

**CENTAR ZA EKONOMSKA I FINANSIJSKA ISTRAŽIVANJA
BEOGRAD**

ODITOR

Časopis za menadžment, pravo i finansije

Beograd, 06/2013.

Izdavač – Publisher
CENTAR ZA EKONOMSKA I FINANSIJSKA ISTRAŽIVANJA
Prvomajska 48/6, 11080 Zemun, Beograd
Tel. 062/707863, 060/5201985
www.cefi.edu.rs
cefibeograd@gmail.com

ISSN 2217- 401X

PREDSEDNIK SAVETA – EDITORIAL BOARD PRESIDENT
dr Dragomir Đorđević

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK – EDITOR IN CHIEF
dr Slavko Vukša

Izdavački savet – Editorial Board

dr Dragomir Đorđević
dr Predrag Jovićević
dr Ivan Milojević

dr Svetlana Ignjatijević
dr Slavko Vukša
dr Marjan Mirčevski

Redakcija – Editors

dr Dragomir Đorđević
dr Slavko Vukša
dr Jovan Sejmenović
dr Duško Vejnović
dr Svetlana Ignjatijević
dr Aleksandar Majstorović
dr Ivan Milojević
dr Branislav Jakić

dr Radič Vučićević
dr Predrag Jovićević
dr Vera Minić
dr Ilija Galjak
dr Milan Jovanović
dr Marjan Mirčevski
dr Vesna Zuber
dr Radovan Ilić

Lektor – Proofreader
Predrag Šarić

Tehnički urednik - Technical editor
Ilija Kolarski

Časopis izlazi tri puta godišnje – The magazine is published three times a year
(april, avgust, decembar)

SADRŽAJ ČASOPISA BROJ 06/2013

Dalibor Krstić.....	4
RAZVOJ EKONOMSKE MISLI U SRBIJI	4
prof. dr Rosa Andžić.....	11
PENZIJSKO OSIGURANJE U SRBIJI – STATISTIČKI ASPEKT.....	11
dr Radovan Damnjanović	26
BUDŽETSKA POLITIKA U MAKROEKONOMSKOJ POLITICI I RAZVOJU	26
vanr. prof. dr Ivan Milojević	Ошибка! Закладка не определена.
PRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI	35

RAZVOJ EKONOMSKE MISLI U SRBIJI

Rezime:

Po mišljenju mnogih ekonomista, istorijska škola je više socijalna nego što je okrenuta pojedincu. Ona istražuje zajednicu, društvo. Predstavnici ovog pravca polaze od stava da su sva prava koja čovek ima socijalna, a ne prirodna. Država nije nužno zlo, već imperativ napretka i razvitka nacije. Državno uplitanje u privredni život je potrebno samo u onoj meri da bi se izvršile ekonomske i političke reforme i preobražaj društva. Pristalice škole slobodne trgovine nazivaju predstavnike istorijskog pravca „katedar-socijalistima“, jer navodno pokušavaju da sa katedre reše socijalna pitanja.

Glavne odlike istorijskog pravca u ekonomiji su: privredu proučava sa istorijskog aspekta traži veće državno mešanje, pridaje veći značaj praktičnoj strani, centralno mesto daje nacionalnom činiocu u nauci.

Ključne reči: protekcionizam, budžetski deficit, država.

UVOD

Istorijske prilike tj. zaštita domaće industrije od inostrane konkurencije, uslovile su pojavu jednog posebnog pravca razvoja ekonomske misli u Srbiji u drugoj polovini 19. veka – istorijske škole. U Srbiji su, do sticanja nezavisnosti 1878. godine, ideje liberalizma imale pogodnu osnovu da se razvijaju, pre svega kroz borbu za ekonomsku i političku nezavisnost. Na Berlinskom kongresu Srbija stiče političku nezavisnost, međutim ona je još uvek ekonomski zavisna od Austrije. Zaštita privrede od austrijske i turske konkurencije bila je neophodna, pre svega zbog nepovoljnih trgovinskih ugovora i carina. Istorijska škola je dala osnovu za formiranje koncepcija o nacionalnom privrednom razvoju. Carinskim protekcionizmom je omogućena samostalnost razvoja domaće industrije i trgovine. U vreme carinskog rata Srbije sa Austrijom (1906-1911) koncepcije istorijske škole se primenjuju u praksi.

Koncepcije istorijske škole su dosta uticale na studentsku omladinu i socijalističke pisce. Za socijaliste su ideje istorijskog pravca i carinski protekcionizam bili primamljivi, pre svega zbog uticaja na povećanje zaposlenosti i povećanje brojnosti radničke klase.

1. STARIJA ISTORIJSKA ŠKOLA U SRBIJI

U radovima Uroša Milankovića javljaju se prve ideje istorijskog pravca u Srbiji. Tačnije, u „Srpskim narodnim novinama“, 1846. i 1847. godine objavljen je niz članaka sa ovim idejama. Milanković je smatrao da je carinski protekcionizam potreban zbog razvoja domaće industrije i manufakture. On je kombinovao liberalističku politiku na unutrašnjem planu i intervencionizam na spoljnom. U Srbiji, i kasnije u Jugoslaviji, istorijska škola je postojala do 1933. godine. Uticaj škole je bio dosta jak na našim prostorima.

Vladimir Jovanović² je, kao privremeni profesor na Velikoj školi, sačinio program predavanja narodne ekonomije 1863. godine, napominjući izvore kojima se služio. „Kao ručna knjiga služiće slušaocima osnovi narodne privrede, koje je napisao poznati nemački pisac G.V.Rošer. Srpski prevod tog dela pečatan je po odobrenju školske komisije. A ja sam pomagaću se u predavanju, osim spomenutog prevoda, još i originalima; Kesnejeve, Smisove i Sejove škole; dalje delima odličnih eklektika, kakvi su ; Rikardo, Maltus, Mek-Kolak, Džemes Mil, Senior, Džon Stjuart Mil...“³ Kao pristalica Liberalne stranke, Jovanović se zalagao za liberalizam na unutrašnjem planu i carinski protekcionizam na spoljnom. Nasuprot liberalima, naprednjaci su zahtevali veće ekonomske slobode na međunarodnom planu. Jovanović je smatrao da politička nezavisnost koju je Srbija stekla na Berlinskom kongresu ne može biti održana bez ekonomske nezavisnosti. Liberali su bili spremni za carinski rat sa Austrijom, što znači zabranu uvoza robe u Srbiju (industrijskih i manufakturnih proizvoda). Jovanović je smatrao da carinski rat neće mnogo oštetiti privredu Srbije. Poljoprivrednici bi pretpeli određenu štetu, ali bi razvoj domaće industrije i zanatstva zamenio izvoz. Srbija je u to vreme bila bez dugova, osim ratnog duga Rusiji, što je bilo veoma povoljno. „Time su interesi zanatstva i industrije bili stavljeni iznad interesa poljoprivrednika,

¹ Dalibor Krstić, M.A., Univerzitet odbrane, Vojna akademija, Generala Pavla Jurišića Šturma 33, Beograd, Srbija.

² Jovanović rođen u Šapcu 1833, vođa Liberalne stranke, profesor narodne ekonomije na Velikoj školi, predsednik Srpskog učenog društva i Ujedinjene omladine srpske.

³ AC-VŠ, 1863, 48.

koji su sačinjavali većinu stanovništva, dok je npr. Mijatović stavljao na prvo mesto potrebu izvoza poljoprivrednih proizvoda, pa čak i po cenu penetracije austrijskog kapitala i sporijeg razvoja zanatstva i industrije“.⁴ Kralj Milan je tzv. „Tajnom konvencijom“ onemogućio liberalsku vladu Jovana Ristića da navedeno sprovede u delo.

Jovanović je bio ministar finansija u vladi Jovana Ristića. Od njega se očekivalo rešavanje važnih ekonomskih problema u zemlji. Pre svega, rešavanje agrarnog pitanja i konačnog oslobađanja seljaštva, pri čemu bi država na sebe preuzela otkup zemlje od spahija. Sledeći problem je bio trgovinski ugovor sa Austrijom koja je, tražeći velike povlastice, ugrožavala ekonomsku nezavisnost Srbije. Vlada Jovana Ristića je smatrala da je protekcionizam jedini način da Srbija održi ekonomsku slobodu i da se razviju industrija i zanatstvo.

Teorijske koncepcije: Jovanović kritikuje Milovu teoriju komparativnih troškova, smatrajući da je za razvoj svakog naroda bitan samo slobodan razvitak, zavisno od stepena razvoja privrede. Razvijene zemlje mogu da potčine slabije svojim ciljevima, smatra Jovanović, navodeći primer Engleske koja se zalaže za slobodnu trgovinu da bi mogla da održava svoju prevlast. Nasuprot njoj, Srbija mora državnom intervencijom da zaštiti sopstveni razvoj. Jovanović je kritikovao zapostavljanje razvoja poljoprivrede u Srbiji, smatrajući da je treba razviti do nivoa evropski razvijenih zemalja i SAD-a. Poljoprivredu treba finansirati jeftinim kreditima iz državnih banaka i kreditnih zavoda.

Kao ministar finansija u vladi Jovana Ristića, Jovanović je nastojao da učvrsti i ojača dinarski sistem u periodu posle Berlinskog kongresa. Učvršćivanje dinarskog sistema imalo je osnovu u Zakonu o narodnim novcima, donetim 1878. godine. Srbija je prihvatila sistem Latinske unije i ustanovila zlatnike od 10 i 20 dinara, srebrnjake od 0,5; 1; 2 i 5 dinara i bakarni novac od jedne, dve, pet i deset para. Latinska unija je zastupala ideju bimetalizma, a Vladimir Jovanović monometalizma. „Tako je dinarski sistem bio konačno uveden.“⁵ U vreme srpsko-turskih ratova od 1876. do 1878. godine, Jovanović je kao ministar finansija dosta uspešno učestvovao u finansiranju ratnih izdataka. Posle završetka rata Jovanović je sanirao ratni dug Rusiji. Budžetski deficit posle rata pokrivan je jedno vreme iz ratnih viškova opreme i hrane.

Jovanović je u svojim analizama važno mesto posvetio problemu stranih zajmova. Govoreći o zajmovima kaže: „Istorija političke ekonomije daje obaveštenja po kojima se kredit poredi sa nožem zaoštrenim na obe strane. On postaje od koristi samo kad se njime služi mudro, oprezno i štedljivo; a od štete, kad se upotrebi nepromišljeno, neodmereno i neproaktivno. I naš državni kredit ima svoju istoriju.“⁶ Srbija je sve do osamdesete godine 19. veka nalazila sopstvene izvore za podmirenje državnih potreba. Zajmove je koristila jedino u slučajevima ratne opasnosti. Srpska finansijska politika zasnivala se na strogoj štednji. Jovanović navodi da su 1860. godine državni rashodi iznosili oko 8.106.023 dinara, državni prihodi su bili 8.462.834 dinara, a sama Srbija je imala oko 1.118.000 stanovnika. Dakle, navedene godine državni rashodi po stanovniku iznosili su 7 dinara i 25 para. Usled pripreme za rat, 1862. godine uzet je prvi zajam u Rusiji u vrednosti od 300.000 dukata ili 3.525.000 dinara. Od tada počinje veće zaduženje u inostranstvu, tako da su već u 1874. godini državni rashodi iznosili 15.259.521 dinara, a državni prihodi 14.610.493 dinara. Da bi se odužio ratni dug ozakonjeni su bili: porez na prihod, prerez za oduženje državnog duga i trošarine. Prihodi od tih izvora su bili veliki, pa se njima mogao odužiti ceo ratni dug.

„Pošto Srbija nije bogata u kapitalima, računalo se, da će se zajmovima, crpenim iz stranih kapitala, jevtino sručiti u krilo narodu milion zlatnika, te mu umnožiti sredstva za proizvodnju, uvećati prihode, pa i poresku i finansijsku snagu. U toj nadi projektovan je niz stranih zajmova za Srbiju.“⁷ Smatralo se da će zajmovi samo pozitivno uticati na srpske finansije, pošto se na domaće zajmove plaćalo 6-12% interesa, a na strane 4-5%. U takvim prilikama su zaključeni „železnički“, „monopolški“ i „lutrijski zajam“. Radi otplate zajmova i interesa založeni su svi važniji izvori srpskih državnih prihoda: danak, carina, trošarina, železnica i same založnice Uprave fondova. U Srbiji su uslovi otplate dugova postajali sve teži. Usled navale stranih zajmova došlo je do rasipničkog trošenja, deficita i letećih dugova. Sve je to uticalo da se uzimaju novi zajmovi radi podmirenja starih. Zajmovi su uglavnom zaključivani sa novčanim zavodima drugog i trećeg reda. Jovanović navodi da je Srbija 1895. godine imala više od 30 miliona letećeg duga i da je morala pribeći konverziji zajma. Konverzijom zajma je poveriocima smanjen interes na nove obveznice sa 5% interesa starih obveznica na 4% interesa kod novih obveznica. To je predstavljalo smanjivanje kamate koju nauka označava kao znak nesolidnosti, smatrao je Jovanović.

Težnja Srbije za nezavisnošću i privrednim razvojem dovela je do prihvatanja politike građanskog liberalizma i državne intervencije na spoljnom planu koju je podržavao i Vladimir Jovanović. On, po Rošerovom modelu, kombinuje zapadnoevropski liberalizam i državnu intervenciju, da bi se zaštitio

⁴ Dr Lazar Pejić, Razvoj ekonomske misli u jugoslovenskim zemljama do Prvog i u Jugoslaviji između dva svetska rata, Beograd, 1986, str. 113.

⁵ Lazar Pejić, Razvoj ekonomske misli..., Beograd, 1986, str. 114.

⁶ Vladimir Jovanović, Era stranih zajmova u Srbiji, Beograd, 1906, str. 3.

⁷ Isto, str. 5.

unutrašnji razvoj države. Svaki narod je specifičan, pa su po njemu i Smit i Rikardo grešili u tome što su pokušali da stvore opšta načela za sve narode.

Iako je bio jedan od najobrazovanijih ekonomskih pisaca u Srbiji u 19. veku, on nije uspeo da formira celoviti sistem ekonomske teorije. Međutim, Vladimir Jovanović zauzima važno mesto među srpskim ekonomistima koji su se bavili novčanom problematikom. Kao ministar finansija odigrao je važnu ulogu u jačanju dinarskog sistema. Bio je pristalica monometalizma. Analizu novca je sveo na analizu zajmova i učvršćivanje dinarskog sistema ne ulazeći pri tom mnogo u teoriju novca.

Mihailo Vujić⁸, jedan od najvažnijih srpskih ekonomista 19. veka i prvi srpski istoričar ekonomske misli, izuzetno obrazovan čovek, obeležio je jedan period u razvoju građanske politike ekonomije u Srbiji. Kao ministar finansija nastojao je da sanira budžet i reši pitanje „letećih dugova“. Kao predsednik vlade težio je da protekcionističkom politikom zaštititi razvoj domaće industrije.

Teorijske koncepcije: Vujić (1853-1913) je otvoreno isticao potrebu državne intervencije na spoljnotrgovinskom planu. U to vreme je uvoz iz Austro-Ugarske bio slobodan, pa je Vujić⁹ primenjivao razne povlastice za domaća preduzeća, carine, koncesije i slične mere kojima je želeo da omogući Srbiji ekonomski napredak. Kao ministar finansija Vujić je prvenstveno želeo da sanira budžetski deficit. Smatrao je da od stranaca treba oduzeti monopole železnice i duvana.

U Srbiji su često bile prisutne novčane i trgovačke krize, pa je Vujić želeo da državnom intervencijom omogući razvoj industrije. Za razliku od klasičara, Vujić je smatrao da su krize moguće i da su izazvane raznim uzrocima: proširenjem kreditnih operacija, padom privredne snage zemlje i sl. Slobodna konkurencija dovodi do kriza, zbog toga liberalni sistem nije pogodan ni za razvijene zemlje, a kamoli za Srbiju.

Vujić je novcu dao naročiti značaj u svojim analizama. Isticao je da se cene ne određuju količinom novca, već da količina novca u opticaju zavisi od cene. Time ne prihvata kvantitativnu teoriju novca. Vujić je blizak kvantitativnoj teoriji novca, ali je odbacuje, smatrajući da prometna vrednost novca zavisi od potrebe zemlje za novcem koja je izražena kroz tražnju novca. Prevelika emisija novca je štetna, jer samo na kratko vreme obara interes, a privredu uvodi u krize, pri čemu interes rapidno raste. Prevelika emisija novca dovodi do ažije metalnog novca i disajije papirnog. Kao ministar finansija Vujić je na sednicama Skupštine mnogo primedbi i kritika upućivao Narodnoj banci. Optuživao je Narodnu banku da je 1893. godine izdavala srebrne novčanice na osnovu ne samo srebrne nego i zlatne podloge. Ministar Vujić je smatrao da je potrebno višak srebrnih novčanica izdat na osnovu zlatne podloge povući iz optičaja, ali ne momentalno. To bi značilo otkazivanje nekoliko miliona kredita, što bi izazvalo veliki poremećaj u privrednom životu. Odlučeno je da se povlačenje srebrnih novčanica izvrši u roku od pet godina.

Vujićeva politička ekonomija je subjektivistička i anticiklična, pisana pre svega pod uticajem nemačke narodne ekonomije. Originalnih teorijskih doprinosa kod njega ne možemo naći. Međutim, s obzirom na vreme u kome je živio i radio, dao je značajan doprinos razvoju građanske političke ekonomije u Srbiji. Kao vrlo obrazovan čovek postavio je niz teorija o važnim ekonomskim kategorijama. Vujićev sistem ekonomske teorije bio je izuzetno originalan, jer je bio prilagođen potrebama Srbije.

2. NOVIJA (MLAĐA) ISTORIJSKA ŠKOLA U SRBIJI

Predstavnici mlađe istorijske škole su bili za reforme, ali u okviru kapitalizma. Cilj je bio očuvanje socijalnog mira, sa tim da buržoaska država treba da sprovodi socijalne promene. Smatralo se da treba poboljšati položaj radničke klase i podići realne najamnine. Mlađa istorijska škola se zalagala za teoriju „klasnog mira“, umesto klasne borbe.

