

Prof. dr ISMET DAUTBAŠIĆ, Ekonomski fakultet, Sarajevo

FISKALNA TEORIJA U PRAKSI SAVREMENIH KAPITALISTIČKIH DRŽAVA

I

Poznato je da javnu privredu i njen dio javne finansije u savremenim kapitalističkim zemljama interesuje, pored podmirenja raznih potreba, i način na koji se pribavljaju sredstva za pokriće tih potreba.

Dvije su osnovne koncepcije vezane za pitanja sredstava, njihove upotrebe, budžetske ravnoteže i politike pokrića rashoda. To su laissez-faire, tj. koncepcija ekonomskog liberalizma i državne apstinencije u privredi i savremena državnointervencionistička koncepcija.

Klasično-liberalno shvatanje polazi sa stanovišta da je budžet isključivo akt o predviđanju prihoda i rashoda za pokrivanje državnih potreba u toku godine dana. Dakle, budžet je čisto administrativni akt države koji je u odnosu na ostalu privredu »neutralan«. Uticaj države na privredu mora da se ograniči isključivo na njenu kreditno-monetarnu politiku.

Intervencionističko shvatanje polazi od stanja u savremenoj kapitalističkoj privredi i njenog neravnomjernog razvitka. S obzirom na izmijenjenu ulogu država u odnosu na državu ranog kapitalizma i njene sve veće funkcije na raznim područjima i, s tim u vezi, na ispoljene tendencije porasta javnih rashoda i raspoređivanja većeg dijela nacionalnog dohotka kroz budžetski mehanizam, budžet ne može ostati neutralan. Politika države u odnosu na privredu ne može više da se ograniči isključivo na monetarno-kreditne mjere nego se mora protegnuti i na intervencije putem budžetske i poreske politike, politike javnih rashoda i državnog zaduživanja.¹

¹ J. M. Keynes: Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca, Beograd, 1956. godine.

Ovo shvatanje zasniva se na Kejnzovoj teoriji pune zaposlenosti, a upotpunjeno je neokejnzijanskom analizom.

Zato ćemo tokom izlaganja koje slijedi pokušati da ukažemo na osnovne institute fiskalne teorije i efekte koje daje u praksi savremenih kapitalističkih država. Vezano s tim dotaći ćemo ulogu poreza, zatim javnih rashoda, budžeta, te na kraju politiku državnog zaduživanja.

Ako zanemarimo neka usamljena mišljenja,² ortodoksna klasična teorija smatra da porez mora imati isključivo fiskalni karakter, tj. da obezbijedi državi pokriće njenih rashoda namijenjenih administraciji, vojsci i tome slično. Poreski sistem zemlje, s obzirom na svoje djelovanje i efekte u oblasti privrede, treba da bude potpuno neutralan.³

Suprotno ovakvom gledanju, savremena fiskalna teorija polazi od činjenice da porezi, pored čisto fiskalnog karaktera, u savremenoj državi moraju imati i nefiskalne osobine, pa stoga oni postaju instrument ne samo finansijske politike države nego i opšte ekonomske politike, koja se ne brine isključivo o sredstvima potrebnim za funkcionisanje administracije javno pravnih kolektiviteta. Tako se porez kao sredstvo fiskalne politike koristi i u raznim manifestacijama ekonomskog života, kao što su uticaj na obim i strukturu potrošnje, formiranje štednje, podsticanje investicionih aktivnosti itd. Sve ove mjere mogu da utiču da se ublažavaju ciklična kretanja kapitalističke privrede. Na primjer, ako imamo nedovoljnu tražnju na tržištu, koja ometa brzu realizaciju roba i stvara velike i prekomjerne zalihe u produkciji, država dože smanjivanjem poreza na srednje i niske dohotke ili smanjivanjem potrošnih poreza uticati da se povećaju tzv. raspoloživi dohodak, a time i kupovna moć stanovništva, i realizacija roba i usluga, te tako otkloni stanje depresije u zemlji.

Pretpostavimo li da je tražnja na tržištu robe široke potrošnje veoma živa i da nadmašuje postojeće robne fondove, što usporava štednju stanovništva, a mjerama poreske politike se želi da se smanji potrošnja i poveća štednja, onda se pristupa povećanju potrošnih poreza, smanjivanju broja oslobođenja i olakšica pri oporezivanju, a specijalno smanjenju ili ukidanju poreza na štedne uloge. Sve ovo će uticati da se smanjuje raspoloživi dohodak stanovništva, što će opet voditi smanjenju obima tražnje.

² A. Wagner, na primjer, tvrdio je da porez nije samo instrument fiskalne politike nego da se porezom postižu i drugi socijalno-politički ciljevi.

³ „Kada se shvate prosti principi političke ekonomije, ona je korisna samo ukoliko upućuje države na pravilne mere oporezivanja. Veoma brzo dolazimo do saznanja da poljoprivreda, trgovina i industrija najbolje cvetaju bez uplitanja države, no, potreba države za novcem kojim bi namirila troškove svojih funkcija nameće joj obavezu da ubira poreze, i tako njeno mešanje postaje apsolutno neophodno. Upravo ovde je potrebno savršeno poznavane nauke...“ (David Ricardo: „Radovi i prepiska“, sv. VII, Letters), izd. P. Sraffa, Cambridge University Press, New York, 1951—1955).

