

## 5. FISKALNA POLITIKA I EKONOMSKI RAZVOJ CRNE GORE

*Milorad Katnić\**

**Sažetak:** Državna potrošnja na nivou od preko 40% BDP-a predstavlja ograničenje stvaranju povoljnog ekonomskog ambijenta i dinamičnom razvoju Crne Gore. Nagli pad ekonomske aktivnosti prouzrokovao je veća davanja (socijalna davanja usljed povećanja nezaposlenosti, pomoć privredi i finansijskom sektoru i sl.) i uslovio smanjenje budžetskih prihoda. Time je, osim strukturnih dugoročnih problema, postojeći budžet postao neodrživ u kratkom i srednjem roku. Mjere obustavljanja novog zapošljavanja, „zamrzavanja” plata i penzija, smanjenja kapitalnih i tekućih rashoda, kao i povećanja zaduženja, predstavljaju kratkoročno rješenje, ali ne i dugoročnu soluciju. „Dublje” i fundamentalnije reforme su neophodne kako bi državne finansije bile održive i, što je posebno važno, u funkciji ekonomskog razvoja.

Uvođenje novih fiskaliteta i povećanje postojećih poreza nije poželjno rješenje kao instrument balansiranja budžeta. Državni sektor je već predimenzioniran, a državna potrošnja veliki teret za građane i privredu. Cilj svake fiskalne mjere i ukupne reforme trebalo bi da se sastoji iz dva, uobičajeno naizgled suprotstavljena cilja – budžetska racionalizacija koja će u dugom roku svesti ukupnu potrošnju na 25% BDP-a, praćena povećanjem kvaliteta javnih usluga. Realizacijom ova dva cilja omogućilo bi se dalje unapređenje poreskog sistema i stvaranje konkurentnog i atraktivnog ukupnog poslovnog ambijenta. Time bi se stvorili uslovi za brz i održiv dugoročni razvoj, odnosno povećanje blagostanja za najveći broj građana Crne Gore.

**Ključne riječi:** *fiskalna politika, državna potrošnja, poreski teret, ekonomski razvoj*

**Abstract:** Public spending of more than 40% of GDP presents obstacle to the creation of prosperous economic environment and dynamical development of Montenegro. Sudden decrease in economic activity created pressure on higher transfers (social transfers due to increase of unemployment, support to real and financial sector, etc) and caused decrease in budget revenues. That led to long term structural problems and current budget became non sustainable in short and middle term. Measures of suspension of creation new employment in public sector, „icing” of salaries and pensions, decrease of capital and current expenditures, and increase in borrowing present short term but not long term solution.

---

\* Dr Milorad Katnić, Ministarstvo finansija; Fakultet za međunarodnu ekonomiju, finansije i biznis, UDG, Podgorica

„Dipper” and more fundamental reforms are necessary so public finance would be sustainable and what is even more important to lead to the economic development.

Introduction of new taxes and increase in current taxes is not desirable solution as an instrument for balancing of budget. Public sector is already over dimensioned, and public spending is big burden for citizens and economy. Goal of every fiscal measure and total reform should be consistent of two, at first glance opponent, goals – budget rationalization, that will in long run decrease public spending on the 25% of GDP that is followed by increase in quality of public services. Implementation of these two goals would lead to further improvement of taxing system and creation of competitive and attractive overall business environment. That would create conditions for new and sustainable long term development, which presents increase in the welfare for highest number of citizens of Montenegro.

**Key words:** *fiscal policy, public spending, tax burden, economic development*

## 5. 1. UVOD

Rad ima za cilj da formuliše politiku koja će fiskalni sistem Crne Gore transformisati od trenutnog izazova održivosti ka fiskalnoj politici u funkciji ekonomskog razvoja. Ekonomski razvoj je u funkciji poboljšanja životnog standarda građana, a kao indikator postignutog progresa koristi se ekonomski rast<sup>1</sup>. U tom smislu ekonomski rast se ne posmatra kao cilj za sebe, niti za pojedinca, niti za državu. On treba da obezbijedi blagostanje, sigurnost, zadovoljavanje raznovrsnih potreba i visokog kvaliteta života. U srednjem, a posebno dugom roku, benefiti visokih stopa ekonomskog rasta raspodjeljuju se na sve građane jedne zajednice. Ova raspodjela nije linerna, ali podaci pokazuju da najsiromašniji građani u bogatim državama imaju značajno veće nivoe dohotka i životnog standarda nego što to imaju stanovnici nerazvijenih država koje su bilježile niske stope rasta.

Rad je podijeljen na tri dijela. Prvi dio rada predstavlja pregled relevantnih empirijskih istraživanja koja analiziraju fiskalnu politiku i njene posljedice na ekonomski razvoj (ekonomski rast<sup>2</sup>). Drugi dio rada je koncentrisan na analizu aktuelne fiskalne pozicije Crne Gore sa aspekta njene održivosti. Osnova za utvrđivanje fiskalne održivosti su istorijski podaci i trenutne politike u kontekstu tekuće ekonomske krize. Podaci se odnose na period od 2001. godine, od kada se u najvećem dijelu mogu konzistentno pratiti. U završnom, trećem dijelu rada, predlažu se politike koje

<sup>1</sup> Uobičajena definicija ekonomskog rasta podrazumijeva apsolutni porast, odnosno povećanje godišnjeg neto proizvoda jedne ekonomije. Ako veličina neto proizvoda raste, ali sporije nego stanovništvo, obično se to naziva ekstenzivnim rastom. Kada raste dohodak po glavi stanovnika, tada stanovništvo u prosjeku ostvaruje veći dohodak i ovo vodi povećanju blagostanja, kroz mogućnost da se ostvari veća potrošnja i bolji materijalni uslovi života. Ovakav rast se obično naziva intenzivnim, i on je predmet analize ovog poglavlja. (Razlikovanje ekstenzivnog i intenzivnog rasta na interesantan način prikazano je kod E. Jones-a (2003), str. XXXI i XXXII)

<sup>2</sup> U nastavku dokumenta pojmovi ekonomski rast i ekonomski razvoj korišćeni su kao sinonimi.

Crna Gora treba da implementira kako bi se stvorio pogodan ambijent za dinamičan ekonomski razvoj.

## 5. 2. FISKALNA POLITIKA I EKONOMSKI RAZVOJ

Razlike u nivou bogatstva među državama i dinamika njihovog progresa ne zavise mnogo od resursa kao što su zemlja, rad, kapital. Ovi činioci objašnjavaju samo mali dio slike. Mikro i makroevencija sugerise da efikasnost kojom jedna zajednica koristi ove resurse da proizvede dobra i usluge igra primarnu ulogu<sup>3</sup>.

Adekvatne institucije, koje podrazumijevaju: vladavinu prava, zaštitu vlasničkih prava i tržišno orijentisanu ekonomiju, podstiču inovacije i tehnološki progres, što vodi akumulaciji kapitala, povećanju zaposlenosti i rastu produktivnosti. Suprotno, slab institucionalni aranžman i slabe politike obeshrabruju investicije, inovacije, zapošljavanje i akumulaciju kapitala, što sve vodi usporavanju ekonomskog rasta.

Balcerowicz (2006), na osnovu analize više studija, zaključuje da ne postoji siromašna zemlja koja je napredovala sa „statist” inistitucionalnim sistemom<sup>4</sup>, kao i da su se svi uspješni primjeri održivog ekonomskog rasta desili u uslovima više ili manje slobodnog tržišnog sistema, odnosno za vrijeme ili poslije tranzicije ka njemu. Slično, Henke<sup>5</sup> ističe da referentne studije ne poriču da obilni prirodni resursi, dobro obučena radna snaga i dostupnost novih tehnologija može pozitivno uticati na rast. Međutim, samo ovi faktori nijesu niti potreban niti dovoljan uslov za rast. Ako su resursi ključna determinanta bogatstva nacionalne ekonomije, Venecuela bi bila bogata, a Tajvan siromašan. Ukoliko bi dostupnost tehnologiji garantovala uspjeh, Sovjetski Savez bi još uvijek postojao kao ekonomski snažna država. Njegove analize se fokusiraju na prirodu institucija i strukturu pravila i normi koje utiču na ekonomsko ponašanje, kao na način razumijevanja procesa razvoja. Ove studije ponovo otkrivaju Smitovu prastaru pronicljivost da su ekonomske slobode krucijalan uslov za održiv i snažan ekonomski rast<sup>6</sup>.

Dok su mnoge institucije i njihov kvalitet teško mjerljivi i nedefinisani, veličina državne potrošnje i fiskalni teret mogu se kvantifikovati. Ovo omogućava kvantitativno istraživanje i analizu uticaja države i njenih politika na ekonomski rast.

<sup>3</sup> Detaljnije pogledati Parente (2008).

<sup>4</sup> Ovaj sistem uključuje: režim zatvorenih vlasničkih prava, odnosno nemogućnost osnivanja privatnih firmi; sistem sa dominantnim državnim sektorom i veoma limitiranu konkurenciju usljed lošeg regulatornog okvira; restriktivnu regulativu koja je smetnja za nove tehnologije; rigidno tržište rada; limitiranu zaštitu vlasničkih prava; prisutan značajan sektor sive ekonomije; institucionalne slabosti koje vode čestim makroekonomskim poremećajima.

<sup>5</sup> Steve H. Hanke and Stephen J. K. Walters, *Economic Freedom, Prosperity, and Equality: A Survey*, <http://www.cato.org/pubs/journal/cj17n2-1.html>.

<sup>6</sup> O uticaju (kvaliteta) institucija i ekonomskih sloboda na ekonomski rast pogledati *2009 Index of Economic Freedom*, The Wall Street Journal and The Heritage Foundation, 2009.

Relevantna empirijska istraživanja upućuju na to da velika državna potrošnja, kao i njeno povećanje, negativno utiču na ekonomski razvoj. U traženju odgovora na pitanja uticaja državne potrošnje na socioekonomske indikatore, Tanzi i Schuknecht (1997) su države podijelili u tri grupe. Prvu grupu predstavljaju zemlje sa javnom potrošnjom većom od 50% BDP-a. U drugu grupu svrstane su zemlje sa javnom potrošnjom između 40 i 50% BDP-a, dok treću grupu čine zemlje čija je javna potrošnja niža od 40% BDP-a. Zemlje iz prve grupe su nazvane zemljama sa „velikom” državom (velikom državnim potrošnjom)<sup>7</sup>, iz druge grupe sa srednjom<sup>8</sup>, a iz treće grupe sa malom državom<sup>9</sup>.

Tabela 5. 1. Uticaj veličine države na ekonomske i socijalne indikatore u industrijskim zemljama, 1913–1990.

Indikator	Veličina države		
	Velike	Srednje	Male
Ukupna javna potrošnja u % BDP	55,1	44,9	34,6
<i>Ekonomski indikatori:</i>			
Realni rast BDP-a	2	2,6	2,5
Inflacija	3,9	3,7	3,7
Stopa nezaposlenosti	8,5	11,9	6,6
Javni dug	79	59,9	53,3
<i>Socijalni indikatori:</i>			
Očekivano trajanje života (godina)	77	77	77
Smrtnost odojčadi na 1000 novorođenih	6,7	7,1	6,4
Pohađanje srednje škole	92,8	99,1	89
Podjela prihoda među 40% najsiromašnijih	24,1	21,6	20,8

Izvor: Tanzi, Schuknecht (1997)

Analiza je pokazala da visoka državna potrošnja ne generiše poboljšanje socioekonomskih indikatora. Države sa manjom državnom potrošnjom generalno pokazuju bolje vrijednosti ekonomskih i socijalnih indikatora nego države sa većom državnom potrošnjom. Jedini indikator koji ima pozitivnu korelaciju sa većom državnom potrošnjom jeste podjela prihoda među 40% najsiromašnijih u populaciji.

