

PROBLEM BUDŽETSKE RAVNOTEŽE I NJEGOVO REŠAVANJE

Problem budžetske ravnoteže predstavlja još uvek neuralgičnu tačku za javne finansije mnogih zemalja. Čak i ekonomski veoma razvijene zemlje suočavaju se sa ovim problemom, koji često izaziva ozbiljne teškoće u rešavanju aktuelnih ekonomskih, socijalnih pa i političkih pitanja.

Iako je pojava cikličnih budžeta privremeno otklonila strahovanje ekonomista, pa čak i političara, od štetnih posledica neuravnoteženog budžeta, ipak ciklični budžet ni svojim odlaganjem uravnoteženja prihoda i rashoda budžeta nije dao željene rezultate. Obrazovanje fonda namenjenog za izravnanje gubitaka nastalih u periodu privredne depresije, nije se pokazalo ni tako prosto ni lako, kao što je to teorija pretpostavljala. Samo neki primeri pokazali su efikasno dejstvo egalizacije, ali ti su primeri ostali retki.

Usled toga nije bez razloga što se ideja o okvirnoj budžetskoj ravnoteži sve više napušta, a godišnja budžetska ravnoteža sve više primenjuje. Vanredan dokaz o tome pružile su Sjedinjene Američke Države svojim stavom u odnosu na budžetsku ravnotežu. Iako se u teoriji smatra da je američki stav nastavak Kejnzove koncepcije, samo zato što ne isključuje mogućnost povremenih budžetskih deficita, on je pre devijacija te koncepcije, i to ne samo formalna nego i suštinska.

Američki finansijska teorija i američki eksperti pokušavaju da nađu formulu za rešenje pitanja uravnoteženja budžeta i njegovu stabilizaciju koja bi delovala automatski. Takva automatska stabilnost uspostvlja se posredstvom elastične poreske politike. U tome je suština američkog stava. Smanjenje poreza koje je nedavno izvršeno u SAD, nesumnjivo predstavlja meru takve fiskalne politike. U osnovi smanjenja poreskih tereta stoji povećanje kupovne moći stanovništva i preko toga porast zapošljavanja.¹

Već se sada dosta jasno izražavaju sumnje ne, toliko u opravdanost koliko u potpunu primenu već uobičajene formule da se u periodima privredne depresije, kakva predstoji, smanjuju porezi, a da se u periodima privredne ekspanzije porezi povećavaju. Međutim, stvarnu i neposrednu korist od snižavanja poreza imaće u SAD samo privatna kapitalistička preduzeća, a ne radnička klasa. To jasno izlazi iz primene propisanih poreskih stopa, koje više povlašćuju visoke nego niske dohotke. Najniži dohodak povećava se zbog smanjenja poreza do 7%, a najviši do 73%. Zbog toga, radnička klasa može uslovno računati samo na novo upošljavanje, ako usled povećavanja kupovne moći, dođe, kao što se očekuje, do proširenja proizvodnje i povećavanja obima investicija. Ali i tu postoji jedna barijera. Tempo upošljavanja usporavaće po-

¹ U 1936. godini stopa nezaposlenosti iznosila je 5,5% od ukupnog broja uposlenih radnika.

jačana automatizacija, do koje će nesumnjivo doći u vidu novih investicija kao i povećanje produktivnosti rada već upošljenih radnika.

Nezavisno od veoma intenzivne težnje da se budžet uravnoteži, on je ipak često neuravnotežen. Praksa mnogih zemalja, u prošlosti i danas, daje bogate primere za to. Takav je slučaj u Francuskoj, Italiji, SAD i drugim razvijenim zemljama, kao i u zemljama koje se nalaze u razvoju.

