

Miloš Miljković, M.A.³

JAVNI DUG KAO INSTRUMENT FISKALNE RAVNOTEŽE

UDK: 336.27

Originalni naučni rad

Rezime

Finansijska ravnoteža u javnom sektoru predstavlja odnos između javnih rashoda (zadovoljavanja javnih potreba) sa jedne i javnih prihoda (sredstava za zadovoljenje odnosnih potreba) sa druge strane. Ovaj odnos se prvenstveno ogleda u zadovoljavanju društvenih potreba. Fiskalno delovanje na privredni razvoj ogleda se u mobilizaciji akumulacionog potencijala, u stimulisanju tehničkog progressa i primeni rezultata naučno-istraživačkog rada, u razvijanju agrara i primenih novih znanja. Postoji saglasnost o tome da rashodi budžeta igraju značajnu ulogu u unapređivanju privrednog rasta. Potrebno je istaći da svaka obaveza države nije javni dug i sa tog aspekta potrebno je napraviti vezu između javnog zajma i javnog duga. U cilju zadovoljenja sve većih javnih potreba nego što su državni prihodi, sredstvima javnog zajma se dolazi do potrebnih sredstava.

Ključne reči: pravni tretman zaduživanja, javni prihodi, javni rashodi, javni dug.

³ Sekretar Sindikata Nezavisnost Beograd, R. Srbija, e-mail: milos.miljkovic.mekis@gmail.com

Uvod

Potreba za postojanjem javnog duga i njegova vezanost za javni zajam nameće se kao savremena tendencija pribavljanja nedostajućih novčanih sredstava koja ima za cilj razvoj određenih segmenata društva. Ovo u stvari predstavlja nastojanja da se prikupe sredstva za deficitarne sektore društva. U savremenim državama iz javnog duga proizilazi najveći deo upotrebljenosti u produktivne svrhe i služi za jačanje ekonomske osnove zemlje što ima za cilj korist kako sadašnjim tako i budućim generacijama. Svaki javni dug koji proizilazi iz utroška sredstava u proizvodne svrhe stvara dobru materijalnu bazu za mogućnost njegove buduće amortizacije. Rast javnih rashoda uz konstantan javni prihod utiče na dohodak bilo da se deficit budžeta finansira emisijom novca ili putem zaduživanja. Uzroke zaduživanja možemo naći u vandrednim rashodima države, u materijalnom i vremenskom nepoklapanju državnih prihoda i redovnih državnih rashoda, i u sve većem zahvatanju i angažovanju države u realnom sektoru. Ovako stvorene rashode nemoguće je nadomestiti iz redovnih budžetskih prihoda. Između ostalog, vandredne rashode kao što su investicioni, ni sa teorijske tačke gledišta ne bi bilo opravdano pokrivati redovnim prihodima iz nekoliko razloga: takve investicije mogu obezbediti potreba novčana sredstva za amortizaciju duga, ovakvi rashodi išli bi isključivo na teret jedne generacije što je sa istorijskog aspekta neporavdano. Primera radi rashode za razvoj visoko sofisticirane tehnologije nemoguće je finansirati iz redovnih budžetskih sredstava.

Poboljšanje procesa finansijskog praćenja nastanka i amortizacije javnog duga je neophodna pretpostavka za unapređenje efikasnosti upravljanja i nadzora nad korišćenjem javnih resursa koji su angažovani u javnom sektoru. Potrebno je istaći da svaka obaveza države nije javni dug. Sa tog aspekta potrebno je napraviti vezu između javnog zajma i javnog duga. Ukoliko javni dug posmatramo u užem smilu reči, javni zajam predstavlja osnovni vid stvaranja javnog duga. U cilju zadovoljenja sve većih javnih potreba nego što su državni prihodi, sredstvima javnog zajma se dolazi do potrebnih sredstava. U širem smislu posmatrano, javni dug uzrokuju i mnogi drugi faktori, na primer ako posmatramo obaveze države prema zaostalim platama i penzijama, obaveze prema dobavljačima itd.

