

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА**

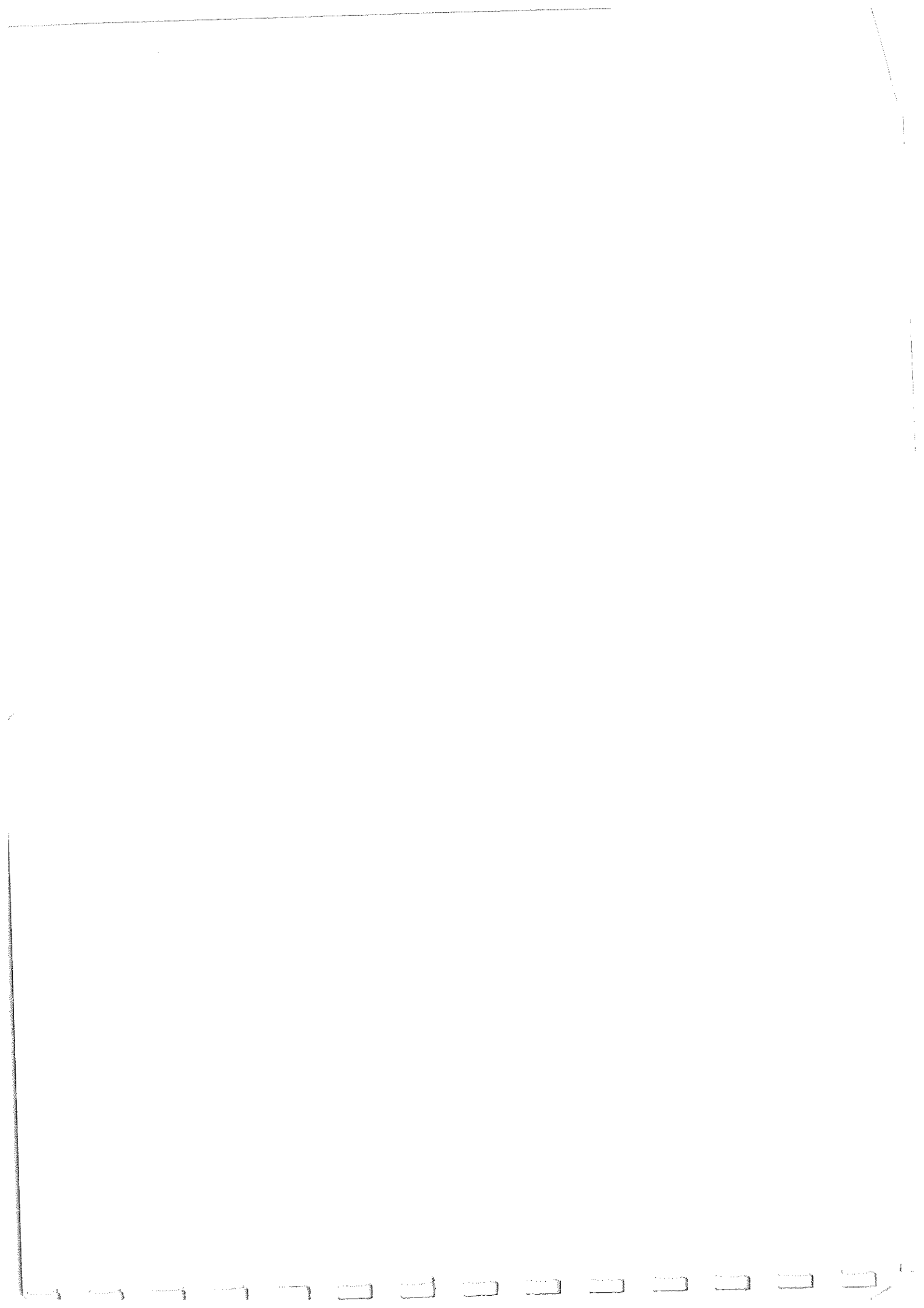
**ТЕОРИЈА И ПРАКСА ЈАВНИХ
ФИНАНСИЈА**

ридер

Приредили:

**Проф. др Драган Веселинов
Проф. др Драгана Митровић
Асист. Марко Тмушић**

Београд, 2017.



EKONOMIJA JAVNOG SEKTORA

DRUGO IZDANJE

DŽOZEF E. STIGLIC

Beograd, 2008.



PRVI UVOD DEO

U središtu političkog života naše zemlje nalaze se neka od osnovnih ekonomskih pitanja. Kako država utiče na privredu? Šta bi država trebalo da radi? Zašto se neke privredne aktivnosti obavljaju u javnom, a ostale u privatnom sektoru? Da li bi država trebalo da čini više nego što sada čini, ili manje? Da li bi trebalo da radi nešto drugo, ili da promeni način svog rada?

Da bismo odgovorili na ova pitanja, za početak moramo da shvatimo šta država danas radi. Kako se uloga države povećavala tokom poslednjih pedeset godina? Koliki su obim i delokrug rada državne uprave u Sjedinjenim Državama u poređenju s drugim zemljama?

U prvom delu ove knjige navedeni su ti osnovni podaci. U 1. glavi dat je opšti pregled ekonomske uloge države. U njoj su postavljena pitanja kojima se bave ekonomisti stručnjaci za javni sektor i objašnjeni su neki od razloga zašto među njima postoje nesuglasice u vezi s odgovarajućim politikama. U 2. glavi navedeni su neki od osnovnih podataka koji objašnjavaju javni sektor u Sjedinjenim Državama danas.



1 Javni sektor u mešovitoj privredi

OSNOVNA PITANJA

1. Koja pitanja se nalaze u osnovi ekonomije javnog sektora?
2. Kakvi različiti stavovi postoje u vezi s ekonomskom ulogom države? Kako su se oni vremenom menjali i šta je podstaklo te promene?
3. Na koji način ekonomisti proučavaju ekonomiju javnog sektora?
4. Šta su osnovni uzroci neslaganja među ekonomistima u vezi s odgovarajućim politikama koje bi država trebalo da sledi?

Država svojim aktivnostima na bezbroj načina utiče na naše živote - od rođenja pa do smrti.

- Mi se radamo u bolnicama koje subvencionije država, ukoliko nisu u državnom vlasništvu. Naš dolazak na svet zatim se zvanično registruje (u matične knjige rođenih) čime, kao građani Sjedinjenih Država, stičemo mnoge privilegije, ali nam se nameću i mnoge obaveze.
- Većina nas (gotovo 90 odsto) pohađa državne škole.
- Bukvalno svi mi, u nekom trenutku svog života od države dobijamo novac kroz programe kao što su studentski krediti, naknade za slučaj nezaposlenosti ili invaliditeta, programe za iskorjenjivanje siromaštva, socijalno osiguranje i »Medicare«.

- Svi mi državni plaćamo poreze – poreze na promet, poreze na proizvod, de kao što su benzin, žestoka pića, telefoni, putovanje avionom, parfem i automobilske gume, poreze na imovinu, poreze na prihod i doprinos za socijalno osiguranje (poreze na fond zarada).
- Više od jedne šestine ukupne radne snage zaposljava država, a što se ostalih tiče, država ima značajan uticaj na uslove zapošljavanja.
- U mnogim oblastima proizvodnje – bez obzira na to da li su u pitanju automobili, patike, ili kompjuteri – na dobit i mogućnost zapošljavanja utiče to da li država dozvoljava stranim konkurentima da bez carina ili kvota prodaju svoje proizvode u Americi.
- Državne agencije donose propise u vezi s tim šta jedemo i pijemo, gdje možemo da živimo i u kakvim kućama možemo da stanujemo.
- Mi putujemo državnim putevima i željezničkim prugama koje subvencioniraju država. U većini zajednica komunalne usluge obavlja neka javna služba; u nekim zajednicama pije se voda koju obezbjeđuju javna preduzeća za vodosnabdjevanje.
- Naš pravni sistem obezbjeđuje okvir za međusobno zaključivanje ugovora od strane pojedinaca i preduzeća. Kada između dva pojedinca dođe do spora, oni mogu da se obrate sudovima da bi se taj spor rešio.
- Kada ne bi postojali ekološki propisi, mnogi od naših najvećih gradova gušili bi se od zagađenja, voda iz naših jezera i reka ne bi mogla da se pije, a ne bismo mogli ni da u njima plivamo ili pecamo.
- Kada ne bi postojali propisi u vezi s bezbednošću saobraćaja, kao što su oni koji zahtevaju nošenje sigurnosnih pojaseva, broj nastradalih na putevima bi bio još veći nego što jeste.

EKONOMSKA ULOGA DRŽAVE

Zašto se država u neke privredne aktivnosti uključuje, a u neke ne uključuje? Zašto se obim njenih aktivnosti menjao tokom poslednjih sto godina i zašto ona u različitim zemljama igra različite uloge? Da li državni suviše? Da li dobro radi ono što pokušava da radi? Da li bi njena ekonomska uloga mogla da bude efikasnija? Ovo su glavna pitanja kojima se bavi ekonomija javnog sektora. Da bismo na njih odgovorili, prvo moramo da razmotrimo ekonomsku ulogu države u savremenim privredama: nastanak ideja u vezi s ulogom države i promenu te uloge do koje je došlo u 20. veku.

MEŠOVITA PRIVREDA SJEDINJENIH DRŽAVA

U Sjedinjenim Državama postoji tzv. **mešovita privreda**: iako mnogo privredne aktivnosti obavljaju privatne firme, neke obavlja i država. Prema tome, država kroz mnoštvo različitih propisa, poreza i subvencija menja ponašanje privatnog sektora.

Nasuprot tome, u višem Sovjetskom Savezu većinu privrednih delatnosti obavljala je centralna državna vlast. Takav primat država danas uživa samo u Severnoj Koreji i na Kubi. U mnogim zapadnoevropskim zemljama, država je igrala mnogo veću ulogu nego u Sjedinjenim Državama. Na primer, država je u Francuskoj svojvremeno učestvovala u ob-

EKONOMSKA ULOGA DRŽAVE

javni mizu privrednih aktivnosti, uključujući proizvodnju automobila, električne energije i aviona. Međutim, počevši od osamdesetih godina, u Evropi se javila tendencija ka **privatizaciji** – transformaciji državnih preduzeća u privatna – mada je ekonomska uloga države u tim zemljama uopšteno i dalje veća nego u Sjedinjenim Državama.¹

Počeci mešovite privrede u Sjedinjenim Državama povezani su s počinjanjem same zemlje. Sastavljajući Ustav Sjedinjenih Država, utemeljivači republike morali su izričito da se odrede prema osnovnim pitanjima u vezi s ekonomskom ulogom nove države. Ustav je federalnoj vladi dodelio određena zaduženja kao što su ustanovljavanje poštanske službe i štampanje novca. On je obezbedio temelje onoga što danas nazivamo »pravima intelektualne svojine«, tj. ovlastio je državu da odobrava patente i autorska prava kako bi se podstakle inovacije i kreativnost. On je federalnoj vladi dodelio izvesna prava na ustanovljavanje poreza – mada u njih nisu spadali porezi na izvoz, prihod, ili neto imovinu. Što je za buduću razvoj zemlje bilo najvažnije, član 1, odeljak 8, klauzula 3, predviđa da federalna vlada ima pravo da reguliše trgovinu između pojedinih saveznih država. S obzirom na to da veliki deo privrednih aktivnosti uključuju je dobra proizvedena u jednoj, a prodata u drugoj saveznoj državi, šire tumačenje ove klauzule korišćeno je za opravdanje većeg dela regulatornih aktivnosti federalne vlade.

Ekonomska uloga države kod nas se značajno menjala tokom istorije. Na primer, pre sto godina neki putevi i sve željezničke pruge u Sjedinjenim Državama bili su u privatnom vlasništvu; danas više ne postoji ni jedan važan privatan put, a najveći deo željezničkog putničkog saobraćaja između saveznih država u nadležnosti je preduzeća »Amtrak«, koje je država osnovala i koje subvencioniraju. Zbog toga što je mešovita privreda stalno suočena s problemom definisanja odgovarajućih granica između državnih i privatnih aktivnosti, izučavanje ekonomije javnog sektora u zemljama u kojima postoji, pojedinačno je važno i zanimljivo.

RAZLIČITI POGLEDI NA ULOGU DRŽAVE

Boljeim razumevanju savremenih pogleda na ekonomsku ulogu države moglo bi da pomogne razmatranje različitih stavova koji su se javljali u prošlosti.² Neke od ključnih ideja iz 18. i 19. veka bile su od presudnog značaja za ekonomsku istoriju 20. veka, a značajne su i danas.

Jedan dominantan stav u 18. veku, prisutan posebno među francuskim ekonomistima, bio je da država treba aktivno da podstiče trgovinu i proizvodnju. Pristaice ove ideje nazivale su se **merkantilistima**. Adam Smith (po mnogima utemeljivač savremene ekonomije) napisao je *Bogatstvo naroda* (1776), knjigu u kojoj se zalagao za ograničenu ulogu države,

¹ Više o slučaju Francuske videti u: H. Dumézil and A. Jeunemaitre, »Privatization in France: 1983-1993«, u: *Industrial Privatization in Western Europe: Pressures, Problems, and Paradoxes*, urednik Vincent Wright (London i Njujork, Pinter Publishers, 1994), str. 83-105, 194.

² V. A.O. Hirschman, *Stifling Involvements: Private Interests and Public Auction* (Prinston, Nju Džerzi, Princeton University Press, 1982). Hirschman je izneo jednu zanimljivu teoriju kojom je pokušao da objasni stalne promene stavova u vezi s odgovarajućom ulogom države.

delimitično i kao odgovor na merkantilističke stavove. Smit je pokušao da pokaže kako će konkurencija i motivisanost profitorom navesti pojedince da sledeći sopstvene interese služe javnom interesu. Motivisanost profitorom podstaci će pojedince da konkurirajući jedan drugom obezbeđuju proizvode koje drugi pojedinci žele. Samo firme koje po najnižoj mogućoj ceni proizvode ono što se želi, moći će da prežive. Smit je tvrdio da jedna nevidljiva ruka navodi privredu da proizvodi ono što se želi i to na najbolji mogući način.

Ideje Adama Smitta imale su snažan uticaj i na državu i na ekonomiste. Mnogi od najznačajnijih ekonomista 19. veka, kao što su to bili Englezi Džon Stjuart Mil i Nasau Senior, objavili su doktrinu poznatu kao **Laissez faire (Laissez faire)**. Po njihovom mišljenju, država ne bi smela da se upliće u privatni sektor; ona ne bi trebalo da pokušava da reguliše, ili kontroliše privatna preduzeća. Slobodna konkurencija najbolje bi ostvarivala interese društva.

Svi društveni mislioci 19. veka ipak nisu potpuni pod uticaj Smitovih ideja. Njihovu zabrinutost su izazivale velike nejednakosti u prihodima koje su videli oko sebe, beda u kojoj je živio veći deo radničke klase i nezaposlenost s kojom su radnici često bili suočeni. Dok su se pisci iz 19. veka, kao Čarls Dikens, trudili da u svojim romanima prikazu težak položaj radničke klase, društveni mislioci, kao što su bili Karl Marks, Simond i Robert Oven, razradili su teorije kojima nisu pokušavali samo da objasne ono što su videli, već i da ukažu na načine na koje bi društvo moglo da se preuredi. Mnogi od njih su sva društvena zla pripisivali privatnoj svojini nad kapitalom. Ono što je za Adama Smitta bila vrhina za njih je bio porok. Ako među onima što su se zalagali za veću ulogu države u kontroli sredstava za proizvodnju i nije bio najveći društveni mislioc, Marks je svakako bio najuticajniji. Drugi, kao Oven, rešenje nisu videli ni u državi ni u privatnom preduzetništvu, već u malim komunama u kojima pojedinci saraduju u cilju ostvarivanja zajedničkog interesa.

Dva suprotstavljena principa, privatno vlasništvo nad kapitalom i nespunitano slobodno preduzetništvo s jedne, i državana kontrola nad sredstvima za proizvodnju s druge strane, postaće pokretačka snaga međunarodne politike i ekonomije u 20. veku, oličene u hladnom ratu. Danas se bivše članice Sovjetskog Saveza i istočnog bloka nalaze u procesu tranzicije monumentalnih razmera ka tržišnim sistemima, tj. suštinske transformacije uloge države u svojim privredama. Ekonomska uloga države menjala se i u Sjedinjenim Državama, ali te promene su se odigravale postepeno, kao reakcija na privredna kretanja tokom veka. Danas je opšte prihvaćeno mišljenje da se u središtu uspešne privrede nalaze tržišta i privatna preduzeća, ali da država igra značajnu ulogu kao dopuna tržištu. Kako, međutim, treba tačno da izgleda ta uloga i dalje predstavlja izvor neslaganja.

**PODSTREK ZA
DELOVANJE
DRŽAVE:
NESAVRŠENOSTI
TRŽIŠTA**

Stav prema državi iz temelja je izmenila velika ekonomska kriza, kada je nezaposlenost dostigla stopu od 25 odsto, a društveni proizvod pao na jednu trećinu od rekorda ostvarenog 1929. godine. Opšte (opravdano) mišljenje, da su tržišta ispočila svoju veliku nespособnost, podstaklo je ogromne pritiske na državu da u vezi s tim nešto učini. Veliki engleski

ekonomista Džon Majnard Kejnz, pišući u jeku velike ekonomske krize, ubedljivo je dokazivao da država ne samo da bi trebalo – već bi i mogla – da učini nešto u vezi s padom privrednih aktivnosti. Uverenje da država treba i može da stabilizuje nivo privrednih aktivnosti kasnije je ugrađeno u američki **Zakon o punjoj zaposlenosti iz 1946.** na osnovu kojeg je ustanovljen Ekonomski savet zadužen da Predsedniku pomaze u ostvarivanju ovih ciljeva.

Pažnju nije privukla samo nespособnost privrede da obezbedi radna mesta. Kriza je skrenula pažnju i na probleme koji su u stvari postojali već dugo, ali u manje ozbiljnom obliku. Kada su banke propale, a berza doživela krak, mnogi pojedinci su izgubili bukvalno sav svoj novac. Veliki broj starih ljudi bio je gurnut u krajnju bedu, a veliki broj farmara shvatio je da su cene njihovih proizvoda toliko niske da ne mogu da otplaćuju svoje hipotekarne zajimove, što su i prestali da čine.

Reagujući na krizu, federalna vlada ne samo što je preuzela aktivniju ulogu u pokušaju da stabilizuje nivo privredne aktivnosti, već je usvojila i zakon u cilju ublažavanja mnogih konkretnih problema: osiguranje za slučaj nezaposlenosti, socijalno osiguranje, federalno osiguranje depozita, federalne programe za subvencionisanje cena poljoprivrednih proizvoda i čitav niz drugih programa za rešavanje brojnih društvenih i ekonomskih problema. Svi ovi programi zajedno nazivaju se Njuj dli.

Posle Drugog svetskog rata, Sjedinjene Države su doživele nezapanćeni prosperitet. Međutim, postalo je jasno da svi ne uživaju u plodovima tog blagostanja. Mnogi pojedinci su samo zbog uslova u kojima su rođeni bili, kako se činilo, osuđeni na život u bedi i siromaštvu; oni nisu sticali odgovarajuće obrazovanje i nisu imali mnogo izgleda da dobiju dobre poslove.

Ove nepravdnosti uticale su na usvajanje mnogih državnih programa i zakona tokom šezdesetih godina, kada je predsednik Lindon B. Džonson objavio svoj program »Rat siromaštvu«. Dok su neki programi bili usmereni ka obezbeđenju »sigurnosne mreže« za ugrožene – na primer, programi za obezbeđenje hrane i zdravstvene zaštite siromašnima – drugi, kao što su programi prekvalifikacije i »Prednost na startu«, program koji obezbeđuje predškolsko obrazovanje za siromašnu decu, bili su usmereni ka poboljšanju ekonomskih mogućnosti siromašnih.

Da li bi državne mere mogle da ublaže ove probleme? Kako bi uspeh mogao da se izmeri? To što neki određeni program nije u potpunosti ostvario nade svojih najvratrenijih pristalica ne znači, naravno, i da je bio neuspešan. »Medicaid«, program zdravstvene zaštite za siromašne, uspeo je da smanji razlike između siromašnih i bogatih u vezi s dostupnošću zdravstvene zaštite, mada razlika u očekivanoj dužini života između ovih dveju grupa nije eliminisana. »Medicare«, program koji obezbeđuje zdravstvenu zaštitu starima, oslobodio je stare i njihove porodice od velikog dela brige u vezi s plaćanjem zdravstvenih usluga, ali je za sobom ostavio nacionalni problem kao što je ubrzani rast rashoda na zdravstvenu zaštitu. Uprkos tome što je socijalno osiguranje obezbedilo starima nivo ekonomske sigurnosti bez presedana, taj program je zapao u finansijske teškoće koje izazivaju nedoumicu u vezi s tim da li će buduće generacije biti u mogućnosti da uživaju iste pogodnosti.

KONTROLA STANARINA: PRIMER NEUSPEHA DRŽAVE

Odmah po završetku Drugog svetskog rata i velike ekonomske krize, u Njujorku je došlo do velike nestašice stanova. Kao što bi to svaki ekonomista mogao da predvidi, neuspех da se ponuda poveća kako bi se uskladila s tražnjom, doveo je do povećanja cena. Međutim, politička reakcija nije uzela u obzir ove osnovne zakonitosti. Prikom usvajanja zakona o kontroli stanarina, zakonodavci nisu predvideli sve njegove posledice, tj. prevideli su činjenicu da će oni što obezbeđuju stanove, ukoliko se smanji prinos od investicija u stambene zgrade, potražiti druge, bolje mogućnosti za ulaganje. Pristalice kontrole stanarina propustile su, dakle, da predvide smanjenje ponude stanova za izdavanje, kao i to da će

Trideset godina pošto je objavljen »Rat siromaštvu«, siromaštvo u Americi nije iskorenjeno. I kritičari i pristalice državnih programa slažu se da dobre namere nisu dovoljne: mnogi programi doneseni u cilju ublažavanja predviđenih nesavršenosti tržišne privrede imali su mnogo drugačije efekte od onih koje su njihove pristalice predviđele. Programi obnove gradova, doneseni u cilju poboljšanja kvaliteta života u gradskim jezgriama, u nekim slučajevima doveli su do zamene nekvalitetnih stambenih zgrada visokokvalitetnim zgradama koje siromašni sebi ne mogu da priušte, zbog čega su bili primorani da žive u još gorim uslovima. Beskućnici izazivaju sve veću zabrinutost. Iako su mnogi programi doneseni u cilju podsticanja integracije u državnim školama uspešni, zbog podele prema mestu stanovanja, državne škole nisu niža više integrisane od privatnih. Nesrazmerni deo koristi od programa namenjanih poljoprivredi pripao je velikim farmama, dok mnogim malim farmama nije omogućen opstanak. Opuštbe da su državni programi socijalne pomoći doprineli razbijanju porodica i navici da se živi u pomoći, bile su deo obračuna za veliku reformu sistema socijalne pomoći 1996.

Pristalice nastavka državnih aktivnosti tvrde da kritičari preuveličavaju neuspехe državnih programa. Oni dokazuju da politika koju smo izveli nije to da država treba da odustane od pokušaja da rešava glavne društvene i ekonomske probleme s kojima je nacija suočena, već to da se veća pažnja mora pokloniti odgovarajućem formulisiranju državnih programa.

NEUSPESI DRŽAVE

Nesavršenosti tržišta dovele su do uvođenja najvažnijih državnih programa tridesetih, šezdesetih, sedamdesetih i osamdesetih godina, a nedostaci mnogih od tih programa naveli su ekonomiste i politologe na proučavanje neuspехa države. Pod kakvim okolnostima državni programi ne funkcionišu kako treba? Da li su neuspesi državnih programa slučajni, ili je do njih došlo, kako se moglo i predvideti, usled samog karaktera državnih aktivnosti? Kakve pouke bi trebalo izvući u cilju izrade budućih programa?

Postoje četiri glavna razloga za sistematske neuspехe države u ostvarivanju njenih proklamovanih ciljeva: ograničene informacije, ogranič-

se pogrošiti kvalitet usluga koje pružaju vlasnici stanova. Uprkos tome što je država time što je propisala standarde za vlasnike stanova pokušala da zaustavi to pogoršanje, ovi pokušaji su bili samo delimično uspešni i u stvari su još više podstakli smanjenje ponude stanova za izdavanje. Gradska vlada je mogla da učini veoma malo da ovo zaustavi, izuzev da ukine kontrolu stanarina u novim zgradama, što je kasnije i učinila, uprkos tome što za veliki broj starijih zgrada i dalje važi kontrola stanarina. Još veći broj stanova podleže zakonu o »stabilizaciji stanarina«, koji kontrolise stopu povećanja stanarina.

na kontrola nad reakcijama privatnog sektora na njene mere, ograničena kontrola birokratije i ograničenja koja nameću politički procesi.

1. **Ograničene informacije.** Posledice mnogih mera složene su i teško predvidive. Država nije predvidela ogromno povećanje rashoda na zdravstvene usluge starima, do kojeg je došlo posle usvajanja programa »Medicare«. Ona često nema informacije potrebne da bi se učinilo ono što nametnava da učini. Na primer, može da postoji opšta saglasnost da država treba da pomogne ljudima koji zbog bolesti ne mogu da rade, kao i da onima što su sposobni za rad ne bi trebalo dozvoliti da budu besplatni korisnici državnih sredstava. Međutim, ograničene informacije mogu da onemoguće državu da utvrdi razliku između onih što su zaista hendikepirani i simulanaa.

2. **Ograničena kontrola reakcija privatnog tržišta.** Država ima samo ograničenu kontrolu nad posledicama svojih mera. Na primer, ranije smo naveli da ona nije uspešna da predvidi brzo povećanje rashoda na zdravstvenu zaštitu do kojeg je došlo posle usvajanja programa »Medicare«. Jedan od razloga bilo je to što država nije direktno kontrolisala ukupan nivo rashoda. Čak i kad je određivala cene - na primer, za bolničku negu i lekarske usluge - ona nije kontrolisala stope iskorističenosti. U skladu sa sistemom naknada za usluge, lekari i pacijenti određuju koliko i kakvih usluga će biti pruženo.

3. **Ograničena kontrola nad birokratijom.** Kongres i zakonodavna tela saveznih država i lokalnih vlasti formulišu zakone, ali njihovu primenu prenose na državne agencije. Agencija može da potroši mnogo vremena na pisanje detaljnih propisa, a način na koji to uradi bitan je za utvrđivanje efekata određenog zakona. Ona može da bude zadužena i za osiguravanje primene propisa. Na primer, Kongres je izglasao Zakon o zaštiti životne sredine u jasnoj nameri da spreči zagadivanje životne sredine od strane industrije. Međutim, tehničke pojedinosti - recimo, utvrđivanje prihvatljivog nivoa zagadjenja od strane pojedinih industrija - prepušteno je Agenciji za zaštitu životne sredine. Tokom prve dve godine Reganove administracije došlo je do brojnih nesuglasica u vezi s tim da li je Agen-

cija za zaštitu životne sredine, nasuprot onome što je Kongres namera-
vao, bila popustljiva u pogledu širenja primene propisa.

U mnogim slučajevima, namere Kongresa ne sprovede se u delo ne
zato što ih neko sabotira, već zato što su nejasne. U drugim slučajevima
do problema dolazi stoga što birokrate nemaju odgovarajuće podršku za
sprovođenje volje Kongresa. Na primer, kada su u pitanju mogućnosti za
otvaranje radnih mesta u budućnosti, zaduženi za donošenje propisa za
neku industrijsku granu mogu da dobiju više ako zadovolje predstavnike
te industrije, nego ako štite interese proizvođača.³

4. *Ograničenja koja nameću politički procesi.* Čak i kada bi država bila sa-
vršeno informisana u vezi s posledicama svih mogućih mera, dodatne te-
škoće stvorio bi politički proces u okviru kojeg se donose odluke o tim
merama. Na primer, predstavnici su podstaknuti da deluju u korist po-
sebnih interesnih grupa, ako ni zbog čega drugog onda zbog prikupljanja
sredstava za finansiranje sve skupljih kampanja. Biračko telo je često
sklono traženju jednostavnih rešenja za složene probleme; recimo, njho-
vo razumevanje faktora siromaštva može da bude ograničeno.

Kritičari državnog uplitanja u privredu kao što je Milton Fridman
(Friedman), ranije profesor na Čikaskom univerzitetu a sada na Stanfor-
du, veruju da su navedena čuiri razloga za neuspeh dovoljno značajna da
bi država trebalo da se uzdrži od pokušaja da ispravlja navodne ili stvar-
ne nedostatke tržišta.

Tržišta su često nesavršena, a država često ne uspeva da otkloni te nesa-
vršenosti. Da bi utvrdili odgovarajuću ulogu države, ekonomisti danas
pokušavaju da shvate ograničenja i države i tržišta. Oni se slažu da posto-
ji mnogo problema koje tržište neadekvatno rešava: opširje rečeno, trži-
šte je u potpunosti efikasno jedino pod određenim prilično restriktivnim
pretpostavkama (v. 3. i 4. glavu).

Međutim, ograničenja države ukazuju na to da ona svoju energiju
treba da usmeri isključivo na oblasti u kojima su nesavršenosti tržišta naj-
primetnije i tamo gde državna intervencija dokazano može da pruži zna-
čajnu pomoć. Među američkim ekonomistima danas prevladuje stav da
bi ograničena državna intervencija mogla da ublaži (ali ne i da reši) najte-
že probleme: država stoga treba da preuzme aktivnu ulogu u održavanju
pune zaposlenosti i ublažavanju najtežih aspekata siromaštva, dok glavnu
ulogu u privredi treba da igra privatni sektor. Prevladuje mišljenje da bi
trebalo pronaći način na koji bi država i tržišta mogli da saraduju i da se
uzajamno učvršćuju. Na primer, države bi morale mnogo više da se osla-
njaju na tržišta i na mehanizme slične tržišnim.

Međutim, i dalje postoje nesuglasice u vezi s tim koliko bi ograniče-
na, ili aktivna trebalo da bude uloga države, pri čemu se stavovi razilaze
u skladu s tim koliko neko ozbiljno shvata nesavršenosti tržišta i koliko
po njemu država može efektivno da ispravi te nesavršenosti. Ekonomisti
kao što su Majkl Boskin (Michael Boskin) i Džon Tejlor (John Taylor) sa-

³ Ovaj stav je posebno isticao Džordž Stigler (George Stigler). Videti, na primer, njegov
tekst »Theory of Regulation«, *Bell Journal*, proleće 1971, str. 3-21.

MEŠOVITA PRIVREDA

- U sledinjenim Državama postoji mešovita privreda u kojoj i javni i privatni sektor igraju važnu ulogu.
- Uloga koju igra država - i stavovi u vezi s tim kakava bi ona tre-
balo da bude - vremenom su se značajno menjali.
- Značajan podsticaj za preduzimanje određenih mera od strane
države predstavljaju stvarne ili pretpostavljene nesavršenosti trži-
šta.
- Sve više se uviđaju ograničenja države, odnosno da slično nesa-
vršenostima tržišta postoje i "nesavršenosti države", kao što su:
ograničene informacije
ograničena kontrola nad reakcijama privatnog tržišta
ograničena kontrola nad birokratijom
ograničenja koja nameće politički proces

Stanforda (članovi Ekonomskog saveta predsednika Buša) i Martin Feld-
stajn (Feldstein) s Harvarda (predsedavajući Ekonomskog saveta pred-
sednika Regana) zalažu se za ograničenju ulogu. S druge strane, ekono-
mist koji su bili članovi Ekonomskog saveta predsednicima iz redova
Demokratske partije, kao što su Alan Blinder (Alan Blinder) s Prinsto-
na, Lora D'Andrea Tajson (Laura D'Andrea Tyson) s Berklija i Čarls Šulc
(Charles Schultz) s Instituta Brukings, pristalice su aktivnije uloge.

KONSENZUS U NASTAJANJU

Koliko god da su značajne, razlike u mišljenjima u vezi s ulogom države
u privredi mnogo su manje nego što su bile pre sto godina, kada su se so-
cijalisti zalagali za dominantnu ulogu države, a pristalice lese-fetra za to da
se država uopšte ne upliće u privredu. Savremeno redefinisane uloge dr-
žave odrazilo se u dvema inicijativama, **deregulaciji** i privatizaciji. Prva
je pokrenuta u vreme predsednika Kartera, kada je smanjena uloga drža-
ve u regulisanju privrede. Na primer, država je prestala da propisuje ce-
ne u vazdušnom saobraćaju i prevozu robe kamionima na velike razdalji-
ne. Uprkos tome što su i predsednik Buš i predsednik Regan kritikovali
propise kojima država opterećuje privredu, ovi su se i dalje umnožavali,
delimično kao odgovor na sve bolje uviđanje nesavršenosti tržišta, na pri-
mer onih što su se dovodile u vezu s životnom sredinom, ili u posled-
njem trenutku izbegnutim krahom bankarskog sistema. Strahujući da bi
»tvrdoglavak« administracija mogla da odbije da adekvatno sprovodi zako-
ne, Kongres, u kojem su većinom imale demokrat, usvajao je sve više za-
kona u cilju smanjivanja mogućnosti da izvršna vlast donosi propise po
sopstvenom nahođenju. Klintonova administracija se trudi da usposta-
vi pravnotežu: uviđajući potrebu za postojanjem regulative, ona je uviđala
i da mnogi propisi predstavljaju preterano opterećenje, da su koristi od
njih manje od troškova i da možda postoje efikasniji načini za postizanje

željenih ciljeva. Velike reforme sprovedene su u oblastima kao što su banarstvo, telekomunikacije i elektroprivreda. U nekim od njih, kao što su telekomunikacije, postalo je jasno da je prostor za konkurenciju mnogo veći nego što se to ranije mislilo. Iste takve reforme sprovedene su širom sveta. U nekim slučajevima s deregulacijom se preteralo. Na značaj regulisanja finansijskih tržišta ukazala je ekonomska kriza u Istočnoj Aziji 1997. - isto kao i deset godina ranije u Sjedinjenim Državama, kada je kraj štedno-kreditnih institucija potreske obveznike koštalo milijarde i milijarde dolara.

Druga inicijativa, privatizacija, nastojala je da vrati u javni sektor aktivnosti koje je ranije obavljala država. Proces privatizacije bio je mnogo značajniji u Evropi, gde su privatizovane telefonske kompanije, željeznica, vazdušni saobraćaj i komunalna preduzeća. U Sjedinjenim Državama bilo je manje prostora za privatizaciju zbog toga što nije postojalo mnogo državnih preduzeća. Možda najznačajnija i najkontroverznija privatizacija bila je privatizacija državne Korporacije za obogaćenje uranijuma (osiromašeni uranijum koristi se u nuklearnim elektrana, a obogaćenje za proizvodnju atomske bombe. Isti proces i ista postrojenja koriste se i za jedno i za drugo.) Ova privatizacija, odobrena 1997. i obavljena 1998. izazvala je značajne implikacije u vezi s nacionalnom bezbednošću. Na primer, ona je iskomplikovala kasnije razgovore o nuklearnom razoružanju, usled sukoba interesa između privatizovane firme i nacionalne bezbednosti. Mnogi su smatrali da je ova privatizacija, čini se, bila primer za ideološko zastranjivanje u vezi s privatizacijom - odnosno da je država izgubila osećaj za ravnotežu između privatnog i javnog sektora, neophodan za funkcionisanje mešovite privrede.

ŠTA JE TO DRŽAVA?

U ovoj glavi stalno smo pominjali »državu«. Međutim, šta je to tačno država? Svi imamo izvesnu predstavu koje institucije ona uključuje: Kongres i zakonodavna tela saveznih država i lokalnih vlasti, Predsednika, guvernera saveznih država i gradonačelnike, sudove i čitav niz agencija, poznatih po skraćenicama kao što su FTC (Federalna trgovinska komisija) i IRS (Služba javnih prihoda). Sjedinjene Države imaju *federalno* državno uređenje - tj. državne aktivnosti odvijaju se na više nivoa: federalnom, nivou saveznih država i lokalnom. Federalna vlada je zadužena za nacionalnu odbranu, poštansku službu, štampanje novca i regulisanje trgovine između saveznih država, kao i s inostranstvom. S druge strane, savezne države i lokalne vlasti tradicionalno su zadužene za obrazovanje, policijsku i vatrogasnu službu i za obezbeđenje ostalih lokalnih usluga, kao što su biblioteke i komunalne usluge. Mada Ustav potvrđuje da sva prava koja nisu izričito preneti na federalnu vladu pripadaju savezним državama i narodu, ispostavilo se da je ovaj dokument do te mere fleksibilan da su tačne granice nejasne. Iako obrazovanje prvenstveno spada u nadležnost lokalnih vlasti, federalna vlada sve više ulazi u njega. Ustavna odobredba koja ovlašćuje federalnu vladu da uređuje poslovanje između saveznih

ŠTA JE TO DRŽAVA

država obezbedila je osnov za donošenje federalnih propisa u vezi s gotovo svim preduzećima, zbog toga što su ona, skoro sva, na ovaj ili na onaj način uključena u trgovinu između saveznih država.

Na lokalnom nivou, često postoji nekoliko posebnih državnih struktura, od kojih je svaka ovlašćena da razreziuje poreze kao što je i zadužena za sprovođenje određenih programa. Pored opština i oblasti, postoje i školski okrugi, komunalni okrugi i bibliotečki okrugi. U Sjedinjenim Državama je 1992. godine postojalo 85.000 ovakvih administrativnih jedinica, što je predstavljalo smanjenje u odnosu na 155.000, koliko ih je bilo 1942.⁴

Često nisu jasne granice između onoga što jesu i onoga što nisu državne institucije. Kada država osnuje neku korporaciju, da li je to državno preduzeće deo »države«? Na primer, »Amtrak«, preduzeće koje je federalna vlada osnovala da upravlja putničkim željezničkim saobraćajem između saveznih država, od nje dobija subvencije, ali inače posluje kao privatno preduzeće. Stvari se još više komplikuju kada je država najveći, ali ne i jedini, akcionar u nekom preduzeću. Na primer, do 1987. godine britanska vlada je posedovala do 50 odsto akcija firme »British Petroleum«.

Po čemu se institucije koje smo označili kao »državne« razlikuju od privatnih institucija? Postoje dve važne razlike. Prvo, u jednoj demokrat-skoj zemlji pojedinci zaduženi za upravljanje državnim institucijama izabrani su, ili naimenovani od strane nekoga ko je izabran (odnosno, naimenovani od strane nekoga koga je naimenovao neko ko je izabran...). »Legitimite« osobe koja se nalazi na nekom položaju potiče direktno ili indirektno od izbornog procesa. Nasuprot tome, one što su odgovorni za upravljanje kompanijom »General Motors« izabrali su akcionari te kompanije, dok su oni zaduženi za upravljanje privatnim fondacijama (kao što su Rokefelerova ili Fordova fondacija) izabrani od strane upravnih odbo-
ra koji sami sebe imenuju.

Drugo, država, za razliku od privatnih institucija, poseduje određena prava. Ona ima pravo da vas primora da platite porez (i da vam, ukoliko to ne učinite, zapleni imovinu i/ili da vas pošalje u zatvor). Ona ima pravo i da vam uz pravičnu naknadu u opštem interesu oduzme imovinu (što se naziva pravom na ekspropijaciju).

Privatne institucije i pojedinci ne samo što nemaju pravo da sprovedu mere prinude, već država u stvari ograničava prava pojedinaca da na druge prenose slična ovlašćenja. Na primer, država vam ne dozvoljava da sami sebe prodate u roblje.

Nasuprot državnim, svi oblici privatne razmene su dobrovoljni. Međutim može da bude potrebna vaša imovina da bih izgradio poslovnu zgradu, ali ne mogu da vas primoram da mi je prodate. Ja mogu da mislim da je neki posao koristan za obojicu, ali ne mogu vas primorati da se u taj posao uključite.

Država se stoga suštinski razlikuje od ostalih institucija u našem društvu. Ona ima svoje jake strane - sposobnost da sprovođi mere prinude,

⁴ Statistical Abstract of the United States, 1997, Tabla 474.

što znači da može da učini nešto što privatne institucije ne mogu. Međutim, ona ima i svoje slabije strane, što ćemo detaljno razmotriti u narednim glavanama. Uvidjanje jakih i slabih strana države predstavlja suštinski deo ocene kakva bi trebalo da bude njena uloga u našoj mešovitoj privredi i utvrđivanju kako ona najefikasnije može da odigra tu ulogu.

NAČIN RAZMIŠLJANJA EKONOMISTE STRUČNJAKA ZA JAVNI SEKTOR

Ekonomisti proučavaju *oskudnost resursa* - tj. način na koji društva prave izbor u vezi s korišćenjem ograničenih resursa - i istražuju četiri osnovna ekonomska pitanja:

- Šta će se proizvoditi?
- Kako će se proizvoditi?
- Za koga će se proizvoditi?
- Kako se ove odluke donose?

Kao i svi drugi ekonomisti, stručnjaci za javni sektor bave se ovim osnovnim pitanjima izbora. Oni se, međutim, usredsređuju na izbor u okviru javnog sektora i ulogu države, tj. načine na koje ona utiče na odlučivanje u privatnom sektoru.

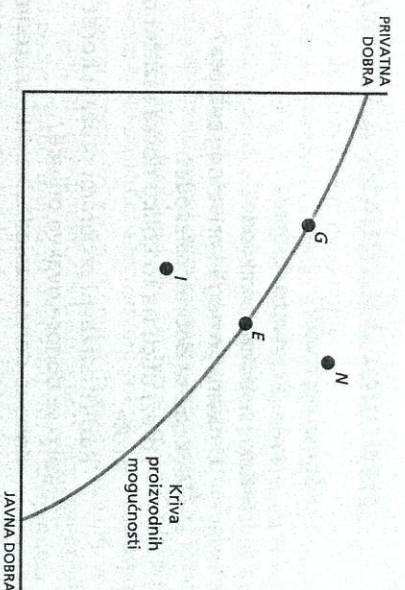
1. *Šta će se proizvoditi?* Koliki deo naših resursa treba nameniti za proizvodnju javnih dobara, kao što su odbrana i putevi, a koliki za proizvodnju privatnih dobara, kao što su automobili, televizori i video igre? Ovaj izbor često se prikazuje kao **kriva proizvodnih mogućnosti**. Ta kriva prati različite količine dva dobra koja se mogu efikasno proizvoditi uz postojeću tehnologiju i resurse. U našem slučaju, ta dva dobra su javna dobra i privatna dobra. Na slici 1.1 prikazane su različite moguće kombinacije javnih i privatnih dobara koja društvo može da proizvede.

Društvo može da troši više na javna dobra, kao što je nacionalna odbrana, ali samo tako što će smanjiti privatnu potrošnju. Prema tome, krećući se od tačke G do tačke E duž krive proizvodnih mogućnosti, količina javnih dobara se povećava, a količina privatnih dobara se smanjuje. Za tačku kao što je I, koja se nalazi ispod krive proizvodnih mogućnosti, kaže se da je *neefikasna*: društvo bi moglo da ima više i javnih i privatnih dobara. Za tačku kao što je N, koja se nalazi iznad krive proizvodnih mogućnosti, kaže se da je *neizvodljiva*: pri postojećim resursima i tehnologiji nemoguće je istovremeno imati tu količinu javnih i privatnih dobara.

2. *Kako će se proizvoditi?* Ovo pitanje podrazumeva odluke u vezi s tim da li će se proizvodnja obavljati u privatnom ili javnom sektoru, da li će se koristiti više kapitala, a manje radne snage i obratno, ili upotrebiti tehnologije koje racionalno koriste energiju.

Ovo, drugo pitanje podrazumeva još neka pitanja. Državna politika utiče na način na koji firme proizvode dobra: zakoni o zaštiti životne sredine ograničavaju zagađenje koje izazivaju firme; porezi na fond zarada koje firme moraju da plaćaju za svoje radnike mogu radnu snagu da učini

NAČIN
RAZMIŠLJANJA
EKONOMISTE
STRUČNJAKA ZA
JAVNI SEKTOR



SLIKA 1.1

Kriva proizvodnih mogućnosti društva. Ovdje je prikazna maksimalna količina privatnih dobara koje društvo može sebi da priušti pri svakoj količini javnih dobara. Ako želi da poseduje više javnih dobara, društvo se mora odreći nekih privatnih.

ne skrupuljom i time ga odvraće firme od proizvodnih metoda koji zahtevaju veliko korišćenje radne snage.

3. *Za koga se proizvodi: pitanje raspodele.* Odluke države u vezi s oporavljanjem ili programima socijalne pomoći utiču na to koliki će prihodi različiti pojedinci moći da potroše. Shodno tome, država mora da odluči koja javna dobra će proizvoditi. Nekim grupama bi koristila proizvodnja jednog, a drugima drugog javnog dobra.

Kako se pravi izbor? U javnom sektoru, izbor je *kollektivan*. Kolektivni izbor jeste izbor o kojem društvo zajednički odlučuje - na primer, u vezi sa svojim pravnim sistemom, veličinom svog vojnog establišmenta, svojim rashodima na druga javna dobra, itd. Tekstovi iz drugih oblasti ekonomije usredsređuju se na način na koji pojedinci donose odluke u vezi s potrošnjom, a firme u vezi s proizvodnjom, kao i s tim kako sistem ce- na obezbeđuje da firme proizvode dobra za kojima postoji tražnja od strane potrošača. Kolektivno odlučivanje je daleko složenije, zato što se pojedinci često ne slažu u pogledu toga šta je poželjno. Končno, isto onako kao što neki pojedinci vole sladoled od čokolade, a neki sladoled od vanile, neki više uživaju u javnim parkovima nego drugi. Kada su u pitanju privatna dobra, pojedinci koji vole sladoled od čokolade mogu jednostavno da ga kupe, isto kao što i pojedinci koji vole sladoled od vanile mogu to da učine, ali kada su u pitanju javna dobra odluke moraju da se donose zajednički. Svako ko je živeo u porodici zna ponešto o teškoćama zajedničkog odlučivanja. (Hoćemo li ići u bioskop ili na kuglanje?) Javno odlučivanje je mnogo složenije. Jedan od ciljeva ekonomije javnog sektora jeste proučavanje načina na koji se u demokratskim društvima obavljaju kolektivni izbor (tj., kako se ponkad naziva, društveni izbor).

Razumevanje ovih različitih stavova samo po sebi je značajno. Ono bi trebalo da nas nauči da oprezno koristimo izraze kao što su: »To je u

OSNOVNA EKONOMSKA PITANJA

- Šta se proizvodi?
Javna ili privatna dobra?
- Kako se dobra proizvode?
U okviru javnog ili privatnog sektora?
- Za koga se dobra proizvode?
Porezi utiču na to koliko novca različiti pojedinci mogu da potroše.
- Različiti državni programi pružaju različitim grupama.
- Kako se donose ovakve odluke?
Kako se donose zajedničke odluke, recimo one u vezi s porezima i dobrima koja obezbeđuje javni sektor?

javnom interesu«, ili »Mi radimo za dobrobit društva«. Različite politike mogu da budu dobre za različite pojedince. Potrebno je pažljivo utvrditi ko će imati koristi, a ko će biti oštećen od neke konkretne politike.

ANALIZA JAVNOG SEKTORA

Bavljenje svakim od osnovnih ekonomskih pitanja podrazumeva analizu koja se uopšteno sastoji od četiri faze: opisati onoga što država čini, analizirati posledica državnih aktivnosti, oceniti alternativnih politika i imati drugačija političkih faktora na osnovu kojih država donosi odluke.

1. *Poznavanje aktivnosti u koje se uključuje javni sektor i načina kako se one organizuju.* Delovanje države toliko je složeno da je teško proceniti njene ukupne rashode kao i njihovu namenu. Samo budžet federalne vlade predstavlja dokument od preko hiljadu strana, u okviru kojeg različite aktivnosti ne mogu lako da se kategorizuju. Neke aktivnosti obavlja nekoliko različitih ministarstava ili agencija. Na primer, naučnistraživački rad finansira se, između ostalog, preko Ministarstva odbrane, Nacionalne fondacije za nauku, Nacionalnog instituta za zdravlje i Nacionalne uprave za aeronautiku i svemirska istraživanja (NASA). Osim toga, jedno ministarstvo, kao što je Ministarstvo zdravlja i socijalne politike, može da obavlja ogroman broj aktivnosti, od kojih se neke veoma teško mogu povezati s drugima.

Pored toga, porezi se, kao što smo već primetili, naplaćuju na nekoliko različitih nivoa, a na nekoliko nivoa javljaju se i rashodi: u nekim mestima, pojedinci ne plaćaju samo federalne poreze i poreze saveznih država, već i posebne poreze svojim školskim okruzima, opštinama, oblastima, odnosno organima koji im obezbeđuju komunalne usluge, ili javne biblioteke.

2. *Razumevanje i, ukoliko je to moguće, predviđanje svih posledica državnih aktivnosti.* Ko podnosi teret poreza uvedenog jednoj korporaciji? Bar deo tog poreza biće prevajen na potrošače kroz više cene, ili na zaposlene ukoliko im se smanje plate. Kakve su posledice državne odluke o promeni starosne granice za odlazak u penziju? Kakve su posledice poreskog

NAČIN RAZMIŠLJANJA EKONOMISTE STRUČNJAKA ZA JAVNI SEKTOR

kredita ili odbitka od poreza školarine za kolede? Da li će univerziteti odmah reagovati tako što će povećati školarinu zbog čega visoko obrazovanje teško da će biti dostupnije nego ranije.

Posledice državnih politika obično su suviše složene da bi se tačno predvidele, a u vezi s njima često dolazi do nesuglasica čak i pošto se neka politika sprovede. U ovoj knjizi načinjen je pokušaj ne samo da se izlože sva mišljenja u vezi s nekim od najvažnijih nesuglasica, već i da se objasni zašto neslaganja i dalje postoje i zašto se teško prevazilaze.

3. *Ocena alternativnih politika.* Da bismo ovo učinili, potrebno je da znamo ne samo posledice alternativnih politika, već i da uspostavimo kriterijume za ocenu. Pre svega, moramo da razumemo ciljeve državne politike, a onda da utvrdimo meru u kojoj neki određeni predlog odgovara (ili bi po svojoj prilici mogao da odgovara) tim kriterijumima.

Mnogi državni programi imaju više od jednog cilja. Na primer, u Sjedinjenim Državama postoji program u vezi s raščišćavanjem deponija opasnog otpada, koji se ne sprovodi samo u cilju zaštite zdravlja već i zato što takve lokacije mogu da budu prepreka privrednom razvoju. Neke politike su bolje za ostvarivanje jednog cilja, druge za ostvarivanje drugog. Za odlučivanje u takvim situacijama potreban nam je okvir: Kako sistematski da razmišljamo o trejdoofu kada ocenjujemo alternativne politike?

4. *Imenovanje političkog procesa.* Kolektivne odluke, recimo u vezi s tim da li će se subvencionisati poljoprivredna proizvodnja ili ulagati u nauku, ili koliko potrošiti na obrazovanje, donose se kroz politički proces. Kako možemo da objasnimo koja će se alternativna izabrati? Ekonomisti identifikuju različite grupe koje od nekog državnog programa imaju koristi ili štetu i analiziraju podsticaje s kojima su one suočene kada pokušavaju da pokrenu politički proces u cilju postizanja po sebi povoljnog ishoda. Oni takođe postavljaju pitanje kako na ishode utiče struktura državne uprave - »pravila igre« (pravila na osnovu kojih funkcioniše Kongres, da li Predsednik može da stavi veto na neke stavke jednog zakonskog predloga ili samo na zakonski predlog u celini, itd.). Zatim pokušavaju da prošire pitanje. Šta određuje način na koji se biraju pravila igre? Prilikom odgovora na ova pitanja dolazi do spajanja ekonomije i politike. Međutim, ekonomisti u tu analizu unose jednu posebnu perspektivu: oni naglašavaju značaj ekonomskih podsticaja za ponašanje

ANALIZA JAVNOG SEKTORA

- Upoznavanje s aktivnostima u koje je uključen javni sektor i načinom na koji se to čini.
- Razumevanje i predviđanje svih posledica ovakvih državnih aktivnosti.
- Ocena alternativnih politika.
- Tumačenje političkog procesa

učesnika u političkom procesu, odnosno lični ekonomski interes u utvrđivanju krajnjih rezultata.

EKONOMSKI MODEL

U središnju analize ekonomije javnog sektora nalazi se razumevanje posledica različitih politika, ali ekonomisti se ponekad ne slažu kakve će one biti. Standardan način na koji nauka proverava suprotstavljene teorije jeste izvođenje eksperimenata. Pod srećnim okolnostima, rezultati eksperimenata će potvrditi predviđanja samo jedne teorije, dok će druge odbaciti. Međutim, ekonomisti obično nisu u mogućnosti da obavljaju kontrolisane eksperimente. Umesto toga, oni mogu da posmatraju nekontrolisane eksperimente koje za nas »izvode« različitia tržišta u različitim vremenskim periodima; na nesreću; istorijski dokazi često nam ne dozvoljavaju da prevazidemo neslaganja u vezi s načinom na koji privreda funkcioniše.

Da bi analizirali posledice različitih politika, ekonomisti koriste tzv. **modele**. Isto kao što model jednog aviona pomaže da se simuliraju njegove osnovne karakteristike, tako i ekonomski model predstavlja pokušaj da se prikažu osnovne karakteristike privrede. Privreda je u stvarnosti izuzetno složena; da bi se videlo šta se dešava i da bi se predvidelo kakve će biti posledice neke određene promene politike, potrebno je odvojiti bitne od nebitnih karakteristika. Karakteristike na koje ćemo se usredostriti prilikom izrade modela zavise od pitanja na koja želimo da odgovorimo. To što modeli polaze od pojednostavljenih pretpostavki i što izostavljaju mnoge pojedinosti, predstavlja prednost, a ne nedostatak. Ovdje ćemo se poslužiti jednom analogijom. Kada polazite na neki dug put, možete da koristite nekoliko auto-karti. Kartica na kojoj je prikazana mreža puteva koji povezuju savezne države, pruža opšti pregled i ograđuje vam da vidite kako da iz šire oblasti u kojoj se nalazite stignete u širu oblast u koju ste se uputili. Potom koristite detaljne karte da biste videli kako da s mesta na kojem se nalazite dođete do autoputa i od autoputa do svog krajnjeg odredišta. Ukoliko bi prikazivala svaku ulicu i svaki put u zemlji, kartica s autoputevima koji povezuju savezne države bila bi toliko velika da bi bila neupotrebljiva; dodani detalji, ma kako važni u nekom smislu, jednostavno bi bili smetnja.

Sve analize uključujuju korišćenje modela, ili jednostavne hipoteze u vezi s tim kako će pojedinci i firme reagovati na različite promene državnih politike i kako će te reakcije kroz međusobnu interakciju odrediti ukupan uticaj na privredu. Svi – političari kao i ekonomisti – koriste modele kada razmatraju efekte alternativnih politika. Razlika je u tome što ekonomisti pokušavaju da budu *eksplicitni* u vezi sa svojim pretpostavkama, kao i da budu sigurni da će njihove pretpostavke biti u skladu jedina s drugom i s raspoloživim dokazima.

NORMATIVNA I POZITIVNA EKONOMIJA

Prilikom svojih analiza, ekonomisti takođe pokušavaju da pažljivo utvrde one elemente koji se mogu vrednovati. Kada opisuju privredu i razvijaju modele koji predviđaju bilo to kako će se ona menjati, bilo efekte različitih politika, oni se bave tzv. **pozitivnom ekonomijom**. Kada pokušavaju da ocene alternativne politike i da izmere različite troškove i koristi

NAČIN RAZMISLJANJA EKONOMISTE STRUČNJAKA ZA JAVNI SEKTOR

oni se bave tzv. **normativnom ekonomijom**. Pozitivna ekonomija bavi se onim što »jeste«, pošto objašnjava način funkcionisanja privrede; normativna ekonomija procenjuje poželjnost različitih pravaca delovanja, tj. bavi se onim što bi »trebalo da bude«. Normativna ekonomija koristi pozitivnu ekonomiju. Sudovi u vezi s poželjnošću neke politike ne mogu se donositi ukoliko nemamo jasnu sliku o njenim posledicama. Dobro normativna ekonomija pokušava da bude eksplicitna u vezi s tim kakve tačno vrednosti ili ciljeve uključuje. Ona pokušava da svoje tvrdnje formuliše na sledeći način: »Ako su vaši ciljevi..., onda je ovo najbolja moguća politika«.

Razmotrite pozitivne i normativne aspekte predloga da se uvede porez na pivo u iznosu od jednog dolara po sanduku. Pozitivna ekonomija bi opisala efekat tog poreza na cenu piva – odnosno, da li bi i ona porasla za jedan dolar, ili bi proizvođač apsorbovao jedan deo povećane cene. Na osnovu takve analize, ekonomisti bi dalje predviđeli koliko će se smanjiti potrošnja piva i ko bi bio pogođen tim porezom. Na primer, oni mogu da utvrde da će proporcionalno najviše biti pogođeni siromašniji pojedinci, pošto oni na pivo izdvajaju veći deo svog prihoda. Istraživanja su možda ukazala na to da postoji sistematska veza između količine konzumiranog piva i saobraćajnih nezgoda. Na osnovu tih informacija, ekonomisti bi mogli da pokušaju da procene kako bi porez na pivo mogao da utiče na broj saobraćajnih nezgoda. Svi ovi koraci predstavljaju deo opisa ukupnih posledica poreza; bez donošenja sudova. Međutim, na kraju se postavlja pitanje *da li* bi porez trebalo usvojiti. Ovo je normativno pitanje na koje će ekonomisti odgovoriti tako što će izmeriti koristi od poreskog prihoda, distorzije u pogledu potrošnje, nepravilnost zbog toga što u stvari veći deo poreza proporcionalno snose pojedinci s nižim prihodima, i živote koji nisu izgubljeni u saobraćajnim nezgodama. Stavije, ocenjujući određeni porez, ekonomisti će takođe poželeti da ga uporede s drugim načinima za prikupljanje prihoda u sličnom iznosu.

Ovaj primer je tipičan za mnoge situacije s kojima se suočavamo prilikom analize neke ekonomske politike. Pomoću pozitivne ekonomske analize utvrđujemo određene dobittike (veće bezbednosti u saobraćaju) i neke gubitnike (potrošače koji plaćaju više cene, proizvođače kojima se smanjuje dobit, radnike koji će izgubiti posao). Normativna ekonomija se bavi razvojem razvojem sistematskih postupaka na osnovu kojih se mogu uporediti dobici onih što će doći u bolji položaj i gubici onih što će doći u gori položaj, kako bi se doneo neki opšti sud u vezi s poželjnošću predloga.

Razlika između normativnih i pozitivnih tvrdnji ne proističe samo iz rasprava u vezi s određenim promenama politike, već i iz rasprava o političkim procesima. Na primer, ekonomisti se bave opisivanjem posledica sistema većinskog glasanja u Sjedinjenim Državama, na osnovu kojeg pobeđuje predlog koji dobije većinu glasova. Jedna značajna grupa ekonomista, na čelu s dobittikom Nobelove nagrade Džejmsom Bjuktanomom (James Buchanan) s Univerziteta Džordž Mejson, usredsredila se

MAZGRE- JVOVE TRI FUNKCIJE

Stručnjak za javne finansije, Richard Mazgreiv (Richard Musgrave), jedan od velikih ekonomista 20. veka, smatrao je da država ima tri ekonomske funkcije. Prva je *stabilizacija*: država je dužna da obezbedi da privreda bude u stanju pune zaposlenosti uz stabilne cene. Način na koji bi to trebalo da se postigne jedna je od glavnih tema makroekonomije. Druga funkcija je *alokacija*. U ovom smislu, država utiče na način na koji dolazi do alokacije resursa u privredi. Ona to čini direktno, "kupujući" dobra kao što su odbrana i obrazovanje, i indirektno, porezima i subvencijama, što neke aktivnosti stimuliše, a neke destimuliše. Treća funkcija, *raspodela*, odnosi se na način na koji će dobra proizvedena od strane društva

na *opisivanje* uticaja političkih procesa na društveni izbor (zbog čega se ova grupa ekonomista često naziva *školom društvenog izbora*).

U smislu strukture ili nivoa oporezivanja ili rashoda, ili brzine kojom će se ovi menjariti zbog izmenjenih okolnosti, kakve će biti posledice zadržavanja javnih rashoda, većinom prilikom glasanja kada su u pitanju povećanja javnih rashoda, koja prevazilaze određeni iznos? Kakve će biti posledice povećanja plata političarima? Ili, ograničavanja privatnih donacija za političke kampanje? Ili, nametanja ograničenja u pogledu troškova kampanje, odnosno čitavog niza drugih predloga u vezi s reformom finansiranja i vođenja političkih kampanja? Kakve će biti posledice finansiranja kampanja iz javnih sredstava? Međutim, ekonomisti se bave i *alternativnim političkim procesa*. Da li su neki politički procesi u nekom smislu bolji od drugih? Da li će oni pre dovesti do konzistentnog izbora? Da li neki politički procesi mogu bolje od drugih da dovedu do pravičnih i efikasnih rešenja?

NESLAGANJA MEDU EKONOMISTIMA

U vezi s najvažnijim pitanjima političkih rasprava retko se javlja jedinstveno mišljenje. Neki pojedinci smatraju da su pozitivna diskriminacija, ili dvojezična nastava u školama poželjnije, a neki se s tim ne slažu. Neki smatraju da bi porez na prihod trebalo da bude progresivniji (tj. da bi bogati pojedinci trebalo da izdavaju procentualno veći deo svog prihoda za poreze, a siromašni manje); neki veruju da bi porezi trebalo da budu manje progresivni. Neki se slažu s nedavnim odlukom da se obezbedi poseban kredit za školarnu koju naplaćuju koleđzi; neki smatraju da bi taj novac mogao bolje da se potroši, uključujući i efikasnije načine za omogućavanje obrazovanja siromašnjijima. Neki smatraju da bi kapitalna dobit trebalo da se oporezuje kao i sve ostale vrste prihoda; drugi veruju da bi kapitalna dobit trebalo da uživa povoljniji tretman. Jedno od najvažnijih pitanja analize neke politike jeste utvrđivanje izvora neslaganja.

biti raspodeljena njegovim članovima. Ova funkcija podrazumeva pitanja kao što su pravičnost i tređof između pravičnosti i efikasnosti. Stručnjaci za javni sektor usredsređuju se na druge dve funkcije, mada se ova pitanja javljaju i u drugim oblastima ekonomije, recimo onima što se bave regulacijom.

Mi danas shvatamo da su te tri funkcije međusobne povezane i da se ne mogu onako strogo podeliti kako je to Mazgreiv predviđeo. Pa ipak, njegove »tri funkcije« predstavljaju podseban način za sagledavanje ogromnog broja aktivnosti u koje se država uključuje.

Do neslaganja dolazi u dvema širokim oblastima. Ekonomisti se razmimoilaže u pogledu posledica politika (kada je reč o pozitivnoj analizi) i u pogledu vrednosti (kada je reč o normativnoj analizi).

Kao što smo videli, prilikom analize svake politike, ekonomisti pre svega postavljaju pitanje kakve su njene ukupne posledice. Da bi odgovorili na ovo pitanje, moraju da predvide kako će reagovati domaćinstva i firme. Godine 1696, u Engleskoj je uveden porez na prozore. U to vreme prozori su predstavljali luksuz, te su stoga kuće bogatih imale više prozora nego kuće siromašnih. Porez na prozore približno bi se mogao smatrati zamrenom za porez na prihod, koji država nije imala pravo da uvede. Ona je morala da se upita koliko ljudi cene svetlost u svojim kućama. Može se samo zamisliti politička rasprava kraljevih savetnika u vezi s tim koji deo stanovništva toliko malo ceni svetlo da će radlje živeti u kućama bez prozora, nego platiti porez. Tada nisu postojala statistička istraživanja na koja bi krajnj mogao da se osloni. (U stvari, mnogi ljudi nisu mnogo cenili svetlost, te je stoga država ostarila manji prihod od predviđenog, kao što je i veći broj kuća od predviđenog postao mračniji.)

Ekonomisti se danas često ne slažu u pogledu najboljeg modela za opisivanje privrede, a čak i kada se slože u vezi s njenim karakterom, mogu da se ne slože u vezi s kvantitativnim pokazateljima. Na primer, oni mogu da se slože da povećani porezi destimulišu rad, ali da se ne slože o razmerama te posledice.

Standardni model koji mnogi ekonomisti koriste polazi od pretpostavke da postoje savršene informacije i savršena konkurencija - sve firme i pojedinci su suviše mali da bi cene koje plaćaju za ono što kupuju, odnosno dobijaju za ono što prodaju, uopšte zavisiše od njihovog ponašanja. Uprkos tome što većina ekonomista smatra da ni informacije ni konkurencija nisu savršene, neki veruju da model koji polazi od savršenih informacija i savršene konkurencije dovoljno odgovara realnosti da bi mogao da se iskoristi. Drugi veruju da su - bar u nekim slučajevima, kao kada je u pitanju tržište zdravstvenih usluga - odsustvanja velika i da politika mora da se zasniva na modelima koji se izričito zasnivaju na nesavršenim informacijama i nesavršenoj konkurenciji.

Mi ne možemo da rešimo ove nesuglasice, ali možemo da pokazemo kako i kada različiti stavovi navode na različite zaključke.

Čak i kada se slažu u pogledu reakcije koju će izazvati određena politika, ekonomisti mogu da se ne slože s njenim razmerama. Ovo je bio jedan od uzroka rasprave o posledicama predloga predsednika Klintonova vezi sa zdravstvenom zaštitom (1993). Većina ekonomista veruje da će veća pokrivenost zdravstvenim osiguranjem podstaći pojedince koji ranije nisu imali osiguranje da utroše više zdravstvenih usluga - pošto je jednim od motiva ovog programa bilo to što mnogi od onih što nemaju zdravstveno osiguranje ne dobijaju ni adekvatnu zaštitu. Međutim, došlo je do nesuglasica u vezi s tim koliko će se povećati potrošnja. Odgovor na ovo pitanje uticao je na predviđanje troškova svakog programa.

Iako savremeni ekonomisti veliku pažnju poklanjaju utvrđivanju jačine reakcije - na primer, investitora na investicioni poreski kredit, potrošnje na promenu stope poreza na prihod, štednje na povećanje kamatnih stope i slično - problem predstavlja to što različita isražavanja, koristeći različite podatke i različite statističke metode, dolaze do različitih rezultata. Neka od ovih neslaganja možda će se prevažiti, budući da ekonomisti dolaze do više podataka i razvijaju bolje metode za analizu ograničenih raspoloživih podataka.

NESLAGANJA U VEZI S VREDNOSTIMA

Za razliku od prethodna dva izvora nesuglasica - u vezi s najboljim modelom za opisivanje privrede i kvantitativnim pokazateljima, recimo, kako će biti reakcija štednje na kamatne stope - koji proističu iz pozitivne ekonomije, poslednji izvor neslaganja spada u oblasti normativne ekonomije. Čak i kada postoji saglasnost o ukupnim posledicama neke politike, može da dođe do neslaganja o tome da li je ta politika poželjna. Kao što je već istaknuto, često dolazi do trejdofa: neka politika može da poveća društveni proizvod, ali i da poveća nejednakost; ili da poveća zaposlenost ali i inflaciju, ili da koristi jednoj grupi, ali da drugu dovede u gori položaj. Drugim rečima, svaka politika može da ima neke poželjne i neke nepoželjne posledice. Pojedinci te posledice mogu da ocenjuju na različite načine, pri čemu će neki veći značaj pridati stabilnosti cena nego nezaposlenosti, a drugi pridati veći značaj razvoju nego nejednakosti.

Što se tiče vrednosti, među ekonomistima ne postoji ništa veća saglasnost nego među filozofima. U ovoj knjizi biće izneti najvažniji stavovi ocenjene neke od zametki koje im se upućuju.

PREGLAD I VEŽBA

REZIME

1. U mešovitoj privredi, kakva postoji u Sjedinjenim Državama, privredne aktivnosti obavljaju i privatna preduzeća i država.
2. Još od vremena Adama Smitha, ekonomska teorija je naglašavala ulogu privatnih tržišta u efikasnoj ponudi dobara. Međutim, ekonomisti, ali i drugi, počeli su da uviđaju značajna ograničenja sposobnosti privatnog sektora u postizanju efikasnih rezultata i zadovoljavanju nekih osnovnih

PREGLAD I VEŽBA

društvenih potreba. Pokušaj da se otklone ove nesavršenosti doveo je do veće uloge države u tržišnoj privredi.

3. Država, međutim, ne mora neophodno da predstavlja rešenje za nespehe privatnog sektora. Postoje četiri faktora kojima se pripisuje nespeh mnogih državnih programa: (a) posledice svih državnih mera složenih su i teško predvidljive; (b) država ne može u potpunosti da kontroliše te posledice; (c) oni što formulišu zakone imaju samo ograničenu kontrolu nad sprovođenjem državnih programa; (d) političari mogu da deluju u korist određenih privatnih interesa; opšitije rečeno, politički procesi su složeni i ne moraju da postiznu efikasne rezultate.

4. U Sjedinjenim Državama postoji federalni sistem vlasti, što podrazumeva da su određene aktivnosti prvenstveno u nadležnosti saveznih država i lokalnih organa vlasti (kao što je obrazovanje), dok su druge aktivnosti prvenstveno u nadležnosti federalne vlade (kao što je odbrana).

5. Ekonomija proučava oskudnost resursa, odnosno način alokacije resursa na koje svi polažu pravo. Ekonomija javnog sektora usredsređena je na izbor između javnog i privatnog sektora i izbor u okviru javnog sektora. Postoje četiri osnovna pitanja kojima se ona bavi: šta se proizvodi, kako se proizvodi i za koga se proizvodi, kao i procesima na osnovu kojih se donose te odluke.

6. Pozitivna ekonomija proučava javni sektor tako što razmatra obim državne aktivnosti i posledice različitih državnih politika. Normativna ekonomija pokušava da oceni različite politike koje se mogu primeniti.

7. Neslaganja u vezi s poželjnošću politika zasnivaju se na neslaganjima u pogledu odgovarajućih pretpostavki za opisivanje privrede - recimo, koliko je ona zaista konkurentna - kao i u vezi s tim koliko će ona snažno reagovati na podsticaje politike, odnosno na neslaganjima u vezi s vrednostima.

KLJUČNI POLJMOVI

Mešovita privreda	Deregulacija
Privatizacija	Kriva proizvodnih mogućnosti
Merkantilisti	Ekonomski modeli
Laissez faire	Pozitivna ekonomija
Zakon o punoj zaposlenosti iz 1946.	Normativna ekonomija

PITANJA I PROBLEMI

1. Razmotrite navedenu raspravu u vezi s programom subvencionisanja cena u korist farmara:
 - a. Cilj našeg programa namenjenog poljoprivredi jeste obezbeđenje da svi farmari imaju odgovarajući životni standard. To se može učiniti tako što će se obezbediti da dobijaju pravične cene za svoje proizvode. Kada bi farmari morali da proizvode po cennama ispod

standardnih, ne bi bilo niža pravičnije nego kada bi radnici morali da rade za plate ispod standardnih.

b. Naš program namenjen poljoprivredi nije ostvario uspeh. Koristi od subvencionisanih cena uglavnom imaju krupni farmeri (stoga što proizvode više). Prihodi mnogih farmera još su takvi da se oni nalaze ispod granice siromaštva. Visoke cene podstakle su povećanje proizvodnje, koje je nanesmulo visoke troškove državi. Ograničenje veličine zemljišnog poseda nije imalo značajan efekat, pošto su farmeri nastavili proizvodnju na svojoj najkvalitetnijoj zemlji. Direktna davanja farmerima bila bi poželjnija od našeg postojećeg programa subvencionisanja cena.

Koje od ovih izjava su normativne, a koje pozitivne? (Činjenica da se vi ne slažete s nekom normativnom izjavom, ili da mislite da neka posebna »pozitivna« tvrdnja nije tačna, ne utiče na sam njen karakter.)

Utvrdite uzroke neslaganja. Da li oni proističu iz različitih vrednosti i ciljeva; ili iz različitih ideja u vezi sa karakterom privrede; ili zbog propusta jedne (ili druge) strane u raspravi da uzme u obzir ukupne posledice određene državne mere?

2. Utvrdite jednu ili više »nenameranih« posledica svakog od navedenih programa:

a. Kontrola stanarina

b. Minimalne zarade

c. »Medicare« (besplatna bolnička nega za stare)

d. Pобољшanje puteva koje je približilo predgrađa gradovima

e. Prinuđna integracija u školama u gradskim jezgriama

f. Subvencionisanje cena poljoprivrednih proizvoda

g. Smanjenje dozvoljene brzine na 55 milja na sat u cilju uštede benzina

h. Obezbeđenje zdravstvene zaštite za decu koja nisu dovoljno obuhvaćena osiguranjem

i. Zabrana reklamiranja cigareta (Razmotrite posledice dužeg životnog veka na sistem socijalnog osiguranja.)

j. Nacionalni standardi za proveru znanja u školama

3. Postoji prilično velika zabrinutost u vezi s tim što se naš program socijalnog osiguranja (starosne i porodične penzije) ne finansira adekvatno: uz očekivane stope rađanja i smrtnosti, kao i na sve veći broj korisnika beneficija po osnovu poreza na fond zarada, sadašnji nivo penzija može se održati samo uz povećanje poreskih stopa. Postoji mišljenje da bi odgovarajuću meru predstavljalo smanjenje sadašnjeg nivoa penzija, ali i mišljenje da bi odgovarajuću meru predstavljalo povećanje poreza u budućnosti. Postoji i treće mišljenje, izazvano strahovanjem od posledica još viših poreskih stopa, ali i uverenjem da bi smanjenje penzija onima što ih sada primaju bilo nepravilno, a prema kojem bi penzije u budućnosti trebalo smanjiti.

Razmatrajuci ovo, razdvojite pozitivne od normativnih tvrdnji. U kojoj meri se neslaganja mogu pripisati različitim pogledima na privredu?

11/19/73

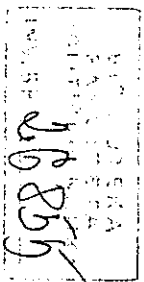
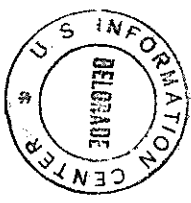
e

TEORIJA

JAVNIH FINANSIJA

Studija iz oblasti javne privrede

Richard Musgrave
PROFESOR EKONOMIJE NA
HARVARDSKOM UNIVERZITETU



Našnja knjiga
BEOGRAD, 1973.



PRVI DEO

Izlaganje problema

*«Za stvarno razumevanje javnih finansija potrebno je da se veoma pažljivo ispituju suštinske razlike, koje su manje primetne kada se analiziraju u novčanom obliku» —
A. C. Pigou: «Studija javnih finansija» (A Study in Public Finance) Macmillan and Co., Ltd., London, 1928, str. 4.*



I GLAVA

Složena teorija javne privrede

Moderni kapitalizam je mešoviti ekonomski sistem. Privatni potrošači i investitori kupuju veći deo nacionalne proizvodnje. Privatna preduzeća proizvode i nude veći deo proizvoda. Raspodelu dohotka, najčešće, određuje vlasništvo proizvodnih faktora i prihodi koji se ostvaruju na tržištu. U isto vreme, znatan deo nacionalnog proizvoda odlazi na zadovoljavanje javnih potreba, znatan deo privatnog dohotka potiče iz javnog budžeta, a javni porezi i transferna plaćanja znatno utiču na stanje privatne raspodele. Pored toga, budžetska politika utiče na nivo zaposlenosti i cena u privatnom sektoru. Prema tome, imamo mešoviti sistem, koji uključuje znatnu i vitalno važnu sferu javne privrede, zajedno sa tržišnim sektorom.

A. UVOD

Čitav niz problema vezanih za pitanja prihoda i rashoda države obično se naziva javnim finansijama. Shodno tome dat je i sam naslov ove knjige, ali uz mnogo kolebanja. Iako javna privreda obuhvata tokove novca prihoda i rashoda, osnovni problemi nisu predmet finansija. Oni se ne odnose na novac, likvidnost ili tržište kapitala. To su, pre svega, problemi alokacije sredstava, raspodele dohotka, zaposlenosti, stabilnosti, nivoa cena i rasta. Prema tome, moramo smatrati da je naš zadatak istraživanje principa javne privrede ili onih vidova ekonomske politike koji se javljaju u poslovanju javnog budžeta.

Teorije javne privrede

Ekonomisti su posvetili mnogo pažnje formulisanoj teoriji koje ispituju probleme potrošačke privrede, poslovnih preduzeća, zadržuga, sindikata i drugih za privredu odlučujućih jedinica. Iako još mnogo ostaje da se uradi, možemo da se pohvalimo prilično adekvatnim okvirima u kojima treba da razmatramo ovu materiju. Ne može se tvrditi da postoji takav uspeh u povremenim pokušajima da se razvije orgovarujuća teorija javnog sektora.

Takvoj teoriji može da se pride na dva načina. Prvo, pokušavamo da iznesemo pravila i principe koji doprinose efikasnom vodenju javne privrede. Drugim rečima, određujemo optimalni budžetski plan, na osnovu prvobitno defini-

sanjih uslova, i razmatramo kako on može da se ostvari. To nazivamo normativnom ili optimalnom teorijom javne privrede. S druge strane, nastojimo da razvijemo teoriju koja nam omogućava da objasnimo zašto se sprovođi postojeća politika i da predvidimo kakva će se politika voditi ubuduće. Takva teorija budžetske politike može da se smatra sociologijom fiskalne politike. Pri svakom prilazu treba da se odrede ekonomske posledice zakonske akcije. Prilikom prvog pristupa moramo znati kako tržište reaguje na različitu politiku poreza i raspoda da bismo mogli da odaberemo onu politiku koja daje optimalne rezultate. Prilikom drugog pristupa treba da znamo kako tržište reaguje da bismo mogli predvideti buduće promene u politici, koje će izazvati ta reakcija.

U ovoj studiji bavićemo se prvenstveno prvim ili normativnim aspektom. Teorija fiskalne politike je interesantna i važna, no o njoj ćemo govoriti samo na pojedinih mestima.¹ Naš normativni model javne privrede nije zamišljen realistički u smislu da prikazuje šta se dešava sa svetskim kapitalom. On treba da pokaže šta bi se desilo kada bi se postigao optimalni rezultat. Pa ipak, naš model je usko povezan sa socijalnim i ekonomskim institucijama. Sam okvir normativne teorije javne privrede zavisi od političkih i socijalnih vrednosti društva kome služe, a sprovođenje optimalnog budžetskog plana zavisi od funkcionalnih veza koje preovlađuju na tržišnom sektoru privrede.

Naš zadatak biće da razmotrimo kako mogu na optimalan način da se odrede ciljevi budžetskog plana i kako oni mogu da se izvrše na odgovarajući način. Uvodna poglavlja I dela treba da daju opšti okvir analize, obuhvatajući čitav niz problema koji će kasnije biti razmatrani. Mnoga teškoće, o kojima će kasnije biti reči u ovoj studiji, zasad zanemarujemo. U II delu razmatramo kako mogu da se odrede optimalni ciljevi budžetske politike. U III delu obrađujemo sprovođenje budžetske politike u klasičnom sistemu gde ne postoji problem sabilizacione politike. U IV delu razmatramo sprovođenje budžetske politike u kompenzacionom sistemu.

Tri cilja budžetske politike

Ne postoji sistem principa, ni jedinstveno pravilo normativnog ponašanja, koji bi mogli da se primene u vodenju javne privrede. U stvari, suočavamo se s izvesnim brojem pojedinačnih iako međusobno povezanih funkcija, koje zahvataju zasebna rešenja. Naš prvi zadatak je da izdvojimo ove ciljeve, da navedemo rešenja i da vidimo kako su povezani ciljevi i posledice.

Da bismo dobili shvatljivu, iako veoma pojednostavljenu predstavu o problemu, razmotrimo određivanje budžetske politike u jednoj imaginarnoj zemlji, gde preovlađuju efikasni standardi fiskalnog planiranja. Odgovornosti ministarstva finansija u našoj imaginarnoj državi proizilaze iz mnogostrukih ciljeva, koji su u ovom slučaju svrstani u tri grupe. Primena fiskalnih instrumenata u cilju

¹ O fiskalnoj politici vidi Joseph Schumpeter: »Križa poreske države (Die Krise des Steuerstaates), Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie, Graz, Austrija, 1918. (Engleski prevod: »The Crisis of the State«, International Economic Papers, br. 4, str. 5—38, London 1954.

Marxističko tumačenje vidi kod Rudolfa Goldschieda: »Suština i zadatak nauke o finansijama sa sociološkog stanovišta« (Wesen Aufgabe der Finanzwissen vom Standpunkte de Soziologie), Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen, Nemacka, 1926, sv. 1. Engleski prevod R. A. Musgrave i Alan T. Peacock (izd.): »Klasični teorije javnih finansija« (Classics in the Theory of Public Finance), International Economic Association, Macmillan and Co., Ltd., London, 1958.

1) obezbeđenja uskladjivanja u alokaciji sredstava, 2) obezbeđenja uskladjivanja u raspodeli prihoda i imovine i 3) obezbeđenja ekonomske stabilizacije.

Zamislimo da svaku od ovih funkcija obavlja posebno odeljenje našeg zamisljenog ministarstva finansija. Ova odeljenja možemo da nazovemo: odeljenja za alokaciju, distribuciju i stabilizaciju. Rukovodilac Odeljenja za alokaciju mora da odredi kako da se usklade alokacije, ko treba da snosi troškove i kakva treba da bude politika prihoda i rashoda da bi se postigli željeni ciljevi. Rukovodilac Odeljenja za distribuciju mora da odredi koje su mere potrebne da bi se postiglo željeno ili »pravilno« stanje raspodele, a rukovodilac Odeljenja za stabilizaciju mora da odluči šta treba da se učini da bi se obezbedila stabilnost nivoa cena i puna zaposlenost.

Iz razloga koje ćemo kasnije objasniti, svaki rukovodilac treba da planira svoji posao pod pretpostavkom da će druga dva odeljenja pravilno izvršiti svoje funkcije. Drugim rečima, u Odeljenju za alokaciju treba da se planira namena sredstava za sprovođenje javnih potreba pod pretpostavkom da su sredstva potpuno iskorišćena i da je obezbeđena pravilna raspodela dohotka. U Odeljenju za distribuciju treba da se planira pravilna i željena raspodela, pod pretpostavkom da za raspodelu postoji dohodak kod pune zaposlenosti i da se vodi briga o javnim potrebama. Konačno, rukovodilac Odeljenja za stabilizaciju treba da odredi koje su fiskalne mere potrebne, da bi se održao potreban nivo agregatne tražnje, uz odgovarajuće stanje raspodele i namene sredstava za zadovoljenje javnih potreba.

Na taj način se budžetska politika utvrđuje kao rezultat tri međusobno zavisna plana, od kojih svaki obuhvata različite ciljeve i principe akcije. Ovi planovi mogu tada da se raščiste i konsoliduju u čisti budžet, koji obuhvata samo jedan niz mera poreza i rashoda. To je, međutim, samo tehničko pitanje. Osnovni zadatak je da se dođe do efikasnog planiranja budžeta na sva tri nivoa.

B. ODELENIJE ZA ALOKACIJU

Funkciju Odeljenja za alokaciju mogli bismo da opišemo kao staranje o zadovoljenju javnih potreba, no to nam ne kazuje mnogo. To samo postavlja problem kako da se definišu javne potrebe. To se ne može učiniti preko u opštim pojmovima, budući da različite situacije uzrokuju različite vrste javnih potreba. Dakle, mnogo više ćemo postići ako smatramo da je funkcija ovog Odeljenja da obezbeduje potrebna uskladjivanja u alokaciji sredstava na tržištu. Tada možemo da ispijujemo različite situacije, u kojima su takva uskladjivanja potrebna, i da tako omogućimo specifičniji uvid u prirodu javnih potreba, koje treba da budu zadovoljene u svakom slučaju.

Situacije koje zahtevaju uskladjivanja alokacije

Mehanizam formiranja cena na tržištu obezbeđuje optimalnu alokaciju sredstava, ukoliko su ispunjeni izvesni uslovi.² Ovi uslovi se dosta dobro ispunjavaju u širokim oblastima ekonomske aktivnosti, tako da veći deo alokacione funkcije može da se prepusti snagama tržišta. U tim oblastima javna politika ne treba da se bavi problemima alokacije. Ali, vrlo česti uslovi su takvi da tržišne snage

² Vidi, na primer, A. P. Lerner: »Ekonomika kontrole (The Economics of Control), The Macmillan Company, New York, 1944, gl. 2.

ne mogu da obezbede optimalne rezultate. Tada se može videti kako javna politika može da utiče na obezbeđenje efikasnije alokacije sredstava. U nekim slučajevima potrebno usklađivanje najbolje se vrši putem budžetske politike, dok su u drugim pogodnije različite tehnike. Navešćemo ukratko važnije situacije gde se moramo suočiti s problemima alokacione politike.

U prvom redu, prilika za usklađivanje se pojavljuje tamo gde, iz institucionalnih razloga, organizacija delatnosti onemogućava slobodan ulaz, tako da alokacija odstupa od one koja se postiže u čistim konkurentskim uslovima. Ovo je opšti slučaj monopolističke kontrole. Pri određivanju efikasne budžetske politike mora da se uzme u obzir postojanje neusklađenosti na tržištu i mora da se primeni budžetska politika da bi se oni otklonili. Međutim, regulisanje konkurencije nije prvenstveno problem budžetske politike. Zakonodavstvo se uglavnom bavi time da kontroliše organizaciju delatnosti ili da reguliše politiku cena i proizvodnje preduzeća. Pošto se naše proučavanje odnosi na budžetsku politiku, ovaj vid kontrole alokacija ulazi u našu raspravu samo indirektno.

Drugi i mnogo teži problem usklađivanja pojavljuje se u slučaju koncentracije proizvodnih faktora i proizvodnih procesa, koji izazivaju opadajuće troškove. Ovi uslovi mogu ne samo da dovedu do monopola već je uzaludno i tražiti da se monopolist ponaša kao u uslovima slobodne konkurencije.

Optimalno određivanje proizvodnje zahteva izjednačavanje prosečnih prihoda i graničnih troškova. Pod uslovima opadajućih troškova ne može se očekivati da preduzeća vode takvu politiku, jer to izaziva gubitak. Da bi se obezbedila optimalna proizvodnja, potreban je odgovarajući sistem poreza i subvencija — dakle budžetska politika.

Zatim, imamo situaciju kada poslovanje pojedinih lica ili preduzeća izaziva mnogo šire reperkusije. Osnivanje skupe prodavnice može da poveća vrednost nekretnina u susjedstvu, ali prodavnica ne može da naplati tako učinjene usluge. Železnička pruga na novoj teritoriji može da dovede do ekonomskog razvoja, koji daleko prevazilazi profite železničke pruge. Budući da tržište dozvoljava da se cena opterećuje samo delom pruženih usluga, razvoj može da bude neunosan sa privatnog stanovišta. Slično, privatno poslovanje može da izazove društvene troškove, koji se ne odražavaju u privatnim kalkulacijama, dakle, tržište ih ne obračunava. Neka fabrika može da zagađuje vazduh i oštećuje okolinu. Neprijatnost zbog dima predstavlja štetu za dotičnu zajednicu, ali ne predstavlja privatni trošak za preduzeće. Vlasnici ne mogu to da naplate od preduzeća, jer ne mogu da spreče korišćenje vazduha. Prema tome, ono što je korisno za privatno preduzeće, može da bude nekorisno s društvenog stanovišta.

Druge nesuglasice mogu da se jave zbog razlika između javnog i privatnog rizika, a neke opet zbog razlika u javnim i privatnim vremenskim preferencijama. Doista, ako pretpostavimo da dobro svake osobe zavisi od dobra svih drugih — u ovom slučaju podržavamo Jonesa — moramo da zaključimo da zadovoljenje svih privatnih potreba izaziva dobiti ili gubitke koji se na tržištu ne obračunavaju.

Nalazimo, dakle, niz situacija, gde tržišni mehanizam obuhvata neefikasnost alokacije sredstava u različitim stepenu. neefikasnost koja je popratna pojava zadovoljenja privatnih potreba. Ipak, u većini slučajeva najbolje je da se zadovoljenje tih potreba prepusti tržištu. U zavisnosti od priroda i oštine neefikasnosti, može da bude poželjna ili izvodljivija korektivna akcija. No, i takva akcija ostaje više ili manje sporedna.

Pređimo sada na situacije gde tržišni mehanizam potpuno zakazuje, i gde razlike između društvenog i privatnog proizvoda postaju sveobuhvatne. To je slučaj društvenih potreba u užem smislu, koje ćemo sada razmatrati. Društvene potrebe su one potrebe koje se zadovoljavaju putem usluga koje svi moraju da koriste u jednakom obimu. Ljudi koji ne plaćaju za usluge ne mogu da budu isključeni iz korisnik koje iz njih proizilaze, a pošto ne mogu da budu isključeni iz koristi, oni neće da se obavežu na dobrovoljno plaćanje. Dakle, tržište ne može da zadovolji takve potrebe. Ako ih uopšte treba zadovoljiti, potrebne su budžetske odredbe. Određivanje potrebnog budžetskog plana komplikuju dva faktora, koji se pojavljuju jer svi treba da koriste isti obim usluga.

Budući da su nepoznate prave preferencije, pojavljuje se prva teškoća. Kao što smo rekli, niko ne može da se isključi iz koristi, i potrošači neće rado otkriti svoje prave preferencije. Zato država mora da utvrdi te preferencije pre nego što odluči kako da ih uspešno zadovolji. Prema tome, treba naći način da ljudi otkriju svoje prave preferencije.

Druga teškoća, čak i ako pretpostavimo da su poznate prave preferencije svih pojedinaca, javlja se zato što ne postoji najuspešnije rešenje za zadovoljenje društvenih potreba ili problema pružanja usluga koje svi koriste u jednakom obimu. Ova teškoća postoji, ako smatramo da je kriterij efikasnosti uključen u određivanje tržišne cene. Stoga je potrebna specifična društvena funkcija da bi se obezbedilo optimalno rešenje. To su dva pitanja koja sadrže suštinu problema, a treba da ih reši Odeljenje za alokaciju.

Navedena razlika između privatnih i društvenih potreba nije apsolutna. Zadovoljenje privatnih potreba kroz tržišni proces nije uvek efikasno, a u takvom slučaju uvek bi moglo da se kaže da postoji element društvene potrebe. U suštini razlika je u stepenu osećanja potreba, no, to isto bi moglo da se kaže za većinu kategorija u ekonomici, na primer, za potrošnju i akumulaciju. Razlika ostaje od fundamentalne važnosti. U slučaju privatnih potreba, razlika između privatnog i društvenog dobra je više ili manje sporedna stvar. U slučaju društvenih potreba razlika postaje suštinska. Privatne potrebe adekvatno zadovoljava tržište. Društvene potrebe moraju da se zadovolje kroz budžet, ako uopšte treba da se zadovolje. Za ciljeve javne politike razlika u stepenovanju postaje važna suštinska razlika.

Dosad smo razmatrali situaciju kada je potrebna korektivna politika da bi se obezbedila alokacija sredstava u skladu s preferencijama potrošača. Do različite vrste intervencija dolazi kada javna politika teži ka alokaciji sredstava koja odstupa od one koja odražava suverenost potrošača. Drugim rečima, zadovoljavaju se potrebe koje bi mogle da se realizuju na tržištu, ali se to ne dešava, jer potrošači žele svoj novac da troše na druge stvari. Razlog za budžetsku akciju u tom slučaju može da se nađe u tehničkim teškoćama, koje se javljaju pošto svi koriste izvesne usluge u istom obimu. Moguć je zaseban obim individualne potrošnje. Korekcija individualnog izbora je tada razlog za budžetsku akciju. Potrebe zadovoljene pod tim uslovom čine drugu vrstu javnih potreba i njih ćemo nazvati »priznatim potrebama«. Problem koji one postavljaju mora jasno da se razlikuje od onog koji postavljaju društvene potrebe.

Društvene potrebe

Pogledajmo pobliže prirodu društvenih potreba. Takve potrebe ne mogu da se zadovolje kroz tržišni mehanizam, budući da njihovo korišćenje ne može da se plaća.

Razmena na tržištu zavisi od postojanja prava vlasništva na stvari koje će se razmenjivati. Ako potrošač hoće da zadovolji svoju želju za nekom robom, on mora da prihvati uslove razmene koje postavlja onaj ko poseduje tu robu, i obrnuto. To će reći da je on lišen mogućnosti korišćenja neke robe ili usluge, ako nije voljan da plati određenu cenu vlasniku. To možemo da nazovemo principom isključenja. Gde se on primenjuje, potrošač mora da da ponudu za robu koju želi. Njegova ponuda pokazuje vrednost koju on pridaje toj robi i govori preduzimaču šta da proizvodi pod datim uslovima, troškova.

Ovaj mehanizam ne funkcioniše kod društvenih potreba, gde zadovoljenje svakog individualnog potrošača ne zavisi od njegovog doprinosa. Takav je konkretno slučaj kada je individualni potrošač samo jedan od mnogih, a svaki doprinos koji bi on mogao dati pokriva samo mali deo ukupnih troškova.

Razmotrimo, na primer, takva pitanja kao što je projekt zaštite od poplava koji donosi opštu korist čitavom području; zdravstvena akcija koja podiže opšti zdravstveni nivo u nekoj oblasti; troškovi za pravosudni sistem, koji obezbeđuju unutrašnju sigurnost i učvršćuju ugovorne obaveze; ili zaštita od spoljne agresije. Sve to doprinosi dobru čitave zajednice. Koristi takvih usluga uživaju svi koji žive u odnosnom mestu ili društvu gde se usluge pružaju.³ Neki mogu da ih koriste više od drugih, no svako zna da je njegova korist nezavisna od njegovog posebnog doprinosa. Dakle, kao što smo rekli, ne može se računati da će on dati dobrovoljni doprinos. Mora da se umeša država i potrebna je prinuda.

Tako stvorena teškoća bila bi neznatna, ako bi problem bio samo u prikupljanju poreza. Na žalost to nije slučaj. Poreznik, iako je važan, ne rešava problem ekonomiste. Ekonomist mora da odredi koji rashodi treba da se izvrše i koji porezi treba da se ubere. Da bi to učinio, on mora da nađe put za određivanje pravih preferencija ljudi u pogledu društvenih potreba, tj. da utvrdi tipične sklonosti u pogledu kategorizacije svih potreba, privatnih i društvenih. Ponekad javljuje se teškoća, jer tržišni mehanizam nije podestan kao sredstvo za evidenciranje preferencija potrošača. Budući da usluge koje zadovoljavaju društvene potrebe mogu da se uživaju bez plaćanja, individualni potrošač ne mora putem licitacije na tržištu da otkrije kako ih on ocenjuje (i da izazove odgovarajuće opreznjavanje). Zbog toga nedostaju signali i nepoznata je prava skala preferencija društvenih potreba. Takav je bar slučaj s centralnim finansijama. U slučaju lokalnih finansija može da dođe do nekog evidentiranja preferencija prema manjoj ili većoj srodnosti fiskalnih zajednica, ali to je faktor koji ćemo zasad zanemariti.

Pošto tržišni mehanizam ne otkriva preferencije potrošača u pogledu društvenih potreba, možemo da se upitamo pomoću kakvog mehanizma država može da odredi: koja sredstva treba da se ustupe za zadovoljenje takvih potreba; stepen u kojem treba da se zadovolje društvene potrebe i način na koji troškovi treba da se rasporede u grupi. U demokratskom društvu odluka o zadovoljenju ove ili one društvene potrebe ne može da se namegne u diktatorskom obliku.

³ Jasno je da slučaj društvenih potreba mora da obuhvati zajedničku potrošnju. No, zajednička potrošnja, kako se obično definiše, ne mora nužno da obuhvata društvene potrebe. Cirkuska predstava sadrži zajedničku potrošnju onih koji prisustvuju predstavi. Pa ipak, mogu da se naplaćuju ulaznice, razni ljudi mogu da potroše različitu količinu, a usluga može da se obezbedi preko tržišta. Dijagrami tražnje mogu horizontalno da se saberu (vidi str. 60). Da bi se javile društvene potrebe, mora na sve da se primeni uslov jednake potrošnje, bez obzira da li plaćaju ili ne. Drugim rečima, moramo da kombinujemo uslov zajedničke potrošnje s uslovom nepremisljivosti principa isključenja. Samo tada dijagrami tražnje mogu da se sabiraju vertikalno.

Ona mora da proizide, na neki način, iz stvarnih preferencija pojedinih članova grupe, da je odredi njihov ukus i njihovo »stvarno« učešće u dohotku pri punoj zaposlenosti.⁴ Politički proces mora da zameni tržišni mehanizam, a pojedinci moraju da se slože s odlukom većine. Kao što ćemo kasnije pokazati, problem je da se odredi način glasanja ili grupnog odlučivanja, koji se najviše približava rešenju (ili jednom od rešenja) koje bi bilo izabrano kada bi bile poznate stvarne preferencije.

Prethodni zaključak se zasniva na pretpostavci da pojedinci mogu da procene društvene potrebe, tj. da takve potrebe čine deo individualne skale preferencija, kao i privatne potrebe. Bez toga ne mogu da se odrede javne preferencije koje udovoljavaju zahtevima demokratskog društva kako ga mi shvatamo. Taj princip se razlikuje od alternativnog stanovišta, prema kojem su društvene potrebe po prirodi kolektivne, a oseća ih grupa kao celina ili njene vođe, za razliku od pojedinih članova.

Uzalužno je da raspravljamo o tome koja je interpretacija pravilna. Smatramo naš izbor individualističkog pred organskim gledištem kao stvar ocene vrednosti i zadovoljavamo se do pokazemo da naša formulacija ima empirijskog smisla. Ne vidim razlog zbog koga pojedinci ne bi bili sposobni da ocene koristi koje dobijaju od zadovoljenja društvenih potreba, kao i koristi koje proizilaze iz zadovoljenja privatnih potreba. Sigurno je lakše ustanoviti prednost montiranja brave u svojoj vlastitoj kući nego oceniti pravu korist koja proizilazi iz vojne odbrane protiv strane invazije. Ili, jednostavnije je izmeriti prednost uređenja svog vlastitog dvorišta, nego proceniti dobit od uređenja javnih parkova. Takve razlike stepenovanja mogu da postoje ali one nisu nužno stvar suprotnosti između javnih i privatnih potreba. Slične razlike se javljaju između različitih vrsta privatnih potreba, od kojih su neke neposrednije (kao što je konsultovanje lekara u slučaju bolesti), a neke udaljenije (kao što je preventivna zdravstvena zaštita). Razmatranja te vrste zato nisu u suprotnosti s našim osnovnim argumentom da su društvene potrebe integralni deo individualnih tipičnih sklonosti.

Pojedinci su istovremeno društvena bića, koja su u svojim željama i akcijama zavisna od društvene sredine i od svojih odnosa prema drugima. I ako se sve potrebe procenjuju prema tipičnim sklonostima, ove sklonosti se ne utvrđuju u Robinzonovskim okvirima. Treba imati u vidu sve vrste društvenih pobuda, bilo da su u pitanju privatne ili javne potrebe. Iako društvene preferencije moraju da počivaju na društvenoj oceni, iz toga ne sledi da su svi ljudi sebična čudovišta. U strukturi tipičnih individualnih sklonosti mogu da budu usadene altruističke ili društvene pobude. Neki čovek može da daje prednost rashodima za sudove ili za obrazovanje, ne samo što će to da poboljša njegovo bezbednost, da poveća njegovo znanje, da mu pruži zadovoljstvo da se druži s obrazovanim susjedima, ili što očekuje da oni o njemu dobro misle ako izgleda društven. On može tome da daje prednost prosto zato što oseća potrebu da doprinese boljem životu drugih.⁵

Takvi razlozi biće prisutni u različitim stepenima, no oni neće biti tako jaki ili univerzalni da bi opravdali pretpostavku da će ljudi izneti svoje prave preferencije u pogledu društvenih potreba na dobrovoljnoj osnovi, nezavisno od ubedenja da će to i drugi da učine. Uza sve obzire prema društvenoj međuzavisno-

⁴ Kao što smo ranije rekli, budžet Odeljenja za alokaciju planira se pod pretpostavkom da je Odeljenje za distribuciju obezbedilo pravilnu raspodelu dohotka i da je Odeljenje za stabilizaciju obezbedilo nivo dohotka pri punoj zaposlenosti.

⁵ Vidi str. 70.

siti i altruističkim pobudama, takva pretpostavka bila bi nerealna i nespojiva s premisama svih drugih faza ekonomske analize. Prema tome, prva teškoća Odeljenja za alokaciju je — kako da navede ljude da iznesu svoje individualne preferencije u pogledu društvenih potreba.

Pretpostavimo sada da je taj deo zadatka na neki način izvršen. Možemo da očekujemo da se individualne preferencije razlikuju u pogledu društvenih kao i privatnih potreba. U slučaju privatnih potreba te razlike se odražavaju u nabavci raznih količina dobara i usluga po uobičajenoj ceni. Ovo rešenje ne može da se primeni na društvene potrebe, jer svi treba da utroše istu količinu dobara i usluga. Ako troškovi treba da se alociraju u skladu s individualnim preferencijama, razne potrošače morale bi da terete različite cene, ili bi razni birači morali da budu različito oporezovani. To ukazuje da bi moglo da se nađe rešenje slično efikasnom formiranju cena na tržištu. Na žalost, to nije slučaj. Uslov jednake potrošnje ne dozvoljava prosto najefikasnije rešenje, ili, da kažemo tačnije, dozvoljava takvo rešenje samo na osnovu funkcije društvenih preferencija koja da-
leko prevazilazi uslove efikasnosti, potrebne za ocenu alokacije sredstava za zadovoljenje privatnih potreba. To je druga osnovna teškoća u obezbeđenju društvenih potreba, problem koji ostaje i kada bi mogle da se odrede individualne preferencije.

Porezi koje određuje Odeljenje za alokaciju namenjeni su za pokrivenje troškova javnih usluga. Da li će raspodela tih poreza biti progresivna? Pošto oni treba da izraze individualnu ocenu društvenih potreba, zasnovanu na pravilnoj raspodeli dohotka, odgovor zavisi od elastičnosti dohotka za društvene potrebe. Ako ta elastičnost u tipičnom slučaju teži ka jedinici, oni će biti proporcionalni, ako je iznad jedinice biće progresivni, a ako je ispod jedinice biće regresivni. U svakom slučaju, napominjemo da su razmatranja van pitanja progresije u ovom kontekstu sasvim različita od razmatranja koja se pojavljuju u vezi s usklađiva-
njem raspodele.

»Priznate potrebe«

Vrsta javnih potreba koje obrađujemo, kao društvene potrebe jesu potrebe čije zadovoljenje treba da bude podvrgnuto principu suvereniteta potrošača. Osnovno je pravilo da sredstva treba da se alociraju prema stvarnom zahtevu potrošača, utvrdjenom po individualnim preferencijama i opštem stanju raspodele. Društvene potrebe su u toj osnovnoj tački sasvim slične privatnim potrebama.

Prelazimo sada na našu drugu kategoriju javnih potreba. Takve potrebe se namiruju uslugama po principu isključenja, a zadovoljava ih tržište u granicama stvarne tražnje. One postaju javnim potrebama ako se smatraju toliko važnim da se njihovo zadovoljenje obezbeđuje putem javnog budžeta, pored onoga što pruža tržište i plaćaju privatni kupci. Tu drugu vrstu javnih potreba nazvaćemo »priznate potrebe«. Javne usluge, čiji je cilj zadovoljenje priznatih potreba, uključuju stavke kao što je oprema javnih školskih kuhinja, subvencionisani jedini stanovi i besplatno školovanje. Alternativno, izvesne potrebe mogu da se označe kao nepoznatije i njihovo zadovoljenje može da se sprečava kaznenim tak-
sama, što je kao, na primer, slučaj s alkoholom.

Zadovoljenje priznatih potreba ne može da se objasni na isti način kao zadovoljenje društvenih potreba. Iako su i jedne i druge društvene potrebe po tome što se pokrivaju iz javnog budžeta, ipak se primenjuju različiti principi. Dru-

štvene potrebe predstavljaju sasvim poseban problem, jer svi treba da ih konzumiraju u istom obimu, uz sve teškoće koje iz toga proizilaze. Inače, zadovoljenje društvenih potreba spada u područje suverenosti potrošača, kao i zadovoljenje privatnih potreba. Zadovoljenje priznatih potreba po svojoj prirodi povlači upli-
tanje u preferencije potrošača.

Da li u tom svetu zadovoljenje priznatih potreba ima svoje mesto u normativnoj teoriji političke ekonomije, zasnovanoj na pretpostavci individualnih želja u demokratskom društvu? Sa stanovišta ekstremnog individualizma moglo bi se zahtevati da se sve priznate potrebe odbace, ali to nije razumno gledište. Pre svega, postoje situacije kada se čini da su u pitanju priznate potrebe, a kada se pobliže pogleda, vidi se da su u pitanju društvene potrebe. Izvesne javne potrebe mogu da budu na granici između privatnih i društvenih potreba, kada može da se primeni princip isključenja na deo dobivenih koristi, ali ne na sve. Tipični slučajevi su budžetske stavke za organizaciju besplatnog školovanja ili za besplatne zdravstvene mere. Takve mere su od neposredne koristi za pojedinog učenika ili bolesnika, no i poređ toga svako nasjoi da živi u obrazovanijoj ili zdravijoj zajednici. Potrebe koje izgledaju kao priznate potrebe, sadrže suštinske elemente društvenih potreba.

Poređ toga, pitanje zadovoljenja priznatih potreba i sukoba sa suverenitetom potrošača, u užem smislu reči, može da proizide iz uloge rukovodstva u demokratskom društvu. Iako je suverenost potrošača opšte pravilo, u okviru demokratske zajednice može neka formirana grupa svoje odluke da namegne drugima. Malo je ljudi koji neće priznati da postoji razlog za regulisanje prodaje droga ili propisivanje izvesnih zdravstvenih mera; prednost školovanja jasnija je obrazovanima nego neobrazovanima, što opravdava prislisu u slučaju alokacije sredstava za školstvo; uplitanje u preferencije porodica može da bude usmereno na zaštitu interesa maloletnika; pravo pripadnosti može da ukine slobodu isključenja itd. To su problemi koje treba poznavati i koje treba rešavati, što je suštinski deo razumno definisane demokratije. Oni opravdavaju zadovoljenje izvesnih priznatih potreba unutar normativnog modela.

Osnovna doktrina suverenosti potrošača, konačno, počiva na pretpostavci potpunog poznavanja tržišta i racionalne procene. U modernoj privredi potrošač je zasut reklamama preko sredstava masovnih komunikacija, koje imaju za cilj da utiču na njegov izbor pre nego da daju potpuna obaveštenja. Tako može da dođe do iskrivljavanja strukture preferencija, što treba sprečiti. Ideal suverenosti potrošača i realnosti njegovog izbora na tržištu pod jakim pritiskom su dve stvari. Istovremeno, zadovoljenje poznatih potreba ostaje nesiguran zadatak. Do sukobljavanja s izborom potrošača može da dođe prosto zato što vladajuća grupa smatra svoje vlastito shvaćanje superiornim i želi da ga namegne drugima. Takvo utvrđivanje potreba počiva na autoritativnoj osnovi, nedopustivoj u našem normativnom modelu, koji se zasniva na demokratskom društvu.

Ukoliko prihvatimo priznate potrebe, zadovoljenje tih potreba se u osnovi razlikuje od zadovoljenja društvenih potreba.⁶ U slučaju ovih poslednjih, problem je da se omogući dejstvo individualne ocene. Čak i ako se politika ne određuje jednoglasno, ostaje zadatak da se rezultat što je moguće više prilagodi individualnim ukusima i stvarnim zahtevima. Pravilo većine je nužno zlo u postizanju željenih rezultata, a ne princip poželjan kao takav. U slučaju priznatih potreba, međutim, sam cilj može da bude da se neko, pretpostavimo većina, suprotstavi potrebama drugih. Solucija za utvrđivanje društvenih potreba, zasnovana na stvarnim željama svih lica, u ovom slučaju ne odgovara.

⁶ Više o raznim vrstama potreba vidi na str. 70—71.

Mere za zadovoljenje javnih potreba

Sada pretpostavimo da je rešeno koje javne, društvene ili priznate potrebe treba da se pokrije iz javnog budžeta. Šta tačno mislimo kada kažemo da država mora da obezbedi zadovoljenje tih potreba? Mislimo prosto da dobra i usluge potrebne za zadovoljenje javnih potreba moraju da se pokrivalu iz opštih prihoda. Dobra i usluge moraju da se pruže korisniku bez direktnog plaćanja. Istovremeno, ona ne moraju da se proizvode pod direktnom upravom ili kontrolom države. To je važna razlika, da bi se izbegla zabuna.

Uzmimo, na primer, slučaj vojne odbrane. Obezbeđenje odbrane znači da sredstva treba da se koriste za nabavku pušaka ili brodova za mornaricu. To ne znači da puške ili brodove obavezno moraju da izradiju javna preduzeća ili privatne firme. Moglo bi da se razmotri i pitanje javnih igrališta. Problem je da se odredi broj i vrsta igrališta koja treba obezbediti. No, odluka da se obezbede takve pogodnosti ne govori nam da li treba da ih izgrade javna preduzeća ili privatne građevinske kompanije putem ugovora.

Da bismo istakli tu razliku, zamislimo dve privrede: prvu, u kojoj država proizvodi sva dobra i prodaje ih na tržištu, i drugu, u kojoj se sva dobra proizvode privatno, a država ih kupuje i besplatno deli. U prvom slučaju nema zadovoljenja javnih potreba, iako je čitava proizvodnja pod javnom upravom, a u drugom slučaju nema javne proizvodnje, već sva sredstva služe zadovoljenju javnih potreba. Obezbeđenje javnih potreba, prema tome ne zahteva javnu upravu proizvodnjom, kao što ni javna uprava proizvodnjom ne zahteva zadovoljenje javnih potreba. Sasvim se drugačiji kriterijumi primenjuju na određivanje njihovog pravih obima.

Funkcija rashoda i poreza u Odeljenju za alokaciju

Pretpostavimo da je doneta odluka o zadovoljenju određenih javnih potreba i da izvesnim ljudima treba da se namegnu troškovi da bi se obezbedila potrebna sredstva. Ostaje da vidimo kako taj plan može da se sprovede.

Željeni transfer sredstava može da se postigne putem direktnog privajanja takvih sredstava ili proizvoda. To se obično radi u slučaju vojne službe, kada oficirska plata zaostaje za prosečnim platama u drugim službama. Isti postupak može da se primeni i u drugim slučajevima. Ako, na primer, država želi da nabavi ratni brod i potreban joj je čelik, čelik može da se rekvirira i prebaci iz proizvodnje putničkih kola, a radna snaga može da se regrutuje i premeći s drugim namena na veću proizvodnju čelika. Time će se postići svrha da se obezbedi ratni brod za potrebe države, ali sav trošak će pasti na proizvođača čelika. To bi bila apsurdna alokacija troškova, koja može da se izbegne poreskim finansiranjem. Ubranjem poreza smanjuje se privatna tražnja i oslobađaju se sredstva. Trošajni dohotka ova se sredstva prenose s privatnih na javne namene. Željeni rezultat transfera sredstava postiže se u oba slučaja, no raspodela troškova je sada nezavisna od posebnih sredstava koja treba da se transferišu. To može da se proširi na bilo koji način. Mehanizam poreza i nabavki, kao način transfera sredstava, omogućava tako alokaciju troškova potpuno nezavisnu od raspodele vlasništva sredstava koja treba transferisati. Čitav proces može da se zamisli kao kombinovanje direktnog transfera sredstava putem rekvizicije i plana poreza i kompenzacija, tako da se postiže pravilna alokacija troškova.

Potreba da se u Odeljenju za alokaciju obezbedi raspodela troškova nezavisna od posebnog transfera sredstava je funkcija i rason d'etre opozreivanja. To treba imati na umu, kako isticanje funkcije Odeljenja za stabilizaciju ne bi dovelo do pogrešnog zaključka da je funkcija opozreivanja jedino sprečavanje inflacije.

Potreba budžetske ravnoteže

Osnovni je zadatak Odeljenja za alokaciju da načini izbor između alternativnog korišćenja sredstava. Dakle, to je u suštini problem oportunitetnih troškova. Ako sredstva treba da se koriste za zadovoljenje izvesnih javnih potreba, neće ih biti za zadovoljenje drugih javnih ili privatnih potreba. Budžet Odeljenja za alokaciju mora uvek da bude uravnotežen u tom osnovnom smislu troškova i oportuniteta. Visina sredstava izuzetih iz privatnog korišćenja mora da bude jednaka visini sredstava dodatnih za javne namene. Ovo sledi iz našeg prvobitnog pravila da budžet Odeljenja za alokaciju mora da se planira u kontekstu pune zaposlenosti.

Istovremeno, to ne znači da budžet Odeljenja za alokaciju mora uvek da bude uravnotežen u tom smislu da se rashodi poklapaju s prihodima. Takav slučaj biće ako se sve javne potrebe odnose na tekuću potrošnju, no ne ako se vrše kapitalni izdaci. U slučaju kapitalnih izdataka povećanje sredstava s privatnih namena i njihov transfer na zadovoljenje javnih potreba, može potpuno da se postigne putem mehanizma zajmova i nabavki, bolje nego putem mehanizma poreza i nabavki. Troškovi koje obično treba pokriti prihodima od poreza jednaki su troškovima tekućih usluga i amortizacije javnog kapitala. Međutim, troškovi kapitalnih izdataka moraju da terete korisnike i da se pokriju porezima za vreme trajanja kapitalnog dobra.

S tim ograničenjem možemo da zaključimo da budžet Odeljenja za alokaciju mora da bude uravnotežen, čak i u finansijskom smislu jednakosti između rashoda i prihoda od poreza. Finansijska ravnoteža samo odražava stvarnu ravnotežu između koristi koje proizilaze iz zadovoljenja javnih potreba i oportunitetnih troškova povećanja sredstava od zadovoljenja privatnih potreba. Istovremeno ćemo zapaziti da nema nikakvih sukoba između ovog principa ravnoteže u budžetu Odeljenja za alokaciju i sasvim različitim principa neravnoteže u budžetu Odeljenja za stabilizaciju.

C. ODELENIJE ZA DISTRIBUCIJU

Funkcija Odeljenja za alokaciju može se smatrati klasičnom funkcijom budžetske politike. U stvari, ranije se smatralo da je njegova jedina legitimna funkcija obezbeđenje javnih usluga a dokazivalo se da »čisti i jednostavan fiskalni problem« ne treba mešati s »drugim stranim shvatanjima socijalne i ekonomske politike«. Međutim, postepeno je većina ljudi došla do saznanja da sistem državnih prihoda i rashoda mora da ima socijalne i ekonomske posledice, i da one mogu korisno da se usmere prema ciljevima koji nisu u direktnoj vezi s neposrednim ciljem zadovoljenja javnih potreba. Usklađivanja u stanju raspodele su jedan od tih ciljeva.

Pri formulisanoju budžeta Odeljenja za alokaciju pretpostavljamo, pre svega, da postoji željeno ili pravilno stanje raspodele. To je potrebno iz dva razloga. Ako nije utvrđeno stanje raspodele, pojedinci ne mogu da iznesu svoje prefe-

ranje, bilo da su u pitanju privatne ili javne potrebe, u listu efektivne tražnje. A ako određeno stanje raspodele ne može da se prihvatiti kao pravilno, taj plan efektivnih zahteva ne može da se prihvatiti i da služi kao vodič za efikasno korišćenje sredstava./Zadatak Odeljenja za distribuciju je da odredi i obezbedi pravilno stanje raspodele. Postupajući tako, Odeljenje za distribuciju može da prepostavi da je Odeljenje za alokaciju pravilno odredilo zadovoljenje javnih potreba i da Odeljenje za stabilizaciju održava stabilnost pune zaposlenosti i nivoa cena./

Razmatranje poreza i transfera u Odeljenju za distribuciju

Raspodela dohotka i imovine u tržišnoj privredi zavisi od niza faktora, uključujući zakone o nasleđu, prirodne sposobnosti, postojanje mogućnosti za školovanje, društvenu mobilnost i strukturu društva. Stanje raspodele je rezultat tih faktora, na datom stepenu jednakosti ili nejednakosti. To stanje se nekima čini adekvatnim, dok drugi daju prednost većem, a opet drugi manjem stepenu jednakosti.

Socijalna filozofija ili lična sklonost u pogledu jednakosti ili nejednakosti su različite. Pa ipak, u određenim granicama verovatno postoje, u svako vreme i na svakom mestu, u većoj ili manjoj meri, prihvaćena shvatanja u pogledu izvesnih osnovnih aspekata problema. Naše društvo je saglasno da deca moraju da imaju mleka, da treba da se vodi briga o starijim ljudima, da je potrebno stanje o slučajevima krajnjeg siromaštva, itd. Van toga, mišljenja se razlikuju, no malo ljudi će negirati da se u demokratskom društvu pojavljuju situacije koje zahtevaju upitanje u stanje raspodele. Kad je tako, mora da postoji mehanizam pomoću kojeg mogu redovnim putem da se vrše ispravke u stanju raspodele, na način koji će najmanje da šteti efikasnom funkcionisanju privrede.

Takav mehanizam predstavlja sistem poreza i transfera Odeljenja za distribuciju. To sigurno nije jedini način na koji mogu da se vrše usklađivanja u raspodeli. Zakon o minimalnim nadnicama, subvencioniranje cena za izvesne poljoprivredne proizvode, carinska zaštita, zakoni o slobodnoj trgovini itd., sve to sačinjava politiku koja ima značajne posledice u raspodeli i, u velikom stepenu, u distribucionim ciljevima. S ekonomskog stanovišta, međutim, daje se unapred prednost budžetskom pristupu. Taj pristup transferu dohotka, ako se pravilno sprovođa, povlači minimalno upitanje u alokaciju sredstava utvrdenu sistemom formiranja cena. Ako takvo upitanje nije opravdano samim ciljem, taj kvalitet neutralnosti čini budžetski pristup superiorom tehnikom. Budžetska akcija je, takođe, efikasnija po tome što omogućava da se obuhvate svi članovi određene grupe, a ne samo određena zanimanja, ili grupe tržišnih poduhvata, kao što su poljoprivrednici, uvoznici ili sindikalno organizovani radnici.

Pretpostavimo sada da je utvrđeno pravilno stanje raspodele. Nađene su korekcije koje treba primeniti, upoređujući ovu normu sa opštim stanjem. Najlakši i najdirektniji put da se sprovedu željena usklađivanja je sistem poreza i transfernih rashoda. U stvari, ovo poslednje može da se shvati naprosto kao negativni porezi.

Suprotno rashodima i porezima Odeljenja za alokaciju, koji su namenjeni da prebace sredstva od zadovoljenja privatnih na zadovoljenje javnih potreba, porezi i transferi Odeljenja za distribuciju namenjeni su da prebace sredstva jednog lica na raspolaganje drugom. Kao i u slučaju Odeljenja za alokaciju, budžet Odeljenja za distribuciju planira se pod pretpostavkom da je Odeljenje za

stabilizaciju obezbedilo punu zaposlenost. Budžet mora da se uravnoteži u realnim granicama. Kako se problem posmatra polazeći od dohotka pri punoj zaposlenosti, isti iznos realnih sredstava koji je uzet od X stavice se na raspodeljanje Y.

Kao i kod Odeljenja za alokaciju, ova ravnoteža u realnom smislu ne mora da isključuje primenu zaimovnog finansiranja, kao sredstva za postizanje ciljeva raspodele. Na primer, nizak dohodak može da se za vreme rata teško oporezjuje, no, mogu da se primene porezi koji se mogu rešurdirati da bi se pripremio postepeno usklađivanje. Kao i u prethodnom slučaju, to je samo privremena stvar. Kroz duži period budžet transfera moraće da se uravnoteži u finansijskom i u realnom smislu.

«Pravilno» stanje raspodele

Lako je zaključiti da su usklađivanja raspodele povremeno potrebna i da ta usklađivanja treba da se sprovedu kroz budžet Odeljenja za distribuciju. Teško je odlučiti kakvo treba da bude pravilno stanje raspodele. Ova odluka očito ne može da se donese putem tržišnog procesa, budući da priroda razmene pretpostavlja vlasništvo stvari koje se razmenjuju./Potreban je politički proces odlučivanja, a pre nego što on može da funkcioniše, mora da postoji izvesna raspodela odgovornosti u političkom procesu. Mora da postoji distribucija prava glasa⁶.

Ostavljajući za kasnija razmatranja kako može da se odredi taj politički proces, spomenimo neka pitanja bitna za raspodelu. Demokratsko shvatanje zasnovano na postulatu individualne vrednosti čoveka izgleda da učvršćuje pretpostavku o ekonomskoj i političkoj jednakosti. No, jednakost primenjena na pravdu može da se tumači na razne načine, a izbor između različitih tumačenja je stvar ocene. Za jedne jednakost može da znači stvarnu jednakost ekonomskog blagostanja u datom vremenu, za druge to je sasvim drugi pojam jednakosti, a treći jednakost mogu da tumače u smislu maksimalnog blagostanja svih članova društva.

Ako se prihvatiti kriterij blagostanja, to nužno ne zahteva stvarnu jednakost raspodele dohotka, koja bi sledila samo kad bi svi ljudi bili silični po sklonosti-ma da uživaju dohodak. Verovatnije je da se oni u tome razlikuju, kao i u drugim pogledima. Iz toga bi mogao da se izvede zaključak o nejednakoj raspodeli, a to baš ne odgovara opšteprihvaćenom značenju jednakosti. Pored toga postoji sumnja da li uopšte mogu da se vrše upoređenja blagostanja među ljudima u razumnom smislu. Doista, sada ekonomisti široko prihvataju gledište da takva upoređenja treba isključiti. Iz tih razloga je prihvatljivo tumačenje pojma jednakosti (ili stepena jednakosti) kao potpune jednakosti dohotka ili imovine koji se objektivno daju izmeriti, a ne kao shvatanje subjektivne jednakosti blagostanja. Drugim rečima, socijalna politika treba da se zasniva na pretpostavci jednakih mogućnosti posedovanja dohotka, iako su mogućnosti, u stvari, nejednake.

Ako prihvatimo kriterij jednakih mogućnosti, opet se suočavamo s nizom različitih tumačenja. Može se uzeti da jednake mogućnosti znače jednake uslove za školovanje, za dobijanje zaposlenja na osnovu konkursa, a ne veza itd. Iznad svega, ideja jednakih mogućnosti uključuje mobilnost između raznih pozicija na skali dohotka. Fiskalna politika usmerena prema većoj jednakosti, u određenom smislu te reči, može da se sukobi s drugim aspektima jednakosti i zahteva pažljivo odmeravanje različitih ciljeva.

Konačno, moramo uzeti u obzir činjenicu da ukupni dohodak (definisan tako da uključuje dobra i dokolicu) koji se raspodeljuje, može i sam da bude funkcija stanja raspodele. Željene promene u stanju raspodele mogu da povećaju ukupan »količ« za raspodelu ili da ga smanje. Ako postoji sukob, to ne mora da bude u prilog većeg dohotka i protiv stanja raspodele kojim se daje prednost. To je stvar ukusa, no, jasno je da troškovi manje proizvodnje moraju u takvom slučaju da se mere s prednostima promene u raspodeli. Isto tako mora da se vodi računa i o onim promenama društvenih i političkih okolnosti, koje mogu da dovedu do različite politike raspodele.

Iz svega ovog je jasno da pojam pravnog stanja raspodele, iako to zavisi od formulacije čitave teorije budžeta, nužno dovodi do niza natezljivih etičkih, socijalnih i ekonomskih problema. Pored toga, sprovođenje ciljeva raspodele izaziva teškoću tehničke prirode. Nikako nije jasno kako da se mere relativne ekonomske mogućnosti koje treba uskladi. Iako je dohodak naštre prihvaćen kriterij, to nije jedina mogućnost. Pod pretpostavkom da dohodak treba da se uzme kao kriterij, nije jasno kako ga treba definisati.

Pravilna definicija dohotka je važna ne samo da bi se uspostavila pravednost u vertikalnom smislu, tj. da bi se porezi i transferi planirali tako da budu u skladu sa relativnim mogućnostima. Važno je, takođe, da se uspostavi pravednost i u horizontalnom smislu, tj. da se jednako tretiraju ljudi istih mogućnosti. Moderna organizacija privrede je tako složena da dohodak može da nastaje na razne načine i raznim putevima. Prema tome, postavlja se problem određivanja strukture poreza i transfera, da bi se jednako tretirali ljudi koji su u osnovi u jednakom položaju, ali koji se razlikuju u pogledu načina na koji stiču svoj dohodak.

Odnos prema oporezivanju u Odeljenju za alokaciju

Diskutujući o funkciji Odeljenja za alokaciju, naša je pretpostavka bila da zadovoljenje društvenih potreba mora da bude povezano sa individualnom procenom primljenih koristi. Ako pretpostavimo da to stvarno može da se učini, mora da se povuče jasna razlika između poreza Odeljenja za alokaciju i poreza Odeljenja za distribuciju. Plaćanje poreza Odeljenju za alokaciju može da bude progresivno, proporcionalno ili regresivno, u zavisnosti od elastičnosti dohotka za društvene potrebe. Mehanizam poreza i transfera Odeljenja za distribuciju može opet da bude progresivan ili regresivan, u zavisnosti od željenog načina usklađivanja raspodele.

Pravilno stanje raspodele, koje određuje Odeljenje za distribuciju, utvrdiće se prema zarađenom dohotku, koji se umanjuje porezom ili povećava transferom, koje Odeljenje za distribuciju reši da uvede. Porezi i transferi Odeljenja za stabilizaciju, kao što smo napomenuli, biće distributivno neutralni, a Odeljenje za distribuciju će zanemariti poreze koje ubire Odeljenje za alokaciju. Takvi porezi, kao i drugo lično korišćenje dohotka, mogu da se smatraju rashodima, bilo za potrošnju, bilo za akumulaciju, a po oceni samog poreskog obveznika u pogledu zadovoljenja društvenih potreba.

Istovremeno ostaje međusobna zavisnost dva budžeta. Program Odeljenja za alokaciju zavisi od liste stvarne tražnje, koju je postavilo Odeljenje za distribuciju.

Program Odeljenja za distribuciju zavisi od raspodele dohotka faktora na tržištu, na šta utiče politika Odeljenja za alokaciju.

Na žalost, tako oštra razlika između poreza na dva nivoa nije sasvim dopustiva. Prvo, zapazili smo da ne postoji samo jedna optimalna solucija za zadovoljenje društvenih potreba, čak i kada su poznate preferencije, a izbor između različitih mogućih solucija zavisi i od razloga raspodele. Drugo, subvencije u prirodi, na primer, mogu da se daju za zadovoljenje nekih privatnih potreba. Mogu se opremiti besplatne bolnice, mogu se davati subvencije za jeftine stanove, koje će koristiti porodice s niskim dohotkom. Takvi programi mogu biti obuhvaćeni poslovanjem Odeljenja za alokaciju za zadovoljenje priznatih potreba, kao i poslovanja Odeljenja za distribuciju u preraspodeli dohotka. Alternativno isti ciljevi mogu da se postignu putem subvencija pojedincima u novcu, pod uslovom da se ta plaćanja moraju utrošiti na određeni način. Prema tome, subvencije u novcu mogu se smatrati merom preraspodele, koja se uslovljava određenim korišćenjem primljene pomoći. Odeljenje za distribuciju, prema tome, mora da uzme u obzir distribucione posledice obezbeđivanja priznatih potreba u Odeljenju za alokaciju, a Odeljenje za alokaciju, razmatrajući zadovoljenje priznatih potreba, mora da vodi računa o usklađivanju raspodele u prirodi, koju vrši Odeljenje za distribuciju.

Uprkos tim teškoćama i ukrištanjima, mislim da je korisno da ostanemo kod razlike između problema Odeljenja za alokaciju i problema Odeljenja za distribuciju. To je ipak bolje od druge krajnosti, sadržane u stanovištu poreske spontanosti, koje ne priznaje nikakve koristi od javnih usluga, i smatra da je čitavo poresko zaduženje samo problem raspodele. Ako tako postupimo, ništa ne dobijamo razlikovanjem poreza Odeljenja za alokaciju i poreza Odeljenja za distribuciju. Sigurno, možemo još da smatramo da se porezi Odeljenja za alokaciju određuju na proporcionalnoj osnovi i da sistem poreza i transfera Odeljenja za distribuciju obezbeđuje pravilno stanje raspodele, koje se sada definiše prema dohotku koji ostaje posle plaćanja poreza Odeljenju za alokaciju. Možemo, dakle, da pretpostavimo da Odeljenje za alokaciju prethodno odvaja ta sredstva, jer su potrebna za zadovoljenje javnih potreba, a da se Odeljenje za distribuciju bavi samo raspodelom preostalih sredstava. U oba slučaja, rezultat je isti. Ako Odeljenje za alokaciju ne uspe u znatnom stepenu da pruži koristi pojedinih poreskim obveznicima, nema razloga da se pravi razlika u raspodeli poreza između dva odeljenja.

D. ODELJENJE ZA STABILIZACIJU

Funkcija Odeljenja za stabilizaciju oštro se razlikuje od funkcije druga dva odeljenja. Ono se ne bavi alokacijom sredstava između javnih i privatnih, ili između alternativnih privatnih potreba/Ono, pre svega, održava visok stepen koeficijenta sredstava i stabilnu vrednost novca, iako najnovije od naše tri grane budžetske politike. Odeljenje za stabilizaciju je u središtu pažnje poslednjih dvadeset godina. Problem kompenzacionog finansiranja postavila je, najpre, kriza tridesetih godina, a postepeno je prerastao zbog pritiska inflacije u ratu i sledećih godina. Ima malo razloga da očekujemo da će iduće decenije obezbediti stabilnu situaciju, ako se ne bude vodila odgovarajuća politika. I kada senke rata nestanu, ostaje problem nestabilnosti. Slobodna privreda, ako je nekontrolisana, teži ka više ili manje drastičnim fluktuacijama cena i zaposlenosti, a nezavisno od relativno kratkih perioda prosperiteta mogu da se javne neusklađenosti dugotrajnog značaja u smislu nezaposlenosti ili inflacije. Javna politika mora da preuzme funkciju stabilizatora, da bi u podnošljivim granicama zadržala odstupanja od visoke zaposlenosti i stabilnosti cena.

Niko ne može da predskaze da li će pravac idućih godina da bude inflacija ili deflacija. Mnogo zavisi od izgleda za mir ili rat i od nivoa vojnih rashoda u budžetu, koji iz toga proizlaze. U svakom slučaju, ima malo razloga da očekujemo da će stabilizaciona politika postati nepotrebna. Premda je proših godina mnogo rečeno o porastu snage ugrađenih stabilizatora, treba ih još ispitati. Suroptno opštem verovanju, suštinska tendencija ka stabilnosti može pre da poraste nego da se smanji, kako se privreda razvija i postaje složenija.

Istovremeno, socijalna klima postaje sve netolerantnija prema teškoćama nezaposlenosti, a slično možemo očekivati i u pogledu inflacije. Dakle, za uspeh sistema slobodne privrede od najveće je važnosti da se razviju kompenzacione mere, koje mogu da održe visoku zaposlenost kada privatno poslovanje preti usporjenjem, i koje će održavati stabilnost nivoa cena, kada tražnja prei da prevaziđe postojeće zalih.

Osnovni principi

Osnovna logika kompenzacionog finansiranja je dosta jedinstvena i može da se sažme u nekoliko pravila:

1. Ako preovlada neželjena nezaposlenost, treba da se podigne nivo tražnje, tako da se agregatni rashodi usklade sa vrednošću proizvodnje pri punoj zaposlenosti.
2. Ako preovladava inflacija, treba da se smanji nivo tražnje, tako da se sniži agregatna potrošnja do vrednosti proizvodnje merene po tekućim, a ne rastućim cenama.

3. Ako preovladava puna zaposlenost i stabilnost nivoa cena, treba da se održi agregatni nivo novčanih rashoda, da bi se sprečila nezaposlenost i inflacija.

Prvo pravilo zasniiva se na postavci da fiskalna politika može da se koristi za povećanje agregatnog nivoa rashoda i da to podiže nivo zaposlenosti. Nivo tražnje može da se povisi na više načina. Država može da se obaveže da će povećati svoje rashode za dobra i usluge. Ona može da preduzme korake koji će dovesti do povećanja nivoa privatnih rashoda ili može da kombinuje obe mere. Ako je potrebno da se povećaju privatni rashodi, to može da se obezbedi povećanjem transfernih rashoda i smanjenjem poreza, čime se povećava iznos dohotka za privatne namene. Ako treba da se povećaju i javni i privatni rashodi, kombinovće se rashodi za javna dobra i usluge s manjim povećanjem transfera ili smanjenjem poreza. Stepen tog usklađivanja biće različit u pojedinim kombinacijama, ali rezultat će biti isti. Neke mere služe da bi se izazvao nezavisan porast privatnih rashoda ili da bi se postigli efekti početne stimulacije. Druge mogu da smanje privatne investicije. Ma kako bilo, ukupni rashodi za tekuće proizvedena dobra i usluge mogu da se povećaju putem stalne fiskalne akcije, a takvo povećanje može da se postigne bilo da država povećava rashode za dobra i usluge ili povećanjem raspoloživog dohotka za privatne rashode.

U uslovima depresije, povećanje rashoda obično dovodi do povećanja realne proizvodnje i zaposlenosti. Nezaposlenost će biti znatna, preduzeća će imati višak kapaciteta, a ponuda dopunske proizvodnje biće veoma elastična. Ako je povećana tražnja, ponuda će se povećati u početku, više ili manje, horizontalno. U procesu približavanja pune zaposlenosti, ukupna ponuda postaće manje elastična, a povećani rashodi će se rasporediti uglavnom na povećane cene. Nivo

cena može da počne da se podiže pre no što se uspostavi umerena puna zaposlenost. No, to može da se desi bilo da do povećanja zaposlenosti dođe zbog javne politike ili zbog autonomnog obnavljanja privatne potrošnje.

Drugo pravilo kompenzacionih finansija odnosi se na situaciju kada ukupna potrošnja prevazilazi moguću proizvodnju procenjenju po tekućim cenama. Uzimno situaciju sa manje ili više punom zaposlenosti, tako da je ponuda ukupne proizvodnje sasvim neelastična. Povećanje nivoa agregatne tražnje izaziva sada inflaciju. Mora da se pristupi fiskalnom usklađivanju da bi se sprečilo potencijalno povećanje nivoa rashoda. Potrebna usklađivanja su obrnuta od onih koja se primenjuju u slučaju depresije. Rashodi države za dobra i usluge mogu da se ograniče, poreske stope mogu da se povećaju, a transferna plaćanja mogu da se smanje.

Pa opet, nema sumnje da mogu da se izvrše fiskalna usklađivanja koja će zadržati rashode. Međutim, može da se pojavi niz teškoća, koje kontroli inflacije čine težom od kontrole depresije. Poreske stope koje su potrebne da bi se dovoljno smanjili rashodi i zauslavila inflacija mogu da budu tako visoke da odvrćaju od inicijative za rad. Što je još važnije, struktura tržišta i stavovi utičajnih grupa mogu da budu takvi da dovedu do osnovnih sukoba između ciljeva stabilnosti nivoa cena i pune zaposlenosti. Ta teškoća nije karakteristična za fiskalne mere, no, postaje jedna od glavnih problema stabilizacije upšte.

Prelazeći sada na treće pravilo kompenzacionih finansija, zapažamo da održavanje visokog nivoa zaposlenosti uz stabilnost nivoa cena ne znači i usiljen nivo agregatne tražnje. Stabilizaciona politika privrede u rastu ne znači da mora da se stabilizuje nivo dohotka. Naprotiv, politika mora da obezbedi ekspanziju truažnje u srazmeri s povećanjem proizvodnih kapaciteta. To mora da bude tako zamišljeno da rezultira u stopi rasta, koja se kreće putem ravnoteže, tako da se u procesu ekspanzije održava visoka zaposlenost i stabilnost nivoa cena. Da li će uvek biti moguće da se zadovolje sva tri cilja ostaje nam da kasnije razmotrimo. Ostaje, takođe, da vidimo kakav izbor može da se načini između alternativnih stopa rasta u ravnoteži. Videćemo da problem rasta ulazi u oblast Odeljenja za alokaciju i distribuciju, kao i da je povezana sa stabilizacijom. Stoga o razvoju nije reč u posebnom poglavlju. No, sistem može lako da se uskladi i da ga uključui.

Prirode budžetskog plana

Budžetsko planiranje Odeljenja za stabilizaciju može najjednostavnije da se opiše na sledeći način. Pre svega, rukovodilac Odeljenja za stabilizaciju mora da proceni nivo agregatnih rashoda, do kojih bi došlo kad ne bi postojao takav budžet. To uključuje rashode za dobra i usluge Odeljenja za alokaciju, kao i privatne rashode za investicije, potrošnju i čisti izvoz. Budući da privatni rashodi zavise od raspodele dohotka, planovi Odeljenja za alokaciju i distribuciju moraju se uzeti kao poznati. On mora, zatim, da proceni nivo agregatne tražnje, koja je potrebna da bi se održalo puno korišćenje sredstava na sadašnjem nivou cena. Konečno, on mora da uporedi taj hipotetični nivo tražnje s nivoom rashoda, do kojih bi došlo kad ne bi postojao stabilizacioni budžet, i da obezbedi da porezi i transferni rashodi kompenziraju razliku.

Ako je potrebna ekspanzija, Odeljenje za stabilizaciju će obezbediti odgovarajući nivo transfernih rashoda. Odeljenje delstvuje pomoću transfernih rashoda, jer ona ne iziskuju odluku o alokaciji sredstava. Odeljenje za stabilizaciju

neće da podigne nivo javnih rashoda za dobra i usluge, jer bi se to sukobljavalo sa zadovoljenjem javnih potreba, koje je planiralo Odeljenje za alokaciju. Ako je potrebna kontrakcija, Odeljenje za stabilizaciju nametnuće odgovarajući nivo poreza. Ono neće smanjiti rashode za dobra i usluge, da bi izbeglo uplitanje u zadovoljenje javnih potreba. Drugim rečima, anticiklična varijacija u nivou rashoda države za dobra i usluge preduzeća su samo dotle dok se Odeljenje za alokaciju suočava sa takvim fluktuacijama tražnje za zadovoljenje društvenih potreba.

Budući da se Odeljenje za stabilizaciju ne bavi ciljevima raspodele, nje govni transferni rashodi ili porezi biće proporcionalni s pravilnom raspodelom dohotka, koju je utvrdilo Odeljenje za distribuciju. Pod uslovom da je budžet Odeljenja za alokaciju utvrđen na osnovu individualnih preferencija, da su porezi plaćeni i iz njih proizaše koristi, budžet Odeljenja za alokaciju neće se oduzeti kada se određuje pravilno stanje raspodele.

Po samoj prirodi stabilizacione funkcije, budžet Odeljenja za stabilizaciju uključivaće uvek bilo poreze (ako je nivo rashoda inače prekomeran), ili transferne (ako je tražnja nedovoljna). Nikad neće uključivati i poreze i transferne. Budžet Odeljenja za stabilizaciju, ako uopšte postoji, biće suficitaran ili deficitaran. On će biti uravnotežen samo u situaciji koja zahteva da i porezi i transferi budu na nultom nivou tj. u situaciji kada su privatni rashodi i rashodi Odeljenja za alokaciju tačno nivoirani i bez stabilizacione budžetske politike.

Funkcija poreza u kontekstu stabilizacionog budžeta treba samo da spreči inflaciju, kao što funkcija transfera treba samo da spreči deflaciju. Imamo, dakle, treću funkciju procesa prihoda i rashoda, koja je potpuno različita od one koju smo razmatrali u odeljenjima za alokaciju i distribuciju.

Monetarna politika i politika javnog duga

Fiskalna usklađivanja nisu jedini način na koji može da se obezbedi ekonomska stabilizacija. Drugi prilazi, kao što su monetarna politika i politika zajmova, ili možda, kontrola nadnica i cena, moraju, takođe, da se uzmu u obzir. Kao što budžetsku funkciju Odeljenja za alokaciju treba posmatrati u širem kontekstu čitave javne politike usmerene na usklađivanje alokacije, tako i budžetska funkcija stabilizacije mora da se posmatra u širem kontekstu stabilizacione politike. Budžetska akcija koju zahteva Odeljenje za stabilizaciju zavisi od restriktivne ili ekspanziona prirode drugih preduzetih mera. Što se to više čini pomoću drugih tehnika, kao što su monetarna politika i politika zajmova, to je manje potrebno da se učini putem budžetske akcije. Na taj način druge tehnike stabilizacione politike treba da se ugrade u naš sistem.

U cilju ovog proučavanja, u niz drugih pristupa stabilizaciji ulaze prvenstveno monetarna politika i politika zajmova. Te politike pružaju najbolju alternativu za stabilizaciju putem budžetske politike i one su direktno povezane s budžetskim merama, koje izazivaju deficit ili suficit. Pošto je budžet Odeljenja za stabilizaciju nužno budžet deficita ili suficita, neophodno je odlučiti se kako da se finansira deficit ili kako da se raspolože viškom. U svakom slučaju rezultat je promena strukture potraživanja, a ta promena može da utiče na nivo privatne potrošnje. Najefikasnija solucija je izdvajanje ili povlačenje novca. To sledi iz pretpostavke da su investicije u obrnutom odnosu s kapitalom, i da se privatna potrošnja pozitivno odnosi prema vrednosti ukupnih potraživanja.

Ako poreske stope rastu, a dopunski prihodi ostaju na istom nivou, efekti na nivo privatnih rashoda biće restriktivni u različitom pogledu. Ne samo što će opasiti rashodi za potrošnju, budući da je raspoloživi dohodak smanjen (efekt dohotka na potrošnju), već mogu da se i dalje smanjiju, jer se smanjiju novčana sredstva potrošača (efekt aktive na potrošnju). Pored toga, može da dođe do smanjenja investicija, jer je smanjena ponuda i tražnja kredita (novca) i time povećana kamatna stopa (efekt potraživanja na investicije). Ako se viškovi fonda ne zadrže, već se iskoriste za otplatu kredita, efekti dohotka na potrošnju biće isti. Efekt aktive na potrošnju pokazaće se još više nepouzdanim, jer se sada ispoljava kroz smanjenje zaduženosti. A efekti potraživanja na investicije biće obrnuti, jer smanjenje javnog duga snižava kamatnu stopu i time podstiče investicije. Krajnji rezultat, dakle, biće manje restriktivan.

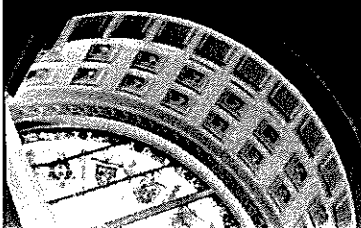
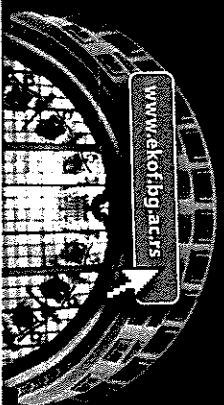
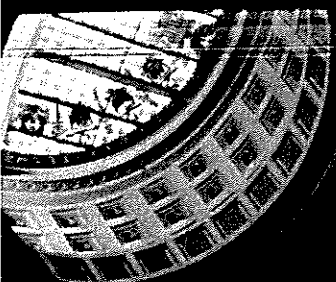
Iz sličnih razloga dejstvo ekspanzije je efikasnije ako se dopunski rashodi finansiraju novim novcem, nego ako se finansiraju iz pozajmljivih fondova. Ako se koristi novi novac, svi efekti su ekspanzionistički. Stalno se dohodak povećava, povećavaju se i potraživanja i struktura potraživanja postaje likvidnija. Ako se transferi finansiraju pozajmicama, efekti aktive na potrošače opet je pozitivan, jer se povećavaju ukupni novčani stokovi i javni dug. No, efekti potraživanja na investicije postaje restriktivan, pošto je struktura aktive postala manje likvidna. Dakle, neto ekspanzivni efekti slabi.

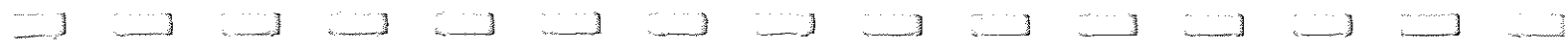
Slična razmatranja važe u pogledu politike uslova zaduženja. Način pokrivanja deficita ili viška nije samo problem izbora između novčanog i zajmovnog finansiranja, nego i izbora između različitih oblika zajmova, uključujući i razne vrste obligacija. Pored toga, problem načina zaduženja nije ograničen na odluku u pogledu promena u ukupnom obimu potraživanja već uključuje mnogo širi krug pitanja mogućih promena u vrstama potraživanja unutar određene sume. Iz svega toga sledi da se ne može povući oštra linija između fiskalne i monetarne politike stabilizacije. Prilikom razmatranja jedne, mora se posvetiti znatna pažnja i drugoj.

Budući da stabilizaciji može da se priđe raznim alternativnim putevima, uključujući i različite fiskalne mere ili kombinacije fiskalnih, kreditnih i monetarnih mera, ostale pitanje koju politiku ili koju kombinaciju treba izabrati. Odluka mora da se delimično donese, u granicama administrativnih mogućnosti, no to ne odlučuje o čitavom ishodu. Moraju se uzeti u obzir i važni sporedni efekti, koji kod raznih prilaza mogu biti različiti. Oni mogu da utiču na efikasnost korišćenja sredstava, sistem raspodele ili stopu razvoja. Tako izbor optimalne politike postaje težak.

JAVNE FINANSIJE

HARVEY S. ROSEN
TED GAYER





JAVNI RASHODI: JAVNA DOBRA I EKSTERNI EFEKTI

Teorija ekonomije blagostanja nam je usmerila pažnju na neuspehe tržišta i pitanja raspodele dohotka, kao na moguće razloge za intervenciju države u privredi. U poglavljima iz ovog dela knjige analiziraćemo implikacije teorije ekonomije blagostanja na državnu politiku, posebno na fenomene koji su povezani sa javnim dobrima i eksternim efektima. Četvrta glava sadrži uvodna razmatranja o javnim dobrima. Peta glava bavi se eksternim efektima, s posebnim naglaskom na ekološkim pitanjima. U Šestoj glavi analiziraćemo da li je verovatno da naše političke institucije na neuspehe tržišta reaguju politikama koje bi povećale efikasnost, u skladu sa analizama u Četvrtoj i Petoj glavi. Sedma glava primenjuje naš analitički okvir na važno pitanje angažovanja države u obrazovanju. Ovaj deo završava se Osmom glavom koja je posvećena *cost-benefit* analizi, skupu praktičnih pravila zasnovanih na teoriji, koja se koriste za procenjivanje javnih rashoda.

JAVNA DOBRA

Postoji suštinska veza između javnog dobra, s jedne strane, i strukture i funkcije države, s druge. Otvoriti poređak, kojim je država neophodna, kako bi u društvu pomažuća opšte dobro, zahteva i da ta država efikasno ostvaruje svoj cilj.

PAPA JOVAN XXIII

Posle terorističkih napada na Sjedinjene Države 11. septembra 2001. godine, svi Amerikanci su se složili da država treba da preduzme mere kako bi sprečila buduće napade. Tada je započela – i još traje – žučna rasprava o tome kakve bi te mere trebalo zavisiti da budu, ali se svi ipak slažu da se samo po sebi podrazumeva da država treba da obezbedi adekvatnu odbranu društva. Kakva treba da bude nacionalna odbrana da bi država na adekvatan način ispunila svoje obaveze? Da li postoje druge robe i usluge sa sličnim karakteristikama i da li bi država i njih morala da obezbeduje? Ta pitanja nalaze se u središtu nekih od najznačajnijih kontroverzi javne politike. U ovoj glavi razmotrićemo pod kojim uslovima je opravdano da javni sektor obezbeduje ponudu dobara. Posebna pažnja posvećena je pitanju zašto tržišta ponekad ne uspevaju da odredena dobra obezbede na Pareto-efikasnim nivoima.

► DEFINICIJA JAVNIH DOBARA

Kakva je razlika između nacionalne odbrane i pice? Pitanje deluje glupo, ali razmišljanje o njemu predstavlja koristan okvir za određivanje da li neka dobra treba da obezbeduje javni ili privatni sektor. Pre svega, velika razlika između dva pomenuta proizvoda ogleda se u tome što jednu picu ne mogu istovremeno jesti dve osobe – ako je ja jedan, vi ne možete. Nasuprot tome, to što vi trošite usluge zaštite koje pruža vojska, niim ne umanjuje moju potrošnju iste usluge. Druga glavna razlika sastoji se u tome što iz potrošnje pice čovek lako može da se isključi, dok bi isključenje iz usluga koje pruža nacionalna odbrana to bilo apsolutno nemoguće. (Teško je zamisliti situaciju u kojoj bi teroristima bilo dozvoljeno da napadnu vašu kuću, ali ne i moju.) Nacionalna odbrana je primer čistog javnog dobra, koje se definiše na sledeći način:¹

- kada se jednom obezbedi, dodatni troškovi zbog toga što ga još jedna osoba koristi ravnii su nuli – potrošnja je *nerivalna* (*nekonkurentna*);

¹ U vezi s karakteristikama čistog javnog dobra postoje izvesna neslaganja u literaturi. Mi ovde sledimo pristup Kennesa i Sandiera (Comes and Sandler, 1996).

Dobra koje je nerivalno i iz čije potrošnje se niko ne može isključiti.

- sprečavanje bilo koga da koristi to dobro je ili veoma skupo, ili nemoguće – iz potrošnje niko ne može da se isključi.
- Nasuprot tome, **privatno dobro** kao što je pica, je rivalno i iz njegove potrošnje pojedinac može da se isključi. Treba napomenuti nekoliko implikacija koje proizilaze iz naše definicije javnog dobra.

Čak i ako svi troše dobro u istim količinama, nije nužno da ga svi jednako vrednuju Čišćenje stana u kojem živi mnogo studenata ima karakteristiku javnog dobra – svi imaju koristi od čistog kupatila i teško bi bilo da se bilo kome od susanara onemogući korišćenje kupatila. Pa ipak, neki studenti na čistoću polazni mnogo više od drugih. Slično je i sa primerom kao što je nacionalna odbrana – ljudi koji su duboko zabrinuti zbog namera neprijateljski nastrojenih stranaca pričaju veću važnost nacionalnoj odbrani od onih koji se pod istim okolnostima osećaju relativno bezbedno. U stvari, pojedinci mogu različito vrednovati neko javno dobro – neki će ga vrednovati pozitivno, a neki negativno. Nijedan pojedinac nema mogućnost izbora u pogledu korišćenja usluga instaliranog novog raketnog sistema. Pojedinci koji veruju da taj sistem povećava njihovu bezbednost, vrednovaću pozitivno njegovo instaliranje. Drugi pojedinci smatraju da instaliranje novih raketa vodi jedino ka trci u naoružanju, što upravo ugrožava nacionalnu bezbednost. Takvi pojedinci negativno vrednuju instaliranje dodatnih raketa. Oni bi bili spremni da plate samo da ih nemaju u svom okruženju.

Svrstavanje nekog proizvoda u javno dobro nije definitivno – ono zavisi od tržišnih uslova i stanja tehnologije Uzimimo za primer svetionik.

Kada se far upali, to što ga jedan brod koristi ne sprečava ostale brodove da ga takođe koriste. Štaviše, nijedan brod ne može da se isključi iz korišćenja ove visre signalizacije. Pod tim uslovima, svetionik je čisto javno dobro. Međutim, pretpostavite da postoji uređaj zahvaljujući kome se brodovima može onemogućiti dobijanje svetlosnog signala ukoliko ne kupe poseban priručnik. U tom slučaju, kriterijum kao što je nemogućnost da se bilo ko isključi iz korišćenja više nije zadovoljen, te svetionik više ne predstavlja čisto javno dobro. Lep pogled s nekog mesta predstavlja javno dobro kada u njemu uživa malo ljudi. Međutim, kako se broj ljudi koji u tom pogledu uživaju povećava, celo područje može da postane zagađeno. Svaki pojedinac „konzumira“ istu „količinu“ lepog pogleda, ali nivo uživanja opada s povećanjem broja ljudi. Dakle, kriterijum nepostojanja rivaliteta više nije zadovoljen.

Stoga je u mnogim slučajevima razumno razmišljati o stepenu u kom neki proizvod ima karakteristike javnog dobra. Čisto javno dobro treba striktno da zadovolji prethodno navedenu definiciju. Za razliku od toga, potrošnja kvazijavnog dobra je rivalna u određenom stepenu, a mogućnost isključenja iz potrošnje je ograničena. U stvarnom svetu ne postoji mnogo primera čistih javnih dobara. Međutim, kao što analiza čiste konkurencije pruža važne uvide u funkcionisanje stvarnih tržišta, tako i analiza čistog javnog dobra pomaže da shvatimo probleme s kojima se suočavaju donosioci javnih odluka.

Proizvod može da zadovolji jedan, ali ne i drugi deo definicije javnog dobra Drugim rečima, uslovi kao što su nemogućnost isključenja i nerivalna potrošnja ne moraju biti istovremeno zadovoljeni. Uzimimo za primer ulice u centru grada u vreme najgušćeg saobraćaja. U većini slučajeva, isključenje nije moguće,

privatno dobro

Dobra koje je rivalno i iz njegove potrošnje pojedinac može da se isključi.

Kvazijavno dobro
Dobra koje je rivalno i/ili zadovoljava uslov isključenosti samo u određenom stepenu.

budući da ne bi bilo izvodljivo postaviti dovoljno naplatnih stanica za regulisanje saobraćaja. Međutim, potrošnja je svakako rivalna, što može da posvedoči svako ko se ikada zaglavio u saobraćajnoj gužvi. S druge strane, mnogi ljudi mogu da potrošnja na morskoj obali ne unmanjujući zadovoljstvo drugima. Uprkos činjenici da potrošnja nije rivalna, isključen je lako izvodljivo ukoliko postoji samo nekoliko pristupnih puteva. Ponovo, klasifikacija proizvoda zavisi od tehnoloških mogućnosti i zakonskih propisa. U ovom smislu relevantan je primer zagušenih puteva. Na nekim deonicama puteva, za identifikaciju vozila u prolazu i automatsku naplatu putarine koriste se radio talasi. Na primer, Državni put 91 u blizini Los Anđelesa, zapravo autoput sa četiri trake, vozničima je dostupan samo ako kupe određene uređaje za svoja kola. Možemo da zamislimo da će se jednog dana takva tehnologija koristiti kako bi se putarina naplaćivala i vozilima koja ulaze u zagušene gradske ulice, što znači da bi se pojavila mogućnost isključenja automobila iz korišćenja ulica.

Nekle stvarari imaju karakteristike javnog dobra tako se o njima obično ne razmišlja kao o robi Vazan primer za ovo jeste poštjenje. Ako svaki građanin pošeno obavija komercijalne transakcije, celo društvo ima koristi zahvaljujući smanjenju troškova poslovanja. Za ovakva smanjenja troškova karakteristična je kako nemogućnost isključenja, tako i neivalnosti. Slično tome, i raspodela dohotka je zadovoljan što živi u dobrom društvu, a to zadovoljstvo se nikome ne može uskratiti. S obzirom na neslaganja u pogledu toga šta je pravilno, ljudi, naravno, mogu da imaju različita mišljenja o tome kako bi određena raspodela dohotka trebalo da se vrednuje. Pa ipak, „potrošnja“ raspodele dohotka informacija i iz nje se niko ne može isključiti, te je stoga javno dobro. Neke visite informacije takođe su javno dobro. Gradske vlasti Los Anđelesa primorale su restorane da istaknu ocenju nivoa higijene – ili „A“ (čist), ili „B“ (prljav) ili „C“ (zaznava gađenje). Ovakvo širenje informacija poseduje karakteristike javnog dobra – potrošnja nije rivalna, budući da svi besplatno mogu da saznaju kakva je higijena u nekom restoranu ako pogledaju Internet, novine ili jednostavno njegov izlog, a ta informacija se nikome ne može uskratiti.

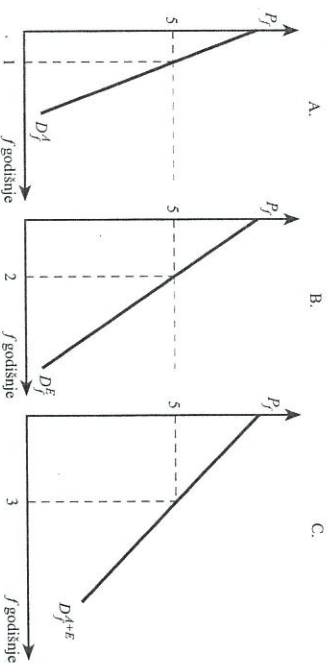
Privatna dobra ne mora da obezbeđuje isključivo privatni sektor Postoje mnoga privatna dobra koja obezbeđuje javni sektor – to su proizvodi čija je potrošnja rivalna, i iz čijeg uživanja je moguće nekoga isključiti, a obezbeđuje ih država. Primer privatnih dobara koje ponekad obezbeđuje javni sektor su zdravstvene usluge i stanovanje. Na sličan način, što ćemo videti kasnije, postoje i javna dobra koja može da obezbedi privatni sektor. (Setite se pojednaca koji daju novčane donacije za održavanje javnih prostora, zahvaljujući čemu, recimo, njujorški Central park uspeva da ima onako lepo cvetce.) Ukratko, naziv *privatno* ili *javno* samo po sebi nam ne govori koji sektor to dobro obezbeđuje.

To što neko dobro obezbeđuje javni sektor ne znači da ga on i proizvodi Uzmimo za primer uklanjanje smeća. Neke lokalne zajednice ovu uslugu obezbeđuju same – menadžeri iz javnog sektora kupuju posebne kamione, unajmljuju radnike i prave planove za uklanjanje smeća. U drugim zajednicama, lokalne vlasti angažuju privatnu firmu za taj posao, odnosno, ne organizuju ga same. U Sjedinjenim Državama, za oko 37% vatrogasnih usluga angažuju se privatne firme. Isto se odnosi i na 23% biblioteka i 48% javnog prevoza [Lopez-de-Silanes, Shleifer, and Vishny, 1997].

EFIKASNO OBEZBEĐENJE JAVNIH DOBARA

Koliko iznosi efikasna „količina“ odbrane ili bilo kog drugog javnog dobra? Da bismo odredili uslove za efikasno obezbeđenje nekog javnog dobra, najpre preispitujemo privatna dobra iz nešto drugačije perspektive od one prikazane u Trećoj glavi. Ponovo pretpostavite da imamo društvo koje se sastoji od samo dve osobe, Adama i Eve. Postoje i samo dva privatna dobra, jabuke i smokvino lišće. Na slici 4.1A, količina smokvino lišća (V) označena je na horizontalnoj osi, a cena po smokvino lištu (P_V) na vertikalnoj. Adamova kriva tražnje za smokvino lišćen označena je sa D_V^A . Kriva tražnje pokazuje količinu smokvino lišća koju bi Adam bio spreman da troši pri određenom nivou cene, ukoliko su svi ostali uslovi dati.² Slično tome, D_V^E na slici 4.1B predstavlja Evinu krivu tražnje za smokvino lišćen. Istovremeno, kriva tražnje pokazuje koliko bi ta osoba bila spremna da plati za određeni količinu. (V : Dodatak na kraju knjige.)

Pretpostavite da želimo da izvedemo tržišnu krivu tražnje za smokvino lišćen. Potrebno je jednostavno sabrati broji smokvino lištova za kojima postoji tražnja od strane svake osobe, uz dati nivo cene. Na slici 4.1A, pri ceni od 5 \$, Adamova tražnja za jednim lištom, odgovara horizontalnom rastojanju između D_V^A i vertikalne ose. Slika 4.1B pokazuje da je Evina tražnja, po istoj ceni, dva smokvina lišta. Ukupna tražnja količina pri ceni od 5 \$ stoga iznosi tri smokvina lišta. Tržišna kriva tražnje za smokvino lišćen na slici 4.1C obeležana je sa D_V^{A+E} . Kao što smo upravo pokazali, tačka koja odgovara ceni od 5 \$ i količini od 3 smokvina lišta, nalazi se na tržišnoj krivoj tražnje. Slično tome, utvrđivanje tržišne tražnje pri bilo kojoj datoj ceni uključuje sabiranje horizontalnog rastojanja između svih krivih privatne tražnje i vertikalne ose, po toj ceni. Ovaj proces se naziva **sabiranje po horizontali**.



2 Krive tražnje objašnjene su u Dodatku.

horizontalno sabiranje

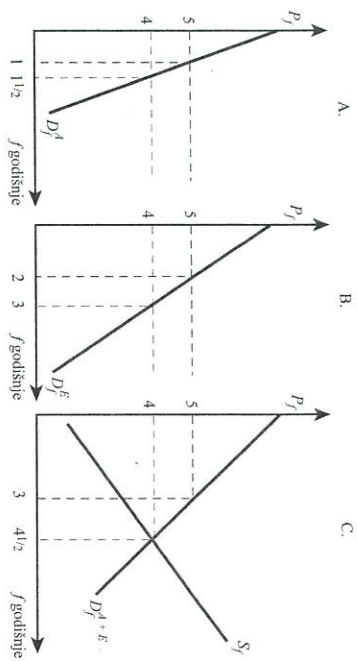
Tržišna kriva tražnje se formira sabiranjem tražnih količina od strane svih pojednaca, za svaki dati nivo cene.

Slika 4.1

Horizontalno sabiranje krivih tražnje

Tržišna kriva tražnje za nekim javnim dobrom, kao što je npr. smokvino lišće, dobija se sabiranjem broja lištova koji svaka osoba traži pri određenom nivou cene. Na primer, ako je cena 5 \$, Adamova tražnja bude jedan lišće, a Evina dva lišta, tako da je ukupna tražnja tri lišta.

Slika 4.2
Efikasno
obezbeđenje
privatnog dobra
tržišna ravnoteža se postize
kada su ponuda i tražnja
jednake.



Na slici 4.2 korišćeni su isti podaci kao i na slici 4.1. Na slici 4.2C dodata je i tržišna kriva ponude, koja je označena sa S_j , a koja seče tržišnu krivu tražnje D_j^{A+E} . Tržišna ravnoteža se uspostavlja kada su ponuda i tražnja jednake. Ravnoteža se uspostavlja pri ceni od 4 \$, kao što je prikazano na slici 4.2C. Po toj ceni, Adam troši 1,5, a Eva 3 smokvina lista. Obratite pažnju da nema razloga za očekivanje da će Adam i Eva trošiti iste količine smokvinih listova. Zbog različitih ukusa, dohotka i drugih karakteristika, različita je i njihova tražnja za smokvinih lišćem. Ovo je moguće zbog toga što je smokvino lišće privatno dobro.

Ravnoteža na slici 4.2C ima jedno značajno svojstvo: raspodela smokvinih lišća je Pareto-efikasna. Prema teoriji o izboru potrošača, pojedince koji maksimira korisnost, određuje granicnu stopu supstitucije smokvinih lišća sa jabukama ($MRS_{ja}^{(P)}$) tako da ona bude jednaka odnosu cene smokvinih lišća (P_j) i cene jabuka (P_a): $MRS_{ja}^{(P)} = P_j/P_a$.³ Pošto se racionalan izbor vrši samo na osnovu relativnih cena, cena jabuka može biti proizvoljno određena, a mi ceno, da bismo uprositali računice, smatramo da je $P_a = 1$ \$. Nakon toga, uslov za maksimiranje korisnosti redukuje se na $MRS_{ja}^{(P)} = P_j$. Cena smokvinih lišća tada određuje stopu po kojoj je pojedinac spreman da zameni smokvino lišće za jabuke. Adamova kriva tražnje za smokvinih lišćem (D_j^A) tada pokazuje maksimalnu cenu po smokvinih listu, koju bi on bio spreman da plati pri bilo kom nivou potrošnje tog proizvoda. Dakle, kriva tražnje takođe pokazuje i $MRS_{ja}^{(P)}$ (granichnu stopu supstitucije) pri bilo kom nivou potrošnje smokvinih lišća. Slično tome, D_j^E može da se protumači kao Evina kriva $MRS_{ja}^{(P)}$. Isto tako, kriva ponude S_j na slici 4.2C pokazuje kako granichna stopa transformacije smokvinih lišća za jabuke ($MRT_{ja}^{(P)}$) varira u zavisnosti od proizvodnje smokvinih lišća.⁴

³ Dokaz za ovo može se videti u Dodacku.

⁴ Da bi se ovo pokazalo, imajte na umu da firme proizvode do tačke u kojoj je cena jednaka granichnim troškovima. Prema tome, kriva ponude S_j pokazuje granice troškove bilo kog nivou proizvodnje smokvinih lišća. Kao što je rečeno u Trećoj glavi, u odeljku „Ekonomija blagostanja“, $MRT_{ja}^{(P)} = MC_j/MC_a$. Pošto je $P_a = 1$ \$, a cena je jednaka granichnim troškovima, onda je $MC_a = 1$ \$, a $MRT_{ja}^{(P)} = MC_j$. Stoga, granichnu stopu transformacije možemo postoveti sa granichnim troškovima, a time i s krivom ponude.

Pri ravnoteži prikazanoj na slici 4.2C, Adam i Eva su odredili $MRS_{ja}^{(P)}$ koja iznosi četiri, a proizvođač je odredio $MRT_{ja}^{(P)}$ takođe na nivou četiri. Prema tome, pri ravnoteži važi jednačina:

$$MRS_{ja}^{Adam} = MRS_{ja}^{Eva} = MRT_{ja}^{(P)} \quad (4.1)$$

Jednčina (4.1) predstavlja neophodan uslov za Pareto-efikasnost koji je izveden u Trećem poglavlju. Dokle god je tržište konkurentno i dobro funkcionise, Prva teorija blagostanja garantuje da će ovaj uslov važiti.

Izvođenje uslova efikasnosti

Pošto smo ponovo analizirali uslov za efikasno obezbeđenje privatnog dobra, vratimo se slučajju javnog dobra. Najpre ćemo intuitivno razviti uslov za efikasnost, a potom ćemo pristupiti njegovom formalnom izvođenju. Pretpostavimo da i Adam i Eva uživaju u posmatranju vatrometa. Evidentno je da vatrometu ne umanjuje Adamovo i obratno, a isto tako je neizvodljivo da jedna osoba onemogući drugoj da ga posmatra. Prema tome, vatromet je javno dobro. Intenzitet vatrometa može da varira, a Adam i Eva više vole kada je raskošniji – pod ostalim nepromenjenim uslovima. Pretpostavimo da se standardni vatromet izvodi sa 19 raketa, kao i da se broj raketa može povećati po ceni od 5 \$ za dodatnu raketu. Pretpostavimo potom da bi Adam bio spreman da plati 6 \$ kako bi se ispalila jedna raketa više, a da bi Eva bila sprejna da za to plati 4 \$. Da li bi bilo efikasno povećati intenzitet vatrometa ispaljivanjem još jedne rakete? Kao i obično, da bi smo odgovorili na ovo pitanje, neophodno je da granichnu korist uporedimo s granichnim troškovima. Pri računjanju granichnih troškova, treba imati na umu da u dvadesetoj raketi mogu da uživaju i Adam i Eva, s obzirom na to da posmatranje vatrometa nije privatno dobro. Prema tome, granichna korist od dvadesete rakete jeste zbir iznosa koji su Adam i Eva spremni da plate, što iznosi 10 \$. Pošto su granichni troškovi samo 5 \$, nabavka dvadesete rakete se isplati. Uopšteno, ako zbir spremnosti pojedinaca da plate za dodatnu jedinicu nekog javnog dobra prevazilazi njegove granichne troškove, efikasnost zahteva da se ta jedinica kupi; u suprotnom, to ne treba činiti. Prema uslovu efikasnosti, nužno je da se *ponuda nekog javnog dobra povećava do tačke u kojoj je zbir granichne vrednosti poslednje jedinice dobra svih osoba, jednak granichnim troškovima*.

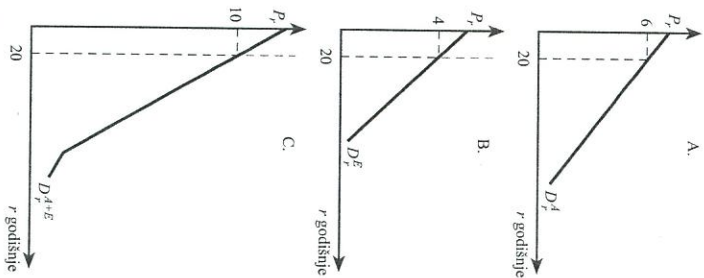
Da bi se ovaj rezultat prikazao grafički, razmotrimo sliku 4.3A, na kojoj se Adamova potrošnja raketa (r) prikazuje na horizontalnoj osi, a cena po raketi (P_r) na vertikalnoj. Adamova kriva tražnje za raketama označena je sa D_r^A . Slično tome, Evina kriva tražnje za raketama označena je sa D_r^E na slici 4.3B. Kako na osnovu toga izvodimo zajedničku (ji, grupnu) spremnost za plaćanje raketa? Da bismo utvrdili zajedničku krivu tražnje za smokvinih lišćem – privatnim dobrom – po horizontalni smo sabrali pojedinačne krive tražnje. Taj postupak je Adamu i Evi dozvolio potrošnju različitih količina smokvinih lišća po istoj ceni. Kada je reč o privatnom dobru, to je sasvim u redu. Međutim, usluga posmatranja raketa je javno dobro i njega i Adam i Eva moraju trošiti u *jednakin* količinama. Ako Adam „troši“ vatromet koji se sastoji od 20 raketa, Eva takođe mora da „troši“ vatromet od 20 raketa. Stoga, ne bi imao smisla pokušaj da se sabiraju količine javnog dobra koje su pojedinci spremni da troše pri datoj ceni.

Da bi se utvrdila zajednička spremnost da se plati za rakete, neophodno je da se sabere *cene* koje bi svaki pojedinac bio spreman da plati za datu količinu javnog dobra. Kriva tražnje na slici 4.3A kaže nam da je Adam spreman da plati 6 \$ za

Slika 4.3

Sabiranje krivih tražnje po vertikalni

Ukupna kriva tražnje za javnim dobrom kao što su rakete za izvodene vatrometa, izvodi se sabiranjem cena koje bi svaki pojedinac spreman da plati za datu količinu. Na primer, Adam je spreman da za dvadesetu raketu plati 6 \$, a Eva je sprema da za dvadesetu raketu plati 4 \$. što znači da je ukupna spremnost da se plati dvadeseta raketa 10 \$.



sabiranje po vertikalni

Agregatna kriva tražnje za javnim dobrom formira se sabiranjem cena koje je svaki pojedinac spreman da plati za datu količinu tog dobra.

dvadesetu raketu. Eva je sprema da plati 4 \$ za dvadesetu raketu. Njihova zajednička spremnost da plati za dvadesetu raketu stoga iznosi 10 \$. Dakle, ako krivu D_r^{A+E} sa slike 4.3C definišemo kao krivu zajedničke spremnosti za plaćanje raketa, vertikalno rastojanje između D_r^{A+E} i tačke $r = 20$ mora da iznosi 10.⁵ Druge tačke na D_r^{A+E} , određene su ponavljanjem opisanog postupka za svaki nivo proizvodnje. Prema tome, zajednička spremnost da se plati za neko javno dobro, utvrđuje se **sabiranjem po vertikalni** pojedinačnih krivih tražnje.

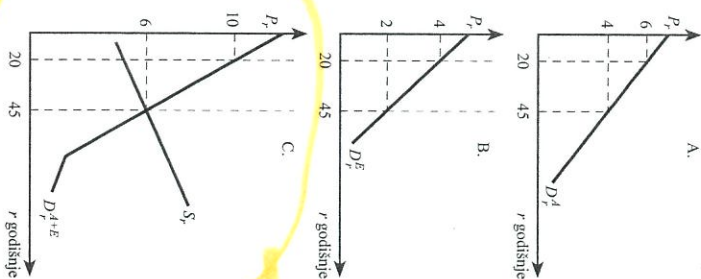
Obratite pažnju na simetriju između privatnih i javnih dobara. Kada je reč o privatnom dobru, svi imaju istu graničnu stopu supstitucije (MRS), ali ljudi mogu da troše različite količine. Prema tome, agregatna tražnja se dobija sabiranjem (individualnih) različitih količina po horizontalni. Kada je reč o javnim dobrima, svi troše istu količinu, ali granična stopa supstitucije može da bude različita. Sabiranje po

⁵ D_r^{A+E} nije konvencionalna kriva tražnje, stoga što ne pokazuje količinu za kojom bi postojala tražnja pri svakoj ceni. Međutim, ovakvo obeležavanje ukazuje na sličnosti sa slučajem privatnog dobra.

Slika 4.4

Efikasno obezbeđenje javnog dobra

Efikasna količina se nalazi na mestu gde zajednička spremnost da se plati (dobljena sabiranjem po vertikalni) krivih tražnje pojedilacaj preseca krivu ponude.



vertikalni potrebno je da bi se utvrdila zajednička spremnost da se plati za javno dobro. Drugim rečima, kada su u pitanju standardna privatna dobra, svi su suočeni sa istom cenom, a zatim svako pojedinačno odlučuje koju količinu želi. Kada su u pitanju javna dobra, svi su suočeni sa istom količinom, a zatim svako pojedinačno odlučuje koju cenu je spreman da plati za datu količinu javnog dobra.

Efikasna količina raketa postiže se kada je Adamova i Evina spremnost da plati za dodatnu jedinicu jednaka graničnim troškovima proizvodnje te jedinice. Na slici 4.4C, krivoj zajedničke spremnosti da se plati javno dobro D_r^{A+E} dodata je kriva graničnih troškova S_r . Do preseka krivih dolazi kada je proizvodnja 45 raketa, a granični trošak 6 \$.

Da ponovimo, cene mogu da se tretiraju kao granične stope supstitucije. Sledeći istu logiku, Adamova granična spremnost da plati rakete jeste njegova granična stopa

⁶ Ova analiza ne uzima eksplicitno u razmatranje granicu proizvodnih mogućnosti koja se nalazi iza krive ponude. *R. Samuels* [Samuelson, 1955].

supstitucije (MRS_{ra}^{Adam}), a Evina granična spremnost da plati rakete jeste njena granična stopa supstitucije (MRS_{ra}^{Eva}). Prema tome, zbir cena koje su spremni da plate jednak je $MRS_{ra}^{Adam} + MRS_{ra}^{Eva}$. Sa stanovišta proizvođače, cena i dalje predstavlja graničnu stopu transformacije, MRT_{ra} . Prema tome, za ravnotežu na slici 4.4C karaktersičan je sledeći uslov:

$$MRS_{ra}^{Adam} + MRS_{ra}^{Eva} = MRT_{ra} \quad (4.2)$$

Uporedite ovo s uslovima za efikasno obezbeđenje privatnog dobra, koji su prikazani jednačinom (4.1). Kada je u pitanju javno dobro, efikasnost zahteva da svi pojedinci imaju jednaku graničnu stopu supstitucije, a da ona bude jednaka graničnoj stopi transformacije. Za čisto javno dobro, zbir graničnih stopa supstitucije mora da bude jednak graničnoj stopi transformacije.⁷ Pošto svi moraju da roše istu količinu javnog dobra, efikasno obezbeđenje tog dobra zahteva da *ukupna* vrednost koju korisnici pripisuju poslednjoj obezbeđenju jedinici – zbir graničnih stopa supstitucije (MRS) – bude jednaka dodatnim troškovima društva za njeno obezbeđenje – graničnoj stopi transformacije (MRT).

Problemi s ostvarenjem efikasnosti

Kao što je istaknuto u Trećoj glavi, pod određenim razumnim uslovima, decentralizovani tržišni sistem obezbeđuje efikasnu količinu privatnih dobara. Da li tržišni mehanizmi omogućuju obezbeđenje efikasne količine javnih dobara ($r = 45$) na slici 4.4? Odgovor delimično zavisi u kojoj meri Adam i Eva otkrivaju svoje stvarne preferencije u pogledu vatrometa. Kada se neko privatno dobro razmenjuje na konkurentnom tržištu, pojedinac nije podstaknut da prikriva isihnu kada treba da kaže koliko ga vrednuje. Ako je Eva spremna da plati trenutnu tržišnu cenu za jedan smokvin list, ona ništa ne dobija ako ga ne kupi.

Međutim, ljudi mogu biti podstaknuti da prikriju svoje stvarne preferencije u pogledu javnog dobra. Adam može lažno izjaviti da vatromet za njega ne znači ništa. Ukoliko može navesti Evi da plati račun u celini, on će i dalje uživati u izvođenju vatrometa, a ostaje mu više novca da potroši na jabuke i smokvino lišće. Osoba koja prepušta drugima da plate nešto u čemu sama uživa, poznata je pod nazivom **bесплатни korisnik (free rider)**. Naravno, Eva bi takođe želela da bude бесплатни korisnik. Zbog toga, tržište ne može da proizvede efikasnu količinu tog javnog dobra. Tržište ne ispoljava tendenciju da automatski ostvaruje efikasnu raspodelu koja je prikazana na slici 4.4.

