



FISKALNO UPRAVLJANJE

FISCAL MANAGEMENT

Žarko Ristić

Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Banja Luka, Bosna i Hercegovina

Kristijan Ristić

Fakultet za poslovno industrijski menadžment, Univerzitet „Union – Nikola Tesla“, Beograd, Srbija

Ljubomir Miljković

Fakultet za poslovno industrijski menadžment, Univerzitet „Union – Nikola Tesla“, Beograd, Srbija

© MESTE NGO

JEL Category: **E63, H25**

Apstrakt

Fiskalne finansije u sklopu makroekonomske teorije anglobiraju globalne i strukturne mogućnosti prikupljanja (mobilizacije), distribuiranja i alociranja limitiranih finansijskih resursa države i njenih političko-teritorijalnih kolektiva na alternativne načine upotrebe sa očekivanim (programiranim) prinosima (efektima) od ulaganja sredstava u procesu pokrića troškova finansiranja društvene nadgradnje i društvenog standarda, odnosno alimentiranja javnih potreba i razvoja javnog sektora. Savremena teorija fiskalnog upravljanja formuliše kriterijume donošenja javno finansijskih odluka o ulaganjima u sferi javnih funkcija države i njenih entiteta, koja anglobiraju problematiku (a) koja, kakva i koliko ulaganja treba da iznose da bi se utvrdilo koliko brzo javni sektor mora da raste, (b) kada i kako fiskalna ulaganja treba finansirati da bi se utvrdila poželjna poreska i budžetska struktura i (c) koja i kakva struktura (i obim) budžetskih ulaganja treba da bude da bi se saznalo u kome su segmentu javne potrošnje rastući ili opadajući efekti (prinosi) sa stanovišta kvaliteta javnih usluga, efikasnosti zadovoljavanja javnih potreba i racionalnosti javne potrošnje. To su upravo i ciljevi fiskalnog menadžmenta, koji optimizira odluke o mobilizaciji i alokaciji finansijskih sredstava na principu maksimiziranja rentabilnosti poslovanja javnog sektora i minimiziranja troškova alimentiranja javnih potreba, uz održavanje zadovoljavajućeg nivoa likvidnosti države (bez zapadanja u deficite) i povećanje efikasnosti poreske politike i racionalnosti budžetske politike.

Adresa autora zaduženog za korespondenciju:

Žarko Ristić

profesor@zarkoristic.com

Ključne reči: Fiskalni menadžment, javna ekonomika, javni sektor, javni menadžment, javni potsticaji.

Abstract

Fiscal finances within macroeconomic theory include global and waist tour options collection (mobilization), the distribution and allocation of limi polled financial resources of the state and its political-territorial collectivity on al of the alternative uses of the expected (programmed) yields (effects) investment funds in the process of covering the costs of financing social activities and social standards, and alimentation public needs and public sector development. Modern theories of fiscal management formulate criteria decision-making publicly financed investment decisions in the sphere of public functions of the state and its entities, which include issues (a) who, what and how much investment should amount to determine how quickly the public sector has to grow (b) when and how the fiscal investment be fund to determine the preferred tax and budget structure, and (c) what sort of structure (and volume) of budgetary investment should be to find out in which segment of the public spending growing or decreasing effects (yield) from the point of quacktures of public services , efficiency of public needs and rationality of public spending. These are precisely the goals of fiscal management that optimize decisions on the mobilization and allocation of financial resources to the principle of maximizing the profitability of the public sector and minimizing the cost of public alimentation needs, while maintaining a satisfactory level of liquidity of the country (without falling into deficit) and increase the efficiency of tax policy and rationality budgetary policy.

Keywords: fiscal management, public economics, public sector, public management, public subsidies.

1 FISKALNI MENADŽMENT

U teoriji firme, primarni cilj finansijskog menadžmenta jeste maksimiranje dobiti u korist vlasnika kapitala (vlasnički koncept) i maksimiranje prinosa angažovanog kapitala (poslovni koncept). (Brigham, 1992)

U fiskalnoj teoriji države, primarni cilj fiskalnog menadžmenta jeste maksimiranje socijalnog blagostanja i društvenog bogatstva. U suštini, fiskalni menadžment eksplicira fiskalno poslovanje države, poresku strukturu društva, izvore finansiranja javne potrošnje i razvoja javnog sektora, upravljanje alokativnim mehanizmom budžetskih institucija, efikasnost ulaganja društvenih i socijalnih delatnosti, obim, dinamiku i strukturu javnih izdataka države, cene javnih usluga i ekonomske efekte u privredi.

Fiskalni menadžment jeste jedna od esencijalnih ljudskih aktivnosti savremenog sveta, koji se definiše kao proces kreiranja poreskih i budžetskih uslova za efikasno postizanje odabranih (ili alternativnih) fiskalnih ciljeva (racionalno alimentiranje javnih potreba i efikasno zadovoljenje korisnika javnih usluga), rentabilno poslovanje javnog sektora i produktivno obavljanje javnih funkcija država (efektivnost fiskalnih poslova) sa što manjim obimom angažovanih sredstava. U

tom kontekstu, fiskalni menadžment jeste i nauka (kao organizovano znanje) i umetnost, koji su međusobno komplementarni. Zato je i zadatak fiskalnog menadžmenta da osigura sredstva za finansijska ulaganja u javni sektor i da novčana i kapitalna ulaganja transformiše kroz menadžersku funkciju u blagostanje i kroz preduzetničku funkciju u bogatstvo. Kvantitativni i kvalitativni doprinos rastu koeficijenta profitabilnosti ukupne privrede i stope oplodnje kapitala preduzeća jeste nova standardna mera evaluacije razvojne poreske i budžetske politike u procesu podsticanja biznisa, rizika i inicijative, uz tržišno ponašanje države i konkurentnu transparentiju javnog sektora. (Komazec & Ristić, 2012)