Ovako elastična politika u privrednom životu savremenih kapitalističkih država ne ide bez određenih teškoća, posebno bez antagonističkih suprotnosti i interesa između radničke, s jedne, i kapitalističke klase, s druge strane. Postojanje ovih suprotnosti potencira komplikovanost ovih mjera i često dovodi u pitanje njihovu primjenu i uspjeh. U periodu prosperiteta i pri izraženijem stepenu inflacije antiinflacione mjere države u sukobu su sa socijalno-političkom stvarnošću, jer one najviše pogađaju široke slojeve stanovništva (povećanjem poreza na potrošnju, smanjenjem olakšica, sužavanjem broja olakšica i oslobađanja, kao i minimuma za egzistenciju i tome slično), a favorizuju bogate slojeve putem otupljenja oštrice kod progresivnih stopa od poreza na dohodak, smanjenjem poreza na imovinu i sl. Prirodno je što u takvim situacijama dolazi do raznovrsnih nesuglasica, sukoba, trvenja i nemira koji udaraju u temelje postojećeg društveno-ekonomskog uređenja.⁴ Naprotiv, u periodu depresije, kad svaki privredni život u zemlji prijeti da zamre, a kreditno-monetarne i ostale mjere države ostanu bez rezultata, interesi intervencionističke akcije fiskalne politike koja je jedino u stanju da pokrene i izvuče privredu iz depresivnog stanja, socijalno-politički interesi nisu u suprotnosti; štaviše, oni se i podudaraju. Stoga u ovakvim situacijama mjere fiskalne politike nailaze na podršku i jedne i druge klase.

Prigovori neoliberalista ovakvim mjerama intervencionističke politike uglavnom su političke i ekonomske prirode.

Tako, prema francuskom teoretičaru H. Laufenburgeru, »U demokratskom režimu porez treba da ostane čisto fiskalna instrumenta: . . . on se degeneriše u politički instrument u jednom autoritativnom režimu«.⁵

Ovog su mišljenja i teoretičari G. Šmolders, K. Man i drugi, koji ne shvataju da je prilagođavanje poreskog sistema nefiskalnim ciljevima logična posljedica prestanka državne apstinencije u privrednom životu i njena svakodnevna aktivnost na obezbjeđivanju koliko-toliko normalnih uslova društvene reprodukcije.

Prigovori pak ekonomske prirode svode se na argumente da se ciklično kretanje privrede može efikasnije savladati mjerama monetarno-kreditne politike. Međutim, praksa je pokazala da ni mjere monetarno-kreditne politike nisu više efikasne bez državne intervencije i u ovoj oblasti.⁶ Tek sinhronizovanjem dještva mjera fiskalne i monetarno-kreditne politike, čije će osnovne niti držati u svojim rukama, država može postići određene efekte. Posmatrana izolovano, intervencionistička poreska politika nije sama dovoljna da ublaži ciklična kretanja nego je samo jedan od instrumenata inter-

⁴ Seymour Harris: Spašavanje američkog kapitalizma, „Kultura“, Beograd, 1956, str. 12

⁵ H. Laufenburger: Finances comparées — Recueil Sirey, 1950. str. 238

⁶ Prof. H. Filipović: Fiskalna teorija (fiscal politics) u praksi kapitalističkih zemalja, Godišnjak Pravnog fakulteta Sarajevo, VII/1959, str. 175.

vencije savremene države u privredi, koji od svoje strane doprinosi rješavanju, odnosno ublažavanju teškoća kapitalističkog društveno-ekonomskog sistema, ali ih definitivno ne otklanja.

III

Kao i o mjestu i ulozi poreza u finansijskom sistemu, tako i o tretmanu javnih rashoda, klasična i savremena fiskalna teorija i politika imaju suprotna gledišta.

Klasična teorija i praksa kapitalističkih država, koja se razvija na ravnoteži budžeta, zastupala je stanovište da javni (državni) rashodi treba da imaju svoje granice, preko kojih ne smiju prelaziti. Po ovoj teoriji, državni izdaci mogu biti veliki samo ako se kreću u granicama uravnoteženog budžeta, odnosno ako nasuprot njima postoje odgovarajući prihodi u budžetu, te ako ne koče privredni razvoj i štednju. Ovakav stav klasične teorije ima za osnovu tezu po kojoj su državni rashodi neproductivni, i da je javna privreda u odnosu na privatnu u inferiornom položaju. Tezu o neproductivnosti javnih, odnosno državnih rashoda najupornije i najdosljednije je zastupao J. B. Sej, čije je shvatanje veoma oštro kritikovao još i R. Maltus, tvrdeći da »neproductivni« rashodi mogu da pruže podsticaj proizvodnji koja se zasniva na zakonu ponude i tražnje. I mada se još nekako mogu shvatiti i pravdati teze starijih klasičara kao što su A. Smit, D. Rikardo i Sej, koje su nastale u jednoj ideološki posebno opterećenoj sredini, dotle je teže objasniti shvatanje neoklasičara, nastala pod sasvim izmjenjenim uslovima.⁷ Oni su bar mogli uvidjeti da se opstanak kapitalizma ne može više zasnivati »na harmoničnom razvitku« kapitalističke privrede i bez antagonističkih suprotnosti unutar nje.⁸

Savremena fiskalna teorija i politika koja je rezultat praktičnih potreba savremenog kapitalizma ima suprotno stanovište od onoga na kome su insistirale klasična teorija i praksa. Mada ne poriče štednju koja je korisna za društvo i pojedinca u određenim vremenskim intervalima, savremena kapitalistička država polazi od sve jačeg porasta javnih (državnih) rashoda.⁹ Ovo povećavanje javnih rashoda rezultat je svakodnevnog uplitanja državnih organa u razne oblasti društvenog života, a posebno kroz direktne i indirektno intervencije u privredi zemlje. Stoga veliki broj građanskih ekonomskih teoretičara pridaje veoma istaknuto mjesto politici jav-

⁷ Tako je Adam Smit u djelu: *The Wealth of Nations*, izd. E. Cannon, G. P. Putnam's Sons, New York, 1904. sv. II, str. 310. zastupao shvatanje o čisto fiskalnoj ulozi i neutralnosti poreza i štednji u državnom trošenju, i ono je steklo pravo građanstva u buržoaskoj teoriji i održalo sve do danas.