Jedno od najobuhvatnijih istraživanja, sprovedeno od strane Gvartneja, Holkomba i Lavsona (1998), pokazalo je da postoji stalna, snažna negativna korelacija između nivoa javnih rashoda i rasta bruto domaćeg proizvoda. Ovo istraživanje je obuhvatilo 23 zemlje, koje su najduže članice OECD-a u vremenskom periodu od 1960. do 1996. godine. Kako autori navode, za razliku od većine država širom svijeta, u 23 države obuhvaćene ovim istraživanjem institucionalni okvir i nivo dohotka je relativno sličan. U političkom smislu sve ove države su stabilne demokratije, sa ra-

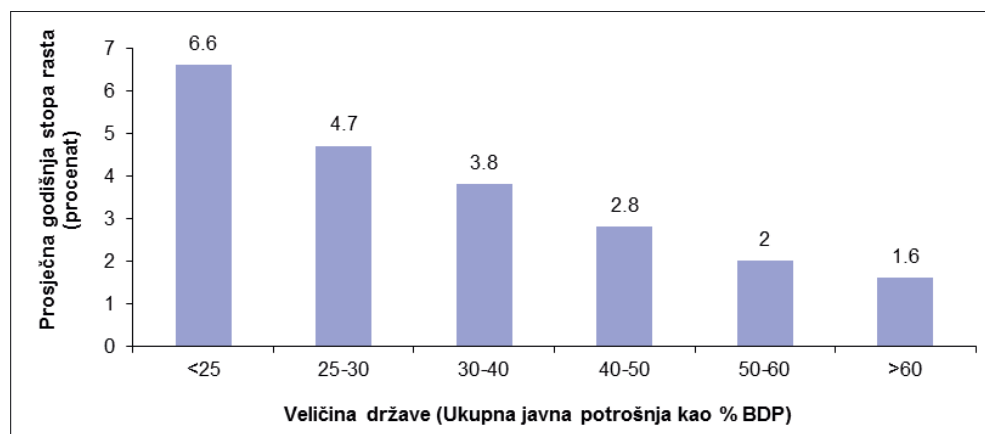
<sup>7</sup> Belgija, Italija, Norveška, Holandija i Švedska

<sup>8</sup> Austrija, Kanada, Francuska, Njemačka, Irska, Novi Zeland i Španija

<sup>9</sup> Australija, Japan, Švajcarska, Velika Britanija i SAD

zviženom vladavinom prava. Monetarni aranžmani su bili dovoljno stabilni kako bi se izbjegla hiperinflacija u periodu nakon II svjetskog rata. U pogledu međunarodne trgovine, OECD su usvojile liberalne politike u skladu sa pravilima GATT-a. Uprkos ovim sličnostima, veličina državne potrošnje, kao udio u BDP-u, značajno se razlikuje, kako među državama tako i kroz vremenske periode.

U periodu od 37 godina, među zemljama OECD-a, zabilježen je 81 slučaj u kojima je ukupna državna potrošnja iznosila ispod 25% BDP-a. Prosječna stopa rasta u zemljama iz ove kategorije iznosila je 6,6%. Sa većim nivoima državne potrošnje stope privrednog rasta opadaju. Na nivou potrošnje između 25 i 30% BDP-a prosječna stopa rasta iznosila je 4,7%; potrošnja od 30 do 40% BDP-a vodila je prosječnom rastu od 3,8%; od 40 do 50% BDP – 2,8%; od 50 do 60% – 2%, a u slučajevima gdje je državna potrošnja iznosila preko 60% BDP-a prosječni rast BDP-a iznosio je 1,6%.

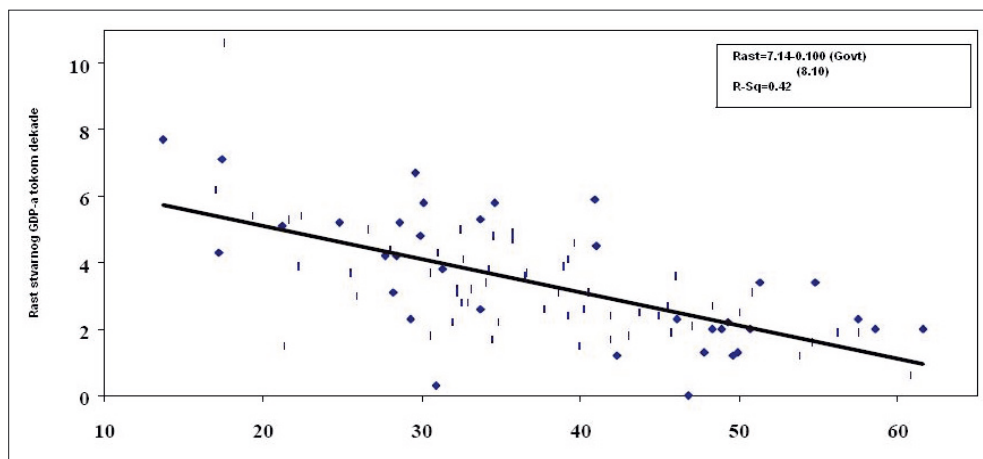


Slika 5. 1. Veličina države i prosječna godišnja stopa rasta za OECD zemlje, 1960–1996.

Izvor: *Gwartney, Holcombe and Lawson (1998)*

Rezultati analize su prikazani i na narednoj slici. Na apcisi je prikazana visina državne potrošnje u %BDP na početku decenije, a na ordinati stopa realnog rasta tokom iste decenije. Slika prikazuje ukupno 92 tačke – četiri tačke za po svaku od 23 OECD države – po jedna za svaku od četiri posmatrane decenije (od 1960. do 2000. godine).

jasno je vidljiva negativna veza između visine državne potrošnje i dugoročnog rasta BDP-a. Linija povučena među tačkama je linija regresije koja je dobijena metodom najmanjih kvadrata i ona pokazuje odnos između veličine države i dugoročnog realnog rasta BDP-a. Nagib linije (minus 0.100) ukazuje na to da deset procentnih poena povećanja državne potrošnje kao udjela u BDP-u, vodi u prosjeku, smanjenju ekonomskog rasta za jedan procentni poen. Koeffcijent determinacije ( $R^2$ ) od 0,42 znači da državna potrošnja sama objašnjava 42% promjena ekonomskog rasta



Slika 5. 2. Veća državna potrošnja smanjuje ekonomski rast među OECD zemljama  
Izvor: Gwartney, Holcombe and Lawson (1998)

za posmatrane zemlje u ovom četrdesetogodišnjem periodu. Posebno je interesantno da analiza ne pronalazi primjer pri kojem niska državna potrošnja vodi usporevanju ekonomskog rasta. U posmatranom periodu, šest je slučajeva u kojima su državni rashodi značajno ispod 20% BDP-a. Za pet od šest slučajeva rast ne da nije bio nizak (usporen), već je bio iznad, a jedan neznatno ispod najboljih prosječno ostvarenih rezultata za ove četiri decenije.

Koristeći podatke za sve države obuhvaćene analizom, Gwartnej, Holcomb i Lawson su postavili regresioni model u kojem je zavisna varijabla realni rast BDP-a za vrijeme jedne decenije, a nezavisne varijable su državna potrošnja kao udio u BDP na početku decenije i promjena u državnoj potrošnji kao udio u BDP-u tokom decenije. Kao i u prethodno prezentovanom regresionom modelu, svaka država je shodno ovoj metodologiji imala četiri opservacije. Regresioni model pokazuje snažnu negativnu vezu između visine udjela državne potrošnje u BDP-u i stope ekonomskog rasta za vrijeme analiziranog perioda sa statistikom od 8,14 (pokazujući tačnost sa sigurnošću od 99%). Rezultati pokazuju slabiju ali takođe statistički značajnu vezu (sa više od 90% sigurnosti u tačnost) između promjena u državnoj potrošnji i realnog rasta BDP-a. Podaci do kojih su došli pokazuju da povećanje državne potrošnje od jednog procentnog poena na početku decenije vodi smanjenju stope rasta za 0,11 procentnih poena tokom decenije. Dodatno, povećanje državne potrošnje tokom decenije smanjuje rast za dodatnih 0,046 procentnih poena. Time rast državne potrošnje za 10% BDP-a u dugom roku vodi smanjenju stopa rasta za 1,15 procentnih poena.

Slična analiza, rađena od istih autora, koja je obuhvatila 60 zemalja, uključujući manje razvijene i visokorazvijene industrijske zemlje za period 1980-1995, potvrdila je postojanje visokokorelisane negativne veze između visine javne potrošnje i stopa

rasta. Ova analiza je pored uticaja visine državne potrošnje i promjene visine državne potrošnje na ekonomski rast obuhvatila i još četiri nezavisne varijable: a) sigurnost imovinskih prava; b) stopu inflacije; c) obrazovanje (investicije u humani kapital) i d) investicije u fizički kapital. Ostale varijable su uključene u model sa ciljem da pomognu boljem razumijevanju i „izolaciji” uticaja državne potrošnje na ekonomski rast. I ova analiza je potvrdila da povećanje državne potrošnje, za 10 procentnih poena na početku perioda, vodi smanjenju godišnjeg ekonomskog rasta, za šest deseti- na procentnog poena tokom čitavog petnaestogodišnjeg perioda. Koeficijent promjene visine državne potrošnje između 1980. i 1985, kao i između 1985. i 1990, pokazuje da povećanje državne potrošnje za 10 procentnih poena tokom svakog od ovih perioda smanjuje godišnju stopu realnog rasta BDP-a za 1,15 procentna poena tokom perioda od 1980. do 1995.

Analiza upućuje na to da povećanje godina obrazovanja, u periodu od 1980. do 1995, ima pozitivan efekat na ekonomski rast, sa sigurnošću od 95%, a sličan zaključak se može izvući i za investicije. Takođe je utvrđena jaka i pozitivna veza i između sigurnosti imovinskih prava i ekonomskog rasta. Statistička veza između inflacije i ekonomskog rasta nije jaka. Autori analize zaključuju da osnovne funkcije sadržane u ovim elementima državne intervencije (zaštita imovinskih prava i investicije u humani i fizički kapital) imaju vitalan uticaj na efikasno funkcionisanje tržišne ekonomije. Istovremeno oni upućuju da dok u teoriji državna potrošnja može biti suviše mala da obezbijedi uslove za ekonomski rast, ovo istraživanje nije to potvrdilo. Suprotno, podaci pokazuju daveće stope rasta bilježe države sa najnižom državnom potrošnjom, što je predstavljeno u narednoj tabeli.

Tabela 5. 2. Visina državne potrošnje (1975–1995) za 10 država sa najvećim stopama ekonomskog rasta tokom 1980–1995.

Država	Ukupna državna potrošnja kao % BDP (Državni rashodi koji nijesu investicioni su prikazani u zagradama)				
	1975.	1980.	1990.	1995.	Promjena 1975-1995.
Južna Koreja	21,0 (15,3)	22,2 (14,4)	19,0 (11,6)	20,4 (10,6)	-0,6 (-4,7)
Tajland	17,5 (12,3)	23,0 (14,1)	17,1 (11,0)	18,1 (9,5)	0,6 (-2,8)
Tajvan	21,5 (14,0)	23,2 (14,0)	27,1 (16,3)	30,1 (19,3)	8,6 (5,3)
Singapur	23,2 (13,3)	23,1 (13,2)	21,7 (15,0)	14,4 (10,8)	-8,8 (-2,5)
Hongkong	19,0 (15,5)	20,9 (16,0)	16,0 (12,4)	17,6 (13,1)	-1,4 (-2,4)
Bocvana	35,1 (18,9)	33,9 (20,6)	36,2 (n. p.)	37,8 (n. p.)	2,7 (n. p.)

	Ukupna državna potrošnja kao % BDP (Državni rashodi koji nijesu investicioni su prikazani u zagradama)				
	Mauricijus	24,6 (18,9)	29,0 (20,6)	25,3 (13,8)	23,2 (13,9)
Kipar	32,9 (29,7)	29,1 (23,1)	29,8 (24,8)	33,8 (28,8)	0,9 (-0,9)
Indonezija	20,5 (12,5)	25,0 (14,3)	21,5 (12,2)	19,3 (9,8)	-1,2 (-2,7)
Malezija	36,2 (26,2)	37,7 (26,1)	32,7 (21,2)	32,3 (28,8)	-3,9 (2,6)
Prosjek	25,2 (17,7)	26,7 (17,6)	24,6 (15,4)	24,7 (16,1)	-0,5 (-1,6)

Izvor: Gwartney, Holcombe and Lawson (1998)

Prosječni godišnji rast za navedene države se kretao od 7,4%, koliko je iznosio u Južnoj Koreji, do 4,2% u Maleziji. Južna Koreja, najbrže rastuća ekonomija u svijetu, tokom ovog perioda imala je relativno stabilnu državnu potrošnju, koja se kretala između 20 i 22% BDP-a.