Fiskalni menadžment je važan segment komparativnih javnih privreda iz razloga što nudi odgovore na pet osnovnih pitanja:

1. koja sredstva stoje na raspolaganju državi (fiskalni potencijal),
2. kako država dolazi do finansijskih sredstava (naplata poreza, prodaja dobara i usluga na tržištu, zaduživanje),
3. kako država alokira prikupljena sredstva (budžetski i fondovski mehanizam),
4. koje troškove država alimentira (funkcionalni, investicioni i transferni) i
5. koje potrebe država zadovoljava

(odbrana, nerazvijena područja, državni organi, intervencije u privredi, zdravstvo, nauka, obrazovanje, kultura i socijalno osiguranje).

Zato fiskalni menadžment mora poznavati, raspolagati i koristiti čitavu paletu finansijskih mera i instrumenata, efikasne fiskalne mehanizme, racionalne fiskalne institucije, efektivne fiskalne institute i diversifikovanu fiskalnu infrastrukturu.

U fiskalnim strukturnim odlukama, fiskalni kapacitet, poreska tehnika i budžetsko snabdevanje novcem uplivišu na opipljivi deo finansijskih operacija javnog sektora. (Stiglitz, 2008) Međutim, fiskalna infrastruktura nije opipljiva, budući da anglobira organizaciju, kadrove, informacione sisteme, upravljačke parametre i javne usluge. I kako fiskalna politika postaje sve više globalna i internacionalizovana, tako i fiskalna infrastruktura postaje moćan faktor konkurentske prednosti i strukturne konvergentnosti. U upravljanju fiskalnom infrastrukturom insistira se, stoga, na kooperaciji između proizvođača i korisnika javnih usluga sa nepopustljivim težnjama poboljšanju kvaliteta i produktivnosti. Lokacija kapaciteta javnog sektora, u tom smislu, mora biti definisana kao lanac vrednosti za proizvodnju i distribuciju javnih dobara i usluga. Lokacija kapaciteta javnog sektora treba da se bazira na strategiji niskih troškova i strukturne diversifikacije javnih dobara. (Ristić, 1998)

U konceptualizaciji fiskalnog menadžmenta važno mesto pripada i politici oporezivanja prihoda preduzeća koja se prodajom privatizuju, s tim da se prihodi od prodaje privatnom investitoru ne reduciraju za iznos poreza. Poreskim putem, dakle, treba voditi računa da cena preduzeća ne bude mnogo niža od sadašnje vrednosti očekivanih budućih profita nakon oporezivanja, pa i o argumentu "da će se porez kapitalizirati". U tom kontekstu, treba voditi računa da neto imovina "društvenog" sektora uveliko ne nadilazi finansijski kapacitet sektora stanovništva, jer precenjenost stvarne imovine firme predstavlja barijeru privatizaciji.

No, situacija može biti i takva da investitor kupi korporaciju za 20%–25% u gotovu od cene i da za "ostatak" korporacija emituje indeksiranu

neotkupljivu obveznicu koja se ustupa državi, koja će primati kamatu na ime datog zajma kupcu korporacije. U oba slučaja država treba da vodi računa da povećanje neto imovine korporacije ne podleže porezu na imovinu, putem koga država snosi deo rizika firme. Imovina korporacije ima šansu da se poveća "samo ako se profiti zadržavaju", ali ne i ako se raspodeljuju. A ako je preduzeće profitabilno u uslovima zadržavanja profita (a ne trošenja i raspodeljivanja) i podele rizika između države i vlasnika firme potencijalno se povećava budući prinos od poreza na imovinu. No, i u perspektivi, neto imovina u trenutku akvizicije treba da je gornja granica visine poreza. A ako je u pitanju porez na dohodak korporacije, onda i pribavljanje dodatne finansijske imovine, koja zarađuje dodatne profite ne treba da utiče na porast dodatne poreske obaveze (jer je nulti porez na granične investicije). (Ristić, 1998)

U operativnom poreskom menadžmentu poreske obaveze treba povezivati sa finansijskim transakcijama fiskalnog subjekta, s tim da se različite finansijske transakcije različito poreski tretiraju. To, pak, znači da se kreditno finansirane investicije oporezuju manje od investicija finansiranih izdavanjem deonica. U krajnjoj instanci ispada da je zajmovno (kreditno) finansiranje poreski favorizovanije od samofinansiranja. Poreske uštede se javljaju i kod institucionalnih investitora, pošto i osiguravajuće kompanije uživaju poreske povlastice. Zbog toga je fiskalna fleksibilnost izuzetno važna kako za tzv. zrela preduzeća tako i za tzv. immature preduzeća, kojima je ograničen pristup kreditnim tržištima i limitirano dobijanje novca od osiguravajućih kompanija. (Radičić & Raičević, 2008)