⁸ Prof. H. Filipović: op. cit., str. 172.

⁹ Prof. dr V. Grivčev: *Finansijsko i finansijsko pravo SFRJ*, Savremena administracija, Beograd, 1977, str. 21.

nih rashoda i ekonomskom uticaju savremene kapitalističke države na izmjenu i oblikovanje klasičnog budžeta, njegove strukture, obima, metode finansiranja i tome slično.¹⁰

Javni radovi i tzv. transferni rashodi dva su osnovna vida putem kojih se nastoji djelovati na obim i strukturu državnih rashoda. Imajući u vidu činjenicu da javni radovi, s jedne strane, smanjuju stopu nezaposlenosti u zemlji, a, s druge, zahvaljujući djelovanju multiplikatora izazivajući veći porast nacionalnog dohotka nego što je obim sredstava utrošenih na realizaciju investicionih projekata, savremene kapitalističke države u svojoj privrednoj praksi ovom elementu fiskalne politike poklanjaju izuzetan značaj.¹¹ Izdaci koje savremene kapitalističke države daju na izgradnju saobraćajne i komunalne infrastrukture, zatim hidroenergetskih, vojnih, zdravstvenih, prosvjetnih i drugih objekata porasli su nekoliko puta u poređenju sa izdacima iz perioda prije prvog svjetskog rata. Umjesto 10 do 15% u godinama prije prvog svjetskog rata i 10 do 20% između dva svjetska rata, javni rashodi u savremenim kapitalističkim državama uveliko su porasli, i sada se kreću oko jedne četvrtine do jedne trećine cjelokupnog nacionalnog dohotka, a javne investicije u pojedinim zemljama Zapada iznose 20 do 50% ukupnih bruto-investicija u tim zemljama.

Politika velikih izdataka na javne radove nalazi svoju osnovu u objašnjenju problema nezaposlenosti i depresije, s jedne, i inflacije, odnosno nestabilnosti tržišta, s druge strane, kao dvije krajnosti cikličnih kretanja imanentnih kapitalističkoj privredi. Prema ovoj teoriji, Dž. M. Kejnz¹², a poput njega i većina savremenih građanskih teoretičara na Zapadu u svojim analizama ističu u prvi plan problem obima investicionih ulaganja. Od obima investicija zavisi da li će vladati stanje masovne nezaposlenosti, smanjenje nacionalnog dohotka ili stanje inflacije, tj. opšteg skoka cijena i poremećenosti tržišnih odnosa. Najkraće rečeno, upravo od izdataka na investicije zavisi kolebanje nacionalnog dohotka i zaposlenosti. Liberalistička politika nije bila u stanju da obezbijedi punu zaposlenost bez prisustva inflacije, pa je bila potrebna nužna intervencija države, kako bi proces proširene reprodukcije bio normalniji.

Sredstva koje savremene kapitalističke države troše na investicione zahvate komplementarni su izdaci za izostale privatne poduhvate i služe da nadomjeste potražnju koja kad nije dovoljna može da dovede u pitanje željeni nivo proizvodnje, odnosno zaposlenosti u zemlji. Zato insistiranje na određenom obimu i strukturi investicionih sredstava predstavlja jedan od glavnih poteza u poli-

¹⁰ Richard Musgrave: Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, Beograd, 1973, str. 171—172.

¹¹ Prof. dr B. Šoškić: Ekonomske doktrine, Beograd, 1964, str. 128—132. (skripta).

¹² J. M. Keynes: Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca, Beograd, 1956, str. 75.

tici javnih rashoda kojem u raznim oblicima pribjegavaju državni organi.

Efekti investicionih izdataka na nivo nacionalnog dohotka i zaposlenosti nisu jednosmjerni, nego se razvijaju tako reći u talasima. Ukoliko se investicijama u javne radove uposli veći broj lica, utoliko će njihov ukupni dohodak porasti. Ovo primarno djejestvo javnih rashoda izaziva sekundarne efekte, tj. ukupnost novčanih rashoda pretvara se u uvećanu tražnju za dobrima i uslugama na tržištu. Novi dohoci proizvođača potrošnih dobara i usluga u daljem procesu doprinose da se uvećava proizvodnja novih proizvodnih i potrošnih dobara, te tako, lančanom reakcijom, izazivaju nove potrebe za proizvodnjom i, sljedstveno tome, većom stopom zaposlenosti. Tako dolazi do većeg obima nacionalnog dohotka i to u većem iznosu od prvobitnog ulaganja u javne radove.¹³ Za razliku od ranijeg perioda, kada su javni radovi poduzimani radi otklanjanja socijalno-političkih posljedica, danas se akcenat mnogo više stavlja na ekonomske efekte javnih radova, odnosno njihovo praktikovanje usmjereno je na uvećavanje nacionalnog dohotka koji će kasnije obezbijediti punu zaposlenost bez prisustva nekontrolisane inflacije.¹⁴ U tom poslu država većinom obuhvata onaj sektor privredne aktivnosti koji nije dovoljno atraktivan za privatno kapitalističko preduzimalaštvo. Tako se najčešće investira u ekstraktivne grane privrede, saobraćajnice i objekte uz njih, stanove i druge projekte gdje je vrijeme obrta kapitala veoma dugo.¹⁵

Pored direktnih efekata koji se postižu investicionim ulaganjem, veoma često su značajni i indirektni efekti, koje je ponekad veoma teško, ako ne i nemoguće, izračunati, mada na posredan način u velikoj mjeri utiču da raste nacionalni dohodak i zaposlenost u zemlji.¹⁶

Osim izdataka na investicije, poznato je da savremene kapitalističke države troše velika sredstva i na tzv. transferne rashode koji se karakterišu time što ne stvaraju nova ekonomska dobra niti uvećavaju nacionalni dohodak. Ovi rashodi vrše samo novu raspodjelu dohotka, odnosno imovine u društvu, na taj način što prenose (transferiraju) finansijska sredstva, odnosno kupovnu snagu iz jedne društvene grupe (poreskih obveznika) u ruke druge društvene grupe (korisnici državnih rashoda — primaoci socijalnih pomoći, ratni veterani, nezaposleni i sl.). Ovi rashodi stvaraju nove situacije ne u privredi nacije, kao cjeline, već u privredi, odnosno imovini pojedinaca pripadnika te države.^{16a}

¹³ Prof. dr B. Šoškić: op. cit. str. 141.