1. Finansiranje infarstrukturnog razvoja posredstvom javnog duga

Iz proučavanja kreditnih odnosa koji preodvladavaju u privredi nameće se zaključak da se privreda razvija onim tempom koji pruža vrlo jaka koncentraciji kapitala i mehanizimi kredita. Vanredne rashode, danas u modernoj tržišnoj ekonomiji, nemoguće je pokriti iz redovnih prihoda[1]. Izvesne vanredne rashode, kao što su investicije u produktivne svrhe, ni sa teorijske tačke gledišta ne bi bilo opravdano pokrivati redovnim rashodima iz više razloga:

- što takve investicije mogu obezbediti potrebna novčana sredstva za amortizaciju duga,
- ovakvi rashodi išli bi isključivo na teret jedne generacije, što sa socijalno i ekonomskog gledišta nije prihvatljivo.

Ovo bi bili glavni razlozi koji prisiljavaju vlade da za pokriće redovnih rashoda, kao što su infrastrukturna ulaganja (izgradnja mreže autoputeva, sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje, elektricifiranje železnice i dr.) traže vanredna sredstva. Međutim, ta vanredna sredstva mogu biti vanredni porezi ili državni zajmovi. Generacije u čije se vreme pojavi vanredni rashod svakako će ga snositi, bilo da ga odjedanput odplaćuju, bilo da ga odplaćuju u toku godine, a za buduće generacije je takođe svejedno da li će naslediti veće ili manje opterećeno porezom ili će primiti umanjenu vrednost bez poreza. Dok se o potrebi državnih zajmova i moglo još diskutovati u državi sa nerazvijenom privredom, danas u modernoj državi, sa čitavim nizom socijalnih funkcija i nužnosti intervencije države u privrednim zbivanjima, državni kredit mora da postane stalan elemenat u ekonomsko - finansijskoj politici. Privredni razvoj i funkcije moderne države, kao i njen uticaj na privredni razvoj, dao je zapravo onima, koji su u državnim zajmovima gledali ne samo celishodnost nego i jednu nužnost našeg vremena.

Fiskalno delovanje na privredni razvoj ogleda se u mobilizaciji akumulacionog potencijala, u sektorskoj [2] orijentaciji investicija, u stimulanju tehnološkog progresa i primeni rezultata istraživačkog rada, u formiranju kadrova, u izgradnji objekata ekonomske infrastrukture, u podsticanju privrednog rasta posredstvom diferencijalnog ili diferenciranog oporezivanja (selektivni filter), fiskalnih dedukcija i beneficija, poreskih olakšica i oslobođenja. Ubrzani otpisi osnovnih sredstava omogućavaju sektoru privrednih preduzeća da iskažu manji profit

za oporezivanje. U poreskim zakonodavstvima amortizacioni otpisi, teorijski posmatrano, mogu se u celini odbiti od obima dohotka, čime se smanjuje osnovica za oporezivanje profita.

Osnovni stimulans dolazi od specijalnih poreskih olakšica, koje se daju za investicije u osnovni kapital (olakšice u obliku dozvoljavanja ubrzane amortizacije i umerenijeg oporezivanja rashoda na istraživanja i eksperimentisanja, neraspoređenog profita, gubitaka i dr.), [3] kao i od angažovanja budžeta u finansiranju tehnoloških inovacija, naučno-obrazovne, kulturno-prosvetne i zdravstvene infrastrukture. Interes finansijske teorije sve više se usmerava na formiranje kapitala i njegovu ulogu u privrednom rastu, kao i na dejstva koja bi izmena strukture poreza izazvala kod tog formiranja. Rezultati ukazuju da najveći deo formiranja kapitala, koji utiče na povećanje proizvodnje, može se pripisati tehnološkom napretku i tehničkom progresu koji dobijaju povlašćeni poreski tretman. Ekonomska poreska politika u oblasti privrednog rasta je složeniji nego kada je reč o poreskoj politici usmerenoj ka stabilizaciji, jer je potrebno formulisati poresku politiku tako da se istovremeno podiže nivo i kvalitet formiranja privatnog kapitala, zahteva pažljivo usklađivanje ekonomskih elemenata fiskaliteta, s jedne strane, i strukturnih zahteva, s druge strane.

