

# FINANSIJSKA TEORIJA I SAVREMENE DRUŠTVENO-EKONOMSKE TENDENCIJE

## FINANCIAL THEORY AND CONTEMPORARY SOCIAL-ECONOMIC TRENDS

Prof. dr Aleksandar Stojanović,  
Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Ekonomski fakultet Pale

**Rezime:** *Finansijska aktivnost države mijenjala se i mijenja se saglasno promjenama u društveno političkom ambijentu, a naročito u ekonomskim i socijalnim oblastima.. Početkom tranzicije i društveno-ekonomskih protivrječnosti u njoj, te u vezi s tim proširivanjem državnih funkcija, takvo shvatanje je evoluiralo u shvatanje o aktivnim funkcijama. Udio javnih finansija u društvenom proizvodu stalno se povećava tako da danas u većini zemalja iznosi od jedne trećine, pa i polovine društvenog proizvoda. Nauka o finansijama je zbog toga pozvana da izučava nove instrumente kojima se država služi u vođenju nove privredne i socijalne politike, jer se radi o kvalitativnim promjenama u metodama korišćenja finansijskih instrumenata, koji još, prvenstveno u kapitalističkim državama, nisu promijenili svoje klasične oblike (porezi, zajmovi, budžet i rashodi).*

**Ključne riječi:** *finansijske aktivnosti, socijalno okruženje, ekonomsko okruženje, globalizacija, tranzicija*

*Summary: The financial activities of the country have been changing in accordance with the alterations in social and political environment, particularly in the economic and social aspects. In the beginning of transition process and its socio-economic contradictions and with the expansion of state functions, such concept has turned into the concept on active functions. The share of the public finances in GDP is increasing, so nowadays in most countries it is one-third or even a half of the social product. Finance is therefore a key factor in studying new instruments the country could implement in its economic and social politics, since it deals with the qualitative changes in methods of applying financial instruments, which have not yet changed its former forms (taxes, loans, budget, and expenditure) particularly when it comes to the capitalistic countries.*

**Key words:** *financial activities, social environment, political environment, globalisation, transition*

### 1. Finansijska teorija u socijalističkim zemljama

Finansijska teorija u socijalističkim zemljama (misli se na bivše i sadašnje socijalističke zemlje) kao nadgradnja bitno izmijenjenih društveno-ekonomskih odnosa zasnovanih na društvenoj svojini sredstava za proizvodnju, ima i svoj različit pristup u tretiranju finansijskih fenomena i njihovog mjesta i uloge u društvu. Međutim, po jednom broju pitanja, naročito onih koja se odnose na obuhvatnost finansija, njihovoj ulozi i mjestu u razvoju društva, ne postoji jedinstven stav u socijalističkim zemljama, što je posljedica različitog shvatanja uloge države.

Naime, u finansijskoj teoriji bivših istočnoevropskih socijalističkih zemalja (naročito **u bivšem Sovjetskom savezu, gdje je oko 90% stanovništva zapošljavano u državnom sektoru**) država se javljala kao direktan organizator privrede i obezbjeđivala je proces proizvodnje i raspodjele društvenog proizvoda za zadovoljavanje različitih društvenih potreba, bez djelovanja zakona tržišta. Funkcija finansijske djelatnosti države u tim zemljama sastojala se u neposrednom finansiranju državnih privrednih preduzeća značajnog dijela osnovnih i obrtnih sredstava. U centralnoplanskoj ekonomiji zadatak fiskalne politike bio je na sprovođenju centralnog plana, na osnovu čega nije postojala funkcionalna veza između poreske obaveze i jasno definisane poreske osnove.<sup>140</sup> Poreski sistem u socijalističkim privredama bio je dio sistema centralnog planiranja, te nije imao klasičnu distributivnu, alokativnu i stabilizacionu ulogu koju imaju javne finansije u tržišnom načinu

<sup>140</sup> Kopitis, G., *Fiscal Reform in European Economies in Transition*, IMF, Working Paper, br. 91/43, 1991, str. 24.