Velimir Bajkić – „Bajkićeva škola“, jedan je od najistaknutijih srpskih građanskih ekonomista. Bio je profesor Univerziteta, političar i finansijer. Studirao je u Beogradu i Minhenu, gde je odbranio doktorsku disertaciju 1903. godine kod profesor Brentana i Loka. U Srbiji je jedno vreme bio ministar finansija i profesor narodne ekonomije na Pravnom fakultetu (1904-1908.). Bavio se privatno-privrednim aktivnostima. Bio je povezan sa krupnim kapitalom zapadne Evrope.

Bajkić se zalagao za industrijski razvoj Srbije i žestoko suprotstavljao protivnicima industrijalizacije. Industrija zapošljava stanovništvo, razvija tržište i povećava nacionalni dohodak. Smatrao je da se agrarno pitanje može rešiti industrijalizacijom, jer sama poljoprivreda ne može da prehrani ljude zaposlene u njoj. Faktori koji koče razvoj industrije su monopolski profiti preduzeća i slobodan uvoz koji se suprotstavlja produktivnim domaćim industrijama. U biti, Bajkić je štitio interese krupnog kapitala. Država ima ulogu da podstiče privredni razvoj, ali ne na birokratski način. Industrijski razvoj treba štititi carinskim merama. Dakle, carinskim protekcionizmom, snažnim privrednim zakonodavstvom, razvijenim tržištem se može obezbediti nacionalni privredni razvoj.

⁸ Vujić je bio član Srpske akademije nauka i umetnosti, profesor i diplomat, jedno vreme predsednik Srpske vlade i više puta ministar finansija.

⁹ Vujićeva teorijska shvatanja data su u delu „Načela narodne ekonomije“. Ekonomsku nauku Vujić naziva „političkom ekonomijom“ ali i „narodnom ekonomijom“. Politička ekonomija je deo nauke o narodnoj privredi.

Bajkić se nije složio sa većinom ekonomista toga vremena da su krize nemoguće. Potrebno je istražiti privrednu konjukturu. Identifikujući štednju sa investicijama, Bajkić je smatrao da je porast štednje sinonim kupovne snage jednog naroda. Kriza 1929-33. je to opovrgla, jer je štednja smanjila potrošnju za vreme krize.

Velimir Bajkić je prihvatio kvantitativnu teoriju novca, po kojoj je količina novca u opticaju odlučujući faktor koji utiče na nivo cena roba. Sve njegove monetarne analize su bile zasnovane na ovoj teoriji. U svojim analizama, Bajkić je emisionom bankarstvu pridavao veliki značaj, kritikujući Narodnu banku koja je bila privatna banka akcionarskog tipa. Smatrao je da se privatni sistem emisionih banaka mora napustiti i pravo emisije dati isključivo državi. „Niko ne poverava službu javne bezbednosti privatnim kompanijama, pa to ne treba da bude slučaj ni sa izdavanjem novčanica, jer odatle proizilaze mnoge opasnosti, a nemoguća je i parlamentarna kontrola njenog rada.“¹⁰ Bajkić je kritikovao u to vreme dominirajući stav da celokupan novčani opticaj Narodne banke mora biti pokriven metalnom podlogom i da će inflacija biti pokrivena i niskom stopom metalnog pokrića. Inflacija nastaje nagomilavanjem platežnih sredstava koja prelaze vrednost proizvodnje i utiču na rast cena. „Inflacija je strašna stvar. Ona je revolucija cena, oštećenje poverilaca i uopšte socijalna i ekonomska revolucija.“¹¹

Razmatrajući monetarnu politiku u uslovima inflacije i depresije, Bajkić je smatrao da je neophodno da centralna banka politikom kamatne stope odigra važnu ulogu u borbi protiv ovih pojava. Međutim, u slučajevima duboke depresije monetarno-kreditna politika nije efikasna jer postoje niske cene roba, hiperprodukcija roba i visoka nezaposlenost radne snage. Veliki gubitak nalazi se u padu cena poljoprivrednih proizvoda koje su niže i od samih troškova proizvodnje. U slučaju inflacije, Bajkić smatra, politika kamatne stope je veoma pogodno rešenje za izlazak iz krize.

Pitanje koje je najčvršće povezano sa novčanom krizom bilo je pitanje seljačkog duga. Bajkić je smatrao da se razduživanjem seljaka ne rešava agrarni problem, jer je uzrok zaduženosti oskudica kapitala koja pogoduje razvoju zelenaštva i skupih kredita. U knjizi „Seljački kredit“ Bajkić obrazlaže tezu da ne postoji prezaduženost naše poljoprivrede. „Onda kad je trebalo da počne prezaduženje seljaka, naše su se banke i naše novčano tržište uopšte nalazili u stadijumu oskudice kapitala. Dobri dužnici plaćali su 24-30%. U takvim prilikama sve da se seljak odlučio bio da se glavačke stropošta u dugove, ne bi mogao to da izvede. To je bilo vreme kad su velike banke plaćale 15-17% na uloge. Gde je onda seljak mogao naći prilike da se zaduži i prezaduzi?“¹² Bajkić je tvrdio da zabluda koja se protura decenijama, da poljoprivreda rentira manje nego industrija i trgovina, nije tačna. Po njegovom mišljenju, kamatna stopa na zelenaške kredite (u 20. veku) je premašila stopu iz 19. veka. „Bajkićeva gledišta su se u ovom domenu menjala. Dok je 1902. godine štiti seljaštvo, kasnije pravda krupni finansijski kapital i ističe da zaduženost seljaka proizilazi iz niske produktivnosti i nerentabilnosti poljoprivredne proizvodnje.“¹³ Bajkić počinje da štiti interese poverilaca. U uslovima inflacije dugovi seljaka postojali su nekoliko puta veći od uzetog zajma.

Bajkić je bio dobar poznavalac finansija, izuzetan teoretičar i praktičar, ipak, nije uspeo da napiše jedno sistematsko delo. U stručnom pogledu on nije zaostajao za evropskim ekonomistima svoga vremena. Međutim, njegove koncepcije o novcu nisu ostale zapažene. Kao pristalica kvantitativne teorije novca, on nije dao ništa novo. Njegova teorijska analiza uzroka inflacije, kao izrazito napredna u to vreme, skrenula je veću pažnju.

Milan Stojadinović, predstavnik „Bajkićeve škole“; Bio je političar, finansijski stručnjak, berzijanac, profesor Univerziteta, ministar finansija (1922.-24. 1924.-26. 1934.-35.) i predsednik vlade (1935.-1939.).

Boravak u Nemačkoj, predavanja i kontakti sa profesorima u Minhenu i Berlinu, samo su produbili Stojadinovićeve uverenja o ispravnosti opredeljenja istorijske škole za državni intervencionizam, nacionalni privredni razvoj, uređene finansije i budžetsku ravnotežu, praćenu urednom finansijskom administracijom. Do Prvog svetskog rata budžetsko pitanje je bilo vrlo bitno za Srbiju, pre svega zbog finansijskih teškoća carinskog rata i priprema za balkanske ratove. Stojadinovićev uzor za rešavanje budžetske ravnoteže bile su nemačke finansije. „U stvari, veća pažnja bila je posvećena organizaciji javnih finansija, što je bila slaba tačka mnogih ranijih vlada i ministara, a što je bila poenta Stojadinovićeve doktorske teze.“¹⁴ Da bi se organizovale javne finansije, Stojadinović je smatrao da treba povećati štednju, i tako formirani kapitali mogli bi se jeftino pozajmljivati. Kritikovao je nedostatak kreditnih zavoda u Srbiji, što je smanjivalo štednju i akumulaciju.

Naročitu pažnju je posvećivao problemima inflacije i cena. Smatrao je da su posle Prvog svetskog rata zbog inflacije izgubili primaoci fiksnih dohodaka, a dobili primaoci varijabilnih dohodaka. Stojadinović, kao pripadnik „činovnika“, žali za gubicima koji su oni pretrpeli. „I zato će kasnije čitava

¹⁰ Velimir Bajkić, Berze, Beograd, 1929, str. 242.

¹¹ Velimir Bajkić, Funta sterlinga, Narodno blagostanje, Beograd, 1931, str. 627.

¹² Velimir Bajkić, Seljački kredit, Beograd, 1928, str. 21-22.

¹³ Lazar Pejić, Razvoj ekonomske misli..., Beograd, 1986, str. 151.

¹⁴ Ibid.

njegova politika „stabilizacije“ dinara putem deflacije doneti koristi upravo ovim slojevima kojima je inflacija prethodno donela štetu.“¹⁵

Veštačko normiranje cena, po Stojadinovićevom mišljenju, remeti tržište. On je smatrao da treba ići na ekonomske slobode, porast proizvodnje i kredita, kao i na sniženje cena. Normirane cene ograničavaju profitnu stopu i zarade. Pri rešavanju problema inflacije i valutnog pitanja ne treba koristiti zajmove iz inostranstva. Treba povećati izvoz, razviti turizam, intenzivirati priliv iseljeničkih doznaka i produktivno ih upotrebiti. Svi ovi elementi stabilizuju domaću valutu i popravljaju platni bilans. „Kad je postao ministar finansija (decembra 1922.), Stojadinović je odmah započeo sa sprovođenjem opsežnih stabilizacionih mera. To je bilo moguće jer je ministar finansija, prema nasleđenoj praksi predratne Srbije imao velika ovlašćenja. On je sproveo liberalizaciju proizvodnje i ograničio je uvoz nekih industrijskih proizvoda koji su ugrožavali domaću proizvodnju. Vrlo brzo postignut je aktivan platni i spoljnotrgovinski bilans i omogućen porast pariteta dinara za 100% u toku naredne tri godine.“¹⁶ Zalažući se za budžetsku ravnotežu, Stojadinović je smatrao da treba smanjiti budžetski deficit jer se njime podupire inflacija. Vrlo bitna mera je bila porast stope oporezivanja.

Stojadinović se zalagao za politiku stabilizacije dinara putem deflacije. Ova politika je najviše koristila rentijerima, činovnicima i krupnom finansijskom kapitalu, kategorijama primalaca fiksnih dohodaka. Međutim, pomenuta politika imala je negativne implikacije. Zaustavila je konjukturu, čime su oštećeni dužnici, posebno seosko stanovništvo, a otvorilo se pitanje seljačkog duga. Seljački dug je ostao najveći ekonomski problem do 1945. godine. Seosko stanovništvo se zaduživalo da bi povećalo proizvodnju. Zajmodavci su zbog visokih i nereálnih kamata ostvarivali visoke dohotke, a siromašno stanovništvo je sve više zapadalo u dugove. Kredite su seljaci uzimali u vreme kada je dinar vredeo manje, a vraćali su novac kada dinar postaje mnogo skuplji i vredni više. Cene poljoprivrednih proizvoda su opadale, tako da je čist prinos poljoprivrede bio manji od kamate. To je značilo napuštanje Stojadinovićevog stava da pri sprovođenju valutne stabilizacije treba poštovati ekonomske zakone, ponude i tražnje i zakon ekonomskih sloboda.

U knjizi „Naše valutne nevolje“, Stojadinović razmatra probleme cena, inflacije i trgovinskog bilansa. „Kada jedna zemlja više uvozi, nego što izvozi, onda ona postaje, za višak uvezene robe, dužnik inostranstva. Za takvu državu kaže se da ima pasivan trgovinski bilans. To je slučaj sa nama. Izvozeći naše proizvode u inostranstvo, mi dobijamo izvesnu količinu strane valute. Kako pak uvoz premaša izvoz, to celokupna potreba za stranom valutom naših trgovaca uvoznika neće biti zadovoljena. Otuda – po sili samog ekonomskog zakona ponude i tražnje – strana valuta mora da bude skuplja, da ima „prim“ prema našoj. Kursevi će biti dakle visoki, preko „al pari“.“¹⁷ Da bi se popravila vrednost domaće valute, mora se povećati izvoz. Odnos uvoza i izvoza je jedan od primarnih faktora koji determinišu vrednost dinara. Po Stojadinovićevom mišljenju prvi razlog pada dinara je praksa da veliki deo uvoza ne isplaćuju domaći trgovci. To su nelikvidirani dugovi u inostranstvu. Na kurs novca dosta utiče i pesimizam, ovaj uzrok inflacije će kasnije u literaturi biti nazvan „inflacionim očekivanjima“.

Stojadinović izvlači pravilo da je trgovinski bilans jedan od najvažnijih elemenata koji utiče na vrednost domaće valute. Radi popravke trgovinskog bilansa i poboljšanja kursa domaće valute, mora se zabraniti uvoz luksuzne robe pre svega povećanjem carina. „Smanjiti uvoz znači popraviti naš međunarodni bilans plaćanja. A to poboljšanje vodi jačanju vrednosti domaće valute, čija depresijacija predstavlja jedno od najvećih ekonomskih zala, od kojih mi danas patimo.“¹⁸ Međutim, Stojadinović sve navedeno smatra samo teorijom, navodeći da ove mere nisu poštovane do kraja i da nije sprečen neželjeni uvoz u našu zemlju bez plaćanja carine. „Ova zabrana nije nas primorala da napuštamo luksuz, već je širila korupciju, nije nas učila štednji, već je, na protiv, uvećavala rashode, pošto su cene zabranjenoj robi skočile“¹⁹

Državna kasa je pretpela štetu. Morali su se pronaći poreski izvori za pokriće najvažnijih državnih potreba, povećati carine, trošarine, takse i uopšte povećati posredne poreze. Veza između politike i državnih finansija je toliko jaka da se nered i nesređenost u politici direktno odražavaju na javne finansije. „Najlepši primer za ovo nam je Srbija od pre i posle 1903. godine.“²⁰ Stojadinović se vraća na 1904. godinu, kada je finansijsko stanje Kraljevine Srbije bilo nepovoljno, pa su mnogi smatrali da će doći do državnog bankrotstva. „Tada se našao jedan ministar finansija, dr Lazar Paču, koji je imao hrabrosti da pogleda istini u oči i da zatraži od naroda 40% državnog poreza. Narodna Skupština je to odobrila i od toga doba nastalo je jedno zdravo i sređeno stanje srpskih državnih finansija. Mesto ranijih deficita, budžeti su završavali suficitom.“²¹ Stojadinović je smatrao da je dr Paču ovo mogao da izvede jer je bio čovek velikog autoriteta, izvrstan političar i finansijer, a uz sebe je imao jaku političku grupu.

15 Lazar Pejić, Razvoj ekonomske misli u Jugoslaviji do Drugog svetskog rata, Doktorska disertacija, Beograd, 1978, str. 653.

16 L. Pejić, Razvoj ekonomske misli..., Beograd, 1986, str. 156.

17 Milan Stojadinović, Naše valutne nevolje, Beograd, 1921, str. 9.

18 Isto, str. 14.

19 Isto, str. 15.

20 Isto, str. 20.

21 Isto, str. 25.

Špekulacije su bile jedan od važnih uzroka posleratnog²² pada dinara. Stojadinović je ukazao na krijumčarenje zlata, špekulacije banaka i špekulacije inostranstva. Kada je dinar počeo da gubi na vrednosti, ministarstvo finansija stavilo je pod jaku kontrolu trgovanje zlatom, pored već postojeće zabrane izvoza zlata. Za prekršiće ove mere, sankcije su bile konfiskacija zlata i velike novčane kazne. Kao kontraargument se navodi da cena zlatnika nije merodavna za kurseve drugih valuta na domaćoj berzi, i da je dolar, a ne zlatnik osnova za utvrđivanje pariteta valute. Dolar je bio dosta stabilan, a bilo ga je u dovoljnoj količini. Zbog svega ovoga se ponovo postavilo pitanje da li treba zabraniti izvoz zlatnika iz naše zemlje. Za plaćanje uvezene robe potrebno je dati stranu valutu ili zlato. Stojadinović je smatrao da je izvoz strane valute neminovan jer one nemaju nikakvog značaja dok se ne iznesu iz naše zemlje. Cirkulacija strane valute između naše zemlje i inostranstva mora da postoji i ne može se sprečiti. Zabrana iznosa zlata bila je opravdana za vreme rata. Posle završetka rata, nije više bilo potrebe za njom. Zabranjujući izvoz zlata za vreme rata države su monopolisale trgovinu zlatom. Stojadinović je smatrao da je zlato iznošeno za vreme rata sa ciljem da se popravi sopstvena valuta, a ne na njenu štetu. Dakle, zabrana iznošenja zlata iz jedne zemlje, više šteti domaćoj valuti, nego što joj koristi.

Govoreći o špekulaciji banaka, Stojadinović razlikuje dve vrste špekulacija: špekulacije samih banaka i špekulacije publike. Na primer, ako klijenti banke odluče da kupuju neku stranu valutu, a potiskuju dinar, oni će svojim bankama dati naloge da im pretvaraju dinare u strane valute. Samim tim, njihove banke se javljaju kao kupci deviza i podižu im kurs. Drugo pitanje je da li je moguća špekulacija samih banaka. Stojadinović je špekulaciju sa valutama smatrao najopasnijim poslom, jer na nju utiču osim ekonomskih i finansijskih i drugi činioci – politički. On navodi primere, početkom rata 1914. godine i 1918. godine, kada su mnogi ljudi kupovali marke i rublje očekujući da će tako zaraditi, jer ako izgube na jednom novcu, dobiće na drugom. Međutim, desilo se nešto sasvim neočekivano. U ratu su propale i Rusija i Nemačka, pa su špekulanti na njihovom novcu duplo štetili.

Mnogi su u vreme Milana Stojadinovića smatrali da uzrok špekulacijama i padu domaće valute leži u berzama i da ih treba što pre zatvoriti. Međutim, Stojadinović nije tako razmišljao. Smatrao je da ukoliko je jedna valuta jaka i stabilna, njene promene su manje, samim tim manja je i mogućnost za špekulacije.