¹⁴ Prof. dr H. Filipović: op. cit. str. 176.

¹⁵ Prof. dr J. Lovčević: Institucije javnih finansija, knjiga I, Beograd, 1963, str. 40.

¹⁶ Op. cit., str. 41.

^{16a} Prema zvaničnim podacima, u SAD 30 miliona građana u raznim vidovima prima državnu pomoć.

Iako smo već istakli da obim javnih rashoda konstantno raste, nužno je i nešto više reći o maksimumu, odnosno granici državnih rashoda u savremenim kapitalističkim državama. I pored velikih nastojanja klasične finansijske teorije, koja je mnogo više insistirala na kvantifikacijama od savremene fiskalne teorije, neki čvrsti limit rasta javnih rashoda još nije utvrđen. Savremena fiskalna teorija i praksa relativistički posmatraju problem maksimalnog nivoa državnih rashoda. Kad je riječ o obimu državnih rashoda, nužno je voditi računa, po ovoj doktrini, o njihovom kvalitetu, o ekonomskom efektu, a posebno o uspostavljanju privredne ravnoteže. Ako se navedeni zahtjevi ostvare, cijena koja se povećanim državnim rashodima plaća nije nikad visoka. Pa, ipak, limit javnih rashoda mora biti određen, i to prema stepenu poreskog opterećenja stanovnika određene zemlje, jer ovo opterećenje ne može ići u beskonačnost, a time ni javni rashodi. Nevođenje računa o ovoj relaciji izaziva niz teških posljedica po finansijske i privredne zemlje, što se najčešće manifestuje u opadanju poreskog morala poreskih obveznika, defraudaciji poreza, seljenju kapitala u druge zemlje i tome slično.¹⁷

Zbog svega toga fiskalna politika i njene mjere u praksi savremenih kapitalističkih zemalja moraju biti veoma pažljivo koncipirane i provođene kako ne bi došli u pitanje efekti koji se ovom politikom predviđaju i žele.

IV

S obzirom na izmijenjenu ulogu i položaj savremene kapitalističke države u odnosu na državu liberalnog kapitalizma i njene sve veće angažovanosti na području privrede, prosvjete, nauke, socijalne i zdravstvene zaštite i, s tim u vezi, ispoljene tendencije porasta javnih rashoda i preraspodjele nacionalnog dohotka putem poreske politike i politike državnih rashoda, to ni sistem i politika budžetiranja nijesu mogli ostati izvan ovih zbivanja.¹⁸ Dok klasična teorija insistira na načelu godišnje budžetske ravnoteže, s tim što se redovni rashodi moraju prikrivati redovnim prihodima, nova teorija, iako vrlo iznijansirana u pojedinostima, u svojoj osnovi polazi od činjenice da se klasično-liberalno shvatanje o jednogodišnjoj budžetskoj ravnoteži ne može održati u periodu cikličnih kretanja kapitalističke privrede. Ova teorija smatra da je politika sprovođenja budžetske ravnoteže bez obzira na ostala ekonomska zbivanja vrlo opasna, kako sa gledišta privrede kao cjeline, tako i sa stanovišta državnih finansija, kao dijela te cjeline.¹⁹

¹⁷ Op. cit., str. 47.

¹⁸ Prof. A. M. Matejić: Javne finansije, Beograd, 1975. god., str. 344.

¹⁹ Prof. dr A. Perić: Finansijska teorija i politika, Savremena administracija, Beograd, 1976, str. 468—476.

Pod pretpostavkom privrede s punom zaposlenošću, zadatak je budžetske politike da doprinese efikasnijoj alokaciji sredstava i »pravlilnoj« raspodjeli dohotka.²⁰

Shvatanja u fiskalnoj teoriji o budžetskoj ravnoteži mogu se svesti na tri glavna: teorija ciklične budžetske ravnoteže; teorija sistematskog budžetskog deficita i teorija o automatskoj i stabilizirajućoj finansijskoj politici. Prve dvije koncepcije zasnivaju se na Kejnsovoj ekonomskoj i konjunktornoj teoriji.²¹

Teorija o cikličnoj budžetskoj ravnoteži polazi od postavke da je u uslovima savremenog kapitalizma nemoguće održati teoriju tradicionalne budžetske ravnoteže, čak ni u varijanti koju je svojevremeno formulisao i zastupao A. Šafle i kasnije, u nešto izmijenjenoj varijanti, prihvataju pisci neoklasičari kao što su Šmolders, Laufenburger i dr., to jest da se budžetska ravnoteža treba da ostvaruje u jednom dužem intervalu. Pristalice teorije cikličnih budžeta (U. Hicks, A. G. Hart) smatraju da je dobro što zagovornici klasične teorije usvajaju tezu o ravnoteži na duži rok, ali tvrde da se budžetska ravnoteža neće postići automatski, nego da je nužno preduzeti čitav niz drugih mjera putem budžeta da se ona uspostavi. Tako pristalice ovog shvatanja ističu da u periodu konjunktornih kretanja država ne smije ostati pasivan posmatrač, nego mora da interveniše, pri čemu joj stoje na raspolaganju mjere poreske politike, politke javnog duga, javnog rashoda, kombinovane sa mjerama monetarno-kreditne politike.