Potrošnja koja se nije odnosila na investicije pokazuje pad sa preko 15% na početku perioda na oko 10% na kraju analiziranog perioda, što znači da su rashodi preusmjeravani ka većim investicijama. Ukupni rashodi u drugoj najbrže rastućoj ekonomiji, Tajlandu, su za većinu perioda bili niži od 20% BDP-a, a takođe je prisutan trend povećanja investicione potrošnje, kao %BDP. Tajvan, treća država na listi najbrže rastućih, zabilježio je značajan rast državne potrošnje (sa 21,5% na 30,1% BDP-a), ali je zadržao ispod svjetskog prosjeka. Uz to potrošnja koja se ne odnosi na investicije zadržana je na ispod 20% BDP-a. Singapur i Hongkong, naredne dvije države sa najvećim stopama rasta, u posmatranom periodu su značajno oborile državnu potrošnju, i na kraju perioda (1995) su imale udio državne potrošnje u BDP značajno niže od 20%.

Preostalih pet država sa liste imale su veću državnu potrošnju nego prvih pet najbrže rastućih ekonomija svijeta, ali je i njihova potrošnja bila značajno niže od OECD prosjeka. Prosječni nivo državne potrošnje za deset najbrže rastućih ekonomija iznosio je 24,7% BDP-a 1995. godine, što je niže u odnosu na početku posmatranog perioda (1975), kada je prosječan nivo potrošnje iznosio 25,2% BDP-a.

Sve u svemu, države sa najbržim rastom tokom posmatranog dvadesetogodišnjeg perioda je karakterisala niska i relativno stabilna potrošnja u odnosu na udio u BDP-u. Ovakve karakteristike su još izraženije za prvih pet država, sa najvećim stopama rasta. Isključujući Tajvan, državna potrošnja za pet najbrže rastućih ekonomija je 1995. godine bila u prosjeku 20,1% BDP-a. Potrošnja koja se nije odnosila na investicije za pet najbrže rastućih ekonomija u prosjeku je bila niže od 13% BDP-a 1995. godine.



Ovo istraživanje nije našlo nijedan primjer niskog nivoa državne potrošnje koji je ugrozio „maksimalan” ekonomski rast. Pri čemu su među pet najbrže rastućih država svijeta za taj period bile Tajland, Singapur, Hongkong, koje su više godina zaredom imale državnu potrošnju koja se kretala oko 15% BDP-a. U nemogućnosti da, na bazi empirijskih podataka, pronađu visinu državne potrošnje koja maksimizira rast, ovi autori polaze od teorijskog pristupa. Polazeći od pristupa da osnovne (*core*) funkcije doprinose ekonomskom rastu, oni utvrđuju visinu potrošnje za ove namjene, koja je ujedno i optimalna. Tako oni u ove funkcije ubrajaju zaštitu života i imovine, nacionalnu odbranu, obrazovanje i infrastrukturu<sup>10</sup>. Bez obzira na to što značajan obim ovako definisanih osnovnih funkcija države može (efikasnije) vršiti privatni sektor, njihovi ukupni troškovi u SAD nikada nijesu premašili 20% BDP-a, a od 1980. godine nijesu iznosili preko 15% BDP-a.

Negativan uticaj povećanja državne potrošnje (velike državne potrošnje) na ekonomske indikatore potvrdila su i druga referentna istraživanja. Ekonometrijska studija Foklster i Henreksona (2001), objavljena u Evropskom ekonomskom pregledu 2001. godine, bazirana je na poprečnom presjeku regresionih vremenskih serija petogodišnjih vremenskih intervala, za dvadesetpetogodišnji period, od 1970. do 1995. Ova studija je obuhvatila bogate zemlje, najprije kroz uzorak od 23 zemlje OECD-a, a zatim proširena i na bogate zemlje izvan OECD-a. Zavisna varijabla je definisana kao BDP *per capita* na početku petogodišnjeg perioda, dok su posmatrane nezavisne varijable, državni rashodi i porezi uzeti kao petogodišnji prosjek. Analiza pokazuje značajnu negativnu vezu između visine državne potrošnje i ekonomskog rasta. Povećanje rashoda za 10 procentnih poena BDP-a vodi smanjenju ekonomskog rasta u iznosu od 0,7 do 0,8 procentnih poena, za 23 OECD zemlje. Proširivanjem uzorka na bogate zemlje izvan OECD grupe, rezultati su potvrđeni još snažnijim koeficijentom. Rast državne potrošnje od 10 procentnih poena vodio je usporavanju rasta BDP-a za jedan procentni poen. Rezultati ostaju nepromijenjeni uključivanjem najstrožih kriterijuma, i eliminacijom uticaja kao što su biznis ciklusi, demografija i sl.

Studija Svjetske banke iz 2007. godine, koja se odnosi na zemlje Istočne Evrope i Centralne Azije<sup>11</sup>, potvrđuje da visoka državna potrošnja usporava ekonomski rast, posebno u zemljama sa slabim upravljanjem. Visok nivo državne potrošnje može negativno uticati na ekonomski rast kroz neefikasnu alokaciju resursa. Istovremeno, visoka potrošnja vodi rigidnom budžetu, čineći održavanje fiskalnog balansa pod kontrolom teškim. Visoka potrošnja takođe vodi visokom oporezivanju, što vodi smanjenju podsticaja za štednju, investicije, inovacije i radnu aktivnost. Rezultati studije ukazuju na to da ovaj negativni efekat nije linearan. Veličina države do nivoa od jedne trećine BDP-a nije korelisana sa rastom, dok državna potrošnja iznad 35%

<sup>10</sup> Iako i sami konstatuju, obrazovanje i infrastrukturu može efikasno pružati i privatni sektor.

<sup>11</sup> The World Bank, *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, 2007.

BDP-a u principu ima negativan uticaj na ekonomski rast. Ova uslovljenost posebno važi za države sa slabom upravom. Stoga je za većinu tranzicionih zemalja preporuka da ograniče državnu potrošnju i oporezivanje na skromne nivoe ukoliko žele da podstaknu visoke stope ekonomskog rasta.

Barro i Martin (2004) su, analizirajući 112 zemalja u periodu od 1960. do 2000, došli do zaključka da državna potrošnja (koja ne uključuje potrošnju za odbranu i obrazovanje)<sup>12</sup> ima značajan negativan efekat na ekonomski rast. Njihova je procjena da će smanjenje državne potrošnje za iznos od 0,059 povećati stopu rasta za 0,004.<sup>13</sup> Georgios Karras (1996) je došao do zaključka da je optimalna državna potrošnja za „prosječnu” državu 23%, a da se kreće od 14% za države OECD grupacije do 33% za države Južne Amerike.<sup>14</sup>

Istovremeno, određene studije dolaze do zaključaka da empirijska evidencija ne upućuje na postojanje snažne veze između visine državne potrošnje odnosno promjena u visini državne potrošnje i ekonomskog rasta. Takođe, pojedine studije pokazuju da je ova veza pozitivna u kratkom roku<sup>15</sup>, dok neke dolaze do zaključka da postoji pozitivan uticaj i u dugom roku. U svom radu „Kritika kritike” Fölster i Henrekson (1999) analiziraju radove koji upućuju na pozitivnu vezu između državne potrošnje i ekonomskog rasta<sup>16</sup>, pronalaze brojne ekonometrijske probleme, koje „apstrahuju”, preispituju postavljene modele i podatke, i na kraju dolaze do zaključka da je veza između rasta i državne potrošnje ne samo negativna već i mnogo negativnija nego što su prvi rezultati pokazivali. Ovaj zaključak se posebno odnosi na uzorak bogatih OECD zemalja koji je proširen sa 5 „slično” bogatih zemalja koje ne pripadaju skupini OECD-a niti OPEC zemalja.<sup>17</sup>

Osim ekonometrijskih problema i nekonzistentnosti podataka, njihova kritika upućuje na to da se u ovim studijama najčešće analiziraju pozitivni uticaji raznih programa državne potrošnje (programa državnog obrazovanja, troškova za infrastrukturu i sl.), a da su istovremeno zanemareni negativni efekti. Štaviše, neke od ovih studija analiziraju isključivo produktivnu državnu potrošnju (obrazovanje, in-

---

<sup>12</sup> Izostavljanje rashoda za odbranu i obrazovanje učinjeno je iz razloga što ovi rashodi, po mišljenju autora, ne odražavaju u potpunosti državnu potrošnju – oni imaju više direktan efekat na produktivnost i sigurnost vlasničkih prava.

<sup>13</sup> Barro and Martin (2004), str. 525 i 526.

<sup>14</sup> Pogledati i sljedeća dokumenta i analize koji dolaze do sličnih zaključaka: Schaltegger i Torgler (2006); Fatas i Mihov (2003); James Guseh (1997); Daniell (2005); Schuler (2001); Ander Aslund (2006); Ričard Rahn (2009).

<sup>15</sup> Studija Stevena Lina (1994) pokazuje da u kratkoročnom periodu promjene državne potrošnje imaju pozitivan uticaj na ekonomski rast. Međutim, ista studija pokazuje da ukoliko se posmatra srednjoročni period, koji je manje pod uticajem biznis ciklusa, promjene državne potrošnje nemaju negativan uticaj na ekonomski rast.

<sup>16</sup> Kritika uključuje, ali se ne ograničava na sljedeće radove: Agell-a (1977), Atkinson-a (1995) i Slemrod-a (1995).

<sup>17</sup> Dodatnih pet zemalja su: Hongkong, Singapur, Izrael, Mauricijus i Koreja.

frastrukturu, subvencije za istraživanja i razvoj i sl.), koja čini svega oko 20% ukupne državne potrošnje u OECD zemljama, i na osnovu ove potrošnje donose zaključke o ukupnoj potrošnji, ne razmatrajući uticaj „preostalih” 80%. Istovremeno, ni u jednom od istraživanja koja su predstavljena nije pronađen dokaz koji bi išao u prilog tvrdnji da je javna potrošnja u visini od 15 do 20% previše niska da bi maksimizirala rast.

Pored visine i strukture državne potrošnje, ekonomski rast zavisi od izvora sredstava i načina njihovog prikupljanja. Država može prikupiti sredstva na više načina: kroz aktivno učešće na tržištu kao proizvođač roba i usluga (kompanije u kojima država ima vlasništvo, naknade i takse za usluge državnih agencija i biroa i sl.); oporezivanjem<sup>18</sup>; zaduživanjem ili kroz donacije. Komunističke države najveći dio svojih prihoda ostvaruju po osnovu vlasništva nad prirodnim resursima i većini privrednih subjekata. U ovim sistemima država je vlasnik skoro svega, ona određuje većinu cijena i plata, a najveći dio državnih prihoda ostvaruje se uzimanjem čitavog profita od državnih kompanija<sup>19</sup>, a porezi predstavljaju sekundaran izvor državnih prihoda.

U tržišnim ekonomijama porezi dominiraju kao izvor državne potrošnje, a oduvijek su bili važni za život svakog pojedinca i države kao zajednice. „Kako su ljudi oporezivani, tko je oporezovan i što je bilo oporezovano govori više o društvu od bilo čega drugog. Odnos prema porezu mogao bi za civilizaciju biti ono što je ponašanje prema seksu za osobnost. To su temelji za spoznavanje načina ponašanja društva”<sup>20</sup>.

Vremenska neusklađenost između visine državnih rashoda i prihoda najčešće se premošćava zaduživanjem. Zaduzivanje je katkad i elegantan instrument za prenošenje obaveza finansiranja današnjih potreba i projekata na buduće generacije. Ovim instrumentom obezbjeđivanja sredstava podjednako se služe i komunističke i kapitalističke ekonomije. Kako donacije ne predstavljaju trajan i stabilan izvor prihoda, fokus razmatranja je usmjeren na prihode od poreza i državnog zaduzivanja, odnosno njihov uticaj na ekonomski rast.