Tržišna ponuda neivalnog dobra će verovatno biti neefikasna čak i kada postoji mogućnost isključenja iz potrošnje. Pretpostavimo da pojedinci mogu da se isključe iz uživanja u vatrometu, odnosno, da ne mogu da ga gledaju ukoliko ne plate ulaznicu za neku ogromnu arenu. Preduzetnik koji prodaje ulaznice želi da maksimira profit. Za izvođenje vatrometa određene veličine, dodatni trošak zbog dolaska još jedne osobe koja ga posmatra jednak je nuli (budući da je posmatranje vatrometa neivalno). Efikasnost zahteva da se pusti svako ko to izvođenje vrednuje više od nule, što znači da će ljudi biti pušteni dokle god korist koju ostvaruju prevazilazi inkrementalne troškove jednake nuli. Prema tome, efikasnost zahteva da cena bude opstati u tom poslu.

⁷ Ova analiza polazi od pretpostavke da se porezi potražni za finansiranje javnog dobra mogu naplatiti, a da se time ne deformišu ekonomske odluke privatnog sektora. U suprotnom, uslov za efikasnost se menja. *V. Arkuson i Stern [1974].*

Postoji li rešenje? Pretpostavimo da važe sledeća dva uslova: (1) preduzetnik zna krivu tražnje svakog pojedinca za određenim javnim dobrom i (2) teško je ili nemoguće transferisati dobro s jedne osobe na drugu. Pod ovim uslovima, preduzetnik bi mogao da svakoj osobi naplati individualnu cenu, koja je određena na osnovu njene spremnosti da plati, a taj postupak se naziva **savršenom cenovnom diskriminacijom**. Ljudi koji su procenili da izvođenje vatrometa vredi samo jedan peni, platiće tačno toliko, ali ni oni neće biti isključeni. Prema tome, svako ko je za vatromet spreman da plati bilo kakvu pozitivnu vrednost, prisustvovaće vatrometu, što predstavlja efikasno rešenje.⁸ Međutim, preduzetnik bi bio u stanju da opstane u poslu, zahvaljujući tome što bi oni koji vatromet mnogo cene platali veoma visoku cenu. Savršena cenovna diskriminacija možda izgleda kao rešenje sve dok se ne prisetime da prvi uslov zahteva poznavanje preferencija svakog pojedinca. Međutim, kada bi kriva tražnje pojedinca bila poznata, problem određivanja optimalne ponude ne bi postojao.⁹ Možemo da zaključimo da, čak i onda kada pojedinci mogu da se isključe iz uživanja u nekom neivalnom proizvodu, privatna ponuda verovatno neće biti na efikasnom nivou.

PERSPEKTIVA POLITIKE

Sistem globalnog pozicioniranja

Sistem globalnog pozicioniranja (GPS), satelitski navigacioni sistem koji je razvilo američko Ministarstvo odbrane, drugi je primer neivalnog dobra iz čijeg se uživanja pojedinci ipak mogu isključiti. GPS sateliti šalju radio signale koji se mogu primiti pomoću odgovarajućih prijemnika, čiji korisnici zahvaljujući njima mogu da određuju tačno nalaze. Ovi prijemnici se prodaju na privatnom tržištu. GPS se koristi i kao pomoćno sredstvo u navigaciji, kartografiji i geodeziji, u seizmološkim istraživanjima, za lociranje vojnih ciljeva, a ima i mnoge druge namene. GPS signal je neivalno dobro, stoga što ljudi mogu da koriste radio signal ne umanjujući drugima istu mogućnost. S obzirom na to da je granični trošak kada se još jednoj osobi omogućiti da primi GPS signal jednak nuli, efikasnost zahteva da se to dozvoli svakome ko želi.

S druge strane, u slučaju GPS, zabrinutost za bezbednost svojevojeno je bila jača od zainteresovanosti za efikasnost. Američka vojska, koja upravlja satelitima, u početku je isključivala korisnike, tako što je namerno davala pogrešne informacije o lokacijama, koje su se stale prijemnicima u vlasništvu privatnih lica. Tačni signali bili su šifrirani, te stoga dostupni samo američkim oružanim snagama i njihovim saveznicima. Iako je možda povećavalo bezbednost, ovo je, naravno, bilo neefikasno s obzirom da je uskracivalo koristi od GPS-a brojnim korisnicima koji su njegov granični trošak vrednovali iznad nule. Zbog toga je 2000. godine predsednik Klinton omogućio da tačni GPS signali postanu dostupni i civilima. Vojska je u međuvremenu razvila tehnička rešenja da se u određenim područjima uskrati GPS signal neprijateljskim snagama, ne ometajući time signal u ostalim delovima sveta.

savršena cenovna diskriminacija kada proizvođač svakom licu naplati maksimum koji je to lice spremno da plati za određeno dobro.

⁸ Ispod je efikasna zato što je cena koju plata, granični potrošak jednaka graničnim troškovima.

⁹ Postoji više načina da se ljudi navede na to da nekoj vlastitoj agenciji otkriju svoje stvarne preferencije.

besplatan korisnik

Podstaknut da se drugima prepusti da plate javno dobro čije ceo blagoplet vi uživati.

Problem besplatnog korisnika

Postoje mišljenja da problem besplatnog korisnika nužno dovodi do neefikasnih kojima javnih dobara: stoga, da bi se dostigla efikasnost, neophodno je da takva dobra obezbeduje država. U prilog ovome navodi se da država ipak može da utvrdi svame preferencije pojedinaca, a da onda, koristeći primadu, svakoga natera da plati javna dobra. Ako je to zaista moguće, država može i da izbegne problem besplatnog korisnika i obezbedi optimalne količine javnih dobara.

Mora se naglasiti da besplatno korišćenje nije *činjenica* – ono je posledica *hipoteze* da ljudi maksimiziraju funkciju korisnosti, koja zavisi samo od njihove sopstvene potrošnje dobara. Naravno, mogu se naći primeri situacija u kojima javna dobra nisu obezbedena zato što ljudi nisu otkrili svoje preferencije. S druge strane, u mnogim slučajevima pojedinci mogu da deluju zajednički, a da ih država ne primorava na to. Prikupljanje sredstava na dobrovoljnoj bazi omogućilo je izgradnju i održavanje crkava, koncertnih dvorana, biblioteka, naučnih laboratorija, muzeja, bolnica i drugih sličnih institucija. Postoje neki dokazi i o tome da je privatni sektor uspešno obezbedio klasično javno dobro, kao što je svetionik [Case, 1974]. Jedan ugledni ekonomista je tvrdio: „Nije mi poznato da postoje istorijski izveštaji ili neki drugi empirijski dokazi koji bi ubeđljivo pokazali da je problem tačnog otkrivanja preferencija ikada imao neki praktičan značaj.“¹⁰

Ova zapazanja ne dokažuju da je problem besplatnog korišćenja nevažan. Neka dobra obezbeduje privatni sektor, bez obzira na to što, čini se, ona imaju karakteristike javnih dobara, ali to ne mora da bude slučaj i sa drugim javnim dobrima, koja bi takođe „morala“ da se obezbeduju (iz razloga efikasnosti). Stavise, količina javnih dobara koju obezbeduje privatni sektor može da bude nedovoljna. Poenta je u tome što značaj problema besplatnog korisnika predstavlja empirijsko pitanje za koje ne postoji gotov (konačan) odgovor.

Da bi se ispitao značaj ponašanja po modelu besplatnog korisnika, obavljeno je više laboratorijskih eksperimenata. U jednom tipičnom eksperimentu, svaki od nekoliko učesnika dobio je izvestan broj žetona koje je mogao da zadrži, ili donira u zajednički fond. Za svaki žeton koji je zadržao isplaćena mu je izvesna svota, recimo, 4 \$. Dalje, svaki put kada neko iz grupe da donaciju za zajednički fond, svi u grupi, uključujući i donatora, dobijaju istu količinu novca, na primer, 3 \$. Jasno je da bi svi subjekti bili u boljem položaju kada bi svi poklonili sve svoje žetone u zajednički fond. Međutim, obratite pažnju da donacije u zajednički fond omogućavaju isplatu koja nije rivalna i iz koje se niko ne može isključiti. Teorija besplatnog korisnika ukazuje na to da subjekti mogu vrlo lako da odluče da upiše ne daju priloge za zajednički fond, kako bi mogli da imaju koristi od donacija drugih lica, dok sami ne bi uložili ništa.

Šta su pokazali rezultati eksperimenata? Oni variraju od eksperimenata do eksperimenata, ali su pronađeni neki konzistentni nalazi.¹¹ Ljudi u proseku ulazu oko 50% svojih sredstava za obezbedenje javnog dobra. Odrედeno besplatno korišćenje pritislo je u tom smislu što subjekti ne prilaze sve svoje žetone za zajednički fond. S druge strane, ovi rezultati protivreče ideji da sklonost pojednaca ka besplatnom korišćenju dovodi do nulte ili zanemarljivo male ponude javnih dobara. U eksperimentu su dobijeni i drugi važni rezultati, kao što su: (1) sa povećanjem broja ljudi

koji su uključeni u opisani igru, smanjuje se verovatnoća da će učesnici davati priloge u zajednički fond, (2) mogućnost da igrači međusobno komuniciraju pre započinjanja igre podstiče saradnju i (3) stope doprinosa u zajednički fond opadaju kada oportunistični troškovi davanja raste (to jest, kada se povećava nagrada za zadržavanje žetona).

Iako se u tumačenju rezultata laboratorijskih eksperimenata mora ispojit obzirnosti, njihovi nalazi su značajni - eksperimenti sugerišu da, nasuprot pretpostavci da isključivo tragaju za uskim ličnim interesima, ljudi takođe mogu da otkriju prijetan osećaj zadovoljstva od davanja drugima.

► RASPRAVA O PRIVATIZACIJI

Štorn svega vode se rasprave o dobrim stranama privatizacije državnih funkcija. **Privatizacija** podrazumeva prepustanje privatnom sektoru pružanja i/ili proizvodnje dobara koje je ranije obezbeđivala država. U ovom odeljku najpre ćemo razmotriti pitanja u vezi s obezbeđenjem usluga, a potom ćemo se pozabaviti njihovom proizvodnjom.

Javno ili privatno obezbeđenje dobara

Ponekad usluge koje obezbeduje javni sektor mogu da se dobiju i privatno. „Proizvod“ kao što je zaštita može da se dobije od strane policije koju obezbeduje javni sektor. Alternativno, zaštita u izvesnoj meri može da se obezbedi i kupovinom jakih katanaca, alarmnih sistema protiv provanalka i angažovanjem telohranitelja, što sve mogu privatni sektor. U stvari, danas u Sjedinjenim Državama postoji tri puta više ljudi angažovanih policajaca nego onih koje obezbeduje država [Economist, 19. april 1997, str. 21]. Veliko dvorište iza kuće može da zadovolji mnoge potrebe koje inace zadovoljava javni park. Privatno se mogu dobiti čak i supstituti usluga koje pružaju sudovi. Na primer, zbog visokih troškova korišćenja državnog sudskog sistema, kompanije ponekad zaobilaze sudove tako što svoje sporove rešavaju pred neutralnim savenicima koje zajednički izabereu.

Vremenom se značajno promenilo učeske javnog i privatnog sektora u pružanju usluga. U 19. veku, odgovornost privatnog sektora za obrazovanje, policijsku zaštitu, bibliotek i drugo, bila je mnogo veća nego danas. Međutim, čini se da je ponovo na sceni tendencija da privatni sektor pruža ono što smo navikli da snabavamo dobrima i uslugama koje pruža javni sektor. Na primer, kada smanjenje budžeta izazove probleme s uklanjanjem smeća, poslovni ljudi iz nekoliko gradova utruduju se i unajmljuju sopstvene skupljače smeća, koji održavaju čistoću u njihovim ulicama. U nekim zajednicama, pojedinačni vlasnici kuća zaključuju ugovore s privatnim kompanijama koje im pružaju protivpožarnu zaštitu. Na primer, oko dve trećine vatrogasnih usluga u Danskoj pruža jedna privatna firma.

Šta bi bila prava kombinacija javnog i privatnog pružanja usluga? Da bismo mogli da se pozabavimo ovim pitanjem, zamislite dobra koja obezbeduje javni i privatni sektor kao inpute u proizvodnji nekog proizvoda koji ljudi žele. Nastavnici, učionice, udžbenici i privatni nastavnici predstavljaju inpute u proizvodnji proizvoda koji bismo mogli nazvati kvalitetom obrazovanja. Pretpostavite da ljudima nisu važni pojedinačni inputi koji se koriste za „proizvodnju“ obrazovanja, već kvalitet obrazovanja. Koji kriterijumi bi trebalo da se koriste da bi se izabrala količina svakog

privatizacija

Proces u okviru kojeg država prepusta privatnom sektoru pružanje i/ili proizvodnju dobara.

¹⁰ Detaljno razmatranje u vezi s ovim vidi u Johnson [1977, str. 147].

¹¹ Pregled rezultata eksperimentalnih studija može se naći u Chrysothoum, Page and Pataernan [2005].

inputa? Pri izboru količine pojedinačnih inputa, neophodno je uzeti u razmatranje sledeće kriterijume:

Relativne zarade i troškovi materijala Ako javni i privatni sektor različito platežu radnu snagu i materijal, tada je, primenom principa efikasnosti, pod ostalim jednakim uslovima, poželjno opredeljenje za onaj sektor koji ima niže navedene troškove. Na primer, moguće je da su troškovi rada u državnim školama veći nego u privatnim zbog toga što su nastavnici iz javnog sektora sindikalno organizovani, za razliku od svojih kolega u privatnom sektoru.

Administrativni troškovi Kada usluge pruža javni sektor, svi fiksni administrativni troškovi po pravilu mogu da se raspodele na veliki broj ljudi. Umesto da svi pojedinci na određenoj lokaciji troše vreme pregovaranja i u vezi s aranžmanom za uklanjanje smetca, te pregovore može da obavi jedna institucija. Što je veća zajednica, veće su i prednosti od mogućnosti da se fiksni troškovi raspodele na veliki broj pojedinaca. Dobar primer za prethodno je sistem državnih škola, koji obezbeđuje pojednaki kvalitet obrazovanja u svim školama, što roditeljima štedi vreme i trud koje bi inače morali da posvete ispitivanju kvaliteta pojedinačnih škola.

Različito ukusa Domaćinstva s decom i domaćinstva bez dece imaju veoma različite poglede na poželjnost visokokvalitnog obrazovanja. Ljudi koji u kući drže naki mogu više da cene zaštitu imovine od onih koji to ne čine. U meri u kojoj je takva raznolikost prisutna, privatno obezbeđenje usluga je efikasnije, stoga što ljudi prilagodavaju potrošnju sopstvenim ukusima. Kao što je to rekao predsednik Regan, „Takva strategija obezbeđuje proizvodnju usluga koje traže potrošači, a ne usluga koje su izabrali državni činovnici“. Jasno je da koristi od prihvatanja raznolikosti moraju da se izvagaju u odnosu na moguće povećanje fiksnih administrativnih troškova usled povećanja raznolikosti.

Pitanja raspodele Stavovi društva o pravicihosti mogu da impliciraju da se neki proizvodi učine svima dostupnim, što se ponekad naziva **robnim egalitarizmom**. Ideja robnog egalitarizma može da pomogne u objašnjenju velike privlačnosti obrazovanja koje pruža javni sektor – ljudi veruju da bi svi morali da imaju pristup bar minimalnom nivou obrazovanja. Ova ideja se javlja i u tekucjoj raspravi o zdravstvenoj zaštiti.

Javna ili privatna proizvodnja

Bezbednost aerodroma postala je predmet najveće brige posle 11. septembra. Uprkos opštoj saglasnosti da je sistem bezbednosti stvarno zatajio i da mora da se poboljša, stalno se vodi rasprava na koji način se to može postići. Neki tvrde da bi za bezbednost na aerodromima trebalo da budu zaduženi federalni službenici. Drugi zastupaju stav da država treba da plati obezbeđenje aerodroma, ali da bi bilo najbolje da se ono prepusti privatnim firmama koje bi se nadzирале bezbednosti i odgovarale za propuste.

Ova rasprava ističe činjenicu da ljudi mogu da se slože u vezi s tim da javni sektor treba da obezbedi (finansira) neku uslugu, ali da se ipak ne slažu o tome da li javni sektor treba i da proizvode tu uslugu. Neslaganja jednim delom potiču iz fundamentalnih razlika u pogledu stepena u kome država treba da interveniše u

ekonomiji (v. Prvu glavu), a drugim delom usled različitih mišljenja o relativnim troškovima javne i privatne proizvodnje. Neki dokazuju da, za razliku od svojih kolega u privatnom sektoru, menadžeri iz javnog sektora ne moraju da brinu o stvaranju profita, ili da strahuju da će postati žrtve preuzimanja ili bankrotstva. Prema tome, menadžeri iz javnog sektora nemaju velike podsticaje da pažljivo kontrolišu aktivnosti svojih preduzeća. Ova ideja je već dugo prisutna. Godine 1776. Adam Smit je tvrdio:

U svakoj velikoj evropskoj monarhiji, prodaja zemljišta u vlasništvu krunе domostija bi velike svoje novca što bi, ukoliko se iskoristi za opliat javnih dugova, obezbedilo mnogo veće uštede od prihoda koje bi kruna od iznajmljivanja te zemlje ikada ostvarila. Kada bi zemlja u vlasništvu krunе postala privatno vlasništvo, ona bi naravno, za nekoliko godina, bila poboljšana i dobro obradena.¹²

Postoji veliki broj anegdotskih dokaza u prilog prethodnom stavu. Jedan poznati slučaj odnosi se na grad Njujork koji je, od 1980. do 1986. godine, potrošio 12 miliona \$ pokušavajući da renovira klizalište u Central parku. Glavni problem se sastojao u tome što su izvođači uporno nastojali da primene novu tehnologiju za pravljenje leda, ali ona nije funkcionisala. Godine 1986. pošto su potrošili 200.000 \$ na studiju kojom je trebalo da se utvrdi u čemu je problem, gradski funkcioneri su shvatili da treba započeti sve od početka. Juna 1986. godine, gradjevinski preduzimač Donald Dž. Tramp ponudio je da preuzme posao završi projekat do decembra iste godine, za oko 2,5 miliona \$. Tramp je završio klizalište pre roka, a cena je bila za 750.000 \$ niža od predviđene. Kada je gradska šlep služba u Čikagu zamenujena privatnim kompanijama koje su bile zadužene za uklanjanje napsušenih vozila s ulica, neto godišnja ušteda bila je, kako se procenjuje, 2,5 miliona \$. Godine 1998. jedna privatna kompanija preuzela je u južnoj Floridi Državnu psihijatrijsku bolnicu na koju se dugo gledalo kao na krajnje zapuštenu ustanovu, gde se prema pacijentima loše postupa. Zastupnici mentalnih bolesnika u početku su bili užasnuti zbog privatizacije, ali godinu dana kasnije, složili su se da su se uslovi u bolnici poboljšali. Stavšiše, kompanija je izjavila i da ostvaruje profit. Godine 2002. jedno vladino istraživanje procenilo je da Pereska uprava Sjedinjenih Država ne uspeva da naplati porez u iznosu od najmanje 200 milijardi \$, kao i da bi najveći deo tog novca mogao iako da se naplati iko bi bio zadatak bio poveren privatnim agencijama za naplatu [McKinnon, 2002, str. A11].

Profitnici privatizacije odgovaraju da ovi primeri precenjuju uštede u troškovima koje se ostvaruju u privatnoj proizvodnji. U stvari, postoji iznenađujuće malo sistematskih dokaza o razlici u cenama između privatne i javne proizvodnje. Važan razlog za ovo jeste to što *kvantitet* usluga koje se pružaju u ova dva sektora može da bude različit, pa je zato poređenje teško. Moguće je, na primer, da privatne bolnice imaju niže troškove od državnih, stoga što odbijaju da prihvate pacijente čije je lečenje skupo. Ovo nas dovodi do središnjeg argumenta protivnika privatne proizvodnje: privatni sektor proizvodi intenzivne proizvode.

Nepotpuni ugovori Mogući odgovor na ovu kritiku jeste da država može jednostavno da zaključuje ugovor s privatnim davaoem usluga i da u njemu detaljno navede željeni kvalitet usluge (primer univerzalnog servisa u oblasti telekomunikacija, komentar redaktora) Međutim, kao što to primjećuju Hart, Slajfer i Višni [Hart,

robnim egalitarizam

ideja da neki proizvodi moraju da budu dostupni svima.

¹² Citirano u: Stuenkel and Lopez-Caha (1999).

Shleifer, and Vishny, 1977), ponekad je nemoguće sastaviti ugovor koji će obuhvatiti sve moguće detalje, pošto se ne mogu unapred definisati sve nepredviđene okolnosti. Na primer, država ne bi smela da angažuje privatnu instituciju da vodi njenu spoljnu politiku, pošto su nepredvidive okolnosti ključni deo spoljne politike, pa bi stoga privatnik imao ogromnu moć da maksimira sopstveno bogatstvo (time što bi, na primer, odbio da pošalje trupe na određenu teritoriju), a da pri tome ne prekrši nijednu odredbu ugovora" (str. 3). S druge strane, za izvesne relativno rutinske aktivnosti (odnošenje smeća i uklanjanje snega), nepotpuni ugovori nisu ozbiljna smetnja za njihovo prepuštanje privatnom sektoru. Ukratko, u slučajevima gde su troškovi privatnog sektora niži od troškova javnog sektora, a mogu da se sastave relativno potpuni ugovori, može se tvrditi da je privatna proizvodnja bolja.

Pristalice privatizacije veruju da, čak i u slučajevima kada je nemoguće sastaviti kompletan ugovor, postoje drugi mehanizmi koji će odvratiti privatne firme od neefikasnih smanjenja troškova. U slučaju kada postoji više dobavljača, potrošači koji sami kupuju proizvode mogu da promene dobavljača ako on počne da im pruža lošu uslugu. Jedan od primera su domovi za stare. Pored toga, stvaranje ugleda može da bude važno – privatni dobavljač koji želi više poslova u budućnosti ima podsticaj da izbegne neefikasno smanjenje troškova u sadašnjosti. Šajfer [1998] tvrdi da je želja za sticanjem ugleda bila od izvesnog značaja među vlasnicima privatnih zaitvora.

PERSPEKTIVA POLITIKE

Da li aerodrome treba da obezbeđuje javni ili privatni sektor?

Domeći i ograničenja ugovora predstavljaju dobar okvir za razmišljanje o bezbednosti na aerodromima. Pristalice obezbeđenja aerodroma od strane privatnog sektora tvrde da je apsolutno moguće sačiniti potpune ugovore za rutinske poslove kao što je skeniranje prtljaga. Država bi mogla da odredi standarde i da kontroliše kvalitet rada. Privatne firme čiji je cilj da maksimiraju profit imale bi podsticaj da koriste tehnologiju, pošto bi pomoću nje mogle da smanje troškove radne snage. Oni su dalje tvrdili da bi privatni sistem koji je vođen od strane lokalnih firmi, bio mnogo odgovorniji od federalnog sistema. Isticali su i da je Izrael, jedna od zemalja s najboljim obezbeđenjem aerodroma na svetu, zamenu državne službenike privatnim, koji rade pod ugovorom. Izraelska vlada određuje i nameće bezbednosne standarde, ali za bezbednost na aerodromima zaduženi su privatni operatori koji odgovaraju za greške (v. Tierney [2001]).

S druge strane, oni koji veruju da je bezbednost na aerodromima zadatak javnog sektora, tvrdili su da je nemoguće sastaviti ugovor za sve moguće situacije, te da bi privatne firme radi povećanja profita izbegavale obuku radnika. Oni ukazuju na sistem kakav je postojao 11. septembra 2001, kada su obezbeđenje na aerodromu finansirale aviokompanije i kada je personal zadužen za bezbednost bio slabo plaćen i nedovoljno obučan (v. Krugman [2001]). Dodatna kritika bila je i to što bi privatizovan sistem doveo do situacije u kojoj različiti aerodromi imaju različiti nivo bezbednosti [Uchitelle, 2001, str. W13].

Konačno, u debati su pobedile pristalice ideje da aerodrome treba da obezbeđuje javni sektor. Novembra 2001. godine, bezbednost aerodroma stavljena je pod nadzor jedne nove federalne agencije. Uprave za bezbednost saobraćaja (TSA), a zaposleni na proveri prtljaga postali su federalni službenici. Iako je samo nekoliko studija

istraživalo efikasnost nove uprave, postoje određeni dokazi koji ukazuju na to da ona nije povećala bezbednost. U jednom istraživanju, koje je sprovela Državna revizorska institucija, pronađeno je da je pet aerodroma u Sjedinjenim Državama na kojima je bilo dozvoljeno da se zadrži privatno obezbeđenje, pokazalo bolje rezultate u zausustavljanju tajnih agenata, pri pokušaju da prokrijumčare lažno oružje u avione. Što se tiče troškova, generalni inspektor Ministarstva unutrašnje bezbednosti otkrio je nepotrebno trošenje novca u Upravi za bezbednost saobraćaja – recimo, za unutrašnju dekoraciju novog centra za upravljanje krizom potrošeno je 250.000 \$ na umetnička dela i preko 30.000 \$ na veštačke biljke od svile.

Tržišni ambijent Poslednje pitanje važno za raspravu o privatizaciji jeste tržišni ambijent u kojem funkcionišu javna, ili privatna preduzeća. Monopol u privatnom vlasništvu može da daje neefikasne rezultate s društvenog stanovišta, dok firma u javnom vlasništvu može da postigne sasvim efikasno ukoliko ima veliku konkurenciju. U vezi s ovom poslednjom mogućnošću, razmotrite slučaj Feniksa u Arizoni. Nezadovoljstvo troškovima i kvalitetom usluga javne gradske komunalne službe uticalo je na to da gradske vlasti dozvole privatnim kompanijama da učestvuju na licitacijama za odnošenje smeća iz različitih delova grada. Javna komunalna služba je takode imala pravo učešća u licitaciji, ali u početku nije imala uspeha, zato što su privatne firme posao obavljale bolje i jeftinije. Ona je stoga tokom vremena pokušala da uvodi novine, recimo, da dopusti vozačima da pri skupljanju smeća sami kreiraju rute, što je dalo dobre rezultate u smislu da je javna kompanija ponovo angažovana za posao.

Prča iz Feniksa ukazuje na to da je pitanje javnog ili privatnog vlasništva manje važno od pitanja da li postoji konkurencija. U tom smislu su Duenter i Malatesta [Dewenter and Malatesta, 2001] istražujući podatke o privatizaciji iz različitih zemalja utvrdili da, iako su državne firme manje profitabilne od privatnih, ne postoji ni mnogo dokaza da privatizacija sama po sebi povećava profitabilnost. U stvari, profitabilnost počinje da se popravlja nekoliko godina pre privatizacije, zbog toga što se u državnim preduzećima sprovodi značajno restrukturiranje pre njihove prodaje privatnom sektoru. Da bi objasnili svoje nalaze, Duenter i Malatesta ukazuju da, iako su državna preduzeća sposobna da povećaju efikasnost, to poboljšanje vremenom nestaje, stoga što nisu suočena s konkurentnim pritiscima da je obuvaju. Ako je to slučaj, onda je realni rezultat privatizacije trajno poboljšanje efikasnosti.

▶ JAVNA DOBRA I JAVNI IZBOR

Korišćenje reči *javni* da bi se opisali proizvodi koji nisu rivalni i iz čijeg se korišćenja niko ne može isključiti, gotovo da predodređuje odgovor na pitanje da li njih treba da obezbeđuje javni sektor. Mi smo u stvari pokazali da privratna tržišta verovatno neće proizvoditi čista javna dobra u Pareto-efikasnim količinama. Takođe, neophodna je neka kolektivna odluka o tome koja količina javnog dobra će se obezbeđivati. Međutim, nasuprot čistom javnom dobru kao što je nacionalna odbrana, ponekad mogu da postoje privatni supstituti za dobra koja obezbeđuje javni sektor. Ali, u ovim slučajevima je potrebno odlučivanje od strane zajednice, da bi se utvrdilo obim u kojem će javni sektor obezbeđivati neko dobro. Prema tome, teme javna dobra i javni izbor su blisko povezane. U Sestoj glavi ćemo razmotriti i oceniti niz mehanizama za donošenje kolektivnih odluka.

Rezime

- Javna dobra se karakteristične time što nisu rivalna i što se iz njihove potrošnje niko ne može isključiti. Prema tome, svaki pojedinac troši istu količinu javnog dobra, mada ne nužno u željenoj količini.
- Efikasno obezbeđenje javnih dobara zahteva da zbir pojedinačnih graničnih stopa transformacije bude jednak graničnoj stopi transformacije, za razliku od privatnih dobara gde je granična stopa supstitucije svakog pojedinca jednaka graničnoj stopi transformacije.
- Tržišni mehanizmi verovatno neće efikasno obezbeđivati nerivalna dobra čak ni kada se pojedinci mogu isključiti iz njihovog korišćenja.
- Odručena posmatranja i laboratorijske studije ukazuju na to da ljudi ne koriste u potpunosti

Pitanja za diskusiju

1. Šta od navedenog smatrate čistim javnim dobrima? Šta privatnim dobrima? Zašto?
 - a. rezervati
 - b. satelitska televizija
 - c. školovanje na medicinskom fakultetu
 - d. programi javnog TV servisa
 - e. sajt na Internetu s informacijama o redni letenja.
2. Navedite koja od ovih izjava je tačna, pogrešna ili netrivajna i obrazložite svoj odgovor.
 - a. Javno dobro se efikasno obezbeđuje na nivou na kojem svaki član društva jednako vreduje poslednju jedinicu.
 - b. Ako neko dobro nije rivalno, a moguće je uskratiti uživanje u njemu, privatni sektor ga nikada neće proizvesti.
 - c. Put nije rivalan stoga što činjenica da ga jedna osoba koristi, ne smanjuje istu mogućnost drugoj.
 - d. Veće zajednice obično troše veće količine nerivalnih dobara od manjih zajednica.
3. Tarzan i Džejn žive sami u džungli, gde su izdresirali Činu da patrolira po obodu njihovog teritorije i prikuplja tropske plodove. Čina može da prikupi 3 funte voća na sat; a dnevno 6 sati provodi u stražarenju, 8 sati u prikupljanju plodova i 10 sati u spavanju.
 - a. Šta su u ovom primeru javna, a šta privatna dobra?
 - b. Ako su Tarzan i Džejn sada spremni da ostanu od jednog sata stražarenja kako bi dobili 2 funte voća više, da li je trenutna raspodela Činog vremena Pareto-efikasna? Da li bi on trebalo da strazi manje ili više?
4. Američka vlada troši oko 1,5 milijardu \$ na istraživanja iz oblasti alternativne medicine, kao što su biljna i bioenergetska terapija. Da li takva istraživanja predstavljaju javno dobro? Da li je razumno da ih država plaća?
 5. Proizvođač aviona *Ervas* dobija veliki deo sredstava od evropskih vlada. *Ervas* je nedavno odlučio da izgradi megamlaznjak s 550 sedišta

mogućnosti besplatnog korišćenja. Pa ipak, u određenim slučajevima, besplatno korišćenje predstavlja značajan problem.

- Javna dobra može da obezbeđuje privatni sektor, kao što i privatna dobra može da obezbeđuje javni sektor.
- Čak i u slučajevima kada se izabere da javni sektor obezbeđuje neko javno dobro, potrebno je da se donese odluka koji sektor (javni ili privatni) će proizvesti to dobro. Ključni faktor pri određivanju da li će javni ili privatni sektor biti efikasniji jeste tržišni ambijent. Dodatno važno pitanje je u kojoj meri mogu da budu poipuni ugovori koji se zaključuju sa darovocima usluga iz privatnog sektora.

u kojem bi se nakazili besposredne prodavnice i restorani. Realizacija ovog projekta kasni uz prekoracanje troškova, a kako se sada čini, nema mnogo zainteresovanih kupaca za njega. Jedan od stručnjaka iz ove industrije smatra da je ideja od samog početka bila „besmislena“ [Abouidfa, 2006]. Da li je proizvodnja aviona od strane javnog sektora ikada opravdana? Objasnite zašto ona može da dovede do očigledno loše odluke za izgradnju ovakvog megamlaznjaka?

6. Procenjeno je da su privatni zatvori jeftiniji od državnih za oko 10% po zatvoreniku [Hart, Shleifer, and Vishny, 1997]. Imajući to u vidu, da li biste preporučili privatizaciju zatvora? Ako ne biste, koje dodatne podatke biste zatevali?
7. Pre nekoliko godina, neki građani Mančestera u saveznoj državi Vermont, odlučili su da pokrenu kampanju za prikupljanje novca za izgradnju škole. Jedna privatna grupa građana odlučila je koliko bi svako domaćinstvo ili firma trebalo da prilože, a izvršen je i snažan društveni pritisak da se plati ceo iznos. Na jednom leku je pisalo: „Ne možemo sedeti skršćenih ruku i čekati da naši susedi podnesu naš teret“ [Tomasho, 2001, str. A1]. Primeno rezultate iz eksperimenta o besplatnom korišćenju razmotrite u ovoj glavi i na osnovu njih predvidite rezultati kampanje.
8. Veliko umetničko bogastvo Italije nalazi se u vlasništvu države koja njime upravlja. Međutim, italijanske kulturne institucije imaju problem zbog neadekvatnog finansiranja od strane države. (Galerija Ulri i Frenet; jedan od najvećih svetskih muzeja, nije imala dovoljno
9. Pretpostavite da postoje samo dva ribara, Zaka i Džekob, koji pecuju duž određene obale. Obojica bi imala koristi ukoliko bi se na toj obali podigli svetionici. Granični trošak izgradnje svakog dodatnog svetionika iznosi 100 \$. Granična korist od svakog dodatnog svetionika za Zaka je $90 - Q$, a za Džekoba $40 - Q$, gde je Q broj svetionika.
- a. Objasnite zašto ne bismo mogli da očekujemo da duž te obale bude podignuti efikasan broj svetionika.
- b. Šta je efikasan broj svetionika? Šta bi bile neto koristi za Zaka i Džekoba ako bi se obezbeđio efikasan broj?
10. Tema i Luiza su susetke. Tokom zime, mašina za uklanjanje snega ne može da očisti ulicu ispred Tehnije kuće, a da je ne očisti i ispred Luizine. Tehnina granična korist od usluge kao što je čišćenje snega iznosi $12 - Z$, gde Z pokazuje koliko je puta ulica očišćena. Luizina granična korist je $8 - 2Z$. Granični trošak čišćenja ulice iznosi 16 \$.
- Grafički prikazite njihove individualne i agregatne granične koristi za njih dve. Nacrtajte granične troškove i utvrdite efikasan nivo pružanja usluga čišćenja snega.

Dodatak: Mehanizmi za otkrivanje preferencija

U opštem slučaju, tržišta ne uspevaju da navedu pojedince da otkriju svoje stvarne preferencije kada su u pitanju javna dobra iz čijeg uživanja se niko ne može isključiti, te stoga cenovni sistem ne može da ih obezbedi u efikasnoj količini. Postoji li neki način da se ljudi podstaknu da kažu šta stvarno žele – izazev primoravanja

svakog pojedinca da se podvrgne detektoru laži? Predloženo je nekoliko postupaka koji bi ljudi naveli da otkriju svoje stvarne preferencije. Mi ćemo opisati ovaj zasnovan na radu Grouvsa i Louba [Groves and Loeb, 1975].¹³

Zamislite da neki predstavnik države priđe Evi i kaže joj: „Molim te, kaži mi kakva je tvoja kriva tražnja za izvođenjem vatrometa. Tu informaciju plus informaciju koju sam dobio od Adama, iskoristiću za utvrđivanje Pareto-efikasnog broja raketa, a vama razrezati odgovarajući porez.“ Medutim, pre nego što mi odgovorite, želio bih da znate da ćete biti oporezovani na sledeći način: uvek kada se količina javnog dobra poveća za dodatnu jedinicu, vaša porezka obaveza će se povećati za iznos koji je jednak inkrementalnim troškovima te jedinice, umanjnim za iznos poreza koji će svi ostali (ti, Adam) platiti za dodatnu raketu.“

Prvo što će Eva učiniti kada agent ode, biće da matematički prikaže poresku strukturu. Ako je ΔT^{Eva} promena njenog poreza kada se količina javnog dobra poveća za jednu jedinicu, MRT_{ra}^{Eva} inkrementalni trošak resursa za obezbeđenje te dodatne jedinice, MRS_{ra}^{Total} zbirna granična vrednost još jedne jedinice za Adama i Evu, a MRS_{ra}^{Eva} granična vrednost samo za Evu, tada je

$$\Delta T^{Eva} = MRT_{ra} - (MRS_{ra}^{Total} - MRS_{ra}^{Eva}) \quad (4A.1)$$

Suočena s jednacina (4A.1), Eva mora da odluči da li će reći istinu, odnosno, otkriti stvarnu graničnu vrednost koju pridaje svakoj količini raketa. Ona zna da bi, s njenog sebičnog stanovišta, proizvodnja trebalo da se nastavi do tačke u kojoj je granična korist od potrošnje jedne dodatne jedinice, MRS_{ra}^{Eva} , jednaka njenom graničnom trošku, što je u stvari iznos povećanja poreza koji treba da plati. Prema tome, Eva bi željela da vidi da se javno dobro obezbeđuje u takvoj količini da važi

$$\Delta T^{Eva} = MRS_{ra}^{Eva} \quad (4A.2)$$

Zamenom izraza za ΔT^{Eva} iz jednacine (4A.1), dobijamo

$$MRT_{ra} - (MRS_{ra}^{Total} - MRS_{ra}^{Eva}) = MRS_{ra}^{Eva}$$

Dodajući $MRS_{ra}^{Total} - MRS_{ra}^{Eva}$ obema stranama jednačine, dobijamo

$$MRT_{ra} = MRS_{ra}^{Total} \quad (4A.3)$$

Pošto su uslovi iz jednačina (4A.2) i (4A.3) jednaki, u Evinom interesu bi bilo da kaže istinu pod uslovom da zna da će država dobitnu informaciju koristiti za ostvarivanje raspodele koja će odgovarati jednačini (4A.3).

Ona zatim shvaća da je uradila baš ono što je vladin predstavnik želio. Zašto? Setite se da je on obećao da će na osnovu dobijene informacije izabrati Pareto-efikasno obezbeđenje dobra. Za takvo obezbeđenje karakteristična je jednačina (4.2) iz teksta. Kako je, po definiciji, $MRS_{ra}^{Total} = MRS_{ra}^{Adam} + MRS_{ra}^{Eva}$, jednačina (4A.3) i (4.2) su identične. Prema tome, obezbeđenje vatrometa od strane države zadovoljiće uslove iz jednačine (4A.3), a Eva će biti podstaknuta da iskreno kaže šta misli. Pod uslovom da je snoken s istom poreskom strukturom, Adam je takođe podstaknut na iskrenost. Problem besplatnog korisnika je, čini se, rešen.

Da bi se intuitivno shvatilo zašto ovaj sistem funkcioniše, razmotrite desnu stranu jednačine (4A.1), koja pokazuje kako se utvrđuje Evin porez. Podsećamo da $(MRS_{ra}^{Total} - MRS_{ra}^{Eva})$ predstavlja iznos graničnih koristi svih drugih pojedinaca, osim

Eve. Prema tome, povećanje Evinog poreza kada se povećava proizvodnja, ne zavisi od njene sopstvene granične koristi, zbog čega ona nije podstaknuta da laže.

U vezi s ovim mehanizmom javlja se nekoliko ozbiljnih problema, od kojih su mnogi karakteristični i za druge procedure pomoću kojih se rešava problem besplatnog korisnika. Kao prvo, poreski obveznici ne moraju da razumeju sistem. (Ako mislite da to nije problem, pokušajte da objasnite prethodno nekom od prijatelja koji nije studirao ekonomiju). Drugo, čak i kada bi se šema učinila razumljivijom, poreski obveznici bi morali da budu spremni da ulože napor kako bi izračunali svoje krive tražnje i o tome obavestili državu. Ljudi mogu smatrati da na to ne vredi trošiti vreme. Treće, imajući u vidu da bi milioni ljudi bili uključeni u proces odlučivanja, troškovi prikupljanja i obrade svih informacija predstavljaju ograničavajući faktor.¹⁴ (Za relativno male grupe kao što su društveni klubovi, ovo ne bi predstavljalo mnogo veliki problem.) Možemo da zaključimo da, iako pružaju zanimljive uvide u strukturu problema besplatnog korisnika, opisani mehanizmi za otkrivanje preferencija nisu praktični za njegovo rešavanje, bar kada je u pitanju donošenje odluka u javnom sektoru.

¹³ V. Masche Tullock (1976).

¹⁴ Postoje neki dodatni tehnički problemi. Prikupljeni porezi ne moraju da urumneće budžet, a može se dogoditi i da se informacije koje se spreči funkcionisanje sistema. V. Tideman and Tullock (1976).

EKSTERNI EFEKTI

Kada je srećan, lošak je u skladu sa svojim sobom i sa svojom okolinom.

OSKAR WALD

Fabrike hartije proizvode i jedan nusproizvod - hemijsko jedinjenje dioksin. On se dobija kada se hlort za beljenje celuloze sjedini s jednom supstancom koja se u njoj nalazi. Kada dospje u životnu sredinu, on se taloži u našlagama masnog tkiva ljudi, kao i u mleku žena koje doje. Prema nekim naučnicima, dioksin izaziva deformitete kod novorođenčadi, karcinom, kao i druge zdravstvene probleme.

Ekonomisti često tvrde da tržišta efikasno alociraju sredstva (v. Treću glavu). Dioksin je rezultat delovanja tržišta. Znači li to da je prisustvo dioksina u životnoj sredini efikasno? Da bi se odgovorilo na ovo pitanje, bilo bi korisno najpre utvrditi različite načine na koje ljudi utiču jedni drugima na blagostanje.

Prepostavite da veliki broj stanovnika prigradskih naselja odluci da živi u gradskoj sredini. Kako se oni preseljavaju u grad, cena gradskog zemljišta raste. Vlasnici tog zemljišta od ovoga imaju koristi, ali blagostanje zakupaca koji su u gradu i ranije živeli opada. Trgovci u gradu imaju koristi od povećane tražnje za svojom robom, dok se položaj njihovih kolega iz predgrada pogoršava. Tokom vremena uspostavice se nova ravnoteža u ekonomiji, ali će raspodela realnog dohotka biti značajno promenjena.

U ovom primeru s migracijom, svi efekti se prenose *putem promena tržišnih cena*. Prepostavite da je pre promene ukusa alokacija resursa bila Pareto-efikasna. Pomeranje krivih ponude i tražnje menja relativne cene, ali konkurencija garantuje da će se one izjednačiti s odgovarajućim graničnim stopama supstitucije. Prema tome, činjenica da ponašanje nekih ljudi utiče na blagostanje drugih, *ne mora* da izazove neuspeh tržišta. Tržišta su efikasna dokle god se efekti prenose putem cena.¹

Sličaj s dioksinom uključuje drugačiju vrstu interakcije od one iz primera s gradskim zemljištem. Smanjenje blagostanja žrtava dioksina nije rezultat promena cena. Umesto toga, odluka o nivou proizvodnje fabrike hartije direktno utiče na korisnost ljudi u susjedstvu. Kada aktivnost jednog lica (fizičkog ili pravnog) direktno utiče na blagostanje drugog i to mimo tržišnih mehanizama (tj. mimo tržišnih cena), taj uticaj se naziva **eksternim efektom** (zato što jedan subjekat direktno utiče na blagostanje drugog „eksternom“ u odnosu na tržište). Za razliku od efekata koji se prenose kroz tržišne cene, eksterni efekti negativno utiču na ekonomsku efikasnost.

Aktivnost jednog subjekta
koja mimo tržišnog
mehanizma utiče na
blagostanje drugog.

eksterni efekat

¹ Naravno, nova struktura cena može, u većoj ili manjoj meri, da bude podložna s aspekta raspodele, u zavisnosti od ličnih očekivanja izražanih kroz funkciju društvenog blagostanja. Efekti na blagostanje koji se prenose putem cena ponudaci se nazivaju novčanim eksternim efektima. Milsam (Milsam, 1971) ubedljivo dokazuje da ovaj naziv može da dovode u zablunu, zbog toga što su ti efekti deo nominalnog funkcionisanja tržišta. Ovde smo, zbog potpunosti izlaganja, prikazali i navodno shvatanje, ali čemo ga u daljem tekstu zameniti.

U ovoj glavi analiziramo tu vrstu neefikasnosti i moguće načine za njihovo rešavanje. Jedna od najvažnijih primena teorije eksternih efekata nastaje u okviru rasprave o kvalitetu životne sredine, odnosno, veliki deo te rasprave usredsređen je na ovaj problem.

► PRIRODA EKSTERNIH EFEKATA

Prepostavite da Bart vodi fabriku koja ispušta otpad u reku koja nije ničije vlasništvo. Liza se izdržava loveći ribu u toj reci. Njoj se direktno nanosi šteta koja nije rezultat promena cena, te stoga pogoršanje njenog položaja nije uključeno u Bartove tržišne odluke. U ovom primeru, čista voda je input u Bartovom proizvodnom procesu. Ona se koristi kao svi ostali inputi: zemljište, radna snaga, kapital i materijal. Istovremeno, čista voda je i ograničen resurs koji se i alternativno koristi, recimo za Lizino ribarenje i plivanje. Efikasnost stoga zahteva da cena koju Bart plati za korišćenje vode odražava njenu vrednost kao ograničenog resursa, koji može da posluži i za druge aktivnosti. Umesto toga, Bart ne plaća ništa i zato vodu koristi u neefikasno velikim količinama.

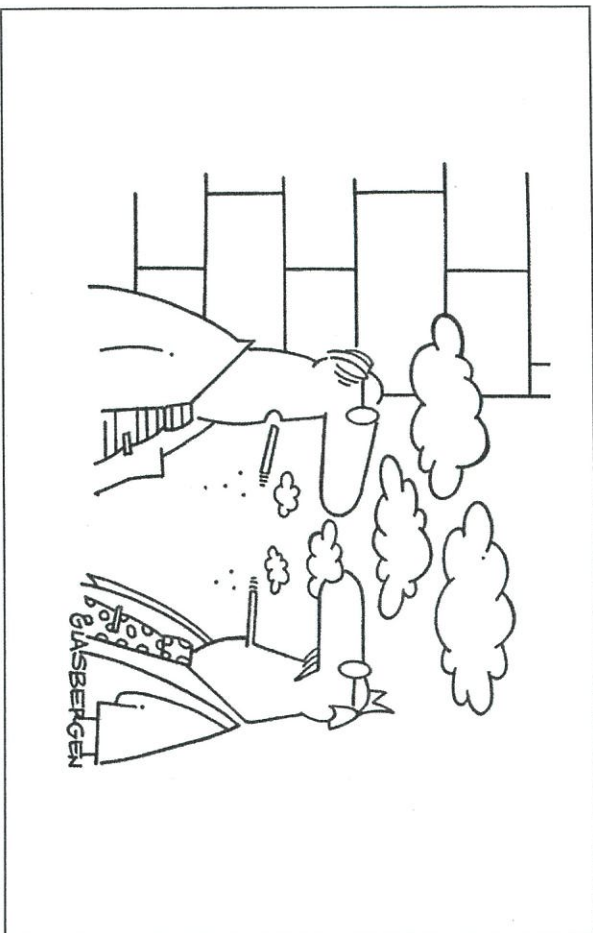
Ovakvo postavljanje problema eksternog efekta omogućuje nam da otkrijemo njegov izvor. Bart koristi efikasno ostale inpute, zato što njihovim vlasnicima mora da plati, po ceni koja odražava njihovu vrednost u alternativnim upotrebama. Kada to ne bi bio slučaj, vlasnici bi te inpute jednostavno prodati nekom drugom. Međutim, ako niko nije vlasnik reke, ne postoji ni tržište za njeno korišćenje, odnosno, svi mogu besplatno da je koriste. Eksterni efekat je stoga posledica neuspeha, ili neposobnosti da se uspostave vlasnička prava. Da je neko bio vlasnik reke, ljudi bi plaćali za njeno korišćenje, a do eksternih efekata ne bi moglo da dođe.

Prepostavite da je Liza vlasnik reke. Tada bi ona od Barta mogla da zahteva naknadu za zagadjenje, čiji bi iznos odražavao štetu nanetu njenom ulovu. Bart bi prošao korišćenja rečne vode ukalkulisao pri odlučivanju o proizvodnji i više ne bi neefikasno koristio vodu. S druge strane, da je on bio vlasnik reke, mogao bi da zaradi naplaćujući Lizi pravo da u njoj vrši ribolov. Iznos koji bi Liza bila spremna da plati Bartu za pravo na ribolov u reci zavasio bi od stepena zagadenosti reke. Prema tome, Bart bi bio podstaknut da reku ne zagadjuje previše, pošio u suprotnom, Lizi ne bi mogao mnogo da naplati.

Sve dok je određeni resurs u nečijem vlasništvu, cena tog resursa odražava njegovu vrednost za alternativne upotrebe, zbog čega se on efikasno koristi (bar u odsustvu bilo kakvih drugih „neuspeha tržišta“). Nasuprot tome, resursi u opštem vlasništvu se rauuju, zato što niko nema podsticaje da ih ekonomično koristi.

Da bismo ovo bolje shvatili, potrebno je da se imaju u vidu sledeće karakteristike eksternih efekata:

Eksterni efekti mogu da proizvedu i potrošaci i preduzeća. Nisu svi eksterni efekti rezultat aktivnosti preduzeća. Setite se samo osobe koja puši tompos u prostoriji punoj ljudi, čime smanjuje korisnost ostalih prisutnih, time što zagadjuje zajednički resurs, čisti vazduh.



„Ali ipak smo oblake, iz oblaka pada kiša, a zbog kiše ljudima preseljavaju ukućinice. Eto zašto ne volje pušiti!“
 © Randy Glasbergen www.glasbergen.com

Eksterni efekti su po prirodi recipročni U našem primjeru, čini se da je prirodno označiti Barta kao „zagađivača“. Međutim, možemo da smatramo da i Liza, zajedno s drugim ribarima, „zagađuje“ reku, čime povećava društvene troškove Bartove proizvodnje. S društvene tačke gledišta, nije ništa gore kada se reka umesto za ribarenje koristi za ispuštanje otpada. Kao što ćemo kasnije pokazati, to zavisi od troškova alternativne za svaku od ove dve aktivnosti.

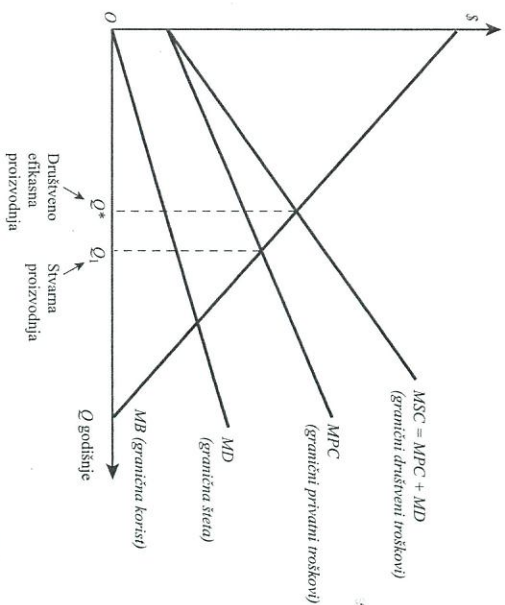
Eksterni efekti mogu da budu pozitivni Pretpostavite da zbog terorističke pretnje morate da se vakcinišete protiv velikih boginja. To podrazumeva izvesne troškove: cenu vakcinacije pratiće nelagodnosti i neznatan rizik od pojave same bolesti. S druge strane, inačete i koristi u smislu manje verovatnoće da se razbolite u slučaju terorističkog napada biološkim oružjem. Međutim, koristi će istovremeno imati i drugi članovi vaše zajednice, pošto se smanjuje mogućnost da se zaraze od vas. Ali, ni vi ni drugi ljudi ne uzimate u obzir ove eksterne efekte kada razmišljate o koristima i troškovima vakcinisanja, te se stoga u odsustvu neke vrste državne intervencije neće vakcinisati dovoljno ljudi.

Javna dobra se mogu posmatrati kao posebna vrsta eksternih efekata Preciznije, kada pojedinac proizvede pozitivne eksterne efekte koje oseće svi u datoj ekonomiji, taj eksterni efekat je čisto javno dobro. Granica između javnih dobara i eksternih efekata ponekad je prilično nejasna. Pretpostavite da ja u svom

dvorištu instaliram električni uređaj za uništavanje komaraca. Ako uništim sve komarce u kraju, stvorio sam jedno čisto javno dobro. Ukoliko koristi ima samo nekoliko suseda, reč je o eksternom efektu. Mada su pozitivni eksterni efekti i javna dobra teorijski prilično slični, korisno je iz praktičnih razloga praviti razliku između njih.

GRAFIČKA ANALIZA

Na slici 5.1 analiziran je ranije opisani primer s Bartom i Lizom. Na horizontalnoj osi meri se nivo proizvodnje Barbove fabrike, Q , a na vertikalnoj osi se mere dolari. Kriva označena sa MB pokazuje njegovu graničnu korist pri bilo kom obimu proizvodnje; pretpostavlja se da ona opada kada se proizvodnja povećava.² Sa svakim nivoom proizvodnje povezani su i određeni privatni granični troškovi, MPC . Privatni granični troškovi odražavaju Bartova plaćanja za proizvodne inpute, a ovdje se pretpostavlja da oni rastu s proizvodnjom. Kao nusproizvod njegovih aktivnosti, fabrika izaziva zagađenje koje nanosi štetu Lizi. Pretpostavite da postoji fiksna količina zagađenja po jedinici proizvodnje, te da se stoga s povećanjem proizvodnje povećava i zagađenje. Granična šteta koju zagađenje nanosi Lizi pri svakom nivou proizvodnje



Slika 5.1

Problem eksternih efekata

Granici društveni troškovi proizvodnje predstavljaju zbir Bartovih privatnih graničnih troškova i granice štete nanete Lizi. Bart povećava proizvodnju do nivoa Q_1 u koji su njegovi privatni granični troškovi jednaki graničnoj koristi. Međutim, efikasna proizvodnja nalazila bi se u tački Q^* , gde su granici društveni troškovi jednaki graničnoj koristi.

² Ako Bart troši sve što proizvede njegova fabrika, opadajuća kriva granice koristi odražava opadajuću graničnu korisnost proizvodnje. Ako Bart svoje proizvode proda na konkurentnom tržištu, granična korist će biti konstantna pri datoj tržišnoj ceni.

označena je s MD . Kriva MD ima rastići nagib, što odražava pretpostavku da se, sa izlaganjem dodatnom zagađenju, Liza polako pogoršava po rastućoj stopi.

Koliko će biti proizvodnja ukoliko Bart želi da maksimira profit? On će proizvođiti svaku jedinicu za koju njegova granitna korist prevazilazi njegove granitne troškove. Na slici 5.1, on proizvođi na svim nivoima proizvodnje za koje važi da je MB veće od MPC , ali ne proizvođi u intervalu kada je MPC veće od MB . Prema tome, Bart će proizvođiti do tačke Q_1 u kojoj MPC seče MB .

S društvene tačke gledišta, trebalo bi da se proizvođi dokle god društvena granitna korist prevazilazi društvene granitne troškove. Granitni društveni troškovi sastoje se od dve komponente. To su pre svega inputi koje kupuje Bart. Njihova vrednost odražavaju privatni granitni troškovi. Drugu komponentu predstavlja građani su MPC investira za MD . Granitni društveni troškovi društveni troškovi su MPC i MD pri svakom nivou proizvodnje. Na slici 5.1 to je kriva granitnih društvenih troškova (MSC). Obratite pažnju da je MD , po definiciji jednaka vertikalnom rastojanju između MPC i MPC . (S obzirom na to da je $MSC = MPC + MD$, sledi $MSC - MPC = MD$.)

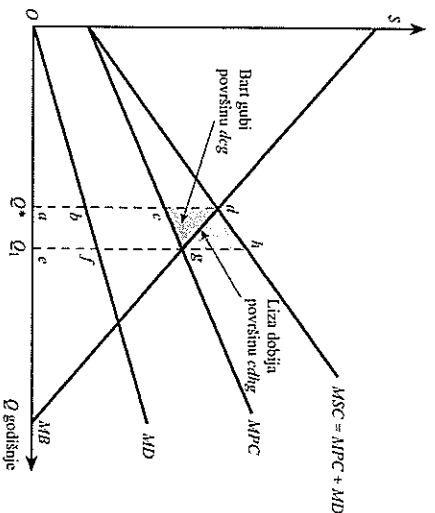
S društvene tačke gledišta, efikasnost zahteva proizvodnju samo onih jedinica za koje granitna korist (MB) prevazilazi društvene granitne troškove (MSC). Prema tome, nivo proizvodnje treba da bude u preseku ove dve krive, tj. u tački Q^* .

Implikacije

Prethodna analiza navodi nas na sledeća zapažanja: prvo, za razliku od slučaja u kojem se ne javljaju eksterni efekti, privatna tržišta ne moraju da ostvare društveno efikasno nivo proizvodnje. U slučaju kada proizvodnja nekog dobra stvara negativne eksterni efekte, tada se može očekivati da nivo proizvodnje tog dobra bude veći od efikasnog nivoa.³

Drugo, naš model ne samo što pokazuje da bi se efikasnost povećala kada bismo iz tačke Q_1 prešli na Q^* , već obezbeđuje i način da se izmere koristi koje bi iz toga nastale. Na slici 5.2 ponovo su, kao na slici 5.1, prikazani granitna korist (MB), privatni granitni troškovi (MPC), granitna šteta (MD) i društveni granitni troškovi (MSC). Kada se proizvodnja smanji, to jest, pomeri iz tačke Q_1 na tačku Q^* , Bart gubi profit. Da biste tačno izračunali njegov gubitak, setite se da njegov granitni profit koji odgovara bilo kojoj jedinici proizvodnje predstavlja razliku između granitne koristi i granitnih privatnih troškova pri tom nivou proizvodnje. Ako privatni granitni troškovi osme jedinice iznose 10 \$, a granitna korist od te jedinice 12 \$, granitni profit je 2 \$. Geometrijski prikazano, granitni profit od date jedinice proizvodnje jednak je vertikalnom rastojanju između krive granitne koristi (MB) i krive privatnih granitnih troškova (MPC). Ako je primoran da smanji proizvodnju sa Q_1 na Q^* , Bart pri svakoj jedinici proizvodnje između Q_1 i Q^* gubi razliku između krive granitnih koristi i krive granitnih privatnih troškova. To je površina $debg$ na slici 5.2.

³ U skladu s ovim modelom, smanjenje proizvodnje bilo bi jedini način da se smanji zagađenje. Za ovu studiju, Udelikowski tehnološki koji može da spreči zagađenje, onda je moguće da se zagađenje redukuje i pri nepromenjenom nivou proizvodnje. Kao što u ovom gubri analiziramo takav pristup u smanjenju zagađenja. Međutim, za sada će biti dovoljno ismrti da je analiza u osnovi ista, s obzirom na to da usvajanje nove tehnologije zahteva korišćenje dodatnih resursa.



Slika 5.2
Dobićak i gubitak usled kretanja ka efikasnom nivou proizvodnje
Kada se proizvodnja smanji sa Q_1 na Q^* , Bart gubi profit predstavljen površinom $debg$. Međutim, smanjenje Barrove proizvodnje povećava Lizino bogatstvo za površinu $abhg$. Prema tome, neto dobićak za društvo jeste površina $efhg$.

Međutim, Liza istovremeno dolazi u bolji položaj, stoga što se sa smanjenjem Barrove proizvodnje smanjuje šteta koju zagađenje nanosi ribarenju. Za svaku jedinicu smanjenja Barrove proizvodnje, Liza ostvaruje dobićak jednak granitnoj šteti koja odgovara toj jedinici proizvodnje. Na slici 5.2, Liza dobija za svaku jedinicu smanjene proizvodnje prikazan je kao vertikalno rastojanje između krive granitne štete (MD) i horizontalne ose. Prema tome, Liza dobija kada se proizvodnja smanji sa Q_1 na Q^* jednak je površini $abfg$, koja se nalazi ispod krive granitne štete, između tačaka Q^* i Q_1 . Obratite pažnju na to da je površina $abfg$ jednaka površini $debg$. Prema slici, vertikalno rastojanje između krive MSC (društvenih granitnih troškova) i krive MPC (privatnih granitnih troškova) jednako je MD (granitna šteta), što je jednako i vertikalnom rastojanju između granitne štete (MD) i horizontalne ose.

Da rezimiramo, ako bi se proizvodnja smanjila sa Q_1 na Q^* , Bart bi izgubio površinu $debg$, a Liza bi dobila površinu $abhg$. Pod uslovom da društvo smatra da dolar koji zaradi Bart vredi jednako kao i dolar koji zaradi Liza, pomeranje iz tačke Q_1 u Q^* ostvaruje neto dobićak za društvo jednak razlici između $abhg$ i $debg$, a to je površina $efhg$.

Treće, analiza podrazumeva da zagađenje jednako nuli, u opštem slučaju nije društveno poželjno. Uvrtivanje odgovarajućeg (adekvatnog, prihvatljivog) nivoa zagađenja zahteva *trade-off* između njegovih koristi i troškova, a opštnim se najčešće nalazi pri određenom pozitivnom nivou zagađenja. S obzirom na to da praktično sve proizvodne aktivnosti stvaraju izvesno zagađenje, zahtev da se zagađenje svede na nulu bio bi ekvivalentan zahtevu da se zabrani svaki oblik proizvodnje, a takvo rešenje bi, jasno je, bilo neefikasno. Ako sve prehodno izgleda razumno, onda je to očigledno tako. Međutim, obratite pažnju na to da je Kongres svojevremeno kao jedan od nacionalnih ciljeva odredio i to da „ispunšanje zagađivača u plovine vode bude potpuno peckinuto do 1985. godine“. Usvajanje ovako neizvodljivih i neefika-

snih ciljeva nije samo besmisleno već, kao što će se kasnije tvrditi, može da one-mogući svako udaljšavanje od tačke kao što je O_1 .

Konечно, praktična primena teorijskog okvira sa slike 5.2 zahteva više od crtanja hipotetičnih krivih granične štete i granične koristi. Moraju se bar približno odrediti njihove stvarne lokacije i oblici. Međutim, pri utvrđivanju i procenjivanju štete od zagađenja, isključuju složena praktična pitanja.

Koji zagađivači nanose štetu? Iz prethodnog primera potpuno je jasno da je Bartova fabrika prouzrokovala štetu Lizi, zato što je dovela do smanjenja broja triha koje bi ona mogla da ulovi. Međutim, u stvarnosti je obično teško utvrditi koji zagađivači pričinjavaju štetu, kao i kolika je ta šteta. Sada ćemo razmotriti neke empirijske pristupe ovom problemu.

EMPIRIJSKI DOKAZI

Kakav je uticaj zagađenja na zdravlje?

Ukupna količina lebedećih čestica uopšteno se smatra zagađivačkim vazduha koji je najštetniji za zdravlje. Nekoliko studija utvrdilo je korelaciju između ukupne količine tih čestica i smrtnosti. Međutim, teško je potvrditi da li je ta veza uzročno-posledična. Problem nastaje stoga što u vezi s efektivna zagađenja nije moguće obaviti kontrolisane eksperimente, zasnovane na slučajnim uzorcima. Umesto toga, istraživači moraju da se oslanjaju na analize zasnovane na podacima preseka, ili na analize zasnovane na vremenskim serijama. Ove studije mogle bi da daju pristrasne rezultate ukoliko drugi faktori (koji nisu uključeni u model, komentar redaktora), koji se razlikuju u zavisnosti od lokacije ili vremena, utiču i na zagađenje vazduha i na smrtnost. Na primer, u industrijskim zonama može da dođe do većeg zagađenja vazduha, a takođe i do veće smrtnosti koja ne zavisi od kvaliteta vazduha, zbog toga što u tim zonama žive stanovnici slabijeg imovinskog i zdravstvenog stanja. Zbog toga, korelacija između zagađenja vazduha i smrtnosti ne mora da odražava uzročno-posledičnu vezu.

Dodani problem predstavlja to što ove studije ne mogu da izmere izloženost odraslih osoba zagađenom vazduhu *tokom celog života*. S obzirom na to da ljudi menjaju mesto boravka, teško je izmeriti njihovu ukupnu izloženost zagađenju tokom života i povezati je sa zdravstvenim stanjem.

Čaj i Grinstonon [Chay and Greenstone, 2003] su proučavali uticaj zagađenja vazduha na smrtnost i pri tom su se usredredili na decu, pošto je za decu, za razliku od odraslih osoba, moguće preciznije procenti izloženost zagađenju tokom života. Da bi rešili problem moguće pristrasnosti do koje dolazi prilikom opservacionih analiza, oni su obavili i jednu kvaziekperimentalnu analizu. U tu svrhu iskoristili su činjenicu da je recesija početkom osamdesetih godina prošlog veka dovela do naglih smanjenja ukupne količine lebedećih čestica u nekim delovima Sjedinjenih Država, ali ne u svima. Što je takođe važno, promene u stepenu zagađenosti vazduha bile su slučajne – oblasti u kojima je došlo do značajnih smanjenja količine tih čestica imale su slične opšte karakteristike kao i oblasti u kojima nije došlo do smanjenja zagađenja. Poredeći jedne oblasti sa drugima, Čaj i Grinstonon [2003] su utvrdili da smanjenje ukupne količine lebedećih čestica od 1% dovodi do smanjenja smrtnosti novorođenčadi od 0,35%. Ovo podrazumeva da je zbog smanjenja količine

lebedećih čestica, od 1980. do 1982. godine umrlo oko 2.500 novorođenčadi manje nego što bi to inače bio slučaj.

Čak i kada se neko preduzeće identifikuje kao uzročnik štetnog zagađenja, kreatori politike moraju da razmotre rizike koji su povezani sa smanjenjem nivoa zagađenja. Na primer, da bi benzin čistije sagorevao i time manje zagađivao vazduh, država je od najfnih kompanija zahtevala da u njega dodaju hemijsko jedinjenje koje se zove MTBE (metil-terc-butil-eter). Međutim, Agencija za zaštitu životne sredine (EPA) ukimla je 1999. ovaj zahtev, zato što su naučnici otkrili da je MTBE, ukoliko dođe do curenja, potencijalno opasan izvor zagađenja vode. U ovom kontekstu, uzemtrnje to što postoje određeni dokazi da su neke hemikalije čije je korišćenje regulisano propisima Vlade Sjedinjenih Država više kancerogene od onih koje nisu regulisane (u Viscusi [1995]).

Koje aktivnosti proizvode zagađivače? Kada se identifikuje neki zagađivač (u neka štetna supstanca), kreatori politike moraju da utvrde koji proizvodni procesi ga stvaraju. Razmotrite kiselinu kišu, pojavu koja izaziva masovnu zabrinutost. Naučnici su dokazali da se kiselina kiša formira kada sumporokisidi i azotokisidi ispušteni u atmosferu reaguju s vodenom parom. Tako se stvaraju kiseline koje s kišom i snegom padaju na zemlju i povećavaju opšti nivo kiselosti, uz potencijalno štetne posledice po biljni i životinjski svet.

Međutim, nije poznato u kojoj meri kisele kiše mogu da se dovedu u vezu s fabričkom proizvodnjom, a u kojoj s prirodnim pojavama, kao što su raspadanje bljajaka i vulkanske erupcije. Štaviše, teško je utvrditi koji se deo azota i sumpora ispuštenih u atmosferu u datoj oblasti kasnije pretvara u kiselinu kišu. To definično zavisi od lokalnih vremenskih uslova i od prisustva i količine drugih zagađivača, kao što su nemeanski ugljovodonici. Ovo ukazuje na to da je teško procenti koje proizvode aktivnosti stvaraju kiselinu kišu i da li bi u vezi s njima država trebalo da interveniše.

Kolika je vrednost pričinjene štete? Kriva granične štete pokazuje dolarSKU vrednost eksternih troškova koji nastaju usled povećanja proizvodnje za dodatnu jedinicu. Prema tome, pošto se utvrdi fizička šteta od nekog zagađivača, potrebno je utvrditi iznos te štete u dolarima. Pri tome, podsećamo da, kada ekonomisti govore o vrednosti nečega, oni obično misle o tome koliko su ljudi spremni da plate za to. Ako ste spremni da platite 210 \$ za bicikl, onda je to njegova vrednost za vas.

Za razliku od bicikala, smanjenje zagađenja po pravilu se ne kupuje i ne prodaje na tržištu. (O izvesnim izuzecima biće ubrzo reči.) Kako se onda može izmeriti granična spremnost ljudi da plate za otklanjanje zagađenja? Nečinjeni su izvesni pokušaji da se to indirektno utvrdi analizom cena kuća. Kada kupuju kuće, ljudi u obzir uzimaju njen kvalitet, ali i odlike susedstva, recimo, čistoću ulica i kvalitet obližnjih škola. Pretpostavite da porodice (kupci kuće) vode računa i o nivou zagađenja vazduha u svom okruženju. Razmotrite dve identične kuće smeštene na dve jednako kvalitetne lokacije, izuzev što je na jednoj lokaciji vazduh zagađen, a na drugoj nije. Očekuje se da će kuća na nezagađenoj lokaciji biti skuplja. Ta razlika u ceni približno odražuje spremnost ljudi da plate za čist vazduh.

Ova zapazanja ukazuju na prirodnu strategiju za procenu spremnosti ljudi da plate za čist vazduh. Pomoću višestruke regresione analize (u Drugu glavu), istraživači

mogu da procene odnos između cena kuća i kvaliteta vazduha i to na osnovu uzorka kuća sa jedne ili više lokacija. Mnoga ekonomska istraživanja su primenjavala ova strategiju, a jednu od njih ćemo i prikazati.

EMPIRIJSKI DOKAZI

Uticaj zagađenja vazduha na vrednosti kuća

Koristeći regresionu analizu, istraživač može da oceni korelaciju između kvaliteta vazduha i cena kuća, pod uslovom da su sve ostale izmerene karakteristike konstantne. Međutim, teško je utvrditi da li ocenjena korelacija odražava uzročno-posledičnu vezu, s obzirom na to da bi ostale varijable (koje nisu uključene u regresiju, komentator redaktor) mogle da utiču i na kvalitet vazduha i na cene kuća. Na primer, u industrijskim četvrtima, kuće mogu biti jeftinije ne samo zato što je vazduh slabijeg kvaliteta, nego i zato što su kuće vizuelno manje privlačne, pa stoga niže cene kuća ne moraju da budu isključivo posledica slabijeg kvaliteta vazduha.

Čaj i Grimston [2005] analiziraju jedan kvazieksperiment kako bi ocenili uzročno-posledičnu vezu između ukupne količine lebdjećih čestica i prosečne vrednosti kuća u jednoj oblasti. U svojoj analizi oslonili su se na zakone iz sedamdesetih godina, koji su utvrdili granice za emisije lebdjećih čestica. Zagađenje iznad propisane granice podlegalo je strogim sankcijama, dok zagađenje ispod te granice (na koliko da je bilo blizu nje) nije podlegalo sankcijama. U navedenom istraživanju, oblasti u kojima je zagađenje bilo iznad zakonom propisane granice činile su eksperimentalnu grupu, a oblasti ispod granice kontrolnu grupu. Čaj i Grimston [2005] utvrdili su da je zahvaljujući tim propisima u oblastima iz eksperimentalne grupe došlo do velikog smanjenja ukupne količine lebdjećih čestica, što je dovelo do povećanja cena kuća. Prema njihovoj proceni, poboljšanje kvaliteta vazduha, postignuto zahvaljujući propisima, dovelo je u periodu od 1970. do 1980. godine do ukupnog povećanja vrednosti kuća u iznosu od 45 milijardi \$.

Pored teškoća da se izmeri uticaj kvaliteta vazduha na cenu kuća, još veću zabrinutost izaziva adekvatnost mere kao što je „spremnost da se plati“ za čist vazduh. Ljudi mogu da zamenare štetan uticaj zagađenog vazduha na zdravlje i time porocne vrednost smanjenja zagađenja. Pored toga, mera „spremnost da se plati“ ne uzima u obzir pravilnost. Sve u svemu, ekonomistički pristup u vrednovanju zagađenja može da pomogne, ali on definitivno ne utvrđuje vrednost pričinjene štete.

Zaključak

Primenjena teorijskog okvira prikazanog na slici 5.2 između ostalog zahteva znanja biologa, inženjera, ekologa i zdravstvenih radnika, kako bi se ocenile granične štete povezan sa zagađenjem. Istraživanje problema zagađenja nedovršeno zahteva interdisciplinarni pristup. Bez obzira na to, mi smatramo da čak ni uz vlinuske tehničke i biološke podatke čovek ne može da donese efikasne odluke ukoliko ne primeni sredstvo koje koriste ekonomisti – marginalnu analizu.

▶ PRIVATNA REŠENJA EKSTERNIH EFEKATA

Ako postoje eksterni efekti, a mišna se ne preduzme u vezi sa njima, dolazi do neefikasne alokacije resursa. U ovom odeljku razmotrićemo okolnosti pod kojima privatna lica, delujući samostalno, mogu da izbegnu probleme s eksternim efektima.

Pregovaranje i Kousova teorema

Setite se naše prethodne tvrdnje da je osnovni razlog neefikasnosti povezanih s eksternim efektima odsustvo vlasničkih prava. Kada postoje vlasnička prava, pojedinci mogu da reaguju na eksterni efektne tako što će međusobno pregovarati. Da bismo videli kako, prepostavimo da su Bartu dodeljena vlasnička prava na reku. Prepostavimo zatim da su troškovi pregovaranja za Lizu i Barta jednaki nuli. Da li je moguće da dve strane postignu dogovor čiji će rezultat biti smanjenje proizvodnje sa nivoa Q^* ?

Bart bi bio spreman da odustane od proizvodnje date jedinice proizvoda dokle god za odustajanje naplatuje iznos koji prevazilazi neto inkrementalni dobitak od proizvodnje te jedinice ($MB - MPC$). S druge strane, Liza bi bila spremna da Bartu plati da ne proizvodi datu jedinicu, sve dok je iznos koji plati manji od granične štete (MD) koju Bart trpi. Dokle god je iznos koji je Liza spremna da plati Bartu veći od dobiti koju Bart gubi zato što smanjuje proizvodnju, mogućnost za postizanje dogovora postoji. Matematički iskazano, uslov za to je $MD > (MB - MPC)$. Slika 5.3 (na kojoj su ponovljene informacije sa slike 5.1) ukazuje na to da je pri proizvodnji Q_1 , $MB - MPC$ jednako nuli, dok je MD pozitivno. Prema tome, MD je veće od $MB - MPC$, te stoga postoji prostor za pregovaranje.

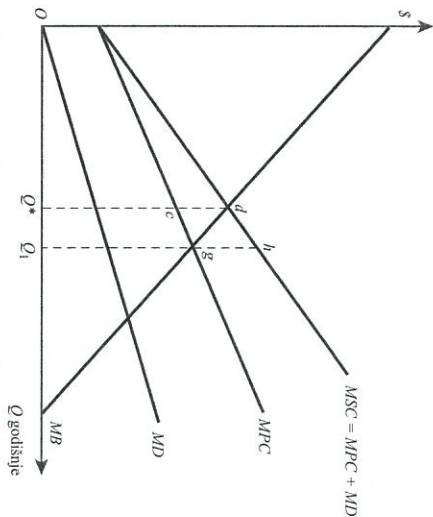
Slično razmišljanje ukazuje da bi iznos koji bi Liza bila spremna da plati bio veći od $MB - MPC$ pri svakom obimu proizvodnje desno od Q^* . Nasuprot tome, levo od Q^* , iznos novca koji bi Bart tražio da smanji svoju proizvodnju bio bi veći od onoga što bi Liza bila spremna da plati. Dakle, Liza plaća Bartu da smanji proizvodnju samo do efikasnog obima Q^* . Bez dodatnih podataka, ne možemo da kažemo koliko tačno će na kraju Liza platiti Bartu, mada bi ukupno plaćanje iznosilo najmanje dkg (iznos koji Liza dobija time što navodi Barta da smanji proizvodnju na Q^*). Tačan iznos zavisi od relativne pregovaračke snage dveju strana. Međutim, bez obzira na to kako se dobiti ostvareni pregovaračnem dele, proizvodnja se završava na Q^* .

Prepostavimo i suprotnu situaciju, odnosno, da je Lizi dato vlasničko pravo na reku. Bart uopšte ne može da proizvodi ako prethodno ne dobije njenu dozvolu. Pregovori se sada vode zato da bi Bart platio Lizi da mu dopusti da zagađuje reku. Liza je spremna da prihvati određeno zagađenje dokle god je iznos koji joj se plaća za svaku jedinicu Bartove proizvodnje veći od granične štete (MD) koju proizvodnja nanosi njenom ribarenju. Bart smatra da vredi da plati privilegiju da proizvodi dokle god za to plaća manje od vrednosti $MB - MPC$ za određenu jedinicu proizvodnje. Obratite pažnju na to da Bartov granični profit ($MB - MPC$) za prvu jedinicu koju proizvede znatno premašuje graničnu štetu (MD) za Lizu, te stoga postoji dosta prostora za pregovaranje kako bi se Bartu dozvolilo da tu jedinicu i proizvede. Primenjena ove logike na svaku dodatnu jedinicu proizvodnje pokazuje da oboje imaju interes da postignu sporazum kojim bi Liza prodala Bartu pravo da proizvodi u tački Q^* .

Slika 5.3

Kousova teorema

Ako ima vlasnička prava na reku, Bart će smanjiti proizvodnju za jednu jedinicu dokle god mu se za to plaća iznos veći od inkrementalnog profita koji bi imao od proizvodnje te jedinice ($MB - MPC$). Liza je spremna da plati Bartu smanjenje proizvodnje za dodatnu jedinicu dokle god je taj iznos manji od štete koju joj proizvodnja nanosi, MD . Pri svakom novu proizvodnje većem od Q^* , postoji prostor da njih dvoje pregovara.



Ključnu ulogu u prethodnoj analizi odigrale su dve važne pretpostavke:

1. Troškovi pregovaranja zainteresovanih strana su niski.
2. Vlasnici resursa mogu da identifikuju izvor koji nanosi štetu njihovoj svojini i da tu štetu legalno spreče.

Implikacije razmatranja u vezi sa slikom 5.3 mogu se sažeti i tako što ćemo reći da se pod tim pretpostavkama efikasno rešenje može postići nezavisno od toga koje su dodeljena vlasnička prava; bitno je da ih *neko* ima. Ovaj rezultat, poznat kao **Kousova teorema** (po nobelovcu Ronaldu Kousu), podrazumeva da jednom kada se uspostave vlasnička prava, država više ne mora intervenirati u cilju rešavanja problema eksternih efekata [Coase, 1960].

Međutim, eksterni efekti kao što je zagađenje vazduha tiču se miliona ljudi (i zagađivača i žrtava zagađenja). Teško je zamisliti da bi oni uz dovoljno niske troškove mogli da se sastanu i pregovaraju. Zanim, čak i kada bi se uspostavila vlasnička prava na vazduh, nije jasno kako bi vlasnici mogli da utvrde ko je od više hiljada potencijalnih zagađivača kriv za zagađenje njihovog vazdušnog prostora i za koliko deo štete je svako od njih odgovoran.

Kousova teorema je najrelevantnija za slučajeve u kojima su izvori eksternih efekata jasno definisani, a efekti zagađenja se tiču samo nekoliko strana (zagađivača i žrtava zagađenja). Čak i pod takvim uslovima, posmatrano s aspekta raspodele dohotka, dodela vlasničkih prava je relevantna. Vlasnička prava imaju vrednost; ako Liza poseduje reku, to će povećati njen dohodak u odnosu na Bartov, i obrnuto.

⁴ Zbog transakcijskih troškova, efikasan ishod pregovora bio bi malo verovatan, ali ne postoji garancija da bi transakcijski troškovi primene državnih mera bili nizi.

Dodeljivanje vlasničkih prava u skladu sa Kousovom teoremom moglo bi da pomogne u rešavanju nekih značajnih ekoloških problema. Na primer, jedan komentator je dokazivao da je potrebno da se dodele vlasnička prava na reku u Sjedinjenim Državama, ukazujući na to da, „u Engleskoj i Škotskoj privatni vlasnici reka i vodotokova već 800 godina uspešno sprečavaju pretarani ribolov i kontrolišu zagađenje vode. Vlasnici jednostavno naplaćuju drugima pravo na ribolov u njihovom delu reke. Shodno tome, vlasnici imaju ekonomski podsticaj da održavaju riblju populaciju, kao i čiste vodotokove“ [Conda, 1995, str. A18].

Spajanja

Jedan od načina da se reši problem eksternog efekta jeste njegova „internalizacija“ kroz udruživanje zainteresovanih strana. Da bismo pojednostavili stvar, zamislite da postoje samo jedan zagađivač i jedna žrtva zagađenja, kao u ranije navedenom primeru s Bartom i Lizom. Kao što je već istaknuto, kada bi Bart ukalkulisao štetu koju nanosi Lizinom ribolovu, neto dobitak bi bio negativan. [Setite se razmatranja u vezi sa slikom 5.2.] Drugim rečima, ako bi Bart i Liza koordinirali svoje aktivnosti, profit od zajedničkog preduzeća bio bi veći od zбира njihovih pojedinačnih profita ako to ne čine. U stvari, time što ne deluju zajedno, Bart i Liza samo bacaju novac!

Tržište dakle obezbeđuje snažan podsticaj za spajanje dva preduzeća – Liza može da kupi fabriku, Bart može da kupi njeno ribarsko preduzeće, ili treća strana može da kupi oba. Kada se preduzeća spoje, eksterni efekti se internalizuju – strana koja izaziva eksternu efektu sada o njima vodi računa. Na primer, ako bi kupio Lizino ribarsko preduzeće, Bart bi rado smanjio proizvodnju u fabrici, stoga što bi rast graničnog profita ribarskog preduzeća, koje je sada njegovo zavisno preduzeće, bio veći od smanjenja graničnog profita fabrike. Usled toga, eksterni efekti ne bi postojali, a tržište ne bi bilo neefikasno. Drugim rečima, neko ko bi posmatrao situaciju spolja, ono što se dešava ne bi nazvao eksternim efektom, s obzirom na to da se sve odluke u tom slučaju donose u okviru istog preduzeća.

Društvene konvencije

Za razliku od preduzeća, pojedinci ne mogu spajanjem internalizovati eksternu efektu. Međutim, izvesne društvene konvencije mogu se posmatrati kao pokušaj pri-moravanja ljudi da vode računa o eksternim efektima koje stvaraju. Deca se u školi uče da je bacanje otpadaka neodgovorno i da nije „lepo“. Ako su te pouke efikasne, deca će naučiti da, s jedne strane, mora malo da se pomući i da dok ne nađe korpu za otpake drži u ruci omot od čokolade ili koru od banane, ali i da taj „trošak“ mora da prihvati s obzirom na to da je manji od „troška“ koji bi namerilo drugima ako bi ih primoralo da gledaju tuđe otpake. Setite se zlatnog pravila, „Čini drugima ono što bi želeo da drugi čine tebi“. Mnogo manje elegantan način da se kaže ovo isto jeste: „Pre nego što preduzmeš neku aktivnost, pomisli o njenim eksternim graničnim koristima i troškovima“. Prema tome, neke moralne postavke navode ljude da imaju razumevanja za druge, čime se internalizuju eksterni efekti koje bi moglo da stvori njihovo ponašanje. U stvari, ova pravila predstavljaju neku vrstu korektivna koji se primenjuju zbog nepostojanja tržišta.

▶ ODGOVORI JAVNOG SEKTORA NA EKSTERNE EFEKTE: POREZI I SUBVENCije

U slučajevima kada pojedinci delujući samostalno ne mogu da ostvare efikasno rešenje, država može da interveniše uvođenjem poreza i subvencija za određene tržišne aktivnosti.⁵

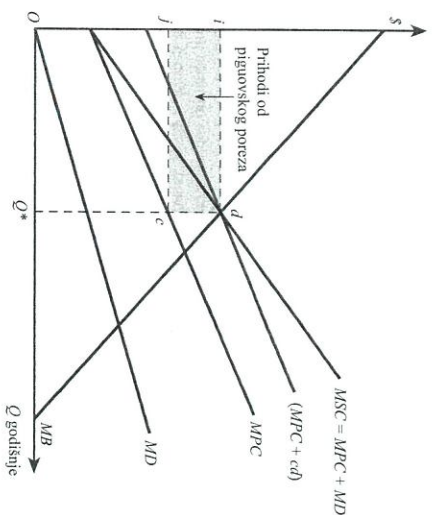
Porezi

Bart proizvodi neefikasno zato što cena inputa sa kojim se suočava ne tačno signaliziraju društvene troškove. Dakle, zbog suviše niske cene njegovih inputa, suviše je niska i cena njegove proizvodnje. Prirodno rešenje koje je tridesetih godina prošlog veka predlagao britanski ekonomista A.S. Pigou (A.C. Pigou) bilo je razrezivanje poreza zagadivača, čime bi se nadoknadilo to što su cene nekih njegovih inputa suviše niske. **Pigouovski porez** jeste porez koji se naplaćuje na svaku jedinicu proizvođače zagadivača i to u iznosu jednakom graničnoj šteti koju nanosi *pri efikasnom nivou proizvodnje*. Na slici 5.4 ponovljen je primer sa slike 5.1. U tom slučaju, graničnu štetu pri efikasnoj proizvodnji Q^* predstavlja rastojanje cd . To je Pigouovski porez. (Setite se da je MD vertikalno rastojanje između MSC i MPC .)

Kako Bart reaguje ako se uvede porez od cd dolara po jedinici proizvodnje? Taj porez povećava Bartove efektive granične troškove. Za svaku jedinicu koju proizvede, on mora da plati i dobavljajama inputa (mereno graničnim privatnim troškovima, MPC) i poreznom (mereno pomoću cd). Geometrijski prikazano, Bartova nova kriva graničnih troškova dobija se kada se pri svakom nivou proizvodnje sabere cd i MPC . Ovo implicira pomeranje krive MPC naviše, za iznos vertikalnog rastojanja cd .

Maksimiranje profita zahteva da Bart organizuje proizvodnju na nivou na kome je granična korist jednakom njegovim graničnim troškovima. Ovo se dešava u preseku krivih MB i $MPC + cd$, što odgovara nivou efikasne proizvodnje Q^* . U stvari, porez primorava Barta da uključi u kalkulaciju troškove eksternog efekta koji proizvodi i navedi ga na efikasnu proizvodnju. Obratite pažnju na to da, za svaku od id proizvedenih jedinica ($id = OQ^*$), poreski prihod iznosi cd dolara. Prema tome, poreski prihod iznosi $cd \times id$, što je jednako površini pravougaonika $ijcd$ na slici 5.4. Ostvareni poreski prihod mogao bi da navede državu na iskušanje da te prihode upotrebi za obeštećenje Lize koja i dalje ima štetu od Bartovih aktivnosti, mada u manjem obimu nego pre uvođenja poreza. Međutim, potrebno je biti oprezan. Ako se probuje da svako ko lovi ribu duž reke dobija neku naknadu, onda bi se pojavili i ljudi koji inače tamo ne ribare. Setite se da su eksterni efekti recipročni. Postojanje naknade navelo bi ribolovce da zanemare troškove koje nanemu Bartovoj proizvodnji. Rezultat bi bio neefikasno veliki broj ribolovaca na reci. Najvažnije je to da plaćanje naknade žrtvi zagađenja ne mora nužno da obezbedi efikasnost, štaviše, plaćanje naknade će verovatno dovesti do neefikasnosti.

⁵ U ovom i narednom odeljku ispitavamo više načina na koje država može da rešava probleme eksternih efekata. Međutim, spisak mogućnosti koje smo razmotrili nigde nije potpun. Detaljnije razmatranje nekoliko alternativna dato je u radu Stavitski [2003].



Slika 5.4

Analiza pigouovskog poreza
Pigouovski porez pomera Bartovu krivu privatnih graničnih troškova naviše za iznos jednak graničnoj šteti od eksternog efekta pri efikasnom nivou proizvodnje cd . Bart sada maksimira svoj profit pri efikasnoj proizvodnji Q^* .

Primena pigouovskog poreza dovodi do praktičnih problema. U svetlu već pomenutih teškoća u vezi s ocenjivanjem funkcije granične štete, utvrđivanje odgovarajuće poreske stope mora biti podjednako teško. Uprkos tome, moguće je postići razumne kompromise. Razmotrite eksterni efekat koji nastaje usled emisije štetnih gasova iz automobila. Teorijski, uvođenje poreza koji bi se naplaćivao prema broju predenih milja povećalo bi efikasnost. Još efikasniji bi bio porez koji bi, osim predenih milja, varirao u zavisnosti od lokacija i doba dana, budući da je zagađenje štetnije kada se ispušta u naseljenim oblastima, odnosno, kada se ispušta u vreme velikog zagušenja saobraćaja. Međutim, porez po predenoj milji, koji bi uz to varirao u zavisnosti od vremena i mesta, imao bi izrazito visoke troškove naplate, što bi ugrozilo njegovu ekonomičnost. Država bi umesto toga mogla da uvede porez na benzin, bez obzira na to što obim eksternog efekta ne zavisi samo od potrošnje benzina. Porez na benzin ne bi vodio ka najefikasnijem ishodu, ali bi uprkos tome mogao da predstavlja značajno poboljšanje efikasnosti u odnosu na *status quo*.

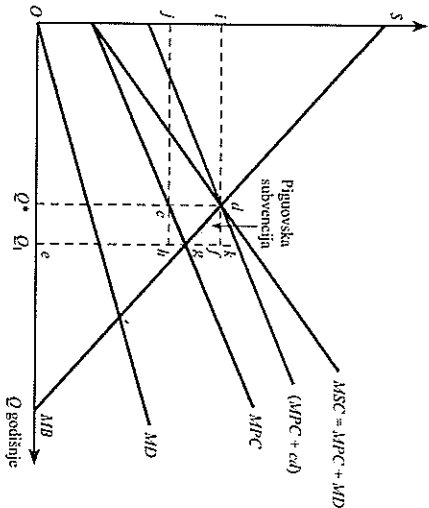
Subvencije

Pod pretpostavkom da postoji fiksna broj preduzeca zagadivača, efikasan nivo proizvodnje mogao bi se postići ako bi se takvim proizvođačima platilo da ne zagaduju. Mada ova ideja na prvi pogled može delovati neobično, njenom primenom postigao bi se sličan rezultat kao i oporezivanjem. To bi se dogodilo zbog toga što je subvencija za nezagadivanje jednostavnije samo drugi način za povećanje efekativnih proizvodnih troškova zagadivača.

Pretpostavite da država obljavi da će isplatiti Bartu subvenciju u iznosu cd za svaku jedinicu proizvodnje ispod Q_1 , koju ovaj *ne* proizvede. Šta će Bart uraditi? Na slici 5.5, njegova granična korist pri nivou proizvodnje Q_1 jeste rastojanje između granične koristi (MB) i horizontalne ose, tj. *ge*. Granični troškovi proizvodnje u tački

Slika 5.5

Analiza piguvske subvencije
Piguvska subvencija za svaki jedinici koju Bart ne proizvede poravnava njegovu krivu prihataj s kraćim troškovima navisa za iznos subvencije cd i usmerava ga ka efikasnom nivou proizvodnje.



Q_1 jesu zbir iznosa koji Bart plaća za impute (koje očitavamo s krive MPC) i subvencije u iznosu cd , koje se on, time što proizvodi, odriče. Dakle, prepostavljena kriva graničnih troškova i ovoća puta je $MPC + cd$. Pri proizvodnji Q_1 , ovo ravnajanje iznosi $ek (= eg + gf)$.

Međutim, granični trošak prevazilazi graničnu korist ge . Dokle god granični troškovi prevazilaze granične koristi u tački Q_1 , nije razumno da Bart proizvodi tu poslednju jedinicu proizvodnje. Umesto toga, on će odustati od proizvodnje i prihvatiti subvenciju. Primena iste logike upućuje na to da se Bart neće opredeliti za proizvodnju koja bi premašila Q^* . Pri svim nivoima proizvodnje desno od Q^* , zbir graničnih privatnih troškova i subvencije prevazilazi graničnu korist. S druge strane, u svim tačkama levo od Q^* Bartu se isplati da proizvodi, bez obzira na to što će se odreći subvencije. Za nivoe proizvodnje levo od tačke Q^* , ukupni oportunitetni troškovi, $MPC + cd$, manji su od graničnih koristi. Prema tome, subvencija utiče na Barta da proizvodi samo do efikasnog nivoa proizvodnje Q^* .

Sa stanovišta raspodele dohotka, postoji dramatična razlika između uvođenja poreza i odobravanja subvencija. Umesto da bude prinuđen da plati porez u iznosu $ijkl$, Bart dobija iznos jednak broju jedinica proizvodnje od koje je odustao, ch , pomnožen subvencijom po jedinici cd , što je jednako pravougaoniku $dflc$ na slici 5.5.⁶ Ne iznenađuje to što efikasno rešenje može da se realizuje uz znatno različite raspodele dohotka. To je analogni rezultat iz Treće glave, gde u Edžortovom boksu postoji beskonačan broj efikasnih alokacija resursa od kojih svakoj odgovara različita raspodela realnog dohotka.

⁶ Na slici 5.5, Q predstavlja osnovicu za merenje Bartovog smanjenja proizvodnje. U principu, mogla bi da odgovara svaka osnovica desno od Q^* . Jedan od mogućih problema u vezi sa subvencijama jeste to što bi firme mogle da se udružuju u neefikasne aktivnosti kako bi proširile osnovicu koja im je dodeljena. Na primer, ako postoji uverenje da se osnovica u budućnosti završi od sudbinih nivoa proizvodnje, firma bi mogla da proizvodi količine veće od efikasne, kako bi je imala zaht većom nego što jeste.

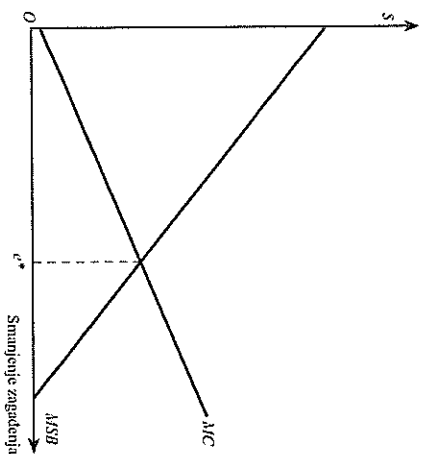
REAKCIJE JAVNOG SEKTORA NA EKSTERNE EFEKTE: NAKNADE ZA ZAGADENJE I PROGRAMI „OGRAIČI I TRGUJ“

Pored problema povezanih sa sistemom piguovskih poreza, subvencije imaju i neke specifične probleme. Setite se najpre da analiza prikazana na slici 5.5 pretpostavlja fiksni broj preduzeća. Subvencionisanje povećava profite, te stoga preduzeća dugoročno mogu da budu podstaknuta da se lociraju duž reke. Subvencionisanje može da podstakne toliko novih firmi da se presele na reku, da na kraju ukupna količina zagađenja postane još veća.

Drugo, subvencija može da bude etički nepoželjna. Kao što to primećuje Mištan [Mištan, 1971, str. 25]:

Može se tvrditi [ta] sloboda da se voze bicikla vozila, ili da se poseduje fabrika zagađivač, namot. Sicuti blagostanju ostalih, dok sloboda koju žele članovi društva, da žive u čistom i mirnom okruženju, sama po sebi ne smanjuje blagostanje drugih. Ako se ovakve tvrdnje mogu održati, onla ima osnova... da se zagađivački smatraju zakonski odgovornim.

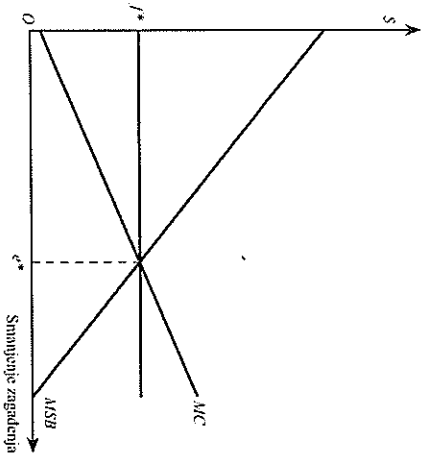
U prethodnom odeljku pokazali smo kako uvođenje poreza na svaku jedinicu Bartove proizvodnje može doprineti ostvarenju društveno efikasnog ishoda. Jedan od problema u vezi s takvim pristupom je to što on Bartu ne pruža odgovarajuće podsticaje za pronalženje novih načina za smanjenje zagađenja – osim da smanji proizvodnju. Zašto bi Bart instalirao uređaje za smanjenje zagađenja koji smanjuju emisiju po jedinici proizvodnje, ako ovo neće smanjiti porez koji plaća?



Slika 5.6
Tržište za smanjenje zagađenja
Efikasnost zahteva da Bart smanji zagađenje koliko je granična društvena korist (MSB) veća od Bartovih graničnih troškova (MC). Prema tome, e^* predstavlja efikasnu količinu smanjenja zagađenja.

Slika 5.7

Korišćenje naknade za zagadenje radi njegovog efikasnog smanjenja
Bart smanjuje zagadenje za dodatnu jedinicu otkuda god na troškovi tog postupka (MC) niži od iznosa naknade za zagadenje. Prerna toma, naknada za zagadenje uvećana u tački F^* dovodi do efikasnog iznosa smanjenja zagadenja, e^* .



naknade za zagadenje

Porez koji se plaća za svaku jedinicu zagadenja.

Ovaj problem se može rešiti i tako što će se piguovski porez razrezivati za svaku jedinicu zagadenja, a ne za svaku jedinicu proizvodnje. Takav porez se naziva **naknada za zagadenje**. Da bismo ga analizirali, pogledajte sliku 5.6, na kojoj je na horizontalnoj osi prikazan Bartov godišnji obim smanjenja zagadenja. Kriva označena sa *MSB* pokazuje društvenu graničnu korist, koju osiguravaju Liza po svakoj jedinici zagadenja koje Bart smanji. Ova kriva ima opadajući nagib, što odražava našu pretpostavku da se, pri svakoj dodatnoj jedinici zagadenja, Lizin položaj pogoršava po rastućoj stopi. Kriva označena sa *MC*, pokazuje granične troškove koje Bart ima za smanjenje svake jedinice zagadenja. Bartovi troškovi za smanjenje zagadenja mogu biti posledica smanjenja proizvodnje, preusmeravanja na čistije inpute, ili instaliranja novih uređaja za smanjenje zagadenja. Pretpostavljamo da ova kriva ima rastući nagib, što ukazuje na to da Bartovi troškovi smanjenja zagadenja raste za svaku dodatnu jedinicu smanjenja zagadenja.

Ako ne dođe do konsusovskog pregovaranja i država ne intervenise, tada Bart nije podstaknut da smanji zagadenje, pa će smanjenje zagadenja biti jednako nuli (tačka *D*). Međutim, efikasan ishod nastaje kada su Bartovi granični troškovi smanjenja zagadenja jednaki Lizinim graničnim koristima od smanjenja zagadenja, što se događa u tački *e**. U svakoj tački levo od *e**, korist od daljeg smanjenja zagadenja je veća od troškova, te stoga dodatno smanjenje zagadenja povećava efikasnost. U svakoj tački desno od *e**, korist od poslednje jedinice smanjenja zagadenja nije vredna svojih troškova, te stoga dodatno smanjenje zagadenja ne povećava efikasnost.

Šta država može da učini da bi osvarila efikasan nivo smanjenja zagadenja *e**? Analizirajmo tri različita pristupa: naknada za zagadenje, sistem „ograniči i trguj“ i pristup zasnovan na naredbama i kontroli.

Naknada za zagadenje

Naknada za zagadenje funkcionise uglavnom isto kao porez koji smo prethodno razmotrili. Jedina razlika je u tome što se u ovom slučaju porez razrezuje na svaku jedinicu zagadenja, a ne na svaku jedinicu proizvodnje. Na slici 5.7 prikazane su iste krive kao na slici 5.6. Setite se da u odsustvu državne intervencije Bart ne smanjuje emitisiju zagadenja, te se stoga smanjenje nalazi u tački *D*. Sada pretpostavite da država za svaku jedinicu zagadenja uvodi naknadu za zagadenje u iznosu od *f**, pri čemu je *f** granična društvena korist od smanjenja zagadenja na efikasan nivo *e**. Kako Bart reaguje?

Bart ima troškove *MC* za svaku jedinicu smanjenja zagadenja. Međutim, kada postoji naknada za zagadenje, njegovi troškovi za plaćanje naknade će se smanjiti za *f** za svaku jedinicu smanjenja zagadenja. Sve dok je iznos koji usledi u porezima po jedinici zagadenja veći od troškova smanjenja zagadenja za još jednu jedinicu, Bart će smanjivati zagadenje. Matematički izraženo, ako je $f^* > MC$, on smanjuje zagadenje. Slika 5.7 ukazuje da je ovaj uslov zadovoljen za sve tačke levo od *e**, tako da će Bart smanjivati zagadenje sve do tačke efikasnosti. On neće dalje smanjivati zagadenje, zato što bi granični troškovi tog smanjenja premašili koristi od smanjenja poraza.

Ovaj primer pokazuje da država može da ostvari željeni nivo smanjenja zagadenja uvođenjem naknade za zagadenje. Država bi, naravno, isti cilj mogla da postigne tako što bi jednostavno od Barta zahtevala da se zagadenje smanji za *e**. Međutim, naknada za zagadenje ima neke narocite prednosti kada postoji više od jednog zagadivača.

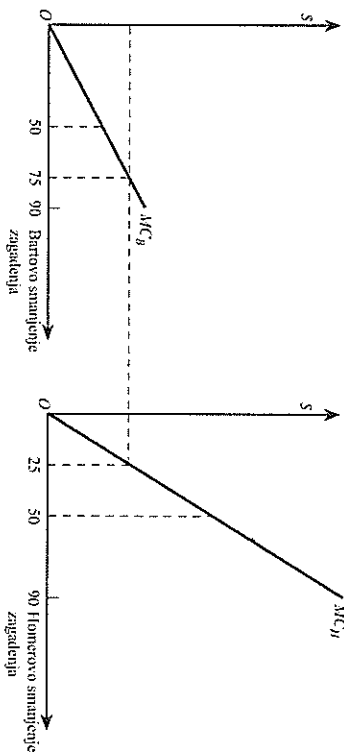
Pretpostavimo da, osim Barta, i Homer zagadjuje reku u kojoj Liza lovi ribu. Pretpostavimo i da bi Homer smanjenje zagadenja koštalo više nego Bart, usled čega je njegova kriva graničnih troškova strmija. Na slici 5.8 prikazane su krive graničnih troškova za Barta (označene sa *MC_B*) i za Homera (označene sa *MC_H*). Pretpostavite da su u početku obojica emitovala po 90 jedinica zagadenja godišnje (180 ukupno) i da su vlasti procenile da efikasno smanjenje zagadenja iznosi 100 jedinica godišnje, podeljeno na njih dvojicu. To znači da ukupno zagadenje treba da se smanji sa 180 na 80 jedinica godišnje.

Kako bi ovo smanjenje zagadenja trebalo da se podeli između Barta i Homera? Jedna od ideja je da vlasti od svakog od njih zahtevaju da ispuštaju po 40, umesto po 90 jedinica godišnje (što bi značilo da im je dozvoljeno da ispuštaju po 40, umesto po 90 jedinica godišnje). Ovim bi se ostvarilo željeno smanjenje, ali uz troškove veće od nužnih. Da bismo videli zašto je to tako, obratite pažnju da su na slici 5.8 Homerovi granični troškovi smanjenja pedesete jedinice viši od Bartovih troškova smanjenja pedesete jedinice (to jest, $MC_H > MC_B$). Pretpostavite da je, umesto toga, od Barta traženo da smanji zagadenje za jednu jedinicu više, a da je Homeru dozvoljeno da smanji zagadenje za jednu jedinicu manje. Ukupno smanjenje zagadenja i dalje bi bilo 100 jedinica. Međutim, kako je Homerova ušteda veća od Bartovog povećanja troškova, ovo pomenanje bi smanjilo ukupne troškove postizanja smanjenja od 100 jedinica. Dokle god se granični troškovi dvojice zagadivača razlikuju, moguće je preraspodeliti teret tako da se smanje ukupni troškovi. Drugim rečima, *ukupni troškovi smanjenja zagadenja su minimalni samo kada su granični troškovi svih zagadivača jednaki*. Neki rezultati se može označiti kao **troškovo efikasan samo ako je osvaren uz najmanje moguće troškove**. Na slici 5.8, troškovo efikasnost smanjenja zagadenja za 100 jedinica ostvaruje se kada Bart smanji zagadenje za 75, a Homer za 25 jedinica.

troškovo efikasnost

Politika koja osvajanje određen nivo smanjenja zagadenja uz najmanje moguće troškove.

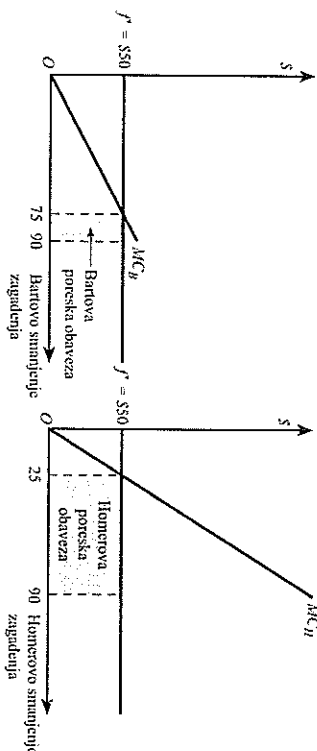
Slika 5.8 Jednako smanjenje zagadenja od strane svih zagadivača nije troškovno efikasno. Ako svaki zagadivač smanji zagadenje za 50 jedinica, Bartovi grančni troškovi su niži od Homerovih. Prema tome, ako se od Barta zahteva da smanji više, a od Homera da smanji manje, ostvareće se isto ukupno smanjenje zagadenja, ali uz niže troškove. Ukupni troškovi smanjenja daleko kolikiše zagadenja su minimalni kada su grančni troškovi smanjenja jednaki za sve zagadivače.



Moglo bi se pomisliti da ovaj troškovno efikasan rezultat nije pravičan, zbog toga što zahtjeva različite nivoe odgovornosti u pogledu smanjenja zagadenja. Konkretno, zašto bi Homerova obaveza bilo manja samo zato što je smanjenje zagadenja za njega skuplje? Međutim, uz naknadu za ispuštanje zagadenja moguće je ostvariti troškovno efikasan rezultat i nagraditi one koji više smanje zagadenje. Kako se to postiže vidi se na slici 5.9, na kojoj su prikazane krive sa slike 5.8. Razmotrite sada naknadu za zagadenje određenu u tački f' . Da pojednostavimo, pretpostavimo da f' odgovara naknadi od 50 \$ po jedinici zagadenja. Setite se da uz naknadu za zagadenje, zagadivač smanjuje emisiju u koliko poreška ušteda premašuje grančne troškove smanjenja zagadenja (to jest, ako je $f' > MC$). Pri ovakvoj naknadi za zagadenje, Bart smanjuje zagadenje za 75 jedinica, a Homer za 25 jedinica, što predstavlja grančni troškovi jednaki. Sa stanovišta pravičnosti, Homer nije nagrađen zato što treba da plati 50 \$ za svaku jedinicu zagadenja koju i dalje proizvodi. Pošto je smanjio svoje zagadenje za 25 jedinica, on i dalje ispušta 65 jedinica godišnje i stoga treba da plati godišnji porez u iznosu 3.250 \$ ($= 50 \$ \times 65$). Pošto Bart smanjuje zagadenje za 75 jedinica, njegova godišnja poreška obaveza iznosi samo 750 \$ ($= 50 \$ \times 15$). Ukratko, predložene koje manje smanjuje zagadenje nije u povoljnijem položaju, zato što plaća veći porez nego što bi činilo da je više smanjilo zagadenje.

Glavna prednost naknade za zagadenje jeste to što se dalo smanjenje zagadenja ostvariti uz najniže moguće troškove. Obratite pažnju da su na slici 5.9, za bilo koji nivo naknade za zagadenje, grančni troškovi smanjenja isti i za Barta i za Homera (to znači da je $MC_B = MC_H$), te stoga dobijamo troškovno efikasan rezultat. Naravno, naknada viša od 50 \$ dovela bi do godišnjeg smanjenja zagadenja većeg od 100 jedinica, a naknada niža od 50 \$ dovela bi do godišnjeg smanjenja zagadenja manjeg

Slika 5.9 Naknada za zagadenje je troškovno efikasna. Naknada za zagadenje podiže političke sve zagadivače da smanjile zagadenje do nivoa u koji su grančni troškovi smanjenja jednaki visini naknade. Ovo razlika u jedinstvenim troškovima za sve zagadivače, što je troškovno efikasno.



od 100 jedinica. Međutim, koliko god da je smanjenje, naknada ga postiže uz najniže moguće troškove.

Iako smo naknade razmotrili samo na primeru zagadenja, one su podjednako važne kada je reč o drugim vrstama eksternih efekata. Sada ćemo razmotriti jedan takav slučaj.

PERSPEKTIVA POLITIKE

Naknada za zagušenje saobraćaja

Na zakretnim putevima i autoputevima, svaki vozač stvara troškove drugim vozačima time što povećava zagušenje, ali niko nije prinuđen da te troškove uzme u obzir. Ovo je klasičan primer eksternog efekta. Efikasnost bi mogla da se poveća kada bi se uvela „naknada za zagadenje“ za vožnju, koja bi bila jednaka grančnim troškovima zagušenja (nepotrebno utrošen benzin, vreme itd.) koji su nametnuti drugim vozačima. Da bi bila efikasna, naknada treba da bude prilagođena vremenu i mestu. Vozači koji prolaze kroz grad u vreme najgušćeg saobraćaja plaćali bi više od onih što voze kroz seoska područja, ili u vreme kada saobraćaj nije gust. Vinston i Štrli (Winston and Shirley, 1998) procenjuju da bi takva politika, nazvana **naknada za zagušenje saobraćaja**, omogućila Sjedinjenim Državama dobitak od najmanje 3,2 milijarde \$ godišnje.

Neki gradovi su pokušali da uvedu naknadu za zagušenje saobraćaja. Na primer, u Singapuru postoje elektronske naplatne stanice, a naknada zavisi od doba dana. U Trondheimu, u Norveškoj, naknade se naplaćuju za ulazak u centar grada, a zavise od doba dana. U San Diegu, automobilji u kojima se nalazi samo vozač mogu da koriste laticu u kojima je najveće zagušenje po ceni koja zavisi od toga koliko je u datom trenutku zagušen autoput.

naknada za zagušenje saobraćaja

Naknada koja se naplaćuje za vožnju, a koje je jednaka grančnim troškovima zagušenja nametnutim drugim vozačima.

U Londonu je nedavno uvedena jedna vrsta naknade za zagušenje kako bi se rešio poznati problem sa snobraccijem u ovom gradu. Godine 2003. grad je počeo da naplaćuje naknadu od 5 £ (oko 9 \$) za privilegiju da se u vršnim časovima vozi kroz centar grada. Poštovanje ovog propisa prati se video kamerama koje identifikuju tablice na vozilima čiji vozači ne plate naknadu. Ti vozači kasnije plaćaju prilično veliku novčanu kaznu. Preliminarne procene ukazuju na to da u centar grada sada ulazi 60.000 vozila manje, što omogućuje duplo veću prosečnu brzinu [Kennedy, 2003, str. 44].

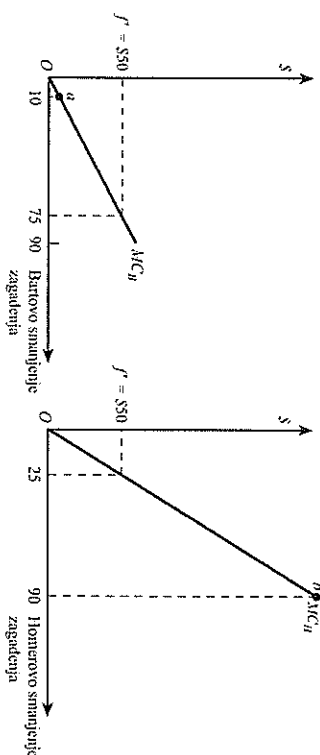
Sistem „ograniči i trguj“

Od Barta i Homera može se alternativno zahtevati da pribave dozvolu koju država izdaje za svaku jedinicu zagađenja koje godišnje ispuštaju. U našem primeru, da bi se zagađenje smanjilo sa 180 na 80 jedinica, država svake godine mora da izda 80 dozvola. Nivo smanjenja zagađenja koje Bart i Homer pojedinačno ostvare strogo zavisi od broja dozvola koje imaju. Koji je najbolji način za raspodelu dozvola između Barta i Homera? Sa stanovišta efikasnosti, uopšte nije važna početna raspodela dozvola zagadivačima.⁷ Imajući u vidu ono što smo rekli o Kousovoj teoriji, ovo ne bi trebalo da nas iznenadije. Raspodeljujući dozvole, država uspostavlja pravo vlasništva na vazduh: dodela prava vlasništva utiče na raspodelu resursa, a ne na efikasnost. Dokle god je Bartu i Homeru dozvoljeno da međusobno trguju dozvolama, krajnji rezultat će biti troškovo efikasan. Sistem razmenjivih dozvola za zagađenje naziva se sistemom „ograniči i trguj“.

Da bismo videli zašto je sistem „ograniči i trguj“ troškovo efikasan bez obzira na početnu raspodelu dozvola, pogledajmo sliku 5.10, na kojoj su ponovljene krive graničnih troškova sa slike 5.8. Radi pojednostavljenja, pretpostavimo da Bart dobija svih 80 dozvola koje država izdaje. S obzirom na to da je on ranije zagadivao 90 jedinica godišnje, sada, imajući 80 dozvola, mora da smanji zagađenje za samo 10, što ga stavlja u tačku *a* na slici 5.10. Za razliku od njega, Homer, pošto nema nijednu dozvolu, mora u potpunosti obustaviti zagađenje. U pitanju je smanjenje zagađenja za 90 jedinica, što ga stavlja u tačku *b* na slici 5.10. Sa ovakvim rezultatima, Homerovi troškovi (MC_H) daleko prevazilaze Bartove (MC_B), tako da su ukupni troškovi mnogo viši nego što je potrebno, odnosno raspodela dozvola i njom implicitna raspodela smanjenja zagađenja nisu troškovo efikasni.

Kako trgovanje dozvolama menja rezultat? Ako proda jednu od svojih dozvola Homeru, Bart bi morao da smanji zagađenje za jednu dodatnu jedinicu. Prema tome, on će dozvolu prodati samo ako mu iznos koji dobije za nju bar pokrije troškove smanjenja dodatne jedinice zagađenja. Na drugoj strani, time što kupuje dozvolu, Homer bi bio u mogućnosti da emituje jednu jedinicu zagađenja više. Prema tome, on bi kupio dozvolu samo ako ga ona košta manje nego što bi ga koštalo smanjenje zagađenja za dodatnu jedinicu. S obzirom da su granični troškovi za Barta u tački *a* niži od graničnih troškova za Homera u tački *b*, postoji prostor za pregovaranje između njih i obostrani interes da Bart proda Homeru jednu od svojih dozvola. Prema istoj logici, Bart će nastaviti da prodaje Homeru, sve dok se njegovi granični troškovi ne

Slika 5.10 Sistem „ograniči i trguj“ je troškovo efikasan. Bart dobija svih 80 dozvola, ali postoji prostor za pregovaranje između njega i Homera. Bart će prodati dozvolu Homeru sve dok se njihov granični troškovi ne izjednače, što je troškovo efikasno.



izjednače sa Homerovim graničnim troškovima ($MC_H = MC_B$). Pri tome, podsećamo da jednakost $MC_B = MC_H$ određuje uslove za ostvarenje troškovo efikasnog rezultata. To znači da smo pokazali da sistem „ograniči i trguj“ predstavlja troškovo efikasnu politiku. Obratite takođe pažnju da je u ovoj tački tržišna cena za dozvole $f^* (=50\$)$, što je jednako iznosu naknade po jedinici zagađenja o kojoj je ranije bilo reči.

Imajte na umu da bi se isto smanjenje zagađenja dogodilo bez obzira na to kako bi država inicijalno raspodelila dozvole između Barta i Homera. Raspodela dozvola, naravno, utiče na raspodelu dohotka, pošto bi i jedan i drugi radije bili prodavci nego kupci dozvola. Ovo ne bi trebalo da iznenadije – prema drugoj teoriji blagostanja iz Treće glave, dati efikasni rezultat može da se dobije iz više početnih raspodela dohotka.

Naknade za zagađenje i sistem „ograniči i trguj“ predstavljaju simetrične politike. U našem primeru, naknada za zagađenje određena na nivou f^* postiže isto smanjenje zagađenja od strane Barta i Homera kao i sistem „ograniči i trguj“ u okviru kojeg država svake godine izdaje 80 dozvola. Uopštenije, za svaku naknadu za zagađenje, prena teoriji postoji sistem „ograniči i trguj“, kojim se ostvaruje isti rezultat, i obrnuto. Međutim, u praksi, postoje izvesne razlike u karakteristikama ova dva sistema.

Naknada za zagađenje nasuprot sistemu „ograniči i trguj“

Sada ćemo ispitati nekoliko praktičnih razlika između naknade za zagađenje i sistema „ograniči i trguj“.⁸

⁷ Politika u okviru koje se zagadivačima izdaju dozvole za zagađenje, pri čemu se broj dozvola utvrđuje u skladu sa završenim nivoom zagađenja, a lica koja ih poseduju se dozvoljena da im dozvolama međusobno trguju.

⁸ Ovo se odnosi samo na situaciju kada je razlike dozvola konkurentno. (v. Hahn [1984]).

⁸ Ovaj spisak nije potpun. Detaljne pojedinačne v. u: Coase and Horemwiz [2006].

Reakcija na inflaciju Setite se našeg prethodnog primera u kojem je država uspostavila naknadu u visini od 50 \$ po jedinici zagadenja. Pretpostavite da je ekonomska situacija s inflacijom. Ukoliko se naknada svake godine ne koriguje u skladu s promjenama nivoa cena, onda će njena realna vrednost za Barta i Homera iz godine u godinu opadati. Drugim rečima, inflacija smanjuje realnu vrednost naknade za zagadenje. Ako ponovo analiziramo sliku 5.9, videćemo da niža naknada ima za rezultat manji pad nivoa zagadenja. Nasuprot tome, sistem „ograniči i trguj“ obzbeduje dostizanje određene nivoa zagadenja bez obzira na inflaciju – tako da će godišnje ograničenje na 80 jedinica zagadenja ostati nepromenjeno. Doduše, naknada za zagadenje mogla bi uvek da ostvari isti rezultat iz godine u godinu, ukoliko bi se njen nivo svake godine korigovao za inflaciju. Prednost sistema „ograniči i trguj“ jeste u tome što nije potrebna nikakva zakonska ili regulatorna akcija, do korigovanja dolazi automatski.

Reakcija na promene troškova Granični troškovi smanjenja zagadenja će se verovatno menjati svake godine. Troškovi bi mogli da porastu ako se, na primer, poveća tražnja za dobrima preduzeća zagadivača, što bi povećavalo oportunitne troškove smanjenja proizvodnje. S druge strane, troškovi bi mogli da se smanje ako preduzeća naude da svoje inpute troše efikasnije, pošto se time stvara manje otpadnih materija. Da bismo analizirali posledice promene troškova, pretpostavimo da će naknada za zagadenje u visini od 50 \$ i Barta i Homera usmeriti na efikasan nivo smanjenja zagadenja. Sada ćemo pretpostaviti da su i Bartovi i Homerovi granični troškovi povećani posle uvođenja naknade za zagadenje. Prema slici 5.9, povećanje krivih graničnih troškova pri naknadi od 50 \$ dovešće do manjeg smanjenja zagadenja (odnosno, većeg zagadenja). Međutim, naknada za zagadenje garantuje Bartu i Homeru da nikada neće platiti više od 50 \$ ukoliko zagadenje ne smanje za jednu jedinicu. Bez obzira na to koliko su porasli troškovi smanjenja zagadenja, njih dvojica uvek mogu da se opredele da plaćaju 50 \$ po jedinici zagadenja, umesto da smanje zagadenje za dodatnu jedinicu. Ukoliko se plaća naknada, tada rasti graničnih troškova smanjenja zagadenja ima za posledicu da je količina smanjenja zagadenja ispod efikasnog nivoa.

Pretpostavimo da je država umesto toga uvela program „ograniči i trguj“, koji podrazumeva da je ograničenje postavljeno na efikasnom nivou. Ako se Bartovi i Homerovi granični troškovi povećaju, nivo smanjenja zagadenja će, u skladu sa slikom 5.10, ostati nepromenjen. Kao što je već pomenuto, sistem „ograniči i trguj“ utvrđuje stroge granice za nivo zagadenja, koje se ne menjaju s promenom ekonomskih uslova. Međutim, za razliku od naknade za zagadenje, troškovi dostizanja zadatog cilja koji je postavljen za smanjenje zagadenja, mogu da postanu veoma visoki kada granični troškovi rastu. Kako se kriva graničnih troškova pomera naviše, povećava se tržišna cena dozvola, a to nanese više troškove i Bartu i Homeru. Kada se primenjuje sistem „ograniči i trguj“, zagadenje se posle povećanja graničnih troškova smanjuje ispod efikasnog nivoa.

Sve u svemu, naknada za zagadenje ograničava troškove smanjenja zagadenja, ali dovodi do promene u nivou emisije zagadenja, u skladu s promenom ekonomske situacije, dok sistem „ograniči i trguj“ ograničava količinu emisije, ali kada se ekonomska situacija menja, dovodi do promene u troškovima smanjenja zagadenja. Nije jasno da li je poželjnije utvrditi stroga ograničenja za troškove smanjenja zagadenja ili za količinu dozvoljenog zagadenja.

Zanimljiva mogućnost predstavljala bi kombinacija sistema „ograniči i trguj“ i naknade za zagadenje. Ovakav hibridni pristup značio bi da država uvodi sistem „ograniči i trguj“ kojim utvrđuje količinu dozvoljenog zagadenja. Međutim, država takođe objavljuje da će po unapred utvrđenoj ceni prodavati onoliko dodatnih dozvola koliko se traži. Ta cena deluje kao sigurnosni ventil, a može da se utvrdi na prilično visokom nivou, zbog čega će se koristiti samo ukoliko su troškovi smanjenja zagadenja mnogo viši nego što je očekivano. U stvari, **cena kao sigurnosni ventil** čini ograničenje zagadenja fleksibilnijim ukoliko se granični troškovi smanjenja zagadenja povećaju iznad nivoa koji kvantori politike smatraju prihvatljivim.

Reakcija na neizvesnost Postoji velika neizvesnost u pogledu toga koliko bi koštalo rešavanje mnogih važnih ekoloških problema. Značajan primer predstavlja globalno zagrevanje. Kada postoji takva neizvesnost, primena naknade za zagadenje ili programa „ograniči i trguj“ može dovesti od različitih rezultata.⁹

Radi pojednostavljenja, uzetimo primer sa samo jednim zagadivačem. Država treba da odluči da li će uvesti naknadu za zagadenje ili sistem „ograniči i trguj“. Razmotrimo dva slučaja: jedan u kojem granične društvene koristi od smanjenja zagadenja nisu elastične i jedan u kojem jesu. Kada su neelastične, vrednost smanjenja prve jedinice zagadenja je veoma visoka, ali kako se zagadenje smanjuje, dodatna koristi od toga ubrzano opada. Kada su društvene koristi elastične, granična vrednost smanjenja svake jedinice zagadenja ostaje nepromenjena.

Neelastična kriva graničnih društvenih koristi Slika 5.11 pokazuje neelastičnu krivu graničnih društvenih koristi. Pretpostavimo da država nije sigurna koliki su granični troškovi smanjenja tog zagadivača, ali da procenjuje da su granični troškovi korektno predstavljeni krivom MC^* . Međutim, granični troškovi mogu čak odgovarati i krivju MC .

Oslanjajući se na svoju najbolju moguću procenu krive MC^* , država će, ukoliko treba da uvede sistem „ograniči i trguj“, izdati dovoljno dozvola da ostvari smanjenje zagadenja e^* . Ako se ispostavi da kriva MC^* predstavlja stvarne troškove, ovaj ishod je efikasan. Setimo se da je sa sistemom „ograniči i trguj“ nivo zagadenja (a time i njegovog smanjenja) fiksiran bez obzira na troškove. Međutim, ako se ispostavi da je kriva graničnih troškova u stvari MC , onda će efikasan ishod biti e' , te stoga sistem „ograniči i trguj“ dovodi do suviše velikog smanjenja zagadenja (zbog toga jer je $e^* > e'$). Inajmno na umu da je rezultat ostvaren sistemom „ograniči i trguj“ neefikasan ukoliko su troškovi veći od predviđenih, ali da to nije tako i ošbe sa stanovišta efikasnosti, zbog toga što se e^* nalazi prilično blizu e' .

Šta se dognda ako država u istoj situaciji uvede naknadu za zagadenje? Pogledajte ponovo sliku 5.11. Oslanjajući se na najbolju moguću procenu krive MC^* , država bi utvrdila naknadu u tački f^* kako bi postigla smanjenje zagadenja za iznos e^* . Ako se, kao i ranije, ispostavi da MC^* predstavlja stvarne troškove, ovaj ishod je efikasan. Setimo se da se nivo zagadenja (a time i njegovog smanjenja), ukoliko postoji naknada, menja kada se menjaju krive troškova. Ako se ispostavi da je kriva stvarnih graničnih troškova MC , onda će naknada za zagadenje dovesti do smanjenja e' , dok bi efikasan ishod bio e' .

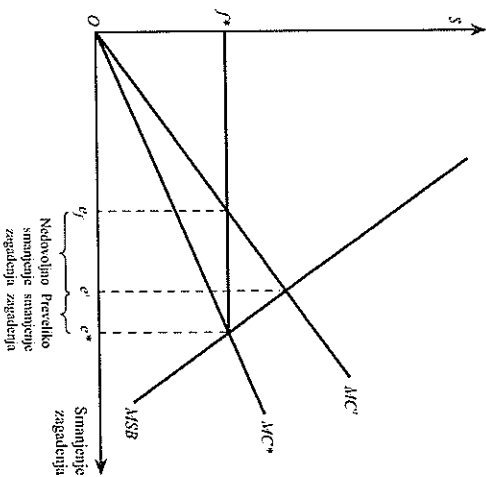
cena kao sigurnosni ventil
cena po kojoj zagadivači mogu da kupuju dodatne dozvole za zagadenje iznad određene propisane nivoa. Ovu cenu utvrđuje država u okviru sistema „ograniči i trguj“.

⁹ Ovim problemom prvi se bavio Viljeam Vickerman, 1974j.

Slika 5.11

Sistem „ograniči i trguj“ nasuprot naknadi za zagađenje kada su granične društvene koristi neelastične, a troškovi neizvesni

Kada su granične društvene koristi neelastične, a troškovi viši od očekivanih, korišćenje sistema „ograniči i trguj“ dovodi do prevelikog smanjenja zagađenja, a nepula naknada za zagađenje dovodi do nedovoljnog smanjenja zagađenja. Uprkos tome, sistem „ograniči i trguj“ je efikasniji.



Pri tome je važno da je rezultat primene sistema „ograniči i trguj“ prikazan na slici 5.11 bio samo neznačajno neefikasan kada su troškovi bili viši od očekivanih, ali da je naknada za zagađenje veoma neefikasna, stoga što je e_f značajno manje od e^* . Zaključujemo da je sistem „ograniči i trguj“ *poželjniji od naknade za zagađenje u situacijama kada su granične društvene koristi neelastične, a troškovi neizvesni*. Pristup, kada su granične društvene koristi neelastične, promena troškova veoma malo utiče na optimalnu količinu smanjenja zagađenja. Usled toga, rezultati sistema „ograniči i trguj“ (koji fiksira količinu dozvoljenog zagađenja) neće mnogo odstupati od novog efikasnog nivoa. Iako se ova analiza odnosi na slučaj kada su granični troškovi smanjenja zagađenja viši od očekivanih, slični rezultati mogu se dobiti i kada su oni niži od očekivanih. (U jednacima pitanje za diskusiju na kraju ove glave.)

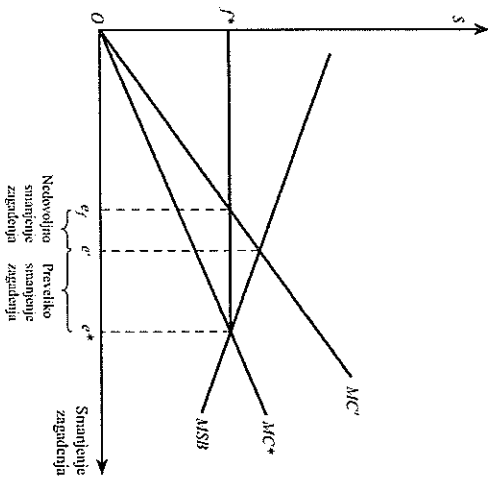
Elastična kriva graničnih društvenih koristi Na slici 5.12 prikazane su iste krive graničnih troškova kao na slici 5.11. Međutim, na ovom dijagramu se pretpostavlja da su granične društvene koristi od smanjenja zagađenja relativno elastične. Kao i u prethodnom primeru, ako bi sistem „ograniči i trguj“ trebalo da se uvede, država bi izdala dovoljno dozvola da se ostvari smanjenje zagađenja za iznos e^* . Ako se ispostavi da je kriva stvarnih graničnih troškova MC^* onda bi efikasan ishod bio u tački e^* , te bi stoga sistem „ograniči i trguj“ izazvao suviše veliko smanjenje zagađenja (to jest, $e^* > e'$).

Slika 5.12 pokazuje i rezultate primene naknade za zagađenje. Kao u prethodnom slučaju, država bi uverila naknadu na nivou e^* kako bi se zagađenje smanjilo za e^* . Ako se ispostavi da MC^* predstavlja stvarne troškove, onda je taj ishod efikasan.

Slika 5.12

Sistem „ograniči i trguj“ nasuprot naknadi za zagađenje u slučaju kada su granične društvene koristi elastične, a troškovi neizvesni

Kada su granične društvene koristi elastične, a troškovi neizvesni, korišćenje sistema „ograniči i trguj“ postavlja se preveliko, a naknada za zagađenje nedovoljno smanjuje zagađenje. Uprkos tome, naknada za zagađenje je efikasnija.



Ako se ispostavi da je kriva stvarnih graničnih troškova MC^* , onda naknada za zagađenje dovodi do smanjenja e_f , dok bi efikasan ishod bio e^* . Međutim, za razliku od primera sa neelastičnim graničnim društvenim koristima, u ovom slučaju je e_f bliže efikasnom nivou smanjenja zagađenja e^* , nego što je to slučaj sa nivoom zagađenja koji bi se postigao primenom sistema „ograniči i trguj“. Zaključujemo da je *naknada za zagađenje poželjnija od sistema „ograniči i trguj“ kada su granične društvene koristi elastične, a troškovi neizvesni*. Intuitivno, kada su granične društvene koristi elastične, promena troškova ima veliki uticaj na optimalnu količinu smanjenja zagađenja. Usled toga, sistem „ograniči i trguj“ (koji fiksira količinu dozvoljenog zagađenja) značajno se udaljava od novog efikasnog nivoa.

Šta sve ovo znači? U neizvesnom svetu ne možemo biti sigurni da li su efikasnije naknade za zagađenje, ili sistem „ograniči i trguj“. Ovo, između ostalog, zavisi od toga koliko brzo granične društvene koristi od smanjenja zagađenja opadaju sa smanjenjem stepena zagađenja. Ovo nas ponovo vraća na temu koja se u ovoj glavi stalno ponavlja. Formulisanje razumne ekološke politike zahteva interdisciplinarni pristup – potrebno je da istraživači iz različitih oblasti dostave informacije o različitim tehnološkim međuzavisnostima, uključujući i oblik krive graničnih društvenih koristi. Ove informacije se mogu koristiti za pronalaženje efikasnih rešenja ekoloških problema pomoću metoda ekonomske nauke.

Distributivni efekti Sistem „ograniči i trguj“ i naknade za zagađenje su, u ustovinu izvesnosti, jednaki sa stanovišta efikasnosti, ali oni čak i tada mogu da imaju različite distributivne efekte. U slučaju naknade za zagađenje, zagađivači moraju da plate za svaku jedinicu zagađenja, a pristup od te naknade odlazi državi. U slučaju

primene sistema „ograniči i trguj“, ako se dozvole direktno raspodeljivu zagađivačima i to besplatno, država ne dobija ništa. Međutim, i sistem „ograniči i trguj“ može državi doneti prihod ukoliko ona dozvole za zagađivanje prodaje zagađivača, umesto da ih besplatno doli.

Pristup zasnovan na naredbama i kontroli

Nakonada za zagađenje i sistemi „ograniči i trguj“ predstavljaju primere propisa zasnovanih na podsticajima, budući da zagađivačima pružaju izišne podsticaje da smanje zagađenje. U osnovi, svaki pristup povećava oporunne troškove zagađenja, pošto primorava zagađivače da uznu u obzir graničnu eksternu štetu izazvanu njihovim ponašanjem. Propisi zasnovani na podsticajima dozvoljavaju zagađivačima veću fleksibilnost u pogledu načina na koji će smanjiti emisije zagađenja. Za Barta može biti jeftinije da smanji zagađenje tako što će smanjiti proizvodnju, dok Homer može smatrati da će ga manje koštati kupovina tehnologije koja smanjuje zagađenje. Propisi zasnovani na podsticajima dozvoljavaju obe opcije, budući da je suština u pronalaženju najjeftinijeg izvodljivog načina za smanjenje zagađenja. Preded fleksibilnost u pogledu toga kako da se smanji zagađenje, postoji i fleksibilnost u pogledu toga ko treba da ga smanji. Na primer, ako su troškovi smanjenja granice jednice zagađenja niži za Barta nego za Homera, u skladu sa sistemom „ograniči i trguj“, Homer kupuje dozvole od Barta. U stvari, postojeća ugrađena fleksibilnost dozvoljava Homeru da plati Bartu kako bi umesto njega smanjio zagađenje. Slično tome, ako je na snazi naredba za zagađenje, Bart smanjuje zagađenje više od Homera, koji se umesto toga predeljuje za veće plaćanje nakonada za zagađenje.

Nasuprot ovim fleksibilnim pristupima, tradicionalni pristup ekološkoj regulativi zasniavao se na propisima zasnovanim na naredbama i kontroli. Taj sistem se sprovodi u različitim oblicima, ali oni su manje fleksibilni od propisa zasnovanih na podsticajima. Jedan od pristupa zasnovanih na naredbama i kontroli sastoji se u propisivanju tehnoloških standarda kojima se od zagađivača zahteva korišćenje određenih tehnologija za prečišćavanje zagađujućih materija. Zagađivači krše zakon ako smanje zagađenje na bilo koji drugi način, bez obzira na to koliko ovi drugi načini mogu da budu efikasni. Na primer, jedan zakon izglasan pre nekoliko godina zahtevao je da sve nove elektrane ugrade prečištače, umesto da je bilo dozvoljeno smanjenje zagađenja npr. na taj način što bi se prebacili na čistija goriva. Za razliku od propisa zasnovanih na podsticajima, tehnološki standard ne podstiče preduzeća na traženje novih i jeftinijih rešenja za smanjenje zagađenja. Zašto investirati u razvoj neke nove tehnologije za višćenje kada vam zakon neće dozvoliti njeno korišćenje? Prema tome, smanjenje zagađenja kroz propisivanje tehnoloških standarda po svoji prihici neće biti troškovno efikasno.

Standard izvršenja je jedan od tipova pristupa koji su zasnovani na naredbama i kontroli, a koji podrazumeva da se utvrđuje dozvoljena količina emisije zagađenja za svakog zagađivača. Zagađivaču se često dozvoljava fleksibilnost u vezi s tim kako će do dostigane propisani standard, tako da je taj propis troškovno mnogo efikasniji od tehnološkog. Međutim, pošto standard izvršenja određuje fiksne količine zagađenja za svaku pojedinačnu firmu, teret smanjenja zagađenja se ne može preneti na firme koje mogu jeftinije da ga ostvare. Usled toga, standardi izvršenja verovatno neće biti troškovno efikasni.

Ovajlano je više empirijskih studija radi uporedenja troškova postizanja određenog smanjenja zagađenja na osnovu troškovno efikasnog pristupa nasuprot pristupu

zasnovanom na naredbama i kontroli. Rezultati tih studija zavise od vrste zagađenja koje se razmatra, kao i od mesta zagađenja. Jedan rezime ovih nalaza pokazuje da je pristup zasnovan na naredbama i kontroli od 1,07 do 22 puta skuplji od troškovno efikasnog pristupa [*Prečišćivač ekonomski izveštaji, 2003*].

Dobar primer neefikasnog pristupa zasnovanog na naredbama i kontroli predstavljaju standardi federalne vlade za prosečnu potrošnju goriva svih novih putničkih vozila (standardi CAFE). Ovi standardi diktiraju prosečnu potrošnju benzina po milji, koju vozila moraju da ostvare (27,5 milja po galonu za putnička vozila i 20,7 milja po galonu za lake kamione kao što je SUV). Čiji ove politike jeste smanjenje potrošnje benzina. CAFE standardi omogućavaju ograničenu fleksibilnost, stoga što proizvođači ne mogu jedan na drugog da prebacuju teret kako bi smanjili ukupne troškove. Alternativni pristup za smanjenje potrošnje benzina bilo bi uvođenje poreza na benzin, što je neka vrsta naknade za zagađenje. U okviru novijih analiza, Kongresna kancelarija za budžet uporedila je podizanje standarda CAFE s povećanjem poreza na benzin kojim se ostvaruje jednako smanjenje potrošnje benzina i utvrdila je da bi podizanje standarda godišnje koštalo oko 700 miliona \$ više [Congressional Budget Office, 2004c].

Da li je pristup zasnovan na naredbama i kontroli ponekad boliji? Pristup zasnovan na naredbama i kontroli mogao bi pod izvesnim uslovima biti poželjniji od pristupa zasnovanog na podsticajima. Funkcionisanje pristupa zasnovanog na podsticajima moguće je samo ako se količina zagađenja može precizno kontrolisati. Ukoliko je to nemoguće ili veoma skupo, država neće biti u stanju da naplati naknadu za zagađenje po jedinici, ili da utvrdi da li zagađivač ima dovoljno dozvola za zagađenje koje stvara. Neke vrste zagađenja relativno je lako kontrolisati, recimo, ispuštanje sumportoksida iz elektrana. Mnogo je teže kontrolisati druge vrste zagađenja, kao što je oštećenje hemikalija, taloga i hraniva u poljoprivredi. U takvim slučajevima, tehnološki standard bi bio efikasniji, pošto je relativno lako kontrolisati da li je neko preduzeće instaliralo odgovarajuću tehnologiju.

Drugi potencijalni problem s propisima zasnovanim na podsticajima sastoji se u tome što oni mogu dovesti do velikih koncentracija zagađenja na određenim lokacijama. S obzirom na to da sistem zasnovan na podsticajima ograničava ukupne emisije zagađenja iz svih izvora (na teritoriji cele države, komentat redaktora), moguće je da se u nekim oblastima pojave veće emisije zagađenja nego u drugima. Ako se zagađivači koncentrišu u određenoj oblasti, emisije bi mogle da prouzrokuju mnogo veću štetu nego u slučaju da su teritorijalno disperzovane. Koncentracije emisije zagađenja na određenim lokacijama poznate su kao vrtuće tačke. Pristupom zasnovanim na naredbama i kontroli vrtuće tačke mogu da se izbegnu, tako što će se ograničiti emisija svakog pojedinačnog izvora zagađenja.¹⁰

► REŠENJA U SJEDINJENIM DRŽAVAMA

Kakve su stvarne reakcije na probleme s eksternim efektima u potvrdnju s rešenjima koja nudi teorija? U slučaju zagađenja vazduha, glavni federalni zakon jeste Zakon

¹⁰ Pristup zasnovan na podsticajima može da se primeni i na vrtuće tačke. Na primer, nakonada za zagađenje bi mogla da vrta u zavisnosti od vrste zagađenja. Slično tome, sistem „ograniči i trguj“ može da zaličava da neki izvori „plata“ više za dobijanje dozvola po jedinici zagađenja od drugih. Bez obzira na sve, ovo dilažno komplikuje pristup zasnovan na podsticajima.

vrtuće tačke
Koncentracija zagađenja
na određenim lokacijama.

pristup zasnovan na podsticajima

Politike koje zagrađivačima daju finansijske podsticaje da smanje zagađenje.

pristup zasnovan na naredbama i kontroli

Politike koje zahtevaju smanjenje zagađenja u određenom obimu, pri čemu je način na koji će se to postići veoma malo ili nimalo fleksibilan.

tehnološki standard

Pristup zasnovan na naredbama i kontroli kojim se od firmi zahteva da koriste određenu tehnologiju kako bi smanjile zagađenje.

standard izvršenja

Pristup zasnovan na naredbama i kontroli u kojim se za svakog pojedinačnog zagađivača utvrđuje dozvoljena količina emisije zagađenja, a dopušta se izvesna fleksibilnost priklonom ostvarenja tog cilja.

o čistom vazduhu, koji je pretrpeo više izmena i dopuna.¹¹ Ammandmanima iz 1970. godine, Kongres je zadužio Agenciju za zaštitu životne sredine (EPA) da utvrdi nacionalne standarde za kvalitet vazduha. Kongres je naložio da ti standardi moraju da budu isti u celoj zemlji i utvrđeni na nivou koji će „obežbediti odgovarajući zonu sigurnosti“. Nije dan od ovih uslova nije postavljen uz vođenje računa o efikasnosti. Efikasna politika bi omogućila da standardi variraju u skladu s lokacijom kao što variraju i troškovi i koristi, i pokušala bi da ih uspostavi na nivou koji maksimira neto koristi. U stvari, sudovi su utvrdili da zakon ne dozvoljava Agenciji da prilikom propisivanja standarda nepošte uzme u razmatranje troškove.

Šездanasedeli godina prošlog veka, glavni ekološki propisi ostajali su se na pristup zasnovan na naredbama i kontroli. Na primer, amandmanima na Zakon o čistom vazduhu iz 1970. godine, utvrđeni su tehnološki standardi i standardi izvršenja za nove izvore zagađenja i propisani su standardi za emisiju štetnih gasova iz putničkih vozila, kamiona i autobusa. Nemogućnost da se prilikom utvrđivanja standarda razmotre troškovi, kao i oslanjanje na propise zasnovane na naredbama i kontroli, nesumnjivo su povećali troškove ostvarenja ekoloških ciljeva.

Da li su propisi o čistom vazduhu ostvarili svoje ciljeve? Čak i ako bismo zamenili pitanje troškova, rezultati su mešoviti (i pozitivni i negativni) i teško je doneti pouzdane zaključke o donetim navedenih propisa. U odnosu na 1970. godinu, smanjeno je prisustvo šesti supstanci koje su Zakonom o čistom vazduhu identifikovane kao glavni zagađivači vazduha. Međutim, prilikom pripisivanja ovih smanjenja ekološkim propisima treba biti obazriv. Na primer, do poboljšanja je možda došlo usled tehnološkog napretka koji je omogućio firmama da efikasnije koriste inpute i time stvaraju manje zagađenje. Analize podataka koje je obavila EPA ukazuju na to da je Zakon o čistom vazduhu, u stvari, bio instrument za dodatno smanjenje zagađenja u odnosu na nivo smanjenja koji bi se ostvario i bez postojanja Zakona [Freedman, 2002, str. 127]. S druge strane, Goklany [Goklany, 1999] pruža dokaz da je zagađenje vazduha u Sjedinjenim Državama počelo da se smanjuje mnogo pre stupanja na snagu Zakona o čistom vazduhu. Iako mišljenja u vezi s tim nisu usaglašena, mnogi analitičari su zaključili da su propisi poboljšali životnu sredinu, ali da su performanse regulative bile razočavajuće.

Već smo pokazali zašto je pristup zasnovan na naredbama i kontroli, koji je primenjen i u Zakonu o čistom vazduhu, verovatno neefikasan. Zašto bi taj Zakon mogao da bude i nedelotvoran? Bomol [Baumol, 1976] naglašava da efikasnost regulative zavisi od revnosti regulatora, to jest, od:

zadržanosti s kojom se narednja izdaju, ozbiljnosti njihovih odredbi, jačine otpora regulatora zahtevima za izmenama, njegove efikasnosti u utvrđivanju i dokumentovanju kršenja, zanimljivosti energije i uspeha u gonjenju prekršioaca, kao i visine kazni koje određuje sudski mehanizam [str. 445].

Ovo nije lak zadatak, posebno kada se imaju u vidu politički pritisci pod kojima će regulator verovatno delovati. Nasuprot tome, naknade za zagađenje „ne zavise od budnosti regulatornog tela, već od pouzdanosti i revnosti posebnih organa. One podstiču zagađivača da izbegne plaćanje naknada tako što će iskoristiti mogućnost da smanji emisiju zagađenja.“ [Baumol, 1976, str. 446].

Pored toga, propisi koji predviđaju opcione kazne često postaju suprotan efekat. Najčešća zaprećena kazna jeste zatvaranje zagađivačkog pogona. Međutim, u mnogim

¹¹ Otklani rezinaci odredbi ovog Zakona nalaze se u: Komney [1999].

slučajevima ovakvo zatvaranje izazvalo bi značajne dislokacije zaposlenih i/ili potrošača, a time i političke probleme. Zakonodavci savezne države Teksas jednom prilikom su usvojili stav da bi poštovanje pravila Agencije za zaštitu životne sredine u vezi s isparivanjem automobila i kamiona u pogledu preteranih emisija štetnih gasova bilo suviše skupo. Oni su jednostavno ignorisali zahteve Agencije da se uspostavi novi sistem. Na sličan način je propala i sudska odluka indijskog suda kojom je vlastima u Nju Delhiju naloženo da zamene svoj vozni park od 10.000 autobusa na dizel gorivo, autobusima koji koriste čistiji prirodni gas. Gradske vlasti jednostavno nisu bile spremne da se suprotstave vlasnicima autobusa koji su, između ostalog, zapretili i organizacijom štrajka gladi i to do snrti štrajkača. Saviše, čak i dve godine posle sudske odluke, Nju Delhi je i dalje izdavao dozvole za nove autobuse sa dizel motorom [Dugger, 2001, str. A3].

Ovo ne znači da pristup zasnovan na naredbama i kontroli nikada nije primenljiv. Kao što je već razmotreno, on može da bude najbolje rešenje u slučajevima kada je teško kontrolisati zagađivače. Međutim, generalno ovaj pristup je verovatno izvor mnogih problema koji se javljaju u vezi s ekološkim politikom. Zašto je onda toliko popularan? Možda zakonodavci vole osećaj da nešto neposredno regulišu, a takav osećaj im daje donošenje propisa, iako bi passivnije mere, kao što je stvaranje tržišta, verovatno bile efikasnije. Činik bi mogao da kaže da je regulatorno rešenje rezultat želje političara da istovremeno izgaseju zakon koji plemenito zvuči i time zadovolje ekološke, ali i da bude neprimenjiv kako bi zadovoljili i poslovne krugove.

Napredak ka primeni pristupa zasnovanah na podsticajima

Iako je pristup zasnovan na naredbama i kontroli dominirao američkom ekološkom politikom, sve više se uvažavaju argumenti ekonomista koji idu u prilog pristupima zasnovanim na podsticajima. Ovo se posebno odnosi na nekoliko nedavno primenjenih programa „ograniči i trguj“. U narednom odeljku biće razmotrena dva takva programa.

PERSPEKTIVA POLITIKE

Pristup „ograniči i trguj“ i emisije sumpordoksida

Kiselina kiša se stvara kada oksidni sumpora i azota koji se ispuštaju u atmosferu reagujući s vodenom parom stvaraju kiseline. Program trgovine kiselim kišom, usvojen kao deo Izmena i dopuna Zakona o čistom vazduhu iz 1990. godine, predstavlja najpoznatiji američki primer pristupa zasnovanog na podsticajima. On na nacionalnom nivou određuje godišnje ograničenje za emisiju sumpordoksida. Sve elektrane (glavni proizvođači sumpordoksida) moraju da imaju „dozvolu za emisije“ za svaku tonu sumpordoksida koju ispušte u atmosferu. Ukupan broj dozvola jednak je proizisanosti ograničenju. Dozvole koje se najpre besplatno dele elektranama kasnije mogu da se kupuju i prodaju kao što je to opisano u našem teorijskom modelu (slika 5.10).¹² Trenutno postoje dozvole za emisiju sumpordoksida u iznosu od oko 9 miliona tona godišnje [Burtraw, 2002, str. 140].

¹² Na osnovu ovog programa, svake godine se izdaju 2,9% dozvola koje se prodaju na licitaciji. Iako ostvaren prihodi povećavaju se vrata elektrana koje su u sastavu autokostnog polit.

Tržište na kojem se trguje ovim dozvolama veoma je aktivno. Cena po dozvoli kreće se od 150 do 200 \$. Zanimljivo je to što je ovo znatno ispod cene koja je inicijalno predviđena, što ukazuje na činjenicu da dostizanje cijne količine emisije sumpordiksida košta manje nego što je lako mogao da pretpostavi. U stvari, neke procene ukazuju da se ovim programom godišnje uštedeći od 0,9 do 1,8 milijardi \$ u odnosu na troškove uobičajenog regulatornog pristupa [*Predvidljivost ekonomski zveštaji, 2004*]. Naša teorija predviđa da će pristup „ograniči i trguj“ obezbediti finansijske podsticaje za preduzeća da pronalaze nove tehnologije za smanjenje zagađenja, a to predviđanje se i ostvarilo. Na primer, neka preduzeća su smanjila svoje emisije tako što su koristila različite vrste uglja s različitim sadržajem sumpora kako bi ostvarila srednjoročne rezultate. Pre uvođenja programa trgovine emisijama, korišćenje različitih vrsta uglja nije se smatralo tehnološki praktičnim, ali je program podstakao firme da pronadu odgovarajuće tehnologije za korišćenje različitih vrsta uglja [Burtraw, 2002, str. 144]. Ukratko, eksperiment s trgovinom emisijama sumpordiksida bio je uspešan.

Naš sledeći primer programa „ograniči i trguj“ uključuje različite vrste eksternih efekata, kao što su upravljanje ribolovom i divljim životinjama. Mesta na kojima se lovi rba, a kojima svi imaju pristup, povezana su s eksternim efektima, zato što svaka ulovljena rba smanjuje količinu dostupnu drugima i povećava opasnost da se riblji fond u potpunosti iscrpi. Sličan problem se javlja i kada ne postoji ograničenje lova na divlje životinje. Kao i kada je reč o zagađenju vazduha, propisi u vezi s ribolovom i lovom pomerili su se malo od pristupa zasnovanog na naredbama i kontroli, prema pristupima koji su zasnovani na podsticajima.

PERSPEKTIVA POLITIKE

Pristup „ograniči i trguj“ u zaštiti ribljeg fonda i divljih životinja

Država je svojevremeno propisala nastojala da reši problem preteranog ribolova koristeći neefikasne propise zasnovane na naredbama i kontroli. Na primer, Svet za upravljanje ribolovom na Srednjem Atlantiku, na osnovu ovlašćenja dobijenih federalnim zakonom, usvojio je 1978. godine pravilo kojim se novim brodovima zabranjivalo da love jednu određenu vrstu školjki (čvrsta korinčica). Usled toga, stariji brodovi su jednostavno upotrebljavali duže nego što bi se to inače dešavalo, a preterani ulov se nije smanjio. Drugi primer predstavlja ribolov halibuta (konjski jezik) u vezi s kojim je ribolovna sezona sve više skraćivana sa ciljem da se reši problem preteranog ribarenja. Ovo je podstaklo ribare da povećaju broj brodova u svojim flotama, odnosno, da koriste sve veće brodove, kao i da uloze ogromne napore kako bi što je moguće više ulovili tokom sezone, čineći to čak i onda kada su vremenski uslovi za ribarenje bili izuzetno opasni.

Da bi se izbegli problemi koji su povezani s regulatornim pristupom, Regionalni saveti za ribolov su, u skladu sa federalnim zakonima, nedavno uveli sisteme „ograniči i trguj“, koji se nazivaju **pojedinačnim transferabilnim kvotama**. Sveti ribarima izdaju razmenljive dozvole u kojima je naznačeno koliko ribe im je dozvoljeno da ulove, ukupan broj dozvola jednak je ukupnoj kvoti za tu godinu. Da li ribari

love u skladu s dozvolama kontrolise se na više načina, kao što je, na primer, inspekcija dokova [Nacionalni saveti za istraživanja, 1999].

Prvi veliki program pojedinačnih transferabilnih kvota u Sjedinjenim Državama uveden je 1980. godine u vezi sa čvrstim korinčicama i islandskim školjkama. Ova kvota federalni programi sada se primenjuju na Aljasci pri ribolovu halibuta i američke crne ribe, kao i pri lovu rakova iz Beringovog mora. Nekoliko saveznih država takođe je uvelo ovakve programe. Jedno istraživanje američkih ribarskih preduzeća koje je sprovođeno Nacionalni saveti za istraživanja [1999], utvrdilo je da se pomoću pojedinačnih transferabilnih kvota uspešno rešava problem preteranog ribarenja, odnosno, da se eliminise podstrek za neefikasno ribarenje kao što je ribarenje pod čujuci Kanadi, Novi Zeland i Island.

Očuvanje divljih životinja pokreće ista pitanja – u odsustvu vlasničkih prava ili državnih ograničenja, dolazi do preteranog lova, ponekad do granice ispreblijenja. Da bi se očuvali slonovi u Africi, jedna od mera bila je jednostavna zabrana lova. Međutim, lokalno stanovništvo nije podstaknuto da poštuje zabranu; slonovi se ipak love (pošto se zakon teško sprovođa), a granični troškovi za svaku ubijenu životinju praktično su ravni nuli. Nulta cena dovodi do preteranog lova. Drugi pristup bi bio da se lokalnim seljacima daju vlasnička prava na životinje, koja bi bila sićna pojedinačnim transferabilnim kvotama. Lokalni seljaci bi u tom slučaju bili podstaknuti na očuvanje krda, pošto bi mogli da zarade prodajući dozvole za lov. Prema Sagin [Sugg, 1966], u Keniji je 1977. godine potpuno zabranjen lov, a broj slonova se do vlasnicima zemljišta dato pravo vlasništva i nad divljim životinjama; od tada do 1995. broj slonova se povećao sa 40.000 na 68.000. Ideja da se pojedinačna daju vlasnička prava na divlje životinje koje žive na njihovoj zemlji očigledno ima uspeha. U Južnoj Africi, mnogi farmeri su otkrili da im se isplati da prestanu da obrađuju zemlju i da vrate u prirodno stanje, a zatim naplatuju turističkim posetama tranje životinja. Oko 18% zemljišta na jugu Afrike sada se koristi za taj vid ekoturizma [Heal, 2001, str. 10].

Trgovina emisijama sumpordiksida i pojedinačnim transferabilnim kvotama uglavnom se smatra uspešnom. Pa ipak, u rešavanju ekoloških problema, pristupi zasnovani na podsticajima još ni izbirla nisu zamjenili sistem zasnovan na naredbama i kontroli. Kako troškovi tradicionalnih ekoloških programa i dalje rastu – procenjuje se da već iznose više od 2% BDP-a – veća efikasnost pristupa koji su zasnovani na podsticajima mogla bi da ih učini privlačnijim za kreatore politike.

► IMPLIKACIJE ZA RASPODELU DOHOTKA

Do sada smo najviše pažnje obratili na efikasnost regulisanja eksternih efekata. Ekonomija blagostanja ukazuje na to da moramo da uznamo u obzir i distributivne aspekte. Međutim, pokušaji da se procene distributivne implikacije ekoloških poboljšanja pokreću veći broj složenih pitanja.

Ko ima koristi?

U našem jednostavnom modelu, raspodela koristi predstavlja trivijalno pitanje, budući da postoje samo jedna vrsta zagađenja i samo jedna žrtva zagađenja. U stvarnosti, pojedinci tipa različite štete od ekstremnih efekata. Neki dokazi ukazuju da su siromašnije četvrti obično više izložene zagađenju vazduha od onih u kojima živi imućniji svet [Gayer 2000]. Ako je ovo tačno, smanjenje nivoa zagađenja vazduha moglo bi učiniti ravnomernijom raspodelu realnog dohotka, pod ostalim nepromenjenim uslovima. S druge strane, realizacija ekoloških programa kojima se unapređuju tereni za rekreaciju kao što su nacionalni parkovi, po svoji prirodi donela bi najviše koristi porodicama s višim dohodkom, koje su njihov glavni korisnici.

Čak i ako znamo ko trpi štetu od nekog eksternog efekta, ne znamo koliko bi za očekivano stranu vredela mogućnost njegovog uklonjenja. Pretpostavimo da bi neka porodica s visokim dohodkom bila spremna da za određeno poboljšanje vazduha plati više nego neka porodica s malim dohodkom. U tom slučaju, čak i ako bi program više smanjio količinu zagađenja porodicama s malim dohodkom nego porodicama sa većim dohodkom, porodice sa visokim dohodkom bi možda bile spremnije da plate novčani iznos za smanjenje zagađenja.

Ko snosi troškove?

Pretpostavite da državna politika podstakne veliki broj preduzeća zagađivača da smanje proizvodnju. Kako se ova preduzeća smanjuju, tražnja za inputima (rad, sirovine i dr., komentar redaktora) koje ona koriste takođe opada, zbog čega vlasnici inputa dolaze u gori položaj.¹³ Neki radnici preduzeća zagađivača mogu kratkoročno da ostanu bez posla i da budu prinudeni da dugoročno rade za nižu zaradu. Ako ovi radnici zaraduju manji dohodak nego ranije, unaprednje ekološke dovelo je do povećanja nejednakosti dohodaka.

Predmeti žestokih rasprava i neslaganja je mera u kojoj siromašni snose troškove zaštite životne sredine. Kritičari ekološke vrde da su pokušali da fabrihe koje su se nalazile u gradskim jezgri prestanu s radom, „pogorišali ekonomski položaj najsiromašnijih“ ljudi koji tamo žive [Ross, 1999, str. A26]. Ekolozi ovakve tvrdnje nazivaju „ucenom radnim mestima“ i veruju da ne postoji dovoljno dokaza da siromašni građani trpe štetu od zaštite životne sredine.

Drugi problem predstavlja to što proizvodi preduzeća zagađivača, koja su primarna da u cenu ukalkulišu granične društvene troškove, obično postaju skuplji. Sa stanovništa efikasnosti, ovo je u potpunosti poželjno, pošto bi u protivnom cene stale pogrešne signale u vezi s troškovima resursa. Pa ipak, kupci ovih proizvoda uopšteno dolaze u gori položaj. Ako te proizvode prevensivno troše grupe s višim dohodcima, pod ostalim nepromenjenim uslovima, raspodela realnog dohotka će postati ravnomernija, i obrnuto. Prema tome, da bi se precenilo uticaj smanjenja zagađenja na raspodelu dohotka, moramo znati kakva je struktura tražnje, po dohodnim grupama, za dobrima koje proizvode preduzeća zagađivači.

Zadatak da se utvrdi raspodela troškova kontrole zagađenja očigledno je veoma težak. U jednoj studiji, Vols i Henson [Walls and Henson, 1999] su utvrdili da učesće u dohotku troškova uvođenja sistema naknada za emisije gasova iz motornih

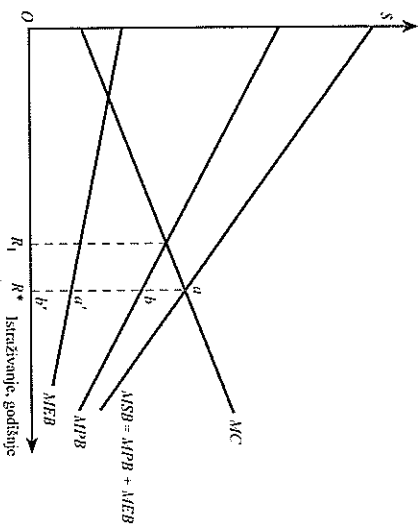
¹³ Ispunje, pod istim uslovima, smanjuje se cena inputa čije je korišćenje politično intenzivno i proizvodnji koja izaziva zagađenje. F. Černomera glavni, odjeljak „Akoški opšte ravnoteže“.

vozila varira u obrnutoj srazmerni s godišnjim dohodkom. Oni su izračunali da će porodici koja se nalazi u donjoj dohodnoj grupi ova politika koštati 2,65% njenog dohotka, dok će za porodicu u gornjoj dohodnoj grupi učesće tih troškova iznositi samo 0,35%. U mrti u kojoj se mogu primeniti na druge ekološke politike, ovakvi nalazi dovode u dilemu one koji se zalažu i za veću jednakost u raspodeli dohotka i za čistiju životnu sredinu.

► POZITIVNI EKSTERNI EFEKTI

Do sada smo se uglavnom bavili negativnim eksternim efektima. Međutim, primetili smo da efekti preliivanja aktivnosti jednog subjekta na drugog mogu da budu i pozitivni. Analiza ovog situacija jeste simetrična. Pretpostavimo da kriva granične privatne koristi (MPB) i kriva graničnih troškova (MC) preduzeća, kada obavlja istraživačko-razvojne aktivnosti, izgledaju kao što su prikazani na slici 5.13. Preduzeće se opredeljuje za nivo istraživačko-razvojnih aktivnosti R_1 , pri čemu je $MC = MPB$. Postavimo dalje da istraživačko-razvojne aktivnosti tog preduzeća omogućavaju drugim preduzećima jeftiniju proizvodnju, kao i da ta druga preduzeća ne moraju da plate korišćenje tuđih naučnih rezultata, pošto ovi postaju deo opšteg znanja.¹⁴ Na slici 5.13, granična korist drugih preduzeća koja odgovara bilo kojoj „količini“ istraživačke rada označena je s MEB (što znači granična eksterna korist). Granična društvena korist istraživanja jeste zbir MPB i MEB a označava se sa MSB .

Efikasnost zahteva jednakost graničnih troškova i granične društvene koristi, koja se ostvaruje u tački R^* . Prema tome, „ponuda“ istraživanja i razvoja nije dovoljna.



Slika 5.13
Pozitivan eksterni efekat
U slici su prikazane granice društvene koristi i granice eksternih koristi. Firma koja maksimira profit ima proizvodnju za koju su granice privatnih troškova jednaki granici koristi R_1 . Međutim, efikasnost zahteva da granici troškovi budu jednaki granici društvenoj koristi, što se ostvaruje pri proizvodnji R^* .

¹⁴ Ponudak, ovakvo situacija može dovesti da se izbegne zahvaljiviji povećanju zakonima. Akadama, u mnogim slučajevima rezultati fundamentalnih istraživanja ne mogu se zadržati patentima čak ni kada imaju komercijalnu primenu.

Kao što negativan eksterni efekat može da se koriguje piguovskim porezom, pozitivan eksterni efekat može da se koriguje piguovskim subvencijom. Konkretno, ako dobitje subvenciju jednaku graničnoj eksternoj koristi u optimumu – što je jednako rastojanju *ab* na slici 5.13 – preduzeće koje sprovođi istraživačko-razvojne aktivnosti proizvođače efikasno.¹⁵ Putka je jasnar: kada jedan pojedinac ili preduzeće proizvode pozitivne eksternne efekte, ponuda te aktivnosti ili dobra na tržištu nije dovoljna, ali odgovarajuća subvencija može da poboljša situaciju. Naravno, i dalje su prisutne sve teškoće u merenju količine i vrednosti eksternog efekta. Neka istraživanja zaključuju da je prihvatna stopa prinosa od istraživačko-razvojnih aktivnosti oko 10%, a da je društvena stopa prinosa oko 50%. Ukoliko su ovi brojevi tačni, pozitivni eksterni efekti povezani s istraživačko-razvojnim aktivnostima prilično su veliki.

Napomena

Mnogi od onih što za *pozitivne eksternne efekte* rnkada nisu ni čuli, intuitivno ipak shvataju njihov koncept i njihove političke implikacije. Oni shvataju da će, ukoliko uspeju da ubeđe državu da njihove aktivnosti stvaraju korisna prethvatnja, moći da dobitju izvesne subvencije. Zaintevi za takvim subvencijama moraju obazrivo da se razmotre iz dva razloga:

- Subvencija na ovaj ili onaj način treba da se izdvoji iz sredstava uzetih od poreskih obveznika. Prema tome, svaka subvencija predstavlja preraspodelu dohotka od svih poreskih obveznika ka pojedinačnim primaocima. Čak i ako se pokaže da su subvencije bile efikasne, njihove distributivne implikacije ne moraju da budu poželjne. Ovo zavisi od vrednosnih sudova otkrčenih kroz funkciju društvenog blagostanja.
- Činjenica da je neka aktivnost korisna *ne* znači da ona generiše eksternne efekte i da je potrebno da se subvencioniše da bi bila efikasna. Subvencija je adekvatna samo u slučajju kada tržište ne omogućuje da oni koji više neku aktivnost ostvare u potpunosti granični prinos od te aktivnosti. Na primer, jedan odličan hirung koji mnogo čini za ljude ne stvara pozitivan eksterni efekat sve dok njegova zarada odražava inkrementalnu vrednost njegovih usluga.

U nastavku ćemo ove teme razmotriti u kontekstu javne politike prema građanima koji žive u sopstvenim kućama.

PERSPEKTIVA POLITIKE

Kuće u kojima žive vlasnici

Niz odredbi američkog federalnog zakona o porezu na dohodak predviđa značajne subvencije za građane koji žive u sopstvenim kućama. Ove odredbe su delajjno prikazane u Sedamnaestoj glavi. Takve subvencije trenutno iznose više od 14 milijardi \$ godišnje (Joint Committee on Taxation, 2006, str. 33). Mogu li se ovojlike subvencije opravdati? Argumenti se obično svode na tvrdnju da posedovanje kuće

¹⁵ Okrenite pažnju na to da je na slici *ab = a' b'*.

stvara pozitivne eksternne efekte. Vlasnici kuća brinu o svojoj imovini i održavaju je čistom, od čega njihovi susedi imaju koristi; otuda, dakle, potiče eksterni efekat. Pored toga, vlasništvo nad kućom znači da je pojedinac snažnije ukorenjen u društvu u kome živi. Ovo povećava stabilnost društva, što predstavlja još jedan poželjan efekat prethvatnja.

Bržljivo održavanje imovine svakako stvara pozitivne eksternne efekte, a vlasnici kuća će ih verovatno bolje održavati nego zakupci, što važi i za baštu itd. (Glaseer and Shapiro, 2002). Međutim, da li je takvo poželjno ponašanje isključivo posledica vlasništva nad kućom? Dobro održavanje kuće od strane vlasnika može da bude i rezultat činjenice da 66% američkih porodica koje poseduju kuću ima i relativno visoke dohotke. (Međijalni dohodak kućevlasnika gotovo je dva puta veći od medijalnog dohotka zakupaca.) Takođe ne postoji nikakav dokaz ni da to što se malo kuća nalazi u privatnom vlasništvu doprinosi društvenoj nestabilnosti. U Švajcarskoj, zemlji koja nije poznata po revolucionarnim tendencijama, u sopstvenim kućama/ stanovima živi manje od jedne trećine stanovnika.

Naravno, čak i ako ne doprinosi korigovanju neefikasnosti, subvencionisanje može da bude opravdano po osnovu pravdičnosti. Međutim, kao što je upravo rečeno, vlasnici kuća obično imaju više dohotke od zakupaca. Prema tome, subvencionisanje vlasništva nad kućom s tog stanovišta ima smisla samo ako je cilj preraspodele povećanje nejednakosti dohotaka.

Rezime

- Eksterni efekat se javlja kada aktivnost jedne osobe utiče na drugu i to mimo tržišnih mehanizama. Eksterni efekti upošteno se mogu pripisati odsustvu efektivnih prava vlasništva.
- Eksterni efekti utiču na to da se tržišna cena udaljava od društvenih troškova, što izaziva neefikasnu alokaciju sredstava.
- Kousova teorema ukazuje na to da, kada se uspostave prava vlasništva, privatna lica mogu da pregovaraju o eksternim efektima, što može da rezultira u efikasnoj proizvodnji. Međutim, da bi se to dogodilo, troškovi pregovaranja moraju da budu niski i mora postojati mogućnost da se izvor eksternog efekta lako identifikuje.
- Piguovski porez je porez koji se na zagadenje razrezuje u iznosu jednakom graničnoj društvenoj šteti pri efikasnom nivou proizvodnje. Takav porez daje privatnu podstical proizvodnju da „proizvođi“ efikasno nivo zagadenja.
- Subvencije za smanjenje zagadenja mogu da usmeravaju proizvođače ka efikasnom nivou proizvodnje. Međutim, subvencije mogu da dovedu do prekomerne proizvodnje, a osim toga, skopćane su s administrativnim problemima, a neki ih smatraju i etički neprihvatljivim.
- Naknada za zagadenje (porez koji se naplaćuje za svaku jedinicu zagadenja) može da obezbedi da se uz najniže moguće troškove ostvari zadato smanjenje zagadenja.
- Sistem „ogranči i trguj“ predviđa izdavanje dozvola za zagadenje, ali dopušta i da se tim dozvoljama trguje. Njime se takođe postize zadati nivo smanjenja zagadenja uz najniže moguće troškove.
- Pristup „naredbi i kontrole“ manje je fleksibilan od propisa zasnovanih na podsticajima, a time je po svojoj prirodi i skuplji.
- Pozitivni eksterni efekti upošteno dovode do nedovoljne „ponude“ neke aktivnosti. Subvencionisanje može da otkloni ovaj problem, ali treba voditi računa da se izbegnu bespotrebne subvencije.

Pitanja za diskusiju

1. Prema rečima bivšeg potpredsednika Ala Gora, „Klasična ekonomija usko definiše produktivnost i podstiče nas da povećanje produktivnosti izjednačujemo s ekonomskim napretkom. Međutim, sveži gal kao što je prognoza, toliko je privlačan da ekonomisti obično previđaju loše sporadne efekte koji često prate ekonomski napredak“ [Miller, 1997, str. A22]. Prodiskutujte da li je ovo tačan opis „klasične ekonomije“. Gor je nakode izjavio da moramo da prodrazumemo „odlučnu i nedvosmisleni akciju... kako bismo spasavanje životne sredine usvojili kao glavni princip oko kojeg će se naša civilizacija učvrstiti“. Pretpostavite da ste kreator politike koji pokušava da odluči šta treba učiniti u vezi s izduvnim gasovima iz automobila. Kako biste ovu Gorovu izjavu koristili kao okvir za donošenje odluke?
 - a. Prikazite grafike koliko će zabava Kazanova prirediti?
 - b. Pretpostavite da za Kazanovine prijatelje postoji fiksna granična eksterna korist od učesća na zabavama i da ona iznosi $b \cdot s$. Prikazite ovo grafčki.
 - c. Koliko iznosi društveno optimalan nivo zabava? Kako bi Socijalni odbor mogao da utiče na Kazanovu da priredi toliko zabava?
 - d. Prikazite na grafikonu optimalnu subvenciju po zabavi i ukupan iznos koji se plaća Kazanovi. Ko dobija, a ko gubi ovim planom?
2. Broj zabava koje Kazanova priređuje svakog meseca prikazan je na priloženoj slici na horizontalnoj osi, a dolarski iznosi troškova i koristi na vertikalnoj. Kriva MC_p označava granične troškove priređivanja zabava, a kriva MB_p Kazanovine granične koristi od toga što ih priređuje.
 - a. Prikazite grafike koliko će zabava Kazanova prirediti?
 - b. Pretpostavite da za Kazanovine prijatelje postoji fiksna granična eksterna korist od učesća na zabavama i da ona iznosi $b \cdot s$. Prikazite ovo grafčki.
 - c. Koliko iznosi društveno optimalan nivo zabava? Kako bi Socijalni odbor mogao da utiče na Kazanovu da priredi toliko zabava?
 - d. Prikazite na grafikonu optimalnu subvenciju po zabavi i ukupan iznos koji se plaća Kazanovi. Ko dobija, a ko gubi ovim planom?
3. Da li je Kausova teorerna primenljiva na navedene situacije? Zašto se na neke može primeniti, a na druge ne može?
 - a. Farmer koji uzgaja organski kukuruz izlaže se riziku da mu usevi budu kontaminirani genetski modifikovanim kukuruzom koji uzgajaju njegovi susedi.
 - b. U Brazilu je zabranjeno lovitie i prodavati određene vrste tropskih riba. Pa ipak, u neke udaljene delove reke Amazon, stotine ronilaca dolaze da love egzotične ribe koje prodaju na međunarodnom crnom tržištu. Pristastvo tako velikog broja ribolovaca uništava fond egzotičnih riba.
 - c. U saveznoj državi Vašington mnogi farmeri posle žetve spajaju strništa kako bi svoja polja pripremili za sledeću sezonu. Stanovnici obližnjih gradova žale se zbog zagađenja.
 - d. Korisnici Interneta uopšteno imaju nulte inkrementalne troškove prenošenja informacija. Usled toga dolazi do zagašenja, a korisnici su frustrirani zbog čekanja.
4. Neki posmatrači su dokazivali da uvoz nafte čini Sjedinjene Države taocem političke Saudijske Arabije i drugih zemalja sa Srednjeg istoka. Ovo komplikuje američku spoljnu politiku.
 - a. Objasnite zašto ova situacija podrzumeva eksterni efekat.
 - b. Predložite piguovski porez koji bi rešio problem ovog eksternog efekta.
 - c. Neki ekonomisti žele da ograniče domaću potrošnju benzina ali se brinu da bi to državi omogućilo još veće prilode od postojećih. Feldstajn [Feldstein, 2006b, str. A10] je predložio alternativno rešenje, sistem razmenjivih prava na benzin (TGR):

„U okviru sistema razmenjivih prava na benzin, država bi svakom odraslom građaninu dodelila TGR dužničku karticu. Uredaji za čitanje kartica na benzinskim pumpama, koji sada očitavaju standardne kreditne i debitne kartice, bili bi modifikovani kako bi mogli da očitavaju i ove nove TGR dužničke kartice. Kupovina jednog galona benzina zahtevala bi korišćenje jednog razmenjivog prava na benzin, koje bi se tretiralo kao plaćanje u novcu. Država bi

odlučila koliko galona benzina bi godišnje trebalo da se potroši i izdala ukupan broj takvih TGR. Godine 2006. Amerikanci će kupiti oko 110 milijardi galona benzina... Da bi se ukupna potrošnja smanjila za 5%, neophodno je da se broj TGR smanji na 104,5 milijardi.“

Nacrtajte dijagram na kojem ćete prikazati kako bi se utvrdivala cena razmenjivih prava na benzin. Pretpostavite da je tržišna cena prava veću 75 centi. Kako bi ovo promenilo oporuntne troškove kupovine jednog galona benzina?

5. U Indiji, lek koji se daje bolesnim kravama prouzrokuje uginuće velikog broja lešinara koji se hrane uginulom stokom. Pre nego što se njihov broj smanjio, lešinari su ponekad uletali u motore mlaznih aviona koji su uzletali s aerodroma u Nju Delhiju i time dovodili putnike u ozbiljnu opasnost. Međutim, smanjenje broja lešinara dovelo je do naglog povećanja broja pacova i divljih pasa koji se sada najviše hrane trulim mesom [Gentlemen, 2006, str. A4]. Poglavlji su se zahtevali da se zabrani lek koji se koristi za lečenje krtava.

Identifikujte eksternu efektu prisutne u ovoj situaciji. Sta mislite o efikasnosti zabrane pomenutog leka. Kako biste sastavili propis zasnovan na podsticajima, koji bi mogao da ostvari efikasan rezultat?
6. U Kaliforniji je vozaična hibridnih automobila dozvoljeno korišćenje posebnih traka na autoputevima koje su naće namenjene za pune automobile. S obzirom na nedavno povećanje kupovine hibridnih automobila, ove trake poselju sve zagušenije, što dovodi do povećane potrošnje benzina i štetnih emisija. Opšite alternativnu politiku za rešavanje problema zagušenja saobraćaja.

7. Oblast Finger Lejks u saveznoj državi Njujork privlači turiste koji žele da degustiraju tamoshnja vrhunaca vina. Poslednjih godina, u istoj oblasti sve češće se otvaraju farme svinja – u nekim od njih uzgajala se i više od hiljadu svinja. Zadah koji se širi od ogromnih količina stajskog dubriva negativno utiče na turizam. „Društveni rečima, vino i svinje ne idu zajedno“ [Chen, 2001, str. L1].