privređivanja.<sup>141</sup> U centralnoplanskoj ekonomiji samostalnost privrednih subjekata u donošenju odluka i uloga tržišta kao mehanizma alokacije resursa svedena je na minimum. Država je ta koja u obliku planskih direktiva donosi sve bitne poslovne odluke. Resursi su se “prenosili” kroz poreski sistem na mjesta na kojima su bili potrebni. Funkcije koje se u tržišnoj ekonomiji pripisuju poreskom sistemu, u komandnoj socijalističkoj ekonomiji realizuju se i u drugim ekonomskim podsistemima, kao što je monetarno-kreditni ili politika cijena i plata i sl. Uz kontrolu cijena i količine inputa i outputa, poreski sistem je služio planerima i kao instrument za postizanje postavljenih ciljeva (npr. stope poreza na promet za neke proizvodnje čija je ponuda bila prevelika oštro su podizane kako bi se izjednačile ponuda i tražnja). Premda su postojale određene razlike u instrumentariju poreskog sistema između zemalja s centralno-planskim ekonomijama, što je sasvim razumljivo, kostur poreskog sistema u svim tim zemljama bio je temeljen na manje-više istim osnovama. S obzirom na strukturu vlasništva, glavnina javnih prihoda u svim tim zemljama poticala je iz državnog sektora privrede. Osnovne oblike oporezivanja u centralnoplanskoj ekonomiji činili su:

- 1) porezi na promet roba i usluga (uglavnom monofazni u fazi proizvodnje i/ili potrošnje);
- 2) porez na dobit preduzeća;
- 3) porezi na platne liste, uključujući i doprinose za socijalno osiguranje i
- 4) porezi na dohodak građana.<sup>142</sup>

U cijelom poreskom sistemu dominirala su, zapravo, dva poreska oblika: davanje iz profita preduzeća i porez na promet. Ta dva poreska oblika nisu bila samo glavni izvor budžetskih prihoda, nego su po svom načinu konstituisanja davala pečat cijelom poreskom sistemu.<sup>143</sup> I jedan i drugi poreski oblik bili su potpuno netransparentni s odgovarajućim poreskim oblicima u tržišnom

poreskom sistemu.<sup>144</sup> Davanja iz profita preduzeća javljala su se u različitim oblicima: kao porez na korišćene resurse (osnovna i obrtna sredstva), na rentu, na investicije, na amortizacioni fond, na lične dohotke iznad određenog planom utvrđenog nivoa te na ostatak dohotka poslije podmirenja svih zakonskih i ugovornih obaveza i izdvajanja za fondove preduzeća. Karakteristično je da je vrlo mali iznos tih davanja ovisio o nekoj unaprijed određenoj proporciji u odnosu na veličinu dobiti. Ta davanja su uglavnom određivana u obliku svojevrsnih paušalnih poreza ili su, pak, dogovarana između preduzeća i nadležnih državnih organa. Davanja iz dohotka bila su inače vrlo visoka, gotovo eksproprijatorska.

Porez na promet roba i usluga kao drugi glavni oblik oporezivanja u centralnoplanskim ekonomijama po svojim je obilježjima bio nešto između poreza na profit i jednofaznog poreza na promet u proizvodnji ili maloprodaji. Plaćao se na osnovicu koju je najčešće činila razlika između cijene koštanja proizvođača i maloprodajne cijene, isključujući veletrgovačku i maloprodajnu maržu.<sup>145</sup> Porez je imao u osnovi dva zadatka: da omogućujući centralizaciju akumulacije i osigura stabilnost planom utvrđenih relativnih cijena. Kako su maloprodajne cijene bile prilično stabilne, svaka promjena proizvođačkih cijena mijenjala je stopu poreza na promet, multiplicirala je broj poreskih stopa, koji je ponekad znao iznositi i po nekoliko hiljada.

Iz opisane strukture poreskog sistema u centralnoplanskoj ekonomiji nedvosmisleno proizlaze neke njegove bitne osobine kao što su arbitrarnost, netransparentnost, diskriminacija, nestabilnost i neizvjesnost, što ga je sve skupa činilo neefikasnim i nepravednim. Spomenuti nedostaci sistema međusobno se uslovljavaju i

<sup>141</sup>Osnovna uloga poreskog sistema iz centralnoplanskog privređivanja bila je u funkciji centralizacije akumulacije i njene distribucije u skladu s planskim direktivama te se on stoga morao zamijeniti potpuno novim poreskim sistemom kompatibilnim tržišnoj privredi.