U Francuskoj za 40 godina (od 1874. do 1914.), u kojima je bilo teških ekonomskih poremećaja, 21 budžet završio se deficitom. U periodu, ekonomski još labilnijem, od 1914. godine do danas samo 4 završna računa o izvršenju budžeta i to pre pojave svetske krize od 1929. godine, pokazala su višak prihoda odnosno budžetsku ravnotežu. Svi drugi budžeti završeni su deficitom, koji često dostiže trećinu ukupnih budžetskih rashoda. Na primer, deficit u budžetu za 1938. godinu iznosio je, prema završnom računu za tu godinu, 27.700 miliona franaka, a ukupan iznos svih rashoda tog budžeta bio je 83.345 miliona franaka.²

U poslednje dve godine francuski budžet, isto tako, pokazuje deficit, uprkos veoma velikoj stabilnosti privredne ekspanzije. Posle dve godine, u kojima je taj budžet pokazivao višak prihoda nad rashodima (1959. i 1960. godina), u budžetu za 1961. godinu pojavio se deficit u visini od 1.242 miliona franaka.³ U 1962. godini, predviđen je četiri puta veći deficit nego deficit u budžetu prethodne godine. Za tzv. konačne rashode (opšti budžet, aneksni budžet i posebni namenski računi) deficit, na dan 31. XII 1962, iznosio je 510 miliona franaka. U 1961. godini iako je za ove rashode bio predviđen deficit od 320 miliona franaka, u završnom računu pojavio se višak od 1.680 miliona franaka, zahvaljujući planiranom višku poreza naplaćenog u toku godine. Deficit iz 1962. godine, koji je planiran u visini od 1.242 miliona franaka, nije mogao biti pokriven planiranim viškom prihoda u toku godine za koji se pretpostavljalo da će se ostvariti. Otuda je nastao konačni deficit od 510 miliona franaka.⁴

Za ovaj deficit tvrde francuski teoretičari da neobesnažava načelo budžetske ravnoteže, čiji je metod objašnjen sa manjim ili većim niansiranjem. U tom tvrđenju nalazi se stav francuske teorije da je „isto toliko za osudu odreći se određenih društvenih zadataka pod izgovorom da nedostaju sredstva namenjena za njihovo finansiranje, kao i beskonačno povećavanje budžetskih rashoda jedino zato što državna sredstva to dozvoljavaju“. Budžetska ravnoteža pojavljuje se u ovom rezonovanju „ne više kao polazna tačka jednog sterilnog stava nego kao dostignuće jedne sterilne politike“.⁵

Poznato je da budžetski deficit deluje kao multiplikator i da javni rashodi izazivaju ekspanziju dohodaka koja proističe iz viška rashoda nad приходima tj. deficita. Samo velike teškoće nastaju u izračunavanju takvog ekspanzionističkog efekta budžetskog deficita. U 1962. godini ta je teškoća poticala iz dva

² A. Barrère: Politique financière, Paris, 1950. str. 309.

³ U 1959. godini višak prihoda nad rashodima iznosio je 1.039 miliona franaka, a u 1960. g. — 704 miliona franaka (podaci uzeti od: Colette Neme, iz članka: Le budget, la trésorerie, la Dette publique — Revue d'économie politique, br. 4-5/63, str. 602.

⁴ Međutim, privredna konjunktura u 1962. g., bila je povoljnija od one u 1961. g. Indeks industrijske proizvodnje sa građevinarstvom povećao se za 8,5 umesto sa 5,4. Ovo zato jer više planirani fiskalni prihodi naplaćeni su ne u iznosu od 6.090 miliona franaka, već u iznosu od 3.892 miliona franaka.

⁵ Statistiques et Etudes Financières, br. 187 za novembar 1962, str. 1291-1292.

razloga. Prvo, zato što je krajnja težnja za trošenjem u 1962. godini bila veća i to u celini i drugo, što su cene povećane u toku te godine za oko 5%.⁶