Neporeski tretman dohotka od kapitala (kamate na štedne račune i vrednosne papire sektora stanovništva, dividende i tzv. zadržani profiti) jeste u skladu sa savremenim pogledima teoretičara poreskog menadžmenta, pošto porez na dohodak od kapitala, koji jednako oporezuje sve vrste dohotka od kapitala, faktički predstavlja porez na štednju (smanjujući sklonost štednji) i zabija klin između neto kamatne stope posle poreza (zarada investitora) i granične stope povraćaja kapitala. U modernim teorijama poreskog menadžmenta dobiti od kapitala (Capital gain ili loss), koji pripadaju sektoru stanovništva izuzimaju se,

takode, iz oporezivanja (po skoro svim poreskim zakonima zemalja OECD). Konačno, i neoporezivanje tzv. zadržanih profita u vidu cash-flow poreza ima svoju validnost u poreskim reformama, pošto reprezentuje neto dohodak uvećan za amortizaciju i negotovinske izdatke. Glavni cilj cash-flow poreza jeste trenutno (jednokratno) otpisivanje opreme i zgrada, kao ekvivalent neoporezivanju profita uloženi u opremu i zgrade. (Belokapić, 2011)

Savremeni zapadni svet mora konačno shvatiti da se problemi stabilnosti na duži rok ne rešavaju samo po sebi i sami od sebe, već da se u tu svrhu moraju preduzimati sopstvene ekonomske mere. Kejnzijski koncept "povećanje zaposlenosti putem inflacije" je definitivno torpedovan iz strukturnog repertoara makroekonomske politike. Ali i monetaristička stega ne blokira rast cena. Zato u trouglu profitna stopa – kamatna stopa – poreska stopa u uslovima stagnantnog privrednog rasta i relativno rastuće inflacije izuzetno treba voditi računa o potencijalnim i efektivnim budžetskim deficitima i dugovima u "opuštenim nacionalnim" fiskalnim politikama.

2 MENADŽMENT JAVNOG SEKTORA

2.1 Javna ekonomika i javne potrebe

Nauka o javnoj ekonomici najstariji je deo sveukupne ekonomske nauke. Galbraithova jadikovanja o "javnom siromaštvu", Schillerova insistiranja na proširenju "javnog koridora", predikcije Musgravea, Olsona, Samuelsona i Buchanana na osnivanje "Public Choice Society" (sa brojnim pravcima nove ekonomske teorije države) i Wicksellovo razrešavanje optimalne raspodele društvenog proizvoda na javne i privatne potrebe praktično su doveli do empirijske verifikacije "javnog rasipništva", otkrivanja većeg otpora prema oporezivanju nego prema potrebama za javnim dobrima i uslugama, sankcionisanja tendencije ka hiperprodukciji javnih dobara i usluga, i popularizacije "Program-med, Planning and Budgeting Systema", čija se suština ogleda u obuhvatanju izdataka ne samo po vrstama i mestima nego i po jedinici učinka (npr. broj obrazovanih studenata, broj rešenih sudskih predmeta, broj izdatih pasoša, troškovi po sedištu

u operi, troškovi poslovanja bolnica po bolesničkom danu). Međutim, problem se sastoji u tome što se javna dobra ne realizuju preko tržišta, što se iz korišćenja javnih dobara i usluga niko ne može isključiti i što prividno besplatna javna dobra (jer se finansiraju preko poreza) naglo podižu nivo javne tražnje. Kod najvećeg dela dobara i usluga koje "proizvode" javne službe ne radi se čisto o "javnim" već i o ličnim (privatnim) dobrima i uslugama, koje javni sektor sada distribuira i teži da proglaši potrebu "meritornim dobrom", koje država treba da stimuliše. Usled toga, i finansiranje preko poreza vodi hiperprodukciji javnih dobara i usluga, koja bi po pravilu bila eliminisana da se kojim slučajem za "potrošnju" određene količine javnih dobara plaća cena za pokriće (delimično) troškova. Sadašnji modalitet finansiranja javnih i meritornih dobara i usluga – porezi umesto cena i odsustvo pokrića određenih javnih beneficija – participacije upravo su produkovali hiperprodukciju određenih javnih dobara i usluga uz simultanu egzistenciju tzv. nestašica u određenim punktovima javne produkcije. U tom smislu, svi plaćaju više (preko poreza) nego što bi bili spremni i voljni da preko cene pokriju određeni deo troškova javne proizvodnje dobara i usluga. Otuda modus finansiranja proizvodi društveno iracionalno ponašanje "potrošača" javnih dobara i usluga i javno rasipništvo u poslovanju javnog sektora. Korišćenje javnih dobara po tzv. nultoj tarifi, neefikasna i neracionalna produkcija javnih dobara, suficitarna ponuda javnih usluga, deficitarno finansiranje javne potrošnje, predimenzionirana "socijalizacija" javnih potreba, volumeniziran državni segment društvene reprodukcije i saturirano fiskalno opterećenje nacionalne privrede produkovali su brojne, međusobno različite, modele efikasnosti i racionalnosti u trošenju javnih resursa. U koncepciji walraso-paretijanske opšte ravnoteže, aplicirane u javnim finansijama, država je samo instrument za omogućavanje individuama da slede svoje personalne interese netržišnim sredstvima na principu optimalne alokacije resursa i optimalne raspodele tereta finansiranja javnih dobara. Optimalni uslov u slučaju privatnih dobara (paretijanski optimum) je da su marginalne stope supstitucije agenata međusobno jednake i da su jednake marginalnoj stopi transformacije, dok je optimalni uslov u slučaju kolektivnih dobara

da se marginalne stope supstitucije dodaju da bi se legalizovala stopa transformacije javnog i privatnog dobra. (Brigham, 1992)

Sasvim je legitimno posmatrati da je parcijalna ravnoteža specijalni slučaj opšte ravnoteže pod uslovom da je marginalna korist novca konstanta za svaku individuu. U tom slučaju, cena kolektivnog dobra mora biti jednaka marginalnoj stopi transformacije kolektivnog i privatnog dobra i sumi marginalnih stopa supstitucije dveju individua između javnog i privatnog dobra.

