

BUDŽETSKA POLITIKA U MAKROEKONOMSKOJ POLITICI I RAZVOJU

Rezime

Budžet je danas najčešće gotovo uvek u neravnoteži. Rashodi su redovno veći od prihoda, što znači da se vodi politika deficita budžeta. Ovo je karakteristika kako razvijenih tako i zemalja u razvoju i nerazvijenih zemalja. Razlike, naravno, postoje u veličini formiranih deficita. Zbog većeg nedostatka akumulacije oni su i mnogo veći kod zemalja u razvoju. Zbog činjenice da je delovanje budžetske politike u situacijama privrednih neravnoteža efikasno, ona je i postala jedna od najsnažnijih poluga u stabilizacionoj politici. Budžetska politika znači vođenje i analizu delovanja promena u javnim prihodima i rashodima, koji su vezani za politiku deficita ili politiku suficita budžeta.

Ključne reči: budžet, budžetski deficit, budžetska politika, fiskalna politika, stabilizacija, razvoj, inflatorni porez, javni dug.

UVOD

Makroekonomsku politiku čine sve akcije države i njene vlade koje utiču na ekonomiju s ciljem otklanjanja inflacije i nezaposlenosti. Međutim, čak i u najrazvijenijim zemljama voditi makroekonomsku politiku nije lak zadatak. Ostvariti njen osnovni cilj „maksimizacija kvaliteta života“ podrazumeva i ostvariti jako veliki broj pojedinačnih ciljeva. Problem je u tome što su ovi pojedinačni ciljevi vrlo često u konfliktu. Sa te strane, zapravo, i potiče složenost makroekonomske politike. Naravno da ovoj složenosti doprinosi i niz drugih faktora poput dostignutog nivoa razvijenosti, instrumenata koje je moguće u datoj situaciji koristiti, političkog sistema i mnogi drugi.

Najveći konflikt i složenost potiče iz cilja privrednog rasta, koji zahteva ekspanzivnu politiku, i makroekonomske ravnoteže koja podrazumeva restriktivnu politiku i koja je nezamisliva bez smanjenja inflacije, rasta produktivnosti, otklanjanja platnobilansnih deficita sa strukturnim promenama u proizvodnji. U teoriji su prisutna tri tipa makroekonomske politike:

- direktna kontrola - koja se oslanja na neposrednu državnu zakonsku regulativu;
- kejnzijanska fiskalna politika - koja se oslanja na regulaciju tržišta dobara;
- monetaristička monetarna politika - koja se oslanja na regulaciju tržišta novca.

Makroekonomija je prema tome složena ekonomska disciplina koja u uticaju na privredu koristi brojne instrumente. Tema ovog članka odnosi se na jedan od tih instrumenata. Reč je o budžetskoj politici. Naglasak je, pre svega, na mogućnosti upotrebe ovog instrumenta u cilju otklanjanja privrednih neravnoteža. Takođe, cilj je da se ukaže i na prednosti upotrebe budžetske politike, kao instrumenta koji je u funkciji razvoja i stabilizacije, ali isto tako i na one njene negativne strane koje su neminovne ukoliko se koristi bez dovoljnog stepena kontrole.

1. OPŠTI OSVRT NA MAKROEKONOMIJU

Makroekonomija je deo ekonomske nauke koji privredu jedne zemlje analizira agregatno. Agregati koji su najvažniji sa makroekonomskog stanovišta su:

1. stabilnost cena;
2. visok i rastući nivo proizvodnje;
3. visoka zaposlenost;
4. spoljnoekonomska ravnoteža.

⁵⁶ Dr Radovan Damjanović, Univerzitet odbrane, Vojna akademija, Generala Pavla Jurišića Šturma 33, Beograd, Srbija.

Pomenuti agregati, istovremeno, su i najvažniji ciljevi makroekonomske politike. Put do ostvarenja navedenih ciljeva vodi preko seta različitih makroekonomskih instrumenata. Reč je, zapravo, o politikama koje deluju na pojedine delove privrede sa ciljem makroekonomskog razvoja i stabilizacije. To su: poreska, monetarna, spoljnotrgovinska i politika dohodaka.

Primarni zadatak makroekonomske politike bio bi da preko svojih instrumenata obezbedi stabilan razvoj privrede, odnosno, da u periodima neravnoteža deluje u pravcu stabilizacije i vraćanja na kurs razvoja. U funkciji ovog zadatka moraju biti svi njeni instrumenti, i to ne pojedinačno, već u kombinaciji koja je u datoj situaciji najefikasnija. Njihova koordinacija i sinhronizacija je neophodan uslov, kako promena jednog instrumenta ne bi bila poništena promenom nekog drugog.

2. FISKALNA POLITIKA U MAKROEKONOMIJI

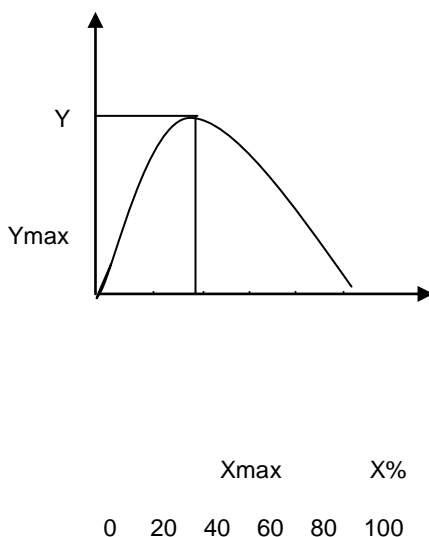
Fiskalna politika regulisanjem i preraspodelom dohodaka nastoji doprineti makroekonomskoj stabilizaciji i razvoju. Njen značaj, kao instrumenta makroekonomske politike, je veliki i sadržan je u činjenici da država preko fiskalne politike prisvaja i neposredno usmerava u različite oblike potrošnje i do 60% nacionalnog dohotka. Svoj uticaj na privredu fiskalna politika ostvaruje preko poreske politike, politike državnih rashoda, te budžetske politike. U svom uticaju na makroekonomske agregate ona se, dakle, oslanja na državne izdatke i poreze. Izdaci određuju relativni udeo javne potrošnje u odnosu na privatnu, porezi smanjuju dohodak, smanjuju privatnu potrošnju i utiču na investicije.