Zamislite da se farma „Prasiet“ (LP) nalazi u blizini vinograda „Mamurhak“. Na tabeli su za svaki nivo proizvodnje na farmi svinja navedeni granični troškovi po jednoj svinji, granična koristi za farmu i granična šteta koja se nanosi vinogradu:

Proizvodnja	MC	MB	MD
1	3	13	5
2	6	13	7
3	10	13	9
4	13	13	11
5	19	13	13
6	21	13	15

- a. Koliko svinja proizvodi LP?
 - b. Koliko iznosi efikasan broj svinja?
 - c. Pošto su joj dosadnje prilude vlasnika vinograda na njenu farmu, vlasnica kupuje „Mamurhak“. Koliko će svinja farma proizvesti posle fuzionisanja?
 - d. Kako fuzionisanje utiče na zajednički profit koji ostvaruju farma i vinograd?
8. Privatna granična koristi za proizvod X je $10 - X$, gde je X broj utrošenih jedinica. Privatni granični troškovi proizvodnje X su konstantni i iznose 5 \$. Za svaku proizvedenu jedinicu X, članovi društva imaju eksterni trošak od 2 \$. Koliko će se proizvođa X proizvoditi u odsustvu bilo kakve državne intervencije? Koliko iznosi efikasan obim proizvodnje X? Koliko iznosi dobit za društvo kada se s nefekasnog pređe na efikasan obim proizvodnje? Predložite piguovski porez koji bi doveo do efikasnog obima proizvodnje. Koliki prihod bi se ostvario od poreza?
 9. U Evropi je duboko ukorenjeno uverenje da univerzitetško obrazovanje gotovo u potpunosti treba da finansira država. U Francuskoj, studenti plaćaju školarinu od oko 400 \$ godišnje; u Nemačkoj, federalni zakon izričito zabranjuje da državi univerziteti naplaćuju školarinu. Međutim, vlade evropskih država obično ne obezbeđuju dovoljno novca za univerzitate, što stvara probleme u pogledu održavanja kvaliteta. Ti problemi bi se, prema nekim mišljenjima,

njima, rešili ukoliko bi studentima počele da se naplaćuju prilično visoke školarine. Jedan nemčki funkcioner je na to rekao da je „jedno od osnovnih ljudskih prava da ima besplatno univerzitetsko obrazovanje“. U istom duhu, jedan poslanik Laburističke partije u Britanskom parlamentu tvrdio je da je „uvodjenje tržišta u visoko obrazovanje nešio što Laburistička partija ne bi trebalo da radi“ (Lyall, 2003, str. A3). Analizirajte uticaj sistema visokog obrazovanja koji finansiraju poreski obveznici na efikasnost i pravičnost.

10. Prepostavite da dva preduzeća ispuštaju određeno zagađenje. Granični troškovi smanjenja zagađenja za prva firmu iznose: $MC_1 = 300e_1$, a za drugu $MC_2 = 100e_2$, gde su e_1 i e_2 iznosi (u tonama) smanjenja emisije od strane prve, odnosno, druge firme. Prepostavite da ukoliko država ne interveniše, prva firma emituje 100 jedinica, a druga firma 80 jedinica zagađenja.
- Prepostavite da zakonodavci odluče da ukupno zagađenje smanje za 40 jedinica. Koliko bi svaka firma, da bi bila troškovno efikasna, smanjila svoje zagađenje?
 - Kolika bi naknada za zagađenje trebalo da se uvede kako bi se ostvario troškovno efikasni rezultat. Koliko bi svaka firma platila u naknadama?

c. Prepostavite da regulatorno telo umesto naknade za zagađenje uvede sistem razmenjivih dozvola i da ih izda 140, od kojih svaka dozvoljava emisiju od po jedne tone zagađenja. Prva firma koristi svoj politički uticaj da ubedi regulatorno telo da joj izda 100 dozvola, a drugoj firmi samo 40. Koliko će dozvola biti razmenjene između tih firmi, ako se uopšte budu razmenjivale? Koliki je minimalni iznos novca koji mora (ukupno) da se plati za ove dozvole? Za koliko će tona na kraju svaka firma smanjiti svoje zagađenje?

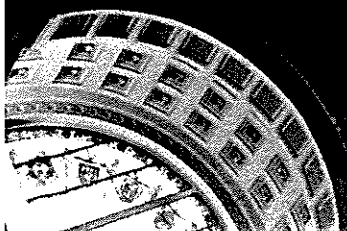
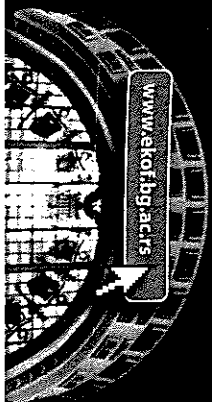
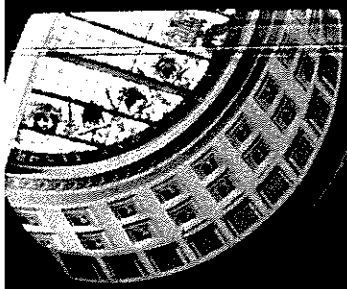
11. Slika 5.11 pokazuje kako korišćenje sistema „ograniči i trgovaj“ u poređenju s naknadom za zagađenje utiče na efikasnost kada su troškovi viši od očekivanih, a granične društvene koristi neelastične. Na slici 5.12 ovo je prikazano pod pretpostavkom da postoje elastične granične društvene koristi. Razmotrite sada slučaj u kojem se ispostavilo da su granični troškovi niži od očekivanih. Pokažite da li dolazi do preteranog ili nedovoljnog smanjenja emisija kada se koristi sistem „ograniči i trgovaj“ i kada se uvedu naknade za zagađenje. Koji je pristup efikasniji kada su granične društvene koristi neelastične, a koji kada su elastične?

100
100
100



JAVNE FINANSIJE

HARVEY S. ROSEN
TED GAYER





OBRAZOVANJE

Osnovni svrhe države čini obrazovanje njegove mladeži.

— DIODGEN LAERT

U prethodnim glavama predstavljen je pristup koji ekonomisti koriste da bi utvrdili kada je u tržišnoj ekonomiji opravdana državna intervencija. Taj pristup ćemo sada primeniti i na oblast obrazovanja. Pored toga što je izvanredan primer za primenu instrumentata javnih finansija, obrazovanje je posebno zanimljivo ako ni zbog čega drugog, onda zbog ogromnih novčanih iznosa koje države na njega troše. U Sjedinjenim Državama ukupna potrošnja federalnih vlasti, kao i vlasti saveznih država i lokalnih vlasti na osnovno i srednje obrazovanje premašuje 471 milijardu \$ [US Bureau of the Census, 2006b, str. 155].¹ Kao što ukazuje tabela 7.1, realni rashodi na osnovno i srednje obrazovanje po učeniku povećali su se od 1980. godine za oko 68%. Uprkos tome, Amerikanci već godinama smatraju da je obrazovanje koje pružaju državne škole u zemlji ispod standardnog nivoa [Phil Delta Kappa/Gallup, 2005]. Ove činjenice podvlače važnost bržijsve procene obrazovne politike primenom metoda iz oblasti javnih finansija koje smo usvojili.

Tabela 7.1 Realni godišnji rashodi po učeniku u državnim osnovnim i srednjim školama (odabrane godine)

Školska godina	Rashodi po učeniku (u dolarima iz 2004. godine)
1980.	4.917 \$
1985.	5.687 \$
1990.	6.746 \$
1995.	6.849 \$
2000.	7.574 \$
2003.	8.242 \$
2004.	8.248 \$

Izvor: US Bureau of the Census [2006, str. 155]

Realni rashodi po učeniku u državnim osnovnim i srednjim školama porasli su od 1980. godine za 68%.

¹ U Dvadeset drugoj glavi razmatramo je obrazovanje i troškove nastanka za obrazovanje od strane različitih nivoa vlasti.

► OBRAZLOŽENJE DRŽAVNE INTERVENCIJE U OBRAZOVANJU

Okvir ekonomske blagostanja ukazuje na to da bi trebalo da postavimo jedno osnovno pitanje: zašto se država tako mnogo angažuje u sferi obrazovanja, umesto da ga prepusti tržištu? Kao što smo videli u prethodnim glavama, tržišta ne uspevaju da obezbede efikasnu ponudu javnih dobara i dobara koja stvaraju eksternu efektu. Ie stoga treba da razmotrimo da li se obrazovanje ubraja u jednu od ove dve kategorije.

Da li je obrazovanje javno dobro?

Setimo se da je javno dobro neivalno i da se niko ne može isključiti iz njegovog korišćenja. Obrazovanje ne zadovoljava ni jedan od ovih kriterijuma. Potrošnja obrazovnih usluga je, bar u izvesnoj meri rivalna, s obzirom na to da, kada broj učenika u odeljenju prede izvesnu tačku, nastavnici posvećuju manje pažnje pojedinačnim učenicima, učionica postaje tesna, a javljaju se i druga ograničenja u pogledu obrazovnih resursa. Za razliku od neivalnog dobra, uključivanje još jednog „potrošača“ u obrazovanje nanet će troškove ostalim potrošačima. Pored toga, moguće je isključiti ne učesnika u obrazovanju, pošto se učeniku tako može onemogućiti korišćenje usluga koje pruža škola. Ukratko, obrazovanje je prvenstveno privatno dobro, budući da povećava blagostanje učenika time što povećava njihovu sposobnost da zarade za život i, opširnije rečeno, da se snadu u životu.

Da li obrazovanje stvara pozitivne eksternu efekte?

Uprkos tome što je obrazovanje pre svega privatno dobro, mnogo je onih koji dokazuju da je obrazovanje deteta korisno ne samo za dete, nego da donosi određene koristi i drugim članovima društva.

Jedan od mogućih pozitivnih eksternih efekata koje stvara obrazovanje jeste to što ono služi kao moćno sredstvo socijalizacije. Kao što je grčki istoričar Plutarh zapisao u svom delu *Moralita*, „Sam izvor i koren poštenja i vrline leži u dobrom obrazovanju“. U demokratskim državama, obrazovanje glasičima pruža osnovu i perspektivu na osnovu kojih će izvršiti politički izbor. Po rečima Džordža Vašingtona, „U strazneri u kojoj državna struktura osnažuje javnost, bitno je da javnost bude prosvetčena“. Oba stava ukazuju na to da obrazovanje pomaže u stvaranju informisanog i kohezivnog građanstva koje ima važnu funkciju, naročito u demokratiji. U stvari, Di [Dee, 2004] je pronašao određene dokaze da, što su ljudi više školovani, više učestvuju u izborima, češće čitaju novine i ispoljavaju veću toleranciju u odnosu na slobodu govora.

Međutim, nedavno su se čula i osporavanja ovog duboko uvreženog mišljenja. Ejsmoghlu i saradnici [Acemoghlu et al., 2005] razmotrili su korelaciju između godina provedenih u školi i demokracije u različitim zemljama. (Stepen demokracije meren je pomoću brojčanog indeksa konstruisanog na osnovu liste pitanja, kao što su, da li u zemlji postoje poštene izbore, da li izabrani predstavniči zaista i vladaju, da li postoje konkurentne političke stranke i tako dalje.) Kao što bi se moglo očekivati,

autori su pronašli postojanje pozitivne korelacije – zemlje u kojima je prosečan građanin obrazovaniji istovremeno su i demokratskije. Međutim, oni primjećuju da između zemalja postoje značajne razlike u kulturi, istoriji i društvenim institucijama da bi pripisivanje uzročno-posledične veze učenoj unakrsnoj korelaciji moglo da tako nas navede na pogrešne zaključke. Zbog toga, oni se usredsređuju na pitanje kako *razlike* u obrazovanju (godinama provedenim u školi) *imaju* jedne zemlje utiču na promenu indeksa demokracije. U stvari, usredsređujući se na razlike unutar zemalja, oni kontrolišu razlike između zemalja u karaktersistikama koje teško mogu, ili uopšte ne mogu da se izmere (razlike u kulturi, istoriji i dr., komentar redaktora). Njihova analiza podataka ukazuje na to da, kada se posmatraju pojedinačne zemlje, korelacija između obrazovanja i demokracije nestaje. Oni su došli do kontroverzno zaključka prema kome činjenice ne podržavaju stav da veći nivo obrazovanja građana zemlji čini demokratskijom. Ovakv nalaz treba obazrivo prihvatiti. Do njega se možda došlo stoga što su se druge varijable u analiziranim zemljama menjale tokom vremena, a te promene su mogle da prikriju uticaj obrazovanja. U svakom slučaju, ova studija nas podseća da bi bilo veoma teško empirijski potkrepiti mnoge stavove za koje se smatra da se sami po sebi podrazumevaju.

Primer visokog obrazovanja Veličina eksternih koristi od obrazovanja verovaino zavisi od obrazovnog nivoa. Na primer, ako koristi od socijalizacije koje omogućava obrazovanje pokazuju opadajuće granlične primose, onda osnovno i srednje obrazovanje stvaraju veće eksternne koristi nego visoko obrazovanje, zbog čega bi država na tom nivou trebalo manje da interverviše nego na nižim nivoima.

Federalna država zaista manje subvencionishe visoko od osnovnog i srednjeg obrazovanja. Uprkos tome, ona od sredine šezdesetih godina u velikoj meri finansira visoko obrazovanje.² Godine 2005. federalna država je potrošila oko 15,1 milijardi \$ na direktnu stipendije i programe studija uz rad na koledžima. Federalna pomoć studentima pružala se i u vidu studentskih kredita u visini od 58 milijardi \$. Iste godine odobreno je više od 21 miliona federalnih stipendija ili kredita. [US Bureau of the Census, 2006b, str. 182]. Dodatno, sistem oporezivanja dohotka građana sadrži nekoliko olakšica za visoko obrazovanje. To su poreski kredit HOPE i poreski kredit za „Učenje tokom života“ (za ove namene poreske olakšice su 2005. godine iznosile 6 milijardi \$). Osim toga, pri plaćanju poreza na dohodak, postoji mogućnost da se od oporezivog dohotka odbiju kamate na studentske kredite, neki troškovi obrazovanja i prihodi od stipendija (što je 2005. Ministarstvo finansija koštalo 4 milijarde \$).³

Postoji mišljenje da visoko obrazovanje treba da se subvencionishe zato što povećava produktivnost. Da fakultetsko obrazovanje povećava produktivnost možda jeste tačno, ali *doкле god zarade osoba koje imaju fakultetsku diplomu odražavaju njihovu višu produktivnost, eksterni efekti ne postoji*. Kasnije ćemo se pozabaviti pitanjem da li obrazovanje zaista omogućuje više zarade. Za sada, ključni argument u prilog postojanja eksternih efekata od obrazovanja zasnovao bi se na dokazi da visoko obrazovanje povećava produktivnost, ali da ne povećava zarade koje će studenti osvariti u budućnosti.

Čak i u slučaju kada visoko obrazovanje stvara pozitivne eksternne efekte, to sa stanovišta efikasnosti ne bi moglo da opravda postojeće državne programe koji sve studente, ukoliko ispunjavaju propisane uslove, subvencionishe po istoj stopi. Da li su eksternne koristi različitih visia fakultetskog obrazovanja jednake? Da li istorija umetnosti, računovodstvo i pripreme studije za medicinu proizvode iste eksternne efekte? Ukoliko je odgovor negativan, osvratanje efikasnosti zahteva da se one različitno subvencionishe.

Prisilnice subvencija dokazuju da bi, u slučaju da se one ukinu, manje ljudi studiralo. Ovo je verovaino tačno, zbog toga što bi ukidanje subvencija povećalo privatne troškove pojedinaca. Međutim, ova primedba sama po sebi nije opravdanje za subvencije. Da su se subvencije davale mladim ljudima koji su želeli da otvore automehničarsku radionicu, a zatim ukinute, smanjio bi se i broj tih radionica. Zašto bi potencijalni automehničar bio tretiran drugačije od potencijalnog intelektualca? Postoje i tvrdnje da ovaj argument nije korektan zato što ignoriše nesavršenosti privatnog tržišta kredita. Veoma je teško obezbediti kolateral za kredite za **ljudski kapital**, tj. za investicije u sebe sa ciljem da se poveća sopstvena produktivnost – zbog toga postoji mogućnost da se takva privatna tržišta kredita ne bi ni formirala.

U tom slučaju, neki studenti, za koje koristi od visokog obrazovanja prevazilaze troškove, mogu ipak odustati od studija zbog nedostataka sredstava, što predstavlja neefikasan ishod. Jedno od mogućih rešenja za ovakav neuspeh tržišta jeste da država svakom studentu omogući kredite uz tržišnu kamatnu stopu. Šta će se dogoditi posle zavšetka studija, kada dug treba otplaćivati? Kao što je primetio jedan komentator, „Veliki dug koji treba otplaćivati po završetku studija nesumnjivo će neke studente odvratiiti od zaduživanja. Međutim, to bi mogao da bude najmanjniji oblik ograničenja. Neko na kraju mora da plati račun, te je stoga teško razumeti zašto bi to bili poreski obveznici, a ne onaj ko će imati direktnu korist od školovanja“ [Passell, 1985].

Da li je tržište obrazovanja nepravilno?

Prethodna analiza u vezi s državnim intervencijom u obrazovanju prevensivno je bila usredsređena na ekonomsku efikasnost. Kao što smo razmotrili u Trećoj glavi, ekonomija blagostanja ukazuje na to da se u obzir mora uzeti i jednakost, a i u vezi s ovim mogu se izneti argumenti koji idu u prilog državnim obrazovanju i subvencionisanju visokog obrazovanja.

Prisutino se iz Četvrtе glave ideje o robnom egalitarizmu, kojom se sugerishe da pravilnost zahteva da neka dobra budu svima dostupna. Ukoliko je obrazovanje normalno dobro, onda bismo očekivali da slobodno tržište obrazovanja za rezultat ima različite nivoe obrazovanja za ljude s različitim nivoom dohotka, pri čemu bi oni s nižim dohocima stekli relativno niško obrazovanje ili bi čak ostali bez obrazovanja. Stav zasnovan na robnom egalitarizmu sugerishe da bi obrazovanje moralo da bude dostupno svim građanima bez obzira na koristi i troškove. Ovaj stav posebno prevladava kada je reč o osnovnom i srednjem obrazovanju.

Međutim, da li argument o jednakosti opravdava i državne subvencije za visoko obrazovanje? Subvencije za studiranje predstavljaju transfer od poreskih obveznika u celini, ka studentima. Ako gledamo na studenta kao na deo porodice u kojoj je odrastao, učiniće nam se da programi pomoći u obrazovanju zaista povećavaju jednakoost dohotaka. Verovatnoća da će se dobiti federalna pomoć smanjuje se kako se porodični dohoci povećavaju. Međutim, podseća se da su studenti većinom osobe

ljudski kapital

Ulaganje ljudi u obrazovanje, obliku i zadržavanje zasluga, koje povećava njihov produktivnost.

² Detaljne pojedinačne videti u: Kane [1998]. Takšine, ribisi i stvarne dežave suha uhlau zmanu sredstva i u visoko obrazovanje – preko 150 milijardi dolara godišnje [US Department of Education, 2006a].

³ V. publikaciju Kametinger za upravljanje i budžet SADV [US Office of Management and Budget, 2006, str. 288].

koje će ubrzo osnovati sopstvena domaćinstva, te da je dohodak tokom života osoba s fakultetskom diplomom viši od dohotka stanovništva u celini. Takva politika transfera mogla bi, subvencionisanjem pojedinaca s fakultetskim obrazovanjem, u stvari da izazove veću nejednakost u raspodeli dohotka. Međutim, u meri u kojoj korisnici kredita ne bi studirali da nisu dobili kredite, primena programa subvencija može da poveća jednakost dohotaka. Ipak, ovaj argument je zasnovan na pretpostavci da su razlozi zbog kojih studenti iz porodica s niskim dohodcima uglavnom rede odlaze na studije nedostatak novca za plaćanje troškova studiranja i nepostojanje tržišta studentskih kredita. Suprotno mišljenje, koje su izneli Kamerton i Heckman (Camerton and Heckman, 1999), jeste da porodični dohodak sam po sebi ne utiče na odluku o studiranju. Dohodak je mera dugoročnog okruženja u kojem su deca odrasla. Kada se u statističke analize determinanti upisivanja na studije uključuju varijabla kao što je sposobnost, školovina i porodični dohodak u velikoj meri gube na značaju.

▶ ŠTA SE POSTIŽE DRŽAVNOM INTERVENCIJOM U OBRAZOVANJU?

Ako obrazovanje proizvodi pozitivne eksternne efekte, onda bi država trebalo da ga subvencioniša. Međutim, čineći osnovno i srednje obrazovanje besplatnim (finansiranim od strane poreskih obveznika) i istovremeno obavezanim, država vrši nešto više od subvencionisanja. Ovakav sistem, koji je uobičajen u mnogim zemljama, ne može se objasniti samo sa stanovišta efikasnosti, zbog toga što bi efikasnija politika subvencionisanja obrazovanje samo do nivoa u kojem ono obezbeduje pozitivne eksternne efekte. Sa obzirom da obrazovanje omogućuje privatne koristi, efikasna politika bi zahtevala da oni koji te koristi ostvaruju, plate bar deo troškova školovanja. Međutim, sistem obaveznog i besplatnog obrazovanja mogao bi da se opravda stavom o robnom egalitarizmu po kojem svakome, bez obzira na troškove, treba da bude pružen izvestan nivo obrazovanja.

Druga karakteristika našeg sistema jeste to što država ne samo što finansira obrazovanje, već ga i proizvodi. Zašto se to dešava? Prema jednoj teoriji, država treba da proizvodi obrazovanje zato da bi društvu osigurala pozitivne eksternne efekte. Obrazovanje povećava produktivnost čoveka i čini ga u većoj meri informisanim i socijalizovanim građaninom. Prilikom donošenja odluke o obrazovanju, pojedinci verovatno uzimaju u obzir povećanje produktivnosti budući da ono omogućuje više zarade. Međutim, lične koristi svakog pojedinačnog studenta od toga što je postao država finansirala, ali ne i proizvodila obrazovanje, privatne škole bi, nadmećući se u privlačenju studenata, sve svoje resurse posvetile tome da ih što bolje poduce veštinama koje povećavaju produktivnost, a ne onima koje od učenika stvaraju bolje građane. Iz ovoga proizilazi zaključak da ostvarenje opšteg opredeljenja za uspostavljanje demokratskih procesa može lakše da se sprovede u sistemu državnih škola zaštićenih od privatne konkurencije. Međutim, veoma je teško procentiti valjanost ove teorije.

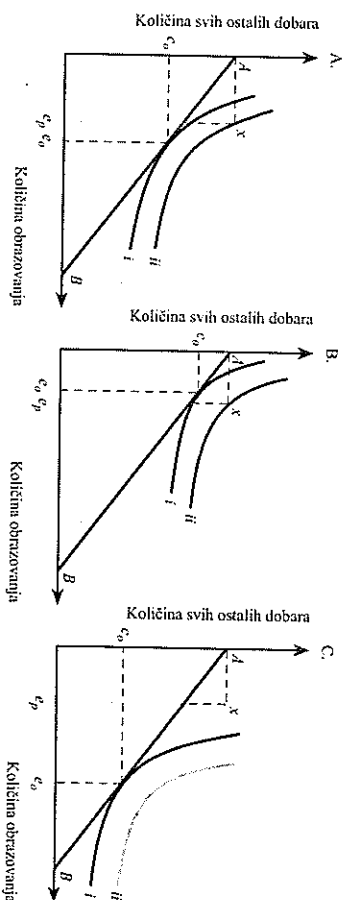
Da li državna intervencija istiskuje privatno obrazovanje?

Nezavisno od toga kako se obrizlaže obezbeđenje besplatnog obrazovanja, ekonomska teorija pruža iznenađujući rezultat prema kome postojanje državnog obrazovnog sistema ne mora obavezno da utiče na pojedince da se školuju više nego što bi to činili na privatnom tržištu. Razmotrimo slučaj Depeta, koji odlučuje o tome koliko će se obrazovati njegov sin Pinokio. Na slici 7.1a, količina obrazovanja meri se na horizontalnoj osi, a količina svih ostalih dobara koje porodica troši na verikadnim u učionici. Složeniji model bi uključivao i one aspekte obrazovanja, koji povećavaju njegov kvalitet. U odsustvu sistema državnih škola, Depeto na privatnom tržištu može da kupi onoliko obrazovanja koliko je spreman da plati po postojećoj ceni, a njegove mogućnosti sažeto su prikazane budžetskim ograničenjem AB . U skladu s tim ograničenjem, on za Pinokija kupuje e_0 časova obrazovanja; pri čemu c_0 predstavlja ono što ostane da potroši na druga dobra.

Pretpostavimo sada da se olvata državna škola. Depeto može da pošalje Pinokija u državnu školu u kojoj će provoditi e_p časova nedeljno, a da ga to ništa ne košta.⁴ Ova opcija nije predstavljena hinijom, nego samo jednom tačkom, x , u kojoj potrošnja obrazovanja iznosi e_p , te stoga Depeto sav svoj dohodak može da potroši na druga dobra. S obzirom da je kriva indiferentnosti i_1 koja prolazi kroz x , viša od krive indiferentnosti i_0 , Depeto ispisiuje Pinokija iz privatne škole i upisuje ga u državnu. Važno je to što je e_p manje od e_0 . Pinokijeva potrošnja obrazovanja se smanjuje. Postojanje državnog obrazovanja, prirodno, dovodi do ogromnog povećanja

Slika 7.1 Da li državno obrazovanje istiskuje privatno?

Na slici A, vredanje besplatnog državnog obrazovanja navodi tuđe da se manje školuju. Na slici B, navodi in da se više školuju, a na slici C, količina obrazovanja ostaje nepromenjena.



⁴ Možemo celina da pretpostavimo da Depeto već potrošio obrazove ne zavise od toga da li njegova deca pohađaju državnu školu.

poljskvanje

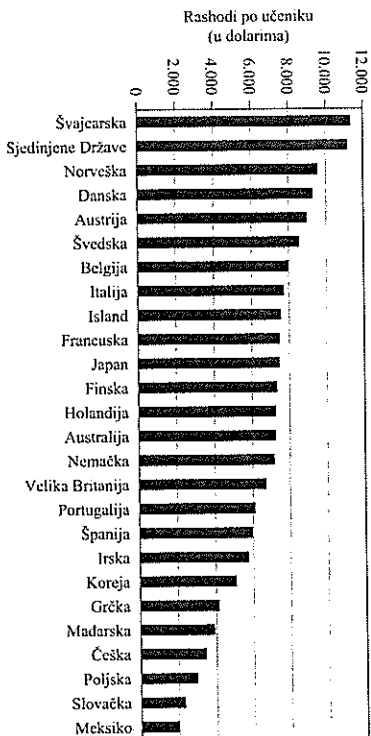
Obazređenja nekog dobra (u ovom slučaju obrazovanja) od strane javnog sektora može da suspišulša obrazovanje tog dobra od strane privatnog sektora. U situaciji poljskvanja, kada se poveća mogućnost obrazovanja u državnim školama, nelo porast ukupne količine obrazovanja manji je od porasta količine koju država obezbeđuje.

nja oportunističnih troškova privatnog obrazovanja, što navodi Depieta da povuče Pinokla iz privatnog obrazovanja, i ina za posledicu smanjenje Pinoklijeve potrošnje obrazovanja. Sistem državnih škola ovim istiskuje obrazovanje, jer smanjuje količinu obrazovanja koja se koristi ($e_p < e_d$). Međutim, obratite pažnju na to da se na slici 7.1A, na državno školovanje gleda kao na mogućnost „uzmi ili ostavi“. U meri u kojoj niža količina obrazovanja ponudena preko državnih škola može da se nadoknadi dodatnim privatnim časovima, manje je verovatno da će državno obrazovanje isistnuti potrošnju obrazovanja.

Naravno, uz drugaćij skup krivih indiferentnosti, državno obrazovanje moglo bi da navede Depieta na povećanje potrošnje obrazovanja od strane njegovog domaćinstva. Ovo je prikazano na slici 7.1B, gde otkrivanje državnih škola povećava Pinoklijevu potrošnju obrazovanja sa e_0 na e_p . Na slici 7.1C prikazan je skup krivih indiferentnosti na kojima ne postoji promena potrošnje obrazovanja posle uvođenja državne škole. Ova analiza pokazuje da ne treba snatrati da se samo po sebi podrazumeva da će to što država obezbeđuje besplatno obrazovanje – ili bilo koju drugu robu – povećati njegovu potrošnju.

Da li državna potrošnja poboljšava rezultate obrazovanja?

Pretpostavimo da smo prihvatili argumente koji idu u prilog državnoj intervenciji u obrazovanju, posebno mogućnosti da ona i organizuje državne škole. Ovo oslanja otvoreno pitanje da li veći rashodi znaista omogućuju bolje obrazovanje. Pitanje je u suštini teško stoga što nije potpuno jasno kako utvrditi šta je to „bolje obrazovanje“. Obrazovanje ima više ciljeva, uključujući poboljšanje kognitivnih veština,



Izvor: OECD (2005a, tabela B1-1)

podučavanje odgovornosti i sposobnosti saradnje između ljudi, pomoć da postanu informisani i dobro prilagođeni građani, kao i poboljšanje kvaliteta života s ekonomskog, ali i sa društvenog aspekta. Sve ovo bi teško moglo da se kvantifikuje, a još manje da se sažme jednom preciznom merom. Stoga se većina istraživanja fokusira na uži skup rezultata obrazovanja koji bar mogu da se izmere. To uključuje ocene na testovima, evidenciju o pohađanju škole, stopi napuštanja škole, stopi prodžavanja školovanja, kao i o zaradi. Počnimo razmatrajući ocene na testovima.

Na slici 7.2 može se videti da Sjedinjene Države po učeniku troše više od većine drugih razvijenih zemalja. Pa ipak, rezultati testova američkih učenika daleko su slabiji od najboljih i posmatranoj grupi zemalja. Na primer, na jednom testu datom pedemestogodišnjacima u 29 razvijenih zemalja, Sjedinjene Države su zauzele petnaesto mesto po znanju maternjeg jezika, devetnaesto po znanju prirodnih nauka i dvadeset četvrti po znanju iz matematike (OECD, 2004). Ovakvi podaci ubedili su neke posmatrače da veća ulaganja imaju veoma mali uticaj na ocene na testovima. Sada ćemo ispitati empirijski literaturu u vezi sa ovim pitanjem.

EMPIRIJSKI DOKAZI

Da li rashodi na obrazovanje poboljšavaju rezultate na testovima?

Pokušaji da se oceni efekat rashoda na rezultate koje učenici postižu, započeo je s Kohnanovim izveštajem [Coleman et al, 1966] u kojem je utvrđeno da uspeh učenika objašnjavaju porodično okruženje i uticaj višnjaka – a ne iznos finansiranja škola iz javnih izvora. Međutim, ovo je bila opservaciona studija, a takav pristup, kako je nagašeno u Drugoj glavi, otežava procenu uzročno-posledičnih efekata. Na primer, kada bi se više sredstava uložilo u dopunsku nastavu za slabije učenike, mogla bi da se javi negativna korelacija između rashoda i rezultata, čak i kada bi ti rashodi pomagali učenicima.

Bolji pristup bio bi da se obavi eksperiment sa slučajno odabranim učenicima iz školskih okruga s visokim i niskim rashodima na obrazovanje, kako bi se izmerile razlike u rezultatima na testovima. Mada je urađeno nekoliko istraživanja zasnovanih na slučajnim uzorcima (kasnije će o nekima biti reči), ova istraživanja se teško sprovode i zato su retka.

Umesto kontrolisanih eksperimenata, nekoliko novijih istraživanja zasniava se na kvaziekperimentima koji koriste činjenice da su promene u zakonima saveznih država povećale finansiranje nekih školskih okruga u odnosu na druge. S obzirom na to da se državno obrazovanje po tradiciji finansiralo iz lokalnih poreza, bogatiji školski okrugi obično su trošili više od drugih. Da bi se ujednačila potrošnja obrazovnih usluga, neke savezne države su počele da odobravaju veće stipendije u oblastima s niskim dohocima nego u onima s visokim dohocima. Početkom devedesetih godina, Massachusetts je uveo takav pristup. Analizirajući izolovani uticaj varijable koja opisuje promene u raspodeli sredstava za obrazovanje po okruzima, Gurjan [Gurjan, 2003] je utvrdio da povećanja rashoda po učeniku rezultiraju značajnim povećanjem ocena iz matematike, maternjeg jezika, prirodnih i društvenih nauka učenika četvrtog i osmog razreda.

Bez obzira na to, ovaj problem nije rešen. Hanušek [Hanushek, 2002] je proučio veliki broj ranijih istraživanja i utvrdio da u većini slučajeva podaci ne potvrđuju postojanje veze između rashoda na obrazovanje po učeniku i uspeha učenika. Sporno pitanje u vezi s prethodnom tvrdnjom jeste kako računati rashode na relativno malu

grupu hendikepiranih učenika – da li bi podlaci u vezi s rashodima trebalo da se koriguju kako bi se u obzir uzuo novac potrošen samo na „obične“ učenike? U odsustvu takve korekcije, unakrsna analiza između rashoda po učenicu i uspeha učenika mogla bi da dovede do pogrešnih zaključaka, pod uslovom da škole troše više na slabije učenike kojima je potrebna dopunska nastava, ili na učenike s posebnim potrebama.

Čak i ako prihvatimo da rashodi imaju malo uticaja na uspeh, implikacije nisu jasne. Kao što primećuje Hamušek [2002, str. 46], „Dokazi ne potvrđuju da novac i resursi nisu važni, niti da novac i resursi ne mogu da budu važni... U stvari, uverljivo utučanje rezultata bi moglo da bude da bude da neke škole efikasno koriste sredstva, ali da nasuprot njima postoje druge koje to ne čine“. Ovo pokreće pitanje da li neke vrste rashoda na obrazovanje imaju veći uticaj na kvalitet obrazovanja od drugih.

Javni rashodi i kvalitet obrazovanja

Konačno, cilj nije povećanje rashoda na obrazovanje samo po sebi, već poboljšanje uspeha učenika. Prema tome, važno je oceniti efikasnost različitih vrsta rashoda. Sva je, na primer, efikasnije smanjiti broj učenika po nastavniku, angažovati nastavno osoblje s većim iskustvom i višim obrazovanjem, povećati plate nastavnika, ili obezbediti novije knjige i pomagala? Rečeno jezikom ekonomije, koji inputi imaju najveći ograničeni efekat na rezultate obrazovanja? Obavljeno je više istraživanja da bi se procenilo koliko različitih inputi doprinose rezultatima obrazovanja.⁵ Mi ćemo se fokusirati na jednu popularnu opciju u politici, to jest, na smanjenje broja učenika u odeljenju.

EMPIRIJSKI DOKAZI

Da li smanjenje broja učenika u odeljenju poboljšava njihove rezultate na testovima?

Smanjenje broja učenika u odeljenju odražava se i na troškove i na rezultate. Troškovi nastaju usled toga što cilj može da se ostvari samo tako što će se zaposliti više nastavnika i obezbediti više učionica. Ovi troškovi su relativno lako merljivi. Troškovi smanjenja broja učenika u odeljenju za 10%, mogli bi u Sjedinjenim Državama iznositi otprilike 615 \$ po učeniku [Hoxby, 2002a, str. 23]. Merenje rezultata (koristi) je nešto prilično teško, zbog toga što je komplikovano proceniti uzročnost posledicnu vezi između broja učenika u odeljenju i njihovog uspeha. Opservacione studije uticaja broja učenika u odeljenju mogu da daju pristrasne rezultate ako se učenicima u manjim odeljenjima po nečemu razlikuju od učenika u većim i ako te različite doprinose razlikama u ocenama prilikom testiranja. Na primer, bogatije porodice žive u školskim okruzima u kojima je broj učenika u razredu manji, a deca iz takvih porodica u svakom slučaju dobijaju bolje ocene, što bi moglo da nas navede

⁵ Na primer, Asensio, Brown i Sander [Asensio, Brown, and Sander, 2003], i Hamušek, Rivkin i Kain [2003] deli su do zaključaka da na uspeh učenika utiče kvalitet nastavnika. Medutin, ovo istraživanje ne pokazuje dovoljno jasno kakvom politikom bi kvalitet nastavnika mogao da se unapredi.

da procenimo autonoman uticaj manjih odeljenja na uspeh. S druge strane, pristupačnost može da bude i u drugom smertu, ukoliko školski okruzi obezbede manja odeljenja za dopunsku nastavu, kao i za podučavanje učenika s posebnim potrebama.

Eksterni uticaji zasnovani na slučajnim uzorcima pružaju bolju mogućnost za procenu uzročno-posledičnih veza. Najpoznatija takva studija bio je eksperiment „Odnos broja učenika/nastavnika i uspeh učenika u Tencisju“ (tzv. projekat STAR) u okviru kojeg su deca iz nižih razreda osnovne škole nasumično raspoređena u manje grupe (13-17 dece po nastavniku) i veće grupe (22-23 dece po nastavniku). Krueger [Krueger, 1999] je utvrdio da deca iz manjih grupa pokazuju bolje rezultate na testovima od dece iz velikih grupa. U nastavku istraživanja, Krueger i Vinhor [Krueger and Whitmore, 2001] zaključili su da će deca koja su bila uključena u manje grupe po svojoj prilici lakše položiti prijemni ispit za koledž i da je taj efekat veći kada je reč o Afroamerikancima.

Medutin, druge detaljne studije otkrile su mešovite ili suprotne rezultate. Angristi i Lavi [Angrist and Lavy, 1999] iskoristili su mogućnost kakvu pruža jedan izraeliski zakon koji u državnim školama ograničava veličinu odeljenja na 40 učenika. Zbog tog zakona, škola u kojoj se nalazi 39 učenika određenog razreda imaće jedno odeljenje, dok će škola sa 41 učenikom formirati dva (mnogo manja) odeljenja. Setimo se rasprave o analizi prekida u regresiji u Drugoj glavi, koja koristi slične kritične grupe, da bi se uporedile njihove performanse. U ovom primeru, ne bi trebalo da bude sistematskih razlika između učenika upisanih u školu s 39 učenika u nekom razredu i učenika upisanih u školu sa 41 učenikom u istom razredu. Uprkos tome, deca koja pohađaju isti razred u različitim školama se zbog zakonskih ograničenja nalaze u odeljenjima koja se značajno razlikuju po broju učenika. Angristi i Lavi uporedili su rezultate na testovima i utvrdili da je prateće nastave i manjem odeljenju malo pozitivnan uticaj na učenike četvrtog i petog razreda, ali ne i na učenike trećeg razreda. U jednoj drugoj studiji (razmotreno) u Drugoj glavi, Hoksbičeva [2000] se oslonila na nasumične fluktuacije u vremenu rođenja u određenom školskom okrugu kako bi proverila efekat veličine odeljenja na deca u predškolskim ustanovama. Ona je utvrdila da veličina razreda nema značajne efekte na rezultate na testovima.

Uprkos činjenici da je empirijska literatura pokazala mešovite rezultate, kreatori politike su u velikoj meri ubeđeni u korist od smanjenja broja učenika po nastavniku. Rezultati projekta STAR utvrdili su ih u uverenju da je smanjenje veličine odeljenja korisno. Medutin, kako smo istakli u Drugoj glavi, treba biti obazriv prilikom donošenja suda da rezultati eksperimenta obavljenog u jednoj sredini mogu da važe i u drugoj. Jasnu pouku u pogledu opasnosti od ignorisanja ove činjenice pruža Kalifornija. Delimitirano na osnovu eksperimenta s projektom STAR u Tencisju, Kalifornija je 1996. izglasala zakon kojim se veličina odeljenja smanjuje za oko 10 učenika. Da bi se ostvario ovaj cilj, zakon zahteva da škole u Kaliforniji zaposle više nastavnika. Ovakvo povećanje broja nastavnika nije bilo deo projekta STAR, pošto eksperiment nije uključivao smanjenje veličine odeljenja u celoj saveznoj državi. Jedini način da Kalifornija značajno poveća broj nastavnika bio je da angažuje one s relativno manje iskustva i manje preporuka. Prema tome, kvalitet nastavnog osoblja je u prosku opao. Treba naglasiti da su Džepsen i Rivkin [Jepsen and Rivkin, 2002] utvrdili da je prednost od manjih odeljenja poniknuta pogoršanjem kvaliteta nastavnika. Smanjenje veličine odeljenja stoga nije poboljšalo kvalitet obrazovanja dece u Kaliforniji.

Da li obrazovanje povećava zarade?

Uticaj visine rashoda na obrazovanje i kvaliteta škola na ocene na testovima važno je i zanimljivo pitanje, ali nam ipak ne pruža direktno dokaze u vezi s drugim važnom varijablom – budućim zaradama. Čak i ako rashodi na obrazovanje ne povećavaju ocene na testovima, ne moramo da budemo mnogo zabrinuti zbog toga, pod uslovom da ti rashodi povećavaju buduće zarade učenika i studenata. Slično tome, ako rashodi na visoko obrazovanje povećavaju ocene na testovima, ali nemaju uticaja na zarade, mogli bismo da postavimo pitanje da li je taj državni novac racionalno potrošen.

Pretpostavka da što se više novca troši na obrazovanje, to se u budućnosti ostvaruju veće zarade možda deluje očigledno. Ako rashodi poboljšavaju kvalitet obrazovanja, onda će učenici u budućnosti biti produktivniji radnici. Ovo povećanje njihovog „ljudskog kapitala“ trebalo bi da se pretoci u više zarade. Međutim, bez obzira na pomenu nedoumicu u vezi s tim da li veći rashodi zaista popravljaju kvalitet obrazovanja (bar onako kao što to pokazuju rezultati testova), nije izvesno da veći rashodi na obrazovanje impliciraju veće buduće dohotke. Kada je reč o osnovnom i srednjem obrazovanju, čini se da grančno povećanje rashoda na obrazovanje ima mali uticaj na kasnije zarade. Najopimističnije procene ukazuju na to da 10 % povećanja rashoda na obrazovanje dovodi do povećanja od samo jedan do dva odsto u zaradama koje će se kasnije ostvariti [Heckman, 1999]. Međutim, efikasnost rashoda na obrazovanje zavisi od uzrasta i ekonomskog položaja relevantnog učenika. Istraživanja, posebno ona koja je obavio Heckman [1999], ukazuju na to da će se najviše isplatiti investicije u obrazovanje u ranom detinjstvu dece koja žive u nepovoljnim uslovima.

Imajte na umu i da se ovaj nalaz odnosi na grančne rashode. Drugim rečima, iako dodatni rashodi na obrazovanje ne moraju mnogo da utiču na buduće zarade, to ne znači da bi zarade bile iste ukoliko na obrazovanje ne bismo trošili ništa, ili kada niko ne bi išao u školu. U stvari, obimna empirijska literatura ukazuje nam na to da dodatno školovanje značajno povećava kasnije zarade time što uvećava ljudski kapital.⁶ Stručnjaci koji se bave tržištem radne snage procenjuju da svaka dodatna godina školovanja povećava zarade za 5 do 11 %.

NOVI PRAVCI DRŽAVNOG OBRAZOVANJA

Američki sistem državnih škola optužuje se za sve masovniju proizvodnju medionkriteta koji zemlju izlažu ekonomskom i društvenom riziku. Kao i mnogo šestošta drugo u oblasti obrazovne politike, ova tvrdnja je kontroverzna. Iako su rezultati na testovima za prijem na fakultet od šezdesetih godina prošlog veka sve slabiji, razlog je možda to što se struktura učenika koji polažu ovaj ispit vremenom promenila – koleđži postaju sve popularniji, te stoga sve više slabijih učenika polaže kvalifikacione ispite.

⁶ Međutim, prema jednoj drugoj teoriji, dodatne godine obrazovanja doprinose na univerzitetnom nivou povećanoj stazi kao sredstvo na osnovu kojeg će njihovi budući poslodavci identifikovati one s većim sposobnostima. Prema toj teoriji, visokoproduktivni pojedinci nemaju potencijalnim poslodavcima da strane pažnju na te svoje karakteristike, što može da utiče tako što će prethodni sve teškije u vezi s upisom na fakultet i što će na njima diplomirati. Ovo utiče da obrazovanje samo po sebi ne vodi ka većoj produktivnosti i većim zaradama, već preciznije kao signal talentovanosti.

cioni ispit. Nacionalna procena napretka u obrazovanju, program kojim rukovodi američko Ministarstvo obrazovanja, može da bude manje reprezentativan uzorku se napredak u obrazovanju, iz godine u godinu, testira na reprezentativnom uzorku američkih učenika. Rezultati ovog testa govore nam da su se tokom prethodnih tri deset godina ocene iz matematike i maternjeg jezika učenika četvrtog, osmog i dvanaestog razreda malo popravile [US Department of Education, 2004b, 2004c]. Ovo untemo poboljšanje ne umiruje kritičare koji smatraju da poboljšanje nije dovoljno, s obzirom na to da je u istom periodu došlo do vrlo velikog povećanja realnih rashoda po učeniku (v. tabelu 7.1). Mnogi od ovih kritičara veruju da su u državnom obrazovanju potrebne velike strukturne promene. Sada ćemo razmotriti nekoliko mogućnosti.

Eksplozivne škole

Ako povećanje rashoda na obrazovanje nije rešenje, postoje li drugi načini za unapređenje obrazovanja? Ekonomisti uopšteno brzo mogu da zaključie da li bi neko tržište na kojem postoje problemi bolje funkcionisalo ukoliko bi se na njemu pojavila konkurencija. Ovo važi i za raspravu o obrazovnoj politici. Neki ekonomisti su ubeđeni da bi se škole popravile ukoliko bi bile prinudene da konkuriraju jedna drugoj u privlačenju učenika. Ovo je jedan od motiva za otvaranje **eksperimentalnih škola** (*charter schools*) odnosno, državnih škola koje rade na osnovu povelje koju izdaju savezne države u skladu sa svojim standardima, ali uživaju slobodu da eksperimentišu i izvesnu nezavisnost u donošenju odluka o rashodima i zaposeljavanju. U četrdeset jednoj saveznoj državi sada postoje zakoni koji podržavaju otvaranje takvih škola. Postoji mišljenje da će konkurentski pritisak od strane eksperimentalnih škola primorati ostale državne škole da u cilju privlačenja učenika preispitaju sopstvene obrazovne strategije, kao i da učenicima ponude kvalitetniju nastavu.

U saveznom državama kao što je Arizona, gde je na snazi najliberalniji zakon o eksperimentalnim školama u zemlji, postoje primeri koji ukazuju na to da eksperimentalne škole povećavaju mogućnost izbora. Neke tamošnje škole opredeljuju se za pristup „povratak osnovama“, neke se usredsređuju na izvođačke umetnosti, neke organizuju nastavu za učence u drugom stanju itd. Da li ova raznovrsnost opetja dovodi do poboljšanja uspeha učenika? Utvrđivanje uzročno-posledične veze između pohtadnja eksperimentalnih škola i uspeha učenika je otežano time što porodice odlučuju u kakve škole se deca upisuju, tako da na razlike u uspehu po svoj prilici utiču različite porodične prilike.

Međutim, neka kvazieksplozivna istraživanja ukazuju na to da u eksperimentalnim školama učenici ostvaruju bolji uspeh. Hoksbičeva i Rokof [Hoxby and Rockoff, 2004] ispitili su uticaj pohtadnja eksperimentalnih škola na ocene iz matematike i maternjeg jezika. Oni su se usredsređili na podatke iz Čikaga, gde svaka eksperimentalna škola u koju se prijavljuje višak učenika, koristi lurtiju kako bi odlučila koga će primiti. U stvari, ovaj proces predstavlja eksperiment na osnovu kojeg se učenici nasumično upisuju u određenu eksperimentalnu školu, te se stoga može poređati uspeh onih koji su upisali eksperimentalnu školu, sa uspehom onih koji su upisali standardnu državnu školu. Hoksbičeva i Rokof utvrdili su da učenici koji pohtadaju eksperimentalnu školu poče od nižih razreda, dobijaju bolje ocene i na testu iz matematike i na testu iz maternjeg jezika.

Hoksbičeva [2002b] je u okviru jednog drugog istraživanja ispitivala šta se dešava kada se standardne državne škole u Migtigenu suoče s konkurencijom eksperimen-

Eksplozivne škole

Državne škole osnovane povoljom koje izdaju vlasti savezne države. U okviru granica uspostavljenih poveljom, te škole mogu da eksperimentišu s različitim pristupima obrazovanju i da uživaju izvesnu nezavisnost u donošenju odluka u vezi s rashodima i zaposeljavanjem.

lanih škola. Ona je koristila neku vrstu strategije „razlike u promjenama“, opisane u Drugoj glavi. U svojoj analizi je promene u osvojenom broju bodova na testovima u državnim školama u okruzima izloživim jakoj konkurenciji eksperimentalnih škola, uporedila s promjenama osvojenog broja bodova na testovima učenika državnih škola lociranih u okruzima u kojima je takva konkurencija bila mala. Hokslejeva je utvrdila da su u standardnim državnim školama sniženim u poređenju sa standardnim državnim školama koje nisu bile suočene s takvom konkurencijom. Standarde državne škole su ovo poboljšanje kvaliteta, čini se, postigle bez povećanja rashoda po učeniku.

Vaučeri

U poslednje vreme mnogo pažnje privukli su planovi da se kvalitet državnih škola poboljša time što će se značajno povećati mogućnost izbora škola putem sistema školskih vaučera. Osnova ovog pristupa sastoji se u tome što se finansijska pomoć daje učeniku, a ne direktno školi. Svaki učenik bi, na primer, mogao da dobije vaučer za školarinu koji bi prihvatila svaka kvalifikovana (licencirana) privatna škola koja učenikovej porodici najviše odgovara. Pristalice školskih vaučera veruju da bi efekti konkurencije od strane privatnih škola na tržištu obrazovanja bili delotvorni jednako kao što je to slučaj i sa drugim tržištima. Veoma loše države škole bi, ukoliko se ne reformišu, izgubile učenike i bile bi prinudene da se zatvore. U skladu s ovim stavom, percepcija roditelja i učenika o kvalitetu nastavnika, koje sistem državnih škola manje-više ignoriše, postale bi osnova za „kaznjavanje“ loših nastavnika i loše organizovanih državnih škola. Zanim, dostupnost novca od školarina podstakla bi preduzetnike na otvaranje novih privatnih škola u okruzima u kojima su postojeće škole slabog kvaliteta. Ovo je kreditilan scenario. Profina organizacija, Edison prodžekt (*Edison Project*), već upravlja sa 149 škola koje pohađa 84.000 učenika, uglavnom na osnovu ugovora sa školskim odborima državnih škola.

Kritičari tržišno orijentisanih pristupa obrazovanju iznose veći broj primedbi:

- Potrošači na tržištu obrazovanja ne moraju biti dobro informisani, zbog čega će rezultat delovanja konkurencije biti daleko od zadovoljavajućeg. Pristalice ovog stava ukazuju na osmravanje ogromnog broja stručnih škola sumnjive vrednosti, kao i na to da se lakve škole otmaju u učenike koji imaju pravo na federalne studentske kredite i stipendije.
- Premještanje dece u privatne škole može da smanji pozitivne eksteme efekte obrazovanja. Velika konkurencija mogla bi da navede škole da se usredstve na to da povećavaju prihvatne koristi za učenike (kao što je povećanje potencijala za zarade), odnosno, da zanemaruju one aspekte obrazovanja kojima se kretnju društvene koristi (kao što je stvaranje zajedničkog osećanja nacionalnog identiteta).
- Relativno dobri učenici mogu da iskoriste vaučere kako bi izbegli slabe državne škole u kojima bi ostavili slabije učenike. S obzirom na to da kvalitet obrazovanja učenika delimično zavisi od kvaliteta njegovih školskih drugova, rezultat bi bio još gore obratovanje od onoga koje su loši danci dobijati pre uvođenja vaučera. Kada je u Čileu pre nekoliko godina uveden sistem vaučera, pokazalo se da su se sposobniji učenici u nesrazmerno velikom broju opredelili za napuštanje državnih škola [Ladd, 2002., str. 19].

- Vaučerski sistem mogao bi da bude nepravilan. Cilj sistema vaučera jeste da porodice imaju mogućnost izbora privatne škole ukoliko to žele. Međutim, znači da bi im dobijanje vaučera povećalo dohodak. U meri u kojoj takve porodice imaju natporećne dohoke, rezultat bi bilo povećanje nejednakosti u raspodeli dohoka.

Oduševljene pristalice vaučera tvrde da se većina ovih primedbi može otkloniti dobro osmišljenim programom. Na primer, zabrinutost u vezi s jednaknošću može se rešiti tako što će vaučere prvenstveno dobijati porodice s malim dohocima. U svakom slučaju, raspava usmerava našu pažnju na važna precizno formulisana pitanja, na koja će morati da se odgovori prilikom uvođenja sistema vaučera na nacionalnom nivou. Koliko slobode će škole imati prilikom osmišljanja svojih programa? Da li upis trebalo da primene škole u koje se prijavi više učenika nego što mogu da prime? Da li bi škole koje vode verske organizacije mogle da budu uključene u ovaj program? Mogu li roditelji da poklone dodatna sredstva školama po svom izboru, ili bi to predstavljalo kršenje standarda jednako obrazovanja? Kako bi se porodice informisale o različitim mogućnostima obrazovanja učenika koje su im stoje na raspolaganju?

Veliki broj lokalnih zajednica u SAD nedavno je počeo da eksperimentiše s programima vaučera. Na primer, u Milvokiju je 1990. godine oko 1.000 učenika iz porodica s malim dohocima počelo da pohađa privatne škole plaćajući ih vaučernim rezultatima i utvrdila da su učenici koji su pohađali privatne škole imali više ocene na testovima iz matematike i uglavnom iste ocene na testovima iz materijeg jezika. Pored toga, Hokslejeva [2004] je naša dokaze da je veća konkurencija koju stvara program vaučera u Milvokiju dovela do poboljšanja uspeha na testovima u državnim školama.

Novija istraživanja ocenila su sisteme vaučera koji su finansirani privatnim sredstvima u Dejtonu, u Ohaju, Vašingtonu i Njujorku. Ovi programi su privlačni sa stanovišta istraživača zato što su se vaučeri nasumično delili porodicama s niskim dohocima, koje su se za njih kvalifikovale. Hanel i Pierson [Howell and Pierson] ocenili su prve tri godine ovog programa i zaključili da pohađanje privatne škole nije imalo uticaja na rezultate na testovima bele i hispanoameričke dece, ali su utvrdili pozitivan uticaj na testove iz matematike i materijeg jezika kada je reč o afroameričkoj deci.⁷ Rezultati programa iz Milvokija i drugih eksperimentalnih programa trebalo bi da pruže podatke za buduću raspravu o konkurenciji na tržištu obrazovanja.

Odgovornost škole

Dvedesetih godina prošlog veka, neke savezne države počele su da eksperimentišu s različitim oblicima reformi škola koje su se nazivale **odgovornošću škole**. Da bi zahleva potlačenje odgovornosti za svoje rezultate, u ovim državama je počelo da se neke države samo objavljivale izveštaje o uspehu škola, druge su rezultate testova povezivale s posebnim nagradama ili kaznama. Do 2000. godine, 39 saveznih država

odgovornost škole

Sistem praćenja performansi škola preko standardizovanih testova sa ciljem da se objavljujanim izveštajima javnost upozna sa rezultatima koje je škola postigla na testovima ili da se finansijski podstiču povežu s rezultatima testova.

Školski vaučeri
Vaučer koji se daje porodici kako bi joj se pomoglo da plati školarinu u bilo kojoj kvalifikovanoj školi, škola za taj vaučer dobija jednaku.

⁷ Kasnija istraživanja dovela su u pitanje održivost ovih rezultata. Videti, na primer, Krueger i Davu [Krueger and Davu, 2004].

je uvelo sistem odgovornosti škola, mada su se testovi značajno razlikovali, a razlikovale su se i nagrade i kazne vezane za uspeh. Na primer, u nekim državnim nastavnicima dobijaju novčanu nagradu u školama koje dobro prođu na testu, u nekim državama se nastavnici u školama koje pokazuju slab rezultat kažnjavaju, a u nekim se učenicima koji pohađaju slabe škole omogućava premeštanje u druge.

Godine 2002. predsednik Buš je popisao Zakon „Niječno dete neće biti ostavljeno“ (NCLB) koji su zakonodavna tela usvojila 2001, a koji je proširio školsku odgovornost na sve savezne države. Na osnovu tog zakona, sve države su obavezne da uvedu godišnje testiranje svih učenika od trećeg do osmog razreda, kao i da objave izveštaj kako bi upoređili svoje rezultate sa rezultatima drugih škola.⁸ Škole koje dve godine zaredom ne pokažu odgovarajući napredak, moraju da dopunse učenicima da se prebace u neku drugu državnu školu. Škole koje i dalje stagniraju, ili čiji se rezultati pogoršavaju tri godine zaredom, moraju da plate poducavanje ili dopunsku nastavu učenicima iz porodica s niskim dohodcima. Ako ni posle četiri godine ne ostvare napredak, škole se mogu primorati da zamene odeljene nastavnike ili da uvedu novi nastavni program.

Pristalice ideje o odgovornosti škole veruju da ona obezbeđuje podsticaj upravi škole i nastavnicima da smanje birokratski aparat i da se usredsrede na pružanje osnovnih znanja učenicima. Hanušek i Rejmondova [Hanushak and Raymond, 2005] ispitali su efekte uvođenja odgovornosti škola u različitim državama tokom dve desetih godina prošlog veka i zaključili da ova strategija povećava uspeh učenika. Važno je to što su utvrdili da do pozitivnog uticaja dolazi samo ukoliko se na škole primeni sistem nagrade i kazne koji je povezan s njihovim učinkom. Objavljivanje izveštaja o uspehu škole samo po sebi ne obezbeđuje dovoljan podsticaj za poboljšanje.

Najčešća kritika koncepta odgovornosti škola je to što se zbog preteranog usredsređivanja na standardizovane testove pojavljuju neki štetni efekti. Postoji zabrinutost da nastavnici uopšte nisu motivisani da podstiču kreativnost, sposobnost rešavanja problema i socijalizaciju, već da se umesto toga fokusiraju na pripremanje za testove. Džejkob [Jacob, 2005] je utvrdio da je sistem odgovornosti škola u Čikagu zastao navoio nastavnike da se usredsrede na znanja koja se ispituju testovima za utvrđivanje odgovornosti škole. Zanimljivo je to što se slična zabrinutost javlja i u nekim drugim zemljama u kojima učenici pokazuju mnogo bolje rezultate na standardizovanim testovima nego Amerikanci. Konkretno, neki posmatrači u tim zemljama strahuju da se njihovi obrazovni sistemi preterano oslanjaju na rezultate testova, zbog čega postaju suviše rigidno ustrojeni, tj. zanemaruju društveni i emocionalni razvoj, kreativnost i individualnost [Lee, 2001].

Kritičari dokazuju i da odgovornost škola podstiče strateške igre koje nisu korisne za učenike. Na primer, Džejkob [2005] je pronašao dokaze da je odgovornost škola u Čikagu navela pojedine nastavnike da neke loše učenike isključuje iz grupe koja polaze test i prebace ih u odeljenja za učenike s posebnim potrebama. Filjovo [Filjo, 2005] istraživanje je pokazalo da, kada se približi period polaganja testova, škole lošim učenicima zbog disciplinskih prekršaja izriču kazne isključivanja na određeno, duže vreme. Džejkob i Levitova [Jacob and Levitt, 2003] otkrili su da je odgovornost škola praktično navela neke nastavnike u Čikagu da potvvaljuju, tako što ispravljaju odgovore svojih učenika na standardizovanim testovima.

⁸ NCLB omogućava saveznom državama da osmisle testove i kriterijume koji se koriste za utvrđivanje da li učenici postaju napredni.

Ekonomska literatura pokazuje da politika odgovornosti škole sadrži očigledan *trade-off*. Povećanje nagrada i kazni s precizno definisanim standardima učinka podstiče škole da se menjaaju. Međutim, to podstiče i neželjeno ponašanje, kao što su strateške igre kojima se fingiraju dobri rezultati na testovima, ili čak podvaljivanje. Ovo ilustruje jedno opširje pravilo koji se stalno iznova javlja u javnim finansijama: ljudi strateški reaguju na podsticaje i, ukoliko se ta činjenica ne uzme u obzir, čak i najdobar namernije javne politike mogu da izazovu neočekivane negativne posledice.

Rezime

- Realni državni rashodi po učeniku u osnovnom i srednjem obrazovanju u Sjedinjenim Državama porasli su od 1980. godine za oko 68 %.
- Iako se obrazovanje najčešće obezbeđuje iz javnog sektora, ono nije javno dobro. Međutim, mnogo je onih koji dokazuju da obrazovanje stvara pozitivne eksternne efekte.
- Postojanje pozitivnih eksternih efekata ne opravdava sadašnju strukturu državnih programa visokog obrazovanja, budući da ona po istoj stopi subvencioniše sve studente koji ispunjavaju propisane uslove.
- Briga o pravičnosti često se koristi kao obrazloženje državnih subvencija u obrazovanju. U duhu robnog egalitarizma, javlja se mišljenje da bi obrazovanje trebalo da se obezbedi svim ljudima, bez obzira na njihove preferencije.
- Obezbeđenje obrazovanja od strane javnog sektora može da islišne obezbeđenje obrazovanja od strane privatnog sektora.
- Postoje mešoviti dokazi u vezi s tim da li se, s povećanjem rashoda na obrazovanje koje pruža javni sektor, popravljaju prosečni rezultati na testovima.
- Dokazi ukazuju na to da povećanje graničnih rashoda na obrazovanje ima veoma mali uticaj na zarade u budućnosti. Međutim, procenjeni efekat je relativno veliki kada je reč o dodanim rashodima na decu mlađeg uzrasta iz siromašnih porodica.
- Neki ekonomisti dokazuju da bi se državne škole popravile kada bi bile suočene s konkurencijom. Jedan od predloga u ovom smislu jeste osnivanje eksperimentalnih škola, to jest, državnih škola koje uživaju veću slobodu u pogledu eksperimentisanja s raslo-dima i odlukama o zaposeljavanju.
- Drugi predlog predstavlja uvođenje školskih vaučera u skladu s kojima se finansijska podrška za obrazovanje daje porodicama učenika, a ne direktno školi. Vaučer se može iskoristiti za plaćanje u bilo kojoj licenciranoj školi za koju se porodica odlučuje.
- Jedan noviji reformski pokušaj jeste uvođenje odgovornosti škola, odnosno, uvođenje sistema praćenja uspeha škola putem standardizovanih testova. Država onda objavljuje izveštaje o uspehu, ili rezultate testova povezuje s finansijskim podsticajima.

Pitanja za diskusiju

1. Koji se različiti argumenti navode u prilog obezbeđenja obrazovanja od strane države? Objasnite da li ta obrazloženja imaju različite implikacije na opravdanost obezbeđenja od strane države visokog obrazovanja u odnosu na osnovno i srednje obrazovanje.
2. Analiza u vezi sa slikom 7.1. pretpostavlja da školovanje koje pruža javni sektor potrazumeva

opciju „izuzni ili ostavi“. To znači da pojedinci nisu omogućeni da takvo obrazovanje dopune privatnim časovima. Pokazuje kako se diletant mora modifikovati ukoliko roditelji za svoju decu upisuju u državne škole ipak mogu da plaćaju dodatne sate obrazovanja. Druga pretpostavka na kojoj se zasniva ovaj model jeste to da je državno obrazovanje „besplatno“, to jest, roditelji za njega ne plaćaju nikakve dažbine. Pokazuje kako model treba da bude modifikovan, ako se državne škole finansiraju iz poreza koje plaćaju roditelji.

3. U Evropi je duboko ukorenjeno mišljenje da univerzitetsko obrazovanje skoro u potpunosti treba da finansira država. U Francuskoj, studenti plaćaju školarinu od oko 400 \$ godišnje, dok u Nemačkoj, federalni zakon izričito zabranjuje državnim univerzitetima da naplaćuju školarinu. Međutim, evropske vlade obično ne obezbeđuju mnogo novca univerzitetima, što izaziva problem s održavanjem kvaliteta. Reagujući na to, neki posmatrači predlažu da se započne sa naplaćivanjem prilično visokih školarina. Jedan nemački znanstvenik je odgovorio da je „jedno od osnovnih ljudskih prava pravo na besplatno univerzitetsko obrazovanje“. Isto tako je jedan član Laburističke partije u Britanskom parlamentu tvrdio da je „uvodjenje tržišta u visoko obrazovanje nešto što Laburistička partija neće učiniti“ [Lyall, 2003, str. A3]. Prodiskutujte posledice po efikasnost i pravičnost sistema visokog obrazovanja koji finansiraju poreski obveznici.
 - a. Pretpostavite da porodica (sa samo jednim detetom) zaraduje 50.000 \$ godišnje i da živi u kraju u kojem ne postoji privatne škole.
 - a. Nacrtajte budžetsko ograničenje ove porodice, koje će pokazati *trade-off* između „kolikolice“ obrazovanja koje dete dobija i svih ostalih dobara.
 - b. Pretpostavite sada da je uvedena mogućnost besplatnog obrazovanja koje bi s 8.000 \$ po učeniku finansirao javni sektor. Pokazite kako ovo menja budžetsko ograničenje porodice.
 - c. Posle uvođenja besplatnog obrazovanja od strane javnog sektora, porodica smanjuje svoju potrošnju ovog dobra. U skladu s tim, a na osnovu podataka navedenih pod (b), nacrtajte krive indiferentnosti.
 - d. Sada prikazite kako školski vaučer kojim se može platiti 8.000 \$ vredno obrazovanje menja budžetsko ograničenje porodice. Šta se dešava s „kolikolice“ obrazovanja koje porodica kupuje za dete?
 5. Pretpostavite da jedna savezna država razmatra da li da od svih nastavnika u državnim školama zahteva diplomu master studija, koju trenutno ima samo 40%.
 - a. Istrraživač obavlja unakrsnu analizu kako bi uporedio rezultate testova učenika u državi u kojoj nastavnici imaju diplomu master studija s rezultatima testova učenika u državi u kojoj je nastavnici nemaju. Istrraživač je utvrdio da učenici čiji nastavnici imaju diplomu master studija dobijaju mnogo bolje ocene na standardizovanim testovima. Zasto bi ovakva studija mogla da bude pristupačna?
 - b. Sada pretpostavite da je neka druga država obavlja eksperiment u koji je uključeno 500 učenika, koji su potom slučajno raspoređeni u odeljenja kojima predaje nastavnici s diplomom master studija (eksperimentalna grupa), ili u odeljenja čiji nastavnici nema diplomu master studija (kontrolna grupa). Ovim eksperimentom je utvrđeno da je eksperimentalna grupa postigla značajno bolje rezultate od kontrolne. Koliko su rezultati ovog eksperimenta korisni za donošenje odluke države da li da se zahteva diploma master studija za sve nastavnike?

ANALIZA TROŠKOVA I KORISTI

Uredi: Tanya jedne nite.

– IZREKA SE PRIPISUJE FRANCUSKOM KRALJU ANRIJU IV

Ako ste tokom protekle decenije svratili u Boston, po svoji prilici ste primetili izuzetno veliko zagusenje saobraćaja u centru tog grada. Razlog je bilo takozvano „Veliko kopanje“, ogromna, 14,6 milijardi \$ vredan projekat javnih radova, koji je uključivao izgradnju novih puteva i novog tunela do Aerodroma Logan. Mnogi ljudi se pitaju da li je to bilo vredno tolikih para. Kako o nečemu ovakvom treba razmišljati? Infrastrukturni projekti kao što je „Veliko kopanje“ samo su jedan od više hiljada projekata javnih radova – od programa naneđenih ranom otkrivanju raka dojkice do istraživanja svenira – koji se u svakom trenutku razmatraju. Na osnovu čega bi predstavnici vlasti trebalo da odlučuju da li da se realizuje neki projekat? Teorija ekonomije blagostanja pruža okvir za to – procenu funkcije društvenog blagostanja pre i posle realizacije projekta, kako bi se videlo da li se društveno blagostanje povećava. Ako se povećava, projekat treba realizovati.

Ovaj metod je ispravan, ali ne i mnogo koristan. Potreba je ogromna količina informacija da bi se utvrdila i procenila funkcija društvenog blagostanja. Iako su korisne za razmišljanje o određenim konceptualnim problemima, funkcije društvenog blagostanja prilikom procene projekta uopšteno ne pomažu mnogo u rešavanju tekućih problema. Međutim, ekonomija blagostanja ipak obezbeđuje osnov za analizu troškova i koristi – niz praktičnih postupaka koji predstavljaju smernice za odlučivanje o javnim rashodima.¹

Većina državnih projekata i politika dovodi do toga da privatni sektor neka ograničena dobra dobija više, a neka manje. U osnovi analize troškova i koristi nalaze se sistematski postupci za procenu tih dobara, što analitičarima omogućuje da utvrde da li je projekat u celini koristan. Analiza troškova i koristi omogućuje kreativna politike da pokušaju da učine ono što tržišta koja dobro funkcionišu čine automatski, to jest, da dodeljuju sredstva za finansiranje projekta ukoliko je njegovu grančena društvena korist veća od grančnih društvenih troškova.

► SADAŠNJA VREDNOST

Procena projekta obično zahteva poređenje troškova i koristi u različitim vremenskim periodima. Na primer, predškolsko obrazovanje stromašne dece zahteva značajne rashode u sadašnjosti, a donosi koristi u budućnosti. U ovom odeljku razmatramo

¹ Boardman i Sterndick [Boardman et al., 2004] razmatraju veze između ekonomije blagostanja i analize troškova i koristi.



JAVNE FINANSIJE

– Teorija i praksa –

Dr Marko Radičić

redovni profesor Ekonomskog fakulteta
Univerziteta u Novom Sadu

Dr Božidar Raičević

redovni profesor Ekonomskog fakulteta
Univerziteta u Beogradu



DATASTATUS



Ekonomski fakultet
UNIVERZITETA U NOVOM SADU
Sabodica



Prvi deo
UVODNA RAZMATRANJA



1. UVOD

Pojam „finansije“ ima veoma širok predmetni i sadržinski obuhvat. Nije ga preporučljivo koristiti bez bližih opredeljenja i odrednica.

Reč finansije ima dugu istoriju i vodi poreklo od srednovekovnog latinskog izraza *finatio* odnosno *finatio pecuniaris* koji je upotrebljavan u značenjima zapis, sudska odluka i plaćanje¹. Neki finansijski teoretičari idu dalje u prošlost u traženju značenja pojma finansije i nalaze da on vodi poreklo čak od starolatinske reči *finis* (granica, kraj nečega²), pa se kasnijom transformacijom od izvedenih glagola *finire* i *finire* (čime se, inače, označavalo novčano plaćanje po osnovu sudske presude kao finalnog čina u postupku podmirivanja novčane obaveze) došlo do izraza *finatio* u navedenim značenjima.

U savremenom značenju reči, pojam finansije se najranije javlja u Francuskoj u XV veku i označava državni prihod, državnu privredu uopšte³ (fran. *finances de roi*, odnosno *les finances*). Kasnije se pojavljuje i u drugim evropskim zemljama i dobija znatno širi spektar značenja.

Kada se reč finansije upotrebljava bez ikakvih drugih odrednica za konkretizaciju njenog značenja, onda se pod tim podrazumeva čitava sfera odnosa čiju suštinu čini novac. No, bez novca nema ni finansija⁴ ali novca i novčanih odnosa bez finansija ima⁵.

Bez bližih odrednica pojam finansije obuhvata ne samo državno novčano poslovanje, već i monetarno-kreditnu oblast, bankarstvo, devizno poslovanje, štednju, osiguranje, novčano poslovanje pojedinca i preduzeća i ustanova, instrumente plaćanja i novčane evidencije, kao i sve službe koje obavljaju poslove u vezi sa novčanim plaćanjima, evidencijom i kontrolom novčanog poslovanja.

Veoma složena i razudena oblast finansija obuhvata pet glavnih područja koja, prema širini i specifičnosti čine posebne nastavno-naučne discipline: (1) monetarne finansije, (2) bankarske finansije, (3) finansijska tržišta i hartije od vrednosti, (4) javne finansije i (5) međunarodne finansije. Naravno, postoje i drugačija opredeljenja sadržaja finansija⁶.

Javne finansije kao deo finansija predstavljaju prevashodno ekonomsku disciplinu koja izučava finansijsku delatnost države i drugih pravnih lica javnog prava – javnopravnih kolektivnih subjekata.

1 J. Lovčević, *Institucije javnih finansija*, VI izdanje, Študentski list SRJ, Beograd, 1997. godine, str. 11. Takođe i A. Perić, *Finansijska teorija i politika*, Savremena administracija, Beograd i Institut za ekonomska istraživanja, Beograd, 1976, str. 5.

2 V. Grček, *Finansije i finansijsko pravo SFRJ*, poseban deo, reče tamnjenjelo i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1977, str. 3-4.

3 J. Lovčević, *Op. cit.*, str. 11-12.

4 A. Perić, *Op. cit.*, str. 3. Takođe i Bar, Jukić, *Nauka o finansijama i finansijsko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1990, str. 7.

5 Pojam finansije, na primer, ne obuhvata funkcije novca kao sredstva robnog prometa, tj. njegove funkcije u izvršavanju promennog procesa robe.

6 D. Tomljanović, *Finansijska teorija i politika*, Savremena administracija, Beograd, 1990, str. 3-5. Takođe i M. Kraljević, *Finansije*, Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 4-5.

tivitera kojima je zakonom povereno da obavljaju takvu delatnost⁷. Finansijsku delatnost države peki autori nazivaju i finansijskom privredom⁸.

Finansijska delatnost države, zasnovana na Ustavu i zakonima, sastoji se u zadovoljavanju određenih javnih potreba i obezbeđivanju novčanile sredstava da bi se potrebe mogla finansirati. Reč je, znači, o aktivnostima države uših političko-tehničkih zajednica i organizacija kojima su poverene određene državne i društvene funkcije, a koje za svrhu imaju prihvaćanje i trošenje materijalnih sredstava radi ostvarenja opštekorsnih ciljeva.

Teča reči da su u stranoj i domaćoj literaturi u upotrebi brojni termini i izrazi kojima se želi i nastoji da iskaže i označi ono što obuhvataju finansijske aktivnosti države. U domaćoj literaturi su bili ili su još u upotrebi termini: finansijska teorija i politika, institucije javnih finansija, državne finansije, društvene finansije, samoprivratne finansije, javne finansije, finansijski sistem i slično.

Još je M. Todorović u svom radu *Nauka o finansijama*⁹ postavio pitanje naziva ove naučne oblasti. Tako, kaže: „Proučavanje pojava koje ulaze u domen državne privrede, tačnije u domen javnih tela, čini predmet jedne zasebne discipline koja nosi naziv Nauke o finansijama. Naziv ove discipline, kao što se vidi, ne stoji u potpunoj saglašenosti s predmetom koji ona proučava; i tačna je primedba koja traži da se i naziv discipline dovede više u sklad s proučavanim predmetom i da unesto gornjeg naziva ova disciplina dobije naziv *Nauke o državnoj privredi* odnosno *Nauke o privredi javnih tela*.“

Inostrana literatura je, takođe, bogata terminima kojima se obeležavaju navedene aktivnosti države. Tako se u nemačkom jeziku koriste izrazi *Finanzwissenschaft, Staatsfinanzwissenschaft, Öffentliche Finanzwissenschaft, Grundriss der Finanzwissenschaft*. U engleskom jeziku se sreću termini *Public Finance, The Theory of Public Finance, Financing Government, Fiscal Policy*. Francuski jezik je, takođe, bogat terminima: *Science des finances, Finances publiques, Institutions financières*. U italijanskom jeziku najčešće su u upotrebi termini *Scienze della finanza, Principi di scienza della finanza, Finanza pubblica*. U ruskom jeziku se najviše koriste *Gosudarstvenie finansy, Finansy*, a do skora i *Socijalističeskie finansy*¹⁰.

2. PREDMET IZUČAVANJA JAVNIH FINANSIJA

Kao naučna disciplina, javne finansije izučavaju finansijsku delatnost države i drugih javnopravnih tela i organa kojima su, na osnovu ustava, zakona i drugih propisa, poverene određene funkcije prikupljanja i trošenja materijalnih sredstava radi ostvarenja opštekorsnih ciljeva. Dakle, javne finansije su najviše povezane s postojanjem države, a posebno s postojanjem novca.

Brojne su i veoma razudene delatnosti i funkcije koje su na osnovu ustava, zakona i drugih propisa stavljene u zadatak državi i njenim organima i koje ona mora da realizuje da bi se ostvarili tzv. opštekorsni ciljevi. Posebno su obimne delatnosti savremene, tržišno orijentisane, u susbiti mešovite privrede. Zapravo, reč je o čitavom nizu funkcija i zadataka javnog karaktera koji postoje na nivou savremene države, nezavisno od toga kako je ona društveno-politički or-

ganizovana (kao unitarna ili kao federativna državna zajednica s većim ili manjim stepenom političke decentralizacije).

Delatnosti i funkcije države i njenih organa uobličeno nazivamo javnim potrebama. Njime, pojedinac može sopstvenim sredstvima i snagama da prihvati sobi hranu, da obezbedi stanovanje, obuću, održavanje lične higijene i da zadovolji još jedan užu krugu ličnih (privatnih) potreba. Ali, unutrašnja i međunarodna bezbednost, zdravstvena zaštita, obrazovanje, kultura, socijalna sigurnost, kao i čitav niz drugih potreba sa aspekta društveno-ekonomskog razvoja, zavisne od postojanja i organizovanog delovanja upravo za to predviđenih državnih organa i institucija. Te i takve potrebe, za čiju je realizaciju potrebno da postoji država sa svim njenim organima, organizacijama i institucijama, nazivamo, kako je već rečeno, javnim potrebama.

Osno možo, sve javne potrebe odnosno funkcije i delatnosti države možemo svrstati u nekoliko grupa, i to:

- prvu grupu čine klasične funkcije države vezane za funkcionisanje političkog i ekonomskog sistema (državna administracija na svim nivoima državne organizovanosti);
- drugu grupu obuhvata potrebe za međunarodnom bezbednošću zemlje, što podrazumeva postojanje oružane (vojne) sile. Veličina navedenih potreba je u direktnoj zavisnosti od spoljnopoličke situacije;
- treću grupu formiraju funkcije unutrašnje bezbednosti u pogledu zaštite sloboda i prava građana, njihove imovine, kao i zaštita postojećeg političkog, pravnog i ekonomskog sistema i poretka. U pitanju su funkcije organa unutrašnjih poslova, ali i pravosudnih organa i organa tužilaštva i pravobranilaštva (kombinovan odnosno zaštitnik građana);
- četvrtu grupu pripadaju funkcije iz domena socijalne sigurnosti građana. U pitanju su, u savremenom smislu reći, dve podgrupe funkcija. Najpre, reč je o funkcijama obaveznog socijalnog osiguranja (penzijsko-invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti). Osim toga, ta funkcija podrazumeva i delatnost države i njenih organa u sferi socijalnog zbrinjavanja i zaštite svih građana koji su iz bilo kojih razloga ostali bez (dovoljne) ekonomske snage da, u skladu uslovima, mogu da opstanu;
- petu grupu formiraju funkcije u tzv. društvenim delatnostima koje su veoma brojne, a obuhvataju obrazovanje, nauku, kulturu, fizičku kulturu i slično;
- šestu grupu čine funkcije u domenu ekonomske politike i privrednog razvoja;

• sedmoj grupi pripadaju vanredne funkcije države i njenih organa i institucija, uslovljene nepredvidljivim događajima većih ili manjih razmera kako u zemlji, tako i u svetskom okviru. U pitanju su nesporne funkcije države u slučajevima elementarnih nepogoda, poremećaja spoljnopoličkih uslova (rat), unutrašnjih političkih i socijalnih poremećaja i slično.

Osim javnih funkcija (raspada), u domenu interesovanja javnih finansija posebno mesto zauzima još i proučavanje javnih prihoda.

Navedena podela javnih potreba (funkcija) ima kako teorijski tako i praktičan smisao. Za podmirivanje navedenih javnih potreba (funkcija) potrebno je, osim odgovarajućih državnih organa i institucija, da postoje i odgovarajuća materijalna sredstva kojima će se finansirati rad navedenih organa i institucija.

Proces finansiranja javnih potreba, kao i svaki drugi proces finansiranja, obuhvata obezbeđivanje sredstava (ostvarenje prihoda) i njihovo korišćenje za određene namene (višenje raschoda). Javni prihodi i javni rashodi čine saštatnske komponente finansijske delatnosti države¹¹.

⁷ D. Popović, *Nauka o porezima i javnom pravu*, Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest i Slovenska administracija, Beograd, 1997, str. 1.

⁸ J. Lovrenčić, Op. cit., str. 11.

⁹ M. Todorović, *Nauka o finansijama*, Geza Konj, Beograd, 1930, str. 16.

¹⁰ B. Rašković i D. Pavlović, *Javne finansije – osnovi*, Ekonomski institut, Beograd, 1995, str. 1. Takođe i D. Popović, Op. cit., str. 2-3.

¹¹ A. Malogović i M. Tikić, *Javne finansije*, Ekonomski fakultet, Srepsko Sarajeva, 2000, str. 41.

Za zadovoljavanje javnih potreba državni organi i institucije raspoložu prihodima, javnim prihodima, koji u većini slučajeva imaju prinudni karakter (na primer, porezi, takse, doprinosi i naknade). Manji deo javnih prihoda država i njeni organi i institucije ostvaruju neprinudnim putem (javni zajmovi, donacije, prihodi od aktivnosti državnih preduzeća, prihodi od državnog vlasništva, dobrovoljni javni prihodi i slično).

Teorijski i praktično, najinteresantniji i finansijski najznačajniji prihodi savremene države su oni koji proizilaze iz njene vlasti, da to novčanih prihoda dođe putem svoga „imperijuma“, koristeći u većoj ili manjoj meri elemente prinude. U tom smislu govorimo o finansijskom suverenitetu države koji je samo jedan vid njenog političkog suvereniteta. No, savremenata država ne mora da koristi samo prinudu da bi došla do prihoda. Prihodi od javnih zajmova, državne imovine, privredne aktivnosti države, donacija i slično u savremenim tržišnim privredama postaju sve veći¹². Prvu grupu prihoda koja se zasniva na prinudi („imperijumu“) nazivamo *fiskalnim*, a drugu koja se ne zasniva na prinudi već na ugovorima i dobrovoljnoj, ili nekoj drugoj osnovi, nazivamo *nefiskalnim javnim prihodima*¹³.

Osim proučavanja javnih potreba (javni rashodi) i obezbeđivanja sredstava za njihovo finansiranje (javni prihodi), javne finansije kao predmet proučavanja imaju još dve velike skupine problema.

Prvo, javne finansije se bave i proučavanjem budžeta i drugih institucija za finansiranje javnih rashoda (posebno fondova socijalnog obaveznog osiguranja). Posebna pažnja se posvećuje načinima donošenja, izvršenja i kontrole budžeta, ciljevima koji se žele postići i učincima koje budžet proizvodi.

Drugo, specifičan predmet proučavanja javnih finansija pojavljuje se u federativno uređenim državama i, u nešto manjoj meri, u zemljama koje su unutarno uređene, ali s elementima decentralizacije i regionalizma. Reč je o tzv. fenomenu fiskalnog federalizma koji se ogleda u specifičnim finansijskim odnosima između raznih nivoa vlasti u pogledu raspodele kako funkcija (rashoda), tako i prihoda.

Raspravljajući o predmetu proučavanja javnih finansija¹⁴, J. Lovčević, pored javnih rashoda, javnih prihoda i budžeta, u *finansijske institucije*, kao predmet javnih finansija, ubraja i javni kredit. Planija fiskalnog federalizma, pak, J. Lovčević svrstava pod termin finansijski aranžman, prema nemačkom opšeprihvaćenom terminu *finanzarrangement* (aranžman o raspodeli fiskalnih instrumenata i odgovarajućih prihoda između političko-teritorijalnih jedinica u federaciji).

3. ODNOS JAVNIH FINANSIJA I DRUGIH NAUČNIH DISCIPLINA

Nauka o javnim finansijama je samostalna naučna disciplina¹⁵ koja ima svoj predmet izučavanja, svoju terminologiju i svoje principe i podelje.

Kada je reč o javnim finansijama, pa i o finansijama uopšte, može se reći da je opštreptivna čena podela na tri osnovne naučne discipline: (1) *teorijsku nauku o finansijama*, (2) *finansijsko-*

¹² J. Lovčević, Op. cit., str. 12.

¹³ J. Lovčević, Op. cit., str. 17.

¹⁴ J. Lovčević, Op. cit., str. 16–18.

¹⁵ M. Todorović Ističe (Op. cit., str. 17) daleke 1930. godine da je „Nauka o finansijama pravnata, i to sa imno rasloga, kao samostalna nauka“.

pravo i (3) *finansijsku politiku*. To je klasična trihotomna klasifikacija ukupnih finansijskih disciplina koju je još tridesetih godina XX veka postavio poznati francuski teoretičar javnih finansija G. Žez (fran. Ci. Jerez) i koja, *mutatis mutandis*, i danas važi¹⁶.

Teoretske javne finansije predstavljaju sintetičku nauku koja istovremeno objedinjuje ekonomske, pravne i političke aspekte. Savremen pristup razmatranju fenomena javnih finansija ne samo da sintetizuje ekonomske, pravne i političke momente, već pojedine finansijske discipline čvrsto vezuje za veći broj ekonomskih i drugih društvenih nauka.

Javne finansije su povezane s mnogim naučnim disciplinama. Tako, M. Todorović navodi: „Što se tiče veze koja spaja Nauku o finansijama s drugim srodnim disciplinama i koja je veza izazvala ranije spomenut spor o njenoj samostalnosti ili nesamostalnosti naglasit ćemo samo toliko da ona stoji u tesnoj vezi sa svim društvenim naukama, a naročito s Nacionalnom ekonomijom, Džurvinim i Administrativnim pravom, Istorijom i Statistikom“¹⁷.

Njene najznačajnije veze su sa ekonomskim naukama kojima i sama u najvećoj meri pripada. Kada je reč o odnosu javnih finansija i ekonomskih nauka, onda se najpre radi o odnosu javnih finansija i političke ekonomije. Pri tome se posebno ističe činjenica da su se finansije izdvojile iz političke ekonomije i formirale posebnu naučnu disciplinu koja se kasnije razgranala na veći broj disciplina, a među njima i javne finansije.

Između javnih finansija i političke ekonomije, kao osnovne ekonomske discipline, postoji trajna i neraskidiva veza koja dobija poseban značaj zahvaljujući razvoju savremene ekonomske misli.

Osim vrlo čvrste veze s političkom ekonomijom, treba ukazati i na značajnu povezanost javnih finansija sa ekonomskom istorijom (ekonomske doktrine) i ekonomskom politikom.

Dok proučavanje ekonomskih ideja pruža neophodnu bazu za shvatanje i objašnjenje finansijskih fenomena i njihove geneze, povezanost sa ekonomskom politikom ima drugu konotaciju i smisao. Savremene mere javnih finansija predstavljaju sastavni deo ukupnih društveno-ekonomskih mera svake zemlje radi ostvarenja određених društveno-ekonomskih ciljeva. U pitanju je kompleks mera makroekonomske i mikroekonomske provenijencije čiji je jedan od najvažnijih delova u savremenim, tržišno orijentisanim, privredama svakako politika javnih finansija. Stoga je izuzetno važna adekvatna koordinacija mera javnih finansija sa ostalim mikro i makroekonomskim merama, monetarnim pre svega. Kada je reč o mikroekonomskoj i makroekonomskoj politici, odnosno politici javnih finansija i monetarnoj politici kao njenim važnim sastavnim delovima, svakako treba razlikovati teoretski aspekt određene naučne discipline, koja je ovde predmet izučavanja, od konkretnih mera.

Povezanost javnih finansija sa ostalim ekonomskim i finansijskim disciplinama, posebno s kreditno-monetarnim, bankarskim i poslovnim finansijama, motivisana je pre svega činjenicom da je u uslovima savremene tržišno orijentisane privrede nezamislivo odvojeno tretirati makroekonomske i mikroekonomske fenomene i pojave. Stoga su veoma značajne veze sa bankarstvom i pojedinim mikroekonomskim naukama, sa poslovnim finansijama, pre svega.

Pri razmatranju odnosa između javnih finansija i drugih finansijskih disciplina, kao posebno pitanje postavlja se odnos prema finansijskoj politici. Osnovna teza je da je pri kreiranju mera fiskalne politike nužno obezbediti prisustvo nauke i naučnih metoda. Ta teza zapravo znači da preduzimanju bilo koje nove finansijske (fiskalne) mere treba da prethodi detaljno naučno sagledavanje problema i preduzimanje odgovarajućih naučnih istraživanja.

¹⁶ G. Jerez, *Cours de sciences des finances et des législations financières*, Pariz, 1931, posebno str. 17–18. Ova je podela plebscitarno prihvaćena.

¹⁷ M. Todorović, Op. cit., str. 17–18.

Danas instrumenti i mere finansijske politike predstavljaju sastavni deo ukupnih ekonomsko-političkih mera svake zemlje. Posebna se pažnja poklanja usklađenoj akciji mera fiskalne i monetarne politike.

Sve više do izražaja dolaze pravne strane finansijske aktivnosti. Iako će finansijskom pravu biti posvećen poseban odeljak u okviru ovoga poglavlja, ovde se mora, radi celine izlaganja, dati krati osvrt na finansijsko pravo kao drugi deo trokome Žezove podela finansija. Pod finansijskom pravom treba podrazumevati skup pravnih propisa kojima se reguliše sfera finansijsko-pravnih odnosa do kojih dolazi prilikom prikupljanja, raspodele i trošenja sredstava kojima se podmiruju javni rashodi. Danas se javljaju posebne naučne discipline iz koje se razvijaju brojne nove discipline (opšta i posebna poreska prava).

Imajući u vidu područje primene, razlikujemo nacionalno i međunarodno finansijsko pravo.

Javne finansije su posebno povezane i sa mnogim drugim granama prava (pravnim disciplinama). Tako, treba posebno naglasiti vezu sa ustavnim pravom (uvrđuju se osnovi da se uvode, utvrđuju i naplaćuju fiskalni javni prihodi), upravnim pravom (uređenje poreskoprogovog odnosa i poreskog postupka), građanskim pravom (definisanje elemenata poreskoprogovog odnosa) i krivičnim pravom (uvrđivanje sankcija).

Finansijska odnosno, ispravnije i transparentnije rečeno, fiskalna politika predstavlja treći segment Žezove trokome podela i istovremeno segment finansija u najširem smislu reči, o kojem se najviše govori. Politička razvoja, stabilizacije, redistribucije ili alokacije danas nije moguća bez direktnog i snažnog prisustva mera i instrumenata fiskalne politike.

Adekvatno bavljenje finansijskim pojavama u savremenim uslovima postalo je nezamislivo bez poznavanja metoda statističke i matematičke analize. Nepobitna je činjenica da se sve veća pažnja posvećuje primeni navedenih metoda i da se delokrug njihove primene proširuje. Savremena nauka o javnim finansijama danas se teško može zamisliti bez primene statistike i matematike. Značaj kvantitativnih iskaza je u javnim finansijama veći nego u bilo kojoj drugoj ekonomskoj odnosno društvenoj nauci.

Nauka o javnim finansijama tesno je povezana sa sociologijom, a u poslednje vreme i sa psihologijom. Poznavanje ustavnog uređenja države, odnosno njene organizacije i organizacije javnih službi, za javne finansije su nezaobilazna saznanja, kao što se, takođe, sve više moraju uvazavati i saznanja o odnosima pojedinih društvenih grupa prema državi, pobude pojedinaca kao poreskih obveznika, razni motivi koji pokreću pojedince i grupe i slično.¹⁸

Nije sporno osetno proširenje uloge države u društveno-ekonomskom i političkom životu, sve veće učesće javnih prihoda u društvenom proizvodu, sve veće korišćenje finansijskih instrumenata za ostvarenje brojnih ciljeva iz nadležnosti države. U takvoj situaciji sve bolje poznavanje ustavnog uređenja države, odnosno njene organizacije i organizacije javnih institucija i službi, postaje imperativ.

Ko, na koji način, u kakvim odnosima i u kojim oblicima odlučuje o obezbeđivanju i korišćenju sredstava za javnu potrošnju, kakav je položaj pojedinih subjekata u tome, u kojoj meri i na koji način je decentralizovano, decentralizovano i uopšte demokratizovano to odlučivanje, samo su neka od pitanja koja po svojoj prirodi neminovno sadrže društveno-političke aspekte. Osim toga, sam proces obezbeđivanja i korišćenja tih sredstava neminovno uslovljava i određene političke efekte i raspodeljenja, o čemu se mora voditi računa pri izboru i korišćenju pojedinih instrumenata i mera na području javnih finansija.

Ispitivanje finansijskih fenomena sa socioloških aspekata postalo je *conditio sine qua non* dobrih javnih finansija. Problemi finansijske nauke kao nauke o javnoj privredi su *per definitionem*

istovremeno istonemski politički problemi i zbog toga nema nauke o finansijama koja samim tim nije finansijska sociologija.¹⁹

Najvažniji izdanak finansijske nauke je finansijska psihologija.²⁰ S aspekta nauke o finansijama, nužno je poznavati i uvažavati saznanja o odnosima pojedinih društvenih grupa prema državi, o pobudama pojedinaca kao poreskih obveznika, o raznim motivima koji pokreću pojedinca i grupe kada je u pitanju naplaćivanje javnih prihoda i slično. Finansijska psihologija ima, dakle, zadatak da odgovori na pitanja o stavu pojedinca prema uvođenju i delovanju pojedinih finansijskih instrumenata, da odgovori na pitanje kako se uvođenje finansijskih instrumenata odražava na pojedince, na njihovo ponašanje i stav prema državi i državnim institucijama i organizacijama.²¹ Analize sa specifičnom metodologijom psiholoških aspekata u finansijama su do te mere razvijene da se može reći da je formirana finansijska psihologija kao posebna naučna disciplina.²²

Javne finansije kao ekonomska naučna disciplina obuhvataju samo ekonomske aspekte javnofinansijskih odnosa. Nužno je da javnofinansijski odnosi budu svесno unapred uređivani, odnosno regulisani pravnim normama. Time je uslovljeno da se javne finansije povezuju i da obuhvataju i pravne aspekte finansijskih institucija. Ti aspekti čine predmet finansijskog prava, kao posebne pravne discipline koja se kasnije grana na poresko (fiskalno) pravo i budžetsko pravo.

Prema danas prevladavajućem gledištu, finansijsko pravo je u tolikoj meri heterogeno po predmetnom obuhvatu i njime uslovljenoj prirodi finansijsko-pravnih odnosa, da je neodrživo kao jedinstvena pravna disciplina.²³

Pod finansijskim pravom treba podrazumevati skup pravnih propisa kojima se regulišu finansijskopравни odnosi do kojih dolazi prilikom prikupljanja, raspodele i trošenja sredstava kojima se podmiruje javna potrošnja. Nezavisno od teoretskih rasprava o značaju i potrebi fragmentizacije finansijskog prava, ostaje činjenica da je ono nesporno povezano i uslovljeno javnim finansijama. Njihov ključni zajednički element jeste zadovoljavanje javnih potreba putem spleta finansijskopravnih odnosa čiju svrhu i predmet upravo čini zadovoljavanje specifičnih potreba koje imaju javnopravni karakter. Obezbeđivanje, koncentrisanje i zadovoljavanje javnih potreba koje imaju javnopravni karakter čini jedinstven kompleks pravnih odnosa čiji su segmenti (fiskalno i budžetsko pravo, pravni režimi finansiranja pojedinih javnih potreba i slično) funkcionalno međuzavisni i kao takvi čine finansijsko pravo kao organsku celinu.²⁴

Na kraju, napominjemo i ističemo da su javne finansije, po prirodi i karakteru materije koju obuhvataju, prevasihodno ekonomska nauka sa mnogobrojnim vezama sa drugim naukama. Posebno značajna i jaka veza postoji s pravnim naukama, ne samo s finansijskim pravom, što mnoge teoretičare navodi na pomisao da su javne finansije interdisciplinarna nauka, u kojoj najznačajnije mesto imaju ekonomija i pravo.²⁵ Tome posebno ide u prilog činjenica o potrebi kompleksnog sagledavanja javnofinansijskih pojava.

¹⁸ J. Lovćenčić, Op. cit., str. 23.

¹⁹ J. Lovćenčić, Op. cit., str. 23; i Bar, Jeličić, Op. cit., str. 11.

²⁰ Bar, Jeličić, Op. cit., str. 11–12; i B. Ratićević i D. Pavlović, Op. cit., str. 2.

²¹ A. Mihajević i M. Teklija, Op. cit., str. 31.

²² D. Popović, Op. cit., str. 14–16.

²³ A. Mihajević i M. Teklija, Op. cit., str. 25.

²⁴ A. Mihajević i M. Teklija, Op. cit., str. 26–27.

4. RAZVOJ NAUKE O JAVNIM FINANSIJAMA

Nauka o javnim finansijama predstavlja relativno mladu naučnu disciplinu. Njeno konstituisanje kao takve završeno je u XIX veku.²⁶ Međutim i pre toga su, na različite načine i u različitim oblicima, funkcionisali finansijski mehanizmi. Sledstveno tome, finansijske pojave su privlačile pažnju mnogih mislilaca još u starom veku.

Prva razmišljanja o finansijama nalazimo kod starih grčkih filozofa Ksenofona i Aristotela, naravno bez određene sistematičnosti u izlaganju. Uočavajući probleme u prikupljanju prihoda nižih za podmlatke državnih rashoda, Ksenofon o tome raspravlja u svom radu pod naslovom „O državnim prihodima“. S druge strane, Aristotel razmatra probleme raspodele poreskog tereta. U Rimu Tacit raspravlja o pitanjima prevalljivanja poreza.

Pre sistematičkovane misli o javnim finansijama nalazimo u ranom srednjem veku kod Ibn Khaliduna (Ibn Chaldun), koji argumentovano navodi da se „moć države bazira na dva stuba: dobroj vojsci i dobrim finansijama, popusti li jedan od njih, snaga države mora nazadovati.“²⁷ Njegovo mišljenje ni do danas nije izgubilo važnost.²⁸

U Evropi pre misli o javnim finansijama u srednjem veku nalazimo kod T. Akvinskog koji u svojim versko-filozofskim delima dotiče i mnoga pitanja javnih finansija. On vladaru daje pravo da u vanrednim okolnostima, kada redovni domenski prihodi nisu dovoljni, može da pristupi oporezivanju svojih podanika. T. Akvinski²⁹ i brojni njegovi savremenici raspravlja u o pravdečnosti oporezivanja, o kamatama i zajmovima i drugim finansijskim pojavama. Kraljevi XV i početkom XVI veka počinje da se redovnije i sa većom pažnjom raspravlja o javnim finansijama. U to vreme porezi koji su do tada bili vanredni javni prihodi postaju stalni i služe za podmirivanje rashoda za stajajuću vojisku i za sve veći birokratski aparat.³⁰ J. Bodin je pri kraju XVI veka svakako među prvima objavio rad posvećen prevashodno pitanjima oporezivanja i državnih finansija.³¹

Privredni razvoj Evrope, a posebno razvoj gradova kao trgovačkih i bankarskih centara, poklapa se s pojavom merkantilista koji smatraju da se bogastvo stvara u prometu. Zbog toga su merkantilisti bili pristalice uvođenja carina.

S nastankom fiziokratskog učenja, kao direktne reakcije na merkantilizam, javne finansije postaju značajan predmet interesovanja ekonomske i filozofske misli. To je vreme kada se pojavljuje teorija o poreskom monizmu. Prvi tu ideju zagovara S. Voban (S. Vauban³²), koji predlaže oporezivanje svih dohodaka po različitim stopama, ali ne većim od 10%.³³ Njegova ideja je naša pogodno tek kod brojnih protivnika posrednih poreza praćenih velikim privilegijama i značajnim poreskim administriranjem. Zbog toga treba uvesti samo jedan jedini porez. I to u

²⁶ M. Teflin, *Finansijsko pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 1995, str. 24 i D. Tomljanović, Op. cit., str. 15.

²⁷ Ibn Khalidun (1332–1406), arapski istoričar i političar, rođen u Tunisu, a u Egiptu obavio visoke državne službe i bio veliki kadija u Kairu. Napisao istoriju Arapa i njihovih savezi i istoriju Babilona i muslimanskih državnja u severnoj Africi. Mnogi ga smatraju prećom u pristupu kako u istoriji tako i u sociološkim teorijama koje smatraju osnovu sociologije. U arapsko-islamskom kulturnom krugu vrši za vreme jedinstvena i usamljena pojavi u XIV veku.

²⁸ J. Lovčević, Op. cit., str. 24.

²⁹ Thomas Aquinas (1225–1274), najavornotivnij predstavnik tzv. kamonista, autor brojnih dela, raspravljao i o bogastvu, pravde i ceni, prošli radu.

³⁰ J. Lovčević, Op. cit., str. 24 i Bar. Jeličić, Op. cit., str. 13.

³¹ J. Bodin, *Les six livres de la République*, Paris, 1576, posebno česta knjiga. Citirano prema Bar. Jeličić, *Javne finansije*, Informator, Zagreb, 1997, str. 7–8.

³² Sebastijan Voban (1633–1707), francuski vojni inženjer savremenik Luja XIV projektovao 33 fortifikacije (renovirao preko 300), među njima i Fortovralniški centar u Novom Sadu („Châtelier na Dunavu“), najvisti fortifikacija u Austrijskom carstvu. Pri kraju života napisao i delo „Projekat kraljevog desetera“ („Le projet de l'anne royale“).

³³ Bar. Jeličić, Op. cit., str. 8.

poljoprivredi u vidu neposrednog poreza na rentu od zemljišta. Osnovu tog stava teoretičari su nalazili u činjenici da samo poljoprivreda stvara vrednost, čitav višak (fran. *produit net*). Dodatnu argumentaciju za svoj stav pristalice su nalazili i u činjenici jednostavnije poreske tehnike i veće pravdečnosti oporezivanja.³⁴

Fiziokratsko učenje o porezima nije imalo uticaja izvan Francuske. Međutim, ono je pobudilo A. Smita (A. Smith) da sačini nekoliko kapitalnih dela iz oblasti javnih finansija, posebno njih posebno problemima i pitanjima izvora javnih prihoda, oblicima javnih prihoda i najboljim načinima njihovog ubiranja i trošenja. U njegovim delima nalazimo i danas važjane stavove o opravdanosti proporcionalnog oporezivanja i potrebi stalnog širenja poreske osnovice i broja poreskih obveznika.³⁵

Klasična ekonomska misao posvećuje posebnu pažnju javnim finansijama, naročito porezima, i tako zagovara poreski pluralizam, nasuprot fiziokratskom monizmu. A. Smit se zalaže za poreze na potrošnju onih proizvoda koji nisu neophodni čoveku, posebno alkohola. Time stvara temelje za kasnije uvođenje akciza, kao pojedinačnih posrednih poreza. Bio je, inače, veliki protivnik bilo kakvog mešanja države u privredni život i oštar protivnik javnog zaduživanja, ali u teoriji javnih finansija ostao je najviše poznat po formulisanoj poreskih pravila, „četiri poreska kanona“ (opštost, saznanost, ugodnost plaćanja i ekonomičnost naplate), što i danas u savremenoj javnofinansijskoj literaturi predstavlja fundamentalne principe oporezivanja.

Drugi značajan klasični teoretičar D. Rikardo ostao je zabeležen prevashodno kao nastavljac i razradivač ideja A. Smita, posebno onih koje se tiču principa oporezivanja. Treba navesti da se posebno bavio pitanjima prevalljivanja poreza i učincima oporezivanja. Bio je, on, izraziti protivnik javnog zaduživanja, zastupajući stav da narodi treba da pokrivaju svoje rashode onda kada nastanu, nikako zajmovima koje vraćaju (odplaćuju) buduće generacije.³⁶

U XIX veku (posebno njegova druga polovina) i prvim decenijama XX veka izučavanje finansijskih pojava, procesa, odnosa i instrukcija doživljava takav razvoj da se nauka o javnim finansijama osamostaljuje iz krila filozofije, odnosno političke ekonomije i formira kao samostalnu naučnu disciplinu. To je vreme kada se pojavljuju mnoga velika imena javnih finansija u Francuskoj (Jezze, Thorabos, Leroy-Beaulieu, Stourm, a kasnije i Alix i Laufenburger), Nemačkoj (Lorz, Ehenberg, Moll, Thersale, Gerloff, Rau, Wagner, Schöffle), Italiji (Luigi Cosca, Rica Salerno, De Viri de Marco, Enaudi, a nešto kasnije Morselli i Pessenti) i V. Britaniji (Bastable, Pigou, Hick i, naravno, nešto kasnije Keynes). Pod direktnim uticajem Kejnisa u svim zemljama sveta, a posebno u SAD, javlja se čitava plejada savremenih teoretičara javnih finansija (Kejnzijanci), ali i onih koji se protive Kejnsovom učenju. Savremena misao je izuzetno bogata, broj autora je, može se slobodno reći, tako veliki da je iluzorno ne samo nabrajati ih, već i registrovati ideje, škole i pravce. Čini se da nijedna disciplina nije ostvarila takav razvoj i u toj meri okupirala ljudsku misao kao (javne) finansije.

O razvoju nauke o javnim finansijama na našim prostorima postoje skromni izvori. Zapravo, samo je Z. Herkov obradio razvoj javnih finansija na području Hrvatske.³⁷ Razvoj javnih finansija, i kao naučne discipline i kao segmenta društveno-ekonomskog razvoja, a u današnje vreme je veoma skroman. Još 1930. godine M. Todorović je rekao da je „naša literatura o porezima vrlo siromašna. U udžbenicima Nauke o finansijama daje se samo kratak pregled pojedinih poreskih vrsta. U monografijama, čiji je broj takođe mali, izlaže se ili naš poreski sistem, ili se daje komentar naših poreskih zakona. Dela posvećena isključivo teorijskoj obradi problema oporezivanja

³⁴ J. Lovčević, Op. cit., str. 25.

³⁵ Bar. Jeličić, Op. cit., str. 8 i J. Lovčević, Op. cit., str. 25.

³⁶ Bar. Jeličić, Op. cit., str. 8 i J. Lovčević, Op. cit., str. 25–26.

³⁷ Z. Herkov: *Iz povijesti javnih finansija, finansijskog prava i razvika finansijske znanosti Hrvatske od početka 16. stoljeća do polovice 19. stoljeća*, Pravni fakultet, Zagreb, 1985.

u našoj literaturi ne postoje³⁸. Ni danas, na početku XXI veka, situacija na našim prostorima nije mnogo bolja.

Do sad praktično dve doktrine obeležavaju drugu polovinu XX veka. Reč je o *doktrini funkcionalnih finansija* i *doktrini finansija ekonomske ponude* (eng. *supply side economics*). Za uopštavanja tendencija na početku XXI veka još je rano.

Da bi se rešili složena pitanja i problemi koje je izazvala velika svetska kriza 30-ih godina XX veka, nije moglo da se zaobiđe preispitivanje do tada važećih doktrina o karakteru i ulozi javnih finansija u privrednom životu. Do tada vladajuća ideja da „postoje javni rashodi i treba ih pokriti“³⁹ i liberalističko shvatanje o nemešanju države u privredni život sudarili su se s grubom stvarnošću ekonomske krize. J. M. Kejnz, ali i njegovi sledbenici (A. Lerner, A. Hansen, R. F. Kahn i drugi), uvideli su mogućnost i nužnost korišćenja takvih instrumenata javnih finansija kojima bi država mogla da utiče na privredne tokove. Zapravo, prema njihovom učenju, javne finansije ne smeju da budu neutralne u odnosu na privredni i socijalni razvoj, već se moraju aktivno postaviti u realizaciji brojnih funkcija, među kojima su svakako funkcije alokativne, stabilizacione i redistributivne prirode⁴⁰. S tim svojim novim funkcijama javne finansije postaju sredstvo usmeravanja privrednih aktivnosti u željenom pravcu i stabilizovanja privrednih tokova, odnosno one postaju sredstvo *državnog intervencionizma na ekonomskom i socijalnom planu*. Na taj način javne finansije dobijaju i ekstrapiskalne ciljeve i poprimaju funkcionalni karakter⁴¹.

Doktrina funkcionalnih finansija je nesumnjivo dala odgovarajuća rešenja za smirivanje poremećajnih ekonomsko-socijalnih tokova izazvanih velikom ekonomskom krizom, a posebno poremećaja koje je proizukotirao Drugi svetski rat. Međutim, u promenijskom ekonomsko-socijalnom miljeu, u kojem dominiraju kako recesioni, tako i inflačorni elementi, u prve dve decenije druge polovine XX veka mehanizmi funkcionalnih finansija pokazali su se manje efikasnim i uspešnim. Obiljne kritike upućuju se kako tada zastupljenim monetarističkim konceptima, tako i funkcionalnim finansijama.

Druga polovina sedamdesetih godina XX veka ostaje zapamćena po prodoru novog pravca u ekonomskoj teoriji i u javnim finansijama pod nazivom *ekonomika ponude – supply side economics*. Pri obratkoženju koncepta ekonomske ponude treba poći (kako zagovaraju njeni protagonisti O. Eesteh, A. B. Laffer i P. C. Roberts) od stanovišta da se osnovni poremećaji javljaju i nalaze na strani proizvodnje, a ne na strani tražnje. Njihova se stanovišta, kada je u pitanju segment javnih finansija, situiraju pre svega u domenu fiskalne politike, i to oko dva ključna momenta. Prvo, fiskalnom politikom koja predstavlja jednu od glavnih poluga ekonomske ponude treba delovati preko redukovanja fiskalnog opterećenja na održavanje privatne inicijative. Drugo, u logičnoj vezi s prethodnim, zastupnici ovih shvatanja zagovaraju svodenje uloge države u tolerantrije granice. Generalno posmatrano, nasuprot stanovištu funkcionalnih finansija (*vidi facti Kejnzovog stanovišta*) koje je u osnovi *makroekonomsko* uz potpuno doziranu i usmeravanu ulogu države, stoji koncept *ekonomike ponude* koja je u osnovi *mikroekonomskog* karaktera, sa suženom ulogom države. U takvom konceptu prevagu ima privatna, a ne državna inicijativa. Fiskalna politika treba da bude usmerena ka privrednim subjektima, stimulišući ih na racionalnije, ekonomičnije i efikasnije privredivanje, na povećanje akumulacije i investicija, bolje korišćenje kapaciteta, veću motivisanost, smelije poslovne poteze, brži tehnološki razvoj i uspešnije i efikasnije restrukturisanje na ekonomski propulzivnije, proizvodne programe⁴².

³⁸ M. Tulumović, op. cit., III i IV.

³⁹ G. Jace, op. cit., str. 19; citirano prema D. Tomljanović, op. cit., str. 15–16.

⁴⁰ R. Musgrave, *Teorija javnih finansija*, Naučna knjiga, Beograd, 1973, godine, str. 3–4.

⁴¹ J. Lovčević, op. cit., str. 19, i M. Tihla, op. cit., str. 24.

⁴² K. Rogoec, *Osnove kvantitativne savremeni privrednih sistema*, Finansije br. 11–12/89, Beograd, str. 615–618, kao i rad grupe autora: *Osnove konceptne vežnje: fiskalnog sistema*, Finansije br. 7–8/89, Beograd, str. 424–425.

Na razmeđu XXI i XXI veka pojavilo se nekoliko kapitalnih dela koja se bave javnim finansijama, u čijem se središtu interesovanja nalaze javne finansije mešovite privrede, odnosno ekonomija javnog sektora. Tu svakako valja navesti najpre R. A. Musgravea i P. Musgravea, J. Stiglitzu, D. Brümmerhoffa, H. S. Roseana i druge autore.

5. ZNAČAJ JAVNIH FINANSIJA DANAS

Danas se teško može reći da bilo koja od dve, u prethodnom paragrafu pomenute finansijske doktrine može imati apsolutnu prevagu. U savremenim uslovima nijedna doktrina „ne predstavlja generalno prihvaćen okvir za vođenje ekonomske politike, što postaje konstatacija od izuzenog značaja“⁴³. Prenašlašena primena monetarističke koncepcije, uz sledstvo fiskalne politike sa naglašenim mikroekonomskim pristupom, nije se pokazala efikasnom za regulisanje brojnih makroekonomskih problema evidentnih osamdesetih godina u razvijenim tržišnim privredama Zapada, a posebno problema inflacije, nezaposlenosti i recesije. U tim zemljama fiskalna politika se posebno kritikuje i osporava sa aspekta nedovoljne efikasnosti u pogledu (1) eliminisanja fiskalnih deficita i (2) redukciranja rashoda društvenog standarda i socijalnog osiguranja. Namine, rastući fiskalni deficiti i pomenutim zemljama predstavljaju značajan generator inflacije, i to naročito ukoliko se njihovom finansiranju prilazi kroz dodatnu emisiju novca. Potrebni njihovog finansiranja dovoljna je na tržištu kapitala do sužavanja prostora za finansiranje produktivnih investicija, što se manifestovalo u tzv. *efektu istiskivanja* (eng. *Crowding-out*). Termin *Crowding-out* podrazumeva efekat istiskivanja privatnih investicija iz finansijskih tokova, što je prvenstveno uslovljeno ekspanzijom javnog sektora. Dopunski efekti *Crowding-outa* ogledaju se, posmatrano na duži rok, u hipertrofiranoj javnoj sektora, u raspadu društvenog proizvoda (povećanje fiskalnog opterećenja). Takode, kao posledica se javlja opšte genetsiranje inflatornih pritiska sa svim negativnim efektima.

Osim nedovoljno izražene efikasnosti u eliminisanju fiskalnih deficita, do izražaja je došla i neefikasnost fiskalne politike u smanjivanju rashoda za socijalno osiguranje, do čijeg je porasta došlo posebno u periodu politike tzv. države blagostanja. Od početka 60-ih do sredine 80-ih godina udeo javnog sektora, a u njemu posebno socijalnog osiguranja, u društvenom proizvodu raste sa oko 20% na preko 47%, u proseku, za zemlje OECD-a. Imenjenjnoj ekonomskoj situaciji, sa izražanim slabljenjem konjunktura, nije odgovarala ekspanzija javnog sektora, već obrnuto. Predviđane mere, uključujući povećano opozivanje zarada, kao i odgovarajuće izmene zakona i drugih propisa, nisu uspеле da smanje javne rashode, odnosno onaj njihov deo koji je namenjen društvenom standardu i socijalnom osiguranju.

S druge strane, ekonomski problemi zemalja u razvoju, budući sasvim različite prirode od onih koji su dominantni u razvijenim tržišnim privredama, stvaraju potrebu aktivne uloge države u ekonomskoj i socijalnoj sferi, što u mnogo čemu podrazumeva primeru mera funkcionalnih finansija, odnosno veoma izraženog državnog intervencionizma.

Kraj 80-ih i 90-e godine prošle veka obeleženi su veoma izraženim procesima tranzicije dojučerašnjih centralnoplanskih privreda u privrede koje su tržišno orijentisane⁴⁴. Osvrnuti proces tranzicije je, između ostalog, praćen i veoma bolnim i radikalnim poreskim reformama čiji se ključni posmatrati ogledaju, između ostalog, i u potrebi izgradnje neutralnih javnih

⁴³ Bar, *loc. cit.*, op. cit., str. 16–17.

⁴⁴ Bar, *loc. cit.*, op. cit., str. 17.

finansija, sa svim atributima koji su karakteristični za orodokasnu fiskalnu politiku primerenu ekonomici ponude.

Ono što je posebno interesantno za posmatrane zemlje ogleda se u činjenici da se u procesu realizacije radikalne poreske reforme javljaju dve međusobno oprečne dimenzije. S jedne strane je očekivani gubitak javnih prihoda, a s druge najveći deo javne potrošnje, nasleden iz ranijeg perioda (pa prema tome i hipertrofirani), pokazuje izražene znake rigidnosti. Istovremeno, u tim zemljama postoji i čvrsto uverenje da je radikalna poreska reformna *conditio sine qua non* procesa tranzicije i puta za članstvo u Evropskoj uniji.

U zemljama u tranziciji izuzetno su poremećeni i destabilizovani osnovni ekonomski i socijalni parametri, uz veoma izraženu inflaciju, što traži preduzimanje radikalnih mera (izrada i primenu rigoroznih stabilizacionih programa). Glavne poluge u programima stabilizacije su, osim mera monetarne politike, mere usmerene na smanjivanje fiskalnih deficita i redukciju javnih rashoda.⁴⁵

Uprkos primetnom skepticizmu, proces tranzicije monumentalnih razmera ka tržišnim privredama, odnosno suštinske transformacije uloge države⁴⁶ u privredama, u većini zemalja u tranziciji uspešno je realizovan. U njima su, u različitim stepenima, ustanovljene mešovite privrede. Nesporna je činjenica da je jedan broj bivših centralnoplanskih država uspešno sproveo brojne reforme, uključujući i poresku, i da se približio tržišno razvijenim zemljama Evropske unije. Kao rezultat toga, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Estonija, Litvanija, Letonija, zajedno s Kiprom i Maltom, 1. maja 2004. godine postale su članice Evropske unije. Nešto kasnije, 1. januara 2007. godine članice Evropske unije su postale i Rumunija i Bugarska, dok su Hrvatska, Albanija, Makedonija i Crna Gora postale kandidati za članstvo. Srbija i Bosna i Hercegovina su sredinom 2008. godine potpisale tzv. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, dok bi se o godini pristupanja tek pregovaralo. Status Turske, koja je takođe kandidat za prijem u Evropsku uniju, dosta je specifičan, budući da ima dosta zemalja članica Evropske unije koje se tome energično protive, ali i onih koje to podržavaju. Na taj način bi van Evropske unije ostale, osim Švajcarske, Islanda i Norveške⁴⁷, praktično samo zemlje nastale raspadom SSSR (osim tri pribalčke zemlje).

Savremene države, osim nekih izuzetaka, mešovite su privrede. Iako mnoge privredne i neprivredne aktivnosti obavljaju privatne firme, neke obavlja i država. Osim toga, država mnoštvom različitih propisa, poreza i subvencija menja ponašanje privatnog sektora. U nekim zemljama država igra veću ulogu, a u nekim manju. U zapadnoevropskim zemljama, posebno u periodu posle Drugog svetskog rata, država je imala veoma zapaženu ulogu. Početkom 80-ih godina realizovani procesi privatizacije su nešto smanjili značaj države, ali on je ipak i danas veliki.

Savremena država ima veliko značenje u okvirima celokupne privredne aktivnosti. Ona u velikoj meri, direktno ili indirektno, obezbeđuje ostvarivanje obrazovnih i zdravstvenih usluga, usluga socijalne sigurnosti, doprinosi unutrašnjoj i spoljašnjoj bezbednosti, obavlja i mnoge druge zadatke, a svojih rashodova, porezima i ostalim javnim prihodima utiče na mnogobrojne odlike privatnog sektora. Budući da u savremenim privredama postoje velika složenost i međuzavisnost, malo je segmenata privatne inicijative koji nisu pod uticajem državnih mera. U mnogim slučajevima privatne aktivnosti su nastale kao posledica državnih mera.

⁴⁵ O problemima koje donose poreske reforme u zemljama u tranziciji videti, na primer, K. Bogow i Z. Amarsowski, *Danosići sistem na Makedonija, Miska, Slovačka, 1994. godine*, stranice 77. do 95. (Rusija, Mađarska i Poljska) i *International Center for Economic Growth, Tax Policy in Central Europe, San Francisco, 1995. godine*, (Austrijska, Poljska i Češka).

⁴⁶ J. Strijlic, *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 6.

⁴⁷ Island i Švajcarska nisu iznimali želju da budu članice Evropske unije, a Norvežani su dva puta na referendumu odbili da prihvate priključenje Uniji, prvi put 1972. a drugi put 1995. godine. Pri tome, interesantno je da su sve tri države članice OECD od dana njegovog osnivanja, a Island i Norveška su i članice NATO-a.

Osnovna uloga savremene države jeste da obezbedi pravni okvir u kojem će se obavljati privredne aktivnosti. Osim toga, aktivnosti države mogu biti usmerene ka sledećim kategorijama aktivnosti: (1) proizvodnja dobara i usluga, (2) regulisanje i subvencionisanje privatne proizvodnje, (3) nabavka dobara i usluga (od raketa do čišćenja ulica) i (4) prenaspolela nacionalnog dohotka, tj. davanja, kao što je naknada za vreme nezaposlenosti koja određenim grupama omogućava da troše više nego što bi inače mogle⁴⁸. Te aktivnosti države mogu se realizovati na svim nivoima vlasti, na federalnom, ali i na nivou lokalnih organa vlasti, odnosno vlasti srednjeg nivoa (republike) ako je u pitanju složena, federalna država zajednica, odnosno na oba nivoa vlasti ako je u pitanju uniformno uređena država. Samo se relativni značaj prihoda, a posebno rashoda na pojedinih nivoima vlasti, može različito postaviti i podložan je promenama u vremenu.

⁴⁸ J. Strijlic, *Op. cit.*, str. 26.

1. POJAM FISKALNOG OPTEREĆENJA

Jedno od ključnih pitanja koje se postavlja u suvremenom svetu svakako je pitanje visine učešća javnih rashoda, odnosno javnih prihoda u ukupnoj novostvorenoj vrednosti (narcotnom dohotku, odnosno društvenom proizvodu) neke zemlje u toku jedne kalendarske godine. To se pitanje može postaviti i nešto drugačije. Naime, kada se želi utvrditi odnos javnog sektora i nacionalnih računa, kao ključno pitanje može se postaviti kako odrediti, definisati, javni sektor. Da li preko sume javnih rashoda ili preko sume javnih prihoda? Uzmanje javnih rashoda za delnisanje javnog sektora umnogome bi delomislalo račune. Dva su ključna razloga koji opredeljuju da se „opterećenje“ utvrdjuje preko javnih prihoda, a ne javnih rashoda.

Prvo, ukupna masa javnih rashoda, onako kako je iskazuje odgovarajuća statistika, sadrži tzv. bruto javne rashode. U kategoriji bruto javnih rashoda mnogi javni rashodi višestruko se iskazuju, budući da nije moguće isključiti sva transferna davanja. Preko transfernih javnih rashoda država naknadjuje (vraća) privredi i stanovništvu jedan deo onoga što im je uzela preko instrumenata javnih prihoda.

Drugo, javni rashodi se, većim ili manjim delom, pokrivaju (finansiraju) i javnim prihodima koji nisu „uzeti“ od privrede i stanovništva, koji nisu „pritisak“, kakav je slučaj sa najvećim brojem nefiskalnih javnih prihoda. Tako, javni zajam kao tipičan i najčešći oblik nefiskalnog javnog prihoda predstavlja anticipiranje dela javne potrošnje budućih generacija i ne može se dovesti u vezu s društvenim proizvodom konkretne godine! Još je specifičnija situacija s donacijama. Staviše, u tom slučaju i nije reč ni o kakvoj obavezi, niti pritisku za bilo koju generaciju u zemlji korisniku donacije jer one predstavljaju umanjenje društvenog proizvoda zemlje donatora, a u zemlji primaocu donacije (po pravilu) jednokratno pokrivanje nekog javnog rashoda.

Pojedini autori govore o *fiskalnom pritisku*, neki o *fiskalnom opterećenju*, a drugi koriste termin *koefficient fiskalnog opterećenja*. Pojedini, malobrojniji autori navedenom problemu ne pridaju posebnju pažnju, ili mu uopšte ne pridaju pažnju.

A. Milojević i M. Trklja² koriste termin fiskalni pritisak, pri čemu konstatuju da taj termin ima mnogo nedostataka budući da upućuje samo na fiskaliete (poreze i druge dažbine), mada stvarno obuhvata i para-fiskaliete, odnosno sva obavezna davanja za zadovoljavanje opštih i zajedničkih potreba. Medutim, veoma je rasprostranjen u finansijskoj literaturi i pogodan je za komparativne analize.

¹ J. Lovrenčić, Op. cit., str. 15, i Bar. Jekić, Op. cit., str. 429–435.

² A. Milojević i M. Trklja, Op. cit., str. 68.

I u stranoj literaturi fiskalni pritisak se definiše kao odnos između obaveznih davanja, s jedne strane, i društvenog proizvoda, odnosno izvora kojima raspolažu fizička i pravna lica, socijalne grupe, ili teritorijalni kolektiviteti, s druge strane¹.

J. Lovčević² navodi da se pod fiskalnim opterećenjem podrazumeva upoređivanje nacionalnog dohotka sa ukupnim fiskalnim davanjima.

D. Popović koristi termin koeficijent fiskalnog opterećenja³, pod kojim podrazumeva meru fiskalne presije u vidu koeficienta koji se dobija kada se za deljenik uzme ukupan iznos svih dažbina (fiskalnih) javnih prihoda u nekoj državi (porezi, doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, takse i druge obavezne dažbine), a za delilac njen godišnji društveni proizvod.

Nasuprot njima, Bar Jelčić⁴, globalno posmatrano, ne razmatra pitanja fiskalnog opterećenja. Ipak, u delovima rada u kojima analizira pojedine javne prihode, poreze i doprinos, za obavezno socijalno osiguranje posebno, to čini tako što komentariše njihovo učešće u društvenom proizvodu pojedinih zemalja na osnovu podataka statistike OECD-a.

Iz navedenog izlaganja se, nadamo se, može zaključiti da ozbiljniji razlika nema, budući da svi autori podrazumevaju, *gross modo*, da je reč o porezi da se dovedu u vezu novostvorena vrednost i ukupni javni prihodi dažbinskog, fiskalnog karaktera. Pri tome ostaje potreba da se što preciznije odrede i deljenik i delilac, članovi tog odnosa, odnosno koeficienta⁵.

Deljenik treba definišati kao sumu javnih prihoda dažbinskog, fiskalnog tipa. Praktično, u deljeniku treba obuhvatiti svu sumu u toku jedne godine naplaćenih poreza, doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, taksa, naknada, kazni i drugih obaveznih, javnih, dažbina naplaćenih na svim nivoima društveno-političke organizovanosti, i onih najnižih jedinica. U deljenik svakako ne treba uključivati nedazbinske, nefiskalne javne prihode kao što su javni zajmovi⁶, donacije, prihodi po osnovu privatizacije, prihodi javnih preduzeća, prihodi koje svojim radom ostvare organi uprave (osim ako se ostvaruju putem taksa) i dopunske pristojbe političko-teritorijalnih zajednica. Međutim, u deljenik svakako treba uključiti koncesionu naknadu koja, prema klasifikaciji javnih prihoda, spada u nefiskalne javne prihode. Predstavljanje javnog sektora u deljeniku preko naplaćenih javnih dažbina ima za cilj da utvrdi stvarno „opterećenje“ društvenog proizvoda jedne zemlje. Očigledno je da uzeti javni zajmovi, primljene donacije i drugi navedeni nefiskalni javni prihodi ne predstavljaju „opterećenje“ društvenog proizvoda konkretne zemlje, već su deo („opterećenje“) društvenog proizvoda zemlje koja je dala javni zajam, odnosno donaciju. Što se tiče ostalih nefiskalnih javnih prihoda (prihodi po osnovu privatizacije, prihodi organa, prihodi javnih preduzeća i dopunski javni prihodi), nesporno je da nije reč o dažbinskim javnim prihodima, već o pretraspodeli, ostvarenog društvenog proizvoda, mimo kanala javnih prihoda. I to ne samo društvenog proizvoda konkretne godine, već i neke ranije godine, i ne samo društvenog proizvoda konkretne zemlje, već i neke druge zemlje. Na primer, prihodi od privatizacije može se ostvariti a da sredstva kojima se kupuje preduzeće koje se privatizuje potiču iz ranijeg perioda (štednja kupca), ili iz druge zemlje (inostrani kupac).

¹ G. Tixier i G. Gasi, *Desin fiscal*, III, izdanje L.G.D.J., Paris, 1981, str. 35-57.

² J. Lovčević, Op. cit., str. 14-15.

³ D. Popović, Op. cit., str. 7.

⁴ Bar, Jelčić, Op. cit., str. 14-15.

⁵ Problemi koji se javljaju kada se želi naknaditi odnos javnih prihoda i novostvorene vrednosti su takvi da je to naveo mnoge teoretičare da njihovo stanje definišu kao oblik u kojeg valja veštaički konstituirati. U Lovčević, Op. cit., str. 15).

⁶ Nije do kraja razrešeno koje sve prihode uključiti u nefiskalne javne prihode. B. Radošević (*Uložak nefiskalni javni prihodi*, štamak radova: Intericari za fiskalnu ekonomizaciju, Mladina agencija i Poligrafijski centar, Beograd, 2002, str. 11-1-119) navodi da u nefiskalne javne prihode treba uključiti javni zajam, donacije, prihode po osnovu privatizacije, koncesionu naknadu, prihode javnih preduzeća, doprinosi javne prihode i slično. U nedavnoj javnoj prihodnoj, taksi, i koncesionu naknadu, malo bi se ova mogla uključiti u fiskalne, dakle, javne prihode. Treba, takse, napomenuti da nefiskalnim javnim prihodima, osim javnom zajmu, teorija javnih finansija ne posvećuje poseban pažnju, o njima skoro uopšte ne raspravljaju.

⁹ U deljenik, međutim, treba uključiti primarne javne zajmove, ukoliko postoje. U Lovčević, Op. cit., str. 15).

I kod iskazivanja delioca ima nekoliko pitanja o kojima treba raspraviti. Sintagma „novostvorena vrednost“ ili „nacionalni račun“, ne govore mnogo, naprotiv otvaraju mnoge dileme i kontroverze. U pitanju je statistička kategorija kojom se želi iskazati rezultat „rada privrede i stanovništva jedne zemlje u jednoj kalendarskoj godini“. Pri tome se otvaraju pitanja obratunskih cena, metoda obratuna novostvorene vrednosti, definisanja srednjaja rada privrede i stanovništva, pitanja rada neprivrede i slično.

Metodologija utvrđivanja društvenog proizvoda, kao jednog od mogućih iskaza „novostvorene vrednosti“, odnosno „nacionalnih računa“, izuzetno je bogata, internacionalizovana i predmet je ozbiljnih radova i stavova najmeritorijalnih međunarodnih institucija (UN, MAMF, OECD, Svetska banka i slično¹⁰). Ipak, može se reći da je navedeni problem već uveliko apsolviran i da postoji zadovoljavajuća saglasnost povodom definisanja „novostvorene vrednosti“, odnosno „nacionalnih računa“, što omogućuje da se sačinu obratunski fiskalnog opterećenja za mnoge zemlje i da oni budu međusobno zadovoljavajuće uporedivi.

Za našu raspravu bitno je da preciziramo da je opšteprihvaćeno da se u deliocu iskazuje godišnji bruto društveni proizvod po tržišnim cenama (eng. *Gross Domestic Product at Factor Price*, skraćeno *GDP*). Taj podatak i naša statistička otklona počinje da obračunava, koristi i objavljuje, ali još uvek nema serija podataka za prethodne godine. Time se stvara pretpostavka da se i naši podaci o fiskalnom opterećenju mogu porediti sa odgovarajućim podacima drugih zemalja.

Korišćenjem podataka o bruto društvenom proizvodu po tržišnim cenama u deliocu (imencio) koeficienta kojim se iskazuje fiskalno opterećenje, uz raspravljanje pitanja vezanih za utvrđivanje deljenika (brojice), omogućava se da se ostvari međunarodna uporedivost podataka opterećenja društvenog proizvoda javnim prihodima. Uostalom, kao što će se kasnije videti, te podatke za dugi niz godina (počev od 1965. godine) za sve zemlje OECD-a¹¹ objavljuje statistička služba OECD-a.

Uvažavajući navedene napomene u vezi sa deljenikom i deliocem, treba navesti da najveći broj teoretičara javnih finansija pri iskazivanju stepena fiskalnog opterećenja koriste odnos javnih prihoda i društvenog proizvoda onako kako su u prethodnom tekstu definisani. Fiskalno opterećenje, prema tome, predstavlja koeficijent javnih prihoda i društvenog proizvoda jedne zemlje u jednoj kalendarskoj godini i iskazuje se prema sledećoj formuli:

$$Fo = \frac{Sd}{Dp} \times 100$$

gde *Fo* predstavlja izračunato fiskalno opterećenje iskazano u procentima, *Sd* zbir svih javnih prihoda dažbinskog tipa, s korekcijama koje su napred iskazane, a *Dp* godišnji bruto društveni proizvod po tržišnim cenama konkretne godine (GDP).

¹⁰ Otvoreno po strani pitanja kako se i na koji način iskazuje novostvorena vrednost u okvirima jedne zemlje. Radi razjašnjenja dilema metodoloških i onih druge vrste pred kojima se nalaze oni koji se bave utvrđivanjem i kvantifikovanjem novostvorene vrednosti stanovništva i privrede jedne zemlje u toku jedne kalendarske godine, treba konsultovati odgovarajuću literaturu, bilo domaću ili inostranu. U tom smislu posebno su značajni radovi D. Mikheviča, *Problemi osnovni, aspekti i primena fiskalne metodologije prema metodologiji UN* (Sveseni zbornik za statistiku, Beograd, 1990), Metodološke studije, rasprave i dokumentacija br. 22) i O. Jovanovića (*Metodološki račun prema metodološkim načelima računovodstva*), rasprave i dokumentacija br. 30), i *Nacionalni računovodstveni račun* (Ekonomski fakultet, Centar za istraživački delatnost, Beograd, 2001). Posebna vrednost imaju metodološke napomene u *Reviewe Statistics of OECD Member Countries 1965-2006*, OECD, Paris, 2007.

¹¹ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) nastao je 1961. prenamenjenom Organizacijom za evropsku ekonomsku saradnju (OECE). Zanimljive članice OECD-a su: Austrija, Belgija, Kanada, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Island, Italija, Japan, Luksemburg, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Portugal, Španija, Švedska, Švajcarska, Finska, Velika Britanija i S.A.D. Maja 1994. godine primljeni su: Meksiko, a od sredine 1996. godine članice OECD-a su i Koreja, Češka, Slovenija, Mađarska i Poljska. Do 1992. godine SFR Jugoslavija je imala posebna statusa u toj međunarodnoj organizaciji, učesništvo u pojedina njenim aktivnostima još od 1961. godine. Posle raspada SFR Jugoslavije OECD je odlučio da ne prizna članstvo SFR Jugoslaviji pa je tako tokom 1992. godine njihov prestao status pridružene članice.

Treba pomoviti da ovakvo jednostavna formula zahteva da se u punoj meri poštuju odgovarajuća metodološka uputstva, pogotovo ako se žele međunarodna upoređenja, odnosno ako se želi uočiti kako se u vremenu menjalo fiskalno opterećenje u pojedinim zemljama. To praktično znači da uvek u deljeniku treba uzimati sumu istih javnih prihoda, a u deliocu uvek na isti način utvrđen društveni proizvod, odnosno GDP.

2. VRSTE FISKALNOG OPTEREĆENJA

Fiskalno opterećenje koje je iskazano u prethodnom delu rada predstavlja tzv. globalna fiskalna opterećenja, budući da se odnosi na čitavu zemlju i za čitavu kalendarsku godinu. Ono se utvrđuje kao odnos ukupnih dažbinskih javnih prihoda i ukupnog društvenog proizvoda u jednoj zemlji i u jednoj kalendarskoj godini.

Ali, fiskalno opterećenje se, osim kao globalno, može posmatrati i kao parcijalno fiskalno opterećenje. Naime, „fiskalno opterećenje podrazumeva konkretnim fiskalnim centrom nacionalne privrede, grane, grupacije, regiona, preduzeća ili pojedinaca u određenoj vremenskoj jedinici“¹². Posebno su interesantne tri vrste parcijalnih fiskalnih opterećenja.

Prva vrsta parcijalnog fiskalnog opterećenja utvrđuje koliko je društveni proizvod konkretne zemlje „opterećen“ nekom vrstom dažbinskih javnih prihoda. To je, inače, podatak koji se može veoma lako utvrditi, koji takode veoma revnosno objavljuje statistika OECD-a i koji se veoma obilato koristi. Reč je o odnosu (učesću) pojednog dažbinskog javnog prihoda u bruto društvenom proizvodu (GDP). Na primer, pomenuta statistika iskazuje učesće poreza na dobit preduzeća (ili bilo kog drugog dažbinskog javnog prihoda) u GDP po tržišnim cenama (ili u ukupnim dažbinskim prihodima) u konkretnoj godini u svakoj članici OECD.

Druga vrsta parcijalnog fiskalnog opterećenja pokazuje obim fiskalnog opterećenja društvenog proizvoda dažbinskim javnim prihodima na nivou regiona (opštine, grada ili nekog drugog nivoa društveno-političke organizovanosti). U pitanju je odnos društvenog proizvoda ostvarenog na nivou konkretnog regiona iskazanog po tržišnim cenama i na teritoriji tog regiona naplaćenih dažbinskih javnih prihoda. Ovde se javljaju problemi i u vezi sa deljenikom i deliocem. Ako se može reći da podatak o deljeniku za nivo regiona možemo da utvrdimo sa značajnom merom izvesnosti (na teritoriji regiona je izvršena naplata dažbinskog javnog prihoda, može se smatrati da nije toliko važno gde je predmet oporezivanja teritorijalno situiran, odnosno ostvaren) to nije slučaj s deliocem. Problem određivanja delioca je haotičan i dvostruk. Prvo, obratim društvenog proizvoda na nivou regiona je dosta metodološki specifičan (mnogučki su različiti metodološki pristupi), most sobom dosta nepoznanica i nije do kraja pouzdan¹³. Drugo, podatak o društvenom proizvodu regiona, ako se uprkos metodološkim problemima pristupi obračunavanju društvenog proizvoda regiona, obračunavaju se sa značajnim vremenskim zakasnjem, što umanjuje njihovu analitičku upotrebljivost. Inače, obratim navedenog parcijalnog fiskalnog opterećenja izuzetno je važan sa stanovišta lokalne samouprave i delovanja njenih izvornih, ustupljenih i/ili dopunskih (transfernih) prihoda.

¹² A. Reić, Op. cit., str. 372–377.

¹³ Valentin D. Mladjenović, V. Đaljević i D. Šokić, *Ekonomski statistika*, Ekonomski fakultet, Centar za istraživačko delatstvo, Beograd, 2008, posebno glava V i VII.

Preca vrsta parcijalnog fiskalnog opterećenja može se realizovati za nivo konkretnog poreskog obveznika (pravnog odnosno fizičkog lica), takode za period od godine dana. U tom slučaju bi se u vezu doveli, ako je u pitanju utvrđivanje fiskalnog opterećenja pravnog lica, ukupni dažbinski javni prihodi koje je platio to pravno lice i njegov ukupan prihod. Nije, čini se, metodološki ispravno dovesti u vezu naplaćene javne dažbinske prihode nekog pravnog lica s njegovom dobiti. To je metodološki posebno neprilagodljivo u slučaju da pravno lice iskazuje gubitak (kako onda utvrditi fiskalno opterećenje, odnosno ima li ga?). Ako je potrebno utvrditi fiskalno opterećenje poreskog obveznika fizičkog lica onda bi se u vezu doveli ukupni dažbinski javni prihodi koje je platio to fizičko lice i njegov dohodak kao zbir svih njegovih neto prihoda koji podležu oporezivanju. Ta vrsta parcijalnog fiskalnog opterećenja izuzetno je značajna za pravna lica (privredne subjekte), oni je obračunavaju i koriste u svojim internim analizama, odnosno kao argumente u zahtevima koje upućuju zakonodavnim organima za smanjivanje fiskalnog opterećenja privrednih subjekata („smanjivanje fiskalnog opterećenja privrede“).

3. RELATIVNI PORESKI PRITISAK

Na kraju ove rasprave treba navesti i objasniti pojam „relativni poreski pritisak“. Reč je i dalje o fiskalnom opterećenju, ali dovedenom u vezu sa svim koristima koje se kroz javne rashode vraćaju poreskim obveznicima. Realna težina fiskalnog tereta ne zavisi samo od visine fiskalnih prihoda, već i od toga kako se fiskalni prihodi upotrebljavaju. Jer, ako se javni rashodi racionalno upotrebe na uvećanje proizvoda i društvenog proizvoda, na unapređenje privrede i obezbeđivanje novih socijalnih ustanova, onda fiskalno opterećenje, teorijski posmatrano, može da bude i povećano a da to ne smeta ni privredi, ni pojedincima jer se u stvari svodi na ekonomsko ulaganje sredstava za zadovoljavanje opštih i zajedničkih potreba. Drugim rečima, ako se fiskalni prihodi vraćaju privredi u obliku subvencija, te stanovištvu u obliku socijalnih davanja, odnosno na neke druge načine, njihov pritisak je manji nego što to, prema podacima o izdavanjima izgleda. Tako opterećenje društvenog proizvoda od 25% može da bude visoko, a opterećenje od 45% podnošljivo¹⁴.

Za potpuniju ocenu fiskalnog opterećenja treba, osim razlika u stepenu privredne razvijenosti, imati u vidu i razlike u stepenu „socijalizacije“ zadovoljavanja mnogih opštih i posebno zajedničkih potreba. Od relevantnog značaja je i niz drugih momenata koji karakterišu određenu zemlju. Ti momenti se posebno tiču potreba za proširenom reprodukcijom, stepena stabilnosti privrednih kretanja i nužnosti raspolaganja dohotkom privrednih subjekata, kao realne baze za realizovanje sopsvenih odluka i postojanje određenih materijalnih stimulansa privredivanja. U tom smislu R. Masgrajev (R. Musgrave) daje prednost „optimalnom budžetu“ u odnosu na fiskalno opterećenje (fiskalni pritisak) kao pojam koji od početka ograničava problem na poresku (prihodnu) stranu budžeta¹⁵.

¹⁴ M. Hanzaković, *Fiskalno opterećenje: delovka fiskalnih uslova u Jugoslaviji i nekim privredno razvijenim zemljama*, Finansijska praksa, juni 1984, str. 77.

¹⁵ R. Musgrave, Op. cit., str. 40.

4. FISKALNO OPTEREĆENJE – KOMPARATIVNI PRISTUP

Odavno je uočeno da je za realizaciju zdravih i efikasnih međunarodnih ekonomskih odnosa izuzetno važno poznavati stepen fiskalnog opterećenja u sopstvenoj zemlji i u zemljama s kojima se saraduje. Zbog toga ne iznenađuje da su mnoge respektabilne međunarodne organizacije pristupile saginjanju odgovarajućih, za većinu zemalja prihvatljivih i uporedivih klasifikacija javnih prihoda. Među četiri u svetu postojeće klasifikacije javnih prihoda najprihvatljivija je i u najvećoj upotrebi klasifikacija OECD (eng. *OECD Classification*). Osim nje, kao što će se videti nešto kasnije, u upotrebi su još i klasifikacija Ujedinjenih nacija pod nazivom *System of National Accounts* (eng. *SNA – System of National Accounts*), Evropski sistem integriranih ekonomskih računa (eng. *ESA – European System of Accounts*) i klasifikacija Međunarodnog monetarnog fonda (eng. *IMF Classification*).

Osim toga, u najvećem broju zemalja sveta upotrebljava se metodologija za utvrđivanje bruto domaćeg proizvoda prema tržišnim cenama (GDP).

Konačno, više od četiri decenije OECD objavljuje podatke o javnim prihodima i u okviru njih i podatke o fiskalnom opterećenju za sve zemlje članice OECD-a. U pitanju je poznata i u svetu voma cenjena publikacija OECD pod naslovom *Revenue Statistics*, OECD, Paris, koja se izdaje za svaku godinu počev od 1965. godine, i to dvojezično – na engleskom i francuskom jeziku. Sadržaj, veoma često, specijalne istraživačke i metodološke materijale o pojedinim, u tom periodu interesantnim pitanjima. Uz to, redovno se objavljuje i predgovor koji predstavlja dobro fundiran iako razumljiv metodološki prilog o tabelama koje se nalaze u publikaciji, čiji je obim u poslednje vreme obično oko 300 stranica.

U tabeli, koja je navedena dalje u tekstu, daje se nivo fiskalnog opterećenja za jedan broj zemalja članica OECD i za odabrane godine posmatranog perioda od 1965. do 2005. godine. Takođe, učinjen je napor pa je na osnovu istraživanja autora prikazano fiskalno opterećenje u Srbiji. Naravno, podaci za Srbiju nisu do kraja uporedivi sa onima za navedene zemlje članice OECD-a, posebno zato što se obračun društvenog proizvoda u Srbiji (osim za poslednju godinu) razlikuje od onoga koji je u primeni u zemljama OECD, ali i zbog činjenice da se teritorijalni obuhvat menjaio (raspad SFRJ, stvaranje SR Jugoslavije, odnosno državne zajednice Srbija i Crna Gora i konačno samo Srbije). Zbog toga se mora primeniti oprez prilikom poređenja fiskalnog opterećenja u Srbiji s fiskalnim opterećenjem bilo koje od zemalja članica OECD-a.

Navedena tabela prikazuje fiskalno opterećenje u četiri decenije dugom periodu za jedan broj zemalja OECD i za Srbiju. Zapravo, tabela prikazuje učešće naplatacnih javnih prihoda fiskalnog (dazbinskog) tipa u bruto društvenom proizvodu po tekućim cenama.

Osnovni smisao navedenih podataka je da se: (1) utvrdi fiskalno opterećenje, (2) uoče tendencije promena, (3) u izvesnoj meri izvrši poređenje fiskalnog opterećenja u Srbiji i fiskalnog opterećenja u zemljama OECD-a, posebno sa aspekta promena, i (4) neutrališu metodološki nesporazumi oko valjanosti ovog pokazatelja.¹⁶

Interesantno je da u posmatranom periodu fiskalno opterećenje u jednom broju zemalja raste do sredine 80-ih godina, da se zatim stabilizuje i kasnije ponovo pokazuje tendenciju povećanja. Mali je broj zemalja u kojima je nivo fiskalnog opterećenja stabilizovan, odnosno u kojima se smanjuje.

¹⁶ Kontekst različita godišta navedene statistike OECD-a, može se konstatovati da se podaci za pojedine zemlje i pojedine godine prikupljaju. U pitanju nije promena metodologije, već idealno naknadno utvrđivanje (provjeravanje) imenodnog parametra. Inak, osnovni zaključci ostaju.

Tabela 1. Fiskalno opterećenje u zemljama OECD-a i u Srbiji

država / godina	1965.	1975.	1985.	1995.	2005.
1. Švedska	35,0	42,0	48,2	48,5	50,7
2. Danska	29,9	40,0	47,4	49,4	50,3
3. Holandija	32,5	41,3	42,8	41,9	38,8
4. Belgija	31,2	40,6	45,6	44,8	45,4
5. Austrija	34,7	37,4	41,9	41,6	42,1
6. Nemačka	31,6	35,3	37,2	38,2	34,8
7. Italija	25,5	26,1	34,4	41,2	41,0
8. Irska	24,9	29,1	35,0	32,8	30,6
9. Velika Britanija	30,4	35,3	37,7	35,0	36,5
10. Portugalija	15,8	20,8	26,6	33,6	34,8
11. Španija	14,7	18,8	27,8	32,8	35,8
12. Grčka	19,9	21,8	28,6	32,4	27,3
13. SAD	24,7	25,6	25,6	27,9	27,3
14. Meksiko	-	-	17,0	16,7	19,9
15. Turska	10,6	16,0	15,4	22,6	32,3
16. Kanada	25,6	31,9	32,5	35,6	33,4
17. Australija	21,7	26,5	29,1	29,6	30,9
18. Japan	18,2	20,8	27,4	27,8	27,4
19. Južna Koreja	-	14,5	16,0	19,4	25,5
20. Novi Zeland	24,0	28,5	31,3	37,0	37,8
21. Češka	-	-	-	39,8	37,8
22. Finska	30,4	36,8	40,2	46,0	44,0
23. Francuska	34,5	35,9	43,8	43,9	44,1
24. Mađarska	-	-	-	42,4	37,2
25. Island	26,2	29,7	28,5	31,8	41,4
26. Luksemburg	27,7	37,5	45,1	42,3	38,6
27. Norveška	29,6	39,3	43,1	41,1	43,7
28. Poljska	-	-	-	37,0	34,3
29. Slovačka	-	-	-	-	31,6
30. Švajcarska	19,6	27,0	25,8	27,8	29,7
31. OECD – total	25,8	30,3	33,6	35,9	36,2
32. OECD – Evropa	26,5	32,1	37,4	38,5	38,4
33. OECD – EU 15	27,9	33,2	39,5	40,3	39,7
34. Srbija	-	44,8	32,4	58,4	40,1

Izvor: Za fiskalno opterećenje za zemlje OECD – *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965–2005*, Paris, 2007. *uzne stranice*, za 2005. godinu su *prethodni podaci*. Za Srbiju (1965–1995) *date su procene autora, budući da ne postoje zvanični verodostojni podaci*. Za Srbiju (2005), *obračun autora na osnovu podataka iz Biltena javnih finansija*, br. 41, str. 10. Podaci za Srbiju nisu do kraja uporedivi međusobno, a ni sa drugom državama.

Povećanje fiskalnog opterećenja nije moglo da traje beskonačno. Do 80-ih godina XX veka u većini zemalja su preduzimane mere za obuzdavanje daljnjeg širenja javnih rashoda, odnosno javnog zaduživanja. Pri tome, primenljivana su različita sredstva. Među njima posebno treba navesti sprovođenje poreskih reformi koje su dovele do promene strukture poreskih sistema. Drugo, promovisani su i sprovođeni brojni programi smanjivanja javnih rashoda. Deo tih pro-

granata se odnosio na povećavanje discipline u planiranju, realizaciji i kontroli javnog rashoda-vanja, kao i na uvođenje brojnih sofisticiranih metoda za efikasnije i racionalnije trošenje javnih sredstava.

Povećanje fiskalnog opterećenja posebno je izraženo u zemljama u kojima je na početku perioda bilo u relativno niskom nivou (Španija, Portugalija, Japan, Turska i Grčka). To su istovremeno i zemlje koje su u posmatranom periodu ostvarile značajne stope privrednog rasta i ekonomskog razvoja, što i koincidira s težom da povećanje društvenog proizvoda *per capita* dovede do osetnijeg povećanja javnih prihoda.

Treba primetiti da nije mali broj zemalja u kojima je video javnih prihoda u društvenom proizvodu blizu ili čak iznad 50%. To su najrazvijenije zemlje ne samo Evrope, već i sveta (izuzetak su SAD i Japan) koje imaju veoma razvijenu državu blagostanja s jakim sektorom javnih dobara i usluga. Visok video javnog sektora u navedenim zemljama pokazuje da tržišni mehanizam nije u stanju da uvek ostvari sve ekonomske funkcije i da je nužno da postoji javni sektor.

Čet različiti brojni kriju se različita objašnjenja, političke, ekonomske, socijalne i druge prirode. U Japanu, Južnoj Koreji i u SAD, na primer, u realizaciji socijalne sigurnosti zaposlenih, ali i ukupnog stanovništva, značajnu ulogu imaju privatne korporacije pa je nivo fiskalnog opterećenja u ovin trina ekonomski veoma snažnih država relativno skroman. Nasuprot tome, jedna Švedska ili Danska, ekonomski takođe moćne zemlje, s dugom tradicijom izdane socijalne zaštite zaposlenih i ukupnog stanovništva preko javnog sektora, imaju veoma visoko fiskalno opterećenje.

Fiskalno opterećenje u Srbiji je veoma visoko, nezavisno od manjkavosti njegovog poređenja sa zemljama OECD-a. Ono je rezultat, između ostalog, i činjenice da su mestu i uloga države u zadovoljavanju javnih potreba (tzv. „opšta i zajednička potrošnja“) u Srbiji, kao jednoj od socijalističkih zemalja, bili dominantniji nego u većini zemalja tržišne orijentacije. Treba napomenuti da nivo fiskalnog opterećenja nije bio u skladu ni sa radajšnjom, u odnosu na sadašnje stanje značajnijom, ekonomskom snagom Srbije. Srbija je, naime, na početku poslednje decenije XX veka važila za srednje ekonomski razvijenu zemlju Evrope. Pogotovo to nije slučaj sada, u prvoj deceniji XXI veka, kada je ekonomska snaga Srbije znatno niža i dostiže tek oko 2/3 ranijeg nivoa. Drugim rečima, Srbija je, kao i većina ranijih socijalističkih zemalja, imala viši nivo fiskalnog opterećenja u odnosu na svoje realne ekonomske mogućnosti i u odnosu na realni fiskalni potencijal privrede. Rigidnost nasleđene javne potrošnje u Srbiji i dalje opstaje i predstavlja jednu od ozbiljnih razvojnih smetnji.

JAVNA DOBRA

Poglavlje

3

1. JAVNI SEKTOR I JAVNA DOBRA

Javni sektor, kao što se videlo u delu u kojem se govori o fiskalnom opterećenju, ima značajne razmere. Objašnjenje zašto je to tako mora se potražiti u okolnosti da tržišni mehanizam nije u stanju da uvek ostvari sve ekonomske funkcije. Nastaju situacije u kojima tržište ne može dati optimalne rezultate. U tom slučaju se postavlja pitanje kako država može da interveniše a da se ostvari efikasna preraspodela resursa!

Mnogi su razlozi koji objašnjavaju nužnost, u takvom slučaju, prisustva javnog sektora. D. Popović² navodi, pozivajući se na R. i P. Masgrave, da se sledeći razlozi moraju posebno imati u vidu i to:

- (1) potreba za uspostavljanjem pravne poretka koji će omogućiti nesmetano funkcionisanje tržišnih institucija i mehanizama konkurencije,
- (2) obezbeđivanje javnih dobara,
- (3) rešavanje problema tzv. eksternalija,
- (4) sprovođenje politike raspodela dohotka i imovine u meri u kojoj distribucija uspostavljena delovanjem tržišnog mehanizma ne odgovara društveno shvaćenoj pravici i
- (5) obezbeđenje stabilnosti u ekonomskim kretanjima (na primer, visoka zaposlenost i niska inflacija), kao i stope privrednog rasta koja odgovara društvenim preferencijama.

Obezbeđivanje javnih dobara važno je za funkcionisanje svake države. U državi pojedinici zadovoljavaju svoje potrebe upotrebom odgovarajućih javnih dobara i uživanjem odgovarajućih usluga. Jedno od osnovnih pitanja koje se može postaviti jeste pitanje vrste i prirode dobara i usluga koje bi javni sektor trebalo da obezbedi i u kojem obimu. Navedena pitanje predstavlja sit³ rasprava koje se iz godine u godinu vode povezano sa pitanjem kome i kolika sredstva prikupljena javnim prihodima nameniiti za podmirivanje javnih rashoda. Odgovori na pitanja koja iz njih proizilaze, vezana su za političke odluke, te predstavljaju odnos političkih snaga u konkretnoj državi.

Država može da obezbediti sledeće vrste javnih dobara: (1) čista javna dobra, (2) mešasta javna dobra, (3) mešovita javna dobra i (4) zadržana (meritorna) javna dobra.

- Čista javna dobra imaju dva karakteristična svojstva:
- prvo, reč je o dobrima u čijoj potrošnji nema isključivosti (eng. *nonexcludability*),
 - drugo, reč je o dobrima u čijoj potrošnji nema rivaliteta (eng. *nonrivalness*).

¹ R. Masgrave, Op. cit., str. 190.

² D. Popović, Op. cit., str. 8-9.

Znači, kod čistih javnih dobara nema isključivosti (svi ih mogu koristiti pod istim uslovima) i nema konkurencije u obezbeđivanju (gruža ih samo javni sektor). Čista javna dobra obuhvataju dobra koja nije moguće obezbediti u dovoljnim količinama primenom principa tržišne efikasnosti (reč je o narodnoj odbrani, policiji, upravi, zaštiti životne sredine i slično). Njihova se isporuka ne može obezbediti na tržištu jer ih karakterišu: (1) *nekonkurentnost u potrošnji*, to što javno dobro koristi jedno lice ne umanjuje koristnost koju ono pruža drugima, licima i (2) *neisključivost*, tj. nemogućnost da se bilo ko spreči da ih koristi. Drugim rečima, svaki građanin može da uživa korist, na primer od sigurnosti koju pruža narodna odbrana. Sigurnost koju pojednac uživa od obezbeđivanja državne granice ne umanjuje sigurnost koju uživaju drugi građani iste države. Isti je slučaj i sa polifijom ili prirodnim dobrima. Sigurnost koju pruža policija jednom pojedincu i to njegovo uživanje sigurnosti nikako ne umanjuju uživanje pruženo drugim pojedincima odnosno građanima.³ Uz to, javna čista dobra mogu se uživati bez ograničenja njihove upotrebe, za razliku od privatnih, a da se ništa ne plati. Niko od postojećih potrošača neće biti oštećen ako bi se, pri datoj količini javnih dobara, pojavio još neki korisnik.

Kod privatnih dobara prisutni su i isključivost i rivalitet. Ta se dobra mogu ponuditi na tržištu, pa svako ko ne želi da plati cenu za njihovo korišćenje može biti isključen iz upotrebe.

Nečista javna dobra su dobra kod kojih nisu prisutne, ili ne u istoj meri, sve karakteristike čistih javnih dobara. Dok čista javna dobra podrazumevaju da nisu mogući rivalitet i isključivost u potrošnji, dotle je, po samoj definiciji, iz potrošnje nečistih javnih dobara moguće isključiti pojedine potrošače. To su dobra kod kojih, osim *elemenata javnosti*, postoje i *elementi privatnosti*. Drugim rečima, u pitanju su dobra čije bi se obezbeđivanje, generalno posmatrano, moglo organizovati na tržišnim principima, kao kod privatnih dobara, ali je interes države da ih koriste svi građani, odnosno svi pripadnici te zajednice.⁴ Korist koja se ostvaruje korišćenjem tih dobara može se individualizovati. Reč je o saobraćajnicima, obratovanju, zdravstvenoj zaštiti i slično. Proizvodnja, ili korišćenje navedenih dobara, mogli bi se u načelu organizovati na tržišnim principima, ali je sigurno da bi troškovi isključivanja trećih lica od korišćenja bili tako visoki da se ne isplati preduzimati radnje kojima bi se obezbeđivalo da pristup imaju samo oni koji su platali cenu (na primer, puštanje u grad samo vozače koji su participirali u troškovima izgradnje ulične, ili putne mreže), odnosno država je zainteresovana da takvim dobrima pojedinci imaju pristup nezavisno od njihove platežne sposobnosti.

Postoje dobra (usluge) koja istovremeno imaju karakteristike i javnih i privatnih dobara (usluge), i po pravilu se lokalno obezbeđuju. Reč je o tzv. *mešovitim dobrima*.⁵ Tipičan primer mešovitog javnog dobra predstavila protivpožarna zaštita. Reč je o dobru koje u određenim slučajevima predstavlja javno dobro, budući da svi građani imaju podjednako pravo na taj vid zaštite. Međutim, ako u nekoj lokalnoj zajednici postoji samo jedna vatrogasna jedinica, a požar izbije na dva različita mesta, onda nije moguće da jedna vatrogasna kola budu na dva mesta istovremeno. Jo znači da će određeni građani biti isključeni iz potrošnje ovog javnog dobra, dok će drugi biti „privilegovani“ jer će im biti pružena protivpožarna zaštita.

Prilikom obezbeđivanja mešovitih dobara treba uzeti u obzir dve stvari: broji potrošača i teoriju na kojoj se dobro obezbeđuje, odnosno da li je reč o užoj političko-teritorijalnoj jedinici ili o članovj državi.⁶ Znači, broji lica koje uživaju ova dobra je ograničen, tj. moguće je u određenim slučajevima uspostaviti rivalitet i/ili isključivost u potrošnji, čime jedno javno dobro dobija

³ Bar, Jelicic, Op. cit., str. 291–294.

⁴ G. Ilic-Ropov, Ekonomski porezi, Saver projekat „Konstituisanje Srbije kao pravne države“ i Centar za publikacije Pravog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2000, str. 26.

⁵ U literaturi se, osim termina mešovita javna dobra, za tu vrstu dobara mogu naći i termini nepotpuno javno dobro odnosno nepotpuno privatno dobro.

⁶ D. Bismuthoff, *Jaune finance*, MATE, Zagreb, 2000, str. 86–87.

obeležja privatnog. Autoput mogu svi da koriste jer je javno dobro, ali ako na njemu postoji naplatna rampa, tada postoji mogućnost isključivanja iz upotrebe jer vozači koji ne žele da plate putarinu ne mogu da ga koriste, pa on gubi karakter javnog dobra i postaje privatno dobro. Iz navedenog se može zaključiti da su mešovita dobra ona koja obeležava samo jedna od karakteristika specifičnih za čista javna dobra: ili *isključivost* ili *konkurentnost u potrošnji*.

Konечно, država interveniše tako što nameće korišćenje određenih dobara, odnosno usluga pojedincima jer oni od toga imaju korist. Reč je o tzv. *meritorim dobrima* (uslugama) čiji je koncept u ekonomskoj teoriji razvio R. Musgrave. (Richard Musgrave).⁷ Na primer, obavezno korišćenje sigurnosnih pojaseva i obavezno osnovno obrazovanje predstavljaju tipične primere meritornih dobara, odnosno usluga. U literaturi su brojna stanovišta koja smatraju da nije reč ni o čistim ni o nečistim a ni o mešovitim javnim dobrima, već o zaslužnim (meritorim) javnim dobrima, odnosno uslugama. Objasnjenje navedenog stava leži u činjenici da pojedinci često ne deluju u korist svog interesa, čak ni onda kada raspoložu pouzdanim i tačnim informacijama. Čak i ako su u potpunosti informisani, potrošači mogu da donesu pogrešne odluke. Vozači se neće vezati tako znajući da vezivanje povećava šanse da se prežive u slučaju eventualnih nesreća. Država u ovim situacijama ne može da se zadovolji samim davanjem informacija, već mora aktivnije da interveniše.

Barbara Jelicic je u citiranim radovima navela četiri moguće kombinacije dve osnovne karakteristike dobara (nije moguće ograničiti njihovu upotrebu tj. isključivost, i nije poželjno ograničenje njihove upotrebe, tj. kompatibilnost). Tako je došla do sledeće četiri vrste dobara, i to:

- (1) isključivost plus nekompatibilnost daje privatna dobra koja se mogu ponuditi putem tržišta,
- (2) neisključivost plus kompatibilnost daje čista javna dobra,
- (3) isključivost plus kompatibilnost daje mešovita dobra s naplatom i
- (4) neisključivost plus nekompatibilnost daje mešovita javna dobra koja imaju atribure zajedničkih dobara.⁸

Obezbeđivanje javnih dobara i usluga, budući da se zasniva na vantržišnim principima, svira nekoliko specifičnih problema u njihovoj proizvodnji, kojih inače nema pri obezbeđivanju privatnih dobara. U daljem izlaganju skrenućemo pažnju na samo dva veoma specifična problema: *besplatan jahat* (besplatan korisnik ili slepi putnik, eng. *free rider*) i *eksternalite* (eng. *externalities*).

Slepi putnik, odnosno problem besplatnog korisnika jednostavno odražava važan problem podizanja koji se javlja u vezi s javnim dobrima. Reč je o tome da upravo zato što su pojedinci veće ekonomske snage spremni da plate određenu cenu (porez odnosno drugu vrstu javnog prihoda) za uživanje konkretnog javnog dobra pojedinci niže ekonomske snage izbegavaju da snose troškove svoje potrošnje tog dobra rukovodeći se mišlju: „Ako će dobro biti obezbeđivano u svakom slučaju, zašto bih plaćao?“ kada i onako ne mogu da me isključe iz njegove potrošnje. Pojedine smatra da ako je njegov pojedinačni doprinos u pokrivenju troškova obezbeđivanja javnih dobara mali (zanemarljiv), tada je svejedno da li će i on plaćati ili ne kada svi ostali članovi društvene zajednice plaćaju. Takvo ponašanje predstavlja veliki problem u slučaju čistih javnih dobara, dok se mogu pronaći određeni mehanizmi za njegovo rešavanje kod nečistih javnih dobara. Ako bi svi tako razmišljali, dobro svakako ne bi ni bilo obezbeđeno. To je jedan od argumenta države za obezbeđivanje javnih dobara, pošto se prehodno saznanju preferencije

⁷ R. i B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, fifth Edition, McGraw-Hill, New York, 1989, godina, str. 57–58.

⁸ Bar, Jelicic, Op. cit., str. 296–297.

⁹ J. Sngulic, Op. cit., str. 132.

građanima za javnim dobrima. Sa takvim stanjem stvari, da bi obezbedile javna dobra, savremene države imaju moć da materijalno svoje građane da daju svoj doprinos plaćajući poreze¹⁰. Kao što će se kasnije videti, jedna od bitnih karakteristika poreza (i drugih fiskalnih javnih prihoda) jeste element prinude (prisile). Naime, ako se porez ne plati u roku koji je određen zakonom, država ima pravo da posredstvom odgovarajuće institucije (poreske uprave) pristupi primudnoj naplati neplaćenog poreznog obaveza, odnosno drugog fiskalnog javnog prihoda.

O eksternacijama se može govoriti kada se u obezbeđivanju jednog dobra (usluge) pojavljuju efekti koji pogađaju lica koja ne žele da plate za korist, odnosno štetu nastalu za njih kao posledica proizvodnje tog dobra (usluge). Značajno je da se taj proces događa nezavisno od tržišta i deluje na lica koja nisu neposredni učesnici u tržišnoj razmeni.

Eksternacije nastaju i prilikom proizvodnje i prilikom potrošnje i privatnih i javnih dobara. Eksternacije u potrošnji postoje kada jedan subjekat svojom potrošnjom donosi korist ili štetu drugom licu, a pri tome nema dodatnih troškova za samog potrošača, odnosno za to drugo lice, zbog čega se ti troškovi ne uključuju u tržišnu cenu određenog dobra (usluge). Eksternacije u proizvodnji postoje kada proizvođač svojom aktivnošću (proizvodnjom) stvara korist ili štetu za neko treće lice, a ne i za lice koje prodaje svoj proizvod (uslugu). I u ovom slučaju dodatni troškovi nisu uključeni u tržišnu cenu proizvoda (usluge).

S obzirom na to da li eksternacije koje nastaju kao posledica aktivnosti jednog subjekta predstavljaju korist ili štetu za druge subjekte, može se govoriti o pozitivnim ili negativnim eksternacijama. Pozitivne eksternacije predstavljaju korist za treća lica a koje nisu obuhvaćene tržišnom cenom robe (usluge), dok su negativne eksternacije troškovi koje jedno lice stvara drugim licima, pri čemu troškovi nisu uključeni u cenu konkretnog proizvoda (usluge). U teoriji i u praksi veća pažnja se posvećuje negativnim eksternacijama. Razlog je najverovatnije u činjenici da proizvodjenje negativnih eksternacija može imati značajne (negativne) posledice po brojne subjekte (tzv. emisije, odnosno zagađenje životne sredine, do koga dolazi ispuštanjem različitih otrovnih materija – otpadne vode, otrovni gasovi, buka i slično) koji se nalaze (žive) u okolini centena (zagađivača).

S obzirom na to da eksternacije nastaju nezavisno od dejstva tržišnog mehanizma cena i pogađaju lica koja ne učestvuju u tržišnoj razmeni, one predstavljaju veliki problem jer koriste ili štetu od proizvodnje određenog javnog dobra imaju i građani koji ne snose nikakve troškove proizvodjenja pozitivnih efekata (koristi), odnosno koji „nisu krivi“ za stvaranje negativnih efekata (štete). Javna dobra se obezbeđuju nezavisno od tržišta, pa se troškovi (koristi) eksternih efekata mogu samo na posredan način uključiti u njihovu „cenu“.

Postoje dva posredna načina za uključivanje eksternih efekata: subvencionisanje ili oporezivanje proizvodnje javnog dobra koje izaziva eksternu efektu.

Problem rešavanja tzv. eksternacija, situacije koja se javlja kada se koristi od jednog privatnog dobra ne mogu „individualizovati“, već se prenose na treća lica koja nisu spremna da za to bilo šta plate (na primer, vakcinisanje jednog deteta protiv zaraze bolesti čini korist i ostalima jer se smanjuje rizik da i oni obolevaju, država će rešiti tako što će dati subvenciju licu koje preduzima aktivnosti iz kojih proizilaze eksternu koristi (vakcinisanom koji je platio vakcinu). U praksi se mogu javiti i eksterni troškovi, troškovi kojima su izložena treća lica usled neke aktivnosti određenog pojedinca (na primer, troškovi koje okolini stvara fabrika – zagađivač). U tom slučaju bi država mogla da uvede posebnu dažninu (ekološki porez) koju bi zagađivač morao da plati¹¹.

Na kraju ovog dela o javnim dobrima treba navesti još jednu bitnu moguću posledicu. Polazeći od toga da javna dobra imaju različite kapacitete, odnosno da ih mogu obezbeđivati razni

nivoi vlasti, mogu se razlikovati: (1) lokalna javna dobra, (2) regionalna javna dobra, (3) državna javna dobra, (4) međunarodna javna dobra i (5) globalna javna dobra. Opšte je pravilo da ovaj nivo vlasti koji poseduje najbolje informacije o određenim javnim dobrima treba da učini sve da ta javna dobra obezbedi.

¹⁰ J. Sudača, Op. cit., str. 132.

¹¹ D. Popović, Op. cit., str. 9.

II 29118

JAVNE FINANCIJE

Sveučilišni profesor

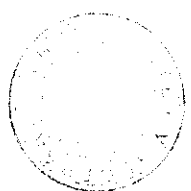
Dr. Dieter Brümmerhoff

Sveučilište u Essenu i

Sveučilište u Rostocku

Prevela

dr. sc. Sandra Švaljek



7., potpuno prerađeno izdanje

БИБЛИОТЕКА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕРЛИНУ
ФАНКШТЕТА БИОЛОГИЈА И МАТЕМАТИКА
Берлин
Hann. Op. 58278

R. Oldenbourg Verlag München Wien





Prvi dio OSNOVE

1. POGLAVLJE

Predmet i pitanja kojima se bave javne financije

1. Predmet

Predmet **javnih financija** su financije javnog sektora. Radi se o ekonomskoj analizi djelovanja države (engleski: **Public Economics** ili **Public Sector Economics**), pri čemu središnje značenje ima upotreba **državnih prihoda i rashoda**. I prihodi i rashodi računski su prikazani (u velikoj mjeri) u proračunima javnog sektora.

Javni prihodi i rashodi primjenjuju se kao instrumenti **fiskalne politike**, kako bi se postigli određeni ciljevi. Instrumenti trebaju na određeni način utjecati, npr. na raspodjelu dohotka i bogatstva. Razmatranje koje je ograničeno na javne prihode i rashode u mnogim slučajevima stvara probleme. Tako se ostvarenje funkcija države, ovisno o području, u većoj ili manjoj mjeri odražava na njezin proračun, ali isto tako, ono može biti povezano s različitim pristupom u pogledu obveza i rashoda privatnog sektora (vidjeti o tome u Poglavlju 8.3). Država može, osim toga, primjenjivati ne samo instrumente fiskalne politike, već se može koristiti i izravnim nadzorom (administrativna raspodjela, centralno planiranje), regulacijom (cijena i količina, primjerice kod javnih poduzeća), donošenjem zakona (zakoni o kartelima, o zagađenju, o sigurnosti) i monetarnom politikom. Ti se instrumenti ne smiju uvijek promatrati neovisno o sredstvima fiskalne politike, između ostalog i zato što često postoji mogućnost primjene **različitih instrumenata** (npr. dopušteni standardi zagađenja zraka ili uvođenje poreza ovisnih o stupnju zagađenja).

2. Pitanja

Kao i u drugim područjima ekonomske znanosti, i kod izučavanja javnih financija mogu iskrnuti različita pitanja. Ona se mogu podijeliti na pitanja pozitivne teorije i pitanja normativne teorije:

Pitanja pozitivne teorije

Pozitivna ekonomija nastoji **objasniti** ono što se dogodilo ili što se događa, i **predvidjeti** što će se dogoditi. Ona nastoji otkriti **uzroke** i skupine uzroka ("zašto" i "kako"). To je kauzalna analiza. Postavlja se, međutim, i pitanje, koji učinci proizlaze iz određenih postupaka. To je analiza učinaka. Pitanja javnih financija, koja spadaju u pozitivnu ekonomiju su, primjerice: U kojoj je mjeri određena, postojeća raspodjela dohotka posjedica određene fiskalne politike? U kojoj

mjeri sama ta fiskalna politika proizlazi iz sasvim konkretnih društvenih okolnosti? Kako određene mjere fiskalne politike djeluju na raspodjelu dohotka?

Pitanja normativne teorije

Normativna se ekonomija "bavi onim što bi trebalo biti". Da bi se riješili problemi kojima se bavi ekonomska politika, treba odrediti kriterije ili pravila, koji počivaju na vrijednosnim sudovima. Nakon toga daju se prijedlozi (preporuke) za vođenje politike, koji udovoljavaju tim kriterijima. Da bi se mogle ocjenjivati alternativne mjere, prethodno treba odrediti važnost različitih ciljeva. Izbor i relativna ocjena ciljeva zapravo je "etika primijenjena na gospodarski život" (Giersch). Primjeri za pitanja normativne ekonomike su, recimo: Treba li se država uopće miješati u alokaciju resursa? Kakva je raspodjela pravedna i u kojoj mjeri fiskalna politika treba sudjelovati u provedbi pravedne raspodjele?

U pitanja normativne ekonomije ubraja se i ono koje se proučava u primijenjenoj ekonomici (teorija ekonomske politike): "Kojim se sredstvima najbolje može riješiti problem koji nastaje zbog toga što postoji jaz između onog što jest i onog što bi trebalo biti?" (Giersch, 1961., str. 27). To što bi trebalo biti obično se konkretizira u zadanim ciljevima za čije je ostvarenje potrebno posegnuti za određenim sredstvima. Teorijska ekonomska politika je, dakle, teleologija (nauka o svrshodnosti, op. prev.), odnosno analiza ciljeva i sredstava u području ekonomike.

Ovdje s radi o "što potpunijem približavanju stvarne socioekonomske situacije određenoj programskoj situaciji. Da bi se riješio ovaj problem, potrebno je da se ostvare tri predujeta: Prvo, treba znati kakva je stvarna situacija i kakva će ona, vjerojatno biti, ako se ekonomska politika ne promijeni. Drugo, potrebna je dovoljno jasna predodžba o programskoj situaciji: treba znati što se želi ili što treba biti. Treće, treba ispitati koja su to sredstva čijom se primjenom stvarna ili očekivana situacija može najviše približiti programskoj situaciji" (Giersch, 1961., str. 26).

Podjela na pitanja pozitivne i pitanja normativne ekonomike nije, dakako, stroga. Postoji mnoštvo primjera ekonomske analize, gdje se miješaju pozitivni i normativni aspekti. I sam izbor pozitivnih pitanja na koja treba odgovoriti zapravo je normativan problem.

"Kad je cilj, npr. zaštita domaće poljoprivrede, preostaje da se izabere između uvoznih carina i direktnih subvencija koje bi se financirale npr. iz prihoda od dodatnog progresivnog oporezivanja dohotka. S obzirom na to da se ove alternativne razlike u svom utjecaju na raspodjelu dohotka, odluka ne može čisto logički proizići iz općeg sustava ciljeva, koji ne sadrži vrlo točno određena pravila raspodjele" (Giersch, 1961., str. 27).

Obje su skupine pitanja, u različitim omjerima, podloga na kojoj počivaju dijelovi ove knjige.

3. Definicija države

Javne financije, odnosno državu kao nositelja fiskalne politike nije lako definirati i odjeliti od privatnog (nedržavnog) područja. Postoji suglasnost o

tome da u pojman države treba ubrojiti federaciju, republike i općine zajedno sa savezima općina. Ali, u što uvrstiti Njemačku saveznu banku, tvornicu Volkswagen, komunalna poduzeća i pomoćne fiskalne (parafiskalne) tvorevine, među koje spada socijalno osiguranje, gospodarske komore i sl.? Da bi se pronašao odgovor na ovo pitanje potreban je jedinstveni kriterij. Kada se prethodno ne bi pronašla teorijski zadovoljavajuća i empirijski primjenjiva, općeprihvaćena definicija, javno i privatno područje moglo bi se, zapravo, razgraničiti na najrazličitije moguće načine.

Tako se u državi mogu ubrajati one ustanove koje nude dobra za kolektivnu upotrebu ("javna dobra"), a ne dobra za privatnu upotrebu ("privatna dobra"). No, čisto privatna i čisto javna dobra gotovo da i ne postoje, pa se skoro sve aktivnosti mogu smatrati više ili manje privatnima, odnosno javnima.

S funkcionalnog stajališta država se može definirati pomoću tipičnih zadataka koje ona izvršava, odnosno treba izvršiti. Niti taj kriterij nije nužno od veće koristi, jer u istom razdoblju, u različitim regijama, ili u različitim razdobljima, slične djelatnosti (npr. odvoz smeća) obavljaju različite ustanove.

