

NEKI ASPEKTI FISKALNOG MENADŽMENTA U FUNKCIJI PRIVREDNOG RASTA I RAZVOJA

SOME ASPECTS OF FISCAL MANAGEMENT AS A FUNCTION OF ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT

Srđa Božović¹

Rezime: Fiskalni menadžment je jedna od najvažnijih upravljačkih funkcija države koja se ogleda u upotrebi fiskalnih mjera i instrumenata kao i fiskalne infrastrukture, sa ciljem da se sa što manje javnih sredstava finansira funkcionisanje javnog sektora i ostvare projektovani ekonomski, politički, socijalni i drugi učinci. Upravljanje javnim finansijama vrši se po principu mnogobrojnih efekata. Dejstvo fiskaliteta na privredni razvoj u osnovi sintetizuje različite mogućnosti njihovog uticaja. Fiskalitetima se kreira obim akumulacije i time utiče na investicione odluke, na njihov sadržaj, ali i na gransku opredijeljenost i teritorijalni pravac investicija. Praksa savremenog fiskalnog upravljanja raspolaže raznovrsnim podsticajnim mjerama, koje služe ostvarivanju ciljeva privrednog razvoja. Promovisanje privrednog razvoja vrši se primjenom fiskalnih oslobođenja i drugih beneficija, fiskalnih odbijanja, diferenciranog oporezivanja, ubrzane amortizacije, investicionog poreskog kredita, fiskalne remize i drugim poreskim stimulansima.

Ključne riječi: fiskalni menadžment, privredni rast i razvoj, fiskalni podsticaji

Abstract: Fiscal management is one of the most important management functions of a state which is reflected in the use of fiscal measures and instruments and the fiscal infrastructure, with the aim to finance the functioning of the public sector with a minimum of public funds as possible and to attain the projected economy, political, social and other results. Management of the public finances is being performed through the principle of multiple effects. The impact of the fiscal system on the development of economy comprises, in general, the different possibilities of their influence. The fiscal system creates the volume of accumulation and therefore effects the investment decisions, their content and the branch election and the territorial direction of the investments. The practice of the modern fiscal management has at its disposal different incentive measures which serve for the attaining of the development of the economy. The promoting of the development of the economy is being performed through the applying of the fiscal relief and other benefits, fiscal rejections, differentiated tax, the accelerated amortization, investment tax loan, fiscal depot and other tax stimulus.

Key words: fiscal management, economy growth and development, fiscal stimulus

UVOD

Organizovana i efikasna država zahtijeva uređene i balansirane javne finansije. Ukoliko se to želi postići, javnim finansijama se mora uspješno upravljati. Zbog toga, potrebno je uvažiti najbolji sadržaj i teoriju fiskalnog menadžmenta, kao ključnog elementa i izraza upravljanja javnim finansijama od strane države. Time se kroz proces upravljanja fiskalnim

¹ Dr Srđa Božović, Docent Pravnog fakulteta Univerziteta Mediteran u Podgorici, PC Palada, Serdara Jola Piletića bb, e-mail: srdja.bozovic@cb-cg.org

tokovima ne dozvoljava da se na ovom području jave nekontrolisana kretanja, već donošenje odluka u javnim finansijama koje počivaju na kvalitetnom zadovoljavanju javnih potreba i racionalnoj javnoj potrošnji.

Fiskalni menadžment kao takav definiše i kreira efikasno postizanje brojnih ciljeva, koristeći pri tome harmonični spoj fiskalnih instrumenata, institucija i instituta, ali i fiskalne infrastrukture. Cjelinu tih ciljeva čine alokativni, stabilizacioni, redistributivni i razvojni ciljevi fiskaliteta. Svi su oni pod tretmanom fiskalnog menadžmenta, koji ima generalnu ulogu da maksimira ukupno društveno bogatstvo. Ciljeve fiskaliteta moguće je postići širokim skupom efekata koje oni imaju na različite oblasti, prije svega, ekonomskih odnosa, počev od potrošnje i cijena pa preko uticaja na životni standard, kao i zaposlenost ili spoljnotrgovinski i platni bilans, sve do efekata na privredni rast i razvoj (Perić, 1987).

Ovdje ćemo ukazati na neke mjere i mehanizme kojim raspolaže fiskalni menadžment u domenu samo jedne grupe potencijalnih efekata fiskaliteta, i to one koji se odnosi na privredni razvoj. Razumije se, nemoguće je pri tome ne dotaći i druge, već pomenute, efekte fiskaliteta. U tom kontekstu najbitnije je ocijeniti koji to djelovi fiskalnog sistema najviše odgovaraju svrsi jačanja privrednog razvoja, kojim instrumentima fiskalnog upravljanja se to najefikasnije postiže i da li je fiskalna djelatnost države tako organizovana da obezbjeđuje optimalne ekonomske učinke.