Stojadinović uočava povezanost valute i državnih finansija. U Srbiji je za vreme rata i naročito posle njega postojao budžetski deficit, koji je počeo da se pokriva štampanjem novih banknota, pri čemu je vrednost domaćeg novca morala da padne. U isto vreme rastu cene proizvoda, pa i stranim valutama. Prvi korak u zaustavljanju štampanja novca je štednja u državnim rashodima. Narodna skupština, ako je u situaciji da bira između štednje i novih poreza, novi porezi najverovatnije neće moći biti izbegnuti. Tačno je da neće moći biti izbegnuto nezadovoljstvo birača, i da će ono biti mnogo veće, ali zbog daljeg štampanja banknota dinaru stalno pada vrednost, pa je efikasnije da se putem novih poreza postigne budžetska ravnoteža i time vrednost dinara ojača. „Građanima se mora objasniti da plaćanje poreza nije nikakva žrtva, već njihov sopstveni interes.“²³ U navedenom delu²⁴ Stojadinović upozorava da istorija valutnog pitanja i u drugim zemljama pokazuje, da se hronične valutne krize ne mogu izlečiti za jedan do dva meseca, već kroz čitave decenije. Navedeno ilustruje primerom Engleske koja tri godine posle rata nije mogla da reši problem ažije²⁵ britanske valute od 20%. I zemlje sa najzdravijom valutom imaju svojih nevolja, i to baš zbog toga što im je valuta isuviše dobra (primer Amerike i Švajcarske). Raspravu oko našeg valutnog problema Stojadinović završava konstatacijom: „Rešenje problema je u našoj odlučnosti, istrajnosti i radu. Sudbina naše valute zavisi od nas samih.“²⁶

Milan Stojadinović je bio tipičan predstavnik interesa krupnog finansijskog kapitala i dobar poznavalac praktične privredne problematike. Dosta dobro je obradio pitanje valute i inflacije, zalažući se za rešenje ovog problema domaćim sredstvima. Uočio je da treba stati na put produbljivanju budžetskog deficita koji se povećava stalnim štampanjem banknota. Prihvatio je kvantitativnu teoriju novca, prema kojoj se preteranim štampanjem novčanica podstiče inflacija i opada paritet dinara prema stranoj valuti. U cilju sređivanja državnih finansija predlagao je povećanje poreza. Deflacionistička politika koju je sprovodio samo je izazvala recesiju, a išla je u korist krupnom kapitalu kod koga je akumulacija bila skoncentrisana. Ova politika je izazvala preraspodelu nacionalnog dohotka, šteteći pri tom širokim slojevima stanovništva.

ZAKLJUČAK

Industrijski razvoj je bio karakterističan za Srbiju početkom 20. veka. Ekonomska misao se naročito proučavala na Univerzitetu. Ekonomska teorija i politika su zastupale ideju nacionalnog

²² Prvi svetski rat

²³ Milan Stojadinović, Naše valutne nevolje, str. 56.

²⁴ M. Stojadinović: „Naše valutne nevolje“

²⁵ Ažija vodi poreklo od italijanske reči aggio što znači dodati, doplatiti preko zakonske vrednosti nekog novca pri kupovini za drugi. Ažija je vezana za razmenu raznih vrsta novca, npr. zlatnog i srebrnog metalnog novca, kada se pri kupovini jednog novca mora nešto doplatiti. Na metal koji se podcenjuje ide disažija.

²⁶ Milan Stojadinović, Naše valutne nevolje, str. 59.

privrednog razvoja. Na razvoj ekonomske misli u srpskim zemljama uticali su razvoj industrije, raslojavanje društva na klase, pojava radničkog pokreta, formiranje finansijskog i industrijskog kapitala, kao i stvaranje velikih bankarskih sistema. Srpske zemlje su bile na različitim nivoima privrednog razvoja. Početkom 20. veka pojačan je uvoz stranog kapitala, čime se povećala zavisnost domaće industrije. Industrijski razvoj je zaustavljen ratovima. Za vreme ratova Srbija je imala ogroman gubitak stanovništva i razrušene privredne kapacitete.

Razvoj tržišta, agrarno pitanje i sukobi interesa političkih partija uticali su na ekonomske koncepcije i ekonomsku misao uopšte. Kao jedan od najvećih problema javlja se valutno pitanje tj. unifikacija monete. Sa stvaranjem Kraljevine SHS produbljuju se problemi valute, javlja se inflacija i velika skupoća. Devalvacija, primenjena posle Prvog svetskog rata, kao mera za uklanjanje inflacije sa ciljem dovođenja dinara na zlatni paritet, predstavljala je prisilnu zamenu izvesnog broja papirnih dinara za jedan zlatan. Ona, kao mera sa sobom nosi puno štetnih posledica, a sam narod biva oštećen. Mnogi autori su bili protiv devalvacije, sa simpatijama za deflacionu valutnu politiku radi rešavanja valutnog problema u Srbiji.

Istorijska škola je bila dominantna u ekonomskoj teoriji i praksi, jer je, kao i obično, razvoj ekonomskih koncepcija bio direktno vezan za privredni razvoj. Carinskim protekcionizmom istorijske škole trebalo je zaštititi razvoj domaće industrije, pre svega, od austrijske dominacije. Bez obzira na neelastičnost metoda ekonomske politike novije istorijske škole, zasluga predstavnika ovog pravca je u tome što je sprečen veći prodor marginalističkog pravca i neoliberalizma, koji bi privredi Srbije naneli još veće štete.

LITERATURA

1. Bajkić Velimir, Berze, Beograd, 1929.
2. Bajkić Velimir, Funta sterlinga, Narodno blagostanje, Beograd, 1931.
3. Bajkić Velimir, Seljački kredit, Beograd, 1928.
4. Vučo Nikola, Razvoj industrije u Srbiji u 19. veku, Beograd, 1981
5. Vučo Nikola, Privredna istorija Srbije do Prvog svetskog rata, Naučna knjiga, Beograd, 1955
6. Vučo Nikola, Privredna istorija Jugoslavije, Beograd, 1962
7. Vujić Mihailo, Načela narodne ekonomije, Beograd, 1895-1898.
8. Vujić Mihailo, Teorija i prakcija novčaničnih banaka, Beograd, 1886.
9. Gnjatović Dragana, Stari državni dugovi, Beograd, 1991.
10. Mijatović Čedomilj, O uslovima uspeha, Beograd, 1892.
11. Mijatović Čedomilj, Izvod iz političke ekonomike, Beograd, 1867.
12. Ninčić Momčilo, Naše valutno pitanje, Beograd, 1920.
13. Paču Lazar, Nauka o finansijama, Beograd, 1900.
14. Paču Lazar, Budžet, Beograd, 1902.
15. Pejić Lazar, Razvoj ekonomske misli u jugoslovenskim zemljama do Prvog i u Jugoslaviji između dva svetska rata, Beograd, Savremena administracija i Institut za ekonomska istraživanja, 1986.
16. Pejić Lazar, Razvoj ekonomske misli u Jugoslaviji do drugog svetskog rata, Doktorska disertacija, Beograd, 1978.

Dalibor Krstić²⁷

Abstract

According to many economists, the historical school is more social than it is toward the individual. It explores the community, society. Representatives of this direction is the view that all the rights that man has a social, not a natural one. The state is not a necessary evil, but an imperative of progress and development of the nation. State intervention in economic life, it is necessary only to the extent necessary to fulfill the economic and political reforms and the transformation of society. Supporters of free trade school called representatives of the historical direction "departments-socialists" because it supposedly trying to solve the Chair social issues.

The main features of the historical trend in the economy: the economy examines the historical point of asking for greater state interference, attaching greater importance to the practical side, the central place given to a national factor in science.

Keywords: protectionism, the budget deficit country., consolidation.

²⁷ Dalibor Krstić, M.A., University of Defense, Military Academy, Generala Pavla Jurišića Šturma no. 33, Belgrade, Serbia.

PENZIJSKO OSIGURANJE U SRBIJI – STATISTIČKI ASPEKT

Rezime

Veliki broj zemalja širom sveta, susreo se sa određenim problemima u funkcionisanju i finansiranju sistema penzijsko invalidskog osiguranja. Mnoge od njih traže najbolja rešenja, jer je reforma sistema penzijsko invalidskog osiguranja jedan od prioriteta države na putu opšte transformacije.

U članku se ukazuje na finansijsku neodrživost postojećeg sistema penzijsko invalidskog osiguranja u Srbiji i sugeriše da je reforma penzijsko invalidskog sistema jedan dug i kontinuirani proces kojim se obezbeđuje stabilan i dugoročno održiv sistem penzijskog osiguranja.

Penzijsko invalidsko osiguranje Srbije, funkcioniše i zasniva se na sistemu tekućeg usklađivanja prihoda sa rashodima iz penzijskog osiguranja. U okviru ovog sistema dolazi do finansijskog transfera od populacije tekuće zaposlenih ka penzionisanoj populaciji. Odnos broja aktivnih osiguranika i korisnika penzijsko invalidskog osiguranja (tzv. racio zavisnosti) je nezadovoljavajući, a za isplate penzijskih nadoknada korisnika penzijsko invalidskog osiguranja neophodno je subvencionisanje sredstava iz budžeta.

Ključne reči: sistem penzijsko invalidskog osiguranja, privatno penzijsko osiguranje, racio zavisnosti, racio zamene, kapitalizacija, budžet, penzijske nadoknade.

UVOD

Sistem penzijsko invalidskog osiguranja Srbije zasnovan je na „pay as you go“ principu finansiranja. „Racio zavisnosti“ (odnos broja aktivnih osiguranika i korisnika penzijsko invalidskog osiguranja) je nezadovoljavajući, a penzijske nadoknade (penzije) korisnika penzijskog osiguranja se subvencionišu iz budžeta. Razvijenost nacionalne ekonomije je direktna determinanta razvijenosti sistema socijalnog osiguranja. Penzijsko osiguranje je najvažniji segment socijalnog osiguranja koji treba da korisnicima osiguranja na osnovu uplaćivanih doprinosa i na osnovu rada, obezbedi materijalnu, ekonomsku i socijalnu sigurnost u slučaju starosti, invaliditeta i smrti, u slučajevima kada oni nisu u mogućnosti da privređuju.

Penzijsko invalidskog osiguranja u Srbiji funkcioniše po „pay as you go“ principu, odnosno po principu tekućeg finansiranja. Sadašnji zaposleni i njihovi poslodavci izdvajaju doprinose na osnovu kojih se isplaćuju penzijske nadoknade sadašnjim penzionerima. Tekući sistem finansiranja ne obezbeđuje dovoljno sredstava za isplatu penzijskih nadoknada korisnicima penzijskog osiguranja u ovom fondu, tako da se svakog meseca nedostajuća sredstva nadoknađuju iz budžeta. Prethodno navedeni razlozi najvećim delom su uticali na povećanje ukupnih izdataka za penzijsko osiguranje koji se nadoknađuju sredstvima iz budžeta, što više nego dovoljno opravdava reformisanje ovog sistema penzijsko invalidskog osiguranja i uvođenje „fully funded“ sistema, zasnovanih na kapitalizaciji. Uobičajno je da, kada se govori o penzijsko invalidskom sistemu, da se govori o trodelnom sistemu (tzv. model „tri stuba“) finansiranja penzijskih nadoknada („prvi stub“- obavezno penzijsko osiguranje zasnovano na „pay as you go“ principu finansiranja, „drugi stub“-obavezno penzijsko invalidsko koje funkcioniše na principu kapitalizacije, „treći stub“-dobrovoljno penzijsko osiguranje zasnovano na principu kapitalizacije).

Dobrovoljno penzijsko osiguranje kao oblik penzijskog osiguranja je u našoj zemlji na početku razvoja i predstavlja dodatni oblik ostvarivanja penzijskih nadoknada, na kojem se u narednom periodu treba insistirati. Promena u funkcionisanju ukupnog sistema penzijsko invalidskog osiguranja u Srbiji, i usklađivanje rashoda sa realnim ekonomskim mogućnostima, nužan je preduslov za stvaranje uslova za ekonomski oporavak i rast zemlje.

1. OSNOVNE KARAKTERISTIKE I FUNKCIONISANJE SISTEMA JAVNOG PENZIJSKOG-INVALIDSKOG OSIGURANJA U SRBIJI

²⁸ Redovni profesor, dr Rosa Andžić, Alfa Univerzitet, Palmira Toljatija 3, Beograd, Srbija.

Sistem penzijskog osiguranja u našoj zemlji, kao i u većini zemalja, zasnovan je na tekućem finansiranju penzija „pay as you go“ (PAYG), što znači, da zaposleni (osiguranici) i njihovi poslodavci obavezno izdvajaju kroz doprinose za penzijsko invalidsko osiguranje sredstva koja se koriste za isplatu penzija (korisnika). Prisutan je finansijski transfer od populacije zaposlenih ka penzionisanoj populaciji. Sredstva formirana iz doprinosa koja su uplaćena tokom godine koriste se za isplatu penzijskih nadoknada u toku iste godine. Uplaćena sredstva doprinosa već duži niz godina se ne zadržavaju na računu penzijskog fonda već se odmah kroz penzijsku nadoknadu isplaćuju korisnicima penzijskih nadoknada. Često se ovakav sistem naziva prelaznim računom, jer se sredstva formirana iz naplaćenih doprinosa odmah nakon prikupljana distribuiraju penzionerima za tekuće isplate. Ovakav sistem penzijskog osiguranja u osnovi je koncipiran bez obaveznih rezervi, koje u periodu nepovoljnih ekonomskih kretanja dovode u ravnotežu prihode i rashode.

Ovakav sistem se zasniva na principima uzajamnosti i solidarnosti. Princip uzajamnosti predstavlja reciprocitet prava i obaveza, a princip solidarnosti podrazumeva da su određena socijalna prava veća od obaveza. To podrazumeva obavezu svih osiguranika na ulaganje sredstava, a da prava ostvaruju oni osiguranici koji ispunjavaju propisane uslove za njihovo sticanje. Ovo načelo se naročito manifestuje kada je u pitanju obezbeđenje sredstava za osiguranje od rizika invalidnosti, u slučajevima ostvarivanja prava na porodičnu penziju, prava na najnižu penziju i sl. Prava iz penzijskog osiguranja su lična i ne mogu se prenositi na druga lica, pri čemu se poštuje i princip o nezastarevanju stečenih prava.²⁹

Na osnovu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i najbitnije karakteristike penzijskog osiguranja u Srbiji su:

- definisana visina stope doprinosa (trenutno 22%);
- starosna penzija se ostvaruje sa 65 godina za muškarce, odnosno 60 godina za žene i 15 godina penzijskog staža (do 2011. godine);³⁰
- penzijski osnov je bruto zarada za ceo radni staž;
- penzije se usklađuju dva puta godišnje sa troškovima života od 2009. godine (u 2010. godini biće ostvarena prava na isplatu penzijskih nadoknada u istom iznosu kao i u 2009. godini);
- minimalna penzija iznosi 20% bruto prosečne zarade u privredi Republike Srbije.

Na efikasnost funkcionisanja ovakvog sistema penzijskog osiguranja veliki uticaj ima demografski faktor. Ovaj penzijski sistem razvio se u periodu između II svetskog rata i '70-ih godina prošlog veka, kada je osim što je stanovništvo bilo relativno mlado bilo i znatno više zaposlenih u odnosu na korisnike penzija.³¹ Problemi nastaju u uslovima kada demografska kretanja, kao što je slučaj u Srbiji, dovode do smanjenja rađanja i starenjem stanovništva se pogoršava odnos između broja osiguranika i broja korisnika penzija (tzv. „ratio zavisnosti“). U situaciji kada stanovništvo stari, kada mali broj zaposlenih izdvaja sredstva doprinosa za isplatu penzijskih nadoknada sve većeg broja penzionera, kao jedno od mogućih rešenja problema jeste povećanje stope doprinosa za penzijsko osiguranje. Stope doprinosa su ionako dosta visoke, a sa druge strane još veće povećanje stopa doprinosa utiče na poskupljenje rada i podstiče evaziju, tj. izbegavanje plaćanja doprinosa.³²

Tabela broj 1: Stope doprinosa u Republici Srbiji

Godina	Iznos stope
1970. – 1972.	11,65
1973.	10,83
1974. – 1976.	13
1977. – 1979.	12,40
1980. – 1982.	12,90
1983. – 1985.	13,50

²⁹ Dinkić dr Milosinka, „Aktuelni problemi u funkcionisanju sistema penzijsko- invalidskog osiguranja u Republici Srbiji“, Finansije br. 3-4/1997, Beograd, 1997., str. 46.

³⁰ Pored ovog uslova postoje i sledeći uslovi za ostvarivanje starosne penzije: 64 godina starosti za muškarce, odnosno 59 godina za žene i 15 godina penzijskog staža, zatim 40 godina staža za muškarce, odnosno 35 godina za žene i 53 godina starosti i 45 godina staža i za muškarce i za žene bez obzira na godine starosti.

³¹ Matković Gordana, „Reforma penzijsko-invalidskog sistema, zbornik radova“: Strategija reformi, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003., str. 19.

³² Rakonjac Antić dr T., Dobrovoljno penzijsko osiguranje (aktuarska i finansijska analiza), Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog Fakulteta u Beogradu, Beograd, 2004., str.9.

1986.	17,80
1987.	21,22
1988.	17,60
1989.	24,66
1990.	29,83
1991.	27,83
1992.	23,40
1993.
1994.	23,40
1995.	22
1996.	26,34
1997.	25,40
1998.	28,20
1999. – 2000.	32
2001.	19,60 (plaća se na bruto zaradu)
2002. – 2003.	20,60
od 2004.	22

Izvor: Glas osiguranika, List Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj 19, Beograd 15. oktobar 2008., str. 6

Prezentirane informacije u Tabeli broj 1 pokazuju kretanje stope doprinosa u Srbiji u poslednjim decenijama prošlog veka, kao i trenutno aktuelnu stopu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. U navedenom periodu stopa se povećavala i svoj maksimum beleži početkom devedesetih godina prošlog veka kada je iznosila 29,83%, dok je najniža vrednost stope bila 1973. godine kada je iznosila 10,83%. Od 2004. godine stopa doprinosa se nalazi na stabilnom nivou od 22%.

