasnivaju se na teoriji i praksi stvaranja države blagostanja i optimalnog razvoja i tržišnog i javnog sektora, radi optimalnog zadovaljavanja i privatnih i javnih potreba građana.

Budžeti relativno nerazvijenih zemalja, pa i zemalja u tranziciji, upravo se zasnivaju na koncepciji prioriteta privrednog razvoja i što manjeg izdvajanja sredstava za javne potrebe do granica da se njihovo zadovaljavanje ne dovede u pitanje.

Budžeti zemalja u tranziciji uz to su i sami u tranziciji, odnosno izražavaju promene koje se moraju sprovesti (reforme) i u tržišnom i u javnom sektoru i u njihovom međusobnom odnosu.

Zemlje koje su članice EU ili treba da joj pristupe, moraju imati budžete kakve zahteva EU.

15.6.2. Redovni i naknadni budžet

U pravno-tehničkom smislu, prema vremenu donošenja budžeta, budžete možemo podeliti na redovne i naknadne.

Redovni budžet je onaj koji je donet pre početka godine na koju se odnosi, a naknadni budžet je takav budžet koji je donet po isteku roka za donošenje budžeta tj. u toku godine.

Redovni budžet je budžet koji je usvojen na vreme i koji je stupio na snagu u zakonskom roku. Naknadni budžet se donosi kada budžet nije usvojen na vreme (do 31 decembra prethodne godine), kada se ušlo u period finansiranja javnih potreba bez budžeta. To je naravno, situacija kada vlada nije mogla da predloži

ili parlament nije usvojio predlog budžeta. Tada obično vlada podnosi ostavku, odnosno parlament se raspušta, a javno finansiranje se vrši putem akontacija tj. tzv. dvanaestina. Naime, zadržavaju se iznosi finansiranja iz ranijih mesečnih perioda dok se novi budžet ne usvoji i tako prevaziđe nastala krizna situacija.

15.6.3. Podela prema homogenosti budžeta

Podela prema homogenosti budžeta napravljena je s obzirom na mogućnosti odstupanja od principa budžetske potpunosti i budžetskog jedinstva. Naime, razlozi političkog i privrednog karaktera izazivaju potrebu da se odstupi od stroge primene jedinstvenog budžeta, te se zbog toga finansiranje pojedinih potreba vrši vanrednim, aneksnim, autonomnim i drugim budžetima.

Nasuprot redovnom budžetu, u kojem se predviđaju samo one državne potrebe koje se javljaju redovno i stalno i koje se podmiruju sredstvima od stalnih i redovnih prihoda, vanrednim budžetima podmiruju se potrebe koje se javljaju neredovno i sporadično. Prihodi vanrednih budžeta najčešće su sredstva dobijena zajmovima ili drugim vanrednim приходima. Njima se, uglavnom, finansiraju investicioni objekti, pa se zbog toga oni nazivaju i budžeti kapitala. Zamera im se da onemogućavaju materijalnu vezu sa redovnim budžetom, jer se ne može dobiti pregledna slika ni o stanju državnih prihoda, ni o stanju rashoda (s obzirom na to da su jedni redovni a drugi vanredni). Taj momenat je, inače, veoma značajan sa stanovišta ostvarivanja budžetskih prava predstavničkih organa.

Aneksni budžet je specijalizovani budžet koji je ustanovljen za podmirenje potrebe javnih službi. U njima se, uglavnom, predviđaju rashodi i prihodi autonomnih tela i ustanova, državnih i poludruštvenih preduzeća. Zavisno od nosioca aneksnog budžeta (ustanove, preduzeća ili kakvog autonomnog tela) postoji i veoma različit odnos ovih budžeta i državnog budžeta. Aneksni budžeti su dosta rasprostranjeni za ona državna preduzeća u kapitalističkim zemljama koja vrše javnu službu, bez obzira da li se finansiraju i na tržištu (motiv dobiti) ili samo budžetski ili odgovarajućim kombinovanjem i jednog i drugog načina finansiranja.

Odnos državnog budžeta i aneksnih budžeta može biti različit. Pre svega, aneksnii budžet može biti tako određen da on svojim deficitom i sa svojim suficitom ulazi u državni budžet. U tom slučaju njegova autonomija, odnosno autonomija nosioca tog budžeta znatno je ograničena. Međutim, ako postoje potrebni uslovi, ova preduzeća mogu imati i potpuniju finansijsku samostalnost, bilo da ne dolazi do preliivanja viška prihoda nad rashodima aneksnog budžeta u državni budžet, bilo da se deficit aneksnog budžeta pokriva dotacijama iz državnog budžeta.

Autonomni budžeti su veoma slični aneksnim budžetima. Razlika između njih je u tome, što su aneksnim budžetima prilog državnom budžetu, o kome odlučuje predstavnički organ, dok autonomne budžete ne donosi predstavnički organ, već neki državni organ.

16. IZRADA I DONOŠENJE BUDŽETA

16.1. Faze izrade i donošenja budžeta

Izrada i donošenje budžeta prolaze kroz sledeće faze: 1) priprema predloga budžeta i utvrđivanje predloga budžeta, 2) usvajanje predloga budžeta, 3) izvršenje budžeta i 4) kontrola budžeta.

16.1.1. Priprema i utvrđivanje predloga budžeta

Ova faza se odvija u godini koja prethodi godini u kojoj se donosi budžet. Počinje kod organa uprave, tj. njima pripada pravo budžetske inicijative. To je zbog toga što organi uprave moraju da prate stanje u privredi i najbolje poznaju sopstvene potrebe i potrebe društva u oblasti za koju su nadležni. Osim toga, na njima leži obaveza izvršenja budžeta, zbog čega su odgovorni da što realnije predvide rashode i prihode.

Postupak sastavljanja budžeta počinje na taj način što ministar finansija donosi opšta uputstva za izradu nacrt budžeta, da bi svi korisnici budžeta postupali na isti način u planiranju rashoda i prihoda.

Pridržavajući se tih uputstava, organi uprave i drugi korisnici budžetskih sredstava dužni su da naprave svoj proračun rashoda i eventualno prihoda ako ih ostvaruju. Takvi proračuni upućuju se ministarstvu za finansije. Taj organ vrši analizu svih izraženih potreba (rashoda), nastojeći, pri tome, da obezbedi njihovo usklađivanje sa procenjenim приходima, odnosno ostvarivanje utvrđenih ciljeva ekonomske politike.

Po izvršenoj analizi u ministarstvu finansija prelazi se na pretresanje zahteva sa predstavnicima pojedinih korisnika budžetskih sredstava. Zatim se prilazi izradi nacrt budžeta.

Nacrt budžeta se potom, zajedno sa obrazloženjem, dostavlja vladi. Vlada detaljno razmatra nacrt budžeta, uzimajući u obzir obrazloženje organa za budžet i mišljenje političkih i privrednih tela, dajući nacrtu budžeta definitivnu sadržinu i formu, utvrđujući to u formi predloga budžeta koji vlada upućuje parlamentu na odobrenje.

16.1.2. Usvajanje (odobranje, donošenje) budžeta

Kada predlog budžeta dođe u parlament nastaje faza javne rasprave, skupštinske debate i njegovog usvajanja (odnosno odbijanja).

U slučaju kada predstavničko telo ne odobri budžet, tim činom se automatski izražava nepoverenje prema vladi, koja posle toga mora da podnese ostavku. Ali činjenica da budžet nije donet na vreme, sama po sebi nameće pitanje kako onda finansirati javne funkcije, bez kojih se ne može zamisliti jedna država. Za takvu situaciju budžetska praksa i teorija prihvatile su privremeno finansiranje.

Privremeno finansiranje najčešće se realizuje putem budžetskih dvanaestina koje se sastoje u tome što organ koji odobrava budžet (skupština, parlament) odobrava vladi odnosno drugom organu trošenje na bazi prošlogodišnjeg budžeta i to za jedan ili više meseci. Broj budžetskih dvanaestina u jednom broju zemalja nije ograničen, pa se u praksi može dogoditi da se vreme privremenog finansiranja protegne za čitavu godinu.

Privremeno finansiranje u Velikoj Britaniji ne koristi metod budžetskih dvanaestina, već sistem avansiranja, koji se sastoji u tome što se ne produžava stari budžet, već se vrši akontiranje na račun novog budžeta.

17. IZVRŠENJE BUDŽETA

17.1. Organi nadležni za izvršenje budžeta

Izvršenje budžeta sastoji se iz naplate prihoda, njihove raspodele na korisnike budžetskih sredstava i trošenja tih sredstava za predviđene namene.

Izvršenje budžeta povereno je organima uprave i regulisano zakonima i drugim propisima donetim na osnovu zakona (uredbama, naredbama, uputstvima i sl.). Poslove izvršenja budžeta obavljaju dve vrste organa uprave: naredbodavci i računoplođači. Pravilo je da funkcije naredbodavaca i računoplođača zbog pravilnog izvršenja budžeta i obezbeđenja kontrole nad radom budžetskih izvršilaca budu odvojene jedna od druge.⁷⁸

Naredbodavci su organi koji su ovlašćeni da upravljaju državnom imovinom, da se staraju o prikupljanju državnih prihoda i samostalno odlučuju o raspodeli prihoda koji su im budžetom za odnosnu godinu dodeljeni. Te funkcije, u ime tih organa, imaju lica koja stoje na čelu upravnih organa (ministri, sekretari i sl.).⁷⁹

⁷⁸ Dr Dragana Gnjatović, op. cit. str. 204.

⁷⁹ Ibid. str. 204.

Računopolagači su lica u organima kojima je povereno neposredno rukovanje državnom imovinom i određenim sredstvima. U praksi, to su rukovodioci finansijskih poslova i računovodstva u organima uprave. Oni ne mogu samostalno da raspolazeu državnim sredstvima, već samo izvršavaju naloge (naredbe i sl.) naredbodavaca. Sem toga, računopolagači su dužni da se staraju o državnoj imovini i da njome pravilno posluju. U tom svojstvu, oni imaju kontrolu nad radom naredbodavaca, jer imaju pravo i dužnost da ispituju pravilnost i zakonitost dokumenata kojim naredbodavac preuzima obaveze za organ uprave.⁸⁰

Računopolagači za svoj rad odgovaraju i naredbodavcima i finansijskom organu uprave. U nekim državama oni stoje isključivo pod autoritetom ministra finansija. Inače, prava i dužnosti računopolagača regulisana su u finansijskim zakonima koji se donose uz budžet.

17.2. Završni račun budžeta

Završni račun je instrument na osnovu kojeg organi koji su izvršavali budžet polažu račun predstavničkom telu o ostvarenju budžetskih prihoda i izvršenju budžetskih rashoda. Završni račun se izražuje po isteku budžetske (računske) godine na koju se odnosi. Za razliku od budžeta u kome se prihodi i rashodi predviđaju, u završnom računu se iskazuje stanje stvarno realizovanih prihoda i izvršenih rashoda u istekloj budžetskoj godini. Završni račun registruje faktičko stanje jednog izvršenog budžeta. Sadrži iste delove i klasifikaciju koje i budžet. Završni račun donosi predstavničko telo zakonom ili odlukom, a njegova izrada i usvajanje vrši se po sličnoj proceduri kao i za budžet.⁸¹ Predlog završnog računa budžeta dostavlja se i računskom sudu ili drugom (revizorskom) organu, radi kontrole sa gledišta zakonitosti i tačnosti.

Završni račun ima značaja ne samo kao izvor definitivnih podataka u vezi sa ostvarivanjem budžeta, realnim budžetskim planiranjem za naredne periode već i kao dokument za ocenu ostvarivane politike finansiranja, zakonitosti i discipline izvršne vlasti u realizovanju budžetske potrošnje. Završni račun budžeta i rezultati kontrole rada izvršilaca budžeta javno se objavljuju.

⁸⁰ Ibid. str. 204.

⁸¹ Ekonomska enciklopedija I, op. cit. 1137.

18. PRIHODI BUDŽETA EVROPSKE UNIJE

18.1. Finansijski odnosi između EU i zemalja članica

Evropska unija je nadnacionalna organizacija koju danas čini 15 evropskih država (Austrija, Belgija, Velika Britanija, Grčka, Danska, Irska, Italija, Luksemburg, Nemačka, Portugalija, Francuska, Finska, Holandija, Švedska i Španija) i koja u svom sastavu ima tri integracione celine: Evropsku zajednicu za uglj i čelik, Evropsku ekonomsku zajednicu i Evropsku zajednicu za atomsku energiju. Danas je Evropska unija visoko integrisano jedinstveno tržište koje je formirano uklanjanjem carina i kvantitativnih ograničenja na uvoz i izvoz robe između država članica, uspostavljanjem zajedničke carinske tarife i zajedničke privredne politike prema trećim zemljama, ukidanjem prepreka između država članica za slobodno kretanje ljudi, robe i kapitala, uvođenjem istraživanja i tehnološkog razvoja zemalja članica, izgradnjom transevropske saobraćajne mreže, harmonizacijom poreskih sistema država članica i uvođenjem jedinstvene valute.⁸²

Finansijski odnosi između Evropske unije i država članica uređeni su primenom mešovitog sistema prihoda. Evropska unija ima dva budžeta: budžet Evropske zajednice za uglj i čelik i budžet Evropske zajednice iz kojeg se finansiraju Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju. Za finansiranje svojih rashoda, Evropska zajednica za uglj i čelik koristi isključivo sopstvene izvore prihoda, a Evropska zajednica koristi ne samo sopstvene izvore prihoda nego i doprinose država članica. To je razlog što se finansiranje Evropske unije razlikuje od finansiranja svih drugih međunarodnih organizacija koje se finansiraju isključivo doprinosima država članica. Činjenica da Evropska unija obezbeđuje deo sredstava kao sopstvene prihode znači da ona uživa delimičnu finansijsku autonomiju iako nema status pravnog lica i da su se zbog toga države članice, u stvari, odrekle dela svog fiskalnog suvereniteta. U ukupnim budžetskim sredstvima Evropske zajednice, sopstveni izvori prihoda učestvuju sa jednom četvrtinom, a doprinosi zemalja članica sa tri četvrtine. Učešće sredstava za finansiranje Evropske unije u ukupnim fiskalnim prihodima država članica je relativno malo i ono iznosi u proseku 1,0%.

18.1.1. Sopstveni izvori prihoda

Sopstveni izvori prihoda Evropske unije su dažbine koje neposredno snose poreski obveznici država članica Unije. Od trenutka osnivanja 1951. godine, Evropska zajednica za uglj i čelik naplaćuje a) takse na proizvode uglja i čelika, a od 1. januara

⁸² Dr Dragana Gnjatović, *Finansije i finansijsko pravo*, op. cit. str. 128.

1971. godine Evropska zajednica naplaćuje b) poljoprivredne dažbine i c) carine. Imajući u vidu da ove tri vrste dažbina naplaćuje isključivo Evropska unija, a ne i zemlje članice, može se zaključiti da su u ovom domenu odnosi između Evropske unije i zemalja članica uspostavljeni na osnovu sistema vezane separacije prihoda.⁸³

a) Takse Evropske zajednice za uglj i čelik. Evropska zajednica za uglj i čelik naplaćuje taksu na uglj i proizvode od čelika prema njihovoj prosečnoj vrednosti, tako što stopa taksu ne sme da prekorači 1% prosečne vrednosti ovih proizvoda. Prihodi od takse na uglj i čelik direktno se slivaju u budžet Evropske zajednice za uglj i čelik. Visina prihoda od takse na uglj i čelik zavisi od konkretne količine proizvedenih oporezivih proizvoda i od konkretne visine taksene stope.

b) Poljoprivredne dažbine Evropske zajednice. Od osnivanja 1957. godine do kraja 1970. godine, Evropska ekonomska zajednica finansirala se isključivo iz doprinosa država članica. Sistem doprinosa odražava je pre političke nego makroekonomske interese država članica i nije pružao finansijsku samostalnost Zajednici u sprovođenju ambicioznih planova politike privrednog razvoja. Zbog toga je uspostavljen nov sistem finansiranja budžeta Zajednice, zasnovan na sopstvenim izvorima prihoda.

Osnovni, tradicionalni sopstveni izvor prihoda Zajednice su poljoprivredne dažbine koje se sastoje od prelevmana i kotizacija. Prelevmani su dažbine slične carinama, koje se naplaćuju prilikom uvoza poljoprivrednih proizvoda u Zajednicu iz države koja nije njena članica. Visina prelevmana odgovara razlici između više domaće cene i niže uvozne cene konkretnog poljoprivrednog proizvoda. Prelevman zamenjuje uvoznju carinu. Više od toga, on je fleksibilniji instrument zaštite poljoprivredne proizvodnje država članica zajednice jer automatski izjednačava nižu uvoznju sa višom domaćom cenom. Osnovna uloga prelevmana je podržavanje konkurentnosti evropskih farmera i njihovih proizvoda na tržištu Evropske unije. Kotizacije su dažbine koje plaćaju proizvođači šećera. Budžetska sredstva prikupljena kotizacijama služe za pokriće troškova skladištenja šećera namenjenog izvozu van granica Evropske unije i troškova njegove prodaje na svetskom tržištu po cenama nižim od domaćih.

c) Carina Evropske zajednice. Drugi tradicionalni sopstveni izvor prihoda Evropske zajednice su carine. Nastankom carinske unije zemalja članica Evropske ekonomske zajednice, carine koje se naplaćuju na uvoz robe iz zemalja nečlanica postale su budžetski prihod Zajednice. Istovremeno, carinskom unijom su ukinute carine u trgovini između država članica i primenjena je jedinstvena carinska tarifa prema zemljama nečlanicama. Proizvodi iz zemalja

⁸³ Ibid. str. 128-129.

nečlanica se carine prilikom ulaska na teritoriju Zajednice, ali se prihodi od carina direktno slivaju u budžet Zajednice i ne mogu ni na koji način postati prihod budžeta države preko čije granice roba ulazi na teritoriju Zajednice. Do 1980. godine, carine su bile najizdašnji izvor prihoda Evropske zajednice.

18.1.2. Finansijski doprinosi država članica

Pored sopstvenih izvora prihoda, kao što su prelevmani, kotizacije za šećer i carine, Evropska zajednica redovno rasplaže i doprinosima država članica u obliku a) sredstava od poreza na dodatu vrednosti i b) sredstava od tzv. dodatnog izvora prihoda. Sredstva od poreza na dodatu vrednost države članice ustupaju Zajednici primenom metoda automatske raspodele zajedničkih prihoda, a sredstva dodatnog izvora prihoda primenom metoda diskrecione raspodele zajedničkih prihoda.⁸⁴

a) Sredstva od poreza na dodatu vrednost. Najizdašnji izvor prihoda Evropske zajednice jesu sredstva od poreza na dodatu vrednost. Primenom automatizma u raspodeli prihoda od poreza na dodatu vrednost, zemlje članice su se 1970. godine složile da zakonom utvrđeni procenat ovog fiskalnog prihoda redovno ustupaju Zajednici. Prema važećem zakonodavstvu, države članice su obavezne da svake godine ustupe Zajednici 1,4% sredstava prikupljenih na osnovu poreza na dodatu vrednost. Već 1980. godine, prihodi od poreza na dodatu vrednost premašili su prihode od carina, a danas učestvuju sa dve trećine u formiranju ukupnih budžetskih prihoda Zajednice. Sredstva od poreza na dodatu vrednost ustupljena Zajednici po zakonom utvrđenom automatizmu pružaju joj finansijsku autonomiju, ništa manju od autonomije koju joj obezbeđuju sopstveni izvori prihoda.

b) Sredstva od dodatnog izvora prihoda. Od 1988. godine, Evropska zajednica raspolaže novim izvorom prihoda koji se koristi za izravnanje prihodne strane budžeta Zajednice, onda kada prihodi od prelevmana, kotizacija za šećer, carina i poreza na dodatu vrednost ne mogu da pokriju planirane rashode. Kada se usvaja budžet Zajednice, najpre se sagledavaju ukupni predviđeni prihodi iz tradicionalnih sopstvenih izvora i iz poreza na dodatu vrednost. Ukoliko se pokaže da oni nisu dovoljni da pokriju planirane rashode Zajednice, utvrđuju se nedostajuća sredstva koja se obezbeđuju iz dodatnog izvora prihoda primenom odgovarajuće stope na bruto domaći proizvod svih država članica. Dodatni izvor prihoda izračunava se, dakle, po potrebi, kao određeni procenat bruto domaćeg proizvoda svih država članica koji su one dužne da ustupe Zajednici u obliku doprinosa. Prema tome, visina sredstava dodatnog izvora prihoda utvrđuje se primenom diskrecionog

⁸⁴ Ibid. str. 130.

metoda, tako što se svake godine obračuna odgovarajuća stopa koja se primenjuje na bruto domaći proizvod država članica. U praksi se pokazalo da je uvođenje dodatnog izvora prihoda pružilo Zajednici srednjoročnu stabilnost u finansiranju njenog budžeta.