Daljnja značajka državne aktivnosti može biti načelo poslovanja na kojemu se ta aktivnost temelji: država posluje rukovodeći se načelom opskrbе, za razliku od privatnog sektora koji posluje rukovodeći se načelom stjecanja dobiti. Država, prema tome, ne teži ostvarenju dobiti, a u nekim slučajevima nije potrebno niti da pokrije troškove. Ali država se, praktično, ne može definirati niti prema načelu poslovanja, jer mnoge ustanove koje smatramo privatnima posluju neovisno o stjecanju dobiti. Osim toga, teško je odrediti namjeru s kojom posluje neko poduzeće.

Država bi se mogla opisati i polazeći s institucionalnog stajališta. S obzirom na to da su javne financije grana ekonomike, dolazi se konačno i do ekonomskih razlika prilikom podjele gospodarskih subjekata. Ovaj se kriterij može primijeniti samo u ograničenoj mjeri, jer slične djelatnosti često obavljaju središnja država i jedinice lokalne uprave, i privatni gospodarski subjekti (pod jačim ili slabijim nadzorom države). Teškoće nastaju i na grančnim područjima između javnih i privatnih poduzeća, pa se često raspravlja o vlasničkim odnosima kao o dodatnom kriteriju. Vlasnički, pak odnosi ne omogućuju da se donesu pouzdani zaključci o postupcima. Problemi se javljaju i u svezi s pitanjem kojemu sektoru dodijeliti djelatnosti saveza i organizacija, koje se na prvi pogled čine dijelom privatnog sektora, ali se od privatnog sektora razlikuju po mnogim osobinama (npr. obvezno članstvo, obvezni doprinosi). Ovdje je riječ o "parafiskalnim" ustanovama.

Parafiskalne ustanove su ustanove više ili manje odvojene od proračuna države i jedinica lokalne uprave, u kojima se članstvo zasniva na prisili i od čijih se članova prikupljaju obvezni doprinosi. U takve se ustanove ubrajaju socijalno osiguranje, zatim industrijske i trgovačke komore, obrtničke i liječničke komore, ali i crkve. Željeznica, pošta, središnja banka, te državna televizija i radio također se ponekad smatraju parafiskalnim ustanovama.

Odlučujućom se značajkom državne aktivnosti može smatrati činjenica da država ima vrhovnu vlast, što znači da ona ima mogućnost posegnuti za mjerama prisile. Država može izricati naredbe i zabrane. To, naravno, ima veliko značenje, posebice stoga što se besplatna javna dobra i usluge, financiraju uglavnom pristilim davanjima (porezima). Moderna država ne obavlja, svakako, samo vrhovne poslove, nego sudjeluje i u (tržišnoj) gospodarstskoj razmjeni. Osim toga, prisila se kao sredstvo primjenjuje i u privatnom sektoru. Razlika je u tome što je nadležnost države konačna i najviša.

Preciznu podjelu na javni i privatni sektor nije moguće provesti bez obzira na izabrani kriterij. Prijelaz između privatnog i javnog područja redovno je neodređen. Svaki pokušaj podjele stoga je u određenoj mjeri proizvoljan, i ne treba ga prihvaćati suviše strogo. Mnogo toga počiva, jednostavno, na konvencijama. To vrijedi i za definiciju države u nacionalnom računovodstvu, koja se obrađuje u drugom poglavlju.

4. Ciljevi i sredstva fiskalne politike

a) Opće značajke ciljeva i sredstava

Ciljevi i instrumenti obrađuju se u okviru opće teorije ekonomske politike. Tu se, shvaćajući ekonomsku politiku kao racionalnu ekonomsku politiku, govori o najboljem mogućem ostvarenju unaprijed zadanih ciljeva. Pritom je fiskalna politika jedno od područja ukupne ekonomske politike, koje se od ostalih ekonomskih politika razlikuje po svojim instrumentima.

Pretpostavimo da se ekonomski sustav može opisati jednadžbama

$$f_i(y_i, x_j) = 0 \quad i = 1, \dots, n, \quad j = 1, \dots, m. \quad (1-1)$$

Ovdje treba razlikovati dvije vrste varijabli. Varijable x_j su parametri određeni izvan sustava (egzogene varijable). Oni utječu na endogene varijable y_i , a da se sama njihova vrijednost zbog toga ne mijenja. Ovdje se pretpostavlja da x_j mogu biti pod izravnim nadzorom države (npr. državni rashodi, porezne stope), te da ih država može upotrebljavati kao instrumentalne varijable ekonomske politike¹. Kada je država odlučila koju će vrijednost pridati instrumentalnim varijablama, tada n jednadžbi (1-1) za koje se pretpostavlja da su neovisne i nedvosmislene, jednoznačno određuje vrijednosti varijabli y_i . Te varijable država ne utvrđuje izravno, nego one ovise o varijablama x_j . Sustav se može riješiti tako da se varijable y_i prikažu kao funkcije varijabli x_j :

$$y_i = y_i(x_j). \quad (1-2)$$

Kada se endogenim varijablama pripiše određena numerička vrijednost, one postaju ciljine varijable, npr:

$$y_i = \bar{y}_i. \quad (1-3)$$

1 Ovdje se zanemaruju one egzogene varijable čije vrijednosti određuje priroda, inozemstvo ili neke druge sile izvan modela. One utječu na vrijednost varijabli y_i , ali nisu instrumenti.

U tom slučaju govori se o točno određenim, fiksnim ciljevima. Osim njih postoje i promjenjivi ciljevi, za koje je karakteristično da su utvrđene ciljine varijable i određene funkcionalne veze među njima, ali ne i ciljine veličine.

Rješenje jednadžbi (1-2) ovisi o tome kako donositelji odluka formuliraju ciljeve. Problem odlučivanja relativno je lagan kada pomoću jednog instrumenta treba ostvariti jedan cilj. Znatno je složenije planirati i provesti istodobno ostvarenje više fiksnih ciljeva. U tom se slučaju pojavljuju nerješivi problemi konzistentnosti.

Sustavi jednadžbi (1-2) i (1-3) podrazumijevaju posezanje za čitavim nizom instrumenata. Kada postoji upravo toliko nepoznanica koliko i jednadžbi, tada u pravilu postoji određeni broj vrijednosti koje mogu poprimiti nepoznanice, a da te vrijednosti zadovoljavaju jednadžbe. To znači: da bi se postigao određeni broj ciljeva, potrebno je barem isto toliko instrumenata. Ipak, ne može se jamčiti da će m instrumenata ostvariti $m = n$ ciljeva. Za to mora postojati m neovisnih instrumenata². Može se, doduše, dogoditi da se upotrebom jednog instrumenta automatski utječe na više ciljeva. Kada je broj instrumenata veći od broja ciljeva, tada postoji određeni broj stupnjeva slobode koji donositelju odluke omogućuju da uzme u obzir i dodatne čimbenike. Ako je broj instrumenata manji od broja ciljeva, tada se ne mogu simultano ostvariti svi ciljevi, pa se mora odustati od nekih manje bitnih ciljeva. Kada se želi ostvariti više ciljeva i kada se primjenjuje više različitih instrumenata, tada primjena instrumenata mora biti koordinirana. Instrumenti moraju biti varijable, jer konstantne veličine nisu prikladne kao instrumenti. Instrumenti moraju biti ne samo tehnički, već i politički promjenjivi, što znači da ih nositelji ekonomske politike mogu autonomno određivati. Ovdje se javljaju pitanja nadležnosti, političke provedivosti, mogućnosti provedbe nadzora itd.

Stupanj ostvarenosti većeg broja stvarnih i potencijalnih ciljeva ovisi o odnosima između ciljeva. Osim neutralnosti (međusobne neovisnosti), to mogu biti odnosi komplementarnosti ili konkurentnosti³. Kod komplementarnih ciljeva ostvarenje jednog cilja izaziva samo poželjne učinke na ostale ciljeve. Ostvarenje (neostvarenje) jednog cilja pridonosi istodobno ostvarenju (neostvarenju) nekog drugog cilja. Za praktičnu ekonomsku politiku najznačajniji je problem konkurentcija ciljeva. Posljedica te konkurentcije među ciljevima jest nastanak sukoba između ciljeva, što znači da realizacija jednog cilja šteti ostvarenju drugih ciljeva. Primjer jedne od takvih nagodbi (trade-off), koje se najčešće gotovo ne mogu izbjeći, jest ostvarenje više pravednosti u gospodarstvu, i smanjenje učinkovitosti. Ti su ciljevi, međutim, i logički nespojivi (npr. stvaranje konkurencije i uništavanja konkurencije).

2 U različitim se slučajevima može odustati od zahtjeva za neovisnošću. Kada je npr. emisija novca jedini način financiranja deficita u javnom sektoru, tada više ne postoji monetarna politika koja bi bila neovisna o fiskalnoj politici.

3 Gratički se odnos između ciljeva prikazuje izv. krivuljama transformacije. Kada se radi o komplementarnosti (supstitabilnosti), one imaju pozitivan (negativan) nagib.

"Nekonzistentno oblikovanje ciljeva pretežno je posljedica parcijalnog promatranja: različiti pojedinačni ciljevi promatraju se izolirano. Pojedinačni se ciljevi mogu konzistentno (neproturječno) formulirati samo ako se veza koja postoji među njima promatra uvažavajući ciljeve višeg reda te kada je potpuno jasno njihovo značenje. To pronicanje u bit ciljeva omogućuje da se umanjí problem konflikata među ciljevima, postavljanjem prioriteta ili relativiziranjem važnosti pojedinačnih ciljeva" (Pohmer, 1981., str. 262).

Unutar hijerarhije ciljeva, ciljevi su najčešće sredstva za postizanje viših ciljeva, a sama sredstva su ciljevi (ciljevi nižeg reda). Stoga se često javlja problem razlučivanja što je zapravo cilj. Da bi se dobili sustavi ciljeva i sredstava u kojima što veći broj varijabli proizlazi iz što manjeg broja viših ciljeva, ili gdje viši ciljevi obuhvaćaju cijelu politiku, više ciljeve treba definirati vrlo široko. Tada se, pak, oni teško mogu operacionalizirati. Da bi se ciljevi mogli operacionalizirati, potrebno je da budu mjerljivi, te da se mogu definirati u vremenu i prostoru. Točna mjera je dio definicije cilja. Pitanje je u kojoj je mjeri uopće moguće formulirati konzistentne sustave ciljeva (usporedi sa 5. poglavljem), te jesu li ti ciljevi politički relevantni.

b) Ciljevi fiskalne politike

Nakon Musgravea (1959) državna se fiskalna politika obično dijeli u tri velika ciljna područja: alokaciju, distribuciju i stabilizaciju. U okviru politike alokacije utječe se na ulaganje i upotrebu gospodarskih resursa, da bi se došlo do rezultata koji se razlikuje od onog do kojeg bi dovele privatne aktivnosti u procesu tržišnog odlučivanja.

Raspodjela kao cilj fiskalne politike sastoji se od promijene preposavki i rezultata koji proizlaze iz tržišne raspodjele, a prije svega raspodjele dohotka i imovine, ali i drugih veličina koje su predmet politike raspodjele, kao što su npr. šanse, potrošnja i koristi.

Zadaća je stabilizacijske politike "izgladiti" oscilacije gospodarske aktivnosti povezane s tržišnim uredenjem, dakle oscilacije u pogledu konjunkturnih kretanja i rasta, i brinuti za normalno iskorištenje proizvodnog potencijala i stabilnost cijena. Ravnoteža u bilanci plaćanja i primjereni rast također su jednim dijelom element politike stabilizacije, dok je gospodarski rast ujedno i dio politike alokacije (njegovu intertemporalna dimenzija).

Između ovih ciljnih područja postoje uske veze, pa se mjere poduzete kako bi se djelovalo na jedno područje, redovito odražavaju na ostale ciljeve. Tako, primjerice, besplatna javna dobra i usluge služe za opskrbu određenim dobrima. To utječe na ukupnu proizvodnu djelatnost u gospodarstvu. Nadalje, ta dobra i usluge, ovisno o svojoj strukturi i obujmu imaju različite učinke na raspodjelu. Konačno, osim dobara i usluga, tj. državnih rashoda, na pojedina ciljna područja utječe i način financiranja tih dobara i usluga.

Politika stabilizacije djeluje na alokaciju, između ostalog zato što tek puno (odnosno normalno) iskorištenje proizvodnog kapaciteta pokazuje da je upo-

redba resursa učinkovita⁴. Stabilizacijska politika čije je djelovanje usmjereno porastu investicija, često ne može ostvariti rezultate, a da pritom ne promijeni odnos između privatnog i državnog outputa. Utjecaj na privatnu investicijsku aktivnost, koji bi sa stajališta politike stabilizacije bio nužan ili poželjan, u različitim se fazama konjunkturnog ciklusa odražava također i na funkcionalnu i na osobnu raspodjelu dohotka.

⁴Te međuovisnosti između alokacijskih, distribucijskih i stabilizacijskih aktivnosti države ne iznenaduju, jer sve te aktivnosti djeluju na tržišni proces i njegove rezultate. Jedna od značajki tog procesa je, između ostalog, to što on simultano određuje alokaciju i distribuciju⁵ (Timna, 1981., str. 137).

Za tri prethodno navedena cilja ne može se reći da su tipični za fiskalnu politiku. Oni vrijede za čitavu ekonomsku politiku. Iz toga proizlazi da se fiskalna politika od ostalih područja ekonomske politike ne razlikuje po svojim ciljevima, već samo po sredstvima koje primjenjuje.

Osim navedenih ciljeva, često se spominje i fiskalni cilj. Pritom se misli na osiguranje potrebnih prihoda, posebice poreza, kako bi se mogli obaviti željeni zadaci i izvršiti rashodi. Taj je cilj podređen ostalim ciljevima i ne može se smatrati samostalnim ciljem.

c) Instrumenti fiskalne politike

Za razliku od ciljeva, fiskalna politika ima svoje tipične instrumente. To su najrazličitiji oblici javnih prihoda i rashoda. Oni se iscrpno obrađuju u slijedećem poglavlju, kao i u kasnijim poglavljima. U takve prihode i rashode ubrajaju se ne samo stvarno naplaćeni ili isplaćeni novčani tokovi, već i veličine koje se ne mogu, ili se samo djelomično mogu računski obuhvatiti (provačunima javnog sektora). To posebno vrijedi za prihode koji su izostali zbog poreznih povlastica ("tax expenditures"), te za garancije (razna jamstva, izvozne garancije, izjave o preuzimanju gubitaka), koji se mogu smatrati potencijalnim izdacima.

Instrumenti, u načelu, postoje samo onda ako država ima izravan nadzor nad varijablama. U mnogim slučajevima javni prihodi i rashodi nemaju neposredno obilježje instrumenata, i volumen aktivnosti fiskalne politike ne može se u potpunosti odrediti. Tako su primjerice porezni prihodi za državu samo parametar očekivanja. Parametar akcije su, za razliku od toga utvrđivanje porezne obveze, oblikovanje porezne osnovice i izbor porezne tarife⁵. Slično vrijedi i za neke državne transfere (subvencije, transfere kućanstvima). Učinkovitost instrumenata fiskalne politike ovisi, dakle, o reakcijama gospodarskih subjekata na koje ti instrumenti utječu. Kod javnih izdataka za kupovine dobara

4 U tom se smislu stabilizacijska politika može shvatiti kao cilj nižeg reda unutar alokacijske politike.

5 U pogledu porezne tarife porez na dohodak pruža, na primjer, mogućnosti za upotrebu mnogih instrumenata. Ako se oni stvarno primijene, porez postaje kompliciraniji, pa se postavlja pitanje ostvaruju li izabrani instrumenti ciljeve na učinkovit način.

i usluga može, nadalje, doći do odstupanja između iznosa odobrenih i iznos potrošenih sredstava. Zbog svega toga, kada će se u daljnjim poglavljima knjige istraživati promjene poreza i državnih rashoda, uvijek će se raditi o više i manje grubom pojednostavljenju stvarnosti.

Između instrumenata fiskalne politike i ostalih instrumenata ekonomskih politike postoje uske veze. U težnji za postizanjem nekog cilja u mnogim slučajevima može posegnuti za različitim instrumentima. S druge strane granice s ostalim politikama, npr. monetarnom politikom, nisu oštre. Treba nadalje, primijetiti da primjena sredstava fiskalne politike (kao i ostalih politika) u praksi ne daje samo jedan impuls. Osim na predviđene učinke treba dakle, obratiti pažnju na nepredviđene učinke (**popratne pojave**), koji mogu biti poželjni ili nepoželjni sa stajališta ostvarenja različitih zadanah ciljeva.

Literatura uz 1. poglavlje

Kao uvod u probleme i metode suvremenih javnih financija može se preporučiti Littmann (1977).

Pitanja pozitivne i normative ekonomike koja pojeću od J. N. Keynesa (1891) obraduje Giersch (1961., Poglavlja II.—IV.).

O problemima definiranja države raspravljaju Littmann (1975., I. poglavlje) i Hedkamp (1977b, Uvod). Vidjeti također Peters (1985). O značenju i ocjeni para-fiskalnih ustanova vidjeti Smekal (1980) i Tiepelmann/van den Beek (1992). Osnove procesa donošenja odluka u ekonomskoj politici zorno prikazuje Dobias (1980., 2. odlomak).

Dobar pregled ciljeva i odnosa među ciljevima u okviru teorije ekonomske politike daju Baumgarten/Mückel (1969), koji se uglavnom nadovezuju na Tinbergena (1952., 1968.). Važan je i Hansen (1958.). O klasifikaciji triju velikih ciljnih područja fiskalne politike vidjeti Musgrave (1959., 1969a), o ciljevima fiskalne politike vidjeti također Albers (1977b), te Rose (1973) kao kritički osvrt na fiskalni cilj.

Kratkaj prikaz instrumenata u okvirima racionalne ekonomske politike obraduje Baumgarten/Mückel (1969) koji se nadovezuju na Tinbergena (1952., 1968.). Također se može preporučiti Hansen (1958.). O instrumentima fiskalne politike vidjeti Zimmermann (1981).



Drugi deo
JAVNI RASHODI



PRISTUP JAVNIM RASHODIMA

1. MESTO JAVNIH RASHODA
U NAUCI O JAVNIM FINANSIJAMA

Sve do početka XX veka u javnofinansijskoj teoriji, ali ni u praksi, nije se posvećivala odgovarajuća pažnja javnim rashodima. Zapravo, ljudi su primerci koji pokazuju da se izučavanje javnih rashoda zaboljalo (izraz A. Smith). Neki se smatralo da izučavanje javnih rashoda i nije predmet javnih finansija, budući da trošenje pripisjuh javnih prihoda nije od nekog interesa za nauku o javnim finansijama. Ti teoretičari smatraju da je glavni, gotovo jedini predmet javnih finansija izučavanje javnih prihoda. Takva shvatanja su u potpunosti u korespondenciji sa idejama tada vladajućeg liberalnog kapitalizma.

Finansijska teorija i praksa s početka XX veka donekle imaju nešto drugaćiji stav. Naime, počnjenje da se smatra da javne rashode treba uključiti u javne finansije, ali da to uključjenje mora da bude ograničeno. Zapravo, uključivanje javnih rashoda u okvir javnih finansija znači da se treba pozabaviti nabiranjem raznih vrsta javnih rashoda ali ne i objašnjavanjem raznovrsnog mogućeg učinka javnih rashoda na ekonomskom i socijalnom planu. To pogorovo nije smelo da podrazumeva razmatranje problema opravdanosti postojanja raznih vrsta javnih rashoda. U suprotnom, smatralo se, izašlo bi se iz okvira nauke o javnim finansijama i ušlo bi se u deokrug drugih naučnih disciplina. Javni rashodi više predstavljaju administrativne i političke nego finansijske kategorije, pa je njihovo proučavanje prepušteno administrativnim naukama¹.

Iako između te dve grupe shvatanja postoje određene razlike (prva skoro i ne uključuje javne rashode u javne finansije, dok druga to čini samo formalno), bitno je, a to je i njihov zajednički stav, da je suština javnih rashoda izvan domena javnih finansija. Drugim rečima, obe grupe teoretičara na javne rashode gledaju jednostrano i ograničeno. Naime, javni rashodi su samo neki potrošnje dobara i destruktivnog su karaktera². Država ima samo administrativnu ulogu i bilo kakvi socijalni a posebno ekonomski učinci moraju da se isključe, što znači ograničavanje sveukupnih privatnih interesa i aktivnosti.

Kao što je u prethodnim delovima više puta *implícite* rečeno, predmet interesovanja savremenih javnih finansija, za razliku od shvatanja klasična, jesu i javni prihodi i javni rashodi. Osim klasičnih administrativnih funkcija i zadataka, država ima i brojne i sve obimnije socijalne, a posebno ekonomske funkcije i zadatke. Javni rashodi danas predstavljaju efikasan instrument skupne ekonomske i socijalne politike savremene države. Javni rashodi se više ne tretiraju kao neki potrošnje već kao racionalno korišćenje bogatstva, odnosno društvenog proizvoda³.

¹ M. Matićić, *Finansija*, Zavešć za obravnavanje administrativnih kadrova SR Srbije, Beograd, 1978, str. 114.

² J. Lovćenčić, *Op. cit.*, str. 30.

³ J. Lovćenčić, *Op. cit.*, str. 30 i Bar. Jelčić, *Op. cit.*, str. 317.

Savremena finansijska teorija svoja izučavanja temelji na stavu da su javni prihodi i javni rashodi ravnoopravni i podjednako važni delovi finansija, a njihovo delovanje, odnosno posledice njihovog delovanja, ne odražavaju se samo u domenu javnih finansija. S neznanim izuzetkom, savremena nauka o javnim finansijama daje istaknuto mesto proučavanju javnih rashoda. Ipak, kako konstatuje G. Šmolders (G. Schmolders), „čitava nauka o državnim rashodima još je na samom početku“⁴. S navedenom konstatacijom G. Šmoldersa, iako je dana pre skoro četrdeset godina, treba se potpuno složiti. Naime, veoma su rečki, i u stranju, a još više u domaćoj javnofinansijskoj literaturi, radovi koji su posvećeni javnim rashodima⁵, kako oni koji proučavaju javni rashod pristupaju kompleksno, tako posebno i oni koji tretiraju i proučavaju pojedine aspekte javnih rashoda. Ovdje kao da i dalje važi konstatacija da se javnim rashodima pristupa pre svega kvantitativno⁶, a da je dalje osim deklarativno, zanemarena kvalitativna dimenzija. Ne treba govoriti da je u potpunosti obnura situacija kada su u pitanju javni prihodi. Naime, veoma je obimna i bogata literatura koja je posvećena pojedinih oblicima, vrstama i podvrstama javnih prihoda, njihovim učincima i efektima, razmatranju pojedinih elemenata javnih prihoda, kao i razmatranju opštih i posebnih problema javnih prihoda.

Ako se može prihvatiti da su javni rashodi i javni prihodi podjednako važni i značajni u savremenoj nauci o javnim finansijama uprkos „činjenici da je nauka o državnim rashodima na samom početku“, postavlja se, ipak, jedan „tehnički problem“⁷. Naime, otvara se pitanje da li treba prvo izlagati materiju javnih prihoda ili javnih rashoda⁸. Mišljenja su podeljena, pri čemu su brojniji autori koji prvo predstavljaju materiju javnih prihoda. Autori koji prvo izlažu materiju javnih prihoda polaze od stava da finansiranje javnih potreba ima karakter finansijske delatnosti, pa se kao i u svakoj delatnosti najpre moraju ostvarivati prihodi da bi moglo da bude reči o rashodima, tj. o angažovanju i trošenju sredstava⁹.

Mora se navesti da pojedini autori, koji prvo razmatraju materiju javnih rashoda ne navode razloge zbog kojih to čine, smatrajući da to nije ni bitno ni mnogo značajno¹⁰. Ipak, ima autora koji smatraju da postoje apsolutno opravdani razlozi zbog kojih treba najpre izučiti javne rashode, pa tek posle javne prihode.

Takav pristup se, između ostalog, obrazlaže činjenicom da javni rashodi imaju specifično mesto i ulogu u savremenim tržišno orijentisanim privredama. Naime, javni rashodi su *de facto* sinonim za javne potrebe koje se zadovoljavaju angažovanjem sredstava javnih rashoda. Identifikacija javnih rashoda s javnim potrebama čijem zadovoljavanju služe, odnosno čije zadovoljenje omogućavaju, određuje njihovo mesto u okviru javnih finansija. Pošto javne potrebe omogućuju egzistenciju i razvoj određene države zajednice, smatra se da je najpre nužno definisati obim potrebnih sredstava za njihovo zadovoljenje, pa tek posle toga započeti razradu modaliteta kojima će se prikupiti tako određena sredstva. Savremena koncepcija javnih rashoda pristupa njihovoj razradi prvenstveno sa aspekta njihovog ekonomsko-socijalnog sadržaja, uz razmatranje brojnih modaliteta njihovog korišćenja kao sredstava finansijske akcije države u postizanju odgovarajućih ekonomskih i socijalnih očekana.

⁴ Citirano prema J. Lavrovcu, Op. cit., str. 31.

⁵ Kao i same izučavke vredi pomenuti dva kapitalna rada, urađena u toku pre više od 40 godina, koji tretiraju problematiku javnih rashoda kako su kvantitativno, tako i sa kvalitativne strane, a ova su urađena pod okriljem OECD-a. U pitanju je veoma obimna rad B. Hansena pod naslovom *Les politiques budgétaires dans sept pays 1955-1965*, u delu to ma, OECD, Paris, 1969. Drugi je rad W. Hallera i druge saradnika pod naslovom *Politique budgétaire et conjoncture économique – leçons des succès et problèmes et perspectives*, OECD, Paris, 1968.

⁶ M. Duvoyet, *Finances publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1963, str. 25-26.

⁷ M. Tikhin, Op. cit., str. 31.

⁸ A. Perić, Op. cit., str. 39.

⁹ Očigledno, međutim ostaju još u ovom radu citirani, navedeni sav. znanjaci B. Jekić, B. Jekić, M. Aljović i još nekih. Iste tako su, međutim autorima koji su razvojeni u ovom radu, pristupili J. Lavrovcu, A. Perić i I. I. Komljanović.

Jedan od mogućih razloga za davanje prednosti izučavanju javnih rashoda je u specifičnosti javnih rashoda u odnosu na druge rashode, i one u privredi (poslovnice), a posebno privatne (lične) rashode. Rashodi u okvirima finansija političko-teritorijalnih zajednica javljaju se u izvesnom smislu kao „finansijska personifikacija javnih, ili društvenih potreba i namena. Zbog toga treba prvo početi od utvrđivanja javnih rashoda koji su potrebni za njihovo finansiranje, a zatim pristupiti utvrđivanju visine sredstava za njihovo pokriće“¹¹.

Čini se da je M. Tikhin najeksplicitnije obrazložio potrebu da se prvo tretiraju javni rashodi. On za to, naime, navodi sledeća tri razloga. Prvo, bitna pretpostavka za demokratsko odlučivanje o javnim prihodima jeste što egzaktnije saznanje o obimu i strukturi javnih rashoda. Drugo, javni rashodi imaju neproizvodan (osim izuzetnih slučajeva), mada ne i društveno nekoristan karakter, što znači da se preko njihovog angažovanja ne obezbeđuje reprodukcija javnih prihoda, pa se njima kao takvima mora posvetiti izuzetna pažnja. Treće, specifičnost javnih potreba i javnih rashoda kojima se obezbeđuje njihovo zadovoljavanje predstavlja odlučujući momenat za fiskalni metod ostvarivanja javnih prihoda na ovom području. Bez prethodnog utvrđivanja karaktera potreba i javnih rashoda ne bi bilo moguće sasvim objasniti karakter i specifične oblike javnih prihoda. U protivnom, stalno bi lebdele pitanje zbog čega koristiti fiskalitet¹²?

2. POJAM I KARAKTERISTIKE JAVNIH RASHODA

U finansijskoj literaturi postoje brojne definicije koje pokušavaju da objasne pojam i suštinu javnih rashoda. Manje ili više, sve su one slične jer govore o novčano prihvaćenim¹³ javnim potrebama. Ne ulazeći u razlike i nijanse koje se mogu uočiti u definisanju javnih rashoda, treba konstatovati da javni rashodi predstavljaju zadovoljenje javnih potreba pomoću novca, odnosno da su javni rashodi izdaci koje država čini u javnom interesu radi zadovoljenja javnih potreba¹⁴.

Za većinu definicija javnih rashoda bitno je da podrazumevaju sledeće: (1) javni rashodi služe za podmirenje (pokriće) javnih potreba i (2) u savremenim uslovima javni rashodi su, po pravilu, izraženi u novcu.

Osnovni cilj javnih rashoda je, dakle, u zadovoljenju javnih potreba, što predstavlja osnovni momenat na osnovu kojeg se može prići razgraničenju javnih rashoda od rashoda privatnih lica. Dok se rashodi privatnih lica više radi zadovoljenja ličnih potreba, odnosno potreba pojedinca, javni rashodi predstavljaju trošenje radi zadovoljenja opštih (javnih) potreba.

Druga bitna karakteristika javnih rashoda je u činjenici da se, u savremenim uslovima, javni rashodi izražavaju u novcu. To je opšta karakteristika javnih rashoda i najčešći je slučaj, što nikako ne znači da se i u modernoj, tržišno orijentisanoj, privredi ne mogu naći slučajevi u kojima se podmirivanje javnih rashoda može ostvarivati i na razne, druge nemovćane načine (u naturi, radom, odnosno činjenjem, u obliku počasti i putem ispuščenih prihoda). To je posebno slučaj u ratnim uslovima i u uslovima pripreme za rat, odnosno u periodu posle rata. Takođe, u slučaju

¹¹ A. Perić, Op. cit., str. 39.

¹² M. Tikhin, Op. cit., str. 32. Isti stav, s nešto jačom argumentacijom nalazimo i radu A. Aljović i M. Tikhin, Op. cit., str. 43-44.

¹³ J. Lavrovcu, Op. cit., str. 31.

¹⁴ B. Jekić, Op. cit., str. 338.

neposrednog saniranja posledica prirodnih nepogoda¹⁵, javni rashodi se po pravilu realizuju u naturi ili čimdom. Naime, pomoć nestratalom stanovništvu (javni rashodi) pruža se isplacivanjem lekova, hrane, vode, šatora i slično, odnosno saniranjem terena posle nepogoda radom ljudi i mehanizacije, a ne samo davanjem novčanik pomoći.

Inače, u normalnim okolnostima, postoji opšteprihvaćen negativan stav o nemogućim načini realizovanja javnih rashoda. Osim toga što predstavljaju opasnost od korupcije i privilegovanja nosilaca javnih funkcija (posebno u vanrednim okolnostima i ratovima), nemučni načini podmirivanja javnih rashoda sobom nose i veliku mogućnost evazije javnih prihoda.

3. NAČELA JAVNIH RASHODA

Činjenica da se značajan deo stvorenog društvenog proizvoka zemlje koristi za podmirivanje javnih rashoda nalaže potrebu definisanja određenih načela, principa¹⁶, kanona¹⁷ i pravila¹⁸ javnih rashoda. Zahtev za utvrđivanjem odgovarajućih modaliteta i ponašanja pri trošenju javnih prihoda ne samo da je opravdan, već je i nužan da bi se prikupljena sredstva koristila što racionalnije i efiktnije. Zbog toga se u finansijskoj teoriji formulišu određena načela kojih se treba pridržavati pri realizaciji javnih rashoda kako bi prikupljeni prihodi za njihovo podmirivanje bili što optimalnije iskorišćeni¹⁹.

Prema tome, da bi se problematika javnih rashoda regulisala na manje-više prihvatljiv i na zajedničkim osnovama utvrđen način u javnim finansijama treba da postoje definisana načela koja se poštuju kada je u pitanju trošenje javnih sredstava. Osnovna ideja koja je u fundamenu načela javnih rashoda jeste zahtev za racionalnim trošenjem javnih sredstava.

Još uvek su važna i primenjuju se sledeća tri klasična načela: (1) načelo ojsnog interesa, (2) načelo štednje i (3) načelo imeritnosti i proporcionalnosti.

Mora se reći da pojedini autori tim načelima dodeljuju i neka druga: (1) načelo skladne smisljene zadovoljenja potreba, (2) načelo autonomnosti i (3) načelo demokratskosti (M. Trkija), (4) načelo izvora sredstava i načelo podudarnosti prihoda i rashoda (Bar. Jelčić), (5) načelo pravne osnove (I. Daubasić).

Na prvom mestu se ističe zahtev da javni rashodi treba da služe ostvarenju isključivo opšteg interesa. Negativno rečeno, javni rashodi se ne smeju koristiti za podmirivanje ličnih potreba. Javni interes treba da bude ispred interesa pojedinca. Znači, javni rashodi služe prvenstveno za pokrivanje potreba koje su u interesu društva kao celine.

Načelo štednje predstavlja jedno od osnovnih načela javnih finansija. I danas ima veliku važnost, posebno u uslovima prenapregnute javne potrošnje. Praktična aplikacija ovog načela nikako ne znači štednju u smislu smanjivanja sredstava, već reznju da se sa što manje sredstava postignu što veći efekti. Posebno treba naglasiti da u nekim slučajevima isuviše veliko smanjenje

¹⁵ Sve je na kraju XX i početkom XXI veka sveden na svom vrhuncu i razvijen privrednim nepoprakom raznih vrsta ciklona, urezani zemljotresi, poplave, sneg, ali i brojnim raznim slobodnim većeg ili manjeg intenziteta. Valja napomenuti da je od druge polovine XX veka, odnosno od završetka Drugog svetskog rata, pa do skora kraj prvog decenije XXI veka u svetu bilo ili još traje preko 200 raznih dešavanja (raznih različitih intenziteta). Među njima je bilo i 15-20 razova većeg intenziteta i sa većim brojem udaljenih zemalja. Sve je to izazvalo povećanje javnih rashoda i njihovu centralizaciju prvenstveno u naturi odnosno čimdom (radom).

¹⁶ Ovi termini koristi Bar. Jelčić, Op. cit., str. 360.

¹⁷ Ovi termini koristi J. Lovćenčić, Op. cit., str. 38, J. Lovćenčić koristi i termin načela.

¹⁸ Termin pravila, kao i termin posmatrat koristi M. Trkija, Op. cit., str. 49. Isti termini se nalaze i u zajedničkom radu A. Miholjević i M. Trkija, Op. cit., str. 77-78.

¹⁹ Bar. Jelčić, Op. cit., str. 360.

nje sredstava može da proizrokuje više štete nego koristi, s obzirom na to da može da dovede u pitanje funkcionisanje određene javne službe.

Kada se istakne načelo umerenosti javnih rashoda, to znači da javni rashodi treba da budu visoki koliko i javni prihodi, odnosno da se finansiraju iz društvenog proizvoka, a ne iz imovine ili na račun budućih generacija. Ovaj princip zagovara i pravilo proporcionalnosti u trošenju javnih rashoda ne samo u odnosu na društveni proizvod, već između pojedinih javnih rashoda, odnosno da se pojedine javne potrebe mogu zadovoljavati srazmerno mogućnostima. Nije prihvatljivo da se jednim krug javnih potreba zanemaruje na račun drugih. U principu, restrikcije treba sprovoditi linearno.

TEORIJE POKRIĆA JAVNIH RASHODA

Problem pokrivenosti javnih rashoda u teoriji javnih finansija uvek se poklanjala posebna pažnja. Zapravo, ovaj problem postavlja i naglašava činjenica da javni rashodi mogu da budu redovni i vanredni.

Klasična teorija je imala dosta jednostavne i jedinstvene odgovore na pitanje kako pokriti redovne, a kako vanredne javne rashode. Naime, redovni javni rashodi se pokrivaju redovnim javnim prihodima, dok vanredne javne rashode treba pokrivati isključivo vanrednim javnim prihodima (javnim zajmovima, vanrednim porezima, ili inostranom pomoći). Dileme, međutim, nastaju u vezi sa korišćenjem javnih zajmova kao izvora dodatnih (vanrednih) sredstava za pokrivanje vanrednih javnih rashoda. Korišćenje zajmova za pokrivanje javnih rashoda znači olakšavanje položaja sadašnjih generacija na račun budućih, pa stoga, prema mišljenju klasične teorije javnih finansija, treba praviti razlike među vanrednim javnim rashodima i izvorima za njihovo pokrivanje. Ako je reč o vanrednom javnom rashodu koji će u perspektivi odhaćivati neki prihodi (neka privredna investicija, na primer), onda se može koristiti javni zajam za njihovo pokrivanje. U protivnom, ako je reč o vanrednom javnom rashodu koji u perspektivi neće davati nikakve prihode (na primer saniranje posledica neke elementarne nepogode), onda nema opravdanja da se koriste javni zajmovi za njihovo pokrivanje.

Klasična teorija javnih finansija, znači, ne preporučuje korišćenje javnih zajmova za pokrivanje ni redovnih ni necentrabilnih vanrednih javnih rashoda²⁰. To praktično znači da država ne bi smela da koristi javni zajam za pokrivanje deficita u periodima krize i stagnacije. Prema klasičnoj finansijskoj teoriji, za pokrivanje vanrednih javnih rashoda u toj situaciji država ima samo dve mogućnosti: da poveća javne prihode, ili da smanji javne rashode.

Savremena gledanja na pokrivanje javnih rashoda su nešto drugačija. Za pokrivanje vanrednih javnih rashoda savremena finansijska teorija predlaže da se koriste i vanredni javni prihodi (porezi i slično) i javni zajmovi. Nije sporno i logično je da se u uslovima privrednog razvoja nastali vanredni javni rashodi pokrивaju vanrednim porezima, ali i javnim zajmovima.

Situacija je nešto drugačija ako se pojave vanredni javni rashodi, a privreda zemlje je u recesiji ili stagnaciji. Tada se obično nema dovoljno prostora da se uvede vanredni javni prihodi (porezi). U takvim situacijama privreda treba pokrenuti baš uvećanim javnim rashodima, ali njih treba finansirati javnim zajmovima. To se posebno odnosi na veće investicione poduhvate, i to uvođenjem srednjoročnih ili dugoročnih javnih zajmova²¹.

²⁰ J. Lovćenčić, Op. cit., str. 47, M. Trkija, Op. cit., str. 56-57, i A. Perić, Op. cit., str. 175-176.

²¹ M. Trkija, Op. cit., str. 58.

Veoma nepovoljan metod pokrivanja javnih rashoda je primarna emisija. Ona, zapravo, predstavlja zaduživanje države kod centralne, emisione banke. Na taj način se povećava novčana masa iznad realnog pokriva u društvenom proizvodu, što po pravilu predstavlja generator inflacije. Zaduživanje kod poslovnih banaka (izdavanjem obveznica) u uslovima njihove nekvirihnosti takođe će se, u kršćenem ili dužem vremenskom periodu, delom ili u celini, konačno efektivirati kao primarna emisija.

Pokriće javnih rashoda primarnom emisijom i izdavanjem obveznica na opisani način predstavlja metod deflacionog finansiranja, odnosno metod pokrivanja javnih rashoda koji su znatno iznad mogućnosti ostvarenja javnih prihoda. Umesto da se javni rashodi pokrивaju iz javnih prihoda, oni se pokrивaju štampanjem novca. Takvo pokrivanje javnih rashoda, odnosno deflaciono finansiranje, dalje uzbrava inflaciju. Zbog toga takvo pokrivanje javnih rashoda treba izbejavati, odnosno eliminisati.

5. STRUKTURA JAVNIH RASHODA

Primerom raznovrsnih instrumenata preraspodele društvenog proizvoda, među kojima posebno mesto zauzimaju sistem javnih rashoda i sistem razvijenih finansijskih institucija, finansiraju se brojne javne potrebe za čije su izvršenje nadležni, odnosno odgovorni brojni državni organi, organizacije i teča.

Posmatranjem javnih rashoda sa aspekta svrhe koja se ostvaruje njihovim trošenjem omoguće se: (1) pregled javnih rashoda po važnosti i (2) lakše se uočavaju razlozi koji doprinose njihovom povećanju. Uobičajeno je da se u sistematizaciji uslovljava, na osnovu navedenih kriterijuma, sačinu sledeća struktura javnih rashoda: (1) rashodi državne uprave; (2) rashodi unutrašnje bezbednosti (policije), (3) rashodi za narodnu odbranu (vojni rashodi), (4) rashodi za kultura, fizičku kulturu, sport i slično, (5) rashodi za naučnoistraživački rad, (6) rashodi za kulturu, fizičku kulturu, sport i slično, (7) rashodi za naučnoistraživački rad, (8) rashodi namenjeni za ekološke svrhe, (9) rashodi za ekonomske intervencije i investicije, (10) rashodi socijalne sigurnosti stanovništva i (11) razni i nepomenuti javni rashodi.

- (1) Rashodi državne uprave obuhvataju i lične i materijalne rashode namenjene finansiranju delatnosti i rada državnog aparata (skupštinska, zakonodavna i izvršna vlast) na svim nivoima društveno-političke organizovanosti. U zavisnosti od stepena razvijenosti demokratskih institucija u državi, a posebno od toga kako je država organizovana (federalativno ili unitarno, više ili manje /decentralizovano), visina rashoda može u velikoj meri da varira. Ovo je, inače, klasičan administrativni javni rashod koji često najviše „bode oči“, iako bilansno obično nije značajan.
- (2) Rashodi namenjeni unutrašnjoj bezbednosti (policiji) spadaju u red bilansno veoma značajnih javnih rashoda u savremenim državama, posebno u uslovima razvoja demokracije i višepartijskih političkih sistema i zahvaljujući potrebi borbe protiv raznih oblika terorizma, (organizovanog) kriminala, korupcije, prometa droge i slično.
- (3) Rashodi namenjeni odbrani, spoljašnjoj bezbednosti (vojni rashodi), u velikoj meri su pod uticajem međunarodnih odnosa i kretanja u svetu. Inače, u najvećem broju zemalja ta vrsta javnih rashoda predstavlja značajan deo ukupnih javnih rashoda, iako se često njihov stvarni bilansni značaj prikriva („vojna tajna“). Mora se reći da postoje

dileme oko ocene uticaja ovih javnih rashoda na ukupna priredna kretanja. Ima stamovišta da su vojni rashodi u pojediniim zemljama i u pojediniim periodima veoma značajni za privredni razvoj, bilo direktno (angražuju privredne kapacitete, smanjuju nezaposlenost, razvijaju infrastrukturu i slično), ili indirektno (razvoj nauke i tehnike i primena njihovih dostignuća i slično). Nije mali broj teoretičara koji promovišu tezu o ratu (i pripremanu za rat) kao značajnom generatoru (pokretaču) privrednog razvoja.

(4) U savremenim državama rashodi obrazovanja, takođe, spadaju u red javnih rashoda koji su bilansno vrlo značajni. U savremenom svetu odavno je prihvaćeno stanovište da podizanje nivoa obrazovanja i kvalifikacione strukture stanovništva ima direktan uticaj na ukupan ekonomski i socijalni razvoj. Na osnovu toga, jasno je da ti javni rashodi spadaju u red javnih rashoda koji su posebno u decenijama posle Drugog svetskog rata, imali izraženu dinamiku rasta.

(5) Rashodi namenjeni kulturi, fizičkoj kulturi i sportu, raznodni, rekreaciji i slično, kao i rashodi namenjeni obrazovanju, imaju, takođe, izražen direktan uticaj na ukupan ekonomski i socijalni razvoj zemlje. Njihova dinamika je izražena u posmatranom periodu, iako nemaju veći bilansni značaj.

(6) Iako su rashodi namenjeni naučnoistraživačkom radu bilansno skromni po svom ukupnom obimu, između ostalog i stoga što se naučnoistraživački rad finansira i iz drugih izvora, a ne samo iz budžeta, sve savremene države vode računa o tome da fundametalna naučna istraživanja budu organizovana i da se pomaže njihov primena. Nije sporno da primena dostignuća nauke i tehnike direktno utiče na ukupan privredni i socijalni razvoj savremene zemlje.

(7) Rashodi namenjeni ekološkim potrebama su među najmlađim javnim rashodima, ali i među javnim rashodima koji imaju najizrazitiju dinamiku rasta. Rashodi namenjeni zaštiti vode, vazduha i zemlje od zagađenja, kao i rashodi namenjeni smanjenju radijacije i buke su u mnogim slučajevima postali „internacionalni“ javni rashodi. U mnogim zemljama se preduzimaju konkretne mere (često i međudržavno i međunarodno organizovane) da bi se što bolje zaštitila čovekova životna i radna sredina. Osim toga, ovi javni rashodi treba da obezbede: (1) dovoljnu količinu pitke vode, (2) zaštitu mnogih vrsta životinjskog i biljnog sveta, (3) dovoljno zdrave hrane i (4) sprečavanje narušavanja prirodne ravnoteže.

(8) Rashodi za ekonomske intervencije i investicije, kao i oni u socijalnoj sferi, u velikoj meri su vezani za povećanu ulogu savremene države u ekonomskom i socijalnom životu. Reč je o brojnim oblicima posredne i neposredne državne intervencije u široki spektar ekonomskih i socijalnih ciljeva. Raznim merama sistema i politike javnih rashoda i javnih prihoda država može da utiče na uslove privredivanja, povećanje izvoza i smanjenje uvoza, brži razvoj pojedinih grana privrede, odnosno podizanje, promenu privredne strukture, rekalibraciju makroekonomskih programa stabilizacije u slučajevima privredne stagnacije ili recesije, ili bilo kojih drugih oblika privrednih i socijalnih poravnjenja i slično.

(9) Rashodi namenjeni socijalnoj sigurnosti stanovništva su među bilansno najznačajnijim javnim rashodima u većini savremenih država. Reč je, zapravo, o dve vrste socijalne sigurnosti stanovništva savremene države. Prvo, reč je o segmentu socijalnog osiguranja, kako onom obavezanom tako i onom dobrovoljnom i dopunskom, koje obuhvata tri vrste socijalnog osiguranja: (1) penzijsko i invalidsko osiguranje, (2) zdravstveno osiguranje i (3) osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Drugo, reč je o raznim oblicima socijalne zaštite svih kategorija stanovništva koje iz raznih razloga nisu u poziciji da sebi

obezbeđe odgovarajuću egzistenciju (minimum egzistencije, veoma različit od zemlje do zemlje). Reč je o klasičnoj zaštiti siromašnih, odnosno za rad nesposobnih kategorija stanovništva, onih koji ne mogu da ostvare socijalnu i ekonomsku sigurnost, ili je ostvaruju u nedovoljnom obimu, po osnovu zaposlenosti, odnosno socijalnog osiguranja. U ovi kategoriji mogu da se uključe i rashodi namenjani socijalnom davanja starih i bolesnih, pomenuh porodicama s većim brojem dece, ali i rashodi namenjani saradnji posredstva elementarnih nepogoda i nesreća.

(10) Postoje brojne druge vrste ovde nepomenutih javnih rashoda koje poznaje savremena država a koji po svom obimu u pojedinim državama i u pojedinim periodima ne moraju da budu bilansno relativno manje značajni od pomenutih. Ova grupa javnih rashoda je raznovrsna i raznorodna, ali i vrlo fluidna. U ovi grupu svakako treba svrstati i rashode po osnovu pružanja pomoći drugim državama i narodima, otplate javnih dugova, domaćih ili inostranih, izgradnju stanova za siromašne kategorije stanovništva, dnevno, domaćih ili inostranih, izgradnju stanova za siromašne kategorije stanovništva, uređenje gradskog građevinskog zemljišta, članarine brojnim međunarodnim institucijama i organizacijama, pomaganje izbeglim i raseljenim licima, rashode za kosmička istraživanja i slično.

Rashodi za unutrašnju (policijski) i spoljašnju (vojska) bezbednost, za obrazovanje, isplatu penzije i invalidnina i rashodi za zdravstvenu zaštitu stanovništva („veliki rashodi“) spadaju u bilansno najznačajnije javne rashode većine savremenih država. U nekim državama njihov udio u ukupnim javnim rashodima iznosi i više od 2/3.

Rashodi namenjani zaštiti životne i radne sredine (ekološki rashodi) i rashodi za kosmička istraživanja su relativno skromnijih dimenzija, ali imaju izrazitu dinamiku rasta. Osim toga, ti rashodi sve više poprimaju karakteristike internacionalnih javnih rashoda.

Na kraju ovog dela rada prikazaćemo neke konkretne podatke o strukturi javnih rashoda Republike Srbije.

Tabela 2. Rashodi budžeta Srbije u 2003. i 2007. godini

Rashod/godina	2003.	2003.	2007.	2007.
	- iznosi u mil. din.	- struktura	- iznosi u mil. din.	- struktura
Za zaposlene	58.223	19,1	147.622	24,1
Roba i usluge	16.759	5,5	39.437	6,3
Otplata kamata	10.978	3,6	14.932	2,1
Subvencije	29.747	9,7	35.466	6,0
Donacije i transferi	113.581	37,2	201.700	32,9
Prava iz socijalnog osiguranja	31.773	10,4	61.652	10,0
Ostali rashodi	4.152	1,4	7.536	1,3
Otplata glavnice	19.262	6,2	35.765	6,1
Nabavka imovine	9.100	3,0	9.245	1,5
Ostalo	11.569	3,9	59.370	9,7
Ukupno	305.145	100,0	612.725	100,0

Izvor: Bilan javnih finansija, Republika Srbija, Ministarstvo finansija, broj za mesec januar 2008. godine, str. 32–33. Beograd.

U strukturi rashoda budžeta Republike za posmatrane dve godine dominiraju transferi fondovima socijalnog osiguranja, posebno fondu penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih, oko

33–37% ukupnih rashoda budžeta (pokazuju tendenciju smanjivanja). Na drugom mestu su rashodi za zaposlene sa oko 30% (rashodi za zaposlene i rashodi za socijalnog osiguranja) i pokazuju tendenciju povećanja, a zatim sve ostale rashodne stavke, među kojima se ističe samo stavka namenjena otplati glavnice koja, uzeta zajedno sa otplatama kamata, čini oko 10% budžeta Republike u posmatrane dve godine. Sve ostale stavke rashoda budžeta su, prema ovoj strukturi, relativno i apsolutno zanemarljive.

6. EFEKTI JAVNIH RASHODA

Savremena finansijska nauka sve više pažnje posvećuje efektima koje javni rashodi ostvaruju na ekonomski i socijalni život. Kao što je već napomenuto, za razliku od ranijih shvatanja o javnim rashodima, kada su oni smatrani neproduktivnim, u savremenim uslovima javni rashodi postaju važan instrument kojim se deluju na ekonomsko-politička i socijalna zbivanja.

Međutim, ako se smatra da nije sporno postojanje efekata koje uzrokuju javni rashodi, treba istaći da ne postoji jedinstveno gledište o tome koji se to efekti mogu postići putem javnih rashoda. Istorijski posmatrano, pojavile su se dve osnovne koncepcije, s obzirom na efekte javnih rashoda: (1) *koncepcija o neutralnim javnim rashodima* i (2) *koncepcija o aktivnim javnim rashodima*. Znači, govoriti o efektima javnih rashoda znači govoriti o aktivnim, odnosno o neutralnim javnim rashodima²².

- (1) *Shvatanje o neutralnim javnim rashodima* nastalo je u okviru klasične gradanske finansijske teorije prema kojoj javni rashodi imaju neutralno dejstvo na privredna i socijalna kretanja. U pozadini te teorije je *via facti* stav o nemešanju države u ekonomski i socijalni razvoj, odnosno o potrebi da javni rashodi budu što niži.
- (2) *Nasuprot tome, koncepcija o aktivnim javnim rashodima*, koja je nastala i razvijala se u periodu pred a posebno posle Drugog svetskog rata, predstavlja sastavni deo tzv. funkcionalnih finansija. Zastupnici koncepcije o aktivnim javnim rashodima stavljaju akcenat na ekonomsko-politička i socijalna dejstva javnih rashoda. Suština je u aktivnoj ulazi države i njenom ekonomskom i socijalno-političkom intervencionizmu.

Efekti koji se postižu putem javnih rashoda vrlo su brojni i veoma različiti. Naručio se u poslednje vreme širi spektar efekata koji se postižu putem javnih rashoda. *Grosso modo*, može se govoriti o efektima koji se postižu u strukturalnoj privredi i o efektima koji se postižu i ostvaruju u privredi koja je u konjunkturi. U oba slučaja efekti javnih rashoda se ogledaju u povećanju društvenog proizvoda.

Pri oceni efekata javnih rashoda koji se postižu u strukturalnoj privredi treba početi sa eksplikcijom tzv. teorije filtera.

Savremene teorije javnih rashoda stoje na stavovištu da se rashodi ne mogu posmatrati odvojeno od javnih prihoda. Da bi se tačno uočilo i ocenilo dejstvo javnih rashoda na privredu

²² B. Rikardov i D. Parlov, Op. cit., str. 9–11 D. Tomljanović, Op. cit., str. 61. Imenovan je da se o efektima javnih rashoda ekspliciraju neispisano u B. Jelić (ta razmatra prethodne glava) javni rashodi, kao na M. Tihla. A. Paris čak arevali tri koncepcije: (1) koncepcija neutralnih javnih rashoda, (2) koncepcija aktivnih javnih rashoda i (3) koncepcija ambarozovanih rashoda (Op. cit., str. 75–79). O njima se, međutim, veoma detaljno objašnjava B. Jelić (Op. cit., str. 363–369) ističe da se efekti (filtri) javnih rashoda manifestuju na razne načine u raznim predacima društvo-ekonomski i politički javna teorije, pri čemu ističe i klasični svah efekata znosi da konjunkturalni kretanja strukturalne privrede²³. Istače, ona najpristupačniji predak na dve koncepcije o aktivnim i neutralnim javnim rashodima, smatrajući da i jedni i drugi „daju uticaj na proizvodnju, raspodelu i potrošnju dobara i usluga“.

treba staviti „raspram prihode prihoda umanjenih porezom prihodu prihoda koje je rashod svoro“²³. Zapravo, finansijski sistem svremene države treba posmatrati kao jedan *džinovski filter* koji porezima i drugim javnim prihodima uzima finansijska sredstva iz privrede i od stanovništva i preko rashoda ih vraća privredi i stanovništvu. Država, znači, troši sredstva pojedince (privrednih subjekata i stanovništva), ali ne kao što bi to oni činili. Na taj način država aktivno utiče i na proizvodnju i na raspodelu, a i na potrošnju.

Jedna od postojećih podela javnih rashoda jeste podela na *aktivne i neutralne javne rashode*. Aktivni javni rashodi su oni koji menjaju privrednu i socijalnu strukturu države. Neutralni bi bili oni koji to ne čine²⁴. Tako posmatrano, može se postaviti pitanje da li uopšte ima javnih rashoda (potrošnje) koji ne vrše bilo kakav uticaj na privredni i socijalni razvoj zemlje. Teško da odgovor na to pitanje može da bude pozitivan. Međutim, činjenica je da je dejstvo nekih javnih rashoda veće, a nekih manje. Od ukupne mase javnih rashoda neutralnim javnim rashodima bismo mogli smatrati sledeće: *rashode za pravosuđe, pravdu, unutrašnju bezbednost i njima slične javne rashode*. Svi ostali javni rashodi su, u većoj ili manjoj meri, po svom dejstvu aktivni, odnosno imaju više ili manje značajan uticaj na privredni i socijalni razvoj zemlje i na povećanje njene ekonomske snage.

Značajan je uticaj javnih rashoda na proizvodnju. Taj uticaj se realizuje neposredno ili posredno. Neposredan uticaj javnih rashoda se ogleda u podizanju i stvaranju proizvodnih i drugih kapaciteta, u ulaganjima u država i javna proizvodna preduzeća i slično. Nasuprot tome, mnogostruki posredni uticaji javnih rashoda na proizvodnju realizuju se putem dejstva javnih rashoda ostvarenih u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i drugo.

Specifičan ugo ocenjivanja uticaja javnih rashoda uočava se posmatranjem kategorije *transfersnih javnih rashoda*. Kao što je rečeno, osnovna funkcija transfersnih javnih rashoda jeste raspodela i preraspodela društvenog proizvoda.

Uticaj transfersnih javnih rashoda realizuje se putem ekonomskih i socijalnih subvencija. Ekonomske subvencije se javljaju u brojnim formama i mogu, u suštini, da budu direktne i indirektno. Klasičan primer direktne ekonomske subvencije jeste subvencionisanje cene proizvoda i usluga (cena poljoprivrednih proizvoda, odnosno komunalnih usluga). Direktne subvencije u korist potrošača su i premije i regresi (povlasnice za godišnji odmor, na primer).

Indirektno ekonomske subvencije postoje onda kada se jedan broj potencijalnih poreskih obveznika oslobodi plaćanja poreza, ili im se unatrag poteske obaveze (niža poreska stopa ili osnova, na primer izvoznimima, jer se želi subvencionisanje izvoza).

Socijalne subvencije takođe mogu da budu direktne i indirektno i imaju za cilj, za razliku od ekonomskih subvencija, da poprave ukupnu, odnosno pojedinačnu socijalnu sliku (stvaranje tzv. države blagostanja).

Za razliku od razmatranja i ocenjivanja efekata javnih rashoda u strukturalnoj privredi, postoje potreba da se razmotre i ocene efekti javnih rashoda u privredi koja je u *konjunkturi*. U ovom slučaju reč je, *via facti*, o tri vrste efekata javnih rashoda, i to: (1) *efektu multiplikatora*, (2) *efektu podmazujuće pumpe* (eng. *pump priming policy*) i (3) *efektu akceleratora*.

- (1) Mnogo je često elaborirana i u praksi primenjena teorija multiplikatora (Nju Dil/eng. *New Deal*/u SAD tridesetih godina XX veka, ili veći javni radovi²⁵) koristi se u situaciji kada stagnacija, recesija, ili stagflacija prete da poreznice normalne privredne tokove

Takođe, ima mesta da se teorija primeni i u situaciji kada postoji jednostavna potreba za brzim privrednim razvojem. Prema teoriji multiplikatora, država, da bi neutralisala nepovoljne tokove, treba trajno da angažuje značajna sredstva u nove javne rashode, i to posebno u dugoročne privredne i, po pravilu, nerobne investicije. Jasno je da se tom intervencijom želi pomoći da se ponovo uspostavi ravnoteža između ponude i potražnje, odnosno krajnji cilj je vraćanje izgubljene *globalne ravnoteže*.

- (2) Teorija podmazujuće pumpe, za razliku od teorije multiplikatora, ima mnogo skromniji cilj i zadatak. Naime, tom intervencijom država, uz pomoć javnih rashoda, pokušava da na kratak rok podži („podmaže“) aktivnost manjeg broja privrednih subjekata kako bi oni svojom povećanom aktivnošću dali podsticaj da druge poremećene odnose ipak reši tržište.

- (3) Teorija akceleratora ima zadatak da, preko relativno i apsolutno ograničene mase javnih rashoda, ubrza određene privredne aktivnosti državnim direktnom intervencijom. Dok multiplikator deluje na povećanje *tržišne*, politika akceleratora utiče na povećanje *ponude*. Teorija je predložila, a praksa potvrdila, da najpre treba primeniti politiku akceleratora, a posle politiku multiplikatora.

²³ Mfano H. Loebenstein (Gran. H. Lundenburger), poznatog francuskog teoretičara javnih finansija, citirani prema J. Lovčeviću, Op. cit., str. 46.

²⁴ J. Lovčević, Op. cit., str. 47.

²⁵ Jm prostora za razmatranje da su i naše nekadašnje omladinske i druge mlade akcije, svojevrsni oblici javnih radova, imale *de facto* efekat multiplikatora, a da se toga tada nije bilo svesno.

1. OBIM JAVNIH RASHODA

Problem veličine javnih rashoda predstavlja svakako jedno od krupnijih pitanja javnih finansija. Razlog za takav stav finansijske teorije je u tome što postoji čvrsta povezanost rashoda s prihodom. Naime, od veličine rashoda zavisi iznos prihoda koje treba prikupiti, a obim prihoda uslovljava obim rashoda i krug i stepen zadovoljenja javne potrošnje. Takvim rezonovanjem može se postaviti i pitanje da li postoji neki minimum ili maksimum javnih rashoda.

Odgovor na postavljeno pitanje uveliko zavisi od stava prema javnim rashodima. Liberalistička epoha u javnim finansijama, kada se problemu javnih rashoda nije posvećivala pažnja, pogotovo ne u suštinskom smislu reči, nije tretirala pitanje njihove visine. Naime, tada je osnovni stav bio da javni rashodi moraju da budu što manji, a prema mnogim shvatanjima poželjno je da se kreću u rasponu od 15–25% društvenog proizvoda zemlje. Javnim rashodima se mora postaviti plafon koji oni ne smeju preći da se ne bi ugrozio razvoj privrede, a time i egzistencija društva kao celine¹.

Savremena finansijska teorija, posebno ona koja u fundamentu ima funkcionalne finansije, ne prihvata stanovište da su javni rashodi dobri jedino kada su mali, pogotovo ne stav da su oni samo teret za privredu. Naprotiv, stanovište je da su javni rashodi u načelu uvek korisni kada su produktivni, a za takav stav nije bitno koliko su visoki. Stoga se smatra da nije bitno raspravljati o visini i ograničavanju ukupnih javnih rashoda, već o visini i ograničavanju pojedinih kategorija javnih rashoda. Naime, ne samo da treba voditi računa o odnosu produktivnih i neproduktivnih javnih rashoda, već je nužno obratiti pažnju i na izbor unutar svake od navedenih kategorija, a posebno u okviru kategorije neproduktivnih javnih rashoda².

Iako savremena finansijska teorija prilazi izučavanju problema javnih rashoda uglavnom uz upozorenje o potrebi selektivnosti i umošćenja kvalitativnih dimenzija u određivanje njihove visine, pa prema tome i u njihovo trošenje, ona ne zanemaruje problem ograničavanja javnih rashoda. Pri tome se ističe da se ograničavanju veličine javnih rashoda, i sa ekonomskog i sa fiskalnog aspekta, moraju podvrgavati posebno administrativni rashodi i rashodi učinjeni za neproduktivne transfere.

Problem značaja visine, odnosno granica javnih rashoda može se postaviti i sa makroekonomskog aspekta. Naime, jedno od ključnih pitanja namenske raspodele društvenog proizvoda sastoji se upravo u tome da se odgovori na pitanje koliki deo društvenog proizvoda, odnosno narodnog dohotka može i treba da se angažuje za polnitrivanje javnih rashoda, odnosno javne potrošnje. Iako egzaktno nije moguće utvrditi ni apsolutan ni relativan optimalni obim javnih

¹ Bar, Jelić, Op. cit., str. 341.

² Bar, Jelić, Op. cit., str. 341, 342; A. Perić, Op. cit., str. 172–174.

rashoda u odnosu na društveni proizvod, može se i mora postaviti pitanje utvrđivanja nekog poželjnog (privatnijevog) nivoa. Indirektni i približni odgovori na postavljeno pitanje pružaju uvid u ukupne stvarne materijalne mogućnosti privrede, ali i uvid u tokove reprodukcije (prenapreg-nura namenska raspodela, poremećaji u reprodukciji, odnosno razvojni prioriteti i slično).

Raspripljavjući o visini javnih rashoda, a posebno o granicama (donjoj, odnosno gornjoj visini javnih rashoda), savremena teorija javnih finansija upozorava na to da ovaj problem ima dve dimenzije: socijalno-ekonomsku i finansijsku.³

U normalnim uslovima privrednog razvoja i poslovanja privrede, socijalno-ekonomske prilike određuju minimum javnih rashoda kao masu koja mora da bude dovoljna da podmiri osnovne funkcije državno-administrativnog aparata i vitalne funkcije stanovništva. To znači da moraju biti podmirjene kako klasične, tako i određeni obim socijalnih i ekonomskih funkcija države. Normalno funkcionisanje države podrazumeva i potrebna sredstva za ekonomske podsticaje, kao i sredstva namenjena kategorijama stanovništva koje dobijaju javnu podršku i pomoć od države (penzioneri, bolesni, nezaposleni, invalidi i slično).

Kada je privreda u neravnoteži i krizi, od države se traži da preduzima mere za otklanjanje poremećaja i počne da sprovodi određene stabilizacione programe. Uključivanje države je ne-minovno u ovakvim situacijama i ono zahteva dodatna sredstva namenjena oživljavanju privrednih aktivnosti i stabilizaciji poremećenih tokova da bi se uklonila eventualno povećana nezaposlenost i pokrtili povećani socijalni rashodi. Prema tome, minimum javnih rashoda mora da se uspostavi na višem nivou.

Određivanje gornje granice javnih rashoda je, međutim, nešto složeniji problem. Različita su shvatanja o određivanju gornje granice javnih rashoda u konjunkturi, odnosno u strukturalnoj privredi. U privredi koja je u konjunkturi, potreba za povećanim javnim rashodima prestaje, odnosno slabi s nestajanjem ili smanjenjem nezaposlenosti, odnosno funkcionisanjem tržišta, budući da se povećavaju i proizvodnja i potrošnja.

Ako se može reći da postoje manje-više usaglašeni stavovi u određivanju gornje granice u privredi koja je u konjunkturi, to nije slučaj kada je reč o strukturalnoj privredi. U slučaju strukturalne privrede u savremenoj finansijskoj teoriji postoje velika neslaganja u određivanju gornje granice javnih rashoda. Ključni parametar koji se mora uvažavati u određivanju gornje granice javnih rashoda u strukturalnoj privredi jeste princip maksimalne društvene korisnosti. To znači da javni rashodi moraju da budu na nivou na kojem je postignuta ravnoteža između njihove socijalne koristi i socijalne nekoristi, odnosno negativnih posledica koje nastaju sa opterećenjem društvenog proizvoda. Pri tome, ovaj se princip ne odnosi linearno na sve javne rashode, već se moraju diferencirati posmatrati rashodi koji su produktivni i oni koji su neproduktivni, rashodi koji su proizvodni i oni koji to nisu, koji su pravi i koji su transferti rashodi.

Gornju granicu rashoda koji utiču na povećanje proizvodnje (tzv. proizvodni rashodi) nije moguće odrediti, ali je od značaja njihova racionalnost.

Gornju granicu neproduktivnih rashoda, rashoda koji su to u punom smislu reči, određuju mogućnosti njihovog podnošenja, odnosno (ne)elastičnost standarda stanovništva.

Gornju granicu transfernih rashoda, tj. rashoda kojima se vrši preraspodela dohotka i inovirane, određuje ekonomska snaga obveznika koji podnose teret plaćanja javnih prihoda, posebno poreza na imovinu i poreza na dohotke.

Finansijski aspekt određivanja visine javnih rashoda otvara se kao problem finansijskih mogućnosti, budući da javni rashodi mogu biti onoliko visoki koliko to dozvoljavaju instrumenti javnih prihoda. Praktično, reč je samo o određivanju gornje granice javnih prihoda.

Empirijske i druge analize pokazuju da u svim zemljama, i to odatavno, postoje tendencije porasta javnih rashoda. Svakako, dinamika porasta javnih rashoda kroz istoriju nije bila ista u svim periodima i u svim zemljama. Treba naglasiti da značajniji uticaji na nivo javnih rashoda imaju vanredne situacije i događaji (ratovi i krize, na primer) koji u osnovi menjaju shvatanja o visini učešća opšte potrošnje u društvenom proizvodu. Tada, naime, dolazi do određene prilagodavanja privrede većem obimu poreskog zahvatanja, a paralelno raste i udeo opšte potrošnje u društvenom proizvodu. To je tzv. efekat premeštanja koji su u literaturu uveli Plikok i Vizman (A. Paackok i S. Wieseman) krajem sedamdesetih godina XX veka.⁴ Struktura javnih prihoda se prilagođava novim zahtevima za javnim rashodima. Međutim, prilagodavanje nije u potpunosti samo kvantitativno. Struktura javnih prihoda se skoro u potpunosti „revolucio-nisala“.⁵

2. UZROCI PORASTA JAVNIH RASHODA

2.1. Opšti osvrt

Analiza kretanja visine javnih rashoda pokazuje da je njihov rast tokom istorije impresivan. Na primeru Engleske (javni rashodi su u društvenom proizvodu učestvovali oko 12% 1880. godine, preko 70% u periodu Prvog svetskog rata, nešto iznad 30% u periodu između dva rata, oko 80% u periodu Drugog svetskog rata i oko 40% u periodu posle Drugog svetskog rata) i posebno Francuske (iskazujući visinu javnih rashoda u tonama finog srebra, javni rashodi su porasli sa nešto ispod 100 tona 1515. godine, na preko 1.100 tona oko 1770. godine), M. Bazl (M. Basile) je to veoma ilustrativno pokazao.⁶ I M. Diverže (fran. M. Duverger), takođe, slikovito prikazuje impresivan rast javnih rashoda u Francuskoj. U XIII veku, javni rashodi su u Francuskoj iznosili tadašnja 3 miliona franaka. Početkom XVII veka, njihov iznos je bio oko 90 miliona franaka, a sredinom XIX veka, javni rashodi su u Francuskoj prešli iznos od jedne milijarde franaka. Sredinom prve decenije XX veka, javni rashodi u Francuskoj dostigli su iznos od oko 2 milijarde franaka, a u 1960. godini preko 4.120 milijardi franaka. Ako navedene brojke prevedemo na tzv. stvarne cene (na franke jednake kupovne snage iz 1955. godine), može se konstatovati da su samo u prvih šest decenija XX veka javni rashodi u Francuskoj povećani za preko 5 puta⁷.

U skoro svim zemljama sveta može se uočiti konstantan porast javnih rashoda. Državne funkcije se proširuju, tako što se postojeće funkcije povećavaju, i pojavljuju se nove funkcije uslovljene nastankom brojnih novih socioekonomskih, političkih i drugih odnosa u državi. Posebno je značajno da se porast javnih rashoda zaokupljao je tokom istorije pažnju mnogih teoretičara i istraživača. Tako su se u periodu od kraja XIX veka pa do danas pojavile mnoge teorije i formulacije brojnih „zakona“ o uzrocima sve većeg rasta javnih rashoda. Svakako da su među

⁴ M. Basile, *Systemes fiscaux*, Dalloz, Paris, 1989, str. 13. Razmatrajući promenu značaja javnih finansija u Engleskoj, M. Bazl navodi da su dva sveska rata obdelila dva velika skoka u porastu javnih rashoda. „Efekat premeštanja“ koji su uočili A. Plikok (eng. A. Paacock) i S. Vizman (eng. S. Wieseman) 1968. godine dopunio se izmenom 1914. i 1918. godine i u periodu 1919–1945. godine. Učešće javnih rashoda u društvenom proizvodu poraslo je u roku Prvog svetskog rata sa 15% na 30%, a tokom Drugog svetskog rata sa 30% na 40%.

⁵ M. Basile, Op. cit., str. 13.

⁶ M. Basile, Op. cit., str. 13. i 19.

⁷ Citirano prema D. Tomljanović, Op. cit., str. 56.

tim „zakonima“ najpoznatiji Vagnerov (A. Wagner) zakon među starijim, a Plkok-Vizmanov zakon među savremenim teoretičarima javnih finansija.

A. Vagner je u neprestanom rastu javnih rashoda druge polovine XIX i početka XX veka, iako je raspoloživo malim serijama o državnim rashodima Pruske, Austrije, Bavarске i Engleske, uočio izvesnu zakonitost, neku učestalost s karakterom trajnosti i to formulisao u vidu „zakona porasta javnih rashoda“, zakona koji je u istoriji javnih finansija poznat kao Vagnerov zakon.

Vagnerov zakon su početkom druge polovine XX veka podvrgli proveravanjima Plkok i Vizman. Njihov osnovni zaključak je da taj zakon i dalje važi, ali su mu dali sasvim drugačije i detaljnije obrazloženje. Naime, oni smatraju da javni rashodi u osnovi rastu zbog toga što rastu javni prihodi a ne obratno, te da prihodi rastu zato što to iziskuje pritisak na strani javnih rashoda. Ovaj osnovni zaključak relativizovali su razmatranjem uticaja poreskih struktura, nivoa razvoja konkretne zemlje, tempom privrednog rasta i slično.

Razlozi za porast javnih rashoda su različiti i brojni. Prikazujući uzroke rasta javnih rashoda, treba poći od opšteprihvaćene klasifikacije G. Žeca. On je brojne uzroke rasta javnih rashoda, *grasso modo*, klasifikovao u dve grupe, u zavisnosti od toga da li oni dovode do: (1) *prividnog* ili (2) stvarnog povećanja javnih rashoda.

2.2. Prividni uzroci porasta javnih rashoda⁸

Razlozi za prividni porast javnih rashoda su oni koji dovode do povećanja iznosa utrošenih sredstava za podmirivanje javnih rashoda, ali kojima na strani javnih prihoda stoji protivteža u poraslim prihodima. Prividni uzroci porasta javnih rashoda su, dakle, oni koji povećavaju javne rashode, ali ne pojačavaju pritisak na poreske obveznike, pa obim ličnih potreba nije ograničen u korist javnih potreba.⁹ Drugim rečima, promenile su se samo apsolutne brojke, apsolutni pokazatelji, ali odnos između prihoda i rashoda ostao je isti, a posebno je ostao isti odnos javnih rashoda u odnosu na GDR Naime, prividni uzroci porasta javnih rashoda ne dovode do njihovog povećanja u GDP.

U prividne uzroke porasta javnih rashoda treba uključiti naročito: (1) smanjenje kupovne snage novca (inflacija), (2) promena u tehnici iskazivanja budžeta (prelaz sa principa neto budžeta na princip bruto budžeta) i (3) povećanje teritorije i broja stanovnika zemlje.

(1) Smanjenje kupovne snage novca koje se dogada usled porasta cena (inflacija) svakako je najznačajniji prividni uzrok povećanja javnih rashoda koji je aktuelniji danas nego u vreme kada je G. Žez formulisao svoju teoriju. Pad vrednosti novca samo nominalno povećava javne rashode i u istoj meri nominalno povećava i javne prihode, tako da njihov relativni odnos ostaje isti, odnosno ne povećava se udeo javnih rashoda u GDP.

U slučaju povećanja kupovne snage novca do kojeg dolazi usled smanjenja cena (deflacija), treba očekivati prividno smanjenje javnih rashoda. Naravno, u savremenim uslovima treba više računati sa pojavom inflacije a ne sa pojavom deflacije, odnosno sa prividnim povećanjem a ne prividnim smanjenjem javnih rashoda.

(2) Što se tiče izmene tehnike iskazivanja budžeta odnosno ukupnih javnih rashoda (prelaz s neto principa na bruto princip) može se kazati da primena neto budžeta svira utisak o znatno manjim iznosima javnih rashoda. Naime, kod neto tehnike iskazivanja budžeta viši se „prebijanje“ prihoda s rashodima korisnika budžeta odnosno javnih rashoda, pa se u budžetu ne iskazuju tzv. transferni javni rashodi, odnosno nema višestrukog obračunavanja pojedinih

javnih rashoda. Na jednom pojednostavljenom primeru, a njih u savremenim uslovima ima veoma mnogo (i daleko su od toga da budu jednostavni!), prikazaćemo navedenu razliku u primeni neto odnosno bruto principa obračuna. Zaposleni i poslodavci imaju obavez da na isplaćene plate obračunaju i uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Ti doprinosi su prihodi fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (veoma značajna rashodna stavka). Prilikom isplate penzija, fond penzijskog i invalidskog osiguranja ima obavez da na njih obračuna i fondu zdravstvenog osiguranja uplati doprinosa za zdravstveno osiguranje penzionera i invalida. Tranzakcija između dva navedena fonda (a oni iskazuju dva veoma značajna javna rashoda – penzije i invalidnine i rashode za zdravstvenu zaštitu) iskazuje se *via facti* dva puta za iznos doprinosa za zdravstveno osiguranje penzionera i invalida: jednom u okviru fonda penzijskog i invalidskog osiguranja i drugi put u okviru fonda zdravstvenog osiguranja.

(3) U prividne uzroke porasta javnih rashoda spada i povećanje teritorije, odnosno broja stanovnika konkretne zemlje. Sasvim je izvesno i jasno da se povećanjem teritorije, odnosno broja stanovnika, moraju povećati i državni aparat, sudstvo, vojska, policija i slično, a to se mora odraziti na povećanje javnih (budžetskih) rashoda. Novi stanovnici će, međutim, postati i novi poreski obveznici pa se može smatrati da će se u istoj meri povećati i javni prihodi. Javni prihodi su povećani ne povećanjem poreskog opterećenja, već povećanjem broja poreskih obveznika, tj. broja stanovnika. Povećani javni rashodi se podmiruju iz povećanih javnih prihoda. Najbolji primer je slučaj ujedinjenja dveju nemačkih država – SR Nemačke i DR Nemačke 1. novembra 1990. godine.

Naravno, važi i obrnuta situacija. Smanjenje teritorije i broja stanovnika može da dovede i do vodi do prividnog smanjivanja javnih rashoda. Konkretna iskustva SFR Jugoslavije, SR Jugoslavije odnosno državne zajednice Srbije i Crne Gore, kao i SSSR i Čehoslovačke, to najbolje ilustruju.

2.3. Stvarni (realni) uzroci porasta javnih rashoda

Međutim, za ovo razmatranje, a i za samu stvarnost, mnogo je važnije stvarno (realno) povećanje javnih rashoda. O stvarnom povećanju javnih rashoda govori se onda kada se povećava udeo javnih rashoda u društvenom proizvodu. Drugim rečima, kada se procentualno sve veći deo društvenog proizvoda troši za podmirenje javnih rashoda govori se o povećanju javnih rashoda. Znači, reč je o relativnom povećanju javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod. Stvarno povećanje javnih rashoda se dogada i kada društveni proizvod raste, ali istovremeno rastu i javni rashodi, i to brže nego što se povećava društveni proizvod.

Mora se odmah napomenuti da su stvarni uzroci porasta javnih rashoda izuzetno brojni. Oni mogu da budu: (a) ekonomske, (b) političke, (c) socijalne ili (d) finansijske prirode.

Dve grupe faktora ekonomske prirode izazivaju realan porast javnih rashoda. Reč je o (1) investicijama i (2) intervencijama ekonomske prirode.

Kada se porast javnih rashoda dešava zbog toga što država čini određene zahvate (ulaganja) u ekonomskom razvoju, onda se govori o ekonomskim uzrocima rasta javnih rashoda. Treba reći da nema savremene države koja se u većoj ili manjoj meri ne angažuje, posredno ili neposredno, u privrednom životu zemlje.

Brojni su razlozi što se država uključuje u privredni život konkretne zemlje. Oni se mogu grupisati u dve velike skupine: one koje su u funkciji privrednog razvoja i one koji su vezani za državnu intervenciju.

Ekonomske jačanje zemlje, iskazano u povećanom dohotku *per capita*, izaziva širenje kruga javnih potreba i, sledstveno tome, stvarni porast javnih rashoda kao direktnu posledicu ekonomskog bogaćenja zemlje.

⁸ Naravno, moguće je i da se dogodi prividno smanjenje javnih rashoda, posebno u slučaju smanjivanja teritorije, odnosno broja stanovnika, u slučajevima raspada zemlje i slično. Najbolji primeri jesu ravnji SSSR, odnosno SFR Jugoslavija i Čehoslovačka.

⁹ Lovčević, Op. cit., str. 44.

Druga grupa faktora ekonomske prirode koji dovode do realnog povećanja javnih rashoda vezana je za povećani stepen državnih intervencija, posebno u sferi spoljnoekonomskih odnosa i jačanja državnog sektora u privredi. Brojni nepovoljni momenti u privrednom razvoju i ekonomskom sistemu konkretne zemlje traže da država interveniše i ukloni razloge nepovoljnih trendova. Država će intervenirati, neposredno ili posredno, ako treba pojačati izvoz a smanjiti uvoz, povećati konkurentsku sposobnost privrede, poboljšati zaposlenost, povećati korišćenje kapaciteta, ispraviti disparitete cena, smanjiti stopu inflacije i slično, tako što će delovati mehanizmima sistema i politike javnih rashoda (i javnih prihoda). Te njene intervencije, koje se tokom vremena povećavaju, uzrokuju realno povećanje javnih rashoda.

Na povećanje javnih rashoda najdirektnije deluju uzroci političke prirode. Navedeni uzroci su *vis facti* dvojnaki: *unutrašnji* i *spoljašnji*.

Među političkim unutrašnjim uzrocima rasta javnih rashoda na prvo mesto treba staviti oblik vladavine – da li se radi o monarhiji ili o parlamentarnoj demokratiji, unitarnoj ili (kon)federativno uređenoj državi, centralizovanoj ili decentralizovanoj državi. Značajna za realno povećanje javnih rashoda je i činjenica u kojoj meri i kako je razvijeno demokratsko i političko uređenje, postojanje jednopartijskog ili višepartijskog stranačkog političkog sistema konkretne države. Od ne manje važnosti jeste obim i širenje funkcija države (u ekonomskoj i socijalnoj sferi), širenje vrsta i broja intervencija države i njenih organa, angažovanje države u rešavanju brojnih novonastalih državnih problema, što je svojstveno savremenom državi i što svakako doprinosi da se javni rashodi stvarno povećavaju. Koja je, na primer, država do pre desetak i nešto više godina kao javni rashod iskazivala javne rashode namenjene zaštiti čovekove živote i rade sredine? Današ navedeni javni rashod, koji inače ima veoma izraženu dinamiku povećanja, postoji u svim strukturama javnih rashoda savremenih država.

Javni rashodi u zemljama koje su centralistički uređene po pravilu su niži nego u zemljama koje su decentralizovane. Jačanje trendova decentralizacije, po pravilu, povećava javne rashode. U savezima (federalnim) državama javlja se paralelizam u obavljanju istovrsnih funkcija, što povlači i veće ukupne javne rashode. Nestabilni državni režimi, vanredna stanja, razvijanje mlade demokratije i slične pojave ponekad provociraju osecan porast javnih rashoda.

Nanočito su značajni politički razlozi povećanja javnih rashoda spoljnopoličke prirode, a među njima su najvažniji oni koji proizilaze iz nestabilnih i nesređenih međunarodnih političkih odnosa. Poseban značaj imaju poremećeni odnosi između država suseda, budući da znaju da povećaju rashode za odbranu i vojsku, spremanje za ratna dejstva i slično. Poseban aspekt u savremenim uslovima realnog povećanja javnih predstavljaju permanentne terorističke pretnje.¹⁶ Čini se veoma interesantnim da se navedu podaci koje su svojevremeno objavili R. i P. Masgrjev. Oni, naime podvlače, a to i ilustruju podacima, da su rashodi za odbranu veoma značajan uzrok povećanja javnih rashoda, posebno u tzv. ratnim, predratnim i posleratnim periodima, i to ilustruju podacima o javnim rashodima koje su imale SAD u četiri velika rata u XX veku u kojima su aktivno učestvovali.

Uočljivo je da su rashodi namenjeni odbrani bili veoma ozbiljan uzrok povećanja javnih rashoda u SAD u posmatranim godinama. Štaviše, usled ratnih napora jednom povećani javni rashodi ostajali su trajno povećani javni rashodi. Po smirivanju ratnih tenzija i smanjivanju rashoda namenjenih ratu, povećani ukupni javni rashodi se ne smanjuju pošto se povećavaju ostali javni rashodi.

Tabela 3. Javni rashodi u SAD u ratnim godinama – % GDP, svr nitovi vlasti

	Fiskalna godina	Ukupno	Rashodi odbrane	Civlivi rashodi
Prvi svetski rat	1913.	8,0	1,1	6,9
	1919.	29,4	17,7	11,7
	1922.	12,1	1,9	10,2
Drugi svetski rat	1938.	19,1	1,8	17,3
	1945.	46,1	39,2	6,9
	1948.	22,3	7,4	14,9
	1953.	30,9	15,4	15,5
Korejski rat	1955.	29,1	11,9	17,2
	1965.	27,6	8,5	19,1
	1969.	34,3	9,9	24,4
Vijetnamski rat	1971.	33,1	8,1	25,0
	1987.	34,4	6,7	27,7

Izvor: R. i P. Masgrjev, *Public Finance in the Theory and Practice*, Fifth Edition, McGraw-Hill, 1989, str. 128.

U okviru finansijskih uzroka rasta javnih rashoda takođe postoje dve grupe: *opšte* i *loše upravljanje javnim finansijama*, posebno pri pojavi budžetskog suficita.

U savremenim finansijskim odnosima, koje karakteriše povećanje javnog zahtevanja, opšte plate javnih dugova predstavljaju znatno opterećenje, pa samim tim i uzrokuju neprekidni porast javnih rashoda. Javni zajam u trenutku realizacije predstavlja povećanje javnih prihoda, ali on u času kada ga treba početi vraćati, kao i u čitavom periodu vraćanja, predstavlja javni rashod za koji treba obezbediti javne prihode. Stoga, uzimanje javnih zajmova traži izuzetno značajan oprez. Ovi uzroci porasta javnih rashoda javlja se u skoro svim savremenim državama sveta, a posebno je pojačan u poratnim godinama, odnosno u periodima privredne stagnacije.

Pojava budžetskog suficita (viška prihoda nad rashodima) i njegovo neadekvatno korišćenje dovode do neumerenog trošenja na strani rashoda. Jednom povećani javni rashodi (trošenje) snagom inercije zadržavaju se i u narednom periodu, a tada ne mora da bude takvih prihoda, odnosno budžetskog suficita. Jednom stvorena navika povećanog trošenja opstaje i uzrokuje stalni porast javnih rashoda.

Osim navedene klasifikacije rasta javnih rashoda G. Žeza, treba napomenuti da postoje i mnoge druge. Posebno je interesantna klasifikacija koju navode V. J. Šule i C. L. Harris (W. J. Schutz i C. L. Harris)¹⁷. Analizirajući rapidan porast javnih rashoda u SAD, ti autori zaključuju da je porast posledica delovanja sledećih uzroka: rata i ratnih priprema, porasta broja stanovnika i urbanizacije, usavršavanja javnih funkcija, porasta cena, povećanja privrednih funkcija države i organizovanja poslovnih institucija od strane države. Ukoliko se detaljnije i pažljivije razmotre uzroci koje navode pomenuti autori, može se zaključiti da su i redosled uzroka i sami uzroci pod direktnim uticajem konkretne situacije američke privrede. Stoga bi bilo teško i opasno ove uzroke smatrati tipičnim za širi krug zemalja, već ih treba vezati isključivo za konkretnu situaciju u SAD¹⁸.

Trba navesti da neki autori pojedinačno razmatraju specifične, drugačije od ovde navedenih uzroka porasta javnih rashoda. Nije mali broj autora koji smatraju da je proces urbanizacije jedan od značajnih uzroka porasta javnih rashoda. Urbanizacija, kao posledica industrijalizacije, izazvala je pojavu novih naselja i gradova, ili povećanje postojećih. Povećana koncentracija stanovništva dovela je, empirijski je potvrđeno, do osetnog realnog povećanja javnih rashoda,

¹⁶ Tada se samo setiti veoma značajnog porasta javnih rashoda, da lego je daleko u svim državama sveta, a posebno u SAD i u zemljama Evropeke nje, podle rekonstrukcije napreda, na kule i bliznake u Njupreku 11. septembra 2001. godine, odnosno nešto kasnije i u nekoliko zemalja Evrope (Velika Britanija, Francuska i Španija posebno).

¹⁷ W. J. Schutz i C. L. Harris, *American Public Finance*, sixth edition, New York, 1954, godine, str. 13–19, citirano prema A. Pent, Op. cit., str. 168–169.

¹⁸ D. Tomljanović, Op. cit., str. 59, odnosno A. Pent, Op. cit., str. 168–169.

i to trajno. Bilo je, naime, potrebno izgraditi i kasnije održavati i finansirati brojne komunalne objekte, zatim škole, bolnice, dečje vrtiće, kulturne ustanove, objekte razonode i sporta i slično. Rashodi po stanovniku u velikim gradovima daleko brže rastu nego što se povećava broj stanovnika, tj. izdaci za finansiranje infrastrukture u velikim gradovima progresivno se povećavaju¹³.

Često se navodi da je realni uzrok povećanja javnih rashoda u čisto socijalnoj sferi, budući da se u savremenosti državana osetno povećavaju rashodi namenjени socijalnom osiguranju i socijalnoj sigurnosti stanovništva. Izgradnja i održavanje zdravstvenih objekata i realizacija sve širih vidova osnovne zdravstvene zaštite (stalno širenje „osnovnog paketa“ zdravstvenih usluga, pojava mnogih novih bolesti i potreba borbe protiv njih), povećani rashodi za penzije, socijalna davanja, objekti za stare, nezaposlenost i slično, pratioци su savremenih država i, naravno, uzročnici stalnog i temeljnog povećanja javnih rashoda.

Savremene države, a i čitav svet, sučeljeni su sa veoma ozbiljnim rastom javnih rashoda namenjenih zaštiti čovekove životne i radne sredine. Ti rashodi su novijeg datuma, ali imaju izuzetno izraženu dinamiku svoga rasta. Osim čisto nacionalnog aspekta, za porast ovih rashoda značajna je njihova internacionalna, međunarodna, dimenzija. Zaštita od mnogih elementarnih nepogoda, radijacije, zagađenja i slično sve je više uslovljena međunarodnim razlozima i potrebama, a ne samo nacionalnim.

Konačno, na kraju dela o uzrocima porasta javnih rashoda treba se podsetiti na misao J. Lovčevića da treba biti više nego rezervisan u pogledu tvrdnje da postoji zakon o porastu javnih rashoda. Povećanje apsolutnih suma nikako ne znači i relativan porast javnih rashoda. Iako su javni (posebno poreski) rashodi u savremenim državama veliki, oni manje terete poreske obveznike današnjice nego rashodi iz ranijih vremena tadašnje obveznike, i to zahvaljujući promjenjivom, ali opštem porastu narodnog dohotka i privrednog bogatstva¹⁴. Može se govoriti, konstatuje J. Lovčević, o nekoj opštoj tendenciji povećanja javnih rashoda, u kojoj, međutim, nastaju kraće ili duže pauze.

KLASIFIKACIJE JAVNIH RASHODA

Glava

6

1. TEORIJSKE – OPŠTE PODELE JAVNIH RASHODA

Sve veći rast javnih rashoda u savremenim uslovima, kao i njihova povećana uloga u ekonomskom i socijalnom životu, pred finansijsku teoriju postavljaju problem klasifikovanja javnih rashoda u određene grupe radi lakšeg proučavanja.

Postoji veliki broj klasifikacija javnih rashoda. Raznovrsne klasifikacije javnih rashoda zavise od osnovne od koje se polazi. To može da bude forma rashoda, mesto, vreme, ili njihov subjekt ili objekat. Nije daleko od istine tvrdnja da skoro svaki teoretičar javnih finansija ima svoju klasifikaciju javnih rashoda¹.

Neke od klasifikacija datiraju iz najstarijih vremena, a neke su nastale pod uticajem savremenih kretanja u finansijskoj teoriji i praksi.

Bez namere da se ulazi u sve postojeće vrste i varijante klasifikacija javnih rashoda, u tekstu koji sledi prikazaćemo jedan broj klasifikacija javnih rashoda za koje smatramo da su najobuhvatnije i – najčešće u teoriji i politici javnih finansija.

Svakako da zaslužuju da budu pomenute sledeće klasifikacije javnih rashoda: (1) redovni i neredovni (a u okviru njih vanredni), (2) prema objektu trošenja, (4) proizvođači i transferni, (5) u novcu i naturi, (6) produktivni i neproductivni i (7) odgovorni i neodgovorni.

Kao posebnu klasifikaciju treba navesti međunarodnu klasifikaciju koju propisuje Međunarodni monetarni fond, koja je na neki način postala obavezujuća u svetu opšteprihvaćena. Reč je o državnoj finansijskoj statistici – klasifikaciji (eng. *Government Finance Statistics – GFS*). Navedena klasifikacija je data u *Priručniku za statistiku državnih finansija* (eng. *Government Finance Statistics Manual*) koji je izradio Međunarodni monetarni fond. Ta klasifikacija obuhvata i javne rashode i javne prilode. Nju je u punoj meri preuzeo novi budžetski sistem Srbije, budući da je po donošenju Zakona o budžetskom sistemu početkom 2002. godine doneto i nekoliko podzakonskih akata (posebno se navodi Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i konnom planu za budžetski sistem) kojima je i u nas navedena klasifikacija operacionalizovana i uvedena u praksu. O njoj će još biti reči u ovom radu.

(1) Podela na redovne i neredovne javne rashode jedna je od najstarijih podela. Kriterijum ove podele je redovnost pojavljivanja. Prolazeći od toga, smatra se da redovni rashodi imaju sledeće karakteristike: (1) mogu se unapred predvideti, (2) po visini su manje-više stabilni i (3) redovno se javljaju. Podrazumeva se da javni rashodi koji nemaju navedene karakteristike spadaju u neredovne javne rashode. Nerredovni javni rashodi se pojavljuju s vremena na vreme, njih nije moguće bilansno predvideti, pojavljuju se neperiodično, odnosno nije moguće odrediti period

¹ J. Lovčević, Op. cit., str. 33.

¹³ U primanju je rev. Bechtov. Otvoreni zakon o navedenim za povećanje javnih rashoda, citirano prema Bar. Jeličić, Op. cit., str. 351–352.

¹⁴ J. Lovčević, Op. cit., str. 44.

njihovog pojavljivanja niti njihov obim. Posebna vrsta neredovnih javnih rashoda su vanredni javni rashodi koji se pojavljuju kao rezultat saniranja posledica dejstva nekih vanrednih okolnosti (elementarne nepogode, ratna dejstva i slično). Dok neredovni javni rashodi postoje u sistemu, sa njihovom pojavom se „računa“, sa vanrednim javnim rashodima to nije slučaj.

Nije potrebno navoditi da su mnoge od navedenih karakteristika javnih rashoda prilično neprecizne i neodvojive. Na primer, kako realizovati da javni rashodi, da bi bili redovni, budu stabilni, kada je uočena tendencija njihovog porasta.

(2) Klasifikacija javnih rashoda prema objektu trošenja prihvaćena je u mnogim poddelama javnih rashoda i ima praktičan smisao. Naime, reč je o podeli javnih rashoda na *lične i materijalne*. Lični javni rashodi predstavljaju javne rashode namenjene izdržavanju organa uprave (plate zaposlenih u organima uprave, u vojsci, policiji i slično), odnosno isplate penzija, invalidnina, raznih pomoći i slično pojedincima koji na to imaju pravo.

Materijalni rashodi obuhvataju javne rashode namenjene vršenju javnih službi (kancelarijski materijal, sredstva za vojsku, osnovna sredstva, investicije i slično).

(3) Prema subjektu trošenja javni rashodi se dele na *rashode koje vrši država (centralni nivo) i na one koje vrši neko uže lokalno telo ili samouprava*. Ova podela se može shvatiti i kao podela javnih rashoda centralnih, regionalnih i lokalnih javnopravnih tela². Ona ima specifičnu težinu posebno u složenim (federalivno) uređenim državama. Ključni problem u ovim državama, kao što će se kasnije videti, jeste u podeli nadležnosti (funkcija). Svaki proces decentralizacije praćen je povećanjem udela nižih teritorijalnih jedinica u ukupnim sredstvima namenjenim za javne rashode kako prenos nadležnosti ne bi bio samo formalan.

(4) Podela javnih rashoda na *produktivne i transpne* je relativno novijeg datuma i povezana je s tendencijama jačanja državnog intervencionizma, odnosno s jačanjem ekonomskih i socijalnih funkcija savremene države. U proizvodne javne rashode treba uvrstiti tzv. realne i investicione rashode. Realni rashodi predstavljaju javne rashode kojima država pribavlja produktivna dobra i usluge, plaća radnike i službenike i kupuje materijalna dobra. Investicioni (kapitalni) javni rashodi su oni kojima odgovara protivrednost dobijena u ekonomskim dobrima koja će kasnije donositi prihode, što dovodi do direktnog ili indirektnog povećanja društvenog proizvoda.

U transpne javne rashode spadaju tradicionalni administrativni javni rashodi države (vojska, administracija i slično), kao i sva socijalna davanja (penzije, invalidnine, socijalna davanja, pomoć nezaposlenima), oplate kamata za uzete državne zajmove i slično. Transfernim javnim rashodima se ne povećava društveni proizvod, niti se stvaraju nova materijalna i nematerijalna dobra. Transfernim rashodima se samo realizuje preraspodela društvenog proizvoda i inovirne tako što se kupovina snaga jednog dela stanovništva i privrede prenosi na drugi deo stanovništva i (ne)privrede.

Pojava transfernih javnih rashoda vezana je za jačanje uloge države. U savremenim uslovima ekonomski i socijalni transferi predstavljaju sve značajniju masu ukupnih javnih rashoda i, prema mnogim teoretičarima, predstavljaju „jedan od glavnih“ razloga za porast javnih rashoda.

(5) Podela javnih rashoda na *one u novcu i one u naturi* jedna je od najstarijih podela javnih rashoda i danas gubi značaj budući da se javni rashodi iskazuju i izvršavaju prevashodno u novcu. Međutim, u izuzetnim situacijama (rat, elementarne nepogode i druge vanredne pojave) ova podela je i danas prisutna i moguća, čak ponekad i poželjna.

(6) Kriterijum podela javnih rashoda na *produktivne i neproduktivne* (ili rentabilne i nerentabilne) jeste način na koji se oni odražavaju na povećanje proizvodnih kapaciteta, što dovodi (ili ne dovodi) do porasta prihoda.

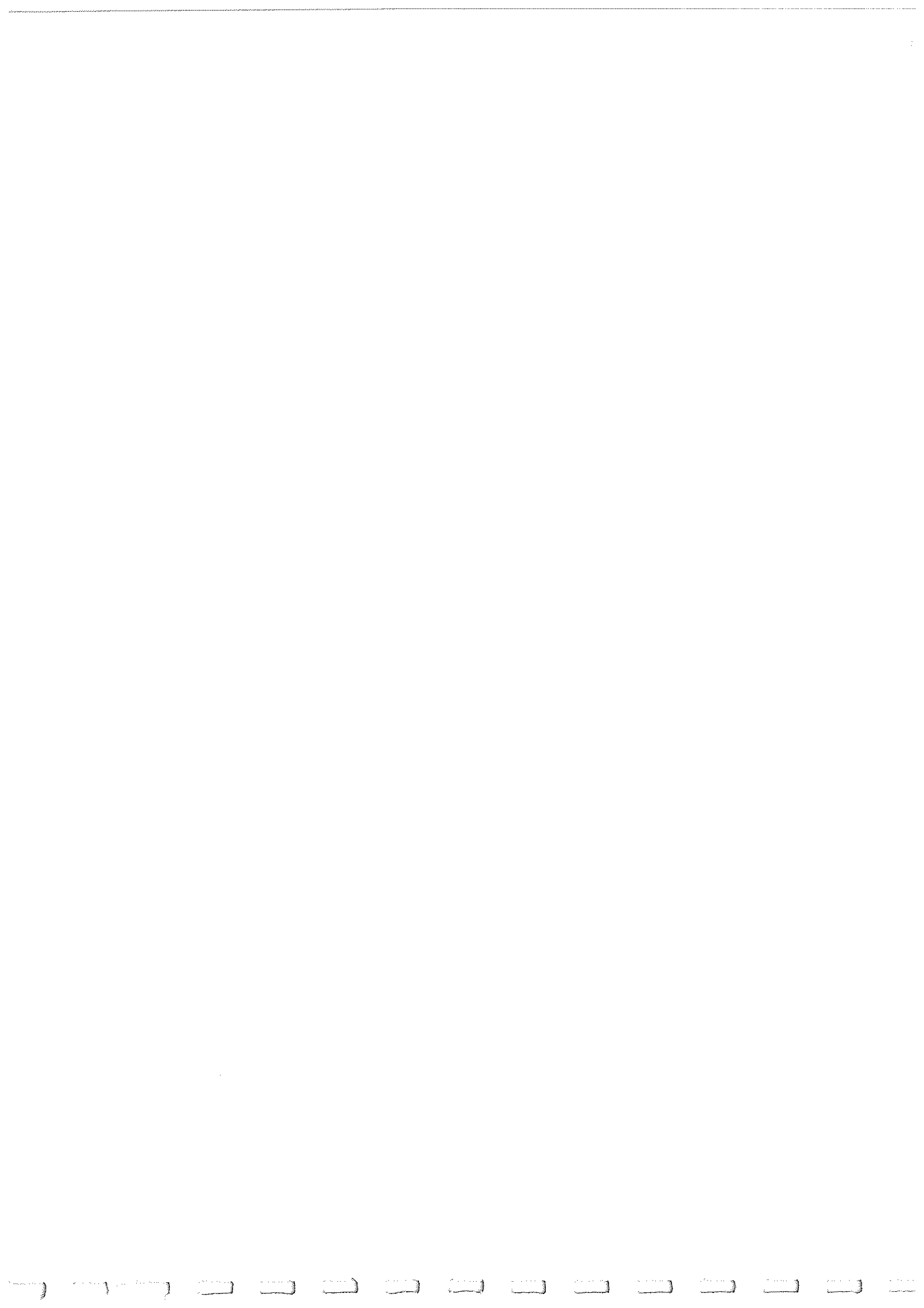
Ako javni rashodi izazivaju povećanje proizvodnih kapaciteta i porast prihoda, reč je o produktivnim (rentabilnim) javnim rashodima (na primer, izgradnja, rekonstrukcija ili modernizacija nekog proizvodnog kapaciteta sredstvima agrarnog budžeta u Srbiji). U ovom slučaju reč je o direktnim produktivnim (rentabilnim) javnim rashodima. No, ulaganje u izgradnju, rekonstrukciju ili modernizaciju nekog puta, pruge, ili drugog infrastrukturnog objekta iz budžeta predstavljaju primer produktivnog, ali indirektnog javnog rashoda. Takav javni rashod će omogućiti da se proizvodni kapaciteti (koje povezuje navedeni infrastrukturni objekat) bolje i produktivnije koriste.

Neproduktivni, odnosno nerentabilni, javni rashodi su oni koji ni direktno ni indirektno ne dovode do povećanja privrednih kapaciteta, odnosno do porasta prihoda. Klasičan primer su rashodi za vojsku, administraciju i slično, mada pojedini delovi tih rashoda mogu da budu teško produktivni, bilo direktno bilo indirektno (npr. namenska proizvodnja, ili vojna ulaganja u izgradnju infrastrukture i slično).

(7) Podela javnih rashoda na *odgovodne i neodgovodne* vezana je za mogućnost da se neki javni rashodi, u slučaju nepostojanja dovoljnih javnih prihoda, mogu ili ne mogu odgovoriti na neko vreme. Postoje javni rashodi koji se na osnovu ustava i zakona moraju izvršiti odgovarajućeg dana kako je njihovo izvršenje planirano. Smatra se da je najtipičniji primer za neodgovodne javne rashode isplata plata i penzija.

Odgodivl javni rashodi su oni čije se izvršenje može odgovoriti u vremenu. Usled nedostatka javnih prihoda, njihovog nepravovremenog priticanja, izvršenje nekih javnih rashoda se može odgovoriti za neko drugo vreme. Na primer, ulaganje u izgradnju nekih objekata, iako su planirani u budžetu, zbog nedostatka sredstava može se odgovoriti za neko „bolje“ vreme. U Beogradu na primer, izgradnja sportske dvorane „Limes“, odnosno Beogradske arene, sve doskoro je bila tipičan primer za odgovodne javne rashode. Umesto da taj objekat bude gotov još 1995 godine, završen je tek posle dužeg odlaganja 2007. godine. Novi primer za odgovodne javne rashode je izgradnja željezničke stanice „Prokop“ u Beogradu, odnosno koridora 10 (završetak autoputa od Niša do granice sa Makedonijom).

Treći deo
JAVNI PRIHODI



1. POJAM I KARAKTERISTIKE JAVNIH PRIHODA

Izvršavanje brojnih i obimnih funkcija i zadataka koje država ima u savremenim uslovima nužno nalaže postojanje odgovarajućih materijalnih sredstava. Naime, da bi mogla uopšte da pristupi izvršavanju brojnih i obimnih javnih rashoda, savremena država mora da raspoliže odgovarajućim javnim prihodima.

Javne prihode možemo definisati kao transakcije koje povećavaju neto imovinu države na svim nivoima vlasti. Pri tome, transakcija se može definisati kao uzajamna veza (interakcija) između dve jedinice na osnovu njihovog uzajamnog sporazuma. Neke transakcije se uvode zakonom (npr. plaćanje poreza). Iako poreski obveznici nemaju slobodu da sami određuju veličinu poreza koji će plaćati, postoji kolektivno prihvatanje obaveze da se plaćaju porezi (usvajanje zakona u parlamentu kojim se uvodi određeni porez). Zbog toga se plaćanje poreza smatra transakcijom, iako je zapravo u pitanju obavezno davanje.

Svaka transakcija označava ili razmenu, ili transfer. Transakcija predstavlja razmenu u situaciji kada jedna jedinica obezbeđuje dobra, usluge, imovinu ili rad drugoj jedinici i zauzvrat dobija dobra, usluge, imovinu ili rad u istoj vrednosti (npr. naknade za rad koje se plaćaju zaposlenima, nabavke dobara i usluga, prodaja poslovnih zgrada i slično). Transakcije poput transfera definišu se kao transakcije kada jedna jedinica obezbeđuje drugoj jedinici dobra, usluge, imovinu odnosno rad, a da pri tome u isto vreme ne dobija nikakvo dobro, uslugu, imovinu ili rad u zamenu. Porezi i većina doprinosa za socijalno osiguranje predstavljaju obavezne transfere, dok su subvencije, donacije, socijalna pomoć i drugo dobrovoljni transferi.

Prihodi države ili javni prihodi imaju brojne karakteristike, od kojih svakako treba pomenuti sledeće:

- da se ubiraju (iskazuju), po pravilu, u novcu,
- da se ubiraju redovno (godišnje ili u nekom drugom intervalu),
- da plaćanje ne dovodi u pitanje postojeću imovinu (fuzetno, realni porezi na imovinu) i
- da služe podmirivanju troškova koji imaju opšti karakter.

U toku svog istorijskog razvoja javni prihodi su se pojavivali u brojnim oblicima i bili predmet brojnih transformacija. Mnogi oblici i vrste javnih prihoda koji su ranije postojali vremenom su nestali, ali su se i pojavivali novi, adekvatni vladajućim ekonomskim, socijalnim i političkim prilikama!

¹ O razvoju javnih prihoda pogledati npr. radove Bar. i B. Jeldica, i to ne samo one koji su navedeni u ovom radu.

U savremenim uslovima i sistemima javni prihodi se pojavljuju u različitim oblicima i pod raznim nazivima kao što su porezi, takse, doprinosi, naknade, domenski prihodi, donacije, para-fiskalni prihodi i slično.

Struktura javnih prihoda, s obzirom na učesnike i značaj pojedinih kategorija prihoda u ukupnim javnim prihodima, znatno se razlikuje od zemlje do zemlje, u zavisnosti od mnogih faktora ekonomsko-socijalne i političke prirode. Kao opšta konstatacija i karakteristika sistema javnih prihoda savremenih država već se na prvi pogled ističe činjenica da se u najvećem broju zemalja porezi pojavljuju kao osnovni i najvažniji vid prihoda.

2. OPŠTE KLASIFIKACIJE JAVNIH PRIHODA

Kako postoji veliki broj oblika, vrsta i podvrsta javnih prihoda koji u savremenoj, tržišno orijentisanoj privredi stoje na raspolaganju državi, među njima se teško snaći bez odgovarajućih klasifikacija i sistematizacija javnih prihoda. Stoga se, samo po sebi, nameće sačinjavanje odgovarajućih klasifikacija (grupisanje) javnih prihoda. Međutim, saglasno kriterijumima koji služe kao osnova, moguće su brojne klasifikacije.

Najčešće se u teoriji javnih finansija pojavljuju sledeće vrste dvostrukih klasifikacija javnih prihoda: (1) *originarni ili izvorni – derivativni ili izvedeni*, (2) *javnopravni – privatnopravni*, (3) *namenska – nenamenska*, (4) *poreski – neporeski*, (5) *od stanovništva – od pravnih lica*, (6) *prihodi širih političko-teritorijalnih zajednica (PTZ) – prihodi užih PTZ*, (7) *posvarni – neposvarni*, (8) *prihodi u novcu – prihodi u naturi* i (9) *redovni – neredovni*.

Čini se da nije teško utvrditi koji su kriterijumi uzeti prilikom formiranja svake od navedenih dvostrukih klasifikacija. Mora se reći da, osim navedenih, postoji još mnogo mogućih dvostrukih klasifikacija. Svaka od navedenih dvostrukih klasifikacija, naravno, podleže daljem grupisanju pojedinih vrsta javnih prihoda.

Originarni ili izvorni javni prihodi su prihodi koje država ostvaruje svojom ekonomskom aktivnošću na tržištu, na kojem ravnopravno nastupa s drugim privrednim subjektima, ili po osnovu prava vlasništva. Zbog toga su ti prihodi *privatnopravnog karaktera*. To su prihodi od državne imovine, dobiti javnih preduzeća u državnoj svojini, prihodi ostvareni od prodaje dobara i usluga i slično.

Derivativni ili izvedeni prihodi su prihodi do kojih država dolazi po osnovu svoje poreske vlasti, odnosno po osnovu poreskog suvereniteta, tako što na osnovu određenih javnopravnih mehanizama vrši preraspodelu nacionalnog dohotka. Država je u poziciji da, zalivajući *imperijskim* koji ima, oduzima deo novčanih sredstava od lica koja se nalaze pod njenom poreskom vlašću. Zbog toga su derivativni javni prihodi *javnopravnog karaktera*. Derivativni javni prihodi, pri tome, prema načinu na koji se obezbeđuju, mogu da se razgraniče u dve vrste: (1) *dažbinski (fiskalni) javni prihodi* i (2) *nedržbinski (nefiskalni) javni prihodi*.

Dažbinski (fiskalni) javni prihodi obezbeđuju se neposrednim nametanjem obaveze plaćanja određene javne dažbine fizičkim i pravnim licima koja se nađu u zakonom predviđenoj situaciji (npr. ostvaruju prihode ili dohodak, poseduju imovinu, ili više neku transakciju), a koja su podvrgnuta poreskoj jurisdikciji države. U te prihode spadaju porezi, takse, naknade i doprinosi.

Nedržbinski (nefiskalni) javni prihodi se obezbeđuju posrednim nametanjem od strane države. U ovu grupu javnih prihoda spadaju novčane kazne koje se izriču u krivičnom, prekršajnom ili nekom drugom postupku koji se vodi pred državnim organom, kada osnov za ubiranje prihoda

predstavljaju na osnovu zakona izrečena kazna licu koje je prekršilo, odnosno povredilo određeni zakonski propis. U tu grupu spadaju i prihodi koji proističu iz dvostranog pravnog posla s javnopravnim elementom (npr. ekspropriacija, obavezni zajam i slično).

Prihodi od stanovništva su prihodi koje plaćaju građani iz svojih prihoda odnosno dohotka i iz imovine za podmirivanje javnih rashoda. **Prihodi od pravnih lica** su prihodi koje plaćaju privredni subjekti i drugi oblici pravnih lica iz prihoda (dobiti) koje ostvaruju po osnovu ekonomske aktivnosti i iz imovine. U tom slučaju, kriterijum klasifikacije je kategorija subjekata od kojih se ostvaruju javni prihodi.

Prihodi koji se pripisjuju mogu pripadati širim, odnosno užim političko-teritorijalnim zajednicama. U tom slučaju, u unitarno uređenim državama postoji podela na dve vrste prihoda (prihodi države kao celine i prihodi lokalnih kolektiviteta), a u federativno uređenim državama postoje prihodi bar tri nivoa vlasti (prihodi federacije, prihodi država-članica federacije i prihodi lokalnih kolektiviteta). I ovde je primenjeni kriterijum klasifikacije jasan – vrste i broj političko-teritorijalnih zajednica.

Prihodi savremenih država se po pravilu pripisjuju u novcu ili (mada vrlo retko) i skoro nikako) u naturi. Još ređe se javni prihodi ostvaruju (prikupljaju) činidom (radom). U savremenim uslovima javni prihodi u naturi se uglavnom pojavljuju u vidu vanrednih prihoda, odnosno u formi poklona, ili po osnovu nasleđivanja. Međutim, za pojedine vrste obveznika javnih prihoda, i u izuzetnim prilikama, može se uvesti obaveza plaćanja javnih prihoda u naturi (na primer, poljoprivrednim proizvodima), odnosno činjenjem (radom). To je čest slučaj sa samoodprijemom.

Najveću pažnju svakako treba posvetiti podeli javnih prihoda na **redovne i neredovne**. **Redovni prihodi** se smatraju oni koji se prikupljaju kontinuirano, u određenim vremenskim intervalima, i iz izvora koji se redovno i neprestano ekonomski obnavljaju. Nasuprot njima, neredovni javnim prihodima se smatraju prihodi koje država ostvaruje *ad hoc*, neredovno, da bi se pokrili rashodi koji se izuzetno javljaju, vrlo često iz izvora koji se ne obnavljaju.

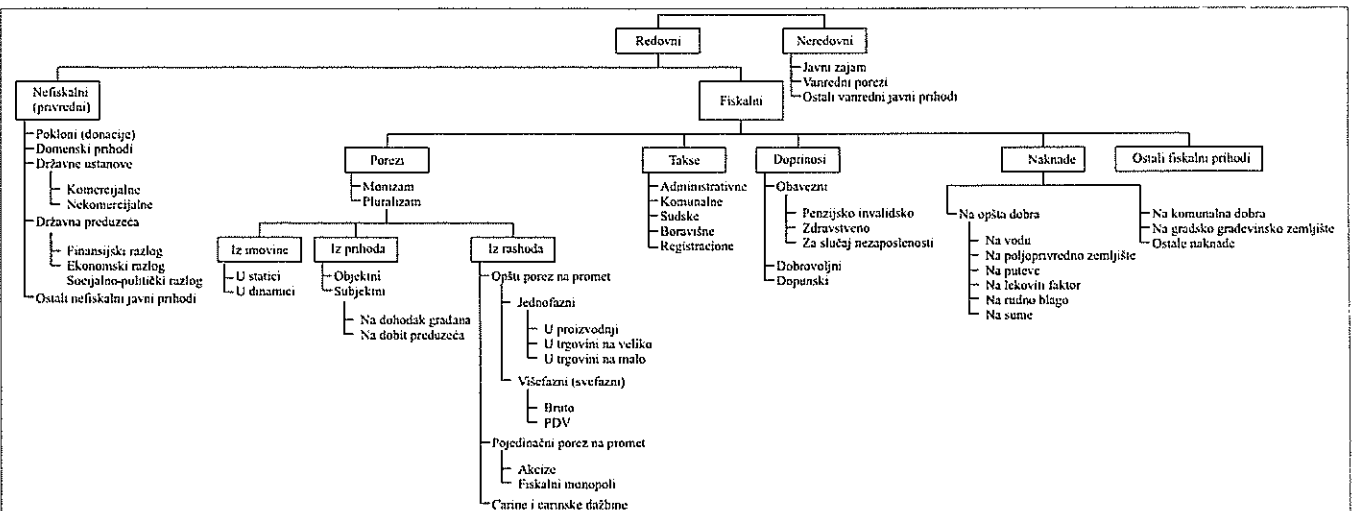
Poseban slučaj neredovnih javnih prihoda predstavljaju vanredni javni prihodi. Reč je o javnim prihodima koji se uvode za vremenski ograničen period da bi se pokrili vanredni javni rashodi. Vanredni javni prihodi činom uvođenja imaju sve elemente redovnih javnih prihoda, bilansno su predviđljivi i zna se vreme ostvarivanja (naplate). Neki autori ovu vrstu javnih prihoda nazivaju *redovnim javnim prihodima sa ograničenim trajanjem*. Prestankom vanrednih javnih rashoda (saniranjem posledica elementarnih nepogoda i slično) prestaje i potreba za opstajanjem i vanrednih javnih prihoda odnosno više se ne naplaćuju.

Vanredni javni prihodi su posebno česti među nefiskalnim javnim prihodima. Naime, nije poznato ni da li će ga biti ni kada će se javiti javni prihod u vidu donacije (poklona). Slično je i sa prihodima po osnovu privatizacije, napuštene imovine, legata, fondova. Korisćenje primarne emisije je takođe vrsta vanrednog javnog prihoda.

Redovni javni prihodi mogu da budu dvojaki: *nefiskalni (privredni) i fiskalni prihodi*.

Nefiskalni javni prihodi se mogu ostvariti po više osnovu: u vidu poklona, tzv. domenski prihodi, tj. prihodi od državne imovine, prihodi koje ostvaruju državne ustanove, odnosno prihodi koje ostvaruju državna preduzeća.

Državne ustanove i državna preduzeća mogu biti osnovani na nekomercijalnoj ili komercijalnoj osnovi, a razlozi njihovog osnivanja prema svom karakteru mogu da budu najmanje trojaki. Naime, državne ustanove, ili državna preduzeća mogu se osnovati: (1) iz finansijskih razloga kako bi država ostvarila odgovarajuće prihode, (2) iz ekonomskih razloga, kada država, osim ostvarivanja prihoda, želi da ostvari i odgovarajuću proizvodnju za koju, na primer, nije zainteresovan privatni sektor i (3) iz socijalno-političkih razloga, kada država želi da ostvari odgovarajuće ci-



Slika 1. Klasifikacija javnih prihoda

ljeve, na primer populacione ili zdravstvene ili obrazovne.

Za savremenom državu mnogo su važniji **fiskalni javni prihodi**. U pitanju su javni prihodi koji se radikalno razlikuju od prethodnih jer ih država ostvaruje van tržišnog procesa, primudnim putem, primudnim prisvajanjem kupovne snage fizičkih i pravnih lica potčinjenih njenom fiskalnom suverenitetu, u visini koju političkih kriterijuma². Toj grupi javnih prihoda pripadaju četiri osnovne vrste javnih prihoda: (1) porezi, (2) takse, (3) naknade i (4) doprinosi. No, toj grupi čemo, iz pedagoških i preglednih razloga, dodati i grupu para-fiskalnih prihoda, bližih svakako po svojim karakteristikama pravim fiskalnim javnim prihodima nego nefiskalnim javnim prihodima.

Neredovni javni prihodi spadaju u javne prihode koji nemaju veći bilansni značaj u savremenoj državi. Zapravo, njihov značaj je bio nešto veći ranije, odnosno njihov značaj je veći ako se prilike (ekonomske, političke, ili socijalne) u državi ne mogu oceniti kao normalne. Poseban slučaj neredovnih javnih prihoda su, kao što je već rečeno, vanredni javni prihodi.

U vanrednim okolnostima (rat, velike elementarne nepogode, nesreće i dr.) savremena država traži vanredne javne prihode da bi podmirila vanredne javne rashode. Vanredni javni prihodi imaju izuzetno veliki vanjabilitet pojavljivanja (ratna odštetna, primarna emisija, repa-

racije, pokloni i slično). Medutim, u vanrednim okolnostima se kao neredovni javni prihodi mogu uvesti i vanredni porezi (povećanje postojećih poreskih stopa, uvođenje jednokratnog poreza, porez na ratnu dobit i slično).

Posebna i često korišćena vrsta neredovnih javnih prihoda jeste otuđivanje nepokretne i pokretne državne imovine. Nepokretna imovina su zgrade (poslovne i stambene), zemljište, šume i slično, dok je, kada je u pitanju pokretna imovina, spektar nešto širi jer je već u mogućnosti prodati opreme, mašina i uređaja ali i ratnih sredstava. Istovremeno, država može da bude i vlasnik hartija od vrednosti, domaćih ili inostranih, pa i one mogu da budu predmet otuđenja.

Javni zajam (kredit) je u poslednjim decenijama XX i početkom XXI veka veoma korišćen neredovni javni prihod. On predstavlja anticipirano korišćenje dela novostvorene vrednosti budućih generacija. Javni zajam se uzima i koristi sada, za pokrivanje neredovnih (vanrednih) javnih rashoda, a vraćaće se (otplaćće se) kasnije. Stoga ima mišljenja da će on predstavljati teret budućih generacija jer će ga one vraćati. Brojne su mogućnosti i razne vrste javnog zaduživanja, bilo u zemlji bilo u inostranstvu³.

Uz ovaj deo teksta prilaže se i okvirna, pregledna, klasifikacija javnih prihoda, za koju je po-laziste podela javnih prihoda na redovne i neredovne, odnosno redovnih na fiskalne i nefiskalne javne prihode.

Datom grafiku, *slika 1*, na kome je prikazana klasifikacija javnih prihoda po osnovu redovnosti njihovog pojavljivanja, mnogo toga se može zameriti jer je u mnogo čemu neprecizan i nedorečen. Ipak, ta klasifikacija ima za prevashodan cilj da pruži osnovnu, grubu orijentaciju o celini javnih prihoda.

Uočljivo je da i grupu neredovnih javnih prihoda treba razdeliti na fiskalne i nefiskalne. Takođe, vanredni javni prihodi se ne iscrpljuju samo u vanrednim porezima, već postoji mogućnost da se i bilo koji drugi javni prihod pojavi kao vanredan. Javni zajam je po definiciji vanredni nefiskalni javni prihod, ali u određenim situacijama on može imati fiskalni (primudni) karakter.

B. MEDUNARODNE KLASIFIKACIJE JAVNIH PRIHODA

3.1. Opšti osvrt

U teoriji i praksi javnih finansija do sada su sačinjene i u upotrebi su četiri zvanične klasifikacije javnih (poreskih) prihoda, i to:

- Smatra se da se prva, neposredno posle Drugog svetskog rata, pojavila klasifikacija Ujedinjenih nacija pod nazivom System nationalnih računata (eng. SNA – Systems of National Accounts). Iako je zvanično u upotrebi i povezana je s odgovarajućom metodologijom Ujedinjenih nacija o obratnu društvenog proizvoda, ona nije našla ozbiljniju primenu. Medutim, SNA – 95 je trenutno važeći standard SNA, koji je u funkciji merenja makroekonomskih učinaka privrede, pa sledstveno tome, obuhvata i rezultate i učinke javnog sektora.

² J. Lovčević, Op. cit., str. 64.

³ O pitanjima vezanim za javni zajam, videti u narednim izdanjima.

- Drugu klasifikaciju je sačinio jedan broj evropskih zemalja početkom pedesetih godina XX veka radi efikasnijeg međusobnog privrednog povezivanja (zemlje ranije evropske "sestorce") pod nazivom Evropski sistem integriranih ekonomskih računa (eng. *ESA – European System of Accounts*). Ni ta klasifikacija se praktično ne koristi.
 - Treću klasifikaciju je za svoje potrebe sačinio Međunarodni monetarni fond. Ova klasifikacija je posebno razradena u Priručniku za statistiku državnih finansija (eng. *Government Finance Statistics Manual*) i poznata je pod nazivom GFS klasifikacije (eng. *Government Finance Statistics*) i danas se uveliko koristi.
 - Četvrta klasifikacija, koju je početkom 70-ih godina XX veka sačinila OECD, smatra se najstandardnijom klasifikacijom i ona je danas u širokoj upotrebi. Ona *de facto* ne obuhvata celinu javnih prihoda, već samo poreske prihode i obavezne doprinose za socijalno osiguranje. Klasifikacija OECD-a se smatra jednom od najpotpunijih i najpouzdanijih klasifikacija poreskih oblika koji se sreću u savremenim tržišnim ekonomijama.
- Klasifikacija OECD-a, prema mišljenjima mnogih teoretičara a još više praktičara, omogućuje najkorisnije, iako ne i najpotpunije klasifikovanje raznovrsnih oblika javnih prihoda koji se sreću u savremenim tržišnim ekonomijama.
- Inače, osnovni smisao međunarodnih klasifikacija javnih prihoda je u tome što omogućava komparativne analize postojećih sistema javnih prihoda savremenih država.

3.2. Klasifikacija javnih prihoda OECD-a

Klasifikacija OECD-a pod javnim prihodima (porezima) podrazumeva i uključuje sva obavezna davanja državi za koja se ne dobija direktna protivnagrada niti protivusluga. U primanja države se ne uključuju kazne koje nisu vezane za izbegavanje plaćanja poreza, odnosno davanje kredita državi, kao ni doprinosi za dobrovoljno socijalno osiguranje⁴.

Prema klasifikaciji OECD-a, svi javni prihodi (porezi) su razvrstani u šest velikih grupa.

Klasifikacija poreza OECD-a

- 1000 Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke
 - 1100 Porezi na dohodak i dobit
 - 1110 Na dohodak i dobit
 - 1120 Na kapitalne dobitke
 - 1200 Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke korporacija
 - 1210 Na dohodak i dobit
 - 1220 Na kapitalne dobitke
- 1300 Porezi koji se ne mogu svrstati pod 1100 i 1200
- 2000 Doprinosi za socijalno osiguranje
 - 2100 Doprinosi koje plaćaju zaposleni
 - 2200 Doprinosi koje plaćaju poslodavci
 - 2300 Doprinosi koje plaćaju lica koja obavljaju samostalnu delatnost i nezaposleni
 - 2400 Doprinosi koji se ne mogu svrstati pod između 2100, 2200 i 2300
- 3000 Porezi na platni spisak i radnu snagu
- 4000 Porezi na imovinu
 - 4100 Periodični porezi na nepokretnosti
 - 4110 Porezi koje plaćaju domaćinstva

- 4120 Ostali porezi
- 4200 Periodični porezi na neto imovinu
 - 4210 Porezi koje plaćaju pojedinci
 - 4220 Porezi koje plaćaju korporacije
- 4300 Porezi na ostavčinu, naslede i poklon
 - 4310 Porezi na ostavčinu i naslede
 - 4320 Porezi na poklone
- 4400 Porezi na finansijske i kapitalne transakcije
- 4500 Ostali neprofitni porezi na imovinu
 - 4510 Na neto imovinu
 - 4520 Ostali neprofitni porezi
- 4600 Ostali periodični porezi na imovinu
- 5000 Porezi na dobra i usluge
 - 5100 Porezi na proizvodnju, prodaju, transfer, lizing i isporuku dobara i vršenje usluga
 - 5110 Opšti porezi
 - 5111 Porez na dodatu vrednost
 - 5112 Porezi na promet
 - 5113 Ostali opšti porezi na dobra i usluge
 - 5120 Porezi na pojedinačna dobra i usluge
 - 5121 Akcize
 - 5122 Dobit fiskalnih monopola
 - 5123 Carine i uvozne dažbine
 - 5124 Porezi na uvoz
 - 5125 Porezi na investiciona dobra
 - 5126 Porezi na pojedinačne usluge
 - 5127 Ostali porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije
 - 5128 Ostali porezi na pojedinačna dobra i usluge
 - 5130 Porezi koji se ne mogu svrstati pod 5110 i 5120
 - 5200 Porezi na upotrebu dobara ili na dozvolu da se upotrebljavaju dobra ili obavljaju aktivnosti
 - 5210 Periodični porezi
 - 5211 Porezi koje plaćaju donaćinstva na motornim vozilima
 - 5212 Porezi koje plaćaju ostali u vezi sa motornim vozilima
 - 5213 Ostali periodični porezi
 - 5220 Neperiodični porezi
 - 5300 Porezi koji se ne mogu svrstati pod 5100 i 5200
- 6000 Ostali porezi
 - 6100 Porezi koje plaćaju isključivo preduzeća
 - 6200 Porezi koje plaćaju ostali obveznici i porezi koji se ne mogu razvrstati.

⁴ U klasifikaciju je dato biljevanje (na francuskom i engleskom jeziku) Uputstvo za tumačenje pojedinih stavki Klasifikacije, koje je inače većom decajnju. Vidi: *Classification des impôts de l'OCDE et guide d'interprétation, Statistiques des recettes fiscales des pays membres de l'OCDE 1965-2003*, OECD, Paris, 2004, str. 297 – 323.

1. POJAM I KARAKTERISTIKE POREZA

Porezina i drugim javnim prihodima država obezbeđuje sredstva za finansiranje javnih potreba. Kao što je već rečeno, udeo javnih prihoda u društvenom proizvodu se u ekonomski najrazvijenijim zemljama sveta kreće između jedne trećine i jedne polovine.

Nije sporno da porezi predstavljaju najznačajnije oblike javnih prihoda u savremenim državama. Zato ne iznenaduje što se izučavanjima pravnih, ekonomskih, psiholoških, socioloških i drugih aspekata poreza u savremenoj literaturi javnih finansija posvećuje daleko veća pažnja nego izučavanjima bilo kojeg drugog oblika javnih prihoda¹.

Mnogi autori su pokušavali, i još uvek pokušavaju, da definišu pojam i sadržinu poreza. U brojnim definicijama navode se osnovne karakteristike poreza kao oblika javnih prihoda. Definicije se u velikoj meri razlikuju u zavisnosti od perioda u kojem su nastale². Poreškoće se javljaju pri pokušaju da se u nekoliko rečenica ili reči izlože pojam i suština poreza na način koji će omogućiti da se povuče jasna linija razgraničenja između poreza i drugih javnih prihoda³.

Porez predstavlja instrument javnih prihoda kojim država, uključujući i niže oblike političko-teritorijalne organizovanosti, od subjekata pod njenom poreskom vlašću primudno uzima novčana sredstva, bez neposredne protivusluge, sa ciljem da pokrije svoje finansijske potrebe i postigne druge, prvenstveno ekonomske i socijalne ciljeve⁴.

Porez, svakako, predstavlja najznačajniji oblik javnih prihoda u svim savremenim državama. On se određuje kao instrument javnih prihoda kojim država, tj. političko-teritorijalne zajednice, od subjekata koji se nalaze pod njenom poreskom vlašću primudno uzima novčana sredstva bez neposredne protivusluge, odnosno protivnagrada, radi zadovoljavanja svojih finansijskih potreba i ostvarenja drugih ciljeva (ekonomskih, socijalnih, kulturnih, zdravstvenih, ekoloških i slično).

Iz date definicije poreza može se uočiti nekoliko karakteristika prema kojima se on razlikuje od drugih javnih prihoda.

- (1) **Derivativnost poreza.** Porezi su instrument preraspodele (putem mehanizma sekundarne raspodele, odnosno preraspodele društvenog proizvoda) dohotka, odnosno imovine. Tim instrumentom država od fizičkih i pravnih lica nad kojima ima suverentitet oduzi-

¹ *Ekonomija oporavljajući i penzsko pravo*, redaktori D. Popović i G. Mić-Popović, Pravni fakultet, Beograd i Ekonomski institut, Beograd, 1995, str. 1.

² D. Tomljanović, *Op. cit.*, str. 71.

³ Bari Jelčić, *Op. cit.*, str. 77-79. U navedenom radu Bari Jelčić je učinila napor da navede značajan broj definicija poreza (oko tridesetak) koje zadržavaju pažnju, odnosno koje se smatraju najobimnijim. Samo kratakom analizom navedenih definicija, konstatuje autor, može se zaključiti da uz sličnost postaje i manje ili više razlike u pojmovnu poreza.

⁴ *Ekonomija oporavljajući i penzsko pravo*, str. 1.

na bilo deo novostvorene vrednosti u godini u kojoj se obavlja oporezivanje, bilo deo akumulisane novostvorene vrednosti iz prethodnih godina (imovina) i tako prikupljena sredstva koristi za finansiranje javnih rashoda. Poreski prihodi su, dakle, derivativni (izvedeni) prihodi države i nisu rezultat njene ekonomske aktivnosti. Nasuprot porezima kao derivativnim prihodima, sredstva koja država ostvaruje nastupajući na tržištu poput drugih ekonomskih subjekata, prodajući svoje proizvode ili usluge, ne predstavljaju derivativne, već originalne (izvorne) javne prihode⁵.

- (2) **Prihodnost (primudnost) poreza.** Budući da se porezima umanjuje raspoloživi dohodak, odnosno imovina fizičkih i pravnih lica, prirodno je da ta lica, u načelu, neće rado prihvatiti obavezu plaćanja poreza. Plaćanje poreza je za poreske obveznike žrtva koju su dužni da podnesu⁶. Iako se u demokratskim društvima vodi računa o tome da namene radi kojih se uvode porezi (i drugi javni fiskalni prihodi), kao i samo uvođenje poreza, imaju legitimitet (izglasavanje odgovarajućeg zakona u parlamentu, ili pak izjašnjavanje na referendumu), to ne znači da svaki građanin podržava uvođenje određenog poreza, niti rashode koji se njime finansiraju. Otuda naplata poreza u svim savremenim državama počiva na prinudi (prisili). Naime, ako se u radlovnom postupku i u zakonu određenom roku ne podmiri poreska obaveza, primenjuje se prinudna naplata koju država ostvaruje primenom svog aparata sile. Dakle, moguće je zaključiti da u demokratskim društvima elemenata prinude nema prilikom uvođenja, već samo prilikom naplate poreza. U nedemokratskim društvima, međutim, elemenata prinude ima i u fazi uvođenja i u fazi naplate poreza⁷.

- (3) **Porezima se finansiraju javni rashodi.** Jedna od ključnih karakteristika poreza jeste da se prikupljaju u „opštem interesu“⁸. Prikupljenim sredstvima se obezbeđuje finansiranje javnih rashoda, odnosno obezbeđuje se potrošnja koja je drugačija nego što bi bila da je izostala javna intervencija. Da nisu bili podvrgnuti oporezivanju, privreda i stanovništvo bi koristili raspoloživi dohodak za određene namene i u određenim proporcijama, saglasno svojim prioritetima i odlukama. Oporezivanjem je izvršena realokacija ekonomskih resursa i obezbeđeno je finansiranje javnih rashoda koji su u konkretnoj državi uslovljeni političkim, kulturnim, istorijskim i mnogim drugim okolnostima⁹. Međutim, koji će se javni rashodi i u kojoj meri finansirati u određenoj državi (npr. vojska, policija, sudstvo, zdravstvo, školstvo i drugo), zavisi od čitavog niza različitih činilaca, kao što su politički, ekonomski, istorijski, kulturni, socijalni i drugi. U svakom slučaju, poreskim prihodima se finansiraju javna dobra čiji su korisnici opet lica koja su, zapravo, obezbedila te prihode, tj. koja su platila porez.

- (4) **Odsustvo neposredne protivusluge, odnosno protivnagrada.** Više puta je navedeno da u slučaju poreza država ne daje neposrednu protivuslugu, odnosno protivnagradu onome ko je porez platio. Za porez, na primer za razliku od takse, ne važi princip *quid pro quo*, tj. ne postoji nikakva neposredna veza između, s jedne strane, okolnosti da je neko lice platilo porez i njegove visine i koristi koju ono ima prilikom korišćenja javnih dobara, s druge strane. Ilustracije radi, i lice koje nema svoju decu biće u obavezi da plati određeni porez iz čijih prihoda će se, između ostalog, finansirati školstvo, ili drugi primer, i lice koje nema automobil biće u obavezi da plaća porez iz čijih se prihoda finansira izgradnja i održavanje puteva. Na taj način se taj javni prihod razlikuje od mnogih

drugih javnih prihoda (taksa i doprinosi posebno). Naravno, to ne znači da onaj ko je platio porez nema nikakvu korist od toga. Ta korist je, međutim, opšteg karaktera, ali njena visina nije određena visinom plaćenog poreza. Između plaćenog poreza i rashoda koji se podmiruju oporezivanjem nema korelacije niti je korist koja rezultira iz porezom finansiranih rashoda vezana za iznos plaćenog poreza¹⁰. Međutim, za porez je karakteristična opšta korist, koja nije uslovljena visinom plaćenog poreza. Naime, javna dobra, da se podsetimo, imaju dve osnovne karakteristike: (1) nemogućnost da se bilo ko spreči da koristi javno dobro i (2) korišćenje javnog dobra od strane jednog lica ne umanjuje njegovu korisnost za druga lica.

- (5) **Porez je novčano davanje.** Porezi se u savremenim tržišnim privredama utvrđuju u novčanim jedinicama i ubiraju se u novcu. Istorijski je, a sporadično i savremeni svet, pun primera da su se porezi plaćali u naturi, ili u radu¹¹. Međutim, postojanje mogućnosti da se taj poreski oblik u pojedinim slučajevima ispuni i u naturi, odnosno radom (npr. porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva, samodoprinosi i slično), samo je izuzetak koji potvrđuje pravilo da se savremeni porezi ubiraju u novcu¹².

Osim navedenih karakteristika poreza, u literaturi se sreću još neke koje ćemo samo navesti: (1) *neповornost poreza*, (2) *princip teritorijalnosti poreza*, (3) *nedestiniranost poreza (neefekacija poreza)* i drugo.

2. ELEMENTI POREZA – PORESKA TERMINOLOGIJA

Svaki oblik poreza ima više ili manje složenu strukturu, budući da se sastoji iz niza elemenata (elementi poreza – poreska terminologija).

Poreska terminologija je izuzetno bogata. U tekstu koji sledi prikazaćemo samo jedan, relevantno suženi deo poreske terminologije, i to onaj koji se najčešće upotrebljava.

2.1. Lični elementi oporezivanja

Poreska vlast (ili aktivni poreski subjekt) podrazumeva: (a) političko-teritorijalnu zajednicu koja na osnovu ustavnih ovlašćenja propisuje, uvodi ili ukida poresku obavezu (koja ima fiskalni suveritet) nezavisno od toga kome pripadaju prihodi oporezivanjem, (b) finansijske organe koji razreznju i više naplatu poreza¹³ i (c) javna tela u čiju korist se naplaćuju porezi¹⁴.

Poreski obveznik (ili poreski subjekt) predstavlja fizičko ili pravno lice koje je prema zakonu obavezno da plati porez. To znači da sva pravna i fizička lica nisu poreski obveznici, već samo lica koja su po zakonu obavezna da plate porez. Poreski obveznik je užj pojam od poreskog dužnika, iako se često poistovećuju. Naime, svaki poreski obveznik je i poreski dužnik, ali poreski dužnik ne mora da bude poreski obveznik.

⁵ B. Jelić, Op. cit., str. 80–82; i Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 1.

⁶ B. Jelić, Op. cit., str. 82.

⁷ B. Jelić, Op. cit., str. 82–84; i Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 1–2.

⁸ B. Jelić, Op. cit., str. 85.

⁹ Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 2; J. Lovčević, Op. cit., str. 74; Bar. Jelić, Op. cit., str. 47.

¹⁰ Bar. Jelić, Op. cit., str. 46.

¹¹ B. Jelić, Op. cit., str. 49; ili J. Lovčević, Op. cit., str. 74; i mnogi drugi autori.

¹² Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 4.

¹³ B. Jelić, Op. cit., str. 108.

¹⁴ A. Perić, Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1979, str. 247.

U situaciji kada je poreski obveznik fizičko lice, postavlja se pitanje da li za obveznika uzeti pojedinca ili porodicu. U javnofinansijskoj teoriji to pitanje je već duže vreme sporno. Ono je posebno povezano sa osvrativanjem principa pravičnosti ali i principa ekonomske efikasnosti.

Poreski plaćac predstavlja fizičko ili pravno lice koje *de facto* vrši obratak i plaćanje poreza. Poreski obveznik i poreski plaćac se ne moraju podudarati¹⁵. Poreski plaćac može da bude i sâm poreski obveznik, ali je to najčešće isplatalec prihoda (preduzeće, banka, organizator igara na sreću i slično). Poreski plaćac nije poreski obveznik jer postupa za račun poreskog obveznika, ali ga zakon obavezuje da jemči za naplatu svih onih poreza kod kojih je predviđena naplata po odbitku.

Poreski destinatar je lice koje po nameri zakonodavca snosi poreski teret, čiju ekonomsku snagu mora da unami. To može da bude poreski obveznik, ali i neko sasvim drugo lice (kupac proizvoda i usluga). Prema tome, da se uoči razlika, poreski obveznik je lice koje zakon određuje da plati porez, poreski plaćac je lice koje porez plaća (obračunava i uplaćuje u ime i za račun poreskog obveznika), a poreski destinatar je lice koje definitivno snosi poreski teret. Poreski destinatar je lice na koje poreski obveznik prevajljuje poreski teret. Tako nastaje jedan od efekata poreza – prevajljivanje poreza.

Poreski jamač je lice (fizičko ili pravno) koje na osnovu zakona ili fakultativno (dobrovoljno) odgovara za neku poresku obavezu drugog lica, tj. poreskog obveznika. Poreski zakoni predviđaju više slučajeva jamačstva: kod poreza na dohodak građana za naplatu poreza jemči isplatalec prihoda, a za naplatu poreza na prihode od poljoprivrede i od samostalne delatnosti svi punoletni članovi domaćinstva poreskog obveznika. Kod poreza na prenos apsolutnih prava jamač je lice na koje je preneto to pravo, tj. kupac apsolutnog prava (nepokretnosti, na primer).

Poreski dužnik je fizičko ili pravno lice koje je dužno da izvrši dugovanu radnju iz poreskopopravnog odnosa. Poreski dužnik je najširi pojam jer obuhvata i poreskog obveznika i poreskog plaćca i poreskog destinataru i poreskog jemca, kao i lice koje je dužno da trpi preteru stambenih i poslovnih prostora, a nije poreski obveznik. Na primer, isplatalec plate je poreski plaćac i poreski jamač, dok je primalac plate poreski obveznik i poreski destinatar. Ali, poreski dužnici su i isplatalec plate i primalac plate. Kupac naftrnih derivata je samo poreski destinatar, pa prema tome i poreski dužnik. Međutim, prodavac naftrnih derivata (pravno lice, na primer Naftrna industrija Srbije) jeste poreski obveznik, poreski plaćac i poreski jamač pa prema tome i poreski dužnik.

2.2. Predmetni (materijalni) elementi oporezivanja

Poreski objekat ili predmet oporezivanja predstavlja svaku činjenicu, odnosno manifestaciju ekonomske snage koja pruža osnov da se uvede neki poreski oblik. Rač je, dakle, o objektivnim činjenicama čijim pojavljivanjem nastaje poreska obaveza. To mogu da budu prihodi, odnosno dohodak, imovina ili potrošnja. Izuzetno, i fizička egzistencija poreskog obveznika može da bude poreski objekat (kod glavarine).

Poreska sposobnost ili poreska snaga označava ekonomsku mogućnost obveznika da odgovori svojoj obavezni plaćanja poreza. Tokom istorije, poreska sposobnost utvrđivala se na različite načine: u starom veku prema broju muških lica u fiksnom iznosu, u srednjem veku na osnovu spoljnih manifestacija kao što su: veličina kuće, broj prozora i vrata. Danas je poreska sposobnost u direktnoj korelaciji s dohotkom ili prihodom, odnosno imovinom poreskog obveznika.

Poreski izvor čini sve ono čime poreski obveznik raspolaže i iz čega može da plati porez. U principu, poreski izvor se može pojaviti u dvojakom vidu, i to najpre u vidu prihoda, odnosno dohotka i, drugo (izuzetno), u vidu imovine.

Poreska osnovica predstavlja kvantitativnu konkretizaciju poreskog objekta, odnosno u novcu iskazanu vrednost poreskog objekta. To je jedan od najznačajnijih fiskalnih parametara u procesu oporezivanja, jer od egzaktnog utvrđivanja poreske osnovice u značajnoj meri zavisi mogućnost realizacije fiskalnih i nefiskalnih ciljeva u oporezivanju, kao i poštovanje proklamovanih načela u oporezivanju.

Razlikujemo nekoliko vrsta poreskih osnovica, i to: (a) po količini, (b) po vrednosti, (c) paušalnu poresku osnovicu i (d) stvarnu poresku osnovicu.

Metode utvrđivanja poreske osnovice su: (a) indicijarna metoda, (b) direktna metoda, (c) indirektna metoda, (d) službena metoda i (e) metoda parifikacije.

Poreska stopa označava iznos poreza u odnosu na poresku osnovicu i može se iskazati na dva načina, i to: (a) u relativnim veličinama – promilima (rekko) i procentima (najčešće) i (b) u apsolutnom iznosu po mernoj jedinici (izuzetno rekko).

Poreske stope iskazane u procentu mogu da budu *proporcionalne*, *progressivne* ili *regresivne*.

Poreska tarifa predstavlja sistematizovan pregled poreskih objekata, odnosno osnovica i poreskih stopa. Poreska tarifa postoji posebno kod posrednih poreza (carina) i taksa.

Poreske olakšice predstavlja skup ustupaka (poreskih povlastica) koje država pruža poreskim obveznicima kako bi se njihov teret umanjio u odnosu na onaj koji bi postojao da nema poreskih povlastica. Razlozi zbog kojih država pruža ustupke mogu biti dvojak, ekonomski i socijalno-politički. Ti se ustupci čine u pogledu poreskog obveznika, poreske osnovice, poreskih stopa ili iznosa poreskog prihoda (visine obračunatog poreza).

Poreska prijava predstavlja izveštaj poreskog obveznika nadležnom poreskom organu o svim činjenicama bitnim za utvrđivanje poreza (osvratanim prihodima, izvršenim rashodima, dobiti, imovini, prometu dobara i usluga i drugim transakcijama koje su od značaja za utvrđivanje poreza). Podnosi se na odgovarajućem obrascu, u zakonom propisanom vreme i uz nju se prilažu odgovarajući dokazi.

Poreska evazija ili izbegavanje plaćanja poreza predstavlja jedan od efekata poreza koji se ispoljava u otporu plaćanju poreza kod poreskog obveznika, odnosno konačnog poreskog plaćca. Postoji, u većoj ili manjoj meri, u svim poreskim sistemima. Izbegavanje plaćanja poreza može da ima oblik zakone (dovoljne ili dopuštene) poreske evazije i nezakone (nedopuštene) poreske evazije poreza.

Poreska lista podrazumeva središnji spisak koji sadrži imena poreskih obveznika sa navođenjem iznosa koji je potrebno platiti na ime poreske obaveze.

Poreska jedinica je deo poreske osnovice prema kojoj se utvrđuje poresko opterećenje. Kao poreska jedinica može se pojaviti novčana vrednost (1.000 dinara dohotka) ili jedinica mere (hektar zemljišta, kilogram robe itd.).

Poreska amnestija podrazumeva odustajanje od postavljanja nastalih zbog neplaćanja poreske obaveze u proteklom periodu i odustajanje od kažnjavanja lica koja nisu izvršila svoju poresku obavezu. Ova mera se obično primenjuje na početku primene novog poreskog sistema. Poreska amnestija, međutim, ne može se pozitivno oceniti ni sa kojeg stanovišta i zbog toga je do sada našla primenu u vrlo malom broju fiskalnih sistema.

Poreska oaza (poreski raj) je područje (država, mesto) u kojem je poresko opterećenje izuzetno nisko ili porezi uopšte ne postoje. Među poreskim oazama treba pomenuti: Liktenštajn, Monako, Luksenburg, Bahamska ostrva, Holandske Antile i dr.

Poreski moral je opšti vrednosni stav prema poreskoj obavezni, prema licima koja su počinila povredu poreskih propisa i prema porezima kaznana. Iako od poreskog morala u značajnoj meri zavisi mogućnost efikasnog sprovođenja poreske politrike, kao i realizacija njenih ciljeva, njemu se, u očima najšire javnosti, priklaje manja važnost nego uopšte moralu.

¹⁵ B. Jakić, Op. cit., str. 114.

3. TEORIJE OPRAVDANJA POREZA

Jedno od pitanja koje je oduvek izazvalo znokupljalo pažnju i teorije i prakse javnih finansija, a i danas je to slučaj, jeste pitanje opravdanja ubiranja poreza¹⁶. Često se, naime, postavlja pitanje: čime je opravdan porez? Koji su to bitni razlozi da se pod pretrjom države primde zadržava deo ekonomske snage poreskih obveznika i koristi mimo njihovog direktnog uticaja i merljivog interesa?

Iz današnje perspektive, odgovore na opravdanost oporezivanja pruža nekoliko teorija. Naravno, u teoriji javnih finansija ima mnogo više teorija kojima se mogu opravdavati porezi.

- (1) **Teorija sile.** U pitanju su shvatanja prema kojima se opravdanje poreza sastoji u pravu jačeg da gospodari slabijim, što podrazumeva i primudno zahtevanje dela njegovih ekonomskih izvora. Naime, vladalac ima pravo da namegne poresku obavezu potčinjenim licima. Takvo opravdanje poreza odgovara prilikama koje su postojale u starom i srednjem veku, odnosno uopšte prilikama koje su prema definiciji apsolutističke. Apsolutni gospodar u poznom srednjem veku odličivao je o svemu („Država, to sam ja“, rekao je Luj XIV¹⁷), pa i o oporezivanju. Međutim, ima mišljenja da su elementi sile (supremacija države nad obveznicima) prisutni kod poreza kao kategorije i u kasnijim društveno-ekonomskim formacijama, pa i danas. Iz nekog se shvatanja izvlači stav da su elementi sile prisutni i u okolnostima drugačijim od robovlastničkih, feudalnih i apsolutističkih¹⁸.
- (2) **Teorija ekvivalencije.** U pitanju je teorija opravdanja poreza koja je vrhunac doživela u XVIII veku. Porezi su cena koju državljanji pričaju da plate da bi u razmenu dobili koristi (usluge) od države¹⁹.

Teorija ekvivalencije (naknade) počiva na individualističkom pristupu koji polazi od hipoteze o tome da postoji društveni ugovor (fran. *contrat social*) između pojedinca i države i razmena po principu roba za robu, usluga za uslugu. Poreska obaveza se definiše kao „zajednički dug građana i cena za pogodnost koje im država stvara“²⁰. Ova teorija sadrži ideje o specijalnoj naknadi koja karakteriše taksu, ali ne i porez čije je važno obelježje odsustvo nepredbrtega protivnakaude licu koje snosi poreski teret. Teorija ekvivalencije jednostavno prenebregava činjenicu da država jednostrano određuje poresku obavezu i da će, ukoliko obveznik u redovnom postupku blagovremeno ne plati porez, pristupiti primudnoj naplati, a ni jedan ni drugi elementar nisu u skladu s teorijom ugovora.

- (3) **Teorija žrtve.** Ova teorija se pojavila u drugoj polovini XIX veka, kada je liberalni kapitalizam pretrasto u monopolisti. Ideje o ekvivalencnosti u razmeni usluga države i poreza kao cene tih usluga postepeno se napuštaju i zamjenjuju stavovima da država od svojih građana može da zahteva žrtvu u obliku plaćanja poreza, a da građanin nema pravo da od nje zahteva neku određenu protivuslugu. Teorija žrtve počiva na stavu da porez predstavlja žrtvu koju pojedinac čini u opštem interesu.

¹⁶ Tako je B. Franklin (Benjamin F. Franklin), znameniti američki državnik, filozof, fizičar, pisac i osnomaista XVIII veka, šire poznat kao pronalazač bakrenih i metalnih nožera, svrgnutaosni porez opisao rečima: „U životu su izvesne samo dve stvari: smrt i porez“, Enciklopedija Leksikografskog zavoda, Zagreb, 1988, knjiga 3, str. 62.

¹⁷ Louis XIV, Luj Veliki, Luj Bogomolac i Kralj Sunce, vladao je Francuskom u drugoj polovini XVII i početkom XVIII veka skoro 68 godina. Kemari je bio izrazit apsolutista koji je, pored ostalog, u potpunosti odmah do tada, po svojoj autonomiji pokrajina i lokalnih samouprava u Francuskoj.

¹⁸ M. Tihon, Op. cit., str. 111.

¹⁹ Tako je Mirabou (Jean-Victor Riquetti Mirabou) rekao: „Porez je cena koju pojedinae plaćaju državi da bi u razmenu dobio zaštitu društvene pravde porez“, *Prava Ekonomija oporezivanja i porezno pravo*, str. 5.

²⁰ Takvo opravdanje poreza dala je Nacionalna skupština Francuske, 1789, govornice.

U traganju za odgovorom kako utvrditi visinu žrtve koju treba da podnesu poreski obveznici, teorija se javlja u tri varijante.

- (a) **Teorija apsolutno jednake žrtve** polazi od ideje da svi treba da plate jednak porez. Svaki građanin treba da plati dazbinu u istoj visini, nezavisno od svojih ekonomskih, porokličnih ili ličnih prilika. Tipični primer koji ilustruje ovu teoriju je uvođenje glavarine. Glavarina je nepravilan poreski oblik koji u istom iznosu pogada i siromašne i najbogatije.
- (b) **Teorija proporcionalno jednake žrtve** određuje da svi obveznici treba da plaćaju porez u istom procentu od svoje osnovice.
- (c) **Teorija minimalne žrtve** polazi od hipoteze da granična korisnost od dohotka poreskog obveznika opada s porastom dohotka. Oni koji imaju veće ekonomske izvore više nego srazmerno treba da plaćaju poreze. Zbog toga veći deo poreskog tereta treba da podnesu najbogatiji, čime se preporučuje progresivno oporezivanje.
- (4) **Teorija suvereniteta** se zasniva na tezi da je uvođenje, utvrđivanje i naplata poreza atribut suverenosti države. Subjektivno poresko pravo izvire iz političke veze koja postoji između građana i države. Plaćanje poreza omogućava nesmetano odvijanje zajedničkog života ljudi u određenoj državi.

Teorija suvereniteta koja je danas prihvaćena u teoriji javnih finansija insistira na tome da je svaki građanin dužan da svojim sredstvima doprinosi izvršavanju zadataka države, srazmerno mogućnostima, odnosno sposobnostima. U pitanju je poreska sposobnost. Ta se sposobnost pokazuje na različite načine: u obveznikovom dohotku, u njegovoj imovini, ili potrošnji. Prema tome, poreska sposobnost je pojam koji je dimenzioniran, a to nije slučaj sa subjektivnim osećanjem žrtve²¹.

Neke od navedenih teorija opravdanja poreza poznate su i pod drugim imenima. Za teoriju ekvivalencije može se reći i naziv „teorija cene“ (s varijantama „teorije osiguranja“ i „teorije uživanja“), a teorija žrtve se pojavljuje i pod nazivom „teorije obaveze“.

Teorija javnih finansija je tokom svoga razvoja, kao i danas, osim navedenih poznavala još nekoliko teorija opravdanja poreza. Tu svakako treba navesti *teoriju reprodukcije poreza, organsku teoriju, teoriju ugovora i socijalističku teoriju*.

4. PRINCIPI OPOREZIVANJA

4.1. Opšte o poreskim principima

Bez obzira na to koje će i kakvo mesto porezi zauzeti u strukturi javnih prihoda države, svaki poreski sistem mora da se oslanja na određene principe ili načela. Poreski principi treba da omoguće ispunjavanje određenih ciljeva poreske politike koji se postavljaju u datom trenutku²².

Definisanjem poreskih principa bavili su se brojni teoretičari u istoriji javnih finansija. Prvu i danas pomnijanu sistematizaciju poreskih principa sačinio je A. Smit, predstavnik klasične političke ekonomije, a A. Vagner je kasnije sačinio klasifikaciju koja je, sa određenim modifikacijama, i danas u velikoj meri prihvatljiva.

²¹ Lovčević, Op. cit., str. 96.

²² D. Tomljanović, Op. cit., str. 79.

Pri formulisanoju poreskih principa mora se voditi računa o mestu i ulozi koja je poreskom sistemu poverena u okviru ne samo sistema javnih prihoda i javnih rashoda, već i u celini ekonomskog sistema zemlje. Zbog toga se sadržina poreskih principa menjala kroz istoriju, kao što se menjao i redosled njihovog značaja.

Poreski principi koji se utvrđuju važe za poreski sistem u celini, a ne i za svaki pojedinačni poreski oblik u tom sistemu. Ne traži se, dakle, da svaka pojedinačna vrsta poreza zadovoljava sve poreske principe, već se traži i podrazumeva da svi porezi, uzeti zajedno, zadovolje sve poreske principe.

Savremena nauka o javnim finansijama definišala je jedan broj poreskih principa o kojima postoji značajna saglasnost. S druge strane, sadržina pojedinih poreskih principa mora se stalno proveravati u praksi. Poreska politika se oblikuje pod dejstvom različitih uslova, među kojima poreski principi ne moraju uvek da igraju vodeću ulogu. Zbog toga poreski principi ne smeju da budu postavljeni apstraktno, izvan datog socijalnog konteksta. Finansijska teorija mora da oblikuje njihovu sadržinu uzimajući u obzir prilike koje vladaju u datom društvu. Drugim rečima, poreski principi moraju da odražavaju i uvažavaju objektivno date društveno-ekonomske, političke, socijalne, privredno-sistemske, nacionalne i institucionalne uslove koji određuju karakter, mesto i ulogu poreza. Međutim, poreski principi ne treba samo da izražavaju praksu, već i da pružaju osnovu za teorijsko unapređivanje prakse²³.

U prezentaciji poreskih principa korišćeno Vagnerovu klasifikaciju, pri čemu će samo nazivi i sadržina pojedinih principa biti nešto drugačiji. Naime, Vagner je formulisao četiri grupe poreskih principa, i to: (1) *finansijske*, (2) *ekonomske*, (3) *socijalno-političke* i (4) *pravno-administrativne*.

4.2. Finansijski poreski principi

U grupu finansijskih poreskih principa spadaju: princip izdašnosti i princip elastičnosti.

4.2.1. Princip izdašnosti

Princip izdašnosti označava da porezi, zajedno sa ostalim javnim prihodima, treba da obezbede sredstva koja su neophodna za pokriće planiranih javnih rashoda.

Ako se može od utvrđenog iznosa javnih rashoda, može se konstatovati da javni prihodi moraju da budu dovoljni da pokriju javne rashode (princip budžetske ravnoteže). Klasična nauka o javnim finansijama formulisala je dva zahteva. Prvo, redovni javni prihodi u zbiru moraju davati sume koje su uvek dovoljne da pokriju sve redovne javne rashode, kao i veći ili manji višak koji služi za pokriće manjih vanrednih javnih rashoda i budžetska rezerva. Drugo, treba obezbediti izvore za pokriće neredovnih javnih rashoda.

Ako se u praksi pojavi deficit (višak rashoda nad prihodima), treba uspostaviti narušenu ravnotežu, tako što će se ili smanjiti javni prihodi, ili povećati javni prihodi, ili primeniti kombinacija dve navedene metode.

Postoji, preciznije, postojala je dilema da li se princip izdašnosti odnosi na poreski sistem u celini, ili ga treba razumeti tako da svaki porez za sebe treba da bude apsolutno dovoljan, odnosno da li iz poreskog sistema treba izbaciti sve poreske oblike koji ovaj princip ne zadovoljavaju.

Za sve poreske oblike poreskog sistema ne može se reći da su dovoljni (izdašni), pa se smatra da se ovaj princip odnosi na poreski sistem u celini. Zbog toga u savremenim poreskim sistemima postoje brojni poreski oblici koji ovaj princip ne zadovoljavaju (to zadovoljavaju samo tri četiri

noseća oblika javnih prihoda), ali u poreskom sistemu opstaju da bi obavili neku drugu funkciju (npr. ekonomsku ili socijalno-političku)²⁴.

4.2.2. Princip elastičnosti

Princip elastičnosti postavlja zahtev da se porezi što brže i što potpunije prilagodavaju promenama u visini javnih rashoda. Naime, utvrđeno je da postoji tendencija povećavanja javnih rashoda, pa se od poreza (i drugih javnih prihoda) očekuje da obezbede dovoljno sredstava za rast javnih rashoda.

Razlikuju se dve vrste finansijske²⁵ elastičnosti poreza: *legalna elastičnost* i *ekonomska elastičnost*.

Ukoliko se elastičnost poreza postiže izmenama i dopunama zakonskih rešenja (promenama poreskih stopa, njihovim povećanjem ili smanjenjem, promenama osnovice, poreskih olakšica ili nekog drugog elementa poreza), govori se o *legalnoj elastičnosti*.

Za razliku od *legalne elastičnosti*, ekonomska elastičnost se javlja kod poreza čiji finansijski efekat automatski prati rast i opadanje društvenog proizvoda. Drugim rečima, prihodi od poreza automatski rastu kako rastu i javni rashodi, i obrnuto.

Prilagodljivost poreza zahtevima za finansiranje povećanih izdataka države može se postići samo ako se ne pojave značajni vanredni rashodi. Ako se, međutim, pojave značajniji vanredni rashodi biće potrebno pristupiti radikalnom povećanju postojećih poreza, bilo uvođenju novih, vanrednih poreza, bilo javnom zaduživanju, kako bi se obezbedila nedostajuća finansijska sredstva.

4.3. Ekonomski poreski principi

Oporezivanje izaziva brojne i različite mikroekonomske i makroekonomske efekte.

S jedne strane, svaki porez neposredno umanjuje ekonomsku snagu poreskog obveznika i menja modalitete njegovog ponašanja u privrednom životu. Promene do kojih je došlo kod jednog poreskog obveznika (ekonomskog subjekta) smanjenjem njegove ekonomske snage, prenose se posredstvom tržišnog mehanizma na ostale ekonomske subjekte. Efekti jednog poreza se, dakle, prenose kroz privrednu.

S druge strane, porezi imaju i makroekonomska dejstva koja se ogledaju u njihovom uticaju na veličinu agregarne tražnje. Poreski prihodi osciliraju manje ili više saglasno s konjunkturnim kretanjima društvenog proizvoda.

Brojni ekonomski poreski principi klasifikuju se u sledećih šest grupa²⁶: (1) *princip efikasnosti*, (2) *princip imerentnosti poreskog oporezivanja*, (3) *princip izbora poreskog izvora*, (4) *princip fleksibilnosti*, (5) *princip stabilnosti poreskog sistema* i (6) *princip identiteta poreskog desinatara i nosioca poreskog tereta*.

4.3.1. Princip efikasnosti

Zahlev za efikasnošću poreza manifestuje se u nastojanju da oni što manje utiču na ekonomske odlike privrednih subjekata na tržištu. Svaki porez ostavlja efekte na njihovo ponašanje, umanjujući im raspoloživi dohodak, ali je moguće uočiti razliku između nedostozivnih i distorzivnih poreza.

²³ Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 177 – 178.

²⁴ Treba praviti razliku između principa finansijske elastičnosti i konjunkturne elastičnosti. Finansijska elastičnost podrazumeva da smanjenje vrednosti nekog poreskog oblika ima za posledicu smanjenje drugih poreskih oblika. Konjunkturna elastičnost (elastičnost) spruža u ekonomski poreske principe i sastoji se u automatskom (elastičnom) usklađivanju poreza s cikličnim kretanjima društvenog proizvoda.

²⁶ Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 180. Drugačija klasifikaciju ekonomskih poreskih načina daje D. Tomljanović, Op. cit., str. 81, odnosno M. Trkija, Op. cit., str. 125 – 128.

Porezi kod kojih poreski obveznik preduzima brojne i različite radnje da bi umanjio svoj poreski teret, odnosno da bi se potpuno oslobodio poreske obaveze naziva se distorzivni porez. Kod ovih poreza se javlja efekat dohotka i efekat supstitucije. Efekta dohotka podržuje poreskog obveznika da više radi, kako bi na taj način kompenzovao smanjenje dohotka do kogga je došlo zbog plaćanja poreza. Efekta supstitucije ukazuje na izraženu spremnost poreskog obveznika da se više posveti neoporezovanoj dokolici ili ostvarivanju dohotka i potrošnje koji su niže oporezovani. Naravno, u savremenim poreskim sistemima prevladaju distorzivni porezi.

Nedistorzivni porez jedino izazivaju efekte dohotka, jer smanjuju dohodak poreskog obveznika, ali ne smanjuju modalitete njegovog ponašanja na tržištu pošto ne postoji način da poreski obveznik umanjuje svoj poreski teret ili da ga prevale na druga lica. Jedini nedistorzivni porez je glavarina koju plaća svako lice u istom iznosu bez obzira na ekonomske, lične, porodične ili bilo koje druge prilike.

Najveći broj poreza deluje na ponašanje privrednih subjekata pa se zbog toga takvi efekti zovu biljevistoričkim.

4.3.2. Princip umerenosti poreskog opterećenja

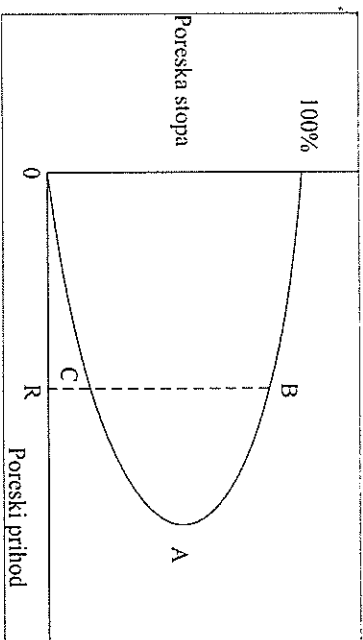
Ovaj zahtev se ogleda u nastojanjima da poresko opterećenje koje pogada obveznike bude umereno. U svom izvornom značenju ovaj zahtev podrazumeva da porezi ne bi smeli da budu previsoki jer će nepovoljno delovati na obveznikovu volju za rad i razvijanje njegove ekonomske aktivnosti. Međutim, određivanje poreskog opterećenja koje se može smatrati umerenom otvara mnoge probleme, kako sa mikro (sa aspekta obveznika), tako i sa makro (opšteg) stanovišta.

Na planu pojedinačnog obveznika princip umerenosti oporezivanja podrazumeva utvrđivanje tzv. relativnog poreskog limita, odnosno takvog nivoa poreskog opterećenja pri kojem bi dalje povećanje poreza prouzrokovalo poremećaje u privredi, poput smanjenja akumulativne sposobnosti preduzeća, iščezavanja ekonomskih podsticaja, pokretanja ili pospešivanja inflacije troškova, povećanja poreske evazije i drugo, odnosno poremećaje čiji bi efekti prevladali pozitivne efekte javnih rashoda finansiranih ovim marginalnim povećanjem poreza. U tom kontekstu posebno treba imati u vidu da se povećanjem poreskih stopa povećavaju razmere neefikasnosti u alokaciji resursa. Saznanje da previsoke poreske stope posebno nepovoljno utiču na alokaciju resursa, da defavorizuju radne napore i stimulišu ekspanziju sive ekonomije, uticalo je u pretposljednjoj deceniji XX veka na formiranje rasprostranjenog stava da bi takve poreske stope trebalo smanjivati. Ta opredeljenja našla su ishodiliste u brojnim poreskim reformama koje su u mnogim zemljama sprovedene u toku osamdesetih godina XX veka²⁷.

Posmatrano na makroplanu (opšte stanovište), princip umerenosti oporezivanja podrazumeva utvrđivanje tzv. apsolutnog poreskog limita, odnosno poreskog opterećenja društvenog proizvoda pri kojem dalje povećanje poreskih stopa, ili uvođenje novih poreskih oblika, više ne bi povećavalo poreske prilohode države²⁸. Štaviše, ukoliko poreski teret pređe apsolutni poreski limit, svako dalje povećanje poreza izaziva smanjenje poreskih prihoda. Ovaj koncept poreskog limita objasnjava Lafetova kriva (eng. A. Laffer).

Na apscisnu osu je nanet ukupan poreski prihod države, a na ordinatnu osu visina poreske stope (u procentu od društvenog proizvoda). Umesto da, kako bi se možda moglo i očekivati, kretanje poreske stope ka nivou od 100% bude praćeno povećanjem ukupnog poreskog prihoda ka iznosu od 100% društvenog proizvoda, poreski prihodi će, kada poreska stopa pređe nivo A, početi da se smanjuju. Tako će pri stopi od 100% poreski prihodi države biti 0, a ne 100% društvenog

proizvoda. Drugim rečima, ako bi poreska stopa iznosila 100% niko ne bi plaćao porez: ili bi se celokupna ekonomska aktivnost odvijala u sektoru sive ekonomije, ili bi se kapital u potpunosti preselio u inostranstvo²⁹. Lafetova kriva nudi i jedan praktičan zaključak, naime da država može da ostvari isti poreski prihodi sa dve poreske stope – jednom nižom i jednom višom.



Grafik 1. Lafetova kriva

Koliki je apsolutni poreski limit, ne može se videti iz Lafetove krive: On se mora empirijski utvrđivati za svaku zemlju posebno i za svako konkretno vreme. Njegova visina u velikoj meri zavisi od visine dohotka per capita.

U svakom slučaju, nosioci poreske politike moraju voditi računa da poresko opterećenje bude umereno jer bi u suprotnom poreska politika mogla doći u koliziju s principom izdašnosti, ali i s principom efikasnosti.

4.3.3. Princip izbora poreskog izvora

Još je A. Vagner upozoravalo, što je praksa kasnije potvrdivala, da je veoma važno iz kojih se izvora podiniruje poreska obaveza. Taj izbor je važan i sa stanovišta obveznika i sa stanovišta privrede u celini³⁰.

Smisao ovog poreskog načela je u tome da se kao stalni poreski izvor može koristiti samo onaj izvor koji se stalno obnavlja, a to je dohodak ili prihod, ali ne i imovina koja predstavlja neutrošeni (akumulisani) dohodak iz nekog ranijeg perioda.

U pogledu izbora poreskog izvora treba istaći da je potrebno voditi računa o tome da porezi ne smiju da smanjuju postojeću imovinu i da, u uobičajenim stabilnim ekonomskim i političkim okolnostima, treba da se plaćaju iz dohotka. U uskoj vezi s ovim zahtevom je i zahtev da poresko opterećenje ne sme da bude previsoko da ne bi dovelo do plaćanja poreza i iz imovine.

Princip izbora obnovljivih poreskih izvora, međutim, nije apsolutan. Oporezivanju imovine može se pristupiti u određenim vanrednim okolnostima. Primera radi, takva vanredna situacija je rat, ili kakva velika prirodna katastrofa. Do oporezivanja imovine može doći i u određenim „redovnim“ situacijama (porez na nasleđe i poklon i slično). U pomenutim situacijama, porez na imovinu postaje realan porez.

²⁷ Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 187.

²⁸ Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 185.

²⁹ Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 185 – 186.

³⁰ B. Jakić, Op. cit., str. 167, kao i Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, str. 188.

4.3.4. Princip fleksibilnosti

Princip fleksibilnosti, za razliku od principa finansijske elastičnosti, kao ekonomski princip podrazumeva autonomansko usklađivanje poreskih prihoda s cikličnim promenama društvenog proizvoda. U tom slučaju se govori o fleksibilnim porezima. U suprotnom, kada do promene poreskih prihoda dolazi prema sprovedenom zakonodavnom postupku u toku kojeg se menja poreska stopa, reč je o nefleksibilnim porezima.

Razlikovanje fleksibilnih i nefleksibilnih poreza izuzetno je važno sa aspekta vođenja odgovarajuće stabilizacione politike. Naime, sa stanovišta vođenja stabilizacione politike moguće je razlikovati autonomanske i diskrecione mere. Autonomanske mere su one koje su „ugradene u sistem“ i nosiocu ekonomske politike ne moraju da preduzimaju akcije. Diskrecione mere su, pak, one koje se ogledaju u promeni instrumenata ekonomske politike. Fleksibilni porezi prevensivno podležu autonomanskim merama, ali je moguće i diskrecionim merama povećavati ili smanjivati njihove stope. Nefleksibilni porezi podležu samo diskrecionim merama.

U literaturi se ukazuje na prednosti koje imaju autonomanske u odnosu na diskrecione mere, uz uvažavanje njihovih određanih ograničenja.

Inferiornost diskrecionih mera u odnosu na autonomanske posledica je vremenskog zastojanja koje se pojavljuje u postupku donošenja, utvrđivanja i naplate poreza. Zastojanje je trojako. Prvo, zastojanje koje je uslovljeno vremenom potrebnim za upoznavanje s potrebom da treba preduzeti mere (korrekciju poreskih stopa). Drugo, zastojanje koje je uslovljeno vremenom potrebnim za sprovođenje, periodom koji protiče od momenta kada je doneta odluka o određenoj akciji do momenta kada odluka počne da se primenjuje. Treće, zastojanje koje je uslovljeno vremenom reagovanja, periodom koji protiče između momenta primene određene mere (nove stope), do momenta kada ta mera počne da utiče na ponašanje privrede.

4.3.5. Princip stabilnosti poreskog sistema

Ovaj zahtev se ogleda u potrebi da poreze ne treba često menjati jer svaka promena remeti uslove privređivanja, izaziva potrebe i unosi nestabilnost u ponašanje obveznika. Princip stabilnosti poreskog sistema, dakle, nalaže da se bez velike potrebe ne pribegava poreskim reformama, bile one parcijalne (male) ili radikalne (velike).

4.3.6. Princip identiteta poreskog destinatarata i nosioca poreskog tereta

Na ostvarivanje ekonomskih principa oporezivanja odlučujuće utiče prevajljivanje poreza. Kod pojedinih poreskih oblika javlja se namera zakonodavca da poreski teret ne ponesu poreski obveznik, već drugo lice (poreski destinatar) i tada se govori o nameravanom prevajljivanju. Međutim, postoje situacije u kojima se može dogoditi i nenameravano prevajljivanje (zakonodavac nije imao nameru da sankcioniške prevajljivanje, a ono se ipak dogodilo). Inajdući u vidu ovu mogućnost, nosiocu poreske politike moraju da budu veoma oprezni pri definisanju ciljeva poreske politike kako bi se jasno identifikovalo poreski destinatar i nosilac poreskog tereta.

4.4. Socijalno-politički poreski principi

Veoma je rasprostranjen stav da porezi treba da budu pravični. Pri tome se najčešće ima u vidu da je pravedno oporezivanje ono koje je opšte i ravnomerno raspoređeno na sve poreske obveznike. Princip pravičnosti kod oporezivanja, odnosno socijalnopolitički poreski princip, pojavljuje

se, prema tome, u dva oblika. Prvo, kao *princip opštosti poreske obaveze* I, drugo, kao *princip ravnomenosti u oporezivanju*.

4.4.1. Princip opštosti oporezivanja

Princip opštosti poreske obaveze podrazumeva da sva lica koja su rezidenti određene države (ili lica koja u njoj imaju izvor dohotka) moraju da plaćaju porez na svoj svetski dohodak, odnosno na svetsku imovinu.

Opštest predstavlja formalni uslov pravičnosti. Međutim, savremeni poreski sistemi poznaju značajan krug poreskih oslobođenja koja se, *grasso modo*, mogu svrstati u nekoliko grupa. Prvo, tzv. politička oslobođenja (diplomatska i konzularna predstavnici); drugo, ekonomsko-politička oslobođenja (novosnovana preduzeća); treće, poresko-tehnička oslobođenja (oslobođenja javnih ustanova koje su inače korisnici budžetskih sredstava); četvrto, finansijska oslobođenja (oslobođenja kamate po osnovu javnog zajma da bi se stimulisala kupovina državnih obveznica i povećali državni prihodi) i, peto, socijalnopolitička oslobođenja (oslobođenje egzistencijalnog minimuma).

4.4.2. Princip ravnomenosti oporezivanja

Ravnomenost u oporezivanju predstavlja materijalnu pretpostavku pravičnog oporezivanja. U savremenoj teoriji se smatra da osnovu koncepta pravičnog oporezivanja pruža princip sposobnosti plaćanja poreza (princip plaćanja prema ekonomskoj snazi).

Pravičnom oporezivanju se mogu postaviti dva zahteva: *zahtev za horizontalnom i zahtev za vertikalnom pravičnošću*.

Zahtev za horizontalnom pravičnošću podrazumeva da sva lica sa istom ekonomskom snagom treba da plate isti porez. Zahtev za vertikalnom pravičnošću podrazumeva da lica s većom ekonomskom snagom treba da plate veći porez od lica s manjom ekonomskom snagom, pri čemu se kao merilo ekonomske snage uzimaju, skupa ili odvojeno, dohodak, potrošnja i imovina.

Iako je princip horizontalne pravičnosti manje-više opšteprihvaćen, nisu retki slučajevi diferenciranog tretmana pojedinih vrsta prihoda.

Realizacija principa vertikalne pravičnosti podrazumeva odabir između primene proporcionalnog i progresivnog oporezivanja. Ni praksa ni teorija ne daju definitivne i jasne odgovore da li je pravičnije primeniti proporcionalno ili progresivno oporezivanje. Izbor između te dve moguće varijante zavisi od mnogih drugih sagledavanja i preferencija koje se žele postići poreskim sistemom i poreskom politikom.

Ostvarenje principa pravičnosti u oporezivanju podrazumeva da se ispunje tri uslova. Prvo, treba u praksi ostvariti nameru zakonodavca da porezi budu pravični. Drugo, treba sprečiti, odnosno eliminisati, dvostruko oporezivanje. Treće, ravnomenost u oporezivanju treba obezbedivati stalno i ne dozvoljavati da se narušava vanrednim merama (porezima).

4.5. Pravno-administrativni poreski principi³¹

Uobičajeno je da se u pravno-administrativne poreske principe uključuje sledeći principi: (1) *princip zakantosti poreza*, (2) *princip minimizacije administrativnih troškova*, odnosno *troškova naplate poreza* i (3) *princip minimizacije troškova plaćanja poreza*.

³¹ Ovi se poreski principi često u literaturi nazivaju poresko-tehničkim principima oporezivanja i obično sadrže sledeća tri principa: (1) princip zakantosti poreza, (2) princip nagnutosti plaćanja poreza i (3) princip jedinoće uhranjanja poreza. Vidi B. Jukić, *Op. cit.*, str. 177.

4.5.1. Princip zakonitosti poreza

Pravilo da se oporezivanje može vršiti samo na osnovu zakona staro je vekovima. Princip zakonitosti ima svoje *političko i pravno značenje*.