U vrijeme prosperiteta privrede potrebno je, prema navedenom shvatanju, ostvarivati višak prihoda u budžetu i to od većih poreskih davanja. Naime, u periodu uspona i skoka cijena privreda i stanovništvo mogu da podnesu veći poreski pritisak, stoga se preporučuje pooštavanje progresije kako kod direktnih, tako i kod indirektnih poreza i raznih taksa. Ovako stvoren višak prihoda moguće je dvojako upotrijebiti, i to: za stvaranje fonda rezervi i za anuitetsku službu po državnim dugovima.²²

Prva mogućnost, tj. stvaranje rezervnog fonda, ima prednost u tome što u periodu poleta djeluje restriktivnije, a u periodu stagnacije ekspanzivnije od otplate državnih dugova. Opasnost da se sredstva upotrijebe za druge svrhe, koja je, prema nekim teoretičarima, realna, može se otkloniti sterilizacijom sredstava fonda putem blokiranih računa kod emisije ustanove.²³

Upotreba ostvarenog viška prihoda na otplatu državnih dugova ima prednost u tome što olakšava teret državnog duga, smanjuje izdatke na anuitete, ali, s druge strane, neutrališe izvršeno restriktivno djelovanje uvećanjem poreskih davanja.

²⁰ Richard Mussgrave: op. cit., str. IV.

²¹ Prof. H. Filipović: op. cit., str. 177.

²² Prof. dr H. Filipović: op. cit., str. 178.

²³ Op. cit., str. 179.

U periodu depresije, uloga cikličnih budžeta mnogo je veća, jer mjerama koje stoje državi na raspolaganju treba da se oživi privredna aktivnost i izbjegne kriza koja je bila na pomolu. S jedne strane, treba oživjeti tražnju roba i usluga, povećanjem kupovne moći stanovništva, a, s druge strane, podstaknuti privatno investiranje i omogućiti punu zaposlenost. Zato država treba da smanjuje poreze, da se zadužuje kod poslovnih banaka i interveniše sredstvima rezervnog fonda bez ustezanja od svjesnog budžetskog deficita.²⁴

TEORIJA SISTEMATSKOG BUDŽETSKOG DEFICITA

Teorija sistematskog budžetskog deficita principijelno ne pridaje budžetskoj ravnoteži veći značaj. Usko je vezana za ime Alvina Hansena, profesora Harvardskog univerziteta.

»Ako privredu u kapitalističkim zemljama očekuje dugotrajna stagnacija, o kojoj je govorio poznati savremeni američki ekonomista A. Hansen, onda bi postojao jednostrani trend u kretanju budžeta. Budžetska ravnoteža se ne bi uspostavljala. Budžetski deficit, odnosno deficitarno finansiranje, bilo bi trajnog karaktera, a državni dug koji treba da pokrije budžetski deficit stalno bi rastao.«²⁵ Država treba da se služi deficitarnim finansiranjem radi kompenziranja negativnih kretanja u opštoj tražnji. Trajanje deficitarnog finansiranja nije ograničeno. U odnosu na optimistička shvatanja teorije cikličnog budžeta, teoriju sistematskog budžetskog deficita mogli bismo okarakterisati kao pesimističku teoriju. Pristalice teorije sistematskog budžetskog deficita jače naglašavaju politiku pune zaposlenosti od teoretičara koji zastupaju koncept cikličnih budžeta. I ne samo to. Ova teorija više insistira na tome da je budžetska ravnoteža jedan element opšteprivredne ravnoteže i da budžetska ravnoteža treba da bude u funkciji druge, opšteprivredne ravnoteže u zemlji. Jer ako se ostvari opšteprivredna ravnoteža, glavni cilj je postignut; u suprotnom, sama budžetska ravnoteža bez opšteprivredne malo što može da znači u savremenim kapitalističkim zemljama, gdje je privreda podložna cikličnim kretanjima.

Prirodno je da je ova teorija naišla na žešći otpor neoklasičara nego teorija cikličnih budžeta.

TEORIJA STABILNOG BUDŽETA

Kao što je poznato, teorija stabilnog budžeta je modifikovana klasična teorija budžetske ravnoteže. Dakle, ovo shvatanje je neka vrsta kompromisa između teorije cikličnog budžeta i klasičnih principa budžetske ravnoteže. U odnosu na klasičnu teoriju ono odba-

²⁴ Op. cit., str. 180.

²⁵ Prof. dr B. Šoškić: Op. cit., str. 172.

cuje ravnotežu u budžetu za jednu godinu i prilagođava se shvatanju ravnoteže u periodu konjunkturnog ciklusa. Zalaže se za štednju u državnom budžetu, s tim što poreske stope moraju biti visoke, tako da obezbjeđuju redovne rashode i višak za otplatu državnih dugova. Utvrđivanje poreskih stopa korigovalo bi se porastom, odnosno opadanjem nacionalnog dohotka. U normalnim prilikama svako povećanje potreba, bilo od vlade ili parlamenta, ne može se ostvarivati prije nego što bude izvršeno smanjivanje drugih rashoda ili obezbijeđeno novim porezima.²⁶ Teorija stabilizacionog budžeta smatra da zadržavanje istih poreskih stopa i u periodu uspona i u periodu depresije omogućava praćenje konjunkturnih kretanja kroz varijacije poreskih rashoda, odnosno višak ili manjak tih prihoda.²⁷ Po ovom shvatanju, u jednom dužem periodu višak prihoda i višak rashoda faktično se kompenzira.²⁸

Ako teoriju cikličnog budžeta i teoriju sistematskog budžetskog deficita uporedimo sa klasičnom teorijom budžeta, onda vidimo da se ta shvatanja dijametralno razilaze u osnovnim principima. Zajednička im je crta jedino ta što se i klasična finansijska teorija i nove finansijske teorije uklapaju u opštu ekonomsku teoriju. Protivnici fiskalne teorije upozoravaju na ovu identičnost.