19. OPTIMALAN BUDŽET

Po Masgrevu⁸⁵ javni i privatni sektor privede moraju da se shvate kao međusobno zavisni delovi iste privrede. To rešava, ili bi trebalo da reši besplodne prepirke da li javni sektor rasipa dohodak proizveden u privatnom sektoru ili obrnuto. U objektivnom posmatranju problema nema mesta doktrini o kokoški i zlatnom jajetu. Javni sektor privrede, ne manje od privatnog, izvršava važne funkcije, a ni jedan sektor ne može da postoji bez saradnje s drugim. Istovremeno je važno da se ispita kako budžetska politika deluje na celokupno vođenje privrede, uključujući i privatni sektor.

Isto tako, korisno je da istražimo po obimu i sastavu ono što se naziva optimalnim budžetom. To uključuje problem poreskog pritiska ali ide i dalje. Sam izraz "poreski pritisak" izaziva nesporazume. On od početka ograničava problem na poresku stranu budžeta, a zanemaruje rashode; usmeravanje pažnje na pritisak, ukazuje na gornju granicu obima javnog gazdinstva koju privatni sektor može da podnese, zanemarujući potrebe donje granice, bez koje privatni sektor ne bi mogao da postoji.⁸⁶ Nepristrasno posmatranje problema mora da uzme u obzir svu povezanost između budžetske politike i optimalnog nivoa. Takvo shvatanje mora, takođe, da vodi računa o mogućnosti nedovoljnog, kao i prekomernog nivoa zadovoljenja društvenih potreba. Drugim rečima, pojam poreske sposobnosti treba da se odbaci i da se da prednost pojmu optimalnog budžeta.

Drugačije shvatanje poreskog pritiska pojavljuje se prilikom određivanja regionalnih doprinosa saveznim finansijama, ili "pravednih" doprinosa raznih zemalja nekoj međunarodnoj organizaciji. Ovde se postavlja pitanje kakvu žrtvu zajednica može da podnese, a to je problem Odeljenja za distribuciju prenet na međuregionalni ili međunarodni plan. Što je veći dohodak per capita ili dohodak grupe, to je veća, verovatno, poreska sposobnost ili mogućnost plaćanja doprinosa.

Konačno, pojam pritiska, odnosno sposobnosti, može da se odnosi i na želju javnosti da održi izvestan apsolutni standard zadovoljenja javnih potreba. Apsolutni standard biće manji u

⁸⁵ Richard Musgrave, Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973, str. 40-41.

⁸⁶ Za zemlje nivoa razvoja kao što je Srbija, smatra se da optimalna izdvajanja za budžet i druge javne potrebe treba da se kreću između 25% i 35% BDP-a.

siromašnoj nego u bogatoj zemlji. Prema modifikaciji Engelovog zakona javne potrebe, s povećanjem nivoa dohotka per capita, mogu da apsorbuju rastući deo izdataka. To je očevidno tvrdio Adolph Wagner u svom poznatom zakonu o "porastu javnih rashoda". Iako Wagner nije specificirao da li rashodi rastu u apsolutnom ili relativnom smislu, možemo pretpostaviti da je podrazumevao ovo poslednje.

20. FISKALNA POLITIKA, NJENE MOGUĆNOSTI I NJENO DEJSTVO

20.1. Naziv "Fiskalna politika", njene ciljevi i definicije

Prvi je ovaj izraz upotrebio Seligman, još osamdesetih godina 19. veka, komentarišući poreske mere koje su G. Schmöler i A. Wagner predlagali za korekciju narodnog dohotka. Sam naziv fiskalna politika potiče od engleskog izraza "fiscal policy". U doslovnom prevodu naziv znači "politika javnih prihoda" (poreza). Inače reč "fiscal" ima uže i šire značenje. U užem smislu ona označava samo poresku politiku, odnosno politiku javnih prihoda. U američkoj i anglosaksonskoj finansijskoj literaturi ovaj termin ima šire značenje i njime je obuhvaćena politika javnih prihoda i politika javnih rashoda, znači celokupna problematika javnih finansija jedne zemlje, pa samim tim i problematika upravljanja državnim budžetom i budžetskim deficitom.

Pod uticajem "velike depresije" 30-tih godina i Kejnzove analize funkcionisanja privrednog sistema industrijskih zemalja, smatralo se da glavni problem razvijenog kapitalizma predstavljaju česte pojave padanja efektivne tražnje ispod nivoa potencijalne proizvodnje i zaposlenosti. Saglasno takvim shvatanjima, izvesno vreme je fiskalna politika bila jednostrana, više orijentisana na prevazilaženje privrednih depresija, nego na suzbijanje inflacije. Ekspanzivnom fiskalnom akcijom, kao napr. deficitnim finansiranjem države, uticalo se na povećanje agregatne tražnje i stimulisalo oživljavanje proizvodnje i zaposlenosti. Kasnije, naročito tokom i posle drugog svetskog rata se težište fiskalnih mera sve više premeštalo ka stabilizacionoj politici antiinflacionog smera.

Fiskalna politika u užem smislu, kao politika javnih prihoda mora da rešava problem finansiranja budžeta ali i problem granice zadiranja u tržišni sektor, tj. da odredi koliko rashoda sa koliko prihoda, odnosno sa kojom fiskalnom presijom i kakvom poreskom strukturom treba ostvariti kao ciljeve budžetske politike na prihodnoj strani. Pri tome se moraju uskladiti istovremeno fiskalno, ekonomsko i socijalno dejstvo budžeta. Kada ostvaruje ukupne ekonomske i budžetske ciljeve fiskalna politika je opšta, a kada ostvaruje posebne ciljeve, napr. podsticaj poljoprivrede ili izvoza, ona je selektivna.

20.2. Alokativno, distributivno i stabilizaciono dejstvo

Fiskalna politika ima svoje alokativno, distributivno i stabilizaciono dejstvo u ostvarivanju ciljeva fiskalne politike.

Sve ove funkcije javnih finansija ostvaruju se istovremeno, u istom budžetskom procesu. Bitno je, međutim da se u tom procesu ostvari optimujm (Trade off) između ove tri funkcije.

O alokativnom i distributivnom dejstvu javnih finansija već smo govorili pa najveći deo analize dalje posvećujemo stabilizacionom (anticikličnom) dejstvu, fiskalne politike i merama i instrumentima kojima se ta politika ostvaruje.

20.3. Automatski stabilizatori i diskrecione mere fiskalne politike

Da bi u praksi sprovedila acnicikličnu fiskalnu politiku, savremena država se služi a) sistemskim merama kao automatskim stabilizatorima i b) diskrecionim merama.

Mere fiskalne, monetarne i drugih politika mogu da se primenjuju na dva načina; kao zakonske, sistemske koje deluju automatski, ili kao smišljenje, diskrecione, ad hoc mere koje donose ovlašćeni organi s vremena na vreme a koje imaju za posledicu napr. da se promeni poreski zakon ili samo neki od elemenata poreza (poreska stopa) ili da se poveća ili smanji neki javni rashod ili svi javni rashodi u celini.

20.3.1. Automatski stabilizatori

Instrumenti koji su ugrađeni u fiskalni sistem jedne zemlje i koji automatski deluju kada se pojavi makroekonomska neravnoteža, nazivaju se automatskim stabilizatorima. Oni automatski deluju kada se stvori situacija koja je predviđena za njihovo dejstvo, a nazivaju se stabilizatorima zato što imaju izrazito anticiklično dejstvo u privredi. Automatski stabilizatori ublažavaju dejstvo recesije i inflacije. Budući da im reakcija na privrednu neravnotežu počinje pre eventualnog uvođenja novih mera (diskrecione) aktivne fiskalne politike, ugrađeni stabilizatori se u ekonomskoj literaturi često sreću pod imenom prva linija odbrane od cikličnih fluktuacija u privredi. Međutim, iako ublažava ciklične fluktuacije privrede, ova prva linija odbrane često nije dovoljna za rešavanje problema recesije i inflacije. Vlade savremenih država mogu da računaju na ponovno uspostavljanje opšte privredne ravnoteže tek kada primene i mere aktivne, diskrecione monetarne i fiskalne politike.⁸⁷

⁸⁷ Dr Dragana Gnjatović, op. cit. str. 14-15.

Najčešći oblici automatskih stabilizatora koji su ugrađeni u fiskalne sisteme savremenih država jesu progresivno oporezivanje, kompenzacije za nezaposlenost i subvencije u poljoprivredi. Progresivno oporezivanje je automatski stabilizator koji deluje kod javnih prihoda a kompenzacija za nezaposlenost, subvencije u poljoprivredi deluju kao javni (transferi) rashodi.

Automatski stabilizatori su sistemskog (institucionalnog) karaktera i deluju sami od sebe, prema promenama u privredi, da bi zaustavili njihova negativna kretanja i dejstva. Diskrecione mere zahtevaju donošenje osmišljene odluke, koja se realizuje kroz proceduru zakonskih promena koje treba da dovede do promena koje će zaustaviti negativne i/ili podstaći pozitivne promene u privredi.

Pored faktora vremena i potrebe da se brzo reaguje na dato stanje i kretanje u privredi, neophodno je voditi računa i o stabilnosti uslova privređivanja. Uslovi privređivanja za privredne subjekte moraju biti što je više moguće trajni, da bi im se, sami privredni subjekti blagovremeno i na pravi način prilagođavali tj. da bi mogli da naprave svoje analize, proračune (o troškovima, zapošljavanju, profitu) i da donose (inoviraju) svoje odluke o poslovanju. Svrsi stabilnosti uslova privređivanja više služe tzv. automatski stabilizatori nego ad hoc tj. diskrecione mere.

Ove mere mogu biti ekspanzivne ili restriktivne. Kada dođe do smanjenja agregatne tražnje, odnosno potrošnje, zbog pada kupovne moći, država može da uvodi mere ekspanzivne fiskalne politike. U domenu politike javnih prihoda, država, tada, može da deluje merama smanjivanja poreskih stopa, davanjem novih poreskih olakšica ili čak ukidanjem pojedinih javnih dažbina, isplatom javnog zajma i sl. U domenu politike javnih rashoda, država tada deluje obično i smanjenjem neproaktivnih a povećanjem privrednih i neprivrednih investicija.

U slučaju inflatornih poremećaja u privredi, kada postoji višak kupovne moći na tržištu, država pribegava diskrecionim merama restriktivne fiskalne politike. Politika javnih prihoda u tom slučaju može da se zasniva na merama povećanja poreskih stopa i uvođenja novih javnih dažbina, emitovanjem javnog zajma i sl. Politiku javnih rashoda tada odlikuje uzdržavanje od novih državnih investicija.

20.3.1. Progresivno oporezivanje

Automatske promene u nivou poreskih stopa nastaju zahvaljujući tome što je kod oporezivanja prihoda i dohotka fizičkih i pravnih lica u savremene fiskalne sisteme ugrađeno progresivno oporezivanje. U vreme privredne konjunktura, na osnovu progresivnog oporezivanja država automatski porezima oduzima poreskim obveznicima relativno više novčanih sredstava. Na taj

način smanjuje se pritisak na agregatnu tražnju, odnosno potrošnju. U vreme privredne recesije, kako se smanjuje dohodak, dolazi do automatskog smanjenja poreske obaveze po osnovu smanjenih prihoda i sprečava se dalji pad kupovne moći na tržištu.⁸⁸ Podrazumeva se da u slučaju konjunktura budžetski prihodi automatski rastu, a u slučaju recesije automatski opadaju, što zahteva promene u budžetskoj politici odnosno rešavanje problema suficita ili deficita u budžetu.

20.3.1.2. Kompenzacija za nezaposlenost

Kompenzacija za nezaposlenost deluje anticiklično tako što se nivo izdataka države radi pomoći nezaposlenima menja automatski, u zavisnosti od razmera nezaposlenosti. Zahvaljujući ovim kompenzacijama (transfornim rashodima), u vreme recesije se omogućava privremeno nezaposlenim kategorijama radno sposobnog stanovništva da sačuvaju određenu kupovnu moć. Na taj način se održava određeni nivo agregatne tražnje na tržištu, što ne bi bilo moguće kada bi privremeno nezaposleno radno sposobno stanovništvo ostalo bez izvora prihoda. Naravno, u vreme privrednog prosperiteta obim kompenzacija za nezaposlenost se smanjuje jer je veća zaposlenost, što je povoljno za budžet jer po tom osnovu povećavaju se budžetski prihodi i smanjuju se budžetski rashodi.

20.3.1.3. Subvencije u poljoprivredi

Subvencije u poljoprivredi deluju kao automatski stabilizatori tako što savremena država ne dopušta da se poljoprivredni proizvodi prodaju po cenama koje diktira tržište, čak ni kada se na njemu pojave poljoprivredni viškovi. Poljoprivreda je strateški značajna ekonomska delatnost i svaki poremećaj na tržištu poljoprivrednih proizvoda teško može da pogodi kako poljoprivredne proizvođače tako i najšire slojeve stanovnika i da izazove talas poremećaja na čitavom frontu privrednih delatnosti koje su neposredno ili posredno povezane sa poljoprivrednom proizvodnjom (industrija hrane, izvoz i uvoz poljoprivrednih proizvoda, smanjenje pritiska na zapošljavanje i migracije selo grad i sl.). Zbog toga je zaštita poljoprivredne proizvodnje u savremenim državama mnogo širih razmera od direktnih subvencija poljoprivrednim proizvođačima, obuhvatajući i čitav niz mera monetarne, devizne i razvojne politike.⁸⁹ Ako je poljoprivredna proizvodnja konkurentna sa rentabilnim cenama,

⁸⁸ Ibid. str. 15.

⁸⁹ Ibid. str. 15.

potreba za subvencijama je manja, čime se smanjuju budžetski rashodi i po tom osnovu.

20.3.2. Formule fleksibilnosti i mogućnosti finog podešavanja

Stabilizacione mere ostaju uglavnom korektivnog, kompenzatornog karaktera, tj. one treba da utiču da se otklone poremećeni odnosi ili da spreče njihovo dalje pogoršavanje dok se ne preduzmu druge mere i aktivnosti. Ali da bi ove mere bile efikasne, nužno je da budu dovoljno snažne i brzo preduzete, da bi rezultati usledili pre nego što bude kasno i pre nego što bude neophodno da se pređe, odnosno dok se prelazi na druge instrumente.⁹⁰

Da bi pospešila efikasnost i elastičnost u brzini primene fiskalnih mera stabilizacionog efekta, savremena zapadna finansijska nauka se zalaže za primenu tzv. formule fleksibilnosti u okviru koje deluju i pomenuti ugrađeni stabilizatori. Formula fleksibilnosti se zasniva na unapred utvrđenom i zakonski regulisanom sistemu koji funkcioniše, odnosno stupa na snagu kad nastanu negativne posledice - poremećaji u privredi. U tom zakonski regulisanom sistemu je predviđeno i propisano koje će mere preduzeti vlada u domenu javnih rashoda i prihoda ako nastanu određene negativne pojave - pad zaposlenosti, porast cena, smanjenje izvoza i sl. Kad nastane recimo skok cena od 10%, onda vlada automatski povećava poresko opterećenje od recimo 5%, kupuje obveznice javnog zajma na finansijskom tržištu u određenom iznosu (povlači likvidna sredstva) pooštrava uslove kreditiranja i sl. a automatizam u formuli elastičnosti osigurava da se što je moguće više skрати vreme između nastupanja poremećaja i delovanja na njega.

Mada su, ugrađeni stabilizatori ocenjeni u finansijskoj literaturi kao koristan instrument fiskalne politike, oni imaju relativno ograničenu efikasnost, jer su, prvo, kao broj instrumenata mali i ograničeni i drugo, nemaju takvu snagu da odmah zaustave i preokrenu trend promena u željenom pravcu, naročito kada su u pitanju veće promene u privrednoj stabilnosti,⁹¹ te ih zato treba kombinovati i koristiti sa formulom fleksibilnosti i diskrecionim merama fiskalne politike, kao i sa ostalim instrumentima ekonomske politike i tržišne politike.

Za fino doterivanje dejstva fiskalne politike ("finetuning") koriste se iz kejnzijskog arsenala mera i tzv. ekonomski odnosno fiskalni multiplikatori. Radi se o spoljnim, egzogenim merama fiskalne politike koje donosi fiskalna vlast i o njihovom endogenom

⁹⁰ Ksente Bogov, Fiskalna politika, Skoplje 1961. str. 58.

⁹¹ K. Bogoev: "Fiskalna politika", Skoplje 1964. str. 61.

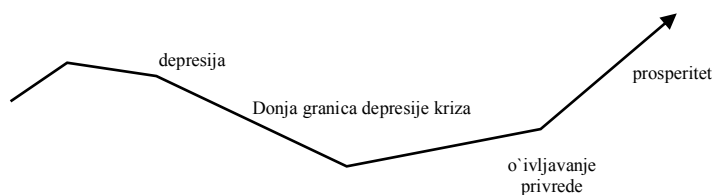
dejstvu, odnosno dejstvu na mikro nivou. Egzogene promenljive su obično javni rashodi, javni prihodi, javni zajam, novčana masa i sl., dok su endogene promenljive potrošnja, proizvodnja, zaposlenost, cene, itd. Na primer, ako država smanji određenu vrstu poreza, to će delovati na povećanje proizvodnje, profit, eventualno na smanjenje cene, na povećanje zaposlenosti, izvoza i dr. Efekti delovanja egzogenih promenljivih na endogene promenljive izračunavaju se pomoću odgovarajućih formula koje, na primer, pokazuju za koliko jedinica će se promeniti proizvodnja, cene i dr. ako se za toliko jedinica smanji poresko opterećenje dobiti preduzeća. Ovi multiplikatori mogu ali ne moraju da deluju ako ih tržište ne prihvati a mogu biti i izvor novih poremećaja. Uz to neke od njih mogu da deluju trenutno a kod nekih efekti mogu da se ispolje na duži period. Setimo se monetarista koji su došli do zaključka da povećanje novčane mase najpre deluje na proizvodnju, pokreće povećanje dohodaka i to u roku od nekoliko meseci do godinu dana, a zatim, ako je povećanje novčane mase bez realnog pokrića, dolazi do rasta cena u dugom periodu koji traje decenijama. Zato treba obratiti posebnu pažnju na multiplikatore sa odloženim dejstvom i na ukupne efekte različitih multiplikatora koji se kombinuju.

20.3.3. Anticiklično delovanje fiskalne (i monetarne) politike

Monetarna i fiskalna politika deluje svaka za sebe, ali se njihovo dejstvo usklađuje naročito kada deluju anticiklično.

Recesija i konjunktura su krakoročna odstupanja privredne aktivnosti od (neophodnog) trebna privrednog rasta. Takva ciklična kretanja dovode do smena recesija i konjunktura.

Ciklus ekonomskih kolebanja ima šest osnovnih, sukcesivnih faza kroz koje prolazi privreda: 1) depresiju, 2) dostizanje donje granice depresije ili još veći pad i prelazak u krizu, 3) oživljavanje privrede, 4) prosperitet, 5) dostizanje gornje granice prosperiteta (ekonomskog buma) i 6) ponovni pad i ulazak u recesiju.



Recesija je opadanje privredne aktivnosti kao rezultata opadanja tražnje. Proizvodni kapaciteti i radna snaga postaju neupošljeni, rastu zalihe, smanjuju se platni promet i bankarski

poslovi, stambena izgradnja i investicione aktivnosti. Nastaje i kriza čišćenja tj. zatvaranja slabih, ranjivih preduzeća. Opšti indeksi industrijske proizvodnje i BDP-a opadaju, raste nezaposlenost, smanjena proizvodnja povećava troškove i smanjuje profite preduzećima, padaju cene akcija na berzama, recesija može da pređe u krizu. Posle uspostavljene neravnoteže na nižem nivou dolazi do bržeg ili sporijeg oživljavanja privredne aktivnosti i ulazi se u ciklus konjunkturalne povećanja tražnje, proizvodnje i svi indikatori, za razliku od recesije, dobijaju uzlazni karakter.