Ovi podaci daju povoda zaključku da je budžet po pravilu neuravnotežen, bar kada je u pitanju njegovo izvršenje. Zbog toga se budžetska ravnoteža uvek povezuje sa budžetskim deficitom iako su to dva oprečna pojma. To povezivanje imalo je za posledicu da se budžetska ravnoteža dugo posmatrala više sa računovodstvenog nego sa ekonomskog gledišta. Ekonomski aspekt je zanemarivan i zato što je budžetska ravnoteža statična. Smatralo se da će za vreme izvršenja budžeta ekonomska aktivnost da se odvija prema nepromenljivim i normalnim privrednim uslovima. Otuda se i očekivalo da će se budžet završiti onako kako je to predviđeno i planirano. Pri tome nije se znači računalo sa promenama ekonomskih uslova, a još manje sa neredovnim priticanjem prihoda. Međutim, praksa u izvršavanju budžeta očito je opovrgavala ovakvo statičko shvatanje budžetske ravnoteže. Budžetska ravnoteža svakako je tesno povezana sa privrednim konjunkturama i uslovljena tim konjunkturama. Zbog toga se privredna aktivnost u praksi nije mogla odvijati, kao što je to klasična koncepcija budžeta predviđala prema jednoj statičnoj, već se odvijala prema jednoj dinamičnoj šemi, pri čemu su se smenjivali privredni usponi i privredne depresije.

Budžetska ravnoteža i strah od budžetskog deficita, kao rezultat zdrave finansijske politike, koju su zastupali klasičari počeli su da gube svoju važnost sa teoretskim radovima čitave grupe zapadnih ekonomista, na čijem je čelu stajao Kejnz.

Njihovo gledanje na budžetsku ravnotežu i budžetski deficit zasnivalo se na kritici finansijskog budžeta i njegovoj automatskoj ravnoteži. Prirodno da koreni takve automatske ravnoteže leže u klasičnom shvatanju uloge države u privredi i ograničavanju te uloge.

Budžetski deficit može biti dvojak — strukturalni i konjunkturalni. Strukturalni deficit proističe obično iz tehničkih propusta u procenjivanju važnijih elemenata budžeta ili zbog smanjenja u ostvarenju prihoda, koje je posledica nepredviđenog slučaja, kao što je na primer nedostatak proizvoda na koje se plaća porez na potrošnju. Taj deficit može biti izazvan i propustima usklađivanja prihoda i rashoda prilikom sastavljanja budžeta.

Konjunkturalni deficit nastaje kada je dinamika javnog i privatnog sektora proizvodnje neusklađena. Ovde se ne radi niokakvom tehničkom propustu, jer budžet je prilikom donošenja uravnotežen, ali je sužavanje obima prihoda nastalo kao posledica smanjenja nacionalnog dohotka. Tako smanjenje obima prihoda izazvano je konjunkturalnom depresijom. Slučajevi u kojima se pojavljuje konjunkturalni deficit su brojni. Oni naročito prate svaku cikličku krizu i zato se pojavljuju u svim zemljama u kojima je bilo kriza (na primer svetska kriza u novembru 1929. godine). Po svojim posledicama konjunkturalni deficit je teži od strukturalnog deficita. Njegova najteža posledica je to da pokazuje tendenciju da postane hroničan. Država u tom slučaju pokušava da ga spreči povećavajući poreske stope, jer se prihodi ostvaruju ispod planiranih iznosa.

⁶ Ovaj deficit francuskog budžeta razlikuje se od deficita u budžetu SAD za istu godinu, jer on nema anticiklična obeležja i potiče iz naglog porasta državnih rashoda, koji su pretežno socijalnog karaktera. Zatim iz izuzetne situacije u kojoj se našla francuska privreda na završetku alžirskog rata, kao i iz reparacija koje iznose više od jedne milijarde francuskih franaka.

Samo ne može se smatrati da *strukturalni* deficit nastaje jedino zbog hroničnog nedostatka sredstava. Na njegovu pojavu utiču i drugi razlozi. Poznato je da otpor poreskih obveznika, ako oni sami nalaze da su poreski tereti i suviše veliki u pogledu plaćanja, kroz utaju poreza, isto tako može biti povod ovoj vrsti deficita. Pored toga, povećanje rashoda iznad mogućnosti naplate prihoda znatno utiče na pojavu budžetskog deficita. Statistike su pokazale da su nacionalni dohodak, a sa njime i javni rashodi u neprekidnom porastu. Ali taj porast nije uvek ujednačen. Događa se da u određenim periodima javni rashodi rastu iznad porasta nacionalnog dohotka. U Francuskoj na primer, u razdoblju između dva svetska rata stopa porasta javnih rashoda bila je uvek veća od stope rasta nacionalnog dohotka. Zbog toga su izvori finansiranja javnih rashoda traženi u neprekidnom povećanju postojećih poreza i uvođenju novih poreza. Time je doveden u nesklad predmet oporezivanja, koji je uglavnom dohodak i koji se umanjuje sa poreskim teretima ako se ovi nesrazmerno povećavaju. Otuda finansijski efekat oporezivanja slabi, pošto se predmet oporezivanja povećava u manjoj meri, nego što se očekuje. To je ukazivalo, u krajnjoj liniji, na potrebu potpune reorganizacije finansijskog sistema, jer on nije bio usklađen sa nacionalnim dohotkom. Između sredstava namenjenih za finansiranje javnih rashoda, čiji je porast iz dana u dan bio sve veći, i nacionalnog dohotka, kao osnovnog izvora iz koga se izdvajaju ta sredstva, došlo je do takve nesrazmere da je ona izazvala strukturalni deficit budžeta.