U oba slučaja, cena kolektivnog dobra je jednaka marginalnoj stopi transformacije javnog i privatnog dobra, odnosno sumi marginalnih stopa supstitucije dveju individua između javnog i privatnog dobra. (Brigham, 1992)

Međutim, sa uvođenjem individualnih subvencija, akordiranih od strane države, uslovi optimalnosti se menjaju, jer ravnoteža proizvodnje implicira budžetsku ravnotežu. Urednost proizvodnje javnih dobara je sada jednaka sumi subvencija.

Javne potrebe pripadaju kategoriji kolektivnih potreba svake društvene zajednice, koja ih zadovoljava proizvodnjom kolektivnih koristi. No, to što su javne potrebe kolektivne potrebe ne znači, po Barrere-u, da su sve kolektivne potrebe javne potrebe, jer pojedine potrebe postaju privatne kolektivne potrebe. Na primer, potrebe obrazovanja mogu se smatrati kolektivnom potrebom, koja se zadovoljava proizvodnjom javnih koristi od strane društva; ali, ukoliko društvo ne procenjuje da potrebe obrazovanja zadovoljava sopstvenim sredstvima, utoliko data potreba postaje privatna kolektivna potreba, koja se zadovoljava privatnom inicijativom. Prema tome, transformacija kolektivne potrebe u javnu potrebu je u diskreciji države, koja integriše zadovoljavanje potreba u sferi sopstvene aktivnosti i socijalizuje ih intervencionizmom. Država, interpretirajući potrebe društva, procenjuje korisnost i troškove zadovoljavanja kolektivnih potreba, organizuje proizvodnju kolektivnih koristi i distribuirala javna dobra, stoje i funkcija javne ekonomike. Javna dobra tako postaju korisna kolektivna dobra, koja je proizvela i distribuirala država za zadovoljenje javnih potreba. Proces zadovoljenja javnih potreba, dakle, implicira determinaciju javnih potreba i determinaciju sredstava za zadovoljenje potreba. Oba čina idu

zajedno, čije se ishodište nalazi u obligaciji potrošnje (javni rashodi). Sredstva za pokriće javne potrošnje država obezbeđuje u okvirima raspoloživog nacionalnog dohotka. A pošto se pokriće potreba finansiranja javne ekonomike sukobljava sa limitima, država se okreće ekonomskim izborima u pogledu determinacije sredstava za zadovoljavanje potreba (što je i razlog da sve kolektivne potrebe ne mogu da postanu javne potrebe).

Stavljajući svoje usluge (javne) na raspolaganje korisnicima, država simultano preuzima na sebe obavljanje finansijske aktivnosti sa ciljem da obezbedi dovoljan kvantum resursa za pokriće javnih rashoda, koji su rezultat proizvodnje javnih dobara. U osnovi, radi se o naplati poreza, koji su nezavisni od korišćenja javnih usluga. Distribucija poreskih tereta je u skladu sa ekonomskim principom mogućnosti poreskog obveznika, dok je distribucija javnih dobara u skladu sa socijalnim principom solidarnosti.

U sektoru javne privrede participiraju različiti konstitutivni organizmi koji proizvode i distribuiraju javne koristi. U tom smislu, i javne koristi su različite. Barrere ih klasifikuje u tri kategorije: koristi od javnog reda, koristi od opšteg interesa i koristi od partikularnog interesa. Koristi od javnog reda korespondiraju garancijama nacionalne bezbednosti i sigurnosti (vojska, policija, sudstvo) čija proizvodnja implicira relativno visoke troškove često nezavisne od fundamentalnih principa produktivnosti, ekonomičnosti i rentabilnosti u reprodukciji. Radi se, u osnovi, o tzv. društvenoj režiji ili o tzv. čistim javnim rashodima, kojima se uobičajeno priključuju troškovi administrativnog aparata države. Koristi su po pravilu veće od datih troškova, jer je princip ekonomske evaluacije praktično neprimenljiv.

Za razliku od ovih koristi, koristi od opšteg interesa (javna infrastruktura) jesu "predmeti" zajedničke destinacije čiji su troškovi proizvodnje veoma visoki za privatne proizvođače, ali su neophodni za funkcionisanje tzv. mixe ekonomije. Država je primorana da proizvodnju ovih koristi preuzme na sebe i da ih učini podjednako dostupnim svim subjektima i korisnicima u društvu nezavisno od troškova njihove proizvodnje i finansijskih participacija korisnika.

Konačno, koristi od partikularnih interesa za

zadovoljenje javnih potreba dekomponuju se na više tipova, i to: socijalne koristi u vidu režima socijalnih prestacija (usluge socijalnog osiguranja, usluge zdravstva i socijalne zaštite), kulturno-obrazovne koristi, zdravstvene koristi, naučne koristi.