Tabela broj 2: Stope doprinosa po zemljama

Zemlje	Ukupno za socijalno osiguranje	Doprinosi za PIO	Poslodavac	Zaposleni	Samostalci	Država
Albanija	39,70	32,10	19,10 od platne liste	8 od bruto zarade	39,20 od minimalne mesečne zarade	Pokriva deficit i poseban staž
Austrija	42,20	22,80	12,55 od platne liste	10,25 od zarade		
Bugarska	35,90	23 (I+II stub)	14,95 (12,35+2,6)	8,05 (6,55+1,40)		Pokriva deficit

BiH	R. Srpska	42	24 na neto zaradu				
	Federac.	45	24 na bruto zaradu				
V. Britanija		24,80	24,80	12,80	12		
Grčka		33,65	20	13,33	6,67		
Italija		40,86	32,70	23,81	8,89		
Kipar		12,60	16,60	6,30	6,30		
Mađarska		45,50	35 (I+II stub)	18	17 (9+8)		
Makedonija			21,20	21,20 od bruto plate	0		
Nemačka		41,53	19,50	9,75	9,75	9,75	Pokriva deficit
Poljska		46,89	32,52 (I+II stub)	16,26	16,26 (8,96+7,30)	19,52 (12,22+7,30)	
Rumunija		50,75	30	20,50	9,50	30 od prihoda	Pokriva deficit
Rusija			20-26,20	20-26,20	0		Plaća za penzije po posebnim propisima
Slovačka		43,60	24 (I+II stub)	17 (8+9)	7 (7+0)	24 (15+9)	Pokriva deficit
Slovenija		38,20	24,35	8,85	15,50	24,35	Plaća za penzije po posebnim propisima i deo doprinosa za poljoprivrednike
Srbija		35,80	22	11	11	22	
Francuska		45,04	16,65	8,30+1,60	6,65+0,10		
Hrvatska		37,20	20 (I+II stub)	0	20 (15+5)		
Crna Gora			24	12	12		
Češka		47,50	28	21,50	6,50		
Švedska		30,43	18,91	11,91	7 (osigurani u novom sistemu+0,73 udela u fondu)	18,91(osiguran i u novom sistemu+0,73 udela u fondu)	Pokriva garantovani iznos penzije u novom sistemu

Izvor: Glas osiguranika, List republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj 19, Beograd 15. oktobar 2008., str. 7

Prezentirani podaci u Tabeli broj 2 pokazuju iznose stope doprinosa u pojedinim državama i njihovu strukturu, odnosno deo koji uplaćuju poslodavci i deo koji uplaćuju zaposleni. U najvećem broju država poslodavci uplaćuju veći iznos doprinosa od zaposlenih. Veći iznos doprinosa u Sloveniji uplaćuju zaposleni od poslodavca, dok u Hrvatskoj doprinos uplaćuju samo zaposleni. Drugačija situacija je u Rusiji gde su poslodavci jedini koji uplaćuju doprinos. Jednake stope doprinosa i za zaposlene i za poslodavce su u Srbiji, Poljskoj i Crnoj Gori.

Kao što je već prethodno navedeno do '80-ih godina prošlog veka sistem međugeneracijske solidarnosti je efikasno funkcionisao u Srbiji. Međutim, situacija je počela naglo da se pogoršava '90-ih godina prošlog veka kada su rashodi prevazilazili prihode, sporadični deficiti u fondovima penzijskog i invalidskog osiguranja '80-ih godina sada su postali redovna pojava. Tome su pored promena demografske strukture, ranog penzionisanja (pojava takozvanih „mladih penzionera“), izuzetno lakih uslova za sticanje invalidske penzije i padom privredne aktivnosti uz povećanje nezaposlenosti doprineli i ekonomska i politička kriza, sankcije UN, hiperinflacija, NATO agresija itd.

Tabela broj 3: Učešće izdataka za penzije u ukupnim izdacima i prikaz strukture prihoda Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (izvod iz završnih računa)

Godina	Prihodi Fonda iz doprinosa	Prihodi Fonda iz Budžeta	% učešća rashodi za isplatu penzija
1995.	85,60	14,40	83,18
1997.	84,89	15,11	82,86
2000.	78,56	21,44	81,51
2001.	68,22	31,78	81,49
2002.	54,88	45,12	82,44
2003.	53,70	37,10	84,08
2004.	60,47	36,69	78,41
2005.	59,19	37,68	81,02
2006.	61,69	36,67	80,86
2007.	65,43	32,59	83,28

Izvor: Glas osiguranika, List Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko-osiguranje, broj 8, Beograd 30. april 2008., str. 4

Prezentirani podaci u Tabeli broj 3 pokazuju konstantnu vrednost učešća rashoda za isplatu penzija u ukupnim rashodima Fonda PIO iznad 81% u periodu od 1995-2007. godine. Najmanje učešće rashoda za isplatu penzija je bilo 2000. godine u iznosu od 81,51% a najveće 2004. godine u iznosu od 84,08%. Rashodi za penzije su se u najvećem delu finansirali iz doprinosa, a ostatak sredstava obezbeđen je iz budžeta. U posmatranom periodu najvišu vrednost dotiranja iz budžeta su imala 2002. Godine, a najnižu vrednost 1995. godine. Ovakvu činjenicu opravdava sveukupna ekonomska situacija u zemlji u ovom periodu kao i povećan broj penzionera i smanjen broj aktivnih osiguranika.

Čitav niz problema opterećivao je funkcionisanje penzijskog sistema Srbije. Do 1998. godine nije postojala minimalna zarada, već su se doprinosi uplaćivali na iznos garantovane neto zarade, koja nije bila ni u kakvoj vezi sa prosečnom zaradom. Garantovana neto zarada omogućavala je zaposlenima u najlošijim preduzećima prava iz socijalnog osiguranja. Na osnovu toga uplaćivali su se izuzetno mali doprinosi, što je sistemu penzijskog osiguranja nametnulo velike obaveze. Drugi problem je priznavanje penzijskog staža nastalog na teritoriji drugih Republika bivše SFRJ. To znači da je Srbija do dana otcepljenja republika svim osiguranicima koji su imali penzijski staž na teritoriji više republika morala priznati pravo na penziju i to isplaćivati. Takođe, veliki broj iseljenika iz bivših republika naselio se u Srbiju i sa veoma kratkim penzijskim stažom stekao pravo na penziju. Fond penzijskog i invalidskog osiguranja u našoj zemlji ima velika potraživanja od penzijskih fondova bivših republika za ostvareni penzijski staž osiguranika na tim teritorijama. Još jedan u nizu problema je taj što su socijalna davanja u Srbiji bila visoka i neefikasno vođena. Ukupni troškovi za socijalne namene, uključujući i penzije, bili su među

najvišima u regionu. Mada, i pored izuzetno velikih davanja, prema preliminarnim procenama Svetske banke, oko 12% stanovništva Srbije živi u apsolutnoj nemaštini, dok veći broj ljudi živi na granici siromaštva.³³ Veliki problem po pitanju penzijskog osiguranja sa kojim se naša zemlja susrela jeste i tolerisanje oslobađanja od obaveza uplata doprinosa za neka javna preduzeća, kao što su bila Radio Televizija Srbije, Železničko transportno preduzeće i RTV Politika. Taj izuzetak je bio po odluci republičke vlade, a ne Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Na sveukupan životni standard penzionerske populacije značajno utiče i odluka Vlade Republike Srbije da penzijske nadoknade neće ni rasti, a neće se ni smanjivati u 2009. i 2010. godini, bez obzira na ekonomske trendove. To takozvano "zamrzavanje plata u javnom sektoru i penzija" je mera koju je Vlada preduzela u cilju budžetskih ušteda, kako bi se smanjila razlika između prihoda i rashoda u budžetu u 2010. godini. S obzirom na ovu meru, do uklađivanja penzija sa troškovima života može se očekivati, ukoliko društveni proizvod to bude dozvoljavao, tek u 2011. godini. Do tada penzioneri će primati iznose penzijskih nadoknada na nivou iz 2008. godine i ako su se u međuvremenu troškovi života povećali.

Finansiranje penzijskog osiguranja u Srbiji trebalo bi da se obavlja iz doprinosa na zarade, iz prihoda od privatizacije i iz opštih budžetskih prihoda. Poslodavci i zaposleni izdvajaju doprinose iz kojih se kada se steknu uslovi za penzionisanje isplaćuju penzije sadašnjim penzionerima. Ova izdvojena sredstva nisu dovoljna za isplate penzijskih nadoknada i činjenično stanje je da se penzijske nadoknade najvećim delom finansiraju iz budžeta.

Uplata doprinosa za penzijsko osiguranje evidentira se kroz javne prihode, a isplata kroz javne rashode. Doprinosi se određuju procentualno od bruto zarade. Ne postoji mogućnost oslobađanja od plaćanja doprinosa za određene grupe zaposlenih i određene privredne grane. U pojedinim zemljama postoji donja granica ispod koje se ne plaćaju doprinosi. Za takve slučajeve država iz budžeta dotira nedostajuća sredstva. U suprotnom, u pojedinim zemljama od plaćanja doprinosa izuzete su kategorije zaposlenih čije zarade prelaze određeni maksimum,³⁴ odnosno do određenog nivoa zarade plaćanje doprinosa se vrši dok se za iznos preko tog utvrđenog nivoa zarade doprinosi ne plaćaju.

Stopa doprinosa i osnovica na koju se plaćaju doprinosi za penzijsko invalidsko osiguranje je ista i za radnike i poslodavce u Srbiji. Osnovicu za plaćanje doprinosa čine zarade i naknade zarada, odnosno ugovorene naknade i druge naknade. Sadašnja stopa doprinosa iznosi 22%, odnosno 11% na teret zaposlenih i 11% na teret poslodavca.

U drugoj polovini 2005. godine, Skupština Srbije usvojila je paket novih Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju. Najvažnija administrativno pravna regulativa, usvojena u tim zakonima, odnosila se na osnovne uslove za sticanje prava na starosnu penziju, a to su:

- za muškarce 65 godina života i za žene 60 godina, uz najmanje 15 godina radnog staža;
- ili najmanje 53 godina starosti i 40 godina radnog staža za muškarce i 35 godina staža za žene;
- ili punih 45 godina radnog staža bez obzira na pol.

Pri tom, definisano je i pet prelaznih rešenja.

I Muškarci sa 63 godine života i žene sa 58 godina i sa najmanje 20 godina radnog staža u 2006. i do kraja 2007. godine mogu iskoristiti pravo za penzionisanje.

II U 2008. godini muškarci sa 63,5 godina starosti i žene sa 58,5 godina starosti i najmanje 19 godina penzijskog staža stiču pravo na starosnu penziju.

III Sa pune 64 godine, tj. 59 godina muškarci, odnosno žene i sa 18 godina radnog staža, mogu otići u starosnu penziju u 2009. godini.

IV U 2010. godini starosnu penziju mogu steći muškarci sa navršениh 64,5 godina i žene sa 59,5 godina i najmanje 17 godina penzijskog staža.

V U 2011. godini starosnu penziju mogu steći muškarci sa navršениh 65 godina i žene sa 60 godina i najmanje 15 godina penzijskog staža.

Prihodi Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje potiču od:

- uplaćenih doprinosa;
- iz budžeta republike Srbije;
- imovine fonda;
- prometa hartija od vrednosti;
- prodaje društvenog kapitala;
- dividendi i
- dopunskih izvora (taksi na oružje, naftu, duvan, platni promet itd.).³⁵

Na osnovu svega prethodno iznetog može se zaključiti da se samo mali deo penzijskih nadoknada može finansirati iz redovnih prihoda od doprinosa za penzijsko osiguranje, a veoma značajnu stavku čine državni transferi. Imajući u vidu teškoće u funkcionisanju sistema penzijskog i invalidskog osiguranja i nemogućnosti za finansiranje iz tekućih doprinosa nameću se sledeće mere:

³³ Videti: www.worldbank.org

³⁴ Golubović Velizar, Finansiranje penzijskog i invalidskog osiguranja, doktorska disertacija, Beograd, juni 2001., str.60.

³⁵ Videti: Zakon o utvrđivanju sredstava za sprovođenje socijalnog programa Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 44/98.

- smanjenje priliva novih korisnika;
- ukidanje prevremene penzije;
- ukidanje više kategorija invaliditeta;
- pooštavanje kriterijuma za sticanje prava na starosnu penziju;
- pooštavanje uslova za sticanje beneficiranog radnog staža;
- uvođenje privatnog penzijskog osiguranja;
- stabilizacija postojećih izvora finansiranja itd.

2. ODNOS BROJA OSIGURANIKA I KORISNIKA PENZIJSKO-INVALIDSKOG OSIGURANJA

Kriza sistema penzijskog osiguranja ispoljava se takođe i u vidu nepovoljnog odnosa broja penzionera i broja aktivnih osiguranika. Sistem finansiranja penzijskog osiguranja „pay as you go“ projektovan je da funkcioniše na optimalan način sve dotle dok bar 3,5 aktivnih osiguranika i njihovih poslodavaca finansiraju isplatu jedne penzije. Donja granica za normalno funkcionisanje sistema je 2,5 zaposlenih u odnosu na jednog penzionera. Na ovaj način veći broj aktivnih osiguranika (zaposlenih) raspoređuje teret finansiranja rashoda po osnovu penzijskog osiguranja, tj. doprinosi zaposlenih su na nižem, a penzijske nadoknade u Fondu zaposlenih su na višem nivou. Trenutno je situacija da je u Srbiji ratio zavisnosti 1,58:136 tj. 1,58 radno aktivnih stanovnika izdvaja za penzijsku nadoknadu jednog penzionera, čime se ozbiljno dovodi u pitanje dalje funkcionisanje penzijskog sistema.³⁷ Tome svakako treba dodati veliko učešće invalidskih penzionera, izbegavanje plaćanja doprinosa, redistribuciju u korist onih sa većim penzijama, kao i sve veći broj onih koji zarade ostvaruju na sivom tržištu. Za pokrivanje tog nedostatka u Fondu primorana je država da interveniše i da dotira sredstva neophodna za nastavak funkcionisanja sistema.³⁸ Predviđa se, da ukoliko se ubrzo ne izvrše reforme penzijskog sistema da će Fond PIO za 5-6 godina biti u situaciji da isplaćuje penzije samo u onom iznosu u kom se skupe novčana sredstva u Fondu, bez ikakvih dotiranja iz budžeta.

Od ukupno od 7,5 miliona stanovnika Srbije (bez pokrajine Kosovo i Metohija), zvanično je zaposleno tek nešto više od 2 miliona stanovnika, ne uzevši u obzir vojsku, policiju i poljoprivrednike. Ukupan broj penzionera je nešto viši od 1,6 miliona, a na listi Nacionalne službe za zapošljavanje evidentirano je oko 0,9 miliona nezaposlenih.³⁹ Prema podacima Republičkog fonda PIO zaposlenih, 1960. godine odnos broja zaposlenih i penzionera bio je 5,97 da bi 1980. godine iznosio 3,53, a 2001. godine pao na 1,21. Već nakon 1990. godine ovaj odnos je pao ispod minimuma potrebnog za nesmetano funkcionisanje Fonda penzijsko invalidskog osiguranja zaposlenih. Može se uočiti skoro konstantan rast penzionera, do 1980. godine iz godine u godinu se znatno povećavao broj, da bi se posle 1996. godine značajno smanjio broj, što je posledica određenih restriktivnih mera po pitanju ostvarivanja prava na penziju.

Za uspostavljanje ekonomski samoodrživog sistema penzijskog osiguranja jedno od rešenja jeste povećanje broja zaposlenih, a situacija u Srbiji je takva da se broj zaposlenih iz dana u dan smanjuje, a broj nezaposlenih povećava. Druga alternativa jeste povećanje starosne granice za penzionisanje, što vodi dužem plaćanju doprinosa, a manjem korišćenju penzija. Srbija nastoji da kroz obe alternative poboljša odnos, međutim, trenutna situacija je da su bolji rezultati zabeleženi uvođenjem druge mere. U Srbiji su još uvek visoki porezi i doprinosi, što radnu snagu čini skupom i usporava porast zaposlenosti, koja je najvažniji izvor za finansiranje penzija. Bez izmena sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, porezi i doprinosi bi morali da se povećaju, opterećujući buduće generacije.

Sam sistem penzijskog i invalidskog osiguranja bio je postavljen tako da je generisao neopravdano visoke troškove i sadržao različite elemente nepravednosti. Prvo, brz porast broja penzionera nije bio samo rezultat starenja stanovništva, već i vrlo liberalnih uslova penzionisanja i ostvarivanja različitih prava. U invalidsku penziju se često odlazilo bez ispunjavanja elementarnih uslova koji bi ukazivali na stvarni invaliditet, a u '90-im godinama prošlog veka i uz značajno prisustvo korupcije. Pored toga u sistemu su postojali određeni elementi koji su omogućavali rano penzionisanje, što je prevremena penzija i dokup staža, ili suviše liberalni, kao što je pravo na rad sa skraćenim radnim vremenom itd. To su glavni razlozi što danas u Srbiji udeo invalidskih penzionera iznosi oko 21%⁴⁰ (što je izuzetno visoko u odnosu na druge zemlje u okruženju).

Nelogičnosti u samom sistemu i brojne neregularnosti tokom '90-ih godina prošlog veka dovele su i do izrazito visoke stope zamene (odnos između poslednje zarade i prve penzije). Većina penzionera

³⁶ Rakonjac-Antić dr T., Penzijsko i zdravstveno osiguranje, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008., str.153.

³⁷ Treba napomenuti da zvanična statistika kao ulazni podatak uzima ukupan broj zaposlenih, a ne ukupan broj onih koji plaćaju doprinose, tako da je ovaj odnos mnogo nepovoljniji.