Dok su klasični ekonomisti smatrali da porezi, posebno oni na dohodak i kapital, imaju destruktivan karakter, da mogu prouzrokovati „nevolje i propasti” (Rikardo), „bijeg kapitala” (Smit) te „ugrožavati rast” (Rikardo), tokom najvećeg dijela XX vijeka među ekonomistima je bilo opšteprihvaćeno mišljenje da porezi nemaju značajniji uticaj na ekonomska kretanja. Slavni ekspert za javne finansije John F. Due,

<sup>18</sup> Štampanje novca, inflacija, samo je jedna od vrsta oporezivanja – monetarno oporezivanje („inflacija snažno i suptilno sredstvo za državno sticanje javnih resursa, jedan bezbolni i time opasni oblik oporezivanja” – Rothbard (1995)), pa iz tog razloga u samom razmatranju nije posebno navedena kao prihod države. Isto je sa eksproprijacijom i drugim oblicima oduzimanja imovine, jer i sami porez je legitimno oduzimanje imovine od strane države.

<sup>19</sup> Pojedini autori ovaj vid državnih prihoda tretiraju kao indirektno oporezivanje. Pogledati: Olson (2006).

<sup>20</sup> Adams (2006).

govoreći o industrijskim lokacijama firmi (1961), iznosio je kako studije veoma jasno ukazuju na to da uticaji poreza ne mogu biti od većeg značaja. Dramatičan porast državnog oporezivanja započeo nakon II svjetskog rata pa do 80-ih godina XX vijeka promijenio je ovo uobičajeno mišljenje, ponajviše jer su negativne posljedice poreza rastle sa samim porastom poreskog tereta.<sup>21</sup>

Prva empirijska istraživanja, koja su uputila na negativnu korelaciju između visokih poreza i ekonomskog rasta, nastala su kasnih sedamdesetih godina XX vijeka. Genetski i Chin su 1978. koristili prosti regresioni model da bi objasnili da je ekonomski rast bio u negativnoj korelaciji sa promjenljivim stopama državnog i lokalnog oporezivanja. Analize su ponovljene i proširene kasnije od strane brojnih autora. Zaključci iz ovih ranih istraživanja ubrzo su postali preovlađujući.

Ako prihvatimo Ameriku kao „laboratoriju za demokratiju”<sup>22</sup>, odnosno mjesto gdje sociološki eksperimenti mogu da se sprovedu zasebno u svakoj državi bez uticaja na cijelu zemlju, tada iskustvo posljedica ekonomskih politika u državama SAD može biti relevantno za druge suverene države širom svijeta. Ovo se itekako odnosi na proučavanje poreskih politika jer u isto vrijeme postoji 50 različitih država i 50 različitih poreskih sistema.

Ričard Veder<sup>23</sup> je sakupio veliki broj podataka o porezima i trošenjima u SAD za dugi vremenski period. Očigledne zaključke bilo je moguće izvesti i samo na osnovu jednostavne komparacije prosječnih učinaka država sa visokim i niskim porezima. Za svrhe poređenja Veder je izračunao prosječno opterećenje porezom za 50 država za godine 1957, 1977. i 1997. Ovo prosječno poresko opterećenje je definisano kao odnos državnih i lokalnih poreza, i ukupnog ličnog dohotka. Uzimajući prosječno opterećenje za ova tri perioda, dobijeno je prosječno poresko opterećenje za te četiri decenije. Veder je zatim proizvoljno odredio 25 država sa najvišim poreskim opterećenjem i označio ih kao države s „visokim porezom”, a 25 sa najnižim opterećenjem kao „države s niskim porezima”. On je koristio dvije različite mjere za rast dohotka: rast u ukupnom ličnom dohotku, korigovanom za inflaciju; i drugo, rast u realnom ličnom dohotku *per capita*, korigovanom za promjenu stanovništva. Prva mjera je bolji indikator za ukupnu ekonomsku promjenu, dok je druga bolja mjera za dohodak koji je raspoloživ pojedincima za potrošnju i ostalu upotrebu.

<sup>21</sup> Tako npr. porez na dohodak u SAD od 1 do 7 posto, a koji se primjenjivao samo na bogate Amerikance, imao je mali uticaj na ljudsko ekonomsko ponašanje. Međutim, kada je marginalna poreska stopa narasla na 70 ili čak 90 posto ili više, ljudi su promijenili svoje ponašanje da bi izbjegli prekomjerni teret poreza.

<sup>22</sup> Sudija Louis Brandeis.

<sup>23</sup> Ričard Veder je profesor ekonomije na Ohajo univerzitetu, koji je objavio preko dvjesto radova na teme poreskih i drugih javnih politika. Najveći dio istraživanja i podataka koji su ovdje prikazani preuzeto je iz eseja „Taxes and Economic Growth”, Ohio University, September 2001.

Rezultati pokazuju da su države sa niskim porezima nadmašile zemlje sa visokim porezima u oba pokazatelja. Dohodak *per capita* je porastao za 135 procenata od 1957. do 1997. godine, u zemljama sa niskim poreskim stopama, dok je u zemljama sa visokim porezima porastao za 120 procenata. Koristeći širu mjeru za rast, realni lični dohodak se mnogo više povećao u zemljama sa niskim porezom, s prosječnim rastom do 315 posto, u poređenju sa 268 posto u onima sa visokim porezom. Ovo ukazuje ne samo na to da su pojedinci imali koristi od ubrzanog rasta dohotka u zemljama sa nižim porezima već i na to da je rast populacije bio veći u zemljama sa nižim poreskim opterećenjem. Generalni zaključak je: „niže poresko opterećenje, viša stopa ekonomskog rasta”.

Istovremeno Veder je kroz svoje istraživanje došao da zaključka da je odnos između oporezivanja i siromaštva pozitivan i statistički značajan. Veće poresko opterećenje je povezano sa većim siromaštvom. Štaviše, istraživanje pokazuje da postoji statistički značajna veza između proporcije poreskog opterećenja i stope siromaštva – sa rastom stope oporezivanja raste stopa siromaštva. Veber navodi da su njegove nalaze o uticaju poreza na siromaštvo potvrdile i druge studije, koje dodatno ukazuju na to da postoji negativna veza između poreza i zapošljavanja. „I dok bi pojedini istraživači diskutovali o tome da su ovakva upoređivanja pojednostavljena, u stvarnosti ona obično prikazuju veoma slične rezultate sa onima koji su dobijani upotrebom komplikovanih statističkih procedura koje su neshvatljive prosječnom građaninu”. Veder još jednom zaključuje: „Korišćenje prefinjenijih statističkih modela daje isti rezultat: viši porezi, niži rast”.

Rezultate Vederovog istraživanja zaista potvrđuju druga kompleksnija istraživanja. Fu, Lori L. Taylor, Mine K. Yücel<sup>24</sup>, razradili su vektorsku autoregresivnu metodologiju za praćenje kombinovanog uticaja državnih rashoda deficita i poreza. Njihova analiza koja je obuhvatila period od 1983. do 2002. godine za SAD rezultirala je zaključcima da povećanje oporezivanja vodi postojanom smanjenju stope rasta zaposlenosti i da povećanje poreza da bi se smanjio deficit je restriktivno, tj. usporava rast. Analiza Zsolt Bcsija (1996) fokusirana je na pitanje da li državni i lokalni porezi utiču na rast. Zsolt je analizom utvrdio da relativna marginalna poreska stopa ima statistički značajan negativan uticaj na ekonomski rast. Skuli (2006) je istraživao ukupno poresko opterećenje koje maksimizira ekonomski rast u SAD. Koristeći podatke za period od pedeset godina (1949-1989), on zaključuje da je poresko opterećenje koje maksimizira ekonomski rast za SAD između 21,5 i 22,9%. Isti autor je istraživao i veze između poreskih stopa, poreskih prihoda i ekonomskog rasta za 103 države. On je došao do zaključka da se ekonomski rast maksimizira kada država uzima ne više od 19,3% BDP-a.

<sup>24</sup> Fiscal Policy and Growth, Dong Fu, Lori L. Taylor, Mine K. Yücel, Working Paper 0301, Federal Reserve Bank of Dallas.

Cashin (1995) je otkrio da svako povećanje poreza za jedan procenat kao procenat ukupnog dohotka smanjuje dohodak po zaposlenom za oko dva procenta. Da bi bio siguran, on posmatra pozitivne efekte trošenja od poreza i dolazi do zaključka da su uobičajno pozitivni efekti trošenja u visini od oko jedne polovine negativnih efekata, što je isto kao kada se kaže da je trošenje privatnog sektora dva puta produktivnije od trošenja javnog sektora. Martin Feldstein sa Harvarda (1997) u svojoj analizi zaključuje: „opterećenje izazvano povećanim oporezivanjem može nadmašiti jedan dolar za dolar prikupljenog državnog prihoda, stvarajući troškove povećanja vladinih trošenja više od dva dolara za svaki dolar vladinog trošenja”. U jednoj interesantnoj studiji (Gittell, Kaufman and Karson 2000), autori istražuju regionalne i državne modele u američkim ekonomskim promjenama, zaključujući da je uloga same geografije umjerena u objašnjavanju karakteristika, ali da drugi faktori, uključujući federalni porez na lični dohodak, igraju značajniju ulogu. Rad o Kanadi slično pokazuje negativne uticaje poreza na rast, utičući i na ponudu i na tražnju (Fougere 1998). Mnoga druga istraživanja ovo potvrđuju<sup>25</sup>.

Studija Svjetske banke<sup>26</sup>, iz 1983. godine, koja je obuhvatila analizu 20 zemalja dolazi do zaključaka da države sa nižim porezima bilježe značajnije stope ekonomskog rasta, generišu više investicija i uživaju u bržem rastu produktivnosti i životnom standardu, u odnosu na države sa visokim porezom. Slični zaključci se mogu naći u studiji iste institucije iz 2007. godine, a koja se odnosi na države Istočne Evrope i Centralne Azije<sup>27</sup>.

Intenzitet negativnog uticaja poreza na ekonomski rast umnogome zavisi od vrste poreza. I dok porez na dohodak (uključujući dohodak građana i dohodak kompanija) ima značajan negativan uticaj na ekonomski rast, uticaj poreza na potrošnju statistički nije moguće precizno odrediti. Dodatno, istraživanja pokazuju da postoji negativan odnos između poreza na imovinu i ekonomskog rasta, ali je ovaj uticaj manji od negativnog uticaja poreza na dohodak.<sup>28</sup>

Studija Svjetske banke iz 2007. godine potvrđuje da poreska struktura ima značajan uticaj na rast. Na osnovu empirijskog pregleda država Istočne Evrope i Centralne Azije, podaci ukazuje da „oporezivanje koje slabi podsticaje za produktivne investicije i zapošljavnije može ometati rast”, dok porezi koji „manje remete ekonomske podsticaje, kao što je porez na potrošnju, imaju slabiji negativan efekat na rast”.

<sup>25</sup> Pogledati Vedera koji je u radu „Taxes and Economic Growth”, pored svojeg istraživanja, sistematizovao i istraživanja svojih kolega, kao i „Size of Government and Economic Growth, Statistical evidence for the relationship between government size and economic growth”, od autora Jason Clemensa i Niels Veldhuisa; Bernhard Heitger (1993); Roubini, Milesi i Gian (1998).

<sup>26</sup> Keith Marsden, „Links Between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence”, World Bank Staff Working Paper No. 605, 1983.

<sup>27</sup> The World Bank, Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, 2007.

<sup>28</sup> Za detalje, pogledati: Ričard Veder (2001).

Jedan od zaključaka studije je i da indirektni porezi mogu manje da škode rastu jer su relativno neutralni za štednju i investicije i ne umanjuju podsticaje za rad<sup>29</sup>.

Direktni porezi sa jedinstvenom stopom, jednostavnom strukturom bez izuzeća i oslobođenja, manje destimulišu ekonomsku aktivnosti i ne obeshrabruju rad, a istovremeno se efikasnije i „jeftinije” prikupljaju. Složeni poreski sistemi, sistemi sa više progresivnih stopa, sa brojnim izuzećima i oslobođenjima, izazivaju (veću)<sup>30</sup> odbojnost, negodovanje i otpor plaćanja poreza, destimulišu (dodatan) rad i podstiču sivu ekonomiju. Ovakvi komplikovani sistemi predstavljaju plodno tlo za dozvoljene i nedozvoljene vratolomije sa obračunom poreza u cilju njegovog izbjegavanja, kako sa strane poreskih obveznika tako i sa strane poreske administracija. Istovremeno, bogati pojedinci su u mogućnosti da angažuju najbolje poreske advokate, kako bi, bez obzira na stope, platili što manje poreza. Bogati su „privilegovani” da koriste institucionalne mehanizme izbjegavanja visokih stopa poreza na tekuće prihode, dok siromašni koji svojim radom preferiraju da postanu bogati uz nejednake startne osnove imaju i za ograničenje progresivne poreze.

