

FISKALNA POLITIKA KAO INSTRUMENT STABILIZACIJE: TEORIJSKO-METODOLOŠKI PRISTUP

Marija Vuković*

Sažetak: Jedan od ključnih problema kako razvijenih ekonomija, tako i onih u tranziciji jeste postizanje makroekonomske stabilnosti. Fiskalna politika, kao mehanizam makroekonomske stabilizacije, predstavlja pokušaj vlade da postigne punu zaposlenost bez inflacije. Instrumenti fiskalne politike mogu imati potencijalni dugoročni uticaj na životni standard ili ekonomski rast. Dalje, različiti fiskalni elementi će imati veoma različite efekte u dugom roku, kao i u kratkom roku. Ova vremenska dimenzija fiskalne politike u redu objašnjava se kroz dejstvo poreza, javnih rashoda, deficita budžeta i javnog duga na ekonomsku stabilizaciju.

Ključne reči: porezi, javni rashodi, deficit, dug

Abstract: One of the key problems of developed economies, as well as of transitional ones is how to achieve macroeconomic stabilization. Fiscal policy, as mechanism of macroeconomic stabilization is the attempt of Government to attained full employment without inflation. The instruments of fiscal policy could have potential long-term effect on living standard or economic growth. Furthermore, different fiscal elements will have very different effect on long-term, or on short-term. In this paper, inter-temporal dimension of fiscal policy is explained through the influence the tax, public expenditure, budget deficits and public debt in relation to economic stabilization.

Key words: tax, public expenditure, deficit, debt

Vremenski problem fiskalne politike

Većina diskusija o fiskalnoj politici zasnivala se na njenim efektima. U nameri da se proceni uticaj fiskalne politike na makroekonomsku stabilizaciju potrebno je razlikovati kratkoročne i dugoročne efekte. Na primer, gledajući kratkoročno, smanjenje poreza može stimulisati ukupnu tražnju povećanjem potrošnje. Nasuprot tome, dugoročni uticaj smanjenog poreza će delovati stimulatивно – podstićaće ljude da rade više, da više štede, a i proširiće proizvodne kapacitete.

Da bi dostigli željene efekte u fiskalnoj politici, moraju se savladati dva vremenska problema. Prvi je problem kada preuzeti potrebne promene u vladinom trošenju i oporezivanju u cilju stabilizacije privrede. Drugi je prag između odluke da se preduzmu promene u trošenju ili oporezivanju i efekti od tih promena po ekonomiju.¹

Prvi problem je utvrđivanje kada je privreda sazrela za recesiju ili je tu negde pri inflaciji. Ovaj problem postoji jer privreda teži fluktuiranju iz godine u godinu na neobičan i prilično nepredvidiv način. A onda, teško je odlučiti da li to znači manju fluktuaciju i recesiju, na primer, nagoveštaj o blagom padu ekonomske aktivnosti rezultirao bi nadolazećom inflatornom spiralom. Teoretski, vlada bi tada trebalo da preduzme antirecesione mere (povećanje potrošnje ili rezanje poreza) kada privredne aktivnosti počinju da opadaju.

Drugi problem je predviđanje kada će vladino trošenje ili oporezivanje doživeti promene i dostići svoj maksimalni efekat u ekonomiji. Relativno malo se zna o vremenskom pragu između vladine akcije i njenih efekata. Dakle, prag može da se izmeni od jednog do drugog perioda. Vlada može da poveća poreze ako želi

* mr Marija Vuković, predavač, Visoka poslovna škola strukovnih studija, Novi Sad, Srbija

¹ W.L. Petersen, *Principles of economics – Macro*, Waite library Dept. of Applied economics, Minnesota, 1995.

da povećava trošenje, ali tako bi se umanjila privatna trošenja još više. Mada, povećanje poreza u vreme visoke nezaposlenosti nije politički prihvatljivo. Dakle, primerenije je da tokom perioda nezaposlenosti vlada drži novac u rukama ukoliko želi da povećava trošenje ili da smanji poreze. Šta onda da radi? Verovatnije je da će utrošiti više nego što će ubrati kroz poreze, dakle ući će u deficit.²