UPRAVLJANJE FISKALITETIMA U OBLASTI PRIVREDNOG RASTA I RAZVOJA

Oblast privrednog rasta i razvoja jeste područje gdje fiskaliteti izazivaju višestruke efekte i sledstveno tome, ima ponajviše „posla“ za fiskalni menadžment. To je prostor u kome fiskalni menadžment treba da ponudi odgovor na pitanje koji su to oblici fiskaliteta, odnosno fiskalna infrastruktura, koju država upotrebljava da bi racionalno podstakla svoje razvojne potencijale. Kvalitetan odgovor nužno sadrži i formulisanje odnosa države prema vrsti i visini poreske stope i širini poreske osnovice, uz poštovanje zahtjeva za primjenom principa efikasnosti i fleksibilnosti poreza, ali i zahtjeva za umjerenošću poreskog opterećenja kao i stabilnosti poreskog sistema. Imajući ovo u vidu, mogućnosti fiskalnog menadžmenta u funkciji privrednog rasta i razvoja su veoma razuđene i specifične za pojedine konkretne odnose (Musgrave, 1971).

Fiskalni menadžment ima nesumnjivi značaj za akumulaciju kapitala, polazeći od toga da fiskaliteti utiču na raspodjelu i preraspodjelu nacionalnog dohotka. Naime, plaćanje poreza i drugih javnih prihoda umanjuje raspoloživi dohodak privrednih subjekata, koji su nosioci investicionih odluka i preduzetništva. Time dolazi do ograničavanja akumulacionih fondova, što za posljedicu ima smanjenje investicionih ulaganja. U takvim situacijama, fiskalni menadžment je odogovorom da ukloni te „crne“ efekte javnih prihoda na akumulaciju, jer oni u dužem vremenskom periodu uzrokuju pad zapošljavanja, izostanak modernizacije proizvodnje, poremećaj ekonomskih odnosa sa inostranstvom, što sve za posljedicu ima pad stope privrednog rasta i usporavanje ili zaustavljanje privrednog razvoja.

Početni zadatak fiskalnog menadžmenta na ovom planu jeste korišćenje oporezivanja kako bi obim akumulacije zadovoljio investicionu tražnju u državi. To je moguće obezbijediti na nekoliko načina (Popović, 1986).

Jedan od njih jeste direktno usmjeravanje dijela fiskaliteta u akumulacione fondove za javne investicije iz budžeta države i njihovo angažovanje sa privatnim investicijama, kroz različite modalitete privatno-javnog partnerstva. Kako i koliko će se koristiti ovaj modalitet, odlučuje i fiskalni menadžment svake države pojedinačno, a to je uslovljeno tipom ekonomske politike i kapacitetom nacionalne privrede da može „izdržati“ ovakvo opterećenje.

Fiskalna oslobođenja, oblakšice i povraćaji predstavljaju drugi vid podizanja nivoa akumulacije kapitala i investicionih zahvata, čime se realno generiše rast ključnih ekonomskih veličina. Politika fiskalnog oslobađanja i drugih oblika detaksacije može biti globalna ili selektivna, potpuna ili djelimična, ali sa sigurnošću možemo kazati da je fiskalni menadžment upotrebljava za formiranje određenog obima neoporezive akumulacije koja predstavlja potencijal ekonomskog rasta.

Moguće je, takođe, i različitim metodama fiskalnih ustupaka privući strani kapital i time omogućiti realizaciju investicionih odluka sa pozitivnim efektima na globalni privredni rast i razvoj. Nedovoljno razvijene države upotrebom poreskih olakšica i beneficija oporezuju strani proizvodni kapital niskim poreskim stopama, posebno ako se ostvareni profit u određenom iznosu reinvestira u domaću privredu.

Odgovarajućim upravljanjem fiskalitetima vrši se i orijentacija, odnosno teritorijalno usmjeravanje investicija koje će odbaciti najbolji rezultat na planu ekonomskog razvoja. U tom cilju savremene države koriste veliki broj instrumenata i mjera fiskalne politike, među kojima se ističu one koje se odnose sa subvencije i dotacije u kapitalu, kredite, finansiranje infrastrukture i td.

Kakav će biti investicioni izbor, odnosno investiciona odluka privrednih subjekata ne malo zavisi od konkretne fiskalne politike, čiji oblik obrazuje fiskalni menadžment. Porez na promet kompanija je ključni instrument čijim upravljanjem država opredjeljuje investicije u privredi, a time i globalni ekonomski rast i razvoj. Ovdje dominantan uticaj ima fiskalni tretman amortizacije.