<sup>142</sup>Naravno, sve rečeno o ulozi poreskog sistema u centralnoplanskom načinu privređivanja stereotipnog je karaktera, tj. odnosi se na model te privrede u njegovom izvornom izdanju. Međutim, mora se imati u vidu da su u svim srednjoevropskim i istočnoevropskim zemljama u posljednjim godinama komunizma, i posebno godinama postojanja tog sistema, preduzete mnoge mjere u pravcu njegove decentralizacije.

<sup>143</sup>Tanzi, V. *Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues*, IMF, Working Paper, br. 91/23, 1991, str. 114.

<sup>144</sup>U zavisnosti od potrebnih prihoda, država je mogla odrediti prosječne cijene za dobra i usluge dodavanjem nekog izabranog iznosa na novčane nadnice. Ovaj je dodatak uticao na određivanje viška u preduzećima, te se automatski deponovao kod državne banke. U uslovima jasno određenih vlasničkih prava, taj višak bi se trebao oporezivati. Ipak, preduzeća se nisu u legalnom smislu razlikovala od državnog upravljačkog aparata, tako da je njihov višak zapravo bio jednak prihodu državne blagajne. U centralnoplanskim ekonomijama, ti su se fondovi preraspodjeljivali u okviru planskog procesa. Na primjer, porez na promet u suštini je bio unaprijed određena margina između maloprodajne i veleprodajne cijene. Planeri su obično, kako bi došli do potrebnog prihoda, prilagođavali cijene, a ne poreske stope. Tako se, dakle, stvarna poreska stopa dobila naknadno, te se automatski mijenjala kad bi se promijenila veleprodajna ili maloprodajna cijena. Kako su planeri mijenjali maloprodajne i veleprodajne cijene za svako dobro, broj stopa poreza na promet bio je u načelu jednak broju dobara

<sup>145</sup>Vid. Tomljanović, D., *Reforma fiskalnog sistema i porez na dobit preduzeća* (U: Oporezivanje dobiti preduzeća, Zbornik radova, Institut za javne finansije, Zagreb, 1990); takođe uporedi sa: Owens J., *Financing Public Expenditures: The role of Tax Reform and Designing Tax System*, OECD, 1990.

produbljuju. Arbitrarnost poreskog sistema proizlazi iz neparametričnog karaktera većine poreskih obaveza. Ove obaveze nisu predodređene funkcionalnom zavisnošću od racionalno i zakonski precizno definisane poreske osnovice. Drugim riječima, poreske obaveze bile su više plod subjektivnih procjena, pa čak i “pogađanja” između poreskog obveznika i poreskih vlasti, nego funkcionalnih međuzavisnosti određenih objektivno utvrđenih varijabli. Iz te arbitrarnosti neminovno je slijedila i netransparentnost poreskog sistema. Teško je međusobno porediti poresko opterećenje (efektivne poreske stope) između preduzeća ako način utvrđivanja tih obaveza nije jednoznačno određen, tj. ako nije moguće utvrditi jasnu vezu između poreske osnovice i efektivne stope, kao što je praktično nemoguće upoređivati poresko opterećenje pojedinca u uslovima cedularnog oporezivanja. Poreski sistem je diskriminatorски i u pogledu tretiranja efikasnih i neefikasnih privrednih subjekata, i u pogledu poreskog statusa različitih aktivnosti iz sektora privrede.<sup>146</sup> Poreski sistem koji je u toj mjeri arbitrarан i neparametričan ne može biti ni stabilan niti izvjestan. Toj nestabilnosti i neizvjesnosti nadalje su pridonosile česte promjene poreskih stopa (posebno kod poreza na promet roba i usluga), pa i promjene cijelih dijelova poreskih sistema. Neefikasnost i diskriminatornost poreskog sistema produbljuvana je istim takvim sistemom budžetskih transfera. Postojala je i vrlo široka lepeza transfera čiji se zadatak najčešće svodio na održavanje u životu nerentabilnih preduzeća i davanje privilegija određenim grupama potrošača.<sup>147</sup>