U državama gdje je poreski sistem koncipiran na način da je teško izbjeći plaćanje visokih stopa na više nivoe dohotka od ovakve politike na gubitku su najčešće upravo te države i njihove ekonomije. Visokokvalifikovani, kreativni i produktivni kadar neće ove zemlje prepoznati kao pogodno tle za naporan rad i sticanje dohotka. Ljudi će ili biti demotivisani da rade naporno i da preuzimaju rizike ili će „glasati nogama”. Zato poreze ne treba posmatrati samo kao instrument za prikupljanje prihoda. Porezi su takođe cijena. Cijena koja se plaća za privilegiju da se radi i zaradi, a kod progresivnog oporezivanja za vrednije, kreativnije, inovativnije i uspješnije cijena je veća.

Istorija nas uči da se pad najznačajnijih civilizacija i carstava, poput starog Egipta, Rima i Grčke, može pripisati (i) lošem poreskom uređenju i visokom zaduživanju. Porezi su (bili) povod svađa i raskola među svjetovnim i duhovnim vlastima, oni tjeraju (motiviraju) građane da se sa svojom imovinom sele. Konkurentni – manje kašnjavaajući i obeshrabrujući poreski sistemi motiviraju pojedince da rizikuju i investiraju rad i kapital, tako što im omogućavaju ubiranje najvećeg dijela benefita. Ovakvi poreski sistemi doprinose pojedinačnom i opštem povećanju blagostanja.

### 5. 3. FISKALNE KARAKTERISTIKE CRNE GORE

U brzorastućim ekonomijama najveća opasnost po fiskalnu stabilnost prijeto od egzogenih šokova.<sup>31</sup> Povećanje spoljnotrgovinske razmjene vodi povećanju budžet-

<sup>29</sup> Pogledati detaljnije: The World Bank, Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, 2007.

<sup>30</sup> Riječ „veću” je u zagradi, uzimajući u obzir staru francusku izreku: „Ma koliko bio mali porez onome ko ga plaća je veliki”.

<sup>31</sup> Egzogeni šokovi se definišu kao nekontrolisani eksterni događaji koji imaju značajan uticaj na prihod zemlje.

skih prihoda, što obično posljedično vodi ekspanziji rashoda.<sup>32</sup> Istovremeno se percipiraju budući pozitivni tokovi. Ipak, kada ciklus pređe u obrnuti smjer, tada je prilagođavanje rashoda teško. I zemlje ostaju sa značajnim fiskalnim „rupama”. Iskustvo dva velika svjetska trgovinska ciklusa 1975. i od 1981. do 1982. sugeriraju da je smanjenje rashoda bilo sporo i malo u odnosu na povećanja tokom perioda rasta trgovine i prihoda. Rigidnost u fiskalnim rashodima bila je jedan od faktora koji je doprinio budžetskoj krizi. Ovo potvrđuju brojna istraživanja.<sup>33</sup>

Posebna karakteristika malih država ogleda se u činjenici da je njihova spoljna trgovina relativno velika u poređenju sa BDP-om. Istovremeno, izvoz je obično koncentrisan na nekoliko roba, a posebno je ovo karakteristika za manje razvijene zemlje ili zemlje u ranoj fazi razvoja gdje su ove robe obično sirovine. Takođe, veliki dio izvoza je obično koncentrisan na jednu veliku zemlju. Na drugoj strani, uvoz je značajno diverzifikovan zato što mnoga dobra ne mogu biti konkurentno proizvedena. Ovo znači da su male zemlje snažno zavisne od spoljnog svijeta na koji, zbog svoje veličine i ekonomske snage, ne mogu bitnije uticati, već ga uzeti kao dati. Nestabilnosti i šokovi u međunarodnoj razmjeni prenose se i na budžet, a budžetski ciklusi najčešće prate cikluse u međunarodnoj trgovini.

Prethodno navedene karakteristike u najvećem dijelu važe i za Crnu Goru. Od ostvarenja nezavisnosti, spoljnotrgovinska razmjena Crne Gore se značajno povećala. Ukupna robna razmjena Crne Gore sa inostranstvom je 2005. godine iznosila manje od 1,5 milijardi eura, što je predstavljalo manje od 80% BDP-a, da bi 2007. godine spoljnotrgovinska razmjena dostigla blizu 3 milijarde eura, što je predstavljalo 104% BDP-a. Godine 2008. spoljnotrgovinska razmjena je bila na sličnom nivou kao i 2007. godine. Istovremeno, deficit spoljnotrgovinske razmjene se povećao sa 0,5 milijardi (27% BDP-a) iz 2005. godine na preko 2 milijarde (60% BDP-a) u 2008. godini. Najveći dio izvoza predstavljaju sirovine, dominantno aluminijumske ingote, a njihovo tržište je koncentrisano na mali broj država. Tako izvoz u tri države Evropske unije (Italiju, Grčku i Sloveniju) je 2008. godine činio preko 50% ukupnog izvoza.

Poreski prihodi, posebno porez na dodatu vrijednost, kao najveći punjač budžeta, su u Crnoj Gori visokozavisni od uvoza. Odnos između uvoznog i unutrašnjeg bruto PDV-a je oko 75: 25 u korist uvoznog. Analiza Svjetske banke upućuje na to da na svaki euro uvoza budžet prihoduje oko 0,19 eura.<sup>34</sup> Značajno smanjenje među-

<sup>32</sup> Analizirajući empiriju ostvarenih budžetskih suficita u SAD, Vedder i Gallaway (1998) dolaze do podatka da je svaki dolar budžetskog suficita vodio povećanju državne potrošnje za narednu godinu u prosjeku od 37 centi, sve do predratnog perioda, dok je ovaj odnos posljednjih decenija dostigao najmanje 60 centi.

<sup>33</sup> Detaljnije pogledati istraživanje Ke-zoung Chu, sumirano u analizi: „External Shocks and Fiscal Adjustment in Developing Countries: Recent Experiences, Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries, IMF, Septembar 1989.

<sup>34</sup> Detaljnije pogledati, Svjetska banka: „Crna Gora – sa druge strane uspona: Politike rasta i fiskalna ograničenja”, novembar 2008.



narodne razmjene, odnosno uvoza, može voditi ugrožavanju budžetske likvidnosti i neodrživim fiskalnim bilansima.

Crna Gora je ušla u 21. vijek sa velikom ali slabom državom, koja se ogleda u visokom iznosu BDP-a koji preraspodjeljuje, velikom sivom ekonomijom koja je umanjivala i onako malu poresku bazu, a socijalni i intervenistički zahtjevi su bili snažni, dok je glomazna državna administracija bila neefikasna. Velika državna preraspodjela, koja je naslijeđena iz prošlosti, ima tendenciju održavanja i nakon 2000. Konsolidovana državna potrošnja<sup>35</sup> se za čitav period 2001-2008. kretala između 39,5%, sa početka analiziranog perioda, i 44% BDP-a, koliko je iznosila 2008, na kraju analiziranog perioda. Prosječno, za analizirani period od 8 godina, državna potrošnja u Crnoj Gori je učestovala u BDP-u sa oko 41,7%.

Implementacija koncepta ekonomskih sloboda, u oblasti monetarne i fiskalne politike<sup>36</sup>, kao i povezanih politika slobodnog kretanja kapitala i privatizacije učinili su Crnu Goru atraktivnom za investitore. Sa skromnih 50 miliona eura iz 2004. neto strane direktne investicije su narasle na 524,9 miliona eura u 2007. godini (preko 18,7% BDP-a, odnosno 867,25 eura po glavi stanovnika), odnosno oko 570 miliona eura u 2008. godini (oko 17% BDP-a, i 907,35 eura po glavi stanovnika). Strane direktne investicije su značajno doprinijele ubrzanju ekonomskog rasta i povećanju budžetskih prihoda. Stope rasta bruto domaćeg proizvoda su utrostručene. Godišnji realni rast BDP-a u periodu 2000-2003. u prosjeku je iznosio oko 2%, da bi se u narednom petogodišnjem periodu (2004-2008) ubrzao na prosječnih 7,12%. Bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku u Crnoj Gori u 2004. iznosio je 2.654 eura, a u 2008. je iznosio dvostruko više, oko 5.300 eura.

Godine 2006. budžet Crne Gore je prvi put u istoriji ostvario suficit, na nivou od oko 3% BDP-a. Budžetski suficit je ostvaren i u 2007. i 2008. godini, u iznosu od oko 6,3% BDP-a, odnosno 1,5% respektivno. Budžetski suficit je iskorišćen za prijevremenu otplatu dugova i jačanje depozitnih rezervi države.

Svi prethodno predstavljeni rezultati dobijaju na značaju ukoliko se uzme u obzir politički ambijent u kojem su ostvareni. Prepoznato je da i u najrazvijenijim parlamentarnim demokratijama, koje poznaju institucionalna ograničenja za diskrecione politike, godine političkih izbora prate populističke mjere, najčešće reflektovane kroz povećanje budžetske potrošnje, što posljedično vodi budžetskom deficitu, povećanju javnog duga, inflaciji i sl. Ovo u Crnoj Gori nije bio slučaj, iako je 2006. godina bila politički sudbonosna, prije svega, jer je 21. maja održan referendum na ko-

<sup>35</sup> Konsolidovana državna potrošnja obuhvata konsolidovanu potrošnju na centralnom republičkom nivou, potrošnju socijalnih fondova (Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Fonda zdravstva i Zavoda za zapošljavanje) i potrošnju lokalnih samouprava.

<sup>36</sup> Početne korake u reformi sistema javnih finansija početkom 21. vijeka obilježila je budžetska centralizacija na republičkom nivou, kroz uvođenje sistema trezora i fiskalna decentralizacija na lokalnom nivou. Istovremeno se pokušalo sa proširenjem poreske osnovice zamjenom poreskih oblika i smanjenjem opterećenja.

jem je obnovljena crnogorska nezavisnost a iste godine, u septembru mjesecu, održani su i redovni parlamentarni izbori<sup>37</sup>. Ostvareni progres prepoznale su i međunarodne finansijske institucije<sup>38</sup>.

Značajno povećanje budžetskih prihoda omogućilo je održavanje, a posljednjih godina i povećanje državne potrošnje u Crnoj Gori, što je prociklično djelovalo na ukupnu ekonomiju i kreiralo očekivanja za buduća fiskalna davanja. Veći izvorni prihodi stvarali su pritisak socijalnih i interesnih grupa za povećanje rashoda. Ilustrativno je da su u 2008. godini ukupni rashodi za zarade povećani za oko 2,5 procentnih poena BDP-a i da dostižu oko 13% BDP-a. Ovaj nivo je izrazito visok u poređenju sa regionalnim standardima, dok je broj zaposlenih u javnom sektoru jedan od najvećih u Evropi. Na ovo upućuju i analize MMF-a i SB<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> O genezi političke i ekonomske transformacije Crne Gore pogledati: Kavarić (2007).