Dakle, jasno je da vođenje uspešne fiskalne politike zahteva da se neki prilično komplikovan ekonomski problem pre toga razreši, uključujući tu finansiranje, rokove, probleme i regulisanja. Kako Mankiw primećuje na primeru američke privrede, postoji različitost gledišta liberala i konzervativaca. Naime, tokom perioda nezaposlenosti, očekivali bi da liberali favorizuju uvećana trošenja vlade, a konzervativci da se slože sa smanjenjem poreza. Ova razlika u filozofiji postaje očigledna kada se poredi Reganova (konzervativnu) i Klintonova (liberalna) administracija. Reganova administracija podržala je poreski rez u ranim '80-tim godinama kako bi stimulisala privredu. Deceniju posle, Klintonova administracija favorizovala je stimulatívni paket u kome su bila uvećana vladina trošenja u infrastrukturu i socijalne programe, zajedno sa povećanjem poreza, a u cilju smanjenja rasta deficita.³

Utícaj javnih rashoda na makroekonomsku stabilizaciju

Tokom prošlog veka, ekonomisti su verovali da najvažniji efekti fiskalne politike na makroekonomsku stabilizaciju mogu biti ostvareni putem stope dugoročnog rasta.

Standardna teorija fiskalne politike pokazuje kako promene u potrošnji mogu povećati ukupnu tražnju. Međutim, iskustva sadržana u standardnim makroekonomskim modelima govore da fiskalna politika može uticati samo na kratkoročni ekonomski rast.

U svojoj studiji Baro⁴ ocenjuje da su javni izdaci u razvijenom svetu previsoki. Prilično su visoki u većini evropskih zemalja, ali su nešto niži u SAD. Čak i ako zanemarimo filozofske argumente protiv javne potrošnje, ekonomski argumenti su evidentni. Javna potrošnja na sadašnjem nivou u Evropi šteti evropskim kompanijama. Čak i siromašni ljudi koji treba da primaju visoku socijalnu nakadu iz javne potrošnje mogli bi imati više sreće u narednom periodu u prosperitetnoj i uspešnoj ekonomiji koja bi proizašla iz oštre redukcije ukupne javne potrošnje.

Profesor Baro procenjuje negativan koeficijent rasta javne potrošnje u odnosu na GDP. S obzirom na to promene obima javne potrošnje između 1960. i 1998. godine, izveštaj dalje procenjuje uticaj na ekonomski rast iz povećanja javne potrošnje tokom tog perioda. Rezultati pokazuju da je više od 40 proteklih godina postojao negativan uticaj javnih izdatka na GDP. Kada bi, npr., javni izdaci u GDP-u u Velikoj Britaniji bili kao u 1960. godini, proizvodnja bi 2000. godine bila veća za 54 procenata⁵. Instrumenti fiskalne politike mogu imati potencijalni dugoročni uticaj na životni standard ili ekonomski rast. Dalje, različiti fiskalne elementi će imati veoma različite efekte u dugom roku, kao i u kratkom roku.

Dugoročni uticaj javnog duga na životni standard i ekonomski rast objašnjava Mankiw.⁶ On primećuje da kada država ishoduje dug, to obogaćuje neke generacije na račun drugih istiskivanjem kapitala i smanjivanjem sigurnih državnih standarda. Postoji i gledište kako različiti instrumenti fiskalne politike pogađaju dugoročnu stopu rastra ekonomije i utiču na buduće životne standarde.

Mankiw⁷ daje određene zaključke. Dakle, pod određenim uslovima:

- Veoma visoki porezi na dohodak negativno pogađaju dugoročni životni standard kroz njihov uticaj na stimulaciju da štede, investiraju i rade;

² J.S. Bailey, *Public sector economics*, Palgrave, New York, 2002.

³ G. Mankiw, *Principles of Macroeconomics*, Wort Publishers, New York, 2001.