Uloga fiskalne politike u pokretanju i usmeravanju privrednog razvoja je da doprinosi podizanju nivoa privatne štednje i formiranja kapitala, a preko toga i sve većih investicija. Ostvariti ovu ulogu nije moguće ukoliko je fiskalni pritisak veliki, te kao takav guši reproduktivne i akumulativne sposobnosti privrede. On pokazuje stepen opterećenja nacionalnog dohotka (ili društvenog proizvoda) fiskalnim davanjima i dobija se po formuli⁵⁷:

$$F_o = S_d / D_P$$

F_o - fiskalni pritisak u %
 S_d - zbir obaveznih davanja
 D_P - društveni proizvod

Američki ekonomista Artur Lafer (Arthur Laffer) je grafički prikazao odnose ostvarivanja fiskalnih prihoda pri različitim stepenima opterećenja DP (tzv. Laferova kriva). Ukoliko je $F_o = 0$ i fiskalni prihod je ravan nuli. Ukoliko je $F_o = 100\%$ fiskalni prihod je, takođe, ravan nuli. Naime, cela ekonomska aktivnost bi se preselila u zonu sive ekonomije ili u inostranstvo. Po Laferu rešenje je na onom nivou opterećenja DP sa koga počinje da opada fiskalni prihod daljim porastom fiskalnog pritiska. Ta granica nije ista za sve privrede. Razvijene zemlje mogu podneti znatno veći stepen opterećenja (oko 50%) u odnosu na zemlje u razvoju (25-35%).



Privredne neravnoteže karakteristika su svih savremenih privreda, bez obzira na dostignuti nivo razvoja. Njihovom otklanjanju doprinose svi makroekonomski instrumenti.

⁵⁷ Videti šire: A. Milojević i M. Trklja, „Javne finansije“, Ekonomski fakultet, Srpsko Sarajevo, 2000.

U situacijama kada je agregatna tražnja (AD) veća od agregatne ponude (AS) i time uslovljena inflatorna kretanja treba voditi ekspanzivnu fiskalnu politiku, a to znači: povećati postojeće poreze ili uvesti nove, redukovati fiskalne olakšice, kresati državne rashode i sl. Na taj način upija se višak platežno sposobne tražnje i preko toga deluje na njeno uravnoteženje sa AS.

U obrnutom slučaju, kada je AD manja od AS, fiskalna politika treba biti restriktivna. Smanjenjem fiskalnog opterećenja ostaje na raspolaganju veći deo ND koji se usmerava u potrošnju. Krajnji efekat je porast AD do nivoa AS.

3. BUDŽETSKA POLITIKA U FUNKCIJI RAZVOJA I STABILIZACIJE

Državni budžet moguće je posmatrati sa više aspekata: finansijskog, ekonomskog, političkog i socijalnog. Stoga je i teško dati jednu jedinstvenu definiciju budžeta. Različiti autori ga različito definišu. Međutim, suština svih tih definicija je ista, razlika je samo u tome koji se njegov aspekt naglašava.

Međusobno povezani prihodi i rashodi čine državni budžet. Sagledati strukturu prihoda znači i sagledati koji to slojevi društva nose osnovni teret u njihovom formiranju. Struktura rashoda budžeta, pak, odražava ekonomske, socijalne i dr. ciljeve koji se žele ostvariti preko budžetske politike. Struktura budžeta u celini, danas, sve više odražava državni intervencionizam u privredi i razvoju ekonomske funkcije države. Ovo se odnosi kako na razvijene tako i zemlje u razvoju. Tri su osnovne funkcije budžeta⁵⁸:

- ekonomska;
- politička;
- pravna.

Budžetska politika je sinteza politike javnih prihoda i javnih rashoda. Naime, preko strukture budžeta prelamaju se gotovo svi najvažniji ciljevi ekonomskog i socijalnog razvoja, kao i sigurnosti (vojni rashodi). Iz tog razloga budžetska politika, kao pomenuta sinteza, i jeste sve više sredstvo intervencije u privredi kojim se usmeravaju njeni tokovi, postiže ravnoteža proizvodnje, raspodele i potrošnje, štednje i investicija. Međutim, ovu funkciju nije moguće ostvariti ukoliko se budžetska politika vodi autonomno i nezavisno od drugih makroekonomskih instrumenata i rezultata u privredi. U tom slučaju smer njenog delovanja mogao bi biti proinflatoran i prociklički.

Budžetska politika treba da deluje iz tri pravca: održavanje visoke stope privrednog rasta i zaposlenosti, uz zadovoljavajuću stabilnost opšteg nivoa cena. Ovo se nastoji postići regulisanjem fluktuacija u agregatnoj tražnji. Savremena država kroz budžetsku politiku snažno deluje na ukupnu potrošnju, a time i na agregatnu potražnju. Jačim prilivom sredstava (kroz veće poreze) ona deluje na smanjenje potrošnje a preko toga i agregatne tražnje. Obrnuto se dešava u situaciji kada je potrebno povećati agregatnu tražnju, manji porezi znače veće raspoložive dohotke za potrošnju.