V

Slijedeći institut fiskalne politike koji je doživio snažnu evoluciju u odnosu na klasične finansijske, jeste državni dug. Dok se teorija cikličnih budžeta drži stanovišta da državne dugove treba zaključivati u periodu depresije, a otplaćivati u periodu prosperiteta, dotle teorija sistematskog budžetskog deficita smatra da državni dug ispoljava tendencije porasta, da je to logično i opravdano. Upoređujući oba shvatanja sa klasičnim shvatanjem državnog zaduživanja, vidimo koliko su savremena teorija i praksa evoluirale od shvatanja D. Humea, koji je tvrdio da će: »ako država ne uništi državni kredit, državni kredit uništiti državu.«²⁹

Iako je javni dug svakodnevna pojava u savremenim državama, ipak državni dug ne smije ići u beskonačnost. Dakle, granice do kojih se u zaduživanju može ići ipak postoje. Doduše, danas u uslovima izmijenjenih odnosa, države i emisione ustanove, pri nepostojanju klasičnog zlatnog važenja novca i njegove konvertibilnosti, ne može se praviti paralela između zaduživanja države u klasičnom periodu i danas, kao ni paralela između zaduživanja države i privatnih lica; pored tog, državni dug predstavlja teret za poreske obaveze. Ovo naročito važi za spoljne državne dugove gdje iskrsavaju problemi po-

²⁶ Prof. dr K. Bogoev: Fiskalna politika, Skopje, 1963, str. 23.

²⁷ Prof. H. Filipović: op. cit., str. 179.

²⁸ Ristić Ž.: Stabilizacioni aspekt fiskalne politike, Finansijske br. 9—10/72, str. 3—4.

²⁹ Prof. H. Filipović: Nauka o finansijama, Sarajevo, 1965. str. 194.

litičke i ekonomske prirode. Problemi se pojavljuju i kod unutrašnjih dugova, jer plaćanje i primanje kamata nema jednak efekat na sve strukture stanovništva. S obzirom na to što su najčešći upisnici zajma, pa, prema tome, i primaoci kamata, kapitalisti i bogatiji slojevi društva, a platioci poreski obveznici uglavnom manje imućniji slojevi preko naplate posrednih poreza, to predstavlja socijalni problem, jer se preko kamate vrši prelijevanje dohotka od siromašnih ili srednjih u bogate slojeve, i time narušava socijalna struktura savremene kapitalističke države.³⁰

I pored toga, obim javnog duga stalno raste i već je prešao granice, preko kojih u ranijem periodu nije smio prelaziti. Analizirajući problematiku veličine državnog duga, P. A. Samuelson³¹ izražava veliki optimizam smatrajući da porast državnog duga nije problem od prvorazrednog značaja, kao što su, na primjer, nezaposlenost ili inflacija. Iznoseći podatke o odnosu državnog duga i kamate prema nacionalnom dohotku u SAD i Velikoj Britaniji, on dolazi do zaključka: prvo, da nacionalni dohodak u tim privredama stalno raste; zatim da državni dug u SAD i u Velikoj Britaniji ne raste u istoj srazmjeri sa nacionalnim dohotkom; treće, da pritisak kamata u odnosu na nacionalni dohodak ne predstavlja zabrinjavajući iznos.

Ako problem državnog zaduživanja i otplate državnog duga posmatramo sa opštedruštvenog stanovišta i uticaja na opšti i ekonomski razvoj, onda bi se teško moglo složiti sa gledištem P. A. Samuelsona. Kada bi ovaj uticaj sa socijalno-ekonomskog stanovišta bio neutralan, problem zaista ne bi postojao. Stvari ipak nisu tako jednostavne. Ne ulazeći u političku i psihološku reakciju pojedinih društvenih slojeva na politiku državnog zaduživanja, osvrnut ćemo se na ekonomsku stranu problema.³²

Iz podataka koje je dao Samuelson proizilazi nešto što ne potvrđuje njegovo optimističko stanovište.

Prvo, odnos državnog duga prema nacionalnom dohotku pokazuje tendenciju porasta ali sa značajnim oscilacijama.

Drugo, odnos plaćene kamate prema nacionalnom dohotku dođe je nizak, ali takođe pokazuje težnju porasta.

Treće, ako se izračuna odnos plaćene kamate prema budžetskim rashodima, dobija se drugačija slika. U SAD 1954. godine budžetski rashodi bili su 70,5 milijardi dolara, a kamata za državne dugove 6,6 milijardi, što znači 9,35%; u Velikoj Britaniji 1953. godine budžetski rashodi iznosili su 5,25 milijardi, a kamate 0,641 ili 12,2%. Stoga se nama čini da ni moderna teorija pokrića ne može

³⁰ Prof. dr B. Šoškić: op. cit., str. 76.

³¹ P. A. Samuelson: „Wolkswirtschaftslehre — Köln, 1955., str. 381.

³² Prof. dr H. Filipović: op. cit., str. 163.

da zanemari probleme koji se pojavljuju u primjeni elastične finansijske politike.