Winch sva dobra deli na privatna dobra (private goods), javna dobra sa i bez opterećenja kapaciteta (non congestion public goods), javna dobra sa otvorenim prisustvom (open access public goods), javna dobra sa pravima potrošnje i javna dobra i zla (public goods i public bads). Kod potrošnje privatnih dobara automatski je zastupljen princip isključenja u potrošnji, a uslovi optimalnosti se stvaraju preko tržišta. Mali je broj javnih usluga koje se mogu svrstati u ovu grupu dobara, izuzev javne ishrane za određene socijalne kategorije koju organizuju lokalne javne vlasti. Za razliku od ovih dobara, javna dobra sa i bez opterećenja kapaciteta (kao što su javni putevi, javni transporti, muzeji, pozorišta i sl.) podrazumevaju mogućnost isključivanja u proizvodnji i potrošnji iako se tržište može koristiti (iako se javna dobra ne mogu privatno proizvoditi, iako se oportunitetni troškovi u potrošnji ne pojavljuju). Naime, korišćenje javnog puta ili uživanje u javnom pozorištu ne umanjuje mogućnost korišćenja puta drugog lica ili zadovoljstvo drugih lica u pozorištu ukoliko se sve odvija u granicama postojećih kapaciteta. Tržište ovde funkcioniše samo da bi se sačuvali optimalni uslovi uspostavljanja marginalnih troškova. Tako se po pravilu ne plaća u odsustvu kongestije, jer je marginalni trošak za svaku dodatnu jedinicu potrošnje ravan nuli ako su marginalni troškovi za proizvodnju dodatne jedinice veći od nule.

Za razliku od ovih dobara, kod javnih dobara sa pravima potrošnje oportunitetni trošak je ravan nuli iako proizvođač ne može isključiti druge korisnike. Znak javnog radija je isti bez obzira na broj korisnika (čija je korist pozitivna). Kod sistema semafora u javnom saobraćaju, isto tako, nije moguće isključenje korisnika iz potrošnje (iako postoji oportunitetni trošak u potrošnji), izuzev samoinicijativnog isključenja pojedinačnih korisnika iz potrošnje po sopstvenoj želji.

Javna dobra sa otvorenim pristupom karakterišu se po tome što je stopa reprodukcije zavisna ili nezavisna od ukupnog stoka, što je laka ili teška

identifikacija i držanje stoka resursa (šumske i zelene površine u javnoj upotrebi, javni lov i ribolov, ptice i javni parkovi). Pri tome, stok u jednom području može delovati pozitivno ili negativno na stopu reprodukcije u drugom području ukoliko se radi o biološki reproduktivnim i pokretnim dobrima – što je važno za planiranje gradskog (urbanog) prostora. Prekomerno iskorištavanje i neefikasna upotreba jedino mogu da dovedu do isključenja u potrošnji iako troškovi inputa sadrže nulti trošak upotrebe. U osnovi radi se o invajernmentalnim i prirodnim resursima nad kojima ne postoje vlasnička prava.

Konačno, javna dobra (i javna zla) po pravilu su povezana sa eksternom ekonomijom (i eksternom disekonomijom). U prvom slučaju radi se o javnim dobrima, a u drugom slučaju o javnom zlu. U potrošnji i javnih dobara i javnih zla niko nije isključen bez obzira da li potrošnja donosi koristi ili štete za korisnike (npr. aerodrom sa bukom, autoput sa izduvnim gasovima, reklame sa svetlećim efektima, toplane sa dimom).

Winch, pak, razlikuje javna dobra na principu oportunog troška, vlasničkog prava potrošača i vlasničkog prava proizvođača. Po prvom kriterijumu čisto javno dobro reprezentuje dobro kod koga potrošnja jednog lica ne reducira potrošnju drugog lica, jer je svakoj individui dostupna ista količina iz razloga što se dato dobro ne može koristiti prema pretencijama i što je oportunitetni trošak u potrošnji ravan nuli (kad oportunitetni troškovi u proizvodnji javnih dobara postoje). Po drugom kriterijumu svako pojedinačno korišćenje (trošenje) javnih dobara nije optimalno, jer korisnik po želji ne može da koristi ili ne koristi javno dobro, odnosno prisiljen je da ga koristi nezavisno od svoje želje. Po trećem kriterijumu potrošnja javnih dobara ne može se osigurati samo određenom pojedincu niti se mogu isključiti potencijalni korisnici. (Popović, 1997)

Javne finansije (javni sektor) osiguravaju javnim dobrima i sektor stanovništva i sektor privrede i neprivrede van posredništva tržišnog mehanizma. U osnovi, radi se o alokativnom mehanizmu države, kao funkcije sistema javnog finansiranja, bez obzira da li se produkcija i distribucija javnih usluga obezbeđuju na decentralizovanoj ili centralizovanoj osnovi. "Doktrina definiše javna

dobra kao dobra koja se odlikuju dvema karakteristikama. Prvo, za razliku od privatnih dobara, njih istovremeno može upotrebljavati više lica, čija potrošnja nije konkurentna, jer korist koju uživa jedan potrošač ne umanjuje korist za ostale. Drugo, pored nekonkurentnosti javna dobra se karakterišu i principom neisključivosti, jer je to moguće postići tek uz nesrazmerno visoke troškove (npr. osećanje sigurnosti koje obezbeđuju rashodi za narodnu odbranu). Ovakva javna dobra nazivaju se čistim javnim dobrima.” (Popović, 1997) Ali, postoje dobra koja simultano imaju svojstva i privatnih i javnih dobara, kao što su tzv. nečista javna dobra, kod kojih nova lica, kao korisnici, ne sprečavaju ranije korisnike da upotrebljavaju ista dobra, iako im se stepen koristi smanjuje (npr. zdravstvena zaštita). I dok se čista javna dobra ni na koji način ne mogu prodavati ili kupovati na tržištu, jer im je ponuda nedeljiva, a pojedinci nemaju ni potrebe ni interesa da iznose svoje preferencije za njima, obezbeđivanje nečistih javnih dobara moglo bi se, u načelu, organizovati i putem tržišnog mehanizma. Međutim, u uslovima delimične konkurentnosti nečistih javnih dobara pojavljuje se društveni interes da se i njihovo obezbeđivanje poveri javnom sektoru, kako odluka korisnika ne bi bila motivisana njihovom ekonomskom snagom i materijalnim mogućnostima”. (Popović, 1997)