U razvijenim ekonomijama, koje karakteriše ubrzani tehnički progres i kratak vijek trajanja osnovnih sredstava, amortizacija se kalkuliše po modelu ubrzane amortacije, do čak 75% za prvih nekoliko godina trajanja sredstava (Wolter, 1955). Ovim se smanjuje oporeziva dobit i povećava kapacitet samofinansiranja, ali i privredno preduzeće stimuliše da brže zamjenjuje proizvodnu opremu i uvodi novu tehnologiju, što ima za posledicu rast proizvodnje.

Fiskalni menadžment poznaje i neke druge mjere kojim se značajno kreira investicioni izbor, a na liniji su ekonomskog napretka. Tako, fiskalna remiza predstavlja otpis ili olakšicu od poreske obaveze određenom privrednom subjektu, kao poreskom obvezniku koji je izgradio novi proizvodni kapacitet ili je nabavio novu opremu. Ili, slično tome, poreskim kreditom se smanjuje fiskalno opterećenje u određenoj fiskalnoj godini za određeni procenat, na primjer, na nabavljenu opremu i tehnologiju i sl. (Štiglic, 2004).

Fiskalnim mjerama može se uticati i na stopu prinosa od investicije, čime se ohrabruje ili dekuražira ulaganje kapitala, odnosno dinamika ekonomskog razvoja. Fiskalni menadžment ovdje treba da doprinese da se snizi rentalna cijena kapitala djelovanjem na tri poreska faktora:

- povećanjem investicionog poreskog kredita, ili
- dopuštanjem da se, sa poreskog stanovišta, amortizacija može brže odbiti, ili
- snižavanjem stope poreza na dobit (Popović, 1997).

Fiskalno upravljanje neposrednim fiskalitetima (porezi na dohodak ili profit) opredjeljuje ritam jedne nacionalne ekonomije, podsticanjem, usmjeravanjem ili selektiranjem investicija, a sličan efekat može se postići i posrednim javnim prihodima (porez na promet i carine). Dakle, porezima na promet stimuliše se privredni razvoj tako što se uvoz određene investicione opreme i reproduktionog materijala oslobodi plaćanja poreza na promet i/ili carina, ili se snize te poreske stope za ona preduzeća na kojima se temelji program ekonomskog prosperiteta.

Mogući su i drugi modaliteti uticaja fiskalnog menadžmenta u ovom pravcu, kao što je direktno angažovanje države u finansiranju tehničkog progressa i kompleksne infranstrukture, posebno obrazovne i zdravstvene.

Pored menadžmenta na makroekonomskom nivou, nužno je upravljati i mikroekonomskom fiskalnom politikom na liniji jačanja privrednog rasta i razvoja (Jurković, 1977). Tu poseban značaj imaju poreski podsticaji, koji se ispoljavaju u odgovarajućim ustupcima države određenom poreskom obvezniku, a odnose se na poresku osnovicu i poresku stopu. Oni se mogu dati prije nego što je otpočela privredna aktivnost, u toku trajanja i nakon okončanja privredne aktivnosti, mogu se odnositi na različite vrste poreza, a mogu biti trajni, privremeni, kratkoročni i dugoročni podsticaji.

Fiskalnom menadžmentu u mikroekonomiji stoji na raspolaganju veoma široka lepeza poreskih podsticaja. Oblici poreskih podsticaja različiti su zavisno od toga da li se radi o državama uvoznicama ili zemljama izvoznicama kapitala.

Kada je riječ o zemljama uvoznicama kapitala, one daju brojne fiskalne podsticaje kojima se ohrabruju investicije i privredni razvoj od kojih su najčešći:

- 1) investicione premije, koje se daju kao investicioni kredit, na teret buduće fiskalne obaveze, ili kao gotovinski transfer u vidu subvencija;
- 2) poresko oslobođenje profita, za određeni broj godina;
- 3) prenošenje gubitaka unazad, kada preduzeće može da gubitke iz poslednje ili ranijih godina „prebije“ na teret profita iz prethodnih godina;
- 4) potpuni ili djelimični povraćaj poreza, ukoliko preduzeće reinvestira dio profita u privrednu aktivnost zemlje u kojoj je profit ostvaren;
- 5) odbijanje posebnih troškova od iznosa poreza, kao što su troškovi tehnoloških inovacija, obuke specijalizovanih kadrova i slično (Bracewell-Milnes i Huiskamp, 1977).