Smer delovanja budžetske politike, prema tome, u potpunosti zavisi od privredne situacije i može biti ili restriktivan ili ekspanzivan.

Ekspanzivna bi bila ona budžetska politika kojom se želi suzbiti širenje depresije i nezaposlenosti, i obično se sprovodi preko smanjenja poreza i određenog porasta javnih rashoda. To je redovno praćeno bržim rastom budžetskih rashoda što vodi stvaranju budžetskog deficita.

U situaciji kada u privredi vlada stanje inflacije i visoke zaposlenosti, trebalo bi voditi restriktivnu budžetsku politiku. To znači kroz veće poreze i umanjene budžetske rashode delovati antiinflaciono. To je redovno praćeno bržim rastom budžetskih prihoda što vodi stvaranju budžetskog suficita.

U skladu sa teorijom cikličnog budžeta suficit formiran u periodu prosperiteta i inflacije treba pokriti deficit koji je nastao u fazi depresije. Reč je o tzv. kompenzacionom (anticikličnom) budžetskom finansiranju odn. cikličnoj budžetskoj ravnoteži. Faze prosperiteta i depresije smenjuju se u vremenskim intervalima koji su znatno duži od jedne godine, te je ovom teorijom napuštena klasična teorija o nužnosti održavanja budžetske ravnoteže u toku svake godine. Međutim, ovde ostaje izvesna doza neizvesnosti u pogledu toga koji bi to vremenski periodi bili i da li bi suficiti formirani u fazi prosperiteta bili dovoljni za pokriće deficita iz faze depresije.⁵⁹

Zbog činjenice da je delovanje budžetske politike u situacijama privrednih neravnoteža efikasno ona je i postala jedna od najsnažnijih poluga u stabilizacionoj politici. Stabilizaciono posmatrano, budžetska politika znači vođenje i analizu delovanja promena u javnim prihodima i rashodima, koji su vezani za politiku deficita ili politiku suficita budžeta.

Tri su ekonomska efekta budžetske politike:

- efekti dohotka-ogledaju se u direktnom delovanju obima javne potrošnje na globalnu tražnju;

⁵⁸ Videti šire: S. Komazec i Ž. Ristić, „Monetarne i javne finansije“, Viša poslovna škola, Beograd, 2000.

⁵⁹ Videti šire: Ž. Ristić, „Fiskalna strategija“, Ekonomski fakultet, Beograd, 2001. i Ž. Ristić i S. Komazec, „Monetarne i javne finansije“, Viša poslovna škola, Beograd 2000.

- efekti likvidnosti rezultat su međusobnih plaćanja između nosilaca ekonomske aktivnosti i korisnika društvenih sredstava;
- efekti supstitucije se ogledaju u selektivnom delovanju budžetskih prihoda i rashoda.

3. RAVNOTEŽA, DEFICIT I SUFICIT BUDŽETA

Kako se budžet posmatra sa velikog broja aspekata, onda je i njegovu ravnotežu moguće posmatrati sa većeg broja aspekata. Međutim, imajući u vidu temu ovog članka bitne su dve definicije budžetske ravnoteže: formalna (kvantitativna podudarnost javnih prihoda i rashoda) i materijalna (pored formalnog shvatanja još i zahtev da rashodi budu pokriveni redovnim prihodima). Materijalna ravnoteža, prema tome, isključuje mogućnost deficitarnog finansiranja (javni zajmovi ili(i) primarna emisija).

Klasična ekonomska teorija budžetsku ravnotežu tretira kao zlatno pravilo finansiranja javnih rashoda jer svaki deficit uslovljava ili zaduživanje ili(i) primarnu emisiju, a jedna i druga mera vode dodatnom fiskalnom opterećenju budućih generacija.

Sa druge strane, moderne teorije budžetske ravnoteže istu žrtvuju u ime privredne ravnoteže, rastuće stope privrednog rasta i pune zaposlenosti. U duhu stabilizacione politike budžet je danas, kao po pravilu, gotovo uvek u neravnoteži. Rashodi su redovno veći od prihoda, što znači da se vodi politika deficita budžeta. Ovo se odnosi kako na razvijene tako i zemlje u razvoju i nerazvijene zemlje. Razlike, naravno, postoje u veličini formiranih deficita. Zbog većeg nedostatka akumulacije oni su i mnogo veći kod zemlje u razvoju.

Politika deficita budžeta posledica je, pre svega, velike ekonomske depresije, a depresija opet opadanja agregatne tražnje. U toj situaciji pomenuta politika i postaje sredstvo za pokretanje privredne aktivnosti. To se postiže kroz politiku povećavanja javnih rashoda i smanjenja poreza i dr. oblika javnih davanja. Time ostaje veći deo ND koji se usmerava u potrošnju, a veća potrošnja znači i veću agregatnu tražnju.

Suprotno tome u fazi prosperiteta država se okreće politici suficita. Suština je smanjiti javne rashode i povećati poreze (kao i druge oblike javnih davanja) kako bi se smanjila i agregatna tražnja. Agregatna tražnja, koja je u ovoj fazi iznad nivoa agregatne ponude, uzrokuje inflaciju te na taj način suficit budžeta postaje sredstvo borbe protiv inflacije. Pretpostavka je da će veći stepen fiskalnog opterećenja i manji državni rashodi delovati u pravcu smanjenja agregatne tražnje a time i inflacije.