No, kad je reč o javnom sektoru postavlja se pitanje šta je efikasnije i racionalnije u politici snabdevanja potrošača (korisnika) javnih dobara: centralizovana ili decentralizovana produkcija i distribucija javnih dobara. Budući da alokativna funkcija javne privrede nije neutralna u pogledu prostorne distribucije javnih dobara, problem se svodi na eksplikaciju pitanja da li se javna dobra “rasprostiru” na celokupnoj teritoriji države (federalna ili unitarna) ili na užem području (federalna jedinica, lokalitet). (Popović, 1997) “Teorija u načelu preporučuje da bi javna dobra trebalo obezbeđivati i njihove troškove deliti u skladu sa preferencijama stanovnika teritorije na kojoj se osećaju odgovarajuće koristi, pa bi tako ona javna dobra čije se koristi osećaju na celokupnoj državnoj teritoriji trebalo obezbeđivati centralizovano, ona čiji su efekti regionalni – na regionalnom planu i ona čiji su efekti lokalni – na nivou opštine.” (Popović, 1997)

2.2 Javna potrošnja i proizvodnja

U procesu programiranja budžetskih (ili fondovskih) rashoda država se konačno odlučuje “da li dobra i usluge potrebne za zadovoljenje javnih potreba” treba da proizvodi u svom javnom sektoru ili da se okrene nabavkama od privatnih preduzeća. Država, dakle, odlučuje o javnim nabavkama faktora proizvodnje za organizovanje sopstvene proizvodnje u javnim preduzećima i o javnim kupovinama finalnih roba i usluga proizvedenih u privatnim preduzećima. U oba slučaja, sredstva za plaćanje javnih nabavki država osigurava nametanjem fiskalnih obaveza, u prvom redu poreza, koji alociraju troškove javnih dobara i usluga na željeni način. Po Musgrave-u, funkcija države kao organizatora javne proizvodnje distancira se od funkcije države kao organizatora zadovoljavanja javnih potreba, budući da je oblast javne proizvodnje nezavisna od oblasti zadovoljenja javnih potreba. U praksi faktički se uobičajeno koriste oba modaliteta, s tim što se finalni proizvod stavlja na raspolaganje bez direktnog plaćanja, uz naplatu poreza. Država simultano optira potrebna dobra i usluge koje proizvodi javni sektor nakon pribavljanja proizvodnih činilaca. Država to čini iz razloga što se nepromenljivost principa isključenja odnosi na tražnju, ali ne i na ponudu javnih dobara i javnih usluga za zadovoljenje javnih potreba.

U praksi zadovoljavanja javnih potreba moguće su četiri kombinacije: (1) dobra i usluge se obezbeđuju bez direktnog plaćanja, a proizvodi ih država, (2) dobra i usluge se obezbeđuju bez direktnog plaćanja, a proizvode ih privatna preduzeća, (3) dobra i usluge se prodaju na tržištu, a proizvodi ih država i (4) dobra i usluge se prodaju na tržištu, a proizvode ih privatna preduzeća.

U prvom slučaju, država proizvodi dobra i usluge i distribuira ih bez direktnog plaćanja korisnicima za zadovoljenje javnih potreba, pri čemu se kvalitativni sadržaj javnih usluga ogleda u tome da ih obezbeđuju javne službe, kao specijalizovane javne institucije i ustanove za proizvodnju, distribuciju i alokaciju kolektivnih dobara i javnih usluga na principu indirektnog plaćanja putem poreza.

U drugom slučaju privatna preduzeća proizvode dobra i usluge, država ih kupuje na tržištu i

distribuirati ih korisnicima bez direktnog plaćanja. Država, dakle, ne organizuje javni sektor za proizvodnju javnih dobara već samo javne službe za distribuciju i alokaciju javnih usluga na principu indirektnog plaćanja putem poreza.

U slučaju kada država proizvodi dobra i usluge, i tržišno ih distribuirati, javna proizvodnja nije u funkciji zadovoljavanja javnih potreba (a u slučaju kada dobra i usluge proizvode privatna preduzeća, a država kupuje ove proizvode i besplatno ih distribuirati, javna proizvodnja ne egzistira). U ovom slučaju egzistira visok stepen komercijalizacije javnih dobara i usluga koje se distribuiraju i alokiraju tržišnim mehanizmima. Konačno, u slučaju kada privatna preduzeća proizvode kolektivna dobra i usluge i plasiraju ih na tržištu, distribucija i alokacija se obavljaju tržišnim putem direktnim plaćanjem, dakle, bez prisustva javnog sektora.