Mere koje se mogu primenjivati u borbi protiv strukturalnog deficita su malobrojnije, nego što se to na prvi pogled pretpostavlja. Sprovođenje takvih mera zahteva, prema novim koncepcijama o budžetskom deficitu, usklađivanje finansijske politike i privredne politike u jednom dužem vremenskom razdoblju.

Međutim, u granicama godišnjeg budžeta održavanje budžetske ravnoteže i paralisanje strukturalnog deficita, koji može nastati, može se ostvarivati smanjivanjem rashoda ili povećanjem proizvoda odnosno primenom i jedne i druge od ovih mera. Smanjenje rashoda izgleda na prvi pogled, kao radikalna mera koja može biti primenjena uvek kada je porast rashoda veći od porasta nacionalnog dohotka. Čim je došlo do smanjenja rasta nacionalnog dohotka znači da je, u odnosu na raniji period, nastala privredna depresija. U takvim uslovima privredne depresije, štednja može biti fatalna. Njome se može još u većoj meri pogoršati ekonomski položaj zemlje jer sem nje nema drugih izvora oživljavanja privrede i podizanja nove globalne potrošnje putem povećavanja kupovne moći stanovništva. Privredne delatnosti privatnog sektora privrede i same u zastoju, nisu u stanju da to učine.

Prema tome, kao posledica pogoršavanja ekonomskog položaja zemlje nastaje umanjene nacionalnog dohotka i to u još većoj meri. Usled toga dolazi do znatno većeg nesklada između budžetskih rashoda i prihoda koji se ostvaruju izdvajanjem iz nacionalnog dohotka, njegovom preraspodelom. Zbog toga putem umanjavanja budžetskih rashoda još se više umanjuje nacionalni dohodak, a time i budžetski prihodi koji potiču od poreza, taksa, carina i drugih državnih dažbina. U krajnjoj liniji smanjenje je rashoda isto što i smanjenje prihoda, jer među njima dolazi do lančane reakcije.

U budžetu Velike Britanije za vreme svetske krize 1929. godine, pojavio se deficit od 25 miliona livara, jer su rashodi dostigli visinu od 881 milion livara. Smanjenjem rashoda, za tri godine budžet je postao uravnotežen. Međutim, posledica takvog uravnoteženja budžeta, smanjenjem rashoda, bila je i

znatno povećanje poreskih stopa. A to povećanje poreskih stopa odrazilo se na nacionalni dohodak i na privrednu aktivnost. Ovaj primer iznosi A. Barrère u svojoj finansijskoj politici (*Politique financière*, strana 298 i 299), da bi ga uporedio sa drugim primerom: iz francuske prakse. Nešto ranije nego u Velikoj Britaniji (od 1926. do 1928. g.), u francuskom budžetu pokazao se znatan višak prihoda nad rashodima, pa se zbog toga pristupilo smanjenju poreza. Međutim, čim je nastao period kriza (od 1930. do 1931. g.), u francuskom budžetu pojavio se deficit u visini od oko 5 milijardi franaka. Zbog toga su smanjeni budžetski rashodi, tako da je u 1935. godini, to smanjenje dostizalo 10%, pa ipak se u budžetu za tu godinu pojavio deficit u dvostrukoj visini — preko 10 milijardi franaka iako su rashodi smanjeni. Posledica smanjenja rashoda u budžetu Francuske, bila je znači potpuno drugojačija nego u budžetu Velike Britanije. Dok se britanski budžet na osnovu smanjenih rashoda uravnotežio, dotle se deficit u francuskom budžetu udvostručio.