⁴ R. Barro, Economic Growth in a Cross/Section of Counties, *Quarterly Journal of Economics* N°106, Harvard, 1991.

⁵ Isto.

⁶ G. Mankiw, *Principles of Macroeconomics*, Wort Publishers, New York, 2001.

⁷ Isto.

- Potrošački porezi neće pogoditi relativne cene potrošnje danas u odnosu na sutra i tako neće ugoroziti stimulaciju da se štedi i investira;
- Prema shvatanju da državne investicije imaju pozitivan uticaj na produktivnost to može podići životni standard;
- Državna potrošnja će imati nulti efekat na životne standarde, ukoliko ne pogodi produktivnost privatnog sektora. Neke vrste državne potrošnje, kao što su troškovi obrazovanja, mogu imati snažan uticaj na životne standarde zato što promovišu akumulaciju ljudskog kapitala.

Gemmell i Kneller pružaju detaljan pregled naučne evidentnosti o učinku fiskalne politike na dugoročni rast.⁸ Oni su, između ostalog, doneli sledeće zaključke da: porezi imaju negativne efekte na rast; neke javne investicije pozitivno utiču na rast; i potrošnja i socijalna sigurnost i njeni troškovi imaju nulte, ili negativne efekte na rast. Ovo ukazuje da su efekti kombinacije poreza i mera potrošnje neodređeni. Povećanje državne potrošnje na obrazovanje, finansirana većim porezima na dohodak, na primer, može poboljšati životne standarde u dugom roku.

Dejstvo poreza na stabilizaciju makorekonomije

Brojne studije su odmeravale poreze po glavi stanovnika i rast na makro nivou. Nekoliko njih demonstriraju značaj negativne veze između nivoa poreza (ili vladinih izdataka) i rasta GDP-a po glavi stanovnika, navodeći da visoke poreske stope smanjuju ekonomski rast.⁹

Grupa autora¹⁰ je zaključila: „Nažalost, mnogi efekti oporezivanja na štednju, investicije (uključujući ljudski kapital) i radnu snagu ostaju neobjašnjeni u teoretskoj i empirijskoj literaturi, a moguća supstitucija između tih faktora proizvodnje i pokušaji da se kvantifikuje ukupni uticaj poreza na ekonomski rast praćeni su teškoćama“.

Mišel u J. Mishael, *Paying for Progres – a new politics of tax public spending*¹¹ kaže: „Postoji malo zaključnih podataka o odnosu između oporezivanja i ekonomske performanse i pokušaj da se to izračuna praćen je teškoćama. Izdvajanje uticaja poreske politike i promena usled drugih ekonomskih faktora i efekata poreskih struktura iz ukupnog udela poreza je veoma teško“.

Oporezivanje može umanjiti ekonomski rast smanjenjem štednje. Porast ukupnog oporezivanja u toku nekoliko proteklih decenija možda je doprineo smanjenju štednje domaćinstava, smanjenjem životnog dohotka. Merenje poreskog opterećenja i uticaja oporezivanja na ekonomski rast može biti teško iz više razloga¹²:

1. merenje poreskog opterećenja putem korišćenja marginalnih ili prosečnih stopa oporezivanja;
2. sveobuhvatne mere poreskih opterećenja mogu sakriti značajne razlike u zajedničkom oporezivanju ličnog i korporativnog i između direktnog i indirektnog oporezivanja;
3. važno je razumeti skalu poreskog oslobođanja;
4. postoji potreba da se razlikuju uzrok i posledica, jer niže marginalne stope mogu rezultirati u poboljšanim ekonomskim performansama i rastućoj prosečnoj stopi oporezivanja;
5. poreski prihodi ne moraju biti uporedivi između zemalja;
6. uticaj oporezivanja zavisice od elastičnosti supstitucije – na primer između kapitala i radne snage – i obima do kog poresko opterećenje pada na one oblasti gde je elastičnost visoka ili niska;
7. mogu postojati veoma duga zaostajanja u odgovoru svih sektora ekonomije na promene u fiskalnoj politici. Na primer, ako povećanje poreza rezultira u zahtevu radnika za većim platama, a tražnja za

⁸ N. Gemmell, R. Kneller, *The impact of fiscal policy on long ru growth*, European Economy, 2001.