Transferna plaćanja vrše se u cilju ublažavanja dejstva tehnološkog napretka. Porez deluje i na korišćenje eksternih sredstava u pravcu privlačenja ulaganja u vrednosne papire i u pravcu uticaja na investicionu aktivnost korporacija. Porez, dakle, ima dejstva na akcionarsko i obligaciono finansiranje investicija. Regulišući poresko opterećenje država utiče na formiranje

interesa za plasman u nove kapacitete. Jer, angažovani kapital u obligacije dobija za uzvrat kamatu koja se isplaćuje iz tekućeg dohotka. Na tako stečeni dohodak primaoci kamate plaćaju porez (najčešće po stopama za oporezivanje individualnih dohodaka). Država može stimulisati ili stimulisati interes na plasman kapitala za slojeve sa niskim dohocima.

Fiskalnim koncesijama globalnim i parcijalnim u korist reinvestiranog dela dohotka ili dobiti, država postaje glavni katalizator ekonomskog razvoja. Uvećavanjem finansijskog potencijala bez derogiranja [4] fiskalnog kapaciteta poreskim instrumentarijom, javna politika deluje na konjunkturu progresiju, ekonomsku strukturu i dinamiku stope rasta, što kao savremeni intervencionizam predstavlja stvarnu antitezu fiskalnog neutraliteta. Fiskalna politika utiče preko svih navedenih komponenata na privredni rast. Ovo bi u suštini predstavljalo delovanje fiskaliteta na formiranje investicionog potencijala, a preko njega i na sam privredni razvoj. No, problematika uticaja fiskaliteta na privredni razvoj ne iscrpljuje se samo u tome. Ona je znatno šireg opsega. Ona, zapravo, ne obuhvata samo uvećavanje investicionog volumena. Problematika fiskalnog delovanja na privredni razvoj ogleda se u sektorskoj orijentaciji investicija, u ubrzanoj amortizaciji, u diferencijalnom oporezivanju, u oslobođenju fiskalnog tereta uvezene opreme, u povlašćenom tretmanu regionalnog privrednog razvoja, u stimulisanju tehničkih inovacija, itd.

Globalna investiciona tražnja podiže se javnim investicijama, a funkciju generatora konjunktturnih tokova poprimaju javne investicije. Javno investiranje pojavljuje se kao sredstvo za

neutralisanje posledica varijacija marginalne efektivnosti kapitala, odnosno njenog pada [5]. U okviru ove politike, masovno snižavanje poreza, usmereno na širenje potrošačkih tržišta i obima prodaje, igra samo drugostepenu, skromnu ulogu. Osnovni stimulans dolazi od specijalnih poreskih olakšica, koje se daju za investicije u osnovi kapital – olakšice u obliku dozvoljavanja ubrzane amortizacije i usmerenijeg oporezivanja rashoda na istraživanja i eksperimentisanje, neraspoređenog profita, gubitka, itd.

2. Pravni uslovi za stvaranje javnog duga

Glavni element koji ima odlučujuću ulogu pri otplati državnih zajmova je vreme, a u vezi sa tim, nastaje čitav niz problema koji mogu biti pravne, ekonomske, socijalne i političke prirode, što sve mora biti uzeto u obzir prilikom otplaćivanja javnog duga.

Sagledavajući problem sa aspekta javnih finansija, pravilan raspored otplatnih rokova može da olakša težak položaj državnog budžeta. Otplatni rokovi bi trebali biti vremenski tako postavljeni da oni odgovaraju ravnomernom prilivu državnih prihoda, što će zato državu predstavljati snošljiv teret. Neuravoteženi i vremenski nepravilno raspoređeni otplatni rokovi su najveći neprijatelji budžetske ravnoteže.

Ako javni dug posmatramo sa socijalnog - istorijskog stanovišta, raspodela tereta na generacije morala bi biti pravična i ne bi trebalo da se podešava tako da se u cilju olakšanja tereta sadašnjih generacija, sav teret prebaci na buduće generacije, što bi ih dovelo u nemoguću situaciju državni budžet, a državu bi odvelo u bankarstvo.