<sup>38</sup> MMF u svom izvještaju o Crnoj Gori za 2008. ističe: „Ekonomske uspon Crne Gore se nastavlja punom snagom. Stopa realnog rasta je projektovana na 7 procenata u 2007. i rast bi trebalo da ostane snažan i u 2008. Dobar dio toga može se pripisati reformama iz prethodnih godina i dobroj makroekonomskoj politici nakon proglašenja nezavisnosti”. Svjetska banka je u izvještaju iz aprila 2007. navela: „Crnogorska ekonomija je nedavno počela da ostvaruje jak rast, nakon slabijeg učinka koji je imala početkom tekuće decenije. U posljednjih pet godina, stopa rasta se povećala sa 2% na 6,5% u 2006. Crna Gora trenutno ostvaruje najbrži rast od svih zemalja na Zapadnom Balkanu. Vlada sprovodi umjerenu fiskalnu politiku, gdje se sveukupni fiksni balans pomjerio sa deficita od 5% BDP-a u 2003. na višak od 3% BDP-a u 2006. Fiskalna odlučnost organa vlasti reflektuje se u činjenici da je višak ostvaren uprkos neizbježnim pritiscima na potrošnju u toku referenduma i parlamentarnih izbora koji su uslijedili”. Izvještaj Svjetske banke iz novembra 2008. počinje sljedećim komentarom: „Crna Gora je 2007. bila jedna od najbrže rastućih ne-naftnih privreda u svijetu. Država je žnjela koristi od svog sveobuhvatnog reformskog programa prije sticanja nezavisnosti. Nakon međunarodnog priznanja, čime je nestala nesigurnost koja je lebdjela nad političkim statusom Crne Gore, investitori su ponovo procijenili relativnu privlačnost države kao lokacije za poslovnu aktivnost, odgovarajući pozitivno na (I) implementaciju agende u oblasti privatizacije i strukturnih reformi; (II) obezbijedenje podsticajnog okruženja za poslovnu aktivnost, sa niskim poreskim stopama; i (III) jasno definisanu evropsku perspektivu. Kao reakcija na to, investicije su značajno porasle. Priliv kapitala od stranih direktnih investicija (SDI) – kojeg uglavnom nije bilo tokom prve polovine ove decenije – dostigao je nivo od 30 odsto BDP-a 2006, i 40 odsto 2007, čime je podstaknuta domaća tražnja i ekonomski rast. Rast realnog BDP-a bilježio je dvocifrene stope 2007, što je u jakom kontrastu sa periodom ekonomske anemije, koji je karakterisao Crnu Goru u godinama prije sticanja nezavisnosti. U ovako podsticajnom okruženju, poslovne banke su podržale aktivnosti privatnog sektora, sa ogromnim povećanjem kredita odobrenih privredi (sa 12-mjesečnim stopama rasta koje je u 2007. godini iznosilo preko 180 odsto). To je pomoglo u finansiranju većeg uvoza dobara i usluga, što je dovelo do brzog širenja deficita tekućeg računa, sa 8,5 odsto BDP-a 2005. godine, na 40 odsto 2007. Ekonomska dinamika, koja je prevazišla sve (objavljene) projekcije, dovela je do neočekivano velikih fiskalnih prihoda i – uz generalno djelotvornu kontrolu javne potrošnje 2007. godine – do vrlo značajnog sveukupnog suficita”.

<sup>39</sup> Pogledati: IMF, *Staff Report for the 2008 Article IV Consultation*, February 5, 2009 i Svjetska banka, „Crna Gora – sa druge strane uspona: Politike rasta i fiskalna ograničenja”, novembar 2008.

Istovremeno osiromašena infrastruktura i ekonomska ekspanzija je zahtijevala povećanje kapitalnih izdataka. Pozitivna tendencija rasta državnih rashoda ogleda se u izmjeni strukture, od dominantno tekućih izdataka, ka sve većem učešću kapitalnih izdataka. Kapitalni izdaci su povećani sa manje od 2% BDP-a iz 2001. na oko 7,5% BDP-a, koliko su iznosili 2008. Tekući izdaci su najveću relativnu vrijednost imali 2003. i 2004. kada su iznosili 39,4% BDP-a, a namanju na kraju analiziranog perioda, 2008, kada su iznosili 36,4% BDP-a.

Tabela 5. 3. Osnovni fiskalni indikatori, 2001-2008.

Opis	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP
Tekući javni prihodi	32,01	31,73	39,82	39,24	39,90	45,62	47,72	45,40
Konsolidovana javna potrošnja	39,50	40,94	42,08	41,22	41,86	42,68	41,37	43,88
– Kapitalni izdaci	1,81	1,89	2,68	1,82	4,64	4,52	6,67	7,46
– Tekuća javna potrošnja	37,69	39,06	39,40	39,40	37,22	38,16	34,70	36,42
Suficit / deficit	-7,49	-9,21	-2,26	-1,98	-1,96	2,94	6,35	1,52
Nivo javnog duga	42,19	34,84	42,14	44,46	38,59	32,63	26,16	26,80

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

Rast prihoda je omogućio drugu pozitivnu tendenciju u državnim finansijama Crne Gore u proteklom desetogodišnjem periodu, koja se odnosi najprije na smanjenje fiskalnog deficita, a zatim i, po prvi put u istoriji, ostvarenje fiskalnog suficita. Ova tendencija je istovremeno vodila značajnom smanjenju državnog duga. Veoma je značajno što ukupni budžetski prihodi nijesu usmjereni ka potrošnji već je politika smanjenja državnog duga i povećanja rezervi (depozita) umanjila prociklično djelovanje fiskalne politike i omogućila instrumente za suočavanje sa privim „udarima” ekonomske krize.

Tendencija rasta rashoda se pokazala kao posebno opasna u situaciji naglog, neplaniranog usporavanja ekonomije i smanjenja investicija i potrošnje, usljed globalne ekonomske krize. Prvi indikatori (prelivanja) negativnih ekonomskih kretanja manifestovali su se kroz smanjenu likvidnost i skuplje izvore finansiranja za banke, investitore i građane u Crnoj Gori. Usporavanje kreditne aktivnosti, uz manji priliv stranih direktnih investicija, vodilo je smanjenju investicione aktivnosti i potrošnje. Nagla i značajna korekcija cijena aluminijuma na svjetskim tržištima i neizvjesnost budućnosti turističkog tržišta bitno je uticala na pogoršanje aktuelnih ekonomskih bilansa Crne Gore i „korekciju” očekivanja. Pored ovoga, državne finansije su suočene i sa rizicima koji se vežu za: eksplicitne obaveze koje je država preuzela garantujući depozite u punom iznosu kao mjeru za obezbjeđenje stabilnosti u bankarskom sistemu; obaveze povraćaja oduzete imovine i obeštećenja bivših vlasnika;

kao i obaveze finansiranje značajnih infrastrukturnih objekata, uključujući autoput Bar – Boljare.<sup>40</sup>

Time je fiskalna politika Crne Gore pred izazovom kako u kratkom roku prilagoditi državne finansije novonastalim trendovima, bitno različitim od onih iz prethodnih godina. Smanjenje nemandatornih rashoda i finansiranje povećanog deficita kroz komercijalne aranžmane je kratkoročno rješenje kojem se pribjeglo u 2009. godini. U srednjem i dugom roku ono je neodrživo, kako zbog nefleksibilnosti i rigidnosti državne potrošnje tako i zbog nemogućnosti značajnijeg zaduživanja koje sa sobom nosi visoke troškove i fiskalne rizike.

U dugom roku, dodatni problem za državne finansije predstavlja tendencija starenja stanovništva, odnosno ukorijenjeni socijalni sistem čiji troškovi značajno rastu. Postojeći državni sistemi (penzioni, zdravstveni, socijalni), kao i u većini država, u Crnoj Gori su projektovani na osnovu mnogo kraćeg očekivanog trajanja života. Penzijski sistem je strukturiran na principu međugeneracijske solidarnosti, što znači da postojeći radnici plaćaju za postojeće penzionere, a uplaćivanje u penzione sisteme bazirano je na projekcijama da će osiguranici u prosjeku živjeti neko vrijeme godina nakon penzionisanja. Tako duži životni vijek automatski uslovljava porast troškova po osnovu isplata penzija. Istovremeno, smanjenje priraštaja doprinosi da je sve manji broj radno sposobnih, tj. zaposlenih čime se uz iste stope doprinosa smanjuju izdvajanja u penzioni sistem, što vodi rastu deficita i gomilanju dugova u ovim sistemima. Takođe, u zdravstvenom sistemu nastaju problemi jer više njege i troškova zahtijeva starija populacija. Sve ovo nužno vodi većim rashodima po osnovu penzija, zdravstvenog osiguranja i socijalnih davanja. Ovi troškovi, u situaciji izostanka ozbiljnih reformi socijalnog i zdravstvenog sistema, neće zaobići Crnu Goru, a ona ih, uz nepormijenjenu veličinu i strukturu državnih funkcija, ne može podnijeti ukoliko želi da razvija ambijent za ekonomski razvoj.

Stoga, jedine alternative u kratkom roku su povećanje poreskih zahvatanja (veće stope ili novi porezi, odnosno kombinacija ovih mjera) i/ili smanjenje državnih rashoda. U dugom roku neophodne su fundamentalne promjene karaktera, veličine i kvaliteta funkcija koje država Crna Gora, kao obavezni servis, pruža svojim građanima.

---

<sup>40</sup> U izvještaju Svjetske banke je konstatovano da su određene politike i mjere koje je Vlada preduzela vodile smanjenju fiskalnih rizika. „Tokom prošle godine, crnogorske vlasti su preduzele nekoliko koraka kojima se obuzdavaju fiskalni rizici, uključujući (a) integrisanje svih vanbudžetskih fondova u državni budžet i regulatornih agencija i javnih preduzeća u potrošačke jedinice; (b) korišćenje 60 miliona eura (2,4 procenta BDP-a) iz nepredviđenih prihoda za prijevremenu otplatu spoljnog duga prema Svetskoj banci; (c) integrisanje 130 miliona eura spornih obaveza za penzije u fiskalni program i (d) zakonsko limitiranje godišnjih obaveza za restituciju na jednu polovinu procenta BDP-a. Početkom 2008. godine, u uslovima kontinuiranog fiskalnog suficita, Vlada je ponudila imaocima državnih zapisa koji dospijevaju 2016. i 2017. godine da ih prijevremeno otkupi”. Svjetska banka, „Crna Gora – sa druge strane uspona: Politike rasta i fiskalna ograničenja”, novembar 2008.

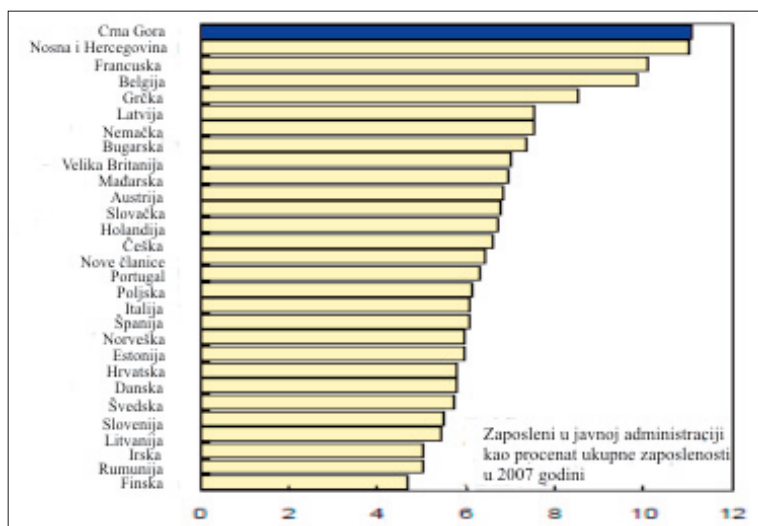
#### 5. 4. FISKALNA POLITIKA U FUNKCIJI EKONOMSKOG RAZVOJA CRNE GORE

Državna potrošnja na nivou od preko 40% BDP-a predstavlja osnovno ograničenje dugoročnog održavanja visokih stopa ekonomskog rasta, a tekuća potrošnja koja iznosi preko 36% BDP-a predstavlja teško breme i u dugom roku čini ekonomiju Crne Gore i ekonomski ambijent nekonkurentnim. Istovremeno, postojeća struktura državne potrošnje, u kojoj dominiraju mandatorni i neproductivni rashodi, nepovoljna je. Socijalni sistem je pretrpio „parametarnu” reformu, ali fundamentalne reforme tek predstoje. Slična situacija je i u sistemu obrazovanja i zdravlja. Iako su izdvajanja za kapitalne investicije posljednjih godina značajno povećana, uz poboljšanje monitoringa njihovog kvaliteta, neophodno je dalje unapređenje, posebno u dijelu prioritizacija i sinhronizacija projekata sa aspekta njihove ekonomske opravdanosti.