Političko značenje principa zakonitosti ogleda se u postojanju pravne sigurnosti građana, njihovih prava i sloboda i predstavlja jedno od osnovnih načela pravne države.

Pravno značenje principa zakonitosti zasniva se na uvažavanju pet zahteva: (1) *samo zakon može da bude izvor poreskog prava*, (2) *tumačenje poreskih normi*, (3) *analogija*, (4) *nedopisivenost retroaktivnosti* i (5) *određenost poreza*.

Prvi zahtev da samo zakon može da bude izvor poreskog prava ne bi smeo da se shvati u najdrektnijem smislu. Naravno, poreske norme podrazumevaju zakonsko regulisanje, ali mnoge među njima mogu da budu donete i od drugih tela, osim parlamenta. U pitanju su brojni podzakonski akti (odluke koje donose skupštine lokalnih organa, uredbе koje donosi vlada, odnosno pravilnici koje donose državni organi uprave) čije postojanje nikako ne znači da se oni kose s načelom zakonitosti. Međutim, nije uvek lako ni jednostavno tačno razgraničiti koji deo poreske materije mora da se uredi zakonima, a koji podzakonskim aktima. Naime, liniju razgraničenja između materije koja ostaje rezervisana za zakonsko uređivanje i materije koja se može prepustiti podzakonskim aktima nije uvek lako povući?²

Drugi zahtev se tiče tumačenja poreskih normi i sastoji se u utvrđivanju pravog smisla zakona, utvrđivanju sadržaja, dometa i značenja poreskopравnih normi. Kao pojava, tumačenje je neminovno.

Prema tome ko vrši tumačenje razlikujemo: (a) autentično tumačenje (vrši ga zakonodavni organ koji je doneo normu), (b) sudsko tumačenje i (c) doktrinarno tumačenje.

S aspekta primenjene metode, razlikuju se sledeće vrste tumačenja: (1) *teleološko*, koje ima zadatak da utvrdi cilj zakona (norme), (2) *logičko tumačenje* koje ima zadatak da smisao zakonske norme utvrdjuje s obzirom na unutrašnje veze i smisao elemenata određene norme, (3) *sistematsko tumačenje* kod kojeg se smisao norme utvrdjuje uzimajući u obzir njen odnos s drugim bliskim ili srodnim odredbama, odnosno zakonima, (4) *komparativno tumačenje* koje se zasniva na upoređivanju domaćih poreskih normi (zakona) s inostranim normama (zakonima), (5) *istorijsko tumačenje* kod kojeg se smisao norme utvrdjuje polazeći od istorijskih njenog nastanka, (6) *evolutivno tumačenje* koje smisao normi, odnosno zakona traži u njemu samom, u sinerzi vremena u kojem se ona tumati i (7) *gramatičko tumačenje* koje se sastoji u objašnjenju bukvalnog sadržaja normi, odnosno zakona putem etimološkog, gramatičkog i sintaktičkog razumevanja teksta.

Treći zahtev se odnosi na primenu analogije u poreskom zakonodavstvu. Primena analogije sastoji se u proširivanju zakonske norme na slučajeve koji u njoj nisu sadržani, ali porpadaju pod isti cilj zakona koji je inspirisao formulisanu normu.

Postupak realizovanja analogije odvija se u više faza, a svrha je da pretpostavke na koje se želi proširiti norma (zakon) treba da imaju pravnu prirodu koje je analogna pravnoj prirodi pretpostavki utvrđenih pravnom normom o kojoj je reč.

Četvrti zahtev tumačenja pravnog značenja principa zakonitosti ne dopušta retroaktivnost pravnog dejstva normi.

Opšte je pravilo da se početak važenja zakona računa od dana njegovog stupanja na snagu, a to je obično vezano za njegovo objavljivanje na odgovarajući, propisan način. Pravna sigurnost i izvesnost nalazu da zakoni i drugi propisi važe i deluju samo za buduće, tj. da nemaju povratno (retroaktivno) dejstvo. U praksi se događaju izuzeci. Pravilo je da je retroaktivno dejstvo pore-

skih propisa moguće ukoliko se kumulativno ispunе sledeća tri uslova: (1) da je retroaktivnost uvedena zakonom, (2) da se rasprostrе samo na pojedine odredbe istog zakona i (3) da je uvedena na osnovu opšteg interesa utvrđenog u postupku donošenja zakona.

Odstupanje od nedopisivenosti retroaktivnog dejstva poreskih propisa može se u praksi javiti i u odnosu na celokupan zakon, i to po pravilu kod vanrednih poreza.

Poslednji, **peti zahtev** kroz koji se ogleda pravno značenje principa zakonitosti iskazuje se u tome da zakon mora da bude jasan i precizan. Zakonske norme treba da budu u toj meri jasne da ih može razumeti i obveznik koji ne poseduje specijalno pravničko obrazovanje. Nažalost, zbog složenosti materije koja se uređuje, zbog brojnih podzakonskih akata, tumačenja i mišljenja koja daju poreski organi, zbog brojnih i obimnih izmena i dopuna poreskih propisa, poreski propisi spadaju u red nepraglednijih i nejasnijih. Sve prethodno često zahteva da se povremeno objavljuju tzv. prečišćeni zakonski tekstovi. Ali, za to je neophodno ustanoviti i omogućiti funkcionisanje posebne profesije poreskih savetnika.

4.5.2. Princip minimizacije administrativnih troškova

Smisao ovog zahteva je vrlo jasan i ogleda se u potrebi da troškovi utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda treba da budu što niži. Ovaj zahtev na svojevrstan način iskazuje potrebu da porezi budu ekonomični.

Administrativni troškovi se ne mogu izbeći jer poreski postupak zahteva angažovanje zaposlenih, odgovarajuću opremu i određene materijalne troškove. Reč je o postojanju i rudu jedinog od većina značajnih državnih organa (poreske službe) nadležnog u materiji javnih prihoda (posebno poreza). Taj organ se najčešće naziva poreska uprava. Može postojati kao samostalan državni organ, ili u sastavu ministarstva finansija. Praktično, reč je o troškovima poreske uprave za plate zaposlenih, za osnovna i za obrtna sredstva. Ti troškovi nisu mali budući da je reč brojni i uz to veoma kvalifikovanoj i dobro obučenoj radnoj snazi koja je i tehnički i tehnološki po pravilu natprosečno opremljena.

Poreske službe u svim zemljama sukobljavaju se sa zahtevom da smanje administrativne troškove. Zbog toga se preduzimaju brojne mere koje mogu da budu: *interne (organizacione) i eksternе (poresko-političke)*.

Interne (organizacione) mere podrazumevaju brojne mere usmerene na poboljšanje organizacije rada poreske administracije, stimulisanje zaposlenih, obuku kadra i kompjuterizaciju.

Eksternе (poresko-političke) mere zasnivaju se na saznanju i empirijski proverenom zaključku da sa složenošću poreskih propisa rastu administrativni troškovi. Zbog toga je smisao ovih mera u pojednostavljenjima sistema i politike poreza (i drugih javnih prihoda) i u stalnosti jedinom usvojenih rešenja. Nažalost, savremena kretanja i srušenja u materiji javnih prihoda, a poreza posebno, govore obrnuto. Da bi se, na primer, ostvarila ravnomernija raspodela poreskog tereta, rešenja treba da budu što više nijansirana (čitaj složenija), a to vodi povećanju administrativnih troškova³.

4.5.3. Princip smanjenja troškova plaćanja poreza

Ekonomičnost poreza se može posmatrati i sa stanovišta poreskog dužnika, ne samo sa stanovišta države.

Ovaj princip je jasan i sastoji se u zahtevu da troškovi kojima se izlaže poreski dužnik pri ispunjenju poreskih obaveza treba da budu minimizirani.

² Mnogi autori o ovom preklapajućem pojmu kao o problemu „jerminacije ulaganja porezom“. Vidi B. Jelčić, Op. cit., str. 180–184, i D. Tomljanović, Op. cit., str. 83.

Troškovi poreskog dužnika (davanja, činjenja, nečinjenja i trpljenja) mogu da budu *direktni*, ili *indirektni*³⁴.

Direktni troškovi su oni kojima se neposredno unmanjuju prihodi poreskog dužnika prilikom podmirivanja poreskih obaveza. Reč je o troškovima vezanim za kupovinu zvaničnih dokumenata (poreskih prijave, uplatnica i slično), odnosno troškovima platnog prometa (provizija).

Indirektni troškovi su, pak, oni koji pogodaju poreskog dužnika na taj način što mu plaćanje poreza unmanjuje mogućnost da ostvari prihode. Na primer, poreski obveznik i služba za planiranje prometa rade u isto vreme, pa on mora, da bi izmirio svoju poresku obvezu, da prekine svoj rad (sticanje prihoda). Ili, poreska uprava poziva poreskog obveznika u njegovo radno vreme pa on i u ovom slučaju opet mora da prekine sticanje prihoda da bi se odazvao pozivu poreske uprave.

Brojnim direktnim i indirektnim merama se može učiniti da se navedeni troškovi poreskog obveznika smanje, odnosno eliminišu. Tako, poreska uprava može da pošalje besplatne i potpunije uplatnice, da dostavlja besplatno sve poreske formulare (poreske prijave i slično), da poziva poreskog obveznika samo izuzetno i po pravilu van njegovog radnog vremena i slično.

5. CILJEVI OPOREZIVANJA

Sistem i politika javnih prihoda mogu da se koriste za realizaciju brojnih ciljeva. Uobičajeno je da se govori o realizaciji tzv. ciljeva oporezivanja. Međutim, sve do izdavanja moderne ekonomske politike u XX veku teško da bi se uopšte moglo raspravljati o poreskoj (ili bilo kojoj drugoj ekonomskoj) politici, shvaćenoj kao svesno usmeravanje ekonomskih procesa da bi se ostvarili određeni ciljevi³⁵.

Sve do XX veka oporezivanje je bilo, manje-više, jednodimenzionalni akt države koji se ogledao u obezbjeđivanju dovoljnih sredstava za finansiranje utvrđenih javnih rashoda. Jasno je da je primarni, praktično jedini cilj oporezivanja bio fiskalni.

Počev od XX veka uobličava se moderna ekonomska politika, a u okviru nje i poreska, pa se sve više počinje govoriti i razmišljati i o drugim ciljevima oporezivanja³⁶ osim postojećeg, primarnog, fiskalnog cilja. *Grosso modo*, u finansijskoj teoriji, a i praksi, govori se o postrojanju i realizaciji dva cilja oporezivanja. Prvi je *fiskalni cilj oporezivanja*, monodiman po sadržaju i sastoji se u potrebi i obavezni da se obezbede dovoljna sredstva za finansiranje javnih rashoda. Osim realizacije fiskalnog cilja, oporezivanjem se može realizovati čitav niz ciljeva koji se mogu nazvati *ekstrafiskalnim ciljevima oporezivanja*.

U savremenim uslovima pojavljuju se, dakle, i ekstrafiskalni ciljevi oporezivanja. Nije sporno da praktična primena pojedinih poreskih oblika ili čitavog sistema i politike poreza u celini proizvodi niz efekata koji se *de facto* ogledaju u raznim područjima ekonomskog i društvenog života, bez obzira na to kakve su bile namere pri uvođenju određenih poreskih oblika. Čak i kada su pojedini oblici poreza bili uvedeni isključivo kao instrumenti za prikupljanje finansijskih sredstava potrebnih za podmirivanje javnih rashoda, oni neminovno ulaze u sferu ekonomskih i društvenih odnosa, uz izazivanje određenih promena. Nije teško dokazati da oporezivanje manifestuje efekte

³⁴ Govoreći o usglednosti plaćanja poreza, B. Jeličić konstatuje da se samo ustavno može „govoriti o usglednosti njegovog plaćanja. Plaćanje poreza može biti samo više ili manje relativno usgledno – prihvatljivo i bezbednije za poreskog obveznika“. Vidi: Bar, Jeličić, Op. cit., str. 178.

³⁵ P. Jurković, *Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi*, Informator, Zagreb, 1977, str. 7-10, Popović, Op. cit., str. 319.

³⁶ Interesantna i dانا aktuelna rasprava o ciljevima oporezivanja sačinio je M. Petrović. Vidi: *Ciljevi oporezivanja*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd, 1964.

koji se javljaju u brojnim i raznim dimenzijama. To je činjenica u sistemima i na prostorima u kojima je poreskim instrumentima stavljena u zadatak isključivo njihova primarna – fiskalna funkcija i, još jače, u sistemima i na prostorima gde se, osim fiskalne funkcije, svesno naglašavaju i druge ekstrafiskalne funkcije oporezivanja.

Porezima se može na različite načine uspešno uticati na ekonomsku snagu obveznika, kako građanina tako i pravnog lica, i to primenom pojedinih poreskog oblika, ili primenom celne sistema i politike poreza. Uvođenjem pojedinih poreskih oblika, promenama u visini poreskih stopa, političkom podsticajnih mera, proširivanjem kruga poreskih obveznika i slično, mogu se, uz fiskalne ciljeve, ostvariti i ciljevi ekonomske, socijalne, političke, zdravstvene, populacione, stambene, naučne, kulturne ili neke druge politike države. Izostavljanjem iz fiskalnog sistema, pak, pojedinih poreskih oblika ili podsticajnih mera, odnosno obrnuto, njihovim predviđanjem, status poreskih obveznika se usmerava u željenom pravcu. Osnovna pretpostavka za ostvarivanje uloge aktivnih instrumenata države vezana je za detaljno poznavanje fiskalnog instrumentarija, kao i svesti o efektima koji proizilaze iz primene pojedinih poreskih oblika.

Ekonomski ciljevi mogu da budu mikroekonomske i makroekonomske prirode. Mikroekonomske ciljevi oporezivanja su brojni i u suštini se svode na podršku konkretnim subjektima (fizičkim i pravnim licima) u realizovanju njihovih aktivnosti (podsticaji pojedinih privrednih granama, stimulacija stranih ulaganja, podsticaji nedovoljno razvijenim područjima i drugo). Makroekonomske ciljevi oporezivanja ostvaruju se delovanjem na osnovne makroekonomske agregate (srbilnost cena, punu zaposlenost, privredni razvoj i uravnoteženje platnog bilansa).

Među ekstrafiskalnim ciljevima oporezivanja vrlo brzo su se iskristalisali tzv. socijalno-politički ciljevi oporezivanja. Socijalno-politički ciljevi oporezivanja (skup brojnih ciljeva socijalne i političke konotacije) ogledaju se u nastojanjima države da smanji razlike u materijalnom i socijalnom položaju poreskih obveznika, posebno putem redistributivnih funkcija poreza (diferencirano oporezivanje prometa proizvoda i usluga, standardni odbici, poreski krediti, poreska oslobođenja i drugo). Socijalno-politička dimenzija oporezivanja manifestuje se u činjenici da se menjaju apsolutni i relativni iznosi (veličine) ekonomske snage koja je predstavljala osnovicu za oporezivanje. U prvo vreme u okviru socijalno-političkih ciljeva oporezivanja spontano i *ad hoc* uključivane su i odgovarajuće dimenzije demografskih, odnosno populacionih ciljeva i zadataka.

Primena različitih mera fiskalne politike kojima se omogućava povlašćen položaj porodica sa više dece ili se, pak, jače opterećuju neki pojedinci (npr. neoženjene i neudate osobe, osobe iznad određene starosne dobi, udovci, ili udovice bez dece, ili samo sa jednim detetom), može u kombinaciji s nekim drugim merama biti podsticaj za sklapanje brakova i povećanje nataliteta, ali i obrnuto. Na taj način se porezima deluje na populacionu politiku zemlje, što može da bude od velikog značaja jer je biološko obnavljanje stanovništva uslov celokupne reprodukcije³⁷.

Ostali ciljevi oporezivanja su raznorodni. Među njima su svakako danas aktuelni demografski ciljevi (poreske olakšice za porodice s većim brojem dece, porez na neženje i neudate i slično). Nisu zanemarljivi ni zdravstveni ciljevi oporezivanja (izuzimanje oporezivanja prometa lekova, zdravstvenih usluga i slično).

Postrojanje ekstrafiskalnih ciljeva oporezivanja ne podrazumeva da se oni pojavljuju kao ravnopravni s fiskalnim ciljem. Na terenu globalne politike država mora da obezbedi dovoljno sredstava za finansiranje javnih rashoda, tako da fiskalni cilj i dalje ostaje primaran.

³⁷ B. Karićević, B. Gajić, D. Pantić, *Sistem i politika poreza i populaciona politika*, Stanovništvo 1-2/98, Beograd, str. 86.

6. EFEKTI OPOREZIVANJA

Savremena finansijska teorija poklanja dosta pažnje izučavanjima vezanim za različite efekte poreza. Naime, plaćanjem poreza smanjuje se ekonomska snaga poreskog dužnika, a može doći i do promene njegovog društvenog statusa. Normatno je da poreski dužnici reaguju na takva delovanja plaćanja poreza³⁸.

Mere poreske politike mogu u principu da proizvedu dve vrste efekata: mikroekonomske i makroekonomske. O mikroekonomskim efektima govorimo kada mere poreske politike izazivaju promene ekonomskih i drugih postupaka fizičkog ili pravnog lica. Ako mere poreske politike utiču na rešenje i ponovno uspostavljanje ravnoteže na tržištu na nivo, strukturu i rast društvenog proizvoda i nacionalnog bogstva, onda je reč o makroekonomskim efektima operativnosti.

Effekti oporezivanja se manifestuju u *evaziji* i u *prevaljivanju poreza*.

Radnje i mere koje preduzima poreski dužnik da smanji ili u potpunosti izbegne obaveznu plaćanja poreza, nazivaju se *evazijom* (izbegavanjem) plaćanja poreza.

Evazija poreza može da bude *dvojaka*: *zakonita* (*dopuštena* i *dozvoljena*) i *nezakonita* (*nedopuštena*).

O zakonitoj evaziji je reč kada poreski dužnik preduzima mere i radnje da svoju poresku obaveznu, u celini ili delimično, umanju, a da pri tome ne povređuje pozitivne zakonske propise, ne dolazi u sukob sa zakonom. Postoje dva oblika zakonite poreske evazije: (1) legitimno smanjenje poreza tako što se umanjuje potrošnja, ili se od nje odustaje, supstituisanje oštrije oporezovanih proizvoda i usluga onima koji su blaže oporezovani, davanja dela prihoda u humanitarne svrhe, promena mesta boravka i slično i (2) moralno, odnosno društveno neprihvatljivo smanjenje poreske obaveze, kada poreski dužnik nastoji da poreski teret umanju u odnosu na namere zakonodavca tako što koristi pravne praznine u zakonu, ili sačinjava neprihvatljive artifičialne poreske-pravne konstrukcije.

Legitimno smanjenje poreza u potpunosti je prihvatljivo, dok u drugom slučaju državni organi reaguju izmenama i dopunama zakonskih propisa, eliminisanjem pravnih praznina, odnosno onemogućavanjem praviljenja artifičijalnih poreskopравnih konstrukcija. Dobar primer zakonite i legitime poreske evazije predstavlja grupno oporezivanje u sistemu poreza na dobit preduzeća, dok unajmljena kapitalizacija, takođe u sistemu poreza na dobit preduzeća, može da predstavlja primer zakonite ili moralno (društveno) neprihvatljive poreske evazije.

Kada poreski dužnik izbegava plaćanje poreza povređujući pozitivne zakonske propise, reč je o nezakonitoj evaziji. Nezakonita poreska evazija postoji kada poreski dužnik preduzima postupke koji su usmereni na izbegavanje plaćanja poreza, a kojima se kšti zakon. U ovom slučaju poreski dužnik čini prekršaj (ili krivično delo) da bi umanjio ili izbegao svoju poresku obaveznu. U pitanju su sledeći, prilično brojni, postupci: neplaćanje poreza, u celini ili delimično, nepodnošenje poreske prijave, unošenje i davanje netačnih i nepotpunih podataka, prijavljivanje većih rashoda i odušnih stavki i drugo.

U zavisnosti od toga koja se vrsta poreza izbegava, razlikuje se nezakonita evazija koja se odnosi na izbegavanje neposrednih poreza i koja se naziva defraudacijom i nezakonita evazija koja se odnosi na izbegavanje posrednih poreza i koja se naziva kontrabandom (švercom, krijumčarenjem)³⁹.

³⁸ B. Jelić, Op. cit., str. 189, i *Ekonomija oporezivanja i porezno pravo*, str. 228–229.

³⁹ O ovom efektima se u *Ekonomiji oporezivanja i poreznom pravu* govori kao o efektima supstitucije (tj. signalna dejstva poreza). Vidi navedeno delo, str. 229–230.

O prevaljivanju⁴⁰ poreza (cenovni efekat oporezivanja) se radi onda kada je osoba poreskog obveznika različna od osobe koja stvarno snosi teret poreza. Na okolnost da mu se porezima umanjuje ekonomska snaga poreski obveznik reaguje tako što, kroz cenu proizvoda ili usluga, teret plaćenog poreza prevaljuje na drugo lice koje se javlja u ulozu konačnog poreskog plataca, odnosno nosioca poreskog tereta (poreskog destinatar). Međutim, prevaljivanje poreza može se javiti ne samo zbog nastajanja poreskog obveznika da neželjene efekte plaćanja poreza okloni od sebe tako što će ih prevaliti na drugoga, već i stoga što je namerna zakonodavca da se prevaljivanje ostvari⁴¹.

Prevaljivanje je karakteristično za posredne poreze (poreze na promet, carinu, porez na prenos apsolutnih prava i slično). Posredni porezi su načelno prevaljivi porezi, ali kod njih je moguće i da ne dođe do prevaljivanja, što zavisi od elastičnosti tražnje i elastičnosti ponude proizvoda i usluga koji su oporezovani. Prevaljivanje poreza zavisi i od činjenice da li na tržištu postoje neki oblici monopolizovane ponudnje. U situaciji postojanja monopola prevaljivanje je manje moguće i obrnuto, inače, postoje neki porezi koji se po svojoj prirodi ne mogu prevaliti (porez na dohodak, na primer).

Prevaljivanje je veoma složena pojava kojom su se bavili mnogi teoretičari. Ono se može posmatrati s raznih stanovišta. Tako se govori o nameravanom i nenameravanom prevaljivanju, o prevaljivanju unapred, unazad, ili bočno, o jednostrukom, dvostrukom ili višestrukum prevaljivanju.

Šta čin prevaljivanja ima više faza, i to: (a) perkusiju, (b) reperkusiju, (c) incidencu i (d) difuziju. Perkusija je prva faza kada dolazi do označavanja i utvrđivanja poreskog obveznika koji je po zakonu dužan da plati porez. Druga faza, reperkusija (prevaljivanje), označava situaciju kada obveznik prihvata da plati porez, ali ga definitivno ne snosi, već ga prevaljuje na drugo lice (unapred, unazad ili bočno). Treća faza, incidencu, predstavlja fazu kada lice koje treba da plati porez ne može da ga prevali, već ga delimično snosi. Difuzija je posebna faza u prevaljivanju kojom se označavaju opšti efekti oporezivanja. U ovoj fazi efekti poreza talasasto se šire preko tržišta i izazivaju mnoge druge efekte.

7. DVOSTRUKO OPOREZIVANJE

7.1. Pojam dvostrukog oporezivanja

Dvostruko oporezivanje je pojava koja u uslovima dinamičnog razvoja međunarodnih ekonomskih odnosa posebno dolazi do izražaja. U savremenom svetu nacionalne granice su postale preuzak okvir za obavljanje ekonomskih aktivnosti. Svodoci smo procesa u kojima se, kroz međuzavne transference robe, kapitala, tehnologije, ljudi i usluga, privrede različitih zemalja integrišu⁴², pa se tako stvaraju osnovi za nastanak poreske obaveze prema određenima zakonskih normi više poreskih vlasti. Te činjenice mogu da dovedu do pojave koja se naziva međunarodno dvostruko oporezivanje. Slična pojava se može dogoditi i u državama koje su složene, odnosno izražene fiskalno decentralizovane. Naravno, u ovom drugom slučaju nije reč o međunarodnom dvostrukom oporezivanju, već o internom dvostrukom oporezivanju.

⁴⁰ Prevaljivanje kao efekat oporezivanja naziva se i cenovni efekat oporezivanja. Zapravo, fenomen prevaljivanja realizuje se preko promena cena proizvoda i (ili) faktora proizvodnje, pa otuda i upotreba termina „cenovni efekti poreza“. Vidi: *Ekonomija oporezivanja i porezno pravo*, str. 230–235.

⁴¹ B. Jelić, Op. cit., str. 198.

⁴² D. Provoić, Op. cit., str. 200.

Dakle, pod dvostrukim oporezivanjem treba shvatiti pojavu u kojoj se isto lice (poreski obveznik) u vezi sa istim objektom oporezivanja oporezuje istim, ili sličnim porezima na isti period od strane više poreskih vlasti koje su istog ranga⁴³. Iz toga proizilaze dva dvostruko oporezivanje postoji kada dve različite poreske vlasti (poreske vlasti dve države, dve članice federacije ili dve opštine) sprovode oporezivanje, a sledeći četiri poreska elementa su identična: (1) *poreski obveznik*, (2) *objekat oporezivanja*, (3) *poreski oblik* i (4) *vremenski period*. Tada se, preciznosti radi, kaže da je reč o dvostrukom pravnom oporezivanju. Upotreba termina *pravni* izuzetno je važna da bi se uočila razlika u odnosu na nekoliko drugih pojava koje su slične dvostrukom pravnom oporezivanju (dvostrukom ekonomskom oporezivanju, nadoporezivanju i kumuliranju).

Na dva hipotetička primera pokazujemo kada se događa identičnost navedena četiri elementa.

Prvi primer, rezident Srbije, fizičko lice, je u 2007. godini ostvarilo prihod u Francuskoj po osnovu održanog predavanja na seminaru (prihod od autorskih prava). Taj ostvarena prihod fizičkog lica podleže oporezivanju po propisima Francuske (država u kojoj je prihod ostvaren, sistem poreza po odbitku), ali i Srbije čiji je rezident (princip svetskog dohotka). Poklapaju se poreski obveznik (fizičko lice), objekat oporezivanja (prihod po osnovu autorskih prava), poreski oblik (porez na dohodak fizičkih lica) i period (2007. godina), a oporezivanje sprovode dve različite poreske vlasti istoga ranga – Francuska i Srbija. Znači, prihod koji je rezident Srbije ostvario po osnovu autorskog prava u Francuskoj dvostruko je oporezovan u toku iste godine, prvi put u Francuskoj prilikom isplate, drugi put u Srbiji kao deo godišnjeg dohotka rezidenta Srbije.

Drugi primer – građevinsko preduzeće, rezident Srbije, izvodi radove na izgradnji kompleksa hotela u Rusiji u 2007. godini. Na osnovu poreskog bilansa utvrđeno je da je ostvarena oporeziva dobit u Moskvi i na nju je, prema ruskim propisima, plaćen porez na dobit preduzeća. Dobit ostvarena u Moskvi ulazi u ukupnu oporezivu dobit preduzeća ostvarenu u 2007. godini (svetska dobit) i podleže porezu na dobit prema propisima Srbije. Identičan je poreski obveznik (građevinsko preduzeće), objekat oporezivanja (dobit koja je ostvarena poslovanjem u Moskvi), poreski oblik (porez na dobit preduzeća) i vremenski period (2007. godina), a oporezivanje sprovode poreske vlasti istog ranga – Rusija i Srbija. Znači, dobit koju je građevinsko preduzeće, rezident Srbije, ostvarilo poslovanjem u Moskvi dvostruko je oporezovano u toku iste godine, prvi put u Rusiji, a zatim drugi put, kao deo ukupne dobiti građevinskog preduzeća rezidenta Srbije, i poreskom na dobit preduzeća u Srbiji.

Postoje brojne vrste dvostrukog pravnog oporezivanja, budući da se klasifikacije mogu vršiti prema različitim kriterijumima⁴⁴. Svakako da je najvažnija klasifikacija koja se zasniva na kriterijumu prirode nosilaca poreskih jursdiksicija koje se sukobljavaju. Ako je u pitanju sukob poreski suverenih država, reč je o međunarodnom dvostrukom pravnom oporezivanju. Ako je u pitanju sukob između federalnih jedinica unutar jedne složene države, kao i između jedinica lokalne vlasti u okviru bilo unitarne, bilo složene države, reč je o internom dvostrukom pravnom oporezivanju.

7.2. Uzroci nastanka dvostrukog pravnog oporezivanja

Dvostruko pravno oporezivanje se dešava usled sukoba poreskih zakona bilo na međunarodnom, bilo na unutrašnjem planu. Do sukoba poreskih zakona može doći ako je poreski obveznik s poreskom vlašću povezan prisustvom određeni odlučujućih činjenica. Fizičko ili pravno lice može da bude podvrgnuto poreskom suverenitetu jedne države na osnovu sledećih odlučujućih

činjenica: *državljanstva, rezidencija i izvora dohotka (dobit)*. Prve dve odlučujuće činjenice su personalnog, a treća ekonomskog karaktera, pri čemu se princip državljanstva retko koristi⁴⁵.

Rezidentstvo kao odlučujuća činjenica dovodi do uspostavljanja neograničene (pune) poreske obaveze (poreski obveznici se oporezuju u skladu sa svojim ukupnim svetskim dohtokom, dobiti, odnosno imovinom). Izvor, pak, kao odlučujuća ekonomska činjenica dovodi do uspostavljanja ograničene poreske obaveze, budući da se oporezuje samo dohodak (dobit ili imovina) koji je (su) na teritoriji neke države ostvaren(i), odnosno nalazi se. Ove odlučujuće činjenice u većini zemalja se koriste kombinovano – do podvrgavanja poreskoj obavezi dolazi na osnovu kombinovane primene personalne i ekonomske odlučujuće činjenice.

U poreskom zakonodavstvu se pod rezidentstvom podrazumeva stalno ili privremeno fizičko prisustvo nekog fizičkog ili pravnog lica na određenoj teritoriji. Preciznije, fizičko lice je rezident neke države ako na njenoj teritoriji ima prebivalište ili centar svojih poslovnih i životnih interesa, odnosno koje na njenoj teritoriji boravi s prekidima, ili neprekidno 183 i više dana tokom jedne kalendarske godine. U protivnom, fizičko lice koje je na teritoriji neke države ostvarilo neki prihod, ili ima imovinu a ne ispunjava navedene uslove, jeste nerезидент.

Pravno lice je rezident, najčešće, ako je osnovano, ili ina stvarene stvarne uprave i kontrole na teritoriji konkretne države. Pravno lice je nerезидент ako je osnovano, ima sedište stvarne uprave i kontrole van teritorije konkretne države, a ostvaruje dobit na njenoj teritoriji preko stalne poslovne jedinice.

7.3. Metode za sprečavanje (eliminaciju) dvostrukog pravnog oporezivanja

Grosso modo, razlikuju se dve metode kojima se sprečava odnosno eliminiše dvostruko pravno oporezivanje, i to: (1) *metoda izuzimanja* i (2) *metoda kredita*.

(1) *Metoda izuzimanja* je metoda za sprečavanje, odnosno eliminaciju dvostrukog pravnog oporezivanja koja se primenjuje u odnosu na poresku osnovicu. Zemlja rezidentstva isključuje iz poreske osnovice dohodak, dobit, odnosno imovinu koji su oporezovani samo u zemlji izvora.

Metoda izuzimanja ima značajne prednosti, ali i nedostatke. Među glavne prednosti ove metode svakako treba navesti da se njome eliminiše i faktičko i potencijalno dvostruko pravno oporezivanje. Druga prednost se ogleda u činjenici da je jednostavnija u administrativnom smislu. Konačno, njena treća prednost leži u činjenici da ona uvažava olakšice koje je zemlja izvora pružila radi privlačenja stranog kapitala.

Glavni nedostatak metode izuzimanja se ogleda u činjenici da je puno izuzimanje u suprotnosti sa principom sposobnosti plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi poreskog obveznika. Drugi nedostatak je da se prema ovoj metodi nerезидентima ne pružaju standardni i nestandardni odbici, pa su poreski obveznici koji dohodak ostvaruju u inostranstvu diskriminisani. Osim toga, ova metoda dovodi i do distorzija u međunarodnim kretanjima kapitala, ljudi i usluga jer su ti tokovi uslovljeni prvenstveno poreskim a ne ekonomskim razlozima. Konačno, ova metoda olakšava seljenje kapitala u države koje imaju status poreskog raja.

Postoje dve varijante metode izuzimanja, i to: (1) *metoda punog izuzimanja* i (2) *metoda izuzimanja sa progresijom*. Metoda izuzimanja sa progresijom je češće u upotrebi.

(2) *Metoda kredita* je metoda za sprečavanje, odnosno eliminaciju dvostrukog pravnog oporezivanja koja se primenjuje u odnosu na poreski dug. Ova metoda se danas češće primenjuje, budući da princip apsolutne važnosti kolizivnih normi donekle gubi značaj. Zemlja rezidentstva

⁴³ D. Ropović, Op. cit., str. 201.

⁴⁴ Tako, D. Ropović, Op. cit., str. 209–212) navodi sledeće vrste dvostrukog oporezivanja: (1) međunarodno i interno, (2) stvarno i potencijalno, (3) numerarno i računarno, (4) obično i komplikovano, (5) realno, lično i mesovito, (6) horizontalno, vertikalno i dijagonalno i (7) materijalno i formalno.

⁴⁵ Princip državljanstva kao personalnu odlučujuću činjenicu koriste samo SAD i Filipini.

najpre utvrđuje porez na svetski dohodak (lobit ili imovinu) rezidenta, a zatim dopušta da se porez naplaćen u zemlji izvora na određene delove obvezničkog dohotka (lobitit odnosno imovine) isakne kao kredit na račun poreza utvrđenog na svetski dohodak (dobit odnosno imovinu).

Prednosti ove metode su trojake. Najpre, ona obezbeđuje horizontalnu jednakost u oporezivanju. Drugo, ova metoda omogućuje da se poreskom obvezniku u zemlji rezidentstva priznaju svi standardni i nestandardni odbici u odnosu na njegov celokupan svetski dohodak. Treće, primenom ove metode se postiže neutralnost u oporezivanju i pogledu međunarodne konvencije, budući da su primarni dohotci u inostranstvu podvrgnuti istim porezima kao i obveznici koji dohodak ostvaruju isključivo u zemlji rezidentstva.

Takođe, metoda kredita ima i tri nedostatka. Prvo, postupak primene ove metode je dosta složen i komplikovan i za poreskog obveznika i za poreske organe. Drugo, njenom primenom poništavaju se efekti poreskih olakšica koje zemlje uvoznice kapitala pružaju stranim investitorima. Treće, zemlja rezidentstva postaje, u određenoj meri, zavisna od zemlje izvora jer je veličina poreskog prihoda koji ostaje zemlji rezidentstva određena visinom poreza u zemlji izvora.

I ova metoda ima dva pojava oblika, i to: (1) *metoda punog* i (2) *metoda običnog kredita*. Metoda običnog kredita se češće primenjuje, budući da se metodom punog kredita veoma retko sreće u praksi.

Izbor metode za sprečavanje odnosno eliminaciju dvostrukog pravnog oporezivanja nije ni malo jednostavan. Moraju se uzeti brojni razlozi, kako oni koji su važni za poreskog obveznika tako i oni za koje se zanimresovane države.

Metoda eliminacije dvostrukog pravnog oporezivanja u evropskom zakonodavstvu. No, u savremenim uslovima, dominantan postupak je svakako metoda kredita, i to metoda običnog kredita.

7.4. Mere za sprečavanje, odnosno eliminaciju dvostrukog pravnog oporezivanja

Države mogu na različite načine da uvode mere čiji je cilj sprečavanje ili potpuna eliminacija dvostrukog pravnog oporezivanja. *Grosso modo*, sve te mere se dele u dve grupe: *unilateralne* i *medunarodne (bilateralne i multilateralne) mere*.

(1) *Unilateralne mere* za sprečavanje dvostrukog pravnog oporezivanja donose se s ciljem da se eliminišu i interno i međunarodno dvostruko pravno oporezivanje. Država svojim poreskim zakonima može da predvidi da se izbegava, odnosno eliminiše („zabranjuje“) dvostruko pravno interno oporezivanje i takvi zakoni imaju apsolutnu važnost za celokupnu teritoriju konkretne države. Takođe, konkretna država može svojim poreskim zakonima unilaterlno (jednностранно) da eliminiše i međunarodno dvostruko pravno oporezivanje sužavanjem sopstvenog poreskog prava u korist drugih država (jednностранно одређивање), ako konkretni objekat oporezivanja dolazi pod udar i neke druge jurisdikcije). Konkretna država se, dakle, jedностранно одређује dela svog poreskog suvereniteta. Brojni su razlozi što pojedine države, u ovisnosti posojanja međunarodnih (bilateralnih) mera, pristupaju unilaterlним merama i svojom odlučanju dela poreskih prihoda u korist druge države.

Stoja je u vojnim zakonima kojima se uređuje oporezivanje dohotka građana, odnosno dobiti preduzeća predviđena unilaterlne mere za eliminaciju međunarodnog dvostrukog pravnog oporezivanja. Navedenim zakonima je propisana metoda običnog kredita za porez na dohodak, porez na dobit i porez po odbitku na dividendi, plaćene u inostranstvu⁴⁶.

⁴⁶ Videti čl. 12. Zakona o porezu na dohodak građana i čl. 51. i 52. Zakona o porezu na dobiti preduzeća.

(2) *Medunarodne mere* su češće, posebno *bilateralne mere*. Medunarodne bilateralne mere za sprečavanje ili eliminaciju dvostrukog pravnog oporezivanja javljaju se u vidu bilateralnih konvencija (ugovora) o izbegavanju dvostrukog pravnog oporezivanja. Praktično, dve države na osnovu siglasnosti volja recipižno zaključuju konvenciju o izbegavanju dvostrukog pravnog oporezivanja, čime se delimično određuje dela svog poreskog suvereniteta. Konvencijom se određuje na koje se poreze odnosi, kojoj državi pripada pravo oporezivanja određene kategorije dohotka, dobiti ili imovine, propisuju se pravila u vezi s tim oporezivanjem i dežnišu metode (brojne varijante i podvarijante metode izuzimanja i metode poreskog kredita) kojima će se ostvariti izbegavanje dvostrukog pravnog oporezivanja. Budući da je u pitanju izazvano složena materija, kao i da je mnogo konvencija koje su države sveta međusobno potpisale, OECD je sačinio Model konvenciju 1963. godine (izmene i dopune 1977. i 1992. godine), Model-konvenciju su sačinile i Ujedinjene nacije 1980. godine. U upotrebi su obe, s tim što se Model-konvencija OECD-a češće primenjuje među razvijenim zemljama, a konvencija UN među nerazvijenijim zemljama⁴⁷.

Konačno, izbegavanje, odnosno eliminacija dvostrukog pravnog oporezivanja može se učiniti i na osnovu međunarodnih multilateralnih konvencija. Reč je o konvencijama koje se zaključuju između najmanje tri zemlje. Takva konvencija obezbeđuje jednoobraznost rešenja u nacionalnim poreskim zakonodavstvima za situacije koje nastaju njihovim unakrsnim međusobnim odnosima. Iako imaju značajne prednosti u odnosu na bilateralne konvencije, multilateralne konvencije su relativno malobrojne.

U današnjem svetu postoji svega pet multilateralnih konvencija⁴⁸ o izbegavanju dvostrukog pravnog oporezivanja, koje su ratifikovale zemlje ugovornice s različitim predmetom dogovora.

7.5. Fenomeni slični dvostrukom pravnom oporezivanju

Dvostruko pravno oporezivanje je jedan od oblika višestrukog oporezivanja. Pod višestrukim oporezivanjem se podrazumevaju različiti oblici višestrukog oporezivanja koji se odnose na isti poreski subjekat i/ili na isti poreski objekat. Osim dvostrukog pravnog oporezivanja, razlikuju se još i: (1) *nadporezivanje*, (2) *kumuliranje* i (3) *dvostruko ekonomsko oporezivanje*.

(1) *Nadporezivanje* postoji ako se u istom periodu vremena isti poreski obveznik za isti poreski objekat oporezuje putem više poreza iste vrste od strane dve poreske vlasti različitog ranga. Kao i kod dvostrukog pravnog oporezivanja identična su sva četiri elementa, ali oporezivanje više poreske vlasti dva različita ranga (nivoa). Nadporezivanje postoji i na internom i na međunarodnom planu. Isti porez naplaćuje članica federacije i sama federacija, ili porez na dohoditi vrednost naplaćuje članica Evropske unije, ali i sama Unija.

(2) *Kumuliranje poreza* je pojava u kojoj isti poreski obveznik u istom periodu vremena plaća više poreza iz istog objekta oporezivanja, a irelevantno je da li su poreske vlasti istog ili različitog ranga. Kumuliranje može postojati na internom i na međunarodnom planu. Na primer, subjektni porez na imovinu i objektni porez na nepokretnost, na robu u izvozu se plaću carina, a zatim se na istu robu prilikom uvoza plaću i uvozna carina i porez na promet, a često i akciza.

⁴⁷ Republika Srbija (SFR Jugoslavija, SR Jugoslavija, odnosno Srbija i Crna Gora) zaključila je ugovore sa 34 države i to se: Albanijom, Belgijom, Belgijom, Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom, Velikom Britanijom i Severnom Irskom, Danskom, DNK Korejom, Egipćom, Italijom, Kinom, Kiprom, Kuvajtom, Letonijom, Maldivskim, Malezijom, Maldivijem, Nemačkom, Norveškom, Poljskom, Rumunijom, Ruskom Federacijom, Slovenijom, Slovačkom, Slovenijom, Ujedinjenom Kraljevstvom, Hrvatskom, Češkom Republikom, Švajcarskom, Švedskom i Šri Lankom. Prvi ugovor sa Srbijom je potpisan 1976. godine (sa Francuskom) uz kasnije izmene i dopune, a poslednji 2007. godine. Ugovori su potpisani (čeka se ratifikacija) i sa: Canom, Gvajnom, Čadom, Zimbabveom, Indijom, Iranom, Tunisom i Filipinima. Ugovori su potpisani sa: Azerbejdžanom, Bervanom, Vijetnamom, Zambijom, Jordanom, Južnom Afrikom, Kenijom, Litvanijom, Malikom, Marokom, Pakistanom, Tansanom i Španijom. U robu su pregovori sa: Austrijom, Indonezijom, Kanadom, Litvanom, Luksemburgom, Miranenskom Unijom, Nigerom i Srbijom. Ratifikacija u parlamentarnu državu učesnica traje dugo.

⁴⁸ U. Popović, *Porezi*, Pravni fakultet, Beograd, 2008, str. 247.

Nadoporezivanje i kumuliranje poreza predstavljaju sasvim normalnu pojavu pa zato ne privlače posebnu pažnju.

(3) **Ekonomsko dvostruko oporezivanje** postoji kada se isti objekt u istom periodu oporezuje dva puta različitim porezima dva, u pravnom smislu, različita poreska obveznika od strane iste poreske vlasti. Već je rečeno da je ova pojava vezana za odgovarajuće koncepte oporezivanja dobrih preduzeća i da je vezana za oporezivanje raspodeljenog dela dobrih preduzeća, prvi put porezom na dobit preduzeća, a drugi put porezom na dohodak građana ako se kao primalac dividende, pa prema tome i kao poreski obveznik, javlja fizičko lice. Ovdje, dakle, postoji identičnost poreskog objekta, vremena oporezivanja, ali ne i poreskog obveznika i poreskog oblika.

Dok se nadoporezivanje i kumuliranje smatraju uobičajenim i normalnim pojavama pa se na to ni teorija, a ni praksa prešehno ne osvrću, fenomen dvostrukog ekonomskog oporezivanja (i dvostrukog pravnog oporezivanja) zbog čitavog niza nepovoljnih efekata zaslužuje posebnu pažnju, a preduzimaju se i odgovarajuće mere i napori da se eliminiše, ili bar ublaži. Problem dvostrukog ekonomskog oporezivanja rešava se u savremenim poreskim sistemima na različite načine, u zavisnosti od toga kako se uređi odnos između poreza na dobit preduzeća i poreza na dohodak građana⁴⁹.

Na kraju, prikazaćemo se tabelarno svi u radu razmatrani fenomeni dvostrukog oporezivanja.

Tabela 4. Višestruko oporezivanje

Elementi	Dvostruko	Nadoporezivanje	Kumuliranje	Dvostruko
	pravno			ekonomsko
Poreski obveznik	isti	isti	isti	pravno različiti
Poreski period	isti	isti	isti	isti
Poreski objekat	isti	isti	isti	isti
Poreski oblik	isti/sličan	isti	više oblika	različiti
Poreska vlast	dve ili više vlasti	različiteg ranga	iste ili različite	iste

Dvostruko pravno oporezivanje karakteriše jednakost svih pet elemenata, osim što se može dogoditi da poreski oblik bude sličan (kod međunarodnog dvostrukog oporezivanja države ne moraju na isti način da regulišu, na primer, porez na dohodak fizičkih lica) i što mora biti više poreskih vlasti (poreska vlast dve države ili federacije i republike). Kod nadoporezivanja svi su elementi isti, osim što dve vlasti različitog ranga uvode isti porez istom obvezniku u isto vreme i na isti objekat. Kod kumuliranja postoji više poreskih oblika uvedenih od više vlasti na isti objekat istom obvezniku i u isto vreme. Konatno, dvostruko ekonomsko oporezivanje znači da postoje dva različita poreza (porez na dobit i porez na dohodak – dividendu) i dva poreska obveznika (preduzeće i fizičko lice). Ostali elementi su isti.

8. PORESKI SISTEM

8.1. Opšte o poreskom sistemu

Poreskim sistemom naziva se skup poreza, taksa, doprinosa, naknada i drugih javnih prihoda (dlažbina) uvedenih u jednoj zemlji i povezanih u celinu, kojima se mogu ostvarivati ne samo ciljevi

⁴⁹ Videti deo u kojem se obrađuju koncepti oporezivanja dobrih preduzeća.

poreske politike⁵⁰. Nije sporno da se ovdje poreskim sistemom naziva *via facti* sistem javnih prihoda i to bi se moglo nazvati širom definicijom. Međutim, poreski sistem u užem smislu predstavlja ukupnost poreskih oblika jedne zemlje.

U pojedinih udžbenicima javnih finansija poreski sistem se definiše kao skup svih poreskih oblika povezanih u jedinstvenom i konsistentnom celinu. Međutim, B. Jelčić⁵¹ konstatuje da „već jediničan uvid u finansijske oblike kojima se obavlja oporezivanje u pojedinim državama upućuje na zaključak da se pre može govoriti o nekovojno povezanim poreskim oblicima kojima su nametnjeni raznovrsni, često i suprotni ciljevi, nego o jednom konsistentnom sistemu, o skupu poreskih oblika povezanih nekom zajedničkom idejom koju oporezivanjem treba ostvariti“. U mnogim državama odgovarajući, adekvatniji, naziv za njihove poreske sisteme bio bi „poreska džungla, poreski haos, ili anarhično stanje“. Za razliku od nekog idealnog poreskog sistema koji bi činili porezi povezani nekom utvrđenom „zajedničkom svrhom, što se oporezivanjem želi ostvariti, tzv. racionalnog sistema, u praksi susrećemo tzv. istorijske poreske sisteme, poreske oblike koji su u različitom vremenu i s različitim namerom uvršćeni u sistem prihoda određene zemlje“.

Prema tome, poreski sistem, osim standardnih poreza koji se sreću u poreskoj strukturi najvećeg broja zemalja (porez na dohodak, porez na dobit, porez na promet, akcize, porezi na imovinu) sačinjavaju i neki drugi oblici javnih prihoda fiskalnog tipa čija je izdašnost po pravilu mala, a kojima se ostvaruju neki drugi, ekstrafiskalni ciljevi oporezivanja (ekonomski, socijalni, demografski, politički i slično).

8.2. Poreski monizam i poreski pluralizam

U finansijskoj teoriji, iako to na prvi pogled može da bude čudno, relativno su podjeljena mišljenja o tome da li poreski sistem (u užem smislu, pre svega) treba da se sastoji od jednog poreskog oblika, ili više njih. U tom smislu govori se o poreskom monizmu u kojem postoji samo jedan oblik poreza (javnih prihoda), odnosno o poreskom pluralizmu u kojem postoji čitav varijabilitet poreskih oblika, odnosno oblika javnih prihoda. Činjenica je da se problem poreske strukture postavlja u teoriji javnih finansija bilo u vidu insistiranja na poreskom monizmu, bilo u vidu isticanja komplikovanosti različenog, pogotovo savremenog poreskog pluralizma.

Oporezivanje primenom samo jednog poreskog oblika naziva se poreskim monizmom. Prema tome, poreski monizam je model poreskog „sistema“ koji se zasniva na postojanju samo jednog poreskog oblika. Ideja o poreskom monizmu stara je nekooliko vekova i više se puta pojavljivala u finansijskoj teoriji. Najjače je vezana za fiziokratsko učenje o zemlji kao jedinim izvoru bogatstva, odnosno za teoriju o postojanju „čistog produkta“ (fran. *produit net*) u zemljoradnji. Logična konsekvencija takvog učenja jeste da se svi porezi koji neposredno ne terete poljoprivredu pravljuju i plaćaju iz čistog produkta, što je samo duži i skuplji put da se oporezuje poljoprivreda. Uz takav stav sasvim je normalno da se u tom pravcu i traži rešenje u izboru jedinog poreza, poreza na „čist produkt“, odnosno na zemljišnu rentu. Inspirišući se Rikardovom teorijom zemljišne rente, istu ideju je nešto kasnije ponovio i američki socijalista H. Žož (eng. H. George)⁵².

Krah fiziokratskog učenja o poreskom monizmu ne znači i kraj teze o poreskom monizmu uopšte. Nove ideje se javljaju tokom XIX veka, a i danas. Kasniji zastupnici poreskog monizma ističu da je najbolji poreski oblik porez na kapital, zatim porez na luksuznu potrošnju, porez na dohodak i, posebno, porez na energiju. Ideja o uvođenju jedinstvenog poreza na energiju je še-

⁵⁰ Ekonomika i politika entiteta, Savremena administracija, Beograd, 1994, str. 110b.

⁵¹ B. Jelčić, Op. cit., str. 213–217.

⁵² H. Žož je prvobitno uložio finansiranja, s tim što je sin i unuk građanski zemljaše i predložio uvođenje jedinstvenog poreza na zemljišnu rentu. Videti: G. Tisser et G. Gues, *Deux facies, problèmes éthiques, revues et suggestions*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1981, str. 48.

zdesetih godina XX veka u Francuskoj bila veoma aktuelna⁵³. Prema mišljenju njenog autora E. Šlera (fran. E. Schuller), trebalo bi oporezovati potrošnju energije i tako zapravo poreski ravnomerno zahvatiti sve privredne subjekte koji u bilo kojem obliku, obavljajući svoju aktivnost, troše energiju iz bilo kojeg izvora. Porez na energiju bi doveo do ravnomerne raspodele tereta i znatno bi pojednostavio čitav složeni postupak ubiranja poreza. Ova ideja je imala brojne pristalice, ali još više brojne ogorčene protivnike i kritičare. Prema mišljenju mnogih kritičara, porez na energiju bi se vrlo brzo pojavio kao velika kočnica za primenu dostignuća nauke i tehnike, budući da stimuliše iskorišćavanje žive radne snage i rovarne stroje, a ne preduzeća s visokim organskim sastavom kapitala⁵⁴.

U poslednjoj deceniji XX veka ponovo se, u specifičnim uslovima, javljaju ideje bliske idejama poreskog monizma. Njih sećemo u radovima J. Kornaja (J. Kornaj) i posebno Š. Meklura (Ch. McLure). U pitanju su problemi koje sobom nose poreske reforme u zemljama u tranziciji. Najme, ova autora predlažu da se unese razvedenog i poreskim oblicima bogatog poreskog sistema, koji je svojstven razvijenim tržišnim privredama, u zemljama u tranziciji u prvim godinama uvedu, u sklopu poreske reforme, pojednostavljeni i manje brojni poreski oblici. Tako J. Kornaji tvrdi da bi Madarska, a samim tim i sve ekonomije u tranziciji, trebalo da prihvate tri vrste poreza kao primarne izvore javnih prihoda. To su linearni porez na promet, linearni i neprogresivni porez na fond plata i linearni i neprogresivni porez na profit. Takvim bi se pristupom postigla tri cilja: jednostavnost, ekonomska neutralnost i neprogresivnost⁵⁵.

U tim razmišljanjima još dalje je otišao Š. Meklur, direktno predlažući zemljama u tranziciji (zemljama na putu iz socijalizma, kako on kaže) da uvedu direktna porez zasnovan na potrošnji pod nazivom pojednostavljeni alternativni porez – SAT (eng. *Simplified alternative tax* – SAT), kao jedini izvor prihoda⁵⁶.

Osnovna ideja da se zemljama u tranziciji ponude „primarni izvori javnih prihoda“, odnosno „pojednostavljeni alternativni porezi“, svakako je u činjenici da se one sukobljavaju s mnogim i ozbiljnim fiskalnim problemima. Poreškoća nije samo u tome što većina ima velike budžetske deficite koji prete da u fazi tranzicije podstraknu inflaciju. Problemi su mnogobrojniji i vrlo ozbiljni. Reč je, najpre, o tome da pomenute zemlje pre započinjania procesa tranzicije nisu imale poreske sisteme koji su na bilo koji način i u bilo kojoj meri svojstveni tržišnim privredama. Takođe, tim zemljama nedostaju administrativna infrastruktura, računovodstvena praksa i iskustva s poreskom administracijom i urednim izvršavanjem poreskih obaveza. U takvim okolnostima, prena mišljenju pomenutih autora, u zemljama u tranziciji nije preporučljivo realizovati poreske reforme koje se praktično sastoje u prihvatanju poreskih sistema skrojenih po uzoru na one koji postoje u razvijenim tržišnim privredama⁵⁷.

Poreski monizam, načelno, ima izvesnih prednosti koje se ogledaju u poresko-tehničkoj jednostavnosti, nižim administrativnim troškovima i troškovima plaćanja i olakšanoj poreskoj kontroli. Nasuprot tome, njegovi nedostaci su mnogo ozbiljniji i izraženiji i sastoje se u nemogućnosti obuhvata ukupne ekonomske snage poreskog obveznika, relativno višoj poreskoj stopi

⁵³ Vidi Fregoni, broj od 3. novembra 1979.

⁵⁴ Vidi D. Tromblanović, Op. cit., str. 85

⁵⁵ J. Kornaj, *Put u slobodnu privredu, najpoboljšane socijalističke sisteme – primer Madarske*, Ekonomski institut, Beograd, 1982, str. 105–106, poselna.

⁵⁶ Ch. McLure, *Directly porez zasnovan na potrošnji: za zemlje na putu iz socijalizma* (prevod rada pod naslovom *A Consumption Based Direct Tax for Countries in transition from Socialism*, The Wayne Law Review, Vol. 38, No. 4, Summer 1992, str. 1097–1150), *Financijska praksa* br. 5–6/92, str. 355–367.

⁵⁷ Ch. McLure, Op. cit., str. 326. Posebno je interesantno da autor navodi da ako suhi najjeftinija zemlja (ni na Zapadu, tako konstatuje Ch. McLure) nije prihvatila uvođenje pojednostavljenog alternativnog poreza, interesantno je videti šta se dogodilo u Kazahstanu (šta su prihvatili reći), budući da je Ch. McLure upravo pomenao i pripremi novog poreskog zakona u zemlje (*Tax Policy in Central Europe*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1995, str. 2, potkrajci).

93

jednog poreskog oblika, što bi izazvalo jak otpor prema plaćanju tog poreza i, sledstveno tome, povećanu poresku evaziju i isključivo realizaciju fiskalnog cilja oporezivanja, odnosno nemogućnost ostvarivanja ekstrafiskalnih ciljeva oporezivanja.

Poreski monizam, osim privremenih pokušaja, nije našao praktičnu primenu. Jedinstven porez i pri najboljem izboru dovodi u pitanje ukupnu finansijsku izdašnost. Vrlo se često pokazuje u suštini antiekonomska. Zbog toga nije čudno što mnogi autori govore o svojevrsnoj utopiji poreskog monizma⁵⁸.

Financijska teorija, a posebno praksa, opredeljuju se za postojanje poreskog pluralizma, odnosno za poreski sistem koji se sastoji iz većeg broja poreskih oblika. Neosporna je suprotnost pluralnog poreskog sistema, budući da je naročito fiskalno izdašniji i da omogućuje veću priivenost⁵⁹.

Pluralni poreski sistem, pri tome, mora predstavljati racionalnu kombinaciju različitih poreza i drugih javnih prihoda pogodnih za ostvarivanje kako čisto fiskalnih (prikupljanje sredstava za finansiranje javne potrošnje u najširem smislu reči), tako i brojnih ekstrafiskalnih ciljeva (ekonomskih, socijalnih, političkih, ili ciljeva neke druge prirode).

8.3. Faktori koji određuju strukturu savremenih poreskih sistema

Mogu se nabrojati brojni faktori koji uslovljavaju razlike u kompoziciji i strukturi savremenih poreskih sistema. Tako, smatra se da na strukturu savremenih poreskih sistema najznačajnije utiču sledeći faktori: (1) razvijenost privrede, (2) stepen tržišnosti privrede (stepen „mešovitosti“ privrede), (3) obrazovni nivo stanovništva, (4) struktura radne snage, (5) način finansiranja socijalnog osiguranja, (6) karakter državnog uređenja – unitarno ili federativno, (7) priпадnost određenoj međunarodnoj organizaciji, (8) istorijski razvoj i tradicija i drugo.

Poreski sistemi savremenih država međusobno se razlikuju. Razumljivo je da su mesto i uloga pojedinih poreskih oblika i grupacija poreskih oblika drugaciji u jednoj industrijski razvijenoj zemlji od poreskog sistema zemalja u razvoju, kao i onih koje se sada nalaze u fazi tranzicije (veći ili manji stepen „mešovitosti“ privrede). Takođe, postoje razlike u poreskim sistemima zemalja koje su unitarno uređene, u odnosu na poreske sisteme koji postoje u zemljama s federativnim državnim uređenjem (postojanje tzv. fiskalnog federalizma).

U savremenim poreskim sistemima seče se veći broj poreskih oblika. Najčešće se radi o porezima koji pogadaju dohodak, prihod ili imovinu, o porezima koji pogadaju porast vrednosti imovine, odnosno njen prenos, kao i o porezima koji pogadaju trošenje dohotka, prihoda ili imovine.

U tabelama koje slede prikazaće se, ilustracije radi, struktura poreskih sistema zemalja članica OECD-a u 2005. godini. Valja reći da navedene strukture nisu sabirne, odnosno podložne su promenama. Uzroci tih promena su brojni, a svakako među najvažnije treba navesti činjenicu da su u svim zemljama u toku permanentne poreske reforme različitih intenziteta, smirenje u stariim članicama OECD i Unije a izraženije i radikalnije u novim članicama, odnosno u zemljama u tranziciji.

Strukturu poreskih prihoda zemalja članica OECD-a prikazacemo dvostrano. Najpre u odnosu na bruto domaći proizvod po tržišnim cenama (GDP), a zatim u odnosu na ukupne poreske prihode. Takođe, navestemo i odgovarajuće podatke o strukturi konsolidovanih javnih prihoda Srbije.

⁵⁸ G. Tisker i G. Gest, Op. cit., str. 48.

⁵⁹ G. Tisker i G. Gest, Op. cit., str. 49–50.

Tabela 5. Učešće prihoda od pojedinih poreza u društvenom bruto proizvodu (GDP) zemalja članica OECD-a u 2005. godini. Porezi na GDP = 100%

Država	Porez na dohodak fizičkih lica (1100)	Porez na dobit preduzeća (1200)	Doprinosi za socijalnu osiguranje (2000)	Porezi na imovinu (4000)	Opšti porezi na potrošnju (5110)	Porezi na pojedinačne dobra i usluge (5120)
Kanada	11,9	3,5	5,0	3,4	5,0	3,0
Meksiko*			3,1	0,3	3,8	7,3
SAD	9,6	3,1	6,7	3,1	2,2	1,8
Australija	12,3	5,9		2,7	4,1	3,7
Japan	5,0	4,3	10,1	2,6	2,6	2,1
Južna Koreja	3,4	6,1	5,4	3,0	4,5	4,1
Novi Zeland	15,5	6,3		1,9	9,0	2,3
Austrija	9,3	2,3	14,5	0,6	7,9	3,3
Belgija	13,9	3,5	13,9	2,2	7,3	3,3
Češka Republika	4,6	4,5	16,2	0,4	7,2	3,7
Danska	24,5	3,8	1,1	1,9	10,0	5,4
Finska	13,5	3,3	12,0	1,2	8,7	4,7
Francuska	7,6	2,8	16,3	3,5	7,6	3,3
Nemačka	8,1	1,7	13,9	0,9	6,3	3,5
Nemačka	8,1	1,7	13,9	0,9	6,3	3,5
Grička	4,0	2,8	9,6	1,2	6,0	2,5
Mađarska	6,7	2,1	11,6	0,8	10,5	4,0
Island	14,4	2,3	3,3	2,5	11,5	4,3
Irska	8,3	3,4	4,5	2,4	7,7	3,7
Italija	10,5	2,8	12,6	2,1	6,0	3,8
Luksemburg	7,3	6,0	10,8	3,3	6,2	4,8
Holandija	7,0	3,8	13,8	2,1	7,6	3,6
Norveška	9,7	11,8	8,9	1,1	7,9	3,6
Poljska	4,3	2,1	13,6	1,3	7,7	4,4
Portugalija	5,5	3,0	11,4	1,0	8,3	5,2
Slovačka	2,7	2,8	12,8	0,5	7,9	3,9
Španija	6,4	3,9	12,0	3,0	6,2	3,1
Švedska	16,0	3,8	13,5	1,5	9,4	3,4
Švajcarska	10,6	2,6	7,1	2,4	4,0	2,3
Turska	4,8	2,3	7,2	1,1	7,1	8,3
Velika Britanija	10,6	3,4	6,9	4,4	6,8	3,8
OECD Total	9,2	3,7	9,2	1,9	6,9	3,9
OECD Evro	9,1	3,5	10,7	1,8	7,6	4,0
EU-15	10,2	3,4	11,1	2,1	7,5	3,8

Izvor: Statistiques des recettes publiques 1965-2005, godišnje, OECD, Paris, 2007, str. 80-90.

* Ne raspolaže se podacima za porez na dohodak građana i porez na dobit preduzeća. Ranijih godina (2002) taj iznos je bio 5,2%.

Tabela 6. Učešće prihoda od pojedinih poreza u ukupnom poreskom prihodu zemalja članica OECD-a u 2005. godini. Porezi na prihodu = 100%

Država	Porez na dohodak fizičkih lica (1100)	Porez na dobit preduzeća (1200)	Doprinosi za socijalnu osiguranje (2000)	Porezi na imovinu (4000)	Opšti porezi na potrošnju (5110)	Porezi na pojedinačne dobra i usluge (5120)
Kanada	35,6	10,5	14,8	10,0	15,0	8,9
Meksiko*			15,7	1,6	19,1	36,6
SAD	35,1	11,4	24,7	11,4	8,0	6,6
Australija	39,8	19,3		8,7	13,4	12,0
Japan	18,3	15,5	36,8	9,7	9,5	7,7
Južna Koreja	13,3	16,0	21,0	11,9	17,5	15,9
Novi Zeland	41,1	16,8		4,9	23,8	6,2
Austrija	22,1	5,4	34,5	1,3	18,9	7,8
Belgija	30,5	7,7	30,6	4,7	16,1	7,4
Češka Republika	12,2	12,0	42,9	1,2	19,2	9,9
Danska	48,7	7,6	2,2	3,7	19,9	10,7
Finska	30,7	7,6	27,3	2,7	19,8	10,8
Francuska	17,3	6,2	37,0	7,8	17,1	7,6
Nemačka	23,3	4,9	39,9	2,5	18,0	9,9
Nemačka	23,3	4,9	39,9	2,5	18,0	9,9
Grička	14,8	10,3	35,2	4,3	22,2	9,3
Mađarska	18,0	5,7	31,3	2,3	28,1	10,8
Island	34,8	5,6	8,0	6,0	27,7	10,4
Irska	27,3	11,2	14,8	7,9	25,1	11,1
Italija	25,5	6,8	30,8	5,0	14,6	9,2
Luksemburg	19,0	15,5	28,0	8,5	16,1	12,3
Holandija	18,0	9,8	33,9	5,3	19,5	9,3
Norveška	22,1	27,0	20,4	2,6	18,1	8,1
Poljska	12,6	6,1	39,7	3,8	22,5	12,9
Portugalija	15,7	8,8	32,7	2,9	23,8	14,8
Slovačka	8,4	8,7	40,4	1,6	25,1	12,4
Španija	18,0	10,8	33,7	8,4	17,5	8,7
Švedska	31,6	7,5	26,7	3,0	18,5	6,8
Švajcarska	35,7	8,9	23,9	8,0	13,4	7,8
Turska	14,7	7,1	22,4	3,3	21,8	25,5
Velika Britanija	28,6	9,3	18,8	12,0	18,6	10,5
OECD Total	24,6	10,3	25,6	5,6	18,9	11,3
OECD Evro	23,0	9,1	28,5	4,7	20,1	10,6
EU-15	24,7	8,6	28,4	5,3	19,0	9,7

Izvor: Isti kao za prethodnu tabelu.

* Ne raspolaže se podacima za porez na dohodak građana i za porez na dobit preduzeća. Ranijih godina (2000) taj podatak je iznosio 28,9%.

Iza podataka prikazanih u ovim tabelama kriju se mnoga dejstva faktora koji utiču na kompoziciju poreskih sistema svake konkretne zemlje. Posmatrajući OECD, evropske zemlje, a posebno Evropsku uniju (sa tada postojećih 15 članica), prva dva mesta u poreskoj strukturi pripadaju, po pravilu, doprinosima za socijalno osiguranje i porezu na dohodak fizičkih lica, dok treće i četvrto mesto pripadaju prihodima od opšteg poreza na promet i prihodima ostvarenim selektivnim porezima na potrošnju. U poslednjoj deceniji prihodi od doprinosa za socijalno osiguranje pretekli su (osim za zemlje OECD-a u celini, gde su se izjednačili) prihode ostvarene oporezivanjem dohoda fizičkih lica. To je bila jedina ozbiljnija dinamička promena u strukturi poreskih prihoda koja se dogodila u svim zemljama članicama OECD, naravno ako se isključi blago povećanje prihoda po osnovu poreza na dodatu vrednost koje se dogodilo u većini zemalja članica OECD. Najznačajnije strukturne promene dogodile su se u Kanadi, SAD (uvodenjem brojnih programa socijalne pomoći⁶⁹), Finskoj, Švedskoj i Turskoj.

Opšti porez na promet, praktično porez na dodatu vrednost (od zemalja OECD-a nemaju ga samo SAD), na trećem je mestu i takođe pokazuje povećanje svog udela kod najvećeg broja zemalja članica OECD-a. Ni u jednoj od posmatranih država, opšti porez na promet nije najizdašniji javni prihod. Međutim, u većini tranzicionih zemalja je na drugom mestu, najčešće odmah iza doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, a ispred poreza na dohodak fizičkih lica. Uočljivo je relativno i asipoluto nisko učešće prihoda od opšteg poreza na promet u SAD i u Japanu⁷⁰ (ispod 10% ukupnih poreskih prihoda), a ove zemlje imaju istovremeno i nisko oporezivanje selektivnim porezima na potrošnju, znatno ispod proseka za OECD.

Selektivni porezi na potrošnju su zastupljeni u Meksiku (čik 36,6% ukupnih poreskih prihoda i predstavljaju najznačajniji javni prihod), Turskoj (sa 25,5% su najznačajniji poreski prihodi) i Južnoj Koreji (takođe, među najznačajnijim javnim prihodima). Treba navesti da većina zemalja koje imaju najporesećno učešće opšteg poreza na promet imaju i najporesećno učešće selektivnih poreza na potrošnju.

U značajnom zaostatku za navedenim porezima su porez na dobit, preduzeća i porezi koji pogodaju imovinu. Udeo poreza na dobit preduzeća je izuzetno varirao u ukupnim poreskim prihodima u poslednjih desetak godina. U jednom manjem broju zemalja njegovo učešće je smanjeno (Luksemburg, Italija, Irska) dok je u većini ostalih udeo tog poreza u strukturi ukupnih poreskih prihoda porastao, u nekim državama i veoma značajno (Norveška, Australija, Japan, Novi Zeland, SAD, Koreja).

Porez na imovinu ima značajnu poziciju u zemljama koje spadaju u ekonomski najrazvijenije zemlje: Južna Koreja, Velika Britanija, SAD, Japan, Kanada, Australija, Švajcarska i Luksemburg. Veoma je skromna pozicija poreza na imovinu u jednoj ambivalentnoj skupini zemalja članica OECD-a. Tu su tako zemlje koje su ekonomski slabije rangirane u okviru zemalja članica OECD, tako i neke koje su među veoma razvijenim: Češka, Slovačka, Austrija, Meksiko, Madarska, Norveška i Nemačka.

Na kraju, kao kuriozitet, treba navesti primer Južne Koreje koja ima relativno izbalansiranu strukturu svih šest grupa poreskih prihoda. Nasuprot tome, nije mali broj zemalja članica OECD koje karakteriše veoma nedisperzivna i skoro monolitna poreska struktura (Danska, Češka i domaća Turska).

Globalno posmatrano, postoje savremeni poreski sistemi koji su većim delom oslonjeni na neposredne poreze (posebno na porez na dohodak i doprinose za socijalno osiguranje), odnosno oni koji su u većoj meri oslonjeni na posredne poreze (porez na promet, odnosno porez na dodatu vrednost, i selektivne poreze na potrošnju). U poslednjih deceniju-dve postoji blaga tendencija,

uprkos jačanju pozicije doprinosa za socijalno osiguranje, ka proširenju upotrebe i značnja posrednih poreza, posebno zbog rastuće primene poreza na dohodak vrednost. Ta tendencija se širi uprkos činjenici što je s gledišta pravičnosti i ravnomernosti raspodela poreskog tereta (stranzerno ekonomskoj snazi) pogodniji poreski sistem u kojem prevladaju neposredni poreski oblici.

U tabeli koja sledi prikazuje se struktura poreskog sistema posredstvom strukturne konsolidovanih javnih prihoda Republike Srbije u poslednje dve godine za koje se raspolaze podacima. Naravno, podaci o poreskoj strukturi u Srbiji nisu do kraja uporedivi s podacima koji su u prethodne dve tabele dati za članice OECD-a.

Tabela 7. Struktura konsolidovanih javnih prihoda Srbije BDP = 100%

Prihod/godina	2006.	2007.
Javni prihodi	42,4	42,1
1. Tekući prihodi	41,9	41,6
1. Poreski prihodi	37,0	36,3
1.1. Carine	2,2	2,4
1.2. Porez na dohodak građana	5,8	4,8
1.3. Porez na dobit	0,9	1,2
1.4. Porez na dodatu vrednost	11,0	11,1
1.5. Akcize	4,3	4,1
1.6. Porezi na imovinu	0,9	0,8
1.7. Ostali poreski prihodi	0,6	0,6
1.8. Doprinosi za socijalno osiguranje	11,3	11,3
2. Neporeski prihodi	4,9	5,3
3. Kapitalni prihodi	0,5	0,5
Ukupno konsolidovani javni prihodi	100,0	100,0

Izvor: Memorandum o budžetskoj i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu sa prognozijama za 2010. i 2011. godinu, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, maj, 2008, str. 32.

Podaci iz tabele pokazuju, najpre, da je fiskalno opterećenje u Srbiji značajno i da iznosi 42,4%, odnosno 42,1% društvenog bruto proizvoda. Prema tome, iako nije do kraja uporedivo, u Srbiji je fiskalno opterećenje među značajnijima u Evropi. Ne sme se ispuštiti iz vida da je Srbija po ekonomskoj snazi (dohodak *per capita*) među najslabije rangiranim evropskim državama. Poreski prihodi predstavljaju dominantnu poziciju ukupnih konsolidovanih prihoda Republike (oko 88% konsolidovanih prihoda), dok su zanimljiviji kapitalni prihodi.

Među poreskim prihodima najznačajnije mesto zauzimaju porez na dodatu vrednost i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje. Indirektni porezi (porez na dodatu vrednost, akcize i carine) su veoma značajni, njihov udeo u konsolidovanim javnim prihodima iznosi oko polovine. Klasični poreski prihodi (bez doprinosa za obavezno socijalno osiguranje) su skromni, posebno porezi na imovinu i porezi na dobit preduzeća. Udeo poreza na dohodak fizičkih lica je takođe skroman, naručito u poređenju sa većinom zemalja članica OECD-a, odnosno Unije. No, ono što je značajno, prihod od poreza na dohodak fizičkih lica, već nekoliko godina unazad, pokazuje neprihvatljivu tendenciju relativnog smanjivanja svoga udela. Posmatrane dve godine koje se navode u tabeli to najbolje reflektuju, pad učešća ovoga poreza u bruto društvenom proizvodu Republike je veoma značajan – sa 5,8% na 4,8%.

Grosso modo, struktura poreskih prihoda u Srbiji osorno od strukture u najvećem broju članica OECD-a. Ona nosi sve odlike poreske strukture jedne ekonomski nerazvijene zemlje, s izraženom dominacijom posrednog oporezivanja. Ovaj zaključak mnogo ne menja činjenica da

⁶⁹ J. Singlet, *Op. cit.*, str. 33–37.

⁷⁰ Inače, Japan je relativno besna, tek 1989. godine, usvoio porez na dohodak vrednost.

su doprinosi za obavezno socijalno osiguranje pojedinačno blizansno najznačajniji javni prihodi u Republici. Navedeni podaci pokazuju da u poreskoj strukturi Srbije naprostočno u odnosu na većinu članica OECD-a dominiraju posredni poreski oblici i doprinosi za socijalno osiguranje (oba ova prihoda svakako uveliko prevazilaze proseke za članice OECD-a), a da prilično znatnijim porezi na dohodak fizičkih lica i posebno porez na dobiti preduzeća i porezi na imovinu.

9. HARMONIZACIJA POREZA U EVROPSKOJ UNIJI

Već više od pola veka traje stvaranje svojevrstne zajednice evropskih država⁶². Motivni evropske integracije, koji su došli do izražaja po okončanju Drugog svetskog rata, bili su raznovrsni, a njihova suština je bila u potrebi obezbeđivanja privrednog blagostanja stanovništvu Evrope, praćenog ekonomskim prosperitetom i stabilnošću. V. Čerčil je u svom istorijskom govoru u Cirihu 19. septembra 1946. godine izneo viziju „Sjedinjenih Evropskih Država“, a Evropski kongres održan u Hagu maja 1948. godine je tu ideju počeo da realizuje u praksi uspostavljanjem Saveza Evrope. Ubrzo je usledila konkretizacija ekonomskog povezivanja. Naime, 9. maja 1950. godine⁶³ Robert Šuman (frn. Robert Chouman), francuski ministar spoljnih poslova, javnosti prvi put predstavlja predlog za stvaranje onoga što se smatra osnovama za nastanak današnje Evropske unije. Tzv. Šumanova deklaracija obeležila je početak novih odnosa razumevanja, solidarnosti i saradnje među dotle razdijeljenim i sukobljenim zemljama Starog kontinenta i prvi korak ka „zajednici evropskih naroda“. Iz Šumanovog predloga su se kao inspiratori našli Žan Mone (frn. Jean Monnet), francuski ministar planiranja, i Althero Spineli (ital. Althero Spinelli), italijanski federalista. Već 18. aprila 1951. godine u Parizu je potpisan Ugovor o Evropskoj zajednici za uglji i čelik („Pariski ugovor“), a 27. maja 1952. godine se obrazuje Evropska odbrambena zajednica. Potpisivanjem Rimskog ugovora 25. marta 1957. godine obrazovane su dve nove ekonomske integracije: osnovana je Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (Euratom). Tri navedene ekonomske integracije spojene su u jednu 1. jula 1965. godine, kada je obrazovana Evropska zajednica. Članice su bile Francuska, Italija, SR Nemačka, Belgija, Holandija i Luksemburg (početna evropska šestorica). Takom 1972. godine članovi Evropske zajednice postaju Velika Britanija, Danska i Irska⁶⁴. 1. januara 1981. godine Grčka postaje član Evropske zajednice, 1. januara 1986. godine članovi Evropske zajednice postaju Španija i Portugal, a 1. januara 1995. godine članovi Evropske zajednice postaju Austrija, Švedska i Finska. Najzad, 1. maja 2004. godine članovi Evropske unije⁶⁵ postaju Češka, Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Madarska, Malta, Poljska, Slovenija i Slovaka, a 1. januara 2007. godine članice Unije postaju Bugarska i Rumunija⁶⁶.

⁶² Što predstavlja nastajanje Evropske zajednice, odnosno Unije, reči su iz knjige: V. Vajdenfeld (Werner Weidenfeld) i V. Vesek (Wilhelm Wesek), *Evropa od A do S, priručnik za evropsku integraciju* (frn. *Europa von A bis S, Taschenbuch der europäischen Integration*), Ischango Konrad Akademischer Stiftung, Beograd, 2003, str. 9–14 i 121–130.

⁶³ Zbog toga se kao rođendan Evropske unije uzima 9. maj. Formalna odluka o ovom datumu kao danu Evrope doneta je na samrta Hlclca Evropske zajednice u Rimu 1985. godine.

⁶⁴ Stavovima Nemačke su na referendumu 23. septembra 1972. godine odili da pristupe Evropskoj zajednici. Oni su to učinili ponovo 28. novembra 1994. godine.

⁶⁵ Evropska zajednica (frn. *Communaute européenne* – CEJ), dokli naziv Evropska unija (frn. *Union européenne* – UEJ) Ugovorom o stvaranju Evropske unije od 7. februara 1992. godine, a na osnovu odluke Evropskog saveta doneta na samrta održanom u Maastrichtu 9.–10. decembra 1991. godine.

⁶⁶ Tzv. zamlje zapadne Balkana (BR, Makedonija, Albanija, Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine/ i Hrvatska nalaze se u raznim statusnim kategorijama za članstvo u Uniji.

Stvaranje jedinstvenog tržišta, što je jedan od osnovnih ciljeva formulisanih u Ugovoru o osnivanju Evropske unije, treba da bude praćeno posepenim usklađivanjem ekonomskih politika zemalja članica. Jedinstveno tržište podrazumeva slobodno kretanje dobara, usluga, ljudi i kapitala (četiri fundamentalne slobode) u uslovinu postojanja konkurencije. Budući da razlike u poreskim sistemima i poreskim politikama zemalja članica Evropske unije izazivaju diskriminacije, određeni stepen poreske harmonizacije⁶⁷ postao je *conditio sine qua non* funkcionisanja jedinstvenog tržišta.

Proces poreske harmonizacije zapravo obuhvata segmente harmonizacije u domenu posrednih poreza, u domenu neposrednih poreza, u domenu eliminisanja dvostrukog oporezivanja i harmonizaciju u domenu saradnje poreskih službi zemalja članica. Inicijalni dokument za realizaciju procesa poreske saradnje predstavljaju četveni izveštaji Fiskalnog i finansijskog komiteta, na čijem je čelu bio Fritz Nofjmark (nem. Fritz Neumark), a koji je objavljen početkom 1962. godine⁶⁸.

Poreska harmonizacija u okviru Evropske zajednice započela je usvajanjem Rimskog ugovora 1957. godine. Član 90 pomenutog ugovora zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju koja bi dala prednost domaćem proizvodu nad proizvodima država članica, član 93 direktno poziva na harmonizaciju poreza na promet, akciza i drugih vrsta posrednih poreza, dok član 94 načelno nalaze harmonizaciju gde god je ona neophodna da bi unutrašnje tržište nesmetano funkcionisalo.

Poreska harmonizacija je do sada bila najintenzivnija u oblasti posrednih poreza, odnosno poreza na dodatu vrednost i akciza.

Harmonizacija posrednih poreza⁶⁹ ostvarena je serijom direktiva počev od 1967. godine, kojima su kumulativni svefažni porezi na promet u Nemačkoj, Italiji, Belgiji, Holandiji i Luksemburgu, kao i jednofazni porez na promet u maloprodaji u Danskoj i jednofazni porez na promet u trgovini na veliko koji se primenjivao u Velikoj Britaniji i Irskoj, zamjenjeni jedinstvenim poreskim oblikom – svefažnim neto porezom na promet, odnosno porezom na dodatu vrednost koji je već na neki način postojao u Francuskoj. Taj veliki posao je u prvoj fazi okončan donošenjem i primenom Šeste direktive iz maja 1977. godine. Ta direktiva kasnije je više puta menjana i dopunjavana, ali su zahvaljujući njoj usklađeni svi najvažniji elementi zakonskog opisa poreskog činjeničnog stanja kod poreza na dodatu vrednost, i to: *poreskog obveznika, objekta oporezivanja, poreske osnove, porezih oslobođenja, prava na poreski odbitak, poreske stope, posebnih poreskih režima i obaveza poreskih obveznika*. Šestom direktivom, sa svim njenim kasnijim izmenama i dopunama, ustanovljen je skoro u potpunosti usklađen sistem poreza na dodatu vrednost, koji je poznat pod nazivom EU model PDV i koji kao takav postaje uslov za pristupanje Evropskoj uniji.

Pri kraju 1992. godine usvojena je posebna direktiva (koja je inače integrisana u reket Šeste direktive), kojom je predviđeno usklađivanje (približavanje) stopa poreza na dodatu vrednost. Propisano je da u prelaznom periodu opšta stopa ne sme da bude niža od 15%, povišene stope su ukinute, a dopuštena je primena jedne ili najviše dve snižene stope koje ne smeju da budu niže od 5% i koje mogu da se primenjuju samo na isporučene dobara i pružanje usluga posebno navedenih u aneksu. Tako su u aneksu navedeni sledeći proizvodi i usluge na koje se mogu primenjivati snižene stope: prehrambeni proizvodi, voda, lekovi i medicinska oprema, prevoz putnika, knjige i druge publikacije, usluge u kulturi i sportu, isporuka dobara i pružanje usluga u poljoprivredi i

⁶⁷ Rad poreskom harmonizacijom treba razumeti proces uklapanja poreskih barijera i razlika između poreskih sistema zemalja članica Evropske zajednice. Inače, ona podrazumeva usklađivanje poreskog zakonodavstva između različitih zemalja članica i primenu direktiva Evropske unije u različitim oblastima poreskog prava.

⁶⁸ Članovi ovog Komiteta bili su, pored E. Neumarka, Franklina, još i W. Albers, Kiel, A. Barre, Pariz, C. Cassani, Rim, J. Kaufman, Luksemburg, M. Mason, Brisel, B. Schenstok, Hng, C. Shoop, New York, G. Stammert, Rim i G. Védal, Pariz. Osim njih, u operativnu radu posli bilo je uključeno još desetak stručnjaka iz Evropske komisije, njenog sektora za „poreske probleme“. U to vreme bile su to vodeće ličnosti u domenu teorije i prakse javnih finansija Evrope i sveta.

⁶⁹ Predloga za pisanje poreske harmonizacije je rad G. Hle-Pogov, *Poresko pravo Evropske unije*, Službeni glasnik RS, Beograd, 2004.

u socijalnoj zaštiti i socijalnom osiguranju, pogrebne usluge i oprema, isporuka prirodnog gasa i električne energije. Pošto nisu učinjeni očekivani pomaci u usklađivanju stopa poreza na dodatu vrednost, nadležni organi Evropske unije su srećnom 2003. godine pokrenuli novi inicijativu, posebno na planu racionalizacije i pojednostavljenja sniženih stopa poreza na dodatu vrednost, kako bi se obezbedila njihova što racionalnija primena između zemalja članica Evropske unije. Naravno, osnovni cilj predloženo je da se unapredi funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Unije i izbegnu potencijalne distorzije u konkurenciji. Osim toga, uskoro se očekivalo i priključenje novih članica država, sa osetrnim razlikama u politici stopa poreza na dodatu vrednost. Ilustracije radi, u tabeli koja sledi daje se pregled visine i broja poreskih stopa u svim državama članicama Unije, kao i u državama nastalim raspadom SFR Jugoslavije.

Tabela 8. Stopa poreza na dodatu vrednost na dan 1. 1. 2008. godine

Država/poreska stopa	opšta	snižena	snižena
Srbija	18		8
Hrvatska	22		10
Makedonija	18		5
Gra Gora	17		7
Bosna i Hercegovina	17		
Slovenija	20		8,5
Češka	19		9
Madarska	20	7,5	12
Slovačka	19		10
Poljska	22	3	7
Grčka	19	9	4,5
Nemacka	19	10,7/17	5,5
Danska	25		
Kipar	15	8	5
Svedska	25	6	12
Austrija	20	12	10
Italija	20	10	4
Portugalija	21	12	5
Rumunija	19		9
Belgija	21	12	6
Bugarska	20	7	
Holandija	19		6
Spanija	16	7	4
Francuska	19,6	5,5	2,1
Irska	21	13,5	5,2
Letonija	18		5
Malta	18		5
Finska	22		17
Velika Britanija	17,5		5
Estonija	18		5
Litvanija	18	5,9	6
Luksemburg	15	12/16	3

Evor: KPMVQ Indirect Taxes Guide, Beograd, 2008.

Šarenilo stopa poreza na dodatu vrednost više je nego očigledno. Samo dve države imaju po jednu poreznu stopu (Danska i Bosna i Hercegovina), 15 država ima po dve poreske stope, 11 po tri a čak četiri države imaju po četiri stope (Litvanija, Madarska, Luksemburg i Nemacka). Raspon standardne (opšte) stope veoma je veliki: između 15% (Luksemburg i Kipar) i 25%

(Danska i Švedska). Ništa manje nisu značajne razlike u visini snižene stope. Danska i Bosna i Hercegovina nemaju uopšte snižene stope. U Francuskoj je snižena stopa 2,1% (druga snižena je samo 5,5%), u Luksemburgu i Poljskoj 3% a stopa je najviše snižena u Finskoj – čak 17%! Treba primetiti da je opšta stopa u Finskoj 22%. Hrvatska i Slovačka imaju sniženu stopu od 10%. Austrija, pak ima dve snižene stope i obe su i relativno i apsolutno visoke – 10% i 12% (a standardna stopa je pri tome samo 20%).

Posmatrajući kretanje stope poreza na dodatu vrednost u poslednjih nekoliko godina treba primetiti nekoliko stvari. Najpre, mnoge zemlje su povećale broj poreskih stopa poreza na dodatu vrednost. Drugo, smanjene su ekstremne vrednosti kod standardne stope. Najviša (25%) i najniža stopa (15%) sreću se kod relativno manjeg broja zemalja. Najveći broj zemalja nastoji da standardnu stopu odredi na nivou od oko 20%. Treće, osetno je povećan broj sniženih stopa sa veoma uočljivim varijacijama njihovih visine.

Navedena kretanja u visini poreskih stopa poreza na dodatu vrednost u posmatranim zemljama ukazuju na nastojanja da se, uprkos prirodni poreza na dodatu vrednost, on iskoristi i za realizaciju eksteriškarnih ciljeva oporezivanja (niske stope tog poreza na predmete namenjene ishrani, obrazovanju, kulturi, zdravstvu, socijalnoj brzi i sižno).

Šarenilo stopa poreza na dodatu vrednost, treba napomenuti, pokazuje da se pravila ustanovljena direktivama u pogledu visine i broja stopa sve manje poštuju. Odstupanja su posebno uočljiva u poslednjih nekoliko godina i nisu rezultat činjenice da je Unija povećana za novih 12 zemalja. Analiza pokazuje da su u odstupanjima od pravila koja propisuju direktive posebno odstupale tzv. starije zemlje članice Unije (posebno Francuska, Nemacka i Luksemburg). Vidiljivo je iz podataka da nove članice Unije mnogo više poštuju pravila propisana direktivama. Izuzetak su donekle Litvanija i Madarska (imaju po četiri poreske stope).

Ako se može reći da se sa harmonizacijom opšteg poreza na promet (poreza na dodatu vrednost) u Evropskoj uniji započelo u prvim godinama, s harmonizacijom akciza se otpočelo nešto kasnije, tek pošto je jedinstveno tržište počelo da funkcioniše. Zajednički sistem akciza stupio je na snagu 1. januara 1993. godine i odnosio se na selektivne poreze na derivate nafte, duvanske preradivine i alkoholna pića. Članice mogu da uvođe akcize i na druge proizvode, pod uslovom da to ne reneti prekogranični promet tih proizvoda i da ne povećava administrativne procedure i troškove. Pravila Evropske unije u domenu akciza obuhvataju definisanje akciznih proizvoda, određivanje poreske osnovice, odučevanje poreskih oslobođenja, propisivanje minimalnih poreskih stopa, uz diskreciono pravo zemalja članica da mogu uvoditi i sopstvene stope i režim tzv. akciznih skladišta.

Od ostalih posrednih poreza, pokušaju harmonizovanja režima oporezivanja bili su podvignuti još promet energenata, motornih vozila i uvećanja kapitala.

Akcize se plaćaju, kada je reč o energentima, samo na derivate nafte. Počev od 2003. godine preduzimaju se aktivnosti kako bi se akcizama oporezivali i ostali energenti kao što su uglji, prirodni gas i struja tako što bi se i na njih proširio sistem minimalnih stopa akciza koji važi za derivate nafte.

Oporozivanje motornih vozila je u godinama na razmeđu veka skrenulo ozbiljnu pažnju, budući da je uočen veoma različit poreski tretman vozila prilikom kupovine, ali i prilikom redovnih godišnjih registracija. Uočeni su oprečni stavovi zemalja koje su proizvođači i onih koje to nisu i da zbog toga značajan segment unutrašnjeg evropskog tržišta doživljava ozbiljnije poremećaje i distorzije. Usvojeno je nekoliko direktiva čiji je cilj da se uočene distorzije smanje, ako ne i neutrališu. Nažalost, podaci pokazuju da se i u domenu harmonizacije akciza, kao i u domenu poreza na dodatu vrednost, osvrtaju retrogradna kretanja u odnosu na ono što je dogovoreno, u odgovarajućim dokumentima Unije zapisano i kao takvo prihvaćeno.

Usvojene su i direktive koje se odnose na ujednačavanje taksi koje se plaćaju na uvećanje kapitala po raznim osnovama kako bi se obezbedilo slobodno kretanje kapitala između članica. Direktivama je određena stopa te takse u iznosu od 1%, ali se može pružiti i olakšica u vidu njenog smanjenja na 0,5%.

Harmonizacija neposrednih poreza bila je predmet pažnje takode odmah po usvajanju Rimskog ugovora, ali se od harmonizacije u domenu poreza na dohodak fizičkih lica odmah odustalo, a naporu su usmereni na uskladjivanje oporezivanja pravnih lica. Porezi na imovinu nisu bili predmet razmatranja, budući da zbog nemobitne osnovice ne remete funkcionisanje jedinstvenog tržišta niti stvaraju distorzije.

U domenu harmonizacije oporezivanja dobiti pravnih lica stavovi su bili sučeljeni između potrebe da se uspostavi „centralizovana evropska politika oporezivanja kompanija“ koja bi trebalo da uravnoteži zahtev za održavanjem nacionalnog fiskalnog suvereniteta, s jedne strane, i zahteva za eliminisanim diskriminacijom, poreske evazije, štetne poreske konkurencije i ekonomskog dvostrukog oporezivanja, s druge strane.⁷⁰

Pokušaji da se porezi na dobiti preduzeća harmonizuju svoje ishodište nalaze još u Njemačkom izvještaju iz 1962. godine koji sadrži predlog da se u poreske sisteme svih zemalja članica uvede sistem dvojnih stopa kao metod poreske integracije radi smanjivanja ekonomskog dvostrukog oporezivanja. Kasnije su činjeni drugi predlozi, uključujući i predlaganje primene klasičnog sistema oporezivanja dobiti preduzeća. No, 1990. godine je zauzet stav da u harmonizaciji neposrednih poreza treba primeniti politiku manjih koraka, koncept „postepene i relativno spore harmonizacije“, umesto do tada promovisanog programa harmonizacije sistema poreza na dobiti preduzeća.⁷¹ Posledica nečinjenja na planu harmonizacije neposrednih poreza u skoro trodecenjskom periodu dovela je do tzv. Rudingovog (H. O. Ruding, holandski ministar finansija) izvještaja 1992. godine koji sadrži znokružen predlog harmonizacije neposrednih poreza (poreza na dobiti preduzeća), iznoseći čitav niz predloga (ukidanje poreza po odbitku na dividende koje filijala isplaćuje matičnoj kompaniji, nije se opredelio ni za jednu metodu za eliminaciju dvostrukog pravnog oporezivanja, ali je preovladajuće mišljenje da je jednostavnija metoda izuzimanja, predložene su minimalna i maksimalna stopa poreza na dobiti preduzeća, uvođenje zajedničkih pravila za amortizaciju osnovnih sredstava, ujednačavanje poreskog tretmana *goodwill* i ostalih prava intelektualne svojine i slično). Budući da se ništa nije promenilo, sačinjen je i drugi Rudingov izveštaj 2001. godine. Konstatovano je da je potreba za reformom poreza na dobiti preduzeća još veća jer je stvoreno unutrašnje tržište, uspostavljena monetarna unija, značajno su povećane međugranične poslovne aktivnosti na teritoriji Evrope, a efektivne poreske stope osetno se razlikuju.

Ipak, činjenice su neumoljive. Na početku XXI veka Evropska unija, koja ima 27 zemalja članica, ima 27 odvojenih poreskih sistema i poreskih pravila u domenu oporezivanja dobiti preduzeća prema kojima se na različite načine obračunavaju poreske osnovice, stvaraju povećani administrativni troškovi i troškovi plaćanja poreza, izazivaju brojni problemi u domenu transfernih cena, dvostrukog pravnog⁷² i ekonomskog oporezivanja, različitih nominalnih⁷³ i efektivnih⁷⁴ poreskih stopa i slično. Evropska unija i dalje u šteti oporezivanja dobiti preduzeća ima dva cilja:

⁷⁰ G. Jile-Popov, Op. cit., str. 105.

⁷¹ G. Jile-Popov, Op. cit., str. 117.

⁷² Dvostruko pravno oporezivanje između zemalja članica eliminiše se na osnovu bilateralnih ugovora koji je između 15 članica bilo 97, uključujući i jedan multilateralni ugovor zaključen između tri zemlje članice, od ukupno mogućih 105 ugovora. Postojećim brojaj članica Unije na 27, broj bilateralnih ugovora (svaka sa svaki) osnovno se povećava (teoretski, treba da postoji 351 bilateralni ugovor⁷³). Naprava, stvarnost je daleko od toga jer još nisu zaključeni ugovori između svih članica Unije. Zaključeni bilateralni ugovori između članica Unije nisu do kraja završeni na postavljanju odgovarajućih direktiva (tzv. Model EU, odnosno Model OECD ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja), većina su nezavršeni i na doprinosu rešavanju problema na planu harmonizacije neposrednih poreza.

⁷³ Nominalne stope poreza na dobiti preduzeća kreću se u rasponu od 10% u Italiji, do 57,5% u Nemačkoj, pri čemu stopu u Nemačkoj oblikovani i lokalni porezi na poslovne aktivnosti. Naravno, nasporni efektivni stopa su manji.

da spreči štetnu poresku konkurenciju između članica i da podrži princip slobodnog kretanja kapitala – ni jednostavniji zahtevi ni jače artikulisano suprotstavljanje pojedinih zemalja članica realizaciji navedena dva cilja.

U domenu eliminisanja dvostrukog oporezivanja napori su usmereni u dva pravca. Naipre, usvojena je direktiva o oporezivanju kamata i autorskih naknada isplaćenih u odnosima između povezanih preduzeća koja se nalaze u različitim članicama. Cilj je da se ukinu porez po odbitku na navedene dve vrste prihoda kako bi se eliminisalo dvostruko ekonomsko oporezivanje. Drugo, doneta je direktiva o oporezivanju prihoda od štednje u obliku kamate. Cilj ove direktive je da omogućiti da prihod od štednje koji je u formi kamate isplaćen u jednoj članici Evropske unije, koji je rezident druge članice, bude podvrgnut efektivnom oporezivanju prema zakonu koji važi u zemlji čiji je rezident primalac navedenog prihoda. Na taj način bi se eliminisalo dvostruko ekonomsko oporezivanje ove vrste prihoda. Ova direktiva je trebalo da počne da se primenjuje od 1. januara 2005. godine (odloženi početak primene) i pretpostavlja saradnju poreskih službi članica Evropske unije (razmena informacija o isplaćenim prihodima po osnovu štednje).

Konačno, harmonizacija u saradnji poreskih organa članica započeta je još 1977. godine donošenjem odgovarajuće direktive o uzajamnoj pomoći nadležnih poreskih organa članica u oblasti neposrednog oporezivanja. Ova je direktiva posebno isticala potrebu saradnje prilikom utvrđivanja poreza na imovinu i poreza na dohodak. Direktiva je dopunjena već 1979. godine, tako da je obuhvatila i porez na dodatu vrednost. Razlog za proširivanje direktive nije samo u činjenici da je porez na dodatu vrednost prihvaćen kao opšti porez, već i u činjenici da značajan deo sopstvenih prihoda Evropske unije potiče od poreza na dodatu vrednost. Nešto kasnije (1992), ova je direktiva proširena i na akcize.

Koliko je malo urađeno na harmonizovanju neposrednih poreskih oblika i na saradnji poreskih službi najbolje pokazuje sukob – poreski skandal koji se dogodio 2008. godine između odgovarajućih službi Lihtenštajna i SR Nemačke. Bogatiji slojevi nemačkog stanovništva koristili su pogodnosti koje im se pružaju u Lihtenštajnu (i drugim državama poreskim rajevima) da bi izbegli plaćanje poreza u matičnoj državi. Te pogodnosti su: (1) pružanje *uzadi management* usluga u lihtenštajnskim bankama budući da banke, uz minimalnu povrtžiju, omiljavu trasove i fondacije u Lihtenštajnu u ime i za račun klijenta, (2) minimalni poreski tretman takvih usluga, odnosno ulaganja u trasove i fondacije po lihtenštajnskom pravu, (3) potpuna netransparentnost (potpuna tajnost) uloga u lihtenštajnskim bankama po lihtenštajnskim bankarskim propisima. Na taj način kapital uložen u lihtenštajnske banke se uvećava, minimalno oporezuje i ostaje van jurisdikcije matične države, bez mogućnosti da se utvrdi čak i da li prihod ostvaren korišćenjem ovih usluga pripada poreskom obvezniku neke države. Drugim rečima, savršeno legalna usluga u jednoj državi (bankarska usluga u Lihtenštajnu) koristi se da bi se platio manji porez u toj državi (Lihtenštajnu) i tako izbeglo plaćanje poreza u drugoj državi (matičnoj poreskoj obeznicu, u ovom slučaju SR Nemačkoj).

SR Nemačka je okružena poreskim rajevima (poput Luksemburga, Lihtenštajna, ali i Švajcarske i Austrije) što poresku evaziju, za bogatije nemačke građane, čini udaljenom samo „par sati vožnje“. Pomenuti poreski skandal je izbio jer je jedan gnevni bivši zaposleni u lihtenštajnskoj banci prodao⁷⁴ nemačkoj Federalnoj obaveštajnoj službi (BND) podatke o 4572 nemačka državljanina⁷⁵ koji su značajna sredstva držali u lihtenštajnskim bankama i tako izbegavali da plaćaju porez. Naravno, BND je predala materijale Odeljenju za poreske istrage i tako je otkriven skandal koji je posle zahvatio i ostale države. Akciju su započele skoro sve članice Unije.

⁷⁴ Federativna obaveštajna služba je uvećevala podatke planila 4-2 miliona evra i objavlila ime prodavca. To je Helmut Kiser (nem. Heinrich Kießer), ranije zaposlen u lihtenštajnskoj banci LCT Group.

⁷⁵ Interesantno je da su podaci bili stari pet godina, a na spisku su bile i osobe na visokim položajima, na primer i direktor nemačke pošte (Deutsche Post AG) koji je javno osumnjican da je utajio, korišćenjem usluga jedne lihtenštajnske banke, preko milion evra poreza. Osim nplućte dugovanog (unajetnog) poreza, planilo je i iznati u iznosu od 4 miliona evra.

U tome, osim SR Nemačke, prednjače Velika Britanija (počela, poučena nemačkim iskustvom, da plaća dostavljacima, što je inače ranije odbijala i to iznose koji se mere milionima funti), Francuska, Holandija i Danska. Akcije su započele i ostale članice OECD-a, ali i druge zemlje.

Već na samom početku istrage u SR Nemačkoj (ukupno je osumnjičeno više od 700 osoba) 91 osoba je priznala da je umiššana u štetnu praksu i do kraja februara 2008. godine poreska služba SR Nemačke je naplatila preko 27,8 miliona evra utajenog poreza. Očekuje se, prema prvim nalazima, da će se naplatiti preko 200 miliona evra na utajene prihode od preko 3,4 milijarde evra.

Skoro poluvekovno postojanje Evropske unije izbacilo je na površinu svu ozbiljnost pitanja harmonizacije poreskih sistema i poreskih politika članica Unije koje su inače i dalje veoma različite, posebno u političkom i ekonomskom smislu. U ovom trenutku čini se da bi se jedino porez na dodatu vrednost mogao okarakterisati kao „evropski porez“, uprkos retrogradnih kretanja u poslednjih nekoliko godina. Uredivanje neposrednih poreza, to je ipak nepodeljeno mišljenje, treba u najvećoj meri da bude prepušteno članicama, uz postojanje i poštovanje određeni pravila o poreski relevantnim pitanjima. Vreme koje predstoji, stroga, treba da bude obelježeno snažnijim potezima i na terenu neposrednog oporezivanja kako bi ono što porpunitije odgovorilo izazovima koje nameće obezbeđivanje „četiri slobode“ i zahtevima koje u tom kontekstu postavlja praksa Evropskog suda pravde.⁷⁶

Navedena relativno neuspešna nastojanja da se sprovede harmonizacija sistema i politike oporezivanja u okvirima Unije, uključujući i zastranjivanja u domenu harmonizacije posrednog oporezivanja (posebno porezom na dodatu vrednost), nježlost nisu slučajna. Evropska unija uzaludno već dve decenije pokušava da sprovede reformu svojih osnovnih institucija. Evropski ustav, bez obzira na njegovo ime, nikada da stane na noge. Prvo su stanovnici Francuske a zatim i stanovnici Holandije početkom XXI veka na referendumu jasno odbili predlog Ustava Evropske unije koji je nekoliko godina, sa velikim entuzijazmom i sa mnogim neskrivenim nadama, radila grupa na čijem je čelu bio raniji francuski predsednik Republike Valeri Žiskar Desren (fran. Valéry Giscard D' Estering). Druge članice Unije, budući da je bilo beskorisno, nisu se izjašnjavale o predlogu Ustava.

Neuspeh u prihvatiranju Ustava Unije nije zaustavio napore da se sprovede odgovarajuća reforma osnovnih institucija Unije. Rezultat tih napora je izrada dokumenta o relativno blažoj reformi njenih institucija. Dokument je tokom 2007. godine usvojen u Lisabonu i poznat je pod nazivom Lisabonski ugovor. Prihvatili su ga parlamenti 18 članica Unije⁷⁷. U Irskoj je predviđeno da se njegovo usvajanje mora obaviti na referendumu koji je organizovan 12. juna 2008. godine i koji je bio neuspešan. Posledice neuspeha u reformi institucija Unije su svakako delokosežne, a vreme koje predstoji će pokazati i kakve. Treba očekivati da to neće zaustaviti širenje Unije prijemom zemalja zapadnog Balkana⁷⁸.

10. KLASIFIKACIJE POREZA

U poreskim sistemima savremenih država sreće se veliki broj poreza. To drugim rečima znači da poreski sistemi počivaju na konceptu poreskog pluralizma, a ne poreskog monizma.

⁷⁶ G. Ilie-Trgov, Op. cit., str. 184.

⁷⁷ Istašnjavaње parlamenta u preovlađujućem državama članicama Unije je bilo pominano posle 12. juna 2008. godine. Neuspeh u Irskoj to istašnjavaње sam beskorisno jer prihvatanje dokumenta kao što je Lisabonski ugovor mora biti jednoglasno.

⁷⁸ Predsednik Evropskog parlamenta Hans Gert Pötering je bio veoma oduševljen što je samom za ishod istrage referenduma: „Sve, uključujući reformni ugovor ne stoji na snazi treba odlučiti, međutim, uz izuzetak Francuske, od daljnje širenja Evropske unije“. Na svu sreću, reakcije ostalih zvanika Unije su bile drugačije i više optimistične, i sa aspekta reformisanja Unije i sa aspekta njenog širenja.

U uslovima postojanja velikog broja poreza pred finansijskom teorijom se postavlja izazov da grupiše (klasifikuje) brojne oblike. Postojeće i u teoriji poznate klasifikacije brojne su i razlikuju se na različitim kriterijumima.

(1) Podela na redovne i neredovne poreze učinjena je s vremenske tačke gledišta. Redovni porezi su oni koji se pojavljuju u poreskom sistemu neke zemlje redovno, svake godine. Redovni porezi mogu biti periodični i neproizvoljni. Periodični porezi su oni koji se pojavljuju i naplaćuju redovno, u određenim intervalima, dok se neproizvoljni porezi smatraju oni koji postoje u poreskom sistemu kao redovni porezi, ali čije uhitanje (naplata) nije predviđljivo. Redovni porezi dominiraju u poreskom sistemu i njima se, po pravilu, finansiraju redovni javni rashodi. Neredovni porezi su oni koji se u poreskom sistemu zemlje pojavljuju s vremena na vreme, a njihovo pojavljivanje je vezano za izuzetne, vanredne ekonomske, socijalne, ili političke prilike u državi, odnosno čije je uvođenje protireklo iz potrebe da se saniraju posledice elementarnih nepogoda i katastrofa. Njima se po pravilu finansiraju vanredni javni rashodi.

(2) Ako se kao kriterijum uzme predmet oporezivanja onda se dobija podela poreza na objektivne (realne) i subjektivne (personalne) poreze. Objektivni porezi su oni koji pogadaju prihode, odnosno imovinu prema njihovim stvarnim elementima, ne vodeći računa o ličnosti poreskog obveznika, niti o njegovoj ukupnoj ekonomskoj situaciji i porodičnim prilikama. U subjektivne poreze spadaju porezi koji vode računa o ličnosti poreskog obveznika, o njegovoj ukupnoj ekonomskoj snazi kao i o njegovim porodičnim i ličnim prilikama. U savremenim poreskim sistemima uočljiva je orijentisanost ka subjektivnim poreskim oblicima, budući da je najveći broj objektnih poreza evoluirao u pravcu subjektivnih poreza.

(3) Slična prethodnoj klasifikaciji je klasifikacija na analitičke i sintetičke poreze. Ovdje se kao kriterijum uzima obuhvatnost određene poreske situacije. Analitički porezi su porezi koji pogadaju samo jednu vrstu imovine, samo jednu vrstu prihoda, ili samo jedan promer. Sintetički porezi su, pak, porezi koji obuhvataju celinu ekonomske snage (prihoda) obveznika, njegovu celokupnu imovinu ili ukupnu promer.

(4) Vrlo je specifična podela na fondirane i nefondirane poreze. Fondirani porezi pogadaju fondirane prihode, tj. prihode od imovine, odnosno sve prihode koje obveznik ostvaruje bez rada⁷⁹. Nefondirani porezi su porezi koji pogadaju nefondirane prihode, tj. prihode koje je obveznik ostvario radom. Podela je interesantna stoga što se u praksi nastoji da se jače poreski zahvate fondirani prihodi, odnosno prihodi koji se ne sliču radom⁸⁰.

(5) Za pojedine zemlje, a posebno one koje su federativno organizovane, značajna je podela na centralne i lokalne poreze. Kriterijum za ovu podelu je nadležnost određene političko-teritorijalne zajednice za uvođenje poreza⁸¹. Lokalni porezi su porezi koji se uvode na osnovu odgovarajućih odluka lokalnih (opštinskih) organa, a po pravilu je reč o manje važnim porezima. Centralni porezi su oni koje svojim odlukama (zakontima) uvode centralni organi vlasti (parlament) i u pitanju su, po pravilu, porezi kojima se, osim fiskalnih, realizuje čitav niz drugih, prevashodno ekonomskih ciljeva.

(6) Najinteresantnija je i najviše korišćena podela na neposredne (direktne) i posredne (indirektne) poreze.

⁷⁹ B. Jakić, Op. cit., str. 107.

⁸⁰ Treba da se razlikuje od poreza koji se plaćaju na osnovu ulaganja kapitala (fondirane prihode) koji potiču od rada (nefondirane prihode), a blicke one koji potiču po osnovu ulaganja kapitala (fondirane prihode).

⁸¹ Porednici autori smatraju da se kao kriterijum razlikovanja može uzeti kako članjstva ko uvodi porez, tako i politička komu pripadaju prikupljeni poreski prihodi. Vidi B. Jakić, Op. cit., str. 109. O ovim pitanjima će biti više reči u delu teksta u kojem se razmatraju probieni fiskalnog federalizma.

Kod ove podele mogući su brojni kriterijumi razlikovanja. Ovde ćemo ukazati samo na dva: *podela po osnovu kriterijuma prevajljivosti* i *podela po osnovu kriterijuma individualne poreske snage onoga ko plaća* (poreskog placca).

Polazeći od prvog kriterijuma (prevajljivost), neposrednim porezima se smatraju oni koji se neposredno naplaćuju od poreskih destinatarata, lica koja je zakonodavac odredio da konačno snodavac predvideo da bude poreski obveznik, već drugo lice na koje je poreski teret prevajljen (poreski destinatar). Ovaj kriterijum (prevajljivost), ma koliko izgledno opravdan, nije u potpunosti i pouzdan jer se za mnoge poreze ne može tačno utvrditi da li će njihov teret biti prevajljen.

Polazeći od drugog kriterijuma (poreska snaga poreskog placca) neposrednim porezima se smatraju oni koji direktno pogodaju imovinu, dohodak, ili prihod poreskog obveznika (u tome se iskazuje poreska snaga) koji se plaćaju „na izvoru“, pre trošenja dohotka. Posrednim porezima smatraju se, pak, oni koji se plaćaju pri trošenju dohotka. Međutim, ni u ovom slučaju nije moguće podvući oštre linije razgraničenja.

Na kraju ovog dela o klasifikacijama⁸² poreza treba navesti još jednu koja je *via facti* dobila posebno pravo građanstva. U pitanju je, kako to pojedini teoretičari⁸³ s pravom govore, *ekonomska klasifikacija* koja poreze deli prema tome da li se plaćaju iz: (1) *imovine*, (2) *prihoda* ili (3) *rashoda*.

Prva i druga grupa obuhvataju neposredne, a treća posredne poreze.

POREZI NA IMOVINU

Poglavje

9

Ča izraza „porezi na (iz) imovinu (e)“ stoji razni porezi. Teorija poznaje brojne podele. No, svi oni imaju za osnovu imovinu, ali se ona kao poreski objekt pojavljuje u različitim pozicijama. *Grosso modo*, imovina u svojoj *statici* pokazuje postojanje ekonomske snage, kao što i prelaz imovine iz jednih u druge ruke (s naknadom ili bez nje), imovina u *dinamici*, indicira postojanje ekonomske snage osim imovine. I, konačno, činjenica da se vrednost imovine *повећава* *разно* u nekom periodu bez akcije njenog titulara, stvara osnov da se imovina poreski tretira. Praktično, imovinu poreski tretiramo u: (a) *njenoj statici*, (b) *dinamici* i (c) *po osnovu njenog raznog povećavanja*.

1. POREZI NA IMOVINU U STATICI

Imovina u statici može da bude samo osnov za plaćanje poreza i onda se govori o tzv. nominalnom porezu na imovinu, ali može da bude i izvor i onda se govori o tzv. realnom porezu na imovinu.

Nominalni porez na imovinu

Ovo je jedan od najstarijih poreza. To je redovan porez koji se plaća periodično ne iz supstance (imovine), već iz obveznikovih prihoda. U pitanju je, takođe, neposredan porez jer tereti neto vrednost imovine (rede bruto) iskazan u novcu, bilo da je u svojoj pravnoj, bilo fizičkih lica. Predmet oporezivanja je i nepokretna i pokretna (s mogućim različitim definicijama sadržaja) imovina.

Nominalni porez na imovinu je subjektan porez i prilikom njegovog obračunavanja obvezniku se priznaju olakšice i oslobođenja ličnog i predmetnog karaktera. Budući da je ovaj porez po svom karakteru opšti porez, olakšice su vrlo retke i vezuju se bilo za poštovanje međunarodnih sporazuma i konvencija, bilo za vrlo specifične momente socijalne prirode konkretnog obveznika (stara i nemoćna lica, ali uz uslov da njihova imovina ne prelazi neki nivo i da nije izvor prihoda, i slično).

Osnovicu ovog poreza čini vrednost imovine koju je često teško utvrditi, naročito kada je reč o nepokretnostima.

Jedna od ključnih karakteristika ovog poreza i uslov redovnog plaćanja jeste niska i po pravilu proporcionalna stopa. Izračunato je da stoji od 1% kod ovog poreza odgovara stopa od 20% kod poreza na dohodak.

Postoji više klasifikacija ovog poreza. Sa stanovništa pozicije u celini poreskog sistema ovaj porez može da bude glavni (retko), odnosno dopunski porez (što je uobičajeno). On može da

⁸² Osim u tekstu navedenih, poznate su i sledeće klasifikacije poreza nar: (1) opšte i namenske, (2) prepostavljene i faktičke, (3) ad valorem i specifične, (4) regniracione i kvantitativne, (5) kamatske i tarifne, (6) osnovne i dopunske, (7) po odliktu i po prijavi, (8) novčane i naturadne i druge.

⁸³ J. Lovčević, Op. cit., str. 118.



Dejan Popović

PORESKO PRAVO

Peto, izmenjeno izdanje

Beograd
2010



1. Neposredni i posredni porezi

Podela poreza na neposredne i posredne jedna je od najstarijih i najrasprostranjenijih. Ona ima određeni praktični značaj, naročito sa aspekta budžetske tehnike²⁵⁶ i socijalno-ekonomskih posledica. Ukoliko bi se, na primer, posrednim porezom smatrao onaj porez koji plaća lice koje njegov teret neće konačno snositi, onda bi i samo uvođenje određenog poreza koji spada u ovu grupu već unapred okarakterisalo njegova dejstva u ovom domenu:²⁵⁷ nametanje PDV ili akcize, na primer, nema za cilj da pogodi proizvođače, uvoznike ili trgovce, nego krajnje potrošače oporezovanih dobara. Međutim, mali je broj pitanja u nauci o finansijama koja su izazvala toliko podeljenih mišljenja kao što je razlikovanje neposrednih od posrednih poreza. Razni su autori svoje klasifikacije zasniivali na različitim kriterijumima. Iz mnoštva podela izdvojićemo dve: jednu na osnovu kriterijuma prevajivosti i jednu koja, operacionalno postavljena, treba da prevaziđe ograničenja one prve.

Podela na osnovu kriterijuma prevajivosti. U „klasičnoj“ nauci o finansijama XIX veka razvijena je klasifikacija na osnovu koje bi u neposredne poreze spadali oni koji se neposredno naplaćuju od poreskih destinatarata – lica koja su po intenciji zakonodavca pozvana da snose poreski teret. Posredni porezi, pak, naplaćuju se od jednog lica – poreskog obveznika *de iure*, ali je ono u stanju da porez *prevali* na drugo lice – poreskog destinatarata ili nekog drugog nosioca poreskog tereta.²⁵⁸ Drugim rečima, posredni porezi su oni koji ne terete lice koje je zakonodavac za to predvideo, nego treće lice na koje je poreski teret prevajen.

Prevajivanje se odvija u tri faze.²⁵⁹ U prvoj fazi (perkuzija), poreska obaveza pada na lice koje je zakonom određeno da bude poreski obveznik. U drugoj fazi (perkuzija), poreski obveznik uspeva da na tržištu teret poreza prenese na druga lica i to, na primer, tako što će:

- podići prodajnu cenu oporezovanog proizvoda ili usluge i na taj način porez prevajiti na kupca tog proizvoda ili korisnika usluge („prevajivanje unapred“); ili
- sniziti nabavnu cenu *inpuila* za proizvod ili uslugu koji su oporezovani i na taj način porez prevajiti na svoje snabdevače („prevajivanje unazad“); ili
- podići prodajnu cenu nekih drugih (neoporezovanih) artikala ili usluga i na taj način porez prevajiti na kupce tih artikala, odnosno korisnike tih usluga („bočno prevajivanje“) itd.

U trećoj fazi (incidenca), poreski teret je pao na svojeg konačnog nosioca – lice koje nije u stanju da porez dalje prevajuje, nego ga definitivno snosi (npr. kod PDV, incidenca je na krajnjem potrošaču, na koga je prodavac prevajio porez, podiğavši cenu za iznos PDV). Drugim rečima, tek licu pogodnom incidencom unanjjuje se raspoloživi realni dohodak.

²⁵⁶ Vrd.: *Ibid.*, str. 112.

²⁵⁷ Vrd.: Ljubomir S. Đukanac, *Porez na promet*, Beograd 1938, str. 4.

²⁵⁸ Vrd.: *ibid.*, str. 96–97.

²⁵⁹ O prevajivanju poreza, kao i o efektima koji prethode uvođenju poreza i efektima koji se dešavaju pošto je neko lice zaista pogodeno porezom (posle incidence), uporedi: Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, glava 9.

Klasifikacije poreza

GLAVA 4

U savremenim državama sreće se veliki broj poreza. Drugim rečima, poreski sistemi počivaju na konceptu poreskog pluralizma, a ne monizma. Ideja poreskog monizma – po kojoj bi država trebalo da sve prihode ostvaruje putem samo jednog, „idealnog“ poreza – i teorijski je neprizvatljiva i praktično nesprovodiva.

U periodu dominacije fiziokratske škole javljalo se shvatanje (sasvim u skladu sa bazičnom premissom te doktrine da se nova vrednost stvara jedino u zemljoradnji) da bi sve poreze trebalo zaminiti jednim – porezom na čist prihod od zemljišne rente. Krajem XIX veka socijaldemokratija je predlagala da se umesto svih ostalih poreza (posebno kao zamena za nepravilne poreze na potrošnju) uvede jedan jedini porez – porez na ukupni dohodak, sa oštrim progresivnim stopama. Bilo je i predloga da se oporezuju samo izvori energije, kapital i dr.²⁵⁵ Pa ipak, ovakvi zahtevi nikada nisu bili prihvaćeni od strane poreske politike, jer bi prelazak na poreski monizam podrazumevao da stopa tog jedinog poreza mora biti veoma visoka. Porez čija je stopa previsoka izaziva jak otpor prema njegovom plaćanju, što bi moglo da dovede do pada poreskih prihoda. Naime, kada poreska stopa pređe granicu za koju obveznici smatraju da je prihvatljiva, svako njeno dodatno povećanje stimulišaće obveznike ili da sele svoju aktivnost u zemlje u kojima je poreski teret niži ili da, prelazeći u sektor sive ekonomije, počnu da izbegavaju plaćanje poreske obaveze. Zbog toga će poreski prihod biti niži, a ne viši. Ukoliko se poreski teret, međutim, raspodeli na veći broj izvora i oblika, psihološki će biti jednostavnije podneti ga, jer ni po jednom pojedinačnom osnovu opterećenje ne bi bilo previsoko.

U uslovinama postojanja poreskog pluralizma pred finansijskom teorijom nalazi se izazov kako klasifikovati brojne poreske oblike. Potreba za klasifikacijama prirodna je za svaku nauku, ali svrstavanje različitih poreza u okvirne odgovarajućih podela ima i praktični značaj. Primera radi, prilikom sastavljanja budžeta neke države potrebno je predvideti koliko će prihoda biti ostvareno ne samo od svakog pojedinačnog poreza, već i od određene grupe poreskih oblika.

Klasifikacije poreza veoma su brojne, jer se zasniivaju na različitim kriterijumima. Pogledajmo one osnovne.

²⁵⁵ Vrd.: Jovan Lovčević, *Institucije javnih finansija*, str. 115–117.

Izabravši prevajljivost za kriterijum razlikovanja, ovaj pristup polazi sa teorijski sasvim opravdanog, a praktički veoma relevantnog stanovišta. Međutim, načelno govoreći, postoje porezi za koje se ne može unapred reći da li će njihov teret biti prevajljen ili ne. Tako, na primer, jedno od najkontraverznijih pitanja savremene nauke o finansijama odnosi se na to da li je porez na dobit korporacija prevajljiv ili ne.²⁶⁰ Štaviše, u nekim situacijama može se dogoditi da porez koji se smatra *par excellence* posrednim (npr. porez na promet) ne može da bude prevajljen, zbog toga što prilike na tržištu to ne dozvoljavaju (recimo zato što bi povećanje cene oporezovanog artikla dovelo do velikog pada tražnje za njim). Zbog toga se kriterijum prevajljivosti, iako teorijski fundiran, mora oceniti kao nedovoljno pouzdan.

Operacionalna definicija. Zbog teškoća sa kriterijumom prevajljivosti i manjkavosti ostalih klasifikacija,²⁶¹ najpraktičnijom se čini tzv. „francuska“ definicija neposrednih i posrednih poreza („francuska“ jer je razvijena u francuskoj finansijskoj literaturi). „Neposredni porezi su oni koji terete privrednu sposobnost obveznika pogadajući neposredno njihovo bogatstvo ili prihode; posredni, međutim, naplaćuju se u vezi sa radnjama proizvodnje, potrošnje ili razmene dobara.“²⁶² Smatrajući je prvenstveno operacionalno-tehničkom, u neposredne poreze možemo svrstati poreze na imovinu (porez na neto imovinu, ostale poreze na imovinu „u statički“/npr. porez na nepokretnost/ i porez na nasleđe), poreze na prihode, odnosno na dohodak i poreze na upotrebu dobara. U posredne poreze spadali bi opšti porezi na promet (npr. porez na promet u malo-prodaji, kumulativni svefazni porez na promet i PDV), te akcize, carine, fiskalni monopoli i drugi slični porezi, kao i porez na prenos apsolutnih prava.

2. Objektni (realni) i subjektni (personalni) porezi

Kao i prethodna, podela poreza na objekte (realne) i subjekte (personalne) spada u tradicionalne, već „klasične“ klasifikacije. Za kriterijum razlikovanja ona uzima predmet oporezivanja.

Objektni porezi su oni koji pogadaju prihode, odnosno imovinu prema njihovim stvarnim elementima, uopšte ne vodeći računa o ličnosti poreskog obveznika, niti o njegovoj ukupnoj ekonomskoj snazi. U objekte poreze spadaju, na primer, svi porezi koji pogadaju pojedinačne prihode građana (npr. zarade, prihode od poljoprivrede i šumarstva, prihode od samostalne delatnosti, prihode od kapitala, prihode od nepokretnosti i dr.), kao i porezi koji terete pojedine objekte imovine (recimo, nepokretnosti). Istorijski posmatrano, objektni porezi su uvedeni posle francuske revolucije u nameni da se putem njih ukinu brojne poreske privilegije: ko god je posedovao određenu imovinu ili ostvarivao neki prihod imao je da bude podvrgnut poreskoj obavezi, čija je „bezličnost“ tako odudarala od ranije feudalne diskriminacije na personalnoj osnovi.

²⁶⁰ Upored. npr.: Arnold C. Harberger, *The Incidence of the Corporation Income Tax, The Journal of Political Economy*, jun 1962; Marian Krzyzaniak – Richard A. Musgrave, *The Shifting of the Corporation Income Tax: An Empirical Study of Its Short-Run Effect Upon the Rate of Return*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1963; J. Gregory Ballentine, *Equity, Efficiency, and U. S. Corporation Income Tax*, American Enterprise Institute, Washington, D.C. 1980, i dr.

²⁶¹ Upored.: Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, str. 43–46.

²⁶² Jovan Lovčević, *Institucije javnih finansija*, str. 112.

Savremeni subjektni porezi vezani su za određenu ličnost koja ostvaruje prihod (dohodak), odnosno kojoj pripada imovina. Visina poreske obaveze zavisi od obveznikovih ličnih i porodičnih prilika, kao i od njegove ukupne ekonomske snage. Primera radi, ako dva lica ostvaruju isti dohodak, ali prvo lice izdržava dvoje dece i izloženo je plaćanju troškova lečenja, dok drugo lice nikoga ne izdržava, niti ima bilo kakve posebne troškove, njihova ekonomska snaga ne može biti ista, pa će subjektni porez obezbediti da prvo lice bude blaže oporezovano. U subjektne poreze spadaju, na primer, porez na dohodak građana i porez na ukupnu neto imovinu.

U finansijskoj literaturi ukazuje se i na tzv. subjektne poreze u užem smislu. Reč je o porezima kod kojih se ne vodi računa o ekonomskoj snazi obveznika; oni su vezani isključivo za postojanje ličnosti poreskog obveznika kao takve. Tipičan primer subjektinog poreza u užem smislu predstavlja glavarina – porez koji u pojedinačnom iznosu plaća svaki građanin neke države. Sličan porez je i vojnica, koju su u istom iznosu plaćala sva muška lica stasala za vojnu službu, a koja joj se nisu odazvala. No, u savremenom svetu subjektni porezi u užem smislu praktično se i ne sreću, jer su duboko nepravilni. Zbog toga se termin „subjektni porez“, upotrebljen bez kvalifikativa „u užem smislu“, uvek koristi da bi označio moderni oblik poreza koji vodi računa o ličnim i porodičnim prilikama obveznika i o njegovoj ekonomskoj snazi. Na glavarinu ili vojniciu se misli jedino kada se eksplicitno upotrebi izraz „subjektni porez u užem smislu“.

U modernim poreskim sistemima uporedo se koriste i objektni i subjektni porezi. Tokom XIX veka objektni porezi su imali punu dominaciju, jer je izgledalo da obvezbedaju „objektivnost“ u raspoređivanju poreskog tereta, „objektivnost“ koja je nedostajala u periodu kada su pripadnici privilegovanih staleža imali pravo na brojna poreska oslobođenja ili olakšice. Subjektni porezi postali su rasprostranjeni u poslednjih stotina godina, kada je ideja o tome da bi porezi trebalo da imaju i socijalopolitičku, a ne samo fiskalnu ulogu dobila značajno mesto u finansijskoj teoriji i praksi. Oni su, naime, pravilniji i ravnomerniji od objektnih, jer njihova visina zavisi od ekonomske snage poreskih obveznika i od njihovih ličnih i porodičnih prilika.

Uvođenje subjektnih poreza nije, međutim, značilo da će se u potpunosti ukinuti objektni porezi. Njihovu važnu prednost predstavlja to što se postupak utvrđivanja poreske obaveze može relativno jednostavno sprovesti, jer se u obzir uzimaju samo činjenice koje se odnose na objekat oporezivanja, a ne i one koje se tiču ličnosti obveznika, njegovih porodičnih prilika ili njegovih drugih prihoda, odnosno objekata imovine. Mnogi prihodi mogu se zahvatiti već kod isplatioca („na izvoru“). Tako se, primera radi, sprovodi oporezivanje plata i zarada, u kojem slučaju je poslodavac dužan da pre isplate obrachuna i naplati porez, dok zaposleni dobija samo neto platu, odnosno zaradu. Kod subjektnih poreza naiznogo je, međutim, sprovediti složeni postupak utvrđivanja poreske obaveze vlasti moraju prikupiti, pa i proveriti mnoštvo relevantnih podataka (o obvezniku, članovima njegove porodice, svim njegovim prihodima i sl.). Zato se u mnogim savremenim poreskim sistemima uporedo sreću i subjektni i objektni porezi, s tim što se ekonomski snažnije države, čije su poreske administracije bolje osposobljene, više oslanjaju na subjektne, a one manje razvijene na objektno poreze.

U poslednjim decenijama može se uočiti i tendencija svojevrsne „subjektivizacije“ objektnih poreza. Naime, da bi se, bar donekle, ublažila nepravilnost objektnih poreza, u njihov sistem se ugrađuju elementi koji uvažavaju određena personalna svojstva. Tako se, na primer, kod poreza na plate i zarade u nekim zemljama dopušta umanjenje

poreske obaveze obveznika koji izdržava članove svoje porodice. Potrebno je imati u vidu da na ovaj način porez nije postao *subjektan*, jer je olakšica data samo u odnosu na jednu vrstu obvezničkih prihoda. Njegova prava ekonomska snaga mogla bi se sagledati tek ako se u obzir uzmu i svi ostali prihodi, kao i različite druge okolnosti koje ukazuju na obim njegovih rashoda i sl. No, u jedan klasičan objektni porez uneti su izvesni subjektivni elementi i time umanjena njegova nepovoljna socijalopolitička dejstva.

3. Analitički i sintetički porezi

Podela poreza na analitičke i sintetičke donekle je slična podeli na objektivne i subjektivne. Međutim, dok se kod objektivnih i subjektivnih poreza za kriterijum razlikovanja uzima predmet oporezivanja (tj. činjenica da li se oporezuje određeni prihod ili objekat imovine samo prema svojim stvarnim svojstvima, ili poreska obaveza zavisi od ličnosti obveznika), podela poreza na analitičke i sintetičke bazirana je na kriterijumu obuhvatnosti određene poreske situacije.

Analitički porezi su oni koji pogodaju samo jedan element poreskog događaja (npr. samo jedan objekat obveznikove imovine /recimo, zgradu/, samo jednu vrstu obvezničkih prihoda /recimo, prihode od kapitala/, ili promet samo jedne vrste proizvođa ili usluga /recimo, duvana/). Otuda bi u analitičke poreze spadali npr. porez na zgrade, porez na prihode od kapitala (kamate i dividende), akciza na duvanske preradivine i dr.

Sintetički porezi su oni koji obuhvataju celinu neke poreske situacije (npr. ukupnu imovinu obveznika, njegov celokupan dohodak, ili promet svih /odnosno najvećeg broja/ proizvođa ili usluga). Otuda u ovu grupu poreza spadaju npr. porez na ukupnu imovinu, porez na dohodak građana ili opšti porez na promet.

Moglo bi se tvrditi da se sintetički porezi uglavnom poklapaju sa subjektivnim porrezima, a analitički sa objektivnim, ali se odstupanja javljaju u dve dimenzije. Prvo, sintetički porezi ne obuhvataju subjektivne poreze u užem smislu. I drugo, podela na sintetičke i analitičke poreze odnosi se, pored poreza iz imovine i poreza iz prihoda, i na poreze iz rashoda (opšti porez na promet – akcize), dok se klasifikacija „subjektivni – objektni porezi“ odnosi samo na poreze iz imovine i iz prihoda, a ne i na poreze iz rashoda.

4. Opšti i namenski porezi

Ova klasifikacija zasniiva se na kriterijumu vezanosti ubranih prihoda za finansiranje određenog javnog rashoda.

Prilodi svih opštih (nedestiniranih) poreza u budžetu države, odnosno niže političko-teritorijalne jedinice čine jedinstvenu „masu“, iz koje se finansiraju javni rashodi. Kod njih je zastupljen princip neafektacije; drugim rečima, prihod od određenog poreza nije vezan za određeni javni rashod, već se svi ovakvi prihodi sliivaju u jedinstveni „tank“ iz kojeg se sredstva usmeravaju ka konkretnim rashodima.

Kod namenskih (destiniranih) poreza zastupljen je princip afektacije: prihodi određenog poreza vezani su za određen namenu, tačno utvrđeni javni rashod. Takav

bi, primera radi, mogao biti porez na plate i zarade, čiji se prihod (ili, što je u praksi češći slučaj, deo prihoda) usmerava na finansiranje izgradnje neke železničke pruge i sl. Namenski porezi mogu biti privremenoeg karaktera (u pomenutom primeru – dok se pruga ne izgradi), ali je moguće da su uvedeni i kao trajni (npr. deo prihoda od poreza na naftne derivate može stalno služiti za finansiranje izgradnje putne mreže).

Klasična nauka o finansijama smatrala je da porezi treba da budu nedestinirani, budući da je poresku neafektaciju držala za jedno od osnovnih obeležja poreza. Ovakav stav imao je odraza i u finansijskoj politici, u kojoj su dominirali opšti porezi. Poslednjih decenija, međutim, namenski porezi postaju sve rasprostranjeniji, tako da je postalo sporno da li se, s obzirom na stanje u praksi, neafektacija može smatrati pravilom, a afektacija izuzetkom od pravila. U literaturi se navode mnogi razlozi u prilog opštih poreza, a protiv destiniranih, ali i u prilog namenskih, a protiv poreza opšte namene.²⁶³

Argumenti u prilog tome da porezi treba da budu opšti, a ne destinirani mogu se sažeti u sledećih nekoliko teza:

(a) Kod destiniranih poreza obrazuju su, po pravilu, posebni instrumenti finansiranja za svaku vrstu javnih rashoda za koju se zasebno izdvajaju sredstva (npr. fond za izgradnju puteva, fond za finansiranje univerzitetskog obrazovanja i sl.). Time je bitno otežana kontrola trošenja sredstava, jer je veoma teško dobiti celoviti uvid u finansijsko poslovanje brojnih fondova. Pored toga, pri svakom od fondova obrazuje se poseban upravljački aparat, što koordinaciju u donošenju odluka čini teže ostvarenom, a režijske troškove (npr. za plate zaposlenih u organima upravljanja fondova, materijalne troškove i sl.) bitno većim.

(b) Ako se brojni javni rashodi finansiraju putem destiniranih poreza, u praksi se može dogoditi da se kod pojedinih namena pojavi višak, a kod pojedinih manjak sredstava. Primera radi, budući da nije moguće precizno predvideti ni obim rashoda, ni očekivane prihode od pojedinih poreza, moguće je da porez na naftne derivate namenjen finansiranju puteva donese više prihoda nego što je potrebno, a da porez na plate i zarade namenjen finansiranju izgradnje železničke pruge da manje prihoda nego što je potrebno. Tada bi kod prve vrste rashoda dolazilo do neracionalnog trošenja; čak bi se moglo dogoditi da po inerciji ovaj destinirani porez ostane u sistemu, iako su planirani putevi izgrađeni. S druge strane, finansiranje železničke pruge bilo bi ugroženo, čak onemogućeno. Specifičnost namenskih poreza je u tome što se jednom utvrđena namena sredstava lako ne menja, pa se pomenuti problem ne može jednostavno razrešiti.

Kod opštih poreza ovakve teškoće se ne javljaju, jer poreski prihodi obrazuju jedinstvena budžetska sredstva, pa se u slučaju pojave strukturnih deficita, odnosno suficita primenom budžetskog virmana sredstva mogu usmeriti ka onoj nameni gde nedostaju. Budžetski virman predstavlja meru kojom organ koji izvršava budžet (naredbodavac) u toku godine prenosi sredstva sa jedne namene (gde postoji višak) na drugu namenu (gde postoji manjak). Primera radi, ako se u sistemu u kojem postoje nedestinirani porezi pojavi deficit u finansiranju izgradnje železničkih pruga, a suficit u finansiranju izgradnje puteva, izvršilac budžeta može virmanom prebaciti sredstva sa ove druge na prvu namenu.

²⁶³ Vid.: Božidar Jelčić, Neki problemi izgradnje novog poresnog sistema, *Ekonomist*, 2-4/1972, str. 513-514.

(c) U sistemima koji se pretežno oslanjaju na destiniране poreze često se javlja pritisak da se povećaju stope nedeštiniranih poreza, ili da se uvedu novi porezi. Razlog za ovakvu pojavu krije se u tzv. demonstracionom efektu. Naime, ako su putem namenskih poreza obezbeđena dovoljna sredstva da se finansiraju određeni javni rashodi (npr. nabavka nove računarske opreme za potrebe upravnih organa), zahtev da im se isti rashodi odobre mogu podneti i neki drugi budžetski korisnici (npr. novu računarsku opremu mogu zahtevati i pravosudni organi). Da bi se tom zahtevu izašlo u susret, potrebno je ili povećati stope postojećih namenskih poreza ili uvesti nove namenske poreze, jer se samo tako može doći do potrebnih sredstava u budžetu iz kojih bi se odobrilo finansiranje ovih novih javnih rashoda.

S druge strane, ne mogu se zanemariti ni argumenti koji ukazuju na prednosti destiniranih, odnosno na slabosti opših poreza:

(a) Atektacija poreskog prihoda za određeni javni rashod čini podnošenje poreskog tereta prihvatljivijim za poreskog obveznika, naravno pod pretpostavkom da je namena radi koje je porez uveden sa njegovog stanovišta legitimna. Primera radi, ako se uvede poseban lokalni porez na plate i zarade radi finansiranja izgradnje bolnice, a većina stanovnika te opštine oseća potrebu za takvim objektom, otpor uvođenju ovakvog poreza biće manji nego kada bi se uveo porez na plate i zarade opšte (nejasne) namene. Time bi i obim realizovanog poreskog prihoda postao veći, jer bi se razmere izbegavanja plaćanja poreza smanjile. Ova prednost, prirodno, nestaje ukoliko poreski obveznici ne smatraju namenu radi koje je porez uveden legitimnom.

(b) Plaćanje namenskih poreza omogućuje uspostavljanje neposrednije veze između nosioca poreskog tereta i usluga države kojima se oni koriste. Ekonomski je racionalno, primera radi, izgradnju i održavanje puteva finansirati iz sredstava koja obezbeđuju korisnici puteva (vlasnici motornih vozila), plaćajući porez na naftne derivate.

(c) Prihodima obezbeđenim primenom destiniranih poreza osiguravaju se sredstva za podmirivanje određene javne potrebe. Stepen sigurnosti u njenom finansiranju je veći nego u uslovima primene opših poreza. Ako se javni rashod finansira putem nedeštiniranih poreza, može se dogoditi da namenjena budžetska sredstva budu nedovoljna, bilo zbog toga što nisu ostvareni planirani budžetski prihodi, bilo zbog toga što su se pojavili nepredviđeni rashodi, ili zbog toga što su se povećali rashodi za zadovoljavanje neke druge, prioritarnije potrebe. Sem toga, oslanjanje na destiniране prihode obezbeđuje kontinuitet u finansiranju određene javne potrebe, što olakšava vođenje dugoročne politike države u izvršenju njenih funkcija i zadataka.

U sistemu javnih prihoda koji je u Srbiji bio na snazi do 2001. godine destiniрани porezi bili su prilično rasprostranjeni (za finansiranje željeznice, za finansiranje narodne odbrane, za obnovu zemlje, za obnovu Kolubarskog regiona, za socijalni program itd.), i to prevashodno na republičkom, odnosno saveznom nivou, sa namenama koje su najčešće predstavljale „klasične“ (budžetske) funkcije države. Pošto su bili van budžeta, ovi prihodi trošeni su bez odgovarajuće kontrole; o zloupotrebama u ovom domenu svedoče nalazi budžetske inspekcije Ministarstva finansija i ekonomije Srbije.²⁶⁴

U novom sistemu javnih prihoda u Srbiji, ustanovljenom početkom 2001. godine, uglavnom su napuštene dažbine sa karakteristikama namenskih poreza: javni rashodi se finansiraju prevashodno iz budžetskih prihoda opšte namene. Primetimo, međutim,

da ni u novim političkim okolnostima zakonodavac ponekad ne može odoljeti izazovu uvođenja destiniranih poreza: tako je porez na upotrebu i držanje čamaca od 28. aprila 2004. do 7. maja 2009. godine bio usmeravan na poseban račun i služio za obnovu manastira Hljičandar,²⁶⁵ dok „posebna naknada na cigarete“ (dažbina koja je, po svojoj suštini, akciza) služi za finansiranje „budžetskog fonda za realizaciju preventivnih programa za sprečavanja bolesti povezanih sa konzumiranjem duvanskih proizvoda.“²⁶⁶ Lokalnim zajednicama (opštinama i gradovima) ostavljeni su pojedini oblici javnih prihoda koji imaju neka oblažja destiniranih poreza (npr. samodoprinos). Ako se pogledaju uporedna rešenja, primetice se da je namenskim porezima pre mesto među lokalnim javnim prihodima nego među javnim prihodima centralne vlasti.

5. Pretpostavljeni i faktički porezi

Kriterijum razlikovanja kod ove podele poreza predstavlja način na koji se utvrđuje poreska osnovica.

Pretpostavljeni porezi su oni porezi kod kojih se poreska osnovica utvrđuje na osnovu pretpostavke da je poreski obveznik ostvario, odnosno mogao ostvariti prihod određene veličine. Ovakvom postupku se, u načelu, pribegava u dva slučaja.

Prvu vrstu pretpostavljenih poreza predstavljaju porezi čiju osnovicu *ex officio* utvrđuje poreski organ zato što: (a) poreski obveznik nije podneo poresku prijavu, iako je bio dužan da to učini, ili je (b) podneo poresku prijavu sa podacima koje poreski organ drži neverodostojnim. U tim situacijama poreski organ procenjuje prihode obveznika na osnovu podataka iz poslovnih knjiga i evidencija poreskog obveznika, činjeničnog stanja utvrđenog u postupku poreske kontrole, koristeći se tehnikom upoređivanja sa drugim obveznikom iste delatnosti, koji tu delatnost obavlja pod približno jednakim uslovima, procenom na bazi projektovanja podataka i činjenica o prometu ostvarenom u kraćem periodu (npr. dvehemnom ili nedeljnom) na period za koji se utvrđuje porez (npr. godinu dana) i dr.²⁶⁷ Nazovimo ovu vrstu pretpostavljenih poreza *ex officio utvrđeni porezima*: njih će rešenjem, u postupku poreske kontrole, utvrditi nadležni poreski organ.

Drugu vrstu pretpostavljenih poreza predstavljaju porezi čija se osnovica procenjuje u posebnom postupku, iz razloga što bi utvrđivanje stvarnih prihoda obveznika u nekim slučajevima bilo skopčano sa ozbiljnim teškoćama, čije bi eventualno otklanjanje izazivalo previsoke troškove. Nazovimo ovu vrstu pretpostavljenih poreza *paušalno utvrđeni porezima*.²⁶⁸ Postupak paušalnog utvrđivanja poreske osnovice može biti sproveden unilaterarno od strane nadležnog poreskog organa i okončan donošenjem rešenja o utvrđivanju poreza (kakav je slučaj, recimo, u Srbiji), ali je, na primer u

²⁶⁵ Vidi: član 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara, „Službeni glasnik RS“, br. 43/04.

²⁶⁶ Vidi: član 70. stav 2. Zakona o duvanu, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, 90/07.

²⁶⁷ Ovakv postupak utvrđivanja poreske osnovice naziva se u engleskoj terminologiji „best judgment“ assessment. Uporedi: Arye Lapidot, *The Use of Estimation for the Assessment of Taxable Business Income*, IBFD, Amsterdam 1977, str. 13. *et seq.*

²⁶⁸ Ovakv postupak utvrđivanja poreske osnovice naziva se u engleskoj terminologiji *assessment of estimated income* ili *assessment of presumptive income*. Uporedi: *ibid.*, str. 15. *et seq.*

Francuskoj, moguće da poreska administracija i obveznik zaključuje poseban sporazum o tome koliko je osnovica. U pitanju je tzv. *forfait* sistem. U obe varijante ograničen je krug lica koja imaju pravo na paušalno oporezivanje, a dopuštena je i mogućnost oporezivanja za oporezivanje prema stvarnom dohotku. U srpskom poreskom pravu paušalno utvrđeni porezi javljaju se u nekoliko situacija. Tako, porez na dohodak građana za prihode od poljoprivrede i šumarstva može da se plaća i prema *katastarskom* prihodu. Katastarski prihod je prihod koji je u katastru utvrđen za svaku posebnu jedinicu zemljišta koje se može koristiti za poljoprivrednu proizvodnju, odnosno za šumarstvo, bez obzira da li se ta jedinica zemljišta uopšte koristi u ove svrhe i da li se na njoj uopšte ostvaruje neki prihod i koliko on stvarno iznosi.²⁶⁹ Porez na dohodak građana za prihode od samostalne delatnosti može se plaćati i prema *paušalno utvrđenom prihodu*, ako obveznik, s obzirom na okolnosti, nije u stanju da vodi poslovne knjige ili bi mu njihovo vođenje značajnije otežavalo obavljanje delatnosti i ako su ispunjeni uslovi koje zakon propisuje.²⁷⁰ U tom slučaju paušalni prihod utvrđuje poreski organ, vodeći računa o visini prosečne mesečne zarade po zaposlenom u Republici, opštini, gradu i okrugu u godini koja prethodi godini za koju se utvrđuje paušalni prihod, mestu na kojem se radnja nalazi, površini i opremljenosti radnje, broju zaposlenih radnika i angažovanih članova porodice, starosti obveznika i njegovoj radnoj sposobnosti i dr.²⁷¹ Poreski organ može paušalno utvrditi i neto prihode od nepokretnosti, uzimajući zakupninu koja se može poslati prema mesnim prilikama, ukoliko je prijavljeni prihod manji od onog koji bi se mogao postići na tržištu.²⁷²

I kod *ex officio* i kod paušalno utvrđenih poreza poreska osnovica se određuje na osnovu izvesnih pretpostavki, „proseka“ koji se sreću kod drugih obveznika koji poštuju pod istim ili sličnim uslovima i drugih indicija. Međutim, kod *ex officio* poreza ovakvi indikatori koriste se da bi što bolje pokazali koliki je stvarni dohodak koji obveznik nije tačno predstavio, dok kod paušalno utvrđenih poreza služe da bi se dobila zamena za stvarni dohodak, jer bi pristupak njegovog utvrđivanja bio neekonomičan ili teško ostvariv.

Faktički porezi mnogo su rasprostranjeniji u poreskim sistemima razvijenih zemalja od pretpostavljenih poreza. Faktički porezi predstavljaju javne prihode čija se osnovica utvrđuje na osnovu podataka o stvarno ostvarenim prihodima, odnosno o ostvarenju činjenica koje su relevantne za oporezivanje. Tako, na primer, u faktičke poreze spadaju godišnji porez na dohodak građana, cedularni porezi na prihode od samostalne delatnosti u slučajevima kada obveznik vodi poslovne knjige, cedularni porezi na zarade, na kamate ili dividende, kao i porez na nasleđe i poklon, porez na imovinu, porez na promet i dr.

6. Ad valorem i specifični porezi

Kriterijum razlikovanja kod ove podele poreza predstavlja način na koji se iskazuje poreska osnovica.

²⁶⁹ Vid.: član 23. ZPPG.

²⁷⁰ Vid.: član 40. ZPPG.

²⁷¹ Vid.: dole, str. 288-289.

²⁷² Vid.: član 70. ZPPG.

Ad valorem porezi (porezi po vrednosti) su oni kod kojih se poreska osnovica iskazuje u novčanim jedinicama (npr. dohodak iznosi RSD 50.000, prodajna cena nekog proizvoda je RSD 1.500, imovina ima tržišnu vrednost od RSD 1.800.000 i sl.). Poreska obaveza se utvrđuje u određenom procentu od ovakve poreske osnovice.

Specifični porezi su oni kod kojih se poreska osnovica iskazuje u nekim merim jedinicama (npr. paklica cigareta, hektolitarski stepen jačine alkohola, litar vina i sl.). Poreska obaveza se utvrđuje u apsolutnom iznosu prema mennoj jedinici (npr. RSD 20 po paklici cigareta, RSD 13 po hektolitarskom stepenu jačine etanola, RSD 8 po litru piva i sl.).

U fiskalnim sistemima razvijenih zemalja dominiraju *ad valorem* porezi. Specifični porezi javljaju se uglavnom kod oporezivanja potrošnje, i to najčešće u kombinaciji sa *ad valorem* porezima. Dvojno oporezivanje potrošnje pojedinih proizvoda sreće se kod onih proizvoda kod kojih postoji više kvalitetnih grupa. Takvi su, na primer, cigarete ili alkoholna pića. Naime, ako bi se takvi proizvodi oporezivali samo *ad valorem* porezom, jeftiniji, odnosno manje kvalitetni proizvodi – cigarete ili alkoholna pića bili bi favorizovani na štetu onih skupljih i kvalitetnijih. No, ako se paralelno uvede i specifični porez, relativno veći poreski teret po tom osnovu pašće na jeftinije, odnosno manje kvalitetne proizvode, čime će se otkloniti poreski podsticaj da se takvi proizvodi više troše.

Pogledajmo ovo na jednostavnom primeru:

Kvalitetna grupa	Cena bez poreza	Ad valorem porez (40%)	Specifični porez
Cigarete I kvalitetne grupe	RSD 50	RSD 20	RSD 10
Cigarete II kvalitetne grupe	RSD 20	RSD 8	RSD 10
Cigarete III kvalitetne grupe	RSD 15	RSD 6	RSD 10

Ako bi, dakle, bio uveden samo *ad valorem* porez od 40% na neto cenu cigareta, i onako najskuplje cigarete I kvalitetne grupe najviše bi poskuplele (za RSD 20), što bi ih učinilo manje privlačnim za potrošače, jer bi cena ostalih cigareta porasla samo za RSD 8, odnosno RSD 6. Međutim, specifični porez doveo bi do u apsolutnom iznosu po jedinici nakog poskupljenja svih vrsta cigareta (za po RSD 10), pa bi relativno najviše poskuplele najjeftinije cigarete iz III kvalitetne grupe (za 66,67%, dok bi cena cigareta iz II kvalitetne grupe porasla za 50%, a cena cigareta iz I kvalitetne grupe samo za 20%). Time bi se favorizovala potrošnja cigareta iz I i, donekle, II kvalitetne grupe. Kombinacija *ad valorem* i specifičnog poreza mogla bi delovati uravnotežujuće i manje-više neutralisati podsticaje da se menja struktura potrošnje cigareta.

U uslovima inflacije – čak i umerene, a ne samo galopirajuće – specifični porezi postaju neprimereni. Utvrđeni u apsolutnom iznosu (npr. u dinarima), oni pri porastu cene proizvoda na čiji se promet plaćaju postaju njen sve beznačajniji deo. Pogledajmo opet jedan primer.

Pretpostavimo da cena jednog litra piva iznosi RSD 40 i da je specifični porez RSD 2 po litru. Udeo akcize u ceni je, dakle, 5%. Ako, međutim, cena litra piva poraste na RSD 50, udeo specifičnog poreza u ceni iznosiće 4%. Ako cena litra piva poraste na

RSD 60, udeo specifičnog poreza biće samo 3,33%. Da bi se sačuvala realna vrednost ovog poreza, potrebno je da se stalno menja zakon kojim se on uvodi i da se utvrđuju njegovi novi, viši apsolutni iznosi. U namerti da se izbegne učestalo aktiviranje zakonodavnog postupka, srpski Zakon o akcizama propisao je automatsku indeksaciju dinarskih iznosa akciza: oni se usklađuju godišnje stopom rasta cena na malo, a Vlada je ovlašćena da objavi usklađene iznose akciza.²⁷³ Pitanje je, međutim, koliko je ovo rešenje u saglasnosti s Ustavom, s obzirom na to da je Ustavni sud Srbije već proglasio da je u nesaglasnosti s Ustavom uredba kojom se valorizuju administrativne takse, jer je potrebnom člana 52. Ustava iz 1990. godine (kojom odgovara član 91. stav 1. Ustava iz 2006. godine) predviđeno da se porezi i druge javne dažbine uređuju zakonom.²⁷⁴ No, do sada se Ustavni sud nije oglasio povodom automatske indeksacije akciza.

Nasuprot situaciji kod specifičnih poreza, kod *ad valorem* poreza inflacija urečava nominalnu vrednost poreske osnovice, ali se, automatski, uvećava i nominalni iznos poreza, jer je poreska obaveza utvrđena u fiksiranom procentu od osnovice. Otvuda bi *ad valorem* akciza na pivu, čija je stopa 5%, pri ceni od RSD 40 po litru dala RSD 2 prihoda, pri ceni od RSD 50 – RSD 2,50 prihoda, a pri ceni od RSD 60 – RSD 3 prihoda.

Pomenuta argumentacija pokazuje da će u zemlji u kojoj je inflacija hronična dominaciju morati da imaju *ad valorem* porezi. Svođenje inflacije na jednocifreni nivo otvara prostor za primenu i specifičnih poreza, mada se, radi zaštite fiskalnih prihoda, poverena indeksacija takvih poreza ipak očekuje.

7. Porezi na zaradene prihode i porezi na prihode od investicija

Ova klasifikacija se zasniva na kvalitativnim razlikama između pojedinih vrsta prihoda koji se oporezuju. Proistekla je iz podela poreza na nefundirane i fundirane, koja je nastala u XIX veku, po prvi put u Italiji.²⁷⁵ Nefundiranim porezima smatrani su oni porezi koji pogađaju *nefundirane* prihode. To su prihodi ostvareni ličnim radom: ne samo oni iz radnog odnosa ili povodom njega (zarada, plata i penzija), nego, po shvatanju jednog dela doktrine, i oni ostvareni obavljanjem delatnosti (eng. *business income*). Fundiranim porezima smatrani su oni porezi koji pogađaju *fundirane* prihode. To su prihodi od imovine (kapitala) i to od nepokretnosti, hartija od vrednosti i opreme – dakle, renta, dividenda, kamata i zakupnina. Po shvatanju drugog dela doktrine, i prihodi od obavljanja delatnosti tretirani su kao fundirani prihodi.²⁷⁶ Razlikovanje između nefundiranih i fundiranih poreza postalo je početkom XX veka veoma rasprostranjeno u onovremenom uporednom poreskom zakonodavstvu: praktične posledice takvog razlikovanja sastojale su se u oštrijem oporezivanju fundiranih, a blažem nefundiranih prihoda. Smatralo se, naime, da obveznici koji ostvaruju prihode bez rada treba da za isti dohodak budu više oporezovani od obveznika koji prihode ostvaruju vlastitim radnim naporom. Ovakvo stanovište imalo je svoje opravdanje u uslovima liberalnog kapitalizma kada je socijalno zakonodavstvo bilo još neizgrađeno i kada su društveni slojevi koji su živeli isključivo od svoga rada bili izloženi posebnim troškovima za pokrivanje ras-

²⁷³ Vid.: član 17. ZA.

²⁷⁴ Vid.: Odluka Ustavnog suda Republike Srbije U 357/93, od 2. juna 1994. godine, „Izbor sudske prakse“, br. 11/1994, str. 33.

²⁷⁵ Vid.: Jovan Lovčević, *Institucije javnih finansija*, str. 100.

²⁷⁶ Upored.: *Ibid.*, str. 101.

hoda do kojih dovode veliki socijalni rizici (starost, invalidnost, bolest ili nezaposlenost). Međutim, od tridesetih godina XX veka, a posebno u periodu po okončanju Drugog svetskog rata, u najvećem broju industrijalizovanih država realizuje se projekat države blagostanja, u kojem veoma značajno mesto ima uvođenje socijalnog osiguranja za široki krug korisnika, čime se i licima koja žive od svoga rada pruža socijalna sigurnost. Otvuda razlozi za blaže oporezivanje nefundiranih prihoda u odnosu na fundirane danas dobrim delom gube na aktuelnosti. Pa ipak, u praksi pojedinih država i dalje se zadržavaju relikvi diferenciranog poreskog tretmana, kojim se na određen način stimulišu nefundirani prihodi (npr. dodatno lično oslobođenje za obveznike koji ostvaruju samo te prihode).

Pošto je u finansijskoj teoriji, kao što je već pomenuto, ostalo sporno da li prihodi preduzetnika od obavljanja delatnosti spadaju u grupu fundiranih ili nefundiranih, u savremenoj literaturi i poreskoj politici se, preciznosti radi, prešlo na razlikovanje između zaradenih prihoda (eng. *earned income*) i prihoda koji nisu ostvareni ličnim naporom (eng. *unearned income*). Zaradeni prihodi su oni koji se ostvaruju ličnim naporom u radnom odnosu, poslovnoj aktivnosti, profesionalnoj delatnosti ili pozivu.²⁷⁷ Takav status imaju, dakle, zarade, odnosno plate zaposlenih, penzije, dobit preduzetnika, prihod advokata, lekara ili drugog lica koje obavlja profesionalne usluge, prihod sveštenika i dr. Prihodi koji nisu ostvareni ličnim naporom najčešće se identifikuju sa tzv. prihodi-ma od investicija (eng. *investment income*) – dividendom, kamatom i rentom. U pitanju su prihodi koji se postižu na osnovu ulaganja kapitala u određena sredstva ili profitono-sne poduhvate, a da pri tom lice koje ih ostvaruje aktivno ne učestvuje u njihovom stvaranju ili u odvijanju poduhvata.²⁷⁸ Na osnovu ovakvog, preciznijeg razlikovanja vrsta prihoda, nastala je podela na poreze na zaradene prihode i poreze na prihode od investicija.

Poreskopoliitičke posledice razlikovanja između poreza na zaradene prihode i poreza na prihode od investicija u savremenim fiskalnim sistemima često su sasvim suprotne od onih zbog kojih se ranije prihvatala distinkcija između nefundiranih i fundiranih poreza. Naime, s obzirom na navedenu okolnost da sistem socijalne sigurnosti danas štiti zaposlene od velikih socijalnih rizika, u nekim državama širi se verovanje da bi poreska politika mogla da se iskoristi da se podstiču štednja i investicije, a to bi se postiglo privilegovanim poreskim tretmanom prihoda od investicija u poređenju sa tretmanom zaradenih prihoda. Tako se, na primer, u pojedinim zemljama uvodi poseban proporcionalni i, po pravilu, blaži porez po odbitku na dividende, koje se, pri tom, izuzimaju iz osnovice globalnog poreza na dohodak fizičkih lica (rečimo, u nordijskim državama²⁷⁹); sreće se i izuzimanje od oporezivanja kamate po osnovu državnih obveznica (npr. u Austriji, Finskoj i Grčkoj)²⁸⁰, kao i određenih manjih iznosa kamate na štednju, odnosno dividende (npr. u Francuskoj, Nemačkoj, Holandiji²⁸¹ i SAD).

²⁷⁷ Vid.: *International Tax Glossary*, str. 93.

²⁷⁸ Vid.: *Ibid.*, str. 153. i 280–281.

²⁷⁹ Vid.: Joachim Lang, *The Influence of Tax Principles on the Taxation of Income from Capital* (ur: *The Notion of Income from Capital*, ed. by Peter Essers and Arie Rijkers, EATLP International Tax Series, Vol. 1, IBFD, Amsterdam 2005, str. 3).

²⁸⁰ Vid.: *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*, OECD, Paris 1991, str. 303.

²⁸¹ Vid.: *Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions*, OECD, Paris 1986, str. 32–33.

Kollikgod poreskopolićka praksa „lutala“ između privilegovanog oporezivanja zaradenih prihoda i prihoda od investicija, u savremenoj *finansijskoj teoriji* prevlađuje stav da je razlike u poreskom tretmanu razlićnih vrsta prihoda potrebno bitnije suziti.²⁸² One, naime, dovode do poremećaja u alokaciji ekonomskih resursa, jer će obveznici davati prednost prihodima od rada, odnosno prihodima od investicija u zavisnosti od toga kakav je njihov relativni poreski tretman, umesto da prepuste tržištu da odigra ulogu alokacijskog mehanizma.

8. Redovni i vanredni porezi

Kriterijum razlikovanja kod ove podele poreza predstavlja vreme u kojem se porez (preciznije: zakon kojim je porez uveden) nalazi na snazi.

Redovni porezi su oni koji se pojavljuju u poreskom sistemu neke zemlje svake godine. Oni dominiraju u poreskom sistemu i njima se, po pravilu, finansiraju redovni javni rashodi.

Vanredni porezi su oni koji se u poreskom sistemu pojavljuju s vremena na vreme, u neredovnim ekonomskim ili politićkim prilikama u državi. Njima se finansiraju vanredni javni rashodi, rashodi izazvani nepredviđenim, odnosno nepredvidivim događajima (rat, sanacija šteta od velikih elementarnih nepogoda i sl.).

Interesantno je zapaziti da su neki, u savremenim poreskim sistemima najznaćajnij, redovni porezi prvobitno imali oblik vanrednih poreza. Tako je britanski porez na dohodak (eng. *income tax*) po prvi put uveden 1798. godine kao vanredni prihod namenjien finansiranju rata sa Napoleonom. Posle kraćeg interregnuma, Pilova vlada ga je ponovo uključila u britanski poreski sistem 1842. godine, ali kao redovan porez.²⁸³ Opšti porez na promet (nem. *Umsatzsteuer*) počeo je svoji savremeni život kao vanredni porez 1916. godine u Nemaćkoj, uveden radi finansiranja naraslih ratnih rashoda, koji se nisu mogli pokriti redovnim porezima i drugim instrumentima javnih prihoda. Na isti naćin postupila je, samo godinu dana kasnije, i Francuska, a po okonćanju Prvog svetskog rata, opšti porez na promet postao je širom Evrope jedan od najznaćajnijih redovnih poreza.²⁸⁴

U savremenim fiskalnim sistemima vanredni javni rashodi se češće finansiraju podizanjem stopa postojećih poreza ili zaduživanjem države, a rede uvođenjem vanrednih poreza. Od vanrednih poreza koji su se pojavljivali u periodu posle Drugog svetskog rata mogao bi se pomenuti porez na ratnu dobit, kojim se, praktićno, vrši konfiskacija zarada koje ostvaruju ratni profiteri ili porez na ekstra nadnice, kojim su neke latinoamerićke zemlje (pa i SFR Jugoslavija krajem osamdeseth godina XX veka) pokušavale da ostarve antinflacione ciljeve. Godine 2001. u Srbiji je donet Zakon o jednokratnom porezu na ekstra dohodak i ekstra imovinu stećene iskorišćavanjem posebnih pogodnosti²⁸⁵, njime se pokušalo da se od pripadnika *nominklature* ranijeg Miloševićevog režima zahvati deo ekonomske snage, stećene na osnovu privilegija koje su stajale na raspolaganju samo „oda-

²⁸² Vid.: The Role of Tax Reform..., str. 291.

²⁸³ Vid.: J. A. Kay – M. A. King, The British Tax System, Oxford University Press, Oxford 1986, str. 20.

²⁸⁴ Vid.: Barbara Jelčić – Božidar Jelčić, Porez na promet proizvoda u teoriji i praksi, Privredni vjesnik, Zagreb 1977, str. 16–17.

²⁸⁵ Vid.: „Službeni glasnik RS“, br. 36/01, 37/01, 18/02.

brantina“ (kupovina deviza po zvanićnom kursu, kada su ostali građani toga prava bili lićeni korišćenje sredstava iz primarne ili sive emisije u finansijskim transakcijama, otkup dodelejenih stanova površine veće od 90 m² od strane funkcionera itd.).

9. Periodićni i neperiodićni porezi

Criterioni divisionis ove podele poreza predstavlja okolnost da li poreski obveznik uzastopno, u većem broju poreskih perioda, ima obaveznu plaćanja ili se, pak, poreska obaveza pojavljuje samo s vremena na vreme. Tako, na primer, u periodićne poreze spadaju porez na dohodak građana na zarade, na prihode od samostalne delatnosti, na prihode od poljoprivrede i šumarstva, na prihode od kapitala, na prihode od zakupnine i na prihode sportista i sportskih stručnjaka, kao i godišnji porez na dohodak građana, te doprinosi za obavezno socijalno osiguranje zaposlenih, porez na imovinu, porez na dobit pravnih lica, PDV,²⁸⁶ porez na upotrebu motornih vozila, porez na premije neživotnih osiguranja i sl. U neperiodićne poreze spadaju porez na prenos apsolutnih prava, porez na naslede i poklon, akcije, kao i porez na dohodak građana na dobitke od igara na sreću, na prihode od osiguranja lica, na prihode od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine, na prihode po osnovu ugovora o delu, na kapitalne dobitke i sl.

10. Centralni i lokalni porezi

Kriterijum razlikovanja kod ove podele je nadležnost odrećene politićko-teritorijalne jedinice za uvođenje poreske obaveze. Pojedini autori smatraju da je kriterijum razlikovanja kod ove podele poreza dvostruk, tj. da se klasifikacija može vršiti ne samo (a) prema tome koja politićko-teritorijalna jedinica *uvodi* porez, već i (b) prema tome kojoj politićko-teritorijalnoj jedinici *pripadaju* prikupljeni poreski prihodi.²⁸⁷

Podela poreza na centralne i lokalne je relevantna pre svega u složenim državama, ali i u unitarnim, sa razvijenom lokalnom samoupravom.

Stepen fiskalne autonomije federalnih jedinica i lokalnih zajednica uslovljen je dejstvom razlićnih faktora – politićkih, ekonomskih, etnićkih, istorijskih, tradicionalnih i drugih. Zbog toga se model njihovog finansiranja, kao, uostalom, ni funkcije koje im se poveravaju, ne utvrđuje samo na osnovu argumenta ekonomske racionalnosti i efikasnosti, već pre svega uz uvaćavanje specifićnosti date zemlje. Pa ipak, i u delu finansijske teorije koji se naziva teorijom fiskalnog federalizma i u praksi savremenih država izdvojilo se nekoliko modela finansiranja nižih politićko-teritorijalnih jedinica. Na ovom mestu ćemo ostaviti po strani dotacije i subvencije koje se iz budžeta viših vlasti ustupaju budžetima nižih, a zanemarimo i razlićite paraćkalne prihode, poput naknada za korišćenje odrećenih dobara, koji najčešće pripadaju opštinama – o njima će biti reći samo usput.

Podimo od kriterijuma razlikovanja na osnovu *nadlećnosti za uvođenje poreza*. Pošto se, zbog pomenutih razlika u konkrećnim prilikama razlićnih država, na nivou nižih politićko-teritorijalnih jedinica uvode mnogi, sasvim razlićiti porezi, finansijska teorija je

²⁸⁶ Osim ukoliko ga ne plaća *ad hoc* uvoznik.

²⁸⁷ Vid.: Božidar Jelčić, Nauka o financijama i finansijsko pravo, str. 111.

uzela sebi zadatak da definiše uslove koje lokalni porezi treba da ispunjavaju da bi njihovo uvođenje u federalnim jedinicama i lokalnim zajednicama bilo ekonomski efikasno.

Osnovni je zahtev da lokalni (opštinski) porezi treba da budu takvi da im osnovica ne bude mobilna na međuregionalnom planu, kako obveznici ne bi dolazili u iskušenje da se sele iz zajednica u kojima su stope visoke u zajednice u kojima su stope niže. Ovakav zahtev u pogledu nemobilnosti osnove ispunjavaju, pre svega, porezi na nepokretnosti (zemljište i zgrade). Porez na zarade takođe donekle ispunjava pomenuti uslov, jer je međuregionalna mobilnost faktora rada manja nego, recimo, kapitala. Za lokalne (opštinske) poreze važno je i da budu lako uočljivi, jer se njima finansiraju javni rashodi lokalnog karaktera, koje uvode lokalne vlasti. Takva vrsta javnih rashoda treba da bude finansirana baš od korisnika.²⁸⁸

Porez na promet koji se naplaćuje u maloprodaji nije prikladan za uvođenje na opštinskom nivou, jer bi, kad god postoje značajnije razlike u stopama, kupci iz susjednih opština, u kojima su stope više, dolazili da kupuju u opštinama u kojima su stope niže. No, ovakav je porez prikladniji za uvođenje na nivou federalnih jedinica, posebno kada je njihova teritorija dovoljno velika da se, osim ukoliko se ne radi o „pograničnom“ području, ne isplati odlazak u drugu federalnu jedinicu radi kupovine u njoj. Velika većina država u SAD i neke provincije u Kanadi primenjuju porez na promet u maloprodaji. Federalnim jedinicama se preporučuje i oporezivanje prirodnih resursa (npr. izvora nafte ili gasa), s tim što je, ako su ovakvi resursi neravnomerno raspoređeni među federalnim jedinicama, poželjno da federacija oporezuje ekstra dohodak, kako bi se izbegle suboptimalnosti u ekonomskoj alokaciji, kada se posmatra državna teritorija u celini.²⁸⁹

Centralni porezi treba da budu oni kod kojih će centralizovano uvođenje obzbediti najefikasnije ostvarenje ciljeva zbog kojih su i uvedeni. Tako, subjektni porezi sa progresivnim stopama, poput sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica, treba da budu uvedeni centralizovano, jer se na tom nivou vlasti sintetički dohodak može najefikasnije zahvatiti. Porezi koji se koriste za vođenje stabilizacione politike takođe treba da budu centralizovani (opšti porez na promet /uključujući PDV/, porez na dobit korporacija i, ponovo, porez na dohodak fizičkih lica).²⁹⁰ Naglasimo da je PDV posebno nepriladan za uvođenje na subcentralnim nivoima vlasti, jer bi se otvorilo pitanje kako da poreski obveznici u jednoj federalnoj jedinici od PDV koji duguje njenom trezoru na svoje isporuke dobara i usluga odbije prethodni porez, plaćen trezoru druge federalne jedinice, ako je nabavio dobara ili usluge od snabdevača iz te druge federalne jedinice. Prethodni porez predstavlja iznos PDV obracunat od strane snabdevača u izdatom računu, odnosno plaćen pri uvozu dobara, a koji obveznik PDV može da odbije od PDV koji duguje.²⁹¹ Loša iskustva sa subcentralnim PDV-om u Brazilu podstakla su teoretičare fiskalnog federalizma da potraže nove mogućnosti za uvođenje ovog poreza i na nivou federalnih jedinica (uporedo sa centralnim PDV-om), ali su ponudena rešenja znatno komplikovanija od onih koja važe kada samo centralna vlast uvodi PDV.²⁹²

²⁸⁸ Vid.: The Role of Intermediate and Local Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries (u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar paper, OECD, Paris 1991, str. 30).

²⁸⁹ Vid.: Richard A. Musgrave, Who Should Tax, Where, and What? (u: *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. by Charles E. McLure, Jr., The Australian National University, Canberra 1983, str. 11–13).

²⁹⁰ Vid.: *Ibid.*, str. 12–13.

²⁹¹ Vid.: član 27 ZPDV.

²⁹² Uporedi: Richard Bird – Pierre-Pascal Gendron, VATs in Federal States: International Experience and Emerging Possibilities, International Studies Program, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Ga., Working Paper no. 01–4, April 2001.

Kada je reč o *raspolaganju prihoda* onih poreza koji se, na osnovu svojih karakteristika, mogu definisati kao centralni, finansiranje nižih političko-teritorijalnih jedinica može se odvijati primenom:

- 1) metode vlastitih poreza;
- 2) metode poreskog preklapanja; ili
- 3) metode zajednice prihoda.

Prva metoda je *metoda vlastitih poreza* (eng. *own revenues*) koja označava da i porezku osnovicu i poreske stope određuju same niže političko-teritorijalne jedinice. Ovakva se rešenja među unitarnim državama, sreću npr. u Japanu i u Finskoj,²⁹³ a kada je reč o federacijama – u Švajcarskoj²⁹⁴ i SAD.²⁹⁵ U Srbiji se metoda vlastitih prihoda primenjuje na dažbine koje se, prema kriterijumu nadležnosti za uvođenje poreza, ne mogu definisati kao centralne – na lokalne administrativne takse, lokalne komunalne takse, boravišnu taksu, naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta, samodoprinos, naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine i dr.²⁹⁶

Druga metoda je *metoda poreskog preklapanja* (eng. *tax overlapping*) kod koje centralna vlast utvrđuje poresku osnovicu, koja važi kako za porez koji njoj pripada, tako i za porez koji pripada nižim nivoima vlasti, ali niže političko-teritorijalne jedinice imaju pravo da na tako utvrđenu osnovicu primenjuju poreske stope koje same uvode. Ovakvu metodu, kada su u pitanju unitarne države, primenjuju npr. Švedska, Danska i Norveška,²⁹⁷ a kod federacija ovaj model postoji u Kanadi.²⁹⁸ U Srbiji se u režimu po-

²⁹³ Vid.: Timothy J. Goodspeed, *The Assignment of Ability to Pay Taxes in the OECD Countries* (u: *Public Finance with Several Levels of Government*, ed. by Remy Prud'homme, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Foundation Journal Public Finance, The Hague 1991, str. 85).

²⁹⁴ U Švajcarskoj i Savez i kantoni imaju pravo na uvođenje svih neposrednih poreza, bez ustavne obaveze da ih međusobno koordinišu. Nadležnosti Saveza su isključive jedino u oblasti posrednih poreza. Vid.: B. Dafflon, *Revenue Sharing in Switzerland* (u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar paper, OECD, Paris 1991, str. 5 i 7).

²⁹⁵ U SAD ne postoje nikakva ustavna ograničenja državama da samostalno utvrđuju osnovicu poreza na dohodak fizičkih lica i korporacija, ali one u većini slučajeva *via facti* koriste osnovicu koja je utvrđena za federalni porez na dohodak fizičkih lica. Od 40 država u kojima postoji lokalni porez na dohodak fizičkih lica, 9 prihvaća definiciju poreske osnovice koja se upotrebljava kod federalnog poreza na dohodak (nazalbe income), a 25 koristi tzv. *adjusted gross income*, koji je širi od poreske osnovice, jer obuhvata i standardne i nestandardne odbitke (*personal exemptions and deductions*). Vid.: R. W. Ruffuse, *Revenue Raising Powers, Practice, and Policy Coordination in the Federal System of the United States* (u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar paper, OECD, Paris 1991, str. 12). Kod oporezivanja dobiti korporacija jedini, sasvim neformalni, okvir za koordinaciju među državama predstavlja Međudržavna poreska komisija, ne-vladina agencija obrazovana sporazumom dvadeset država. Vid.: Charles E. McLure, Jr., *Assignment of Corporate Income Taxes in a Federal System* (u: *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. by Charles E. McLure, Jr., The Australian National University, Canberra 1983, str. 106). Osim toga, u praksi se prilikom obracunavanja osnovice federalnog poreza dozvoljava odbijanje poreza, plaćenih na subcentralnom nivou. Sve u svemu, fiskalni značaj ovog federalnog poreza dozvoljava odbijanje poreza koji pripadaju državama relativno je mali u odnosu na fiskalni značaj odgovarajućih saveznih poreza, pa je neposrednih poreza. Dodajmo da u SAD države imaju pravo na samostalno i ekskluzivno uvođenje opšteg poreza na promet, dok Federacija u svojim rikama drži najjačašnje akcije.

²⁹⁶ Vid.: član 6, tač. 2–7. Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

²⁹⁷ Vid.: Timothy J. Goodspeed, *op. cit.*, str. 85.

²⁹⁸ Ograničavanje prava kanadskih federalnih jedinica da mogu samostalno određivati porezku osnovicu posledica je praktičnih razloga koji upućuju na potrebu koordinacije u ovoj oblasti, a ne ustavnog saznanja nji-provincija, kroz Sporazum o nplati poreza, zaključen između federalnih i provincijskih vlasti, prihvata osnovicu koju utvrđuje federacija za potrebe federalnih poreza. Međutim, Kebelek dopisje ne učestvuje u ovom sporazumu, a,

reskog preklapanja nalazi porez na imovinu, koji se, pošto pogada nepokretnosti, prema kriterijumu nadležnosti za uvođenje poreza ne može smatrati centralnim porezom: kod njega centralna vlast određuje poresku osnovicu, a lokalne vlasti fiksiraju poresku stopu, koja ne sme da pređe zakonom utvrđen limit.²⁹⁹

Treću metodu predstavlja *metoda zajednice prihoda* (eng. *tax sharing*), gde se na nivou centralne vlasti utvrđuju i poreska osnovica i poreske stope, ali centralna vlast i uže političko-teritorijalne jedinice dele prihode po formuli koja se utvrđuje u zakonu. Među unitarnim državama on se sreće npr. u Španiji i Luksemburgu, a među federacijama u Nemačkoj³⁰⁰ i Austriji.³⁰¹ U Srbiji je zajednica prihoda veoma rasprostranjena na relaciji Republika – jedinica lokalne samouprave.³⁰² Zajednički prihodi Republike i jedinice lokalne samouprave su:

- porez na dohodak građana (opštine, gradovi i grad Beograd učestvuju u porezu na zarade, ostvarenom na teritoriji jedinice lokalne samouprave, u visini od 40%; sredstva ostvarena po osnovu poreza na prihode od samostalne delatnosti, poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva, poreza na prihode od nepokretnosti, poreza na prihode od davanja u zakup pokretnih stvari, poreza na prihode od osiguranja lica i poreza na druge prihode /npr. na primanja člana upravnog odbora, naknade poslanicima, prihode po osnovu ugovora o delu i dr./ u celini se ustupaju jedinici lokalne samouprave na čijoj se teritoriji ostvare);
- porezi na imovinu u dinarnici, koji se u punom iznosu ustupaju lokalnim budžetima (porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava);
- naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa i druge naknade, koje se ustupaju budžetu jedinice lokalne samouprave u određenom procentu, i to:

kada je reč o porezu na dobit korporacija, osnovicu samostalno određuju još dve, ekonomski najznačajnije, provincije – Ontario i Alberta, koje se, inače, pridržavaju određaba sporazuma u pogledu poreza na dohodak fizičkih lica. Vid.: M. Saha, *Assigning Taxes in a Federal Context* (u: *Fiscal Federalism in Economics in Transition*, Seminar paper, OECD, Paris 1991, str. 14–16, 19–21). S druge strane, kada je u pitanju porez na dodatu vrednost, centralna vlast je uvela federalni PDV (eng. *goods and services tax*). Uporedo sa njime, pet provincija samostalno primenjuju opšti porez na promet u maloprodaji, dok Alberta uopšte nema opšti porez na promet. No, u trina atlantskim provincijama se od 1997. godine, umesto poreza u maloprodaji, primenjuje „harmonizovani PDV“ – zajednički federalno-provincijski porez, koji administrira centralna vlast, a kod kojeg su dogovorene zajednička osnovica i lista stopa. U Kvebeku je, takođe od 1997. godine, umesto provincijskog poreza u maloprodaji, uveden provincijski PDV, čija je osnovica *via facti* gotovo sasvim uskladena s osnovicom federalnog PDV, dok stopu samostalno određuje provincijska vlast koja, šavši, administrira i centralni i provincijski PDV na teritoriji Kvebeka. Vid.: Russell Kelowe – Janet G. Stotsky – Charles L. Vohorn, *Canada* (u: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian, IMF, Washington, D. C. 1997, str. 205–210); Richard Bird – Pierre-Pascal Gendron, *op. cit.*, str. 8–13).