Neotplaćivanje državnih kredita ima za cilj na slabljenje međunarodnog kreditnog rejtinga, na pad kursa obveznica, i na sve teže plaćanje obveznica tj. sa finansijske tačke gledišta je vrlo štetna za državu i celokupno društvo. Ekonomsko stanovište javnog duga savremene države treba da je usmereno u cilju podizanja privrede i da omogući kredite koji su otplativi. Ekonomski princip bio bi potpuno zadovoljen, ako se otplata javnog duga može vršiti iz prihoda koji proističu iz upotrebe javnog duga. Ovakvim principom se ostvaruje upotreba sredstava koji su proistekli iz zajma i ovim podizanjem industrijskih objekata, jačaju se proizvodne snage i povećava se nacionalni dohodak. Jasno je da se jedna država ne može večito da zadužuje i gomila zajmove jedan za drugim bez štetnih posledica za ekonomski razvoj zemlje. Te štetne posledice ogledaće se najpre u upotrebi najvećeg dela nacionalnog dohotka za otplatu zajmova, što stvara ogromne teškoće za budžet države[6].

Sa političkog stanovišta otplata dugova je značajna u prvom redu radi očuvanja državnog ugleda i kredita. Istina, primamljivo je ne otplaćivati zajmove, ali to neminovno i sigurno vodi diskreditovanju zemlje i državnog kredita. Ako se radi o neotplaćivanju unutrašnjih zajmova, teškoće mogu nastati unutar same zemlje zbog socijalnih i ekonomskih odnosa u društvu. To ruši političku i socijalnu stabilnost zemlje. Ovaj problem može se posmatrati sa stanovišta u čijim se rukama nalaze obveznice državnih unutrašnjih zajmova.

Sve razvijeniji državni intervencionizam u privredama i državno delovanje na osnovne makroagregate, sve veći rashodi za istraživanja i infrastrukturni razvoj, intervencije u poljoprivrednoj

proizvodnji, podsticaj agrarnom razvoju, stambenoj izgradnji, obrazovanju i osiguranju, pomoć za nezaposlenost, regionalni razmeštaj radne sange i kapaciteta, kamata na javni dug i sl. dovode do širenja javnih rashoda i sve većih potreba u formiranju javnih prihoda. Osnovna karakteristika savremenih privreda mogla bi se izraziti kao stalni rast deficita budžeta i stalni rast javnog duga.

Uzroci rasta duga se obično vezuju za napore države da u periodu ekonomske krize očuva dovoljnu tražnju i zaposlenost, u uslovima kada je kriza pogodila većinu grana, dovodeći do opadanja poreskih prihoda uz istovremeno povećanje raznih socijalnih rashoda i pomoći za razvoj.

Danas je delovanje javnog duga ne samo značajno već i vrlo raznovrsno i sa brojnim ekonomskim, finansijskim i društveno - ekonomskim implikacijama. Država sve više nastoji da javnim dugom, indirektno reguliše ili pak neposredno podredi sve uslove na finansijskom tržištu, i da se osposobi za sve češće anticiklične intervencije [7]. Regulišući visinu i kvalitet obveznica u rukama stanovništva, preduzeća, banaka i drugih sektora privrede, a i strukturu, tokove njihovog dohotka, država nastoji da deluje na ponašanje svih oblika njihove imovine i na preusmeravanje dohotka u smislu osnovnih pravaca usmeravanja: u štednju ili investicije. Javni dug ne prikuplja samo novac koji predstavlja stvorenu štednju. On može da bude kreator novca po istom osnovu kao i privatni kredit kada uspeva da se plasira u emisijojbanci ili u drugoj banci. Kod svih razvijenih država javni dug u bruto društvenom proizvodu kreće se između 40% i 107%. Eksplozivan rast javnog duga i njegovo kumulativno širenje kao

da ukazuje na mogućnosti njegovog neograničenog širenja. Međutim, postoje objektivne granice širenja javnog duga, kao i državnih rashoda.

Dražavni dug odnosi sve više štednje sa tržišta kapitala, ali i trošenje sve većeg dela društvenog proizvoda. Rast državnog duga je brži od rasta društvenog proizvoda, tako da se učešće duga u društvenom proizvodu povećava, ali i učešće kamate na javni dug u društvenom proizvodu i nacionalnom dohotku. Sve veći rast javnog duga zasnovanog na novčanoj emisiji, dovodi do promena u kvalitativnim i kvantitativnim efektima duga u finansijskom i privrednom sistemu kao celini.