Javne potrebe, koje se zadovoljavaju budžetskim programom, sastavni su deo preferencija individualnih članova društvene zajednice. U mehanizmu zadovoljavanja javnih potreba pružene usluge po pravilu nisu bazirane na principu isključenja, jer potrošači javnih dobara i usluga dobijaju koristi bez obzira da li doprinose plaćanju. Princip koristi, u tom kontekstu, spaja poreze i rashode sa individualnim preferencijama potrošača. No, pošto "svi treba da koriste iste količine javnih usluga", u praksi zadovoljavanja javnih potreba nema jedinstvenog optimalnog rešenja u pogledu raspoložive količine i raspodele učesća u troškovima", iako postoji "niz rešenja koja leže na granici korisnosti, koja su sva optimalna u tom smislu što ne može da se poboljša položaj jednog člana grupe a da se ne naškodi položaju nekog drugog.

Javne službe, odnosno društvene delatnosti po pravilu osiguravaju kolektivne usluge pružanjem usluga kolektivnim korisnicima na tzv. kolektivnom tržištu. Kolektivne usluge su ovde osnovica oblika "razmene". U zavisnosti od mogućnosti primene principa quid pro quo, kolektivne usluge se dele na finalne i međufazne. Prve su one kojima se direktno zadovoljavaju potrebe čoveka, ali sa posebnim ispoljavanjem ekonomskih efekata (socijalne potrebe); druge su one kojima se neposredno zadovoljavaju potrebe čoveka, ali sa značajnim ispoljavanjem ekonomskih efekata

(zajedničke potrebe u oblasti obrazovanja i nauke). Kriterijum razlikovanja finalnih i međufaznih kolektivnih usluga je, dakle, stepen ispoljavanja productivty efekta. Pored toga, za kolektivne usluge karakteristična je nerobna proizvodnja koja na kolektivno tržište ne "izbacuje" jedinicu potražnje i pojedinačnog potrošača. Cene nisu ekonomske kategorije već obračunska veličina za izvršenja programa rada ili obavljanja delatnosti. No, za razliku od finalnih usluga, međufazne usluge na kolektivnom tržištu mogu se tretirati kao društveni troškovi faktora proizvodnje, pošlo nauka i obrazovanje doprinose povećanju društvene produktivnosti rada društvenog dohotka. U tom sklopu, moguće je voditi politiku ekonomskih cena međufaznih usluga kao element cena faktora proizvodnje iako nije ustanovljena jedinica kolektivne potražnje niti je identifikovan individualni potrošač. Problem se jednako ispoljava u tome što se troškovi moraju računati u dužem vremenskom periodu, jer se efekti usluga dugoročno ispoljavaju.

Proizvodnja, distribucija i alokacija javnih dobara i usluga uglavnom su bazirani na principu javnog vlasništva, javnog regulisanja i javnog monopola. Priroda javnih dobara i usluga je, po pravilu, takva da implicira monopolsku organizaciju, koja nudi veću efikasnost u odnosu na organizacije javne delatnosti države na tržišno-konkurentnim principima. Iz tih razloga, društvo optira jednu od mogućih alternativa: organizaciju na principu javne svojine ili organizaciju na principu privatne svojine sa neophodnim javnim regulisanjem. U zapadnim zemljama dominira princip javnog vlasništva, monopola i regulisanja, koje država "osigurava" preko javnog sektora i javnih službi. Usklađivanje interesa proizvođača javnih dobara i potrošača javnih usluga, u nedostatku tržišnih snaga, vrši država putem neposredne kontrole cena i formiranja javne tarife.

2.3 Javni marketing

Po Musgrave-u, javni sektor, odnosno država učestvuje u transakcijama na tržištu, naročito u procesu sprovođenja programa alokacije resursa. Na tržištu se država pojavljuje kao kupac dobara i usluga, i faktora proizvodnje, ali i kao prodavač dobara i usluga proizvedenih u javnom sektoru. Država u funkciji alokacije resursa pribavlja faktore proizvodnje, odnosno proizvode bez

obzira da li su dobra proizvedena u javnom ili privatnom sektoru. Jasno je, pri tome, da se politika javne nabavke mora pridržavati određenih principa na kojima se bazira efikasna i racionalna alokacija resursa u procesu zadovoljavanja javnih potreba. A to istovremeno znači da javna politika insistira da se celokupna proizvodnja dobara obavlja tako što će se uvek izjednačavati granični troškovi i prosečni prihodi. Samo u uslovima normalnog funkcionisanja tržišta država svoje nabavke dobara plaća po tržišnim cenama, odnosno stvarnim cenama koje su neutralne u pogledu raspodele, jer ne izazivaju nesrazmerne dobiti ili gubitke prodavača. Međutim, delatnosti, koje posluju sa opadajućim troškovima, impliciraju subvencije u procesu osiguranja efikasne alokacije resursa. Subvencije su potrebne iz razloga što izjednačavanje prosečnih prihoda i graničnih troškova dovodi do viška prosečnih troškova nad prosečnim prihodima. Stoga je u procesu upoređivanja relativnih troškova zadovoljavanja javnih potreba imperativno razlikovati plaćanje subvencija od plaćanja tržišne cene. Doduše, država kada kupuje na nesavršenom tržištu izuzetno je zainteresovana za cenu dobara iz nabavki. A da bi postigla odgovarajuću cenu država može da koristi svoj položaj kao veliki kupac ili da primeni direktnu kontrol. No, i tada problem određivanja relativnih cena na kojima se praktično bazira mehanizam alokacija resursa za zadovoljavanje javnih potreba ostaje otvoren. Stoga, Musgrave postavlja pitanje: treba li cene dobara, koja se obezbeđuju budžetom i nabavljaju na tržištu, da se procenjuju po tržišnim cenama iako ta ista dobra mogu da se procene na tržištu po povlašćenoj ceni, ili da li troškove javno nabavljenih dobara treba procenjivati po ceni koju plaća država, koja može biti viša ili niža od cene koju plaćaju privatni kupci. Problem, dakle, ostaje otvoren, jer se ispreprečuje teškoća primene kriterijuma efikasnosti poput teškoća u pogledu neutralnosti raspodele u javnom formiranju cena. Usled toga, država često pribegava subvencionisanju prodavca sklapanjem ugovora o kupovinama. Ovakva politika nabavki praktično prisiljava državu da u svoj budžet uključi politiku formiranja cena.