Politikom budžetskog deficita ili suficita država vodi uspešnu anticikličnu i stabilizacionu politiku i time je pretvara u vrlo efikasno sredstvo intervencije u cilju uspostavljanja privredne ravnoteže.

Krupne oscilacije u privrednim kretanjima i socijalnim odnosima su osnovni razlog što savremena fiskalna praksa ima aktivan pristup prema budžetskom deficitu. Rastući državni rashodi, posebno transferni, i sve šira intervencija države u sferi privrede, razvoja i zaposlenosti doprinose formiranju budžetskog deficita. Pitanje je kako pokriti nastali deficit u situaciji kada redovni prihodi nisu dovoljni i kada je to nemoguće učiniti kroz njihovo povećanje jer je privreda već izložena visokom fiskalnom pritisku.

Teorija o anticikličnoj budžetskoj ravnoteži predviđa formiranje budžetskog suficita u fazi prosperiteta i on bi trebao poslužiti za pokriće deficita koji je formiran u fazi depresije. Međutim, savremena praksa pokazuje da je suficit jako teško formirati, a osnovni razlog tome su stalno rastući državni rashodi koji se ne mogu u dovoljnoj meri smanjiti u fazi prosperiteta. Situaciju dodatno otežava i nemogućnost da se povećavaju porezi jer su države uglavnom dostigle gornju granicu fiskalnog opterećenja. Deficit budžeta, prema tome, postaje redovna pojava u obe faze privrednog ciklusa. U takvim uslovima država pribegava drugim načinima finansiranja budžetskog deficita. Reč je o tzv. deficitnom finansiranju, odnosno stvaranju dopunskih sredstava kroz javni dug. Državni izdaci se umesto porezima pokrivaju iz pozajmljenog novca ili novcem iz primarne emisije. Oba načina deficitnog finansiranja ne ostaju bez negativnih efekata po privrednu aktivnost (biće više reči u nastavku).

Javni dug predstavlja buduće poreze jer je za uredno servisiranje formiranog javnog duga neophodno povećati poreze u budućnosti. Time se teret njegove otplate sa sadašnjih prenosi na buduće generacije.

Deficitno budžetsko finansiranje se zasniva na koncepciji ekspanzivne fiskalne politike kojom se, povećavanjem javnih rashoda a smanjivanjem poreskih prihoda, dakle deficitom državnog sektora, podstiče potrošnja i ekonomski rast. To je naročito karakteristično u uslovima recesije.

Suštinu ovog načina pokriva budžetskog deficita čini prikupljanje slobodnog kapitala na finansijskom tržištu. Država emituje vrednosne papire (najčešće obveznice) na finansijskim tržištima uz plaćanje kamatne stope koja je iznad nivoa tržišne. Na taj način ona prikuplja slobodne novčane resurse od stanovništva, osiguravajućih kompanija, preduzeća i banaka i njima vrši sanaciju deficita. Bez visokih kamatnih stopa ne bi ni bilo spremnosti pomenutih subjekata da plasiraju svoje novčane resurse u državne vrednosne papire. Na taj način država remeti kamatne stope izazivajući njihov rast. Visoke kamatne stope praktično eliminišu sa tržišta novca i kapitala privatne preduzetnike i time ograničavaju proces investiranja u privredi. Privatni preduzetnici su praktično istisnuti sa finansijskih tržišta i ovaj

fenomen poznat je pod nazivom „efekat istiskivanja“ (CROWDING OUT EFFECT)⁶⁰. Dopunski efekat ovog fenomena se ispoljava i povećanim učešćem javnog sektora u raspodeli društvenog proizvoda. Posmatrano na duži rok to vodi usporavanju rasta proizvodnih kapaciteta sa svim negativnim implikacijama na makroekonomskom planu.

Pokriće budžetskog deficita novcem iz primarne emisije vodi ka porastu novčane mase u privredi iznad realnog pokrića u nacionalnom dohotku. Nagli porast novčane mase vrši inflatorni pritisak. Povećana ponuda novca deluje na povećanje mase likvidnih sredstava i raspoloživog novčanog dohotka što dalje obara kamatne stope i podstiče investiranja. Za razliku od finansiranja preko emisije obveznica dolazi do „efekta utiskivanja“. Nivo investiranja se naglo povećava što za posledicu ima i povećanje agregatne tražnje. Međutim proizvodnja, odnosno ponuda ne može rasti istom brzinom te se u vrlo kratkom roku pokreće inflatorna spirala. Primarnom emisijom obično se pokrivaju privremeni deficiti i finansiraju posebni rashodi (vojni, javni radovi i sl.) čime i nastaje i funkcioniše inflacioni sistem finansiranja.

Bez obzira na primenjeni način finansiranja deflacija je neminovna. Novije analize pokazuju da finansiranje sve većeg deficita javnog sektora stalnim emisijama hartija od vrednosti podstiče čak izrazitiji inflatorni proces nego u slučaju da se deficit pokriva kreiranjem novca. Politika zaduživanja javnog sektora uslovljava povećanje troškova finansiranja proizvodnih delatnosti i njihovo ugrađivanje u cene.

Za razliku od monetarista kejnzijanci imaju aktivan pristup prema budžetskom deficitu i smatraju da je deficitno finansiranje budžeta jedini način da se podstakne i pokrene proizvodnja i smanji nezaposlenost. Inflacija po njima neće biti pokrenuta sve dok postoje neiskorišteni kapaciteti u privredi.