Ciklične varijacije (kolebanja) u privredi javljaju se u vidu smenjivanja ekspanzije i recesije (kontrakcije). Ove pojave dešavaju se u vremenskim razmacima koji obuhvataju više godina, a njihovo ispoljavanje posmatra se u dugim vremenskim serijama, pri čemu neki ciklusi traju od jedne do tri, a drugi više godina. Smenjivanju perioda poleta i kriza ili recesija u ovim cikličnim kretanjima nazivaju se konjunkturalnim kolebanjima. Poznavanje ovih kretanja i njihovo predviđanje važno je kako za poslovnu politiku preduzeća tako i za stabilizacionu politiku države koja se postiže preduzimanjem posebnih anticikličnih mera. Kolebanja u privredi mogu imati opšti karakter i da deluju na makro privredne agregate kao što su BDP, cene, zaposlenost, stopa investiranja i sl., a mogu biti i kolebanja u pojedinim sektorima privrede kao što su napr. izvoz i uvoz ili kolebanja u pojedinim granama privrede.⁹²

Monetarna politika i njeni instrumenti (količina novca i kamata, devizni kurs) deluju na cene, likvidnost, rentabilnost privrede (profitabilnost). Fiskalna politika i njeni instrumenti takođe deluju (kao trošak) na cene, likvidnost i rentabilnost. Ali dok monetarne mere stvaraju i poništavaju, povećavaju, smanjuju kupovnu moć svima, fiskalne mere uglavnom određuju ko plaća i ko koristi sredstva javnih rashoda.

U primeni ovih mera uvek treba proceniti kako kombinovati i koliko dozirati mere i instrumente monetarne i fiskalne politike u ostvarivanju ciljeva ekonomske politike, da li je oportuniije da se za ostvarivanje određenog cilja nosioci ekonomske politike više oslone na mere i instrumente fiskalne ili kreditno-monetarne politike. Zadatak je ekonomske nauke da ukaže na mogućnosti korišćenja (kombinovanja) i jedne i druge politike i na njihove (neto) efekte. Ovo naročito zbog toga što povlačenje poteza na jednoj strani može da izazove negativne efekte na drugoj. Tako na primer, smanjivanje poreza ili davanje subvencija određenim poreskim subjektima zahtevaće ili smanjenje rashoda za određene korisnike budžetskih sredstava ili povećanje poreske presije i otežavanje uslova privređivanje drugim poreskim subjektima. Postizanje istog cilja može se ostvariti i uz veće angažovanje javnih zajmova (zaduživanje države) ali se tako smanjuje mogućnost korišćenja

⁹² Ekonomska enciklopedija II, op. cit. str. 787-788.

štednje kod banaka za druge namene napr. za kreditiranje preduzeća. Uz to se poreska presija mora povećati u budućnosti kada treba (iz poreza) vratiti zajmove sa kamatom, čime se smanjuje blagostanje budućih generacija. Ukoliko bi se isti cilj postigao kreditno-monetarnom politikom, neophodno je povećanje likvidnosti privrede, kreditno podsticanje investicija u privredi, smanjivanje kamata na kredite i sl., što zahteva liberalnu novčanu i kreditnu politiku a to može dovesti do rasta cena, inflacije, pada vrednosti nacionalne valute i stvoriti drugu vrstu poremećaja u privredi. Zato se ciljevi ekonomske politike ostvaruju najčešće kombinovanim dejstvom različitih politika (politika proizvodnje i tržišta, prodaje proizvoda, uz sadejstvo politike poreza, kreditne, devizne i drugih politika).

Anticiklična politika je skup mera državne ekonomske politike radi ublažavanja cikličnih privrednih kretanja. Njeni ciljevi su ujednačena i primereno visoka stopa rasta proizvodnje, puna zaposlenost uz stabilne cene, uravnoteženi spoljnotrgovinski i platni bilans.⁹³ U razvijenim zemljama smatra se da postoji stabilan rast privrede ako je (prirodna) nezaposlenost 3-4% radno sposobnog stanovništva, ako se kapaciteti proizvodnje koriste najmanje sa 70-80%, ako cene ne rastu za više od 3%, ako je rast investicija, izvoza i BDP-a između 3 i 5%.

Savremeno upravljanje privredom zahteva da se privredna kretanja stalno analiziraju. Ne sme se čekati da se nepovoljne tendencije razviju, već se mora delovati u momentu kada one nastaju, kada se jave prvi indikatori poremećaja. Time se sprečava smenjivanje perioda izraženih nepoželjnih recesija i konjunktura.

OSNOVNE CIKLIČNE FAZE I INSTRUMENTI FINANSIJA - bazna orijentacija delovanja -

<i>Instrumenti finansija</i>	<i>Faza u ciklusu</i>	
	<i>Konjunktura i inflacija</i>	<i>Recesiona kriza</i>
Budžetska politika	suficit	deficit
Javni rashodi	smanjivanje	povećanje
Javni prihodi	povećanje	smanjenje
Državni dug	smanjenje	proširenje
Javno investiranje	smanjenje	proširenje
Monetarna masa i kreditni volumen	sužavanje	proširenje

⁹³ Ibid. str. 45.

Da bi se sprečili ili zaustavili opadanje proizvodnje i prodaje i recesione tendencije u privredi i da bi privreda izašla iz recesije, nisu dovoljne samo mere fiskalne i monetarne politike potrebno je da se preduzmu kompleksne mere na mikro ekonomskom nivou (u preduzećima, u realnom sektoru ekonomije) da se recesija prevaziđe. Neophodne su i nove investicije, novi programi, proširenje tržišta i sl. što će izazvati povećanje tražnje, povećati konkurentnost proizvodnje, odnosno prodaje, da bi privreda, kroz povećanje korišćenja kapaciteta i upošljenosti, izašla iz recesije.

Oživljavanje privredne aktivnosti može se podstaći povećanjem njene likvidnosti, odnosno povećanjem količine novca i kredita ako su oni (nedovoljna novčana masa) bili uzrok recesije. Izlazak iz recesije može se podstaći i kamatnom politikom (smanjenje kamate podstiče investicionu aktivnost), politikom otvorenog tržišta (isplatom hartija od vrednosti od strane države po osnovu javnog duga, čime se povećava likvidnost tržišnog i sektora stanovništva), smanjenjem poreza, podsticajem ulaganja u nove tehnologije, u zapošljavanje i sl. Prema tome za slučaj recesije primenjuju se mere ekspanzivne monetarno-kreditne i fiskalne politike.

U slučaju inflacije postupa se obrnuto. Monetarno-kreditna i fiskalna politika moraju biti restriktivne da bi se zaustavio rast cena i inflacije. Mora da se smanji (obuzda) tražnja manjom količinom novca i kredita, povećanjem poreza, smanjenjem likvidnosti privrede na osnovu emitovanja javnog zajma i sl.

Ali, kao što smo istakli, mere koje se preduzimaju i u realnom i u finansijskom sektoru moraju dobro da se kombinuju i kontrolišu da ne bi došlo do neželjenog dejstva. Tako, ako kod preduzimanja antirecesionih mera izostane odgovarajuće prilagođavanje na mikro nivou, kod tržišnih subjekata ekspanzivnom monetarnom i fiskalnom politikom podsticajne monetarne i fiskalne mere realizovaće se u rastu cena i inflacije, pa ćemo imati i stagnaciju u privredi i inflaciju ili stagflaciju. To je veoma nepovoljno za nacionalnu privredu, ali i nacionalnu valutu koja mora da devalvira. To ujedno pokazuje da su tržišne snage slabe, da je tržište nerazvijeno, da na njega ne mogu delovati mere monetarne i fiskalne politike, s te da ekonomija zemlje mora da se skoncentriše na sistemske promene i fundamentalne probleme razvoja.

U funkciji anticiklične politike u potpunosti je izmenjeno i gledište o budžetskoj ravnoteži. Budžet se posmatra kao značajan program uticaja javnog sektora na savremena privredna kretanja, ali sa ograničenim mogućnostima. Tako na smanjenje deficita budžeta SAD-a devedesetih godina, po Prof. Štiglicu bitno su uticala tri činioca: povećanje poreza pojedincima s visokim prihodima (koji mogu da ih plate), ograničenje rasta rashoda i jaka

privreda.⁹⁴ Samo takav budžet mogao je da odigra stabilizacionu ulogu u američkoj privredi.

20.4. Meko i tvrdo budžetsko finansiranje

Tvrdo budžetsko finansiranje zasniva se na zahtevu da se sa što manje inputa ostvari što veći output i u tržišnom i javnom sektoru.

Model mekog budžetiranja zasniva se na olakom manipulisanju javnim prihodima i rashodima i instrumentima monetarne politike. Smatralo se da se problemi privrede (recesija i prekomerna tražnja, pa i razvoj i investicije) mogu rešavati u kejnzijanskom modelu privređivanja ekspanzivnom monetarnom i fiskalnom politikom koja dovodi do povećanja efektivne tražnje. Recesija se rešava povećanim javnim rashodima, smanjenim javnim prihodima, većim javnim zajmovima i javnim investicijama, povećanim budžetskim deficitom, kombinovano sa ekspanzivnim monetarnim merama i instrumentima. Te mere su primenjivane ili oprezno, analitički ili olako ("Turbo Kejns"). U praksi je dolazilo do oživljavanja privrede u recesiji ali i do rasta cena, inflacije ili bi na osnovu dejstva tih mera privreda ostala u recesiji a cene i inflacija bi porasle, došlo bi do stagflacije. Zato je postao glavni problem ekonomske, pa i monetarne i fiskalne (budžetske) politike, kako izvlačiti privredu iz recesije a da ne dođe do povećanja cena i inflacije. Monetaristi su ukazali na značaj i ulogu novca. Ostaje značaj i uloga fiskalnih (budžetskih) politika.

Država, upravljajući budžetom i budžetskim deficitom, kao što smo na to ukazali, raspolaže ogromnim finansijskim sredstvima koja može da preraspodeljuje i koristi radi vođenja anticiklične politike. Ako država ne uspe, cena neuspeha je prevaljena na pleća poreskih obveznika koji bi ta sredstva bolje iskoristili od države ili na pleća korisnika budžeta kojima su sredstva smanjena.

Tvrdo budžetsko finansiranje zahteva da država ako ne može da pomogne privredi, a to bi morala, ne sme da joj odmaže. Kao i da privreda, odnosno sama preduzeća u njoj, pod dejstvom tržišnih zakona ponude i tražnje moraju stalno da se racionalno ponašaju da sama sebi da pomognu da izlaze iz teškoća. Moraju da povećaju proizvodne napore da ostvare bolje rezultate (novi, kvalitetniji proizvodi uz manje troškove poslovanja, povećanje konkurentnosti i sl.). Ako to ne može, a pogotovu ako to ne može i uz određenu monetarno-kreditnu i fiskalnu podršku države, banaka i drugu, preduzeće mora da ide u stečaj, da bude sanirano ili likvidirano.

Država najbolje pomaže privredi ako obezbedi delovanje sistema tako da privreda efikasno funkcioniše i da takve uslove privređivanja da svaka pomoć privredi bude tako iskorišćena da se

⁹⁴ Dž. E. Štiglic, op. cit. str. 794

korisno efektuiru u porastu korišćenja kapaciteta, zaposlenosti, profita.

Država pre svega ne sme da otežava ekonomski položaj privrede i njenih subjekta i građana. Tako, država ne bi smela da emituje nedovoljnu ili prekomernu novčanu masu, jer je tada ona uzrok recesije i/ili inflacije. Isto tako ne bi smela da fiskalno preterano optereti privredu jer bi to bila loša politika alokacije koja vodi recesiji. Najsigurnija pomoć privredi bi prema tome bila da država emituje novčanu masu (kupovna moć) količinu novca koja odgovara robama koje se promeću i smanjenje fiskalne presije. Ovo drugo zahteva smanjenje javnih rashoda ali se žrtva smatra opravdanom ako se privreda oporavi i kasnije odbacuje veće javne prihode. Od pomoći može biti i prevremena isplata javnih zajmova ali to smanjuje likvidnost budžeta i zahteva, takođe, smanjenje javnih rashoda. Neke mere država je prinuđena da sprovede. Ako su porasle cene i inflacija država mora da ograničava i smanjuje javne rashode, da vodi restriktivnu monetarnu politiku i da izvrši devalvaciju nacionalne valute. Sve ostale mere su pod ozbiljnim znakom pitanja pa je veliki rizik da mogu biti uspešne. To se odnosi na povećanje javnih rashoda, na smanjenje kamate, povećanje fiskalne presije. Primena tih mera pre će dovesti do rasta cena i inflacije nego do oživljavanja privrede. Prema tome, svako mora da odradi svoj posao kako treba i država i privreda odnosno tržište.

U stvari mora pažljivo da se upravlja kako tržištem i njegovim razvojem, razvojem tržišnih snaga i institucija u realnom i finansijskom sektoru (samofinansiranje, banke, tržišta novca i kapitala) u smislu da tržišne snage budu prilagodljive i same izlaze iz krize i rešavaju nastale neravnoteže na tržišnim principima, tako i ulogom javnog sektora u privredi pa i ekonomskom (monetarnom i fiskalnom) politikom uz uvažavanje granica i okvira uspešnosti njene primene.

Tipičan primer za tvrdo budžetsko finansiranje je EU. U EU budžetski deficit ne sme da bude veći od 3% BDP-a, cene ne smeju da porastu više od 3%, kao ni deficit spoljnotrgovinske razmene. Javni dug ne sme da pređe 60% BDP-a, količina novca i kredita striktno se usklađuje sa količinom roba koje se proizvode i promeću i sa brzinom novčanog opticaja. U takve uslove finansiranja moraju da se uklupe i privreda i svaki privredni subjekat i građani i država i korisnici budžeta. To je njihov zajednički i zadatak i okvir. Takvo finansiranje koje pomaže i podstiče uspešnost i racionalno korišćenje sredstava i u tom smislu vrši selekciju i u tržišnom (privatnom) i u javnom sektoru u korist onih koji su uspešni, čini ono što se obično naziva tvrdo budžetsko finansiranje. Termin tvrdo budžetsko finansiranje se inače kao termin koristi i za finansije mikro nivoa, za finansiranje preduzeća, pa i neprofitnih organizacija, ustanova, bolnica, škola itd.

20.5. "Time lag" i kašnjenje u monetarnoj i fiskalnoj politici

Postoji određeni period "time lag" od momenta preduzimanja određene (u našem slučaju napr. fiskalne) ekonomsko-političke mere do njenog dejstva, pa zavisi u kakvom će se stanju neravnoteže naći privreda dok se donese odluka o toj meri i ona počne da deluje. To dejstvo može biti blagovremeno i efikasno, kao što može biti i neblagovremeno i neefikasno, jer se zakasnilo sa tom merom ili se ona nije mogla brzo doneti a stanje u privredi se, u međuvremenu ili pogoršalo ili poboljšalo, zbog delovanja nekih drugih uzroka iz unutrašnjeg ili spoljnog okruženja (promena tražnje, cena i dr.). Mere koje su preduzete sa zakašnjenjem ili u promenjenim uslovima postaju nedelotvorne.

Promene diskrecionih mera skupočane su, međutim, sa tri vrste vremenskog zakašnjenja: 1) vreme koje se zahteva za analizu potrebe za njihovo preduzimanje - informacije kasne, a potrebno je i izvesno vreme za njihovu obradu; 2) vreme koje se zahteva (parlamentarna procedura) za donošenje odluke - mere se ne mogu često menjati, a postoje i institucionalne prepreke za ove promene; 3) vreme koje se zahteva za postizanje punih efekata promena - od primene mera do promene rashoda.

Tako, za promenu poreskih osnovica i/ili stopa obično moraju da se promene odgovarajuće odredbe u poreskim zakonima koji ih regulišu. U nekim zemljama, da bi se smanjio rizik "time lag-a" mere fiskalne politike mogu da se ostvare neposrednom intervencijom vlade bez promene zakona tj. bez parlamentarne procedure, da bi se smanjio rizik delovanja vremenskog faktora. Tako na primer Engleska vlada ima ovlašćenja da menja stope poreza na promet kada to oceni oportunistički u odnosu na stanje u privredi (da ih napr. smanjuje u vreme recesije, pokazatelji opadanja proizvodnje i prodaje i privrednih aktivnosti) a da o tome naknadno izvesti parlament koji to naknadno obično odobrava.

20.6. Monetarna i fiskalna politika EU

20.6.1. Trijumf monetarizma i primena modela Bundes banke

U koncipiranju i institucionalizaciji finansijskih odnosa u EU i između EU i drugih zemalja primenjene su kao teorijske osnove teorija blagostanja, zasnovana na pareto efikasnosti i monetaristička teorija. Ovaj pristup zastupljen je kako u shvatanju monetarne unije tako i u ostvarivanju uslova za konvergenciju budžetskih politika.

Pol D Grov (Paul de Grauwe) ukazuje najpre zašto je preovladao nemački model u koncipiranju monetarne unije. On ističe da je uspeh nemačkog modela centralnog bankarstva

intrigantan fenomen. Kada su države EU pregovarale oko Mastrohstskog sporazuma, u skoro svim državama članicama EU preovladavao je anglosaksonski model centralnog bankarstva. Postavlja se pitanje zašto je onda odbačen anglosaksonski i prihvaćen nemački model? Za ovakvo opredeljenje moguće je pronaći dva razloga. Jedan se odnosi na intelektualan razvoj, tj. "monetarističku kontrarevoluciju", a drugi na stratešku poziciju Nemačke u procesu kretanja ka EMU.⁹⁵

Tokom 1950-tih i 1960-tih trijumfovao je kejnizijanizam. Visoki ekonomski rast i niska nezaposlenost su bili ciljevi za čije ostvarenje su bile odgovorne monetarne i fiskalne vlasti. Ekspanzivna monetarna i fiskalna politika bile su instrumenti kojima su se oni ostvarivali. Vododelnica su bile 1970-te godine. Monetarizam je napravio prodor kada su se počeli umnožavati dokazi da ovakva politika proizvodi inflaciju.

Po monetaristima nezaposlenost se može rešavati samo preko "strukturnih politika" tj. investiranjem, uvođenjem veće fleksibilnosti na tržištu rada i nižih poreskih stopa na rad. To nije posao centralne banke. Suprotno tome centralna banka se mora baviti samo onim što može da kontroliše, a to je nivo cena. Problem zaposlenosti je tržišni problem a ne problem javnog sektora. Taj problem rešava ponuda i tražnja radne snage i cena rada u tržišnom sektoru.

Iz toga je proizašao i novi pogled na prirodu odnosa između centralne banke i vlade. Pošto pritisak da se vodi ekspanzivna monetarna politika, koja ima za cilj da stimuliše ekonomiju, dolazi od političara koji slede kratkoročne izborne ciljeve, centralna banka bi trebalo da se zaštiti od takvih političkih pritisaka svojom nezavisnošću.⁹⁶

U posleratnom periodu su se razvila dva modela bankarstva. Jedan se može nazvati anglo-francuski model, a drugi nemački model. Dva modela se razlikuju međusobno na dva načina. Jedan se tiče ciljeva centralne banke, a drugi se odnosi na status centralne banke.

U anglo-francuskom modelu centralna banka ima nekoliko ciljeva: stabilnost cena, stabilizaciju poslovnog ciklusa, održavanje visoke zaposlenosti i finansijsku stabilnost. U ovom modelu stabilnost cena je samo jedan od ciljeva i nema privilegovan tretman. Ovo je veoma različito u odnosu na nemački model gde je stabilnost cena primarni cilj centralne banke. I, mada centralna banka može imati i druge ciljeve, to je uvek uslovljeno zahtevom

⁹⁵ Paul de Grauwe, Ekonomija monetarne unije, Prevod, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2004. str. 242-243.