3 ZAKLJUČAK

U savremenim društvima, država se na tržištu pojavljuje kao prodavac dobara koja su proizvedena u javnom sektoru ili su nabavljena od privatnih prodavača. U tom kontekstu, javne prodaje obavljaju se po tzv. jedinstvenoj ceni, pri čemu politika formiranja cena figurira na istim principima politike cena nabavki. U uslovima produkcije javnih dobara sa konstantnim ili rastućim troškovima, politika javnih cena na konkurentnom tržištu obezbeđuje izjednačavanje graničnih troškova i prihoda. Samo proizvodnja dobara po opadajućim troškovima implicira javno poslovanje sa gubitkom i subvencionisanje cene graničnih troškova od strane države. No, država može prodavati dobra po monopolističkoj ceni i da na taj način profitira, odnosno izvlači monopolističke profite iz javnih preduzeća. Konačno, država može svesno da prodaje sa gubicima kako bi imala osnovu da subvencionise kupce, naročito kupce proizvoda za posebne namene, dobara od posebnog državnog značaja i usluga od posebnog državnog interesa.

Korisnici javnih dobara i usluga ne mogu biti identifikovani od strane snabdevača radi participiranja u finansiranju dobijanja koristi. Nedeljivost ponude javnih dobara i usluga i nerivalnost korisnika u kolektivnoj potrošnji i neisključivanje potrošača u zadovoljavanju javnih potreba praktično omogućava da se adicijalni potrošači mogu zadovoljiti do limita kapaciteta javnog sektora bez dodatnih troškova i fiskalne cene. No, u kontekstu modifikovanog Engelsovog zakona, javne potrebe sa povećanjem nivoa per capita dohotka mogu da apsorbuju rastući deo izdataka, što je u skladu sa Wagnerovim poznatim zakonom o porastu javnih rashoda.

Koherencija javne ekonomije je u osnovi strukturna i funkcionalna. Strukturna koherencija podrazumeva tri sektora aktivnosti, kao što su javne usluge (javna potrošnja u celini), javne eksploatacije (državna preduzeća) i javne intervencije (državni intervencionalizam), dok funkcionalna koherencija implicira adjustiranje integracije javnog sektora u nacionalnoj privredi i makroekonomske i finansijske politike, uz očekivane efekte od javnih nabavki (kupovina) i javnih prodaja (tj. javni marketing).

CITIRANI RADOVI

- Brigham, E. F. (1992). *Fundamentals of Financial Management: Theory and Practice*. Thomson Learning.
- Belokapić, P. (2011). *Poreski stimulansi u politici oživljavanja investicija, štednje i razvoja*. Beograd: Etnostil.
- Komazec, S., & Ristić, Ž. (2012). *Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja*. Beograd: Etnostil.
- Popović, D. (1997). *Nauka o porezima i poresko pravo*. Beograd: Institut za otvoreno društvo.
- Radičić, M., & Raičević, B. (2008). *Javne finansije: teorija i praksa*. Beograd: Data Status.
- Ristić, Ž. (1998). *Fiskalni menadžment*. Beograd: Savremena administracija.
- Stiglitz, J. (2008). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet

Datum prve prijave: 14.03.2014.
Datum prijema korigovanog članka: 27.05.2015.
Datum prihvatanja članka: 21.06.2015.

Kako citirati ovaj rad? / How to cite this article?

Style – **APA Sixth Edition**:

Ristić, Ž., Ristić, K., & Miljković, L. (2015, jul 15). Fiskalno upravljanje. (Z. Čekerevac, Ed.) *FBIM Transactions*, 3(2), 106-115. doi:10.12709/fbim.03.03.02.13

Style – **Chicago Sixteenth Edition**:

Ristić, Žarko, Kristijan Ristić, and Ljubomir Miljković. 2015. "Fiskalno upravljanje." Edited by Zoran Čekerevac. *FBIM Transactions* (MESTE) 3 (2): 106-115. doi:10.12709/fbim.03.03.02.13.

Style – **GOST Name Sort**:

Ristić Žarko, Ristić Kristijan and Miljković Ljubomir Fiskalno upravljanje [Journal] // *FBIM Transactions* / ed. Čekerevac Zoran. - Beograd : MESTE, jul 15, 2015. - 2 : Vol. 3. - pp. 106-115.

Style – **Harvard Anglia**:

Ristić, Ž., Ristić, K. & Miljković, L., 2015. Fiskalno upravljanje. *FBIM Transactions*, 15 jul, 3(2), pp. 106-115.

Style – **ISO 690 Numerical Reference**:

Fiskalno upravljanje. **Ristić, Žarko, Ristić, Kristijan and Miljković, Ljubomir**. [ed.] Zoran Čekerevac. 2, Beograd : MESTE, jul 15, 2015, *FBIM Transactions*, Vol. 3, pp. 106-115.