Monetaristi, sa druge strane, ističu da povećana agregatna tražnja preko budžetske potrošnje samo pokreće inflaciju, bez realnog rasta, čak i u uslovima nedovoljnog korišćenja kapaciteta. To je u duhu poznatog stava da se nominalnim promenama dohotka i cena ne mogu izazvati povećanja realnog dohotka i zaposlenosti. Ravnoteža budžeta uz čvrstu monetarnu politiku je jedini efikasan metod kontrole i usmeravanja privrednih tokova. Monetaristi dalje ističu da stalan monetarna ekspanzija povećava proizvodnju samo na kratak rok, dok na dugi rok njeni efekti se potpuno prevode u inflaciju.

Korišćenje budžetskog deficita kao instrumenta ekonomske politike znatno je uprošćenije u slučaju kratkoročne nego u slučaju dugoročne primene. Veoma značajno pitanje jeste koliko može da iznosi budžetski deficit i zajam države za njegovo pokriće u odnosu na društveni proizvod. Ovo pitanje međutim nema egzaktni odgovor jer zavisi od konkretnih uslova. Granica rasta javnog duga nije dostignuta sve dok se, bez većih teškoća, plaća kamata na javni dug (u slučaju finansiranja emisijom obveznica). U slučaju finansiranja primarnom emisijom granica je dostignuta u momentu kada ubrzano obezvređivanje novca (zbog inflacije) donosi sve manju korist od inflatornog poreza i kada se prihodi države iz redovnih izvora sve više erodiraju usled tzv. Tanzi-Oliveira efekta.⁶¹

Kredibilitet vlade takođe je značajan faktor u postavljanju granice rasta javnog duga. Sa rastom ugleda vlade raste i mogućnost njenog zaduživanja kod građana. Međutim, rast duga može značajno umanjiti taj ugled. Zbog toga država mora biti solventna, a to znači da mora imati dovoljno prihoda iz tekućeg duga i emisije novca da pokrije budžetski deficit, da plati kamatu na dug i otplati dospele glavnice.

Vlada, dakle, u cilju očuvanja ugleda mora deficit držati na podnošljivom nivou. Samo tako neće izazvati štampanje novca i samo tako javnost može biti uverena u trajnost eliminisanja deficita i uravnoteženja budžeta.

Analizirajući deficitarno finansiranje moguće je izdvojiti tri dominantne teze.⁶²

- Budžetski deficit ne utiče na inflaciju i kamatnu stopu ukoliko se optira neutralno finansiranje (kejnzijanci).
- Budžetski deficit izaziva "efekat istisnuća" (strukuralisti).
- Budžetski deficit utiče na evoluciju cena i kamatne stope (monetaristi).

4. TEOREMA "BUDŽETSKOG OGRANIČENJA"

Osnovni zahtev ove teoreme je da svaki deficit kao višak rashoda nad poreskim prihodima mora biti finansiran viškom štednje u odnosu na investicije, odnosno mora biti:

$$I+G=S+T \text{ ili } G-T=S-I$$

I- investicije;
G- izdaci za dobra i usluge;
S- štednja;
T- porezi.

⁶⁰ Videti šire: A. Živković i G. Kožetinac, „Monetarna ekonomija“, Ekonomski fakultet, Beograd 2001. i Ž. Ristić, „Fiskalni menadžment“, Savremena administracija, Beograd, 2002.

⁶¹ Ovaj efekat se sastoji u obezvređivanju realne vrijednosti fiskalnog prinosa u vremenskoj razlici koja protekne između prijavljivanja prihoda i prispjeća poreza u državnu blagajnu. Obezvrijeđena realna vrijednost posledica je rastuće inflacije.

⁶² Videti šire: Ž. Ristić i S. Komazec, „Finansijski menadžment“, Čigoja, Beograd, 2000.

Pretpostavlja se da je reč o zatvorenom modelu privrede. U slučaju otvorene privrede u obzir se mora uzeti i vrednost izvoza odnosno uvoza. Budžetski deficit u tom slučaju mora biti jednak višku uvoza ili

$$G-T=X-M$$

G- izdaci za dobra i usluge;
T- porezi;
X-izvoz;
M-uvoz.

Ova teorema zapravo se svodi na izbor između fiskalne politike i finansiranja rashoda pomoću obveznica (što vodi efektu istiskivanja) i monetarne politike koja opet kroz monetizaciju izaziva inflaciju. Model ovih odnosa je sledeći:⁶³

$$V=Bm+B+K$$

V-bogatstvo;
Bm- monetarna baza;
B- obveznice;
K- fizički kapital.

Za privatni sektor budžetsko ograničenje je:

$$S'=Yd-C$$

Yd- raspoloživi dohodak;
C- potrošnja.

Za javni sektor budžetsko ograničenje je:

$$G-T+iB=\Delta Bm+\Delta B$$

Ili, izdaci za dobra i usluge (G) umanjeni za poreze (T) a uvećani za kamate na državne obveznice (iB) jednaki su prirastu novca (Bm) i obveznica (B). Time se izjednačavaju rashodi države sa prihodima države po osnovu zaduživanja i inflatornog uvećavanja novčane mase.

$$Yd=Y-T+(i-\pi)V-\pi Vm$$

Raspoloživi dohodak jednak je nominalnom dohotku umanjenom za poreze, uvećan za zaduživanje po osnovu obveznica i umanjen za inflacionirani novac.

5. BUDŽETSKA POLITIKA I SVREMENA INFLACIJA

Inflacija je rezultat brojnih i raznovrsnih međusobno povezanih faktora, i to faktora koji deluju uglavnom istovremeno. Na osnovu prethodno iznetog vidimo da je i ponašanje države u finansijskom i ekonomskom pogledu jedan od osnovnih faktora savremene inflacije. Naime, formiranje deficita budžeta je politika koju savremene države danas redovno primenjuju, a deficit kao faktor inflacije deluje iz dva pravca:

- visinom i strukturom državnih rashoda i
- izvorima pokrića deficita.