Ogromni iznosi javnog duga, jasno je, nalaze se u različitim oblicima vrednosnih papira koji se nalaze u rukama banaka, investicionih fondova i pojedinaca, tako da politika, vezana za dug i ponašanje imalaca tih papira, neposredno deluje na ponašanje ukupne likvidnosti privrede, fluidnost finansijskog tržišta i likvidnost pojedinih sektora privrede. Formiranjem javnog duga na bazi postojeće štednje povlači se jedan deo novčanih sredstava iz privrede, smanjuje raspoloživa kupovna snaga koja bi bila usmerena na tržište, čime amortizacijom duga povećava se i novčana masa, likvidnost i kupovna snaga na tržištu.

Javni dug redistribucijom dohotka i njegovim usmeravanjem na područje gde se javlja nedovoljna zaposlenost, uz prebacivanje radne snage i kapaciteta na takva područja iz područja gde vlada nezaposlenost, može da postane vrlo snažan instrument. Takve mere u poslednje vreme često preduzimaju vlade nekih razvijenih zemalja (Nemačka). Javni dug ima vrlo snažno delovanje upravo redistribucijom društvenog dohotka u društvu, pre svega,

koncentracijom tih sredstava i usmeravanjem tog dela dohotka za rešavanje ključnih problema.

Strategija države u oblasti agrarnog razvoja nameće kontinuirano praćenje postavljenih ciljeva koji imaju za cilj da se dostigne određeni nivo operacionalizacije agrarnih resursa. Kako bi se ispunili postojeći ciljevi, potrebno je mobilisati dovoljnu količinu kapitala u usmeriti je u deficitarne sektore društva. Agrarna strategija pruža dovoljno informacija za kojim ciljevima društvo teži i samim tim moguće je odrediti kolika je količina kapitala potrebna za njihovo ostvarivanje. Javni dug, ima funkciju prikupljanja tog kapitala, njegovo usmeravanje na potrebne projekte (razvoj sistema za navodnjavanje, osavremenjavanje procesa obrade zemljišta, naučno – istraživački projekti). S druge strane, dug nastao na bazi emisije novca veće je opterećenje sadašnje generacije svojim brojnim delovanjem.

S druge strane struktura javnih rashoda i prihoda se pogoršava, što ponovo dovodi do zahteva za dodatnim sredstvima (novim porezima ili povećanjem poreske stope, odnosno proširenja poreske osnovice). Svi javni rashodi se čine društveno opravdani i teško dolazi do smanjenja budžeta, jer je najveći deo rashoda postao neelastičan na snižavanje. Mada se traži radikalno smanjenje javne potrošnje, to se vrlo teško ostvaruje. U slučaju da nije moguće povećanje poreskih prihoda ili smanjenje fiskalnog zahvatanja, tada se, često, pribegava neizvršavanju fiskalnih obaveza (iz budžeta), tako da deo rashoda ostaje neostvaren. Na taj način narasta i javni dug države, koji se mora pokriti iz realnih izvora. Javni dug je praćen pojavom kvazi-fiskalnog deficita. Fiskalno opterećenje i proizvođenje negativnih ekonomskih

(razvojnih i stabilizacionih) efekata je redovna pojava kod mekog budžetskog ograničenja.

Rast budžetskog deficita, njegovo otežano finansiranje i širenje državnih rashoda, u uslovima krize i teškoća reprodukcije kapitala, vodi opštem rastu cena. Istovremeno, i inflacija postaje sredstvo za finansiranje vojne ekonomije i vojnih rashoda. Potrošnja države finansirana javnim dugom ne samo da formira potrošnju iznad realnog robnog pokrića (i stvaranja robnih fondova), već dovodi do napregnutosti na tržištima privatnog kapitala, a povećanjem kamate dovodi do obaranja produktivnih investicija.