Polazeći od empirijskog iskustva i rezultata najreferentnijih studija za druge države, održavanje državne potrošnje iznad 40% BDP-a, uz ostale nepromijenjene uslove (biznis okruženje i kvalitet javnih usluga), u dugom roku će ograničiti ekonomski rast Crne Gore na oko 3%. Ukoliko bi državna potrošnja bila smanjena na ispod 30% BDP-a, a u njenoj strukturi udio kapitalnih investicija bio veći od 5% BDP-a, uz ostale nepromijenjene uslove, moglo bi se očekivati da ekonomski rast u dugom roku bude iznad 5% godišnje. Iskustva takođe pokazuju da državna potrošnja na osnovne funkcije (zaštita, vladavina prava, socijalna zaštita kroz pomoć bolesnima, starima i nemoćnima, kao i osnovno obrazovanje), koja ne bi prelazila 15% BDP-a, uz njihovo kvalitetno izvršavanje i ulaganja u infrastrukturu koja ima ekonomsko opravdanje na nivou do 10% BDP-a, dakle, ukupna državna potrošnja do 25% BDP-a može u dugom roku generisati ekonomski rast od oko 7%.

Često se ne pridaje značaj malim razlikama u godišnjim stopama ekonomskog rasta, ali konstantno množenje kroz duži period daje iznenađujuće rezultate, koje u dugom roku vode velikim razlikama u bogatstvu.<sup>41</sup> Pri rastu od 3% godišnje, BDP po

<sup>41</sup> Najslikovitiji je primjer Sjedinjenih Američkih Država, čija je prosječna godišnja stopa rasta u periodu od 1870. do 2000. od 1,8% vodila povećanju BDP-a po glavi stanovnika za deset puta (sa 3.340 dolara na 33.330 dolara). Iznenadjuće je i to da je prosječna stopa rasta od (samo) 1,8% „učinila” da SAD nakon Luksemburga budu najbogatija država na svijetu, mjereno bogatstvom po glavi stanovnika. Da je stopa rasta BDP-a umjesto prosječnih 1,8% u istom periodu iznosila 0,8%, tj. bila manja za 1 procentni poen na godišnjem nivou, što odgovara dugoročnoj prosječnoj stopi rasta za mnoge ekonomije u periodu od 1900. do 1987. godine (Indija-0,64%; Pakistan-0,88%; Filipini-0,86%; na godišnjem nivou), SAD bi 2000. godine imale svega 28% stvarno dostignutog BDP-a, a dohodak po glavi stanovnika bi rangirane kao 45. od 150 zemalja za koje se objavljuju podaci. Drugačije ispisano, manji rast BDP-a za 1 procentni poen u posmatranom periodu učinio bi da SAD u 2000. godini dostignu dohodak približno jednak Meksiku i Poljskoj. Pogledati: Robert J. Barro i Xavier Sala-i-Martin (2004), str. 4-6.



Slika 5. 3. Broj zaposlenih u javnom sektoru kao procenat u odnosu na ukupno zaposlene, 2007.  
Izvor: IMF, *Staff Report for the 2008 Article IV Consultation*, February 5, 2009.

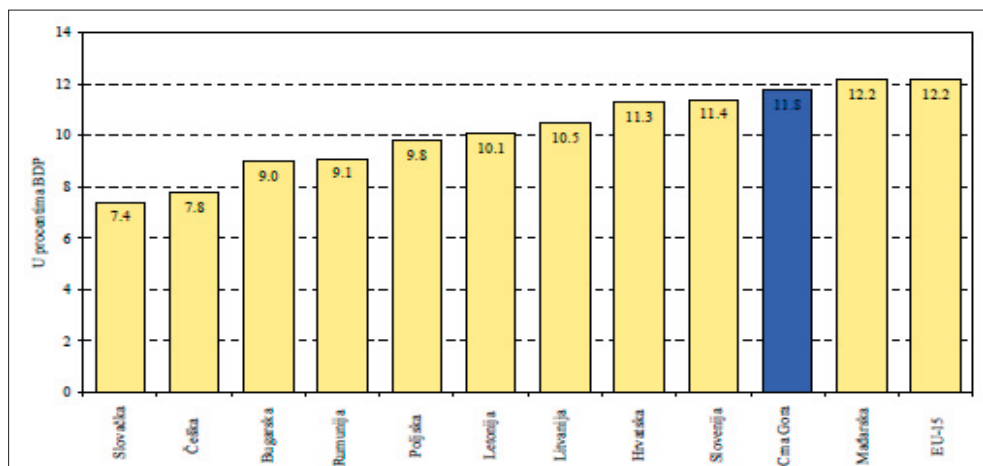
glavi stanovnika bi sa 5.322 eura, koliko je iznosio na kraju 2008,<sup>42</sup> za trideset godina (kraj 2038. godine) dostigao 12.942 eura, sa stopom rasta od 5% bi iznosio 23.044 eura, a pri stopi rasta od 7% iznosio bi preko 40 hiljada eura<sup>43</sup>.

Rimski državnik Katon stariji svaki svoj govor u Senatu završavao je legendarnom rečenicom: „Kartaginu treba razoriti”. Bilo bi umjesno da svaka državna strategija, agenda i budžet Crne Gore počinju riječima: državnu potrošnju treba prepoloviti. Takva racionalizacija podrazumijeva duboke reforme na polju organizacije državne uprave i drugačije pozicioniranje države u dijelu pružanja javnih usluga i socijalnog osiguranja. Ovi koraci koji treba da budu sprovedeni su veoma osjetljivi, a neki i prilično društveno kontroverzni. Definisani cilj kojemu treba težiti jeste efikasna država i slobodan pojedinac.

Najveća rashodna kategorija odnosi se na izdatke za zaposlene u državnoj administraciji. Godine 2001. ovi rashodi su predstavljali blizu 40% ukupnih konsolidovanih rashoda i iznosili 15,2% BDP-a, da bi 2008. godine iznosili oko 13% BDP-a. Za čitavi analizirani period prisutan je konstantan trend nominalnog povećanja zarada. U periodu od 2004. do 2008. nominalni iznos prosječne neto plate u državnoj upravi je povećan za 95,4%. Postojeći nivo izdataka, iako pojedinačno nije na za-

<sup>42</sup> Prema podacima Eurostata, prosječni BDP po glavi stanovnika za 27 zemalja EU, u 2008. godini iznosio je 25.100.

<sup>43</sup> Ukoliko bi u narednom tridesetogodišnjem periodu BDP po glavi stanovnika u EU rastao po stopi od 3% (što je istorijski visoka stopa ekonomskog rasta), tada bi 2038. dostigao iznos od oko 61 hiljadu eura, što bi ponovo iznosilo za 50% više od BDP-a po glavi stanovnika CG pri prosječnoj stopi rasta od 7%.



Slika 5. 4. Komparativni pregled konsolidovane potrošnje za zarade u %BDP, 2006. godine  
 Izvor: Svjetska banka, „Crna Gora – sa druge strane uspona: Politike rasta i fiskalna ograničenja”, novembar 2008.

dovoljavajućem nivou<sup>44</sup>, izrazito je visok u poređenju sa regionalnim standardima, dok je broj zaposlenih u javnom sektoru jedan od najvećih u Evropi. Na ovo upućuju i analize MMF-a i SB.

Broj zaposlenih u državnoj administraciji predstavlja opterećenje za budžet i ne omogućava značajnije povećanje zarada. Glomazna državna administracija, osim što je skupa, je i neefikasna, i nerijetko predstavlja barijeru za biznis. Regulatorna često omogućava diskreciono postupanje, dug i netransparentan postupak. U kratkom roku, potrebno je nominalno i realno smanjiti izdatke za plate uvođenjem sistema koji motivišu potrošačke jedinice na racionalizaciju. Važno je povećati „motivisanost” zaposlenih kroz unapređenje sistema nagrađivanja, kao i uvesti jasnu hijerarhiju, jasne obaveze i odgovornosti kao i jasna, precizna i nediskriminatorna pravila postupanja.

Druga po visini rashodna kategorija odnosi se na socijalnu zaštitu, a najveći izdatak u okviru ove kategorije predstavljaju penzijska davanja. Za čitav analizirani period rashodi za socijalnu zaštitu su iznosili preko 10% BDP-a, a rashodi za penzije preko 8% BDP-a, sa izuzetkom 2008. godine kada su iznosili oko 7,5% BDP-a. Kratkoročne mjere treba da vode daljim parametarnim prilagođavanjima (povećanje potrebnih godina starosti za odlazak u penziju, posebno za žene; promjena metode usklađivanja penzija; smanjenje mogućnosti za prijevremeno penzionisanje i smanjenje benefita za prijevremeno penzionisanje) i smanjenju troškova upravljanja penzijskim sistemom. Suštinska penzijska reforma podrazumijeva ukidanje po-

<sup>44</sup> Prosječna neto zarada u državnoj administraciji u Crnoj Gori je na početku 2009. godine iznosila 454 eura.

stojećeg sistema međugeneracijske solidarnosti i upućivanje na individualnu privatnu odgovornost za budućnost i starost, a država bi trebalo da obezbijedi egzistenciju, kroz socijalna davanja, za stare i nemoćne, koji je nijesu ili ne mogu ostvariti svojim radnim angažmanom. U srednjem roku ovo bi značilo određeni tranzicioni trošak za državu koji bi mogao biti finansiran „prelaznim” porezom (doprinosom). U dugom roku pojedinci (zaposleni) i kompanije, kao i država, bili bi rasterećeni značajnog troška-obaveze.

Reforma socijalnog sistema podrazumijeva zamjenu „široko” postavljenog sistema davanja, čija primjena je skupa i nije u dobrom dijelu direktno usmjerena samo na pojedince kojima je zaista neophodna. Ovakav sistem istovremeno ne motiviše ni bogate pojedince da daju i pomažu. Po pravilu, što se države više i „šire” staraju za svoje građane, to su bogati pojedinci manje zainteresovani da pomognu svoje nemoćne i siromašne.<sup>45</sup> Treba graditi sistem koji će targetirati pojedince koji su u stanju socijalne potrebe i direktno usmjeravati pomoć ka njima.

Reforma sistema zdravstva i obrazovnog sistema podrazumijeva racionalizaciju i veću efikasnost stvaranjem konkurentnog tržišta. Konkurentno tržište znači omogućavanje ulaska privatnom sektoru na tržište i privatizaciju postojećih ustanova uz paralelnu implementaciju sistema koji omogućava studentima iznad određenog prosjeka (uspjeha u školi) da konkurišu za obrazovnu ustanovu (bilo državnu bilo privatnu) uz državno (su)finansiranje školarine (tzv. sistem vaučera). U dugom roku država treba da bude odgovorna da ponudi osnovno obrazovanje, posebno za djecu iz porodica sa izraženim socijalnim potrebama, kao i omogućavanje (finansiranje ili kreditiranje) njihovog daljeg školovanja, uz uslov ostvarenja određenog rezultata (prosjeaka) tokom školovanja.<sup>46</sup> Sve porodice i pojedinci koji nijesu u stanju socijalne potrebe (npr. po svom imovinskom stanju i dohotku su iznad prosjeka) treba da budu prepušteni svom izboru i svom trošku kada je u pitanju obrazovanje. Ove mjere u dugom roku vodile bi smanjenju izdataka za obrazovanje, odnosno značajnom poreskom rasterećenju svih pojedinaca i kompanija. Ovo rasterećenje, uz istovremeno stvaranje obrazovnog tržišta, pogodovalo bi razvoju kvaliteta obrazovanja. U toj interakciji i konkurentskoj borbi privatnih (i državnih) obrazovnih ustanova na dobitku bi bila i država i pojedinci koji tragaju za obrazovanjem koje ih interesuje, a ne koje im se nameće.

Sličan model bi mogao biti upotrijebljen i za reformu zdravstvenog sistema, čime bi država značajno smanjila svoje troškove, odnosno uzimanja od poreskih ob-

<sup>45</sup> U državi u kojoj se podrazumijeva da je država odgovorna za svakoga nema prostora za milosrđe, niti potrebe za samopožrtvovanošću – Margaret Tačer (2004).

<sup>46</sup> Obezbjedenje osnovnog obrazovanje pored socijalne dimenzije za porodice sa niskim primanjima i potrebe za stvaranjem „mobilnosti” među socijalnim grupama pojedini autori argumentuju i ekonomskim razlozima, kroz studije koje pokazuju da ulaganja u humani kapital, odnosno ostvarivanje uslova da se poveća nivo humanog kapitala, pozitivno utiče na ekonomski rast.



veznika za ove usluge, a građani bi imali priliku da „biraju” kvalitetniju zdravstvenu zaštitu-uslugu. Time bi bio podspješen, a ne demotivisan, razvoj privatnog zdravstvenog osiguranja i razvoj kvalitetnijih usluga obrazovanja, čime bi se stvorili neki od uslova da Crna Gora postane i regionalni centar za pružanje određenih usluga.