²⁹⁹ Vid.: član 8. Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

³⁰⁰ U Nemačkoj se prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica – taknije, onog njegovog dela koji po odbitku pogađa zarade i plate – dele između Federacije (*Bund*), federalnih jedinica (*Länder*) i lokalnih vlasti u srazmeri 42,5% : 42,5% : 15%. Prihodi od poreza na dobit korporacija dele se između Federacije i federalnih jedinica u srazmeri 50% : 50%, a prihodi od poreza na dodatu vrednost u srazmeri 50,5% : 49,5%. Za ovaj poslednji porez formula raspodele prihoda se periodično usaglašava kroz izmene u saveznom zakonu, za čije je donošenje potrebna saglasnost *Bundesraata*. Vid.: Paul Bernd Spahn – Wolfgang Föttinger, *Germany* (u: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian, IMF, Washington, D. C. 1997, str. 228–230).

³⁰¹ U Austriji se dele prihodi od poreza na dohodak građana, poreza na dodatu vrednost i nekoliko akciza. Vid.: E. Theoni, *Designing Revenue-Sharing and Grant Mechanisms in Federal and Unitary Countries. The Experience of Austria* (u: *Fiscal Federalism in Economics in Transition*, Seminar paper, OECD, Paris 1991, str. 13).

³⁰² Vid.: čl. 35, 1.36. Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

100% – godišnja naknada za motorna vozila, traktore i priključna vozila i naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora, kao i, kroz posebne programe, naknada za korišćenje voda, naknada za izvedeni materijal iz vodotoka i naknada za korišćenje šuma; 40% – naknada za zagađivanje životne sredine; 50% – naknada za korišćenje mineralnih sirovina; 40% – naknada za promenu namene poljoprivrednog zemljišta; 80% – turistička naknada.

U Srbiji zajednica prihoda postoji i na relaciji Republika – Autonomna Pokrajina Vojvodina – kod poreza na dobit pravnih lica,³⁰³ poreza na zarade³⁰⁴ i dr.

XI. Klasifikacija poreza OECD

Komiteet za fiskalne poslove OECD ustanovljen je 1971. godine, sa zadatkom da istražuje metode pomoću kojih se oporezivanje može iskoristiti za pospešivanje poboljšanja u alokaciji i upotrebi ekonomskih resursa – kako na internom, tako i na međunarodnom planu – i da predlaže načine za povećanje efikasnosti oporezivanja kao instrumenta politike koja služi za ostvarivanje ciljeva države. Da bi se stvorili uslovi za komparativne analize poreskih sistema i poreskih politika zemalja–članica, Komiteet je, između ostalog, izradio *Klasifikaciju poreza OECD* i *uputstvo za tumačenje*.³⁰⁵

Klasifikacija poreza OECD smatra se jednom od najpotpunijih klasifikacija poreskih oblika koji se sreću u savremenim tržišnim ekonomijama. U nju su uključeni i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, koji se plaćaju javnim fondovima socijalnog osiguranja. Iz opšte definicije poreza, koji se shvata kao prinudno davanje državi, iza kojeg ne stoji neposredna protivusluga, mogla bi proisteci dilema da li je doprinosima za socijalno osiguranje uopšte mesto u ovačkoj klasifikaciji. Naravno, doprinosi za *dobrovoljno* socijalno osiguranje nisu uključeni u ovu klasifikaciju. To isto važi i za doprinos koji se plaćaju privatnim, a ne javnim fondovima socijalnog osiguranja. Doprinosi za *obavezno* socijalno osiguranje koji se plaćaju javnim fondovima socijalnog osiguranja svrstani su u podelu poreza, jer, iako se razlikuju od „klasičnih“ poreza u tom smislu što u većini zemalja koristi od socijalnog osiguranja zavise od odgovarajućih doprinosa koji su uplaćivani, razmere tih koristi ne moraju biti vezane za iznos plaćenih doprinosa.

U Klasifikaciji poreza OECD mesto su našle i pojedine naknade za usluge koje vrši država, opet na osnovu logike da porezom treba da se smatraju sva plaćanja državi koja su obavezna i iza kojih ne postoji neposredna protivusluga. Kad god korisnik usluge plaća naknadu koja je povezana sa troškovima pružanja usluge, takva naknada nema karakter poreza, već takse i nije obuhvaćena ovom klasifikacijom. Nasuprot, u slučajevima kada naknada značajno prevazilazi troškove pružanja usluge, kada plaćac naknade nije i korisnik usluge, kada država ne obezbeđuje specifičnu uslugu na ime naknade koju naplaćuje ili kada koristi koja prima stakli od placata naknade nisu srazmerne naknadi koju su platili, radi se o javnim prihodima sa obeležjima poreza, koji su svrstani na odgovarajuće mesto u Klasifikaciji.

³⁰³ U 2010. godini pokrajinskom budžetu pripada 42,7% iznosa poreza na dobit pravnih lica ostvarenog na teritoriji Vojvodine. Vid.: član 6. stav 1. alineja 2. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu, Službeni glasnik RS, br. 107/09.

³⁰⁴ U 2010. godini pokrajinskom budžetu pripada 18% iznosa poreza na zarade ostvarenog na teritoriji Vojvodine. Vid.: član 6. stav 1. alineja 1. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu.

³⁰⁵ OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide, str. 27–46.

Svi porezi su, prema Klasifikaciji OECD, svrstani u šest velikih grupa, na bazi osnovice na koju se porez uvodi. Oko njih da je neki porez destitiran u načelu ne utiče na klasifikaciju, osim u slučaju razlikovanja između doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na platni spisak i radnu snagu: ukoliko je neka dažbina prihod organizacije za obavezno socijalno osiguranje, u planju je doprinos iz grupe 2000; u suprotnom, radi se o porezu iz grupe 3000.

KLASIFIKACIJA POREZA OECD

1000 Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke

1100 Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke pojedinaca

1110 Na dohodak i dobit

1120 Na kapitalne dobitke

1200 Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke korporacija

1210 Na dohodak i dobit

1220 Na kapitalne dobitke

1300 Porezi koji se ne mogu raspodeliti između 1100 i 1200

2000 Doprinosi za socijalno osiguranje

2100 Doprinosi koje plaćaju zaposleni

2200 Doprinosi koje plaćaju poslodavci

2300 Doprinosi koje plaćaju lica koja obavljaju samostalnu delatnost i nezaposleni

2400 Doprinosi koji se ne mogu raspodeliti između 2100, 2200 i 2300

3000 Porezi na platni spisak i radnu snagu

4000 Porezi na imovinu

4100 Periodični porezi na nepokretnosti

4110 Porezi koje plaćaju domaćinstva

4120 Ostali porezi

4200 Periodični porezi na neto imovinu

4210 Porezi koje plaćaju pojedinci

4220 Porezi koje plaćaju korporacije

4300 Porezi na ostavinu, nasleđe i poklon

4310 Porezi na ostavinu i nasleđe

4320 Porezi na poklone

4400 Porezi na finansijske i kapitalne transakcije

4500 Ostali neperiodični porezi na imovinu

4510 Na neto imovinu

4520 Ostali neperiodični porezi

4600 Ostali periodični porezi na imovinu

5000 Porezi na dobra i usluge

5100 Porezi na proizvodnju, prodaju, transfer, lizing i isporuku dobara i vršenje usluga

5110 Opšti porezi

5111 Porez na dodatu vrednost

5112 Porezi na promet

5113 Ostali opšti porezi na dobra i usluge

5120 Porezi na pojedinačna dobra i usluge

5121 Akcize

5122 Dobit fiskalnih monopola

5123 Carine i uvozne dažbine

5124 Porezi na izvoz

5125 Porezi na investiciona dobra

5126 Porezi na pojedinačne usluge

5127 Ostali porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije

5128 Ostali porezi na pojedinačna dobra i usluge

5130 Porezi koji se ne mogu raspodeliti između 5110 i 5120

5200 Porezi na upotrebu dobara ili na dozvolu da se upotrebljavaju dobra ili obavljanju aktivnosti

5210 Periodični porezi

5211 Porezi koje plaćaju domaćinstva u vezi sa motornim vozilima

5212 Porezi koje plaćaju ostali u vezi sa motornim vozilima

5213 Ostali periodični porezi

5220 Neperiodični porezi

5300 Porezi koji se ne mogu raspodeliti između 5100 i 5200

6000 Ostali porezi

6100 Porezi koje isključivo plaćaju preduzeća

6200 Porezi koje plaćaju ostali obveznici i porezi koji se ne mogu razvrstati

12. GFS klasifikacija javnih prihoda Međunarodnog monetarnog fonda

Pristupivši Međunarodnom monetarnom fondu pred kraj 2000. godine, SR Jugoslavija (odnosno Srbija i Crna Gora i, kasnije, Srbija, kao njen sukcesor) preuzela je obavezu da svoju statistiku javnih finansija vodi prema pravilima koja je IMF formulisao u *Government Finance Statistics Manual-u*. Dok OECD klasifikacija obuhvata isključivo poreze, GFS klasifikacija predstavlja klasifikaciju svih javnih prihoda, pa je otuda šira.

U delu u kojem pokriva poreze, GFS klasifikacija veoma je slična OECD klasifikaciji, s tim što, za razliku od ove druge:

- doprinose za socijalno osiguranje ne smatra porezima, već ih (pod naslovom „socijalni doprinosi“) tretira kao posebnu kategoriju javnih prihoda;
- poreze na međunarodnu trgovinu i transakcije (npr. carine i druge uvozne dažbine) izdvaja iz poreza na dobra i usluge u posebnu grupu poreza.

U načelu, takse se ovde tretiraju kao vrsta prihoda od prodaje dobara i usluga, a naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa kao prihodi od zakupa neproizvedene imovine. Međutim, GFS klasifikacija, kao i ona OECD-ova, za kriterijum svrstavanja uzima prirodu (suštinu) javnog prihoda (npr. osnovicu na koju se neka dažbina uvodi), a ne njegov zakonski naziv.³⁰⁶ Okolnost da je neki porez destiniran u načelu ne utiče na klasifikaciju, osim u slučaju razlikovanja između socijalnih doprinosa i poreza na plaćni spisak i radnu snagu: ukoliko je neka dažbina prihod organizacije za obavezno socijalno osiguranje, u pitanju je socijalni doprinos (konto 720000); u suprotnom, radi se o porezu iz grupe 712000. Donacije su svrstane na osnovu izvora iz kojih se daju, a prihodi od imovine na bazi vrste ostvarenog prihoda (kamate, dividende i sl.).³⁰⁷

GFS KLASIFIKACIJA JAVNIH (TEKUĆIH) PRIHODA

(Klasa 700000)

710000 POREZI
711000 Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke
712000 Porezi na fond zarada i radnu snagu
713000 Porezi na imovinu
714000 Porezi na dobra i usluge
715000 Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije
716000 Drugi porezi
720000 SOCIJALNI DOPRINOSI
730000 DONACIJE I TRANSFERI
740000 DRUGI PRIHODI
741000 Prihodi od imovine (kamate, dividende, zakupnina neproizvedene imovine i sl.)
742000 Prihodi od prodaje dobara i usluga (takse i sl.)
743000 Novčane kazne i oduzeta imovinska korist
744000 Dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica
745000 Mešoviti i neodređeni prihodi

Detaljniji prikaz GFS klasifikacije javnih prihoda u Srbiji dat je u Posebnom delu ove knjige.³⁰⁸

³⁰⁶ Tako je npr. porez na imovinu na zemljište, koji se plaća prema katastarskom prihodu, svrstan u poreze na dohodak i kapitalne dobitke koje plaćaju fizička lica (konto 711147). Za druge primere klasifikovanja na osnovu prihode javnog prihoda, vid. dole, str. 257.

³⁰⁷ Za detalje oko kriterijuma za klasifikaciju, vid.: Government Finance Statistics Manual, tač. 5.1 – 5.107.

³⁰⁸ Vid.: dole, str. 258–264.

GLAVA 5

Poreskopравни odnos

1. Pojam i vrste poreskoppravnog odnosa

Pravo države da uvodi poreze i da ih naplaćuje od subjekata (fizičkih i pravnih lica) koji se nalaze pod njenom vlašću proizilaze iz ustava. Ovlašćenje države da svoje finansijske potrebe namiruje iz dohotka, odnosno imovine ovakvih lica naziva se poreskom vlašću.³⁰⁹ Volja države da se koristi svojom poreskom vlašću, da primenjuje *poresku jurisdikciju*, odnosno svoje *subjektivno poresko pravo*³¹⁰ pokazuje se na dva, među sobom povezana, a ipak različita, načina:

(1) Država se služi svojim pravom na oporezivanje tako što njena zakonodavna vlast donosi poreske zakone, u kojima se daje opis poreskog činjeničnog stanja. Iz tih zakona proistekao skup konkretnih ovlašćenja poreskih upravnih organa, na osnovu kojih oni donose upravne akte u poreskoj materiji, predstavlja *poreski zahtev u širem smislu*.³¹¹ Takav poreski zahtev sadrži ovlašćenja koja deluju protiv svih (poznatih i nepoznatih) poreskih dužnika, na osnovu kojih upravna vlast može od njih tražiti da podnesu poresku prijavu, vode poreske knjige, pruže potrebna obaveštenja, dozvole kontrolu poreskih knjiga, plate porez itd.

(2) Kada se zakonski opis poreskog činjeničnog stanja ostvari na konkretan način u odnosu na neko lice koje se nalazi pod poreskom vlašću države, ona preduzima aktivnosti preko svoje upravne vlasti da se efikasno izvrši poreski zahtev. U ovom slučaju radi se o *poreskom zahtevu u užem smislu*, koji predstavlja ovlašćenje određenog poreskog upravnog organa da traži saradnju od konkretnog poreskog dužnika kod utvrđivanja i naplate konkretnog poreskog oblika. Poreski zahtev u užem smislu predstavlja konkretizovani i individualizovani oblik subjektivnog poreskog prava države.³¹²

Zakonski opis poreskog činjeničnog stanja definiše se kao ukupnost apstraktnih pretpostavki sadržanih u poreskim zakonima, čijim konkretnim ostvarenjem nastupaju određene poreskoppravne posledice. Zakonski opis poreskog činjeničnog stanja predstavlja, dakle, apstraktnu sliku konkretnog stanja stvari. Poreski zahtev države u užem smislu, kao i korespondirajuća poreska obaveza na strani poreskog dužnika, nastaju

³⁰⁹ Vid.: Albert Hensel, *Diritto tributario*, str. 27.

³¹⁰ Vid.: Ezio Vannoni, *Elementi di diritto tributario* (u: *Opere giuridiche*, Vol. II, Mulia Paucis, Milano 1962, str. 47).

³¹¹ Vid.: Alfred Lehner: *Uvod u studij poreznog prava*, Vlastita naklada, Zagreb 1939, str. 20.

³¹² Vid.: *ibid.*, str. 21.

Handwritten scribbles and marks, possibly a signature or initials, located in the upper left quadrant of the page.

11/12/89

6

TEORIJA

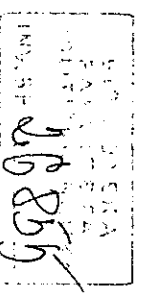
JAVNIH FINANSIJA

Studija iz oblasti javne privrede

Richard Musgrave
PROFESOR EKONOMIJE NA
HARVARDSKOM UNIVERZITETU



*Dr. R. Musgrave
(Hena i Marka)*



Našena Kyjica
BEOGRAD, 1973.



više ili manje opštim planom za postizanje najvećeg blagostanja. Ta formulacija, koju su izneli Pigou i Dalton, zatvara krug. Problemi, kao što ćemo videti, slični su onima koje postavlja i poslednja verzija principa korisnosti.

A. SHVATANJE PORESKE SPOSOBNOSTI

Počćemo kratkim pregledom razvoja ideja o oporezivanju prema sposobnosti. Posle toga ćemo razmatrati razna tumačenja pojma poreske sposobnosti.

Opšti okvir

Zahtev da raspodela plaćanja poreza treba da bude »pravедna« veoma je star, kao i ideja da je oporezovanje prema mogućnostima ili sposobnostima plaćanja pravедno. Princip prethodi doktrini koristi. Tragovi argumenta za oporezovanje na osnovu mogućnosti mogu se naći u eseju Giuociarlina objavljenom u prvoj polovini šesnaestog veka. Razlog za proporcionalno oporezivanje na osnovu mogućnosti dao je Bodin² krajem istog veka. Od tada su principi ponovo formulisali i ponovo dopunjavali mnogi autori na veoma različitim filozofskim osnovama. U toj grupi nalazimo sveštenke, kao što je Bodin, humaniste kao što je Rousseau, utopiste kao što je Sismondi, mančesterske liberalne kao što su Say ili Mill, katoder-socialistu Adolpha Wagnera i predstavnika New Dealera Franklina Roosevelta. Očito pomanjkanje jedinstvenosti u socijalnoj filozofiji razlikuje ovu grupu od autora škole koristi, koji su zajedno učestvovali u postavljanju osnova prirodnog zakona ili društvenog ugovora.

J. S. Mill, čiji se prikaz može smatrati klasičnom verzijom doktrine sposobnosti, oštro je odbacio princip koristi. Obratujući se tada popularnom krilu pristalica zaštite u školi koristi, on je zaključio da bi primena pravila koristi dovela do regresivnog oporezivanja, pošto je siromašnijima potrebna zaštita. To bi, dođao je on, »bilo obrnuto od isprinske ideje pravедnosti«. Teorija zaštite države je neprilvatljiva, smatrao je, jer ciljevi države daleko prevazilaze ciljeve zaštite. Oni uključuju »suštinski neograničene stvari kojima se ne može postaviti određena cena«. Stoga je potreban sasvim drugačiji princip oporezivanja.

Taj novi princip sadržan je u načelu da svi treba da budu jednaki pred zakonom. »Iz kojih razloga bi jednakost trebalo da bude pravilo u pitanjima oporezivanja? Zato, što tako treba da bude u svim poslovima države.«³ I obrazloženje nije objektivna pojam mogućnosti ili poreske sposobnosti. Dakle, više ili manje autor, bio je prinacen u sasvim subjektivan pojam jednake žrtve. Praviha raspodela poreskih doprinosa, prema Millu, postoji kada svi doprinose za zajedničko dobro, tako da nastaju jednake žrtve.

Millovo isticanje jednake žrtve dalo je doktrini poreske sposobnosti izrazito individualističku notu. Interpretacija drugih autora sadržavala je više kolektivističko gledanje. Sama tvrdnja da su javni rashodi za »opšte dobro«, a nezavisni od individualne ocene, lako nas dovodi do predstave o kolektivnom biću, koje je više nego različito od članova grupe. Gledišta da porezi treba da se određuju u

V GLAVA

Princip poreske sposobnosti

Pre nego što predemo na politički proces utvrđivanja preferencija, pogledajmo razvoj druge škole koju smo ranije nazvali principom poreske sposobnosti. Taj princip negira mogućnost da se pojedincima prizna učešće u koristi. Stoga rešenje quid pro quo mora da zameni drugi princip. Linija razvoja ovde nije tako jasna, pošto je to heterogenija grupa autora, koji imaju različite poglede na problem sposobnosti. Mogu se razlikovati tri vrste stanovišta poreske sposobnosti i njih ćemo u ovom poglavlju posebno obrađivati.

Prvo gledišta je usmereno samo na raspodelu plaćanja poreza. Budžetski rashodi smatraju se datim ili određenim prema principima koji nemaju nikakve veze s poreskim doprinosom. Poreski doprinos nameće država na nepristrasan i pravedan način. Principi oporezivanja nam govore kako treba da se definišu ti uslovi pravедnosti i kako treba da se prenesu na specifični dijagram poreskih stopa.

Drugo gledišta smatra raspodelu poreskog zaduženja kao stvar ekonomske blagostanja, a ne pravедnosti; no ipak izostavlja rashode. Porezi treba da se raspodele tako da se ukupna žrtva svede na najmanju meru. Ovo se opet postiže izjednačavanjem granične žrtve svih poreskih obveznika.

Iako po duhu različito, ovo stanovište blagostanja u pogledu raspodele poreza poniklo je iz gledišta pravедnosti. Sponu čini poklapanje ideja u formulaciji Johna Stuarda Mila o pravilu pravедnosti. Mill je objašnjavao da pravédnost treba da se definiše kao zahtev da svaki poreski obveznik treba da podnese jednaku žrtvu. Tome je dodao da je takvo rešenje »način koji u celini uzrokuje najmanju žrtvu«.¹ Nekoliko decenija kasnije, kada je granična analiza dalje napredovala, pokazalo se da najmanja agregatna žrtva nastaje kod jednakom postupku, samo ako se jednako definiše kao jednaka granična žrtva. To teško da je bilo Millovo shvatanje. On je u svom izlaganju, ipak, prvi ukazao da se o problemu može razmišljati pre polazeći od blagostanja nego od pravédnosti. Poklapanje stanovišta pravédnosti i blagostanja proizlazi iz dvostrukog uloga jednake granične žrtve, kao pravilo pravédnosti i kao uslov blagostanja. Odnos između njih je kasnije ojačan zajedničkom vezom sa »starim« ekonomistima blagostanja, tj. prepostavkama o sličnom ili bar uporedivom dijagramu korisnosti.

Konačno, treće gledišta zadržava priliak blagostanja kod određivanja poreskih doprinosa, ali proširuje obrazloženje na rashode budžeta. Budžet se smatra

¹ John Stuart Mill: »Principi političke ekonomije« (Principles of Political Economy), Izd. W. J. Ashley, Longmans Greens and Co., Ltd., London, 1921, str. 804.

² Vidi Edwin R. Seligman: »Progressivno oporezivanje u teoriji i praksi« (Progressive Taxation in Theory and Practice, XXII izd., American Economic Association, Princeton University Press, Princeton, N. J. 1908, str. 134, 228. i 239.

³ Mill, op. cit., str. 804.

skladu s nekim društveno prihvatljivim pravilima implicitira gledište planiranja javne privrede. Ideja poreske sposobnosti, štaviše, usmerena je dalje od progresivnog oporezivanja za finansiranje javnih usluga, prema opštem problemu preraspodele dohotka.

Uzevši u obzir te implikacije, izgleda možda čudno da je princip poreske sposobnosti bio tako popularan među klasičnim piscima. Kod Adama Smitha razlog je prosto to što se sposobnost plaćanja smatrala samo dodatkom principu koristi. To se ne može reći za kasnije ekonomiste, koji su kao S. S. Mill sasvim odbacili princip koristi. Millovo gledište se u izvesnoj meri može objasniti uticajem francuskih reformista, čije se misli pojavljuju tu i tamo u njegovoj doktrini. Isticanje jednakosti individualne žrtve moglo je da zakloni kolektivistički smisao principa poreske sposobnosti⁴. Boje obrazloženje za popularnost principa poreske sposobnosti među klasičnim autorima možda leži u pogledu rashoda. Tipične sklonosti kod principa koristi uključuju javne, kao i privatne potrebe. Stoga se ne može doneti a priori ocena u pogledu relativne koristi jednih i drugih. Autori koristi, kao Thiers, koji je želeo da odredi uske granice funkciji javnih rashoda, branili su svoj stav neodrživim argumentom — da je zaštita jedini oblik koristi koji može da pruži država⁵. Videli smo kako je taj stav kasnije zamenjen mnogo širim i konstruktivnijim gledištem principa koristi.

Princip poreske sposobnosti izbegava apsurdnost Thiersovog stava, pošto zaoblazi čitav problem rashoda. Time omogućava da svako donese á priori sud kakav želi, uključujući gledište Ricarda, da su javni rashodi suštinski beskorisni, i suprotno gledište (koje su podržali nemački pisci devednaestog veka kao Dietzel⁶) da su javni rashodi u suštini visoko produktivni.

Millovo tretiranje javnih rashoda je tipičan slučaj. On opširno razmatra područje koji bi trebalo da obuhvate javni rashodi. Potpuno odvojeno od njegove diskusije o oporezivanju, rasprava se bazira na pravilu, koje je bitno u sistemu prirodne slobode, da javni rashodi treba da imaju najmanji mogući obim. „Laissez faire, ukoliko, treba da bude opšta praksa; svako odstupanje je sigurno zlo, ako nije potrebno zbog nekog velikog dobra“⁷. Iako Mill pominje dosta izuzetaka od opšteg pravila i omogućuje gotovo svaku vrstu javne aktivnosti, stalna tema je a priori stav o krajnjem ograničavanju⁸. U stvari, mančesterska tvrdnja da efikasna aktivnost mora da se odvija u uslovima slobodnih tržišnih transakcija i shvatanje da su porezi prisilni i strani takvim tržišnim snagama, lepo se kombinuju i podražavaju zaključak da su javni rashodi suštinski loši. Razmatrajući te implikacije,

⁴ Kao što je napomenuo Gunnar Myrdal u delu „Politički element u razvoju ekonomske teorije“ (The Political Element in the Development of Economic Theory), prev. Paul Streeton, Routledge and Kegan Paul, Ltd., London, 1953, str. 165.

⁵ Vidí Seligman, op. cit., str. 166.

⁶ Carl Dietzel: „System državnih zajmova posmatran u vezi s narodnom privredom“ (Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaftslehre), Heidelberg, 1855.

Vidi, takođe, Walter Stetner: „Carl Dietzel, javni rashodi i javni dugovi“ (Carl Dietzel, Public Expenditures and the Public Debt) u „Dohodak, zaposlenost i javna politika: Eseji u čast A. H. Hansena“ (Income, Employment and Public Policy: Essays in Honor of Avim H. Hansen), W. W. Norton and Company, New York, 1948, str. 276—299.

⁷ Mill, op. cit., str. 950.

⁸ Stučjevi kod kojih dobro može da prevagne nad zlim uključuju (1) javno školstvo; (2) brigu za decu i slaboumne; (3) neograničenu zaštitu ugovora; (4) nadzor nad udružanim akcionarskim društvima, naročito onima koji su u monopolističkom položaju; (5) javnu pomoć; (6) „značajnije javne usluge koje treba da se izvrše a ni jedan pojedinaac nije naročito zainteresovan da ih izvrši, niti bi njihovo izvršenje prirodno ili spontano pratila odgovarajuća naknada“ (Ibid., str. 975).

nije konačno čudno što su klasični autori smatrali princip poreske sposobnosti prihvatljivijim i u mnogim slučajevima boljim od principa koristi.

Da bi se princip jednak žrtve preneo na specifičnu sliku raspodele poreza, treba da se sagleda niz problema. Mora se rešiti kojim objektivnim pokazateljem može da se meri poreska sposobnost. Izraz »jednak«, kod principa jednake žrtve, treba tačnije da se definiše. Mora se zauzeti stav u pogledu nagiba krivulje koristi dohotka, tako da može da se meri individualna žrtva i da svaki pojam jednake žrtve može da se izrazi pomoću dijagrama specifične stope. Razmotrimo ove tri tačke, a zatim predimo na ponovno ispitivanje osnovne hipoteze (koju ćemo za sada prihvatiti) da korisnost može da se meri i da je moguće interpersonalno vrednovanje.

Pokazatelj poreske sposobnosti

U prethodnim stadijima rasprave prihvatili smo da relativno stanje blagostanja pojedinca treba da se meri prema njegovom dohotku i da je žrtva funkcija ustupljenog dohotka. No, doktrina poreske sposobnosti bila je u ranijoj verziji formulisana više u smislu mogućnosti nego dohotka.

Izraz mogućnost ili sposobnost, kako se upotrebljava u elizabetanskom zakoniku o siromašnima, odnosi se na imovinu, a isti je slučaj s ranim zakonodavstvom u američkim kolonijama⁹. S napretkom industrijskog društva i razvojem novčane privrede došlo je do postepenog pomeranja naglaska sa imovine na dohodak, kao pokazatelj poreske sposobnosti. Već je Adam Smith formulisao svoje prvo načelno samo u smislu dohotka, a tokom poslednjeg veka dohodak je više ili manje opšteprihvaćen kao pokazatelj poreske sposobnosti. Porez na lični dohodak, prema tome, smatrao se najpravednijim porezom. Pa ipak, o problemu se i dalje raspravlja. Moglo bi se dokazivati da dohodak treba da se definiše tako da uključuje doholicu, ili da pokazatelj poreske sposobnosti treba da se određuje pre prema potrošnji nego prema dohotku. Čak i ako se prihvatiti pojam dohotka u užem smislu kao pravilan pokazatelj poreske sposobnosti, nije ni izdaleka jasno kako bi trebalo da se odredi u konkretnim slučajevima. Zajedno s razvojem modernog ekonomskog društva i njegovom sve većom složenosti, ove teškoće su porasle silnom brzinom. Obradu pojedinih pitanja, kao što su zadržani prihodi korporacija, profit od zalih, nerealizovana dobit od kapitala ili amortizacija, nisu interesovali klasične autore, a danas spadaju među najvažnija pitanja oporezivanja.

Ove probleme ukoliko ćemo razmatrati u poglavlju 8. Sada ćemo samo napomenuti kako je stepen arbitarnosti u određivanju dohotka omogućavao klasičnim autorima da načine kompromis između verovanja da siromašnima treba da se daju povoljniji uslovi iz straha da bi moglo da bude opasno da se progresa prihvati kao princip. Adam Smith je savetovao da najmanje i životne potrebe od kojih je sastavljen realan dohodak za život treba da se izuzmu od oporezivanja, jer se porezi na siromašne moraju ukinuti. Dohodak na koji se plaća porez treba, prema tome, da se odredi kao »čisti« dohodak ili dohodak iznad minimuma egzistencije. To gledište su široko prihvatili klasični autori, koji su bili skloni pro-

⁹ Vidí Edwin R. Seligman: „Eseji o oprezivanju“ (Essays in Taxation), IX izd., Columbia University Press, New York, 1921, poglavlje 1. i 2.

gresivnom oporezivanju, uz primenu izuzetaka na donjem kraju skale, dok su podržavali proporcionalno oporezivanje za srednje i gornje granice dohotaka¹⁰.

Dalji stepen progresije uveden je diskriminacijom u prilog zarađenog (najamne) prema nezarađenom dohotku (kapitalu). Osnovna ideja je da žrtva izaziva ne samo gubitak zadovoljstva od upotrebe dohotka, već i uzalud pretrpljenu muku zbog beskorisnog zarađivanja tog dohotka. Pored toga, osnovna filozofija svojine, koju je razvio Locke, povukla je razliku između imovine stečene radom, na koju čovek ima "prirodno" pravo, i druge imovine, o kojoj bi se već moglo diskutovati¹¹. Među novijim piscima Pigou je naročito jasno definisao gubitak zadovoljstva. On je uzео u obzir promene disutiliteta rada koje mogu da proizrađu iz smanjenog radnog naporaz. U stvari, sam razvoj britanskog poreza na dohodak — najstarijeg poreza na lični dohodak, odnosio se na grupu poreza ili dijagrama određenih za razne oblike dohotka, a ne na jedan porez na sve dohotke.

Shvatanja jednake žrtve

Prepostavimo sada da subjektivna žrtva koju podnosi svaki pojedinac treba da se procenjuje kao funkcija dohotka koji se ustupa porezom. Sledeći korak je da se definiše šta znači stanje »jednake« žrtve.

Posle znatnog lutanja i ranijim diskusijama, Cohen-Stuart i Edgeworth¹² su izneli tri odvojena shvatanja jednake žrtve. Oni uključuju apsolutno jednaku, proporcionalno jednaku i granično jednaku (ili najmanju agregatnu) žrtvu.

Da bismo ilustrovali to shvatanje, prihvatimo potrebnu pretpostavku o mogućnosti interpersonalnog vrednovanja. Bez te pretpostavke čitavo obrazloženje, o kojem sada raspravljamo, propada. Pored toga, počinjemo s odgovarajućom pretpostavkom o jednakim ukusima, tako da se isti dijagram korisnosti dohotka (granični ili ukupne) može primeniti na sve poreske obveznike.

Na horizontalnoj osi slike 5-1. merimo dohodak, gde su OZ i DC količine potrebne za život. Na vertikalnoj osi od O prema gore, merimo graničnu korisnost, a od D prema gore merimo ukupnu korisnost dohotka, a ne delimičnu korisnost dohotka na nivou životnog minimuma. CE je krivulja ukupne, a CF granične korisnosti dohotka. Prepostavimo sada da poreski obveznik A ima dohodak iznad životnog minimuma jednak ZG , dok poreski obveznik B ima dohodak jednak ZH . Ukupna korisnost koju prima A jednaka je LE , a njegova granična korisnost jednaka je GF . Ukupna korisnost koju prima B jednaka je JK , a njegova granična korisnost jednaka je HL .

¹⁰ Adam Smith: »Bogatstvo naroda« (The Wealth of Nations), izd. E. Cannon, G. P. Putnam's Sons, New York, 1904, sv. II, str. 355; Seligman: »Progressivno oporezivanje u teoriji i praksi« (Progressive Taxation in Theory and Practice), str. 151.

¹¹ John Locke: »Esej o pravom poretku, opsegu i cilju građanske vlasti« (An Essay Concerning The True Origin, Extent and End of Civil Government), preštampano u Ernest Baker (izd.) »Društveni ugovor« (The Social Contract), Oxford University Press, London, 1946, knjiga II, gl. 5.

¹² A. C. Pigou: »Studija javnih finansija« (A Study in Public Finance), III izd., Macmillan and Co., Ltd., London, 1931, str. 42, gde je čisto zadovoljstvo definisano kao zadovoljstvo od dohotka minus nezadovoljstvo od rada.

¹³ A. J. Cohen—Stuart: »Prilog teoriji progresivnog oporezivanja dohotka« (Bildrage tot de Theorie der progressieve Inkomstenbelasting), Meritius Nijhoff, Haag, 1889; F. Y. Edgeworth th: »Spisi o političkoj ekonomiji« (Papers Relating to Political Economy), Macmillan and Co., Ltd., London, 1925, sv. II, str. 100 ff.

Za izvode iz članaka oba autora vidi R. A. Musgrave i A. T. Peacock (izd.): »Klasični teorije javnih finansija« (Classics in the Theory of Public Finance), Macmillan and Co., Ltd., London, 1933.

Uveden je porez na dohodak koji iznosi MG . Kod jednake apsolutne žrtve A će platiti NG , a B će platiti TH , gde je $NG + TH = MG$. Količine NG i TH dobijaju se ako se izjednači ukupni gubitak korisnosti A ili EP s istim B ili KQ . Kod jednake proporcionalne žrtve A plaća RG , a B plaća SH , kada je $RG + SH = MH$. Doprinosi su određeni tako da je $WE/EI = KU/KJ$. Kod jednake granične žrtve A plaća VG , a B plaća VH , gde je $VG + VH = MG$. Granična žrtva za obojicu jednaka je VN . Agregatna žrtva ili $EX + KY$ je na minimumu.

Matematički uslovi su sledeći:

Izraz (jednak za sve ljude

bez obzira na njihov

dohodak)

$dU(Y-T)$

$dU(Y-T)$

$U(Y) - U(Y-T)$

$U(Y) - U(Y-T)$

$U(Y) - U(Y-T)$

$U(Y)$

$U(Y)$

Y — dohodak; T — visina plaćenog poreza; U — $U(Y)$ — ukupna korisnost dobijena iz dohotka Y .

Postoje, dakle, bar tri moguća shvatanja jednake žrtve. Postavlja se pitanje koji od ta tri shvatanja treba primeniti:

Načelo Adama Smitha da podanici »doprinosе proporcionalno njihovim sposobnostima, tj. proporcionalno priходу koji svaki od njih uživa...«, * ne može se u tom pogledu tako tumačiti. Izraz »proporcionalan« može da znači da bi svi trebalo da doprinosе u nekom pravilnom odnosu prema svom dohotku. Ili, moglo bi se tumačiti da tačno znači da bi svi trebalo da ustupe jednaki deo svog dohotka. Kao što ćemo sada videti, proporcionalna struktura odgovara jednakoj apsoluоj žrtvi pod izvesnim okolnostima, a jednakoj proporcionalnoj žrtvi pod drugim. Štaviše, u delu »Bogatstvo naroda« ima odlomaka u kojima se predlaže progresivna a ne proporcionalna struktura stopa.

J. S. Mill, podržavajući jednaku žrtvu, nije definisao kakvu jednakost podrazumeva. Iako je jasno podržavaо proporcionalnu stopu poreza, to ne znači da je želeo da definiše jednakost u smislu jednake proporcionalne žrtve.¹⁴ Kao što ćemo kasnije pokazati, uslovi mogu da budu takvi da proporcionalno oporezivanje odgovara shvatanju jednake apsolutne žrtve.

Pošto su definisana tri shvatanja jednake žrtve, često se meša početni problem izbora između različitih shvatanja jednake žrtve i naredni problem određivanja kakva je struktura stope potrebna kod odabranog pojma¹⁵. Još važnije, ostaje neslaganje u pogledu vrednosti raznih pojmova i kod onih koji su prihvatili takvo razlikovanje. Cohen-Stuart dokazuje da postoji jasna prednost jednake proporcionalne žrtve, jer to ne menja relativno stanje u smislu ukupne korisnosti¹⁶.

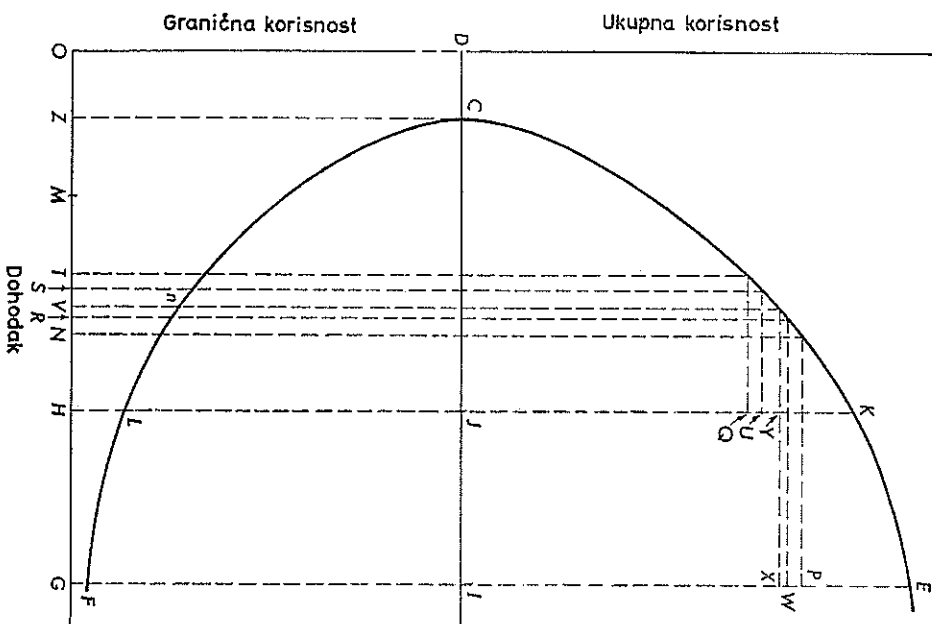
* Adam Smith, op. cit., str. 310.

¹⁴ Mill, op. cit., str. 807, baletika 2. Vidi, takođe, Edgeworth, op. cit., str. 236, koji zapravo odbacuje Seligmanovu tvrdnju (Progressivno oporezivanje u teoriji i praksi, str. 213, i 279) da je Mill sigurno govorio o proporcionalnoj žrtvi.

¹⁵ Vidi, na primer Seligman: »Progressivno oporezivanje u teoriji i praksi«, str. 278 ff (Progressive Taxation in Theory and Practice).

¹⁶ Cohen—Stuart, op. cit., gl. 5. Medutim, Edgeworth, op. cit., str. 114, napominje da bi čovek iz Manchestera mogao da se zadovolji proporcionalnom žrtvom, pod uslovom da dijagram korisnosti dohotka ima oblik koji je dao Bernoulli, jer će u tom slučaju gresija biti umerena, ali da bi on teško mogao to da prihvati ako je dijagram korisnosti dohotka strm i zahteva jaku progresiju.

Slagwick¹⁷ i Marschall¹⁸ su podržali jednaku apsolutnu žrtvu, dok su drugi, kao Carver, tumacili jednakost u smislu jednake granične žrtve¹⁹. Edgeworth i kasnije



Sl. 5-1. Poreska obaveza prema različitim formulama žrtve.

Pigou, smatrali su da nema logičnog ili intuitivnog izbora principa pravednosti između jednake apsolutne i jednake proporcionalne žrtve. Diskutujući na osno-

¹⁷ Henry Slagwick: »Principi političke ekonomije« (The principles of Political Economy), Macmillan and Co., Ltd., London, 1883, str. 562.

¹⁸ Alfred Marshall: »Principi ekonomije« (Principles of Economics), Macmillan and Co., Ltd., 1930, str. 135, beleška 1.

¹⁹ T. N. Carver: »Teorija najmanje žrtve oporezivanja« (The Minimum Sacrifice Theory of Taxation), Political Science Quarterly, sv. 19, br. 1, str. 66—79, mart 1904.

vama blagostanja, oni su smatrali da je jednaka granična žrtva jedino odgovarajuće pravilo, ne kao stvar pravednosti nego zato što odgovara cilju blagostanja i najmanje agregatne žrtve²⁰.

B. PORESKE FORMULE KOD RAZLIČITIH POLJNOVA JEDNAKE ŽRTVE

Bilo koje shvatanje jednake žrtve da izaberemo, raspodjela poreskih uplata ili struktura stope za njihovo izvršenje zavisi od krivulje korisnosti dohotka koja se primeni. Taj odnos je različit za svaki od tri pojma²¹.

Formula s poznatim i identičnim dijagramom korisnosti

Za sada ćemo se držati pretpostavke da se isti dijagram granične i ukupne korisnosti primenjuje na sve poreske obveznike i da je taj dijagram poznat.

Najpre razmotrimo slučaj jednake granične žrtve. Pod uslovom da granična korisnost dohotka opada na čitavom području kada se na skali dohotka krećemo nagore, porezi moraju da se alociraju tako da snižavaju dohodak na vrhu, dok se ne postigne potreban prihod.²² Vraćajući se na sl. 5-1, A će platiti sav porez dokle god je prihod manji od *GH*, što predstavlja razliku između dohotka A i B. Sledeća povećanja prihoda deliće se jednako između ono što bi se moglo nazvati mak-nake dohotke. Jednaka granična žrtva zahteva ono što bi se moglo nazvati mak-nimom progresije, pod uslovom da granična korisnost dohotka opada. Ako je dijagram granične korisnosti dohotka stalno iznad relevantnog područja, dobiće se potreban prihod ako se apsorbuju sukcesivni delovi dohotka, idući odozdo nagore.

Razmotrimo sada slučaj jednake apsolutne žrtve. Ako je granična korisnost dohotka stalno iznad relevantnog područja, jednaka apsolutna žrtva zahteva jednake iznose poreza na različitim nivoima dohotka. To znači regresivnu strukturu stope. Pretpostavimo sada da se dijagram granične korisnosti dohotka menja i da granična korisnost opada kako dohodak raste. Porez na veći dohodak mora da se poveća, a na manji da se snizi. Rezultat je da se regresija smanjuje. Ova tendencija se nastavlja ako pretpostavimo da je dijagram granične korisnosti dohotka postao strmiji. Končno, nestaje regresije, i potrebna je proporcionalna poreska stopa. To je slučaj kada je naglo dijagrama korisnosti dohotka takav da granična korisnost dohotka opada po istoj procentualnoj stopi po kojoj se dohodak povećava. Tu tvrdnju je postavio Daniel Bernoulli pre više od dvesta go-

²⁰ Edgeworth, op. cit., br. 1, str. 117 i Pigou, op. cit., str. 61.

²¹ Za opštu diskusiju vidi E. D. Fagan: »Teorija progresivnog oporezivanja« (Theories of progressive Taxation), Journal of Political Economy, sv. 46, str. 457, august 1948, kasnije preštampano u R. A. Musgrave i Carl Shoup (zdr.): American Economic Association, »Članci o ekonomici oporezivanja« (Readings in the Economics of Taxation), Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1958. Vidi, takođe, ocenu Walter J. Blum i Harry Kalven Jr.: »Neklasan stav o progresivnom oporezivanju« (The Uneasy Case for Progressive Taxation), University of Chicago Press, Chicago, 1953.

²² Ako traženi prihod zaostaje za razlikom između najvišeg i sledećeg najvišeg dohotka, pravilo jednake marginalne žrtve ne može se primeniti. Međutim, princip najmanje žrtve nam kaže da porez treba da se uzme iz najvišeg dohotka. Ako potreban prihod prelazi taj iznos, oba principa daju identične rezultate.

dina u svom pokušaju da reši tzv. petrogradski problem dobiti od kocke²³. Iako taj dijagram nema naročnog psihološkog opravdanja, u ovoj vezi je značajan, jer definiše slučaj kada jednaka apsolutna žrtva zahteva proporcionalnu stopu poreza. Ako dijagram korisnosti postaje strmiji, tako da je procent opadanja granične korisnosti dohotka brži nego procent povećanja dohotka, odgovara progresivna. Ako se granična korisnost dohotka smanjuje s manjom oštirinom, potrebna je regresivna²⁴.

Slučaj jednake proporcionalne žrtve je teži. Dolazi se u iskušenje da se zaključuje da struktura stope mora da bude progresivna, pod uslovom da granična korisnost dohotka opada. Ako je granična korisnost dohotka konstantna, jednaka proporcionalna žrtva jasno zahteva proporcionalnu poresku stopu. Ako se dijagram naginje nadole, dok poreške uplate ostaju nepromenjene, izgledalo bi da poreski obveznik s visokim dohotkom ustupa manji deo svoje ukupne ekonomske snage nego poreski obveznik s niskim dohotkom. Stoga proizilazi da je potrebna progresivna stopa. No, kao što su pokazali Cohen-Stuart i Edgeworth, takav zaključak ne važi. Sam uslov opadanja dijagrama granične korisnosti dohotka ne dovodi uvek do progresivne²⁵.

²³ Daniel Bernoulli: (Specimen theoriae novae de mendura sortis). Commentarii academiae scientiarum imperialis Petropolitanae, sv. V, Petrograd 1738, str. 175—192. (Nemački prevod A. Pringsheim: »Osnova moderne nauke o vrednosti« (Die Grundzüge der modernen Wertlehre), Duncker und Humboldt, Leipzig 1896, str. 46). Problem je sledeći: Petar baca novčić dok ne padne glava. Ako se glava pokaže prvi put, Petar plaća Pavlu 1 dukat. Ako se pokaže glava tek drugi put, plaća 4 dukata itd. Kolju vrednosti očekuje Pavle od te igre? Uvodi se hipoteza Bernoullijeva korisnosti dohotka, da bi se pokazalo da je vrednost manja od beskrajnne.

²⁴ Prema delu Paula A. Samuelsona: »Osnovi ekonomske analize (Foundations of Economic Analysis), Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1947, str. 227, uslov jednake apsolutne žrtve zahteva da je

$$u'(y) - u'(y - T) = \text{za sve konstantan } y$$

kada je y — dohodak, u — ukupna korisnost, a T — visina plaćenog poreza.

Ako preinačimo da bismo odredili traženu promenu T u odnosu na y , imamo

$$\frac{dT}{dy} = \frac{u'(y-T) - u'(y)}{u'(y-T)}$$

gde je izraz $u - u$ merilo granične korisnosti dohotka. Ovaj izraz će biti pozitivan ako granična korisnost dohotka opada. Ako imamo progresivnu stopu poreza, elastičnost dohotka posle poreza, u odnosu na dohodak pre poreza, mora da bude manja od 1.

$$\frac{y}{y-T} \cdot \frac{d(y-T)}{dy} < 1$$

Dakle,

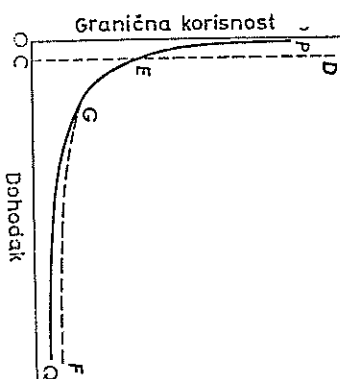
$$\text{No, } d(y-T) / dy = 1 - dT / dy, \text{ a supstitucijom } dT / dy \text{ iz (1), imamo}$$

$$y u'(y) / (y-T) u'(y-T) < 1$$

Levi deo ovog izraza, je elastičnost dijagrama granične korisnosti dohotka. Dakle, progresivna će se primeniti samo ako je elastičnost manja od 1. Ako je jednaka 1, kao kod Bernoullijevog slučaja, levi izraz (2) mora, takođe, da bude 1, i primenjuje se proporcionalna stopa poreza.

²⁵ Cohen-Stuart, op. cit., gl. 3. Vidi i Pigou, op. cit., str. 86; Edgeworth, op. cit., str. 239. H i Seligman: »Progresivno oporezivanje u teoriji i praksi« (Progressive Taxation in Theory and Practice), str. 218—222. Za izvode iz Cohen-Stuarta i Edgewortha vidi Ingrave i Peacock, op. cit.

Jednaka proporcionalna žrtva zahteva proporcionalnu poresku stopu, ako granična korisnost opada po istoj procentualnoj stopi kao i prosečna korisnost. To znači da je potrebna proporcionalna poreska stopa kada na svakoj tački na krivulji granične korisnosti proizvod apscise i ordinata obuhvata jednaki deo ukupne površine između ordinata, ose i levog dela krivulje. Cohen-Stuart pokazuje da taj uslov za proporcionalnu stopu može da se zadovolji u mnogim



Sl. 5-2. Krivulja korisnosti prema Cohen-Stuartu.

dijagramima dohotka, uključujući (1) uzlazni dijagram predstavljen pravom linijom kroz početak, (2) horizontalni dijagram konstantne korisnosti dohotka i (3) opadajući dijagram uobičajene vrste, koji je konveksan na početku i asimptotičan na obe ose no povučen tako da je proizvod apscise i ordinata za svaki nivo dohotka jednak istom delu ukupne korisnosti koja se dobija od tog dohotka. Progresivna je potrebna ako granična korisnost opada brže od prosečne proporcije. Regresivna je potrebna ako granična korisnost opada sporije od prosečne korisnosti, tj. ako krivulja korisnosti silazi blaže od linije proporcije.

Uzmimo da je PQ linija proporcije, tako da je potrebna proporcionalna poreska stopa²⁶. Pretpostavimo sada da je ordinata pomeren na CD . Krivulju korisnosti tada odražava EQ i biće potrebna progresivna, barem na početku skale. Ako se isključuje korisnost kod minimuma egzistencije, kao što je OC , potrebna je progresivna, iako može da se primeni i proporcionalna stopa ukoliko ne postoji isključenje. Obrnut slučaj pokazuje krivulja PF , gde je potrebna regresivna desno od G . Poseban slučaj dijagrama granične korisnosti dohotka sa stalnom elastičnošću jedan, dovodi do proporcionalne stope kod jednake proporcionalne, kao i apsolutne žrtve. U tom slučaju obe formule se poklapaju.

²⁶ Ova krivulja je slična krivulji PQ na sl. 9. diskusije Cohen-Stuarta, op. cit. Jednačina za PQ je data kao $U^z = (1/Y^a)(Y^b/N^c)U^y$, gde su U^y i U^z granične korisnosti dohotka za dohotke Y_1 i Y_2 . Edgeworth, op. cit., str. 239, uzima odnos $z = H/Y^a$ gde je Z ukupna korisnost, y — dohodak, a H konstanta za iznose veće od b . Uz takvu funkciju korisnosti, jednaka proporcionalna žrtva zahteva proporcionalno oporezivanje, dok jednaka apsolutna žrtva zahteva regresivnu. Ako je funkcija korisnosti $Z = He^a$, gde je $w = [(Y-a)/b]^{1/a}$ za iznose dohotka veće od a , a manje od $a + b$, struktura stope mora da bude regresivna za oba pojma. Obe funkcije su zavise od uslova da se korisnost povećava s dohotkom po smanjenoj stopi, tj. da granična korisnost dohotka opada.

Budući da nam intuicija malo govori o stopi kod koje opada granična korisnost dohotka, ne možemo da pretpostavimo da bi jednaka proporcionalna žrtva zahtevala progresiju u karakterističnom slučaju²⁷. Sigurno nema razloga za pretpostavku da to uvek mora da bude tako.

Hipoteza o opadajućoj graničnoj korisnosti dohotka

Popularno tumačenje da doktrina poreske sposobnosti zahteva progresiju zasnovano je na pretpostavci o opadanju granične korisnosti dohotka. Među autorima koji zastupaju teoriju poreske sposobnosti postoji prilična opšta saglasnost u tome da dijagram granične korisnosti dohotka opada kada idemo prema gore od veoma niskog do srednjeg dohotka. Manja saglasnost postoji za gornja područja dohotka. Mill smatra da je žrtva koju nameću porezi koji zadiru u izdatke za život »neizмерно« veća od žrtve koju nameću porezi koji smanjuju nepotrebne stvari. No, kad se jednom pređe ta granica, on smatra pitanje progresije »uopšte suviše spornim, i ako je uopšte tačno, nije tačno u dovoljnoj meri da bi to činilo osnov pravila oporezivanja.«²⁸

Hipoteza o opadanju granične korisnosti dohotka razlikuje se od principa smanjene korisnosti primenjenog na potrošnju bilo koje robe.²⁹ Logično je da pretpostavimo da jedinice robe X postepeno postaju manje korisne u odnosu na robu Y, koja se smatra konstantnom. Isto tako, logično je da pretpostavimo da postepeni porast X i Y postaje manje koristan u odnosu na dokolicu, smatrajući dokolicu konstantnom. Dokolica, međutim, čini treću robu i treba da se uključi u dohodak. Treba razjasniti tvrdnju da granična korisnost dohotka (definisana tako da uključuje sva dobra, kao i dokolicu) opada s postepenim porastom dohotka. To je sasvim različita stvar. Iako tvrdnja izgleda prilično razumna, nema a priori ubedljivog argumenta koji bi je dokazao. Stvar nije uspešno prikazana ni na empiričkoj osnovi.

Tvrdnja o opadanju granične korisnosti dohotka kritikovana je iz mnogo razloga. S povećanjem dohotka povećavaju se i potrebe, a smatra se da se granična korisnost dohotka nekog lica pomera prema gore kako njegov dohodak raste.³⁰ Prihvatimo to i pretpostavimo da će pomećanjem nagore granična korisnost dohotka postati konstantna na dugoročnom dijagramu, a da će se smanjivati na kratkoročnom dijagramu. Ako je reč o dugoročnom dijagramu, raspodela poreza postaje indiferentna kod jednake granične žrtve. Kod jednake apsolutne žrtve postaje regresivna, a kod jednake proporcionalne žrtve proporcionalna. U celini, dugoročni dijagram čini raspodelu poreskih uplata povoljnijom za veliki dohodak.

Ovo je jasno, ali nije jasno koji dijagram treba da se primeni. Po prirodi ovih pretpostavki da svi imaju isti ukus, pomeranje na dijagramu prema gore osećice svako čiji dohodak raste. Ako je tako, dugoročni dijagram dovodi do

²⁷ Do takvog su zaključka došli Edgeworth i Cohen-Stuart. Seligman: »Progressivno oporezivanje u teoriji i praksi« (Progressive Taxation in Theory and Practice) smatra da će potrebna struktura stope biti progresivna, a Blum i Kalvel, op. cit., str. 43, pomirljivo slučaj i drugih, a ne samo progresivnih struktura koji imaju za posledicu neki »ekscen-trični« dijagram granične korisnosti.

²⁸ Mill, op. cit., str. 806. i 807.

²⁹ Vidi Pigou, op. cit., str. 90.

³⁰ Faktor povećanog nivoa aspiracije ne treba mešati s faktorom skrivenih troškova koji nastaju u slučaju obezbeđivanja višeg dohotka. U ovoj diskusiji ti troškovi su elimi-nisani kod definicije čistog dohotka.

zamršene situacije. Pretpostavimo da su porezi A-a smanjeni, a porezi B-a povećani. Rezultat toga je da se dijagram korisnosti A-a uzdiže i pomeranje poreske obaveze postaje opravdano. Isto bi se moglo positić kad bi se dala olakšica B-u, i povećao porez A-a. U prvom slučaju A-u se daju poreske olakšice za zadovolje-nje njegovih novih potreba. To se dešava i ako se ukupna korisnost A-a pove-ćava pomeranjem graničnog dijagrama korisnosti prema gore, iako bi B bio isto tako sposoban da razvije nove potrebe kada bi mu bila odobrena poreska olak-šica. Uz strukturu korisnosti te vrste moramo da zaključimo ili da su kriteriji žrtve neprovedivi ili da predemo na pretpostavku kratkoročnog dijagrama.

Ako su korisnosti raznih primatalaca dohotka međusobno zavise, dolazi do dalje komplikacije. Drugim rečima, zadovoljenje kroz dohodak je razlog zbog kojeg delimično podižavamo Jonesa. Odnos te međusobne zavisanosti prema pri-kladnom rasporedu stope zavisi od težine Jonesovog faktora na raznim tačkama skale dohotka. Pigou na to mnogo polaže. On ukazuje da njegov značaj kao po-kazatelja zadovoljenja raste, na skali uzlazno. Zatim zaključuje da jednaka pro-porcionalna žrtva ukazuje na stalnu progresiju na gornjem delu skale dohotka, iako bi Robinson Crusoe, iskrcaвши se na ostrvu izobilja, mogao da smatra da je njegova granična korisnost dohotka konstantna³¹.

Iako većina ljudi prihvata hipotezu o opadanju granične korisnosti dohotka, manja saglasnost postoji u pogledu stope po kojoj opada granična korisnost do-hotka. Hipotezu Daniela Bercoullija već smo pomenuli. U tom kontekstu ona ma-tematički odgovara i ima značaja budući da određuje liniju koja deli regresije od progresije kod jednake apsolutne žrtve. No, to nije razlog da ta hipoteza bude jednako dobra. Među pristalicama poreske sposobnosti često se može sresti miš-ljenje da dijagram granične korisnosti odzgo seže Bernoullijevu krivulju. Kod jednake apsolutne žrtve to znači opadajući stepen progresije (što su raniji autori nazivali regresivnom progresijom), koja eventualno prelazi u regresiju, kada ide-mo uz skalu dohotka³². Kod jednake proporcionalne žrtve, stepen progresije ima tendenciju opadanja i približavanja proporcionalnosti.

No, to su samo pretpostavke. Pokušaj da se dođe do statističkog merila korisnosti dohotka bili su do danas bezuspešni. Fischer i Fritsch pokušali su da izvedu dijagrame korisnosti upoređujući budžet potrošača na raznim nivoima do-hotka i mereći korisnost prema promenama standardne strukture budžeta. Taj pokušaj treba da prikaže hipotezu strukture opšteg ukusa, no, ne daje osnovno merilo korisnosti koje je potrebno za naše svrhe³³. Drugi ekonomisti pokušavali

³¹ Pigou, op. cit., str. 91. To je na sličan način isticao mnogo ranije Sir William Petty u delu: »Raspreda o porezima i doprinosima« (A Treatise of Taxes and Contribu-tions), 1687. »Ekonomske spisi Sir Williama Pettyja« (The Economic Writings of Sir William Petty), izd. G. H. Hall, Cambridge University Press, London, 1899, gl. 15.

³² Za definiciju raznih merila »stepena« progresije vidi: R. A. Musgrave i Tun Thim: »Progressija poreza na dohodak« (Income Tax Progression, 1929—48), Journal of Political Economy, sv. 56, br. 6, str. 498—514, decembar 1948.

³³ Irving Fischer: »Statistički metod merjenja 'granične korisnosti' i ispitivanje pra-vednosti progresivnog poreza na dohodak« (A Statistical Method for Measuring 'Marginal Utility' and Testing the Justice of a Progressive Income Tax), Jacob H. Hollander: Ekonom-ski eseji, u čast Johna Batesa Clarka« (Economic Essays, Contributed in Honor of John Bates Clark), The Macmillan Company, New York, 1927, i Ragnar Frisch: »Novi metodi merjenja granične korisnosti«, (New Methods of Measuring Marginal Utility), J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1932.

Svaka promena tog stanja može da smanji ukupno blagostanje. Uzmimo da dohodak X_a smanjimo za T i taj iznos transferišemo $Y-u$. Moraју se uzeti u obzir dve mogućnosti. Ako dijagram visoke korisnosti h_h pripada $X-u$, njegov dohodak opada od OE na OD , a njegov gubitak ukupne korisnosti odgovara područjima $d + b$. Dohotku $Y-a$ dodaje se transfer T , koji ga podiže od CE na CD , a njegova dobit u ukupnoj korisnosti odgovara području d . Kod obojice zajedno dolazi do čistog gubitka b . Ako dijagram niske korisnosti 11 pripada $X-u$, njegov dohodak opada od CE na CB a njegov gubitak odgovara području c . U isto vreme se dohodak $Y-a$ povećava od OE na OB , a njegova dobit jednaka je području $c + e$. Čisto povećanje agregatnog blagostanja jednako je e . Moguća čista dobit e je manja od mogućeg čistog gubitka b . Pošto postoji jednaka verovatnoća da dođe do jednog ili drugog rezultata, bolje je da ostanemo kod početnog stanja jednake raspodele. Na isti način se može pokazati da su poželjna usklađivanja od nejednakog stanja do stanja koje se približava jednakosti, jer je moguća dobit veća od mogućeg gubitka, a verovatnoća dobiti i gubitka je identična.

Ako stvar postavimo drugačije, pretpostavimo da su svi ljudi razvrstani u razne grupe, a u svakoj grupi svi imaju slične dijagrame korisnosti³⁸. Unutar svake grupe, gde se primenjuje isti dijagram korisnosti, blagostanje je maksimalno u slučaju jednake raspodele. Pretpostavimo sada da postoji slučajna veza između dohotka koji primaju razna lica i nivoa njihovih krivulja granične korisnosti dohotka. Proizlazi da će prosečan dohodak da bude isti za sve grupe ljudi s jednakim dijagramom korisnosti. Dakle, jednakom raspodelom postiže se maksimalno blagostanje ljudi u svim grupama.

Ako se prihvatiti ovo objašnjenje, sledi da pojam jednake granične žrtve zahteva porešku formulu maksimalne progresije, gde se traženi prihod dobija ako se smanjuju dohoci iznad izvesnog iznosa. Slično nalazimo da diferencijalni sistem poreskih stopa izrađen prema dijagramu individualne korisnosti, u skladu s jednakom proporcionalnom ili jednakom apsolutnom žrtvom, stvara pozitivan odnos između pojedinačne poreske obaveze i dohotka. Ako niz individualno izrađenih stopa treba da se zameni opšteprimenljivim dijagramom, taj dijagram bi mogao da se prilagodi proseku dijagrama individualne granične korisnosti.

Postavimo stvar još drugačije. Uzmimo da su krivulje granične korisnosti dohotka svih ljudi nagnute prema dole i različite, a da postoji slučajan odnos između sposobnosti nekog lica da stekne dohodak nivoa njegovog dijagrama korisnosti. Granična korisnost dohotka kod svih ljudi s datim dohtokom dovede tada do više ili manje normalne raspodele.³⁹ Možemo da proračunamo prosečnu vrednost granične korisnosti dohotka za svaki nivo dohotka i da tako dobijemo krivulju granične korisnosti dohotka sastavljenu od tih srednjih vrednosti. Dijagram poreskih stopa prilagođen toj krivulji biće sličan onom mkoji se dobija sabiranjem poreske obaveze svakog pojedinca na osnovu njegovog posebnog dijagrama korisnosti, ako se zatim sabere srednja vrednost poreskih obaveza za svaki određeni nivo dohotka. Takav dijagram poreskih stopa bio bi najbolji jedinstveni dijagram koji se može pronaći.

³⁸ Vidi Milton Friedman: "Lerner o ekonomici kontrole" (Lerner on the Economics of Control), Journal of Political Economy, sv. 55, str. 409, oktobar 1947. Preštampano u Milton Friedman "Eseji iz pozitivne ekonomije" (Essays in Positive Economics), University Press, Chicago, 1953, str. 301—322.

³⁹ Sličnu konstrukciju vidi kod: Howard R. Bowen: "Prema socijalnoj ekonomiji" (Toward Social Economy), Rinehart and Company, Inc., New York, 1948, str. 181.

Nedostatak takvog načina rezonovanja, iako je provokativan, je neubedljivost Lernerovo opravdanje jednake raspodele počiva na nesigurnoj pretpostavci da postoji bar verovatnoća da jedan ili drugi dijagram korisnosti pripada $X-u$ ili $Y-u$. Zaključak bi bio različit, kada bi bilo poznato koji dijagram odgovara kojoj osobi. Objašnjenje slično principu nedovoljnog razloga ostaje neubedljivo. Više ili manje isto vredi i za konstrukciju dijagrama prosečne korisnosti. Da su poznati ti dijagrami korisnosti pojedinaca (na kojima je bazirani prosečni dijagram), bilo bi bolje da zanemarimo prosečni dijagram i da odredujemo poreze u skladu s individualnim dijagramom.

Nejasna priroda interpersonalnog vrednovanja korisnosti

Iz svega je jasno da nam nedostaju potrebne informacije da bismo mogli da primenimo tri shvatanja jednakosti na objektivni način. To naročito vredi za pravila jednake apsolutne i jednake proporcionalne žrtve, a nesiguran je i dokaz na kojem je zasnovano pravilo najmanje agregatne žrtve. Štaviše, čitava ova diskusija počiva na pretpostavci da se na odgovarajući način može izvršiti interpersonalno vrednovanje. To je osnovna pretpostavka subjektivnog gledanja doktrine poreske sposobnosti. "Novi" ekonomisti blagostanja tu pretpostavku su sasvim odbacili. Ako je to odbacivanje opravdano, čitav pojam jednake žrtve postaje besmislen i mora se potpuno odbaciti.

Ja ne bin išao tako daleko. Iako ne možemo da pretpostavimo da su poznati pojedinačni dijagrami korisnosti, novi ekonomisti blagostanja možda su otišli pre-daleko kada su kategorično odbacili interpersonalno vrednovanje korisnosti. Ta dva vrednovanja se stalno vrše i stoga imaju operativni značaj. Sigurno postoji i korisnost od dohotka. Podatak o fizičkim, mentalnim ili emocionalnim meriljivim karakteristikama ljudi opravdava pretpostavku da postoji priličan stepen sličnosti među ljudima koji žive u određenom društvu. Ako je to tako, onda nije neopravdano da očekujemo da slična situacija preovladava zadovoljenje koje potiče od dohotka ili korisnosti dohotka. Budući da individualne razlike merljivih karakteristika proizlaze iz više ili manje sistematske slike raspodele, ne bi bilo čudno kad bismo zapazili da to isto vredi i u pogledu zadovoljenja koje proizlazi iz dohotka.

Taj način razmišljanja ipak nam ne govori kako se može pronaći upotrebljivo merilo korisnosti. Merilo mora da registruje reagovanje na određene stimulu-se. Pitanje je kakav eksperiment da se izvede. Ako merimo korisnost dohotka polazeći od dizutiliteta rada ili rizika, ne dobivamo apsolutno merilo korisnosti koje je potrebno za ovu svrhu. Ako pokušavamo da direktno merimo korisnost dohotka pitajući ljude kakav bi postepeni porast dohotka povećao njihovo zadovoljenje u jednakom obimu, pojavljuje se mnoštvo teškoća u dobijanju odgovorajutih i upotrebljivih odgovora.

Ostaje da vidimo da li može da se razvije upotrebljivo i dovoljno značajno merilo korisnosti i da li time može da se subjektivnom pojmu poreske sposobnosti da operativan značaj. U ovom stadiju ne posedujemo opšteprihvaćeno merilo korisnosti, koje bi moglo da se primeni na jednu ili drugu formulu žrtve.

Nedostatak dokaznog materijala na kome bi mogao da se bazira razlog za progresiju ili regresiju ne sme da se tumači kao dokaz u prilog proporcionalnog opozivanja. U cilju formiranja politike u demokraciji, najbolje rešenje moglo bi da bude pridržavanje Robbinove formule i postupak kao da su svi ljudi

jednaki.⁴⁰ Time se pojam subjektivne korisnosti prenosi na društvenu korisnost dohotka. Mogli bismo tada da postavimo dijagram granične korisnosti koji izgleda da odgovara društvenoj politici i da izaberemo jedan od principa jednake žrtve da bismo iz tog dijagrama izveli poresku formulu. Ako nastavimo tom linijom, princip poreske sposobnosti prestaje da bude subjektivan, kao što je to smatrao J. S. Mill. On postaje pitanje društvene vrednosti, a problem je kako ta vrednost može da se odredi. U demokratiji treba da se utvrde želje pojedinaca i mora da se ustanovi politički mehanizam koji to može da sprovede. Krug se zatvara i ponovo smo došli do problema iz prethodnog poglavlja.

C. ODBEDIVANJE BUDŽETA SA STANoviŠTA BLAGOSTANJA

Napuštamo sada princip jednake žrtve u uslovima pravednosti i prelazimo na izlaganje mišljenja onih autora koji su želeli da alociraju poreze, ili rashode i poreze, tako da se postigne minimalna agregatna žrtva i maksimalno blagostanje. Dakle, naše interesovanje prelazi od pravednosti na blagostanje.

Jednaka granična žrtva kao konačni princip oporezivanja

Edgeworth i kasnije Pigou zaključili su da je najmanje agregatna žrtva najviši princip raspodele poreza, ne zato što je pravedan već što on direktno proizlazi iz osnovnog utilitarističkog principa maksimalne sreće.

Politička zajednica, prema Edgeworthu, ne može da se upoređuje sa kom-petitivnim poslom, budući da ne postoji stopa zamene po kojoj bi mogla da se izjednačuje stopa korisnosti.⁴¹ Mora da se nađe drugi modus operandi. Prema Edgeworthu, on je sadržan u principu maksimalne sreće. Zainteresovane strane, koje se sporazumevaju bez konkurencije, moraju da prihvate dogovor koji doprinosi najvećem blagostanju svih, ali pod jednim uslovom da niko tim sporazumom ne sme da bude na gubitku. Ljudi će rado prihvatiti taj dogovor, jer ni jedna strana u poslu ne može da očekuje da će dobiti deo ukupnog blagostanja, koji je veći od onog koji pruža pravilo maksimalnog blagostanja. Svaka strana, prema tome, shvata da povećanje zajedničke koristi znači i vlastitu dobit. Možda povoljni proces može verovatno da se primeni u određivanju javnih usluga. Edgeworth se time bavi.

Iz toga sledi da oporezivanje potrebno za finansiranje javnih usluga treba da se raspodeli prema jednakoj grančnoj, ili, što je isto, najmanjoj agregatnoj žrtvi. Osnovno obrazloženje, međutim, odgovara mnogo širim granicama, uključujući čitav problem Odeljenja za distribuciju. Princip zbog kojeg je poželjno da se troškovi Odeljenja za alokaciju finansiraju tako da gubitak blagostanja u zadovoljenju privatnih potreba bude minimalan, stvara, takođe, potrebu da se raspodela preostalog dohotka izvrši tako da se postigne maksimalno blagostanje u zadovoljenju privatnih potreba. Uzimajući dijagram opadanja granične korisnosti dohotka, on zaključuje da se jednakom raspodelom postiže maksimalno blagostanje. Pored toga, on smatra da će mehanizam pregovaranja, na osnovu jednake raspodele glasova, u stvari obezbediti jednakom raspodelu dohotka. Do toga će da dođe jer je to jedini izlaz iz pat-pozicije.

U drugim odlomcima Edgeworth zauzima drukčije gledište i smatra da je princip najmanje žrtve pravilo koje država treba da propiše, a ne stanje stvari koje nastaje kao kompromis na tržištu. Mnogo je pažnje posvećeno mišljenju da je primena principa najmanje žrtve izvodljivija od primene pravila jednake ap-solutne i jednake proporcionalne žrtve. Treba samo da znamo činjenicu da je opšta krivulja granične korisnosti nagnuta nadole, a ne i tačan stepen nagiba.⁴² Ovaj zaključak ponovo propada, ili je uslovljen pretpostavkom o različitim dijagramima korisnosti.

Pigou smatra najmanju ukupnu žrtvu moralnim načelom a ne radnim pravilom. Smatra se da iz principa proizlazi da svaka aktivnost države treba da bude usmerena na blagostanje građana i da treba dati jednaki značaj dohotku svih. Dakle, »maksimumom zajedničkog blagostanja svuda se prihvata kao pravi cilj države«. I u specifičnoj oblasti oporezivanja taj opšti princip je identičan s principom najmanje žrtve. Čini se da njegova neospornost postoji direktno po intuiciji.⁴³ Uvodeći ponovo pretpostavku o sličnim dijagramima opadajuće gran- nične korisnosti, Pigou kaže: »... čini se da bi u potpunosti proveden sistem jednake granične žrtve imao za posledicu odsecanje vrhova svih dohodaka iznad minimalnog dohotka i da bi posle oporezivanja svi ostali s jednakim dohotkom.«⁴⁴ Štaviše, princip najmanje agregatne žrtve ne odgovara samo razlozima raspodele. On, takođe, traži da porezi budu takvi da se preterano opterećenje svede na minimum.⁴⁵

Uopšte treba da se uzmu u obzir efekti progresivnog oporezivanja na proizvodnju. Edgeworth, kao i Pigou, priznaju da bi ekstremne mere izjednačavanja mogle da imaju nepoželjne efekte na ukupnu proizvodnju i predlaže da se pravi najmanje ukupne žrtve ponovo definiše, uzimajući u obzir te efekte.⁴⁶

Oporezivanje prema principu društvenog blagostanja

Napomenuli smo da su princip poreske sposobnosti iznele heterogene grupe autora, uključujući one sa reformističkim i socijalističkim tendencijama. Njima je princip poreske sposobnosti izgledao kao pogodna osnova na kojoj može da se zastupa progresivno oporezivanje i unapređuju opšti ciljevi preraspodele dohotka. Ovo stanovište su zastupali i radikalniji pisci francuske revolucije, i rani socijalisti, kao Sismondi i Hall. Oko 1880. nemački reformisti, kao Adolph Wagner, ponovo su umerenije formulisali ulogu i značaj distribucije.

Wagner se priključuje drugim teoretičarima pravednosti, smatrajući raspodelu poreskih doprinosa nezavisnom od rashoda budžeta. U stvari, on dosta pe-

⁴⁰ Edgeworth, op. cit., str. 234 ff.

⁴¹ A. C. Pigou: »Studyja o javnim finansijama« (A Study in Public Finance), III izd., Macmillan and Co., Ltd., London, 1951, str. 43.

⁴² Ibid., str. 57.

⁴³ Ibid., na str. 119.

⁴⁴ Edgeworth, op. cit., str. 104—106. i Pigou, op. cit., gl. 4—6.

davno dokazuje da je samo prvi problem stvar javnih finansija, dok drugi spada u opštu ekonomiju.⁴⁷ Medutim, u njegovoj raspravi o poreskim problemima povičena je opšta razlika između, kako on to naziva »čisto fiskalnog« i principa oporezivanja »društvenog blagostanja«. ⁴⁸ Čisto fiskalni princip zasniiva se na pretpostavci da je opšta distribucija dohotka pravilna. Pravo oporezivanja je jednako tretiranje i održanje postojećeg stanja raspodele. Stoga se, prema Wagneru, traži proporcionalno oporezivanje. Prihvatajući propoziciju opadajuće korisnosti dohotka, on tvrdi da to dovodi do manje proporcionalne žrtve za poteske obveznika s visokim dohotkom, nego za one s niskim. On smatra da tai rezultat potvrđuje sama pretpostavka da je opšta raspodela dohotka jedino dobra.⁴⁹

Princip društvenog blagostanja (das sozialpolitische Prinzip — kako ga Wagner naziva) zasniiva se na pretpostavci da država treba da koriguje raspodelu dohotka koju određuju tržišne snage i nasleđene institucije. Oporezivanje prema poreskoj sposobnosti, u sklopu principa društvenog blagostanja, treba da dovede do jednake žrtve, iako Wagner ne specificira da li misli na apsolutnu ili proporcionalnu žrtvu, on dokazuje da je potrebno progresivno oporezivanje da bi se to postiglo.

Wagnerovo razlikovanje čisto fiskalnog principa oporezivanja i principa društvenog blagostanja pomalo liči na Wickssella i Lindahla, i na naše razlikovanje poreza koje određuju odeljenja za alokaciju i distribuciju. Wagner, međutim, prikazuje tu razliku više kao istorijsko nego analitičko pitanje.⁵⁰ Poreski problem ne shvata kao takav. Da li se rešava po fiskalnim ili po principu društvenog blagostanja, i u kojem stepenu se svaki od njih pojavljuje, zavisi od istorijskih okolnosti. Interesovanje će se menjati prema mestu i vremenu, no, Wagner napominje da postoji trend prema gledištu društvenog blagostanja.

Određivanje budžeta po principu maksimalnog blagostanja

Dok je stanovište pravednosti oporezivanja ograničeno na pravilnu raspodelu određenih troškova za javne usluge, princip blagostanja obuhvata šire područje, uključujući čitav problem raspodele dohotka. Obe škole ipak su jednako uske, jer uzimaju u obzir samo poreske (i možda transferne) aspekte budžeta. Određivanje javnih usluga ostalo je da visi u vazduhu.

Prelazimo sada na širu formulaciju, koja na slici prikazuje i određivanje javnih usluga. To je samo logičan nastavak pristupa oporezivanja sa stanovišta blagostanja. Nastavljajući način mišljenja, koje je nekih pedeset godina ranije podržavao Schäffle u principu proporcionalnog zadovoljenja javnih i privatnih potreba,⁵¹ Pigou, i kasnije Dalton, predlagali su dva principa budžetske politike.

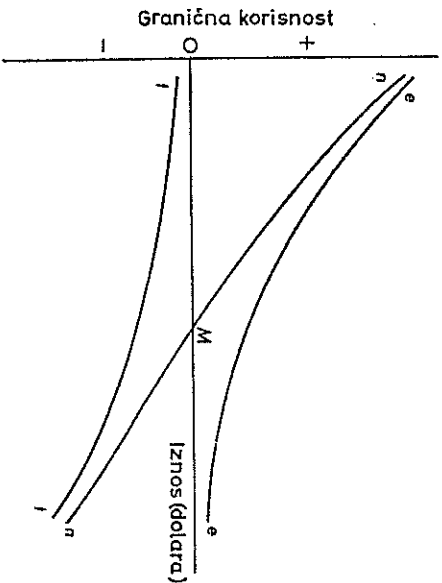
⁴⁷ Adolph Wagner: »Nauka o finansijama« (Finanzwissenschaft), III izd., C. F. Winter, Leipzig, 1883, sv. I, str. 4. Za raspravu o pravilnom obimu aktivnosti države upućujemo čitaoca na Wagnerovo delo »Osnovi političke ekonomije« (Grundlegung der politischen Ökonomie), III izd., C. F. Winter, Leipzig, 1892, deo I, str. 892, gde je problem obraden na dosta površan istorijski način. Za prevod iz Wagnerovih dela vidi Musgrave i Peacock, op. cit.
⁴⁸ Wagner: »Nauka o finansijama« (Finanzwissenschaft), sv. II, str. 372—455. I Musgrave i Peacock, op. cit.
⁴⁹ Kao što smo videli, suština pitanja je kako se definiše pravilna raspodela (vidi str. 78).

⁵⁰ Iako je naše razlikovanje između Odeljenja za alokaciju i Odeljenja za distribuciju bazirano na analitičkim razlozima, ono ne isključuje istorijski faktor. U stvari, fiskalna istorija može da se isprta mentalnoji akcent na raznim granama.

⁵¹ Albert Schäffle: »Osnovi poreske politike« (Die Grundsätze der Steuerpolitik), Tübingen, 1888, str. 17.

Prvi je da sredstva treba da se rasporede za razne javne potrebe tako da se iz jedne granice korisnosti zadovoljenja za svaku vrstu izdataka. Drugi je da javni rashodi treba da se povećaju do tačke na kojoj je zadovoljenje dobijeno od poslednjeg utrošenog dolara jednako zadovoljenju koje je izgubljeno po svakom dolaru oduzetom za porez.⁵² Time se izjednačava granično zadovoljenje koje se dobija na javnom i privatnom sektoru.

Ovo stanovište je prikazano na slici 5-4, gde se veličina budžeta meri horizontalno, a granična korisnost ili dizutilitet vertikalno. Pretpostavimo da linija ee prikazuje graničnu korisnost svakog dolara javnih rashoda, koji su optimalno raspoređeni za razne javne namene. Granični dizutilitet poreza, određeni tako da uzrokuju najmanju ukupnu žrtvu, prikazuje tt. Budući da granična korisnost i javnih i privatnih izdataka opada s postepenim porastom, ova dljagrama su nagnuta nadesno. Linija mn se dobija ako se tt odbije od ee, i meri čistu korist od postepenih povećanja javnog budžeta. Optimalna veličina budžeta određena je na OM, gde je granična čista korisnost nula.⁵³ Na taj način je stanovište minimalne žrtve pri alokaciji poreza usklađeno sa stanovištem maksimalne koristi pri određivanju javnih rashoda, a ova čine opštu teoriju planiranja budžeta.



Sl. 5-4. Dobici i gubici iz budžetske operacije

Ova se formulacija može lako prihvatiti kao opšte izlaganje problema planiranja Odeljenja za alokaciju, tj. problema mera za zadovoljenje javnih potreba. Mogu da se uključe transferi, a izlaganje može da se proširi tako da uključuje problem Odeljenja za distribuciju. Budući da se društvena korisnost javnih usluga

⁵² Pigou, op. cit., str. 31. Takođe, H. Dalton: »Principi javnih finansija« (Principles of Public Finance), IX izd., Routledge and Kegan Paul, Ltd., London, 1936, gl. 2.

⁵³ Dijagram na sl. 5-4, bio je već star kada je izišla ova knjiga. Vidi moju doktorsku disertaciju »Teorija javnih finansija i pojam poreskog opterećenja« (The Theory of Public Finance and the Concept of Burden of Taxation), Harvard University, Cambridge, Mass., 1938, str. 113.

smatra određenom, porezi koje određuje Odeljenje za alokaciju mogu da se kombinuju s porezima i transferima Odeljenja za distribuciju.⁵⁴ Iako operacije odeljenja za stabilizaciju ne spadaju u ovaj okvir, dobijamo jasan prikaz problema alokacije i distribucije. Budući da javni rashodi čine integralni deo rešenja, ono je daleko bolje od stanovišta koristi, jer nam dopušta da uključimo zadovoljenje priznatih potreba, kao i društvenih. Končno, stanovite ima prednost što ističe političku ili vantržišnu prirodu problema.

Međutim, princip određivanja budžeta u skladu s maksimalnim blagostanjem izgleda boji nego što jeste. To postaje jasno kada ispitujemo kako se za pravo određuju dijagrami *tt* i *ee*. Pigou ne daje odgovor. Njegova inače odlična »Studija o javnim finansijama«, sadrži samo kratko poglavlje o rashodima budžeta. Raspravljajući o razlikama između privatnog i društvenog neto-proizvoda u »Ekonomici blagostanja« bliže je problemu, ali nas još uvek ostavlja bez odgovora.⁵⁵ Pojavljuju se razlike, ako se štete, kao što je zagađenje dimom, ili koristi, kao što je povećana vrednost nepokretnosti zbog lokalnih poboljšanja, ne odražavaju u tržišnim kalkulacijama. Blagostanje može da se poveća ako se u tržišni mehanizam unesu odgovarajuće korekcije. Pigou ne nalazi nikakve pojmove teškoće u određivanju sistema poreza i oštete. No, to je suviše olako rešenje.⁵⁶

Ostaje osnovna teškoća kako da se odrede preferencije na kojima treba da se zasniavaju vrednosti dijagrama *ee* i *tt* i drugi problem izbora između alternativnih rešenja. Sam princip jednake granične korisnosti ne daje nam konkretnu normu pomoću koje može da se odredi efikasnost raznih programa rashoda, kao što nam i princip najmanje ukupne žrtve ne daje operativni način za raspodelu poreskih doprinosa. Sve u svemu, »pravila« na slici 5-4, jedva znače nešto više od pobožne napomene, da budžet treba da se efikasno planira. Ako treba odrediti funkcije *ee* i *tt*, mora da se procene korisnosti od javnih usluga i gubici zbog povlačenja sredstava iz privatne upotrebe i da se međusobno povežu. Ove procene treba da proizađu iz individualnih želja ili moramo da prihvatimo funkciju društvene korisnosti, koja se određuje na autoritativan način. U demokratskom modelu moramo da prihvatimo prvo stanovište, a time se vraćamo problemima koji su bili postavljeni na kraju prethodnog poglavlja.

VI GLAVA

Određivanje budžeta glasanjem

Prethodni kratki prikazi teorija koristi i poreske sposobnosti ne daju nam rešenje našeg centralnog problema. Mora da se pronade tehnika koja bi podstakla ljude da iznesu svoje preferencije u pogledu društvenih potreba (tako ne može da se primeni princip isključenja) da bi mogao da se izvrši izbor optimalnog rešenja u smislu Pareta. Ni princip korisnosti niti poreske sposobnosti nemaju bez toga mnogo smisla. Pored toga, mora da se nađe tehnika u raspo-odredilo koje priznate potrebe treba da se zadovolje i koja uskladjivanja u raspo- deli treba da se izvrše. Pošto tržišni mehanizam ne može da reši te probleme, moramo da pređemo na proces političkog odlučivanja. To možda nije ekonomski problem, kako se obično shvata, ali je ipak nerazdvojni deo javne privrede.

A. PRIRODA PROBLEMA

Određivanje budžetskog plana glasanjem je posebna primena opšteg problema društvenog izbora — problema kome su ekonomisti blagostanja posvetili mnogo pažnje u svojim novijim radovima.¹ Diskusija izložena u pionirskom delu Arrowa usmerena je na pitanje — da li u svim slučajevima postoji društvena kategorizacija (tj. kategorizacija po društvenim željama koje je izrazila grupa) koja odgovara izvesnim osnovnim zahtevima kolektivne racionalnosti. Naše težište

⁵⁴ Vidi str. 17.

⁵⁵ A. C. Pigou, op. cit., deo I, i »Ekonomika blagostanja« (The Economics of Welfare) IV izd., Macmillan and Co., Ltd, London, 1932, II deo, gl. 9, str. 172—203. Oblasnjene iz poslednjeg dela prenete je u II deo, pogl. 8, »Studije o javnim finansijama« (A Study in Public Finance) no, dosti je čudno što Pigou ne navodi da je pitanje društvenih potreba najčišnji i najvažniji povod raznimolazanju.

⁵⁶ Vidi str. 113.

¹ Među opsežnom literaturom o tom pitanju, koja se stalno povećava, vidi: Howard R. Bowen: »Prema socijalnoj ekonomiji« (Toward Social Economy), Rinehart and Co., Inc., New York, 1948; K. Arrow: »Društveni izbor i individualne vrednosti« (Social Choice and Individual Values), John Wiley and Sons, Inc., New York, 1951. Koji sadrži opsežan spisak literature; Duncan Black: »O principima grupnog odlučivanja« (On the Rationale of Group Decision-making), Journal of Political Economy, sv. 56, br. 1, str. 23—24, februar 1948, i »Odlučivanje u komitetu primenom posebne većine«, (The Decision of a Committee Using a Special Majority), Econometrica, sv. 16, br. 3, str. 245—261, jul 1948, i »Wicksellov princip u raspodeli oporezivanja« (Wicksell's Principle in the Distribution of Taxation), u delu J. K. Eastman (izd.): »Ekonomski esaji povodom proslave Dunde ekonomске škole« (Economic Essays in Commemoration of the Dundee School of Economics), Cairns and Sons, London, 1955; Clifford Hildreth: »Alternativni uslovi društvene kategorizacije« (Alternative Conditions of Social Ordering), Econometrica, sv. 21, br. 1, str. 81—94, januar 1953; James M. Buchanan: »Pristup čistoj teoriji državnih finansija« (The Pure Theory of Government A Suggested Approach), Journal of Political Economy, sv. 57, br. 6, str. 496—505, decembar 1949, i »Društveni izbor, demokratija i slobodno tržište« (Social Choice, Democracy and Free Markets), Journal of Political Economy, sv. 62, br. 2, str. 114—123, april 1954. Za diskusiju u širem obimu vidi, takođe, R. A. Dahl i C. E. Lindbloom: »Politika, ekonomija i blagostanje« (Politics, Economics and Welfare), Harper and Brothers, New York, 1953.

je donekle različito. Mi smo zainteresovani da pronademo tehniku koja može da podstakne ljude da iznesu svoje prave preferencije u pitanjima budžetske politike.

Ponovno ćemo pretpostaviti da postoji pravilna raspodela dohotka, tako da ćemo se baviti samo budžetom Odeljenja za alokaciju. Razmatraćemo prvenstveno zadovoljenje društvenih potreba, ostavljajući za kasnije razmatranje priznatih potreba. Znamo da postoji niz »tačnih« dijagrama tražnje za zadovoljenje društvenih potreba, na osnovu tipičnih sklonosti i dohotka raznih pojednaca, koje nisu pod uticajem strategije. Postoje individualni dijagrami tražnje koje smo obradivati u našoj diskusiji o sistemu dobrovoljnog plaćanja. Problem je da podstaknemo ljude da ih iznesu i da na toj osnovi odredimo budžetski plan. Način da se to postigne je proces glasanja i, zatim, sprovođenje izabranog budžeta rashoda i poreske formule. Proces glasanja je, dakle, u igri i heroj i nitkov: heroj je, jer nam pruža sredstvo pomoću kojeg se pojedinci mogu prisiliti da iznesu svoje preferencije, a nitkov je, jer dobiveni budžet neće svakog zadovoljiti, sem u Wickellovom neobičnom slučaju jednoglasnog pristanka.² Pošto svi raspoložu istim javnim uslugama i za sve vredi ista poreska formula, doprinosi se neće alocirati prema tačnoj oceni svakog pojedinog člana grupe. No, primena takve formule i u njoj sadržane prinude jedini je način da se biraci podstaknu da iznesu svoje preferencije. Veština je da se pronade takav proces glasanja koji bi bio najbliži rezultatu na osnovu tačne ocene.

Pre nego što pređemo na razne vrste kategorizacije prema raznim procesima glasanja, napomenimo da konačni izbor vrste zavisi od ocene vrednosti. Pre svega, postoji osnovni izbor između autoritativne kategorizacije društvenih želja, koja zadovoljava lične želje vladavca, dobronamernu ili drugačije, i demokratske kategorizacije, koja odražava želje članova koji čine grupu. Po našoj posebnoj oceni vrednosti, normativna teorija planiranja budžeta mora da bude demokratska.

O tome se možemo lako saglasiti, mada to nije dovoljno. Izraz »demokratski« obuhvata veliki skup principa od Platonove vladavine filozofa, koju predlaže u »Državi« do Jeffersonovog stava o demokratiji da su »svi ljudi stvoreni jednaki« i popratnog principa da svaki treba da ima jednaki glas. Da bismo definisali šta se smatra određivanjem društvenih preferencija, na demokratskoj osnovi, potrebno je da specificiramo raspodelu glasova i da, sem toga, odredimo posebne uslove koje kategorizacija treba da zadovolji.

Jasan odgovor na problem raspodele glasova — jasan kao stvar prirodne ocene vrednosti a ne logike — jeste da glasovi treba da budu jednako raspodeljeni. Društvena kategorizacija postignuta na toj osnovi treba da bude utvrđena i nezavisna od proizvoljnih pitanja, kao što je redosled kojim se glasa o pojedinim problemima. Rešenje treba da bude bliže tačkama granice korisnosti, koje su određene pod pretpostavkom da su poznate tačne preferencije.³ Osim toga mora da se izvrši izbor između mnogih rešenja koja odgovaraju tom kriteriju.⁴

Arrow postavlja niz posebnih uslova društvene kategorizacije na osnovu normi koje su zadovoljene kada glasanje dovede do nesumnjivog rezultata. To je

² Vidi str. 57 i 102.

³ Vidi str. 66.

⁴ Za isticanje razlike između procesa odlučivanja i vladavine koje izražava pravilno društveno uređenje, vidi Buchanan: »Društveni izbor, demokratija i slobodno tržište« (Social Choice, Democracy and Free Markets).

interesantan slučaj, jer sa većinsko glasanje široko primenjuje. No, to je samo mogući slučaj, i ne smatramo da ima opštu vrednost. Sistem kategorizacije koji odgovara prilikom suđenja na atletskim takmičenjima, na primer, može da bude potpuno neprikladan za izbor društvenih potreba.⁵ Ostaje da vidimo da li rezultati koji se dobijaju sistemom kvalifikovane većine, pluralizeta ili glasanjem bodovima nisu, možda, bolji. Neki lakše dostignu granice korisnosti od drugih. Pored toga, ostaje izbor između bodova, što je opet pitanje ocene vrednosti. Pored toga, razni sistemi glasanja uzimaju u obzir razne vrste ili stepene glasačke strategije i time doprinose, u različitim stepenima, da se otkriju prave preferencije. Iako, za sada, zanemarujemo strategiju, ona je važan faktor u čitavom problemu i o njoj ćemo govoriti na kraju.

B. PRAVILO VEĆINE

Prema Arrowu⁶ minimalni uslovi potrebni su kolektivnu racionalnost su sledeći:

1. Od tri alternative, funkcija društvenog blagostanja mora da dovede do jedinstvene društvene kategorizacije, bez obzira kako individualni članovi grupe žele da kategorizuju te tri alternative;
2. Društvena kategorizacija mora da deluje pozitivno, ili bar ne negativno, na promene kategorizacije svakog pojedinca;
3. Odbacivanje jedne alternative ne sme da utiče na raspored drugih alternativna funkcije društvenog blagostanja;
4. Biraci mogu da biraju slobodno sve alternative.

Ovi uslovi ne govore da funkcija društvenih preferencija mora da zavisi od svacije kategorizacije, te taj argument može da se primeni na čitav skup demokratskih ustanova. Ako ima više od dva čoveka koji »se računaju«, poslednji uslov znači da kategorizacija dve alternative funkcije društvenih preferencija mora da odgovara njihovoj kategorizaciji prema većini glasova.

Opšti slučaj

U situaciji kada treba da se odlučuje samo o dve alternative, prirodan metod izbora je većina glasova. To će uvek dati rešenje ili nerešen rezultat. Ako ima više od dve alternative, treba da se glasa za parove alternativa, i da se one koje dobiju ponovo sparuju, dok se ne dobije konačno »najbolje« rešenje. Pretpostavimo, na primer, da imamo tri biraca X, Y i Z i tri izbora A, B i C. Pretpostavimo da je A konzervativna, B umerena, a C radikalna politika. Uzmi- mo da X daje prednost alternativni A, ispred B i C, da Y daje prednost B, ispred C i A i da Z daje prednost C, ispred B i A. U tom slučaju alternativa B dobija više glasova nego A i C. Bilo kojim redom da se alternative sparuju, B dobija. Rezultat je utvrđen.

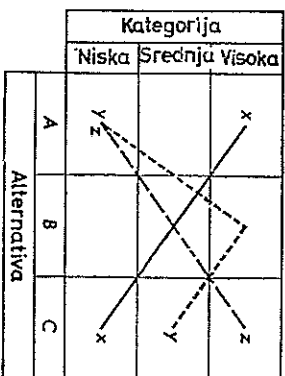
U drugom slučaju uzmi- mo da je Z jedan od onih fatalnih ljudi koji vole ekstreme i da je njegov izbor C—A—B. Sada nalazimo da A ima više glasova od B, B od C, a C od A. Dvog puta pobednik kod eliminativnog glasanja zavisi od naročito- g reda, kojim su alternative sparivane. Rezultat je proizvoljan. Nema redosleda koji odgovara Arrowovim uslovima i sistem pravila većine propada.

⁵ Arrow, op. cit., str. 27, gde se izgleda zaključuje da isti sistem odgovara za sve svrhe.

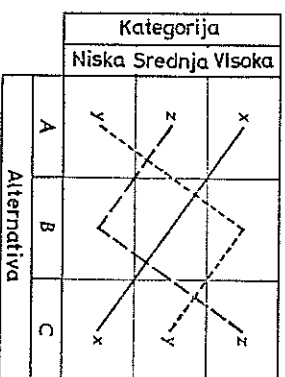
⁶ Arrow, op. cit., gl. 3.

Tako Arrow prikazuje svoju teoremu mogućnosti, ili bolje nemogućnosti. Ako postoje najmanje tri izbora, koje članovi društva mogu da kategorizuju na bilo koji mogući način, tada funkcija društvenog blagostanja ne može uvek da zadovolji i doktrinu o suverenosti birača i ono što Arrow smatra minimalnim uslovima kolektivne racionalnosti. Pretpostavivši da ima situacija kada ovi uslovi neće biti zadovoljeni. Spomenimo kada oni jesu zadovoljeni — kada mogući izbor može da se predstavi jednodimenzionalnom varijablom (na primer, izbor koji se pruža od malog do velikog, od konzervativnog do radikalnog) i kada su tipične sklonosti svih birača jednodimenzionalne. To znači da nema ekstremista per se. Većina koja se dobija uzastopnim sparivanjem dovešće do srednje vrednosti nezavisno od redosleda sparivanja.⁷

SISTEM PERFORACIJE



Sl. 6-1. Jednodimenzionalni sistem



Sl. 6-2. Mešoviti, jedno- i višenodalni sistem

Situacija koja obuhvata tri birača s jednodimenzionalnim preferencijama prikazana je na sl. 6-1, gde linija xx označava kategorije birača X, yy označava kategorije birača Y, a zz označava kategorije birača Z. Kategorije odgovaraju našem prvom slučaju i alternativna B pobeđuje. Na slici 6-2. prikazana je situacija s višestrukim tipičnim sklonostima. Kategorije odgovaraju našem drugom slučaju, a rezultat je arbitraran, jer zavisi od redosleda glasanja.

Tipovi izbora budžeta

Razmotrimo sada da li preferencije u pogledu budžetske politike imaju tendenciju da budu jednostruke ili višestruke. Mnogo zavisi od načina izbora. Kod rashoda razlikujemo izbor nivoa rashoda i izbor sastava rashoda, a kod poreza razlikujemo tri vrste poreza.

Prvu vrstu čini porez koji određuje nepromenljive doprinose za sve nivoe prihoda, tako da je poresko zaduženje raznih poreskih obveznika nezavisno od stepena oporezivanja. Ovo je tačno u slučaju poreza po glavi i proporcionalnog poreza na dohodak. Tačno je, takođe, iako manje jasno, u slučaju grupe dijagrama progresivnih ili regresivnih poreza na dohodak, koji su tako konstruisani

⁷ Pretpostavljamo da je broj birača nejednak. Ako je paran broj, rezultat će biti nerešen. Međutim, nerešen rezultat će biti između dve alternative, koje su blizu i na sredini skale. Dakle, ne gubi se mnogo ako se izbor izvrši žrebom.

da promene prihoda uvek prati jednaki procenat promene poreske obaveze na raznim tačkama skale dohotka.⁸

Druga vrsta poreza sadrži takvu formulu stopa da povećanje prihoda povlači stalnu promenu poreskih doprinosa. U slučaju progresivnog poreza na dohodak, ovo se može prikazati aranžmanom u kojem se promena prihoda provodi promenom intervalnih stopa pomoću jednako broja procentnih bodova. Na taj način porastom prihoda menja se raspodela doprinosa i koristi visokih dohodaka.

Treći tip poreza je porez s varijabilnim povratnim doprinosom, gde se promene razlikuju na različitim granicama prihoda. Dakle, kako se prihod povećava, stopa se menja, tako da se doprinosi koji se plaćaju na visoke dohotke povećavaju do izvesne granice budžetske prihode, a zatim opadaju ili obrnuto. Značaj tih razlika postaje nam vrlo jasan.

Budžet s jednim ciljem: Porez s određenim fiksnim doprinosom; Određivanje veličine budžeta

Počnimo s najprostijim slučajem i pretpostavimo da postoji samo jedna vrsta javne usluge i da budžet treba da se finansira određenom vrstom poreza sa fiksnim doprinosom. Ako pretpostavimo da je jedinica ukupnih troškova javnih usluga konstantna, znači da je i jedinica troškova javnih usluga konstantna (iako ne nužno slična) za sve birače. Svaki birač mora da odluči koliko javnih usluga želi da nabavi po konstantnoj ceni koja mu je određena. Pošto postoji samo jedna vrsta usluga, on svoje alternative može da svrsta u jednu dimenziju, tj. od malog do velikog budžeta. Iako nema razloga da očekujemo da će svi ili bar većina birača želeći tačno isti budžet, ima razloga da očekujemo da će kategorizacija preferencija da bude istovetna.

Na vektikalnoj osi na slici 6-3, merimo dobra za zadovoljenje društvenih potreba, a na horizontalnoj osi dobra za zadovoljenje privatnih potreba. Silka odgovara individualnom biraču. Pošto je njegova jedinica cene javnih usluga konstantna, linija cene AB je povučena kao prava linija. Njen se nagib zavisi od ukupnih troškova po jedinici javnih usluga i od toga koja se posebna poreška formula primeni. Zeljenu veličnu budžeta određuje tangenta između linije cene i krivulje indifferencije kod P. Naš birač hoće veličnu budžeta OC i putem poreza ustupa DA privatnih dobara. Svako povećanje i smanjenje veličine budžeta postepeno će pogoršati njegov položaj. Njegove preferencije su očito istovetne. Isto vredi i za druge birače, a pravilo većine daje čistu situaciju.

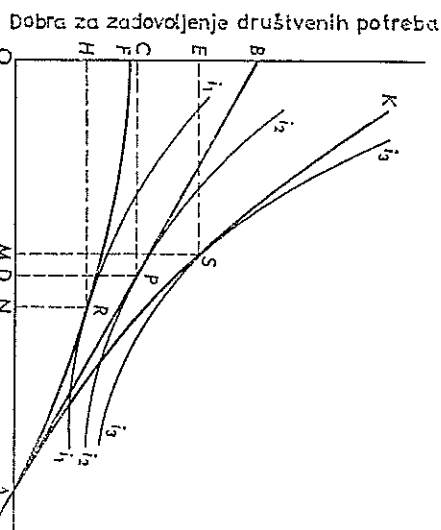
Budžet s jednim ciljem; Porez s određenim varijabilnim i fiksnim doprinosom; Određivanje veličine budžeta

Razmotrimo sada isti izbor, ali uzimimo da je poreska formula tipa fleksibilnog doprinosa. Na primer, pretpostavimo da su promene prihoda izvršene putem promena jednakih bodova u svim intervalnim stopama. Doprinos koji da-

⁸ Drugim rečima, odnos između raznih dijagrama je takav da progresija obaveze ostaje konstantna između dve tačke na skali dohotka. Obavezna progresija između dve tačke Y_0 i Y_1 određena je sa $\frac{T_1 - T_0}{Y_1 - Y_0}$ gde su T_0 i T_1 poreske obaveze za

dohodak Y_0 , odnosno Y_1 . Vidi R. Musgrave i Tun Tin: „Progresija poreza na dohodak“ (Income Tax Progression), 1929—1949, Journal of Political Economy, sv. 56, br. 6, str. 504, decembar 1948.

ju potrošači s visokim dohodkom opada ako se budžet povećava, dok se doprinos koji daju potrošači s niskim dohodkom povećava, a prema tome menja se i jedinica troškova javnih usluga.



Sl. 6-3. Izbor između budžeta raznih veličina

Ako birač ima dohodak iznad proseka, linija cene postaje strma kako budžet raste, što je prikazano na slici 6-3. Nova tačka tangencije je kod S, a različna budžeta koju on želi povećava se na OE. Ako birač ima dohodak iznad prosečnog, njegova linija cene se izravnavava, kao što prikazuje AF. Nova tangencija je kod R, a veličina budžeta koju on želi opada na OH. Bez obzira na dohodak birača, princip se ne menja. Uvek ćemo imati optimalnu veličinu budžeta i istovetnu raspodelu preferencija.⁹ Pravilo većine opet daje jedno rešenje.

Budžet s jednim ciljem: Porez sa određenim varijabilnim povratnim doprinosom; Određivanje veličine budžeta

Pretpostavimo sada da formula promenljivog poreza nije stalna nego povratna. Individualni poreski obveznik će se suočiti s povećanom jedinicom troškova javnih usluga za povećanje budžeta do određenog obima, a zatim sa smanjenim troškovima, i obrnuto. Prema slici 6-3, linija cene krivuda i sadrži jednu ili više tačaka skretanja. U tom slučaju nema razloga da očekujemo da će preferencija biti istovetna. Može se naći niz rešenja koja su jednako dobra za svakog birača. Rezultati pravila većine postaju arbitrarni.

Budžet s jednim ciljem; Određivanje veličine budžeta poreza s fiksnim doprinosom

Razmotrimo sada situaciju u kojoj birači treba da odrede veličinu budžeta i vrstu poreza. Počnimo s najprostijim slučajem i uzмимо da se birači samo

⁹ Ovo će očitio biti slučaj birača s niskim dohodkom, čija linija cene je AF. Slučaj birača s visokim dohodkom je malo teži jer, u zavisnosti od oblika linije indiferencije, možda i da ne dođe do tangencije s A.

porezi sa fiksnim doprinosom. Pretpostavimo da birači mogu da izaberu mali budžet s, srednji m i veliki b. Mogu, takođe, da izaberu porez po glavi H (koji je regresivan), proporcionalni porez na dohodak P, i formulu progresivnog poreza na dohodak R s fiksnim doprinosom. Postoji devet kombinacija za izbor. Izbor treba da izvrše tri birača: X, koji ima mali dohodak, Y, čiji je dohodak prosečan i Z, čiji je dohodak visok.

Slika 6-1. Izbor veličine budžeta i vrste poreza.

Veličina budžeta	Birač X			Birač Y			Birač Z		
	Plan poreza	Plan poreza	Plan poreza	Plan poreza	Plan poreza	Plan poreza	Plan poreza	Plan poreza	
s	H	P	R	H	P	R	H	P	R
m	5	8	9	4	2	6	4	4	3
b	2	6	7	6	7	9	7	6	2
	1	3	4	3	1	5	9	8	5

Da bismo odredili tipične sklonosti ovih birača, pretpostavimo da oni stavljaju crticu kod svakog izbora vrste poreza i veličine budžeta, prema kategoriji prioriteta, a da je 9 najveći a 1 najmanji broj crtica. Ima mnogo mogućih kombinacija, no sve treba da zadovoljavaju izvrsne uslove. Prvi uslov je da preferencije za svaki plan poreza moraju da budu istovetne. Drugi uslov je da za svaku veličinu budžeta birač X daje prednost planu R, ispred P i ispred H, dok birač Z pre želi H nego P i R nego R. Birač Y, čiji je dohodak prosečan, biće ravnodušan u pogledu H i P. Njegov izbor između njih i R zavisiće od posebne situacije. Pretpostavimo da on bira R, mada se princip ne menja ako su pozicije izbora obrnute. Konačni uslov je da najbolje rešenje za svakog birača, u okviru najboljeg plana poreza, predviđa veći budžet nego najbolje rešenje u okviru sledećeg najboljeg plana poreza i da drugi po redu najbolji plan treba da obezbedi veći budžet nego najbolje rešenje u okviru najgoreg plana.¹⁰ To će i da bude slučaj, jer najbolji plan poreza znači niže troškove po jedinici javnih usluga.

Kategorije prikazane na tabeli 6-1, ispunjavaju te uslove. Pored toga, prikazujemo X kao lice koje ne mari za veliki budžet, Z kao lice kome je stalo do velikog budžeta, a Y kao lice s umerenijim zahtevima. Sada imamo niz većinskih glasova, koji odgovaraju svakom od devet mogućih parova. Naizgled da u prvoj rundi nije eliminisana ni jedna kombinacija.¹¹ Dok mR gubi samo protiv sP, sP,

¹⁰ Na tabeli 6-1, gde su uključene samo tri veličine budžeta, zahtev za većim zame-njen je s, jednakinim ili većim.

¹¹ Pregled glasanja s pobeđnikom u svakom slučaju je sledeći:

	sH	sP	sR	mH	mP	mR	bH	bR	
sH		sH	sR	mH	mP	mR	bH	bR	
sP			sR	mH	mP	mR	bH	bR	
sR				mH	mP	mR	bH	bR	
mH					nerešeno	mR	bP	bR	
mP						mR	sH	bR	
mR							sP	bR	
bP								sR	
bH									nerešeno
bR									

opet, gubi protiv sR , mH , mP , bH , bR . Ako uzmemo proizvoljni red jednaka bodova i nastavimo odgovarajući niz eliminatorskih glasanja, dolazi se do nekog rezultata, no on jedino održava proizvoljni rad. Pravilo većine propada.

Pregled tabele 6-1. objašnjava zašto je to tako. Devet vertikalnih redova je jednostravno. Horizontalni redovi su jednostrukl za birača X i Z, dok su za birača Y složeni. Odatle dolazi do nerešenog rezultata glasanja. Bilo bi moguće da konstruiramo niz critica, tako da neke kombinacije pobeduju sve ostale, ispunjavajući naše uslove. No, očito je da takav pogodan ishod ne mora da prevladava. Doći ćemo do istog otkrića kod izbora poreza s varijabilnim doprinosom, a teško će biti još veće kada unesemo poreze s varijabilnim i povratnim doprinosima.

Budžet s više ciljeva: Određena je veličina i fiksni porez. Treba da se odredi sastav

Sada ćemo odbaciti pretpostavku o budžetu s jednim ciljem i razmatrati izbor između raznih vrsta javnih usluga. Da bismo uprositali stvar, pretpostavljamo da je veličina budžeta određena i da on treba da se finansira putem određenog poreza sa fiksnim doprinosom.

Izbor veličine budžeta za jednu uslugu, koji se finansira putem poreza sa fiksnim doprinosom može da se načini u jednoj dimenziji. Izuzev slučajta rođenih ekstremista, preferencije su istovrsne i moguće je odgovarajuće pravilo većine. Kada se radi o izboru vrsta usluge, nema jasnog reda kojim bismo ih svrstali. U nekim slučajevima, moguće je da se usluge rasporede prema diferencijalima korisnosti po veličini dohotka, a u nekim prema diferencijalima korisnosti po smislu. Neke usluge mogu da sadrže ideološke implikacije i omogućavaju svrstavanje od politike levice do desnice itd. U takvom slučaju može se očekivati da želje budu istovrsne. Medutim, ovo je pre izuzetak nego pravilo. U većini slučajeva nije moguće prosto svrstavanje izbora, a gde je moguće, osnovne crte mogu da budu samo deo ukupne slike koristi koju treba uzeti u obzir. Dakle, redosled u kojem su izbori svrstani biće proizvoljan, a individualna kategorizacija biće višestruka. Odluka većine dovodi do arbitrarnog rezultata.

Oцена

Ocenjujući ova razmatranja, moramo da istaknemo dve stvari. Prvo, da je problem arbitrarnosti u njegovom stepenu. Drugo, da i odluka nesumnjive veličine nije nužno najbolje rešenje.

Videli smo da kod većine želje u pogledu budžetske politike lako dovode do arbitrarnih rezultata. Smatramo da je takav slučaj i kod izbora između raznih vrsta javnih rashoda i kod varijabilnog plana povratnih poreza. Stvari se još više komplikuju ako se izbor poreza kombinuje s izborom rashoda.

No, iskustvo političkog odlučivanja na osnovu pravila većine pokazuje da rezultat nije nimalo haotičan. Odlučivanje većinom glasova nekako daje zadovoljavajuće rezultate. Iako je u mnogim slučajevima teško da se sadržaji budžetskog izbora pokaže u jednoj dimenziji, problem izbora je olakšan ako postoji dovoljan stepen sličnosti u tipičnim sklonostima birača¹². Proučavanje porodič-

¹² Pod sličnom pretpostavkom Bowen (o. cit., str. 187) obrađuje slučaj jedne usluge uz konstantnu jedinicu troškova. Bowen polazi od velikih brojeva i normalne raspodele cena koje nude razni birači za određenu količinu javnih usluga. Kod svake količine ponuda uslove cene dobija većinu, a izabrana je ona količina kod koje se uslovna cena izjednačuje s troškovima. Pod pretpostavkom normalne raspodele i rezultatit tehnike većine i pluraliteta koincidiraju (vidi str. 86—87).

nih budžeta pokazuje da budžeti ljudi unutar povezane društvene grupe daju prilično jednoobraznu sliku. S izvesnim ograničenjima može da se očekuje da ta sličnost ukusa vredni i za preferencije u pogledu javnih potreba. U drugim slučajevima izbor javnih usluga može da liči na izbor između crvenih i plavih šešira, ali ne na izbor između šešira i hrane. Ovde ima manje razloga da očekujemo jednoobraznost budžetske strukture.

Možda bi bilo dobro da rezonujemo u suprotnom pravcu. Demokratija dobro deluje tamo gde postoji znatna sličnost preferencija, što daje preteban stepen kohezije. Gde postoji politički smisao, mogu se naći kombinacije rezultata (budžetska politika i drugi vidovi javne politike) o kojima se može postići sporazum. Kao što smo pre napomenuli, funkcija političara je da bude katalizator u tom procesu. Gde postoji takva društvena kohezija u tipičnim sklonostima i u političkoj svesti, odluke donete većinom glasova još uvek mogu da budu arbitrarne u čistinskom smislu, no ne mogu da budu toliko arbitrarne da bi bile nepriznate. Pregrupisavanje glasova i ponovno razmatranje rezultata nastavice se sve dok se ne nađe više ili manje zadovoljavajuće rešenje. Nije uvek zadatak da se odredi čitav redosled društvenih potreba, već da se izvrše granična usklađivanja u postavljenoj budžetskoj strukturi.

Ispitajmo sada razlog zbog koga pravilo većine daje efikasno rešenje u situacijama kada je ishod utvrđen i nezavisan od reda glasanja. Što se tiče zadovoljenja društvenih potreba, rešenje većine glasova sigurno ne daje savršen rezultat. Odluka većinom glasova, iako nije arbitrarna, što se tiče poreta, ipak je neefikasna jer se zanemaruju preferencije nekih birača. Neki bi više voleli da se o promeni budžetske politike odlučuje većinom glasova nego da sve ostane bez promene. Drugima se čini da su na čistom gubitku. Iako su procedura glasanja i neko forsiranje rezultata neizbežni da bi se ljudi naveli da iznesu svoje preferencije, sam proces dovodi do rezultata koji nije savršen izraz preferencija svih zainteresovanih. Rezultat većine glasova, i kada nije arbitran u smislu Arrowa, ne mora da nas dovede do najbolje tačke¹³.

Ako nam pravilo većine ne pruža efikasno rešenje, ostaje da vidimo koliko se približava takvom rešenju. Rezultat većine glasova je optimalan u tom smislu što je to rešenje s kojim se saglasilo više ljudi nego s drugim. To može da se interpretira na taj način da se svakom licu koje se saglasi pridaje određen pozitivan značaj ili korisnost, a da se ne pridaje negativan značaj ili dizutilitet ljudima koji se ne saglase. Dakle, isti rezultat se dobija ako se drugima pridaje isti apsolutni značaj kao i prvima. Na osnovu tog računa rešenje većine daje nam maksimum najveće agregatne korisnosti. Takva interpretacija zasniiva se na interpersonalnom vrednovanju. No, bez takve racionalizacije prisiljeni smo da objasnimo zašto pravo glasa treba da bude jednako i zašto bi rešenje većine moralo da bude optimalno. Izgleda da se premissa o funkciji društvenog blagostanja na osnovu odluke putem većine glasova manje razlikuje od pretpostavki starih ekonomista blagostanja nego što se to čini na prvi pogled. U poslednjem slučaju se tvrdi da se korisnosti mogu upoređivati i meriti u prethodnom postupku kao da je to tako¹⁴.

¹³ Vidi str. 66.

¹⁴ Slično gledište vidi: Cliford Hildreth: »Alternativni uslovi društvene kategorizacije« (Alternative Conditions of Social Ordering), *Econometrica*, sv. 21, br. 1, str. 90, januar 1953.

Primenjujući ovaj način računanja, pravilo većine je slično drugim glasačkim procedurama. Međutim, račun pravila većine koji svim dobitnicima pripisuje isti stepen zadovoljenja, a onima koji gube isti stepen nezadovoljenja, suviše je grub u upoređenju sa proračunima drugih sistema, kod kojih se posvećuje neka pažnja intenzitetu zadovoljenja ili nezadovoljenja pojedinih birača. Umesto da razmatramo stepen arbitrarnosti pravila većine, možemo da razmatramo stepen u kojem on dovodi do odluka, koje su podnošljivije u smislu bolje procedure i načina kategorizacije.

C. DRUGA KATEGORIZACIJA

Poseban nedostatak principa obične većine jeste da ne poklanja pažnju pogledima i stavovima manjine. Vraćamo se sada raznim sistemima koji o ovome vode više računa.

Wicksellov sistem kvalifikovane većine

Wicksella mnogo zabrinjava opasnost zloupotrebe prava manjine, naročito ako ista grupa dugo vremena ostaje na vlasti. Već smo pomenuli njegov prvobitni predlog da budžetska politika treba da bude zavisna od jednoglasnog pristanka i njegovu kasniju neodlučnu saglasnost za rešenje pravilom »relativne jednoglasnosti«¹⁵.

Razvijajući svoj princip relativne jednoglasnosti, Wicksell navodi da predlozi za povećanje rashoda u raznim iznosima treba da se kombinuju s alternativnim predlozima za nove poreze iz kojih bi se finansirali ti rashodi. Svaka kombinacija treba da se uporedi s postojećom politikom, a zatim se glasa. Ako neka specifična kombinacija dobije potrebnu većinu, »možda tri četvrtine, pet šestina ili čak devet desetina«, treba da se ozakoni¹⁶. Ako to nijedna ne postigne, stvar treba da se privremeno napusti.

Istu proceduru treba primeniti prilikom usklađivanja strukture poreza ili zamenjenog jednog poreza drugim, ali Wicksell predlaže različit i dosta komplikovan sistem odluka o smanjenju rashoda¹⁷. Prvi korak je da se odrede specifične stavke rashoda za specifični poreski dolar. To može da se izvrši prostom većinom. Drugi korak je da se glasanjem odluči da li da se okonča ovaj ili onaj »paket« poreza i rashoda. Odluka o prekidanju može da se postigne manjinom od »desete

¹⁵ Vidi tekst na str. 72. i Knut Wicksell: »Istraživanja u oblasti teorije finansija i opozoravanje u Švedskoj« (Finanztheoretische Untersuchungen und das Steuerwesen Schwedens), Jena, 1886, str. 116. i 122. Engleski prevod: R. A. Musgrave i Alan T. Peacock (iz): »Klasični teorije javnih finansija« (Classics in the Theory of Public Finance), International Economic Association, Macmillan and Co., Ltd., London, 1950, str. 150.

¹⁶ Vidi, takođe, James M. Buchanan: »Društveni izbor, demokratija i slobodno tržište« (Social Choice, Democracy and Free Markets), Journal of Political Economy, sv. 62, str. 118, april 1954, koji posmatra protivravnost društvenog izbora kao garanciju za manjinu; i raspravu o Wicksellovom sistemu Duncana Blacka: »Wicksellov princip raspodele opozicija« (Wickells Principle in the Distribution of Taxation), u izd. J. K. Eastham: »Ekonomske eseji povodom proslave Dunde ekonomske škole« (Economic Essays in Commemoration of the Dundee of Economists), Curros and Sons, London, 1955, str. 15.

¹⁶ Wicksell, op. cit., str. 117. Wicksell ne uzima u obzir mogućnost da rezultati mogu da budu arbitrarni, u zavisnosti od redosleda glasanja. Kao u slučaju proste većine, postoji mogućnost za arbitrarnost ako preferencije nisu jednodalne.

¹⁷ Ibid., str. 120.

tine, šestine ili četvrtine« glassova¹⁸. Ako drugi zahtevaju da se nastave rashodi o kojima je reč, mora da pronađu takav plan poreza da ti rashodi budu prihvatljivi za manjinu koja je glasala za odbacivanje prijašnjeg paketa.

Ova pravila i različiti nivo kvalifikovane većine potrebne za razne svrhe određuju se da bi se zaštitili interesi onih koji bi inače bili politički bespomoćni¹⁹. Da bi se to postiglo, Wicksell, socijalni nekonformist, napominje da prvobitni problem može da bude zaštita interesa nižih klasa protiv viših klasa. No, on predviđa vreme kada bi opasnost od zloupotrebe mogla da se okrenu u drugom pravcu.

Wicksellov argument za kvalifikovanu većinu ima prednost što štiti manjinu i služi kao faktor stabilizacije. Istovremeno on podstiče neaktivnu politiku i sukobljava se s interesima većine.

Sistem pluraliteta

Suprotniji prilaz gledištima zaštite manjine pružaju sistemi pluraliteta i glasanje bodovima. Prema pravilu pluraliteta, svaki birač određuje kategorije pojedinih politika, a alternativna koja pobedi je izabira se na osnovu ukupnog broja bodova, koji se dobija tako što se za svaku politiku sabere mesta koja su im dodelili razni potrošači.

Ako se vratimo na prikaz tabele 6-1, nalazimo da kombinacija *mP* pobediće s ukupnim brojem bodova od 20. Prema pravilu većine, *mP* je izgubio od *mR*, koji je po pravilu pluraliteta dobio samo 18 bodova.

Što da se kaže za *mP* u upoređenju sa *mH* i *mR*? U prvom redu *mP* je jedino moguće rešenje prema pravilu pluraliteta, dok *mH* i *mR*, predstavljajući arbitraran izbor prema glasanju većine. Po samoj prirodi pravila pluraliteta mora da bude ili jedan pobednik ili nerešen rezultat između više pobednika, od kojih svi imaju jednak broj bodova. Ako ne postoji slučajna raspodela preferencija, kombinacije s jednakim brojem bodova uključuju samo mali deo mogućih alternativa. I ako se među njima izvrši arbitrarni izbor, šteta će verovatno biti manja nego u slučaju arbitrarnog glasanja većinom.

Pored toga, možemo da objasnimo logiku pluralitetnog izbora na sledeći način. Ako pretpostavimo da svaki birač dobija jednaku količinu korisnosti, ako pomeri navise jedan zarez u svojoj kategorizaciji, i da su te količine korisnosti jednake za sve birače, alternativna s najvećim ukupnim brojem bodova daje nam najveću agregatnu korisnost. Na osnovu tog računa pravilo pluraliteta predstavlja optimalnu soluciju. Taj princip se razlikuje od principa rešenja većine, koje pripisuje jednaku količinu korisnosti svakom članu većine. Pitanje je koji sistem bolje odražava osnovnu sliku individualnih preferencija. Kod pravila pluraliteta posvećuje se pažnja manjini i uzima se u obzir čitava struktura preferencija raznih birača. To, međutim, nije slučaj kod pravila većine. Pravilo pluraliteta, prema tome, vodi poštenije računa o slici individualnih preferencija nego pravilo većine²⁰.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid., str. 122.

²⁰ Ovaj zaključak je suprotan optuzbi Arrowa — da je pravilo pluraliteta nespojivo s kolektivnom racionalnošću («Društveni izbor i individualne vrednosti», John Wiley and Sons, Inc., New York, 1951). Njegova optužba se zasniva na tvrdnji da kategorizacija prema pravilu pluraliteta zavise od »prelavrantnih« alternativa.

Za ilustraciju razmotrimo kategorije na tabeli 6-2, gde alternativna A pobediće i prema pravilu većine i pluraliteta. Pretpostavimo sada da iz nekog razloga alternativna B

Tabela 6-2.

Birač	Alternativa					Alternativa				
	A	B	C	D	E	A	C	D	E	
X	5	4	3	2	1	4	3	2	1	
Y	5	4	3	2	1	4	4	3	2	
Z	2	1	5	4	3	1	4	3	2	
Ukupni glasovi	12	9	11	8	5	9	10	7	4	

Tabela 6-3.

Glasanje bodovima

Iako sistem pluraliteta bolje odgovara preferencijama svih birača nego pravilo većine, on ipak ne omogućava individualnim biračima da izraze intenzitet svojih osećanja. Kategorizacija po redosledu zadovoljstva u situaciji gde postoji neprekidni niz alternativa, no nikako ne zadovoljava gde alternative nisu kontinuirane, tako da razlike u korisnosti između dve konsekvitivne stavke u redosledu znatno variraju.

Ova krutost može da se savlada pomoću glasanja bodovima. Svaki birač dobija ukupan broj bodova — recimo 100 — i dopušteno mu je da te bodove raspodeli među postojeće alternative. To mu daje daleko veću elastičnost nego pluralitetno glasanje. Kod sistema pluraliteta srazmer značaja koji se pridaje najboljoj i najgoroj alternativu biće $n:1$, gde je n broj alternative. Prilikom glasanja bodovima srazmer može da bude beskrajan, a razmak između alternativa može da se uskladi s voljom birača. Dakle, ako želi, on može da odredi 100 za jednu alternativu, a 0 za ostale. Kada su preferencije poznate, alternativa s najvećim brojem bodova ne mora da bude ona koja bi pobedila prema pravilu pluraliteta.

Takav sistem koji biraču omogućava da izrazi intenzitet svojih osećanja, može još da se racionalizuje pomoću pravila korisnosti. Hipoteza je da su stepeni korisnosti raznih alternativa za svakog birača u srazmeri s bodovima koje on određuje i da je količina korisnosti po bodu ista za sve birače. Možemo da očekujemo da će takav sistem dati određene rezultate u većem broju slučajeva nego pravilo pluraliteta, i da će bolje odraziti osnovne preferencije. Ovo važi za upoređenje sa pravilom pluraliteta, no još više za upoređenje s pravilom većine.

Ispada iz ovog, npr. kandidat umre ili je rezultat proglašen protivustavnim, birači će ponovo raspodeliti svoje glasove kako je to prikazano na tabeli 6-3. A još uvek dobija većinu glasova, no pluralitetni glas prelazi na C. To je, kaže Arrow, nespojivo s kolektivnom racionalnošću. Alternativa koja pobedi ne sme da se promeni prosto, jer je neka relevantna (tj. koja ne pobedi) alternativa ispalila iz slike. Teškoća je, u stvari, da li želimo da alternativu koja ne pobedi smatramo irrelevantnom. To može da bude pogodna pretpostavka pri bodovanju atletskih takmičenja, no ne spada ovamo. Tvrdnja da je neka alternativa koja nestaje irrelevantna, znači samo da kolektivna racionalnost mora da odgovara pravilu većine. Ako daleko prednost principu na osnovu pluralitetnog tipa bodovanja, sve alternative su relevantne, bilo da pobedi ili ne. Može se reći da je rezultat pravila većine u suprotnosti s tom vrstom kolektivne racionalnosti, jer se ispod ne menja, i ako otpadne jedna ranija alternativa. Koliko mogu da vidim, u pluralitetnom glasanju nema suštinske logičke greške, niti intuicija kazuje da bi demokratski proces trebalo interpretirati u smislu pravila većine.

D. STRATEGIJA

U prethodnoj diskusiji upoređivali smo rezultate raznih sistema glasanja na osnovu određenog niza pravih preferencija, kako to pokazuju kategorije na tabelama 6-1. do 6-3. Pretpostavili smo da ove kategorije odražavaju prave preferencije i koristili ih da bismo odredili rezultate raznih metoda glasanja. Nismo uzeli u obzir biračku strategiju.

Centralne finansije

Sada moramo da revidiramo prethodnu pretpostavku. Glasачki proces je nužan zato što birači neće na dobrovoljnoj osnovi da iznesu svoje prave preferencije. Budući da se korist od javnih usluga dobija nezavisno od doprinosa, prikriivanje pravih želja je dobra strategija. Proces glasanja kombinovan s pridonom primenom rezultata potreban je da bi se ljudi prisilili da iznesu svoje potrebe. U zavisnosti od sistema glasanja, ljudi možda neće da iznesu svoje prave preferencije, već koriste strategiju da bi postigli željeni rezultat.

Za ilustraciju predimo na tabelu 6-1. i primenimo pravilo pluraliteta uz strategiju. Birač Z može da se izjasni za kategorizaciju koja za mp daje 4, za sh 6, za mh 9 i za bh 7. Time smanjuje broj bodova mp na 17, a mh postaje pobednik sa 19. Njemu je ovo draže od solucije bez strategije, jer je njegov pravi broj bodova za mh veći od mp , iako ne toliko koliko bi se moglo naslutiti iz njegove kategorizacije uz strategiju. Slične napore čine i drugi birači, čija većina procesne situacije može da bude različita. Dolazi do pogađanja između birača ili grupa birača o raznim ishodima, da bi poboljšali svoj položaj na račun treće grupe. Kada se sve to zavrsi, konačni rezultat može da bude daleko od onog koji bi se dobio pod našom ranijom pretpostavkom da se glasanje odvija nezavisno i na bazi pravih kategorizacija.

Ukupan broj bodova pobedničke alternative kod pluraliteta ili glasanja bodovima biće manji ako se primenjuje strategija nego bez nje. U prethodnoj ilustraciji, na primer, strategija je imala za rezultat skretanje od mp , s pravim brojem bodova 19, na mh , s pravim brojem bodova 17. To prolazi iz same prirode našeg računa ili standarda korisnosti, koji je izražen pomoću pravog broja bodova. Budući da nije poznata prava kategorizacija, ne možemo tačno da ustanovimo gde nastaju dobiti i gubici, ali znamo da je ukupan pravi broj bodova strategijom smanjen. Način rezonovanja — obrazloženje korisnosti koji predlaže da treba da se da prednost jednoj ili drugoj vrsti kategorizacije, navodi, takođe, i na to da treba da se smanje okviri strategije.

Budući da razni tipovi glasanja omogućavaju razne stepene slobode kreiranja, strategije i sporazumevanja, prilikom izbora sistema glasanja mora da se vodi računa o razlikama i širokog razmatranja problema. Postoji mogućnost da domni strategije bude veći kod osetljivog sistema, kao što je glasanje bodovima, nego kod globalnog sistema, kao što je glasanje većinom. Ako upoređujemo većinsko glasanje, može da bude bolji sistem, iako je glasanje bodovima, bez strategije, bolje. Mnogo zavisi od stepena društvene kohezije i osnovne sitčnosti tipičnih sklonosti. Ako se tipične sklonosti jako razlikuju, izgleda poželjnije finije usklađivanje pomoću glasanja bodovima. No, to je upravo okvir u kome rezultati strategije prete da politički proces načine nesprovodljivim. Ako su preferencije dosta slične, odgovaraće većinsko glasanje, iako bi društvo bilo u mogućnosti da dođe do rezultata glasanjem bodovima.

Druge probleme kojima bi trebalo da se bavimo s tim u vezi, možemo samo da pomenemo. Treba da se razmotri kako na razne sisteme glasanja deluje prenošenje prava zaključivanja od individualnog birača do izabranog predstavnika, kako parlamentarna procedura i partijska organizacija deluju na predstavničke prilikom donošenja odluka i kako nedostaci procesa odlučivanja (na primer, dvopartijski sistem prema proporcionalnom predstavljanju) mogu da doprinesu stabilnosti i boljim rezultatima. Istorija pokazuje da parlamentarne vlade deluju bolje tamo (kao u anglosaksonskim zemljama) gde se primenjuje dosta krut sistem predstavljanja, gde se podržavaju nasledne društvene snage, gde konstitucionalno uređenje omogućava veoma reprezentativan sistem. To su interesantni problemi političke teorije, a ekonomista bi želeo da se približi političkoj teoriji, no ovde ne možemo da ih istražujemo.

Poseban problem lokalnih finansija

Ostaje nam da pomenemo poseban problem koji predstavljaju lokalne finansije. On se pojavljuje kada pojedinac ima pravo izbora da napusti jednu fiskalnu zajednicu i pređe u drugu, radije nego da se podvrgne odluci većine u nekom mestu²¹. Da bismo upostili stvar, pretpostavimo da nema transportnih troškova koji bi uticali na izbor mesta. Pretpostavimo situaciju gde su svi ljudi u sličnom položaju u pogledu dohotka, no neki vrednuju društvene potrebe, u odnosu na privatne potrebe, više od drugih. U toj situaciji biće povoljnije za ljude da se pridruže drugima, koji imaju slične preferencije. Kada se radi o društvenim potrebama, čoveku može da bude korisno ako su njegove tipične sklonosti slične drugima. U pogledu privatnih želja obično je slučaj obrnut. Čovek koji hoće da provede odmor u avgustu na Floridi ima prednost nad drugim koji želi tamo da ide u januaru.

Zatim, razmotrimo situaciju u kojoj svi ljudi imaju slične preferencije u pogledu društvenih potreba, ali se razlikuju po dohotku. U tom slučaju biće pogodno za ljude s visokim dohtkom da se udruže s drugim s visokim dohtkom, isključujući ljude s niskim dohtkom. Istovremeno, za ljude s niskim dohtkom biće poželjno da uđu u zajednicu sa što je moguće višim prosečnim dohtkom. Taj princip se odražava u istoriji u vidu zakona o siromasima, kao i u sociologiji predgrađa. On odgovara kod proporcionalnih poreza, a još više kod progressivnih.

Izbor nije tako jasan ako se razlike u dohotku kombinuju s razlikama u preferencijama. Pored toga, u lokaciji ulaze transportni troškovi i drugi faktori, a fiskalni razlozi mogu da budu više ili manje sporedni. Pa ipak, mogućnost prelaska u druge zajednice stvara neki ekvivalent tržišnom mehanizmu u lokalnim finansijama. Određivanje društvenih potreba unutar jedne zajednice ostaje problem društvenih potreba, no izbor između zajednica postaje problem tržišta. Postoji tendencija da se unutar jedne zajednice uspostave homogenije tipične sklonosti i zadatak da se pronađu zadovoljavajuća rešenja postaje prostiji.

²¹ Za originalnu diskusiju o toj ideji vidi: Charles M. Tiebout: "Čista teorija lokalnih rashoda" (A Pure Theory of Local Expenditures), Journal of Political Economy, sv. 64, br. 5, str. 416—424, oktobar 1956.

E. REZIME

Time dolazimo do kraja našeg istraživanja teorijske prirode određivanja budžeta. Iako rezultati ne dovode do zaključaka, čitalac ne treba da se obeshrabri. Razmatrali smo neke centralne probleme teorije javnih finansija koje nijedan ozbiljan istraživač tog predmeta ne sme da zanemari.

Osnovno pravilo naše analize bilo je da su javne potrebe, čije se zadovoljenje obezbeđuje budžetom, nerazdvojan deo preferencije individualnih članova zajednice. U tom pogledu one se razlikuju od privatnih potreba, čije se zadovoljenje obezbeđuje putem tržišnog mehanizma. U principu, dijagrami individualne tražnje usluga za zadovoljenje javnih potreba mogu da se izvedu iz dijagrama indiferecije individualnih preferencija, kao što se izvode dijagrami tražnje usluga za zadovoljenje privatnih potreba. Osnovni problem teorije javne prirode nije u tome da se društvene potrebe stvaraju na neki različit i misteriozan način. Problem je da svi troše jednake količine usluga, a da se (1) prave individualne preferencije takvih potreba ne otkrivaju na tržištu i (2) da ne postoji jedinstveno optimalno rešenje u smislu Pareta.

Prvi od ova dva problema, je najneposredniji. U slučaju zadovoljenja privatnih potreba, tržište funkcioniše kao mesto za licitacije, prisiljavajući individualne potrošače da iznesu svoje prave preferencije. Ako ne dam ponudu, neću moći da dobijem ono što želim. U slučaju zadovoljenja društvenih potreba, ovo rezonovanje ne važi. Pružene usluge nisu podvrgnute principu isključenja. Potrošači će moći da dobiju koristi, bilo da doprinesu ili ne. Budući da ne može da se primeni princip isključenja, nema razloga da se potrošači izištavaju o svojim pravih preferencijama. Problem je, prema tome, da se pronađe način na koji bi se postigli da iznesu te preferencije, da bi se, prema tome, mogao planirati budžet.

Ni teorija koristi, ni poreske sposobnosti ne daju odgovor na taj problem. Princip koristi ima prednost što spaja rashode i poreze budžeta i povezuje ih s individualnim preferencijama. No, nedostatak mu je što ne daje način da se ustanovi prava koristi. Verzija dobrovoljnog plaćanja ne daje operativno rešenje. Princip poreske sposobnosti u teoriji oporezivanja pokazao se još manje zadovoljavajućim. On ne daje jasan kriterijum raspodele poreza i uopšte ne daje odgovor na problem određivanja rashoda. Kasnije verzije, koje kategorizuju budžet kao plan blagoslanja, uvode budžetske rashode i značajne su što ističu aspekt planiranja. Međutim, ove verzije ne pokazuju kako da se odrede društvene preferencije, a bez tog određivanja uslovi stanovišta blagoslanja samo su prazna ljuska.

Tako se suočavamo s potrebom da ispitujemo procese pomoću kojih pojedinci mogu da se podstaknu da iznesu svoje preferencije. Zato je potreban mehanizam glasanja uz pristinu primenu budžetskog plana o kojem je doneta odluka. Sama potreba prisilne primene opšte poreske formule znači da rešenje koje iz toga sledi neće biti optimalno.

Definicija, koja predstavlja optimalno rešenje, dovodi do druge teškoće. Budući da svi treba da koriste iste količine javnih usluga, nema jedinstvenog optimalnog rešenja u pogledu raspodelive količine i raspodele učesća u troško-vima. Postoji niz rešenja koja leže na granici korisnosti, koja su sva optimalna u tom smislu što ne može da se poboljša položaj jednog člana grupe a da se ne naškodni položaju nekog drugog. Dakle, i ako sasvim zanemarimo problem iznošenja pravih preferencija i pretpostavimo da su prave preferencije poznate, eko-

nomski pojam efikasnosti nam omogućava samo da odredimo koja su rešenja na granici korisnosti, a koja ispod nje. Potrebna je specifičnija funkcija društvenog blagostanja, da bi se načinio izbor između tačaka na granici. To, opet, zahteva politički proces.

Ocenjujući razne sisteme glasanja, moramo da se upitamo da li će oni dati rešenje koje će biti blizu granice korisnosti, i na kojim principima počinje izbor između raznih tačaka na granici. Upoređujući načela raznih sistema, teško možemo da izbegnemo rezonovanje kao da se može izvršiti interpersonalno vrednovanje korisnosti, a razlika između starih i novih ekonomista blagostanja je manja nego što se često prepostavlja. Zanemarujući strategiju, moglo bi mnogo da se kaže u prilog osetljivije kategorizacije koja proizilazi iz sistema bodova ili glasanja pluralitetom. Uzimajući u obzir strategiju, ravnoteža može da se okrene u drugom pravcu, a rezultati krudeg sistema glasanja većine mogu da budu bolje rešenje.

Prethodna diskusija se odnosiła prvenstveno na ovu fazu Odeljenja za alokaciju koja se bavi zadovoljenjem društvenih potreba. Problem priznatih potreba razlikuje se time što prelazi okvir suverenosti potrošača. Teorijske konstrukcije korisnosti — sa ili bez primene glasanja — su neprimenjive. Ipak se određivanje priznatih potreba vrši pomoću istog glasačkog procesa, kao i društvenih potreba; a razmatranja u ovom poglavlju sasvim odgovaraju u oba slučajaja.

Određivanje »pravilnog« stanja raspodele dohotka je dalji problem društvenog izbora, i opet mnogo teži od društvenih potreba. Ako je određena raspodela dohotka, možemo da zamislimo da postoji tačan niz dijagrama tražnje za zadovoljenje društvenih potreba. Odatle znamo da postoji niz optimalnih rešenja za njihovo zadovoljenje. Izbor između tih optimalnih rešenja sigurno obuhvata i problem raspodele. Zbog toga se problemi Odeljenja za alokaciju i Odeljenja za distribuciju ne mogu potpuno odvojiti. Istovremeno određivanje optimalnih solucija može se mnogo lakše prikazati u ekonomskim terminima, nego određivanje pravilne raspodele. Zbog tih i drugih razloga pogodno je odvajanje Odeljenja za alokaciju i Odeljenja za distribuciju.



УВОД

На могућности прикупљања јавних прихода почива читава структура једне државе. На самом почетку дефинисаћемо јавне приходе и приказати, с добрим разлозима за даља разматрања, њихове различите врсте. У овом делу посебна пажња посвећује се анализи пореза. Биће речи о основним теоријским оквирима за анализу опорезивања, као и различитим и специфичним емпиријским решењима, дакако највише оним у нашој земљи.

Анализираћемо опорезивање дохотка грађана, добити предузећа, по-тошње и промета, имовине и друге облике јавних прихода.

Поред стандардне најаве оног што се анализира, битно је разјаснити и још једно важно питање, а оно се односи на различиту пореску документацију која прати сваки порески облик.

Целовито попуњавање и обликовање пореске документације прелази оквире ове наше анализе. Проширену анализу и надамце важно практично попуњавање ослонјено на одређена теоријска и поједина практична упутства свих наведених пореских докумената свакако ћете радити у оквиру предмета рачуноводство, финансијско-рачуноводствена обука и на практичној настави. Разматрања у оквиру овог дела о различитим јавним приходима (посебно порезима) у нашој земљи треба само да оријентишу и створе услове за једноставније практично коришћење пореске документације у предметима од интереса.

3.1. ПОЛАМ И СУШТИНА ЈАВНИХ ПРИХОДА

Од свих појмова који су предмет анализе у оквиру јавних финансија нареду је разматрање једног од најзначајнијих, односно јавних прихода. Утврдили смо у претходном поглављу да извршавање бројних и обимних функција и задатака које има и обавља савремена држава нужно налаже постојање одговарајућих материјалних средстава, односно јавних расхода.

Одакле држави средства? Како долази до њих? Под којим условима? Да дођемо до одговора на наведена и до одговора на друга питања омогућава нам анализа јавних прихода. За извршавање низа функција држави морају бити на располагању одговарајући јавни (државни) приходи.

Јавне приходе можемо дефинисати, уопштено, као трансакције које по- већавају нешто имовину државе на свим нивоима власти. Подсетимо се да јавни расходи представљају умањење имовине државе на свим нивоима вла- сти.¹

Јавне приходе одликују бројне карактеристике од којих издвајамо сле- деће:² 1) да се убирају, по правили, у новцу, ређе у натура а још ређе чини- бом, 2) да се редовно (годишње или у неком другом интервалу) убирају, 3) да се плаћају не доводећи у питање постојећу имовину (изузетно, реални порези на имовину) и 4) да служе подмиривању трошкова државе на свим нивоима власти који имају општи карактер.

У многим радовима теоретичара јавних финансија могу се наћи исцрп- не анализе о историјском развоју јавних прихода. Оно што се може издво- јити као основно и заједничко а важно за потребе овог нашег разматрања је да су различите економске, социјалне и политичке прилике одређивале и облике јавних прихода. Заправо, одређени облици јавних прихода су на- стајали, трајали, трансформисали се, а неки свакако и нестајали кроз разли- чите периоде времена. Данас, у другој деценији 21. века постоје јавни при- ходи који се делом или у потпуности разликују од јавних прихода у некој блиској и/или даљој прошлости.

Од различитих облика јавних прихода савремених држава издвајамо сле- деће: порези, таксе, доприноси, накнаде, доменски приходи, донације и др. Структура јавних прихода, с обзиром на учешће и значај појединих ка- тегорија прихода у укупним јавним приходима, знатно се разликује од зе- мље до земље, у зависности од многих фактора економско-социјалне и по- литичке природе.³ Имајући у виду бројне истакнуте облике јавних прихода, важно је знати и битно нагласити да се у највећем броју земаља порези по- јављују као основни и најважнији вид јавних прихода. Зато се често и уме- сто термина *систем јавних прихода* користи термин *порески систем*. Иначе, савремени системи јавних прихода могу имати и често и имају веома вели- ки број врста (чланова). У неким државама постоји и преко 200 различитих вр- ста пореза, такса, накнада, доприноса и других облика јавних прихода. Дру- гим речима, понекад се каже да савремени системи јавних прихода (порески системи) представљају „пореску пунглу“, „порески хаос“, „анархично стање а не систем у правом и изворном смислу речи.“⁴

¹ Вид. Раичевић, Б. (2008).

² Вид. Раичевић, Б. (2008).

³ Вид. Раичевић, Б. (2008).

⁴ Допатна разматрања о системима јавних прихода видети у Раичевић, Б. (2008).

Свесно понављајући, али са намером да нам најављено понављање по- могуће у разумевању наредних делова, дефиницијом и кратко размотримо порески систем.

*Порески систем*ом се назива скуп пореза, такса, доприноса, накнада и других јавних прихода (дажбина) увећаних у једној земљи и повезаних у целину којима се могу остварити не само циљеви пореске политике.⁵

Без обзира на бројне разлике у пореским системима у земљама широм света, оно што се може навести као заједничко и стандардно за све пореске системе је то да пореским системима доминирају порези на доходак, поре- зи на добит, порези на потрошњу и порези на имовину. Значај осталих сва- како битно издиференцираних јавних прихода у пореским системима ра- зличитих држава је мали с обзиром на њихову билансну издациност. У теорији јавних финансија постоји фундаментална анализа пореских систе- ма где се разматра то да ли порески систем треба да чини један или више пореских облика. Порески систем који је структуриран тако да се приме- њује само један порески облик назива се *порески монолизам*. *Плурални поре- ски системи* је други вид пореског система који се одликује комбинацијом различитих пореза и других јавних прихода.

У већини земаља у свету у практичној примени је систем пореског плу- рализма.

Исти порески систем је и у нашој земљи и ми ћемо га детаљно разма- трасти у овом удебенику.

Важно је истаћи да су у последњих неколико година, у специфичним условима који карактеришу високи фискални дефицити и раст учешћа јав- ног дуга у БДП, многе државе приступиле променама пореских система. Основна идеја се своди на покушаје консолидације јавних финансија.

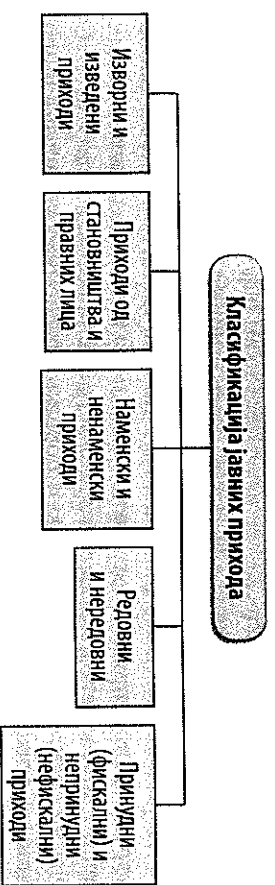
Проверите своје знање

1. Које су карактеристике јавних прихода?
2. Кратко опишите историјски развој јавних прихода.
3. Дефинишите порески систем.
4. Идентификујте савремене облике система јавних прихода.

3.2. КЛАСИФИКАЦИЈЕ ЈАВНИХ ПРИХОДА

Сагласно критеријумима који се користе, могуће су бројне класификације јавних прихода. Оне су махом двоструке (илустрација 3.1).

⁵ Вид. Попов-Клић, Г. Павловић, Ђ. (2003).



Илустрација 3.1. – Класификација јавних прихода

Размотримо кратко наведене категорије јавних прихода.⁶

Изворни и изведени приходи. – *Изворни* су они јавни приходи које држава остварује својом економском активношћу на тржишту или по основу свога власништва. Ту спадају приходи од државне имовине, добит јавних предузећа у државној својини, приходи од продаје добара и услуга државних органа и сл. Насупрот томе, *изведени* су они приходи до којих држава долази по основу своје пореске власти, односно по основу пореског суверенитета. Ови приходи могу бити пак двојаки, и то фискални (дажбински) и нефискални (недажбински). Дажбинске јавне приходе држава обезбеђује непосредним наметањем обавезе плаћања одређене јавне дажбине физичким и правним лицима која остварују приходе, посећују имовину или врше неку трансакцију, а подвргнута су њеној пореској суверености. Ту спадају порези, доприноси, таксе и накнаде. Недажбински јавни приходи обезбеђују се посредним наметањем државе.⁷ У ову групу јавних прихода спадају новчане казне које се изричу у кривичном, прекршајном или неком другом поступку који се води пред државним органом. Исто тако у разматрану групу укључују се још и приходи по основу експропријације, обавезни јавни зајам и сл.

Овде је дат приказ одређених категорија јавних прихода пошто су битне за нашу даљу анализу.⁸

Приходи од станова и правних лица. – *Приходи од станова и права* су приходи које грађани плаћају из својих прихода, односно дохотка и из имовине. *Приходи правних лица* (привредних друштва) јесу приходи које плаћају правни субјекти из добити коју остварују по основу своје активности на тржишту и из имовине.

⁶ Дефинисања сваке од категорија јавних прихода уз кратка објашњења дата су према Попов-Илић, Г., Павловић, Б. (2003), и Раичевић, Б. (2008).

⁷ Вид. Раичевић, Б. (2008).

⁸ Приказ урађен према Попов-Илић, Г., Павловић, Б. (2003) и Раичевић, Б. (2008).

Наменски и ненаменски јавни приходи. – *Наменски јавни приходи* су они чија је намена унапред позната (нпр. доприноси). *Ненаменски јавни приходи* су они чија намена није унапред позната (нпр. порези).

Редовни и нередовни јавни приходи. – Ради се о две значајне категорије јавних прихода из више разлога. *Редовним приходима* се сматрају они јавни приходи који се континуирано, у одређеним временским интервалима прикупљају и из извора који се непрестано економски обнављају.⁹ Они се могу у потпуности планирати и са њима се са сигурношћу рачуна. У оквиру ове категорије прихода доминантни су порези на доходак, добит и имовину, као и порези на промет. Насупрот њима су *нередовни јавни приходи* које држава остварује повремено и зато се не могу планирати нити унапред предвидети. Посебну врсту нередовних јавних прихода представљају *ванредни јавни приходи*. Реч је о јавним приходима који се уводе за временски ограничен период да би се покрили ванредни јавни расходи (нпр. санирање последица елементарних непогода често изискује увођење ванредних „солидарних“, временски ограниченог трајања, пореза или привременим повећањем пореских стопа већ постојећих пореза).

1. Принудни (фискални) и непринудни (нефискални) јавни приходи. *Фискални јавни приходи* су од примарног значаја за савремене државе. Њих држава остварује принудним путем, ван тржишног процеса, принудним присвајањем дела економске снаге физичких и правних лица потчињених њеном фискалном суверенитету на основу закона које усваја парламент. У ову групу јавних прихода спадају сви порези, таксе, доприноси и накнаде. *Нефискални јавни приходи* немају већи билансни значај, непредвидиви су и у њих углавном укључујемо следеће: донације, тзв. доменске приходе (приходе од државне имовине), приходе од продаје државне имовине, приходе које остварују државне установе и државна предузећа, јавни зајам, приходе од приватизације и сл.

Навели смо и кратко описали бројне категорије јавних прихода. Направљену класификацију ваља допунити са још неколико врста јавних прихода па тако истичемо следеће: 1) јавноправни и приватноправни, 2) порески и непорески, 3) повратни и неповратни, 4) приходи у новцу и приходи у на-тури или чинидаби.¹⁰

Осим ових теоретских класификација јавних прихода, постоје још и четири међународне класификације.

⁹ Вид. Раичевић, Б. (2008).

¹⁰ О свакој од наведених категорија јавних прихода кратко опис видети у Раичевић, Б. (2008).

Најпре, после Другог светског рата појавила се класификација Уједињених нација (УН) под називом Систем националних рачуна (енг. SNA – *Systems of National Accounts*). Иако је и даље у званичној употреби, није нашла ширу примену из различитих разлога у чију анализу нећемо даље улазити.

Другу међународну класификацију сачинио је крајем педесетих година прошлог века један број европских земаља (европска шесторица) ради ефикаснијег међусобног привредног повезивања. Класификација је позната као Европски систем рачуна (енг. ESA – *European System of Accounts*).¹¹ Ова класификација се такође не користи.

Трећа је класификација Међународног монетарног фонда (енг. GFS – *Government Finance Statistics*). Она је посебно разрађена и данас је увелико у употреби, о чему смо већ говорили.

Четврта је класификација Организације за економску сарадњу и развој (енг. *Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD-а), сачињена седамдесетих година прошлог века, и сматра се најстандарднијом класификацијом када су у питању јавни приходи. Иако не обухвата све јавне приходе као што то чини GFS класификација, она се сматра најпоузданијом и најредовнијом класификацијом будући да се редовно објављују статистички годишњаци.

Основни смисао GFS и OECD класификације је у томе да омогућавају веома поуздане податке за компаративне анализе постојећих система јавних прихода савремених држава.¹²

Проверите своје знање

1. Направите преглед различитих категорија јавних прихода.
2. Кратко опишите категорије јавних прихода.
3. Које су међународне класификације јавних прихода?
4. Изложите основни смисао примене одабраних међународних категорија јавних прихода.

3.3. ПОЛАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОРЕЗА

Вероватно сте се питали много пута до сада, и пре доласка у економску школу и пре учења одређених појмова из економије, од када и колико дуго по-

¹¹ Вид. Раичевић, Б. (2008).

¹² Вид. Раичевић, Б. (2008).

стоје порези. Како се дефинишу порези? Изучавајући економске предмете у досадашњем образовању, појам опорезивања и пореза сте делом свакако разјаснили. У претходним анализама у оквиру јавних финансија увидели смо да је опорезивање најважнији начин прикупљања средстава за потребе финансирања јавне потрошње (јавних расхода). Прилика је да дођемо до додатних оговора који се тичу пореза и опорезивања.

Порез представља свакако најважнији, не само билансни, јавни приход савремене државе. Отуда не изненађује што се проучавању правних, економских, психолошких, социолошких и других аспеката пореза у савременој литератури јавних финансија посвећује далеко већа пажња него изучавањима било ког другог облика јавних прихода.¹³

Често се у литератури јавних финансија у тзв. историјском делу разматрања пореза може наћи реченица да су *порези сивари колико и цивилизација*, што није далеко од истине. Без улажења у детаљнија разматрања настанка пореза и степена тачности изречене тврдње, може се рећи да су порези првобитно настајали тако што су становници појединих територија били опорезовани како би владари финансирали рат(ове) и касније је тај „намет“ остао. Ови налази могу се искористити као потврда једне тврдње у савременој теорији јавних финансија, *порези се лако увеоу, а тешко укидају*. Многи аутори покушавали су, и то чине и данас, да дају ауторски допринос и да дефинишу појам и суштину пореза. У бројним дефиницијама пореза, које су се разликовале и по периодима када су настајале, наводе се његове основне карактеристике као облика јавног прихода.

Може се рећи, а да се много не погрешни, да *порез* представља инструмент јавних прихода. Њиме држава, укључујући и ниже облике друштвено-територијалне организованости, од субјеката под њеном пореском влашћу принудно узима новчана средства, без непосредне противуслуге, ради покривања својих финансијских потреба и постизања других, првенствено економских и социјалних циљева.¹⁴

Занимљиво!

Порез није ништа друго, него накнада коју владамо да, блиско живети у организационом друштву.

Френклин Делано Рузвелт (Franklin Delano Roosevelt, 1882–1945), амерички председник у четри мандата (према Раичевић, Б. (2008))

¹³ Вид. Раичевић, Б. (2008).

¹⁴ Вид. Поповић, Д. (2012).

Дата дефиниција пореза омогућава нам да уочимо неколико карактеристика по којима се порези значајно разликују од других категорија јавних прихода.¹⁵

1. Деривативност пореза.¹⁶ – Порези су инструмент прерасподеле (кроз механизам секундарне расподеле, односно прерасподеле ВДП-а) дохотка, односно имовине. Порезом држава од физичких и правних лица над којима има суверенитет, одузима било део новостворене вредности у години у којој се обавља опорезивање, било део акумулисане новостворене вредности из претходних година (имовина). Тако прикупљена средства користа за финансирање јавних расхода. Приходи од пореза су, дакле, деривативни, изведени, јавни приходи државе и нису резултат њене економске активности.

2. Присилност (принудност) пореза. – Будући да се порезима умањује економска снага, односно расположиви доходак или имовина физичких и правних лица, природно је да та лица, у начелу, неће радо прихватити обавезу да плаћају порез јер је то заправо жртва коју су дужни да понесу. Иако се у демократским друштвима води рачуна о томе да намене за које се уводе порези и начин на који се уводе, имају легитимитет, то не значи да сваки грађанин подржава увођење пореза, нити подржава јавне расходе због којих се уводе порези.¹⁷ На основу исказаног, јасно је да наплата пореза у свим савременим државама почива на принуди (присили). Наиме, ако се у редовном поступку и у законом утврђеном року не подмири пореска обавеза, примењује се принудна наплата коју држава остварује применом својих апарата силе.

3. Кључна карактеристика пореза утемељена на многим аргументима је да се порези прикупљају у „општем“ интересу и да служе за финансирање јавних расхода који су исто тако у „општем“ интересу. Теоријска а свакако и емпиријска сазнања указују да се прикупљеним средствима обезбеђује трошња која је другачија него што би била да је изостала јавна интервенција. Међутим, који ће се јавни расходи и у којој мери финансирати у одређеној држави (нпр. војска, полиција, судство, здравство, школство, екологија и др.) зависи од читавог низа различитих чинилаца, као што су политички, економски, историјски, културни, социјални и други фактори.¹⁸

¹⁵ Дате карактеристике на сплитан начин су пописане и дефинисане у Попов-Илић, Г., Павловић, Б., (2003) и Раичевић, Б., (2008).

¹⁶ Вид. Раичевић, Б. (2008).

¹⁷ Вид. Раичевић, Б. (2008).

¹⁸ Вид. Раичевић, Б. (2008).

ЗНАЧИЈАВОСТ

Пореским приходима финансирају се јавна добра чии су корисници опет лица која су, заправо, обезбедила те приходе плаћајући различите јавне приходе. (према Раичевић, Б., 2008)

4. Осуство непосредне противвуслуге, односно противнакаде. – Код пореза, за разлику од, на пример, таксе, не постоји никаква непосредна веза између, с једне стране, околности да је неко лице платило порез и његове висине и користи коју он има приликом коришћења јавних добара, с друге стране. Ово јасно показује да лице које је платило порез нема никакву корист од тога. Ова корист је, међутим, општег карактера, али њена висина није одређена висином плаћеног пореза.

5. Порез је новчано давање. – Порези се у савременим тржишним приредбама утврђују у новчаним јединицама и убирају у новцу.¹⁹

Уводна разматрања пореза завршавамо врло карактеристичним рамишљањима о порезима и опорезивању, једним старим и једним савременим.

ЗНАЧИЈАВОСТ

Вештина опорезивања је умеће чеуриња туске тако да се уз ишло је мојуће мане јаканња прикупити ишло је мојуће вине турса.

Жан Багист Колбер (Jean-Baptiste Colbert, 1619-1683), француски министар Порези треба да се разрежу тако да се повећава економска ефикасност и подстигне „правилна“ расподела дохођика. (према Розен, Х, Тејер, Т., 2009)

Проверите своје знање

1. Опишите начин настајања опорезивања (пореза).
2. Укажите на потребе постојања пореза.
3. Кратко опишите одабране карактеристике пореза.

3.4. ЗАКОНСКА И ЕКОНОМСКА РАСПОДЕЛА ПОРЕСКОГ ТЕРЕТА

Бројне су расправе у којима доминирају питања расподеле пореског терета. Значајан је број неуслагашених ставова о поменутој расподели, што свака-

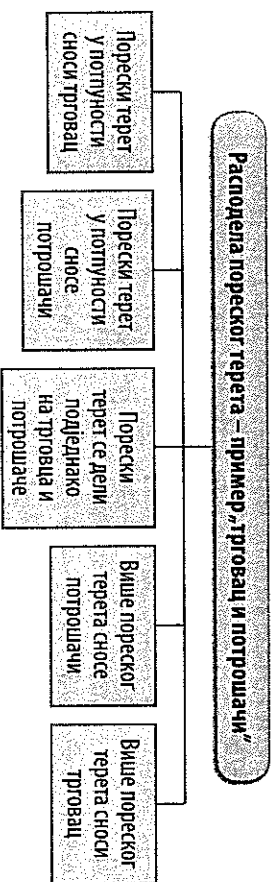
¹⁹ Вид. Раичевић, Б. (2008).

ко не треба да представља изненађење. Размотримо расподелу пореског терета на једноставном и битно појединачном примеру.²⁰

Замислите да сладолед кошта 50 динара и да држава уведе порез на сладолед, на пример, 10 динара по сладоледу и да трговац за сваки продати комад сладоледа плаћа на име пореза 10 динара. Без прецизнијег и додатног разматрања могло би се закључити да трговац у потпуности сноси порески терет. Иако је то неспорно тачно, поставља се питање колико дуго ће да траје таква ситуација. Додатна анализа нас води ка претпоставци да ће трговац након одређеног времена повећати цене истог типа сладоледа на 60 динара. Ко у новонасталој ситуацији сноси терет опорезивања? Одговор је једноставан, у потпуности потрошач(и) сладоледа. На крају овог примера важно је рећи да постоји и могућност да трговац сладоледа повећа цену за, на пример, 5 динара, што би значило да порески терет сноси заједнички по пола и трговац и потрошач(и).

Закључак на бази наведеног примера је да порески терет могу да сноси заједно и трговац и потрошач(и) у одређеним процентима или само трговац или само потрошач.

Наведене различите расподеле пореског терета дате су на илустрацији 3.2.



Илустрација 3.2 - Различита расподела пореског терета

Не улазећи у детаљнија образлагања, важно је навести да, када се говори о расподели пореског терета у савременој теорији јавних финансија, користе се појмови *ирозивовачи* и *иоирозивачи*, што свакако и не значи да се ради о само те две категорије учесника на тржишту. Јасно је из свега наведеног да плаћање различитих пореза смањује економску снагу пореског обвезника.

²⁰ Пример наведен на основу сличног примера у Розен, Х, Тејер, Т. (2009).

На крају овог разматрања битно је дефинисати неколико кључних појмова који ће нам помоћи и користити за даљу анализу опорезивања.

Законска расподела пореског терета показује ко је законски одговоран за плаћање пореза (ко је законски обавезан да плати порез).

Економска расподела пореског терета представља промену у расподели приватног реалног дохотка до које доводи порез.²¹ И трећи најављени а ништа мање важан појам односи се на превађивање пореза. *Превађивање пореза* представља разлику између законске и економске расподеле пореског терета.

Занимљивост

Борите се и измишљивите штиа хофете, разрезујете порезе како вам се вољуда, трговци своју добити неће смањивати, а повећање пореза ће преваљивати на куће.

Џон Лок (John Locke, 1632–1704), енглески филозоф

Досадашња разматрања ефеката опорезивања неопходно је још допуњити дефинисањем пореске евазије (избегавања) плаћања пореза. Наиме, *пореска евазија* представља радње и мере које предузима порески дужник да смањи или у потпуности избегне обавезу плаћања пореза. Пореска евазија може да буде: законита (допуштена и дозвољена) и незаконита (недопуштена).²²

Једно запажање једнако важно као наведена дефинисања односи се на то да сваки порески терет плаћају грађани без обзира на то да ли су потрошачи, запослени, акционари, власници фактора производње и сл.

Проверите своје знање

1. Наведите пример у којем ћете представити различите могућности расподеле пореског терета.
2. Дефинишите законску расподелу пореског терета.
3. Дефинишите економску расподелу пореског терета.
4. Разјасните кроз пример(е) појам „превађивања пореза“.
5. Дефинишите пореску евазију.

²¹ Вид. Розен, Х, Тејер, Т. (2009).

²² Основна формулисања као и додатна разјашњења законите и незаконите пореске евазије су дата у Раичевић, Б. (2008).

3.5. ЕФИКАСНО И ПРАВИЧНО ОПОРЕЗИВАЊЕ

Размогримо два значајно важна питања која су предмет проучавања у временој теорији јавних финансија – питања ефикасног и правичног опорезивања. Сваки порески систем у већини земаља у свету настао је и развио се и мења са намером да буде ефикасан, правичан и једноставан. Бројне су препреке на том „путовању ка ефикасности и правичности“. Које критеријуме користити за оцену пореског система? Дава важна критеријума се посебно истичу, критеријум ефикасности и критеријум правичности.

Ефикасан је онај порески систем који не утиче на ефикасну алокацију ресурса.

Правично опорезивање подразумева такав систем опорезивања где се порези плаћају у складу са могућностима пореског обвезника. Допатним појашњењем можемо закључити да би у складу са ижејом о правичном опорезивању појединци са већим дохоцима требало да плаћају веће порезе (јер имају више), док би, пак, појединци са нижим дохоцима требало да плате мање (јер имају мање).

Мако прецизнијим увидом уз ослањање на теорију јавних финансија пореска правичност се може посматрати двојак. Прва, *вертикална правичност*, под којим се подразумева да појединци са већом платежном способношћу плаћају веће порезе, и друга, *хоризонтална правичност*, где владава став да порески обвезници исте/сличне платежне способности треба да плаћају исте/сличне порезе. Ако наведена дефинисања о пореској правичности додатно теоријски допуњимо, долазимо до сталне теме и предмета дебата у јавним финансијама, и теоријских али и емпиријских. Наиме, кључно питање код опорезивања које је засновано на богатству појединца своди се на разматрање колико би имућнији порески обвезници требали да плате више у односу на остале који су мање имућни (питање вертикалне правичности). Ова врста анализе је значајно једноставнија ако се презентује у виду примера.²³ Анализирајмо три пореска система (табела 2) у којем је предмет опорезивања доходак. Први порески систем одликује се пропорционалним пореским стопама, сви порески обвезници плаћају исти износ пореза без обзира на различите дохотке. Други порески систем карактерише постојање регресивних пореских стопа, стопа које су мање за веће дохотке. Трећи порески систем је оријентисан на прогресивно опорезивање применом прогресивних пореских стопа, што значи да се већи дохоци опорезују већом пореском стопом. Који вид опорезивања је правичнији?

²³ Пример дат према улогу на сличан пример у Манкију, Г., Тејлор, М. (2008).

Табела 2. – Различити порески системи

Три пореска система					
	Пропорционалан порез	Регресиван порез	Прогресиван порез		
Доходак (у дин.)	Износ пореза	Процент дохотка	Износ пореза	Процент дохотка	Износ пореза
40.000	8.000	20%	12.000	30%	6.000
120.000	24.000	20%	30.000	25%	30.000
240.000	48.000	20%	36.000	15%	72.000
					15%
					25%
					30%

Занимљивост

Питање: Који систем опорезивања је правичнији? Одговор: Правичности је појући лејоће у очима оној ко је посматра.

Према Манкију, Г., Тејлор, М. (2008).

Проверите своје знање

1. Кратко опишите ефикасно и правично опорезивање.
2. Које су основне одлике пропорционалног, регресивног и прогресивног пореза?
3. Разјасните пропорционално, регресивно и прогресивно опорезивање.

3.6. ЕЛЕМЕНТИ ПОРЕЗА – ПОРЕСКА ТЕРМИНОЛОГИЈА

У анализи пореза неизостадно је дефинисање елемената пореза. Разумевање и усвајање знања везаних за пореску терминологију пружају нам добар основ за даљу ширину анализу различитих пореских облика. Све наглашене пореске облике углавном одликује сложена структура јер се састоје из низа елемената. Оно што је важно напоменути ради појмовне прецизности јесте то да су елементи пореза и пореска терминологија појмови који исто значе.

Бројне су могућности за одабир пореске терминологије пошто је та терминологија изузетно развијена. Даље у тексту дајемо кратак приказ оних пореских елемената који се најчешће користе у теоријским и у емпиријским анализама комплексних пореских облика.²⁴

²⁴ Приказани порески елементи су уобичени и њихова дефинисања су основана на репрезентативну анализу елемената пореза у Попов-Илић, Г., Павловић, Ђ. (2003) и Рачевић, Б. (2008).

1. Порески обвезник или порески субјект је физичко (грађанин) или правно лице (предузеће) које је према закону обавезно да плати порез. Порески платица је физичко или правно лице које *de facto* обрачунава и плаћа порез. Порески обвезник и порески платица се не морају подударати. Исплатица зараде је порески платица али је радник који прима зараду порески обвезник.

2. Порески дестинатар је физичко или правно лице које по намери законодавца сноси порески терет, чију економску снагу порез треба да умањи. То може да буде порески обвезник (прималац плате), али и неко сасвим друго лице (купац производа или услуга).

3. Порески јемац је лице (физичко или правно) које на основу закона или факултативно (добровољно) одговара за неку пореску обавезу другог лица, тј. пореског обвезника.

4. Порески дужник је лице (физичко или правно) које је дужно да изврши дуговану радњу из пореско-правног односа. Порески дужник је најшири појам јер обухвата и пореског обвезника и пореског платца и пореског дестинатара и пореског јемца. На пример, исплатица плате је порески платица и порески јемац а прималац плате је порески обвезник и порески дестинатар. Други пример, купац нафтиних деривата на бензинској пумпи је само порески дестинатар а продавац деривата је и порески обвезник, и порески платица и порески јемац.

5. Пореска способност или пореска снага означава економску могућност обвезника да одговори својој обавези плаћања пореза. Пореска способност је у директној корелацији са дохотком, односно имовином.

6. Порески извор чини све оно са чиме порески обвезник располаже и из чега може да плати порез. Порески извор може бити доходак (најчешће), али и имовина.

7. Порески објекат или предмет опорезивања представља сваку чиницу, односно манифестацију економске снаге која пружа основ да се увече неки порески облик. Реч је, дакле, о објективним чиницама чијим појављивањем настаје пореска обавеза.

8. Пореска основница представља квантитативну конкретизацију пореског објекта, односно у новцу исказану вредност пореског објекта. Код специфичних пореза (нпр. акциза) основница може да буде исказана у мерним јединицама (метар, килограм и сл.).

9. Пореска стопа означава износ пореза у односу на пореску основницу и може се исказати на два начина: у процентима (*ad valorem*) и у апсолутним износима (ретко) по мерној јединици.

10. Пореске олакшице представљају скупи уступака (пореских повластица) које држава пружа пореским обвезницима како би се њихов терет ума-

њило у односу на онај који би постојао да нема пореских повластица. Пореске повластице се дају у полудну пореског обвезника, пореске основнице, пореских стопа или износа пореског терета (обрачунаог пореза).

11. Пореска пријава представља извештај пореског обвезника надлежном пореском органу о свим чиницама битним за утврђивање пореза (оствареним приходима, расходима, добити, имовини, промету добара и услуга и другим трансакцијама од значаја за утврђивање пореза). Подноси се на одговарајућем обрасту у законском року и уз њу се прилагају потребна документа.

12. Пореска евазија или избегавање плаћања пореза, о чему је већ било речи, представља један од ефеката опорезивања који се испољава у отпору плаћању пореза код пореског обвезника, односно код коначног платца пореза. Избегавање плаћања пореза, које је присутно у свим савременим државама, може да има облик законите (дозвољене или допуштене) пореске евазије и незаконите (недопуштене) евазије пореза.

Занимљивост

Порези и евазија су неопређивени као човек и његова сенка.

Жилбер Тиксије (Gilbert Tixier, 1926-) француски економиста (према Поповић, Д, 1997)

Проверите своје знање

1. Који су основни елементи пореза?
2. Кратко опишите сваки од одабраних елемената пореза.

3.7. ЦИЉЕВИ ОПОРЕЗИВАЊА

Различите политике јавних прихода користе се за остваривање многих циљева.

У литератури превалада став да је заправо реч о циљевима опорезивања. Анализа утицаја опорезивања јасно показује да постоје многи начини на које порези утичу на економску снагу потрошача и привредних друштва. Поред фискалних циљева, порезима се утиче и остварују се и економски, социјални, политички, здравствени, популациони, научни, културни и др.²⁵ Како држава различитим пореским политикама може остварити наведене циљеве?

²⁵ Вид. Раичевић, В. (2008).

Држава изменама одређених елемената појединих пореских облика, учи- дањем или увођењем неких пореских облика, прилагођавањем фискалних инструмената у различитим периодима и неретко у различитим деловима територије, остварује претходно постављене циљеве опорезивања.

Проверите своје знање

1. Наведите врсте циљева који се остварују опорезивањем.
2. Кратко опишите на који начин држава као креатор пореске политике може да утиче како би остварила циљеве опорезивања.

3.8. ВРСТЕ ПОРЕЗА

Проблем поделе пореза погодан је почети подсећањем на већ анализирани међународне класификације јавних прихода. Наиме, објаснили смо да је смисао *GFS* и *OECD* класификације да омогуће веома поуздане податке за компаративне анализе система јавних прихода савремених држава. У наве- деним класификацијама на одређене начине класификовани су и порези као најважнији облик јавних прихода. Њихова улогребна предност у емпири- ским истраживањима је супериорна.

При теоријским класификацијама (груписанима) пореза јављају се ра- зличите категорије засноване на многим критеријумима. За потребе нашег проучавања пореза издвојићемо и кратко описати неке од многих помену- тих класификација пореза.

Једна од првих класификација пореза је поделена на редовне и нередовне порезе. *Редовни порези*, као што и сам појам каже, јављају се редовно у по- реском систему одређене државе. *Нередовни порези* јављају се спорадично и углавном се њихово увођење везује за одређене ванредне ситуације, као што су санирање штета изазваних елементарним непогодама и служе за фи- нансирање ванредних јавних расхода. У последњим годинама које одликује економска криза многе државе улажући напоре да превазиђу високе фи- скалне дефиците (проузроковане значајно већим јавним расходима од јав- них прихода) уводе одређене привремене порезе које свакако можемо свр- стати у категорију ванредних.

Са становишта предмета опорезивања, можемо разликовати порезе на доходак, порезе на имовину и порезе на потрошњу.

У одабиру из заједнице теоријских класификација пореза нужно је кратко образложити поделу пореза на централне и локалне, уз напомену да

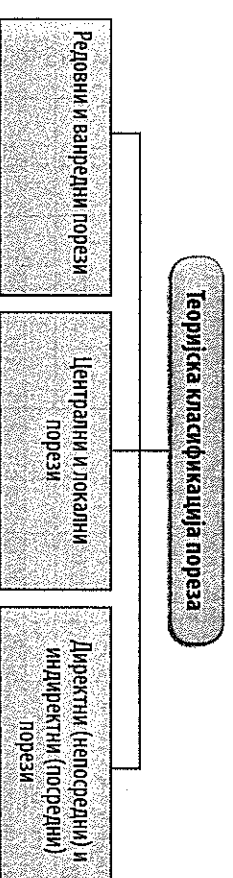
ће у петом делу ова, са многих аспеката, значајна анализа бити више обра- бена.

Централни порези су онај тип пореза које уводе централне власти и ко- ји припадају централном буџету. *Локалним порезима* сматрају се врсте по- реза чије увођење је у надлежности централних власти, а приходи од наве- дених пореза у целисти припадају локалним буџетима.

Подела пореза која се највише користи и на коју се највише ослањају скоро све анализе пореза јесте на директне (непосредне) и индиректне (по- средне) порезе. Постоје разни критеријуми разликовања пореза у оквиру ове две наведене категорије, али за потребе наше анализе довољно је да упо- знамо неколико основних облика. *Директни (нейосредни) порези* су она ка- тегорија пореза које плаћају појединци или послодавци код којих они раде. Износ ових пореза утврђује се као проценат дохотка или проценат од вред- ности имовине и не могу се превалити на другог. Порески дестинатари сно- се терет плаћања пореза. Примери за наведену категорију пореза су порези на различите врсте прихода, добити предузећа и имовине.

Индиректни (посредни) порези су категорија пореза код које законски обавезници пореза своју обавезу превађају кроз цену добара и услуга на крај- ње кориснике. Најпознатији облик посредног пореза је порез на доплату вред- ност (ПДВ).

Разматрана одабрана теоријска класификација пореза приказана ја на илустрацији 3.3.



Илустрација 3.3 – Теоријска класификација пореза

Како бисмо допунили ову теоријску класификацију пореза, дајемо ком- паративни емпиријски приказ учешћа прихода од различитих пореских облика за неке државе. Пореј ових приказа, у табели 3 јасно се може уочи- ти и значај сваког пореског облика. Чиниоци који утичу на структурну датих пореских прихода су бројни.