³⁸ Prema podacima Ministarstva za rad i socijalnu politiku država je primorana da dotira Fondu oko 40% sredstava zadnjih godina kako bi omogućila njegovo funkcionisanje.

³⁹ Videti šire: www.minrzs.gov.rs

⁴⁰ Videti: Glas osiguranika, List Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj 11, Beograd 15. jun 2008., str.4.

koji su tokom 2001. godine otišli u penziju sa tzv. „punim stažom“ imali su veću penziju od poslednje plate.

Do 1996. godine u Srbiji je postojala institucija prevremene penzije, što je značilo prevremeno penzionisanje (do 5 godina ranije) uz uslov od 35 godina penzijskog staža za muškarce i 30 godina za žene. Prevremena penzija umanjivana je 0,6% godišnje za svaku godinu koja je nedostajala za punu penziju. Ostale zemlje su bile mnogo rigoroznije po pitanju prevremenog penzionisanja, tako da su umanjivale prevremene penzije i do 3% godišnje.

Izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju⁴¹ odnosile su se, između ostalog i na:

- postupno podizanje starosne granice kao uslov za ostvarenje prava na starosnu i porodičnu penziju;
- usklađivanje penzija dva puta godišnje umesto, kao do tada, četiri puta godišnje;
- postepen prelazak na usklađivanje penzija samo sa troškovima života;
- podizanje nivoa najnižih penzija na 25% od proseka zarada zaposlenih u Republici u prethodnoj godini i
- proces konsolidacije fondova za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Na ovaj način napuštena je dotadašnja indeksacija penzija preko rasta zarada i troškova života i ostao je jedini parametar za usklađivanje penzija - troškovi života. Odnos prosečne penzije i prosečne zarade u Srbiji je oko 62%, dok se prosek u zemljama u okruženju kreće između 30 % i 60%. Kao što je već napred navedeno, u 2010. godini odlukom vlade Srbije „zamrznuti“ su iznosi penzijskih nadoknada i u ovoj godini se one neće povećavati, a ni smanjivati. Takođe, predviđeno je, Nacrtom Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, da se u narednom periodu visine penzija usklađuju sa zaradama u javnom sektoru, odnosno u tri navrata - 1. aprila i 1. oktobra 2011. i 1. aprila 2012. godine. Od oktobra 2012. godine biće primenjivan novi model indeksacije penzija sa troškovima života. Ovakvom indeksacijom u budućnosti vlada ima nameru da stimuliše brži privredni razvoj zemlje, koji bi omogućio rast zapošljavanja, a time i stvorio prostor za rast plata i penzija. Za sada se ovakva indeksacija penzija u Srbiji nalazi u finalnoj verziji predloga novog Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju, za koji se očekuje da će u kratkom roku biti usvojen u Skupštini Srbije.

Tabela broj 4: Odnos prosečne penzije i prosečne zarade u Fondu zaposlenih u periodu 1980.-2007. godine

Godina	Prosečna penzija/prosečna zarada
1980.	59,50
1985.	52,70
1988.	70,50
1989.	78,60
1990.	81,30
1991.	76,50
1995.	79,45
1997.	107,27
1999.	89,97
2001.	84,05
2005.	67,33
2007.	68,24

Izvor: Analiza sprovođenja sistema PIO, Savezno Ministarstvo za rad, zdravstvo i socijalnu politiku, 1993. godina; Statistički bilteni PIO, 1991.-1996., 1996.-1999. i 2001. godinu PIO fond zaposlenih za podatke za 2005. godinu, PIO fond zaposlenih za podatke za 2007. godinu,

⁴¹ Videti: Zakon o penzijsko invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS broj 85/2005.

Na osnovu informacija prezentiranih u Tabeli broj 4 može se uočiti da je prosečna penzija u odnosu na prosečnu zaradu u Republici Srbiji u periodu od 1980-1991. godine imala uzlazni trend, zatim blagi pad do 1995. godine, 1997. godine doživela je svoju ekstremnu vrednost kada je za nešto više od 7% bila veća od prosečne zarade, što je bilo više nego nerealno i neodrživo. U periodu 1999 – 2007. ovaj odnos ponovo pokazuje opadajući trend.

Metodologija izračunavanja penzija u periodu 1960. – 2008. godina menjala se nekoliko puta. U jednom periodu penzije su se izračunavale prema zaradama iz prethodne godine rada pre odlaska u penziju, zatim prema poslednjoj godini rada pre penzionisanja. Vremenom, menjao se i način izračunavanja prosečne zarade, te je prosečna zarada izračunavana kao količnik sume isplaćenih zarada za određeni mesec i broja zaposlenih. Zatim, statistika je uzimala za izračunavanje prosečne zarade količnik sume isplaćenih zarada i broja zaposlenih koji su ostvarili zaradu tokom meseca, što je bila sigurno nerealna procena. Posle 1997. godine ponovo se vraćamo na staru metodologiju obračuna prosečne zarade, kojom se uključuju svi zaposleni (i oni koji ostvaruju i oni koji ne ostvaruju zaradu). Ovakvom metodologijom došlo je do nominalnog pada prosečne penzije za oko 20% u odnosu na prosečnu zaradu.⁴²

Tabela broj 5: Pregled godišnjih iznosa penzija u Republici Srbiji

Godina	Zarada bez poreza i doprinosa	Najniže penzije	Prosečna penzija	Najviša penzija (stari zakon)	Najviša penzija (novi zakon)
1996.	658	285	585	2.115,92	
1997.	815	382	856	3.082,89	
1998.	1.048	418	1.058	3.373,38	
1999.	1.261	502	1.130	4.055,50	
2000.	2.393	953	2.154	7.691,80	
2001.	5.394	2.139	4.866	17.274,60	
2002.	9.232	2.691	6.722	23.165,53	
2003.	11.514	3.213	8.102	27.716,77	39.409,40
2004.	14.108	3.781	9.578	32.610,48	46.340,30
2005.	17.443	4.569	11.650	39.411,58	56.005,65
2006.	21.707	6.878	13.406	44.862,27	63.750,00
2007.	27.759	7.667	14.996	50.004,64	71.056,18
2008.	32.746	9.990	19.386	64.573,21	91.757,93

Izvor: Glas osiguranika, List Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj 5, Beograd 15. mart 2008., str. 8; Glas osiguranika, List Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj 2, Beograd 31. januar 2009., str. 2; Glas osiguranika, List Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj 3, Beograd 15. februar 2009., str. 2.

Na osnovu prezentiranih podataka u Tabeli broj 5 uočava se da se iznosi penzija u odnosnom periodu postepeno povećavaju i prate rast zarada. Ovde se posmatrana pojava izkazuje u apsolutnim vrednostima tako da je takvu na taj način i treba razumeti. Do izrazitog rasta u iznosu penzija došlo je 2001. godine kada je posle ratnih zbivanja u zemlji došlo do stabilnosti i rasta u privredi. Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2003. godine povećan je nivo najviših penzija.

⁴² Hrustić Hasiba., Iskustva u tranziciji zemalja kandidata za članstvo u EU, Računovodstvo HL VI, 5/2001.

Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2003. godine, metodologija utvrđivanja penzija se bazira na ličnim koeficijentima. Lični koeficijent predstavlja odnos visine primanja osiguranika i prosečne zarade u Republici tokom godine. Ovim koeficijentom se utvrđuje koliko puta je primanje svakog osiguranika odstupalo od prosečne zarade. Pored ličnog koeficijenta, obračunava se i godišnji koeficijent, koji predstavlja količnik sume ličnih koeficijenata i perioda obračuna koeficijenata. Shodno Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2003. godine ovaj koeficijent se ne izračunava za ceo radni staž, već za period od 1970. godine do vremena obračuna. Pri određivanju godišnjeg ličnog koeficijenta uzimaju se u obzir zarade, naknade zarade, odnosno osnovice osiguranja, kao i ugovorene naknade koje su služile za obračunavanje i plaćanje doprinosa. Kada se lični koeficijent pomnoži sa penzijskim stažom osiguranika dobija se lični bod. Množenjem ličnog boda i sa opštim bodom dobija se pravi iznos penzije. Osiguraniku kome se ne mogu utvrditi godišnji lični koeficijenti ni za jednu kalendarsku godinu ili ako ne postoje podaci o zaradi, naknadi zarade, odnosno osnovici osiguranja za pojedine kalendarske godine, kao i osiguraniku koji nema ni jednu godinu osiguranja, godišnji lični koeficijent za svaku takvu godinu iznosi jedan, odnosno srazmerno stažu osiguranja navršenog u toj kalendarskoj godini.

3. DEMOGRAFSKA KRETANJA

Demografska kretanja su i u razvijenim zemljama jedan od osnovnih razloga za pokretanje promena u funkcionisanju penzijskog sistema. U Srbiji su više od 30 godina prisutne depopulacione tendencije. Stopa ukupnog fertiliteta je ispod nivoa prostog obnavljanja stanovništva još od sredine '60-ih godina prošlog veka, što je za krajnju konsekvencu imalo smanjenje rađanja dece i starenje stanovništva. Životni vek stanovništva se produžava, što utiče na povećanje broja udela starih lica u ukupnoj populaciji. Dugoročno posmatrano, ovakva demografska kretanja uslovljavaju pogoršanje odnosa između potencijalnih obveznika uplate doprinosa i korisnika prava na penziju.

Demografska dešavanja, kao što su duži životni vek i smanjenje stope priraštaja samo su neki od uzročnika koji ubrzavaju krizu „ray as you go“ sistema finansiranja penzijskog osiguranja Republike Srbije. Od '80-ih godina prošlog veka u Srbiji došlo je do izrazitog pogoršavanja starosne strukture osiguranika. Smanjeno je učešće mlađih dobnih grupa u ukupnom broju osiguranika i povećano je učešće osiguranika u starijim dobnim grupama. Tako da je učešće broja osiguranika do 39 godina starosti u '80-im godinama prošlog veka smanjen za čitavih 5%.⁴³

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, iz godine u godinu se smanjuje broj novorođenčadi, a povećava se broj umrlih osoba, što vodi ka zaključku da je prirodni priraštaj u opadanju. Najnepovoljnija situacija po pitanju prirodnog priraštaja je u Vojvodini i centralnoj Srbiji gde je već dugi niz godina negativni prirodni priraštaj, dok je na Kosovu i Metohiji za 2,5 puta niža. Kako je starijeg stanovništva sve više, radno aktivno stanovništvo će biti sve više opterećeno starima i socijalnim davanjima za njih.

U savremenim uslovima susrećemo se sa tendencijom produžetka trajanja života. U Srbiji je zabeleženo da je u periodu 1960.-1990. godine prosečno trajanje života povećano za 9,1% za muškarce i 14,71% za žene. Normalno je da usled produžetka životnog i radnog veka dođe do povećanja starosne granice za penzionisanje. Prema procenama Ekonomskog instituta, očekivana stopa starenja stanovništva Srbije u 2010. godini iznosiće 19,9%. U 2000. godini stopa starenja stanovništva uzimala je vrednost od 20,6%, dok je 1961. godine uzimala vrednost od 10,3%. Ta stopa je danas dosta nepovoljnija nego što je bila do početka '90-ih godina prošlog veka.⁴⁴

Praksa je pokazala da ekonomski uslovi nisu presudni za pad nataliteta, tako da je natalitet opao pre svega kod naroda koji su na visokom privrednom nivou, a dok je kod najsiromašnijih naroda po pravilu natalitet na zavidnom visokom nivou. U Srbiji je slučaj da je natalitet opao i kod siromašnih i bogatih, koji bi po svojim prihodima i stambenim uslovima mogli imati više dece.

Nepovoljna demografska kretanja u Srbiji imaju dugoročnu prirodu, i već sama ta činjenica u mnogome može da objasni nastajanje sve dramatičnije demografske krize. U drugoj polovini 20-og veka značajno je promenjen demografski izgled naše zemlje. To neposredno ugrožava perspektive razvoja, obnovu radnog kontingenta i sam opstanak naroda. U centralnoj Srbiji i Vojvodini drastično je promenjena struktura porodice gde preovlađuju porodice sa jednim ili dva deteta, a brojnije porodice sa troje i više dece su retki slučajevi. Za desetak godina u Srbiji može se desiti da neće biti dovoljno radne snage i biće normalno da se radi i sa 60 i sa 70 godina. U takvim okolnostima moraće se stimulisati svako ko može da radi i posle 65. godine starosti što će ovim osobama omogućiti viši nivo penzijskih nadoknada.

4. RAZVOJ DOBROVOLJNOG PENZIJSKOG OSIGURANJA U SRBIJI

⁴³ Videti: Jugoslovenski pregled, informativno-dokumentarne sveske, broj 1/1994, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1994.

⁴⁴ Reforma sistema penzijsko-invalidskog osiguranja, Ekonomski institut, Beograd, 1997., str. 61.

Sadašnji sistem finansiranja penzijsko osiguranja u Srbiji mogao je dobro da funkcioniše, kao što je napred rečeno, sve dotle dok su se tekućim doprinosima za penzijsko osiguranje redovno pokrivali troškovi ovog osiguranja, tj. do '80-ih godina prošlog veka. Masa doprinosa zavisi od broja osiguranika, visine njihovih zarada i od stope doprinosa. Pod pretpostavkom da se stopa doprinosa ne menja i da je kretanje zarada stabilno, do smanjenja mase doprinosa došlo je pošto se smanjio broj osiguranika. Ako s druge strane imamo povećanje broja korisnika penzija kao rezultat novog penzionisanja ili produženja perioda korišćenja prava, smanjenje broja osiguranika se nepovoljno odražava na obim sredstava za penzijsko osiguranje. U ovakvim okolnostima doprinosi koje uplaćuju zaposleni i poslodavci nisu dovoljni da obezbede penzijske nadoknade trenutnih penzionera. Naime, priliv sredstava je sve manji, a potrebna sredstva za finansiranje penzija sve veća. To nominalno stvara probleme u finansiranju ostvarenog nivoa penzija od strane pojedinih korisnika, odnosno dovodi do deficita u fondu penzijskog osiguranja. Sa smanjenjem odnosa broja osiguranika i broja korisnika penzija, finansijski problem u penzijskom fondu Srbije se povećava.

Dobrovoljno penzijsko osiguranje u Srbiji počelo je da se razvija i pre donošenja Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, još 2002. godine, kada su postojali određeni oblici štednje slični današnjem dobrovoljnom penzijskom osiguranju.

Rad postojećih penzijskih fondova u svemu je postavljen na principima dopunskog penzijskog osiguranja. To znači postojanje individualnih računa osiguranika, mogućnost uplate doprinosa od strane poslodavca, fizičkog lica za sebe ili za treće lica, odvojenost imovine penzijskog fonda i imovine društva za upravljanje, investiranje sredstava osiguranika, pripisivanje dobiti itd. Razvoj i rad postojećih fondova od 2005. godine, kao što je već prethodno navedeno, ima i odgovarajuću zakonsku podršku u Srbiji.⁴⁵ Suština Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima ja da svako ko ima materijalnih mogućnosti i ne želi pri tom da se u starosti osloni isključivo na penziju koju će dobijati iz državnog penzijskog fonda moći će, štednjom preko dobrovoljnih penzijskih fondova, da obezbedi sigurniju starost.

Ono najbitnije što razlikuje dobrovoljno od javnog penzijskog osiguranja jeste što se sredstva na ličnim računima osiguranika investiraju, a ostvarena dobit kvartalno pripisuje svakom računu i na taj način se ova sredstva uvećavaju. Najveći procenat sredstva dobrovoljni penzijski fondovi investiraju u kupovinu državnih obveznica, komercijalnih zapisa i zapisa Trezora, dakle, u sigurnosne hartije od vrednosti. Dobrovoljni penzijski fondovi spadaju u oprezne investitore na tržištu kapitala, a to je i u skladu sa njihovim proklamovanim obavezama u pogledu obezbeđenja sigurnosti budućih penzijskih isplata njihovim osiguranicima. Ovde je važno istaći da na takav način sredstva ostaju u Srbiji i da se njihovim investiranjem utiče na razvoj privrede i celokupnog društva.

Na visinu dopunske (privatne) penzije ne utiču ni radni staž, ni stručna sprema, ni trenutni broj penzionera, kao ni primanje državne ili penzije iz inostranstva, već iznos penzije zavisi od visine uplaćenih doprinosa, dužine uplata i pripisane dobiti. Danas u Srbiji postoji 164.025 korisnika privatnog penzijskog osiguranja. I u trećem kvartalu 2009. godine nastavljen je trend blagog povećanja broja članova fondova, odnosno za 0,9% je više članova u odnosu na kraj prethodnog kvartala.⁴⁶ Od ukupnog broja osiguranika oko 61,3% su muškarci, a 38,7% su žene, dok je prosek godina 43,3, a najviše je korisnika između 30 i 40 godina. Posmatrano na nivou Srbije najviše novih korisnika u trećem kvartalu je sa teritorije Grada Beograda. Prema Zakonu o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima dobrovoljno penzijsko osiguranje se zasniva na sledećim načelima: dobrovoljnost članstva, raspodela rizika ulaganja, ravnopravnost članova, javnost rada i akumulacija sredstava. Poslovima organizovanja i upravljanja penzijskim fondovima bavi se društvo za upravljanje. Imovina članova dobrovoljnog penzijskog fonda je odvojena od imovine društva za upravljanje i vlasništvo je članova fonda srazmerno njihovim ulozima, ne podleže prinudnom izvršenju, niti ulazi u stečajnu masu i ne može biti obuhvaćena postupkom poravnjanja sa trećim licima.