Neki drugi podaci još očitije govore o rastu kamate u odnosu na ukupne budžetske rashode.³³

VI

Gledajući problem fiskalne teorije u cjelini može se izvući jedan uopšten zaključak da je ona sebi postavila vrlo ambiciozan zadatak koji je vrlo dobro okarakterisao Samjuelson riječima:

»Održati tako visok nivo ukupne tražnje koji će biti dovoljan da otkloni neprivredno djelovanje masovne nezaposlenosti, a, s druge strane, dovoljno nizak da se može suprotstaviti inflatornim tendencijama.«³⁴

Tokom dosadašnjeg izlaganja mogli bismo vidjeti da se obje varijante fiskalne politike: teorija cikličnih budžeta i teorija sistematskog budžetskog deficita, zasnivaju na Kejnzovoj teoriji pune zaposlenosti. Kejnzova teorija nastala je u kriznom periodu kapitalističke privrede i postala praksa u većini savremenih kapitalističkih država. Politika pune zaposlenosti na bazi koje se, po shvatanju Y. M. Kejnza kapitalizam jedino može održati, postala je politički program mnogih političkih partija u zemljama Zapadne Evrope.

Mada se ne mogu poricati izvjesni uspjesi koje je ta teorija postigla u rješavanju aktuelnih problema u privredi savremenih kapitalističkih država, ipak ona nije u stanju da definitivno oslobodi taj sistem svih teškoća i bolesti koje ga uporno prate. To se najbolje vidi po tome što praksa tih zemalja stalno odstupa od principa na kojima ova teorija inzistira.³⁵

Najnoviji podaci o kretanju nezaposlenosti u zapadnim industrijskim zemljama, koje objavljuje Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) najrječitije potvrđuju naprijed navedenu misao. Tako, na primjer, sredinom 1977. godine u zemljama OECD, bez Turske i Portugalije, bilo je 5,5 odsto nezaposlenih. U apsolutnim brojkama to znači oko 16 miliona, a sa Turskom i Portugalijom više od 17 miliona. Tako visoke stope nezaposlenosti predviđaju se za cijelo područje OECD sve do drugog tromjesečja 1978. godine, kada će se, prema prognozama, smanjiti.

Najveću nezaposlenost imaju SAD. Iako se američka privreda još nalazi u fazi oživljavanja, a oživljavanje privredne aktivnosti poslije krize 1974/1975. godine bilo je najjače baš u toj zemlji, to se ipak nije osjetilo u odgovarajućoj mjeri na nezaposlenost. Stopa nezaposlenosti kreće se iznad 7 odsto, tačnije za kraj ove godine predviđa se da bude 7,25, što znači da će doći do ponovnog zastoja, sa novom recesijom.

³³ Studija OECD Economic Outlook, 16. December 1974. god., str. 17.

³⁴ P. A. Samuelson: op. cit., str. 183.

³⁵ Prof. H. Filipović: op. cit., str. 183—184.

U avgustu 1977. godine u V. Britaniji zabilježen je rekord u poslijeratnom periodu u pogledu nezaposlenosti. Naime, cifra nezaposlenih iznosi 1 635 000, ili 6,9 odsto ukupnog broja aktivne radne snage. Nepovoljno je stanje zaposlenosti i u SR Njemačkoj. Prema podacima OECD, stopa nezaposlenosti iznosi 5,25 odsto, sa tendencijom da se na tom nivou zadrži i u 1978. godini.

Problem nezaposlenosti i investiranje privatnog kapitala tokom protekle dvije godine, a naročito 1977, postao je još oštriji, politički i društveno još složeniji. To potvrđuju i novi nagovještaji vlada i sindikata pojedinih zapadnoevropskih država. Tako su naprimjer, zapadnonjemački sindikati otkazali učešće u »Koncentriranoj akciji« (tijelu sastavljenom od privrednika, vlade i sindikata koje utvrđuje smjernice ekonomske politike). Sindikati su nagovjestili akciju protiv »masovnog iskorišćavanja mlade radne snage«, flagrantnih kršenja pozitivnog zakonodavstva o zaštiti omladine, zloupotrebe probnog rada, naročito školske omladine i dr.

Pošto su mjere za podsticanje zaposlenosti s početka 1977. godine djelovale nepovoljno, francuska vlada je stavila u izgled novi program čiji bi cilj bio smanjenje broja nezaposlenih u što kraćem roku za 20 odsto. Novi budžet za narednu budžetsku godinu predviđa rashode od 400 milijardi franaka. Pored toga, vlada priprema novi veliki državni zajam koji bi poslužio za finansiranje oživljavanja konjunktura, prije svega smanjivanja nezaposlenosti.

Vlada SAD obratila se Kongresu za saglasnost sa novim socijalnim programom koji predviđa izdatke od 30,7 milijardi dolara za otvaranje 1,4 miliona novih radnih mjesta i za poboljšanje položaja »najsiriomašnjih američkih građana«.

Kada se navedenim fragmentima o nezaposlenosti doda i dosta teška situacija u privredama zapadnoevropskih industrijskih država, a koju karakterišu usporavanje stope rasta nacionalnog dohotka, visok stepen neiskorišćenosti proizvodnih kapaciteta, veliki rast inflacije i troškova života te zahtjevi radnika za povećanje realnih najamnina, onda se može zaključiti da je riječ o pogoršanoj socijalnoj klimi u kojoj još nisu pronađena odgovarajuća sredstva i mjere kojima bi se moglo uspješno suprotstaviti nezaposlenosti i inflaciji.

Sve to ukazuje na činjenicu da primjena principa fiskalne teorije nije oslobodila kapitalizam dugotrajnih kriza, jer sadašnja stopa zaposlenosti i rasta nacionalnog dohotka prije je posljedica hladnoratovske psihoze i političke zategnutosti u svijetu nego mjera fiskalne politike. Samo u toku jedne godine svijet troši na naoružanje oko 350 milijardi dolara. Normalno je pretpostaviti da kad bi se smanjili izdaci na ratnu proizvodnju i održavanje vojnog potencijala, još više bi se smanjila stopa zaposlenosti, stopa nacionalnog dohotka i drugi ekonomski agregati, što bi, sve skupa, dovelo do negativedivih posljedica. U jednoj mirnijoj atmosferi u svijetu ovaj

sistem će morati pretrpjeti značajnije promjene, mnogo veće od onih koje imaju na umu zastupnici fiskalne teorije.