Zaključak, koji izvode zapadni autori, u vezi sa primenom mera upravljenih na smanjenje rashoda radi otklanjanja budžetskog deficita jeste, da smanjenje budžetskih rashoda, kao dela potrošnje, ima za posledicu odgovarajuće smanjenje ukupne opšte potrošnje. To sa svoje strane izaziva teškoće u privredi, koja se i sama nalazi u stanju depresije i to dovodi do umanjenja nacionalnog dohotka jer su oživljavanje privrede i porast nacionalnog dohotka uslovljeni porastom potrošnje.

U tesnoj vezi sa smanjenjem rashoda, kao metodom koji se primenjuje radi otklanjanja strukturalnog budžetskog deficita, stoji izvor rashoda koje treba smanjivati. U tom pogledu svi rashodi nisu podjednako važni. Zato se u teoriji i podvlači da se rashodi čudno ponašaju.⁷ Ne mogu se svi rashodi podjednako smanjivati. U strukturi rashoda zapadnih zemalja postoje takvi rashodi, koji rezultiraju iz ugovornih obaveza države (na primer, otplate zajmova), kao što postoje i rashodi koji se po svojoj prirodi, ne mogu smanjivati (lični rashodi ili oni funkcionalni rashodi od kojih zavisi rad državnih organa). Činjenica je da u strukturi budžetskih rashoda ovi rashodi, koje nije moguće smanjivati, čine većinu. Prema tome, ostaje relativno mali deo rashoda na koje se mogu primenjivati mere restrikcije. Ali pitanje je kako to postići ako je potreba za smanjenjem rashoda veća tako da skoro doseže visinu tih rashoda, koji se mogu umanjivati.

U praksi je bilo više pokušaja da se smanjenje rashoda pravilnije rasporedi. Zbog toga je u tim pokušajima preovladalo mišljenje da je najbolje utvrditi procenat smanjenja i primeniti ga na ukupnu masu budžetskih prihoda.

Pa ipak pitanje je da li se u krajnjoj liniji ključ za otklanjanje budžetskog deficita nalazi baš u smanjenju budžetskih rashoda. Svakako da ne. Pre svega smanjenje budžetskih rashoda je znak da neki od zadataka, koji je budžet postavio, neće moći biti izvršen. To je sa društveno-političkog stanovišta svakako štetno. U tim okvirima i celo pitanje budžetske ravnoteže dobija nešto izmenjen smisao. Značaj budžetske ravnoteže u osnovi je relativan. Potrebno je da se obrazac za otklanjanje budžetske neuravnoteženosti nađe u opštoj privrednoj ravnoteži. Ukoliko su budžetski rashodi neophodni bolje je u razvoju proizvodnih snaga tražiti način da se obezbede sredstva za njihovo podmirenje, nego li rashode smanjivati.

Treba napomenuti da iako je ovo stanovište ispravno, zapadni autori preteruju kada preporučuju neograničeno zaključivanje zajmova. Oni budžet

⁷ A. Barrère: citirano delo strana 301.

sku neuravnoteženost ne smatraju izolovanom pojavom koja je nezavisna od opštih privrednih kretanja, već na protiv kao jednu celinu. U tom pogledu njihovo stanovište je ispravno.

U vezi sa tako shvaćenom budžetskom ravnotežom savremeni francuski autori pišu da nije samo u pitanju prost pojam ravnoteže, već se radi o čitavoj jednoj koncepciji javnog finansiranja koja je sintetizovana u onom što se naziva „uravnoteženje budžeta“.⁸