Табела 3. – Учениће прихода од појединачних пореза у ВДП у обликованим земљама у 2011/12.

ВДП = 100%

Држава	Порез на доходак	Порез на добит	Доприноси за обавезно социјално осигурање	Порез на имовину	ЦПВ
Белгија	12,4	3,0	14,3	3,2	7,0
Бугарска	2,9	1,9	7,3	0,6	8,7
Чешка Република	3,7	3,4	15,4	0,5	7,0
Данска	24,3	2,8	1,0	2,7	9,9
Немачка	8,4	2,6	15,5	0,9	7,3
Естонија	5,3	1,3	12,1	0,3	8,5
Ирска	9,2	2,4	5,0	1,2	6,2
Италија	4,7	2,1	10,6	1,6	7,2
Француска	7,4	1,9	12,1	2,0	5,4
Уједињена Краљевина	7,9	2,3	16,9	3,2	7,0
Уједињена Краљевина	11,5	2,3	13,4	2,1	6,2
Кипар	4,2	6,8	8,7	0,8	8,4
Летонија	5,6	1,4	8,6	1,0	6,8
Литванија	3,5	0,8	9,8	0,5	7,9
Дуксембург	8,3	5,0	11,1	1,2	6,3
Мађарска	4,9	1,2	13,1	1,1	8,5
Малта	6,4	5,9	6,1	1,0	7,9
Холандија	8,0	2,2	14,8	1,1	6,9
Аустрија	9,7	2,3	14,6	0,5	7,8
Пољска	4,5	2,1	11,5	1,2	8,1
Португал	6,1	3,2	9,3	1,1	8,3
Румунија	3,3	2,2	9,0	0,8	8,7
Словенија	5,6	1,7	15,0	0,6	8,4
Словачка	2,5	2,4	12,3	0,4	6,8
Финска	12,8	2,7	12,5	1,1	8,9
Шведска	15,0	3,4	7,0	1,0	9,4
Велика Британија	10,1	3,1	6,7	4,2	7,3
Норвешка	9,8	10,7	9,5	1,1	7,7
Исланд	13,7	1,9	4,1	2,2	8,1
EU-27 просек	7,7	2,7	10,9	1,3	7,7
EU-17 просек	7,7	2,9	12	1,3	7,3
EU-27 макс	24,3	6,8	16,9	4,2	9,9
EU-27 min	2,5	0,8	1	0,3	5,4
EU-27 (max-min)	21,8	6	15,9	3,9	4,5
Србија (2012)	4,9	1,6	11,2	0,6	10,8

Извор: European Commission (2012a:24), за Србију Министарство финансија и привреде Србије, обрачун аутора.

Проверите своје знање

1. Направите преглед теоријских класификација пореза.
2. Наведите и кратко опишите поделу пореза с аспекта времена.
3. Наведите и кратко опишите поделу пореза с аспекта припадности одређеном нивоу власти.
4. Наведите и кратко опишите поделу пореза која се највише користи у савременој географији јавних финансија.
5. Направите директан напредак пореских прихода у одабраним државама.

3.9. ОПОРЕЗИВАЊЕ ДОХОТКА

Након бројних општинских анализа везаних за опорезивање и порезе, долазимо до дела када треба да улозимо одређене конкретне пореске облике. Помешну анализу започињемо разматрањем и описом опорезивања дохода порезом на доходак грађана, који представља билансно један од најзначајнијих прихода буџета већине савремених држава.

Изаглавје у оквиру теме опорезивања дохода настављамо анализом пореза на доходак грађана у Републици Србији, кратким освртима на основне елементе.

3.9.1. Порез на доходак грађана

Порез на доходак грађана (физичких лица) јесте порез из групе директних (непоредних) пореза и већ годинама у многим државама у свету представља билансно један од најважнијих пореских облика. Порез на доходак грађана или порез на доходак физичких лица у теоријским и емпиријским класификацијама познат је под називом *порез на доходак* (енг. *Personal Income Tax*).

Први корак код примене пореза на доходак је адекватно одређивање дохода. У литератури савремених јавних финансија користи се Хејл-Сејмонсова дефиниција дохода. Према њој *доходак* је новчана вредност нето повећања куповне моћи појединца у одређеном периоду, односно *доходак* је једнак збиру стварне потрошње и нето прираста имовине.²⁶ Постоје различити и бројни проблеми при примени наведеног критеријума за одређивање дохода али због одређеног степена сложености нећемо разматрати предности и недостатке Хејл-Сејмонсовог критеријума. Оно што је важно

²⁶ Вид. Розен, Х., Гејер, Т. (2009).

навести је да се овај критеријум (начин) одређивања дохотка делом користи, а одступања од овако општег дефинисања дохотка су резултати различитих компромиса. У оценама неких аутора Хејг-Саймонсов критеријум назива се и *идеал за одређивање дохотка којем креатори пореских политика цибеда га штеже*.²⁷

Хејг-Саймонсова дефиниција обухвата следеће ставке дохотка: зараде и друге приходе од рада; пословну добит; дохотке од имовине (закупнине); дивиденде и камате и др.

Занимљивост

Хејг-Саймонсова дефиниција дохотка названа је по економистима Роберту М. Хејгу 1908-1952 (Роберт М. Хајг, професору Универзитета Колумбија, и Хенрију К. Саймону 1899-1946 (Хенри С. Симонс, професору Универзитета у Чикагу).

У конкретнијем и прецизнијем формулисању, доходак се може дефинисати и као збир бројних прихода које остварује физичко лице. Теоријски, наведених прихода има преко 50.

Поред презентованих категорија дохотка које су предмет опорезивања у већини држава, овде је важно указати да постоје у многим земљама доходи који су изузети из опорезивања. Издвајају се одређене врсте социјално-политичких примања становништва (ученички и студентски кредити и стипендије, социјална примања, пензије и инвалидине и др.), штедња (нпр. за животно осигурање), минимални неопорезиви део дохотка, доприноси приватним пензијским фондovima до одређеног износа и др.

Код опорезивања доходака порезом на доходак грађана углавном се примењују прогресивне пореске стопе, и то са образложењем да прогресивност доприноси правичности одређеног пореског система.

Занимљивост

Доходак – збирна величина (чине је различите врсте прихода); Приход – појединачна величина.

Важно је напоменути да порез на доходак грађана поред билансног значаја има и економски значај, јер утиче на бројне категорије у економији јед-

не земље. Издваја се утицај на понуду и тражњу за радом, на различите облике штедње, међународну конкурентност привреде и др.

3.9.2. Основни облици пореза на доходак грађана

У теорији савремених јавних финансија, као и у пракси већине земаља постоје различити модели опорезивања дохотка. Доминантни су следећи основни системи пореза на доходак грађана: цедуларни, синтетички (глобални) и мешовити.

Цедуларни систем пореза на доходак грађана је облик опорезивања дохотка где се сваки приход (доходак) физичког лица (без разликовања о којем типу дохотка је реч) опорезује одвојено одговарајућим пропорционалним пореским стопама. Овај тип пореза су парциални порези, реални, јер приликом опорезивања не узимају у обзир лична ни породична својства пореског обвезника. Имајући у виду неколико изнетих карактеристика овог система опорезивања дохотка, може се закључити да није подесан за остваривање одређених пореских циљева и да се данас примењује врло ретко у малом броју држава.

Синтетички систем одређивања дохотка грађана је опорезивање дохотка збира свих прихода које порески обвезник или породица остваре у току године, и то једним свеобухватним порезом применом прогресивних пореских стопа. С обзиром на начин опорезивања, јасно је зашто се овај тип пореза назива синтетички или глобални порез. Синтетички порез на доходак грађана данас је доминантан у великом броју држава, посебно развијених. Важно је нагласити да је овај вид опорезивања дохотка, без обзира на то што чини окосницу многих пореских система, изложен сталним критикама, а из њих проилазе бројне измене и допуне. Кључне промене се углавном односе на мању прогресивност овог пореског облика и на увођење одређених елеманата негативног и дуалног пореза. Неопходно је појашњење наведене две категорије. Негативни порез је идеја познатог америчког економисте М. Фридмана (М. Friedman) према којој је потребно извршити потпуну интеграцију опорезивања доходака и система социјалне заштите. Дуални порез на доходак грађана заправо је тип пореза где се на различите начине опорезују две групе доходака – доходи од рада и доходи од капитала.²⁸

Мешовити систем одређивања дохотка грађана подразумева да је у основи опорезивања цедуларни метод опорезивања који се допуњује поре-

²⁷ Вид. Розен, Х., Тејер, Т. (2009).

²⁸ Дуални порез на доходак грађана детаљно се разматра у Розен, Х., Тејер, Т. (2009), у наведеном извору на одговарајући начин указује се и на негативни порез.

зом на укупан доходак ако пређе одређену законом прописану границу на годишњем нивоу. За целуларни део опорезивања доходака користе се пропорционалне пореске стопе, а за износ који пређе законом прописану границу користе се прогресивне пореске стопе. Мешовити систем примењује се у мањем броју земаља, а важно је напоменути да се овај вид опорезивања доходака грађана примењује у нашој земљи.

3.9.3. Порез на доходак грађана у Републици Србији

Реформе пореза на доходак грађана се у Републици Србији реализују од 1992, односно од 2001. године. Оно што је карактеристично за читав период су бројне измене и допуне Закона о порезу на доходак грађана (ЗПДГ) у релативне две деценије. Укључујући и недавне промене, у читавом периоду у Републици Србији имамо мешовити систем опорезивања. Поновимо, помешани мешовити модел опорезивања карактерише опорезивање различитих прихода уз одређене нормиране одбитке (целуларна компонента модела) и додешће опорезивање доходака физичких лица (синтетичка компонента). Даље ћемо детаљније приказати важне елементе опорезивања доходака грађана у нашој земљи.

3.9.4. Елементи опорезивих прихода пореза на доходак грађана у Републици Србији

Опорезивање доходака порезом на доходак грађана у Републици Србији је, као што смо већ истакли, одређено ЗПДГ.

Порески обвезници су физичка лица која су по одредбама ЗПДГ (чл. 6–8) дужна да плате порез, а реч је о резидентима Србије који плаћају порез на доходак остварен у Србији и у свету и о нерезидентима Србије који порез плаћају само на доходак остварен у Србији.

Резидент Републике у смислу ЗПДГ је физичко лице које на територији Републике има пребивалиште или центар пословних и животних интереса или непрекидно или са прекидима борави 183 или више дана у периоду од 12 месеци који почиње или се завршава у односној пореској години.

Нерезидент је физичко лице које није резидент а које је обвезник пореза за доходак остварен на територији Републике.

Предмет опорезивања порезом на доходак грађана су сви приходи према ЗПДГ уз појединачна изузета и опорезују се целуларно у току године. Предмет опорезивања годишњим порезом на доходак грађана је приход изнад

законом одређеног износа (доходак већи од проструком износа просечне годишње зараде по запосленом исплаћене у Републици у години за коју се утврђује порез – синтетичка компонента мешовитог система опорезивања доходака).

Опорезиви приход представља разлику између бруто прихода који оствари порески обвезник и трошкова које је имао при њиховом остваривању.

Према ЗПДГ, *опорезују се* следеће категорије прихода: зараде; приходи од самосталне делатности; приходи од ауторских права, права сродних ауторском праву и права индустријске својине; приходи од капитала; капитални добити и остали приходи.²⁹

Постоје и категорије прихода које су изузете од опорезивања (не опорезују се) и, по правилу, ради се о приходима социјално–политичког и хуманитарног карактера. Издавају се примана (приходи) по основу:³⁰ примана по правима ратних војних инвалида, примана по основу родитељског и деџиет додатака, примана за време незапослености, примана по основу помоћи због уништена или оштећена имовине услед елементарних непогода, примана по основу стипендија и кредита ученика и студената, примана по основу пензија и инвалиднина која се остварују по основу права из обавезаног пензијског и инвалидског осигурања и др.

Порез на зараде. – Важан контекст за анализу пореза на зараде запослених је то да овај облик представља најзначајнију категорију прихода грађана у Републици Србији са учешћем од око 82% у структури пореских прихода остварених опорезивањем свих врста прихода физичких лица у последње две године. Треба додати и то да је учешће пореза на зараде у консолидованим приходима државе у последње четири године у просеку око 10%, а просечно учешће у ВДП око 3,6% ВДП. У тежњи да се јасно позиционира значај пореза на зараде битно је још истаћи да је просечно учешће пореза на доходак грађана у периоду 2008–2012. око 4,7% ВДП.

Порески обвезник је физичко лице које остварује зараду, а порез утврђује и плаћа у име и за рачун пореског обвезника исплатилац зараде (порески платалац).

Пореску основицу чини исплаћена, односно остварена зарада умањена за неопорезиви износ од 11.242 динара који се примењује од 1. фебруара 2014. године. Зарада се опорезује по *пропорционалној пореској стаљи* од 10%. Важно је, а релевантно за проучавање опорезивања зарада у нашој земљи,

²⁹ Вид. ЗПДГ, чл. 3.

³⁰ Вид. ЗПДГ, чл. 9.

истаћи да се на зараде плаћају и доприноси за обавезно социјално осигурање и да је порески платаци послодавац. Платаци доприноса за обавезно социјално осигурање је послодавац. Основница за обрачун доприноса је бруто зарада. Разликују се највиша основница за обрачун доприноса (петострука просечна зарада у Србији) и најнижа основница за обрачун доприноса (35% просечне зараде у Србији). Оно што је још важно су стопе доприноса које су дате у табели 4.

Табела 4 – Стопе доприноса у Републици Србији

	Стопа	На терет запосленог	На терет послодавца
Пензијско и инвалидско осигурање	24%	13%	11%
Здравствено осигурање	12,3%	6,15%	6,15%
Осигурање за случај незапослености	1,5%	0,75%	0,75%

Извор: Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Одабрани елементи доприноса за социјално осигурање и њихов кратак приказ пружају добар оквир за представљање примера обрачуна зараде пореза и доприноса запосленог према важећој законској регулативи уређеној ЗПДП и Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање (ЗДОСО). У нашем примеру претпоставићемо да је бруто зарада 60.000 динара (табела 5).

Према томе, из табеле видимо да ће запослени из бруто зараде од 60.000 динара примити нето зараду у износу од 43.184 динара. Укупни доприноси за зараду износе 22.680 динара, и то на терет запосленог 11.940 динара, а на терет послодавца 10.740 динара. Порез на доходак износи 4.876 динара.

Пореских ослобођења има много (нпр. трошкови превоза до посла, дневнице до одређеног износа и домаће и иностране, премие добровољног пензионског осигурања до одређеног лимита и др.), али нису посебно билансно значајна.

На крају разматрања пореза на зараде битно је указати и на документацију која се користи приликом опорезивања зараде у нашој земљи. Порески платаци у име пореског обвезника је дужан да пореском органу према ЗПДП достави пореску пријаву на обрасцу ППН ПД (Појединачна пореска пријава о обрачунатим порезима и доприносима). Актуелни пример овог обраста и многих других, као и одговарајућа упутства и информације можете пронаћи на сајту Пореске управе Министарства финансија Републике Србије.

Табела 5 – Обрачун пореза на зараду и доприноса за обавезно социјално осигурање у Републици Србији (у динарима)

	Укупан износ	Стопа	Износ пореза/ доприноса
1. Нето зарада	43.184	/	/
2. Порез на зараду [(4)–11.242*×10%]	4.876	10%	4.876
3. Доприноси за ПИО [(4)×13%]+[(4)×11%]	14.400	13%	7.800
4. Бруто зарада	60.000	/	/
5. Здравствено осигурање [(4)×6,15%]+[(4)×6,15%]	7.380	6,15%	3.690
6. Осигурање за случај незапослености [(4)×1,5%]+[(4)×1,5%]	900	1,5%	450

Извор: Обрачун аутора према ЗПДП и ЗДОСО.
*Неопорезиви минимум од 1. фебруара 2014. године (пореско ослобођење).

Порез на приходе од самосталне делатности. – Приходом од самосталне делатности сматра се приход остварен од привредних делатности, укључујући и делатности пољопривреде и шумарства, пружањем професионалних услуга и других интелектуалних услуга, као и приход од других делатности.

Обвезник пореза на приходе од самосталне делатности је физичко лице које остварује наведене категорије прихода. Обвезници пореза на приходе од самосталне делатности се називају предузетницима.

Пореска основница је опорезива добит која се утврђује на основу Закона о порезу на добит (за предузетнике који воде двојно књиговодство) или основница утврђена ЗПДП (предузетници који воде просто књиговодство). *Пореска стопа* износи 10%. *Пореске олакшице* се обраћају на начин дефинисан Законом о порезу на добит. Постоје и могућности паушалног опорезивања за одређене категорије пореских обвезника. То су обвезници којима природа посла или обим посла не омогућавају односно не траже да воде

пословне књиге ако испуне законом одређене услове (нпр. таксисти, пољопривредници, ретке занатлије и др.).

Порески обвезник пореза на приходе од самосталне делатности обавезан је да надржном пореском органу поднесе пореску пријаву у којој су обрачунати порез и порески биланс на обрасцу ППДГ-1 (Пореска пријава за аконтационо – коначно утврђивање пореза на приходе од самосталне делатности) у року који је одређен ЗПДГ.

Порез на приходе од ауторских права, права сродних ауторском и права индустријске својине. – Према ЗПДГ, *порески обвезник* по овом основу је физичко лице или наследник који остварују приходе по основу ауторских права, права сродних ауторском и права индустријске својине. *Пореска основица* овог пореског облика је нето приход који чини бруто приход умањен за трошкове које је порески обвезник имао при остваривању и отувању прихода и који у зависности од типа трошка износе 50%, 43% и 30%. Могу се признати одговарајући и стварни и нормирани трошкови. *Пореска стоја* износи 20%. За овај порески облик нема пореских ослобођења.

Порески илаци у име пореског обвезника и овог пореског облика пореза на доходак подноси пореску пријаву на обрасцу ППДГ.

Порез на приход од капитала. – Приходом од капитала (*фремиј оио-резивања*) сматрају се приходи од камата по основу зајма, штедње, и по основу дужничких и сличних хартија од вредности (ХОВ); дивиденди; удела у добити; приноса од инвестиционе јединице отвореног инвестиционог фонда и прихода од издавања непокретности. *Порески обвезник* је физичко лице које остварује наведене категорије прихода. Оно што ваља нагласити је да је *порески илаци* привредно друштво које исплаћује дивиденду. Примењују се две *пореске стоје*, за све категорије прихода 15%, а за приходе од издавања сопствених непокретности пореска стопа од 20%. Код овог пореског облика постоје и пореска ослобођења, и то на приходе од камата на диванску штедњу, као и на приходе од ХОВ које је издала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и Народна банка Србије (НБС).

Пореска иријава се подноси на обрасцу ППДГ.

Капитални добити. – Капитални добитак се ЗПДГ чл. 27 дефинише као разлика између продајне цене права, удела и ХОВ и њихове набавне цене. Капитални добитак који се опорезује је добитак настао продајом (преносом) стварних права на непокретностима, ауторских права, удела у капиталу правних лица, акција и осталих ХОВ. *Пореска основица* је позитивна разлика између продајне и кориговане набавне цене. Ако је разлика негативна, онда настаје капитални губитак. *Пореска стоја* је 15%. *Пореско ослобођење* је мо-

гуће код продаје некретнина ако порески обвезник у року 90 дана од дана продаје уложи у решавање сопственог или породичног стамбеног питања. Ако порески обвезник пореза на капитални добитак у року годину дана уложи средстава за решавање већ наведеног стамбеног питања, извршиће се повраћај плаћеног пореза на капитални добитак. Пореска пријава за овај порески облик подноси се на обрасцу ППДГ – 3 (Пореска пријава за утврђивање пореза на капиталне добитке).

Остали приходи. – На крају овог разматрања индивидуалних пореских облика који чине порез на доходак трајна остаје да укратко анализирамо категорију „остали приходи“. Осталим приходима према ЗПДГ сматрају се приходи које порески обвезник оствари од издавања покретних ствари у закуп, добити од игара на срећу, приходи од осигурања лица, приходи спортиста и спортских радника и остали приходи. *Порески обвезник* презентованих категорија прихода је физичко лице, а *порески илаци* је исплатилац прихода. *Пореска основица* се добија као разлика између оствареног бруто прихода и нормираних трошкова. *Пореска стоја* за све категорије прихода је 20%, осим за приходе од осигурања где се примењује пореска стопа од 15%. Пореска пријава је на обрасцу ППДГ.

Различите категорије прихода које су описане у претходном тексту приказане су у табели 6. Поред наглашених категорија прихода, у табели су да-те и стопе пореза на доходак физичких лица у тренутку настанка, и то две

Табела 6. – Пореске стоје пореза на доходак грађана у Србији

Врста прихода	Законска пореска стопа	Нормирани трошкови/ одбитци	Ефективна пореска стопа
Зараде	10%	Неопорезиви износ 11.242 динара	7,75%
Приходи од самосталне делатности	10%	/	10%
Приходи од ауторских права, права сродних ауторском и права индустријске својине	20%	50%, 43% и 30%	10%, 11,4% и 14%
Приходи од капитала	15%, 20%	/	15%, 20%
Капитални добити	15%	/	15%
Остали приходи	15%, 20%	15%, 20%	12%, 16%

Извор: ЗПДГ, обрачун аутора.

– законска пореска стопа и ефективна пореска стопа. Неопходно је кратко дефинисати два наведена типа пореских стопа. *Законске пореске стопе*, како и њихов сам назив указује, јесу пореске стопе одређене законом (у овом случају ЗПДЛ). *Ефективне пореске стопе* су стопе које се разликују од законских за нормиране прошкове/добишке по разном основу. Ефективне пореске стопе се готово увек користе у емпиријским анализима као стопе које имају значај за различите врсте указивања на одлике неког пореског облика.

Анализу пореза на доходак грађана потребно је допунити кратким освртом на годишњи порез на доходак грађана.

Годишњи порез на доходак грађана. – Да би анализа пореза на доходак грађана у Републици Србији била потпуна, неопходно јој је додати разматрање основних елемената годишњег пореза на доходак грађана. Као што смо већ навели, опорезивање дохотка у нашој земљи је у складу са мешовитим системом опорезивања. Анализирани појединачни порески облици су предмет опорезивања централним порезима. Годишњи порез на доходак представља синтетичку компоненту овог комплексног пореског облика.

Порески обвезници годишњег пореза на доходак грађана су физичка лица (резидентни и нерезидентни) која су у календарској години остварила доходак већи од троструког износа просечне годишње зараде по запосленом исплаћени у Републици у години за коју се утврђује порез, и то према под-

Табела 7. – Утврђивање дохотка за опорезивање годишњим порезом на доходак грађана

	Врста прихода
Доходак за опорезивање	Зараде умањене за порезе и доприносе плаћене на терет запосленог
	Приходи од самосталне делатности умањени за плаћене порезе и доприносе
	Приходи од ауторских права умањени за плаћене порезе и доприносе
	Приход од издавања непокретности умањен за плаћени порез
	Приход спортиста умањен за плаћене порезе и доприносе
	Остали приходи умањени за плаћене порезе и доприносе
	Приходи по свим оствареним основама у иностранству умањени за плаћени порез у иностранству

Извор: ЗПДЛ, обрада аутора.

цима републичког органа надлежног за послове статистике за различите врсте прихода. Мали је број пореских обвезника годишњег пореза на доходак грађана (око 1% укупног броја пореских обвезника).

Предмети опорезивања овим пореским обликом је збир свих појединачних прихода који су предмет опорезивања централним порезима, осим прихода од капитала, капиталне добити, прихода од игра на срећу и прихода од осигурања лица.

Као што видимо из табеле 7, доходак за опорезивање представља збир свих годишњих прихода умањен за сва плаћања по основу пореза на доходак и доприноса за социјално осигурање. Умањење постоји и за износ неопорезивог дела дохотка. Пореска основлица (опорезиви доходак) према ЗПДЛ је опорезиви доходак који чини разлика између дохотка за опорезивање и личних одбитака. Различити лични одбити су: за пореског обвезника у износу од 40% просечне годишње зараде у Републици Србији и за свако издржавано лице у износу од 15% од просечне годишње зараде у Републици Србији. Важно је напоменути да укупан износ личних одбитака не може бити већи од 50% дохотка за опорезивање.

За опорезивање дохотка годишњим порезом на доходак користе се просечивне пореске стопе од 10% и 15%. Погледајмо различите пореске стопе за различите опорезиве дохотке у табели 8.

Табела 8. – Опорезиви дохотак и пореске стопе годишње пореза на доходак грађана

Опорезиви доходак	Пореска стопа
До износа шестоструке просечне годишње зараде	10%
На износ преко шестоструке просечне годишње зараде	10% до шестоструке просечне годишње зараде + 15% на износ преко шестоструке просечне годишње зараде

Извор: ЗПДЛ, обрада аутора.

Обвезници годишњег пореза на доходак грађана дужни су да за остварени доходак у години за коју се утврђује порез поднесу пореску пријаву на обрасцу ППДЛ – 2Р (Пореска пријава за утврђивање годишњег пореза на доходак грађана) надлежном пореском органу по истеку те године, а најкасније до 15. маја наредне године.

Проверите своје знање

1. Дефинишите порез на доходак грађана.
2. Кратко опишите опорезивање дохотка порезом на доходак грађана.
3. Које су основне карактеристике пореза на приходе од самосталне делатности?
4. Кратко опишите начин опорезивања дохотка порезом на приходе од ауторских права, прана сродних ауторском и прана индустријске својине.
5. Направите разлику између пореза на приходе од капитала и пореза на капиталне добитке.
6. Наведите основне карактеристике опорезивања прихода од капитала.
7. Наведите основне карактеристике опорезивања капиталних добитака.
8. Направите преглед различитих прихода из категорије „остали порези“.
9. Објасните опорезивање дохотка годишњим порезом на доходака грађана.

3.10. ПОРЕЗ НА ДОБИТ ПРЕДУЗЕЋА

Предмет нашег наредног разматрања је порез на добит правних лица (пирвдних друштвa или предузећа). Реч је о пореском облику који је прису-тан у већини држава света. Ако се посматра његова билансна издaшност, може се уочити да се не ради о издaшном пореском облику, као што су порези на доходак и порези на потрошњу, али је свакако реч о једном од значајних пореских облика. Подсетите се наведених билансних односа различитих пореских облика поновним увидом у табелу 3 у претходном тексту (стрaна 88). Са историјског аспекта ваља напоменути да је овај порески облик настао на почетку 20. века у развијеним земљама. Порез на добит као посебан порески облик издвојио се тек након развоја друштвa капитала.

Иако, као што смо истакли, опорезивање добити предузећа постоји у скоро свим земљама данас, прате га, између осталих разлика, и различити називи. У класификацији ОЕСД овај порески облик разврстава се у одговарајућу класу и води се под називом *порези на доходак, добит и капиталне добитке корпорација*. У другој значајној међународној класификацији, GFS класификацији, назив за анализирани порески облик је *порези које имају прегузети*.

У нашој земљи порез на добит предузећа уведен је 1992. године под називом *порез на добит корпорација*.

У теорији јавних финансија овај порески облик анализира се под називом порез на добит (енг. *Corporate Income Tax*) и ми ћемо у нашој теоријској анализи користити наведени појам. У делу у којем је предмет анализе апо-строфирани порески облик у нашој земљи користитћемо званичан и закон одређен назив, порез на добит правних лица.

У англосаксонском праву користи се термин „доходак“, а не добит, међутим, и по самом називу *Corporate Income Tax* разликује се од пореза на доходак, *Personal Income Tax*.

Након кратког уводног дела о порезу на добит предузећа враћамо се већ уобичајеном начину представљања градива. Прво питање на које ћемо дати одговор тиче се разлога за постојање опорезивања добити предузећа. Биће приказани аргументи у прилог опорезивања добити предузећа. Општа, теоријска анализа биће заиста кратка имајући у виду њену сложеност. Значајно више ћемо се посветити порезу на добит правних лица у Републици Србији, што је и наша кључна тема. Разматрањем ће бити обухваћени основни елементи овог пореског облика, и то порески обвезници, пореска основница, пореска стопа и пореске олакшице.

3.10.1. Разлози за опорезивање добити предузећа

Годинама су у теорији јавних финансија превађивали став и кључно одредење релевантних истраживача да не треба опорезовати правна лица. Разлога за наведени став је било много, а у суштини су се сводили на то да порезе заправо плаћају само физичка лица и да би то требало имати у виду и код опорезивања добити предузећа.

Занимљивост

Вероватно ће ми бисте били криво што сам ово рекао, али када ћемо имати храбрости да кажемо да ћемо с обзиром на нашу пореску ситуацију, веома тешко оцртавати порез на добити предузећа?

Роналд Винсон Реган (Ronald Wilson Reagan, 1911–2004), амерички председник
Према Розен, Х, Тејер, Т. (2009)

У ком случају треба опорезивати добит предузећа? Како то урадити? Иако наведена питања теоретичари јавних финансија постављају много година, још увек остају одговори који би били без суштинских разликовања у погледу опорезивања добити предузећа. Истакнута занимљивост у виду питања које је поставио и тадашњи амерички председник нам омогућава да запазимо и закључимо колико је значајна дебата о потреби опорезивања добити предузећа и да расправе нису само теоријске. Оно што би за овај део текста требало да буде кључно је да се разлози за опорезивање добити предузећа анализирају са два аспекта. Први је правни, према којем су предузе-

на посебна независна правна лица те да има смисла посебно их третирати (и опорезовати). Други аспект је економски, као што је већ неколико пута истакинуто, сваки порез плаћају физичка лица те би то требало имати у виду и код опорезивања добити правних лица и опорезовати власнике порезом на доходак физичких лица.

Ову деликатну анализу разлога за опорезивање добити предузећа завршавамо, а у складу са оквирима нашег разматрања, навођењем данас преовлађујућих аргумената „за“ опорезивање предузећа порезом на добит. Аргументи (оправдања) за опорезивања предузећа су:³¹

- 1) предузећа, посебно велика, независни су субјекти,
- 2) предузећа од друштва уживају посебне привилегије, од којих је најважнија ограничена одговорност,
- 3) штити се интегритет пореза на доходак грађана на начин да се опорезивањем добити спречава акумулација дохотка у предузећу.

Истакнута оправдања и резновања за опорезивање добити у теорији јавних финансија оспоравају у мањем и/или већем степену различити аутори, али се тиме ми овде нећемо бавити с обзиром на њихову захтевност.

Оно што је још неопходно навести у овом теоријском разматрању пореза на добити, а што ће свакако послужити као добар ослонац за емпиријску анализу овог пореског облика у нашој земљи јесу концепти опорезивања добити предузећа. У зависности од опција уређења односа између пореза на добит предузећа и пореза на доходак физичких лица, разликују се два концепта опорезивања добити предузећа: (1) класичан систем и (2) систем пореске интеграције, потпуне или делимичне, на нивоу акционара или на нивоу предузећа. Класичан систем пореза на добит предузећа карактерише то да се не остварује интеграција пореза на добит предузећа са порезом на доходак физичких лица, што практично значи да се дивиденде два пута опорезују (економско двоструко опорезивање).

Занимљивост

Порез на добит се примењује у САД од 1913. године, у Немачкој од 1920. године, у Аустрији од 1934. године, у Француској од 1948. године, у Енглеској од 1965. године, а у Републици Србији од 1992. године.

Савремене пореске системе одликује примена система пореске интеграције, где се одбијају дивиденде на нивоу предузећа или на нивоу акционара,

³¹ Вид. Розен, Х., Тејер, Т. (2009).

али постоје и државе у којима се примењује и класичан систем пореза на добит.³²

3.10.2. Порез на добит правних лица у Републици Србији

Порез на добит правних лица у Републици Србији уређен је Законом о порезу на добит правних лица (ЗПДПД). На самом почетку разматрања овог пореског облика у нашој земљи битно је имати у виду основне елементе који га карактеришу. То су: порески обвезник, пореска основица, пореска стопа и пореске олакшице (чине их порески кредити и пореска ослобођења). При темељнијој анализи пореза на добит правних лица која је више захтевна, у литератури се посвећује одређена пажња и групном опорезивању, трансферним ценама и утајеној капитализацији.

3.10.3. Елементи пореза на добит правних лица у Републици Србији

Порески обвезник пореза на добит правних лица је резидент Србије, и то за добит остварену у земљи и иностранству, као и нерезидент који подлеже опорезивању добити коју оствари пословањем преко сталне пословне јединице на територији Републике Србије.³³ Резидент обвезник је правно лице које је основано или има место стварне управе и контроле на територији Републике. Нерезидент обвезник је правно лице које је основано и има место стварне управе и контроле ван територије Републике. Прецизно је законом дефинисано да је стална пословна јединица свако пословно место преко којег нерезидентни обвезник обавља делатност. Према ЗПДПД, обвезник пореза је привредно друштво организовано као: акционарско друштво, друштво са ограниченом одговорношћу, ортачко друштво, командитно друштво, јавно предузеће, задруга и друга правна лица која остварују тржишне приходе (нпр. приватни универзитети, различите задужбине и др.).

Пореска основица пореза на добит правних лица је опорезива добит која се утврђује у пореском билансу датом обрачком ПБ 1 (Порески биланс обвезника пореза на добит правних лица). Опорезива добит према ЗПДПД

³² О истакнутим концептима опорезивања добити предузећа више видети Раичевић, Б. (2008).

³³ Вид. ЗПДПД, чл. 2 и 3.

утврђује се усклађивањем добити обвезника исказане у билансу успеха а који је сачињен у складу са међународним računоводственим стандардима (МСРС) и међународним стандардима финансијског извештавања (МСФИ) и прописима којима се уређује računоводство и ревизија.

Да би се спречила ерозија пореске основнице, добит се усклађује тако што се ради корекција прихода и расхода датих у билансу успеха. Наиме, свако веће а неоправдано исказиване одређене категорије трошкова у билансу успеха умањује опорезиву добит те у том смислу ЗПДПД намећу се одређене обавезујуће корекције расхода и прихода. Размотримо кратко изкупа бројних наведених корекција оне важније.

Издвојена листа расхода који се у потпуности или ограничено признају је следећа:³⁴

- трошкови материјала и набавна вредност продате робе признају се у износима обрачунатим применом методе пондерисане просечне цене или ФИФО методе;
- трошкови зарада признају се у износима обрачунатим на терет пословних расхода;
- амортизација сталних средстава признаје се као расход у износу како је то предвиђено законом. Ради се о тзв. пореској амортизацији. Стална средства се разврставају у 5 група са различитим амортизационим стопама. За прву групу средстава за утврђивање амортизације примењује се пропорционална метода на основуцу коју чини набавна вредност по стопи од 2,5%. Амортизација за стална средства разврстана у групе од II до V утврђује се применом депресивне методе на вредност средстава разврстану по групама и по различитим стопама које се крећу у распону од 10% до 30%;
- категорије расхода који се признају у одређеном износу су бројне. Издвајамо неколико, и то: расходи за здравствене, образовне, научне, хуманитарне, спортске, културне, еколошке и друге сврхе (до 5% укупног прихода); чланарине коморама, савезима и удружењима (до 0,1% укупног прихода); издаци за рекламу и пропатаганду (до 10% укупног прихода);
- постоје и расходи који се признају уз доказе. Издвајају се расходи за плаћене камате (осим по основу фискалних обавеза) и расходи на име плаћених пореза осим пореза који зависе од резултата пословања.

Да би анализа корекција на страни расхода била потпуна, битно је још нагласити да постоје категорије расхода које се не признају и не могу кори-

³⁴ Вид. ЗПДПД, чл. 8–226.

стити као корективни фактор за утврђивање опорезиве добити у пореском билансу. Ради се о расходима за новчане казне и пенале, каматама на неблаговремено плаћене јавне приходе, недокументованим трошковима, донацијама политичким странкама и др.

Корекције прихода нису бројне као корекције расхода. Признају се приходи утврђени билансом успеха, уз одређена усклађивања. Приходи који се усклађују ради утврђивање опорезиве добити дати су следећим пописом:³⁵

- приходи које резидентни обвезник оствари по основу дивиденди и удела у добити од другог резидентног обвезника, не улазе у пореску основуцу;
- приходи настали по основу продаје робе и услуга и давања кредита повезаним лицима вреднују се по тржишним условима;
- посебан третман и начин исказивања у пореском билансу имају капитални добити и губици, и то тако да се капитални добити опорезују одвојено, а капитални губици који су неискоришћени могу се преносити у наредних 5 година.

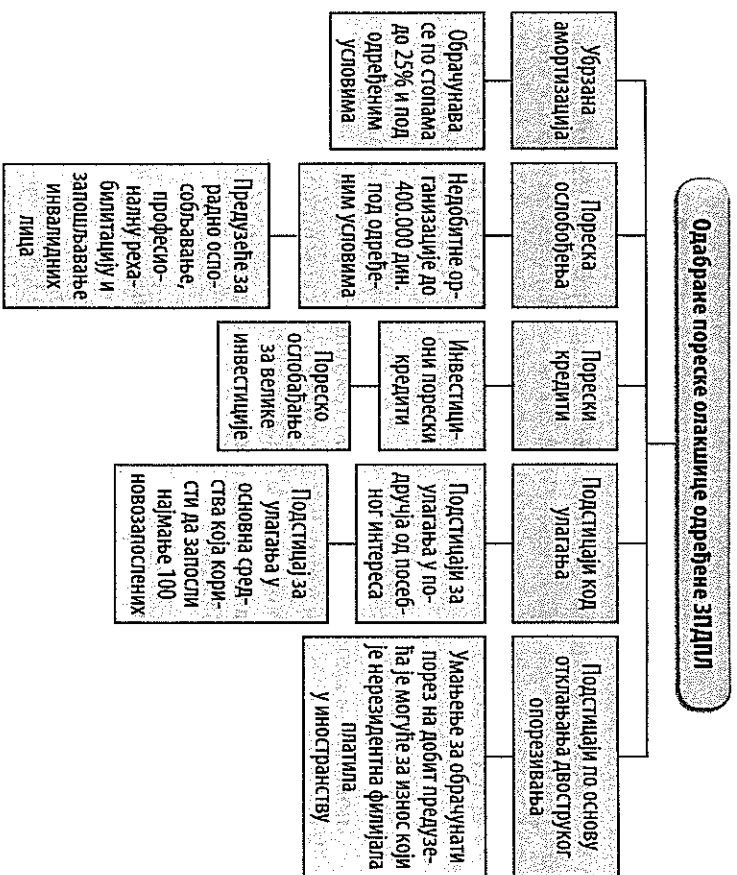
Пореска слобода пореза на добит правних лица у нашој земљи према ЗПДПД је 15%. Овде је битно нагласити да је ефективна стопа пореза на добит правних лица значајно нижа с обзиром на бројне пореске олакшице. Просечне пореске стопе пореза на добит предузећа у земљама ЕУ су око 25%.

Пореске олакшице (подстицаји) одређене ЗПДПД у нашој земљи су заиста бројне. Уопштено, ако се групичу, могу се издвојити следећи видови олакшица: убрзана амортизација, пореска ослобођења, порески кредити и подстицаји код улагања, као и подстицаји по основу отклањања двоструког опорезивања добити коју резидентни Србије остваре ван њеног подручја. Претходнији увид у истакнуте пореске олакшице дат је на илустрацији 3.4.

Пореске олакшице приказане на илустрацији нису предмет посебног и детаљнијег разматрања. Оно што је потребно нагласити да приликом вежбања у оквиру јавних финансија на часовима утврђивања градива, као и у оквиру других предмета, где је практична настава доминантна, пажљиво утврдите да ли ваше привредно друштво које сте одабрали за вежбу и анализу има право на неку од пореских олакшица и ако има, коју.

При самом крају анализе пореза на добит правних лица у Републици Србији, важно је још навести да је према ЗПДПД порески обвезник дужан да надлежном пореском органу поднесе пореску пријаву у којој су обрачунати порез и порески биланс за период за који се утврђује порез. Законом

³⁵ Вид. ЗПДПД, чл. 23–26.



Извор: ЗПДПД, чл. 41–50и.

Илустрација 3.4 – Одабране олакшице одређене ЗПДПД

је још прописан и образац ПДП (Пореска пријава за аконтационо – коначно утврђивање пореза на добит правних лица) којим се подноси пријава. Исто тако ЗПДПД је одређен рок за подношење пријаве, и то од 180 дана од дана истека периода за који се утврђује пореска обавеза, осим у случају стасних промена, ликвидације или стечаја пореског обавезника, када се пријава подноси у року од 15 дана од дана истека рока прописаног за подношење финансијских извештаја.

Анализу пореза на добит правних лица у нашој земљи ваља комплетирати и кратким понављањем и поређењем издешности овог пореског облика код нас и у земљама ЕУ. Порез на добит предузећа у Републици Србији даје значајно мање приходе мерене учешћем у ВДП од просека у земљама ЕУ 27. Наиме, приходи од пореза на добит у Републици Србији су у просеку у последњих 5 година око 1,2% ВДП, док је у истом периоду просечно учешће прихода од пореза на добити предузећа у земљама ЕУ око 2,6% ВДП.

Проверите своје знање

1. Када је почело опорезивање добити предузећа порезом на добит у свету?
2. Када је уведен порез на добит предузећа у нашој земљи?
3. Објасните порески биланс.
4. Укажите на врсту и висину пореске стопе пореза на добит правних лица у нашој земљи.
5. Кратко опишите одабране пореске олакшице које су предвиђене ЗПДПД.
6. Разјасните поступак подношења пореске пријаве пореског обавезника пореза на добит правних лица у Републици Србији.

3.11. ПОРЕЗИ НА ПОТРОШЊУ

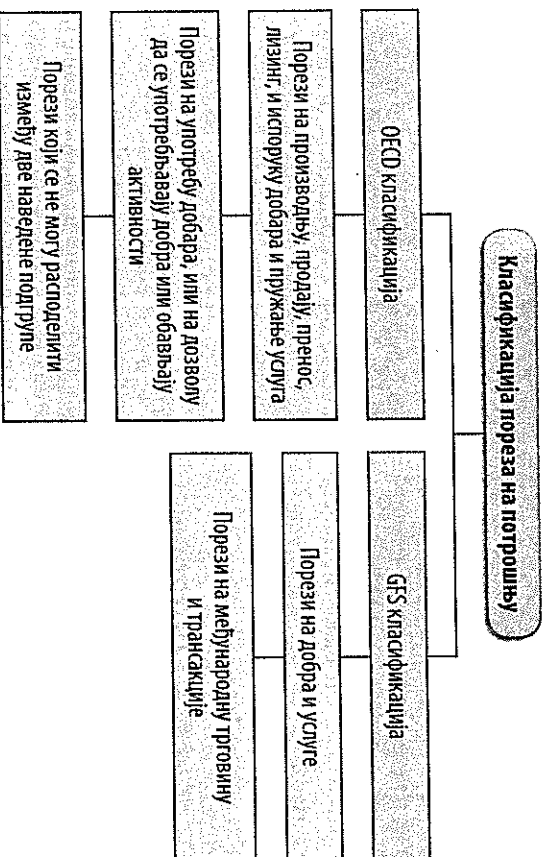
У концептирању основних правала за разматрање пореза на потрошњу неопходно је указати на неколико карактеристика које прате опорезивање потрошње. Порези на потрошњу плаћају се на пореску основуци која представља вредност производа и/или услуге, а у вези са коришћењем финалних добара и услуга у земљи потрошње. Поред наведене основне карактеристике, може се издвојити још неколико ништа мање важних:

- порези на потрошњу су посредни порези који посредно поглађају пореску снагу;
- плаћају се у вези са коришћењем финалних добара и услуга;
- порези на потрошњу који личе порезима на потрошњу какви данас постоје настали су у Немачкој у току Првог светског рата.

Да би почетна анализа пореза на потрошњу била комплетна, треба је допунити и чињеницом да овај порески облик чине и категорије пореза којима се опорезује потрошња/промет. Оно што свакако најзначајније обележава порезе на потрошњу/промет јесте њихова билансна издешност, пошто је реч о једном од најиздешнијих пореских облика. Исто тако, за порезе на потрошњу у теорији јавних финансија, а и у економској теорији уопште наводи се да су поред издешности и стабилни и трошкови убирања значајно нижи у односу на друге пореске облике. Наведена теоријска гледишта су потврђена и у пракси.

Порезе на потрошњу можемо разврстати на начин приказан на илустрацији 3.5.

На илустрацији су наведене основне групе пореза на потрошњу на основу две међународне класификације које се доминантно користе. Оно што је битно напоменути је то да свака од наведених група садржи одређене под-



Извор: OECD класификација и GFS класификација, обрада аутора.

Илустрација 3.5. – Класификација пореза на потрошњу

групе са појединачним категоријама које су предмет опорезивања порезима на потрошњу/промет.³⁶

Даље кратко разматрамо сличности и разлике између опорезивања потрошне и опорезивања дохотка. Након тога, указаћемо на основне облике пореза на потрошњу/промет на начин да ћемо назначити врсте и неке од њихових основних одлика. Даљу и свакако мало детаљнију анализу усмеравамо на разматрање пореза на додату вредност (ПДВ). Порез на додату вредност у Републици Србији даје се при самом крају разматрања и то начин да ће бити обухваћени основни аспекти овог пореског облика у нашој земљи. Акције као категорије пореза на појединачна добра и услуге кратко су разматране на крају.

³⁶ О наведеним подгрупама може се видети поред званичних класификација којима припадају и у Рајчевић, Б. (2008), где се поред навођена основних група и детаљниот приказа сваке од група/подгрупа, дају и додатна разјашњења.

3.11.1. Порези на потрошњу и порези на доходак – сличности и разлике

Полемика у теорији јавних финансија о порезима на доходак и порезима на потрошњу је заиста широка и траје годинама. Зашто око наведене теме подемилу теоретичари? Поновимо да у случају пореза на потрошњу/промет пореску основницу представља вредност (или количина) производа продајних појединцу ради стварне потрошње, док је у случају пореза на доходак основница потенцијална потрошња.³⁷ Бројне су теоријске разраде где се дискутује о тзв. контраверзним питањима која се јављају у вези са порезом на потрошњу. Питање које се посебно издваја је питање на који начин третирају појединце који имају велике дохотке, а мало троше, односно плаћају ниске порезе и акумулирају велико богатство које касније прелази у власништво њихових наследника. Под којим условима и у ком случају опорезовати потрошњу? Под којима условима и у ком случају опорезовати доходак? Како третирају наследство? Броја питања решавају се на различите начине како теоријске, тако и емпиријске.³⁸

Одговоре на питања делом пружа и истицање предности пореза на потрошњу у односу на порез на доходак. У наставку ћемо да нагласе и докажу да је опорезивање потрошње „прави избор“ у односу на опорезивање дохотка релевантни теоретичари јавних финансија наводе неколико предности пореза на потрошњу:³⁹

- није потребно мерити капитални добитак и амортизацију;
- мање је проблема изазваних инфлацијом;
- не постоји потреба за посебним порезом на добит предузећа.

У свакако компликованој теоријској анализи наведених и покретних питања, на крају, битно је навести још једно једноставније, а значајно теоријско виђење које је усмерено на два пореска облика. Прво, порези на доходак повећавају цену фактора производње, јер се ради о директним порезима, и друго, порези на доходак су уграђени у цену извозних производа, док се порези на потрошњу одбијају при извозу.

³⁷ Вид. Розен, Х., Гејер, Т. (2009).

³⁸ Разматрање изданих питања опширно је дато у Розен, Х., Гејер, Т. (2009).

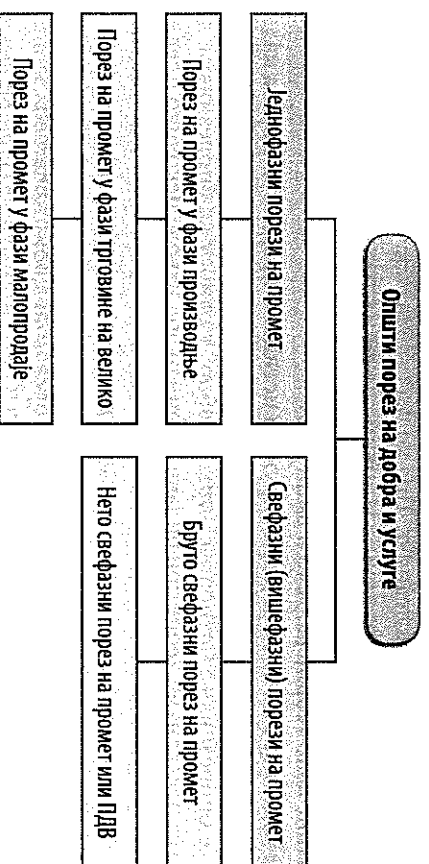
³⁹ Вид. Розен, Х., Гејер, Т. (2009).

3.11.2. Општи порези на потрошњу (општи порези на добра и услуге)

Када се разматра опорезивање потрошне или општег промета добара и услуга, у географији јавних финансија наглашава се да се порез на потрошњу може јавити у два вида, као општи и појединачни порез.

Општи порез на потрошњу (иромејџ) јесте порез који обухвата начелно све прозаводе и услуге који се налазе у промету или бар њихов претежни део.⁴⁰

У приказивању основних категорија општег пореза на добра и услуге послужимо се илустрацијом 3.6.



Извор: Према Раичевић, Б. (2008).

Илустрација 3.6. – Општи порез на добра и услуге

Као што видимо, постоје различите врсте општег пореза на добра и услуге. Појединачном анализом сваког од пореских облика нећемо се бавити, док ћемо нагласак ставити само на нето свефазни порез на промет или ПДВ с обзиром на његов значај из више разлога.⁴¹

⁴⁰ Вид. Раичевић, Б. (2008).

⁴¹ О свакој категорији општег пореза на добра и услуге видети у Раичевић, Б. (2008).

3.11.3. Селективни порез на промет (акцизе)

Појединачним (посебним или селективним) порезом на иромеј опорезује се промет само појединачних, тачно одређених производа или услуга. Типичан пример за овај порески облик су акцизе (трошарине). Често се називају и диференцијални порез на прозаводе.

Акцизе представљају посебне врсте поредног пореза на потрошњу. Из саме дате дефиниције једноставно се може закључити зашто се у основном дефинисању сматрају и називају селективним порезом на промет. Јасно је да је овим пореским обликом опорезована само одређена категорија производа. Нарочито је важно навести карактеристике које неки производ (добротро) треба да има да би био предмет опорезовања акцизама. Увиди у теоријске анализе а и практичне примене акциза у великим пореским системима у свету омогућавају да уочимо важне особине које имају добра опорезована акцизама. Издвајамо неколико, и то: акцизама се опорезују добра која карактерише висока ценовна нееластична тражња, а доходна еластичност тражње је преко 1; потрошња ових добара није корисна за појединца и држава у значајној мери контролише њихово обезбеђивање.

Оно што је опште опредељење кроз ово наше разматрање појмова јавних финансија, а што свако прати и оно што је предвиђено за овај ниво анализе настаним плановима и програмима је то да се одређени сегменти стопожени теоријске анализе не разматрају.

Примењујући претходно речено и за овај порески облик остаје нам да само кратко наведемо да је циљ увођења акциза пре свега фискални, а да се као остали циљеви могу навести и смањење потрошне оних добара која су штетна за њихове кориснике (нпр. дувански производи и алкохолна пића) и утицај на мање загађење (нпр. опорезивање акцизама нафтних деривата).

Акцизе се разликују према производима на које се увводе, па тако имамо акцизе на прерађене дуванске производе, нафтне деривате, со, кафу, шећер, алкохол и алкохолна пића и др. Пореске обавезе код акциза одређују је по фиксном износу за категорију производа према јединици мере (комад, тежина, запремина и др.) и на основу вредности где се за вредност користи малопродајна цена производа.⁴²

3.11.4. Порез на додатну вредност (ПДВ) – појам и врсте

Порез на додатну вредност – ПДВ (*enl. Value Added Tax, VAT*) ван сваке сумње је најзначајнији облик општег пореза на промет у великим државама у све-

⁴² Вид. Раичевић, Б. (2008).

ту. Подсетимо се да смо приликом класификовања општих пореза на добра и услуге као један могући тип пореза навели неко свефазни порез на промет, односно ПДВ. Оно што можемо приметити из самог назива овог пореског облика јасно је да се производ опорезује у свим фазама промета, али уз начелну поставку, да порез плаћен у претходној фази не улази у пореску основу у следећој фази опорезивања промета. Порез на додату вредност се може дефинисати и као процентуални порез на вредност додату у свакој фази произвођење/промета.⁴³

Покажимо на једном хипотетичком поједностављеном примеру производње хлеба који је механизам обрачуна ПДВ. Ради поједностављења мера узето је да постоји само једна општа стопа ПДВ од 20%.

Табела 9. – Механизам обрачуна ПДВ

Произвођач	Куповина	Продаја	Додата вредност	ПДВ по стопи од 20%
Фармер	0 дин.*	400 дин.	400 дин.	80 дин.
Млинар	400	700	300	60
Пекар	700	950	250	50
Трговац	950	1.000	50	10
Укупно	2.050 дин.	3.050 дин.	1.000 дин.	200 дин.

Извор: Розен, Х., Тејер, Т. (2009).

* Уместо долара у нашем примеру користимо динар.

Шта нам показују елементи дате илустрације? Прво што примећујемо је оно што нам је и познато, да производња хлеба пролази кроз низ фаза (то важи и за већину других производа). Ако мало прецизније размотримо да ти пример, додатно уочавамо да је предмет опорезивања ПДВ само додата вредност. Видно је и лако уочљиво и да је *додата вредност* у свакој фази разлика између вредности продаје предузећа и вредности купљених материјалних инпута који се користе у производњи. ПДВ је заправо проценат од додате вредности у свакој фази промета (нпр. млинар плаћа ПДВ по стопи од 20% у износу од 60 динара, и то на додату вредност од 300 динара и тако редом).

ПДВ је настао и први пут почео да се користи 1954. године у Француској. Овај порески облик је данас један од најзначајних и најприсутнијих пореских облика у пореским системима држава широм света. У свим држа-

⁴³ Вид. Розен, Х., Тејер, Т. (2009).

вама чланицама ЕУ уведен је и функционише ПДВ. У нашој земљи ПДВ је уведен 2004. године, а почео је да се примењује од 1. јануара 2005. године. Различите су класификације ПДВ по различитим критеријумима. Најчешће коришћен критеријум поделе ПДВ је у зависности од набавке инвестиционих средстава те с тим у вези разликујемо следеће типове ПДВ:

- 1) потрошни тип ПДВ,
- 2) доходни тип ПДВ и
- 3) бруто тип ПДВ.

Типови ПДВ на основу третмана набавке инвестиционих средстава с основним појединачним карактеристикама приказани су на илустрацији 3.7. Пореске стопе ПДВ су углавном у свим земљама одређене као општа пореска стопа и посебна (снижена).

Типови ПДВ према третману набавке инвестиционих средстава

Тип ПДВ	Основне карактеристике
Потрошни тип ПДВ	<ul style="list-style-type: none"> – Набавке свих сталних средстава, укључујући и набавку опреме се одбијају приликом утврђивања додате вредности; – Нема двоструког опорезивања инвестиција; – Доминантан облик ПДВ у пореским системима данас.
Доходни тип ПДВ	<ul style="list-style-type: none"> – Нема одбијања читавог износа инвестиције у стапна средства; – Додата вредност се умањује само за износ годишње амортизације; – Двоструко опорезивање инвестиција.
Бруто тип ПДВ	<ul style="list-style-type: none"> – Додата вредност се не умањује за вредност набавке основних средстава; – Двоструко опорезивање инвестиција (потпуно кумулирање пореза).

Извор: Према Раичевић, Б. (2008).

Илустрација 3.7. – Типови ПДВ-а

3.1.1.5. Порез на додату вредност (ПДВ) у Републици Србији

Иако трагови различитих покушаја увођења ПДВ у порески систем Републике Србије (или држава којима је припадала, СФРЈ и СРЈ) постоје и датирају много година уназад, овај порески облик у нашу земљу, како смо истакили, uveden је 2004. године са применом од почетка 2005. године. Разлог увођења увођењу ПДВ (једна од две земље у Европи које су последње увеле ПДВ) треба тражити углавном у факторима политичке природе који су у овом случају били пресудни и одлучујући.

Кратко напоменимо да смо у табели 3 (страница 88), приказујући уједињене различитих пореских облика у БДП различитих земаља, видели да је ПДВ билансно један од најзначајнијих пореских облика у нашој земљи (уз доприносе за солидарно осигурање) и да је његово учешће у БДП око 11% у анализираној години. Налазе поменуте табеле можемо допунити и констатацијом да су приходи од ПДВ у последњих 5 година у Републици Србији износили у просеку нешто преко 10% БДП и да је њихово учешће у укупним приходима у поменутом петогодишњем периоду било око 22%.

Законом о порезу на додату вредност (ЗПДВ) ПДВ је дефинисан као општи порез на потрошњу који се обрачунава и плаћа на испоруку добара и услуга и пружање услуга, у свим фазама производње и промета добара и услуга, као и на увоз добара, осим ако ЗПДВ није друкчије одређено.⁴⁴

У Републици Србији uveden је тзв. ЕУ модел ПДВ, модел који је усklaђен са VI директивом ЕУ о заједничком систему ПДВ. Основне карактеристике ЕУ модела ПДВ су:⁴⁵

- погрешни тип којим се не опорезују набавке капиталних добара, па је макроекономска основница пореза једнака личној потрошњи;
- кредитни метод при утврђивању пореске обавезе којим се пореска обавеза утврђује као разлика између пореске обавезе на продају (излаз) и пореске обавезе на куповине (улаз);
- принцип одређивања који подразумева опорезивање промета производа и услуга према месту потрошње, што значи да је извоз ослобођен плаћања пореза, а увоз се опорезује и
- широка основница пореских трансакција (обухвата велики део промета).

Основни елементи пореза на додату вредност су: предмет опорезивања, порески обвезник, пореска основница, пореска стопа и пореска ослобођења.

⁴⁴ Вид. ЗПДВ, чл. 1.

⁴⁵ Вид. Радичић М., Раичевић, Б. (2011).

Занимљивост

Самоконтрола и документованост трансакција: У систему ПДВ сваки учесник у ланцу контролише оног другог и инсистира на пријему и издавању фактура јер само на основу њих стиже право на порески одбитак.

Према Радичић М., Раичевић, Б. (2011)

Начин (механизам) функционисања ПДВ је заснован на принципима самоопорезивања, фактурисане реализације, међусобне контроле пореских обвезника (самоконтроле) и документованости трансакција (издавањем и пријемом фактура).

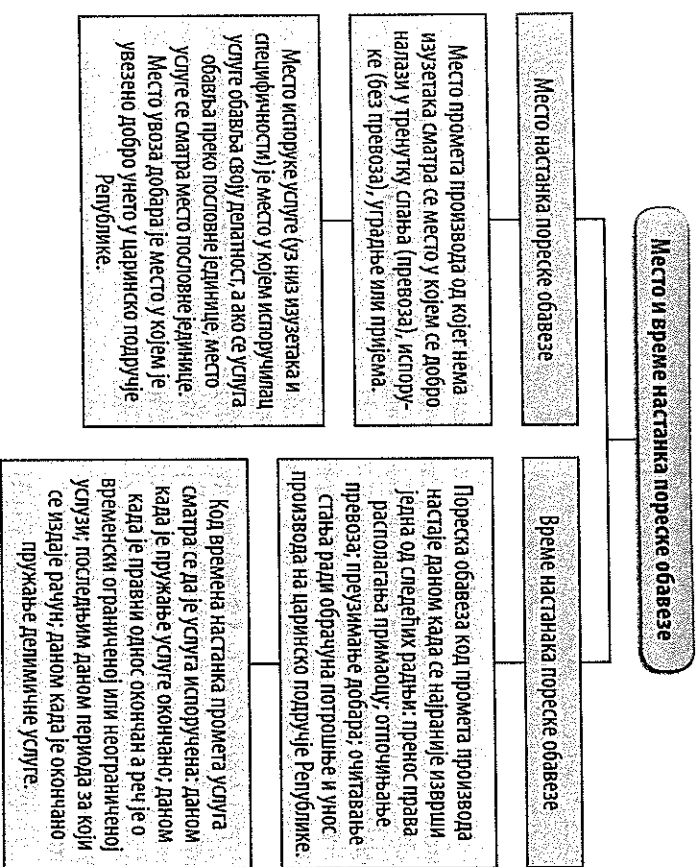
Преглед опорезивања ПДВ према ЗПДВ (чл. 3) јесу: испоруке добара и пружање услуга које порески обвезник изврши у Републици уз накнаду, у оквиру обављања делатности и увоз добара у Републику.

Порески обвезник ПДВ у складу са ЗПДВ (чл. 8) јесте свако правно лице и предузетник из било које фазе прометног циклуса, као и свако правно и физичко лице које увози. Поред пореског обвезника, ЗПДВ (чл. 10) дефинише се и порески дужник где се поред пореског обвезника још састављају порески платцац, порески дестинатар, порески јемац и остали порески дужници.

Пореска обавеза по основу ПДВ је заправо разлика између обрачунаог ПДВ на основу излазних фактура и ПДВ садржаног у улазним фактурама. Да би наведено дефинисање пореске обавезе било јасније посебно у сегменту примене, потребно је додатно разјаснити неке од наглашених принципа функционисања ПДВ. Наиме, по принципима самоопорезивања и фактурисане реализације, обвезник утврђује износ пореза који треба да плати преко фактура где је продавац, умањујући га за износ пореза и исказане у фактурама својих снабдевача, онима који су му извршили испоруке.⁴⁶ Ово може имати два исхода. Први, ако је порез исказан у фактурама излаза већи од пореза на фактурама улаза, порески обвезник плаћа ПДВ. Други, ако је плаћени улазни порез већи од пореза који се плаћа на испоруке, обвезник плаћа ПДВ али има право на повраћај или порески кредит у наведеном периоду. Типично право на повраћај и порески кредит је у случају великих инвестиција и великих набавки сировина.

У оквиру анализе пореског обвезника ПДВ посебан сегмент разматрања припада месту и времену настанка пореске обавезе. Основни елементи поменутих појмова ради лакшег разумевања дати су на илустрацији 3.8.

⁴⁶ Вид. Радичић М., Раичевић, Б. (2011).



Извор: ЗПДВ, чл. 11–15а.

Илустрација 3.8. Место и време настанка пореске обавезе

Пореска основица ПДВ према ЗПДВ (чл. 17) јесте износ накнаде у новцу, стварима или услугама коју обвезник прима или треба да прими за испоручена добра или пружене услуге од примаоца добара или услуга или од трећег лица. Ту се укључују и субвенције које су непосредно повезане са целом тих добара или услуга, у коју није укључен ПДВ.

Исто тако у пореску основицу ПДВ урачунавају се аклизе, царина и друге увозне дажбине, као и остали јавни приходи, осим ПДВ и сви споредни трошкови које обвезник зарачунава примаоцу добара и услуга.

Према ЗПДВ (чл. 23), постоје две пореске стопе ПДВ – општа и посебна (снижена). Општа пореска стопа је 20% и са њом се опорезује сваки промет добара и услуга осим оних добара и услуга за које се ЗПДВ предвиђа привремена посебне стопе. Посебна стопа је 10% и са њом се опорезује много производа и услуга. Издвајамо и наводимо следеће: група намирница као што су хлеб, млеко, млечни производи, јестиво уље, мед, воће, поврће, месо и

др.; житарице, сунцокрет, соја, шећерна рена, лекови и одређена медицинска средства; ортогичка и протетичка средства, уџбеници и наставна средства; друге публикации; новине; услуге смештаја у угоститељству и др.

У нашој земљи ЗПДВ (чл. 24–26) омогућене су две врсте *пореских ослобођења*:

1) ослобођење са правом на порески одбитак ПДВ плаћеног у претходним фазама (опорезује се нултом стопом) и примењује се у случају извоза;

2) ослобођење без права на порески одбитак односи се на производе и услуге социјалног и општег карактера који су: *значајни за околну развој друштва и животињи станања* (услуге државних органа, здравство, социјалне, образовне, културне и спортске услуге, поштански саобраћај и др.); *развојној карактера* (научне услуге, банкарске услуге, финансијске услуге осигурања и ресосигурања) и *хуманидарној карактера* (активности црвеног крста, религиозне услуге и др.).

Важно је констатовати да су регистроване услуге у набројаним областима ослобођене од плаћања ПДВ без права на порески одбитак, што значи да при набавци производа и услуга плаћају ПДВ.

На различите елементе ПДВ и њихове кратке формулације треба додати и посебан поступак опорезивања (посебан режим опорезивања) као једину од одлика ПДВ у нашој земљи. Наиме, постоје активности на испоруци добара и услуга на које се не може применити адекватан општи поступак опорезивања ПДВ, а да не изазове проблеме и штетне последице и по пореске обвезнике и по државу. Увођење посебних режима опорезивања ПДВ предвиђено је и VI директивом ЕУ и у складу са њом, а на основу решења која су регулисана и ЗПДВ (чл. 33–36а), посебни режими се примењују у следећим случајевима:

- *малих пореских обвезника (предузетника)*, чији је годишњи приход испод 8 милиона динара. Они могу да изаберу да ли ће ући у систем ПДВ или неће (ако уђу у систем ПДВ, у њему морају остати најмање две године), а они чији је годишњи приход већи од 8 милиона динара имају обавезу уласка у систем ПДВ. Поред изложених карактеристика, значајно је још напоменути и то да ова категорија пореских обвезника има могућност плаћања ПДВ по наплаћеној реализацији;

- *пољопривредника*, који су уписани у регистар пољопривредних газдинстава и који имају право на надокнаду од 8% износа примљених добара и услуга ако испоруче производе обвезницима ПДВ. Исто тако, треба нагласити да пољопривредници могу да се одрекле да се региструју као мали порески обвезници под условима који важе за ту категорију обвезника;

• *туристичких агенција*, за које се омогућава посебан режим опорезивања због проблема који се јављају приликом утврђивања места настанака опорезиве трансакције;

• *промена половних добара, уметничких дела, колекционарских дела и антикваријата*. Пореска основица се утврђује као разлика између продајне и набавне цене уз одбитак ПДВ садржаног у тој разлици.

Да би анализа ПДВ била комплетна, кратко ћемо обрадити и појмове обрачунаски период, рокови плаћања и повраћај пореза на додату вредност.

Порески (обрачунаски) период за који се обрачунава ПДВ износи месец дана за пореске обвезнике са годишњим приходом преко 50 милиона динара и изузетно три месеца за пореске обвезнике са годишњим приходом мањим од 50 милиона динара.⁴⁷

Обвезник ПДВ подноси пореску пријаву на основу *ПДВ ПДВ* (Пореска пријава пореза на додату вредност) према ЗПДВ (чл. 50) 15 дана по истеку обрачунаског периода. Порез се плаћа у истом року. Изузетно, порески обвезник за кога је порески период три месеца подноси пореску пријаву у року од 20 дана по истеку пореског периода.

Повраћај пореза, односно права на порески кредит је када су набавке веће од продаје, а то се догађа у ситуацији инвестиционих улагања у основна и обртна средства и када се извози.⁴⁸

3.11.6. Акцизе у Републици Србији

Акцизе у Републици Србији су уређене Законом о акцизама (ЗА). Према ЗА акцизом се опорезују следећи производи: деривати нафте, дуванске префабрике, алкохолна пића и кафа. Порески обвезник према ЗА је првенствено произвођач, односно увозник акцизних производа који су стављени у промет или су увезени производи на које се плаћа акциза.

Пореску основицу за обрачун акцизе чини јединица мере (литар, килограм, комад, паклица од 20 комада цигарета и др.).

Износи и стопа акцизе одређују се на два начина, висина акцизе је утврђена у апсолутном износу (у динарима) за све производе код којих се као основица јавља јединица мере. Код производа чија се основица утврђује према цени производа износ акцизе се утврђује применом стопа изражених у процентима на пореску основицу (пропорционалне пореске стопе).⁴⁹

⁴⁷ Вид. ЗПДВ, чл. 48.

⁴⁸ О повраћају пореза (пореском кредиту) више вид. Радичић, М., Раичевић, Б. (2011).

⁴⁹ Вид. ЗА. Додатна појашњена види у Раичевић, Б. (2008).

Према ЗА (члан 34) и на основу Правилника о начину обрачуна и плаћања акцизе, који је донео министар финансија, прописана су два основна обрасца за вођење и плаћање акцизе, и то: образац *ПДВ ОАК* (Пореска пријава о кумулативном – годишњем обрачуна акцизе), са одређеним прилозима, и образац *ПДВ ТОА* (Пореска пријава о тромесечном обрачуна акцизе). Наведени образци су доступни на сајту Пореске управе Министарства финансија Републике Србије.

Проверите своје знање

1. Које су карактеристике пореза на потрошњу?
2. Утврдите предности пореза на потрошњу у односу на порез на доходак грађана.
3. Дефинишите акцизе.
4. Наведите карактеристике добара која се опорезују акцизама.
5. Од када се ПДВ примењује у нашој земљи?
6. Укажите на билансни значај ПДВ код нас.
7. Кратко опишите примену акциза у Републици Србији.

3.12. ПОРЕЗИ НА ИМОВИНУ

Разматрање опорезивања имовине је дуго предмет економских анализа. Постоје разлике у одређивању шта то обухвата имовину која је предмет опорезивања. Имовина према ОЕСД дефиницији обухвата некретнине, земљиште, готов новца, ХОВ и одређене „покретне ствари“. Порез на непокретности (енг. *Property Tax*) а у нашој земљи порез на имовину, представља непосредан, периодичан, аналитички и, у начелу, објектан порез, уз напомену да се он у неким ситуацијама „субјективизује“ (нпр. да ли порески обвезник станује у стану који је предмет опорезивања).⁵⁰

Без обзира на разликовања у погледу одређивања предмета опорезивања порезом на имовину, оно што је заједничко је то да сви видови опорезивања имовине имају за основ имовину која се као порески објект појављује у различитим позицијама. Имовина се порески претипује (1) њеној статички (показује постојање економске снаге), (2) динамички (прелаз имовине од једног до другог власника) и (3) по основу њеног реалног увећања.⁵¹

Порески обвезници пореза на имовину су власници/корисници некретнина, тј. земљишта и грађевина. Бројне су категорије пореза на имовину.

⁵⁰ Вид. Поповић, Д. (2012).

⁵¹ Вид. Радичић, М., Раичевић, Б. (2011).

Оно што је свима заједничко је то да је обавеза појединца по основу пореза на имовину производ пореске стопе и процене вредности имовине.⁵²

Опорезивање имовине у домену припадности пореске облике. Наиме, ова категорија је пореза углавном припада нижим нивоима власти (локалним самоуправама најчешће) и ради се о изворном и/или заједничком и/или уступљеном приходу (у зависности од типа државе и врсте пореза на имовину). Иако се у теорији јавних финансија често користи појам „порез на имовину“, битно је нагласити да не постоји један порез на имовину, већ да опорезивање имовине подразумева постојање низа пореза на имовину.

Пре анализе пореза на имовину у Републици Србији, који су у фокусу нашег разматрања, неопходно је кратко навести основне теоријске аспекте везане за опорезивање имовине.

У нашој земљи порезе на имовину чине периодични порез на имовину, порез на пренос апсолутних права и порез на наслеђе и поклон.

3.12.1. Порези на имовину – теоријски аспекти

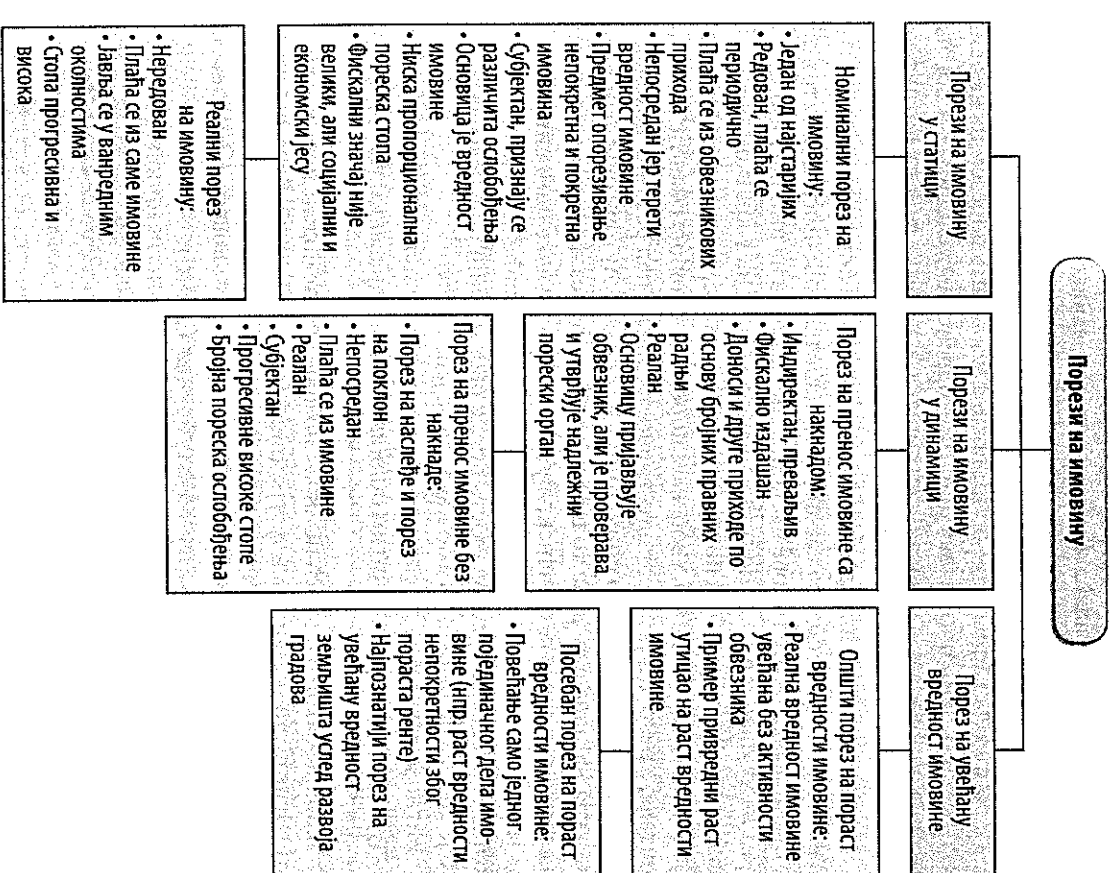
У настојању да нагласе аргументе „за“ опорезивање различитих видова имовине а да буду уверљиви, релевантни теоретичари јавних финансија наводили су различите разлоге у прилог опорезивања имовине. Зашто треба опорезовати имовину? Којим типом пореза на имовину? Ко сноси порески терет? Којем нивоу власти треба да припадају приходи по овом основу? Бројна су питања а самим тим и одговори који се дају у многим теоријским, а свакако и емпиријским радовима. Развијене су различите теорије у којима је предмет разматрања опорезивање имовине. Аргументована теоријска анализа и њена компатибилност са одговарајућим емпиријским налазима омогућавају издвајање три модерне теорије:⁵³

1. Традиционалан став: порез на имовину се третира као акција;
2. Нови став: порез на имовину као порез на капитал;
3. Порез на имовину као корисничка накнада.

Према налазима сваке теорије, разликује се порез на земљиште и порез на капитал. Оцењују се различити ефекти пореза на имовину на земљиште и пореза на имовину на капитал. При томе управо истакнути различити ефекти произилазе из разлике у еластичности понуде сваке категорије.

⁵² Вид. Розен, Х, Тејер, Т. (2009).

⁵³ Теорије издвојене према Розен, Х, Тејер, Т. (2009).



Извор: Према Радичић, М, Раичевић, Б. (2011).

Илустрација 3.9. – Различите врсте пореза на имовину са одређеним карактеристикама

Традиционални став: порез на имовину као акција. – Порез на имовину је акција која се плаћа. Разликује се опорезивање земљишта и опорезивање грађевинских објеката. Плаћање на које се тражи одговор је: Ко сноси порески терет?

Порески терет приликом опорезивања земљишта порезом на имовину сноси власник земљишта и закупца (под одређеним условима), а порески терет код опорезивања грађевинских објеката, порески терет у потпуности сноси закупци.⁵⁴

Нови став (нови поглед): порез на имовину као порез на капитал. – Порез на имовину се посматра као порез на капитал који има различите пореске стопе за различите типове имовине. Ако је порез на имовину јединствен порез на укупан капитал (понула капитала је фиксна у кратком року), порески терет у потпуности сноси власници капитала, а ако понула капитала није фиксна (у дугом року), увођењем пореза на имовину смањује се понула капитала, а резултат је пад продуктивности рада и пад реалних доходака.⁵⁵

Порез на имовину као корисничка накнада. – Аутори овог теоријског приступа наглашавају да је то што се „назива порез на имовину“ заправо локални порез којим се финансирају јавне услуге на локалном нивоу власти и да је реч заправо о корисничкој накнади за коришћење локалних јавних доbara. Расподела пореског терета према овој теорији није релевантна пошто је „порез на имовину само накнада за јавне услуге“.

Битно је нагласити да се наведени теоријски ставови међусобно не искључују и да су сви у различитим облицима и под одређеним условима примењиви.

Теорија, као што смо већ истакли, познаје бројне поделе пореза на имовину. Неке су приказане на илустрацији 3.9.

3.12.2. Порези на имовину у Републици Србији

Опорезивање имовине у Републици Србији уређено је Законом о порезима на имовину (ЗПИ). Порезом на имовину према чл. 1 ЗПИ се смањују:

1. Порез на имовину;
2. Порез на наслеђе и поклон и
3. Порез на пренос апсолутних права.

⁵⁴ Вид. Келман, М. (2014).

⁵⁵ Вид. Келман, М. (2014).

3.12.2.1. Порез на имовину у ситуацији

Први порески облик одређен ЗПИ, порез на имовину, односи се на опорезивање имовине у статистици.

Примери опорезивања порезом на имовину према ЗПИ (чл. 2) јесу непокретности које се налазе на територије Републике Србије, и то на: (1) право својине, односно право својине на земљишту преко 10 ари; (2) право закупа стана или стамбене зграде у складу са законом којим је уређено становање; (3) право коришћења грађевинског земљишта површине преко 10 ари; (4) право коришћења непокретности у јавној својини од стране имаоца права коришћења; (5) коришћење непокретности у јавној својини од стране корисника непокретности у јавној својини; (6) државну непокретност на којој имаоца права својине није познат или одређен; (7) државну непокретност у јавној својини, без правног основа; (8) државину и коришћење непокретности по основу уговора о финансијском лизингу.

Непокретности на које се пореска обавеза односи су земљиште (грађевинско, пољопривредно, шумско и др.), стамбене, пословне и друге зграде, станови, пословне просторије, гараже и други грађевински објекти, односно њихови делови.

Порески обавезник пореза на имовину је правно и физичко лице (резидент и нерезидент) које је имаоца права на непокретностима која се налазе на територији Републике Србије (ЗПИ чл. 4). Резидентство за правно лице је одређено Законом о порезу на добит правних лица (ЗДПДЛ) док је резидентство за физичко лице одређено Законом о порезу на доходак грађана (ЗПДГ).

Пореска основица пореза на имовину према ЗПИ за пореског обавезника који не води пословне књиге је вредност непокретности утврђена у складу са ЗПИ. Вредност непокретности утврђује орган јединице локалне самоуправе (ЈЛС). Вредност непокретности која је предмет опорезивања (осим земљишта) може се умањити за амортизацију по стопи од 1% годишње применом пропорционалне методе, а највише до 40% почев од истека сваке календарске године у односу на годину у којој је извршена изградња. Одлуку о висини стопе амортизације доноси скупштина ЈЛС.

Два основна елемента користе се за утврђивање вредности непокретности, и то: корисна површина и просечна цена квадратног метра одговарајуће непокретности у зони у којој се налази непокретност. Просечна цена је цена коју утврђује ЈЛС на основу цена остварених у промету одговарајућих непокретности по зонама у периоду од 1. јануара до 30. септембра године која претходи години за коју се утврђује порез на имовину.⁵⁶

⁵⁶ Додатна појашњења о начину утврђивања пореске основице видети у ЗПИ, чл. 5-9.

Пореске стопе пореза на имовину су пропорционалне и различите, осим за пореског обвезника који не води пословне књиге, где су пореске стопе прогресивне.

Стопе пореза на имовину према ЗПИ чл. 11 износе:

- 1) на права на непокретности пореског обвезника који води пословне књиге – до 0,40%;
- 2) на права на земљиште код обвезника који не води пословне књиге – до 0,30%;
- 3) на права на непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге, осим на земљиште (дате су у табели 10).

Табела 10. – Стопе пореза на имовину на права на непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге

На пореску основу	Плаћа се на име пореза
(1) До 10.000.000 динара	до 0,40%
(2) Од 10.000.000 до 25.000.000 динара	порез из подтачке (1) + до 0,60% на износ преко 10.000.000 динара
(3) Од 25.000.000 до 50.000.000 динара	порез из подтачке (2) + до 1% на износ преко 25.000.000 динара
(4) Преко 50.000.000 динара	порез из подтачке (3) + до 2% на износ преко 50.000.000 динара

Извор: ЗПИ, чл. 11.

Код опорезивања имовине порезом на имовину ЗПИ чл. 12 и 13 утврђена су различита пореска ослобођења и порески кредити.

Порез на имовину не плаћа се на многе непокретности: у јавној својини које користе директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава и организација за обавезно социјално осигурање, дипломатских и конзуларних представништава страних држава, под условом реципроцитета; у својини црква и верских заједница и др.

Порез на имовину на територији ЈЛС не плаћа обвезник кад укупна основница за све његове непокретности на тој територији не прелази износ од 400.000 динара.

- На основу ЗПИ чл. 13, пореске олакшице (порески кредит) односе се на:
 - порез на права на згради или стану у којем обвезник станује умањује се за 50% а највише за 20.000 динара.

- утврђени порез на права на зграде и станове површине до 60 квадратних метара који нису на грађевинском земљишту, односно на земљишту у грађевинском подручју и не дају се у закуп, а у њима станују само лица старија од 65 година, умањује се за 75%.

У табели 11 на једном хипотетичком примеру стана чија је претпостављена вредност 5.800.000 динара приказан је обрачун обавезе по основу пореза на имовину.

Табела 11. – Пример обрачуна пореске обавезе пореза на имовину

Елементи пореза	Стан – општина и зона	
	Нови Београд, ЦПП	
1. Вредност непокретности у општини у динарима	5.800.000	
2. Амортизација (годишња стопа 1%, стан стар 20 година)	1.160.000 (20% × 1)	
3. Пореска основница	4.640.000 (1-2)	
4. Износ пореза	18.560 (0,40% × 3)	
5. Умањења за порески кредит	9.280 (50% × 4)	
6. Пореска обавеза	9.280 (4-5)	

Извор: Илустративни пример применом ЗПИ, ЦПП – централно градско подручје.

Пореска основница је одређена множењем са коефицијентом локације (ЦПП = 1) уз умањене за стопу амортизације од 1% годишње (стан стар 20 година).

Пореска стопа је 0,40%. Максимум за порески кредит је 50% од укупне пореске обавезе (претпоставка је да у стану станује обвезник).

Пореску пријаву порески обвезник који не води пореске књиге подноси на *обрасцу ППИ - 2* (Пореска пријава за утврђивање пореза на имовину), а порески обвезник који води пословне књиге пријаву подноси на *обрасцу ППИ - 1* (Пореска пријава о утврђеном порезу на имовину).

Пореске пријаве се подносе органу ЈЛС на чијој територији се налази непокретност.

3.12.2. Порез на имовину у динамици

У порезе на имовину у динамици сврставамо порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права.

Порез на наслеђе и поклон. – *Предметн ојорезивања* према ЗПИ чл. 14 су: право својине и друга права на непокретностима које наследници, односно поклонопримци наслеђују, односно примају на поклон, као и одређене наслеђене, односно на поклон примљене покретне ствари (готов новач, штедни улог, депозит у банци, новчано потраживање, право интелектуалне својине, право својине на возилу и друге покретне ствари).

Порески обавезник пореза на наслеђе и поклон су резидент и нерезидент Републике који наслеђа или на поклон прими предмете ојорезивања у виду непокретности и покретних ствари који се налазе на територији Републике, а обавезник је резидент Републике и за предмете који се налазе у иностранству.

Пореска основица пореза на наслеђе је нето вредност наслеђене имовине (тржишна вредност наслеђене имовине умањена за износ дугова, трошкова и других терета).⁵⁷

Пореска основица пореза на поклон је тржишна вредност на поклон примљене имовине коју утврђује одговарајући порески орган.

Стопе пореза на наслеђе и поклон према ЗПИ чл. 18 и 19 су пропорционалне и зависе од степена сродства између оставиоца и наследника. Стопе су дате на илустрацији 3.10.

Пореске стопе пореза на наслеђе и поклон

Наследни ред	Пореска стопа
Први	Ослобођен плаћања пореза
Други	1,5%
Трећи и даље	2,5%

Извор: ЗПИ, чл. 19.

Илустрација 3.10. – Пореске стопе пореза на наслеђе и поклон

⁵⁷ Вид. Радичић, М., Раичевић, Б. (2011).

Пореска ослобођења

Порез на наслеђе	Порез на поклон
Наследник првог наследног реда, брачни друг и родитељ оставиоца	Поклонопримац првог наследног реда и супружник поклонодаваца
Наследник – земљорадник другог наследног реда (под одређеним условима)	Поклонопримац – земљорадник другог наследног реда (под одређеним условима)
Наследник другог наследног реда на један наследни стан (под одређеним условима)	Поклонопримац другог наследног реда на један на поклон примљен стан (под одређеним условима)

Извор: ЗПИ, чл. 21.

Илустрација 3.11. – Пореска ослобођења

Пореска ослобођења су представљена на илустрацији 3.11.

Порески обавезник пореза на наслеђе и поклон је дужан да поднесе пореску пријаву на *Обрасту ЗПИ* – 3 (Пореска пријава за утврђивање пореза на наслеђе и поклон) у року од 30 дана од дана настанка пореске обавезе.

Порез на пренос апсолутних права. – *Предметн ојорезивања* овим пореским обликом према ЗПИ чл. 23 је пренос стварних права на непокретностима (права својине), пренос интелектуалне својине, права коришћења грађевинског земљишта, права својине на употрeбљаваном моторном возилу и др.

Порески обавезник пореза на пренос апсолутних права је у принципу продавац, односно преносилац права које је предмет овог опорезивања.⁵⁸

Пореску основицу чини уговорена цена уколико није нижа од тржишне вредности предмета опорезивања.

Пореска стопа пореза на пренос апсолутних права износи 2,5%.

Порески обавезник пореза на пренос апсолутних права је дужан да поднесе пореску пријаву на *Обрасту ЗПИ* – 4 (Пореска пријава за утврђивање

⁵⁸ Вид. Радичић, М., Раичевић, Б. (2011).

пореза на пренос апсолутних права) у року од 30 дана од дана настанка порезе обавезе.

Проверите своје знање

1. Наведите категорије имовине које су предмет опорезивања порезом на имовину.
2. Које су основне карактеристике опорезивања имовине у домену припадности прихода?
3. Набројте модерне теоријске правце у којима се разматра опорезивање имовине.
4. Направите преглед различитих врста пореза на имовину.
5. Укажите на различите видове опорезивања имовине у нашој земљи.

3.13. ЦАРИНЕ, ТАКСЕ, НАКНАДЕ И ДОПРИНОСИ

Царине, таксе и накнаде су значајне категорије јавних прихода. Иако су се кроз различите временске периоде значај а и сами облици наведених јавних прихода мане или више мењали, они су свој значај задржали до данас.

3.13.1. Царине – појам, карактеристике и врсте

Царине представљају врсту фискалних прихода, односно посебну дажбину коју држава наплаћује приликом преласка робе преко државне, односно царинске границе. Спадају у посредне порезе и представљају један од најзначајнијих инструмената спољнотрговинске размене.⁵⁹ Питања царина се дугото разматрају у економској теорији уопште, а у јавним финансијама као значајан јавни приход. У претходним разредима анализирали сте царине и њихов утицај на цене, благостање потрошача и др. Уочили сте да царине заправо отраничавају увоз па се може наћи назив „намет на увоз“. Често се и називају „порез на увоз“. Царине у јавним финансијама се углавном анализирају са становишта врсте фискалних прихода, односно, прецизније, као посредни порези који су издешени приходи буџета.

Важно је истаћи да су царине типичан приход буџета највишег нивоа власти (централног, односно федералног). Историјски посматрано, њихов билансни значај је прагмо развој држава и различитих видова интеграција.

⁵⁹ Вид. Раичевић, Б. (2008)

ЗНАЧИМОСТ

Царине као један од најстаријих пореза некада су се наплаћивале и при прелазу робе у унутрашњем промету (нпр. транспорт робе из места у места).

Према Попов-Илић, Г., Павловић, Ђ. (2003)

Значај царина са фискалног становишта био је веома изражен у старом и средњем веку, а касније се смањивао, али свакако не толико да би био занемарив.

Циљеви због којих се увводе царине могу да буду:⁶⁰ 1) фискални, значи да се прикупе одговарајућа финансијска средства у буџете; 2) економски, и то вишеструки и разноврсни, значи да се са царином заштити домаћа привреда или само одређена грана од спољне конкуренције, царином се може повећати цена увозној роби, потенцирати развој одређене гране, деловати на стругтуру трошкова и расподелу бруто домаћег производа (БДП); 3) социјални, значи деловати царинама на цене одређених производа који су од интереса за животни стандард одређених социјалних група, деловати на стимулације одређене погрешне преко снижавања цена одређене групе производа.

У финансијској литератури и пракси постоји више кригеријума за поделу царина, а најчешће се користе поделе према:⁶¹ 1) кретању робе; 2) начину обрачунавања; 3) начину увођења; 4) висини одређења и 5) основној економској функцији.

Детаљнији увид у различите врсте царина дат је на илустрацији 3.12.

Будући да је царина у суштини врста пореза, и код ње се примењују исти термини који су познати и код пореза, само што се реч „порез“ замењује речју „царина“ (порески обвезник – царински обвезник, пореска основница – царинска основница и сл.).⁶²

Поред наведених заједничких елемената, код царине се јављају и одређени битно различити термини који су карактеристични само за царине. Од бројних, као најзначајнији се издвајају следећи: 1) царинска декларација, 2) царински орган, 3) царинска лежарина, 4) складовни депозит, 5) царинска складовшта, 6) царинска слободна зона, 7) царинска дажбина и 8) царинска граница.

⁶⁰ Вид. Раичевић, Б. (2008).

⁶¹ Вид. Раичевић, Б. (2008).

⁶² Вид. Раичевић, Б. (2008).

Царине

Према кретању робе	Увозне – примењују их све земље, служе за остваривање фискалних прихода и заштити домаће производње; Извозне – ретко се примењују, некада су се наплаћивале на извоз; Транзитне – ретко се примењују, некада су биле заштитне, наплаћују се на робу која прелази из једне у другу земљу преко националног царинског подручја.
Према начину обрачунавања	Специфичне – обрачунавају се према врсти и количини робе, а царинска стопа је одређена према јединици мере (метар, килограм, литар и сл.); ретко се примењују данас; Вредносне или ад валорем – царине се обрачунавају на бази царинских стопа које су изражене у проценту од вредности робе. Основни облик обрачунавања царина данас. Проблемски у примени овога метода јављају се због проблема процене вредности увезене робе; Мешовите – представљају комбинацију специфичне и вредносне царине. Данас су у свим царинским системима мешовите царине, посебно код производа чије цене значајније варирају током године.
Према начину увођења	Аутономне – то су оне које држава самостално уводи, тачније аутономних царина доноси надлежни државни орган самостално или законско. Држава може самостално да их мења и укида не водећи рачуна о интересима других држава својих спољнотрговинских партнера. Уговорне или конвенционалне – резултат су конвенције две или више држава. Ове царине се најчешће доносе на основу међународних уговора између више земаља.
Према висини оптерећења	Диференцијалне – представљају специфичан тип царина који се ретко примењује, обично у околностима вођења трговинског или царинског рата између појединих држава. Прецеденцијалне – представљају тип царина које примењује одређена држава са једном или са више других држава, признајући њеним производима привилегован положај на свом тржишту. Примењују се ниже царинске стопе од уобичајених, чиме се преферира увоз из тих земаља. Посебан случај је када се овај облик комбинације са колузомом наредити повлашћења а то значи да ће се за земљу која ужива статус најповољнијега нације систематски примењивати најниже царинске стопе.
Према основној економској функцији	Фискалне – уводе се са циљем да се обезбеди одређени износ јавних прихода. Најчешће се уводе на луксузне производе односно производе који су домаћи производни производње несразмерно високи у односу на светско тржиште. Заштитне – представљају такав тип царина који држава уводи у циљу заштите домаће производње. Сврха ових царина је да се повећа цена увозних производа и тиме смањи њихова конкурентна способност на домаћем тржишту.

Извор: Према Попов-Илић, Г., Павловић, Ђ. (2003) и Раичевић, Б. (2008).

Илустрација 3.12. – Врсте царина

Специфични термини који су одлика царина

Карактеристични термини	Пошљење
Царинска декларација	Писмена пружава царинског обвезника у коју се уносе сви подаци неопходни за царинчење робе (назив, вредност, количина робе и слично). Саставља се на прописаном образцу а истинитост података се потврђује потписом.
Царински орган	Посебан финансијски орган државне управе чија је надлежност да врши надзор над увозом, извозом и транзитом робе преко царинског подручја, те обављање царинчења и девизне контроле на граници царинског подручја.
Царинска лежарина	Представља накнаду која се плаћа за смештај робе у царинско складиште.
Складишни депозит	Представља депоновати новац, путника код царинских органа при уласку или изласку из земље.
Царинска складишта	Служе за смештај неоцаринчене робе и под контролом су царинских органа. Роба се складишти без плаћања царине, а царини се када напушта складиште.
Царинска слободна зона	Део државне територије издвојен из њеног царинског подручја. Роба унесена у слободну царинску зону (лику) не подлеже плаћању царине већ тек када је роба напушта.
Царинска дажбина	Представља збир свих давања којима је оптерећена роба при царинчењу (царина, лежарина, царинске таксе и друге царинске дажбине).
Царинска граница	Подручје ограничено царинском цртом (линијом) које се, у принципу, поклапа са државном границом.

Извор: Према Попов-Илић, Г., Павловић, Ђ. (2003) и Раичевић, Б. (2008).

Илустрација 3.13. – Специфични термини који су одлика царина

3.13.2. Царински систем Републике Србије

У наставку ћемо кратко анализирати царински систем у нашој земљи. Анализа ће се заснивати на адекватној постојећој законској регулативи којом је уређена ова тема. Царински систем Републике Србије заснован је на Царинском закону (ЦЗ) и Закону о царинској тарифи (ЗЦТ).

Царинска тарифа представља систематски списак робе са разних аспеката и статуса робе у увозу. Стопе царина предвиђене у царинској тарифи примењују се на робу пореклом из земаља које су са Србијом закључиле уговор са клаузулом највећег повлашћења. На робу из осталих земаља примењују се тарифе увећане за 70%.

Царинска тарифа Србије базира се на *међународном хармонизованом систему* назива и шифарских ознака робе, као и на Комбинованој номенклатури Европске уније.

Царински закон је основни нормативни акт царинског система земље. Њиме се уређују бројна питања од интереса за несметано функционисање царинског система као врло значајног сегмента привредног система.

Царинско подручје обухвата територију на којој се примењује одређени царински систем. По правилу оно се поклапа са државном границом, као што је то у Србији.

Царинска роба су све ствари које се увозе у царинско подручје, односно уносе или примају и које се из тог подручја извозе, односно износе или шлаљу, или се преко тог подручја превозе, односно преносе.

Царински обвезник је лице које уноси робу у царинско подручје или износи робу из царинског подручја Србије, лице на које тласи превозна исправа и лице на које се преноси право из превозне исправе.

Царинске робе обухвата пружем увозне царинске декларације; претлед робе и сврставање робе према Царинској тарифи и другим тарифама; утврђивање царинске основнице, износа царина и других царинских дажбина које терете робу, наплата утврђених износа царина и других царинских дажбина.

Царинска основница на коју се примењују стопе из Царинске тарифе је вредност робе. Вредност робе је утоворена цена (трансакцијска вредност), укључујући све трошкове и издатке до наше границе (трошкови превоза, осигурања, провизије посредника, трошкови паковања и коришћења контејнера, трошкови углара, истовара, претовара и др.). Царинска основница за робу која се извози је фактурна вредност робе франко граница Србије.

Поред царина, велики је број других инструмената царинске заштите, као што су: дажбине за изравнање пореског оптерећења; посебне таксе; дажбине за царинско евидентирање; додатне царине; сезонске царинске стопе

(прелевмани); преференцијалне царинске стопе; јединствена царинска стопа и др.

Приходи од царина и неких других царинских дажбина су приходи буџета Републике. Њихов актуелни билансни значај није занемарив (око 3%), али показује опадајући тренд имајући у виду опште тенденције у свету. Бројни регионални споразуми, на пример, СЕФТА (енг. *Central European Free Trade Association*), прикључење ЕУ, прикључење Светској трговинској организацији, чему Србија тежи, имају за циљ смањивање, односно укидање царина, што води маргинализовању билансног значаја прихода од царина.

Проверите своје знање

1. Због којих циљева се увозе царине?
2. Направите претлед критеријума за поделу царина.
3. Кратко опишите различите врсте царина.
4. Наведите термине који карактеришу само царине.
5. Дефинишите сваки елемент царина.

3.13.3. Таксе – појам, карактеристике и врсте

Такса је међу најстаријим фискалним јавним приходима. Под таксама се подразумевају јавни приходи које држава и њени органи примају као противнакнаду од појединца или група за учињене услуге својих органа и установа.⁶³ У основи таксе је, дакле, противнакнада за учињене услуге државних органа, што их разликује од других врста јавних прихода, на пример од пореза. Ова чињеница представља елементарну карактеристику такса као облика јавних прихода и омогућује да се прецизно подвуче линија разграничења између такса и других облика јавних прихода, пореза и доприноса посебно.

Треба подвући да се таксе не наплаћују за све врсте услуга и радњи које пружају државни органи и установе. Заправо, плаћање таксе односи се само на тзв. нематеријалне услуге које пружају државни органи. То се посебно односи на услуге административних, царинских или судских органа.

Изузев наведене карактеристике такса, не треба изгубити из вида ни доброволност, као значајну карактеристику ове врсте јавних прихода. Насупрот порезу који представља обавезно давање, елементима принуде у одређеним фазама, при плаћању таксе лице које је плаћа слободно доноси одлуку да ли

⁶³ Вид. Раичевић, Б. (2008).

ће користити услугу и платити таксу или неће. Регки су случајеви да се нека такса плати (с елементима принуде), иако се услуга не користи (нпр. плаћање таксе при регистрацији возила за коришћење путне мреже).

Такса је веома неизанашан јавни приход, билансно занемарљив, који уз то показује осветну нееластичност и смањену могућност прилагођавања вредним осцилацијама.

Као и порези, таксе представљају давање у новцу. У великом броју случајева код такса се примењује читав низ техничких поступака који су слични онима који се примењују код пореза.

Утврђивање висине таксе је посебан проблем. При увођењу и утврђивању висине таксе мора се водити рачуна о поштовању неколико принципа. Наиме, таксена тарифа: 1) треба да буде општа и да зависи једино од врсте и величине услуге, 2) не сме да буде компликована и да омогућује арбитражно оцењивање органа и 3) треба да обухвати услугу у целини.

Такса не сме да буде прениска, чиме може да провоцира повећану тражњу за услугама, и може створити јавне расходе који се не могу покрити приходима од такса већ се морају финансирати и из других прихода, што није препоручљиво нити прихватљиво. Такође, таксе не смеју да буду ни превисоке, јер ће смањити тражњу за појединим услугама, чиме ће се изгубити део јавних прихода а финансирате органа (суда, царина и сл.), опет ће пасти на терет општинских јавних прихода (пореза).

Заправо, висина такса зависи од неколико момената који се морају имати у виду.

Прво, висина таксе зависи од трошкова које државни органи чине када пружају услугу која је предмет плаћања таксе. Услуга има ангажман карактер па је често тешко утврдити стварне трошкове приликом пружања услуге и плаћања таксе.

Друго, висина таксе зависи од користи коју има обвезник таксе за учињену услугу. Уколико приликом вршења услуге постоји искључива корист појединца, при одређивању висине таксе треба водити рачуна да она буде приближна нивоу стварних трошкова за учињену услугу.

Треће, висина таксе зависи и од тога да ли се услуга чини искључиво кориснику или је присутан и општи интерес за конкретну услугу, односно радњу. Уколико је за извршење одређене услуге заинтересован не само појединац већ и јавноправно тело, висина таксе треба да буде нижа од ефективних трошкова.

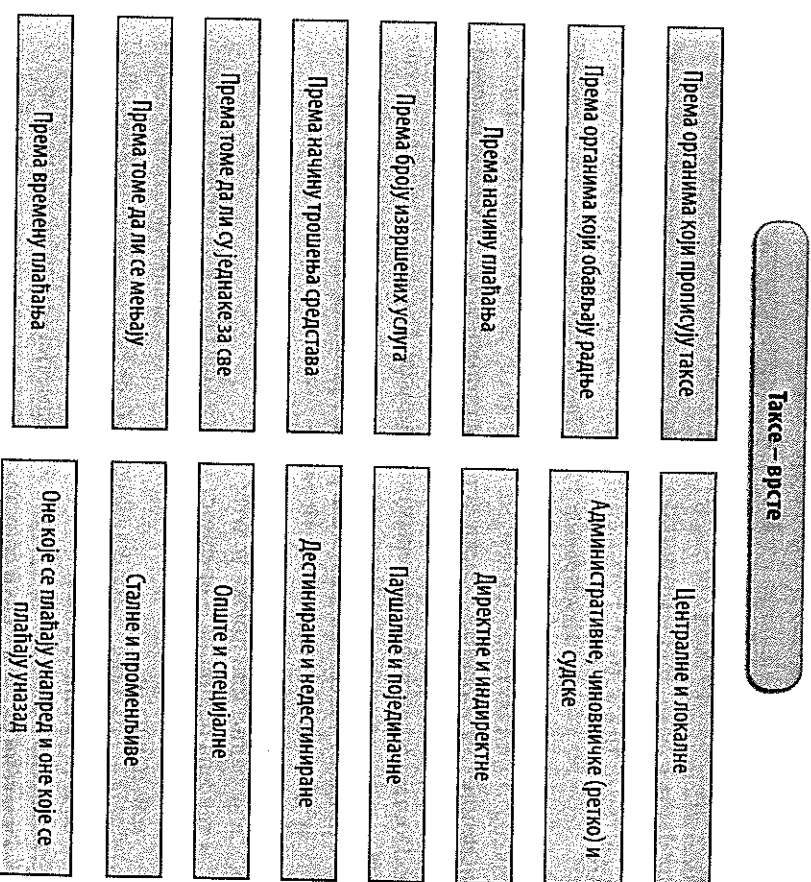
Четврто, држава понекад одређује висину таксе у смислу свог негативног става према неком облику делатности, па је у том случају висина таксе изнад стварних трошкова.

Такса се може наплаћивати на два начина: директно и индиректно. *Директан начин наплаће таксе* постоји када се такса плаћа у готовом новцу уз издавање одговарајуће признанице. Овакав начин наплате таксе је у принципу редак.

За таксе је карактеристичан *индиректан начин наплаће*, и то путем таксених марака или одређених таксених формулара. При томе, овај начин наплате може бити и унапред и уназад.

Такса представља приход одговарајућег буџета и њој подлежу и резиденти и нерезиденти.

Постоје бројне класификације такса. Најубогијањеније су приказане на илустрацији 3.14.



Извор: Према Раичевић, Б. (2008).

Илустрација 3.14. – Класификације такса

Таксена начела	
Начено легалитета	Таксе се уводе само законом
Начено општости	Таксе се одређују за све унапред
Начено једноставности	Таксена тарифа мора бити једноставна и да омогућује угодну плаћање
Начено некумуляирања	За исти спис или радњу није дозвољено да више јавноправних лица кумулативно наплаћује таксу

Извор: Према Попов-Илић, Г., Павловић, Ђ. (2003) и Раичевић, В. (2008).

Илустрација 3.15. – Таксена начела

Приликом уређивања система такси примењују се одређена таксена начела од којих издвајамо неколико и презентујемо их на илустрацији 3.15. Постоје и специфични термини код такси. Посебно подвлачимо следеће:⁶⁴

- предмет таксе – подразумева радњу државног органа или услугу за коју је предвиђено да се плати такса;
- таксени обвезник – физичко или правно лице на чији се захтев обавља радња или пружа услуга;
- таксена основица – вредност услуге која служи за обрачун таксе;
- таксена стопа – износ који може бити одређен: фиксно, у проценту или паушално;
- таксена тарифа – систематски сређен попис радњи, услуга и слично, за шта се плаћа такса;
- таксена ослобођења – лична и предметна прописана законом;
- таксени систем – скупи свих таксених облика који су у употреби у одређеној земљи.

⁶⁴ Вид. Раичевић, В. (2008).

3.13.4. Систем такса у Републици Србији

У Републици Србији постоје републичке, покрајинске, градске и општинске таксе.

Републичке таксе су уведене законима и појављују се у два вида: *административне* и *судске* таксе.

Законом о административним таксама одређено је да се за списе и радње у управним стварима код државних органа плаћају таксе. Ове таксе су бројне а таксеном тарифом је наведено за које радње или услуге се плаћају и у ком износу. Битно је нагласити да висина ових такса значајно варира. Наведене таксе су приход републичког буџета.

Законом о судским таксама прописане су обавезе плаћања судских такса у поступцима пред судовима. У тарифи која је саставни део закона наведене су бројне таксе чији износи веома много варирају. Ове таксе су делом приход буџета а делом судова.

Покрајинске, градске и општинске таксе уводе се одговарајућим одлукама скупштине. Постоје искључиво административне таксе, а врсте такса, њихов број, као и поједили елементи осетно варирају од општине до општине, за шта је тешко наћи оправдање. Иначе, оне су приход одговарајућих буџета.

У Србији су на основу Закона о локалној самоуправи дате могућности локалним самоуправама да уведу тзв. комуналне таксе (укупно 16 различитих врста такса). Овај закон је одредио и све елементе таксе препуштајући локалној самоуправи да евентуално не мора да увече све таксе. Такође, препуштено је локалним самоуправама да уvažавајући своје локалне специфичности, самостално одређује висину за највећи број такса.

Ове таксе су приход локалних буџета.

Проверите своје знање

1. Које су карактеристике такса?
2. Наведите и кратко опишите различите врсте такса.
3. Наведите таксена начела.
4. Направите преглед специфичних термина који се појављују код такса.
5. Наведите примере различитих такса у Републици Србији.

3.13.5. Накнаде као јавни приход у Републици Србији –

опште напомене и класификација

Накнаде су релативно и апсолутно новија врста јавних прихода а њихова појава је условљена потребом решавања одређених економских, урбаних, еколошких и других нефискалних циљева. У питању је иначе класична врста парафискалних јавних прихода. Накнаде су, према томе, дефинисани јавни приходи, по правили нису предмет директног регулисања фискалног органа државе, плаћају их само одређене категорије обвезника и не морају да буду приход буџета.

Накнаде се уводе за коришћење добара од општег интереса, и то за коришћење: 1) воде, 2) шума, 3) земљишта, 4) путева, 5) рудног блага и 6) природног лековитог фактора.

Накнаде се у Србији могу увести на два нивоа: републичком и локалном. Све накнаде се уводе одговарајућим законима, с тим што је њихова конкретизација и операционализација могућа и спроводи се одговарајућим локалним прописима поготово ако наведене накнаде припадају локалним буџетима. Другим речима, основни елементи локалних накнада, односно накнада које припадају локалним буџетима уређују се законом а разараду, у границама законских овлашћења, одлукама општина, градова, односно града Београда.

Законом о водама уведене су следеће накнаде:

- 1) накнада за коришћење вода,
- 2) накнада за заштиту вода,
- 3) накнада за извађени материјал из водотока,
- 4) накнада за коришћење минералних вода,
- 5) накнада за наводњавање,
- 6) накнада за одводњавање и
- 7) накнада за коришћење водопривредних објеката и вршење других услуга.

Водама газдују јавна предузећа Србијаводе и Војводиनावоде. Висину ових накнада утврђује Влада уређбом (за прве четири накнаде), а јавно предузеће за остале три накнаде. Има доста проблема у административну наведеним накнадама, па је степен наплате релативно незадовољавајући.

Законом о шумама уведене су следеће накнаде:

- 1) накнада за посечено дрво – основницу чини тржишна вредност посеченог дрвета,
- 2) накнада за искречену шуму – основницу чини тржишна вредност посеченог дрвета,

- 3) накнада за коришћење шумског земљишта које се даје у закуп – основницу чини наплаћена накнада и
- 4) накнада за коришћење шума и шумског земљишта када се даје у закуп за испашу – основница је износ наплаћене накнаде.

Државним шумама газдују јавна предузећа Србијашуме и Војводиначуме, као и национални паркови и специјализоване фирме (факултети и сл.). Висину накнаде одређују фондови, а накнада припада делом буџету републике а делом локалним буџетима.

Закон о путевима увео је бројне накнаде (13) а најважније су:

- 1) годишња накнада за моторна возила приликом регистрације,
- 2) накнада за употребу пута, његовог дела и путног објекта,
- 3) накнада за постављање натписа у земљишном појасу пута,
- 4) накнада за прикључење прилазног пута на јавни пут,
- 5) накнада за постављање инсталација на пут,
- 6) обирна накнада за иностран возила,
- 7) накнада за изградњу и коришћење комерцијалних објеката на које је омогућен приступ с пута ван насељеног места.

Надлежност за одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање магистралним и регионалним путевима припада Републичкој дирекцији за путеве а за остале путеве надлежне су локалне заједнице. Висину неких накнада одређује Влада, неке Дирекција за путеве а неке локални органи. Приходи од ових накнада су приходи буџета Републике, односно локалне самоуправе и Дирекције за путеве.

Закон о пољопривредном земљишту је увео две накнаде, и то: накнаду за промену намењене коришћења пољопривредног земљишта у грађевинско (обвезник је инвеститор а висина накнаде је између стотруког и петостотруког износа катастарског прихода) и накнаду за коришћење пољопривредног земљишта у државној својини (обвезник је корисник а висину одређује Влада). Прва накнада припада локалном буџету а друга буџету Републике.

Закон о бањама установљава накнаду за коришћење природног лековитог (бањског) фактора. Њену висину одређује Влада, односно органи локалне самоуправе чијем буџету и припада.

На основу Закона о рударству, уведена је накнада за коришћење минералних силовина. Висину накнаде одређује Влада, а приход се дели између буџета Републике (80%) и буџета локалне самоуправе (20%).

Проверите своје знање

1. Које су карактеристике накнада као врста јавних прихода у Републици Србији?
2. Наведите примере за различите врсте накнада.

3.13.6. Систем доприноса за социјално осигурање у Републици Србији

3.13.6.1. Појам социјалне сигурности

Друга половина 19. века обележена је израстањем проблема социјалне сигурности значајног дела становништва развијеног света, Северне Америке и Европе, чија је егзистенција у потпуности зависила од њиховог рада.

Појам социјалне сигурности представља најшири појам којим се обухвата и означава заштита коју друштво пружа својим члановима путем различитих мера јавног карактера о чему је кратко већ било речи. По правилу, социјална сигурност обухвата заштиту која се односи на (1) економске и социјалне последице услед престанка или умањења наднице, до чега долази услед болести, материнства, повреде на раду, незапослености, инвалидности, старости или смрти, (2) пружање здравствене заштите и (3) пружање помоћи породицама са децом.

Независно од форме у којој се јавља, социјално осигурање се финансира доприносима које, у различитој сразмери, плаћају осигураници и друга лица, а најчешће њихови послодавци. Подразумева се да и држава на разне начине може да учествује у финансирању социјалног осигурања.

Социјално осигурање као тековина развоја друштвено-економских односа настало је крајем 19. века у Немачкој када је први пут уведено обавезно социјално осигурање од великих ризика: старости, инвалидности, болести и незапослености. Његова појава се везује за немачког канцелара Бизмарка (нем. Otto von Bismarck). У финансирању социјалног осигурања тада су учествовале три стране: запослени, послодавци и држава. Овај систем задржао се у својој основи и данас и назива се бизмарковским моделом социјалног осигурања. Са мањим или већим изменама у примени је у највећем броју савремених држава.

Осим бизмарковског модела, касније се појавио и беверицов (енг. Jotd William Henry Beveridge, енглески економиста и државник из периода Другог светског рата). Овај модел полази у суштини од чињенице да социјална сигурност, а не само социјално осигурање треба да буду двојак финансирања: матерински и деџи донаци, као и здравствена заштита треба да се финансирају из буџета, а пензије путем доприноса, на принципима социјалног осигурања. Друштвено-економски развој у 20. веку довео је до интегрисања ова два модела тако да постоје њихове својересне комбинације, с преодминацијом првог (чешће), односно другог (ређе) приступа.

Социјално осигурање представља заштиту коју друштво пружа својим члановима кроз јавне мере (инструменте) како би их обезбедило од економских и социјалних потешкоћа насталих услед значајног смањења њихове економске снаге (прихода) због болести, повреде на раду, незапослености, инвалидности, старости или смрти. Поред тога, социјално осигурање обезбеђује, јединим својим сегментом, и покриће трошкова лечења као и посебну помоћ (субвенцију) у случају дуже болести.

3.13.6.2. Доприноси за социјално осигурање у Србији

У Републици Србији социјално осигурање постоји у три вида, и то у виду: пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања за случај незапослености. За сваки од ова три вида социјалног осигурања у Србији је законима уведено обавезно плаћање доприноса за сваки вид посебно.

Тако, у Србији за пензијско и инвалидско осигурање постоје три врсте доприноса, и то: (1) доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, (2) доприноси за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем у складу са законом и (3) доприноси за случај инвалидности и телесног оштећења по основу повреде на раду и професионалне болести у случајевима утврђеним законом.

За здравствено осигурање предвиђене су две врсте обавезних доприноса, и то: (1) доприноса за обавезно здравствено осигурање и (2) доприноса за случај повреде на раду и професионалне болести у случајевима утврђеним законом.

За осигурање у случају незапослености предвиђен је само један допринос, и то допринос за обавезно осигурање за случај незапослености.

Обвезници доприноса су различито дефинисани за наведена три вида социјалног осигурања. Но, посматрано у начелу, обвезници за сва три вида осигурања су:

- 1) запослени,
- 2) послодавци,
- 3) предузетници и
- 4) полонпривредници који, међутим, нису обвезници доприноса за случај незапослености.

Наравно, варијабилитет обвезника се за поједине врсте доприноса не исцрпљује са наведене четири основне категорије. Тако, илустрације ради, наводи се да је, када је реч о пензијском и инвалидском осигурању, број об-

везника знатно већи. Поред наведене четири категорије, постоји још и 12 специфичних категорија обвезника овога доприноса.

Основница доприноса за сва три вида осигурања је у највећем броју случајева кореспондентна врсти обвезника, при чему је она идентична за две најчешће категорије обвезника: запосленог и његовог послодавца.

Ако је обвезник запослени, односно послодавац, основница је зарада, односно накнада у складу са законом који уређује радне односе, општим актом и уговором о раду, односно решењем надлежног органа.

Основница за предузетнике је опорезива добит, односно паушално одређени приход на који се плаћа порез према ЗПДП.

Основница за пољопривреднике је приход од пољопривредне делатности на који се плаћа порез у складу са ЗПДП.

Законом је одређена најнижа и највиша основница доприноса. Најнижу месечну основницу чини 40% просечне месечне зараде у Републици исплаћене у претходном тромесечју. Највишу месечну основницу доприноса чини петоструки износ просечне зараде по запосленом у Републици према последњем податку републичког органа надлежног за послове статистике.

Стопе доприноса су пропорционалне и веома различите и са становишта обвезника и са становишта основнице.

Збирне стопе по којима се најчешће (запослени и послодавац) плаћају доприноси су:

- | | |
|---|--------|
| 1) за обавезно пензијско и инвалидско осигурање | 24%, |
| 2) за обавезно здравствено осигурање | 12,3%, |
| 3) за обавезно осигурање од незапослености | 1,5%. |

Стопе додатног пензијског и инвалидског осигурања за стаж који се признаје у увећаном трајању варирају од 3,70% до 11%

Стопе доприноса за случај инвалидности и телесног оштећења по основу повреде на раду износе:

- | | |
|--|-----|
| 1) за пензијско и инвалидско осигурање | 4%, |
| 2) за здравствено осигурање | 2%. |

3.13.7. Фондови за финансирање обавезног социјалног осигурања – појам и врсте

Поред буџета Републике, фондови социјалног осигурања представљају најважнији сегмент буџетског система Србије. У Србији сагласно Закону о буџетском систему постоје следећи фондови социјалног осигурања:

- 1) Републички фонд пензијског и инвалидског осигурања,
- 2) Републички завод за здравствено осигурање и
- 3) Национална служба за запошљавање.

Сваки од наведених фондова је обавезан да у законом одређеном року сачини свој финансијски план. Наиме, финансијски план је инструмент финансирања организација обавезног социјалног осигурања. Финансијски план има своју приходну и расходну страну. По правилу, приходну страну сваког од наведених фондова чини у највећој мери приход по основу наплате њених одговарајућих доприноса. Но, поред доприноса се као приходи могу јавити и други приходи код појединих фондова. Тако, на страни прихода Републичког фонда пензијског и инвалидског осигурања значајну ставку прихода представљају трансфери из буџета Републике. За Републички завод за здравствено осигурање поред одговарајућих доприноса значајан приход представљају трансфери из Републичког фонда пензијског и инвалидског осигурања чиме се покривају расходи здравствене заштите пензионера. Трансфери из буџета су у случају Завода за здравствено осигурање скромни. У случају националне службе за запошљавање најважнији приходи су доприноси и одговарајуће догације и трансфери.

Расходна страна фондова је скоро неразуђена. Главна расходна ставка фондова је плаћање права из социјалног осигурања (код пензијског и инвалидског осигурања ради се о исплатама пензија, инвалиднина и накнада, код здравственог осигурања покривање трошкова лечења, лекова и других видова здравствене заштите, а код националне службе за запошљавање исплата накнада незапосленима али и покривање трошкова преквалификација и доквалификација).

Проверите своје знање

1. Кратко опишите проблем(е) социјалне сигурности.
2. Објасните систем доприноса за социјално осигурање у Републици Србији.
3. Које су врсте фондова за финансирање обавезног социјалног осигурања?
4. Опишите улогу различитих фондова социјалног осигурања у Републици Србији.

3.14. ЈАВНИ ЗАЈАМ

Јавни зајам представља облик јавног прихода који остварује држава или друго јавноправно тело код носилаца дохотка или код емисионе установе. Како бисмо објаснили појам јавног зајма, поделили смо се да наведемо

основне карактеристике и узроке стварања јавног зајма. Анализирамо и критеријуме за разврстање јавних зајмова, као и емисију, амортизацију, конвезију и консолидацију јавног зајма. Ради се о појмовима подједнако значајним за разматрање и сазнања везана за јавни зајам.

3.14.1. Основне карактеристике и узроци стварања јавног зајма

Држава приступа емисији јавног зајма („узима јавни зајам“) због остваривања одређених циљева, односно због покривања дефицита у буџету. Јавни зајам је ванредни јавни приход државе који најчешће настаје у условима када су држави у кратком року потребна одређена средства, најчешће за ванредне јавне расходе које не може да покрије редовним јавним средствима.

Јавни зајам је данас у савременим условима постао један од значајних инструмената који користе државе за финансирања нарастајућих јавних расхода. Од економске кризе крајем 30-их година прошлога века државе се систематски задужују, те се стално повећавају узимања јавних зајмова у свим земљама света. Основна карактеристика савремених привреда, према томе, могла би се изразити као стални раст дефицита буџета и повећања јавних зајмова. Томе доприноси све израженији државни интервенционизам, све већи раст многих постојећих категорија јавних расхода (војни расходи, интервенције у пољопривреди, инфраструктури, истраживању и образовању, обезбеђивање помоћи незабринутим и незапосленим, старима и омладини), али и појава и еномни раст нових категорија јавних расхода (еколошки расходи, расходи за космичка истраживања и сл.). Бројни су узроци стварања јавног зајма. Они су се мењали кроз историју јавних финансија, али се сматра да су следећи општеприхваћени:

- 1) први узрок настајања јавног зајма јесте појава ванредних, углавном великих јавних расхода,
- 2) као узрок настајања јавних зајмова наводи се и временско непоклапање између прилива (формирања) јавних прихода и одлива (чињења) јавних расхода,
- 3) као узрок настајања јавних зајмова наводи се и недостатак новчаних средстава за покриће редовних јавних расхода, односно немогућност додатног пореског оптерећења и
- 4) као посебан и у последње време најјачи узрок настајања јавних зајмова наводи се повећање државног интервенционизма, што по природи ствари тражи додатна средства.

Карактеристике јавног зајма

Карактеристике	Појашњење
Дестиниран јавни приход	Узима се за унапред познату намену.
Ванредан јавни приход	/
Нефикални јавни приход	Наглашена је доброволност.
Повратни јавни приход	Држава враћа јавни зајам према уговореном року и уговореним условима.
Повлачи враћање и главнице и уговорене камате	/
Препоставља примену метода распоређивања јавног терета кроз време	Држава пребације терет отплате садејних јавних зајмова на будуће генерације.

Извор: Према Раичевић, Б. (2008).

Илустрација 3.16. – Карактеристике јавног зајма

Мишљења о опортуности јавног задуживања су подељена. Има доста аргумената против јавног задуживања а међу њима се посебно наводе следећи:

- 1) одсуство рационалног газдовања државном имовином и јавним приходима,
- 2) ограничавање и спречавање привредног развоја,
- 3) лако задуживање може довести до банкротства државе и
- 4) терет садашњих јавних расхода се превлађује на будуће генерације.

Наравно, много су бројнији и аргументованији разлози у прилог јавног задуживања. Посебно се наводе следећи:

- 1) савремена држава без средстава јавног зајма не би могла успешно да врши своје функције, јер је јавни зајам саставни део привредног система и економске развојне политике,

Критеријуми за разврставање јавних зајмова

Критеријум	Појашњење
Територијални принцип	Унутрашњи и спољашњи јавни зајам
Метод који држава користи да би дошла до јавног зајма	Доброволјни (уобичајено), принудни (данас ретки) и патристски (у ванредним околностима)
Време враћања	Краткорочни (до 5 година), средњорочни (од 5 до 15 година) и дугорочни (преко 15 година) јавни зајмови
Начин отплате	Рентни (држава враћа само камату, остатак кад је у могућности, данас ретки) и амортизациони

Извор: Према Раичевић, Б. (2008).

Илустрација 3.17. – Критеријуми за разврставање јавних зајмова

- 2) јавни зајмови употребљени за производне инвестиције сами стварају средства за отплату узетог јавног зајма,
- 3) средства јавног зајма се све више користе у производне сврхе, а последица тога је јачање материјалне снаге државе,
- 4) јавним зајмом се у кратком року могу прикупити много већа новчана средства него порезима, нарочито у условима када је држава достигла горњу границу фискалног оптерећења,
- 5) јавни зајам закључен у иностранству повећава националну акумулацију, при чему је од посебне важности како се и у којој сврхе користе средства прибављена јавним зајмом,
- 6) највећи део јавног зајма отплаћује генерација која га је и узела, а малим делом то је терет будућих генерација (јер је најчешће реч о краткорочним облицима јавног зајма).

3.14.2. Емисија, амортизација, конверзија и консолидација јавног зајма

Држава може да расплише јавни зајам на три начина, емисијом обезвница, уписом у књигу јавног дуга и склапањем уговора о јавном зајму. Прва два начина користе се за унутрашњи јавни зајам, док је трећи начин карактеристичан за иностране јавне зајмове. Такође, други начин се више не користи. Постоје две методе емисије јавног зајма путем обезвница: директна и индиректна.

Директна емисија јавног зајма је када се држава директно обраћа правним и физичким лицима за упис јавног зајма. То је најједноставнији начин емитовања јавног зајма будући да између државе и поверилаца нема посредника. Директна емисија као уобичајенија појава спроводи се у државама у којима су развијени и финансијско тржиште и штедња. Код директне емисије се, осим тога, избегава могућност препродаје и штекулације са обезвницама, сигурност контроле је јача, а избегава се и евентуална инфлација. Директна емисија подразумева да су прецизирани висина јавног зајма, висина каматне стопе, рок враћања, начин амортизације и друге евентуалне погодности за уписнике.

Директна емисија подразумева да се ангажује способан државни финансијски апарат који ће спровести послове око емисије.

Индиректна емисија подразумева да држава поверава послове емитовања јавног зајма некој финансијској институцији (банци). Банка одмах и у целости исплаћује држави јавни зајам а касније препродаје обезвнице физичким и правним лицима. Банка налази свој интерес у заради која се формира на разлици цене између плаћеног курса и онога по којем продаје обезвнице. Ова метода поред тога што обезбеђује да држава отмах долази до укупног износа јавног зајма истовремено отвара могућност, ако је менаџмент банке добро проценио ситуацију, велике зараде које банке могу да остваре. Наравно, могуће је и догађа се да банка претрпи штету услед лоше процене.

Метода индиректне емисије користи се обично када држава није сигурна да ће путем директне емисије доћи до потребног износа јавног зајма, било стога што нема квалитетан финансијски апарат, било што нема времена да чека ефекте директне емисије.

За склапање уговора о јавном зајму ваља рећи да представља савремену праксу и да је реч о најраспространијем начину појављивања јавне државе на иностраном финансијском тржишту. Уговор о јавном зајму има тачно дефинисане све битне елементе: уговорне стране, предмет уговора, висину

камате и начин њеног плаћања, рок повраћаја и место испуњења уговорних обавеза.

Амортизација јавног зајма представља последњу фазу у процесу финансирања државних потреба путем јавног зајма. У питању је враћање јавног зајма, по правилу на начин и у роковима који су утврђени уговором. Испуњавање уговорне обавеза редовне отплате јавног зајма представља најважнији темељ поверења грађана у државне институције и основ кредитбилитета земље на међународном финансијском тржишту.

Држава се може, грубо речено, на неколико начина ослободити терета јавног зајма.

Прво, да не призна јавне зајмове које је узео претходни режим (нпр. Социјетски Савез Социјалистичких Република – СССР није признао јавне зајмове које је закључила Царска Русија).

Друго, држава не може да сервисира своје обавезе и проглатава банкротство. Банкротство државе може бити делимитично (привремено одлагање сервисирања јавног зајма) или тотално (држава проглатава коначну обуставу свих плаћања по уговору из економских или политичких разлога). Познати су случајеви банкротства из економских разлога земаља Латинске Америке у 19. веку и земаља централне и Источне Европе и Латинске Америке осамдесетих година 20. века.

Треће, најприхватљивији и најубичајенији начин ослобађања терета јавног зајма јесте уредно сервисирања главнице и камате. Враћање јавног зајма налажу финансијски, економски, правни и етички разлози.

Враћање јавног зајма почиње одмах или протоком одређеног периода (тзв. *grace period*).

Краткорочни јавни зајмови враћају се одједном или у неколико ануитета, а код средњорочних и посебно дугорочних зајмова постоји више начина враћања.

Директна амортизација постоји када се јавни зајам враћа непосредно повериоцима путем ануитета (део главнице и припадајућа камата). Индиректна амортизација постоји када се обвезнице откупљују на тржишту хартија од вредности.

Факултативна амортизација постоји када држава оцени да постоје економски и финансијски услови. Другим речима, држава одређује када ће да уради амортизацију јавног зајма. Обично се у периодима криза, ратова и у другим значајним ванредним околностима не ради амортизација јавног зајма.

Коначно, постоји и *монетарна амортизација*, која се спроводи кроз депресијацију националне валуте. Овај начин није ни теоретски ни практично прихватљив и односи се само на унутрашње јавне зајмове.

Јавне зајмове као специфичну врсту јавних прихода која показује тенденцију сталног раста карактеришу управо због тога још два момента. Реч је о конверзији и о консолидацији јавног зајма.

Терет јавних зајмова за будуће савремених држава постаје све већи. Поред амортизације јавног зајма, којом се отплаћује редовним путем, слични ефекти се могу постићи и путем конверзије, односно консолидације јавног зајма.

Конверзија јавног зајма представља финансијску операцију којом држава мења неке елементе (камату, рок враћања) из уговора о јавном зајму и тако смањује његов терет. Промена се може обавити добровољно (сагласност обе стране у уговору) или принудно (без сагласности обе стране).

Коначно, консолидација представља финансијску операцију којом држава стаја више јавних зајмова са различитим условима (различите камате, рокови доспећа и сл.) у један, нови и обједињени зајам са новим јединственим условима. Мера консолидације је мотивисана разлозима практичности и поједностављења службе јавних зајмова, а остварује се и одговарајуће смањење терета отплате.

Проверите своје знање

1. Шта је јавни зајам?
2. Које су основне карактеристике јавног зајма?
3. Опшите узроке стварања јавног зајма.
4. Доведите у везу емисију, амортизацију, конверзију и консолидацију јавног зајма.
5. Објасните емисију, амортизацију, конверзију и консолидацију јавног зајма.

3.15. ОСТАЛИ ОБЛИЦИ ЈАВНИХ ПРИХОДА

У савременим државама поред многих категорија јавних прихода које се редовно јављају, постоје и категорије прихода које су повременог карактера али неретко могу бити значајне са становишта издашности. Напашену категорију прихода према Закону о буџетском систему чине бројни приходи. Издвајамо следеће:

- 1) нефискални (привредни) јавни приходи,
- 2) парадискални јавни приходи,
- 3) приходи од поклоне и донација,
- 4) приходи по основу концесионих накнада,
- 5) приходи остварени у процесу својинске трансформације,

- 6) приходи од емисије новца,
- 7) вишак прихода по завршном рачуну НБС,
- 8) приходи од новчаних казни изречених у кривичном, прекршајном и другим поступцима,
- 9) одузета имовинска корист и средства добијена продајом одузетих предмета у кривичном, прекршајном и другим поступцима.

Размотримо кратко наведене категорије прихода.

3.15.1. Нефискални (привредни) јавни приходи

Доменски приходи, приходи државних установа и државних (јавних) предузећа који се често називају нефискални (привредни) јавни приходи представљају специфичну врсту јавних прихода. Појављују се у свим савременим државама али је њихов билансни ефекат, по правилу, доста скроман, тешко предвидив а посебно је тешко утврдити га. Ова врста јавних прихода је у литератури често позната и под називом оригинарни (изворни) јавни приходи.

Њихова основна карактеристика је да се остварују по основу државног (јавног) власништва над економским добрима, или по основу делатности државе, њених органа, односно од ње овлашћених субјеката.

Под доменским јавним приходима подразумевају се приходи које држава остварује по основу својинског располагања сопственом имовином. Ова врста прихода може се остваривати продајом имовине, давањем у закуп или економском експлоатацијом, односно коришћењем имовине која је у својини државе.

Доменски приходи били су посебно познати и билансно издацини у ранијим етапама привредног развоја. Савремена држава у свом поседу ретко има значајнији обим имовине да би по том основу могла остваривати значајни доменске јавне приходе.

У одређеним савременим државама, посебно онима које се налазе у раним фазама и облицима транзиције, појављује се државна имовина у виду великих комплекса пословног, ређе стамбеног, простора који се недовољно користе за обављање државних функција. Нису ретки случајеви да државни органи издају у закуп или продају недовољно коришћени пословни простор и да по том основу остварују одређену масу јавних прихода. Ово је посебно значајно за локалне самоуправе.

Могу се остваривати и одређени приходи од делатности државних, односно јавних установа, као што су установе културе, образовања, науке,

здравства и сл. Реч је о јавним установама које су непрофитног (недобитног) карактера. У питању је, на пример, приход од продајних узаница, школарине, партиципације у здравству и сл. Како наведени приходи ни издалека не подмирују остварене расходе наведених установа, а то им и није сврха, наведене установе се претежно финансирају из буџета.

Наравно државне и јавне установе могу да остварују и друге врсте прихода бавећи се многим споредним активностима, али ти приходи немају карактер јавних прихода. Приходи које, на пример, оствари школа издајући један део свог школског простора или ангажовањем ученика на школској фарми, пољопривредном добру, односно у бачкој радионици, тј. задрузи, под одређеним условима могу да буду третирани (опорезовани) нормама Закона о торезу на добит предузећа, будући да је реч о продаји производа и услуга на тржишту уз накнаду. Тако остварени приход нема карактер јавног прихода. Другим речима, ради се о остваривању добити и по том основу могу да се стекну услови да се плати порез на добит предузећа.

Приходи државних предузећа спадају у најважније и билансно најиздапније јавне приходе у овој категорији. У савременој држави државни сектор може да има и има веома велики значај. То је посебно присутно у савременим условима дуготрајајуће економске кризе и рецесије која потреса велики део земаља.

За комплетно разматрање нефискалних јавних прихода неопходно је кратко се подсетити, свакако с добрим разлозима, мотива за оснивање државних предузећа. Наиме, бројни су мотиви и разлози оснивања државних предузећа. У ову категорију се свакако укључују и сва тзв. јавна предузећа. У суштини су у питању многи финансијски, економски и социјално-политички мотиви и разлози.⁶⁵

Када сте у првој години учили прве лекције о предузећу као привредном субјекту, без неке дубље теоријске анализе закључили сте да је мотив оснивања и рада већине предузећа стицање профита. Јасно је да су мотиви оснивања углавном исти без обзира на тип својине у предузећу. Ипак, овде је погрешно модификовати наведену тврдњу. Разлоге оснивања неки државних предузећа треба тражити у све мање економским, а све више социјално-политичким разлозима. Ипак, у појединим случајевима економски разлог може да буде значајан за оснивање државних предузећа. Обично је, раније а и сада, реч о секторима привреде у којима приватна иницијатива не показује интерес, или је пак у питању активност која захтева веома зна-

⁶⁵ Вид. Раичевић, Б. (2008).

чајан обим потребних средстава за оснивање.⁶⁶ Примери који ово потврђују су различите инвестиције државе у железнички саобраћај, производњу и дистрибуцију електричне енергије и др.

Битно је размотрити пословање државних предузећа са становишта следећа категорије јавних прихода коју анализирамо. Ваља закључити да многа државна предузећа у бројним земљама широм света послују са губицима, чак и она која имају статус монополисте. Разлоге треба тражити, пре свега, у већ истакнутим мотивима социјално-политичке природе. Бројна су предузећа која је основала држава уважавајући наведени разлог. Много је примера за то. Држава, на пример, оснива предузећа ради заштите здравствених интереса становништва, односно ради реализовања пожељних популационих и демографских трендова или пак ради решавања јавних комуналних проблема и др. Свакако да скоро у свим овим делатностима није реално очекивати да приватна иницијатива покаже заинтересованост. У питању су делатности које ценом услуга нису у стању да покрију расходе пословања, а у интересу је државе да се њихова цена држи на таквом, нижем нивоу.⁶⁷

3.15.2. Парафискални јавни приходи

Парафискални јавни приходи су категорија јавних прихода која егзистира од тридесетих година 20. века. По питању дефинисања ове групе прихода теоретичари јавних финансија показали су дубока неслатанја. Оно што се може издвојити као прихваћена одлика ових прихода је то да се појављују по правилу, *ad hoc* и да су првенствено намењеног карактера. Реч је најчешће о наменама економске и социјалне природе. У парафискалне приходе се економском наменом се, уобичајено, укључују доприноси коморама и другим удружењима привреда, а у парфискалните се социјалним наменама укључују се котизације и доприноси који се плаћају за поједине видове социјалног осигурања.⁶⁸

3.15.3. Приходи од поклона и донација

Према Закону о буџетском систему (чл. 2), *донација* се дефинише као нематеријална испорука прихода, који се остварује на основу писаног уговора између даваоца и примаоца донације. Законом је уређено да донације могу

⁶⁶ Вид. Раичевић, Б. (2008).

⁶⁷ Вид. Раичевић, Б. (2008).

⁶⁸ Вид. Раичевић, Б. (2008).

примати државни органи, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе, друге организације и заједнице које не остварују добит, осим политичких странака које не могу бити примаоци донација.

Према члану 2. Закона о буџетском систему, донације могу бити у роби (осим: дувана и дуванских префабевина, алкохолних пића и путничких аутомобила), у услугама, новцу, хартијама од вредности, имовинским и другим правима.

Конкретни примери донација које је примала и давала наша земља су бројни. Важан аспект донација за Републику Србију су биле различите донаторске конференције у одређеним временским периодима и са различитим поводом (наменом).

На крају треба нагласити да је наша земља често давала и донације, углавном за подручја погођена елементарним непогодама и природним катастрофама (нпр. донације Јапану, Индонезији и др.).

3.15.4. Приходи по основу концесионих накнада

Ова врста јавних прихода је предвиђена Законом о концесијама. Заступљеност ове категорије прихода је веома значајна у многим савременим државама. Реч је о јавном приходу који држава остварује дајући право коришћења или експлоатације одређеног општег добра физичком или правном лицу, домаћем или иностраном, које би било обавезано да за то право коришћења плаћа концесиону накнаду.⁶⁹ У нашој земљи се најчешће помињу концесија на израдни инфраструктуре и домену комуналних делатности. До сада остварени резултати су скромни.

3.15.5. Приходи остварени у процесу својинске трансформације

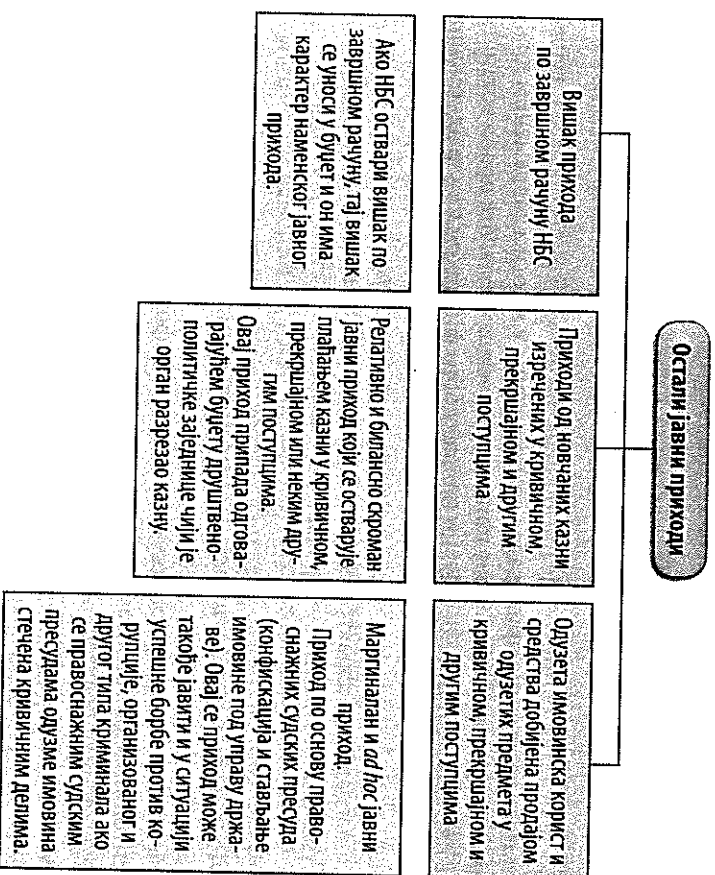
Очекивало се да се у процесу својинске трансформације (приватизације) у Републици Србији остваре значајни приходи од продаје државних, односно друштвених предузећа. У изради, конципирању, а посебно у примени неког од модела дуго се трагало и постојала су многа решења. Међани су модели углавном нису реализовани или нису реализовани до краја. Све то утицало је да је остваривање значајнијих јавних прихода изостало. Иако процес својинске трансформације још није завршен, не може се очекивати да ће ова врста прихода имати значајнији билансни ефекат по буџете како Републике

⁶⁹ Вид. Раичевић, Б. (2008).

тако и аутономне покрајине и локалних органа власти, али ни за фондове пензијског и инвалидског осигурања и Националне службе за запошљавања.⁷⁰

3.15.6. Приходи од емисије новца

Поред бројних категорија јавних прихода које смо анализирали, на реду је кратко разматрање једне од категорија прихода која је нарасле посебно. Када држава исцрпи све могућности увођења нових јавних фискалних прихода, када оптерећење postoјећим јавним приходима достигне неку горњу границу и када су исцрпене могућности даљег задживљања, да би се покри-



Извор: Према Раичевић, Б. (2008).

Илустрација 3.18. – Одабрани остали јавни приходи

⁷⁰ Вид. Раичевић, Б. (2008).

ли планирани јавни расходи, држава може да се послужи обезбђивањем недостајућих средстава емисијом новца – примарном емисијом.⁷¹ Овај извор јавних прихода држава треба да користи уз велику опрезност, водећи рачуна о монетарној и финансијској стабилности и општој економској ситуацији у земљи. Примарна емисија се може отети контроли и изазвати непримерно велику инфлацију, као што је било у Србији почетком 90-их година прошлог века.⁷²

Одређене категорије осталих јавних прихода са основним карактеристикама дате су на илустрацији 3.18.

Проверите своје знање

1. Који су нефискални јавни приходи?
2. Направите преглед парадигматских јавних прихода.
3. Наведите примере јавних прихода од конвезионих накнада.
4. Каква је разлика између прихода од емисије новца и прихода по завршном рачуну НБС?
5. Наведите примере прихода по основу казни, прекршаја и одузете имовинске користи.

Резиме поглавља

- Јавне приходе дефинишемо као трансакције које повећавају нето имовину државе на свим нивоима власти. Пореским системом се назива свук пореза, такса, доприноса, накнада и других јавних прихода (дажбина) уведених у једној земљи и повезаних у целину којима се могу остварити не само циљеви пореске политике.
- Порез представља инструмент јавних прихода којим држава, укључујући и ниже облике друштвено-територијалне организованости, од субјеката под њеном пореском влашћу принудно узима ношена средства, без непосредне противуслуге, у сврхе покривања својих финансијских потреба и постизања других, првенствено економских и социјалних циљева.
- Порез на доходак грађана (физичких лица) је порез из групе директних (непосредних) пореза, годинама
- У многим државама у свету представља билансно најважнији порески облик. Основни системи пореза на доходак грађана: целуларни, синтетички (глобални) и мешовити. Порез на доходак грађана у Републици Србији је мешовити модел опорезивања којег карактерише оноврзивање различитих прихода у тренутку настања, уз одређене нормиране облике (целуларна компонента модела) и годишње опорезивање дохода физичких лица (синтетичка компонента).
- У нашој земљи постоји и порез на добит правних лица. Уређен је Законом о порезу на добит правних лица.
- Порези на потпошњу плаћају се на пореску основицу која представља вредност производа, а узвек са ко-

⁷¹ Вид. Раичевић, Б. (2008).

⁷² Вид. Раичевић, Б. (2008).

ришћенем финалних добара и услуга у земљи потрошње. Акмизе представљају посебне врсте посредног пореза на потрошњу.

• ПДВ је настао и први пут почео да се користи 1994. године у Француској. ПДВ је данас један од најзначајних и најприступљивијих пореских облика у пореским системима држава широм света. У свим државама чланицама ЕУ уведен је и функционисао ПДВ.

• У Републици Србији Законом о порезу на додату вредност ПДВ је дефинисан као општи порез на потрошњу који се обрачунава и плаћа на испоруку добара и услуга и пружање услуга, у свим фазама производње и промета добара и услуга, као и на увоз добара.

• Порез на имовину представља непосредан, периодичан, анализитички и, у начелу, објектан порез.

• Опорезивање имовине у Републици Србији уређено је Законом о порезима на имовину. Порезом на имовину сматрају се: порез на имовину; порез на наслеђе и поклони и порез на пренос апсолутних права.

• У савременим државама поред многих категорија јавних прихода које се редовно јављају, постоје и категорије прихода које су повременог карактера али неретко могу бити значајне са становишта издашности. Иадавају се следеће категорије: нефискални (привредни) јавни приходи, парифискални јавни приходи, приходи од поклона и донација, приходи по основу концесионих накнада, приходи остварени у процесу својинске трансформације и др.

• Царине представљају врсту фиксалних прихода коју држава наплаћује приликом преласка робе преко државне, односно царинске границе. Царине су посредни порези и представљају један од најзначајнијих индустријалних и трговинских размена. Приходи су буџета највишег нивоа власти (Централног, односно федералног).

Кључне речи: јавни приходи, порески систем, класификације јавних прихода, порез, расподеле пореског терета, елементи пореза, циљева опорезивања, порез на доходак грађана, порез на добит правних лица, порези на потрошњу, ПДВ, порези на имовину, Таксе, царине, накнаде, јавни зајам, доприноси за социјално осигурање

• Такси је категорија јавних прихода које држава и њени органи примљају као противнакнаду од појединца или групе за учинене услуге својих органа и установа.

• Накнаде су релативно и апсолутно новија врта јавних прихода а њихова појава је условљена потребом решавања одређених економских, урбаних, еколошких и других нефискалних циљева. Реч је о парадоксалним јавним приходима које плаћају само одређене категорије обавезника и не морају да буду приход буџета.

• Социјална сигурност представља најшири појам којим се обухвата и означава заштитна коју друштво пружа својим члановима путем различитих мера јавног карактера. Социјална сигурност обухвата заштитну која се односи на: економске и социјалне последице угроде престанка или умањења наднице због болести, материјалности, старости или смрти, пружања здравствене заштите и пружање помоћи породицама са децом. У Републици Србији социјално осигурање постоји у три вида, и то у виду: пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања за случај незапослености. За сваки од ова три вида социјалног осигурања у нашој земљи је законима уведено обавезно плаћање доприноса за сваки вид посебно.

• Поред буџета Републике, фондови социјалног осигурања представљају најважнији сегмент буџетског система Републике Србије. У нашој земљи сапласку Закону о буџетском систему постоје следећи фондови социјалног осигурања: Републички фонд пензијског и инвалидског осигурања, Републички завод за здравствено осигурање и Национална служба за запошљавање.

• Јавни зајам представља облик јавног прихода који остварује држава или друго јавноправно тело код новца дохота или код емисионе установе.

Питања за понављање градива

1. Како гласи дефиниција јавних прихода?
2. Објасните суштину јавних прихода.
3. Које су врсте јавних прихода?
4. Дефинишите појам „порез“.
5. Наведите карактеристике пореза.
6. Објасните расподелу пореског терета.
7. Наведите критеријуме за оцењивање пореских система – ефикасност и правичност.
8. Наведите елементе пореза – пореску терминологију.
9. Који су циљеви опорезивања?
10. Наведите основне пореске облике.
11. Дефинишите доходак.
12. Који су основни облици пореза на доходак грађана?
13. Наведите карактеристике пореза на доходак грађана у Републици Србији.
14. Наведите предмете опорезивања пореза на доходак грађана у нашој земљи.
15. Обрачунајте порез на зарплату.
16. Попуните пореску пријаву о обрачуна-тим и плаћеним порезима и доприносима на зарплату.
17. Који су разлози за опорезивање добити предузећа?
18. Наведите карактеристике пореза на добит у Републици Србији.
19. Разликујте елементе пореза на добит у нашој земљи.
20. Објасните значај пореског биланса.
21. Сагставите порески биланс.
22. Обрачунајте висину пореске обавезе на основу пореског биланса на примеру.
23. Попуните пореску пријаву на основу пореског биланса.
24. Дефинишите порез на потрошњу и порез на доходак и утврдите разлике.
25. Који су основни облици пореза на потрошњу?
26. Дефинишите порез на додату вредност.
27. Наведите врсте пореза на додату вредност.
28. Објасните значај пореза на додату вредност.
29. Набројте елементе пореза на додату вредност у нашој земљи.
30. Наведите пореске обавезнике према роковима плаћања пореза на додату вредност у Републици Србији.
31. Објасните теоријске аспекте пореза на имовину.
32. Наведите карактеристике пореза на имовину у Републици Србији.
33. Дефинишите порез на имовину у статистици и порез на имовину у динамици у нашој земљи.
34. Који су елементи пореза на имовину?
35. Обрачунајте порез на имовину за различите пореске обавезнике.
36. Попуните пријаву за порез на имовину различитих пореских обавезника.
37. Дефинишите царине.
38. Наведите карактеристике и врсте царина.
39. Наведите основне одлике царинског система Републике Србије.
40. Дефинишите таксе.
41. Наведите карактеристике и врсте такса.
42. Објасните систем такса у Републици Србији.
43. Дефинишите накнаде као јавни приход у Републици Србији.
44. Објасните начин функционисања система доприноса за социјално осигурање у Републици Србији.
45. Наведите основне карактеристике јавног зајма.
46. Наведите остале облике јавних прихода у Републици Србији.

Питања за дискусију

1. Бројне су класификације јавних прихода. Одаберите оне категорије јавних прихода које су билансно најиздашније. Оцените шта то треба да карактерише један јавни приход да би био билансно издашан.
2. Амерички државник, али и филозоф, писац, физичар, економиста и проналазач Benjamin Franklin свеприкривост пореза је описао речима: *у животу су извесне само две ствари, смрт и порези*. Објасните наведени став у делу који се тиче пореза.
3. Опорезивање рачунара је од недавно измењено. Уместо снижене стопе ПДВ (10%) користи се општа стопа ПДВ (20%). Претпоставимо да је један рачунар коштао 40.000 динара пре промене пореске стопе. Колико ће исти рачунар коштати након повећања стопе? Ко сноси порески терет у овом случају? Доведите у везу са примером у делу 3.4 и објасните могуће исходе у овом примеру.
4. Марко и Јован су запослени у различитим компанијама и имају значајно различите зараде. Маркова просечна месечна нето зарада у 2013. години је била 183.000 динара, а у истом периоду Јован је зарађивао просечно 38.000 динара. У складу са критеријумима правичног опорезивања, закључите колики порез на зараде би требало да плаћају Марко и Јован? Који систем опорезивања зарада бисте препоручили? (За помоћ погледајте део 3.5.)
5. Трговац је законом обавезан да плати ПДВ (он је порески обвезник), ко је порески платица? Одаберите одговарајуће примере за наведену ситуацију и објасните их.
6. Доведите у везу централне и локалне порезе.
7. У датом попису одређених категорија пореза направите разлику између директних и индиректних пореза:
 - Порез на игре на срећу,
 - ПДВ,
 - Порез на добит предузећа,
 - Порез на имовину,
 - Порез на зараде.
8. Одаберите неколико производа на које се плаћају акцизе. Објасните зашто се дати производи опорезују акцизама.
9. Горан је купио стан стар 17 година. Који порез је платио? Да ли се кулповином и плаћањем пореза завршавају његове обавезе по основу наведеног стана?
10. Одаберите неколико примера на који се плаћају таксе. Ко је таксени обвезник? Како се утврђује таксена основица?

Додатни извори

Једна од најзначајнијих категорија која се анализира у теорији и пракси јавних финансија су јавни приходи. Додатни извори су гледишта из којих се могу препоручити за увиде које ће дати више информација од додатних и основних и за претходна поглавља. Поновимо, Раичевић, Б., *Јавне финансије*, друго измењено и допуњено издање, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2008; Розен, Х., Гелер, Т., *Јавне финансије*, осмо издање, Београд, ЦИД, Економски фа-

табилност пословања, Београд, 2003. и у Јакшић, М., ред. [et al.], *Економски речник*, треће измењено и допуњено издање, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2010.

Свеобухватна презентација пореза како теоријска тако и емпиријска с фокусом на нашу земљу, дата је у Поповић, Д., *Пореско право*, осмо измењено издање, Правни факултет Београд, 2012.

За емпиријске анализе јавних прихода увек је неопходно да се користе званични подаци. Препоручују се, за нашу земљу Билтен јавних финансија (различити бројеви), који је доступан на сајту Министарства финансија, а за разматрање јавних прихода у земљама ЕУ извештаји Европске комисије, доступни на сајту Европске комисије

(Euroean Commission). Додатни подаци битни за анализу одређених тема обрађених у овом поглављу могу се наћи на сајту Републичког завода за статистику Републике Србије.

На крају, сваког ко анализира јавне приходе једне државе треба упутити да користи адекватну и званичну законску регулативу без које је емпиријска анализа заправо немогућа. На сајту Народне скупштине Републике Србије налазе се сви одговарајући закони.

Важећа пореска документација са додатним информацијама савета о попуњавању и одређеним специфичним мишљењима доступна је на сајту Пореске управе Министарства финансија Републике Србије.

Четврти део

Буџет

Кратак садржај

Буџет, појам, функције, начела
Буџетски систем у Републици Србији
Трезор – појам и функције
Поступак доношења и извршења буџета
Буџетска контрола
Структура буџета Републике Србије

По завршетку овог дела

Ученик ће бити у стању да:

- дефинише буџет као институцију јавних финансија,
- наведе функције буџета,
- наведе буџетска начела,
- наведе законски оквир за буџетски систем у Републици Србији,
- разликује функције трезора,
- опише поступак доношења и извршења буџета у Републици Србији,
- доведе у везу усвајање буџета и привремено финансирање,
- наведе структуру државног буџета Републике Србије и
- објасни структуру државног буџета Републике Србије.

JAVNE FINANSIJE

– Teorija i praksa –

Dr Marko Radić

redovni profesor Ekonomskog fakulteta
Univerziteta u Novom Sadu

Dr Božidar Raičević

redovni profesor Ekonomskog fakulteta
Univerziteta u Beogradu



DATASTATUS



UNIVERSITET U NOVOM SADU
FAKULTET EKONOMIJE
Solidaritas



Četvrti deo
INSTITUCIJE FINANSIRANJA
JAVNIH RASHODA



1. OPŠTE NAPOMENE

Savremena teorija i praksa javnih finansija poznaju brojne oblike javnih prihoda koji se prikupljaju radi finansiranja javnih potreba. Sve prikupljene javne prilode (brojne poreze, doprinose, takse i druge oblike javnih prihoda) treba rasporediti na određene korisnike i za utvrđene namene. Zbog toga u finansijski sistem svake države treba da budu ugrađene i da postoje određene institucije (finansijske institucije¹ ili institucije za finansiranje javnih rashoda²) – institucije javnih finansija.

Teorija i praksa savremenih država poznaju brojne institucije javnih finansija. Tu svakako spadaju: *budžeti, budžetski fondovi, finansijski planovi, finansijski programi, posebni račun i podračuni i slično*. U savremenim tržišnim privredama u kojima je posebno razvijen sistem socijalnog osiguranja, specifične finansijske institucije predstavljaju fondovi socijalnog osiguranja. Oni, šavviše, spadaju u red najznačajnijih finansijskih institucija savremenih država.

2. BUDŽET U FINANSIJSKOJ TEORIJ I POLITICI

Nije sporno da je jedna od najznačajnijih i najvažnijih finansijskih institucija budžet. Budžet predstavlja osnovni, a u nekim slučajevima i jedini instrument prikupljanja javnih prihoda i finansiranja javnih rashoda u savremenim državama.³

Ima dosta indicija da je budžet, u rudimentarnim oblicima, bio poznat još Starim Rimljanima i da je služio za finansiranje političkih tela. Ipak, tada se nije moglo govoriti o budžetu u pravom smislu reči. Međutim, kao finansijska institucija, sa svim potrebnim elementima i uz poštovanje propisane procedure, budžet se pojavljuje tek u XV veku u Evropi u pojedinim gradovima, odnosno u XVII veku u pojedinim državama.⁴ Naime, za pojavu budžeta je bilo potrebno da postoje robno-novčani odnosi na širem privrednom planu.⁵

¹ A. Perić, Op. cit., str. 465; ili J. Lovković, Op. cit., str. 16–18.

² B. Katićević, Op. cit., str. 18–19. Valja reći da je u upotrebi i termin „instrument finansiranja društvenih, odnosno javnih potreba“. Vidi: Bar Jukić, Op. cit., str. 291, takođe u upotrebi je i termin „finansijska institucija“. Vidi: B. Jukić, Op. cit., str. 482.

³ B. Jukić, Op. cit., str. 482.

⁴ B. Jukić, Op. cit., str. 484. I. Lovković, Op. cit., str. 217.

⁵ A. Perić, Op. cit., str. 465.

Što se samog termina tiče, smatra se da je on novijeg datuma. Reč budžet potiče od latinske reči *budgeta* koja označava kožnu torbu, koju je obično nosio ministar finansija. Danas je reč budžet opšteprihvaćena u skoro svim državama.

Budžet je jedna od institucija za finansiranje javnih rashoda za koju ne postoji jedinstvena definicija. Odredene razlike u definisanju budžeta proizilaze iz razlika u pristupu izučavanju pojave budžeta, budući da u tom pristupu dominantna može da bude pravna, ekonomska, politička, finansijska, administrativna ili socijalna komponenta.

Ne upuštajući se u mnogobrojne rasprave o definicijama budžeta⁶, u tekstu koji sledi informativno ćemo navesti nekoliko najprihvatljivijih definicija budžeta.

Budžet je sistematski i u brojkama izražen pregled državnih prihoda i državnih rashoda koji obeležava cilj i odnos državnih potreba i treba da posluži kao obavezan privredni plan za državno gazdinstvo u budućem periodu⁷. Osim ove široke i stare definicije M. Todorovića, koja ističe budžet kao akt finansiranja državnih funkcija, postoje i definicije koje budžet posmatraju kao instrument fiskalne politike i politike raspodele sredstava radi realizacije političkih, ekonomskih i socijalnih funkcija države. U tom kontekstu budžet je osnovna finansijska institucija svake političko-teritorijalne zajednice kojom se planski predviđaju novčani rashodi i prihodi, shodno karakteru produkcionih odnosa za neposredne i perspektivne zadatke, a koju sankcionišće pravnički telo⁸. Čini se da je B. Jelčić u pravu kada, analizirajući brojne postojeće definicije budžeta, kaže da se može reći da je budžet, *mutatis mutandis*, plan prihoda i rashoda države utvrđen za određeno vremensko razdoblje koje obično traje jednu godinu⁹. Osim navedene definicije, za koju se može reći da je opšteprihvaćena, treba navesti još nekoliko definicija. Naime, u javno-finansijskoj teoriji postoje definicije budžeta kao „narodno gospodarskog plana“, „osnovnog planskog finansijskog instrumenta“, „centralnog finansijskog plana države“ i slično.

Dakle, nezavisno od definicije koja se prihvati, budžet je u svakoj državi osnovni dokument za finansiranje državnih, javnih funkcija. Da bi se obezbedilo finansiranje, država mora da ima poseban dokument kojim se uređuje finansiranje svih državnih, javnih, funkcija, kao i instrumente distribucije sredstava na pojedine korisnike. U zavisnosti od načina definisanja države, državnih funkcija i obaveza države, budžet se u teoriji definiše kao upravni akt, ili zakon. U nekim slučajevima budžet je definisan delimično kao upravni akt, a delimično kao zakon. Neki autori budžet definišu kao zakonski akt, ali samo u formalnom smislu. U budžetskom sistemu Srbije, budžet je zakon koji se priprema i usvaja prema proceduri predviđenoj i za druge zakone. Obično se budžet priprema i usvaja u zajednici s drugim zakonima koji određuju izvore prihoda (poreski zakon), ili sa zakonima kojima se utvrđuju nove obaveze budžeta.

3. FUNKCIJE BUDŽETA

Kako je budžet kompleksan dokument (zakon) koji na specifičan i vrlo određen način koristi elemente mnogobrojnih drugih zakona, bilo da je reč o javnim prihodima ili o javnim rashodima, normalno je da ima brojne funkcije. Funkcije budžeta vezane su za ciljeve koje država želi i planira.

⁶ B. Ranković, B. Čigović i D. Pančić, *Sistem javnih prihoda u Republici Srbiji*, Studijski prisanik, Beograd, 1994; i D. Petrović, D. Krstević i K. Mihaljević, *Sistem finansiranja državnih funkcija u SR Jugoslaviji i Republiki Srbiji*, Zbornik za unapređenje i rekonstrukciju poslovanja, Beograd, 1995, str. 15–17.

⁷ M. Todorović, Op. cit., str. 11.

⁸ A. Perić, Op. cit., str. 467.

⁹ B. Jelčić, Op. cit., str. 485; B. Jelčić, Op. cit., str. 293.

nira da ostvari kroz jednogodišnje delovanje budžeta. Smatra se da su osnovne funkcije budžeta sledeće: (1) *politička*, (2) *planska*, (3) *pravna*, (4) *ekonomska*, (5) *finansijska* i (6) *kontrolna*.

Politička funkcija budžeta ogleda se u načinu na koji se budžet donosi i njegovom uticaju na sve sfere života, rada i razvoja konkretne zemlje. Budžet po pravilu donosi predstavničko telo, što podrazumeva širok uticaj svih zainteresovanih na vođenje odgovarajuće budžetske politike.

Planska funkcija budžeta sadržana je u samoj prirodi dokumenta koji se donosi krajnjem tekuće godine za narednu godinu i sadrži bilans predviđenih rashoda i prihoda. Pošto svako predviđanje u osnovi znači planiranje ciljeva, sredstava i metoda, to budžet predstavlja svojevrsan plan koji se zasniva i na elementima drugih planskih dokumenata.

Pravna funkcija budžeta proizilazi iz same definicije budžeta kao pravnog akta. Pošto je budžet zakon u značajnom broju savremenih zemalja, on proizvodi i određene pravne posledice, odnosno prava i obaveze.

Ekonomska funkcija budžeta je posebno značajna. Ona inače proizilazi iz instrumenata koje država koristi za ostvarivanje ekonomskih ciljeva preko politike rashoda i prihoda, budući da direktno utiče na raspodelu društvenog proizvoda. Ukupna javna potrošnja se preko budžeta vezuje za ekonomsku politiku države i ciljeve koje treba ostvariti u raspodeli i preraspodeli društvenog proizvoda.

Evidentna je direktna povezanost budžeta s kretanjima u privredi, budući da budžet ima neposredan uticaj na pojedine ekonomsko-političke mere. Takav uticaj budžeta dolazi do izražaja delovanjem prihoda i rashoda budžeta, kao i njegovih sastavnih delova, na proizvodnju, potrošnju, cene, investicije i slično. U principu, ekonomske funkcije i efekti budžeta dolaze do izražaja dejstvom budžeta na alokaciju resursa, kroz redistributivnu i stabilizacionu funkciju budžeta.¹⁰ Treba naglasiti da je tzv. *alokativna funkcija* u velikoj meri prepuštena delovanju tržišnih zakonitosti u savremenju privredi. Često se, međutim, razmatranje alokativne funkcije budžeta vezuje za pravilniju alokaciju resursa između privatnog i javnog sektora.

Redistributivna funkcija budžeta osvrnuta je dejstvom budžeta na raspodelu i preraspodelu društvenog proizvoda preko javnih prihoda, ali i preko raznih transfernih rashoda. Brojne izmene i dopune propisa iz oblasti javnih prihoda često su motivisane upravo razlozima za sprovođenje određenih korekcija u raspodeli i preraspodeli društvenog proizvoda između raznih kategorija stanovništva, odnosno pravnih lica.¹¹

Što se tiče *stabilizacione funkcije budžeta*, postoje različita shvatanja. Klasična shvatanja su polazila od zahteva da je budžetska ravnoteža nužna i ona je bila vrlo usko tretirana, i to u prvom redu s tačke gledišta pokrivenja rashoda. Postojanje budžetskog deficita, odnosno budžetskog suficita, odbacivano je kao u potpunosti neprihvatljiva mogućnost.

Savremena shvatanja karakteriše napuštanje uskog posmatranja ravnoteže budžeta i iskazivanje potrebe da se ravnoteža budžeta adaptira cikličnim kretanjima. U prvi plan se stavlja ravnoteža na nivou narodne privrede u celini, a tek potom i ravnoteža budžeta. Prema tom shvatanju, pokrivanje javnih rashoda je dozvoljeno ne samo javnim prihodima, pre svega porezima, već i zajimovima i kreiranjem novca. Na ta gledišta oslanjajući se i shvatanja o tzv. cikličnoj ravnoteži budžeta koja se zasniva na obezbeđivanju ravnoteže budžeta tokom jednog privrednog ciklusa. Deficit koji se javlja u periodu depresije može se pokriti sredstvima (suficitom) koja se akumuliraju u periodu privrednog prosperiteta.

Praktično, savremena shvatanja o stabilizacionoj funkciji budžeta ogledaju se u potrebi da se izvršenjem budžeta osigura stabilnost privrede i društva. Budžet kao akt stabilizacije mora, ka-

¹⁰ R. Malsgraven, Op. cit., str. 5–27.

¹¹ K. Bagojev, *Fiskalna politika*, Ekonomski fakultet, Skopje, 1964, str. 48.

da su u pitanju rashodi, direktno da doprinosi stabilizaciji ekonomskih tokova. Međutim, praksa je pokazala da je stabilizaciona funkcija budžeta u velikoj mjeri zavisna od blagovremene akcije. Finansijska funkcija budžeta posljedica je usklađivanja obima rashoda i obima prihoda. Ta se funkcija ostvaruje stalnim traženjem ravnoteže između prihoda i rashoda.

Na kraju, kontrolna funkcija budžeta ogleda se u kontroli predstavnčkog tela nad izvršnom vlašću u fazi izvršenja budžeta. Budući da je budžet u neku ruku politički program vlade, predstavnčko telo preko budžeta može da ostvari usmeravanje i kontrolu rada državne uprave.

4. BUDŽETSKA NAČELA

Pri sastavljanju budžeta, kao i u procesu njegovog izvršenja, primenjuju se određena načela koja su usvojena u finansijskoj teoriji i praksi. Ova budžetska načela, koja inače mogu da budu statička i dinamička, brojna su, ali je opšteprihvaćeno nekoliko sledećih: (1) *načelo budžetskog jedinstva*, (2) *načelo potpunosti ili univerzalnosti*, (3) *načelo tačnosti i raznosti*, (4) *načelo budžetske ravnoteže*, (5) *načelo specijalizacije*, (6) *načelo trajanja*, (7) *načelo jasnoće* i (8) *načelo jarnosti*.

Posebno treba napomenuti da se ova načela ne primenjuju u svim državama na isti način. U zavisnosti od političkih, ekonomskih i socijalnih faktora, neka od ovih načela nalaze kompletnu primenu, dok se druga pojavljuju u izmenjenom vidu.¹²

Načelo budžetskog jedinstva iziskuje da svi javni prihodi, kao i svi javni rashodi jedne političko-teritorijalne zajednice moraju da budu prikazani u jednom budžetu. Na taj način želi se omogućiti da predstavnčko telo dobije što celovitiji uvid u stanje državnih finansija i finansijsku aktivnost države kako bi se osiguralo uticaj predstavnčkog tela na finansijsku politiku države. Poštovanjem i ostvarenjem principa jedinstvenosti budžeta osigurava se preglednost, ali i olakšava kontrola budžeta. Međutim, treba napomenuti da, osim redovnog budžeta, postoje i budžeti koji se odnose na vanredne situacije i događaje, čime se odstupa od načela jedinstva budžeta i prihvata pluralitet budžeta (npr. ratni budžet). Budžetski pluralizam može, međutim, biti izazvan i drugim momentima, osim navedenih vanrednih događaja i situacija.

Primena načela potpunosti ili univerzalnosti pretpostavlja da su u budžetu prikazani svi javni prihodi i svi javni rashodi. Javni prihodi i javni rashodi mogu da budu prikazani u budžetu na dva načina: metodom bruto budžeta i metodom neto budžeta. Metoda bruto budžeta se sastoji u ukupnom bruto iskazivanju svih javnih prihoda i svih javnih rashoda. Nasuprot tome, metoda neto budžeta podrazumeva da se prethodno od rashoda odbiju (odbiju) budžetski prihodi tako da se u budžetu prikaze samo višak prihoda nad rashodima, odnosno rashoda nad prihodima za svakog korisnika budžetskih sredstava, odnosno za svaku delatnost. Metod bruto budžeta omogućuje potpunije i pravilnije sagledavanje veličine prihoda i rashoda države, pa ima daleko širu primenu u praksi. Ipak, ne treba zaboraviti da iskazivanje bruto budžeta znači (prividno) iskazivanje većih iznosa koji cirkulišu kroz kanale javnih finansija, što ponekad ne odgovara kreatorima fiskalne, odnosno ukupne ekonomske politike države. Iz tih razloga određeni broj zemalja se opredelio za iskazivanje prema metodu neto budžeta.

Načelo tačnosti ili realnosti podrazumeva potrebu da se javni prihodi i javni rashodi koji se iskazuju u budžetu što realnije i tačnije iskažu. To je jedan od imperativa korektno finansijske funkcije budžeta i počinje budžetskih principa na klasične (tradicionalne) i nove (savremene) koji su dopuna ili zamena klasičnih principa. Inače, *na fact, in fact*, principi koji su u ovom tekstu navedeni, samo što je tradicionalne principe dalje počinje na formalno-statičke i dinamicko-dinamične.

poljike zemlje. Ovo načelo predira da se na minimum svede razlika koja se može pojaviti između planiranih prihoda (i rashoda) i izvršenih prihoda (i rashoda) koji se iskazuju u završnom računuu budžeta. Da bi se moguće odstupanje svelo na minimum, potrebno je izuzetno dobro poznavanje svih relevantnih faktora koji utiču na visinu javnih prihoda, odnosno na visinu javnih rashoda.

Načelo budžetske ravnoteže podrazumeva da su javni rashodi u budžetu uravnoteženi s javnim prihodima iskazanim u budžetu. Ukoliko to ne bude postignuto nego se pojavi višak prihoda nad rashodima, pojavice se budžetski sufit, odnosno ako se pojavi manjak prihoda u odnosu na masu rashoda, doći će do budžetskog deficita. Ovo se načelo ugrađuje u sve savremene budžete i njihne se teži da se obezbedi da budžeti mogu da izvršavaju rashode samo do iznosa ostvarenih prihoda.

Načelo specijalizacije postavlja kao imperativ da prihodi i rashodi u budžetu moraju da budu izneti na osnovu određene specifikacije koja treba da omogućuje da se odobrena sredstva u budžetu troše: (1) u utvrđenom iznosu, (2) za utvrđenu svrhu i (3) u okviru određenog vremena. U prvom slučaju reč je o kvantitativnoj, u drugom o kvalitativnoj, a u trećem o vremenskoj specijalizaciji.

Načelo trajanja budžeta ili periodičnosti, odnosno godišnjosti znači da se budžet donosi za određeni vremenski period, a teorija i praksa su pokazali da je to period od jedne godine, pri čemu se kalendaraska godina i budžetska godina ne moraju poklapati.¹³ Jednoghodišnji period trajanja budžeta ocenjuje se kao najoptimalnije rešenje, budući da je moguća kompletnija kontrola izvršnih državnih organa od strane parlamenta, a u prilog tome govore i brojni razlozi ekonomske prirode (budžetom se preraspodeljuje društveni proizvod, makro i mikroekonomska politika se najčešće iskazuje godišnje i slično).

Načelo jasnoće (transparentnosti) budžeta podrazumeva na jedinstven način grupisanje svih prihoda prema izvorima i svih rashoda prema njihovoj nameni. Grupisanje (podzela) prihoda može se izvršiti po tome od koga se prihodu ubiraju (od stanovništva ili privrede), sa aspekta instrumenta putem koga se ubiraju (porezi, takse, naknade, doprinosi i slično), ili sa aspekta oblika javnih prihoda preko kojih se vrši ubiranje (porez na dobit, porez na dohodak građana, porez na nasleđe i svi drugi oblici javnih prihoda) i slično. Grupisanje (podzela) rashoda može se učiniti prema korisnicima (resorni princip) i prema vrstama rashoda (funkcionalni princip).

Načelo javnosti budžeta podrazumeva da se budžet izloži javnosti preko širokog sistema sredstava javnog informisanja. To načelo zapravo znači da se javnosti omogućuje, a poreskim obveznicima i svim ostalim građanima olakšava, da se upoznaju s vrstom i veličinom budžetskih prihoda i rashoda, odnosno sa značajnim delom finansijske aktivnosti države. Načelo javnosti je ispunjeno ako se budžet prezentira u službenom glasilu (u Srbiji to je Službeni glasnik) i na zvaničnom web-sajtu vlade.

5. BUDŽETSKA PROCEDURA

Budžetska procedura ili budžetski postupak predstavlja skup postupaka i poslova vezanih za:

- (1) izradu budžeta (budžetska inicijativa, planiranje prihoda, planiranje rashoda i izrada nacarta i predloga budžeta), (2) donošenje budžeta (privremeno finansiranje i donošenje budžeta), (3)

¹² U Velikoj Britaniji, SAD i Nemačkoj kalendaraska i budžetska godina se ne poklapaju, što je uslovljeno brojnim istorijskim i drugim razlozima.

izvršavanje budžeta (način izvršavanja i izvršioци budžeta) i (4) kontrola budžeta (redovna budžetska kontrola i završni račun budžeta).

Razmatranje navedenih pitanja vezano je za opis faza kroz koje budžet prolazi i ima zadatak da pruži celovitu sliku o ukupnosti i složnosti budžetske procedure.

5.1. Izrada budžeta

Inicijativa za sastavljanje budžeta je u najvećem broju savremenih država poverena izvršnim državnim organima, odnosno najvišem državnom izvršnom organu za obavljanje poslova iz oblasti javnih finansija, tj. ministarstvu finansija, odnosno, ako postoji kao samostalno, ministarstvu za budžet. U malom broju savremenih država, a i u teoriji budžeta, postoje i slučajevi parlamentarne inicijative (Francuska), odnosno inicijative kongresmena (SAD).

Pri razmatranju budžetske inicijative mora se posvetiti odgovarajuća pažnja metodologiji planiranja budžetskih prihoda i rashoda. U literaturi se obično navode dva osnovna metoda planiranja prihoda i rashoda: *metoda direktnog procenijavanja i metoda autmatskog procenijavanja*. U novije vreme u primenu se uvodi i *normativni metod*.

Kod primene metoda *direktnog procenijavanja* pri planiranju rashoda za osnovu se uzimaju podaci o izvršenim rashodima u poslednjoj budžetskoj godini, pa se oni koriguju očekivanim promenama u periodu za koji se izrađuje budžet. Kada se prilikom planiranja prihoda koristi ovaj metod, polazi se od podataka o naplati prihoda u poslednjoj godini, uzimajući u obzir očekivane finansijske, ekonomske i socijalne prilike u godini za koju se izrađuje budžet.

Metoda autmatskog procenijavanja zasniva se na podacima preposlednje (a ne poslednje) budžetske godine. Ovaj drugi metod svakako je manje pouzdan.

Normativni metod se sastoji u pronalaženju odgovarajućih merila (normativa) tipičnih za državne organe i ustanove, pa se na osnovu tih merila pristupa planiranju prihoda i rashoda.

Konkretno planiranje prihoda i rashoda, odnosno sastavljanje budžeta, realizuje se kroz brojne faze i postupke koji su strogo formalizovani.

U savremenim državnim pravu na sastavljanje budžeta ima samo organ uprave, odnosno vlada koja predlaže budžet. Pravo pripreme budžeta povereno je organu uprave nadležnom za finansije, najčešće ministarstvu finansija. Korisnici budžetskih sredstava su dužni da pripreme predračun rashoda na osnovu metodologije i zakonom određenih elemenata. Pomenuti predračun korisnika budžeta svakako treba da sadrži neophodne podatke o broju i strukturi zaposlenih, radnom stažu, neophodnim materijalnim troškovima i posebnim namernama, sredstvima za rekurće i investiciono održavanje sredstava rada i objekata i sredstvima za nove investicije.

Kada se pripreme osnovni elementi za izradu budžeta, procenjuje se obim prihoda, što predstavlja okvir za planiranje rashoda. Da bi se utvrdilo ukupan obim rashoda, priprema se opšti bilans rashoda, sa osnovnom strukturom, koja se upoređuje sa strukturom rashoda prethodne godine. U zavisnosti od prethodne odlike, koja ima ne samo stručni, već i politički karakter, priprema se konačni bilans rashoda. Tada korisnici rashoda aktivno učestvuju u pripremi budžeta.

Kada organ nadležan za poslove budžeta pripremi osnovne elemente, pristupa se izradi nacrt budžeta. Izradi nacrt budžeta prethodi procedura programa budžeta, koja se vezuje za osnovne elemente budžeta i ograničenja koja se moraju poštovati. U postupku pripreme nacrt budžeta ocenjuje se opravdanost pojedinih rashoda.

Na osnovu poželjnog i dozvoljenog nivoa potrošnje planiraju se javni prihodi i javni rashodi. Nacrt budžeta sadrži elemente predračuna prihoda i rashoda, bilans prihoda, bilans rashoda i normativni deo.

Posloje državni organ nadležan za poslove budžeta sprovede usaglašavanje rashoda sa državnim organima, ustanovama i drugim korisnicima budžeta, pristupa pripremi nacrt budžeta i podnosi ga vladi. Uobičajeno je da nacrt budžeta razmatraju nadležna vladina tela (odbori, komisije i slično). Vlada razmatra nacrt budžeta zajedno sa izveštajima svojih tela i utvrđuje predlog budžeta koji prema utvrđenoj proceduri podnosi skupštini (parlamentu) na razmatranje i usvajanje.