Pa ipak, u odnosu na klasičnu fiskalnu teoriju, savremena fiskalna teorija znači korak naprijed, jer odražava izvjesne planske mjere na području usmjeravanja kapitalističke privrede i društva.

Dr. ISMET DAUTBAŠIĆ, Faculty of Economics, Sarajevo

THE FISCAL THEORY IN THE PRACTICES OF THE CONTEMPORARY CAPITALISTIC COUNTRIES

Summary

Considering that the public finance is a part of the public economy in contemporary capitalism, author analysis the problem of covering the public expenditures by public revenue. Very interesting comparisson bettween clas-sical-liberal and contemporary government economic policy in capitalistic states is also given.

Author explains that the economic liberalism and concept of laissez-faire and state apstination from economic activity starts from the idea that state of government must „neutral“ relating to the whole economy and that the free competition is the optimal economic system. So economic policy must be strictly limited to the monetary and credit measures.

Intervencionism starts from the modern capitalistic economy after the Great Depression in thirties. That means unballanced budget and economic development. The functions of government are arising and the intervention is introduced into different economic areas. The public expenditures has the continual tendency of growth and taking the greater part of national income throught the budget mechanism. Government policy is not any more limited to the monetary and credit sector, but to the fiscal policy and tax system, govenment expenditures, state debit and expanded intervention.

This concept is based on Keynes theory of full utilisation and is supported by neokeynesian contemporary economists. The analysis of relation beetwen national income and inflation is also included.

Author analysis the importance of contemporary fiscal policy and finan-tial institutions and the effects of the fiscal policy in national economy of the capitalist states. He expecially insists on the question of the budget ballan-ce, theory of systematic budget deficit and automatic and stabilizing fiscal instruments. But author is very pessimistic about the effects of fiscal policy, because it does not liberate capitalist system of the difficulties that has been known since thirties. The influence of govenments in capitalist is still growing and brings the enormous administration, the cold war problem and military

expenditures are not eliminated, unemployment is permanently growing and cost inflation border all segments of population, and especially labour class. Although in other conditions (peace, permanent changes in social relations and improvement of social and living conditions), some effects of fiscal imple-mentations and measures could be expected, they are limited in their influence. But, of course, comparing with the classical liberal theory, contemporary concepts of fiscal policy mean the step forward, and the change of many aspects of social life in contemporary capitalism.

Д-р ИСМЕТ ДАУТВАШИЧ, Экономический факультет, Сараево

ФИСКАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ В ПРАКТИКЕ СОВРЕМЕННЫХ КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ

Резюме

Проблема обеспечения хозяйственной устойчивости т. е. полной трудоустроенности без инфляции, является одной из основных проблем современного капиталистического государства. Причиной этого является неравномерность при распределении национального дохода в капиталовложения и экономии, что приводит к экономической застойке, плохой рациональности и недостаточном использовании человеческих и материальных ресурсов в стране. Это является причиной, что Ю. М. Кейнс, а также и современные экономические и финансовые теоретики, как и люди работающие на практике, почти единодушно настаивают на хозяйственной устойчивости, без которой и трудно сохранить существующее общественно-экономическое устройство в этих странах.

Чтобы достичь хозяйственной устойчивости на практике применяются кроме мер монетно-кредитной политики и меры фискальной политики, являющиеся мощным средством в руках современных капиталистических стран. Среди фискальных мер, которых надо синхронизированно и очень осторожно применять, особое место принадлежит налоговой политике, политике явных расходов, бюджетной системе и политике государственной задолженности.

Анализируя вышеприведённые фискальные институты и их экономические и другие эффекты в хозяйственном и внехозяйственном участке, в этом труде констатируем, что применение этих форм фискальной политики является отражением изменения роли современного государства в отношении к государству ранней стадии капитализма и его все большей функции и участию в разных областях общественной жизни, особенно хозяйства, просвещения, науки, культуры, социальной и здравоохранительной защиты и т. п.

Поэтому невозможно принять классическо-либеральное понимание, что бюджет исключительно административный акт государства в протяжении одного года, обеспечивающий удовлетворение классических государственных нужд, а в отношении к хозяйству и другим службам остаётся нейтральным.

Всё-таки, нельзя негировать успехи, которых фискальная теория, и на основе её принципах фискальная политика достигают в решении актуальных проблем в хозяйстве современных капиталистических государств, ибо они не в состоянии освободить эту систему от всех трудностей и болезней, сопровождающих её. Это больше всего проявляется в том, что и кроме синхронизированных мер кредитно-монетной и фискальной политики на практике современных капиталистических стран чувствуется понижение и замедление экономической активности, большой уровень инфляции, постоянный рост безработицы, и издержек на жизнь и т. п. Это идёт в пользу констатации, что применением принципов фискальной теории капитализм не освобождается от продолжительных кризисов. В настоящее время ставка роста национального дохода и существующий уровень трудоустроенности в больших странах на Западе являются последствием психоза холодной войны и политической напряжённости в современном мире, ибо это меньше способствует росту военной продукции и снабжению огромного военного потенциала, выросшего в этих странах, чем результат применения принципа этой теории. В лучшей обстановке в мире, лишенной напряжённости в политических отношениях и без военных конфликтов, капитализм как общественно-экономическая система должна перенести коренные изменения, значительнее тех, которых сторонники фискальной теории имеют в виду.

Наконец, можно сказать, что в отношении к классической фискальной теории, основывающейся на традиционных принципах экономического либерализма, современная фискальная теория, основывающаяся на учениях Ю. М. Кейнса и его „Общей теории“, представляет значительный шаг вперёд, ибо отражают определённые плановые меры в области направления как хозяйственных деятельностей, так и в других областях и активностях в современных капиталистических странах.