Finansiranje budžetskog deficita ima redovno inflatorni karakter, o čemu je prethodno već bilo rečeno. Međutim ono što je interesantno sa stanovišta ove teme jeste da li je moguće budžetskom politikom delovati antiinflationo. I teorija i praksa potvrđuju ovu mogućnost i uglavnom primenjuju tri mere u borbi protiv inflacije:

- porast fiskalnih zahvatanja (novi porezi, povećanje starih, eliminacija ili smanjenje fiskalnih olakšica i sl.);
- smanjenje javnih rashoda (posebno transfernih) i
- smanjenje i otplata javnog duga, ukoliko je služio za finansiranje budžetskih izdataka.

Efikasnost pomenutih mera zavisi, pre svega, od mogućnosti njihove koordinacije. Sa jedne strane, budžetska politika je vezana za deficitno finansiranje, kao funkcije ekonomskog rasta i socijalne stabilnosti, i samim tim je usko vezana i za pokretanje inflatornih tendencija. Sa druge strane, ona je i u funkciji, preko pomenutih mera, borbe protiv inflacije. Zato vođenje budžetske politike mora da uvažava i jedan i drugi pomenuti segment.

Uzrokujući inflaciju primarnom emisijom i sama država vrlo brzo postaje njena žrtva. Tačno je da primarna emisija finansira deficit ali zbog visoke inflacije umanjuje se realna kupovna moć novokreiranog novca i država, kao i preostali deo društva, podleže inflatornom porezu. Pozajmljivanje, pak, odlaže inflaciju danas. Međutim, javni dug raste kao i kamate koje on neminovno nosi. Kada taj dug dostigne gornju granicu državi je otežan pristup tržištima kapitala. Kamatonosno opterećenje se zato mora pokrivati primarnom emisijom čime se u kranjoj liniji opet pokreće inflacija.

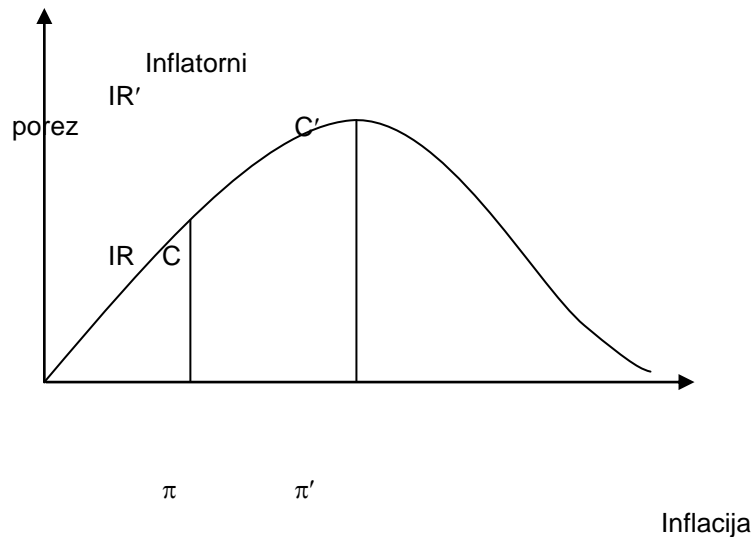
Štampajući novac, bez pokrića, država prisvaja deo za sebe a stanovništvu i privredi ostavlja umanjeni deo materijalne vrednosti. Naime, oni sa smanjenim realnim novčanim iznosima, a istim nominalnim, kupuju manje iznose materijalnih vrednosti. Teret inflatornog poreza snose vlasnici novčanica koje nakon dodatne emisije vrede manje nego ranije. Kupovna moć se prenosi sa onih koji poseduju novac na državu, a to nije ništa drugo do monetizacija fiskaliteta u vidu inflatornog poreza.

⁶³ Videti šire: M. Jakšić, „Doktrine velikih ekonomista“, Ekonomski fakultet, Beograd, 1997.

Inflatorni porez = stopa inflacije X realna novčana baza(M/P)

Primer:⁶⁴

Ako je stopa inflacije $\pi=10\%$, a udeo novčane mase u DP (M/DP) 5%, to znači da se kroz inflaciju oduzima 0,5% DP. To je moguće grafički predstaviti. Pri nultoj stopi inflacije inflatorni prihod je 0. Kako inflacija raste, država ima sve veći inflatorni prihod, sve do C', kada inflatorni prihod dostiže vrhunac IR'. Odgovarajuća stopa inflacije je π' . Posle C' tražnja za novcem opada, pa, uprkos povećanju inflacije, inflatorni prihod pada.



Inflatorni porez ima osobine poreza zato što prisiljava ekonomske subjekte da troše manje od ostvarenog dohotka i da tu razliku plaćaju državi u zamenu za dodatnu količinu novca. Ovaj porez je indirektan jer se ne ubire od tačno određenog poreskog subjekta. Prihoda od inflatornog poreza jednak je, vidimo, umnošku stope inflacije i realne količine novca u opticaju. U ovom slučaju stopa inflacije predstavlja stopu poreza, a realna količina novca u opticaju (M/P) poresku osnovicu.

Prihod od inflatornog poreza se povećava sa porastom stope inflacije. Međutim, to će istovremeno voditi ka smanjenju poreske osnovice tj. realne količine novca koju su ekonomski subjekti spremni da drže. Maksimalan prihod od inflatornog poreza je postignut kada je elastičnost potražnje za realnom količinom novca u odnosu na stopu inflacije jednaka jedinici.