Nadzor društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima vrši Narodna banka Srbije. Osnovni cilj Narodne banke Srbije u nadzoru društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima deo je opšte funkcije uspostavljanja kredibilnog finansijskog sistema. Funkcija Narodne banke Srbije u ovom segmentu finansijskih usluga jeste obezbeđivanje stabilnosti i tržišne discipline dobrovoljnih penzijskih fondova kroz javnost rada, adekvatnost sistema upravljanja rizicima i odgovornost za delovanje društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, kao i kroz poverenje u rad supervizije. Narodna banka Srbije teži uspostavljanju realne javnosti rada, koja će građanima omogućiti da se, u skladu sa sopstvenim prioritetima, odluče za obim rizika koji prihvataju pristupanjem određenom dobrovoljnom penzijskom fondu. Javnost rada dobrovoljnih penzijskih fondova prati adekvatna transparentnost kreiranja normativnih osnova i vršenja nadzora Narodne banke Srbije, s ciljem kontrole

⁴⁵ Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim fondovima u Srbiji je donet u septembru 2005. godine a u aprilu 2006. godine je u pravom smislu i zaživeo.

⁴⁶ Videti: Sektor dobrovoljnih penzijskih fondova u Srbiji, Izveštaj za treći kvartal 2009. godine, Narodna banka Srbije, http://www.nbs.rs/export/internet/latinica/62/62_2/dpf_03_09.pdf

procesa od strane stručne i opšte javnosti i uspostavljanje odnosa međusobnog poverenja. Uslovi koje propisuje Narodna banka Srbije za ulaganja imovine na teritoriji Srbije su:

- do 10% imovine fonda ulaže se u hartije od vrednosti jednog izdavaoca;
- do 5% imovine ulaže se u hartije od vrednosti onog poslodavca ili organizatora koji je organizovao penzijski plan kod tog fonda;
- do 5% imovine ulaže se u novčane depozite kod banaka.
- Narodna banka Srbije propisuje uslove i način na koji se može ulagati imovina dobrovoljnih penzijskih fondova u inostranstvu.⁴⁷ Sredstva koja se iznose iz zemlje mogu se plasirati u:⁴⁸
- hartije od vrednosti izdate od strane međunarodnih finansijskih institucija;
- akcije stranih pravnih lica kojima se trguje na berzanskim tržištima država članica Evropske unije;
- inostrane dužničke hartije od vrednosti sa minimalnim kreditnim rejtingom „A“;
- depozitne potvrde koje izdaju banke sa sedištem u zemljama članicama Evropske unije.

Imovina dobrovoljnog penzijskog fonda je u obliku hartija od vrednosti, depozita i gotovine kod banaka. U svojini je članova i ne može biti predmet naplate, zaloga i hipoteke. Najveći nedostatak funkcionisanja dobrovoljnih fondova u našoj zemlji je nedostatak investicionih savetnika, tj. portfolio menadžera bez kojih Narodna banka Srbije ne može da izda nove dozvole za rad, odnosno bez kojih je po nalogu Narodna banka Srbije nemoguće registrovati dobrovoljne penzijske fondove. Do sada su u Srbiji društvima za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima izdato 8 dozvola za rad.

Dobrovoljno penzijsko osiguranje je, svakako, bitan i značajan faktor u reformi penzijskog sistema Srbije. Ovo ne samo zbog novog razvoja i stabilizacije penzijskog sistema, nego i zbog jedne specifične potrebe Srbije, a to je razvoj investicionog tržišta i tržišta kapitala. Bitan deo razvoja ovog tržišta jesu dobrovoljni penzijski fondovi jer je to neka vrsta štednje za starost.

Na osnovu prethodno izloženog proizilazi:

- da je relativno učešće rashoda za penzijsko osiguranje u društvenom bruto proizvodu u Republici Srbiji visoko;⁴⁹
- da je to posledica kako nepovoljnog odnosa broja penzionera i broja tempa starenja stanovništva tako i nepovoljnog odnosa prosečne penzije i društvenog bruto proizvoda po osiguraniku;⁵⁰
- da je odnos prosečne penzije i prosečne plate relativno visok u poređenju sa odnosom prosečne plate i društvenog bruto proizvoda po osiguraniku i
- da su prihodi od doprinosa za penzijsko osiguranje nedovoljni za pokrivanje rashoda i pored visoke stope doprinosa koja se primenjuje, zbog činjenice što je društveni bruto proizvod po osiguraniku mali i što je prosečna plata veoma niska i što se broj osiguranika smanjuje.

Redefinisanje javnog sistema penzijsko invalidskog osiguranja predstavlja veoma osetljivo kako socijalno, tako i ekonomsko a i političko pitanje. Reforma penzijskog osiguranja treba da obezbedi poboljšanje sistema prethodno datih pokazatelja. Ona zapravo, šire posmatrano, podrazumeva promenu načina finansiranja penzijskih nadoknada.

Kao ograničavajući faktor daljoj reformi sistema penzijsko invalidskog osiguranja u Srbiji prisutna je nerazvijenost finansijskog tržišta kao i uticaj svetske finansijske krize.⁵¹ Naše finansijsko tržište je nedovoljno razvijeno, kako bi bilo odgovarajući ambijent za privlačenje stranih investicija, a njegova veličina i stepen razvoja su ključna ograničenja. U bivšim socijalističkim državama, kao što je Srbija, privatizacija je kao jedna od osnovnih tranzicionih poluga dovela do nastanka ili obnavljanja tržišta kapitala. Novonastala tržišta su još uvek mlada i postoji veća doza fleksibilnosti u pogledu stepena kontrole i regulacije u odnosu na visokoregulisana razvijena tržišta kapitala. Upravo je u ovakvoj, uslovno rečeno, prednosti prilika da država može intervencijom na tržištu i merama kontrole uticati na razvoj poverenja u tržište kapitala. Samo sa razvijenim i funkcionalnim finansijskim tržištem Srbija može krenuti u ciljnu reformu sistema penzijsko invalidskog osiguranja. Finansijska kriza iz Sjedinjenih Američkih Država uveliko se prenela i na ostatak sveta. Naravno, višestruke posledice su prisutne i na ekonomski život u Srbiji. Međunarodna finansijska kriza je imala svoje reperkusije na Srbiju od otežanog pokrivanja velikog spoljnotrgovinskog i platnog deficita do smanjenja stranih direktnih investicija. S obzirom da se Srbija jako puno oslanja na strane izvore finansiranja, odnosno na priliv novca iz inostranstva direktna posledica je poskupljenje finansiranja iz inostranstva, tj. kredita koje odobrava Svetska banka.

To su dodatni troškovi za Srbiju koji otežavaju investicioni život naše zemlje. Uslovi za investicione kredite su se pooštrili i mnogo su nepovoljniji nego što su bili pre međunarodne finansijske krize. Direktna posledica ovoga je da su neki od investitora koji su planirali da ulažu svoj novac u Srbiju,

⁴⁷ Videti: Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, Službeni glasnik RS, broj 85/2005.

⁴⁸ Videti: <http://www.nbs.yu/Serbian/news/index.htm>

⁴⁹ U prethodnom izlaganju prikazane su detaljnije informacije o učešću rashoda u brutodruštvenom proizvodu.

⁵⁰ Janković V., Nužnost penzijske reforme, Računovodstvo HL VII, broj 1., januar 2002.

⁵¹ Reforma penzijskog sistema u Srbiji-iskustva u regionu, USAID/BearingPoint, Beograd, mart 2004.

računajući na novo nastale promene i kamatne uslove na međunarodnom bankarskom tržištu, odustali. Sledeći efekat prelivanja globalne finansijske krize u Srbiju ogledao se u povlačenju depozita građana. Efekti svetske finansijske krize su pre svega uticali na stvaranje jedne doze nepoverenja građana u bankarski sistem, pre svega u vidu držanja depozita kod banaka. Ovaj efekat je dodatno multiplikovan našim primerom iz devedesetih godina što je dovelo do delimičnog povlačenja depozita sa bankarskih računa. Pored neposrednog efekta, ugroženog poverenja građana koje je uticalo na povlačenje štednje iz banaka, došlo je i do smanjenja priliva stranih direktnih investicija. Povlačenje štednje građana i smanjenje priliva stranih direktnih investicija su direktna posledica na investicionu aktivnost u Srbiji. To su upravo najvažnije negativne posledice globalne finansijske krize koje takođe imaju svoje reperkusije i dodatno otežavaju proces reforme sistema penzijsko invalidskog osiguranja u Srbiji. Trenutna svetska kriza nije dovela do dodatnih promena u isplati penzija u Srbiji. Dinamika isplate je ostala nepromenjena, međutim mesečni iznosi penzijskih nadoknada su i u 2009. i 2010. godini ostali na nivou oktobra 2008. godine. Isplata penzije se i dalje obezbeđuje putem osnovne šeme penzijsko invalidskog osiguranja. Manja zaposlenost i smanjenje ekonomskog rasta mogli bi u narednom periodu da ubrzaju negativne posledice demografskih promena po šemi tekućeg finansiranja.

Cilj reforme penzijskog osiguranja je dizajniranje sistema koji će biti:

- ekonomski racionalan, samoodrživ i efikasan;
- socijalno pravedan, tj. socijalno prihvatljiv;
- transparentan, odnosno u okviru ovog sistema trebalo bi svakako pojedincu da bude jasno predočeno da će na osnovu određene uplate doprinosa uz prinos na investirana sredstva doprinosa imati izvesnu penzijsku nadoknadu nakon penzionisanja;
- definisan tako da stimuliše rad i uplaćivanje sredstva doprinosa, gde će zaposleni imati potvrdu da su njihova izdvojena sredstva doprinosa samo odložena potrošnja;
- koncipiran na taj način da utiče na opšte smanjenje evazije, tj. izbegavanje plaćanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.⁵²

Penzijska reforma u Srbiji treba da obezbedi rešenje tri najznačajnija problema:

- Prvo, problem demografske prirode vezan za efikasnost penzijskog sistema. To se, pre svega, odnosi na usklađenost tempa penzionisanja sa stopom rasta stanovništva.
- Drugo, važan problem koji reforma treba da reši jeste pitanje tekućeg deficita i duga prema postojećim penzionerima. Uz zadržavanje dodatnih fiskalnih prihoda koje, uostalom, koriste i druge zemlje koje vrše reforme svojih penzijskih sistema, neizbežno je da se ovi problemi u Srbiji rešavaju putem privatizacije društvenih i državnih preduzeća.
- Treće, problem koji penzijska reforma treba da reši, ali u sklopu ukupne društvene i ekonomske reforme jer je ona izvodljiva samo ako se otpočne sveukupna tranzicija, je smanjenje stope doprinosa za penzijsko osiguranje. To bi, pored ostalog, uticalo na jačanje proizvodnje i porast zaposlenosti i zarada u formalnom sektoru, a samim tim i na širenje potencijala iz koga pristiže doprinos za penzijsko osiguranje i na povećanje obima sredstava.

Sastavni deo dalje reforme penzijskog sistema predstavlja postojanje drugog stuba penzijskog sistema. Iskustva drugih zemalja ukazuju da je postojanje dobrovoljnih penzijskih fondova od ogromnog značaja i da doprinose socijalnoj i ekonomskoj stabilnosti.⁵³ Hrvatska, Makedonija, Poljska, Mađarska i Bugarska uvele su sistem sa tri stuba. Slovenija i Češka nemaju obavezne penzijske fondove, ali imaju dobro razvijene dobrovoljne penzijske fondove i penzijske planove sa značajnim poreskim stimulacijama. Potpuna reforma penzijskog sistema u Srbiji će se završiti daljom reformom u okviru prvog stuba, tj. redefinisanjem javnog sistema penzijsko invalidskog osiguranja, i razmatranjem uvođenja drugog stuba koji obuhvata obavezne privatne penzijske fondove sa individualnim penzijskim računima građana.⁵⁴ Za uvođenje drugog stuba, odnosno obaveznog penzijskog osiguranja potrebna je ekonomski jaka država i mogućnost da se država odrekne dela javnih doprinosa i usmeri ih u privatne penzijske fondove. Uvođenjem drugog stuba, pre svega, zahteva smanjenje deficita prvog stuba, s obzirom da se deo doprinosa za penzijsko osiguranje preusmerava iz prvog u drugi stub. Iz tog razloga, preduslov za uvođenje drugog stuba je reforma republičkog Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. U Srbiji trenutno ne postoje planovi za formiranje drugog stuba, odnosno obaveznog penzijskog osiguranja privatno finansiranog. Procenjuje se da je potrebno pet ili šest godina da bi se u Srbiji implementiralo dopunsko obavezno penzijsko osiguranje.

ZAKLJUČAK

Penzijsko invalidski sistem Srbije i dalje funkcioniše po postojećem principu i kako je samim time finansijski neodrživ i bez subvencija iz budžeta ne bi mogao da funkcioniše. Razlozi su u tome što je

⁵² Rakonjac-Antić mr T., Dobrovoljno penzijsko osiguranje kao deo budućeg reformisanog sistema penzijskog osiguranja, Savetovanje Privatizacija i perspektive osiguranja u zemljama u tranziciji, Vrnjačka Banja, 2003., str.198.

⁵³ Iako je u Srbiji još 2005. godine dobrovoljno penzijsko osiguranje uvedeno, još uvek nije široko zastupljeno.

⁵⁴ Videti: Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima Službeni glasnik RS broj 85/2005.

reforma penzijsko invalidskog osiguranja jedan od najtežih i najkomplikovanijih poduhvata, između ostalog, i zato što su posledice dugoročne. Jedan od značajnih razloga za sporost kod donošenja odluke o početku i smeru reforme penzijskog osiguranja vojnih osiguranika jeste veliki broj interesa koji se sukobljavaju. Interese svih zainteresovanih strana, zaposlenih, poslodavaca, sadašnjih penzionera i države, treba usaglasiti. Međutim, opšte je poznato da svako sprovođenje reforme zahteva dodatna sredstva, a u konkretnom slučaju je isto potrebno sprovesti kroz reformu sistema penzijskog i invalidskog osiguranja osiguranika.

Takođe, ovakav sistem ne ostvaruje svoju najvažniju funkciju, odnosno, ne obezbeđuje sigurnost korisnicima osiguranja u vreme starosti kada oni nisu u mogućnosti da privređuju. Na osnovu sistema međugeneracijske solidarnosti sadašnji penzioneri nekada su plaćali doprinose po relativno nižim stopama, ali sada primaju penzije koje se finansiraju po mnogo većim stopama doprinosa koje terete sadašnje zaposlene. U tom sistemu ne postoji neposredna veza između uplaćenih penzijskih doprinosa i budućih penzija, jer se sve uplate troše na izdržavanje današnje generacije penzionera i one ne garantuju ni sadašnji nivo penzija, a pogotovo ne poboljšanje penzijskog standarda.

Možemo zaključiti na osnovu napred navedenog da je sistem penzijskog osiguranja ekonomski neefikasan i socijalno neprihvatljiv i evidentno je da ga treba dalje reformisati. Potrebno je uticati na promenu filozofije, obuhvata, načina i izvora finansiranja penzijskih nadoknada.

Prihvatanje nužnosti dalje reforme penzijskog sistema ujedno je olakšano i zbog opšteg gubitka poverenja u javne penzijske fondove u kome su male penzije velikog broja penzionera, retko se usklađuju, a i kad se usklađuju to se čini u ne tako velikom procentu, a postoji znatan broj pojedinaca koji ostvaruju povlašćene i neproporcionalno visoke penzije, te to stvara nezadovoljstvo u društvu i otpore plaćanja penzijskih doprinosa. Penzijski sistem koji se bazira na „pay as you go“ principu finansiranja i koji je dominirao većim delom dvadesetog veka u Srbiji negirao je na nivou pojedinca, neophodnu vezu između napora pojedinaca i nagrade koju je on za to dobijao – drugim rečima, vezu između odgovornosti i ličnih prava. Buduća penzija nije izraz izdvajanih sredstava kroz doprinose, već se ona formira odredbama zakona koji je trenutno na snazi. Na taj način postojeći penzijski sistem je finansijski neodrživ i uzrokuje dotiranje visokih iznosa sredstava iz državnog budžeta kojima se subvencionise funkcionisanje penzijskog fonda.

Pred Srbijom postoje određena ograničenja u vezi sprovođenja dalje reforme penzijskog sistema, i to: nedovoljno razvijeno tržište kapitala koje omogućava sigurno ulaganje prikupljenih sredstava doprinosa (premija), nedovoljna znanja i sposobnosti u izgradnji i sprovođenju odgovarajućeg zakonodavstva u pogledu ustanovljavanja i nadzora privatnih penzijskih fondova, nemogućnost ostvarivanja reforme u drugom nivou penzijskom osiguranja pre nego se u okviru prvog nivoa stvori dovoljan višak za pokriće tranzicionih troškova itd.

Sa socijalnog aspekta, pitanje reforme penzijskog sistema je najvažnije u okviru sveukupnih reformi koje se sprovode u zemlji, tako da s posebnom pažnjom treba pristupiti ovom problemu.

U kojoj će se meri pomenute mere primeniti zavisi od više činioca, a najviše od budućeg kursa i primenjenog rešenja u celokupnom sistemu penzijsko invalidskog osiguranja Republike Srbije, ali svakako biće rezultat kompromisa različitih interesnih grupa – aktivnih osiguranika, poslodavaca, penzionera i vlade. Cilj promena je da se smanji fiskalno opterećenje zarada zaposlenih, tj. onih koji trenutno plaćaju doprinose, odnosno zaustavi dalji rast učešća javnih rashoda za penzijsko invalidsko osiguranje u društvenom proizvodu. Naravno, konačni cilj je da se učešće pomenutih rashoda u društvenom proizvodu radikalno smanji, odnosno da se stvore uslovi za intenzivnije investiranje u razvojne prioritete.

Država je imala, a i danas ima veliki uticaj na razvoj penzijskog osiguranja i to putem poreskih olakšica, koperacije između državnih i privatnih fondova i putem zakonodavnog nadzora nad radom penzijskih fondova. Podsticaj svake države za razvoj dobrovoljnog penzijskog osiguranja kroz poreske i druge olakšice je neophodan, kako bi se građani na vreme podstakli da preuzmu deo odgovornosti na sebe za svoju budućnost i ne oslanjaju se samo na državu. Ovo dovodi do poboljšanja socijalne zaštite građana i njihovog većeg ličnog učešća u uspostavljanju stabilnog sistema socijalne sigurnosti u budućnosti. Reforma stvara mnogo više interesa nego ranije i nudi podstrek za učestvovanje u sistemu osiguranja sa ličnom štednjom zaposlenih i dodatnim socijalnim inicijativama poslodavaca i drugih koji plaćaju doprinose. Kroz investicije penzijskih fondova, razvija se tržište kapitala, otvaraju se nova radna mesta i time se stvaraju novi izvori za naplatu poreza i doprinosa.