5.2. Donošenje budžeta

5.2.1. Usvajanje budžeta

Kao što je već napomenuto, u najvećem broju savremenih država budžet je zakonski akt koji se donosi prema proceduri propisanoj za donošenje zakonskih akata. To praktično znači da se o predlogu budžeta koji je sačinila vlada raspravlja u skupštini (parlamentu), uz poštovanje propisane procedure i određene tehnike. Procedura, odnosno tehnika, može, međutim, biti različita od zemlje do zemlje i zavisi od uređenja zemlje (dva skupštinska doma ili jedan). U svakom slučaju, rasprava o predlogu budžeta je u najvećem broju slučajeva rasprava o politici vlade. Posle se zavise sve pojedinačne i načelne rasprave, kako u telima skupštine tako i u plenumu, pristupa se glasanju o predlogu budžeta. Predlog o kojem se izjašnjavaju poslanici može da bude i jeste različit od onoga koji je predložila vlada, budući da se u njega mogu ugraditi brojne izmene i dopune koje se daju u toku rasprava, a s kojima vlada može da se saglasi (nije obavezno). Rasprava o predlogu budžeta, odnosno njegovo usvajanje, treba da se završi pre početka godine za koju se budžet donosi, obično u toku decembra.

Usvojeni budžet se sastoji od opšteg i posebnog dela. Opšti deo budžeta, obično kraći, sadrži podatke o ukupnom iznosu prihoda i rashoda budžeta, iznosu budžetske rezerve, prava i obaveze nadležnih organa u izvršenju budžeta i mere za očuvanje budžetske ravnoteže. U posebnom delu budžeta, obično veoma obimnom, navedeni su svi budžetski prihodi prema izvorima, svi korisnici budžetskih sredstava, kao i bliža i detaljnja namena trošenja sredstava koja su određena konkretnim korisnicima.

5.2.2. Privremeno finansiranje

Kako je postupak donošenja budžeta obiman i vremenski dug (po pravilu traje oko 4 do 6 meseci), može se dogoditi da se svi poslovi vezani za donošenje budžeta ne završe do kraja godine koja prethodi godini za koju se budžet donosi. U tom slučaju mora se pristupiti privremenom finansiranju da bi se obezbedilo kontinuitet u finansiranju javnih rashoda.

Privremeno finansiranje je moguće na bilo kom nivou vlasti – centralnom i supcentralnom. Praktično, moguće je, što pokazuje i skorašnja praksa u Srbiji, da Republika usvoji svoj budžet, a da to ne učine sve jedinice lokalne samouprave, ili da Republika ne usvoji svoj budžet, a da to učine (ne sve) jedinice lokalne samouprave.

Privremeno finansiranje ne bi trebalo da traje duže od tri meseca, izuzetno šest meseci. Može se očekivati da se u tom periodu usvoji budžet za godinu koja već teče. Ukoliko se to ne postigne, nema sumnje da je u konkretnoj državi (jedinici lokalne samouprave) ozbiljna politička situacija (politička kriza) i da treba očekivati, verovatno, nove izbore.

No, postavljajući se pitanje koliko se iznos javnih prihoda (jer javni prihodi se redovno prikupljaju) može upotrebiti za finansiranje javnih rashoda u periodu privremenog finansiranja. U praksi i teoriji javnih finansija iskristalovala su se tri metoda privremenog finansiranja, odnosno tri metoda određivanja iznosa javnih prihoda koji se mogu utrošiti dok se budžet ne usvoji, i to:

(a) **metod budžetskih dvanaestina**, tj. prosečnih mesečnih vrednosti budžeta prethodne godine. Naime, u godini koja teče, u prva tri meseca, na primer, može se potrošiti iznos jednak trostrukom prosečnom mesečnom iznosu budžeta za godinu koja je upravo protekla (tri „dvanaestine“). Naravno, viši se revalorizacija dvanaestina za stopu inflacije na mesečnom nivou;

(b) **metod rekonstrukcije** – u prva tri meseca može se vršiti finansiranje do iznosa iz prva tri meseci prethodne godine, takođe korigovana za stopu inflacije. Ovaj metod se zasniiva praktično na prenosu ovlašćenja iz prethodnog budžeta na narednu godinu, čime se otvara mogućnost kontinuirata u finansiranju;

(c) **metod akontracije** – u prva tri meseca godine koja je počela, korisnicima budžetskih sredstava stavljaju se na raspolaganje, u vidu davanja tzv. budžetskih kredita, iznosi sredstava koji su predviđeni za taj period u budžetu koji nije usvojen.

Odluku o privremenom finansiranju donosi isto telo koje ima ovlašćenje da usvoji budžet, a to je obično skupština. Odluka je često ograničena na period do tri meseca, uz mogućnost ponavljanja za još tri meseca. Treba na kraju reći da finansijska teorija nije naklonjena metodi privremenog finansiranja.

5.3. Izvršenje budžeta

Kada skupština usvoji budžet i kada se on obnaroduje, počinje nova faza u budžetskom procesu, faza izvršenja budžeta. Izvršenje budžeta se sastoji, s jedne strane, u prikupljanju prihoda a, s druge strane, u finansiranju potreba državnih organa i institucija, korisnika budžetskih sredstava. Izvršenje budžeta je povereno organima uprave koji se, s obzirom na svoje funkcije u ovom procesu, dele na *naredbodavce* i *računopolagače*.

Naredbodavci su najčešće organi uprave, odnosno odgovorna lica u njima, koja imaju pravo i ovlašćenje da upravljaju državnim imovinom, da se staraju o prikupljanju prihoda i da donose odluke o raspodeli prihoda koji su u budžetu predviđeni za odnosnu godinu. Takođe, imaju pravo da angažuju sredstva radi pokrivanja rashoda.

Racunopolažaći su takode organi uprave i određena lica u njima, razdvojeni od naredbodavaca, a imaju zadatak da neposredno rukuju finansijskim sredstvima radi likvidiranja i realizovanja odgovarajuće odluke o angažovanju budžetskih sredstava.

U svakom državnom organu i organizaciji (direktni korisnici budžetskih sredstava) postoje i naredbodavac i računopolažać, međusobno obavezno razdvojeni, koji se staraju o utvrđivanju osnova i načinu realizacije svake pozicije u budžetu koja se odnosi na konkretni organ odnosno organizaciju. Ministar u nekom ministarstvu (ili lica u ministarstvu na koja je preneo ovlašćenja), na primer, jeste naredbodavac. U tom istom ministarstvu postoji i služba računovodstva i njen rukovodilac (ili lica na koje je preneo ovlašćenja) i on ima funkciju računopolažaća. Slična je situacija i kod indirektnih korisnika budžetskih sredstava. Rukovodilac indirektnog korisnika (na primer, dekan fakulteta) ima funkciju naredbodavca, a služba računovodstva tog indirektnog korisnika ima funkciju računopolažaća.

5.4. Budžetska kontrola

5.4.1. Završni račun budžeta

Završni račun budžeta se donosi prema proceduri koja je veoma slična onoj koja važi za donošenje budžeta. Završni račun predstavlja instrument kojim se na kraju godine iskazuju svi ostvareni prihodi i ukupan raspored sredstava u budžetskoj godini koja je upravo istekla i za

koju se donosi završni račun. Završni račun budžeta predstavlja rezultate budžetskog poslovanja u protekloj godini. Značaj završnog računa sastoji se u tome što se predstavničkom telu daje mogućnost da razmotri kako je izvršna vlast u praksi realizovala principe koje je ustanovila na početku budžetske godine.

Izradi završnog računa prvo pristupaju, na osnovu smernica koje se dobijaju od ministarstva finansija, indirektni korisnici budžeta koji svoje završne račune treba da dostave do kraja februara naredne godine odgovarajućem direktnom korisniku budžeta.

Kada dobiju završne račune indirektnih korisnika, direktni korisnici budžeta sačinjavaju svoj završni račun u kratkom roku i dostavljaju ga ministarstvu finansija koje, po pravilu, već u toku marta sačinjava nacrt zakona o završnom računom budžeta za prethodnu godinu.

Uobičajeno je da se nacrt završnog računa budžeta predstavi vladi do kraja marta (početak aprila) i da ga vlada, po razmatranju, što pre, već krajem aprila (maja), u vidu predloga zakona dostavi skupštini na razmatranje i usvajanje. Normalno je da se do isteka polovine tekuće godine usvoji i objavi završni račun budžeta za prethodnu godinu.

Ipak, završni račun budžeta ima tri oficijelna dela: (1) *opšti deo* (ukupan iznos planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda, sredstva stalne rezerve, način pokrivanja deficita i raspored ostvarenog suficita), (2) *poseban deo* (planirani i ostvareni raspored sredstava prema namernama i korisnicima) i (3) *bilans stanja sredstava* (nepokretnosti i pokretne stvari, kao i bilans neizmirenih obaveza i eventualnih potraživanja).

5.4.2. Kontrola izvršenja budžeta

Poseban i veoma značajan deo budžetske procedure jeste svakako budžetska kontrola. Budžetska kontrola se posebno odnosi na fazu izvršenja budžeta.

Kontrola treba da bude raznovrsna, da se vrši u svim periodima budžetskog postupka i da se njome obuhvate sva lica koja manipulišu sredstvima pri izvršenju budžeta.

Kontrole, koje su inače brojne, mogu se grupisati prema raznim kriterijumima i za razne svrhe i namene. Najčešće se spominju sledeće: (1) *kontrola prema vremenu* (*prethodna ili naknadna*), (2) *kontrola prema metodi* (*dokumentarna ili terenska*), (3) *kontrola prema subjektivnim* (*kontrola naredbodavca i kontrola računopolažaća*) i (4) *kontrola prema organima koji je vrše* (*upravna, računsko-sudska i politička*). Ovu poslednju poddelu treba bliže objasniti.

- **Upravna, odnosno administrativna kontrola** izvršenja budžeta sastoji se u kontroli nižeg upravnog (administrativnog) organa od strane višeg. Kontrolu najvišeg upravnog organa interno sprovodi obično ministar finansija. Upravna kontrola, inače, može da bude *prethodna, tekuća i naknadna* i da se odnosi i na naredbodavce i na računopolažaće.
- **Racunsko-sudska kontrola** je posebna kontrola koja je u svom radu potpuno nezavisna od upravnih organa. Obično se obrazuje u vidu potpuno samostalnog organa pri ministarstvu finansija (tzv. budžetske inspekcije).
- **Političku kontrolu** vrši telo koje je donelo budžet, a zadatak ove kontrole je da se analizira izvršenje budžeta. Budući da se obično poredi podaci iz završnog računa sa odgovarajućim podacima iz budžeta, ova kontrola ima uglavnom naknadni karakter.

Koliko je posao budžetske kontrole značajan i ozbiljan, pokazuje činjenica da je Evropska unija obradovolila posebno telo – Evropski revizorski sud (eng. *European Court of Auditors*). To telo vrši redovnu ali i naknadnu kontrolu budžeta Unije, kao i projekata i akcija koje se finansiraju sredstvima Unije. Štaviše, ovo telo ima i veoma odgovorne zadatke kontrole i u ostalim fazama budžetske procedure.

6. SAVREMENE TEORIJE BUDŽETA

Već je istaknuto da između klasičnih i savremenih pogleda na probleme budžetske ravnoteže postoje značajne razlike. Za klasičnu finansijsku misao pitanje postizanja budžetske ravnoteže je bilo imperativ, što nikako nije slučaj sa savremenim shvaćanjima. Ravnoteža koja se forsira po svaku cenu postaje potpuno neodrživa.¹⁴

Savremene privrede su, kao što je već više puta istaknuto, mešovite privrede. One su u osnovi zasnovane na privatnom sektoru, uz veće ili manje udjele javnog sektora. Javni sektor, međutim, pokazuje značajno povećanje svoga udjela i postaje nezaobilazan faktor u obezbjeđivanju sve brojnih i raznovrsnijih dobara javnog karaktera. Ipak, javni sektor sam po sebi ne pruža garancije da će poboljšati karakteristike privrednog razvoja i privrednog sistema. Stoga su uloga i zadatak javnih finansija da istraže kako se na najbolji način mogu kombinovati mere javnih prihoda i javnih rashoda da bi se formulisale politike javnog sektora i njena primena učinili optimalnim¹⁵.

Intervencija javnog sektora u tržišnu privredu se strogo pojavljuje kao *conditio sine qua non* realizacije brojnih funkcija makroekonomske i socijalne prirode. Među njima se posebno podvlače: (1) alokativna funkcija, koja se ogleda u tome što se priskupljanjem potrebnih javnih prihoda i obezbjeđivanjem javnih dobara ekonomski resursi usmeravaju iz privatnog u javni sektor, a zatim opet u privatni; (2) distributivna funkcija, koja se sastoji u tome što država, uzimajući, s jedne strane, sredstva iz sektora privatne privrede i obezbjeđujući, s druge strane, javna dobra, preraspodeljuje dohodak i imovinu u skladu s modelom pravilne raspodele, onakvim kakvim ga društvo u datom trenutku shvata i (3) stabilizacionu funkciju, koja se sastoji u tome što se javni prihodi i javni rashodi u državnom budžetu (sam budžet) koriste tako da se, koliko god to bilo istovremeno moguće, obezbede visoka zaposlenost, stabilnost cena, odgovarajuća stopa privrednog rasta i uravnotežen plani bilans¹⁶. Navedeno pokazuje da savremene javne finansije, osim primarne i bazične fiskalne funkcije, imaju izražene ekstrafiskalne funkcije, a u ovom slučaju izražene makroekonomske i socijalne funkcije.

Pomenuti ciljevi su često međusobno protivrivni i suprotstavljeni pa se nužno javlja problem ostvarenja odgovarajuće koordinacije budžetskih funkcija¹⁷.

Ako postoji manje-više jednoglasje oko toga da merama javnih finansija, posebno bužet-skom politikom (politika bužet-skih prihoda i bužet-skih rashoda), treba doprineti da se osvrane pomenuti makroekonomski i socijalni ciljevi, nema jednoglasja oko toga kako to da se učini, uz pomoć kojih mehanizama i instrumenata. U savremenoj finansijskoj teoriji pojavila su se brojna stanovišta koja obuhvataju *diskrecione mere fiskalne politike i dejstva automatskih stabilizatora, kao i brojne i vrlo suptilno profilisane politike budžet-skih (ne) ravnoteža*.

Diskrecione mere fiskalne politike obuhvataju mere koje su svakog trenutka na raspolaganju izvršnim organima vlasti, posebno vladi, da ih prema potrebi preduzimaju, obično u skladu s merama monetarne politike. Praktično, te mere se sastoje u promerama poreskih stopa, poreskih podsticaja, odnosno drugih instrumenata javnih prihoda. U zavisnosti od faze u kojoj se privreda nalazi, država primenjuje diskrecione mere ekspanzivne, odnosno restriktivne fiskalne politike.

Aktivna fiskalna politika, koja se zasniva na primeni diskrecionih mera fiskalne politike, dobila je svoju punu afirmaciju razvojem kejnzijske doktrine funkcionalnih finansija. Reč je

o tezi, da se podsetimo, da se poremećaji u privrednim tokovima dešavaju na strani agregatne tražnje i da država u tom segmentu treba da deluje svojim instrumentima.

Diskrecione mere se primenjuju prevashodno u funkciji ostvarenja stabilizacione ekonomske politike, najčešće kod nefleksibilnih poreza (poreza na imovinu, na primer) i osetno su inferiorni na konjunkturna kretanja u privredi od drugih instrumenata fiskalne, odnosno budžetske politike. Inferiornost diskrecionih mera fiskalne politike posledica je vremenskog zaostajanja u njihovoj realizaciji (potrebno je vreme da se učine promene zakona).

Automatski stabilizatori su instrumenti koji su ugrađeni u sistem i politiku javnih prihoda konkretne zemlje i koji automatski deluju onda kada se pojavi makroekonomska, ili neka druga neravnoteža. Reč je o tzv. fleksibilnim porezima¹⁸, porezima koji efikasno i brzo reaguju na konjunkturna kretanja. Najbolji primer fleksibilnog poreza jeste porez na dohodak građana, budući da automatske promene u nivou poreskih stopa nastaju zahvaljujući činjenici da je u savremene poreske sisteme, po pravilu, ugrađeno progresivno oporezivanje.

Među brojnim savremenim budžetskim politikama u funkciji realizacije makroekonomskih i socijalnih problema i neravnoteža posebno su se profilisale sledeće teorije: (1) *sistematskog budžetskog deficita*, (2) *cikličnih budžeta*, (3) *stabilizacionog budžeta*, (4) *kompenzatornog budžeta*, (5) *čistog ciklusa* i (6) *konvulzije i dopune teorije čistog ciklusa*¹⁹.

1. A. Hansen zagovara teoriju *sistematskog budžetskog deficita*, prema kojoj deficit u budžetu predstavlja redovnu pojavu, a država treba da se služi deficitnim finansiranjem da bi kompenzovala nepovoljna kretanja u opštoj tražnji. Pri tome, trajanje budžetskog deficita nije vremenski ograničeno. Država treba kontinuirano da računa s budžetskim deficitom kao invarijantnom ekonomskom politikom. Deficitno finansiranje državnih intervencija je bilo jedna od glavnih odlika u SAD u vreme realizacije politike *New Deal* i politike velikih javnih radova. Elemente te politike srećemo i u drugim državama i u periodu prevazilaženja posledica velike ekonomske krize i u periodu posle Drugog svetskog rata.

2. *Teorija cikličnih budžeta* polazi od čvrste veze budžetske politike sa ukupnom ekonomskom politikom. Država treba da planira javne prihode i javne rashode u budžetu u zavisnosti od očekivanih kretanja u privredi, i to u dužim vremenskom periodu nego što je trajanje budžeta (jedna godina). Empirijska istraživanja koja su sproveli zagovornici ove teorije pokazala su da se privredni tokovi realizuju u vidu privrednih ciklusa, a da je njihovo trajanje u proseku sedam do deset godina. Stoga, zagovornici takvih shvaćanja smatraju da se budžetska ravnoteža ne može ograničiti na period od godinu dana, već se mora produžiti i vezati za čitav privredni ciklus, a on traje duže od godinu dana. U periodu prosperiteta država normalno treba da teži ostvarenju suficita u budžetu koji će kasnije, u periodu depresije, služiti za kompenzovanje budžetskih deficita. Tu teoriju su posebno razradivali i pokušavali da primene u praksi švedski ekonomisti (G. Lindhal, G. Myrdal i B. Ohlin)²⁰.

3. *Teorija stabilizacionog budžeta* se oslanja na automatske ugrađene stabilizatore koji se nalaze u karakteristickama pojedinih javnih prihoda i javnih rashoda. Drugim rečima, postoje javni prihodi i javni rashodi koji su osetljivi na fluktuacije u kretanjima osnovnih makroekonomskih parametara (društveni proizvod, cena, zaposlenost i slično). Kada dođe do porasta društvenog proizvoda, prema ovoj teoriji, automatski dolazi do porasta određenih javnih prihoda, a isto vreme određeni transferni rashodi pokazuju tendenciju pada, i obratno. Politika stabilizacio-

¹⁴ Vključni princip fleksibilnosti poreza.

¹⁵ Naravno, moguće su i drugačije sistematizacije budžetskih politika. D. Gajnarović, su aspekta uređivanja javnih uloga, navodi sledeće glavne budžetske politike: (1) teorija kompenzacionog budžeta, (2) teorija cikličnih budžeta, (3) neociklična teorija uravnoteženog budžeta, (4) teorija uravnoteženog državnog budžeta i (5) teorija i politika stabilizacionog budžeta. Vidi: D. Gajnarović, *Upravljanje javnim dugom*, prilog u *Budžetski jastučić i kontrolni budžet*, Pravna fakultet, Beograd i Ministarstvo finansija i ekonomije, Beograd, 2004, knjiga 1, str. 219–229.

²⁰ B. Hansen, Op. cit., str. 20, i 21.

¹⁴ D. Tomljanović, Op. cit., str. 92.

¹⁵ R. i P. Murgrove, Op. cit., str. 6.

¹⁶ R. i P. Murgrove, Op. cit., str. 7–13.

¹⁷ R. i P. Murgrove, Op. cit., str. 13.

nog budžeta počiva na premisi da država treba da vodi neutralnu, a ne aktivnu fiskalnu politiku, pa samim tim ne treba da pribegava diskrecionim merama radi uspostavljanja makroekonomske ravnoteže, već to treba da prepušta ugrađenim automatskim fiskalnim stabilizatorima u sistem javnih prihoda i javnih rashoda. Tu teoriju su posebno razradivale grupe američkih teoretičara posle Drugog svetskog rata, a ozbiljniju primenu je našla u zemljama Evropske unije početkom 90-ih godina, popisivanjem Ugovora iz Maastrichta, kojim je definisana jedinstvena budžetska politika (budžetski deficit do 3% GDP).

Jedan od ključnih delova Ugovora iz Maastrichta odnosi se na napore da se ostvari ekonomska i monetarna unija (EMU). Za tzv. treću fazu EMU predviđeno je kumulativno ispunjavanje sledećih pet uslova: (1) visok nivo stabilnosti cena (inflacija u okviru 1,5% na nivou tri najrazvijenije zemlje Unije), (2) solidno stanje javnih finansija (budžetski deficit mora da bude manji od 3% GDP), (3) nacionalni dug manji od 60% GDP, (4) praćenje „normanih“ marži fluktacije (bez pojave devalvacije u mehanizmu deviznog kursa Unije u najmanje dve godine) i (5) dugotrajn proces usaglašavanja ekonomskih politika, što treba da se odrazi u dugoročnim nivoima kamatnih stopa (kamatna stopa treba da bude u okviru marže od 2% u odnosu na tri najrazvijenije zemlje Unije).

4. **Teorija kompenzatornog budžeta** (umnogome slična teoriji sistematskog deficita) kao glavni cilj postavlja postizanje pune zaposlenosti faktora proizvodnje. Radi postizanja ovog cilja, trošenje sredstava države postaje irelevantan moment. Osnovni princip ove teorije je da se u periodima depresije ide na povećanje nivoa potražnje, i to do stepena kada agregatna potražnja postigne nivo koji odgovara društvenom proizvodu koji bi se ostvario pri punoj zaposlenosti. U tom smislu mogu da deluju povećanje rashoda pri neizmenjenim poreskim obavezama, smanjivanje poreza i povećanje transfernih rashoda uz nemanjanje ostalih rashoda, ili sniženje poreza uz povećanje rashoda. Jedan od glavnih protoganista te teorije je svakako R. Musgrave.²¹

5. B. Hansen razvija teoriju „čistog ciklusa“²² kojom pokušava da utvrdi efekte budžetske politike na rast društvenog proizvoda, bilo da su izazvani dejstvom automatskih, bilo dejstvom diskrecionih mehanizama. Ta teorija ima preteču u teoriji budžetskih efekata multiplikatora. U oba slučaja cilj je ocenjivanje uticaja budžetske politike na privredu, posebno na njen privatni sektor.

6. Na stavove teorije B. Hansena nadovezuje se, uz odgovarajuće dopune i objašnjenja, grupa W. Hallera²³ stavovima o potrebi da budžetska politika, odnosno politika (ne) ravnoteže budžeta motraju da budu prevashodno u funkciji postizanja ukupne ekonomske ravnoteže, a ne samo ravnoteže privatnog sektora privrede.

VANBUDŽETSKE INSTITUCIJE

Poglavlje

23

1. OPŠTE NAPOMENE

U finansijskoj teoriji i praksi dugo vremena je vladalo mišljenje da se rashodi države i drugih javnopravnih tela mogu finansirati samo korišćenjem institucije budžeta. Upristice za ovakva shvatanja nalaze se u potrebi da se proces prikupljanja i trošenja javnih sredstava učini dostupnim najširoj javnosti i želji da se ograniči mogućnost državnih organa, organizacija i institucija da mimo skupštine javnopravnog tela prikupljaju i troše finansijska sredstva.

Međutim, zahvaljujući razvoju funkcija države, procesu decentralizacije, pojavi i velikom korišćenju para-fiskalnih i slično, kasnije su evoluirala shvatanja prema kojima državni organi, organizacije i institucije mogu deo svojih zadataka i funkcija finansirati mimo budžeta, tj. korišćenjem vanbudžetskih institucija.

Prilivajući nastala shvatanja u domaćem fiskalnom sistemu razvio se izrazit pluralizam instrumenata finansiranja javnih potreba. Osim budžeta kao najčešće korišćenog i sa fiskalnog stanovišta najvažnijeg instrumenta finansiranja javnih potreba, u finansijskoj praksi sve više se susreće pojava korišćenja vanbudžetskih institucija.

Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima Republike Srbije (članovi 58, 66. i 69) i predviđena je mogućnost da Republika i lokalni kolektiviteti – autonomne pokrajine i opštine, u procesu finansiranja zakonom utvrdjenih potreba mogu koristiti sledeće vanbudžetske institucije:

- (1) finansijski program,
- (2) posebne račune i podračune i
- (3) budžetske fondove.

U reformisanom fiskalnom sistemu Srbije, prihodi i rashodi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja iskazuju se u finansijskom planu (član 78. Zakona), koji je po svojim osnovnim karakteristikama bliži vanbudžetskim institucijama nego budžetu.

Prema tome, u našem sistemu finansiranja javnih potreba deluju četiri vanbudžetske institucije (*finansijski program, posebni računi i podračuni, budžetski fondovi i finansijski plan*).

¹ Službeni glasnik RS, br. 76/01, 18/03, 22/03, 31/03, 39/03, 53/03, 67/03, 45/04, 52/06, 42/08, 18/09, 21/09, 27/09, 33/09, 22/01, 33/04, i 135/04.

²¹ R. Musgrave, Op. cit., str. 23, 141-142.
²² B. Hansen, Op. cit., str. 62, 141-142.
²³ W. Haller, Op. cit., str. 91, 183.

2. FINANSIJSKI PROGRAM

Finansijski program predstavlja finansijsku instituciju za finansiranje javnih potreba čije ostvarenje traje, po pravilu, duže od jedne godine.

Finansijski program kao instrument finansiranja uveden je u finansijski sistem 1959. godine, Zakonom o budžetu i finansiranju samostalnih ustanova. Od početka 60-ih godina pa do danas, on se afirmirao kao poseban i izuzetno elastičan instrument finansiranja brojnih višegodišnjih javnih potreba.

Finansijskim programom se utvrđuju: (a) program radova i rokovi za njihovo izvršenje, (b) ukupna sredstva potrebna za izvršenje programa u celini, (c) visina sredstava koja su potrebna za izvršenje programa u svakoj godini, (d) organ nadležan za izvršenje programa i (e) mere za izvršenje programa.

Sredstva potrebna za realizaciju poslova i zadatka obuhvaćenih finansijskim programom obezbeđuju se u budžetu, mada javnopravno telo može namenski ustupiti neki svoj prihod, u celini ili delimično. Nezavisno od načina osiguranja, sredstva namenjena za izvršenje finansijskog programa prenose se u toku godine na poseban račun i sa njega se koriste.

Finansijski program donosi skupština republike, odnosno skupština autonomne pokrajine, opštine i grada, zakonom odnosno odlukom. Ista javnopravna tela prate realizaciju programa i usvajaju završni račun finansijskog programa.

Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima Republike Srbije predviđena je mogućnost finansiranja određenih javnih rashoda preko finansijskog programa. Naime, finansijski program se može koristiti za finansiranje javnih rashoda iz nadležnosti Republike, autonomne pokrajine i opštine.

Javni rashodi iz *nadležnosti Republike*, čije se finansiranje može ostvariti korišćenjem finansijskog programa, jesu:

- (1) odbrana i bezbednost Republike,
- (2) Ustavom zajamčena prava građana i zakonom utvrđeni opšti interesi u oblasti zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, borbačke i invalidske zaštite, društvene brige o deci i drugih oblika socijalne sigurnosti, obrazovanja, nauke, tehnološkog razvoja javnog obaveštavanja, kulture, fizičke kulture, kao i u drugim oblastima koje su utvrđene zakonom,
- (3) zakonom utvrđene obaveze prema javnim službama,
- (4) zakonom utvrđene mere za usmernenje i podsticanje razvoja, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja,
- (5) zakonom utvrđene obaveze u oblasti zaštite i sanacije od elementarnih nepogoda i drugih vanrednih okolnosti i
- (6) zakonom utvrđene obaveze u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine i zaštite i unapređenja biljnog i životinjskog sveta.

Javni rashodi koji se finansiraju iz *budžeta autonomne pokrajine*, čija se realizacija može ostvarivati korišćenjem finansijskog programa, jesu određene potrebe u skladu sa zakonom u oblasti kulture, obrazovanja, službene upotrebe jezika i pisma narodnosti, društvene brige o deci, zaštite i unapređenja životne sredine, urbanizma i drugim oblastima utvrđenim zakonom.

Javni rashodi iz *nadležnosti budžeta opštine*, čija se realizacija može ostvarivati korišćenjem finansijskog programa, jesu:

(1) određene potrebe građana u skladu sa zakonom u oblasti kulture, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, društvene brige o deci, fizičke kulture, javnog obaveštavanja, zanatstva, turizma i ugostiteljstva, zaštite i unapređenja životne sredine i drugim oblastima od neposrednog interesa za građane,

(2) obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti u skladu sa zakonom,

(3) uređivanje gradskog građevinskog zemljišta i obezbeđivanje korišćenja poslovnog prostora,

(4) stvaranje o izgradnji i održavanju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opšinskog interesa.

Kada su izvršeni radovi i akcije koji su finansirani finansijskim programom, organ nadležan za izvršenje finansijskog programa utvrđuje predlog završnog računa o izvršenju finansijskog programa i dostavlja ga organu uprave nadležnom za poslove budžeta i organu za reviziju javnih rashoda. Završni račun finansijskog programa donosi skupština političko-teritorijalne zajednice.

3. POSEBNI RAČUNI I PODRAČUNI

Posebni računi i podračuni predstavljaju instrument finansiranja onih javnih potreba, odnosno delatnosti (društvenih delatnosti pre svega) čije finansiranje zahteva poseban način prikupljanja i korišćenja sredstava.

Posebni računi i podračuni kao instrument finansiranja uvedeni su u finansijski sistem krajem 1959. godine, Zakonom o budžetima i finansiranju samostalnih ustanova. Do tada su u upotrebi bili tzv. prelazni računi, na koje su izdvojena određena namenska sredstva.

Razlozi za uvođenje posebnih računa i podračuna u finansijski sistem nalaze se u potrebi (1) da se određenim državnim organizacijama i institucijama ustupe određena budžetska sredstva za finansiranje određenih javnih potreba i (2) da se uplata obaveznih participacija za korišćenje usluga javnih službi vrši direktno na poseban račun.

Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima Republike Srbije (član 66) predviđena je mogućnost finansiranja određenih delatnosti preko posebnih računa. Naime, finansiranje poslova javnih službi—ustanova u skladu sa propisanim uslovima, merilima i pravima građana, koja zahtevaju poseban način evidentiranja i korišćenja sredstava, vrši se preko posebnih računa.

Preko posebnih računa i podračuna finansiraju se delatnosti javnih ustanova iz nadležnosti Republike, autonomne pokrajine i opštine.

Delatnosti javnih ustanova iz *nadležnosti Republike*, čije se finansiranje može ostvarivati korišćenjem posebnih računa i podračuna, jesu: Ustavom zajamčena prava građana i zakonom utvrđen opšti interes u oblasti zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, borbačke i invalidske zaštite, društvene brige o deci i drugih oblika socijalne sigurnosti, obrazovanja, nauke, tehnološkog razvoja, javnog obaveštavanja, kulture, fizičke kulture, kao i u drugim oblastima koje su utvrđene zakonom.

Na nivou *autonomne pokrajine* uvode se posebni računi i podračuni za finansiranje određenih potreba u skladu sa zakonom u oblasti kulture, obrazovanja, službene upotrebe jezika i pisma narodnosti, javnog obaveštavanja, zdravstvene i socijalne zaštite, društvene brige o deci, zaštite i unapređenja životne sredine, urbanizma i drugim oblastima utvrđenim zakonom.

Iz *budžeta opština*, preko posebnih računa i podračuna, finansiraju se određene potrebe u skladu sa zakonom u oblasti kulture, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, društvene brige o deci, fizičke kulture, javnog obaveštavanja, zanatstva, turizma i ugostiteljstva, zaštite i unapređivanja životne sredine i u drugim oblastima od neposrednog interesa za građane.

Za finansiranje delatnosti javnih ustanova preko posebnih računa i podračuna sredstva se obezbeđuju iz: (a) *budžeta Republike, autonomne pokrajine i opštine* i (b) *obaveznih participacija za korišćenje usluga u ustanovama javnih službi*.

Posebni računi i podračuni ovrataju se kod nadležnog ministarstva, odnosno organa uprave autonomne pokrajine, opštine i grada. Na kraju godine, neutrošena sredstva sa posebnog računa i podračuna se ne gase, osim neutrošenih sredstava za zarade zaposlenih, koja se vraćaju u budžet. Na posebnom računu i podračunu iskazuju se i uplate obaveznih participacija za korišćenje usluga u ustanovama javnih službi.

4. BUDŽETSKI FONDovi

Prema Zakonu o javnim prihodima i javnim rashodima Republike Srbije (član 69), budžetski fondovi se obrazuju za finansiranje delatnosti, odnosno poslova javnih preduzeća, za koje se koriste kreditna sredstva ili vrši pisanan sredstava koji zahteva poseban način evidentiranja i korišćenja sredstava. Korišćenjem budžetskih fondova finansiraju se brojne delatnosti iz nadležnosti Republike i opština.

Kada je reč o *potrebama iz nadležnosti Republike*, radi se o:

- (1) zakonom utvrđenim obavezama prema javnim službama,
 - (2) zakonom utvrđenim merama za usmeravanje i podsticanje razvoja, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja,
 - (3) zakonom utvrđenim obavezama u oblasti zaštite i sanacije od elementarnih nepogoda i drugih vanrednih okolnosti i
 - (4) zakonom utvrđenim obavezama u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine i biljnog i životinjskog sveta.
- Delatnosti iz nadležnosti opština* su:
- (1) obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti u skladu sa zakonom,
 - (2) uređivanje gradskog građevinskog zemljišta i obezbeđivanje korišćenja poslovnog prostora i
 - (3) staranje o izgradnji i održavanju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja.

Budžetski fondovi imaju, u suštini, funkciju podsticanja razvoja privrednih delatnosti u Republici.

Budžetski fondovi obezbeđuju materijalna sredstva za izgradnju, održavanje i korišćenje objekata iz odgovarajuće oblasti.

Osim budžetskih fondova, u funkciji podsticanja razvoja su: intervencije u poljoprivredi (premlje, regresi i slično), otplate kredita, kursne razlike, robne rezerve, razvoj i održavanje železničke infrastrukture, razvoj rudnika uglja i istraživanje nafte i gasa, opšta turistička promaganda i dr. Međutim, te javne potrebe finansiraju se iz budžeta javnopravnog tela, iako se

(prema mišljenju nekih finansijskih stručnjaka) radi o namenama koje se moraju finansirati preko budžetskih fondova.

Finansiranje poslovanja budžetskih fondova sprovodi se na način i pod uslovima koji su propisani za izradu, donošenje, izvršenje i kontrolu budžeta.

5. FINANSIJSKI PLAN

5.1. Opšti osvrt

Finansijski plan je instrument finansiranja organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. Naime, u članu 78. Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, propisano je da svaka organizacija obaveznog socijalnog osiguranja ima finansijski plan u kojem iskazuje sve svoje prilode i rashode.

U okviru finansijskog plana, prihodi i rashodi za obavezno socijalno osiguranje iskazuju se odvojeno od prihoda i rashoda za dobrovoljno socijalno osiguranje. Prihodi i rashodi organizacije obaveznog socijalnog osiguranja moraju biti uravnoteženi. Finansijski plan i završni račun donosi skupština organizacije za socijalno osiguranje i objavljuje ga u Službenom glasniku Republike Srbije. Naime, s obzirom na to da organizacija socijalnog osiguranja obavlja poslove i zadatke od javnog interesa i značaja, budući da držiava na nju prenosi zakonom deo svog suvereniteta, ona je obavezna da pruži dokaz javnosti o svom poslovanju u prethodnoj fiskalnoj godini, a to može da učini upravo objavljivanjem u Službenom glasniku Republike Srbije.²

Na finansijsko poslovanje organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, tj. na proceduru izrade, donošenja, izvršavanja i kontrole finansijskog plana shodno se primenjuju odredbe zakona kojima se reguliše finansiranje javnih potreba putem budžeta.

Osim finansijskog plana, Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima predviđeno je da se neki rashodi iz oblasti obaveznog socijalnog osiguranja finansiraju iz budžeta Republike, pokrajine, opštine i grada. U pitanju su Ustavom zajemčena prava građana i zakonom utvrđen opšti interes u oblasti zdravstvene zaštite... borakke i invalidske zaštite... i drugih oblika socijalne sigurnosti..., kao i u drugim oblastima koje su utvrđene zakonom³ (član 18). Odgovarajuće slične formulacije su u pomenutom Zakonu navedene u čl. 19, 20. i 21, u kojima se govori o javnim rashodima koji se finansiraju iz budžeta autonomne pokrajine i opština, odnosno grada, uz normalno uvažavanje podele nadležnosti.³

U sistem socijalnog osiguranja Republike Srbije uključene su tri oblasti, i to: (a) *penzijsko i invalidsko osiguranje*, (b) *zdravstveno osiguranje* i (c) *osiguranje od nezaposlenosti*.⁴

U tekstu koji sledi, ukazujemo na osnovna pitanja organizacije i finansiranja svakog segmenta socijalnog osiguranja posebno.

5.2. Penzijsko i invalidsko osiguranje

Ova oblast socijalnog osiguranja u Republici Srbiji bila je sve do 1. januara 2007. godine organizovana u instituciji fonda, i to posredstvom tri posebna fonda: (1) *Republički fond za*

² R. Rakočević, B. Pavlović, B. Čangić i D. Pantić, *Op. cit.*, str. 102.

³ Ibidem, str. 101–102.

⁴ Sistem socijalnog osiguranja u Republici Srbiji koncipiran je po uzoru na zemlje OECD-a.

penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih, (2) Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje samostalnih delatnosti i (3) Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje zemljoradnika.

Međutim, zbog ozbiljnih bilansnih problema, kako fonda penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih tako i poljoprivrednika, ocenjeno je da je neophodno sprovesti konsolidaciju fondova penzijskog i invalidskog osiguranja. Tako je izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju² učinjena postupna konsolidacija, i to:

- (1) *administrativna* u vidu spajanja i osnivanja jednog fonda od 1. januara 2007. godine i
- (2) *finansijska* koja treba da se završi najkasnije do 1. januara 2010. godine.

Načje, fond se definiše kao pravno lice sa statusom ustanove i upisuje se u sudski registar.

Prilohi fondova za penzijsko i invalidsko osiguranje su manje-više jednaki za svaki posebni fond, a čine ih sredstva:

- (1) doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje,
- (2) doprinosa za dobrovoljno penzijsko i invalidsko osiguranje,
- (3) budžeta Republike,
- (4) od imovine kojom raspolaze fondovi,
- (5) drugih organizacija penzijskog i invalidskog osiguranja kod kojih je navršen deo straža osiguranja,
- (6) ostvarena izdavanjem, odnosno prometom hartija od vrednosti,
- (7) subvencije i donacije,
- (8) domaćih i inostranih kredita i zajmova i
- (9) druga sredstva.

Osim navedenih, prilohi fondova čine i: (1) novčana sredstva ostvarena prodajom društvenog kapitala i prodajom društvenih preduzeća ili njihovih delova u skladu sa zakonom, kao i (2) dividende na deonice izdate od preduzeća, ustanova i drugih institucija po osnovu ranijih ulaganja sredstava penzijskog i invalidskog osiguranja u infrastrukturne, zdravstvene i druge objekte.

Sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje mogu se koristiti samo za namene određene zakonom: (1) penzije i novčane naknade iz penzijskog i invalidskog osiguranja, (2) prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, odnosno odgovarajuće zaposlenje invalida rada u skladu sa zakonom, (3) zdravstvenu zaštitu korisnika penzije u skladu sa zakonom, (4) naknade za straž ostvaren kod fonda, kad se penzija po osnovu tog straža ostvaruje kod drugih organizacija penzijskog i invalidskog osiguranja, (5) troškove organa fonda i dr.

Ukoliko su izmirene prethodne obaveze, sredstva se mogu koristiti za društveni standard korisnika penzija, mere i akcije koje doprinose sprečavanju i smanjivanju invalidnosti.

U fondovima se stvaraju sredstva rezervi izdavanjem određenog procenta iz sredstava ostvarenih doprinosima za penzijsko i invalidsko osiguranje i ostvarenog viška prihoda nad rashodima. Procentat utvrđuje skupština fonda tako da se izdavanje obavezno vrši sve dok sredstva rezervi ne dostignu tromesečni iznos redovnih obaveza fonda.

Ustrava je obavezna Republike da fondovima obezbedi sredstva koja nedostaju za svaku dospelu isplatu penzija. S druge strane, fondovi su dužni da ovakvo korišćena sredstva vrate najkasnije do kraja naredne kalendarske godine.

² Službeni glasnik RS, br. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, i 106/06.

Slobodna sredstva fondovi mogu koristiti za ulaganja u hartije od vrednosti, za ulaganja radi sprečavanja nasanka invalidnosti, za zapošljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, zaštitu i zbrinjavanje ostarelih i iznemoglih korisnika prava i druge namene.

5.3. Zdravstveno osiguranje

Radi obezbeđivanja i sprovođenja zdravstvenog osiguranja, u Republici je osnovan Republički zavod za zdravstveno osiguranje.

Prilohi Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje čine sredstva ostvarena po osnovu:

- (1) doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje,
- (2) premija za dobrovoljno zdravstveno osiguranje koje organizuje i sprovodi Republički zavod,
- (3) imovine kojom raspolaze Zavod,
- (4) ličnog učeska osiguranika u troškovima zdravstvene zaštite,
- (5) domaćih i inostranih kredita i zajmova,
- (6) transfere iz budžeta Republike i
- (7) drugih sredstava.

U Zavodu se posebno vode sredstva za zdravstveno osiguranje zaposlenih, zemljoradnika i lica koja samostalno obavljaju delatnost. Međutim, ta podela ima isključivo svrhu da ukaze na to da li doprinosi za pojedine kategorije osiguranika omogućavaju pokrivanje sa njihove strane učinjenih rashoda.

Sredstva Zavoda mogu se koristiti isključivo za namene određene zakonom:

- (1) za ostvarivanje prava osiguranika i za unapređivanje zdravstvene zaštite,
- (2) za podmirjenje troškova sprovođenja zdravstvenog osiguranja i
- (3) druge rashode u skladu sa zakonom.

Zavod obrazuje rezervu izdavanjem određenog procenta iz sredstava ostvarenih doprinosom, u visini koju odredi skupština i izdavanjem viška prihoda nad rashodima, ostvarenog u prethodnoj godini. Izdavanje u rezervu vrši se dok sredstva rezervi ne dostignu visinu od 5% rashoda Zavoda u prethodnoj godini.

Slobodna sredstva Zavod utiže u banku, u hartije od vrednosti i druge namene radi ostvarivanja dobiti ili ih daje kao namenske zadatke zdravstvenim ustanovama.

Svi ti poslovi se, kao i kod drugih institucija socijalne zaštite (fondova penzijskog i invalidskog osiguranja i Nacionalne službe za zapošljavanje), realizuju preko institucije trezora Republike.

5.4. Osiguranje za slučaj privremene nezaposlenosti

Ovaj segment socijalnog osiguranja u Republici organizovan je u instituciji Nacionalne službe za zapošljavanje.

Služba Vladi Republike Srbije predlaže i sprovodi program zapošljavanja nezaposlenih lica, posreduje pri zapošljavanju, obavlja poslove koji se odnose na ostvarivanje prava nezaposlenih lica i druge poslove utvrđene zakonom, drugim propisima i statutom Nacionalne službe.

Prilohi Nacionalne službe su:

- (1) doprinosi za obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti,
- (2) doprinosi za dobrovoljno osiguranje za slučaj nezaposlenosti,
- (3) prihodi ostvareni prodajom društvenog kapitala i prodajom društvenih preduzeća ili njihovih delova,
- (4) prihodi ostvareni izdavanjem, odnosno prometom hartija od vrednosti,
- (5) prihodi ostvareni ulaganjem kapitala,
- (6) donacije i inostrani krediti i zajmovi,
- (7) sredstva iz budžeta Republike,
- (8) pokloni, donacije i legat, kao i
- (9) drugi prihodi u skladu sa zakonom.

Težba napomenuti da se sredstva ostvarena prodajom društvenog kapitala, odnosno prodajom društvenih preduzeća ili njihovih delova mogu koristiti isključivo za stvaranje uslova za zapošljavanje lica za čijim je radom prestala potreba (npr. ostvarenje novih radnih mesta i slično). Osim toga, sredstva iz budžeta Republike koriste se isključivo za isplatu novčane naknade nezaposlenim licima kojima je radni odnos prestao zbog tehnoloških, ekonomskih i organizacionih promena u preduzeću.

Slobodna sredstva Nacionalna služba može da ulaže u hartije od vrednosti i druge namene radi ostvarivanja dobiti.

BUDŽETSKI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE

Poglavlje 24

1. OPŠTE NAPOMENE

U sklopu reformisanja sistema i politike javnih finansija, započetoj usvajanjem Konceptije porodne reforme 1992. godine i reaffirmisanog početkom 21. veka, predviđeno je i novo koncipiranje budžetskog sistema i budžetske politike Srbije. Početkom 2002. godine usvojen je Zakon o budžetskom sistemu¹ Srbije. Na osnovu njega doneti su i brojni podzakonski akti koji u punoj meri zaokružuju materiju budžetskog sistema. Među ovim podzakonskim aktima posebno valja podvući usvajanje Pravilnika o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem².

Budžetski sistem u Republici Srbiji čine:

- budžet Republike,
- budžet autonomne pokrajine,
- budžet grada Beograda,
- budžeti gradova (u Srbiji postoje 23 grada),
- budžeti opština (u Srbiji postoji 150 opština³) i
- finansijski planovi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja (u Srbiji postoje tri organizacije obaveznog socijalnog osiguranja⁴).

Integritet budžetskog sistema Republike Srbije se obezbeđuje:

- zajedničkom pravnom osnovom (tj. Zakonom o budžetskom sistemu),
- jedinstvenom budžetskom klasifikacijom,
- upotrebom jedinstvene budžetske dokumentacije za izradu nacerta budžeta i finansijskih planova,
- jedinstvenim sistemom budžetskog računovodstva,
- jedinstvenim kriterijumima za budžetsku kontrolu i reviziju,
- prenosom statističkih podataka sa jednog nivoa budžeta na drugi i
- principima na kojima se zasniva budžetski postupak.

¹ Službeni glasnik RS br. 9/02, 87/02, 61/05, 66/05, 62/06, 55/06, i 86/06. Uskoro će se u skupštinskoj proceduri naći predlog novog Zakona o budžetskom sistemu, čije se usvajanje očekuje do kraja 2008. godine.

² Službeni glasnik RS br. 20/07, 37/07, 50/07, i 63/07.

³ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 129/07.

⁴ Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (fondo još nije završen), finansijska konsolidacija tri do sada postojeca fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (iste administrativno), Republički zavod za zdravstveno osiguranje i Nacionalna služba za zaposeljavanje.

Zakon o budžetskom sistemu predstavlja jedan od najznačajnijih reformskih poduhvata, propis kojim je na novi način uređena oblast upravljanja javnim finansijama u Srbiji⁵. U pitanju je opšti pravni akt u kojem su institucije i procedure regulisane u skladu s najšire prihvaćenom međunarodnom praksom i koji, otuda, sadrži brojne novine kako terminološke, tako i sadržinske prirode.

Zakon o budžetskom sistemu jedinstveno uređuje planiranje, pripremu, donošenje i izvršenje budžeta Republike i budžeta teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Zakon, takođe, uređuje zaduživanje i izdavanje garancija Republike, lokalnih vlasti i organizacija obveznog socijalnog osiguranja, kao i budžetsko računovodstvo i izvršavanje.

Zakon o budžetskom sistemu uveo je novine i u kategorijama aparata. Neke od kategorija sasvim su nove (trezor, direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, kvota i drugo), kod nekih je nova sadržina data ranije korišćenom terminu (npr. finansijski plan), a kod nekih se novi termin vezuje za ranije poznatu sadržinu (npr. apropijacija)⁶.

Važan segment reformisanja javnih finansija vezan je, u okviru reformisanja budžetskog sistema, za određivanje klasifikacija prema kojima se evidentiraju javni prihodi i posebno javni rashodi (javna ili državna potrošnja) – budžetske klasifikacije. Postoje brojne mogućnosti klasifikovanja javnih rashoda: (1) prema nivoima javne potrošnje, (2) prema korisnicima budžeta, (3) prema funkcijama i (4) prema ekonomskim klasifikacijama. Ove budžetske klasifikacije, koje je posebno razvio Međunarodni monetarni fond (CFS klasifikacija), shodno različitim potrebama političkog odlučivanja, izveštavanja i upravljanja javnim rashodima obuhvataju posebno: (1) ekonomsku, (2) organizacionu, (3) funkcionalnu i (4) klasifikaciju prema računovodstvenim fondovima.

Da bi se ispoštovali gore navedeni zahtevi i da bi se obezbedilo standardno klasifikovanje i iskazivanje informacija (podataka) o prihodima i rashodima javnog karaktera, donet je Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem. Pravilnikom su uređeni standardni klasifikacioni okvir i sadržaj kontna u kontnom planu. U skladu sa kontnim planom za budžetski sistem, direktni i indirektni korisnici republičkih budžetskih sredstava iskazuju izvršenje budžeta Republike za određenu godinu. To isto čine i ostali segmenti budžetskog sistema Republike (autonomna pokrajina, grad Beograd, gradovi, opštine i organizacije socijalnog osiguranja).

2. TREZOR

Jednu od velikih novina u Zakonu o budžetskom sistemu predstavlja uvođenje institucije trezora. Trezor se uvodi kako na nivou Republike tako i na nivou lokalnih vlasti, sa funkcijama koje su postavljene u skladu s preovlađujućim pristupom u zemljama u tranziciji.

Trezor predstavlja organizacionu jedinicu u sastavu ministarstva finansija, odnosno lokalnog organa nadležnog za finansije. U Republici Srbiji je, na primer, u sastavu Ministarstva finansija, osnovana Uprava za trezor. Svaki trezor ima svoji konsolidovani račun na kojem svi korisnici sredstava odgovarajućeg budžeta drže svoja sredstva dobijena iz budžeta, ili ostvarena kao „sopstveni prihod“. Na konsolidovanom računu nalaze se i sredstva organizacija obaveznog

socijalnog osiguranja. Pri tome, svaki korisnik budžetskih sredstava ima sopstveni podračun, tako da je obezbedena evidencija o tome kome kolika sredstva pripadaju. Konsolidovani račun trezora Republike i lokalnih vlasti, sa svim podračunima u okviru konsolidovanog računa vodi se u Narodnoj banci Srbije.

Trezor je ključni element u izvršenju budžeta. Trezor predstavlja „jedan od nosećih stubova finansijske arhature“ države, kako to u teoriji javnih finansija zna da se kaže. Budžet kao računsko-pravni akt, kao plan prihoda i rashoda države projektovan za određeni period, najčešće godinu dana, ne bi mogao pravilno da se izvršava bez postojanja institucije kao što je trezor.

Reč trezor potiče od latinske reči *thesaurus* i ima brojna značenja. Najpre, trezor označava riznicu, blago, kasu, bančin pretinac, odnosno sef. Trezor označava i zatvoreno specijalno osigurano (obezbedeno) mesto (prostoriju) koje služi za čuvanje različitih vrednosti poput novca, plemenitih metala, drugih dragocenosti, relikvija, hartija od vrednosti. Trezor je naziv i za državne i druge javne blagajne.

Savremena teorija i praksa imaju mnogo muka da definišu trezor (s pravnog ili ekonomskog aspekta), obuhvate i objasne sve njegove očigledno rastuće funkcije (osim uobičajenih i standardnih funkcija „državnog blagajnika“, pojavljuju se i njegove funkcije i poslovi kreditnih operacija na kratak rok radi obezbedjenja ravnoteže prihoda i rashoda, na tržištu kapitala radi kontrole kredita, na deviznom tržištu i u javnim preduzećima). Pojam trezora teško je definisati imajući u vidu da je u pitanju pojava koja je u različitim državama različito konceptijski postavljena, što zavisi od celokupnog društveno-političkog i ekonomskog uređenja konkretne države. Međutim, uvek je u pitanju institucija postrojem koje se obavljaju sva budžetska primanja i izvršavaju svi budžetski rashodi, što se čini putem jedinstvenog, konsolidovanog računa trezora. Na taj način trezor ostvaruje važnu ulogu u efektivnom upravljanju budžetom.

U zemljama u tranziciji, uključujući i Srbiju, trezor predstavlja jedan od sektora u sastavu ministarstva finansija. U nekim državama trezor je nezavisan od ministarstva finansija i postoji kao samostalno ministarstvo (ministarstvo trezora), ali takav status pretpostavlja efikasnu koordinaciju između ministarstva finansija i ministarstva trezora.

Bitnu komponentu trezora čini sistem konsolidovanog računa trezora. U Zakonu o budžetskom sistemu, u čl. 2. stav 1. tačka 23, dato je značenje definicije sistema konsolidovanog računa trezora kako sledi: „Sistem konsolidovanog računa trezora je objedinjeni račun sredstava konsolidovanih računa trezora Republike i trezora lokalnih vlasti, preko kojeg se vrše plaćanja između korisnika budžetskih sredstava i sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, s jedne strane, i subjektara koji nisu obuhvaćeni sistemom konsolidovanog računa trezora, s druge strane, i obračunavaju međubankarska plaćanja. Takođe, u istom članu Zakona date su definicije konsolidovanog računa trezora Republike Srbije i konsolidovanog računa trezora lokalne vlasti. Konsolidovani račun trezora Republike Srbije je objedinjeni račun sredstava korisnika sredstava budžeta Republike Srbije, korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji se otvara u Republici Srbiji i vodi u Upravi za trezor. Konsolidovani račun trezora lokalne vlasti je objedinjeni račun sredstava pripadajućih javnih sredstava budžeta lokalne vlasti i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora lokalne vlasti, a koji se otvara u lokalnoj vlasti i vodi u Upravi za trezor.“

Jače, po Zakonu trezor ima sledeće osnovne funkcije:

(1) **Finansijsko planiranje** – ta funkcija podrazumeva projektovanje i praćenje priliva ukupnih primanja i tekućih prihoda na račun trezora i zahteva za izvršenje ukupnih izdataka i tekućih rashoda kako ne bi došlo do iznenađenih, nepredviđenih kratkoročnih deficita usled tekuće nelikvidnosti. Realizacija te funkcije podrazumeva da se sačine: (a) projekcije i praćenje priliva na konsolidovanom računu trezora, plaćanje rashoda (što sadrži analizu gotovinskih

⁵ D. Popović i M. Prvotović u predgovoru Zakona o budžetskom sistemu, Beograd, Službeni glasnik, 2002, str. 7.

⁶ Za šire upoznavanje sa budžetskim sistemom Srbije, a posebno sa budžetskim pravnim i kontrolnim budžeta, pogledati rad g. g. autora: *Budžetski pravnici i kontrolni budžeta*, knjige 1–3, Pravni fakultet, Beograd i Ministarstvo finansija i ekonomije, Beograd, 2004. i *Vihorova država: razvijati javni resursi*, Pravni fakultet Univerziteta Beograd, u Beogradu, 2008.

tokova, plana izvršenja budžeta i servisiranje duga) i (b) definisanje tromesečnih, mesečnih i dnevnih kvota preuzetih obaveza plaćanja. Drugim rečima, mora se održavati i planirati maksimalan stepen likvidnosti i praćenje novčanih tokova i tokova prihodovanja i plaćanja.

(2) **Upravljanje finansijskim sredstvima države** – ta funkcija dopušta trezoru da se, radi obezbeđivanja likvidnosti, za plaćanje koriste raspoloživa sredstva na konsolidovanom računom, da se eventualni višak likvidnih sredstava investira na domaćem ili inostranom finansijskom tržištu kapitala ili novca, vodeći pri tome računa da se finansijski rizik po Republiku minimizira⁷, a da se, ako postoji kratkoročni deficit, on premošćava kratkoročnim pozajmicama. Realizacijom navedene funkcije eksplicite prepоставljaju: (a) upravljanje konsolidovanim računom trezora na koji se uplaćuju sva primanja i iz kojeg se vrše sva plaćanja iz budžeta koja se odnose na otvaranje i kontrolu bankarskih računa i podračuna i upravljanje bankarskim odnosima, (b) upravljanje likvidnošću, (c) razradu postupaka za naplatu primanja preko bankarskog sistema i (d) upravljanje finansijskim sredstvima. Drugim rečima, treba držati pod kontrolom i ažurno sve tokove gotovinskih sredstava i efikasno upravljati njima, odnosno realizovati ono što se u literaturi naziva *cash flow*.

(3) **Kontrola rashoda** – pre svega blagovremena kontrola preuzimanja obaveza od strane budžetskih korisnika, kako bi se sprečilo da država bude stavljena pred svršeni čin kada se neki od korisnika zaduži, odnosno preuzme obavezu za koju se naknadno ispostavi da treba da bude plaćena iz budžeta. Ova funkcija naročito obuhvata upravljanje procesima preuzimanja obaveza, proveru prijava poručenih i odobrenih proizvoda i usluga i odobravanje plaćanja na teret budžetskih sredstava.

(4) **Upravljanje dugom i garancijama** – cilj upravljanja javnim dugom jeste da se smanje troškovi zaduživanja Republike u skladu sa odgovarajućim stepenom rizika.

Upravljanje javnim dugom obuhvata: obavljanje transakcija radi upravljanja rizikom, uključujući i smanjivanje ili otklanjanje rizika od promene kursa, kamatnih stopa i drugih rizika, donošenje odluka o kupovini i prodaji stranih valuta, praćenje dnevnog salda na sistemu konsolidovanog računa trezora, investiranje i obavljanje ostalih transakcija sa privlivena po osnovu javnog duga i ostalom raspoloživom gotovinom Republike posle redovnog izvršavanja budžeta Republike. Ciljevi zaduživanja su: finansiranje budžetskog deficita, finansiranje deficita tekuće likvidnosti budžeta, rešavanje javnog duga, finansiranje investicionih projekata, izvršavanje obaveza po datim garancijama.

(5) **Budžetsko računovodstvo i izveštavanje** – u potpunosti se prevodi na međunarodno opšteprihvaćenu tzv. GFS metodologiju. Prevodjenje na GFS metodologiju se ostvaruje na osnovu Pravilnika o standardnom klasifikacionom okviru i kontrolnom planu za budžetski sistem. Realizacija te funkcije podrazumeva: (a) računovodstvene poslove za obradu plaćanja i evidentiranje primanja, vođenje dnevnika, glavne knjige trezora i odabranih pomoćnih knjiga za sva primanja i izdatke, međunarodne donacije i druge vidove pomoći, (b) finansijsko izveštavanje, (c) računovodstvenu metodologiju, uključujući i održavanje sistema klasifikacije, propisivanje pravila budžetskog računovodstva i propisivanje zahteva u pogledu internog i eksternog izveštavanja.

(6) **Upravljanje finansijskim informacionim sistemom** – da bi praćenje naplate prihoda, kao i izvršavanje rashoda, bilo organizovano na celovit i celishodan način, razvijen je odgovarajućim informacioni sistem, uz korišćenje kompiuterske osnove.

⁷ Organ uprave za finansije automatski pokazuje, odnosno lokalni organ uprave može investirati odgovarajućim novčanim sredstvima na račun trezora automatski pokazuje, odnosno lokalne samouprave, ali može uključiti ugovor sa ministarstvom finansija o tome da ih ministarstvo investira na domaćem ili inostranom tržištu novca ili kapitala. Takođe, treba napomenuti da Zakon dozvoljava da korisnik budžetskih sredstava može uključiti ugovor po kojemu bi ministarstvo finansija izvršilo sopstvene prihode korisnika. Čak i u ovom slučaju (finansira ili direktno) po osnovu ovakvih investicija uplaćuju se na odgovarajući račun, odnosno podračun trezora, odnosno Normski budžetskih sredstava.

Navedene funkcije, poverene trezoru, svedoče o značajju uloge koja mu pripada: stabilnost, efikasnost i disciplinovanost u vođenju politike javnih rashoda, kako na državnom tako i na lokalnom nivou. Implementacija trezora je veoma ozbiljan i sveobuhvatan proces koji je uspešno okončan sredinom 2004. godine. Njegovom implementacijom u celinu budžetskog sistema Republike zaustavljene su i u prošlosti su otišle prevaziđene metode *ad hoc* isplaćivanja budžetskih rashoda, olakog preuzimanja obaveza ili privatnog ugovaranja uslova pod kojima jedno ministarstvo ili organ lokalne vlasti svoja sredstva savija u banku, dok drugi budžetski korisnici u tom trenutku ne mogu da izvrše svoje obaveze.

Da bi trezor mogao uspešno da obavlja navedene funkcije, Zakon je predvideo otvaranje konsolidovanih računa trezora i vođenje glavne knjige trezora.

Konsolidovani račun trezora predstavlja jedan ili više računa na koje budžetski prihodi pristižu, zatim na kojima se prihodi drže i s kojih se izvršavaju budžetski rashodi. Ti račun se, da ponovimo, vode kod Narodne banke. U okviru konsolidovanog računa trezora svaki korisnik budžetskih sredstava ima sopstveni podračun, tako da je u potpunosti obezbeđena evidencija o tome kolika sredstva pripadaju.

Na primer, konsolidovani račun trezora Republike obuhvata:

- novčana sredstva direktnih korisnika sredstava budžeta Republike (podračuni),
- novčana sredstva organizacije obaveznog socijalnog osiguranja,
- novčana sredstva indirektnih korisnika sredstava budžeta Republike (podračuni) i
- uplatne račune javnih prihoda.

Podračun je evidencioni račun korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji se otvara u okviru pripadajućeg konsolidovanog računa trezora, a vodi se u Upravi za trezor. U okviru podračuna posebno se vode, s jedne strane, sredstva izdvojena budžetom, odnosno finansijskim planom korisnika i, s druge strane, sopstveni prihodi. Za potrebe upravljanja privlivena po osnovu javnog duga, konsolidovani račun trezora Republike ima podračune u dinarima i u inostranoj valuti, pri čemu se ovi drugi vode u Narodnoj banci Srbije.

3. DIREKTNI I INDIRKTNI KORISNICI BUDŽETSKIH SREDSTAVA

Korisnici javnih sredstava su direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, korisnici sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i javna preduzeća osnovana od Republike Srbije, odnosno organa lokalne vlasti, pravna lica osnovana od tih javnih preduzeća, pravna lica nad kojima Republika Srbija, odnosno lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i druga pravna lica u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnih prihoda.

Novu kategoriju, u okviru kategorije korisnika javnih sredstava, predstavljaju i direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava. Zajedničko obema vrstama korisnika budžetskih sredstava je to što su odgovorni za sopstvene budžetske operacije.

Direktni korisnici budžetskih sredstava su organi i organizacije Republike Srbije, uključujući i pravosudne organe, odnosno organe i organizacije i službe lokalne vlasti.

Indirektni korisnici budžetskih sredstava su: budžetski fondovi, mesne zajednice, javna preduzeća, fondovi i direkcije osnovani od lokalne vlasti koji se finansiraju iz javnih prihoda čija je namena utvrđena posebnim zakonom, ustanove osnovane od Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja.

Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja imaju specifičan status, nisi ni direktni ni indirektni korisnici budžetskih sredstava, ali se njihova sredstva konsoliduju na račun trezora Republike. Korisnici sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja su organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i korisnici sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje (zdravstvene i aporetanske ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno lokalna vlast).

4. BUDŽETSKI KALENDAR

U demokratskim državama uloga parlamenta u postupku donošenja budžeta je vitalna, jer se kroz nju izvršna vlast ograničava i obezbeđuje ravnoteža između izvršne (Vlada) i zakonodavne vlasti (parlament). Opšte je prihvaćen demokratski standard da parlament mora da odobri sve rashode, sva zaduživanja i sve prihode koje država prikuplja.

Da bi parlament mogao da ostvari svoje zakonodavne funkcije, da zaisra odobrava buduće akcije izvršne vlasti kada je u pitanju donošenje budžeta, predlog budžeta mu se mora blagovremeno dostaviti. Tako se dolazi do potrebe poštovanja tzv. budžetskog kalendara, u okviru koga se nalaze vremenski tačno definisani rokovi za svaku fazu budžetske procedure, pa i procedure (postupka) donošenja budžeta

Postupak donošenja budžeta je vremenski omeđen u formi tzv. budžetskog kalendara. Budžetski kalendar vezan za postupak donošenja budžeta je dvostruk: jedan važi za Republiku, a drugi za lokalne vlasti.

Kalendar republičkog budžeta izgleda kako sledi:

- (1) do 30. aprila ministar finansija u saradnji sa organima nadležnim za ekonomski razvoj priprema Memorandum o budžetu koji sadrži podatke o ekonomskoj i fiskalnoj politici i procenu za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine,
- (2) do 15. maja Vlada usvaja Memorandum o budžetu,
- (3) do 1. juna ministar donosi uputstvo za pripremu nacra budžeta Republike,
- (4) do 1. juna ministar dostavlja Memorandum o budžetu lokalnim vlastima i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje, kao i predlog okvira u kojem lokalne vlasti mogu učestvovati u prihodima od transfere iz budžeta Republike,
- (5) do 1. avgusta direktni korisnici budžetskih sredstava i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja dostavljaju predlog finansijskog plana Ministarstvu,
- (6) do 1. oktobra ministar revidira Memorandum o budžetu, uzimajući u obzir posle 30. aprila ažurirani makroekonomski okvir,
- (7) do 15. oktobra ministar dostavlja Vladi nacrt budžeta Republike i finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja,

- (8) do 1. novembra Vlada usvaja predlog budžeta Republike i dostavlja ga Narodnoj skupštini, zajedno s Memorandumom o budžetu i finansijskim planovima organizacija obaveznog socijalnog osiguranja,
- (9) do 15. decembra Narodna skupština donosi budžet Republike.

Lokalne vlasti u postupku donošenja budžeta moraju da poštuju rokove kako sledi:

- (1) do 15. maja Vlada Republike Srbije mora da usvoji Memorandum o budžetu,
- (2) do 1. juna ministar dostavlja taj dokument lokalnim vlastima, kao i predlog okvira u kojem lokalne vlasti mogu učestvovati u prihodima po osnovu transfere iz budžeta Republike,
- (3) do 15. juna lokalni organ uprave nadležan za finansije izdaje uputstvo za pripremu budžeta,
- (4) do 15. jula direktni budžetski korisnici su dužni da dostave predloge svojih finansijskih planova,
- (5) do 15. septembra lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija dostavlja nacrt budžeta izvršnom organu lokalne vlasti,
- (6) do 5. oktobra izvršni organ lokalne vlasti je dužan da uvrsti predlog budžeta i da ga dostavi lokalnoj skupštini i Ministarstvu finansija,
- (7) do 15. decembra lokalna skupština donosi budžet lokalne vlasti i
- (8) do 25. decembra lokalni organ nadležan za poslove finansija dostavlja usvojeni budžet ministru.

U postupku donošenja budžeta lokalnih vlasti važno je to što se uspostavlja čvrsta komunikacija između višeg i nižeg nivoa vlasti, što dovodi do usustavljavanja jedinstvenog funkcionisanja budžetskog sistema i upravljanja javnim finansijama.

U budžetskom kalendaru je propisano da do 15. oktobra ministar finansija dostavlja Vladi Nacrt budžeta (kao i finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja). Vlada je dužna da do 1. novembra usvoji predlog budžeta i da ga zajedno sa revidiranim Memorandumom o budžetu i finansijskim planovima organizacija obaveznog socijalnog osiguranja dostavi Narodnoj skupštini. Narodna skupština, pak, do 15. decembra treba da donese Zakon o budžetu Republike.

Opšti deo budžeta sadrži:

- pregled tekućih prihoda i rekućih rashoda,
- pregled očekivanih primanja po osnovu kredita i izdatka po osnovu otplata kredita i aktiviranja garancija,
- izvore finansiranja deficita,
- procenu ukupnog novog zaduženja/trazuđenja republike u toku kalendarske godine,
- procenu ukupnog iznosa novih garancija republike tokom budžetske godine,
- pregled i strukturu ukupno neizmirenog duga i garancija, procena rizika zbog garancija i plan finansiranja,
- procenu drugih mogućih obaveza i njihov uticaj na budžet,
- opis i procenu budžetskih rashoda i
- sranu i rekuću budžetsku rezervu.

Poseban deo budžeta obuhvata finansijske planove direktnih korisnika budžetskih sredstava (izdaci prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji i klasifikaciji prema računovodstvenim fondovima). Programski deo budžeta sadži:

- strateške oblasti,
- glavne programe,
- programe,
- projekte i
- zadatke i aktivnosti.

Opšti i posebni deo budžeta sadrže:

- procenjene prihode/primanja i rashode/zadatke za tekuću fiskalnu godinu,
- planirane prihode/primanja i rashode/zadatke za budžetsku godinu i
- procenjene prihode/primanja i rashode/zadatke za naredne dve fiskalne godine.

Moguće je da se budžet iz nekih vanrednih razloga (na primer, produženo pregovaranje o stavu nove vlade, elementarne katastrofe, ekonomska i finansijska kriza, pregovori sa Međunarodnim monetarnim fondom i slično) ne podnese parlamentu u roku ili ga parlament ne donese kako je to predviđeno budžetskim kalendarom. U takvoj situaciji se vrši privremeno finansiranje u vremenu ne dužem od tri meseca (izuzetno do šest). Privremeno finansiranje se vrši stazmerno sredstvima korišćenim u istom periodu u budžetu prethodne godine, a najviše do jedne četvrtine iznosa ukupnih rashoda raspoređenih u budžetu prethodne godine. Odluku o privremenom finansiranju donosi izvršni organ Republike (Vlada), odnosno lokalne vlasti.

Na podneti Predlog zakona o budžetu za odgovarajuću godinu mogu se, u toku rasprave u parlamentu, podneti amandmani. Amandmane, po pravilu, mogu podneti samo poslanici, ali i Vlada. Važnu ulogu u postupku donošenja budžeta u parlamentu ima Odbor za finansije i budžet, koji praktično vodi i usmerava celokupnu aktivnost, zajedno sa Vladom i Ministrom za finansije. Zakon o budžetskom sistemu Srbije predviđa i mogućnosti izmena i dopuna budžeta u toku godine u vidu rebalansa budžeta. Rebalans budžeta, prema tome predstavlja promenu Zakona o budžetu Republike Srbije, odnosno Odluke o budžetu lokalne vlasti u toku budžetske godine, kojom se menja, odnosno dopunjuje budžet. Do rebalansa budžeta može doći u slučaju da se u toku godine donesu novi propisi kojima se povećavaju (ili smanjuju) planirani izdaci, odnosno primanja. Izmene i dopune se vrše radi uravnoteženja prihoda i rashoda, a sprovede se usvajanjem rebalansa budžeta, koji se priprema i usvaja prema postupku prema kojem se priprema i donosi budžet.

5. POSTUPAK IZVRŠENJA BUDŽETA

Izvršenje budžeta predstavlja fazu u kojoj se sredstva koriste da bi se sprovele politike koje su ugrađene u budžet. Međutim, postupak izvršenja budžeta ne počiva samo na mehanizmima koji treba da obezbede realizaciju u skladu sa inicijalnim programiranjem u finansijskom i političkom smislu. Efikasno izvršavanje budžeta prepostavlja i podržavanje i prilagodljivost na značajne promene u makroekonomskom okruženju koje se nisu mogle anticipirati, rešavanje problema koji nastaju tokom implementacije i efikasno i delotvorno upravljanje prikupljanjem i trošenjem sredstava.

U postupku izvršenja budžeta glavnu ulogu ima Ministarstvo finansija, računje Uprava za trezor.

Pošto je budžet donet u skupštini, u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu godišnjeg Zakona o budžetu, odnosno odluke o budžetu jedinice lokalne samouprave, direktni korisnici budžetskih sredstava koji su, u budžetskom smislu reči, odgovorni za indirektno korišćenje budžetskih sredstava, raspodeljuju sredstva indirektnim korisnicima budžetskih sredstava u okviru svojih odobrenih aproprifijacija i o tome obavestavaju svakog indirektnog korisnika, po dobijenoj saglasnosti Uprave za trezor, odnosno trezora lokalne vlasti. Aproprifijacija je od Narodne skupštine (odnosno lokalne skupštine) godišnjim zakonom (odnosno odlukom) o budžetu dato ovlašćenje Vladi (odnosno nadležnom organu izvršne vlasti) za trošenje javnih sredstava do određenog iznosa i za određene namene, za period od godinu dana.

Posle obavještanja, rashodni ciklus izvršavanja budžeta obuhvata sledeće stadijume:

- Određivanje obima aproprifijacije koji direktni korisnik budžetskih sredstava u određenom periodu može da koristi. Direktni korisnici budžetskih sredstava mogu da vrše plaćanja do visine izdataka koje je za neki period odredio ministar finansija (zv. kvota). Direktni korisnik budžetskih sredstava doznakača indirektnim korisnicima za koje je odgovoran dodeljenu aproprifijaciju.
- Preuzimanje obaveza. Obaveze koje preuzima direktni korisnik budžetskih sredstava moraju biti u skladu sa propisanim kvotama za svaki period. Registrovanje preuzetih obaveza vrši trezor.
- Nabavka i verifikacija. U ovom stadijumu su isporučeni dobra i usluge i proverava se njihova usklađenost sa uslovima iz ugovora ili narudžbe. Korisnici budžetskih sredstava treba precizno da prate svoje narudžbe i dodeljene ugovore.
- Plaćanje. U ovom stadijumu se vrši plaćanje putem čekova, isplaćene gotovine, elektronskih transfera, dugovnih hartija od vrednosti, kompenzacija, smanjenja poreskih obaveza i slično. Izdatak iz budžeta se zasniva na knjigovodstvenoj dokumentaciji.

6. POSTUPAK USVAJANJA ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA

I postupak usvajanja završnog računa budžeta je vremenski tačno omeđen. Naime, precizno su određeni rokovi do kojih se moraju izvršiti pojedine faze u budžetskoj proceduri vezanoj za postupak pripreme, sastavljanja i podnošenja završnih računa direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i budžetskih fondova Republike i lokalnih vlasti. To izgleda ovako:

- (1) 28. februar – indirektni korisnici budžetskih sredstava i budžetskih fondova pripremaju završne račune za prethodnu godinu i podnose ih nadležnim direktnim korisnicima budžetskih sredstava.
- (2) 31. mart – direktni korisnici sredstava budžeta pripremaju godišnji izveštaj i podnose ga Upravi za trezor. Oni direktni korisnici koji u svojoj nadležnosti imaju indirektno korisnike sastavljaju konsolidovani godišnji izveštaj i podnose ga Upravi za trezor,

- (3) 31. mart – organizacije obaveznog socijalnog osiguranja pripremaju odluke o završnim računima finansijskih planova i podnose ih Upravi za trezor. Republički zavod za zdravstveno osiguranje kontroliše, stvarnije podatke iz završnih računa korisnika sredstava koji se nalaze u njegovoj nadležnosti, konsoliduje podatke i sastavlja konsolidovani godišnji izveštaj koji podnosi Upravi za trezor,
 - (4) 15. maj – lokalni organ uprave nadležan za finansije priprema nacrt odluke o završnom računu budžeta jedinice lokalne samouprave i podnosi ga nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti,
 - (5) 1. jun – nadležni izvršni organ lokalne vlasti lokalnoj skupštini dostavlja predlog odluke o završnom računu budžeta jedinice lokalne samouprave,
 - (6) 15. jun – Ministarstvo priprema nacrt zakona o završnom računu budžeta Republike i zajedno sa odlukama o završnim računima finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja podnosi Vladi,
 - (7) 15. jun – lokalni organ uprave nadležan za finansije podnosi Upravi za trezor odluku o završnom računu budžeta jedinice lokalne samouprave usvojenju od lokalne skupštine, izuzev lokalnih organa uprave nadležnih za poslove finansija gradskih opština u sastavu grada, koji svoje odluke o završnim računima budžeta dostavljaju gradu,
 - (8) 1. jul – lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija grada sastavlja konsolidovani izveštaj grada i podnosi ga Upravi za trezor,
 - (9) 15. jul – Vlada dostavlja Narodnoj skupštini predlog zakona o završnom računu budžeta Republike i odluke o završnim računima finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja,
 - (10) 1. septembar – Ministarstvo sastavlja konsolidovani izveštaj Republike i dostavlja Vladi i
 - (11) 30. septembar – Vlada dostavlja Narodnoj skupštini konsolidovani izveštaj Republike, radi informisanja.
- Sadržaj završnog računa korisnika budžetskih sredstava regulisan je odredbama Zakona o budžetskom sistemu. Završni račun sadrži:
- bilans stanja,
 - bilans prihoda i rashoda,
 - izveštaj o kapitalnim rashodima i finansiranju,
 - izveštaj o novčanim tokovima,
 - izveštaj o izvršenju budžeta, sačinjen tako da prikazuje razliku između odobrenih i izvršenih sredstava,
 - objašnjenje velikih odstupanja između odobrenih sredstava i izvršenja,
 - izveštaj o primljenim donacijama i kreditima, domaćim i inostranim i izvršenim otplatama dugova,
 - izveštaj o korišćenju sredstava iz rekuće i stalne budžetske rezerve,
 - izveštaj o garancijama datim u toku fiskalne godine i
 - izveštaj eksterne revizije o finansijskim izveštajima.

~~X~~ SISTEM IZVEŠTAVANJA

Sistem izveštavanja do sada nije bio regulisan. Kao deo odgovornosti za izvršenje budžeta i finansijskog plana organizacije obaveznog socijalnog osiguranja propisana je obaveza da ministar, odnosno lokalni organ vlasti nadležan za poslove finansija redovno prati izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje informiše Vladu, odnosno izvršni organ lokalne vlasti. Za izvršenje finansijskog plana organizacija obaveznog socijalnog osiguranja nadležni organ odgovara Vladi.

Integritet budžetskog sistema u Srbiji obezbeđuje se zajedničkim pravnim osnovama, jedinstvenom budžetskom klasifikacijom, jedinstvenim sistemom budžetskog računovodstva, kontrolom i revizijom. U Zakonu o budžetskom sistemu dato je ovlašćenje da „Vlada blizhe uređuje budžetsko računovodstvo, sistem glavne knjige trezora i način vođenja konsolidovanog računa trezora“.

Da bi se obezbedila standardna klasifikacija i način iskazivanja informacija (podataka) o prihodima i rashodima, ministar je doneo Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontrolnom planu za budžetski sistem. Njime su uređeni standardni klasifikacioni okvir i sadržaj konta u kontrolnom planu. U skladu s kontrolnim planom za budžetski sistem, direktni i indirektni budžetski korisnici sredstava republičkog budžeta primenjuju ovaj pravilnik i iskazuju izvršenje budžeta za odgovarajuću fiskalnu godinu. Ovaj pravilnik primenjuju i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i budžeti lokalnih vlasti, kao i njihovi direktni i indirektni budžetski korisnici za odgovarajuću fiskalnu godinu.

Klasifikacija podataka u kontrolnom planu izvršena je u skladu s međunarodnom GFS metodologijom.

8. DRŽAVNI DUG I DRŽAVNE GARANCIJE

Državni ili javni dug obuhvata sve finansijske obaveze države prema domaćim i stranim bilo fizičkim, bilo pravnim licima. Ne treba ga mešati s javnim zajmom. Tačno je da javni dug najčešće nastaje uzimanjem javnih zajmova, ali uzimanje javnih zajmova nije jedini način nastajanja javnog duga. Naime, i po pravilu, javni dug je mnogo širi od javnog zajma budući da obuhvata sve finansijske obaveze države nastale kako po osnovu ugovora o javnom zajmu, tako i po drugim ugovornim i zakonskim osnovama nekreditnog karaktera.

Finansijske obaveze države nekreditnog karaktera mogu da proisteknu iz odnosa države sa domaćim pravnim ili fizičkim licima, kao i iz odnosa države sa stranim državama. Iz odnosa države s domaćim fizičkim i pravnim licima mogu da proisteknu, na primer, obaveze naknade (povraćaja) imovine koja je postala vlasništvo države, oduzete primenom restriktivnih mera ekspropijacije ili nacionalizacije, konfiskacije, odnosno sektorsira imovine privatnog vlasništva. Reč je o denacionalizaciji ili restituciji⁹, odnosno o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju za oduzetu imovinu⁹. Problem povraćaja ranije oduzete imovine privatnih vlasnika u korist države

⁹ Restitucija u osnovi označava ponovno uspostavljanje stanja i odnosa koji su postojali pre nekog pravno relevantnog događaja, na osnovu kojeg se restitucija zadržava. U restituciji se, na primer, može zadržati povraćaj oduzete imovine.

¹⁰ U Srbiji je pripremljen Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju za oduzetu imovinu kojim se uređuju uslovi, način i postupak vraćanja imovine i obeštećenja za imovinu na teritoriji Republike Srbije koja je, ne poštujući ljudsko pravo na svojstvo, neadekvatna naknada oduzeta i pretvorena u opštemalno, državno, društveno ili zadržana svojina u periodu od 9. marta 1945. godine do 4. novembra 1995. godine. Kada će biti usvojen zakon, u kojoj formi i s kojim sadržajem biti usvojen, još uvek je otvoreno pitanje. U svakom slučaju, otvorenje se većina istraživača smatra mogućnošću i nužnom vrata za vraćanje oduzete imovine.

izuzetno je ozbiljan u zemljama u tranziciji, pa i u Srbiji, i rešavan je, više ili manje uspešno, na različite načine.

Drugi, skorašnji, primer nastanka javnog duga mogu da budu obaveze po osnovu isplate (povraćaja) stare devizne štednje, odnosno devizne štednje nastale u tzv. piramidalnim bankama. Iz odnosa sa stranim državljanima javni dugovi mogu da proisteknu, na primer, po osnovu plaćanja ratnih reparacija, ili izmirjenja obaveza po osnovu sudskih presuda.

Javni dug Republike Srbije obuhvata sve direktne i indirektno finansijske obaveze države prema domaćim i stranim pravim i fizičkim licima. Direktne finansijske obaveze su one u kojima se država javlja kao neposredni dužnik, dok je kod indirektnih finansijskih obaveza država garant njihove otplate, a neposredni dužnici su javna preduzeća. Inače, konkretno, javni dug, na osnovu Zakona o javnom dugu¹⁰, obuhvata dug:

- Republike po osnovu ugovora,
- Republike po osnovu državnih hartija od vrednosti,
- reprogramirani dug Republike,
- Republike po osnovu datih garancija,
- dug lokalne vlasti,
- dug organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i
- dug javnih preduzeća.

Direktne obaveze Republike Srbije nastale su u zemlji i inostranstvu. Onaj deo direktnih obaveza koji je nastao u zemlji pripada pod kategoriju unutrašnjeg duga, a one direktne obaveze koje su nastale u inostranstvu pod kategoriju spoljnog duga. Kako se sve garancije države izdane do kraja 2007. godine odnose na zaduženje kod stranih kreditora, i sve indirektno obaveze Republike Srbije potpadaju pod kategoriju spoljnog duga.

Problem vraćanja javnih dugova izuzetno je ozbiljan problem svih savremenih država. Srbija otplaćuje sve javne dugove koji su joj pripali po raznim osnovama regulisanja, a vode poreklo od Kraljevine Srbije, Kraljevine Crne Gore, Kraljevine Jugoslavije, SFR Jugoslavije i SR Jugoslavije. Mnogi delovi tih javnih dugova pretrpeli su brojne promene i izmene (reprogramiranja, rešavanja, konsolidacije, konverzije i slično), ali njihova otpлата nije obustavljena.

Aktuelni javni dug Srbije se može na različite načine posmatrati i klasifikovati. Jedna od mogućih klasifikacija, učinjena iz pedagoških razloga, jeste podela na sledeće tri kategorije: prvu kategoriju čini nasledni javni dug iz perioda pre političkih promena 2000. godine, u drugu kategoriju spada isplata stare devizne štednje i dugovanja Republike po drugim nekretnim osnovama, a u treću kategoriju spada novo zaduženje koje je nastalo posle političkih promena iz 2000. godine. Naravno, značajna je i kategorizacija javnog duga na unutrašnji i spoljašnji.

Ukupan dug Srbije, bez duga lokalnih vlasti, iznosi je na dan 31. decembra 2007. godine nešto više od 8,8 milijardi evra¹¹. Učešće javnog duga u bruto domaćem proizvodu iznosi 29,4% (sa dugom lokalnih vlasti oko 30,6%). Prema kriterijumima Svetske banke Srbija je, mereno odnos javnog duga i GDP (30,6%), srednje odnosno slabije zadužena zemlja. Ukoliko uzmemo u obzir tzv. fiskalne kriterijume Evropske unije prema kojima javni dug počinje da destabilizuje privredu konkretne zemlje kada njegovo učešće u GDP-u prevaziđe ili je blizu 60%, što očigledno nije slučaj u Srbiji, Srbija spada u red zemalja koje efikasno i bezbednosno servisiraju svoje dugove.

¹⁰ Službeni glasnik RS br. 61/05.

¹¹ Ministarstvo finansija Republike Srbije, Bilan javnih finansija, broj 40, decembar 2007. i Analiza makroekonomskih i fiskalnih kretanja u 2007. godini, Ministarstvo finansija, Beograd, mart 2008, obradom autora.

Spoljašnji javni dug Srbije iznosi oko 5,4 milijardi evra, a unutrašnji nešto više od 3,4 milijardi evra. Spoljni dug učestvuje sa oko 62% a unutrašnji sa oko 38% u ukupnom javnom dugu Republike Srbije

Najveći deo spoljašnjeg javnog duga Republike Srbije čine direktne obaveze (oko 80%) odnosno dugovanja IBRD (nešto više od trećine spoljnih direktnih obaveza), IDA, EIB (skromno) i ostalim kreditorima (nešto više od 60% ukupnih spoljnih direktnih obaveza). Dugovanja ostalim kreditorima u stvari predstavljaju reprogramme starih dugova koje je Srbija preuzela od SFR Jugoslavije. Reprogramirani stari dugovi odnose se prvenstveno na dugove prema stranim vladama koje su okupljene u Pariskom klubu poverilaca i prema stranim komercijalnim bankama koje su okupljene u Londonskom klubu poverilaca. Kada je reč o indirektnim obavezama, one se uglavnom odnose na obaveze prema EBRD i Evropskoj uniji.

Unutrašnji javni dug Republike u najvećem obimu čini stara devizna štednja, oko 90% unutrašnjeg javnog duga Republike. Ostala unutrašnja dugovanja su po osnovu dugoročnih i kratkoročnih hartija od vrednosti, neisplaćenih penzija i slično.

U periodu posle 2000. godine javni dug Republike Srbije je smanjen sa 14,2 milijardi evra na nešto više od 8,8 milijardi evra. Do ovakvog neobitečajnog smanjivanja javnog duga za relativno kratko vreme došlo je prvenstveno zahvaljujući smanjivanju spoljnog duga. Najveće apsolutno smanjivanje spoljnog duga dogodilo se 2001. i 2002. godine, kada su inostrani poverioci okupljeni u Pariskom klubu otpisali 66% spoljnofinansijskih obaveza koje je Srbija preuzela od SFR Jugoslavije. Drastično apsolutno smanjivanje spoljnog duga dovelo je do promene strukture ukupnih obaveza države (jačanje pozicije unutrašnjeg i slabljenje pozicije spoljašnjeg duga).

Održivost javnog duga u narednim godinama prevashodno zavisi od makroekonomske stabilnosti i privrednog rasta. U tom smislu je posebno značajno smanjivanje javnih rashoda i promena njihove strukture u pravcu jačanja pozicije kapitalnih izdataka. Očekuje se da politika javnih rashoda dobije ključnu ulogu u održavanju makroekonomske stabilnosti i povećanja rasta GDP, zaposlenosti, standarda i uravnoteženja platnobilansnih pozicija¹².

Upravljanje javnim dugom, da ponovimo, jedna je od bazičnih funkcija trezora. Naime, Zakon o budžetskom sistemu je posebnu pažnju posvetio materiji javnog duga i, saglasno tome, u tom delu je uneo krupne novine. Najpre, trezoru je, kao jedna od njegovih funkcija, povereno upravljanje dugom i garancijama. To je prvi put učinjeno na području Srbije i usvojena rešenja su analogna s rešenjima koja su u primeni u većini savremenih država.

U materiji javnog duga i javnog zaduživanja najveća i najšira ovlašćenja data su Republici, odnosno Ministarstvu finansija (njegovoj Upravi za javni dug) prvenstveno da bi se specijlo nekontrolisano zaduživanje. Ono je u punoj meri jedino ovlašćeno da vodi politiku zaduživanja.

Zaduživanje Republike, u skladu sa zakonom, može se javiti u dva vida: zaključivanjem ugovora o kreditu i emisijom hartija od vrednosti. Republika se može zaduživati kod domaćeg i inostranog poverioca u skladu sa zakonom, odnosno ona može da zaključuje ugovore o kratkoročnim zajmovima ili da emituje hartije od vrednosti. Republika može da daje i garancije.

Cljevi zaduživanja su: finansiranje budžetskog deficita, finansiranje deficita tekuće likvidnosti, rešavanje javnog duga, finansiranje investicionih projekata, izvršavanje obaveza po datim garancijama. U godišnjem budžetu se utvrđuje ograničenje ukupnog iznosa duga u toku budžetske godine, sa izuzetkom kratkoročnog zaduživanja radi finansiranja deficita, kada se dug mora otplatiti do 31. decembra tekuće fiskalne godine, kao i ograničenja ukupnog iznosa garancije koje država može dati.

¹² Memorandum o budžetu i ekonomskoj fiskalnoj politici u 2009. godini sa projekcijama za 2010. i 2011. godinu, Ministarstvo finansije Srbije, Beograd, maj 2008.

U načelu, lokalne vlasti mogu se zaduživati po prethodno prihvaćenom mišljenju Ministarstva finansija. Kada je u pitanju finansiranje deficita tekuće likvidnosti, zaduživanje ne sme preći 5% ukupno ostvarenih prihoda budžeta jedinica lokalne samouprave u prethodnoj godini. Kada su u pitanju dugoročna zaduživanja, jedinice lokalne samouprave se ne mogu dugoročno zaduživati, osim u delu zaduživanja radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih projekata. Iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta jedinica lokalne samouprave u prethodnoj godini, a iznos glavnice i kamate koja dopreva u svakoj godini ne može biti veći od 15% ostvarenih tekućih prihoda budžeta jedinica lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave ne mogu davati garancije.

Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja ne mogu se zaduživati, osim u delu zaduživanja radi finansiranja kapitalnih investicionih rashoda. Jedino se Republički zavod za zdravstveno osiguranje može zaduživati i radi nabavke lekova. Iznos zaduženja za kapitalne investicione rashode, odnosno za lekove u toku godine ne može biti veći od 20% ukupno ostvarenih prihoda finansijskog plana u prethodnoj godini. Kratkoročni deficit u tekućoj likvidnosti može se finansirati samo pozajmicom iz budžeta Republike. Organizacije socijalnog osiguranja ne mogu davati garancije.

9. BUDŽETSKA KONTROLA I REVIZIJA

Zakon o budžetskom sistemu ureo je nekoliko nivoa kontrole javnih prihoda i javnih rashoda. Kontrola u širem smislu obuhvata internu kontrolu i internu reviziju, pri čemu, prena Zakonu o budžetskom sistemu, u prelaznom periodu, postoji i institucija budžetske inspekcije. Takođe, pri Ministarstvu finansija obrazovana je i Centralna jedinica za harmonizaciju finansijske kontrole, za finansijsko upravljanje i kontrolu i internu reviziju. Osim toga, Zakon o budžetskom sistemu je predvideo i instituciju eksternu revizije.

Sistem interne kontrole uspostavljaju svi direktni i indirektni budžetski korisnici, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i javna preduzeća, uključujući i preduzeća nad kojima Republika ili lokalna vlast ima kontrolu nad 50% i više kapitala ili glasova. Ona podrazumeva sistem procedura i odgovornosti svih lica uključenih u finansijske i poslovne procese direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i javnih preduzeća, odnosno ona podrazumeva formiranje odgovarajućih službi internih kontrolora.

Zakon o budžetskom sistemu zadržao je, u prelaznom periodu, posebnu kontrolu preko budžetske inspekcije. Poslove budžetske inspekcije vrši ministarstvo finansija sa ciljem vršenja inspekcije nad direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava, organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja, javnim preduzećima osnovanim od Republike, pravnim licima osnovanim od tih javnih preduzeća, odnosno pravnim licima nad kojima Republika ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda. Nadležni organ lokalne vlasti osniva lokalnu službu za inspekciju i reviziju. Funkcija budžetske inspekcije je kontrola primene zakona u oblasti materijalno-finanjskog poslovanja i namenaskog i zakonnog korišćenja sredstava korisnika budžetskih sredstava, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i pomenutih preduzeća.

Interna revizija predstavlja nezavisnu i objektivnu delatnost kojom se pruža garancija i usluga konsaltinga državnim na način da dodaje vrednost i poboljša poslovanje organa ili organizacije. Ona pomaže organu ili organizaciji da ostvari svoje zadatke, pružajući sistematizovan

i disciplinovan pristup vrednovanju i poboljšanju delatnosti upravljanja rizikom i postupaka kontrole i upravljanja.

Eksterna revizija predstavlja oblik revizije koji sprovodi institucija koja je izvan i koja je nezavisna od organizacije podvrgnute reviziji. Takva revizorska institucija mora, dakle, biti izvan i nezavisna od izvršne vlasti. Cilj eksternu revizije jeste da da mišljenje i izradi izveštaj o računima i finansijskim izveštajima korisnika budžetskih sredstava, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i javnih preduzeća, zakonitosti i regularnosti njihovog poslovanja, procedura finansijskog upravljanja i finansijskim performansama. Institucija nadležna za eksternu reviziju odgovara parlamentu i najčešće se naziva vrhovnom revizorskom institucijom (državnom revizorskom institucijom).

Državna revizorska institucija je samostalan i nezavistan državni organ, čiji je položaj utvrđen Ustavom i zakonom. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, Državna revizorska institucija je odgovorna Narodnoj skupštini, a akta kojima ona viši svoju nadležnost ne mogu biti predmet osporavanja pred sudovima i drugim državnim organima.

СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

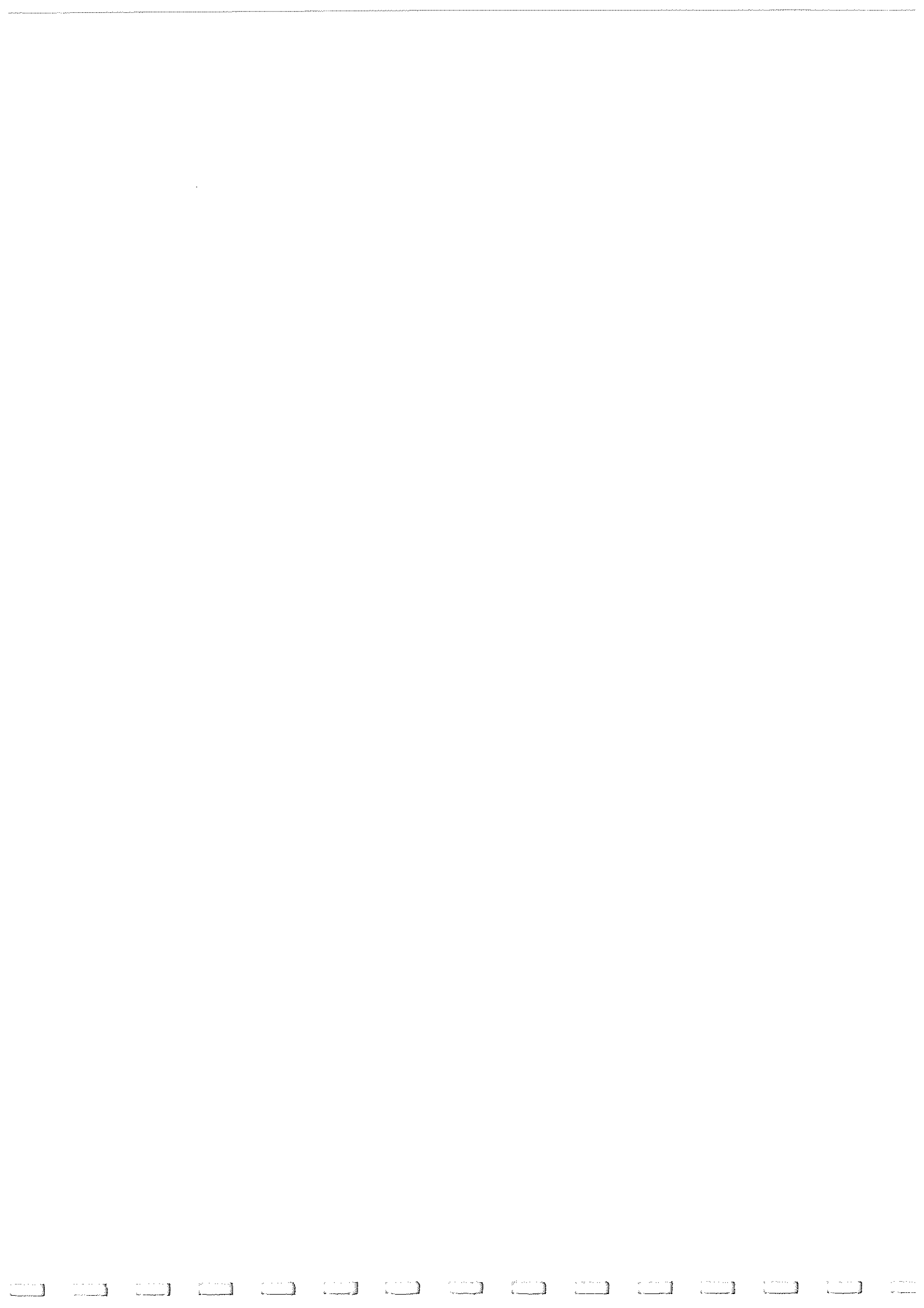
ISSN 0354-5989

UDK 32

Година XXII vol. 49

Број 3/2015.





УДК 336.21/.26(497.11)

Прегледни
рад

Српска политичка мисао
број 3/2015.
год. 22. vol. 49.
стр. 231-251.

Марко Б. Тмушић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Милан М. Кеџман

Пета економска школа „Раковица“, Београд

РЕФОРМА ПОРЕСКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ

Сажетак

Порески систем опредељује ефикасност јавних финансија и њихов економски значај, посебно у погледу оптималног опорезивања. Са тог аспекта, све више се говори о правичности, ефикасности и једноставности које морају бити најзначајније одлике савремених пореских система. Због тога, данас су присутне бројне промене у већини савремених пореских система. И у Србији се све више говори о реформама пореског система, које морају представљати значајан сегмент укупних реформи њених јавних финансија. Пажња је усмерена на анализу стања и реформи пореза на доходак грађана и доприноса за социјално осигурање, пореза на добит правних лица и пореза на имовину. Стање прихода од различитих пореских облика у Србији је представљено уз упоредни приказ прихода од истих пореских облика у земљама чланицама Европске Уније.

Кључне речи: порески системи, пореска реформа у Србији, порез на доходак грађана, доприноси за обавезно социјално осигурање, порез на добит правних лица, порези на имовину, перспективе реформи

УВОД

Последњих неколико година пореских системи земаља чланица ЕУ су стално изложени одређеним променама које су последица трајања за одрживим системима јавних финансија. Наиме, као суштински важне чињенице које иду у прилог наведеног трагања се могу установити, високи фискални дефицит и неодржив јавни дуг. И у Србији, већ дужи временски период постоји проблем јавних финансија, конкретније, говоримо о појединостама, проблем високог фискалног дефицита који се финансира доминантно задужењем.

Циљ сваке пореске реформе је повећање једноставности, правичности и ефикасности пореског система. Значајно питање реформи пореског система, које је веома присутно у научној јавности, јесте и питање тренутка у коме треба започети са пореским реформама. Поред низа економских предуслова, важан сегмент пореских реформи јесте и постојање адекватних политичких предуслова. Када се говори о политичким предусловима пореских реформи, најчешће се истичу мотиви са којих се у реформе полази. Тачније, говори се о подстицајима пореских реформи,¹⁾ дови су написани на тему политичких мотива пореских реформи,²⁾ али с обзиром на то, овде ће првенствено бити речи о економским основама и економским подстицајима пореских реформи, без намере да се умањи значај политичких чинилаца. Сходно томе, наводи се само недржавни раст јавног дуга, те све неуклађенији однос између централне и локалних власти, у поређењу преаспореде прихода, као најчешће помњани узроци реформи пореског система Србије у последњих неколико година. Такође, као веома важан разлог реформи пореског система Србије, у раду се наглашава и њихов значај за повећање запослености и раста инвентурија, на-стаљот као последица смањења пореског оптерећења и поједноста-вљивања пореских процедура.³⁾ Поред економских, сматра се да је главни политички мотив реформи пореског система Србије, његово уклађивање са пореским системом ЕУ.

- 1) Вилм Алберто Алесина ет ал, "Why is fiscal policy often procyclical?", *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 2008, pp. 1006-1036; Алберто Алесина, Робини Нуртел, "Political Cycles in OECD economies", *The Review of Economic Studies*, 59(4), 1992, pp. 663-668.
- 2) Порески систем сваке земље представља део њеног институционалног оквира на коме се заснива привредни развој. О важности институција за ток и карактер реформи, у које спадају и пореске реформе, видети: Марко Б. Такушинић, "Институционалне основе новог модела привредног развоја Србије", *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, број 4, год. 21, vol. 46, Београд, 2014, стрп. 287-304.

Рад је структуриран у три дела. У првом делу рада даје се кратак осврт на теоријске основе оптималног опорезивања који представља „средиште“ ефикасног пореског система. Разматра се кратко и проблем дизајнирања пореског система. Другим делом рада су обухваћене, уз истицање стања, актуелне пореске реформе у пореском систему земаља чланица ЕУ у оквиру којих се даје и кратак приказ најважнијих пореских измена у пореским системима. У трећем делу рада, презентован је порески систем Србије, навођењем важећих решења. Уз наглашена постојећа решења, сучељавају се и позитивни сегменти пореских промена, са одређеним недостацима и ограничењима истих. Одлике пореског система Србије се посматрају кроз неколико најзначајнијих пореских закона, и то Закона о порезу на доходак грађана, Закона о порезу на добит правних лица, Закона о порезу на имовину и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

1. КРАТАК ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ НА ДИЗАЈН ПОРЕСКОГ СИСТЕМА

У научној полемици много је супротстављених ставова, гледишта и полемика које се односе на дизајн пореског система.³⁾

Увидима у пореске системе земаља широм света, видно је да се промене дешавају често у већини земаља. У неким земљама се ради о стандардним променама које су настајале из потреба временна и различитих ситуација, а у неким се може уочити и мноштво значајних и коренитих промена пореског система које су имплицитне не само макроекономским стањима већ и општим политичким, повезаним са настајањима/нестајањима одређених држава и променама система којих су их карактерисали. Предмети сталних истраживања и анализа, како теоријских, тако и емпиријских су критеријуми за оцену пореског система. Доминантно питање које се стално поставља са пратећом различитом аргументацијом се тиче правичности пореских система. Истраживањима и оптималним дизајнирањем пореског система су се бавили бројни аутори током развоја и опште, економске науке.⁴⁾ Стандардна теорија оптимал-

3) Када се узму у обзир све наведене околности, сагледавање различитих пореских система и издвајање елемента које један порески систем треба да садржи да би задовољно теоријске критеријуме, а и да би био емпиријски релевантан, захтева посебан опрез, али и подстиче да се покуша дати такав приказ пореских система одабраних држава који ће омогућити да се разлике спознају и издвоје предности и недостаци.

4) Ретроспективу о историји фискалне доктрине па и о „адекватном опорезивању“ види Richard A. Musgrave „A Brief History of Fiscal Doctrine“ in Auerbach, A.J., Feldstein M. ed. (1985). *Handbook of Public Economics*, vol. I. Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland), 1985, pp 16-28.

ног опорезивања претпоставља да порески систем треба да буде урешен на начин да максимизира друштвено благостање уз дати скуп постојећих ограничења.⁵⁾

И поред бројних, често оспораваних сазнања исцрпљивања припадника супротстављених теоријских приступа у различитим временским периодима, издваја се заједничко гледиште у погледу принципа „оптималног опорезивања“, а то су: ефикасност, правичност и једноставност. Поред помешаних одлика пореског система у литератури се истиче још неколико карактеристика битних за оптималан порески систем и то: флексибилност пореског система, политичка ограничења, прошкови административна и подстицаји за утају.⁶⁾ У општем осврту на теоријско дизајнирање пореског система, недвосмислено се у литератури наводи да је циљ идентификовасти особине за добар порески систем у твореним економијама у XXI веку. Даље и прецизније, конкретизујући „добро дизајнирана“ пореског система, у фокусу већине исцрпљивача је изазов, на који начин уредити порески систем да обезбеди адекватан приход за буџет како би се задовољно одређени степен јавне потрошње и да исти буде такав да редистрибуција у економији државе буде ефикасна, економски и административно. Могу се наћи и бројни и већински ставови да од дизајна пореског система зависи и степен пореске евазије, као и степен једноставности и транспарентности.⁷⁾ Без обзира да ли се ради о традиционалним или савременим путевима на дизајн пореског система, као заједнички исцрпљивачи аргументи се налазе и појмови везани за прогресивност или неутралност пореског система.⁸⁾

Током времена показало се да порески системи нису статични и да они неминовно прате промене које настају у друштвима. Порези генерално производе искривљено понашање учесника у привреди које је изазвано висином пореског оптерећења.⁹⁾ Пробо-

5) Види Gregory N. Mankiw, Matthew Weinzierl, and Danny Ferris Yagan, „Optimal taxation in theory and practice“, *Journal of Economic Perspectives* 23(4): 147-174, 2009, pp. 2-26.

6) Види: прг. Alan J. Auerbach, „The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation“ in Auerbach, A.J., Feldstein M. ed. (1985), *Handbook of Public Economics*, vol. 1, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland), 1985, pp. 84-110.

7) Више о томе: прг. Mirrlees James, et al., „The Mirrlees review: a proposal for systematic tax reform“, *National Tax Journal*, 2012, 65.3: 655-684, pp. 656-661.

8) Новији рад где се често издвајају и кратко образлажу аргументације везане за неутралност и неутралност пореског система је Mirrlees James, et al., „The Mirrlees review: a proposal for systematic tax reform“, *National Tax Journal*, 2012, 65.3: 655-684.

9) Решавање проблема оптималног опорезивања Јон од Ревизијених основних стратегија опорезивања (1927) има за циљ својерне пореског терета на минимум уз истовремено

ми, посебно за различите реформске теоријске конструкције пореских система, проистичу из постојања неког иницијалног дизајна пореског система. Последице наслеђеног пореског уређења могу бити неповољне приликом спровођења пореске реформе.

Посматрајући измене пореских система у последњој деценији уочава се заокрет са основних пореских принципа ефикасности и правичности, хоризонталне и вертикалне, ка економској ефикасности.

Учесталост али и сложеност емпиријских и теоријских промена је израженија у време економских криза. Са високим степеном доследности, доказиво је да промене у дизајну пореских система претендују да омогуће консолидације јавних финансија. На различите динамичне промене законске регулативе којом се уређују порески системи и пре појаве текуће економске кризе, утицале су бројне и значајне политичке и/или економске интеграције, и посебно значајна, општа глобализација светске економије.

Иако се свака пореска реформа спроводи са настојањем да нови порески систем буде ефикаснији и правичнији од постојећег, неретко исте изазивају и нарушавају управо основне принципе опорезивања, ефикасност и правичност, и вертикалну и хоризонталну. Анализирајући промене пореских система запажа се да правац којим се крећу реформе пореских система није увек очигледан и јасан и да се неадекватним политичким одлукама умањују изгледи за успех пореске реформе.

2. ПРИХОДИ ПОРЕСКИХ СИСТЕМА ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА ЕУ

Консолидација јавних финансија се, једним делом и због последица још увек актуелне економске кризе, наметнула као најважнији реформски подухват у економијама земаља широм света, па и у земаљама чланицама ЕУ. Када се говори о пореским системима земаља чланица ЕУ, а поред њих и о пореским системима Норвешке и Исланда,¹⁰⁾ неопходно је дати упоредни приказ најважнијих пореских облика како би се даље могле извести одређене везе и

довољно издашне приходе за задовољење јавне потрошње. Емпиријски налази као и теорије оптималног опорезивања деценијама показују да је постизање изреченог изузетно компликовано. Посебно су мали изгледи да се нађе општи и универзалан модел опорезивања који би практично био примењив у различитим временима и различитим државама које се одликују значајним специфичностима.

10) Традиционално се дуги низ година приказују у званичним статистикама ЕУ и бројним истраживачким анализама.

закључци. За адекватност наведеног, а имајући у виду и тему овог разматрања, одговарајући квантификован приказ битних пореских облика за Србију се подразумева.

Постоје бројне разлике у многим елементима пореских система земаља чланица ЕУ које су изражене и приликом измена пореских система. Скоро све земље чланице ЕУ су се определиле за проширење пореских основца праћено растом пореских стопа код индиректних пореза. Занимљиво је напоменути да постоји одређена разлика између издатности директних и индиректних пореза у „стари“ и „нови“ земаља чланица ЕУ. Према званичним подацима (табела 1), у „стари“ земаља чланица ЕУ (ЕУ 17) међу изворима јавних прихода доминирају порез на доходак и доприноси за обавезно социјално осигурање. За разлику од „стари“, у „нови“ земаља чланица ЕУ (ЕУ 11) приметно је веће ослањање на индиректне порезе, посебно на додату вредност (ПДВ), за којим следе акцизе и царине. Поред њих, значајан извор јавних прихода традиционално представљају доприноси за обавезно социјално осигурање.

Ослањајући се на предмет анализе рада, као и на дате приказе и оцене, табела 1 је поточно место за упоредни приказ учешћа одређених пореских облика у БДП у земаљама ЕУ, Норвешке, Исланда и Србије.

Табела 1:

Учешће прихода од појединих пореза у БДП у одабраним земаљама у 2012. години

Држава	Порез на доходак	Порез на добит	Доприноси за обавезно социјално осигурање	Порез на имовину	ПДВ
Белгија (BE)	12,7	3,1	14,6	3,4	7,2
Бугарска (BG)	3,0	1,9	7,2	0,6	9,4
Чешка Република (CZ)	3,8	3,3	15,6	0,5	7,2
Данска (DK)	24,5	3,0	0,9	2,6	10,0
Немачка (DE)	8,8	2,7	15,6	0,9	7,3
Естонија (EE)	5,3	1,4	11,5	0,3	8,7
Ирска (IE)	9,7	2,4	4,4	1,4	6,2

Грчка (EL)	6,9	1,1	10,8	2,1	7,1
Шпанија (ES)	7,7	2,2	12,0	2,2	5,5
Француска (FR)	8,5	2,3	17,0	3,6	7,0
Хрватска (HR)	3,7	2,0	11,5	0,3	12,3
Италија (IT)	12,2	2,3	13,5	2,6	6,1
Кипар (CY)	4,0	6,3	9,1	0,8	8,9
Летонија (LV)	5,7	1,6	8,4	0,9	7,1
Литванија (LT)	3,5	1,3	11,0	0,5	7,7
Луксембург (LU)	8,6	5,3	11,5	1,3	7,1
Мађарска (HU)	5,4	1,3	13,2	1,2	9,4
Малта (MT)	6,7	6,3	6,0	1,0	7,8
Холандија (NL)	7,7	2,1	16,0	1,2	7,0
Аустрија (AT)	10,1	2,4	14,9	0,6	8,0
Пољска (PL)	4,6	2,1	12,3	1,3	7,3
Португал (PT)	5,9	2,8	9,1	1,4	8,5
Румунија (RO)	3,5	2,2	8,8	0,8	8,5
Словенија (SI)	5,8	1,3	15,2	0,6	8,2
Словачка (SK)	2,6	2,4	12,5	0,7	6,1
Финска (FI)	13,0	2,2	13,1	1,2	9,2
Шведска (SE)	15,2	2,9	7,2	1,0	9,3
Велика Британија (UK)	9,6	2,9	6,7	4,1	7,3
Норвешка (NO)	9,9	10,4	9,6	1,1	7,7
Исланд (IS)	14,1	2,0	3,8	2,5	8,4
ЕУ-28 просек	7,8	2,6	11,1	1,4	7,9
ЕА-18 просек	7,9	2,8	12,0	1,5	7,4
ЕУ-28 мах	24,5	6,3	17,0	3,6	12,3
ЕУ-28 мин	2,6	1,1	0,9	0,3	5,5
ЕУ-28 (мах-мин)	21,9	5,2	16,1	3,3	6,8
Србија (2014)	3,77	1,87	12,23	1,1	10,54

Извор: European Commission (2014), за Србију Министарство финансија Републике Србије, обрачун аутора.

Све земље чланице ЕУ првенствено због високог фискалног дефицита и раста учешћа јавног дуга у БДП, су приступиле променама својих пореских система, са тежњом да се изврши фискална консолидација. Садржај промена пореских система у овим земља-

ма представљају претежно промене пореских стопа и/или основи- па свих јавних прихода.

У наредној табели (табела 2) даје се приказ значајних поре- ских промена у земљама чланицама ЕУ усвојених од средине 2013. до средине 2014. године.

Табела 2:
Пореске промене у земљама ЕУ у 2013. и 2014. (прва половина)

Порез на	Законске стопе		Основна или по- себни режими
	Повећање	Смањење	
Порез на доходак	Повећање	(АТ, ЕС, ПТ) (АТ, БЕ, CZ, ЕЛ, FI, FR, HR, IE, LT, NL, SE, SI)	(АТ, БЕ, BG, CZ, DK, DE, BE, ES, FI, FR, IT, LT, LV, MT, NL, SE, RO, SI, UK*)
	Смањење	(BG, EE, EL, MT, NL)	(BE, BG, CZ, DK, DE, BE, ES, FI, FR, IT, LT, LV, MT, NL, SE, RO, SI, UK*)
Порез на добит	Повећање	(BE, DE, EL, FR, PT, SK) (BE, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LV, PL, SE, SK)	(АТ, БЕ, ЕЛ, ЕС, FI, FR, HR, LT, LV, NL, PT, RO, UK)
	Смањење	(DK, EE, FI, FR*, ES*, PT, UK, SK)	(АТ, BG, BE, EL, ES, FR, HR, IE, IT, LT, LV, NL, PT, RO, UK)
Допри- носи за социјално осигурање	Повећање	(CY, HR)	(CZ, EE, HR, HU, RO, SK)
	Смањење	(AT, EE*, IT, LV, RO)	(BE, ES, FR, HU, LV, SE, SI, SK, UK)
ПДВ	Повећање	(CY, FR, IT, LU*, PL**, SI)	(BE, CY, DE, DK, EE*, EL, FR, HR, IT, LU*, PL**, SI)
	Смањење	-	(BE, DK, EL, ES, FR, IE**, LT, RO)
Акцизе	Повећање	(BE, CY, BG, EE, ES, FI, FR, HR, IT*, LV, MT, NL, PL, RO, SI, AT, CZ, DE, IE, LT, PT, SE, UK)	(BE, EE*, FR)
	Смањење	(DK, UK, BG, IE)	(BG, DK, DE, HR, UK)
Порез на имовину	Повећање	(EL, IE, IT, CY, LT, NL, RO)	(CY, ES, HR*, UK)
	Смањење	(EL, IT)	(EE, LV, MT)

Напомене: Табела обухвата пореске промене спроведене или усвојене од средине 2013. до средине 2014. године, укључујући и привремене про- мене. Пореске мере су приказане појединачно, а не на основу њиховог буџетског утицаја. Најважне измене су означене звездичом (*). Нови порези су третирани као повећање законских стопа. Код ПДВ се мења само стандардна стопа, пријављена као промена стопе; било која друга

промена (укључујући промене у нивоу и обиму смањене стопе) се сматра променом у базном/посебном режиму. Специјални порески режими обухватају мере осмишљене за циљне групе. Земље обележене са (***) су државе чланице које су одлучиле да задрже привремене мере. Уколико почетне мере обухватају привремено смањење пореза за одређени период, одлука да се продужи ова мера је пријављена као смањење и обрнуто.

Извор: European Commission (2014:18)

Приметно је да су и поред значајних промена, разлике у пореским системима земаља чланица ЕУ и даље опстале. У претходној табели (табела 1) презентовано је да постоје разлике и у погледу учешћа појединих пореских прихода у БДП-у, према којима се неке земље више ослањају на директне, а неке на индиректне пореске приходе. У табели 2 показано је да постоје разлике и у пореском оптерећењу, где се уочава неколико важних тенденција. Највеће повећање пореских прихода је забележено од акциза на нафтне деривате, електричну енергију, дуван, алкохол, шећер и др., као и од тзв. еколошке акцизе где је чак у 23 земље дошло до повећања овог облика јавног прихода. Зарад адекватне интерпретације важно је нагласити да су промене везане за акцизе у табели 2 дате обухватно, за све категорије акциза заједно. До повећања стопе ПДВ-а је дошло у 6 земаља, а занимљиво је да ниједна земља није умањила стопу овог пореза. Наведена тенденција је у складу са новијим емпиријским економетријским истраживањима према којима је ПДВ један од пореских облика са најмањим негативним утицајем на привредних раст.¹¹⁾ До повећања доприноса за обавезно социјално осигурање дошло је само у 2 земље, што се може објаснити високом незапослености, праћеном неодрживим пензионим системима. На крају, када је реч о порезима на имовину, уочава се да је до повећања пореских стопа овог пореског облика дошло у 7 земаља, док су 4 земље повећале основицу пореза на имовину.

3. ПОРЕСКИ СИСТЕМ СРБИЈЕ – ПРЕГЛЕД СТАЊА

Генерално, када се говори о пореским системима и о њиховим изменама, оно што важи за земље ЕУ, да су промене учестале и свеобухватне, може се рећи и за Србију. Промене у пореском систему Србије су присутне дуги низ година, а оне од 2000. године сличне су променама у европским системима. Постоје свакако и бројне разлике у наведеним изменама узроковане различитим спе-

11) Види: нпр. Jeffrey Owens, „Fundamental tax reform: an international perspective“, *National Tax Journal* (2006): 131-164. и Arnold Jens Matthias, et al. „Tax Policy for Economic Recovery and Growth“ *The Economic Journal* 121.550 (2011): F59-F80.

пифиностама које одликују порески систем Србије. Реформом су били обухваћени сви порески облици у различитом степену и са различитим резултатима. Реформисано је опорезивање потрошње, добити правних лица, дохотка и имовине.

Поставка тренутно важних решења у пореском систему Србије настала је као резултат дугогодишњих измена. Она одступају у одређеној мери од важних теоријских решења, а и од емпиријских решења заступљених у већини земаља ЕУ. Одступања су најмање изражена код опорезивања потрошње,¹² док код других пореских облика постоје нешто значајнија одступања. Осврт на постојећу структуру јавних прихода у Србији у 2014. години, као и увид у структуру јавних прихода у последњих 5 година, јасно показује да су доминантни индиректни порези (порези на потрошњу). Очигледно је да појединачно највеће учешће укупним приходима и у ВДП имају ПДВ и доприноси за социјално осигурање. Важно је напоменути и путању учешћа пореза на доходак грађана. Приходи од овог пореског облика се у последњих неколико година смањују и то захваљујући мањој запослености, смањењу пореске стопе пореза на зараде у посматраном периоду као и увођење неопорезивог дела зарада које заправо чине највећи део пореза на доходак грађана. Додатно, пад прихода од пореза на доходак се дугује и смањењу плата у јавном сектору. Када је реч о осврту на приходе од пореза на добит лако и уверљиво је уочљив њихов стагни раст у периоду од 2008. године. Раст прихода је последња спроведене приватизације и реструктурирања привреде, али расту је, проценује се, највише допринела примена међународних рачуноводствених стандарда и реализије исказивање резултата пословања, као и повећање пореске стопе од 2013. године. Решења у погледу опорезивања имовине актуелним изменама су таква да се може сагледати и оценити да су иста радикално нова за Србију, али и слична решењима у већини земаља чланица ЕУ.

3.1 Опорезивање дохотка грађана у Србији

Реформе пореза на доходак у Србији од 2001. године усавајем Закона о порезу на доходак грађана и уз све измене закључно с последњим из маја 2013. године углавном представљају корекције тзв. мешовитог модела опорезивања. Поменути мешовити модел опорезивања карактерише опорезивање различитих прихода у тренутку настанка, уз одређене нормирање одбитке (цедуларна ком-

12) Пример који иде у прилог наметог одступања се односи на појединачна осигурања од ПДВ као и на поставке којима се овим пореским обликом покушава водити социјална политика (нпр. повраћај ПДВ за опреме за бебе).

понента модела) и годишње опорезивање дохотка физичких лица (синтетичка компонента модела). За оцену актуелних решења може послужити изношење немалог броја недостатака модела опорезивања дохотка који је био важећи пре истакнутих промена.¹³⁾

На овом месту се издвајају недостаци као што је различит третман лица са истим дохотком, што доприноси смањењу хоризонталне правичности, као и изузетна сложеност правила за опорезивање дохотка што несумњиво пружа могућност за избегавање и утајају пореза.¹⁴⁾

У табели 3 су представљене врсте прихода и стопе пореза на доходак физичких лица у тренутку настанка.

Табела 3:
Пореске стопе пореза на доходак грађана у Србији

Врста прихода	Постојећа решења		
	Законска пореска стопа	Нормирани трошкови/одбици	Ефективна пореска стопа
Зараде	10%	Неопорезиви износ 11.443 динара.	7.75%
Приходи од самосталне делатности	10%	/	10%
Приходи од ауторских права, права сродних ауторским и права индустријске својине.	20%	50%, 43% и 30%	10%, 11,4% и 14%
Приходи од капитала	15%*, 20%	/	15%, 20%
Капитални добици	15%	/	15%
Остали приходи	15%, 20%	15%, 20%	12%, 16%

Извор: Закон о порезу на доходак грађана, обрачун аутора.

13) Детаљно проучавање и анализа опорезивања дохотка физичких лица у Србији, уз изношење и недостатака модела понуђена је у студији Пореска политика у Србији – поглед унапред (Види Милојко Арсић (ред.), *Пореска политика у Србији – поглед унапред*, USAID, ФРЕН, Београд, 2010., стр. 39-61). О реформи пореза на доходак грађана у Србији са становишта ефикасности и правичности може се видети у раду: Саша Ранђеловић, „Реформа пореза на доходак грађана у Србији: ефикасност и правичност vs. политичка економија“, QM 32, ФРЕН, Београд, 2013, стр. 63-66.

14) Више вид. Милан Кеџман, „Промене у пореском систему Србије“, *Рачуноводство* 57.5-6 СРРС Београд (2013): 69-80.

- (15) Види: Закон о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02 – др. закон, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 – исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – УС, 93/12, 114/12 – УС, 47/13, 48/13 – исправка, 108/13, 57/14, 68/14 – др. закон)
- (16) Према подацима Министарства финансија, обрчућ аутора.

изменама смањене пореске стопе пореза на зараде са 12% на 10%, што наглашене компоненте пореза на доходак. Наиме, последњим у БДП јасно се може сателити значај пореза на зараде, као билан-око 4,2% БДП. Овим увидом у учешће пореза на доходак грађана просечно учешће у БДП око 3,5% БДП. Укупни приходи од пореза на доходак државе у последњих 5 година у просеку око 10%, а трећа додати и то да је учешће пореза на зараде у консолидова-прихода по врстама дохода у анализираним периоду. Наведеном грађана у Србији са учешћем од око 83% у структури пореских представља најзначајнију категорију прихода пореза на доходак хода од капитала у просеку око 8%.⁽¹⁶⁾ Порез на зараде запослених и чине у просеку око 92% укупних прихода, док је учешће при-прихода. Приходи од рада су били доминантни у последње 4 године физички лица битно је анализирати и издешност појединих врста

За релевантне и прецизније увиде у опореживање доходак лази 4.422.672 динара.

до 4.422.672 динара и 15% на износ опореживог дохода који пре-стоје од 10% на износ опореживог дохода у распону од 2.211.336 да годишњим порезом на доходак користе се пропорсивне пореске на, рок је био до 15. марта) наредне године. За опореживање при-по истеку те године, а најкасније до 15. маја (пре последњих изме-ване пореза поднесу пореску пријаву надлежном пореском органу дужни су да за остварени доходак у години за коју се врши утврђи-на (резидентни – држављани Србије као и нерезиденти - странци) 2.211.336 динара. Обвезници годишњег пореза на доходак грађа-одређена као обвезници чији укупан нето износ дохода премази зници годишњег пореза на доходак физички лица су физичка лица ве статистике за различите врсте прихода.⁽¹⁷⁾ У 2014. години обе-порез, према подацима републичког органа надлежног за посло-по запосленом исплаћене у Републици у години за коју се утврђује рила доходак већи од троструког износа просечне годишње зараде грађана плаћају физичка лица која су у календарској години оста-Законом о порезу на доходак грађана, годишњи порез на доходак разумева и кратко сажетаваче годишње пореске обавезе. Наиме, анализа опореживања доходак физичких лица у Србији под-

* Пореска стопа за све приходе од капитала осим стварног прихода од издешности консте-них неопкорпности и приписаних прихода од власништва над неопкорпностима (поре-ска стопа 20%).

уз повећање неопорезивог минимума са 8.776 динара на 11.242 динара (за 2014.) је значајно из више разлога. Издвајају се два најважнија. Посебно значајан јесте први разлог, за који се сматра да је позитиван и неопходан, јер омогућава прераспodelу јавних прихода између различитих нивоа државе. Други разлог је неповољан, али се са извесним оправдањем може се сматрати нужно пратећим. Односи се на настанак и/или повећање постојећег степена хоризонталне неравнотеже различитих јединица локалне самоуправе.¹⁷⁾ За примену наведених импликација на расподелу средстава између републике и покрајине/јединица локалне самоуправе, битно је нагласити и паралелну измену Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. Стопа ПИО доприноса на терет запосленог је повећана са 11% на 13%. Истакнуте паралелне измене два закона довеле су до смањења прихода од пореза на зараде (мањи приходи локалних самоуправа и делимично, централног буџета) а до повећања прихода Фонда ПИО што је потврда наведене прераспodelе јавних прихода између различитих нивоа власти.

Важно је запазити да су, оцењује се, неисправне измене Закона о финансирању локалне самоуправе у новембру 2011. године¹⁸⁾, порез на зараде као најиздашнији део пореза на доходак грађана, „оставиле“, противно свим теоријским закључцима и примерима добре пореске праксе, јединицама локалне самоуправе. Битно је промењена расподела овог издашног и по разним другим основама важног пореског облика те је локалним заједницама припало 80% пореза на зараде, са дотадашњих 40%. Имајући у виду део који припада покрајини Војводини као и да још неки облици пореза на доходак (нпр. опорезивање самосталних делатности) припадају локалној самоуправи, јасно је да је поменутом изменом направљен јаз у приходима између централне и субцентралних власти. Наведене промене су урађене само на приходној страни, док су надлежности локалних самоуправа (расходна страна), остале исте. Мењајући наведену расподелу, Србија је супротно највећем броју држава где централним буџетима припада највећи део пореза на доходак, порез на доходак „сврстала у локални порез“. Наиме, централним властима у земљама ОЕЦД-а, у 2013. години у просеку је припадало око 70% пореза на доходак. Ово неслагање са теоријским и емпиријским решењима делом је отклоњено паралелним

17) Више вид. Милан Кеџман, „Промене у пореском систему Србије“ *Рачуноводство* 57.5-6 СРРС Београд (2013): 69-80.

18) Аргументацију у прилог изнетог види: Милан Кеџман, Марко Тмушић, „Утицај политичких циклуса на динамику јавног дуга – искуства и изазови Србије“, у: *Изазови за економску политику Србије у 2013. години*, редактор Бајец Ј., Научно друштво економиста Србије и Економски факултет Београд, 2013, стр. 207-208.

изменама Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносу сима за обавезно социјално осигурање о којима је већ било речи.

3.2 Опорезивање добити правних лица у Србији

Сартедовање опорезивања добити правних лица у Србији се разматра анализом повољних и неповољних мера које одликују овај порески облик, уз навођење одређених препорука. Закон о порезу на добит правних лица је у последњих неколико година претрпео више измена. Проценује се да је оријентација нинцијатора последњих измена Закона о порезу на добит правних лица имала два циља, да се повећају приходи од овог пореског облика и да се унапреди пословни амбијент у Србији. Приходи од пореза на добити предузећа мерени учешћем у БДП су значајно мањи од просека у земљама ЕУ.

Неколико је разлога који су довели до мањих прихода од овог пореског облика Србији у односу на просеке како укључно, ЕУ 28 тако и ЕУ 17.⁽¹⁹⁾ Најважнији су кумулативно деловање релативно ниске законске пореске стопе и наглашено широк спектар пореских олакшица. Законска пореска стопа пореза на добит правних лица у Србији од децембра 2012. је повећана са 10% на 15%. Овде је битно нагласити да је ефективна стопа пореза на добити правних лица пре, а и после повећања законске стопе значајно нижа обзиром на бројне пореске олакшице. Просечне пореске стопе пореза на добит предузећа у земљама ЕУ су око 25%, а у земљама ЕУ 11, око 18%. Поред истакнутог повећања пореске стопе, децембарским изменама из 2013. године Закона о порезу на добит правних лица идентификује се као допринос ефикасности опорезивања, усклађивање правила опорезивања добити с међународном праксом. У ово усклађивање правила се укључа промена одређених правила опорезивања и мања могућност за пореску утају.⁽²⁰⁾

Прихватљиви као оправдане и добре измене Закона о порезу на добит правних лица крајем 2012. године, неколико измена маја

19) Нанмс, приходи од пореза на добит у Србији су у просеку у последњих 5 година око 1,3% БДП, уз одређени раст у односу на просек у 2014. (износи око 1,8% БДП) док је у истом периоду просечно учешће прихода од пореза на добити предузећа у земљама ЕУ око 2,6% БДП. Зарад прешнијет пореска висине прихода од разматраног пореског облика решаванто је у оквиру земља ЕУ извојити тзв. "нове" чланце. У поменути земљама Централне и Источне Европе учешће прихода је око 2% БДП што јасно указује да су приходи од пореза на добит предузећа у Србији мањи, али исто тако да сходно очекивањима и системским решењима, показују тренд приближавања.

20) Ортонарајућу анализу измена Закона о порезу на добит правних лица из децембра 2013. године видети у Саша Ранђеловић, "Анализа парламентарне реформе пореза на добити предузећа у Србији", QM 31, ФРЕН, Београд, 2013а, стр. 62-65.

2013. године је довело до потирања истакнутих добрих ефеката. Наиме, неизбежно је констатовати да су мајским изменама 2013. године уведене броје прилично непотребне, теоријски и емпиријски неутемељене пореске олакшице.

Креатори измена од повећања степена олакшица, посебно оних који се тичу пореског инвестиционог кредита, очекују, оцена је – погрешно, позитиван ефекат у сфери конкурентности привреде и привлачења инвестиција. Мајским изменама 2013. године Закона о порезу на добит правних лица предвиђа се повећање неопорезивог износа расхода за научне, здравствене, културне, хуманитарне, спортске, образовне и еколошке сврхе као и за кинематографску продукцију у укупном износу од 5% остварених прихода у пореском периоду.²¹⁾ Лимит пре измена је био 3,5%. Изменама се уводи право на порески кредит за улагања извршена у нематеријалну имовину која се тичу истраживања и развоја, чиме се, као што је већ истакнуто, додатно проширује обим ионако неоправдано бројних пореских олакшица. Осим наведеног, новом законском регулативом губитак настао продајом потраживања се третира као порески признат трошак. Крајем 2014. године, усвојене су и почеле су да се примењују одређене измене Закона о порезу на добит правних лица којим се даје могућност пореским обвезницима да као расход у пореском билансу искажу и издатке за хуманитарну помоћ за територије погођене елементарним непогодама у 2014. години и то у висини до 5% укупног прихода. Новина је и да се неће примењивати правила о трансферним ценама између лица која су међусобно повезана преко Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

3.3 Опорезивање имовине у Србији

Увид у опорезивање имовине у Србији битно је почети констатацијом о упадљивом ненаучном интересовању за овај порески облик у последњих неколико година. Приходи од пореза на имовину у Србији²²⁾ су били значајно мањи од просека прихода од истог

21) Види Закон о порезу на добит правних лица („Службени гласник РС“ бр. 25/01, 80/02 – др- закон, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – др- закон, 142/14).

22) У Србији порезе на имовину чине периодични порез на имовину, порез на пренос апсолутних права и порез на наслеђе и поклон. У разматрању које следи напжа ће бити посвећена анализи периодичног пореза на имовину. Од 2007. године периодични порез на имовину је у свим елементима у ингеренцији јединица локалне самоуправе. Ово решење се идентификује као целисходно и исто је и емпиријски потврђено, растом прихода од овог пореског облика након наглашених измена. Важно је истаћи да одређене јединице локалне самоуправе имају низ тешкоћа у погледу прикупљања информација,

пореског облика у ЕУ. Наиме, приходи од периодичног пореза на имовину у Србији су били око 0,6% БДП у 2012. години, док су исти на нивоу ЕУ 27 износили око 1,36% БДП. (подаци за 2012. годину). Неизоставно је и неопходно у анализу периодичног пореза на имовину у разматрање укључити и накнаду за коришћење грађевинског земљишта која је заправо, до припајања периодичног порезу на имовину, неформално била део пореза на имовину. Заједно за накнадом, периодични порези на имовину дају приход у просеку од око 1,2 БДП што је и даље ниже у односу на просек ЕУ, али и значајно више него у неким земљама ЕУ. Изразити ниско учешће пореза на имовину у укупним приходима бележе тзв. „но-ве чланице“, Чешка (0,5%), Литванија (0,5%) и Словачка (0,4%).²³⁾ Од земаља које нису у ЕУ, значајне приходе од пореза на имовину остварују САД и Канада (чине око 25% укупних прихода, високих 3% БДП-а).²⁴⁾ Овде је битно имати у виду чињеницу да приходи од пореза на имовину у овом случају укључују укупно опорезивање имовине, а не само имовину која је предмет опорезивања пореза на имовину у статци.

Порез на имовину као изворни (периодични порез на имовину) и као уступљени приход (порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права) у последње четири године учествују са око 12% у укупним приходима јединица локалне самоуправе (градова и општина).

Периодични порез на имовину се наплатљује власницима широк дефинисаних својинских права на имовину. Приликом доношења претходних законских решења приметно је значајно учешће политичке и социјалне компоненте, док је фискални значај занемарен. Слутећавајући важећа законска решења која се примењују од 2014. године уочљиво је смањење таквог односа према опорезивању имовине.

Последње измене и допуње Закона о порезима на имовину подразумевају неколико битних и важних промена.²⁵⁾ Прва

евиденције поресних обавезника и контроле. Решења за отклањање тешкоћа треба тражити у повећану разиничних административних капацитета локалних поресних управа.

23) Према подацима European Commission (2014).

24) Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965 – 2012, (2013), OECD, Paris.

25) Овде се наводе само основне измене уз кратке оцене, детаљније вигл.нпр. Милан Кеуман, „Анализа реформе пореза на имовину у Србији“, у: *Економска политика Србије у 2014. години, Могућности и предоводне распе у усвојима реформи и фискална дефинирања*, (редактори Милојко Арсић и Дејан Шошкић). Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет, Београд, 2014. стр. 197-213.

измена Закона о порезима на имовину се тиче укидање накнаде за коришћење грађевинског земљишта чиме локалне самоуправе остају без прихода који је годинама представљао издашан буџетски приход. За сврху утврђивања основице пореза на имовину непокретности које су предмет опорезивања порезом на имовину класификоване су у 7 основних група и то: грађевински објекти, пољопривредно земљиште, шумско земљиште, становање, куће за становање, пословне зграде и грађевински објекти који служе за обављање делатности и гараже и гаражна места.²⁶⁾ Новим законским решењима је промењен начин утврђивања пореске основице за правна лица. Наиме, пре анализираних измена, пореска основица наведене категорије пореских обвезника је била књиговодствена вредност. Истакнута промена се оцењује као позитивна и исти третман имовине физичких и правних лица свакако доприноси пореској правичности. Утврђивање пореске основице за периодични порез на имовину од 1. 1. 2014. године ће бити на основу тржишне просечне цене квадратног метра у зони где се непокретност налази и стварне површине исте. Просечну цену ће утврђивати јединица локалне самоуправе и то на основу најмање три продаје, а за случај да није било промета непокретности у зони за коју се врши утврђивање, за процену се користе подаци из суседних јединица локалне самоуправе. Законским изменама је предвиђено и да се за процену вредности непокретности користе (у одсуству промета релевантних некретнина) и други расположиви извори (подаци о наплаћеном порезу на имовину у „динамици“, статистички подаци и сл.). Максимална стопа амортизације износи до 40%, примењује се одлуком скупштине локалне самоуправе, а максималне пореске стопе су 0,4% за физичка лица и до 2% за правна лица.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На крају као селективни регистар поенти рада ваља истаћи да је и поред евидентних напора који се огледају у бројним пореским променама, порески системи земаља чланица ЕУ и Србије и даље не задовољавају теоријске критеријуме пореског система. Порески систем Србије упадљиво одступа од основних пореских принципа, ефикасности, правичности и једноставности. Поред наведених, бројни су и други проблеми, веома изражени и траже

26) Види Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС“ бр. 26/01, 45/02 – УС, Сл. лист СРЈ бр. 42/02 – УС, Сл. гласник РС бр. 80/02 – др. закон, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 – УС, 47/13, 68/14 – др. закон).

хитно решавање, који отперетују целокупне јавне финансије Србије. Тренутно важно и оно што се мора нагласити као проблем је високо учешће јавног дуга у БДП-у, које, према подацима Министарства финансија, крајем фебруара 2015. године износи око 72% БДП. Новим пакетом пореских закона из 2013. године дошло је до значајних измена Закона о порезу на доходак, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезу на добит правних лица и Закона о порезима на имовину. Пошло се од претпоставке да ће поменуто измене допринети да порески систем Србије буде далеко правичнији и ефикаснији, али и значајно једноставнији.

Основна интенција овог рада је била да упоредном анализом укаже на актуелност фискалне консолидације, не само у Србији, већ и у ЕУ. У том погледу, анализа је била усмерена на промене у пореским системима, које су одређујуће утицале (и утичу) на ток фискалне консолидације у овим земљама. Предмет анализе била је приходна страна буџета у анализираним пореским системима, односно, промене које су је пратиле. Међутим, главни разлог због кога се и започело са фискалном консолидацијом јесу заправо јавни расходи. Они су генерисали високи фискални дефицит и убрзани раст јавног дуга у овим земљама. Стога, промене у пореским системима се не смеју само одвијати у сфери јавних прихода, већ се подједнака пажња мора посветити и јавним расходима.

ЛИТЕРАТУРА

- Alesina, Alberto et al., "Why is fiscal policy often procyclical?", *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 2008., pp. 1006-1036.
- Alesina, Alberto, Roubini Nouriel, "Political Cycles in OECD economies", *The Review of Economic Studies*, 59(4), 1992., pp. 663-668.
- Арсич, Милојко (редактор), *Пореска политика у Србији – позред унапред*, УСАИД, ФРЕН, Београд, 2010.
- Arnold, Jens Mathias, et al., "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal*, 121.550 2011: F59-F80.
- Auerbach, J. Alan, "The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation" in Auerbach, A.J., Feldstein M. ed. *Handbook of Public Economics*, vol. 1, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland) 1985.
- Витмен јавних финансија*, Министарство финансија, Република Србија, Београд
- European Commission, *Taxation Trends in the European Union 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2014.

- Кеџман, Милан, „Промене у пореском систему Србије“, *Рачуноводство*, 57.5-6, СРРС, Београд, 2013, стр. 69 – 80.
- Кеџман, Милан, „Анализа реформе пореза на имовину у Србији“, у: *Економска политика Србије у 2014. години, Могућности привредног раста у условима реформи и фискалне децентрализације*, (редактори Милојко Арсић, Дејан Шошкић), Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет Београд, 2014, стр. 197 – 213.
- Кеџман, Милан, Тмушић, Марко, „Утицај политичких циклуса на динамику јавног дуга – искуства и изазови Србије“, у *Изазови за економску политику Србије у 2013. години*, (редактор Јуриј Бајец), Научно друштво економиста Србије и Економски факултет Београд, 2013.
- Mankiw, N. Gregory, Matthew Charles Weinzierl, and Danny Ferris Yagan, „Optimal taxation in theory and practice“, *Journal of Economic Perspectives* 23(4): 147-174. 2009.
- Mirrlees, James, et al., „The Mirrlees review: a proposal for systematic tax reform“, *National Tax Journal*, 2012, 65.3: 655-684.
- Owens Jeffrey, „Fundamental tax reform: an international perspective“, *National Tax Journal* 2006: 131-164.
- Рањеловић, Саша, „Анализа параметарске реформе пореза на добит предузећа у Србији“, *QM 31, ФРЕН*, Београд, 2013, стр. 62 – 65.
- Рањеловић, Саша, „Реформа пореза на доходак грађана у Србији: ефикасност и правичност vs. политичка економија“, *QM 32, ФРЕН*, Београд, 2013, стр. 63 – 66.
- Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965 – 2012, OECD, Paris, 2013.
- Richard, A. Musgrave, „A Brief History of Fiscal Doctrine“ in: Auerbach, A.J., Feldstein M. ed., *Handbook of Public Economics*, vol. I, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland), 1985.
- Тмушић, Б. Марко, „Институционалне основе новог модела привредног развоја Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, број 4, год. 21, vol. 46, Београд, 2014, стр. 287 – 304.
- Фискални савет Републике Србије, *Оцена сета пореских закона*, Београд, 22. мај 2013.
- Закон о порезу на доходак грађана (Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 62/2006, 65/2006 – испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 93/2012, 114/2012 – одлука Уставног суда, 8/2013, 47/2013 и 48/2013 испр.).
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање (Сл. гласник РС, бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012, 8/2013 и 47/2013).
- Закон о порезу на добит правних лица (Сл. гласник РС, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - др. Закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013 и 142/2014).
- Закон о порезима на имовину (Сл. гласник РС, бр. 26/2001, Сл. лист СРЈ, бр. 42/2002 - одлука СУС и Сл. гласник РС бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон,

The last few years the tax systems of EU member states are constantly exposed to certain changes that are the result of the search for sustainable public finances. The goal of any tax reform is to increase the simplicity, fairness and efficiency of the tax system. Significantly, the question of tax system reform, which is very present in the scientific community, is a question of the moment when it should start with the tax reforms. In addition to a number of economic conditions, the important part of the tax reform is the existence of adequate political pre-conditions. When we talk about political predispositions of tax reforms, most common are the motives of reforms. More specifically, discusses the incentives of tax reforms. A very important reason for reforming the tax system in Serbia is importance for increased employment and investment growth, resulting from the reduction of the tax burden and simplifying tax procedures. In addition to economic, it is considered that the main political motive of tax reform in Serbia, is its harmonization with the EU tax system.

Over time it has been shown that the tax systems are not static, and that they inevitably accompany the changes that occur in society. Looking at the changes of tax systems in the last decade it can be seen a shift from basic tax principles of efficiency and equity, horizontal and vertical, to economic efficiency. The frequency as well as the complexity of empirical and theoretical change is more pronounced during the economic crisis. With a high degree of consistency, demonstrably, the change in the design of tax systems tend to allow the consolidation of public finances. At various dynamic changes in legal regulations governing the tax systems before the advent of the current economic crisis, influenced numerous and significant political and / or economic integration, and especially important, the general globalization of the world economy.

Generally, when we talk about tax systems and their changes, what is true for the EU countries that are frequent and comprehensive changes, it can be said for Serbia. Changes in the tax system in Serbia are present for many years, and those of 2000 are similar to the chan-

Resume

TAX SYSTEM REFORM IN SERBIA

Marko B. Tmusic, Milan M. Kecman

СТМ број 3/2015, година XXII, свеска 49.
сmp. 231-251.
 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука
 Уставног суда и 47/2013).

ges in European systems. There are certainly many differences in these changes caused by various particularities of the Serbian tax system. The reform included all tax forms in varying degrees and with different results. The taxation of consumption, corporate profit tax, income and assets are reformed.

Finally, it should be noted that despite the evident effort that is reflected in a number of tax changes, tax systems of EU member states and Serbia still does not satisfy the criteria of theoretical tax system. Serbia's tax system deviates markedly from the basic tax of principles, efficiency, fairness and simplicity. In addition to these, there are numerous other problems, very severe and require urgent resolution, which burden the public finances of the entire Serbia. There are currently important and what should be emphasized as a problem is the high share of public debt to GDP, which, according to the Ministry of Finance, at the end of February 2015 amounted to around 72% of GDP. The new package of tax laws from 2013 contain significant changes to the Law on Personal Income Tax, the Law on Mandatory Social Insurance, the Law on Profit Tax and the Law on Property Tax. It was presumed that the said amendments will contribute to Serbia's tax system to be much fairer and more efficient, but also considerably easier. However, the main reason of fiscal consolidation is in fact public expenditure. It have generated a high fiscal deficit and the rapid growth of public debt. Thus, changes in tax systems must not be carried out only in the sphere of public revenue, but equal attention must be paid to public expenditure.

Key words: tax systems, tax reform in Serbia, income tax, contributions for social insurance, tax on corporate income, property taxes, reforms perspective

* Овај рад је примљен 20. маја 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 1452-3108

UDK 32

Година XXIII vol. 54

Број 4/2016.





Милан Кеџман

Пета економска школа „Раковица“, Београд

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У СРБИЈИ – ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ

Сажетак

Децентрализација у последњих 15 година спада у једну од заступљених тема у научној анализи. Значај теме је добрим делом настао као последица дебата у политичким и економским расправама о расподели надлежности између одређених нивоа власти. Различите форме децентрализације су предмет обраде. Ужа усмереност анализе у тексту је разматрање фискалне децентрализације. Циљ је сагледавање различитих теоријских и емпиријских питања везаних за фискалну децентрализацију. Емпиријска анализа је ослоњена на однос између различитих нивоа власти у Србији. Анализирана су важећа институционална решења. Дескрипцијом и анализом фискалне децентрализације у Србији а имајући у виду све специфичности и уважавајући закључке из савремене литературе на тему од интереса, наводе се уочени недостаци фискалне децентрализације у Србији. Предлажу се решења ослоњена на фундаментална теоријска гледишта уз уважавање постојећег стања, времена, прилика, и различитих околности у Србији.

Кључне речи: децентрализација, фискална децентрализација, фискални, федерализам, локалне јавне финансије, фискална децентрализација у Србији

1. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА – ТЕОРИЈСКА АНАЛИЗА

Степен децентрализације у одређеној земљи је битна карактеристика дате земље. Одлика је политичког система државе.

Ниво (де)централизације и њени ефекти, политички и економски, од почетка 90-их година XX века су у средншту пажње бројних истраживача. Појавом све сложенијих држава, расле су и потребе за распоредом надлежности између различитих нивоа власти. Јасно је да анализа де(централизације) мора да укључи поредично политичких аспеката још и економске, административне и геograфске аспекте.

Неопходно је правити разлику између политичке, административне и фискалне децентрализације.¹⁾ За политичку децентрализацију многи аутори често истичу да осликава карактер власти у једној земљи. Коришћењем широко и опште прихваћене дефиниције, може се рећи да политичка децентрализација постоји у ситуацији када грађани посредно и непосредно имају договорачући степен аутономије у доношењу јавних одлука. Административна децентрализација се не може посматрати засебно и независно у односу на политичку децентрализацију. У најчешће заступљеном дефинисању административне децентрализације истиче се да је заправо код овог типа децентрализације важан начин на којим политички чиниоци својим деловањима (политикама јавног сектора) остварују одређене стабилizacione, дистрибутивне и алокативне циљеве.²⁾ Наглашени циљеви се спроводе посредством фискалних и регулаторних механизма. Административна децентрализација се у многим земљама користи као део стратегије решавања проблема „удаљености власти од грађана“.³⁾ Преко степена административне децентрализације неретко се мере степен јавности политичка власти и одговорност одређеног нивоа власти. Приликом категорисања административне децентрализације у литератури се наводе, редом, почевши од најнижег степена аутономије ка вишем степену аутономије, следеће форме административне децентрализације: децентрализација, децентрализација и децентрализација.⁴⁾

- 1) Више о наведеној подели и критеријумима раздвајања Вид. нпр. Shahid Javed Bukti, Guillermo Perry, William Dillingter (eds.), *Beyond the center: Decentralizing the state*, World Bank Publications, 1999, стр. 3-4.
- 2) Каучини и у литератури најафирмативнији циљев јавних политика или процензије буџетских политика јавног сектора даги су у базичној студији о јавним финансијама. Вид. Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959, стр. 5-6.
- 3) Више вид. нпр. John Cohen, Stephen Peterson, *Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability and performance*, No. 582, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997, стр. 1-3.
- 4) Петросективну о вртама административне децентрализације као и о свакој он наведеној форми вид. нпр. Dennis Rondinelli, *Decentralization, territorial power and the state*.

За фискалну децентрализацију постоји добро познат и опште прихваћен став, да се ради о најсложенијем облику децентрализације. Дефинише се као настојање да се мења дистрибуција функција и извора средстава између различитих нивоа власти. У теоријским анализама, фискална децентрализација се сврстава у оквир теоријске анализе локалних јавних финансија чије се проучавање пак базира на анализи фискалног федерализма. Различити теоријски приступи, кориговани и допуњени бројним емпиријским резултатима, одликују фискални федерализам. Фискални федерализам подразумева анализу односа и доношење одлука између различитих нивоа власти и то у погледу надлежности за утврђивање функција и извора финансирања, трансфера између нивоа власти као и питања задуживања.⁵⁾ У последњих 15 година под окриљем анализе фискалног федерализма прате се и питања природних ресурса, ефекти глобализације и информатичке револуције на односе између различитих нивоа власти, као и могућности за одрживи локални економски развој. Могу се издвојити два приступа у теоријској анализи фискалног федерализма и то: прва генерација теорија о фискалном федерализму и друга генерација теорија о фискалном федерализму.

Иако схваћена као збир великог броја различитих приступа, у оквиру прве генерације теорија фискалног федерализма, издваја се неколико заједничких закључака. Први, владине агенције, односно владини службеници су „чувари јавног интереса“ који су заинтересовани да максимизирају друштвено благостање и то због два универзално и једноставно примењива разлога, добронамерности и/или због изборних притисака у демократском систему.⁶⁾ Други, у случајевима где деловање тржишта доводи до тржишних неуспеха, оправдана је и пожељна интервенција државе. Иста се оправдава и у ситуацијама када постоје ризици настанка политичких нестабилности и одрживости националних држава. Трећи, истиче се претпоставка да ће у држави са више

a critical response“, *Development and Change*, Vol. 21, No. 3, 1990, стр. 491-500. и Aaron Schneider, „Decentralization: conceptualization and measurement“, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, 2003, стр. 32-56.

5) Фундаментална проучавања фискалног федерализма вид. у: Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, нав. дело; Wallace Oates, „*Fiscal Decentralization*“, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972 и Wallace Oates, „On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions“, *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, 2008, стр. 313-334.

6) Вид. Wallace Oates, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism“ *International tax and public finance* Vol. 12, No. 4, 2005, стр. 349-373.

нивоа власти, сви нивои настојати да максимизирају друштвено благостање своје изборне јединице и то на начин на промовишу и заступају интересе своје јурисдикције у смислу обезбеђивања јавних добара из њихове надлежности, а у складу са исказаним потребама становника заједнице коју представљају. Располажући наведеним увидима о потребама грађана своје јурисдикције, нижи нивои власти ће обезбедити виши ниво дозвољена потреба грађана него што би то учинила јединствено централна влада у свим јурисдикцијама. Истакнуто у основни представља познату „*Theory of decentralization*“ чији је аутор Оутс (Oates).⁷ Четврти, битна је надлежност власти у обезбеђивању јавних добара у окви- ру георфског подручја које притла њиховој јурисдикцији. Ис- пуњавање наглашеног омогућава ефикасан начин обезбеђивања јавних добара. Наведени исход се назива „фискална еквивален- ција“ или „савршено мапирње“.⁸ Генерални став и подсетник на општу мањкавост прве генерације теорија о фискалном фе- дерализму, теоретичари друге генерације виде у претпоставци „добронамерним носоцима власти“ нижих јурисдикција и исту одлачују као нерезалну и нетачну. Алтернативна претпоставка представника друге генерације теорија фискалног федерализма по питању понашања јавних службеника је да се њихови циље- ви битно разликују од циљева максимизације благостања грађа- на.⁹ Аутори друге генерације теорија о фискалном федерализ- му сматрају да су за носоце власти нижих нивоа одређујући циљеви који су индиковани од стране политичке групе које припадају и често се системски разликују од максимизирања благостања грађана. Иако је неретко и тешко направити линију разграничења између два теоријска приступа, анализом текстова, уверљиво и са многим аргументима илустровано разликовање се може оправдати са два носећа и то, први, о системским под- стицајима за носоце власти (неки аутори то називају нова по- литичка економија федерализма¹⁰) и други, о неопходности раз-

- 7) Вил. Валас Оутс, „Fiscal Decentralization“, нав. дело.
- 8) Вил. Мансур Олсон „The principle of „fiscal equivalence“: the division of responsibilities among different levels of government“, *The American economic review*, Vol. 59, No. 2, 1969, стр. 479-487.
- 9) Виле вил. Џинги Ојам, Веингаст Бару, „Federalism as a commitment to preserving market incentives“, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, стр. 83-92, и Валас Оутс, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism“, нав. дело.
- 10) Вил. Роберт Иман, Даниел Рубинфелд, „Designing tax policy in federalist economies: an overview“, *Journal of Public Economics* No. 60,3, 1996, стр. 307-334, и Роберт Иман,

умевања разлика између федералних система а све са циљем да се уоче институције које су неопходне за очување или повећање федерализма.¹¹⁾ Даљим разматрањем закључка теоретичара друге генерације теорија о фискалном федерализму, сужавајући ставове на земље у развоју, уочавају се одређене теоријске пропозиције и правила, различита од општих. Наиме, указујући да није могућа јединствена теоријска слика фискалног федерализма због његове ширине и сложености, за земље у развоју Бирд (*Bird*)¹²⁾ јасно истиче различите облике заједничких проблема са којима се суочавају нижи нивои власти у земљама у развоју. Издвајају се три: такозвана „трка до дна“ где различите локалне одлуке доводе до великих екстерних трошкова; проблеми меких буџетских ограничења и тешкоће које настају када је централизовано пружање локалних јавних добара.

Сви новонастали модели фискалног федерализма су задржали основе модела прве генерације фискалног федерализма уз адаптацију и проширење, како би јасније одражавали стварност коју одликују битно различита политичка окружења као и институције. Аутори нове генерације фискалног федерализма осврћући се на бројне емпиријске резултате, наглашавају значај подстицаја за трансфере као и за локални економски развој који се могу спровести адекватном пореском регулацијом. Одбацује се „традиционална“ анализа о „безусловним трансферима“ нижим нивоима власти који треба да доведу до равнотеже, вертикалне и хоризонталне.

Када је реч о утврђеним предностима фискалне децентрализације, издвајају се политички и економски разлози „за“ фискалну децентрализацију. У литератури као политички разлози се најчешће наводе различита регионална обележја држава у привредном, географском, расном и етничком смислу који објективно захтевају неки од облика децентрализације. Широк је спектар економских разлога. Битно је издвојити два почетна и основна теоријска правца које Танзи (*Tanzi*)¹³⁾ назива Тибуов и

Daniel Rubinfeld. „Rethinking federalism“ *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No.4, 1997, стр.43-64.

11) Вид. Barry Weingast, „Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives“, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, 2009, стр. 279-293.

12) Вид. Richard Bird, „Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization“, *National tax journal*, 1993, Vol. 46, No. 2, стр. 207-227.

13) Вид. Vito Tanzi, „Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects“, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995,

Оутсов приступ „за“ фискалну децентрализацију.¹⁴⁾ Први сер-мент поменутог приступа је приступ који износи Тибу (*Tiebout*) констатујући да фискална децентрализација омогућава препозна-вање склоности и потреба становништва према јавним добрима и услугама. Дале аутор истиче да локална самоуправа „откри-вајући преференције“ грађана треба да обезбеди та јавна добра, а грађани ће иста плаћати у виду пореза (пропорционалним поре-зом на имовину)¹⁵⁾ с обзиром да имају користи од њих.¹⁶⁾ У својим истраживањима (теоријским и емпијским) Оутс (*Oates*) закљу-чује да је код обезбеђивања јавних добара битно просторно об-ележје одређеног јавног добра. Оутс даље констатује да поједини јавна добра и услуге треба да обезбеди онај ниво власти који има компаративне предности у откривању преференција корисника.¹⁷⁾ Повезано са два наведена базична правца, издваја се неко-лико аргумената који иду у прилог фискалне децентрализације и то: локална власт је ближа грађанима те ће на основу „инфор-мација са терена“ адекватније задовољити преференције својих грађана; фискална децентрализација позитивно утиче на економ-ску ефикасност; регионалне разлике ће бити мање у држави са већим степеном децентрализације; утицај фискалне децентрали-зације на привредни раст је позитиван и већи степен фискалне децентрализације подстиче конкуренцију међу нижим нивоима власти и омогућава бољу државну административну јер је одгова-рајућим делетирањем ослобођена неких послова.

Аргументи „против“ фискалне децентрализације су бројни. Танзи (*Tanzi*) настојећи да идентификује разлоге против вршења фискалне децентрализације истиче три основна аргумената и то: корупцију, слаб квалитет локалне административне и начине до-ношења одлука постојеће локалне и регионалне власти које се руководе политичким, а не економским критеријумима.¹⁸⁾ У од-ређеним разматрањима неки аутори су са високом дозом јасноће

стр. 295-316.

14) Више вид. Charles Tiebout, „A pure theory of local expenditures“, *The Journal of political economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, стр. 416-424. и Wallace Oates, „Fiscal Decentralization“, нав. дело.

15) Једна од претпоставки Тибутовог модела.

16) Више вид. Charles Tiebout, „A pure theory of local expenditures“, нав. дело.

17) Више вид. Wallace Oates, „Fiscal Decentralization“, нав. дело, стр. 3-5.

18) Вид. Vito Tanzi, „Fiscal Federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects“, нав. дело.

и прецизности утврдили да се повећава јавна потрошња нижих нивоа власти у ситуацијама где се одлуке о приходима измештају на виши ниво власти. Истакнуто је најизраженије у случајевима када се расходи нижих нивоа власти финансирају у највећој мери трансферима виших нивоа власти. Уважавајући околности да средства за финансирање локалних расхода добијају од централног нивоа власти, нижи нивои власти повећавају своје расходе мотивисани између осталог очекивањима да ће на тај начин добити више средстава. Један од најчешће навођених недостатака фискалне децентрализације се односи и на потребу да фискални систем у одређеној мери буде централизован зарад остварења стабилizacionих циљева економске политике.

2. ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ФУНКЦИЈЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Постоје различита емпиријска решења у погледу фискалне (де)централизације, са мањим или већим степеном слагања са носећим теоријским постулатима. Иста су углавном последица различитих традиција, степена развоја, типа државе, текућих привредних кретања, одређених политичких и економских интеграција и сл. Препознавања и разматрања степена фискалне децентрализације у даљој или скоријој прошлости су битна због генералне слике о основним функцијама јединица локалне самоуправе и начинима њиховог финансирања данас. Степен фискалне децентрализације у Србији се кретао од екстремне централизације до екстремне децентрализације, уз постојање бројних прелазних облика.¹⁹⁾ Сагледавања функција (надлежности) јединица локалне самоуправе у Србији, могуће је на основу увида у Устав и низ закона који институционално регулишу ову област. Уставом и Законом о територијалној организацији Републике Србије одређено је Србију чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Одговарајући емпиријски подаци о расходима различитих нивоа власти у Србији у 2014. и 2015. години су дати у наредној табели.

19) О историјским аспектима фискалне децентрализације Више вид. у: Милан Кеџман, „Концепт финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, *Индустрија*, бр. 38.3, 2010, стр. 156-160.

Табела 1: Расподела јавних расхода по нивоима државе у Србији*

Ниво државе		2014.	2015.
		година (%)	
Укупно држава (1+2)		100	100
1.	Централни ниво државе	85,3	84,7
	Буџет Републике	39,7	41,2
	Фонд пензијског и инвалидског осигурања	29,7	28,1
	Национална служба за запошљавање	1,1	1,1
	Републички фонд здравственог осигурања	12,1	11,2
	ЈП "Путевн Србије" и "Коридори Србије"	2,4	2,8
	Фонд за социјално осигурање војних лица	0,3	0,3
2.	Субцентрални ниво	14,7	15,3
	АП Војводина	2,7	2,5
	Локалне самоуправе (градовн, општине, град Београд)	12,0	12,8

Извор: Вилген јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачуни аутора
 * Јавни приходи за АП Косово и Метохију у подацима МФ нису заступљени одвојено већ су садржани у републичком буџету и плановима организације социјалног осигурања

Подаци о расподелн јавних расхода по нивоима државе приказани у табели, омогућавају да се утврди степен фискалне децентрализације у Србији за наведене две године. Наиме, степен фискалне децентрализације се најчешће мери као удео директних расхода јединица локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима. Учешће локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима је око 12,4% у последње две године, што је битно мање у односу на просек у земљама ОЕСД-а (просек је око 23% у 2014. години).

Јединице локалне самоуправе у Србији обављају извор-не и уступљене послове у оквиру својих надлежности. Основне изворне надлежности јединица локалне самоуправе су следеће: уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности; задужене су за одржавање стабилних зграда, доношење прописа-ма уређења и коришћења грађевинског земљишта, спровођење пројеката локалног економског развоја, старају се о унапређењу општег оквира за привређивање; имају надлежности у областима основног и делом средњошколског образовања као и у областима културе, уметничког стваралаштва, физичке културе и спорта; развој туризма, угоститељства и трговине и др. Задатнички посло-ви Републике и јединица локалне самоуправе су послови у области образовања, здравствене и социјалне заштите.

Структура расхода јединица локалних самоуправа у Србији у 2014. и 2015. години илустрована је приказом у табели 2.

Табела 2: Структура расхода јединица локалних самоуправа

	година (%)	
	2014.	2015.
Укупни расходи (1+2+3+4)	100	100
1. Текући расходи	83,1	81,6
▪ Расходи за запослене	24,7	21,0
▪ Коришћење роба и услуга	26,0	26,8
▪ Отплата камата	1,6	1,4
▪ Субвенције	10,4	10,2
▪ Донације и трансфери	10,9	12,6
▪ Права из социјалног осигурања	3,5	3,6
▪ Остали текући расходи	6,0	5,9
2. Капитални расходи	12,9	13,3
3. Отплата главнице	3,9	4,9
4. Набавка финансијске имовине	0,1	0,2

Извор: Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

Подацима презентованим у табели 2 приказано је актуелно стање расхода јединица локалних самоуправа. Економска структура расхода локалних самоуправа као и годинама уназад (посебно од 2009. године) је неповољна. Наиме у последњих 5-6 година раст текућих расхода (расхода за запослене и субвенција посебно) је значајан док је учешће капиталних расхода битно смањено. Наглашени раст расхода локалних самоуправа изазвао је вертикалну неравнотежу између локалних буџета и централног буџета јер је, оцена је, погрешним изменама законске регулативе у новембру 2011. године, локалним самоуправама припало више средстава повећањем учешћа у порезу на зараде са 40% на 80%.

Питање успостављања фискалне независности локалне самоуправе отвара бројне дилеме. Функције, а самим тим и задаци који се делегирају нижим нивоима власти морају се прецизно и недвосмислено одредити и јасно дефинисати припадност јавних прихода.

Три су основна економска принципа на којима би требала да се заснива расподела функција по нивоима власти: стабилност, ефикасност и правичност. Важећа решења у Србији нису до краја ослоњена на наведене принципе. Емпиријском анализом функција које имају локалне власти у Србији видно је да се у већини

исте поклапају са функцијама нижих нивоа власти у земљама ОЕСД-а или уже и земљама ЕУ. Локалној власти се препуштају оне функције чије је обављање од непосредног значаја за становништво локалне заједнице. Реч је обавезним изворним пословима. Поред наведених изворних послова, јасно су уочљиве и заједничке функције централног и субцентралних нивоа власти. Ове функције су у складу са недвосмислено прихваћеним теоријским предштим. Централна власт доноси законску регулативу и прописује стандарде којих се нижи нивои власти морају придржавати у обезбеђивању ових јавних добара како би се омогућило да сви грађани минимално задовоље своје потребе без обзира на део земље где су настањени.

3. ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Поставка тренутно важних решења је одређена Уставом и Законом о финансирању локалне самоуправе. Када је реч о врстама прихода јединица локалне самоуправе средства се обезбеђују из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом.²⁰ Јединицама локалне самоуправе припадају следећи изворни приходи остварени на њеној територији: порези на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон; таксе и то административне, комуналне и боравишне; накнаде за коришћење јавних добара, накнаде за заштиту животне средине, концесионе и друге накнаде; самодоприноси и остали приходи као што су приходи од камата, закуп, задуживања, приходи од услуга, приватизација и др. Поред изворних, јединице локалних самоуправа се финансирају и уступљеним приходима и то порезима и накнадама. Издавају се следећи приходи: порез на доходак грађана (на приходе од пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари, осигурање лица, 80% пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог и остали приходи); порез на наслеђе и поклони; порез на пренос апсолутних права и различити облици накнада. Битно је нагласити да граду Београду припада

20) Види: Закон о финансирању локалне самоуправе – ЗФЛС, Службени гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени закон, 125/2014 – усклађени закон, 95/2015, – усклађени закон, члан 5.

70% пореза на зараде. За финансирање јединица локалне самоуправе суштински су важни и трансфери које централни ниво власти одобрава субцентралним нивоима власти. У Србији, Законом о финансирању локалне самоуправе утврђене су три основне категорије трансфера: ненаменски (билансно најиздашнији, чине га трансфер за уједначавање, компензациони и општи трансфер); наменски и функционални трансфер. Ненаменски трансфер је утврђен Законом о финансирању локалне самоуправе у висини од 1,7% БДП Србије. Конкретно одређивање висине општег трансфера зависи од висине прихода од уступљених прихода (већи приходи, мањи општи трансфери), као и од броја становника и површине јединице локалне самоуправе, броја школа и одељења и броја објеката дечије заштите.

У табели 3 је представљена структура прихода јединица локалних самоуправа у Србији.

Табела 3: Структура прихода јединица локалних самоуправа

	година (%)	
	2014.	2015.
Укупна буџетска примања (1+2+3+4+5)	100	100
1. Порези	61,9	60,6
▪ Порез на доходак грађана	41,4	39,2
▪ Порез на имовину	15,2	16,4
▪ Други порези	5,3	5,0
2. Донације и трансфери	18,4	17,2
3. Остали приходи	16,1	18,0
4. Примања од задуживања	3,4	4,0
5. Примања од продаје финансијске имовине	0,3	0,2

Извор: Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

Посматрана структура прихода јединица локалне самоуправе, указује на неколико правилности. Прва, високо је учешће прихода од пореза на доходак грађана. Поменуто високо учешће прихода од пореза на доходак грађана је последица већ наведене неоправдане измењене расподеле прихода од пореза на зараде између централне и локалне власти. Друга, приходи од пореза на имовину расту и то је последица примене нове законске регулативе из 2014. године. Трећа, учешће трансфера у укупним приходима је високо. Четврто, јединице локалне самоуправе се

задужују умјерено и у складу са важном, оцена је, добро по-

стављањем законском регулативом.

Важан аспект аутономије коју одређена локална власт има провинције из аутономије коју власт има на страни прихода. Јав-ни приходи (порези) код којих није присутна велика мобилност пореске основце, или је уопште нема, подеснији су за локалне нивое власти како би се избегло премештање пореских обвезника у оне локалне заједнице где су пореске стоне ниже. Најтипич-нији пример за ову врсту јавних прихода (пореза) су порези на имовину и то пре свега порези на имовину у статистици. Порези који омогућавају остварење редистрибутивних циљева фискал-не политике треба да буду централизованани како би се избегла сегмента обвезника у друге јурисдикције у којима је ефективно пореско оптерећење ниже. Најчешће, ради се о синтетичком по-резу на доходак грађана. Порези који се користе као инструмент за циљеве стабилног макроекономске политике, да би били уопште ефикасни треба да припадају централној власти. Реч је о порезу на доходак грађана, о порезу на добит предузећа (корпо-рација) и о опште порезу на промет (у свим земљама чланницама ЕУ егзистира порез на додату вредност).

Резимирајући истакнуте теоријске налазе уз приказане и анализиране емпијске показатеље у Србији, важно је имати у виду да локални порези треба да буду што једноставнији у по-реско-административном смислу речи. Веома је битно сагледати користи и трошкове од наплате као и капацитет одређене локалне власти како у погледу саме наплате тако и контроле.

Постојећа институционална решења везана за фискалну де-централизацију у Србији су таква да је неопходна њихова измена. Повећана конкурентна на локалном нивоу од 2011. године настала је као резултат оцена је, порешних измена За-кона о финансирању локалне самоуправе. Довела је до значајног повећања вертикалне фискалне неравнотеже и следствено, битно допринела расту фискалног дефицита и јавног дуга. Средства с којим су локалне самоуправе од помених измена закона рас-полагале, трожена су на текуће издатке (углавном на расходе за запослене и низ неоправданих субвенција). Неопходна је промена расподеле пореза на зараде између централног и локалног нивоа власти. Покушано је 2013. године са отклањањем учене верти-калне неравнотеже између централне и локалних власти изазване променама учешћа нивоа власти у порезу на зараде и то пара-

лелним изменама Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.²¹⁾ Наглашене измене су у добром правцу, али нису довољне. Порез на зараде као најиздашнији облик пореза на доходак грађана, треба да буде централни порез, или прецизније, претежно централни порез.

Простор за повећање прихода јединица локалне самоуправе треба тражити у адекватнијој евиденцији и наплати пореза на имовину у статистици, као и у враћању система трансфера на модел који је уређен Законом о финансирању локалне самоуправе у 2006. години али на начин да се решења из закона потпуно примењују.

ЛИТЕРАТУРА

- Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд.
- Кеџман Милан, „Концепт финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, *Индустрија*, бр. 38.3, 2010, стр. 156-160.
- Тмушић Марко, Кеџман Милан „Реформа пореског система у Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, 2015, стр. 231-251.
- Закон о финансирању локалне самоуправе – ЗФЛС, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин.изн., 125/2014 - усклађени дин.изн., 95/2015, - усклађени дин.изн.
- Bird Richard, „Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization“, *National tax journal*, 1993, Vol. 46, No. 2, стр. 207-227.
- Burki Shahid Javed, Perry Guillermo, Dillinger William (eds.), *Beyond the center: Decentralizing the state*, World Bank Publications, 1999.
- Inman Robert, Rubinfeld Daniel, „Designing tax policy in federalist economies: an overview“, *Journal of Public Economics* No.60.3, 1996, стр. 307-334.
- Inman Robert, Rubinfeld Daniel, „Rethinking federalism“ *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, стр. 43-64.
- Musgrave Richard, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.
- Oates E. Wallace, „Fiscal Decentralization“, Harcourt Brace Jovanowich, New York, 1972.
- Oates E. Wallace, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism“, *International tax and public finance*, Vol. 12, No. 4, 2005, стр. 349-373.
- Oates E. Wallace „On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions“, *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, 2008, стр. 313-334.
- Olson Mancur „The principle of „fiscal equivalence“: the division of responsibilities among different levels of government“, *The American economic review* No.59.2, 1969, стр. 479-487.

21) Више вид. Марко Тмушић, Милан Кеџман, „Реформа пореског система у Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, 2015, стр. 242-244.

Qian Yingyi, Barry Weingast, "Federalism as a commitment to preserving market incentives", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, crp. 83-92.

Rondinelli Dennis, "Decentralization, territorial power and the state: a critical response", *Development and Change*, Vol. 21, No. 3, 1990, crp. 491-500.

Schneider Aaron, "Decentralization: conceptualization and measurement", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, 2003, crp. 32-56.

Tanzi Vito, "Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, crp. 295-316.

Tiebout Charles, "A pure theory of local expenditures", *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, crp. 416-424.

Weingast Barry, "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, 2009, crp. 279-293.

Cohen John, Peterson Stephen, *Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability, and performance*, Vol. 582, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997.

Milan Kecman

DECENTRALIZATION IN SERBIA – ECONOMICAL ASPECTS

Resume

The main subject of the manuscript is decentralization in general, and fiscal decentralization as well as multiple and complex issue of distribution of functions and resources between different jurisdictions in particular. More specifically, the list of the most important conclusions of authors' first and second generation "theory of fiscal federalism", stating the advantages and shortcomings of the fiscal decentralization, observed through the prism of theoretical and empirical point of view (in Serbia), with a brief author's estimates and crucial findings related to the subject of interest are presented below. Deliberation of (de)centralization clearly shows that the issues of establishing a certain degree of decentralization and fiscal independence of local self-government opens up numerous dilemmas. To ensure the successful functioning of the entire fiscal system, it is necessary to determine the degree that fiscal decentralization will allow. When defining the degree of decentralization, it must be taken into account facts that there is no universal solution, and that no single, optimal, degree of fiscal decentralization is neither possible to determine in

advance, neither all the rules are applicable to all countries. States differ in many features which present to the government different tasks, which in turn influence the structure of the distribution of powers between different levels of government, and to a model that will or should, lead to the optimum degree of decentralization.

Functions, and in the same time tasks that are delegated to the lower levels of government have to be precisely and clearly defined as well as precise assignment of the public revenues. There are three basic economic principles on which distribution of functions across levels of government should be based: stability, efficiency and fairness.

Empirical analysis of the functions that local authorities in Serbia have shown that in most of the identical functions coincide with lower levels of government in OECD countries and more closely countries of the EU. Local authorities are designated to manage affairs of direct importance for the population of the local community. In addition to the aforementioned primary activities, there are clearly visible joint functions at the central and sub central levels of the government. Joint governing of local and central government is clearly seen in the area of health and social care, education and infrastructure. These joint functions are in accordance with mainstream accepted theoretical viewpoints. The central government brings legal regulations and prescribes standards which lower levels of government must adhere to in the provision of public goods in order to enable all citizens to meet their minimum needs, no matter what part of the country they reside in. The relevant empirical studies conducted in selected OECD countries and countries of the EU showed minimal deviations and differences between the two countries which have largely arisen as a result of the system of government (federal or regional government), level of development of the country tradition in terms of fiscal decentralization, etc.

Another important aspect of autonomy that certain local authorities have is derived from the autonomy that that local authority has from the revenues point of view. Although complex, the analysis of the revenue allows identification of the types of incomes that local government should have. From the perspective of defining the method of distribution of revenues between different levels of government, it is important to bear in mind the results obtained through different theoretical findings. It follows from the theory of public finance, and certainly empirical experiences showed, that some public revenues, above all taxes, due to their characteristics and objectives are better suited for central, and some of those to the local government level.

Public revenues (taxes) which do not have high mobility of the tax base, or have none at all, are more suitable for local levels of government to avoid the relocation of tax payers in those communities where tax rates are lower. The most typical example of this type of public revenues is taxes on assets, primarily real estate taxes.

Existing institutional solutions related to fiscal decentralization in Serbia are organized in such manner that they have to be modified. The increased concentration of resources at the local level since 2011 as the result of incorrect amendments to the Law on Local Government Finance, has led to a significant increase in the vertical fiscal imbalance and consequently to the growth of the fiscal deficit and public debt. The revenues at disposal of the local governments, after these amendments took place, were consumed on current expenditure (mainly expenditures for the employees' salaries and a series of unjustified subsidies). The distribution of tax earnings between central and local levels of the government has to be changed. Taxes on earnings as the most abundant form of personal income tax, should be the central tax. Space to increase revenues of local governments should be sought in more adequate records and collection of property tax, and the transfer the system to restore the model, which is regulated by the Law on Local Self-Government in 2006, but in a way of fully implemented aforementioned law. Based in all issues analyzed above, it is important to point out that in order for fiscal decentralization to be successful, it is not enough just to allocate tasks and provide sources of funding to local authorities, it is necessary to ensure that local authorities have enough administrative and technical capacities in order to effectively perform the tasks entrusted to them in the process of fiscal decentralization.

Keywords: decentralization, fiscal decentralization, fiscal federalism, Local Public Finance, fiscal decentralization in Serbia