Za savremenu fiskalnu politiku vrlo je bitna reperkusija fiskalnih mera i instrumenata: na dinamiku nacionalnog dohotka, iskorišćavanje privrednog potencijala, strukturne promene i regionalni razvoj. Osnovni agregati fiskalne politike, realizujući brojne funkcije, posredno ili neposredno, bitno utiču na stopu privrednog rasta i nivo zaposlenosti. Javna vlast preko javne tražnje, tj. trošenjem fiskalnih resursa, utiče na alokaciju privrednih resursa [8] (razmeštaj proizvodnih snaga). Preraspodeljujući nacionalni dohodak u korist investicione tražnje država utiče na nivo privredne aktivnosti. Preko ekonomskih transfera javna vlast potpomaže razvojne napore određenih sektora, koji trpe inflatorne udare. Javni rashodi treba da su i globalno i strukturalno usklađeni i ukomponovani sa ritmikom i strukturom nacionalnog dohotka.

Subvencionisanjem kapitala i specijalnim investicionim fondovima, selektivnim javnim rashodima, poreskim olakšicama i oslobođenjima, finansiranjem društvene infrastrukture,

podsticanjem razvoja industrije u nerazvijenim područjima i drugim instrumentima podržava se regionalni razvoj. U Švedskoj i Velikoj Britaniji, npr., poznat je metod ubrzane amortizacije. Ubrzani otpisi osnovnih sredstava omogućavaju sektoru privrednih preduzeća da iskažu manji profit za oporezivanje. Amortizacioni otpisi od obima dohotka smanjuju osnovicu za oporezivanje profita i povećavaju stepen samofinansiranja. Time fiskalna politika deluje na strukturu trošenja, formiranje osnovnog kapitala, tehnološke inovacije i produktivnost rada.

3. Nekontrolisano zaduživanje države kao uzrok krize javnog duga

Danas se smatra da je ponašanje države u finansijskom i ekonomskom ogledu jedan od osnovnih faktora inflacije, posebno u uslovima kada je u privredi stanje pune zaposlenosti, ali, danas je to poznato, i u uslovima nedovoljne zaposlenosti. Stalni rast javnih rashoda, po stopi i iznad stope porasta nacionalnog dohotka, značajan je faktor porasta ukupnih domaćih izdataka, jer je marginalna sklonost potrošnji državnih izdataka veća od marginalne sklonosti potrošnji preduzeća i stanovništva. Ekspanzivna budžetska politika, čiji je cilj suzbijanje širenja deflacije i nezaposlenosti, utiče na smanjenje poreza i određenog porasta javnih rashoda. Obično je to praćeno i bržim rastom budžetskih rashoda, u odnosu prema prihodima, što vodi stvaranju budžetskog deficita, odnosno sniženja suficita, ukoliko je do tada postojao. Ako javni rashodi nisu pokriveni javnim prihodima (obično se pod tim podrazumevaju redovni oblici prihoda), dolazi do pojave deficitnog budžetskog finansiranja.

Ugrađeni stabilizatori automatski reaguju na ponašanje cikličnih oscilacija, odnosno promena nacionalnog dohotka i služe uglavnom kao kočnica za usporavanje kumuliranja silazne tendencije u nastajanju recesije, odnosno u smislu kontrakcije, kada privreda krene ka visokoj konjunkturi. U razvijenim tržišnim privredama, s visokom monetizacijom i poreskom tradicijom, progresivni sistem oporezivanja postaje najsnažniji ugrađeni stabilizator. Poreski sistemi i sistem javnih rashoda (porez na dohodak, porezi na dohodak korporacija i porezi na potrošnju) vrlo su elastično postavljeni u odnosu na kretanje privrede.

Stimulansi se, dakle, nalaze na strani povećane proizvodnje i ponude, a ne u inflacioniranoj tražnji. Pošto je veći deo budžetskih rashoda rigidan nadole, budžetski deficit bi se otklanjao povećanjem poreskih prihoda preko porasta nacionalnog dohotka i pored snižavanja poreskih stopa.

Nastaje nužnost promena strukture raspodele nacionalnog dohotka uz porast učešća akumulacije i odgovarajući pad potrošnje. Konceptija zasnovana na upravljanju tražnjom, sve više ustupa mesto teoriji orijentisanoj na istraživanje ponude, akumulacije i faktora proizvodnje. Inflacija postaje nekontrolisani proces rasta cena, pri čemu se pred državom postavilo pitanje: kako usporiti rast cena, a da se pri tome ne ograniči i uspori proizvodnja i poveća nezaposlenost. Sve veći rast socijalne i ekonomske uloge države vodili su naglom porastu socijalnih rashoda iz budžeta (isplate za nezaposlenost, razni oblici socijalnih pomoći, rashodi za obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, osiguranje, očuvanje čovekove okoline, kamata na javni dug i dr.),

što je vezano za sve veće dodatne investicije neproizvodnog karaktera.