⁹ W. Leibfritz, J. Thornton, A. Bibbee., *Taxation and economic performanced*, OECD working paper, 1997.

¹⁰ Isto.

¹¹ J. Mishael., *Paying for Progres – a new politics of tax public spending*, Fabian Society, november 2000.

¹² J. P. Fitoussi, *The fiscal stance and economic coordination in Europa*, Brifing paper No. 3-2001, www.europarl.europa.eu/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20010912/fitoussi.pdf

proizvodima te firme je velika, onda poslodavac može dobro da plati dodatke na plate i da to prebaci na potrošače. Samo na duži rok, kada je rast slab, dodatni trošak za radnu snagu rezultirao bi padom zaposlenja;

8. neki porezi imaju veći uticaj na ekonomski rast od drugih, zato je analiza poreskih prihoda važna za ocenu uticaja na ekonomski rast. Celokuni uticaj poreske politike može biti i neutralan, ali to nije isto kao kada se kaže da ne postoji fiskalni uticaj.

Prema izveštaju grupe autora, Evropska komisija OECD-a izveštava da ovakav pristup mora biti potkrepljen dubinskim analizama o tome kako različiti kanali oporezivanja utiču na ekonomiju, štednju, investiranje i snabdevanje radnom snagom. Prema jedanom modelu, koji koristi takav pristup, projektovano je da bi rez od 10 procenata u porezu po stopi GDP-a mogao uvećati ekonomski rast za 0,5 do 1,0 procenata.¹³

Uticaj poreza na privredu može da raste tokom decenije. Ako je privreda trenutno uspešna, ne znači da će tako i ostati ukoliko se privatni sektor progresivno podriava ili jača.

Uticaj deficita budžeta i javnog duga na markoekonomsku stabilizaciju

Povratak velike fiskalne neodgovornosti prema ekonomskoj politici je vratila u žižu pitanja koja su dominirala u javnim diskusijama pre 15 godina, ali su onda nestala iz vida tokom devedesetih. Pitanja su: do kojih granica deficit u državnom budžetu (koji ostaje čak i kad je ekonomija najbolje snabdevena) podiže kamatne stope i narušava sposobnost ekonomije da preduzme produktivnu investiciju?; do kojih granica su Vlada i privatni sektor primorani da pozajmljuju iz inostranstva?. U međuvremenu, da li deficit stimuliše veću ekonomsku aktivnost ako sirovine nisu u potpunosti iskorišćene (videti diskusiju u: Bulow J., Rogoff, K., 1989.)? Da li je državni deficit prolazan ili utemeljen je bitno pitanje za procenu posledica po ekonomiju, a isto važi i za oscilacije u dugu. Pogotovo kada su resursi ekonomije slabo upotrebljeni, smanjenje poreza ili povećanje u državnoj potrošnji očigledno stimuliše ukupnu ekonomsku aktivnost. Čak i pri punoj zaposlenosti, fiskalni podsticaj može (na neko vreme) da dovede do nivoa proizvodnje iznad potencionalnog ekonomskog prihoda. Vremenom ipak aktivni podsticaj dovodi ekonomiju do potpune zaposlenosti (po mnogim teorijama makroekonomije do ovoga bi došlo, ali sporije), i svaki proizvod iznad potencijala je privremen. Često se pokazuje da veliki deficit i rasući nivo duga imaju posledice tek kasnije.