Privatni penzijski fondovi, kao investicioni fondovi, su od velikog značaja ne samo za pojedinca koji kroz njih ostvaruje dodatne prihode u starosti već i za svaku državu jer se sredstva prikupljena u penzijskim fondovima investiraju u domaću privredu. Pored ovog makroekonomskog efekta, posledice su dugoročne i na planu zaposlenih u sistemu odbrane jer na ovaj način oni kroz privatno penzijsko osiguranje dok su radno sposobni stvaraju sredstva putem ličnih računa koja će im biti jedini izvor prihoda u starosti kada ne mogu privređivati i stvarati sredstva neophodna za život.

Zdrav penzijski sistem podrazumeva rastuću i stabilnu ekonomiju. Sadašnji penzijski sistem proizvodi negativne efekte, povećava javne rashode i ugrožava privredni rast i ne obezbeđuje, što je

najvažnije, adekvatan stepen socijalne sigurnosti za najstariju i najugroženiju populaciju. Reformisanje sistema javnog penzijsko i invalidskog osiguranja i usklađivanje rashoda sa realnim ekonomskim mogućnostima, nužan je preduslov za stvaranje uslova za ekonomski oporavak i rast zemlje.

LITERATURA

1. Dinkić dr Milosinka, „Aktuelni problemi u funkcionisanju sistema penzijsko- invalidskog osiguranja u Republici Srbiji“, Finansije br. 3-4/1997, Beograd, 1997.
2. Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima Službeni glasnik RS broj 85/2005.
3. Rakonjac-Antić mr T., Dobrovoljno penzijsko osiguranje kao deo budućeg reformisanog sistema penzijskog osiguranja, Savetovanje Privatizacija i perspektive osiguranja u zemljama u tranziciji, Vrnjačka Banja, 2003.
4. Reforma penzijskog sistema u Srbiji-iskustva u regionu, USAID/BearingPoint, Beograd, mart 2004.
5. Janković V., „Nužnost penzijske reforme“, Računovodstvo HL VII, broj 1., januar 2002.
6. http://www.nbs.rs/export/internet/latinica/62/62_2/dpf_03_09.pdf
7. www.minrzs.gov.rs
8. www.minrzs.gov.rs
9. Jugoslovenski pregled, informativno-dokumentarne sveske, broj 1/1994, Jugoslovenski pregled, Beograd, 1994.
10. Hrustić Hasiba, „Iskustva u tranziciji zemalja kandidata za članstvo u EU“, Računovodstvo HL VI, 5/2001.
11. Glas osiguranika, List Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj 11, Beograd 15. jun 2008.
12. Zakon o penzijsko invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS broj 85/2005.
13. Zakon o utvrđivanju sredstava za sprovođenje socijalnog programa Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 44/98.
14. Rakonjac-Antić dr T., Penzijsko i zdravstveno osiguranje, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2008.
15. Golubović Velizar, Finansiranje penzijskog i invalidskog osiguranja, doktorska disertacija, Beograd, juni 2001.
16. Matković Gordana, Reforma penzijsko-invalidskog sistema, zbornik radova: Strategija reformi, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003.
17. Rakonjac Antić dr T., Dobrovoljno penzijsko osiguranje (aktuarska i finansijska analiza), Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog Fakulteta u Beogradu, Beograd, 2004.
18. Čenić Jotanović, G., 2006 Međunarodni ekonomski odnosi. Banja Luka: Ekonomski fakultet.

prof. dr Rosa Andžić⁵⁵

Abstract

It is scientifically justified that stable market economy with substantial financial accumulation base source of financial innovation. On the other hand, globalization and the uncertainty in the financial environment caused numerous economic problems and disorders that indirectly encourage their development. Through financial innovation financial intermediaries offer more efficient products in terms of yield and management, or the possibility of exploiting the coming financial imbalance in the environment as a source of new opportunities for opportunity. Financial institutions through financial innovation become more efficient in the evaluation and management of its assets and liabilities. In terms of monetary instability indicators in the national economy are evident disorders in all sectors, particularly in the investment sector. Lack of motivation and financial accumulation is unfavorable for the implementation or even the development of innovation. Striving to revive economic activity and higher levels of economic growth unstable economic system, creates a space for the awakening of the spirit of innovation and the development of financial innovation. A key problem is the question of how to reconcile disharmony lack of financial accumulation and growing innovative spirit, as a determinant of economic growth in terms of market imperfections.

The research starts from the basic hypothesis that the development and implementation of financial innovation in terms of market imperfections drivers of the economy and the financial stability of the company. The aim is, through a retrospective of the domain of financial innovation, to define their impact on the growth of economic activity and role in different phases of the economic cycle.

Key words: innovative process, reallocation of risk, regulatory and tax arbitrage, intelligent technology, financial engineering.

⁵⁵ Rosa Andžić, Ph.D., Full professor, Alfa University, Palmira Toljatija no. 3, Belgrade, Serbia.

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

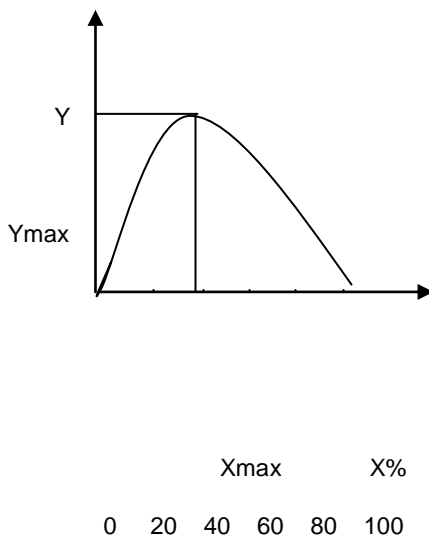
Fiskalna politika regulisanjem i preraspodelom dohodaka nastoji doprineti makroekonomskoj stabilizaciji i razvoju. Njen značaj, kao instrumenta makroekonomske politike, je veliki i sadržan je u činjenici da država preko fiskalne politike prisvaja i neposredno usmerava u različite oblike potrošnje i do 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:

$$F_o = S_d / DP$$

F_o - fiskalni pritisak u %
 S_d - zbir obaveznih davanja
 DP - 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 egzaktno 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" (strukturalisti).
- 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.

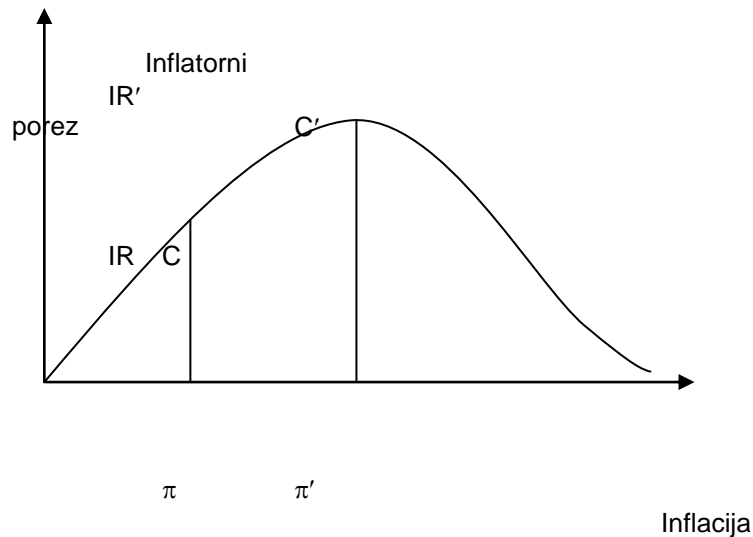
Štampajući novac, bez pokrića, država prisvaja deo za sebe a stanovništvu i privredi ostavlja umanjeni deo materijalne vrednosti. Naime, oni sa smanjenim realnim novčanim iznosima, a istim nominalnim, kupuju manje iznose materijalnih vrednosti. Teret inflatornog poreza snose vlasnici novčanica koje nakon 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.

PРАВNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

Rezime

Zaštita životne sredine iziskuje potrebu za normativnim regulisanjem i njenom implementacijom u pozitivnom pravu svake države.

Krivično pravo se ne primenjuje sve dok postoje druga sredstva i načini da se neko dobro zaštititi. Imajući u vidu da čovek ima pravo na očuvanu životnu sredinu, država pozitivnim pravnim normama štiti i reguliše zaštitu životne sredine različitim granama prava.

Kada su u pitanju najopasniji oblici ugrožavanja životne sredine pojavljuje se kao neophodno korišćenje krivičnog prava, na šta upućuju i mnogobrojni međunarodni dokumenti.

Za suzbijanje krivičnih dela kojima se zagađuje životna sredina od posebnog značaja je Konvencija Saveta Evrope o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine na čiju primenu ćemo se posebno osvrnuti.

Ključne reči: životna sredina, pravna zaštita, međunarodna konvencija.

UVOD

Zaštita životne sredine predstavlja osnovni uslov opstanka ljudskog društva u savremenom ambijentu. Kao što većina životnih faktora iziskuje normativno-pravno regulisanje i životna sredina je u prvim decenijama dvadesetprvog veka napravila iskorak.

Krivičnopravni aspekt zaštite životne sredine postao je sve značajniji usled neminovnog porasta broja stanovnika i stalnog rasta broja krivičnih dela.

Drugu polovinu dvadesetog veka obeležilo je usvajanje većeg broja međunarodnih konvencija koje se odnose na zaštitu životne sredine, a koje je veći broj zemalja ratifikovao, ali ne i Republika Srbija.

Domicilno zakonodavstvo je tek početkom novog milenijuma aktivnije pristupilo regulisanju zaštite životne sredine i pored krivičnopravne zaštite regulisalo i nadležnosti u zaštiti životne sredine, prevashodno uključujući lokalnu saomupravu.

U ovom radu fokusiraćemo se na aspekte krivičnopravnog regulisanja zaštite životne sredine u Republici Srbiji, Konvenciju o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine i nadležnostima lokalne samouprave po pitanju životne sredine.

1. KONVENCIJA SAVETA EVROPE O KRIVIČNO-PRAVNOJ ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE I KRIVIČNI ZAKON REPUBLIKE SRBIJE

Postojanje krivičnopravne zaštite životne sredine pored nacionalnog zakonodavstva regulisano je i mnogobrojnim međunarodnim dokumentima.

Suzbijanje krivičnih dela kojima se negativno utiče na životnu sredinu na međunarodnom planu prvenstveno je regulisano Konvencijom Saveta Evrope o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine (Convention on the Protection of Environment through Criminal Law, ETS No. 172 – u daljem tekstu: Konvencija), koja je otvorena za potpisivanje 4.11.1998. godine u Strazburu.

Ovom Konvencijom posebno je istaknuto nekoliko ciljeva:

- potreba vođenja zajedničke krivičnopravne politike u cilju zaštite životne sredine;
- zahtev da život i zdravlje ljudi, flora i fauna, kao i prirodni resursi budu zaštićeni svim raspoloživim sredstvima, uključujući i krivičnopravne mere;
- potreba da se nekontrolisana upotreba tehnologije, kao i prekomerna eksploatacija prirodnih resursa koji dovode do ozbiljnih rizika po životnu sredinu prevaziđu merama koje su koordinisane između zemalja članica Saveta Evrope i ostalih zemalja koje potpišu, odnosno ratifikuju Konvenciju;
- neophodnost da se kršenje principa zaštite životne sredine propiše kao krivično delo koje podleže odgovarajućim sankcijama;
- krivično gonjenje i kažnjavanje učinilaca krivičnih dela u oblasti zaštite životne sredine i jačanje međunarodne saradnje u toj oblasti.

⁶⁶ Vanredni profesor, dr Ivan Milojević, Visoka škola modernog biznisa, Terazije 27, 11000 Beograd, Srbija, Telefon: 060 070 26 97, Email: drimilojevic@gmail.com

Konvencijom je predviđeno da sve zemlje potpisnice moraju da usvoje neophodne mere za inkriminisanje u svojim nacionalnim zakonodavstvima sledećih radnji:

- ispuštanje, emisiju ili unošenje u vazduh, zemljište ili vodu (podzemne i površinske vode, uključujući vode jezera, reka, mora i okeana) određene količine štetnih supstanci ili jonizujućeg zračenja koji izazivaju smrt ili teška oboljenja kod ljudi, odnosno koji predstavljaju značajan rizik, odnosno realnu opasnost da će do takvih štetnih posledica doći;
- protivzakonito ispuštanje, emisiju ili unošenje u vazduh, zemljište ili vodu (sve vrste podzemnih i površinskih voda, uključujući vode jezera, reka, mora i okeana) određene količine štetnih supstanci ili jonizujućeg zračenja koji izazivaju ili mogu da izazovu smrt ili ozbiljna oboljenja kod ljudi, odnosno značajnu štetu na zaštićenim spomenicima i drugim zaštićenim objektima, imovini, životinjama i biljkama;
- protivzakonito odlaganje, prerada, skladištenje, transport, izvoz ili uvoz opasnog otpada koji dovodi, odnosno može da dovede do smrti ili teških oboljenja kod ljudi, odnosno koji može značajno da ošteti kvalitet vazduha, zemljišta i vode, ili da nanese ozbiljnu štetu životinjama i biljkama;
- protivzakonito korišćenje industrijskih postrojenja u kojima se odvija opasna aktivnost (npr. nuklearna elektrana, hemijska fabrika u kojoj se vrši prerada opasnih supstanci i dr.) koje dovodi, odnosno može da izazove smrt ili teška oboljenja kod ljudi, odnosno koje znatno pogoršava kvalitet vazduha, zemljišta i vode, ili nanosi ozbiljnu štetu životinjama i biljkama;
- protivzakonita proizvodnja, prerada, skladištenje, transport, izvoz ili uvoz nuklearnih materijala i drugih opasnih radioaktivnih supstanci (npr. stroncijum i dr.) koje izazivaju ili mogu da izazovu smrt ili teška oboljenja kod ljudi, odnosno koje mogu da dovedu do znatnog pogoršanja kvaliteta vazduha, zemljišta i vode, ili nanese ozbiljnu štetu životinjama i biljkama.⁶⁷

Da bi navedene radnje, u nacionalnom zakonodavstvu zemlje potpisnice, bile inkriminisane kao krivična dela potrebno je da su učinjene iz nehata.

Predviđeno je da sledeće radnje mogu da budu inkriminisane kao krivična dela ili kao prekršaji, koji podležu sankcijama ili drugim merama propisanim u domaćem zakonodavstvu, u zavisnosti od toga da li su učinjene sa umišljajem ili iz nehata i to su nezakonito:

- ispuštanje, emisija ili unošenje u vazduh, zemljište ili vodu određene količine štetnih supstanci ili jonizujućeg zračenja;
- stvaranje buke;
- odlaganje, prerada, skladištenje, transport, izvoz ili uvoz otpada;
- korišćenje postrojenja;
- proizvodnja, prerada, upotreba, transport, izvoz ili uvoz nuklearnih materijala i ostalih radioaktivnih supstanci;
- izazivanje štetnih promena na prirodnim resursima nacionalnih parkova, rezervata prirode, zaštićenog vodnog staništa i drugih zaštićenih oblasti;
- posedovanje, uzimanje, oštećivanje i ubijanje primeraka zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta ili trgovina njima.

Kada su u pitanju krivične sankcije Konvencijom se insisitira da se pored već tradicionalne kazne zatvora i novčane kazne uvede posebna mera povraćaja životne sredine u prvobitno stanje.

Vraćanje životne sredine u prvobitno stanje podrazumeva razumne mere koje imaju za cilj da obnove oštećene ili ugrožene elemente životne sredine.

Krivičnim zakonikom (dalje: KZ)⁶⁸ Republike Srbije prvi put su sistematizovana krivična dela kojima se štiti životna sredina. Tu spadaju: Zagađenje životne sredine, Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine, Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine, Oštećenje životne sredine, Uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra, Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija, Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja, Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine, Ubijanje i zlostavljanje životinja, Prenošćenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka, Nesavesno pružanje veterinarske pomoći, Proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja, Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja, Pustošenje šuma, Šumska krađa, Nezakonit lov i Nezakonit ribolov.

Pre donošenja KZ, krivično delo zagađenja životne sredine je bilo predmet regulisanja člana 133. Krivičnog zakona Republike Srbije⁶⁹ i nalazilo se u grupi krivičnih dela protiv zdravlja ljudi i čovekove sredine.

⁶⁷ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Strasbourg, 1998.

⁶⁸ Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009) i to u glavi broj dvadeset četiri pod nazivom "Krivična dela protiv životne sredine".

⁶⁹ ("Sl. glasnik SRS", br. 26/77, 28/77 - ispr., 43/77 - ispr., 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 i 21/90 i "Sl. glasnik RS", br.

2. OBJEKAT ZAŠTITE, RADNJA IZVRŠENJA, OBIM I NAČIN IZVRŠENJA KRIVIČNOG DELA

Objekat zaštite krivičnog dela zagađenja životne sredine je osnovno pravo čoveka na zdravu i relativno očuvanu prirodnu sredinu. Prema tome, objekat zaštite je funkcija koju ona obavlja za ljude. Izvršilac krivičnog dela je lice koje kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine zagadi vazduh, vodu ili zemljište u većoj meri ili na širem prostoru. Ovo je osnovni oblik krivičnog dela.

Radnja izvršenja krivičnog dela se sastoji u zagađenju vazduha, vode ili zemljišta u većoj meri ili na širem prostoru. Pod zagađenjem treba podrazumevati takve aktivnosti kojima se vazduh, voda i zemljište dovode u stanje u kome postaju opasni za život ili zdravlje ljudi, odnosno za opstanak biljnog ili životinjskog sveta.