Iz ovoga se da zaključiti da se i u savremenoj teoriji finansija i budžeta pridaje veliki značaj budžetskoj ravnoteži. Budžetska ravnoteža je bila predmet jedne naučne koncepcije isto toliko koliko i jedne teoretske interpretacije. Naučna koncepcija budžetske ravnoteže tesno je povezana sa ekonomskim liberalizmom, koji pretpostavlja nemešanje države u oblast privrede.⁹ Pošto je ipak nemoguće sasvim izbeći intervenciju države u oblasti privrede, naučna koncepcija budžetske ravnoteže preporučuje da se prihodi i rashodi države svedu na normalno moguću meru, s tim da država ne troši više nego što porezi mogu finansirati. Na taj način putem ograničavanja nivoa državne budžetske potrošnje visinom poreskih prihoda, pri čemu se čak računa i sa otporom poreskih obveznika da plaćaju veće iznose na ime poreza, može se ostvarivati budžetska ravnoteža. Zbog toga ona postaje sredstvo koje koči porast javnih rashoda.

Ova naučna koncepcija budžetske ravnoteže dobila je podršku još jedne teoretske interpretacije koja se naročito razvila u početku industrijskog kapitalizma, kad štednja stanovništva nije bila dovoljan izvor sredstava, potreban za ulaganje u industrijske objekte. Ta dopunska teoretska interpretacija budžetske ravnoteže polazi od toga da su svi javni rashodi u osnovi potrošni i u najmanju ruku neproduktivni. Država prikuplja poreze da bi finansirala takve rashode iako bi sredstva koja u vidu poreza daju građani mnogo bolje i produktivnije mogla koristiti. Država po shvatanju ove teoretske interpretacije budžetske ravnoteže nije uopšte sposobna da finansira produktivne rashode.

Danas su ovakva koncepcija budžetske ravnoteže i teoretska interpretacija koja ovu koncepciju podržava, neprimenljive. Ovo zato što su nestali osnovi na kojima su obe ostvarivane. Kapitalistička država nije više neutralna u odnosu na privredu. Ona može upotrebiti sredstva dobijena od poreza ne samo da podmiri potrošne rashode nego i za ulaganje u produktivne svrhe. Zato savremeni zapadni autori i postavljaju zahtev da država „dobro“ troši, a ne da „malo“ troši. U ovakvim uslovima budžetska ravnoteža zadržava svoj uticaj na državno računovodstvo ali ga gubi u oblasti finansijske politike.

Dr Miodrag MATEJIC
prof. Pravno-ekonomskog fakulteta
u Nišu

⁸ A. Barrère: Citirano delo strana 284.

⁹ Žan Baptist Sej i njegovo shvatanje automatske ravnoteže tržišta, koja sprečava hiperprodukciju i krize izazvane hiperprodukcijom.

Summary

The author points out the importance of the problem of budgetary balance for the finances of several countries. He considers that the appearance of cyclic budgets, with their postponement of balancing the budgets, did not contribute so much to the avoidance of undesirable economic consequences. To this end the author criticizes the institution of the equalization funds, which showed their positive results but in very restricted measure.

By expounding the conception of the American financial theory and practice on an automatic stabilization of budgetary balance, the author expresses his doubt in its success, for he finds that the reduction of the taxes which is done in America will not bring along to a balance.

The author criticizes the attitude according to which the budgetary balance is connected with the budgetary deficit and he is considering them as two different conceptions. Such a connection, in the opinion of the author, had for consequence that the budgetary balance is even to-day considered rather from a book-keeping point of view than from the economic one. Because of the economic aspect of the budgetary balance being neglected it is remaining static. Its static is emerging from the fact that in occasion of the execution of the budget people do not reckon or they reckon very little with the possibility of a change of economic conditions.

By distinguishing the structural from the conjectural budgetary deficit, the author examines the causes of both of them, especially in the western countries, and particularly in France. As to the measures that are to-day applied in the world for the avoidance of structural deficit, the author finds that they are few and inadequately efficacious. To prove this the author analyses the reduction of the expenses which is done within the limits of the annual budget for paralyzing of the structural budgetary deficit and, through the position taken by some of the western authors, he is considering the negative influence of such a reduction on the economic movement in the country, and firstly on the reduction of national income.

The author himself draws a conclusion that the key for avoiding of a budgetary deficit is not in the reduction of budgetary expenses and that the budgetary balance is in substance relative one, so that a pattern for avoiding of a budgetary unbalance may be found only in a general economic equilibrium.