⁹⁶ Ibid. str. 243.

da se ne dovodi u pitanje stabilnost cena.⁹⁷ Bundes banka zato svaki zahtev da se pomogne privredi, svaku predloženu meru Vlade za intervencije u privredi preispituje i preračunava kako će se odraziti na rast cena i ako je taj efekat neprihvatljiv, napr. ne uklapa se u planirani rast cena do 3% na godišnjm nivou, takvu meru neće prihvatiti niti podržati monetarno-kreditnom politikom. Čak će monetarno-kreditnom politikom neutralisati dejstvo mera koje nisu u njenoj nadležnosti da bi se smanjio njihov uticaj na rast cena. Ona o tome sama odlučuje i u to joj se ne mogu mešati ni parlament ni vlada, ni ministarstvo finansija.

Kad je u pitanju status i institucionalno oblikovanje centralne banke, anglo-francuski model karakteriše politička zavisnost centralne banke, tj. odluke monetarne politike odobrava vlada (ministar finansija). U ovom modelu ministar finansija odlučuje o povećanju ili smanjenju kamatne stope.

Stvari su drugačije u nemačkom modelu, gde je vodeći princip samostalnost (politička nezavisnost). Odluke o kamatnim stopama donosi centralna banka, bez mešanja političkih vlasti. Ovaj princip je utvrđen statutom centralne banke i ljubomorno se čuva od strane centralno-bankarskih vlasti.⁹⁸

kada su evropske države pregovarale oko Mاستrihtskog sporazuma, napravljen je izbor između ova dva modela. Sada se može reći da je anglo-francuski model odbačen kao vodič za oblikovanje Evropske centralne banke i da je preovladao nemački model.⁹⁹

Nije preterano tvrditi da je 1980-tih godina monetaristička paradigma postala preovladavajuća, posebno među centralnim bankarima. U godišnjem izveštajima i bezbrojnim govorima zvaničnika centralnih banaka, monetarističke analize i recepti postali su dominantni intelektualni okvir.

Stoga ne iznenađuje to što su centralni bankari, kada su skicirali Delorov izveštaj (koji je bio intelektualni okvir za Sporazum), bili voljni da uzmu Bundesbanku kao model. Ističući stabilnost cena kao primarni cilj i političku nezavisnost kao instrument da se on ostvari, Bundesbanka je bila živi primer nove monetarističke paradigme.

Ovo pokazuje da države u kojima su centralne banke politički nezavisne bolje upravljaju svojim ekonomijama. Ove države mogu da održavaju u proseku nižu stopu inflacije bez da imaju trošak izražen preko veće nezaposlenosti ili nižeg ekonomskog rasta.

Politička nezavisnost i inflacija zajedno određeni su dubljim socijalnim i političkim faktorima. Stoga nije očigledno da će nezavisnost, istaknuta u statutu centralnih banaka, automatski

⁹⁷ Ibid. str. 240.

⁹⁸ Ibid. str. 241.

⁹⁹ Ibid. str. 242.

voditi nižoj inflaciji. Da bi politička nezavisnost dovela do željene stabilnosti cena, mora se podržati socijalnim i političkim konsenzusom o stabilnosti cena.¹⁰⁰

Koji su problemi konvergencije i kako su morali da budu rešeni da bi se stvorila EU kakva je danas?

Prvi problem je stvaranje jedinstvene monete i monetarne politike. Gubitkom nacionalne valute i prihvatanjem EUR-a kao jedinstvene valute zemlje članice su izgubile svoj monetarni suverenitet, ali je svakoj od njih bitno ograničen i fiskalni suverenitet s obzirom da su postavljeni ne samo čvrsti kvantitativni okviri za vođenje nacionalnih budžetskih politika, već su im postavljena i čvrsta kvantitativna ograničenja.

Pred takvim izazovima svaka zemlja potencijalna članica EU morala je da se proračuna šta gubi a šta dobija, koje su joj koristi a koji troškovi ulaskom u EU, čije uslove mora da prihvati.

Gubljenje monetarne suverenosti znači da se država članica EU lišava mogućnosti da kontroliše količinu novca i likvidnost, da upravlja deviznim kursom, pa i politikom kamatne stope, kreditnom multiplikacijom itd.

20.6.1.1. Nema devalvacije

EU je postavila uslov da nema devalvacije. Gubljenje mogućnosti korišćenja politike kursnog prilagođavanja znači da država, ako je nekonkurentna zbog nedovoljne tražnje za njenim proizvodima u zemlji i na inostranim tržištima, te ima deficit trgovinskog i platnog bilansa sa inostranstvom, ne može više taj problem da rešava devalvacijom koja bi učinila cene i izvoz roba konkurentnijim. Ona mora da se prilagođava povećanjem konkurentnosti, odnosno drugim politikama kao što su tržišne politike, fiskalna politika, politika radne snage i sl. Isto, tako, problem inflacije ne može se više rešavati devalvacijom nacionalne valute već drugim antiinflatornim politikama, instrumentima i merama. Naime, sada snagu EUR-a određuje ukupna konkurentnost i cenovna stabilnost svih zemalja članica EU koje su prinuđene da prihvate oštre uslove konkurentnosti i ekonomske stabilnosti koje je propisala EU kako bi neprekidno održavale pa i povećavale kupovnu moć EUR-a. U protivnom, zemlja koja se u to ne uklapa mora biti isključena iz Monetarne unije.

20.6.1.2. Kriterijumi konvergencije

U decembru 1991. potpisan je Mاستrihtski sporazum, kojim je utvrđen plan progresa kretanja prema monetarnoj uniji. Ovaj plan bio je zasnovan na dva principa. Prvo, tranzicija prema monetarnoj

¹⁰⁰ Ibid. str. 244.

uniji u Evropi se sagledava kao postepen proces koji će se proširivati tokom dužeg perioda. Drugo, ulazak u Uniju je bio uslovljen zadovoljavanjem kriterijuma konvergencije ekonomija kandidata za ulazak u monetarnu uniju. Prema ovim kriterijumima država može da se pridruži Uniji samo ako:

1. Njena stopa inflacije nije viša od proseka tri najniže inflacione stope u grupi država kandidata za 1,5%;

2. dugoročna kamatna stopa nije za više od 2% veća od proseka koji je zabeležen u tri države sa najmanjom inflacijom;

3. prihvati mehanizam deviznog kursa EMS-a i ako 2 godine pre ulaska u Uniju ne izvrši devalvaciju valute;

4. budžetski deficit nije za više od 3% veći od BDP (ako to jeste slučaj, deficit bi trebalo da pada kontinuirano te da se značajno približi stopi od 3%) ili, s druge strane, ako odstupanje od referentne vrednosti (3%) "bude izuzetno i privremeno i ostane blizu referentne vrednosti";

5. javni dug ne bi trebalo da premaši 60% BDP (ako to jeste slučaj, dug "treba da se značajno smanji i približi referentnoj vrednosti odgovarajućim tempom".¹⁰¹

Države članice EU imaju centralizovane monetarne politike i decentralizovane, ali koordinirane ekonomske i budžetske politike, odnosno i dalje održavaju mnoge od svojih nacionalnih posebnosti:

1. tržište rada;

2. pravni sistem koji nije identičan u funkcionisanju finansijskih tržišta, tržišta stambene izgradnje, kao i ostalih tržišta;

3. različiti poreski sistem (izuzev PDV-a) i sistem javnih rashoda.

EMU će sama po sebi obrisati neke od ovih razlika, a preostale razlike će voditi različitom kretanju u nacionalnom outputu i cenama, stvarajući potrebu za nacionalnim prilagođavanjem i otklanjanjem neravnoteže.¹⁰²

Rizik visokih troškova prilagođavanja u suočavanju sa asimetričnim poremećajima može biti smanjen preko implementiranja dve strategije; ili izgradnjom fleksibilnijeg tržišta, tako da se asimetričnim šokovima može prilagoditi, ili ubrzanim procesom političke unifikacije koji će smanjiti nacionalni sklop i stoga, pojavu asimetričnih poremećaja koji imaju političko ili institucionalno poreklo. . . . sa razvojem procesa integracije, povećaće se broj zemalja koje će imati koristi od Monetarne unije, tako da će u dugom roku Monetarna unija biti atraktivan predlog za većinu, ako ne i za sve države Evrope. . . . Zajednička valuta može biti samo prvi korak . . . a konačni cilj je politički, stvaranje kompletne evropske integracije.¹⁰³

¹⁰¹ Ibid. str. 213-214.

¹⁰² Ibid str. 18-19.

¹⁰³ Ibid. str. 19-20.

Uspeh da države članice ispune kriterijume konvergencije za EMU ne može da održi samo monetarna politika. Zato se politika EMU oslanja i na podršku fiskalne politike, politike rada i strukturnu politiku država članica.¹⁰⁴

Norme budžetske konvergencije od 3% budžetskog deficita i 60% budžetskog deficita kao % BDP-a proizilaze iz poznate formulacije koja određuje visinu budžetskog deficita koji je neophodan da bi se stabilizovao javni dug:

$$d = gb$$

gde je:

b - (stabilna država) nivo na kome se javni dug stabilizuje (izraženo u % od GDP)

g - stopa rasta nominalnog GDP

d - vladin budžetski deficit (izraženo u % od GDP)

Formula pokazuje da se za stabilizaciju javnog duga na 60% od BDP, budžetski deficit mora dovesti na nivo od 3% od GDP, ako i samo ako je nominalna stopa rasta BDP 5% ($0,03 = 0,05 \times 0,6$). zato se smatra da je ovo pravilo proizvoljno a jedini razlog zašto je Mاستrihtskim sporazumom određen procenat od 60% je taj što je u to vreme ovo bio prosek odnosa dug/BDP u Evropskoj uniji.

21. RAZVOJ SAVREMENIH BUDŽETSKIH POLITIKA

20.1. Upravljanje budžetom i budžetske reforme

Budžet se od liberalnog kapitalizma do danas razvio u ogromnim razmerama i u kvantitativnom i u kvalitativnom pogledu. Na to su uticali brojni faktori a posebno razvoj javnih potreba i zakonitost njihovog porasta (Wagnerov zakon), kejnzijanska revolucija i drugi. Videli smo da su javni rashodi sa 10-12% BDP-a u vremeliberalnog kapitalizma porasli u savremenom kapitalizmu na oko 50% BDP-a. To je ogromno opterećenje za privredu i verovatno gornja granica tog opterećenja. S druge strane nije lako upravljati tom ogromnom masom sredstava na najefikasniji način pod pritiskom privrede (biznisa) političkih stranaka i biračkog tela i naravno, finansijske nauke. Aktuelna događanja kao što su stvaranje monetarne unije i konvergencija u ostalim područjima monetarne i fiskalne politike u EU, uticaj teorije blagostanja i trijumf monetarizma u SAD-u i Evropi, kao novi nukleus utiču na

¹⁰⁴ Ibid. str. 20.

promene budžetskih politika kako relativno razvijenih tako i zemalja u tranziciji i relativno nerazvijenih zemalja.

Upravljanje budžetskim deficitom prošlo je tri faze. Prva je ona koja je karakterisala budžetiranje do II svetskog rata, kada su skoro sve demokratske zemlje prihvatale pravilo budžetske ravnoteže obavezujući vlade da javnu potrošnju prilagode godišnjim javnim prihodima. Nakon kejnzijanske revolucije i posle II svetskog rata pravilo budžetske ravnoteže je i formalno istisnuto prihvatanjem fleksibilnog pravila koje je dopuštalo prilagođavanje javnih prihoda i javnih rashoda cikličnim promenama u ekonomskim uslovima i ciljevima vladine politike. Jedna od varijanti ovog pravila poznata je kao teorija cikličnih budžeta koja se zalagala za održavanje budžetske ravnoteže tokom privrednog ciklusa, a ne u svakoj budžetskoj godini. Ovakav pristup nije u praksi dao očekivane trajnije pozitivne rezultate. Sve do sredine 70-tih godina prošlog veka smatralo se da vlade mogu dinamičnom fiskalnom politikom da smanje jaz između stvarnog i potencijalnog outputa (kejnzijanski koncept). Čak i u zemljama sa snažnom privredom deficitarno finansiranje je korišćeno imajući u vidu buduće stimulatívne efekte. Ali, ekonomska situacija se menja sredinom 70-tih i početkom 80-tih godina. Relativno razvijene države su zaključile da aktivno upravljanje tražnjom nije više odgovarajući koncept fiskalne politike kada su strukturalni budžetski deficiti visoki jer je produžena budžetska neravnoteža postala smetnjom za budući ekonomski razvoj. "Fino upravljanje" (*fine tuning*) cikličnom budžetskom politikom dovelo je do kumuliranja znatnog javnog duga u velikom broju zemalja, što je opteretilo buduće budžete povećanim izdacima za njihovu otplatu.

21.2. Ravnoteža između privatne i javne sfere

Opšti okviri za razvoj savremenih budžeta su tržišni sektor odnosno zaštita konkurentnosti i privatnosti, restriktivnost, uštede i potpuna kontrola u korišćenju javnih rashoda, pažljiva primena alokativne, distributivne i stabilizacione funkcije javnih rashoda i javnih prihoda.

Evropski sud za ljudska prava u predmetima zaštite prava svojine u svojoj dugogodišnjoj praksi identifikovao je tri pravila sadržana u članu 1. Prvog protokola uz Evropsku konvenciju na osnovu kojih se u svakom pojedinačnom slučaju ocenjuje legitimnost akata ograničavanja prava svojine iz javnih interesa.

Poseban značaj u utvrđivanju legitimiteta ograničavanja prava svojine ima tzv. test proporcionalnosti, putem koga se ispituje postojanje ravnoteže između sredstava koje u sferi svojinskih odnosa država koristi radi ostvarivanja javnih interesa i cilja koji se želi postići. Ovaj veoma precizan i suptilan test, koji Evropskom sudu omogućava da utvrdi (ne)postojanje ravnoteže između

zahteva da se poštuje pravo svojine pravnih subjekata i zahteva da se ostvari javni interes, razvijen je i operacionalizovan tako da omogućava pouzdano ispitivanje legitimiteta svakog akta kojim je izvršen upliv u svojinsku sferu.

Pored testa proporcionalnosti, ograničenje prava svojine procenjuje se i s obzirom na to da li je vlasiku isplaćena adekvatna kompenzacija za "žrtvu" koju podnosi u javnom interesu. Značajnu pažnju Evropski sud posvećuje i ispitivanju zakonitosti akta kojim se zadire u svojinu, nastojeći da u svakom pojedinačnom slučaju utvrdi da li u nacionanom pravnom sistemu postoje u dovoljnoj meri precizna i pravnim subjektima dostupna pravila na osnovu kojih se svojina ograničava, da li su mere ograničenja opravdane i da li je postupak pred unutrašnjim organima koncipiran i sproveden na način koji pravnim subjektima obezbeđuje zaštitu od svakog vida zloupotrebe vlasti.

21.3. Efekti javne potrošnje

Budžetske reforme u zemljama OECD-a sve više karakterišu naporima za ostvarivanje dva osnovna, međusobno povezana, cilja: fiskalna konsolidacija (smanjenje budžetskog deficita i ograničenje nivoa zaduživanja) i poboljšanje procesa alokacije sredstava radi efikasnijeg funkcionisanja javnog sektora. Pošto je javna potrošnja dostigla gornju granicu učešća u BDP-u, efekti takvog trošenja postaju predmet ozbiljne pažnje kako budžetske teorije tako i budžetske politike i prakse. Budžetske politike se razvijaju više u pravcu smanjenja nego rasta javne potrošnje, sa čime treba računati i u budućnosti. To je u skladu sa stalno prisutnim zahtevom da se usavršava efikasnost odnosa tržišnog i javnog sektora. Ovo usavršavanje ide u nekoliko pravaca. Prvi je da se budžeti uravnoteže i budu bez deficita ili sa relativno malim deficitima, što zahteva da se smanje kako javni rashodi tako i javni zajmovi.

21.4. Poreske reforme i anticiklična politika

Smanjivanjem fiskalne presije, pravednije i efikasnije oporezivanje postiže se fiskalnim reformama koje stalno tragaju za optimalnim oporezivanjem, za optimalnom poreskom strukturom i efikasnijom politikom povećanja javnih prihoda na toj osnovi, za usavršavanjem naplate i efikasnosti poreske administracije, za smanjivanjem izbegavanja poreza i sl.

Efikasnijom anticikličnom politikom i uopšte boljom makroekonomskom kontrolom tržišnog sektora, javni sektor mora da da svoj doprinos prilagođavanju privreda razvijenih zemalja na sve veće izazove povećanja konkurentnosti. Tom cilju mora da služi

i politika javnih rashoda, ne dovodeći u pitanje rast standarda u zadovoljavanju javnih potreba.

21.5. Novi budžetski izazovi

Svedoci smo i novih budžetskih izazova kojih, možda još uvek nismo ni potpuno svesni, izazova sa kojima se suočavaju savremene države (ekonomska i politička globalizacija, naučno-tehnološki razvoj, zabrinjavajuća ekološka situacija, demografska kretanja i dr.) a što se već odražava i odraziće se još više na sferu javnog finansiranja. Već danas, nacionalni budžetski sistemi trpe uticaje ovih promena, što istraživačima ove problematike pruža zanimljivo polje proučavanja, imajući u vidu, pre svega, svojevrсно prožimanje principa i mehanizama privatnog i javnog sektora u budžetskom procesu. Da bi se to postiglo neophodno je da se obezbedi maksimalna budžetska štednja i racionalizacija trošenja sredstava, maksimalna kontrola budžeta i uvođenje inovacija u koncipiranju javnih potreba i budžetske potrošnje, odnosno u upravljanju budžetima sve sa ciljem poboljšanja efikasnosti trošenja sredstava za javne potrebe uz poboljšanje performansi (rezultata) programa javnog sektora. Pri tome se transformacije javnih sektora i političkih odluka o javnoj potrošnji sve više podvrgavaju ekonomskim principima "pozajmljenim" iz sistema tržišnog upravljanja.

Upravljanje rezultatima (učinkom) uključuje mehanizme kao što je korporativno planiranje. Mnoge zemlje OECD-a imale su iskustvo sa nekom formom planiranja, programiranja i budžetiranja (PPBS) ili "cost benefit analizom" i sličnim sistemima u pokušaju da povežu budžete sa rezultatom trošenja sredstava. Dok je tradicionalan budžetski proces usmeren na inpute za PPBS bitni su, pre svega, rezultati državne delatnosti. Izdaci se klasifikuju prema programima koji bi u što većoj meri trebalo da budu oblikovani sa svrhom ostvarenja ciljeva državne politike (ti se programi često protežu na više ministarstava ili drugih tela). Najveću prepreku primeni PPPS-a u većini slučajeva činila je nemogućnost da se output definiše na zadovoljavajući način. Osim toga, organi državne uprave često nisu želeli da proces donošenja odluka učine transparentnim, jer bi tada bila olakšana kontrola njihovog rada.¹⁰⁵

Ovome treba dodati i procese budžetske decentralizacije ali i deetatizacije o kojima smo govorili u poglavlju o fiskalnom federalizmu koji obuhvataju ne samo prenošenje javnih potreba i rashoda i prihoda na lokalne zajednice već i novu ulogu nevladinih organizacija i lokalne privrede u procesu uticaja na budžetsko odlučivanje na lokalnom nivou. Pod posebnom lupom u tom smislu

¹⁰⁵ Dieter Brummerhoff, Javne financije (prevod), MATE, Zagreb, 2000, str.150.

su i komunalna i druga javna preduzeća koja često teže monopolskom ponašanju.

21.5.1. Ciklični budžeti

Pošto budžetski deficiti bitno utiču na ekonomski rast i opšti društveni razvoj, prilagođavanja sistema javnih finansija vrše se tako da se sve više usklađuju sa ciljevima ukupnog srednjoročnog privrednog i društvenog razvoja.