Budžetska politika pored monetarne (koja i dalje ima osnovni zadatak da stvara povoljne opšte uslove likvidnosti reprodukcije), kao klasični instrument države (koja pored politike budžeta vodi i politiku javnog duga), [9] ima zadatak da deluje na strukturu tražnje, odnosno ukupnih zadataka. Zadatak budžetske politike ostvaruje se delovanjem na raspodelu dohotka i osnovnu dekompoziciju dohotka u smislu formiranja ukupne tražnje. Politika unutrašnjeg duga i aktivnog budžeta (sistematska budžetska neravnoteža) u savremenim privredama pokazali su se kao moćni regulatori tražnje i potrošnje multiplikacijom i regulisanjem potrošnje dohotka, odnosno konceptom stabilizacije ekonomskog sistema kao celine. U pogledu kontracikličnog delovanja javnog duga javljaju se predlozi da bi emitovanje dugoročnih hartija od vrednosti u konjunkturi, a kratkoročnih obveznica u depresijama, imalo značajno kontraciklično delovanje, ali pod pretpostavkom da se ne beži od fiskalnih ka monetarnim (linearnim) merama. Visoke stope monetarne ekspanzije, koje se kreću iznad realno potrebnih da bi se stopa likvidnosti povećala i dao podsticaj stopi rasta, obično deficitnim finansiranjem ubacuju inflatorni novac u reprodukciju koja ovaj brzo privlači, priviknuvši se brzo na njega.

Stalni budžetski deficit savremenih država rezultat je ekspanzije neproizvodnih i vojnih rashoda, s jedne strane, ali i teškoća u povećanju poreskih prihoda, s druge (poreska država je već odavno dostigla tzv. poreski limit). Deficit javnog sektora brže raste u učešću u društvenom proizvodu u odnosu na rast

društvenog proizvoda u razvijenim kapitalističkim ekonomijama. Budžetski deficit je, po svom karakteru, postao strukturan te ne reaguje pozitivno na ciklične promene konjunktura. Ukoliko se nekakva delovanja i osećaju to su uglavnom aciklična delovanja, uz produbljivanje konjunkturalnih oscilacija. Stalni rast budžetskog deficita u razvijenim državama praćen je sve većim rastom (kumuliranjem) javnog duga. Tu se velikim delom nalaze i uzroci ekspanzije bankarskih kredita i preteranog kreiranja novca.

Ogromni budžetski deficit država, koji se kreću preko 6% domaćeg bruto proizvoda [10], uz visoke realne kamate na tržištu kapitala i novca, dovode do poskupljenja kredita za privatne zajmotražioce. Država sve više koristi novac i štednju (porezima) za pokriće deficita, a to dovodi do daljeg rasta budžetskih deficita i kamata na javni dug. Indirektno, to utiče na krizu razvoja mnogih grana proizvodnje, usporavanje tempa rasta, porasta nezaposlenosti u privredi (uz rast neproizvodnog zapošljavanja u državnom sektoru), čime se slabi dohodna strana budžeta (porezi stanovništva i korporacija). Krug se zatvara, ali uz novo zaduživanje države i stalni rast javnog duga i kamata na javni dug.

Zaključak

Finansiranje društvenih potreba je neophodno za normalno funkcionisanje države i ispunjavanje socijalno – ekonomskih ciljeva. Država ima sve veću ulogu u pogledu razvoja obrazovanja, zdravstva, mreže regionalnih putnih pravaca, razvoja privrede i agrara. Finansiranje svih ovih potreba iziskuje veliku količinu kapitala, toliko da društvo mora da se zadužuje radi njihovog finansiranja.

Prisiljavanje vlada širom sveta da se zadužuje kako bi finansirala vanredne rashode pada na teret sadašnjih generacija, ali i budućih. Nije pravedeno sa socijalno – istorijskog aspekta da samo jedna generacija otplaćuje teret dugova, nego je potrebno da to rade i buduće generacije. Dražava može da se zadužuje na domaćem i inostranom finansijskom tržištu, od investicionih fondova pa do fizičkih lica shodno svojoj zakonskoj regulativi.