Glavni problem je uticaj deficita i duga na kapitalne investicije, i u otvorenoj ekonomiji, na mrežu inostranih pozajmica. Ali oba su nerazdvojni i snažni procesi. Pogotovo u industrijski razvijenoj ekonomiji kao što je američka, mali indeks investiranja na godinu ili dve ima minimalni udararac na kapitalne rezerve, i stoga implicira očiglednu cenu u uslovima sniženih nivoa proizvodnje i opadajućeg životnog standarda na duži ili čak srednji period. Slično tome, povećane pozajmice iz inostranstva, održavane čak i na samo kratko vreme, imaju malo krajnjeg efekta na poziciju zemlje kao kreditera ili dužnika.¹⁴ Proces, kojim bi verovatno deficit nestao, uključuje kombinaciju politike (uvećanje poreza kao odgovor na deficit smanjena potrošnja ili smanjenje poreza kao reakcija na suficit) i podstaknute ekonomske reakcije (veći nacionalni dohodak, i stoga povećani prihodi, proizilazeći iz fiskalnog stimulisanja).

Šta je sa nivoima dugovanja? Zbog konstantnih promena deficita i dodavanja deficita na neizmireni dug, normalno je da se očekuje da nivo duga (poređeno čak sa nacionalnim dohotkom) pokazuje tendenciju opadanja što može imati dugoročne posledice. Održivost duga je iritirajuća tema. Njena važnost je očigledna, ali ne pribegava nekoj lakoj definiciji. Ova situacija nije nezapažena ni u ekonomiji; variranje cena i punog zapošljenja su primeri drugih bitnih tema koje se ne mogu jednostavno definisati. Međutim, dok se stabilnost

¹³ W. Leibfritz, J. Thornton, A. Bibbee, *Taxation and economic performance*, OECD working paper, 1997.

¹⁴ M. Friedman b., septembar 2005., *Deficits and Debt in the short and long run*, NBER, Working Paper 11630, Cambridge.

cena i punog zapošljenja mogu meriti sa nekom razumnom preciznošću, održivost duga se ne može čak ni direktno izmeriti.¹⁵

Zato se svaka država mora suočiti sa problemom održivosti duga. Privatni zaduženici su u sličnoj situaciji kao i vlade – za javne dugove, i države – za spoljašne dugove, sa jednom velikom razlikom: privatni dugovi se pravilno sankcionišu prema preciznom ugovoru i pod kontrolom sudova, dok su javni i spoljašni dugovi praćeni pregovorima i mutnim legalnim pravilima i nepredvidljivim vojnim mehanizmima. Nepredvidljivost posledica javnih i spoljašnjih dugova je izvor moralnog hazarda koje zavisi od razlikovanja mogućnosti i volje da se isplati dug. Jedna od posledica je da se mnoge države ne mogu osloniti na međunarodnu trgovinu, pa se moraju okrenuti unutrašnjim dugovima kojima bi finansirale svoj razvoj.¹⁶ Oficijelni krediteri ne mogu izbeći suočavanje sa problemom održavanja duga. Složene kreditne međunarodne organizacije i Pariski klub su se dugo suočavale sa ovim problemom na bazi mnogih slučajeva. Njihovo standardno pravilo je da ohrabre države koje duguju da prihvate aktuelne strategije u kontrastu sa svojim potrebama za razvoj. Međutim, aktuelno je i da su potrebe subjektivni atributi koji dovode do kontroverznosti. Prirodno je da se kontroverze prevazilaze razvojem sistematskih i time univerzalno primenljivih procedura.

Zaključak

Fiskalni dogovor ima ključnu funkciju u makroekonomskoj stabilizaciji skoro svugde. Veliki budžetski deficit i povećanje dugova u GDP-u su karakteristične za fiskalnu politiku koja je nepodnošljiva mnogim zemljama. Za zemlje suočene sa nepovoljnom dinamikom duga, smanjenje realnih kamatnih stopa pomaže stvaranju moćnog kruga u službi smanjenja suštinskog realnog duga, niže deficite i smanjenje najviših premija za rizik. Dakle, mnoge zemlje su redovno suočene sa izborom pri usmeravanju svojih poluga makroekonomske stabilizacije. Usmeravanje fiskalne politike na održavanje stabilnih cena vodi stvaranju privrede visokog trošenja, niskog investiranja i niskog rasta. Politika rashoda, koja se „uključuje“ u vreme recesije, radi podsticaja oporavka povećanjem agregatne tražnje retko biva „isključena“ u vreme oporavka i kreće se samo naviše. Zamena ciljeva fiskalne i monetarne politike bi, suprotno tome, dovela do privrede niskog trošenja, visokog investiranja i visokog rasta. Zajedno sa stabilnošću cena, niskom nezaposlenošću i balansom rasta, spoljašnji i unutrašnji dug je bitan atribut dobre makroekonomske politike.