U tradicionalnom budžetiranju, u jednogodišnjim budžetima, odluke o alokaciji sredstava donose se *ad hoc* ili u odvojenim fazama, a da se pritom slabo vodi računa o dugoročnim posledicama takvih odluka. Stroga godišnjost budžeta pruža slabe podsticaje budžetskim rukovodiocima da planiraju i ostvaruju budžetska prilagođavanja u skladu sa orijentacijom na prilagođavanje ciklusima razvoja privrede. Zato se u budžetski proces unose određene promene koje treba da uključe višegodišnju perspektivu u sistem javnog finansiranja (ciklični budžeti). U takvim okvirima razvijaju se godišnji budžeti i ovlašćenja (aproprijacije) za trošenje budžetskih sredstava

21.5.2. Konsolidovani i sveobuhvatni budžeti

U mnogim budžetskim sistemima napušta se tradicionalni pristup podele budžeta na nekoliko delova: budžet za tekuće rashode, kapitalni budžet i brojni posebni računi i fondovi sa namenskim izvorima prihoda. Budžetski proces je na taj način bio fragmentizovan stvarajući teškoće za adekvatno razmatranje i odlučivanje između različitih alternativa trošenja sredstava. Da bi se efikasnije upravljalo javnim rashodima i javnim приходima, u savremenim budžetskim reformama naglašava se potreba za prelazak na upravljanje *konsolidovanim ili sveobuhvatnim budžetom* kod koga se svi javni rashodi razmatraju istovremeno i u okviru postavljenih fiskalnih ciljeva.

21.5.3. Kontrola i reduciranje budžetskih rashoda

Promene u budžetskoj kontroli su važan deo strategije ostvarivanja budžetske efikasnosti prenošenjem odgovornosti za izvršenje budžetskih rashoda na rukovodioce budžetskih programa (unutrašnja kontrola). Promena se ogleda ne samo u detaljnoj proveru inputa nego i u orijentaciji na rezultate (efekte-outpute i ostvarena dejstva, outcomes budžetskih mera) i trošenja budžetskih sredstava. Smatra se da će šire uključivanje rezultata izvršenja budžetskih programa u budžetski proces poboljšati alokaciju sredstava i ukupan efekat budžetiranja. Političke odluke da se smanje ili ograniče pojedini budžetski rashodi u pojedinim

zemljama usmerene su na redukciju sredstava za vojnu potrošnju i transferne rashode. U nekim zemljama, redukcija javnih izdataka bila je sprovedena smanjenjem broja zaposlenih u državnim organima, uz zadržavanje istog broja agencija i programa. U jednom broju zemalja, ova strategija smanjenja javne potrošnje i poboljšanja njene efikasnosti obuhvatila je i finansijske odnose između različitih nivoa vlasti kroz ukidanje transfera ili prenošenjem funkcija na niže nivoe vlasti bez adekvatnog prenošenja finansijskih sredstava.

U zemljama OECD-a smatra se da reforma sistema budžetiranja i računovodstvenog izveštavanja predstavlja kamen temeljac boljeg upravljanja javnim sektorom. Tome može doprineti, pored iznetog, proširenje računovodstva na *accrual* osnovi i na budžetsko izveštavanje.

21.5.4. Pravila i standardi u budžetiranju i čvrsta budžetska ograničenja

Savremena ekonomska kretanja su pokazala da primena klasičnih budžetskih pravila i procedura nije dovoljna da obezbedi efikasno korišćenje budžetskih sredstava. Uvode se i nova pravila kojima se želi da se učvrsti fiskalna disciplina i poboljša kvalitet javnih usluga.

U tom smislu, fiskalna pravila definišu kvantitativna ograničenja fiskalne politike koja postavljaju specifične limite fiskalnim indikatorima kao što su: budžetski deficit, javni dug, javna potrošnja ili oporezivanje. Druga vrsta fiskalnih pravila predviđa ograničenja ili postupanja u proceduri donošenja fiskalnih odluka. Proceduralna pravila mogu se podjednako odnositi na opštu proceduru formulisanja fiskalne politike kao i na postupke koji pomažu da se osigura izvršenje prihvaćenih fiskalnih pravila.¹⁰⁶

Važnost fiskalnih pravila za razumno upravljanje javnom potrošnjom potvrđuje se njihovim uvođenjem u sklopu institucionalnog sistema određene države. Ona se mogu ugraditi u ustavne norme, zakonske odredbe, administrativna uputstva, sa ciljem ograničavanja fiskalne aktivnosti države.¹⁰⁷

Efektivna primena fiskalnih pravila mora biti podržana i drugim promenama u budžetiranju, kao što su: proširenje vremenskog horizonta budžetskog procesa sa jednogodišnjeg na srednjoročni okvir; osnovne projekcije budućih budžetskih uslova; procene uticaja političkih promena na buduće budžete; procedure za

¹⁰⁶ Vid.: Allan Drazen, Fiscal Rules From A Political Economy Perspective, referat, IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, Mexico, February 14-16, 2002.

¹⁰⁷ Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, Public Spending in the 20th Century, Cambridge University Press, 2000, str.138.

proveru budžetskih rezultata i preduzimanje neophodnih korektivnih mera i kontrolnih mehanizama radi osiguranja poštovanja pravila od strane političara.¹⁰⁸

21.6. Budžetske politike razvijenih zemalja i zemalja EU

Ključna karakteristika svih fiskalnih pravila jeste da moraju biti postavljena pre donošenja budžeta. Prema stepenu obaveznosti mogu se definisati kao čvrsta ili meka budžetska ograničenja.¹⁰⁹ Fiskalna pravila Evropske Unije uvedena Ugovorom iz Mاستrihta 1992. godine a kasnije formalizovana Paktom o stabilnosti i razvoju EU iz 1997. godine, spadaju u čvrsta budžetska ograničenja. Njima je kvantitativno limitirana visina godišnjih budžetskih deficita svake zemlje članice maksimalno do 3% GDP i učešće javnog duga do 60% BDP. Odgovornost u pridržavanju prihvaćenih fiskalnih pravila u ovim zemljama se pojačava automatskim aktiviranjem sankcija kada se ciljevi postavljeni srednjoročnim makroekonomskim okvirom naruše.¹¹⁰

21.6.1. Budžetska politika SAD-a

U cilju održavanja fiskalne discipline u američkom budžetskom sistemu koristi se drugačiji pristup. Zakon o usvajanju budžeta iz 1990. godine predviđa da kad god Kongres izglasa neki novi program od njega se traži da uvede i nove poreze iz kojih će se isti finansirati, ili da utvrdi smanjenje rashoda koji će ga neutralisati.¹¹¹ Nešto ranije pokušano je Gramm-Rudman-Hollings amandmanom iz 1985. i 1987. godine da se u Američki savezni ustav unese odredba o uravnoteženom budžetu, što bi po pristalicama ovog pravila, primoralo vladu na fiskalnu odgovornost. Drugi ekonomisti su kritikovali amandman o uravnoteženom budžetu zbog toga što on lišava vladu jednog od glavnih instrumenata ekonomske stabilnosti. Taj amandman bi otežao

¹⁰⁸ Vid.: Allen Schick, The role of fiscal rules in budgeting, OECD Journal on budgeting, 3 (3), 2003, OECD, str.8-9.

¹⁰⁹ Allen Schick, op. cit., str.18.

¹¹⁰ Radi osiguranja budžetske discipline, zemlje članice Evropske Unije usvojile su mehanizam kaznenih mera koji se automatski aktivira kada se prekomerni budžetski deficit ne otkloni u propisanom roku. U takvoj situaciji, najpre se oduzima beskamatni novčani depozit u visini od 0,2% BDP ako budžetski deficit pređe referentnu vrednost; zatim sledi povećanje kazne do 0,5% BDP i kao krajnja sankcija, isključenje zemlje članice Unije iz zone jedinstvene monete ukoliko ona ni posle dve godine ne uspe da svede budžetski deficit u referentne vrednosti.

¹¹¹ Joseph E. Stiglitz, Ekonomija javnog sektora (prevod), Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 802.

održavanje privrede u stanju pune zaposlenosti pošto bi skoro svu odgovornost za reagovanje u slučaju recesije preneo na monetarnu politiku.

U SAD je ogromni federalni javni dug smanjen sredinom osamdesetih godina sa oko 2.000 mlrd. dolara ili oko 100% BDP-a u 1945. godini na oko 1. mlrd. dolara ili 25% BDP-a u 1975.

Realni deficit federalnog budžeta SAD koji je 1982. dostigao rekordnih 290 mlrd. dolara ili oko 6% BDP-a smanjivan je postupno (napr. na 4,7 odsto 1992.), dok se 1998. nije pretvorio u suficit. Na njegovo smanjenje bitno su uticala tri činioca: povećanje poreza pojedincima s visokim prihodima, ograničenje rasta rashoda i jaka privreda.¹¹²

21.6.2. Budžetska politika Velike Britanije

Jedan broj relativno razvijenih zemalja se opredelio za fleksibilnije pristupe rešavanju budžetskih problema postavljanjem "principa odgovornog fiskalnog upravljanja". Primer takvog zakonodavstva predstavlja Zakon o fiskalnoj stabilnosti (Code for Fiscal Stability) uveden u V. Britaniji 1997. godine, čime se vlada obavezala na poštovanje dva principa: a) zlatnog pravila (tokom ekonomskog ciklusa vlada će pozajmljivati samo za investiranje a ne radi pokrića tekućih rashoda, i b) pravila održivog investiranja (tokom ekonomskog ciklusa, odnos neto duga javnog sektora u odnosu na GDP biće postavljen na "stabilnom i razumnom" nivou definisanom na 40% GDP-a).¹¹³

21.7. "Monetarizam" versus "kejnzijanizam"

Protivnici postavljanja fiskalnih pravila tvrde da ona onemogućavaju fleksibilnost fiskalne politike, odnosno da vlada gubi diskreciona ovlašćenja u ostvarivanju stabilizacionih ciljeva.¹¹⁴ Radi se o tradicionalnoj raspravi u ekonomsko-političkoj teoriji o prednostima korišćenja pravila naspram diskrecije u vođenju ekonomske politike. Kejnzijanci ili neokejnzijanci i dalje smatraju da u slučajevima opadanja privredne aktivnosti, kada je potrebna ekspanzivna fiskalna politika, vezanost vlade pravilom o godišnjoj uravnoteženosti budžeta vodi privredu u još dublju recesiju, što se po njima pokazalo u praksi istočnoazijskih zemalja u vreme

¹¹² O ovome detaljnije videti J. E. Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, op. cit. str. 788. i 794.

¹¹³ Vid. bliže: Carl Emmerson, Cris Frayne, *The government's fiscal rules*, The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 16, Jan. 2001.

¹¹⁴ Pogledati: Alberto Alesina, Roberto Perotti, *Budget Deficits and Budget Institutions*, NBER Working Paper 5556, May 1996, str.4.

finansijske krize 1997/98. godine, a upravo je MMF zagovarao takvu preterano strogu fiskalnu politiku.

Ključno pitanje koje se postavlja u primeni fiskalnih pravila jeste da li ona deluju tako da usporavaju rast budžetskog deficita. Mnogi proučavaoci ove problematike smatraju fiskalna pravila neefikasnim oruđem budžetske politike ukoliko vlada navedeni cilj može postići njihovim zaobilaznjem (putem tzv. kreativnog računovodstva) ili na drugi način. Čini nam se da je suština problema u stepenu odgovornosti vlade za preuzeta fiskalna ograničenja kojom potvrđuje i reputaciju i ozbiljnost poštovanja fiskalne discipline, čime šalje jasan signal, ne samo budžetskim subjektima, već i svim tržišnim učesnicima, o pravcu vođenja budžetske politike. Zbog toga su neke zemlje redefinisale postojeća fiskalna pravila kako bi prilagodile njihovo delovanje cikličnim kretanjima, što u zavisnosti od stanja konjunktura poboljšava ulogu automatskih stabilizatora i obezbeđuje dovoljno fleksibilnosti u njihovom korišćenju.¹¹⁵

21.8. Okviri i kriterijumi za upravljanje javnim rashodima

21.8.1. Fiskalna disciplina, prioriteti i efikasnost

Opšte je prihvaćeno shvatanje da sistem upravljanja javnim rashodima ima tri komplementarna i međuzavisna cilja: održavanje ukupne fiskalne discipline; efikasnu alokaciju resursa u skladu sa prioritetima države i efikasno pružanje usluga, pri čemu država mora biti još više štedljiva.¹¹⁶

Fiskalna disciplina određuje maksimalne iznose budžetske potrošnje koji obuhvataju i ukupnu vrednost i pojedinačne troškove. Vlade u svim zemljama su pritisnute zahtevima za većom javnom potrošnjom no što to dopušta ekonomska baza oporezivanja ili da se i dalje finansiraju stari i nedovoljno efikasni programi, iako se drugi procenjuju prioritetnijim i efikasnijim. Ne bi postojala potreba za izradom budžeta kada bi ukupna vrednost budžeta mogla da raste tako da zadovolji sve zahteve budžetskih korisnika.

Efikasna raspodela sredstava odnosi se na sposobnost vlade da usmeri sredstva na osnovu postavljenih prioriteta i efektivnosti programa. Alokativna efikasnost obuhvata i preusmeravanje

¹¹⁵ Vid.: Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam and Robert Price, Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries, Economic Department Working Papers No. 380. str. 16.

¹¹⁶ Vid.: Allen Schick, Does Budgeting Have a Future?, OECD Journal on Budgeting, 2 (2), OECD 2002, str.9.

sredstava sa starih na nove prioritete i od manje ka više produktivnim aktivnostima u skladu sa ciljevima vlade.

Tehnička ili operativna efikasnost u korišćenju budžetskih sredstava odnosi se na sposobnost uvođenja programa i pružanja usluga po najnižoj ceni.

21.8.2. Kontrola javnih rashoda

Budžetske reforme koje se sprovode u zemljama OECD-a zahtevaju postavljanje institucionalnog uređenja koje je nužno za efektivnu kontrolu javnih rashoda. Ono obuhvata srednjoročni budžetski okvir, oprezna (razborita) ekonomska predviđanja, tehniku budžetiranja odozgo na dole, slabljenje centralne kontrole inputa, naglasak na rezultate, budžetsku transparentnost, praksu modernog finansijskog upravljanja.¹¹⁷ Smatra se da ove mere preduzete zajedno (u paketu) vode jačanju fiskalne discipline.

U većini savremenih zemalja reforme budžeta su usmerene na problem ostvarivanja potrebnog učinka odnosno zadovoljenje postavljenih javnih zahteva sa što manje troškova. Takve promene su zasnovane na očekivanjima da se budžetski izdaci mogu ograničiti pomoću dve međusobno povezane strategije: a) povećanje ukupne kontrole pomoću definisanja ciljeva u okviru srednjoročnog budžeta i praćenje njegovog učinka, i b) unapređenje učinka (efekata, brzine i kvaliteta rada) javnog sektora. Glavni cilj reforme budžeta je fokusiranje na učinak i rezultate. Tradicionalni sistemi budžetskog i finansijskog upravljanja, sa karakteristikama "slepog" poštovanja pravila i detaljne centralne kontrole ulaznih varijabli, smatraju se neadekvatnim. Orijehtacija na efekte (rezultate) utrošenih sredstava u smislu obima i kvaliteta pruženih javnih dobara i usluga podrazumeva veću odgovornost rukovodilaca budžetskih programa u svakodnevnim operacijama ali i uvođenje mehanizama čvrste interne budžetske kontrole i eksterne revizije.

21.8.3. Planiranje budžeta i Public Expenditure Management

Ovo je vreme pogoršanih ekonomskih uslova kada su države suočene sa teškoćama izmirenja javnog duga (ranije kumuliranih budžetskih deficita) i nespremnošću poreskih obveznika da plate više radi finansiranja budžetskih programa. U takvim ograničavajućim okolnostima, racionalizacija javne potrošnje zahteva jasne strateške ciljeve i prioritete fiskalne politike, realokaciju sredstava unutar budžetskih programa radi njihove

¹¹⁷ Vid.: Jon R. Blondal, Budget reform in OECD member countries: common trends, OECD Journal on Budgeting, 2 (4), OECD 2003, str. 10.

efikasnije upotrebe i jačanje upravljačkih sposobnosti budžetskih izvršilaca na svim nivoima.¹¹⁸

Efikasna alokacija sredstava se može vršiti koristeći određene metode planiranja. Tradicionalni način ili *budžet linijskih stavki* je planiranje na baznoj osnovi. Rashodi svih budžetskih korisnika su detaljno predviđeni a kao polazišta se prihvataju ostvarena predviđanja iz prethodne godine i uticaji promjenjenih zadataka i izdataka i cena koji utiču na troškove. Akcenat ovakvog budžeta je na onome što je kupljeno i potrošeno. U dosadašnjem finansiranju javnih rashoda na prvom mestu treba istaći jednostranost u naglašavanju inputa, dok je istovremeno bilo zanemareno merenje outputa tj. ostvarivanje pojedinih ciljeva budžetske politike, što je otežavalo upoređivanje efikasnosti među pojedinim programima.¹¹⁹ Da bi se otklonili navedeni nedostaci u budžetskom planiranju su se pojavili novi postupci. Umesto bazne godine budžetski planeri se oslanjaju na zadatke i njihove potrebne resurse. To su programski budžet i budžet učinka koji se zasnivaju na kost benefit analizi, ali i na PPBS metodu koji je početkom sedamdesetih godina primenjen u SAD-u.¹²⁰ To je metod Zero-Base-Budgeting. Osnovna ideja je u tome da rashodi (programi) iz ranijih budžetskih godina nemaju prednost u odnosu na nove javne rashode nego svi podjednako konkurišu za finansiranje u narednoj budžetskoj godini. Svi rashodi startuju od nule (odatle i potiče naziv ovom pristupu načina finansiranja javnih rashoda), a opredeljenje za izbor rashoda koji će se finansirati u narednoj budžetskoj godini zavisi od rezultata dobijenih kost-benefit analizom.¹²¹

Ovi ranije korišćeni pristupi povećanja efikasnosti javnog trošenja bili su ograničeni jednogodišnjim budžetskim procesom tako da se njihovi efekti nisu mogli dugoročno sagledati. Zato se i moglo očekivati da će se PPBS dalje dograđivati, i u organizacijskom smislu i u pogledu usavršavanja analitičkih metoda i tehnika, ali da povratka na tradicionalne metode budžetskog planiranja sigurno neće biti.¹²²

Takvo mišljenje potvrđuje pojava savremenog pristupa upravljanju javnim rashodima (Public Expenditure Management) koji problematiku finansiranja budžetske potrošnje smešta u jedno šire institucionalno okruženje, sa većom informisanošću i

¹¹⁸ Vid.: Allen Schick, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank Institute, 1998, str. 94-95.

¹¹⁹ Vid.: Zoran Jašić, Budžet i privredni razvoj, Narodne novine i Ekonomski institut, Zagreb, 1980, str.133-134.

¹²⁰ Public Expenditure Management Handbook, The World Bank Washington, D.C.,1998, str.12.

¹²¹ Božidar Jelčić, Financijsko pravo i financijska znanost, Informator, Zagreb, 1998, str.483.

¹²² Pero Jurković, Javne financije, MASMEDIA, Zagreb, 2002, str.58.

odgovornošću i zakonodavne i izvršne vlasti za ispunjenje postavljenih budžetskih ciljeva. PEM se primenjuje u drugačijem fiskalnom kontekstu u odnosu na PPB sistem.

21.8.4. Srednjoročni budžetski okviri

Poznato je da se budžeti donose za jednogodišnji vremenski period i ovaj kratkororočni vremenski horizont je često kritikovan kao smetnja efektivnom upravljanju rashodima. Problem se danas prevazilazi smeštanjem godišnjeg budžeta u srednjoročne budžetske okvire. Oni se zasnivaju na srednjoročnim predviđanjima makro-ekonomskih varijabli koje su značajne za budžet, kao što su: ekonomski rast, inflacija, cena nafte, kamatna stopa, i dr. Njima se preciziraju srednjoročni ciljevi za ukupne iznose prihoda budžeta, ukupne rashode, deficit/suficit i javni dug. Ovako postavljene fiskalne ciljeve treba zatim operacionalizovati na nižem nivou utvrđivanjem tvrdih budžetskih ograničenja po ministarstvima i programima za predviđeni broj godina.

Treba naglasiti da se ovi okviri ne utvrđuju zakonom već su to planski dokumenti koji odražavaju političku saglasnost sa fiskalnom disciplinom. Predviđeni ukupni iznosi javnih prihoda i rashoda se ne smeju prekoračivati ali se zato aproprijacije mogu prebacivati unutar ministarstava, ali uz obavezno objašnjenje razloga ovih promena (ekonomske okolnosti ili nove političke odluke). Najozbiljniji nedostatak ovih srednjoročnih budžetskih projekcija tiče se nesigurnosti predviđanja fiskalnih varijabli a njegovo otklanjanje iziskuje veoma ozbiljne i što je moguće realističnije pretpostavke u pogledu kretanja budućih ključnih ekonomskih varijabli.