Osnovna karakteristika inflatornog poreza je što on u kratkom vremenu postaje nepodnošljivo visok. Ubrzano obezvređivanje novca donosi državi sve manju korist i sve se više potencira, pomenuti, Tanzi-Oliveira efekat. To primorava državu da emituje sve veće količine novčanica da bi ostvarivala sve manje iznose koristi. Na drugoj strani u ulozi dužnika za potrebne isplate iz budžeta, usled obezvređivanja novca, rastu zahtevi zaposlenih u javnim službama i ostalih poverilaca za povećanjem iznosa isplata. To državu gura u sve veću zavisnost od inflacije. Na kraju se inflacija pokazuje potpuno beskorisnom za rešenje problema finansiranja deficita. Međutim, bez obzira na ovakve karakteristike i najsposobnije vlade koristi inflatorni porez. Naravno njemu se pristupa sa velikim stepenom kontrole inflacije.

Reč je o tzv. „puzećoj inflaciji“ od svega nekoliko procenata godišnje. Inflatorni porez ne pogađa sve podjednako. U vreme visokih skokova cena svako ko je uložio u zalihe se bogati a to i jeste obično bogatiji preduzetnički deo društva. Sa druge strane stanovništvo masovno siromaši.

U odnosu inflacije i budžetskog deficita uočljiv je dvostruki odnos:

- viša inflacija povećava državni deficit i njenu potrebu za zaduživanjem, umanjuje vrednost poreskih prihoda;
- viša inflacija umanjuje vrednost ranije uzetog javnog duga

Konačni dobitak ili gubitak za državu zavisi od fondova (veličina zatečenog duga, obim poreskih prihoda) i tokova (stope rasta javnog duga i poreskih prihoda).

S obzirom na činjenicu da negativni efekti inflacije na dugi rok u znatnoj meri prevazilaze njen pozitivan uticaj na proizvodnju i zaposlenost u kratkom roku, neophodno je stroga kontrola inflacije.

⁶⁴ Videti šire: M. Jakšić, „Makroekonomija“, Čigoja štampa, Beograd, 2002.

Osnovna karakteristika savremenih privreda je stalni rast deficita budžeta i stalni rast javnog duga. Tome doprinosi sve razvijeniji državni intervencionizam u odnosu na sve makroagregate, a posebno sve veći rashodi za intervencije u proizvodnji, istraživanju i razvoju, obrazovanju, zaposlenosti, socijalnom delovanju itd. Ovome treba dodati i činjenicu da nestabilna politička kretanja znače i stalno rastuće vojne rashode. Za pokriće stalno rastućih rashoda država porezima i doprinosima zahvata i troši između 48% i 69% društvenog proizvoda. Budžetski deficiti su ogromni i kreću se od 6% do 11% društvenog proizvoda.

Javni dug raste i apsolutno i relativno. Njegovo učešće u društvenom proizvodu kreće se između 22% i 137%. Rast javnog duga sve je brži od rasta društvenog proizvoda. Zato su i efekti uticaja na privredna kretanja sve brojniji:

1. Rast javnog duga u društvenom proizvodu vodi ka efektu istiskivanja privatnog sektora sa tržišta kapitala;
2. Rast javnog duga vodi ka alokaciji resursa sa privatnog na javni sektor, što remeti tržišni mehanizam, povećava troškove zbog neefikasnosti korišćenja kapitala a to završava u inflaciji;
3. Plasman obveznica duga ima odraza i na ograničavanje raspoloživog dohotka koji bi išao u potrošnju ili klasičan oblik štednje u bankama, čime značajno reguliše ponašanje ukupne potrošnje i potencijalne, odnosno već formirane štednje.
4. Javni dug odnosi sve više štednje sa tržišta kapitala, uz istovremeno trošenje sve većeg dela društvenog proizvoda na kamate;

Više kamatne stope na obveznice javnog duga u odnosu na kamate na druga ulaganja štednje vode do:

- rasta kamate u društvenom proizvodu,
- sve veći deo bruto profita otpada na kamatu i
- profitabilnost ulaganja privrednog kapitala i interes za investicije opada.

Navedeni efekti i jesu razlog što sve vlade pri odlučivanju o javnom dugu moraju izvršiti detaljne analize. Jačina uticaja ovih efekata zavisi kako od nivoa privredne razvijenosti tako i od brojnih drugih faktora. Za zemlje u razvoju javni dug ne može predstavljati snažno i razvijeno sredstvo stabilizacije i razvojne politike. Osnovni razlog su: nerazvijeno finansijsko tržište, slabo razvijeni bankarski aparat, nizak per capita dohodak, teškoće u plasmanu vrednosnih papira i dr. Te zemlje, za razliku od razvijenih, radije povećavaju unutrašnje monetarne tokove emisijom primarnog novca i, eventualno, visokom stopom inflacije koja ne bi preasla u hiperinflaciju. Učešće javnog duga u društvenom proizvodu kod ove grupe zemalja je znatno niže nego kod razvijenih i kreće se od 5,1% do 37%.

Koliko je od značaja kontrolisati upotrebu javnog duga, primarne emisije i inflacije kao instrumenata koji mogu biti u funkciji razvoja i stabilizacije govore i kriteriji iz Mastrihta:

- odnos budžetskog deficita prema bruto društvenom proizvodu može biti maksimalno 3%;
- odnos bruto javnog duga u bruto društvenom proizvodu može biti maksimalno 60%;
- dugoročne nominalne kamatne stope na javni dug moraju biti u granicama od 2% od proseka tri zemlje sa najnižom inflacijom;
- godišnja stopa inflacije ne sme preći prosek tri zemlje sa najnižom inflacijom za više od 1,5%.