Velika svetska kriza koja nas je zadesila, vratila je u žižu interesovanja fiskalnu politiku i još jednom podsetila na njenu važnu ulogu u stabilizirajućim procesima. Kriza je pogodila gotovo sve zemlje u svetu, a cilj rada je bio da se ukaze na osnovne smernice tumačenja efekata fiskalne politike na privredna kretanja. Stoga, u radu su interpretirana pitanja fiskalne politike koja su ključna za prevazilaženje nastale krize. Najbitnije za javnu politiku nije samo državni dug i deficit, nego posledice koje najviše utiču na ekonomske aktivnosti. Tokom posleratne ere (a pogotovo tokom perioda trajnog visokog deficita i rastućeg duga osamdesetih i ranih devedesetih) centralno pitanje diskusije je bio uticaj na investiranje i akumulacija produktivnog kapitala. Marks je posmatrao kako se istorija ponavlja, prvo kao tragedija i onda kao farsa. Politički ekonomski faktori su, iako veoma bitni i opredeljujući, uglavnom odsutni u ovom radu. Dodavanje političkog konteksta razmatranj temi bi sigurno obogatilo moju analizu, i trebalo bi biti prioritet za buduća istraživanja.

Literatura

- [1] Barro, R., (1991), *Economic Growth in a Cross/Section of Counties*, Quarterly Journal of Economics N°106, Harvard
- [2] Bailey, J.S., (2002), *Public sector economics*, New York, Palgrave

¹⁵ Ch. Wyplosz., decembar 2005., *Debt Sustainability Assessment: The IMF Approach and Alternatives*, Graduate Institute of International Studies, Geneva, HEI Working Paper No. 03/2007.I

¹⁶ Isto.

- [3] Bulow, J., Rogoff, K., (1989), *A Constant Reconstructing Model of Sovereign Debt*, Journal of Political Economy, vol. 97(1): 155-78.
- [4] Favero G., Giavazzi F., January 2007., *Debt and the Effects of Fiscal Policy*, NBER, Working Paper 12822, Cambridge
- [5] Fitoussi J.P., (2001), *The fiscal stance and economic coordination in Europa*, Briefing paper No. 3-2001, www.europarl.europa.eu/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20010912/fitoussi.pdf
- [6] Fiscal Policy and Public Finance in the Euro Zone/EU, a Challenge to the Growth and Stability Pact, Arece Working Group, Oct. 2003.
- [7] Friedman b. M., September 2005., *Deficits and Debt in the short and long run*, NBER, Working Paper 11630, Cambridge.
- [8] Gemmell, N., Kneller, R., (2001), *The impact of fiscal policy on long run growth*, European Economy
- [9] Leibfritz, W., Thornton, J., Bibbee, A., (1997), *Taxation and economic performance*, OECD working paper
- [10] Mankiw, G., (2001), *Principles of Macroeconomics*, New York, Worth Publishers
- [11] Mishael, J., (2000), *Paying for Progress – a new politics of tax public spending*, November 2000., Fabian Society
- [12] Petersen, W.L., (1995), *Principles of economics – Macro*, Minnesota, Waite library Dept. of Applied economics
- [13] Wyplosz, Ch., December 2005., *Debt Sustainability Assessment: The IMF Approach and Alternatives*, Graduate Institute of International Studies, Geneva, HEI Working Paper No. 03/2007.