Javno investiranje se javlja kao sredstvo za neutralisanje posledica pada efikasnosti kapitala. Snižavanje poreza koje je usmereno na ekspanziju potrošačkih tržišta i ovima prodaje ima skromnu funkciju. Osnovni podsticaj dolazi od poreskih olakšica koje se daju za investicije koje su usmerene u osnovni kapital (ubrazana amortizacija, oporezivanje rashoda na istraživanja).

Društveni razvoj kao komponenta savremenog privrednog razvoja iziskuje društvenu strategiju koja može da operacionalizuje postojeće resurse i da ih njihovim usmeravanjem maskimizira njihov učinak. Ovakva strategija pruža kvalitetnu osnovu investitorima koji su spremni da ulože svoj kapital u razvoj društvenih ciljeva zarad ostvarivanja sopstvenih interesa odnosno naplatu kamate.

Literatura

1. Solomon R., A Note on the Full Employment Budget Surplus, Economics and Statistics, Februar 1969. str. 108
2. Fontaneau P., Fiscalité et inestissement, P.U.F. Paris, 1971, st. 22; E. Gannagé: Financement du développement, Paris, 1969.
3. Vincente J., Impot depense et effect de multiplicatiion, Revue de Science Financière, oktobar 1997. str. 16.

4. Simić, M., Vassileva, A., & Aničić, A. (2021). Ekonomska determinisanost integracionih procesa Republike Srbije. *Oditor*, 7(2), 83-93. <https://doi.org/10.5937/Oditor2102083S>
5. Radosavljević, M. (2018). Javni dug sa aspekta finansiranja Vojske Srbije. *Oditor*, 4(2), 48-57. <https://doi.org/10.5937/Oditor1802048R>
6. Dudaš, A. I. (2019). Odgovorno kreditiranje u funkciji zaštite potrošača od prezaduživanja u pravu Evropske unije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, 53(3), 975-996. <https://doi.org/10.5937/zrpfns53-24063>
7. Paunović, M. (2021). Uticaj kamatnih stopa na jednakost raspodele dohotka. *Ekonomske pogledi*, 23(2), 85-98. <https://doi.org/10.5937/ekopogl2102085P>
4. Grbić, M., & Jovanović, D. (2020). Komparativni finansijski sistemi - implikacije za ekonomski rast. *Oditor*, 6(1), 49-65. <https://doi.org/10.5937/Oditor2001046G>
8. Bakić, S. (2020). Analiza kretanja javnog duga Republike Srbije u periodu 2008-2018. *Civitas*, 10(1), 180-193. <https://doi.org/10.5937/Civitas2001180B>
9. Popović, D., & Ilić-Popov, G. (2020). Prethodno poresko mišljenje - pledoaje za njegovo preoblikovanje u srpskom poreskom pravu. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 68(3), 7-35. <https://doi.org/10.5937/AnaliPFB2003007P>
10. Popović, D., & Ilić-Popov, G. (2018). Arbitraža u međunarodnom poreskom pravu - pravne prepreke za ugovaranje. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 66(2), 47-69. <https://doi.org/10.5937/AlaniPFB1802047P>

PUBLIC DEBT AS AN INSTRUMENT OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT

Abstract: Financial balance in the public sector represents the relationship between public expenditures (meeting public needs) on the one hand and public revenues (funds to meet related needs) on the other. This relationship is primarily reflected in meeting the needs of society. Fiscal action on economic development is reflected in the mobilization of accumulation potential, in the stimulation of technical progress and the application of the results of scientific research, in the development of agriculture and the application of new knowledge. There is a consensus that budget expenditures play a significant role in boosting economic growth. It is necessary to point out that every obligation of the state is not a public debt, and from that aspect it is necessary to make a connection between the public loan and the public debt. In order to meet the growing public needs than state revenues, the necessary funds are obtained from the public loan. **Key words:** legal treatment of borrowing, public revenues, public expenditures, public debt.

Datum prijema (Date received): 05.04.2022.

Datum prihvatanja (Date accepted): 18.05.2022.