MMF svim zemljama članicama, takođe, preporučuje vođenje takve srednjoročne fiskalne politike koja će biti u funkciji smanjenja javnog duga, smanjenja budžetskog deficita i javnih rashoda u društvenom proizvodu. Bez ograničenja i smanjenja deficita u sektoru javne potrošnje nema zadovoljavajućeg privrednog porasta i zaposlenosti. MMF ističe da oštro kresanje budžeta ne može da ugrozi privredni rast, zato što bi se stvorile mogućnosti za jačanje privatne štednje. To bi pozitivno delovalo na investicije ali i na priliv inostrane štednje. U kranjoj liniji povećao bi se i društveni proizvod i priliv redovnih javnih prihoda koji bi tako bili u mogućnosti da bez pozajmljivanja (ili znatno manjeg) reše na duže staze problem hroničnog budžetskog deficita.

ZAKLJUČAK

Stalni budžetski deficiti dominantna su karakteristika savremenih privreda i posledica su, pre svega, ekspanzije neproizvodnih rashoda i vojnih rashoda, ali i teškoća u povećanju poreskih prihoda. Teškoće u povećanju poreskih prihoda proističu iz činjenice da su države odavno dostigle poreske limite. Sa druge strane država, odnosno, vlada sve češće svesno formira deficit. Tako formirani deficiti imaju za cilj podizanje nivoa agregatne tražnje.

Međutim, bez obzira na to kako su formirani oni imaju širok spektar dejstva na privredna kretanja. U uslovima nedovoljne zaposlenosti oni zaista mogu biti lek za nisku agregatnu tražnju, ali sa druge strane, u uslovima pune zaposlenosti oni postaju jedan od osnovnih generatora inflacije. Problem budžetskog deficita dodatno se komplikuje s obzirom na to da i metode njegovog pokrića sa sobom nose brojne probleme. Zato svako odlučivanje u pogledu formiranja budžetskog deficita i izvora finansiranja deficita nije bez ograničenja. U uslovima razvijene privrede, sa razvijenim finansijskim tržištem, okviri

odlučivanja u ovom pogledu su svakako širi nego u uslovima manje razvijenih privreda, sa uprošćenom finansijskom strukturom i stalno većom tražnjom za finansiranje budžetskog deficita. Svaka nekontrolisana upotreba budžetskog deficita delovaće proinflatorno i prociklički.

Upotreba budžetskog deficita u makroekonomiji mora biti koordinirana sa upotrebom drugih instrumenata makroekonomske politike. Ova koordinacija naročito je bitna na polju fiskalne i monetarne politike. Vođenjem politike stabilnog novca, u kombinaciji sa politikom budžetskog deficita, osigurava se, istovremeno, borba protiv nezaposlenosti uz odgovarajuću stopu rasta. Na nivou pune zaposlenosti, monetarna politika mora da osigura visoke kamatne stope i restrikciju novca, dok fiskalna politika dodatnim oporezivanjem treba da spreči pojavu i širenje inflacije.

U periodu recesije monetarnom politikom se nastoji povećati sklonost ka investiranju a što se moguće sniženjem kamatnih stopa. Fiskalna politika je orijentisana na smanjenje poreskog opterećenja uz brojne druge olakšice za investiranje kapitala.

LITERATURA

1. A. Milojević i M. Trklja, „Javne finansije“, Ekonomski fakultet, Srpsko Sarajevo, 2000.
2. Bird R., „Intergovernmental Fiscal Relations“: Universal Principles, Local Applications, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Atlanta, Georgia, USA, 2000;
3. A. Živković i G. Kožetinac, „Monetarna ekonomija“, Ekonomski fakultet, Beograd, 2001
4. M. Jakšić, „Doktrine velikih ekonomista“, Ekonomski fakultet, Beograd, 1997
5. M. Jakšić, „Makroekonomija“, Čigoja štampa, Beograd, 2002
6. Shah A., „The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies“, The World Bank, Washington D.C., 1994.
7. S. Komazec i Ž. Ristić, „Monetarne i javne finansije“, Viša poslovna škola, Beograd, 2000.
8. Ž. Ristić i S. Komazec, „Monetarne i javne finansije“, Viša poslovna škola, Beograd, 2000
9. Ž. Ristić i S. Komazec, „Finansijski menadžment“, Čigoja, Beograd, 2000
10. Ž. Ristić, „Fiskalni menadžment“, Savremena administracija, Beograd, 2002
11. Ž. Ristić, „Fiskalna strategija“, Ekonomski fakultet, Beograd, 2001

dr Radovan Damjanović⁶⁵

Abstract

Budget today are almost always out of balance. Expenditures are regularly higher than income, which means that there is a policy of deficit budgets. This is a characteristic of both developed and developing countries and developing countries. The difference, of course, are formed in the size of the deficit. Due to the increasing lack of accumulation they are also much higher in developing countries. Due to the fact that the functioning of budgetary policy in situations of economic imbalance effectively, it's also become one of the most powerful levers in stabilizacionoj policy. Budgetary policy means managing and analyzing changes in the operation of public revenues and expenditures, related to the politics of deficit or surplus budget policy.

Key words: budget, budget deficit, budget policy, fiscal policy, stabilization, development, inflation tax, public debt.

⁶⁵ Radovan Damjanović Ph.D., University of Defense, Military Academy, Generala Pavla Jurišića Šturma no. 33, Belgrade, Serbia.