U monetarnom sistemu vršile su se dvije važne fiskalne funkcije:<sup>148</sup>

- 1) Država je mogla putem otvorene ili prikrivene inflacije jednostavno da oporezuje stanovništvo. Manjkovi izazvani fiksiranim cijenama i potisnuta siva tržišta prisiljavala su potrošače da drže nepotrošenu gotovinu u državnim bankama, gdje su se ti iznosi zapravo pretvarali u poreske prihode;

<sup>146</sup>Gledano iz ugla tržišnog privređivanja, mrtvi teret oporezivanja u centralnoplanskim ekonomijama morao je biti ogroman. Koliki je, međutim, on stvarno bio, teško je reći s obzirom na to da uobičajeni ekonomski signali najčešće nisu bili bitni za donošenje poslovnih odluka, pa ni za ukupnu alokaciju resursa.

<sup>147</sup>Obaveznim izdvajanjem ostatka profita u budžet i njegovo korišćenje za dotiranje nerentabilnih preduzeća neosporan je dokaz diskriminacije efikasnijih, kao što je i oštro progresivno oporezivanje niza aktivnosti u privatnom sektoru dokaz njihovog inferiornog položaja *vis-a-vis* istih djelatnosti u društvenom sektoru.

<sup>148</sup>Birman, I., *The Budget Jap, Excess Money and Reform, Communist Economies*, 1/1990, br. 2, str. 25–45.

- 2) Kada su cijene bile nestabilne (zbog realnih šokova koji se nisu mogli apsorbovati u okviru planskog procesa, ili zbog nemogućnosti potiskivanja aktivnosti na sivom tržištu), prihodi su se prikupljali putem inflatornog poreza.

Prikupljanje poreza u tom sistemu bilo je izuzetno efikasno. Porez na dobit, porez na promet i doprinosi prikupljali su se putem bankarskog sistema, zato jer su se profiti automatski deponovali u državnim bankama koje su jednostavno mogle da izračunaju poresku obavezu i tako zaduže državni budžet. Slično tome, banke su jednostavno mogle ubrati doprinose na izvoru zato jer su se troškovi rada podmirivali transferom gotovine iz državnih banaka. Fiskalna uloga monetarnog sistema garantovano nestaje tranzicijom u tržišnu ekonomiju. Liberalizacija cijena uklanja manjkove, a neophodnost održavanja makroekonomske stabilnosti isključuje svaku upotrebu inflatornog poreza. Nadalje, autonomija preduzeća, te reforme poreskog i bankarskog sistema, vrše pritisak na stvaranje sistema ubiranja poreza izvan bankarskog sistema. Međutim, kako je takav poduhvat složen, vremenski zahtjevan te traži takve sposobnosti koje često ne postoje u socijalističkim ekonomijama, tako ubiranje poreza može postati ključno ograničenje poreskih reformi i tranzicije uopšte.

## 2. Poreski sistem u zemljama u tranziciji

U svim postsocijalističkim zemljama osnovni tranzicioni model obuhvatio je sljedeće komponente:

- 1) liberalizaciju cijena i trgovine;
- 2) finansijsku stabilizaciju;
- 3) uspostavljanje valutne konvertibilnosti;
- 4) restrukturiranje preduzeća;
- 5) privatizaciju preduzeća;
- 6) stvaranje mreže socijalne sigurnosti, i
- 7) razvoj institucionalnog i pravnog okvira tržišno orijentisane ekonomije.