Poreske podsticaje koriste i zemlje izvoznice kapitala da bi privukle inostrane investicije koje su finansirane sredstvima sa njihove teritorije. Neke od takvih mogućnosti su sljedeće:

- 1) opšta investiciona rezerva, kada se preduzeću zemlje izvoznice kapitala omogućava da prilikom investiranja u zemlji uvoznici umanju profit za određeni procenat investicionog iznosa;
- 2) neoporezive rezerve za buduće investicije, kada se neoporezuje jedan dio investicija prilikom proširenja privredne aktivnosti preduzeća zemlje izvoznice u zemlju uvoznicu kapitala;
- 3) valorizaciono umanjenje, kada se preduzeću iz zemlje izvoznice koje investira u zemlji uvoznici omogućiti da, radi podjele poslovnog rizika sa vladom zemlje izvoznice, odloži plaćanje poreza u određenom procentu od te investicije.

ELEMENTI AKTUELNOG FISKALNOG MENADŽMENTA CRNE GORE I PRIVREDNI RAST I RAZVOJ

Fiskalnom menadžmentu Crne Gore stoji na raspolaganju sistem javnih prihoda koji bazira na zahvatanju dohotka, odnosno prihoda fizičkih lica, dobiti pravnih lica, ali i oporezivanju potrošnje i imovine. Uticaj upravljanja fiskalitetima na privredni razvoj može se sagledati preko određenih opštih parametara fiskalnog zakonodavstva i ustanovljenih podsticajnih mjera i rasterećenja u pojedinim poreskim zakonima.

Kod kreiranja poreske politike Crne Gore, kao suštinskog sadržaja fiskalnog upravljanja, osnovno opredjeljenje jeste ustanovljavanje konkurentnih poreskih stopa, široka poreska osnovica i manji broj poreskih oslobođenja i olakšica (podsticaja). Stope ključnih fiskaliteta u Crnoj Gori koji imaju snažniji uticaj na stvaranje povoljnijeg poslovnog ambijenta za privlačenje investicija i opšte privredni razvoj su jedne od najnižih, čak i u Evropi. Tako, stopa poreza na dobit pravnih lica je 9%, koliko iznosi i stopa poreza na dohodak fizičkih lica, standardna stopa PDV iznosi 17%, dok je snižena stopa PDV 7%, a zbirna stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje 33,8%.

Sada važeće poresko stimulisanje privrednog rasta i razvoja u Crnoj Gori ilustrovaćemo na primjeru najbitnijih fiskaliteta u ovom domenu.

Carinskim zakonom propisano je, pored ostalih, i oslobođenje od plaćanja carine na robu koja se uvozi kao ulog stranog ulagača, čime se carina koristi za podsticanje onih investicionih ulaganja, čija se oprema i sirovine uvoze iz inostranstva. To je jedan od konkretnih modaliteta kojim se ovim fiskalitetom utiče na podsticanje, orijentaciju i selekciju privrednog razvoja.

Zakonom o porezu na dodatu vrijednost pospješuje se izvozna orijentacija privrede, kao važan faktor ekonomskog napretka, na način što je izvoz proizvoda oslobođen plaćanja PDV-a, odnosno što se po nultoj stopi oporezuje izvoz proizvoda, kao i transakcije koje su neposredno povezane sa tim izvozom.

Porez na dobit pravnih lica, prirodno, je najznačajniji fiskalitet kojim se može upravljati ne samo dinamikom rasta, već i razmještajem privrednog razvoja. Crnogorskim Zakonom o porezu na dobit pravnih lica definisan je manji broj poreskih stimulansa. Naime, njime je predviđena mogućnost korišćenja poreske olakšice za otpočinjanje biznisa u

privredno nedovoljno razvijenim opštinama. Novoosnovano pravno lice u privredno nedovoljno razvijenim opštinama koje obavlja proizvodnu djelatnost, oslobađa se plaćanja poreza na dobit za prve tri godine od početka obavljanja djelatnosti. Ovu olakšicu mogu da koriste i druga pravna lica koja osnivaju poslovnu jedinicu u privredno nedovoljno razvijenim opštinama.

Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica obveznicima poreza koji ostvare prihod od privredne djelatnosti, između ostalog, na ime ulaganja u osnovna sredstva za tu djelatnost definisana je poreska olakšica u vidu umanjenja obračunatog poreza u visini od 50% izvršenih ulaganja, s tim što umanjenje ne može biti veće od 70% ukupne poreske obaveze za isti poreski period. Uz ovo linearno sniženje poreske obaveze, kao oblika stimulacije investicija, takav efekat je moguć i propisanom ubrzanom amortizacijom stalnih osnovnih sredstava.