Načini izvršenja krivičnog dela mogu biti različiti. Na primer ispuštanje štetnih otpadnih voda, sagorevanje opasnih materija kojima se zagađuje vazduh itd.

Radnja izvršenja može biti svaka ona radnja kojom se može prouzrokovati posledica a to je zagađenje vazduha, vode ili zemljišta u većoj meri ili na širem prostoru.

Sistem zaštite životne sredine uređen je i Zakonom o zaštiti životne sredine⁷⁰ koji ističe da pod zagađivanjem životne sredine treba da podrazumeva unošenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu, izazvanu ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima koje ima ili može imati štetne posledice na kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi.

Za postojanje krivičnog dela potrebno je da je zagađenje učinjeno u većoj meri ili na širem prostoru. Po ovom obeležju krivično delo se razlikuje od brojnih prekršaja i privrednih prestupa koji se odnose na zagađivanje čovekove sredine.

Ukoliko nije došlo do zagađenja vazduha, vode ili zemljišta u većoj meri ili na širem prostoru postoji prekršaj ili privredni prestup. Takođe, neophodno je da je do zagađenja vazduha, vode ili zemljišta došlo nekom radnjom koja se sastoji u kršenju propisa o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine.

3. OBLICI IZVRŠENJA KRIVIČNOG DELA

Krivično delo je izvršeno kada je došlo do zagađenja vazduha, vode ili zemljišta u većem obimu ili na širem prostoru, kršenjem propisa o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine.

Teži oblik postoji ako je nastupila teža posledica, odnosno ako je došlo do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera ili do zagađenja životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi. Kazna propisana za teži oblik je zatvor od jedne do osam godina i novčana kazna.

Nehatni oblik kvalifikovan težom posledicom, postoji ukoliko je usled izvršenja nehatnog oblika došlo do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera ili do zagađenja životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi. Kazna je zatvor od šest meseci do pet godina i novčana kazna.

Krivičnopravna zaštita životne sredine i pored brojnih krivičnih dela iz ove grupe, ipak nije sveobuhvatna. Tako, ona ne pruža zaštitu od buke kao važnog oblika ugrožavanja životne sredine.

Bitno je istaći da ima i nekoliko inkriminacija u sporednom krivičnom zakonodavstvu kojima se štiti životna sredina. To su odgovarajuće odredbe Zakona o rudarstvu⁷¹ i Zakona o vodama⁷².

4. ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U SKLADU SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE

Pristupanje Evropskoj uniji (EU) počiva na širokom konsenzusu koji je potvrđen u Narodnoj skupštini Republike Srbije donošenjem Rezolucije o pridruživanju Evropskoj Uniji ("Sl. glasnik RS", br. 112/2004 - dalje: Rezolucija).

U tački 4) ove rezolucije navodi se da će usklađivanje zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU biti prioritet u radu Narodne skupštine Republike Srbije, uključujući i uvođenje posebnih procedura za poboljšanje efikasnosti tog procesa.

Pravne tekovine EU, odnosno komunitarno pravo ("Acquis communautaire") sadrže i posebne propise o zaštiti i unapređenju životne sredine ("Acquis communautaire on Environment").

Imajući u vidu da se u Evropi integrišu ekonomski i ekološki ciljevi i potrebu da se u našoj zemlji uspostavi efikasan sistem zaštite životne sredine i stvore povoljni uslovi za nove investicione projekte i učešće stranog kapitala, Narodna skupština Republike Srbije, 2004. godine je donela četiri zakona iz oblasti zaštite životne sredine koji su harmonizovani sa propisima EU: Zakon o zaštiti životne sredine,

16/90, 26/91 - odluka USJ br. 197/87, 75/91 - odluka USRS br. 58/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/2002, 11/2002 - ispr., 80/2002 - dr. zakon, 39/2003 i 67/2003)

⁷⁰ ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon i 72/2009 - dr. zakon)

⁷¹ ("Sl. glasnik RS", br. 44/95, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 34/2006 i 104/2009)

⁷² ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010)

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Ugroženost životne sredine je jedan od vodećih globalnih problema i stoga je na međunarodnom planu pokrenut niz aktivnosti radi donošenja adekvatne zakonske regulative.

Međunarodna briga za zaštitu i očuvanje životne sredine sadržana je i u Zakonu o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (dalje: Ugovor).

Iako osnov Ugovora čini obrazovanje Energetske zajednice, značajno mesto je posvećeno očuvanju i unapređenju životne sredine u vezi sa gasom i električnom energijom i sa njima povezanom energetsom efikasnošću i obnovljivim izvorima energije.

Republika Srbija je u obavezi da implementira zakonodavstvo EU koje se odnosi na zaštitu životne sredine do određenog roka: treba da se implementira Direktiva Saveta 85/337/EEC od 27.6.1985. godine o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, sa izmenama i dopunama iz Direktive Saveta 97/11/EC od 3.3.1997. godine i Direktiva 2003/35/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 26.5.2003.⁷³, član 4(2) Direktive 79/409/EEC Saveta od 2.4.1979. godine o očuvanju divljih ptica⁷⁴, Direktiva Saveta 1999/32/EC od 26.4.1999. godine koja se odnosi na smanjenje sadržaja sumpora u pojedinim tečnim gorivima i koja menja i dopunjuje Direktiva 93/12/EEC⁷⁵ i Direktiva 2001/80/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 23.10.2001. godine o ograničenju emisija određenih zagađivača u vazduhu iz velikih ložišta⁷⁶.

5. POSLOVI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Usvajanjem seta zakona iz oblasti zaštite životne sredine sredinom 2009. godine uspostavljen je sistem zaštite životne sredine delom i od strane organa lokalne samouprave. Ovde ćemo istaći nekoliko opštih stavova o sadržini i prirodi poslova jedinica lokalne samouprave u oblasti zaštite životne sredine:

- poslove strateško-programskog karaktera i prirode, u koje spadaju npr. poslovi koji se tiču učešća u izradi odgovarajućih strategija i planova širih teritorijalnih jedinica pokrajine i države u oblasti zaštite životne sredine, donošenja sopstvenih planova i programa upravljanja prirodnim resursima i dobrima, obaveze da odrede uslove i mere zaštite životne sredine u prostornim i urbanističkim planovima, na zahtev organa nadležnog za pripremu i donošenje plana, kao i da, u okviru svojih prava i dužnosti, određuju vrste planova i programa za koje se izrađuje strateška procena uticaja i sl;

- poslove normativno-organizacione prirode, u koje pripadaju uređivanje, obezbeđivanje, organizovanje i neposredno sprovođenje upravljanja, u skladu sa sistemom zaštite životne sredine, određenim oblastima ili predmetima zaštite, kao što je npr. upravljanje otpadom, oblast zaštite od buke, zaštita vazduha, uređivanje visine i postupka naplate usluga u pojedinim oblastima itd;

- poslove upravno-pravnog karaktera, u koje spada izdavanje i oduzimanje dozvola, odobrenja i drugih akata kojima se vrši neposredna upravna delatnost u zaštiti životne sredine, vode javne evidencije i propisani registri i sl;

- poslove inspekcijskog nadzora, koje organi jedinica lokalna samouprave vrše, prema svim navedenim zakonima, kao poverene poslove državne uprave, što je u skladu sa članom 4. Zakona o državnoj upravi⁷⁷ i čl. 21. i 22. Zakona o lokalnoj samoupravi⁷⁸, i to kada se radi o pitanjima, slučajevima i objektima za koje organi jedinica lokalne samouprave daju dozvole, odobrenja i sl., a vrše i nadzor i kontrolu mera postupanja pravnih i fizičkih lica u zaštiti životne sredine, kada se to postupaње vrši, a mere preduzimaju, na osnovu opštih ili pojedinačnih akata organa jedinica lokalne samouprave.

- poslove izveštavanja i dostavljanja podataka državnim i drugim organima npr. ministarstvu i odgovarajućim agencijama, kako bi se ostvario integralan uvid i praćenje ostvarivanja celine sistema zaštite životne sredine kao i zaštite u pojedinim oblastima i, na taj način, stvorili uslovi za usklađivanje mera i potrebne adaptacije u sistemu;

- poslovi obaveštavanja javnosti i građana, u koje spada obaveza nadležnog organa jedinice lokalne samouprave da obaveštava druge organe i organizacije i javnost putem elektronskih i štampanih medija kao i putem Interneta o planovima i kvalitetu zaštite, problemima i pitanjima koja su od interesa za

⁷³ zaključno sa danom stupanja na snagu Ugovora (Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003),

⁷⁴ (Article 4(2) of Directive 79/409/EEC of the Council of 2 April 1979 on the conservation of wild birds),

⁷⁵ do 31.12.2011. godine Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC

⁷⁶ do 31.12.2017. godine (Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants).

⁷⁷ ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005 i 101/2007)

⁷⁸ ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007)

javnost, a posebno o mogućnosti i nastanku akcidenata i merama da se oni otklone. Informacije koje se tiču stanja zaštite životne sredine, na taj način, dobile su karakter informacija od javnog značaja kojima raspolažu određeni organi državne i lokalne vlasti.

ZAKLJUČAK

Možemo zaključiti da set donetih zakona iz oblasti zaštite životne sredine, početkom novog milenijuma, doprinosi boljoj definisanosti i određenosti pojedinih postupaka i radnji.

Na ovaj način se i u domenu krivičnog pravne odgovornosti daje bolja osnova za određenje objekata zaštite, radnji izvršenja kao i obima i načina izvršenja krivičnih dela.

Usled tendencioznog pristupanja Evro-integracijama upravni organi Republike Srbije su nadležnosti u pogledu zaštite životne sredine poverili delom organima lokalne samouprave čime je potreba za primenom krivičnih sankcija umanjena.

Prevashodno kada je u pitanju određivanje pravne prirode poslova organa jedinica državne uprave, odnosno da li se radi o izvornim ili poverenim poslovima lokalne samouprave.

U vezi sa tim, po našem mišljenju, tamo gde posao nije predviđen kao posao države ili teritorijalne autonomije, odnosno nekog državnog organa, regulatornog tela (agencije) ili stručne, naučne i druge organizacije ili ustanove i sl. ili se takvo što ne može sistemskim tumačenjem zaključiti predstavlja prostor višeg rizika po životnu sredinu gde se primenjuju krivične sankcije.

Zbog ovako širokog spektra dela koja utiču na očuvanje životne sredine potrebno je da Republika Srbija u što kraćem vremenu ratifikuje Konvenciju, kao i ostale međunarodne ugovore koje nije ratifikovala kako bi se postojeći međuprostor višeg rizika smanjio.

LITERATURA

1. Jovanović-Gavrilović B. Economic Growth with Human Face, Faculty of Economics, Belgrade, 2003.
2. Milojević I, Cvijanović D, Cvijanović G, Economic aspect of global ecological problems solving, Poslovna politika, 2010.
3. Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Strasbourg, 1998.
4. Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009)
5. Zakon o rudarstvu ("Sl. glasnik RS", br. 44/95, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 34/2006 i 104/2009)
6. Zakon o vodama ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010)
7. Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon i 72/2009 - dr. zakon)
8. Krivični zakon Republike Srbije ("Sl. glasnik SRS", br. 26/77, 28/77 - ispr., 43/77 - ispr., 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 i 21/90 i "Sl. glasnik RS", br. 16/90, 26/91 - odluka USJ br. 197/87, 75/91 - odluka USRS br. 58/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/2002, 11/2002 - ispr., 80/2002 - dr. zakon, 39/2003 i 67/2003)
9. Rezolucija o pridruživanju Evropskoj Uniji ("Sl. glasnik RS", br. 112/2004)
10. Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005 i 101/2007)
11. Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007)
12. Manigodić M., "Robni i uslužni žigovi", Beograd, 2001

Ivan Milojević⁷⁹

Abstract

Environmental protection requires the need for normative regulation and its implementation in the positive law of each country.

Criminal law is not applied until there are other means and ways to be a good protection. Bearing in mind that a man is entitled to a preserved environment, the state applicable legal standards protect and regulate environmental different branches of law.

When it comes to the most dangerous forms of threats to the environment appears as a necessary use of criminal law, as suggested by numerous international documents.

For suppression of crimes which pollute the environment of particular importance is the Council of Europe Convention on the criminal protection of the environment on the application of which will be specifically addressed.

Keywords: environment, legal protection, international conventions.

⁷⁹ Ivan Milojević, Ph.D., Associate professor, Modern Business School, Belgrade, Serbia, Email: drimilojevic@gmail.com

Uputstvo za autore radova za časopis "ODITOR"
CENTRA ZA EKONOMSKA I FINANSIJSKA ISTRAŽIVANJA

NASLOV RADA
(u najviše dva reda)

OPŠTE NAPOMENE: Časopis "ODITOR" sadrži originalne naučne radove, pregledne članke kao i saopštenja iz svih oblasti menadžmenta, finansija i prava (čiji podnaslov glasi: menadžment, finansije i pravo).

Rukopis rada je potrebno pripremiti po ugledu na tekst ovog uputstva i tako olakšati pripremu za štampu, a sebi uštedeti naknadne izmene i dorade.

Rukopis rada, na srpskom jeziku, pisano fontom Arial šalje se na recenziju bez prve strane na kojoj su označena imena autora. Tekst mora biti logičan, jasan i jezički čist i bez slovnih grešaka.

Stavovi izneti u tekstu objavljenom u časopisu predstavljaju isključivo mišljenje autora i isključivo su u odgovornosti autora.

Rezime: Tekst rezimea mora biti napisan u veličini do 100 reči. Rezime sadrži: osnovni pregledni tekst i ključne reči, rezime je potrebno prevesti na engleski jezik.

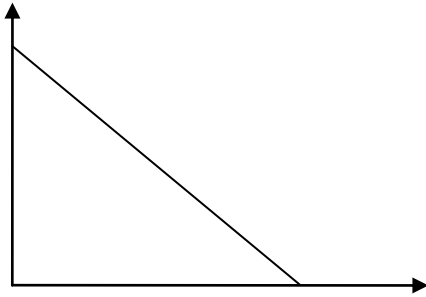
Ključne reči: Uputstvo, rad, veličine od 3 do 5 reči.

Priprema rukopisa:

- Prva stranica rada rezervisana je samo za podatke o autorima, rad se piše tek od druge strane. Podaci o autorima priloga čine njihova naučna i akademska zvanja i naziv institucija (preduzeća) u kojoj su zaposleni, pišu se ispod naslova na prvoj strani i slovima veličine 12;
- Radovi ne smeju biti duži od 12 kucanih strana, uključujući tekst, slike, grafikone, tabele i ostale priloge. Rukopisi se kucaju proredom 1 na papiru formata A4. Leva, desna, gornja i donja margina treba da budu široke 2,0 santimetara;
- U časopisu se objavljuju samo stručni i naučni radovi koje recenzenti preporuča za štampu;
- Naslov rada na srpskom jeziku piše se na sredini druge strane, dva proreda od gornje margine, veličine slova 14 (**boldovano**);
- Rezime i apstrakt pišu se u prostoru koji je 2,0 santimetara odmaknut od leve i desne margine, kurzivom (*italic*) i veličinom slova 10 na gore navedeni način;
- Ključne reči treba da ukazuju na problematiku istraživanja u radu. Treba ih navesti azbučnim redom i odvojiti zapetama;
- Novi red se uvlači i odvaja od prethodnog pasusa za prored 1 (single);
- Podnaslov pisati veličinom fonta Arial 12;
- Rad kucati proredom od 1, a margine poravnati (Justified). Preporučuje se font Arial veličine 10;
- Ukoliko se pojavi potreba za dodatnim uputstvima i objašnjenjima u radu ili pozivanje na literaturu, navodi se u fusniči koje se numerišu arapskim brojevima;
- Strane se numerišu na sredini u donjem delu strane,
- Šeme, grafikoni, pregledi i tabele moraju imati broj i legendu;
- Jednačine u tekstu pisati numeričkim oznakama na sredini teksta, npr:

$$P = \frac{Ic*\sqrt{Q}}{\int M - W}$$

- Slike prikazivati na sledeći način, npr:



Slika 1. Naziv

Tabele:

- Tabele treba označiti arapskim brojevima. Naslov tabele treba da objašnjava njen saržaj;
- Za tabele za koje su podaci preuzeti od stručnog izvora navesti na dnu tabele izvor i godinu za koju su podaci uzeti;
- Napomene treba naznačiti ispod izvora podataka;
- Na odgovarajućem mestu u tekstu na koji se odnosi navodi se broj tabele;

Literatura:

- Literatura se u tekstu navodi na dnu stranice u fusnoti (autor, naziv izvora, izdavač, godina izdanja i broj strane);
- Spisak literature se daje na kraju rada azbučnim (abecednim) redom kao na primer:
 1. Fridman M., Teorija i monetarna politika, Rad, Beograd, 1973,
 2. Milovanović S., Carić M., Makroekonomija, Univerzitet „Privredna akademija“, Novi Sad, 2007;
- Reference u tekstu treba da uključe prezimena autora i godinu izdanja. U slučajevima kada postoje dva autora treba ih oba navesti, dok u slučaju da postoje tri do pet autora potrebno je navesti prvog autora i naznačiti sa dr. ili latinskom skraćenicom: „at al.“. Kada postoji pet i više autora izvora potrebno je umesto njihovih prezimena napisati „grupa autora“;
- Internet adrese potrebno je navesti kompletno u originalnim nazivu.

Napomena:

Radove slati na sledeće načine:

- Elektronskom poštom na e-mail: cefibeograd@gmail.com ,
- Poštom: Centar za ekonomska i finansijska istraživanja, za časopis “ODITOR”, Prvomajska 48/6, 11080 Zemun, Beograd

Za potrebne informacije javite se na kontakt telefon: 063/7233440 ili 060/0972193.

Radove je potrebno dostaviti redakciji časopisa u elektronskoj formi u formatu za Microsoft Word (*.doc).