Sistem upravljanja javnim rashodima ima sveobuhvatni karakter tako da uključuje širok spektar podsistema, od makroekonomske prognoze do revizorske procene i procene odnosa učinak/planirani ciljevi. Postoje snažne veze između ovih podsistema. Neuspeh bilo kog od njih može da ima negativne efekte na ostale podsisteme i da ugrozi efektivnost celog sistema budžeta.

Jedan od najvažnijih problema u javnom sektoru jeste merenje performansi javnih agencija i službi jer zbog uslužnog karaktera njihovih aktivnosti treba pronaći objektivizirana merila vrednovanja efekata njihovog rada. U tom smislu se koristi tzv. pristup EEE (ekonomičnost, efikasnost, efektivnost) i merenje kvaliteta usluge (koje se definiše kao mera u kojoj su zadovoljeni zahtevi korisnika javnih usluga).¹²³

¹²³ Detaljnije o tome videti: Juraj Nemeč, Analiza izdataka, Javne finansije-teorija i praksa u centralno-evropskim zemljama u tranziciji, ed. Juraj Nemeč i Glen Wright, Magna Agenda, Beograd, 1999. str. 318-346.

Budžetiranje prema rezultatima (performansama) naglašava rezultate, ciljeve i ostvarenja agencije a ne kupovinu resursa koje agencija koristi. Na taj način proces budžetiranja ima dvostruku ulogu; treba da obezbedi sredstva i da obezbedi realizaciju ciljeva budžetske politike.¹²⁴ To nije samo promena metoda budžetiranja (sagledavanje realizovanih efekata utrošenih inputa odnosno javnih rashoda) već i proces promene stila upravljanja i načina ponašanja u javnom sektoru. To je fundamentalna promena da se budžetski rukovodioci učine odgovornim za ono *šta* rade a ne *kako* to rade. Mada za sada jako mali broj relativno razvijenih zemalja koristi takav oblik budžetiranja u kome kvantifikovani rezultati predstavljaju jedinu osnovu za alokaciju resursa, to je nesumnjiv opšti trend u savremenim budžetskim sistemima.¹²⁵

21.8.5. Tehnika budžetiranja odozgo

Za efektivno upravljanje javnim rashodima sve više se koristi tehnika budžetiranja odozgo na dole. Tradicionalni budžeti su sastavljeni na principu odozdo na gore, što je značilo da su svi državni organi, agencije i ministarstva slali zahteve za obezbeđenje sredstava ministarstvu finansija. Često su ti iznosi prevazilazili realne troškove programa rada budžetskih korisnika tako da je ukupan obim budžetskih sredstava dogovaran sa ministarstvom finansija. U praksi su se ispoljili nedostaci takvog načina formulisanja budžeta: dužina vremena potrebnog za slanje i usaglašavanje budžetskih zahteva; nepostojanje sistema za realokaciju sredstava unutar budžetskih korisnika (resornih ministarstava); teškoće odražavanja prioriteta budžetske politike. Ovi nedostaci su uticali na njegovu zamenu pristupom odozgo na dole, gde priprema budžeta kreće od okvira za makroekonomsku i fiskalnu politiku koju određuje vlada, uključujući glavne srednjoročne fiskalne ciljeve. U njima je sadržana obavezujuća politička odluka o ukupnom iznosu javnih rashoda i njihovoj podeli po pojedinim ministarstvima za određenu budžetsku godinu. Detaljna raspodela budžetskih sredstava prepuštena je resornim ministarstvima a uloga ministarstva finansija je u proveru poštovanja utvrđenih resornih limita. Ovakav pristup budžetiranju podrazumeva veću odgovornost budžetskih izvršilaca za efektivno ostvarenje postavljenih ciljeva i disciplinovan odnos u korišćenju odobrenih sredstava.

¹²⁴ Op. cit., str. 339.

¹²⁵ U tom pogledu prednjače Australija i Novi Zeland a taj trend delimično prate i Velika Britanija, Holandija, SAD, Francuska.

21.8.6. Kodeks fiskalne transparentnosti

Jedno od glavnih područja reformi budžetskih sistema tiče se i fiskalne transparentnosti procesa budžetiranja, da bi se učinio dostupnim i razumljivim široj javnosti s obzirom da "političari imaju malo podsticaja da javnosti predstavljaju jednostavne, jasne i transparentne budžete".¹²⁶ Inicijativu za takvo "otvaranje" skoro zatvorenog budžetskog procesa dao je MMF usvajanjem 2001. godine Kodeksa o fiskalnoj transparentnosti; koji se zasniva na četiri principa: jasnoći uloga i odgovornosti; dostupnosti informacija javnosti; otvorenosti postupka pripreme budžeta, izvršenja i izveštavanja; osiguranju integriteta fiskalnih podataka. Značajan elemenat fiskalne transparentnosti je računovodstveni sistem i orijentacija nekih zemalja ka napuštanju gotovinskog načela i primeni obračunskog načela, ne samo u finansijskom već i u budžetskom izveštavanju. Obračunsko računovodstvo (*accrual accounting*) evidentira transakcije na osnovu nastanka poslovnog događaja i omogućava bolje sagledavanje stvarnih troškova javnih finansija.

21.9. Uloga parlamenta i vlade u budžetskom procesu

Budžetski proces se sastoji od formalnih i neformalnih pravila kojima se u donošenju budžetskih odluka rukovode zakonodavna i izvršna vlast.¹²⁷ Ona uključuju pravila kojima se formuliše budžet od strane izvršne vlasti, zatim njegovo usvajanje kroz parlamentarnu proceduru i njegovu konkretnu primenu od strane izvršne vlasti. Raspodela budžetskih ovlašćenja odnosno budžetskog prava spada u fundamentalna ustavno-politička pitanja u svakoj demokratskoj državi. Efektivno upravljanje budžetom zato zahteva pažljivo izbalansiranu podelu odgovornosti između parlamenta i vlade.¹²⁸ Borba za kontrolu nad budžetom je uobičajena a napet odnos između ove dve institucije se smatra jednom od vitalnih provera demokratije i efikasnosti i balansa u razvijenoj demokratiji. Ono što se često ne razume je puna komplementarnost njihovih uloga. Sa dobro koncipiranim ustavom i jedinstvenim zakonom o budžetu, nadležnosti ovih institucija su postavljene tako da učvrste jedna drugu. Jasne odgovornosti za upravljanje javnim rashodima služe da održe kontrolu nad ukupnim trošenjem, da osiguraju da su sredstva raspoređena u skladu sa

¹²⁶ Nav. prema: Alberto Alesina, Roberto Perotti, Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper 5556, May 1996, str.24.

¹²⁷ J. V. Hagen, Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance, The Economic and Social Review, Vol. 33, Winter 2002, str. 269-270.

¹²⁸ Anatomy of the Expenditure Budget, SIGMA Policy Brief No.1, Paris, 2001.

prioritetima vlade i da poboljšaju efikasnost kojom se programi pripremaju i sprovode.

Tokom vremena u mnogim državama došlo je do prenošenja finansijsko-političke moći s parlamenta na druge političke subjekte kao što su izvršna vlast, političke stranke i dr.¹²⁹ Međutim, novi pristup upravljanju javnim rashodima postavlja pitanje redefinisanja uloge i uticaja parlamenta u budžetskom procesu. Ključna uloga zakonodavnog tela u utvrđivanju budžetske politike proističe iz njegove "moći nad novcem" ("the power of the purse")¹³⁰ odnosno prava raspolaganja budžetskim sredstvima, koja se ispunjava kroz regulatornu i kontrolnu budžetsku funkciju. Posljednjih godina u velikom broju zemalja uočava se jačanje uloge parlamenta u procesu donošenja budžeta, budući da jedino zakonodavna vlast može proveravati budžetske predloge vlade u pogledu opravdanosti i prioriteta javnih izdataka i efikasnog oporezivanja. Da se ove dve vlasti ne bi sukobljavale u budžetskom procesu, potrebno je jasno definisati principe postupanja u ustavu zemlje, jedinstvenom zakonu o budžetu i odgovarajućim zakonima. Na taj način, pravni okvir bi trebalo da obezbedi čvrstu ravnotežu između zakonodavne i izvršne vlasti. Parlament mora da bude u mogućnosti da na odgovarajući način kritički pristupi budžetu i utiče na mere fiskalne politike. Neophodan uslov za dobro makroekonomsko upravljanje i efikasnu raspodelu sredstava jeste integracija svih javnih prihoda i rashoda u budžetu kao jedinstvenom aktu. Efektivna uloga zakonodavne vlasti povezana je i sa fiskalnom transparentnošću procesa budžetiranja, što podrazumeva pažljivo ispitivanje budžetskih izveštaja i njihovu nezavisnu proveru kao i raspravu o budžetskoj politici, čime bi se osigurala odgovornost vlade za izvršenje budžeta. Bez adekvatne kontrolne funkcije (parlamentarne kontrole) na osnovu izveštaja nezavisnih revizorskih tela o trošenju budžetskih sredstava, ne može se ostvariti ni racionalizacija javne potrošnje niti realizacija tri cilja ekonomske (fiskalne) politike: stabilizacija, alokacija i redistribucija.

Određena savremena kretanja naročito su snažno uticala na zakonodavni rad na budžetu.¹³¹ Jedno se tiče napora na uvođenju reda u javne finansije ograničavanjem fiskalnih agregata a drugo predstavlja pokušaje proširenja uloge parlamenta u politici javne potrošnje. Sadašnja budžetska praksa pokazuje da parlamenti u nekim zemljama imaju veća ovlašćenja u budžetskom procesu od drugih, što zavisi od više faktora: parlamentarne tradicije, načina

¹²⁹ V. Bratić, Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora, *Financijska teorija i praksa*, 1/2004, str.15.

¹³⁰ To je moderniji izraz za fiskalni suverenitet.

¹³¹ Vid.: Allen Schick, Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting*, 2002, 1 (3), str.15.

organizovanja države, ustavne regulative budžetske materije, izbornog sistema, dopuštenosti budžetskih amandmana. U parlamentarnim sistemima, zbog njihove strukture, moguć je veći stepen saradnje između izvršne i zakonodavne vlasti, gde vlada direktno zavisi od podrške parlamentarne većine. Zato bi znatnije izmene ili neprihvatanje predloga budžeta od strane parlamenta značilo izglasavanje nepoverenja vladi. Nasuprot tome, u predsedničkim sistemima mogući su zaoštreniji odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti što se odražava i na budžetski proces. Postoje tri različita sistema budžetskog uticaja parlamenta.¹³² Na jednoj strani su zemlje (SAD, skandinavske zemlje, Nemačka) gde zakonodavna tela imaju ustavom zagarantovano pravo oblikovanja i menjanja budžeta. Na sasvim drugoj strani nalazi se mali broj zemalja čiji parlamenti nemaju znatniju ulogu u budžetskom procesu, tako da samo razmatraju i odobravaju vladin predlog budžeta bez promena. Toj grupi zemalja pripadaju parlamenti westminsterskog tipa. Između ova dva ekstrema postoji veliki broj zemalja s ograničenom mogućnošću parlamenta da menjaju budžetske predloge (zemlje kontinentalne Evrope).

Značajnu ulogu u jačanju budžetske uloge parlamenta mogu imati jaki i profesionalno usmereni budžetski odbori koji svojim stručnim analizama predloga budžeta i izveštajima olakšavaju budžetsku raspravu i snalaženje članova parlamenta u složenoj budžetskoj materiji. Politička kontrola izvršavanja budžeta tokom godine nije moguća bez stručne i nezavisne revizorske institucije koja vrši efikasnu i kvalitetnu kontrolu budžetskih sredstava.

Nasuprot tendenciji oživljavanja uloge parlamenta u budžetskim sistemima savremenih država, u pojedinim krugovima se ispoljava bojazan da bi glomazna i nefleksibilna zakonodavna tela mogla poremetiti postavljene budžetske okvire (u pogledu agregatnih iznosa prihoda, rashoda i njihovog salda) i time ugroziti projektovanu fiskalnu ravnotežu. Zato se smatra da je budžetski proces efektivniji kada parlamentu nisu dopušteni budžetski amandmani koji povećavaju trošenje.¹³³ Takva razmišljanja su povezana sa osnovnim ciljem održavanja i postizanja ukupne fiskalne discipline, što iziskuje pronalaženje odgovarajućeg odnosa između prethodnog (*ex ante*) ispitivanja sadržaja i smera budžetske politike i *ex post* pažljivog ispitivanja kvaliteta izvršenja budžeta. Tome može doprineti traženje i izgrađivanje određenih institucionalnih mehanizama koji bi pomirili parlamentarno budžetsko delovanje i fiskalnu odgovornost (kao primer, mogu se

¹³² Vid. bliže: J. Wehner, Povratak s margine? Redefinisanje doprinosa parlamenta proračunskom ciklusu, *Financijska teorija i praksa*, 1/2004, str. 25-44.

¹³³ Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, 2000, str. 156.

navesti fiskalna pravila koja ograničavaju kreatore budžeta i one koji o njemu odlučuju).¹³⁴

22. FISKALNI FEDERALIZAM

22.1. Fiskalni federalizam, pojam i definicije

Fiskalni federalizam u širem smislu obuhvata raspored javnih potreba (javnih rashoda) i javnih prihoda u složenim federalnim i unitarnim državnim zajednicama. Ova ovlašćenja se nazivaju i "budžetskim pravima"

Fiskalni federalizam u užem smislu obuhvata pravo na javne prihode svakog nivoa državne organizovanosti od federacije i saveznih država u federalnim državama ili unitarne države do lokalnih kolektiviteta. Svaki od ovih kolektiviteta može imati zakonsko pravo da: 1) ustanovi određeni prihod, 2) da odredi njegovu visinu, 3) da odluči kada će ga primeniti. Subjekt koji je (zakonom) ustanovio javni prihod može da prepusti ovlašćenje drugom državnom subjektu (napr. federacija republici ili republika opštinama) da odredi visinu tog prihoda (osnovicu i stopu, olakšice i oslobođenja i sl.) i da odluči da li će taj prihod i kada da uvede. Prema tome, fiskalni suverenitet može biti podeljen između više fiskalnih subjekata, a da bi se realizovao, neophodno je da se aktiviraju sva ovlašćenja. To znači da kada se ustanovi jedan javni prihod, mora da se odrede svi njegovi elementi, a time i njegov iznos. To, međutim, još ne znači da isti stupa na snagu. Parlament ovlašćene državne zajednice odlučuje kada će taj zakon primeniti.

Kod nekih prihoda jedan državni nivo može imati sva ova ovlašćenja. Federacija napr. obično ima sva ova ovlašćenja kada je u pitanju prihod od carine. Kod nekih prihoda su ova ovlašćenja, međutim, podeljena. O ustnovljenju poreza na dohodak građana i njegovoj visini može napr. da odlučuje federacija a da saveznim državama prenese ovlašćenje da odrede njegovu visinu i da ga uvedu. Ta ovlašćenja, naravno, ne može imati i federacija.

U fiskalni suverenitet spada i pravo na učešće u korišćenju određenog prihoda. Ako napr. Federacija ima puni fiskalni suverenitet na porezu na promet - da ga zakonom ustnovljava, određuje njegovu visinu i uvodi, zakonom se može odrediti samo procenat sa kojim savezne države učestvuju u korišćenju tog izvora prihoda. Prema tome, da bi obezbedila ukupna sredstva za sopstveno finansiranje, određena državna zajednica može da koristi sopstvene prihode na kojima ima puni fiskalni suverenitet, prihode na kojima deli ovlašćenja fiskalnog suvereniteta sa drugom državnom zajednicom, a može samo da učestvuje u korišćenju određenih prihoda o kojima odlučuje druga državna zajednica. Ovo

¹³⁴ Vid.: J. Wehner, op. cit., str. 43-44.

je složen pristup obezbeđenja finansiranja svakog nivoa državne zajednice u uslovima i okvirima koje nameće data poreska struktura sa porezima od kojih su neki izdašniji, pa mogu da se dele, a neki vrlo skromni, sa malim fiskalnim efektima, pa ne mogu da se dele. Korišćenje svih fiskalnih izvora i oblika se na taj način optimalno raspodeljuje na sve državne zajednice. Fiskalni suverenitet je u stvari ustavom i zakonima uređen način na koji se fiskalni prihodi i fiskalni odnosi (finansijske kompetencije) raspodeljuju (raspoređuju) između federacije, članica federacije i užih (lokalnih) državnih zajednica i isti je među njima podeljen tako da svaka državna zajednica ima svoj fiskalni suverenitet u okviru sistema fiskalnog suvereniteta za državu u celini.

Iz toga proizilaze i odgovarajući odnosi između državnih oblika organizovanja i obveznika dažbina. To su fiskalni odnosi u kojima fiskalni obveznici ulaze u domen (plaćaju dažbine i korisnici su javnih rashoda) dva, odnosno tri fiskalna suvereniteta, saveznog, saveznih država i lokalnih zajednica. Već iz ovog polazišta se vidi da je fiskalni federalizam jedna od najsloženijih kategorija ili institucija fiskalnog sistema

22.2. Fiskalni suverenitet i fiskalni federalizam

22.2.1. Politički i fiskalni suverenitet

Suverenitet (lat. supremus, superanus, starofranciski sovrain) je institut koji se koristi da bi se označio subjekat koji je vrhovni u svojoj oblasti delovanja i da nad njim nema nikakve druge vlasti. Kad se primeni na državu on označava svojstvo državne vlasti da je pravno najviša, nezavisna od svake druge vlasti i da su joj sva pravna i fizička lica na njenoj teritoriji potčinjena. On obuhvata 1) nezavisnost državne vlasti, 2) suprematiju državne vlasti i 3) pravnu neograničenost državne vlasti tj. punu slobodu u donošenju i primeni prava. Suverenitet kao politička kategorija ima svoje komponente iz kojih se sastoji kao što su vojni, monetarni, fiskalni, kulturni i drugi.

Fiskalni suverenitet je finansijska moć države i njeno pravo da odlučuje o javnim rashodima i javnim приходima. To je "moć nad novcem" ("the power of the purse") javnog sektora. Ova moć je materijalna osnova političke moći. Rešenja fiskalnog federalizma zavise od toga kako se ostvaruje fiskalni suverenitet (podela moći nad novcem u javnom sektoru) u konkretnoj državi. U savremenim složenim državama fiskalni federalizam je okvir za podelu ove moći između tri nivoa suvereniteta;: suvereniteta federacije, članica federacije i lokalnih kolektiviteta. I u unitarnoj državi, zavisno od nivoa na kojima je organizovana državna vlast, mogu da postoje tri ili samo dva nivoa (stepena) fiskalnog suvereniteta. Ovakva rešenja o podeli fiskalnog suvereniteta omogućuju fleksibilnost u

upravljanju kako javnim rashodima tako i javnim prihodima, da bi se obezbedilo finansiranje svakog nivoa državne organizacije.

22.3. Centralizacija i decentralizacija

Primena fiskalnog suvereniteta može biti manje ili više centralizovana ili decentralizovana, na osnovu čega neki subjekti fiskalnog federalizma dobijaju jači, veći fiskalni suverenitet, pa i fiskalnu kontrolu nad slabijim subjektima fiskalnog suvereniteta.

Centralizacija je proces kojim se uspostavlja centralizam u državi, odnosno kojim se smanjuje decentralizam. U njemu postoje centralni i centralizovani organ koji je potčinjen centralnom organu. Centralizam je odnos pune potčinjenosti, hijerarhijski odnos između centralnih i centralizovanih državnih organa u kome ovi drugi nemaju samostalnost u vršenju svojih nadležnosti. Centralni organ može naredjivati centralizovanom organu koje akte da donese, može ocenjivati njihovu zakonitost i celishodnost, može ih menjati poništavati i td. Decentralizacija je specifičan odnos između centralizovanog i decentralizovanog organa. To je odnos relativne samostalnosti ili odnos uzajamnih prava i dužnosti, nehijerarhijski. Samostalnost decentralizovanih organa utvrđuje se zakonom. Oni se moraju držati zakona, a u njegovom okviru njihovo delovanje je potpuno slobodno. Centralni organi mogu samo poništavati njihove akte ako nisu zakoniti a ne i ceniti njihovu celishodnost.¹³⁵

Centralizacija javnih poslova (potreba) i njihovog finansiranja ostvaruje se odozdo na gore, od lokalnih državnih kolektiviteta preko federalnih jedinica do federacije ili samo do nivoa unitarne države, a decentralizacija je obrnuti proces.