ZAKLJUČAK

Finansijska intervencija države putem fiskaliteta može ostvariti važne efekte na planu privrednog rasta i razvoja. Kvalitetnim upravljanjem fiskalnom politikom i uređenjem fiskalnog sistema država utiče na unapređenje privredne strukture okrenute najboljim interesima ekonomskog progresa. Variranjem raspoloživim mjerama i instrumentima fiskalne politike, fiskalni menadžment opredjeljuje nivo akumulacionog potencijala, sektorski i teritorijalni razmještaj investicija, podsticanje ekonomskog rasta, kao i selekciju privrednog razvoja. Fiskalna politika može imati učinke na makroekonomskom i mikroekonomskom planu. Makroekonomski učinci fiskalne politike podržavaju ciljeve ukupnog ekonomskog razvoja, izovoznu orijentaciju privrede, stabilnost ekonomije, kao i poboljšanje kvaliteta ljudskog faktora, intersektorske strukturne politike, ali i podsticanje ravnomjernog regionalnog razvoja. Radi stimulisanja ovih ciljeva, fiskalni menadžment preduzima mnogobrojne fiskalne mjere i metode, kao što su: diferencirano oporezivanje, fiskalna oslobođenja i olakšice, upotreba metoda ubrzane amortizacije, fiskalna remiza, fiskalni kredit, itd. Na mikroekonomskom planu fiskalno upravljanje je djelotvorno u domenu jačanja produktivnosti rada, povećanja tehničko-tehnoloških referenci privrede, optimalnog usmjeravanja investicija, racionalne upotrebe proizvodnih faktora, i sl. U tom smislu, država ove ciljeve može podstaći na dva načina: neposrednim investiranjem u privredu, odnosno pojedine njene djelove (direktno finansiranje kapitalnih projekata), ili indirektnom finansijskom podrškom (oslobođenje ili smanjenje stope poreza na dobit preduzeća, oslobođenje ili olakšice poreza na promet po osnovu nabavke savremene proizvodne opreme, povećanje iznosa profita koji se ne oporezuje, oslobođenje od plaćanja poreza na dohodak zaposlenih u privredno nedovoljno razvijenim područjima i sl.). Na području aktuelnog crnogorskog fiskalnog zakonodavstva, bez obzira što je ono generalno stimulatивно za privlačenje investicija i uopšte za privredni razvoj, može se ocijeniti da nijesu iskorišćene značajne mogućnosti da se pojedinačnim fiskalitetima još diverzifikovanije utiče na podsticanje, orijentaciju i selekciju ekonomskog razvoja (npr. umanjenje poreza i povraćaj poreza u slučaju reinvestirivanja, odbijanje od dohotka, investicione premije, fiskalni stimulansi za zapošljavanje, fiskalni stimulansi za profite i sl.).

LITERATURA

1. Bracewell-Milnes, B. & Huiskamp, J.C.L., (1977), Investment Incentives, Kluwer, Deventer
2. Jurković, P., (1977), Ekonomski efekti sistema društvenog finansiranja s posebnim osvrtom na njegove mikroekonomske (strukturne) učinke, Ekonomist, br.3/77.
3. Musgrave, R.A., (1971), Fiscal Systems, New Hawen and London
4. Perić, A., (1987), Finansijska teorija i politika, Savremena administracija i Institut za ekonomska istraživanja, Beograd
5. Popović, D., (1986), Oporezivanje dohotka organizacija udruženog rada, Savremena administracija, Beograd

6. Popović, D., (1997), Nauka o porezima i poresko pravo, Beograd
7. Ristić, Ž., (1995), Fiskalna strategija, Beograd
8. Rozen, H.S. & Gejer, T., (2009), Javne finansije, Ekonomski fakultet, Beograd, (izdanje na srpskom jeziku)
9. Štiglic, Ž.E., (2004), Ekonomija javnog sektora, Beograd, (izdanje na srpskom jeziku)
10. Wolter H., (1955), Appraisal of the Administrations Tax Policy, Nacional Tax Journal
11. Carinski zakon, Službeni list RCG, br.07/02, 38/02, 72/02, 21/03, 29/05, 66/06 i Službeni list CG, br.21/08.
12. Zakon o porezu na dodatu vrijednost, Službeni list RCG, br.65/01, 38/02, 72/02, 21/03 , 76/05 i Službeni list CG, br.16/07.
13. Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Službeni list RCG, br.65/01, 80/04 i Službeni list CG, br.40/08 i 86/09.
14. Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica, Službeni list RCG, br.65/01, 37/04, 78/06 i Službeni list CG, br.86/09.