Reforme u pravcu racionalizacije i postizanja veće efikasnosti su takođe potrebne i u sistemu zaštite i bezbjednosti, posebno u dijelu broja zaposlenih koji je iznad regionalnog i evropskog prosjeka.

Sumarno, može se zaključiti da smanjenje tekuće državne potrošnje nije moguće jednostavno linearno izvršiti bez dubokih suštinskih promjena sistema. U prvom redu ovo se odnosi na opseg poslova koje država vrši i obuhvat njene socijalne uloge. U kratkom i srednjem roku (do 5 godina) neophodno je „podešavanje” sistema, njegova racionalizacija i unapređivanje kvaliteta usluga koje država pruža. Fiskalna pravila i politike bi trebalo podesiti tako da ukupna državna potrošnja, uključujući i kapitalnu potrošnju, ne prelaziti 35% BDP-a, koliko treba da iznosi i maksimalna visina državnog duga. Sva zaduživanja mogu biti ugovorena samo sa ciljem finansiranja kapitalnih projekata (tzv. zlatno pravilo javnih finansija), uvažavajući limite državne potrošnje i državnog duga.

U dugom roku potrebna je suštinska racionalizacija kroz smanjenje obuhvata funkcija koje država vrši, njihovim ukidanjem, kao i delegiranjem i prenošenjem privatnom sektoru, kroz privatno-javna partnerstva. Fokusiranje na osnovne funkcije ne samo da treba da smanji broj zaposlenih i ukupne izdatke na zarade već i da doprinese njihovom efikasnijem vršenju. Neophodne su fundamentalne reforme penzijskog, socijalnog, zdravstvenog i obrazovnog sistema, kao najvećih korisnika budžetskih sredstava i više „servisno” orijentisan pristup državnih službi prema građanima i privredi. Fiskalna pravila u dugom roku trebalo bi da ograniče državnu potrošnju koja uključuje kapitalne investicije, kao i visinu državnog duga na maksimalno 25% BDP-a, uz postojanje definisanog zlatnog pravila. Zbog svoje važnosti i potrebe za konzistentnošću (ne omogućavanju čestog mijenjanja), ova fiskalna pravila bi trebalo da budu ugrađena u Ustav.

Povećanje kvaliteta usluga koje država pruža, njihova racionalizacije i prioritizacija podrazumijeva i povlačenje države iz ekonomskih aktivnosti. Ovo podrazumijeva nastavak privatizacije velikih preduzeća u državnom vlasništvu (Elektroprivreda, Luka Bar, Željeznica, Aerodromi i sl.), kao i privatizaciju javnih preduzeća (vodovodna i komunalna preduzeća, sanitarne deponije, pijace, groblja, zelenilo i sl.). Sredstva od privatizacije trebalo bi da budu korišćena za državne kapitalne investicije i smanjenje državnog duga.

Sve poslove koji ne spadaju u osnovne funkcije države, poput prevoza, čišćenja, pošte, održavanja, ugostiteljskih usluga, treba privatizovati ili ugovorom dodijeliti na upravljanje privatnom sektoru. Privatna inicijativa i privatno vlasništvo ne samo da po pravilu donose veću efikasnost već i smanjuju fiskalne rizike koji su prisutni u slučajevima kada su preduzeća u državnom vlasništvu. U tom smislu privatni sektor

treba da bude ako ne nosilac onda sigurno partner državi i u finansiranju, izgradnji i upravljanju infrastrukturnim projektima.

Paralelno sa reformom „rashodne strane javnih finansija” treba nastaviti sa kreiranjem konkurentnijeg i podsticajnijeg poreskog sistema. Poreski sistem Crne Gore je posljednjih godina sa aspekta konkurentnosti pretrpio značajne pozitivne promjene. Dominira indirektno oporezivanje, koje je manje distorzivno i manje remeti ekonomsku aktivnost. Međutim, još uvijek je sistem opterećen brojnim fiskalitetima, uz istovremeno postojanje raznih izuzeća i oslobađanja. Postoji široka diskrecija i nepredvidivost u sistemu „razrezivanja” i naplaćivanja poreza i taksi, posebno na opštinskim nivoima.

I dok je u prošlosti svijet osvajan veličinom i snagom vojske, danas se „osvaja” veličinom i konkurentnošću poreskog sistema. Tako i male države danas mogu biti „moćne” i bogate ukoliko postanu utočište za najbogatije, najefikasnije, najvrednije i utočište za veliki kapital. Primjeri Švajcarske, Linhenštajna, Luksemburga, Hongkonga, Singapura i drugih država, koje su na platformi konkurentnog poreskog sistema trasirale put ka bogatstvu, ovo potvrđuju. Stoga, poresko opterećenje u Crnoj Gori treba dalje smanjivati, posebno opterećenje na zarade. Racionalizacija u državnoj upravi i reforma penzijskog, obrazovnog i zdravstvenog sistema mogla bi voditi potpunom ukidanju direktnih poreza na centralnom nivou i uspostavljanju sistema koji je dominantno zasnovan na opterećivanju potrošnje. Ovakav poreski sistem bi bio jednostavan za implementaciju i kontrolu, a kako to analizirane studije pokazuju, najmanje bi remetiio ekonomske aktivnosti. Na nivou lokalnih samouprava poreski sistem bi se temeljio na porezu na imovinu, takse i komunalne naknade, koji ne bi bio unificiran već bi omogućavao poresku konkurenciju. Pojedine državne troškove, koji se tiču lokalne infrastrukture, izdavanja dozvola, uvjerenja i sl., trebalo bi usmjeriti direktno na one koji koriste državne usluge odnosno investicije.

Konkurentna fiskalna politika treba da se oslanja na efikasan sistem vladavine prava i adekvatnu biznis regulaciju. Zaštita života, imovine i ugovora je osnova svakog zdravog ekonomskog ambijenta. Istovremeno, nisko poresko opterećenje ne znači mnogo ukoliko su građani „sputani” u ostvarivanju svojih ekonomskih interesa. Institucionalni ambijent koji ne podržava jednostavnu i „jeftinu” proceduru osnivanja, vođenja i gašenja kompanija, kao i efikasan sistem poštovanja i izvršenja ugovora, neće omogućiti ekonomski rast bez obzira na karakter državnih rashoda i izvore državnih prihoda. Smanjenje državne potrošnje i poreskog opterećenja samo u sinergiji sa vladavinom prava, „neograničavajućom” regulacijom i efikasnijim vršenjem uskog kruga državnih funkcija, može voditi održivim visokim stopama rasta i stvaranju povoljnih mogućnosti za povećanje blagostanja svakog slobodnog pojedinaca u Crnoj Gori.

## LITERATURA

- [1] 2009 *Index of Economic Freedom*, The Wall Street Journal and The Heritage Foundation, 2009.
- [2] Adams, C.: *Za dobro i zlo – Utjecaj poreza na kretanje civilizacije*, Institut za javne financije, Zagreb, 2006.
- [3] Ander, Aslund: *Economic Resurgence in the Commonwealth of Independent States, Living Standards and the Wealth of Nations, Successes and Failures in Real Convergence*, izdavač Leszek Balcerowicz & Stanley Fischer, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London England, 2006.
- [4] Aslund, A.: *Economic Resurgence in the Commonwealth of Independent States, Living Standards and the Wealth of Nations, Successes and Failures in Real Convergence*, Leszek Balcerowicz & Stanley Fischer, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2006.
- [5] Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X.: *Economic Growth*, The MIT Press, London, 2004.
- [6] Bjukenan, J.: *Granice Slobode – Između anarhije i Levijatana*, Dereta, Beograd, 2002.
- [7] Cashin, P.: *Government Spending, Taxes, and Economic Growth, International Monetary Fund Staff Papers*, 1995.
- [8] Clemens, J. & Veldhuis, N.: *Size of Government and Economic Growth, Statistical evidence for the relationship between government size and economic growth*, The Fraiser Institute, 2002.
- [9] European Commission, *European Economy* 3/2003.
- [10] European Commission: „Public Finances in EMU – 2003”, *European Economy* 3/2003, Expenditure rules in EU Member States, 2003.
- [11] Fatas, A. & Mihov, I.: *The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion*, CEPR Discussion Papers 3277, 2003.
- [12] Feldstein M.: *How big should government be?*, *National Tax Journal* Vol 50 No. 2 pp. 197-213, 1997.
- [13] Fiscal Policy and Growth, Dong Fu, Lori L. Taylor, Mine K. Yücel, Working Paper 0301, Federal Reserve Bank of Dallas.
- [14] Folster, S. & Henrekson, M.: *Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries*, *European Economic Review* 45: 1501-1520, 2001.
- [15] Gallaway, L. E. & Vedder, R. K.: *Budget Surpluses, Deficits and Government Spending*, Joint Economic Committee, 1998.
- [16] Gian, M., Milesi, F. & Nouriel, R.: *Growth Effects of Income and Consumption Taxes*, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, London, 1998.
- [17] Guseh, J. S.: *Government Size and Economic Growth in Developing Countries: A Political-Economy Framework*, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 19, No. 1, pp. 175-192, 1997.
- [18] Gwartney, J., Holcombe R., Lawson R. & Moore D. V.: *The size and functions of government and economic growth*, Joint Economic Committee, 1998.

- [19] Gwartney J., Randall H. & Lawson R.: *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, *Cato Journal*, Vol 18, No. 2, 1998.
- [20] Horton, M. A., Flanagan M. J., Maliszewski W. S. & Tsibouris G. C.: *Experience with Large Fiscal Adjustments*, International Monetary Fund, Washington DC, 2006.
- [21] Jones, E. L.: *Ekonomski rast u svjetskoj povijesti*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- [22] Karras, G.: *The Optimal Government Size: Further International Evidence on the Productivity of Government Services*, *Economic Inquiry*, Vol. 34, p. 2, 1996.
- [23] Kavarić, V.: *Old and New Montenegro – Genesis and Perspectives*, *Reflexion 3*, Liberales Institute, Cirih, 2007.
- [24] Keith, Marsden: *Links Between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence*, World Bank Staff Working Paper No. 605, 1983.
- [25] Mitchell, D. J.: *The Impact of Government Spending on Economic Growth*, Backgrounder 1831. [www.heritage.org](http://www.heritage.org), 2005.
- [26] Olson, M.: *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Ccapitalist Dictatorships*, Basic Books, New York, 2000.
- [27] Parente, S. L.: *Narrowing the Economic Gap in the 21 st Century 2008 Index of Economic Freedom*, The Wall Street Journal and The Heritage Foundation, 2008.
- [28] Rahn, R. W.: *The Optimum Government*, [www.washingtontimes.com](http://www.washingtontimes.com), 2009.
- [29] Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X.: *Economic Growth*, The MIT Press, London, 2004.
- [30] Schaltegger, C. A. & Torgler B.: *Growth effects of public expenditure on the state and local level: evidence from a sample of rich government*, *Applied Economics* 38, 2006.
- [31] Schuler, K.: *Hidden Costs of Government Spending*, Joint Economic Committee, United States Congress, [www.house.gov/jec](http://www.house.gov/jec), 2001.
- [32] Scully, G. W.: *Taxes and Economic Growth*, National Center for Policy Analysis Policy Report No. 292, 2006.
- [33] Steve H. Hanke and Stephen J. K. Walters, *Economic Freedom, Prosperity, and Equality: A Survey*, [http://www.cato.org/pubs/journal/cj\\_17\\_n\\_2-1.html](http://www.cato.org/pubs/journal/cj_17_n_2-1.html).
- [34] Svjetska banka, *Memorandum to the Executive Directors of IDA, IBRD and IFC, Country Partnership Strategy (FY 07 – FY 10)*, 25. april 2007.
- [35] Tanzi, V. & Schuknecht, L.: *Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective*, *The American Economic Review*, Volume 87, Issue 2, 1997.
- [36] The MIT Press: *Living Standards and the Wealth of Nations, Successes and Failures in Real Convergence*, edited by Leszek Balcerowicz and Stanley Fischer, Cambridge, Massachusetts, London, 2006.
- [37] The World Bank: *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, 2007.
- [38] Vedder, R.: *Taxes and economic growth*, Ohio University, 2001.