U teoriji, posebno onoj starijoj, ističu se prednosti centralizacije koja je uslovljena: (a) ograničenošću sredstava i nastojanjem da se atomizirana sredstva prikupe na jednom mestu kako bi se ostvarili zadaci koji se inače bez toga ne bi mogli izvršiti i (b) zahtevom da se određeni osnovni problemi u jednoj zemlji (jedinствeno tržište, uslovi poslovanja, razvoj obrazovanja, nauke, zdravstvene zaštite i drugo) jedinstveno rešavaju.

U praksi savremenih federacija nema, međutim, univerzalne formule o najracionalnijoj podeli funkcija i izvora prihoda, niti je teorija jedinstvena o tome koja je vrsta fiskalnog suvereniteta optimalna za fiskalni federalizam. Kriterijumi efikasnosti se traže i u centralizaciji i u decentralizaciji. Zato savremena teorija javnih finansija zagovara u većoj ili manjoj meri tzv. kooperativni federalizam, odnosno postojanje mešoviti nadležnosti viših i nižih nivoa vlasti.¹³⁶ Kakva će biti rešenja tog odnosa zavisi od političke volje, ustavne koncepcije federalizma, istorijskih tradicija u oblasti

¹³⁵ Pravna enciklopedija 1, op. cit. str. 174.

¹³⁶ Dr Dragana Gnjatović, Ibid, str. 123.

regionalne i lokalne autonomije kao i od uticaja drugih faktora na koje smo već ukazali. Uz to, kada se u obzir uzme i dinamika promena, može se reći da se nijedan sistem podele nadležnosti, ma koliko bio savršen u određenom trenutku, ne može smatrati konačnim i zauvek stabilnim, već neizbežno podleže promenama i prilagođavanjima pod dejstvom političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih imperativa.¹³⁷

Ako je politička volja takva da određeni prihodi budu centralizovani, onda će federacija imati potpuni (apsolutni) fiskalni suverenitet kod većine fiskalnih prihoda uključujući i pravo da odredi procenat učešća u određenom prihodu nižem nivou ili pravo da određene prihode ustanovljava a ostala prava ili samo neka od njih (određivanje njihove visine, njihovo uvođenje) da prepusti nižem nivou. Ako je politička volja takva da su prihodi decentralizovani, onda federacija, odnosno unitarna država, kod određenih fiskalnih prihoda ili nema fiskalni suverenitet, ako je on u potpunosti prenet nižem nivou, a ona ima pravo samo da procentualno učestvuje u nekim prihodima ili ima ograničeni suverenitet, ako je on podeljen između višeg i nižeg nivoa pro čemu niži nivo može biti jači ako napr. odlučuje o ustanovljavanju tog prihoda i o tome koja će ovlašćenja preneti višem nivou.

Kada se govori o decentralizaciji, treba imati u vidu njene različite forme:

- 1) političku,
- 2) administrativnu i
- 3) fiskalnu.

Politička decentralizacija odnosi se na brojne političke institucije koje utiču na stvaranje razlika u interesima građana.

Administrativna decentralizacija podrazumeva način na koji političke institucije kroz regularne i fiskalne mehanizme stvaraju alokativne i distributivne ciljeve. Administrativna decentralizacija ima tri oblika: dekoncentracija, delegacija i devolucija.

-Dekoncentracija podrazumeva dislocirano obavljanje državnih poslova i zadataka. Ovo znači da se na nižim nivoima državne organizovanosti obrazuju ogranci centralnih državnih organa koji nemaju nikakvu slobodu u odlučivanju.

-Delegacija postoji kada se nižim nivoima vlasti poveri (delegira) obavljanje pojedinih javnih poslova uz davanje određene slobode u odlučivanju, ali uz izvestan nadzor od strane centralne vlasti. Devolucija predstavlja najširi oblik administrativne decentralizacije. Sastoji se u samostalnom obavljanju javnih poslova i zadataka od strane nižih nivoa vlasti. Po pravilu, na lokalnom nivou biraju se

¹³⁷ O ovome videti detaljnije Hasiba Hrustić, Fiskalni federalizam u svetu i naša iskustva, Privredni pregled, Beograd, 2002. Posebno pogledati periode centralizacije od 1946-1967, period decentralizacije posle 1967. i nasleđene promene posle Ustava SRJ iz 1992. a zatim raspad Jugoslavije i događaje posle 5. oktobra 2000.

predstavnicima koji mogu samostalno odlučivati bez traženja bilo kakvog odobrenja ili vršenja nadzora od strane centralne vlasti.

Fiskalna decentralizacija se odnosi na područje fiskalnih odnosa koji se uspostavljaju između različitih nivoa vlasti u jednoj državi. Obuhvata pitanja raspodele javnih rashoda i javnih prihoda, zatim pitanja uspostavljanja vertikalne i horizontalne i skalne ravnoteže. Uvek se prvo odlučuje o potrebama (javnim rashodima), a zatim o sredstvima (javnim приходima) kojima se potrebe i nansiraju. Tek kada znamo koliki će biti rashodi, možemo utvrditi prihode za njihovo finansiranje.

22.3.1. Decentralizacija poreskog sistema

Dok se u uslovima centralizovanog državnog uređenja uopšte ne javlja dilema koji će nivo vlasti uvesti određeni javni prihod, dotle je ovo pitanje u žiži interesovanja raspodele u decentralizovanom i skalnom sistemu. Takođe, vrlo je bitno rešiti i način raspodele, odnosno pripadnost javnih prihoda i javnih rashoda. U vezi sa tim, u teoriji javnih finansija poznat je fenomen fiskalnog federalizma (fiscal federalism) koji obuhvata rešavanje pitanja i nansiranja viših i nižih nivoa vlasti u uslovima decentralizovanog i skalnog sistema. Potrebno je odgovoriti na pitanja koji nivo vlasti će obavljati određenu javnu funkciju, tj. kom nivou vlasti će biti pripisan određeni javni rashod (expenditure assignment) a zatim kako će se raspodeliti javni prihodi (revenue assignment) potrebni za njegovo i nansiranje.

Najčešće se dešava da niži nivoi vlasti iz svojih tekućih prihoda nisu u mogućnosti da, potpuno, pokriju rashode koji nastaju u obavljanju njihovih poslova i zadataka, zbog čega im viša (centralna) vlast prenosi potrebna sredstva, kako bi se prevazišao jaz između izvršavanja rashoda i priticanja prihoda (intergovernmental transfers). Međutim, ponekad ni transfer sredstava nije dovoljan za pokriće rashoda nižih nivoa vlasti, te je potrebno njihovo zaduživanje (subnational borrowing). Ovo ukazuje na složenost fenomena i skalnog federalizma, a i skalna decentralizacija je samo preduslov za uspešno rešavanje prethodno navedenih problema.

Fiskalna decentralizacija, sa aspekta javnih prihoda, zahteva rešavanje

dva osnovna pitanja:

- koji je nivo vlasti nadležan za uvođenje određenog javnog prihoda (pitanje nadležnosti za uvođenje) i
- kako će biti rešeno pitanje raspodele javnih prihoda po nivoima političko-teritorijalne organizovanosti (pitanje raspodele).

Po pravilu, uvođenje javnih prihoda rešava se na način da najznačajnije i, ujedno, najizdašnije oblike javnih prihoda uvodi viši nivo vlasti, dok je uvođenje manje izdašnih prihoda u nadležnosti užih političko-teritorijalnih jedinica. Takođe, vrlo je važno uzeti u

obzir i (ne)mobilnost poreske osnovice. Primera radi, u državama kao što su Austrija, Australija, Nemačka, Belgija, Švajcarska I druge, uvođenje opšteg poreza na promet u isključivoj je nadležnosti centralne vlasti. To je uglavnom, slučaj i sa porezom na dohodak građana i porezom na dobit korporacija, uz određene izuzetke. Tako, u Švajcarskoj postoji istovremena nadležnost centralne i subcentralne vlasti kod oba poreska oblika, dok u Austriji nadležnost za uvođenje poreza na dohodak građana pripada isključivo centralnoj vlasti, a nadležnost za uvođenje poreza na dobit preduzeća propada i centralnoj i subcentralnoj vlasti.

Za razliku od pitanja uvođenja javnih prihoda, pitanje njihove raspodele mnogo je kompleksnije, budući da od njegovog rešenja uveliko zavisi ostvarenje pravičnosti i efikasnosti fiskalnog sistema. U teoriji javnih finansija razlikuju se horizontalna i vertikalna raspodela javnih prihoda. Najpre je potrebno izvršiti raspored prihoda po nivoima vlasti, što predstavlja vertikalnu raspodelu. Nakon toga, na svakom nivou vlasti, vrši se raspored sredstava između političko teritorijalnih jedinica, odnosno horizontalna raspodela prihoda. Znači, vertikalna raspodela prihoda uvek prethodi horizontalnoj i uslovljava je, kao što i raspodela javnih rashoda prethodi raspodeli javnih prihoda.

Kako u teoriji, tako i u praksi javnih finansija mnogo veću pažnju privlači pitanje vertikalne raspodele u odnosu na horizontalnu, budući da od rasporeda sredstava po nivoima vlasti zavisi rešenje brojnih pitanja u državi. Zbog toga se, u pravom, može smatrati da je raspodela prihoda vrlo osetljivo pitanje sa brojnih aspekata, naročito političnog.

22.3.2. Sistemi vertikalne raspodele javnih prihoda

U okviru vertikalne raspodele prihoda prisutno je nekoliko sistema i podistema:

Sistem separacije, Sistem zajednice prihoda i Mešoviti sistem.

-**Sistem separacije** obuhvata dve osnovne varijante raspodele prihoda: sistem vlastitih prihoda i sistem poreskog preklapanja.

Sistem vlastitih prihoda (own revenues) karakterističan je po tome što kod njega i osnovicu i stopu javnih prihoda koje su, najčešće, centralne određuju niži nivoi vlasti, najčešće subcentralna vlast. Ovo znači da svaki pojedini nivo vlasti ima pravo uvođenja javnih prihoda za koje smatra da će njima ostvariti dovoljno sredstava potrebnih za pokriće svojih rashoda. Ipak, s obzirom na to da li prilikom uvođenja javnih prihoda od strane nižeg nivoa vlasti postoje određena ograničenja koja postavlja viša vlast, može se govoriti o sistemu slobodnih i sistemu vezanih prihoda. Dok u sistemu slobodnih prihoda i centralni i niži nivoi vlasti imaju sopstvene izvore prihoda i nadležnost za njihovo uvođenje bez ikakvih ograničenja, dotle se kod vezanih prihoda uočavaju

određena ograničenja postavljena od strane više vlasti. Reč je o tome da nadležnost za uvođenje svih oblika prihoda pripada, najčešće, centralnoj vlasti koja, zatim, nižim političko-teritorijalnim jedinicama prenosi ovlašćenja za regulisanje pitanja koja se tiču pojedinih oblika javnih prihoda. Tako se niže političko-teritorijalne jedinice, prilikom određivanja osnovice i/ili stope, moraju kretati u okviru postavljenih granica.

Sistem poreskog preklapanja (tax overlapping) sastoji se u postojanju istovremene(paralelne) poreske jurisdikcije političko-teritorijalnih jedinica na različitim nivoima vlasti. Mogućnost da jedan poreski objekt bude oporezovan dva ili više puta uvek je povezana sa pojavom dvostrukog (višestrukog) oporezivanja. Da bi se ovo sprečilo, centralna vlast utvrđuje osnovicu javnog prihoda koji pripada nižim političko-teritorijalnim jedinicama, a one zatim, imaju pravo da, na tako utvrđenu osnovicu, primene sopstvene stope. Ovo znači da poreska jurisdikcija nižih nivoa vlasti nije neograničena, čime se sprečava pojava dvostrukog (višestrukog) oporezivanja i većih razlika u poreskom teretu koji snose obveznicirezidenti na istom nivou političko-teritorijalne organizovanosti.

-Sistem zajednice prihoda (revenue sharing) podrazumeva da najviša političko-teritorijalnajedinica uvodi određeni javni prihod i reguliše sva pitanja koja se na njega odnose: osnovica, stopa, učešće pojedinog nivoa vlasti u ovom prihodu, itd. Po pravilu, reč je o najizdašnjim javnim prihodima (porez na promet - PDV, akcize, porez na dohodak građana, a često i porez na dobit korporacija). Učešće pojedine političko-teritorijalne jedinice, određuje se na osnovu formule ili diskreciono. Sistem zasnovan na formuli polazi od kombinacije različitih kriterijuma. Najčešće su to dohodak per capita, gustina naseljenosti, površina, rasprostranjenost prirodnih resursa, broj dece koja pohađaju školu, itd. Zavisno od toga koji se kriterijumi primenjuju, u kakvom su odnosu i koliko ih se centralna vlast pridržava, sistemi zasnovani na formuli kreću se u rasponu od izrazito mekih (zasnovani na kriterijumima koji ne moraju biti potpuno određeni) do izrazito tvrdih (kod kojih su kriterijumi vrlo detaljno određeni). Sistem zasnovan na diskreciji podrazumeva da centralna vlast odlučuje na bazi diskrecione (slobodne) ocene o potrebama pojedine političko-teritorijalne jedinice. Mogućnost jedne političko-teritorijalne jedinice da slobodno odlučuje o rasporedu javnih prihoda znači centralizaciju značajnih ovlašćenja na jednom nivou vlasti, zbog čega se ovaj nedostatak nastoji prevazići poreskim sporazumom između političkih jedinica na različitim nivoima teritorijalne organizovanosti. Ipak, i prilikom zaključivanja ovog sporazuma značajan uticaj imaju odnosi političkih snaga u društvu.

Sistem zajednice prihoda ima dve osnovne varijante: zajednica prihoda sadoprinosa i zajednica prihoda sa doznakama. *Zajednica prihoda sa doprinosima* postoji u slučaju kada svi najznačajniji prihodi pripadaju subcentralnim nivoima vlasti koji doprinose fi nansiranju viših nivoa prenoseći im sredstva potrebna za pokriće rashoda. Budući da se ovde radi o transferu sredstava od nižih nivoa vlasti višim, u teoriji javnih fi nansija sistem zajednice prihoda sa doprinosima često se naziva i sistem u kome se plaćanje vrši od dole na gore. Ova varijanta zajednice prihoda se, uglavnom, primenjuje u uslovima izražene decentralizacije društveno-političkog i fi skalnog sistema države kada su ovlašćenja centralne vlasti prilično sužena, dok skoro celokupna vlast pripada subvencionalnom nivou vlasti.

Zajednica prihoda sa doznakama (dotacijama) primenjuje se u slučaju kada najznačajniji prihodi pripadaju višim nivoima vlasti (najčešće centralnoj), koji, zatim, nižim političko-teritorijalnim jedinicama transferišu (doznačuju) neophodna sredstva. Na ovaj način, izbegavaju se gubici kojima bi niži nivoi vlasti biti izloženi, s obzirom na to da njihovi organi ne raspolažu dovoljnim sredstvima potrebnim za fi nansiranje obavljanja svojih funkcija. Imajući u vidu činjenicu da se kod ove varijante zajednice prihoda radi o transferu sredstava od višeg nižim nivoima vlasti, u teoriji javnih fi nansija često se može sresti naziv sistem u kome se plaćanje vrši od gore na dole.

Kod određivanja obima sredstava koja će biti transferisana nekoj političkoteritorijalnoj jedinici potrebno je zakonom i/ili sporazumom ustanoviti određenu formulu na bazi koje bi se utvrđivao poseban iznos sredstava. U praksi se sreću dve grupe dotacija: opšte i specijalne. Dok je kod opštih dotacijareč o transferu sredstava nižim političko-teritorijalnim jedinicama bez određivanjanamena za koje će se preneti sredstva upotrebiti, dotle se kod specijalnih dotacijatačno određuju i namene i uslovi pod kojima preneti sredstva mogu biti upotrebljena.

Ovo znači mogućnost slobodnog trošenja kod prve grupe dotacija, dok kod druge ne samo što nema nikakve slobode u upotrebi sredstava nego se, čak, ostvaruje i značajna kontrola od strane centralne vlasti. Često, centralna vlast, kontrolišući upotrebu prenetih sredstava, ostvaruje i značajnu političku kontrolu.

-Mešoviti sistem raspodele prihoda predstavlja kombinaciju napred navedenih sistema, odnosno sistema separacije i sistema zajednice prihoda. Moguće je kombinovano primenjivati sistem zajednice prihoda (u varijanti doprinosa ili doznaka) sa nekim od sistema separacije, tj. sa sistemom vlastitih prihoda ili sistemom poreskog preklapanja, ali takođe je moguća i kombinovana primena sistema zajednice sa obe varijante sistema separacije. Po pravilu, jedan od sistema dominira u kombinaciji. U teoriji javnih finansija razlikuju se dve varijante mešovitog sistema: *sistem kvota i sistem dopunskog oporezivanja*.

Sistem kvota podrazumeva da samo centralna vlast ima pravo da uvodi javne prihode i određuje njihovu visinu, dok niže političko-teritorijalne jedinice učestvuju u ovim prihodima (pojedinih ili svim) samo u određenoj kvoti (procentu).

Sistem dopunskog oporezivanja postoji u slučaju kada samo najvišem nivou vlasti pripada poreska jurisdikcija, dok niže političko-teritorijalne jedinice imaju pravo da uvedu određene dopunske javne prihode. Znači, u slučaju dopunskog oporezivanja postoji jedinstveni poreski sistem u celoj državi, ali uz mogućnost pojave razlika u visini stopa pojedinih prihoda.

22.4. Država kao vlast ili kao javna služba

Neki teoretičari postavljaju dilemu da li država po svojoj prirodi treba da bude entitet koji se zasniva na vlasti, suverenitetu, kao bitnoj osobini ili njena glavna osobina treba da bude javna služba kao socijalna funkcija. S druge strane politički suverenitet u meri u kojoj postoji, u sebi nosi veliki rizik autoritarne primene, pa relativno razvijene zemlje pokušavaju da primene institucionalna rešenja o ograničavanju i kontroli njegove moći, precizno određujući odgovornost države za ono što čini, granice do kojih javni sektor može da zadire u privatni i mehanizme zaštite (sudske i druge) privatnosti. Ova rešenja su zaživela u praksi Evropskog suda za ljudska prava.

U novim pristupima institutu fiskalnog suvereniteta smatra se da narodni suverenitet, koji je u buržoaskoj revoluciji istaknut kao zahtev da se sruši feudalni sistem (apsolutna vlast suverena) i demokratizuje upravljanje državom, u stvari ne postoji. Da je to mit, da smo svi podeljeni na one koji upravljaju (koji su suvereni) i one kojima se upravlja. Unutar zemlje suverene su političke stranke, a naročito one koje su na vlasti, na koju utiče i državna i privredna i druga birokratija. Vlast je ne samo uže skoncentrisana već je postala i podeljena i difuzna. Odlučuje se ne samo na različitim nivoima, od federacije do lokalnih zajednica, nego i na mnogo mesta; u političkim strankama, u državnim organima, u kojima je vlast podeljena između parlamenta, predsednika, izvršne vlasti i sudova, u upravnim odborima u preduzećima, bankama, berzama i td. iza kojih deluje lobi velikog biznisa i pritisak sindikata. Ni potrošači nisu više suvereni jer njima ne vlada "nevidljiva ruka" Sejovog zakona pune konkurentnosti već "vidljiva ruka" velikog biznisa i političke, državne i privredne birokratije. Uz to sve veći broj građana ne živi više samo u jednoj državi, njihova životna i poslovna aktivnost je dislocirana u više zemalja, te podpadaju pod vlast različitih suvereniteta.

Uz to u savremenim međunarodnim političkim i ekonomskim pa i drugim odnosima čigledna je politička dominacija

najrazvijenijih zemalja i međunarodnih institucija koje su pod njihovim uticajem, čime se sužava politički suverenitet ostalih zemalja pa je neophodno da imaju odgovarajuće strategije kako tome da se prilagode a da zadrže svoj nacionalni identitet. Koja je članica NATO-a danas vojno suverena država? Članice EU-a su izgubile monetarni suverenitet a i fiskalni im se sve više ograničava. Sve to pokazuje da politički suverenitet ne postoji ili da je drastično ograničen.

To je upravo razlog da se danas sve više smatra da osnovna karakteristika države nije ili ne bi smela da bude politički suverenitet, sila, najviša vlast, zahtev za apsolutnim povinovanjem toj vlasti, već se, kako kaže poznati francuski teoretičar i mislilac Leon Digi (Leon Duguit), u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, javna (tj. državna) vlast transformiše u javnu službu, sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr. David Rozeblum (David Rosenbloom 1982) ističe da je savremeni koncept države koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službisavremeni ustavni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge. To znači da država mora da deluje tako da na najoptimalniji način doprinosi da građani zadovoljavaju privatne i javne potrebe. Drugim rečima, nije bitno ko ima vlast, kako je ona podeljena i sl. već kako država ostvaruje javnu službu, da li ima rezultate. Samo to opravdava politički postojanje i ulogu države, odnosno samo joj to obezbeđuje legitimitet a poluge vlasti se koriste da bi se rezultati ostvarili, što je u skladu sa teorijom države blagostanja. Jedino praktično uputstvo koje iz toga sledi je da niko ne bi smeo da se prihvata vlasti ako nije dorastao njenim funkcijama i ako nema rezultate a to biračko telo na izborima mora da sankcioniše.

22.5. Vrste fiskalnog suvereniteta

Fiskalni suverenitet može biti potpun i delimičan (ograničen), odnosno originaran i izveden. Fiskalni suverenitet je potpun kada obuhvata sva navedena ovlašćenja, a ograničen je kada obuhvata samo neka od njih. Originarni suverenitet pripada subjektu finansiranja koji raspolaže ustavnim ili zakonskim ovlašćenjima za utvrđivanje, ustanovljenje i uvođenje fiskaliteta i za određivanje njihove visine. Izvedeni suverenitet nastaje onda kada, na osnovu zakona, ovlašćeni subjekt finansiranja, prenese svoja ovlašćenja, u celini ili delimično, na subjekt finansiranja nižeg ili višeg ranga. Radi se o vertikalnom odnosu među nosiocima fiskalnog suvereniteta. Federacija obično raspolaže potpunim fiskalnim

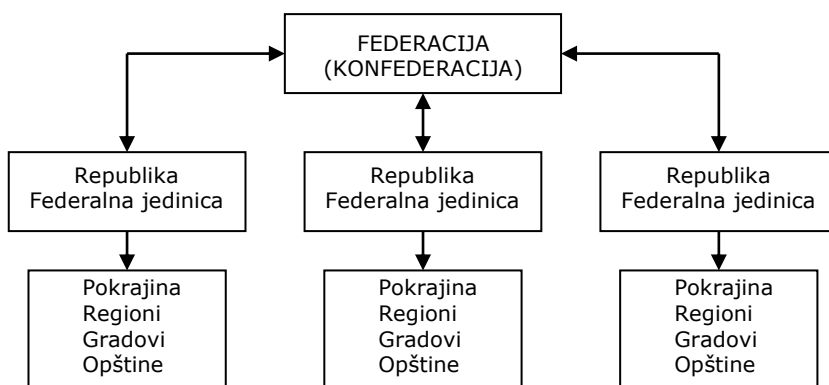
suverenitetom, ili ga deli sa federalnim jedinicama a ove ga dele sa lokalnim kolektivitetima, pri čemu federalne jedinice i lokalni kolektiviteti i sami mogu da imaju za određene javne prihode potpuni suverenitet a za ostale da raspoložu ograničenim suverenitetom.

Ovu vertikalnu raspodelu fiskalnog suvereniteta ne treba shvatiti apsolutno, već relativno, jer fiskalni suverenitet može počinjati ne od centralne vlasti (savez, federacije), već od članica federacije ili napr. kantona u Švajcarskoj koje ga imaju u potpunosti pa ga prenose višem nivou-federaciji ili unitarnoj državi.

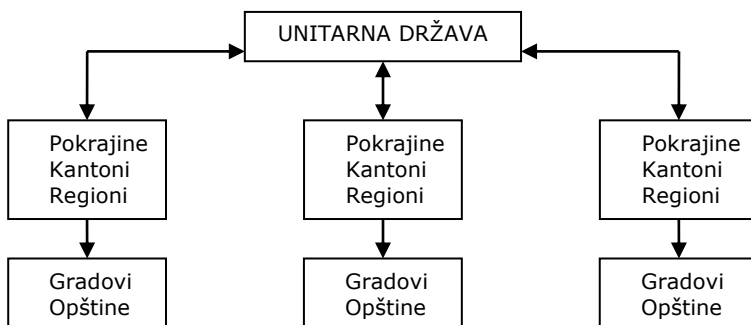
22.6. Fiskalni federalizam u složenim i unitarnim državama

22.6.1. Podela javnih funkcija (kriterijumi) i finansiranje istih

Savremene države su složene po svojoj organizovanosti. One su federalne ili unitarne, sa manje ili više centralizovanim ili decentralizovanim funkcijama i manjim ili većim stepenom razvoja lokalne samouprave.



Schema 4.- Fiskalni federalizam u federalnim državama



Shema 5.- Fiskalni federalizam u unitarnim državama

Prof. Otto Eckstein¹³⁸ ističe koje su prednosti za određene javne funkcije ukoliko se one vrše na lokalnom nivou ili sa najvišeg (centralnog) nivoa državne zajednice. U prilog prednosti lokalnog nivoa on navodi:

- lokalne društveno-političke zajednice mogu bolje da se upoznaju sa prilikama i potrebama svoga reona kod izbora i obima javnih potreba, no društveno-političke zajednice na višem nivou;

- lokalne društveno-političke zajednice imaju bolju mogućnost za inicijativu, pošto su u neposrednom kontaktu sa stanovništvom, sa njihovim zahtevima i sa njihovim potrebama;

- odluke o rashodima mogu biti učinjene racionalnije na lokalnom nivou, no na višem nivou društveno-političkih zajednica, pošto je na ovome nivou lakše posmatrati odnose između javnih rashoda i njihovih rezultata;

- prenošenje kompetencija na niži nivo društveno-političkih zajednica dozvoljava eksperimentisanje, čiji pozitivni rezultati mogu postati docnije standardi u javnoj potrošnji.

U prilog finansiranju javnih potreba sa najvišeg nivoa državne zajednice Otto Eckstein navodi sledeće stavove:

- u okviru jedne zemlje postoje javne potrebe koje zahtevaju nacionalnu akciju. U zemljama federalnog društveno-političkog uređenja ove javne potrebe upravo i izražavaju smisao do čega je i došlo formiranjem federacije;

- postoje javne potrebe koje su zajedničke za sve građane, nezavisno od toga kojoj užoj društveno-političkoj zajednici oni pripadaju. Najreljefniji primeri u ovome smislu su javne potrebe u vezi sa nacionalnom odbranom i spoljnim poslovima. Ovim službama dodaju se i službe narodnog obrazovanja i službe narodnog zdravlja, kao osnovne;

¹³⁸ Otto Eckstein, Public Finance, 1964. p.34-37., citirano prema prof. Periću, isto str. 200-201.

- rivalstvo koje može postojati između nižih društveno-političkih zajednica, može dovesti do izvesnih preterivanja u domenu javnih službi;

- zbog rivaliteta političkih grupa na nivou nižih društveno-političkih zajednica može doći do zloupotrebe kroz preterana oporezivanja pojedinih slojeva stanovništva, što bi se izbeglo, ako bi se principi o oporezivanju ustanovljavali na nacionalnom nivou

- pošto ekonomski nivo svih društveno-političkih zajednica nije podjednak, to korekture na domenu finansiranja javnih potreba mogu činiti samo društveno-političke zajednice na najvišem, odnosno višem, nivou.¹³⁹

26.2. Decentralizacija ali i deetatizacija

Decentralizacija javnih poslova i samouprava može da obuhvati nivo pokrajina i/ili nivo opština i ili samo neki od tih nivoa.

Decentralizacija se može posmatrati između različitih nivoa državne organizacije (vlada) ali i kao decentralizacija funkcija od vlade ka tržištu i nevladinim organizacijama . I to je značajan pravac u kome se traga za pareto poboljšanjima u okviru teorije blagostanja. Pri tome je naglasak i na administrativnim i na tržišnim snagama (preduzećima, bankama i sl.) i nevladinim organizacijama koje treba da pomognu da država efikasnije vrši javne usluge što je utemeljeno na načelu dobrovoljnosti i altruizmu. Upravo zbog toga je u većini zemalja OECD-a i prisutan trend prenošenja funkcija države blagostanja na lokalni nivo, jer se uticaj nevladinog sektora na tom nivou može najefikasnije ostvarivati.

Uvezi s tim u jednom od izveštaja Komisije za glavnu finansijsku kontrolu V. Britanije tvrdi se : "da više ne postoji jasan konsenzus u vezi sa misijom lokalne vlade. Lokalne vlasti više se ne smatraju nužno jedinim ili najboljim službama za pružanje tradicionalnih usluga. Implicitna vera u sposobnost velikog birokratskog aparata da reši socijalne probleme zamenjena je skepticizmom, sumnjom i spremnošću za eksperimentisanje sa novim metodima sa prilagodljivijim i prijemčivijim strukturama i većom lokalnom fleksibilnošću".

U zemljama OECD-a zahtevi za efikasnošću čine novu paradigmu u kojoj se ističu šest ključnih razloga i to 1) pojavilo se isuviše mnogo programa u vreme kada parazitski politički sloj žuri da kupi glasove posebnih interesnih grupa; 2) sve češće podleže reviziji ocena efikasnosti administratora i političara kao najспособnijih ljudi za pružanje mnogih usluga; 3) izgleda da je isuviše visok nivo vladine intervencije podstakao i održao zavisnost, umesto da ohrabri oslanjanje na sopstvene snage; 4) zavisnost od

¹³⁹ Otto Eckstein, Public Finance, 1964. p. 34-37.

centralnog, odnosno federalnog nivoa posebno se ispoljila u tendenciji gušenja lokalne uprave, komunalne inicijative, dobrovoljne delatnosti i samopomoći, 5) izgleda da stalno rastu troškovi vladinih usluga, obično zbog toga što zahtevi nisu ograničeni, kao i zbog velike finansijske elastičnosti zahteva i teškoća sa kojima se političari suočavaju kada treba da uspostave efikasnu kontrolu; 6) čini se da se ispoljava sve izraženija nespremnost za pružanje podrške nivou javnih troškova koji je potreban za održavanje države blagostanja, što delom proističe i iz straha da će javna akcija nadjačati finansijske aktivnosti u tržišnom sektoru, uključujući i bankarsko kreditiranje itd.¹⁴⁰

26.3. Finansije lokalnih vlasti

Finansijska autonomija lokalnih vlasti i finansijski odnosi između lokalnih i centralnih organa vlasti trebalo bi da se zasnivaju na sledećih sedam principa:

1) Lokalne vlasti treba da imaju na raspolaganju sopstvena sredstva u odgovarajućem iznosu, posebno u odnosu na sredstva kojima raspolažu ostali nivoi vlasti. Ovim sredstvima lokalne vlasti treba da raspolažu slobodno, u okviru svojih nadležnosti;

2) Alokacija sredstava lokalnim vlastima treba da se vrši u skladu sa zadacima koji su im povereni. Ova sredstva treba da budu redovna i takve prirode da omoguće nesmetano funkcionisanje javnih službi i odgovarajuće finansijsko planiranje. Svako prenošenje novih ovlašćenja u nadležnost lokalnih vlasti treba da bude praćeno odgovarajućom alokacijom sredstava potrebnih za obavljanje tih novih funkcija;

3) Odgovarajući udeo u finansijskim sredstvima lokalnih vlasti, treba da imaju prihodi iz lokalnih poreza, doprinosa i naknada, uz pravo lokalnih vlasti da utvrđuju stope za ova davanja.

4) porezi i doprinosi koje su lokalne vlasti ovlašćene da ubiru, odnosno od kojih primaju zagarantovani deo, treba da budu dovoljno opšte i fleksibilne prirode, kako bi lokalne vlasti mogle odgovoriti svojim obavezama:

5) autonomnost finansijski slabijih lokalnih vlasti zahteva postojanje odgovarajućih sistema finansijskog izravnjanja (doziranja);

6) prava lokalnih vlasti da na odgovarajući način učestvuju u formulisanju pravila kojima se reguliše opšta preraspodela sredstava, treba što pre da budu priznata;

7) treba predvideti obezbeđenje nenamenskih dotacija lokalnim vlastima (koje nisu namenjene finansiranju specifičnih projekata ili službi). Davanje dotacija ne sme da opravda bilo kakvo

¹⁴⁰ Robert Benet, Decentralizacija, lokalna vlada i tržište, Politikološke teme, Magna agenda, Beograd, 2002. str. 207-208.

neovlašćeno mešenje u politiku lokalnih vlasti koju one vode u okvirima svoje nadležnosti.¹⁴¹

Opštine kao lokalna vlast, odnosno javna uprava za obavljanje svojih poslova, funkcija i zadataka moraju da imaju odgovarajuća finansijska sredstva, određene stabilne izvore prihoda. Do ovih sredstava lokalna vlast može doći ili tako što može imati sopstvene prihode ili što dobija sredstva učešćem u prihode višeg nivoa (republike). Ali i kada su u pitanju sopstveni prihodi lokalne vlasti mora se imati u vidu da oni nisu sasvim sopstveni, već značajnim delom uređeni (propisani) od strane višeg nivoa.

Tako opštine napr. ne mogu da uvedu carine, poreze na promet, na dohotke, doprinose za socijalno osiguranje jer fiskalno konkurisale višim nivoima, došlo bi do dvostrukog ili višestrukog oporezivanja a poreski obveznici bi bili izloženi većoj fiskalnoj presiji. Uz to država ne bi mogla, niti bi smela da ima pored federacije i republika i onoliko fiskalnih sistema koliko ima opština. u stvari država mora da obezbedi jedinstvo fiskalnog sistema, bez obzira na složenost njegove kompozicije od više podistema jer se time obezbeđuju i jedinstveni uslovi privređivanja i jednak položaj obveznika u zemlji u celini. Drugo je pitanje da li obveznici sami žele da izdvoje dodatna, veća sredstva za lokalnu samoupravu (samodoprinos i dr.) što im povećava fiskalnu presiju o čemu posebno odlučuju. Pri tome moraju da vode računa da prevelika opterećenja u njihovoj opštini ne oteraju biznis iz te u druge opštine.

Obično najveći deo svojih prihoda opštine obezbeđuju učešćem u prihodima republike (najčešće kod poreza na promet i poreza na imovinu) a dobar deo svojih finansijskih sredstava opština obezbeđuje iz sopstvenih prihoda (opštinski doprinosi za komunalije, građevinsko zemljište, opštinske takse, firmarine i sl.). I ovi prihodi su međutim, značajnim delom regulisani na višem nivou. Republika propisuje (ustanovljava) koji su prihodi lokalnih vlasti, do kog nivoa mogu da se uvedu (poreske osnovice i stope) a lokalnim organima se prepušta da ih uvedu u tim okvirima odrede njihovu visinu (ograničeni fiskalni suverenitet).

Poseban problem predstavlja povezivanje prihoda sa uslugama lokalnih vlasti koje pruža građanima. Ovaj problem nije izražen na višim nivoima finansiranja jer napr. unutrašnju i spoljnu bezbednost svi koriste i nema odgovarajuće protivusluge za plaćeni porez iz bilo kog izvora koji se koristi za sve, pa i za te budžetske namene. Druga je situacija kada je u pitanju lokalni nivo finansiranja i ko od toga ima koristi pa prema toj koristi i da učestvuje u finansiranju. Tako je Grejtak (Greytack 1994) dao jezgrovitu analizu povezivanja nekih javnih usluga sa njihovom

¹⁴¹ Iz deklaracije o lokalnoj samoupravi koju je usvojio Međunarodni savez lokalnih vlasti na 27. Kongresu u Rio de Janeiro-u 1985 na kome su prisustvovali predstavnici lokalnih vlasti iz 57 zemalja, kao i Jugoslavije.

odgovarajućom sposobnošću dohotka. On piše: "Prvo, opšte komunalne službe, kao što su ulična rasveta, kontrola saobraćaja, i policijska i protivpožarna zaštita, služe stanovništvu uopšte i razlikuju se od drugih po tome što je teško utvrditi specifične korisnike i izmeriti troškove njihovog pojedinačnog opsluživanja. Najprikladniji način finansiranja službi sa takvim karakteristikama je iz opštih poreza koje plaća lokalno stanovništvo. Drugo, ona dobra i usluge koji se lako mogu izmeriti, a koje dobijaju lokalni potrošači koji se mogu identifikovati (na primer, voda, električna energija, grejanje), treba da se naplaćuju iz korisničkih naknada. To omogućava korisnicima da signalizuju snagu svojih želja svojom spremnošću da plate. Treće, dobra i usluge koje se pružaju na lokalnom nivou, a koje su od direktne koristi za stanovnike drugih jurisdikcija, kao što su suzbijanje zagađenja i preventivna zdravstvena zaštita, treba bar delimično da se finansiraju iz transfera sa viših nivoa vlade. Četvrto, infrastruktura koja donosi profit tokom mnogih godina treba da se finansira iz kredita. Raspoređivanjem finansijskih ulaganja na duži period izbegavaju se početne žrtve i omogućava se da se troškovi neutrališu prihodima shodno ritmu njihovog pritanja u vremenu".¹⁴²

¹⁴² Prema Jurej Nemec, Glen Wright, Javne finansije op. cit. str. 363

LITERATURA

- [1] Anđelković M.: Šta se promenilo u budžetskom sistemu i budžetu
- [2] Aurebach J. A.: Measuring impact of Tax reform, Public Finance and Public Choice, James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, Two contrasting visions of the State, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts London, England, 2000. p. 353-361.
- [3] Brümmerhoff D.: Javne finansije, 7., potpuno prerađeno izdanje, Mate d.o.o., Zagreb, 2000.
- [4] Buhanan J.M., Wagner R.E.: Democracy in Deficit-The Political Legacy of Lord Keynes, Academic Press, New York, 1977.
- [5] Ekonomska enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1984.
- [6] Friedman M.: Teorija novca i monetarna politika, Rad, Beograd, 1973.
- [7] Fromm E.: Zdravo društvo, "Naprijed" i "Nolit", Zagreb, 1986. str. 19.
- [8] Gnjatović D.: Finansije i finansijsko pravo, Policijska akademija, Beograd, 1999.
- [9] Gorčić J.: Siva ekonomija i mala i srednja preduzeća, Naučni skup Mala i srednja preduzeća u savremenoj tržišnoj privredi Jugoslavije, RIS Prokuplje i Univerzitet u Nišu, Prokuplje 1996.
- [10] Gorčić J., Anđelković M.: Javne finansije, finansijsko pravo i ekonomija javnog sektora, Pelikan Print, Niš, 2005.
- [11] Harvey S. R.: Public Finance, Sixt Edition, Princeton University, Mc Graw Hill, 2002.
- [12] Heđe M.: Principi oporezivanja, Teorija i praksa u centralno-evropskim zemljama u tranziciji, Javne finansije, Juraj Nemec, Glen Wright, Magna Agenda, Beograd, 1999.
- [13] Horvat M. T.: Javne finansije u političkim sistemima, Javne finansije, Juraj Nemec, Glen Wright, Magna Agenda, Beograd, 1999. str. 85-111.
- [14] James A.: Department of Economics, University of Colorado at boulder, boulder, CO 8309-0256, What is an "Optimal" Tax sistem in Public Finance and Public Choice, James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, Two ocntrasting visions of the State, The MIT Press, Cambridge, massachusetts, London, England, 2000. p. 363-379.
- [15] Jurković P.: Javne finansije, Masmedija, Zagreb, 2002.
- [16] Musgrave R. A.: The theory of public finance, Mac Millan, New York, 1959.
- [17] Nemec J., Wright G.: Javne finansije, Magna Agenda, Beograd, 1999.

- [18] Popović D.: Nauka o porezima i poresko pravo, IOD i Savremena administracija, Beograd, 1997.
- [19] Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1989.
- [20] Reforma poreskog sistema, Studija, Centar za liberalno-demokratske studije, 2003.
- [21] Štiglic J.: Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet Beograd, 2004.
-