Zna se da su porezi i parafiskaliteti dio troškova poslovanja i da utiču na relativne cijene. Samim tim, oni su važan faktor oporezivanja svakog proizvođača i potrošača kao i alokacije ukupno raspoloživih resursa u tržišnoj ekonomiji. Upravo zbog toga poreski sistem jedan je od najvažnijih instrumenata socijalne i ekonomske politike. Njegova funkcija u tržišnoj privredi je trostruka:

- 1) da osigura sredstva za ponudu javnih dobara;

2) da djeluje na društveno poželjnu raspodjelu dohotka i

3) da podstiče stabilnost i privredni razvoj.<sup>149</sup>

Pritom, kao što je poznato i često isticano, osnovni kriterijum za ocjenu kvaliteta poreskog sistema u tržišnoj privredi jeste da li se prikupljanje javnih prihoda za finansiranje spomenutih funkcija ostvaruje na efikasan i pravedan način. Istina, ne postoji precizna definicija jednog takvog poreskog sistema. Polazeći od osnovnih zadataka poreskih reformi privrede u tranziciji, a imajući u vidu sve ono što je rečeno i što se inače zna o karakteristikama njihovih dosadašnjih poreskih sistema, nije teško zaključiti koliko je složen projekat realizacije poreskih reformi u ovim zemljama. Spomenute zemlje u tom pogledu morale su se osloniti na iskustva razvijenih zemalja Zapada, posebno stečena u sprovođenju poreskih reformi tokom posljednje decenije. Kao što je poznato, sve su te reforme insistirale na maksimalno mogućem sužavanju poreskih oslobođenja i olakšica, i na taj način širenju poreske osnovice, te na redukovanju graničnih poreskih stopa i povećanju neoporezivog minimuma. To je sve skupa trebalo da pridonese povećanju alokativne neutralnosti poreskog sistema, pravednijoj raspodjeli poreskog tereta, boljem razumijevanju poreskog sistema i ciljeva poreske politike, pojednostavljenju načina oporezivanja te smanjenju troškova ubiranja poreza – svih onih ciljeva kojima teži savremena poreska politika. Kornaji (*J. Kornai*) ističe: “Kada se latimo izrade novog poreskog sistema, u sklopu stabilizacione politike, trebalo bi da u potpunosti ignorišemo postojeći poreski sistem – ako ne u praksi, onda bar u mislima.”<sup>150</sup>

Nikakva reforma poreskog sistema u zemljama u tranziciji se ne može sprovesti, a da se prethodno značajnije ne smanji globalno poresko opterećenje privrede. Inače bi privredni subjekti i dalje ostali bez potrebnih sredstava za samofinansiranje i bili finansijski zavisni od budžeta i državnog bankarskog sistema, što praktično znači da bi i dalje bili nesposobni za tržišno poslovanje. S razgraničenjem poslovnog i bankarskog finansiranja smanjuje se potreba za dotadašnjim obimom koncentracije sredstava. Međutim, bez dodatnog redukovanja javne potrošnje te njene racionalizacije i prestrukturiranja, efektivne poreske stope se ne mogu spustiti na podnošljivu mjeru. U ostvarivanju ovog zadatka zemlje u

tranziciji takođe se moraju oslanjati na iskustvo razvijenih zemalja Zapada.<sup>151</sup>

U relativno redukovanom obimu javnih prihoda očekuje se i povećanje relativnog značaja poreskih prihoda od domaćinstava, čak ako se i izuzmu prihodi od poreza na promet, za koji je u vrijeme socijalizma bilo teško reći je li više opterećivao privredu ili stanovništvo. Kojim će se tempom probijati ova tendencija zavisi od brzine i dinamike procesa privatizacije privrede, adekvatnijeg vrednovanja faktora proizvodnje, posebno tržišnog formiranja plata, potpunijeg korištenja poreskih potencijala na sektoru stanovništva te od prelaska s cedularnog na sintetičko oporezivanje dohodaka fizičkih lica. Javljala su se čak mišljenja da bi radi podsticanja procesa privatizacije privrede trebalo u potpunosti odustati od oporezivanja profita preduzeća i gubitak s te osnove nadoknaditi iz sredstava ostvarenih prodajom državnih preduzeća.<sup>152</sup> Takav bi prijedlog teško bio prihvatljiv, pogotovo ako bi se odnosio samo na privatni sektor. Oslobođanje svih preduzeća od poreza na profit neprihvatljivo je i nerealno, jer bi to, s obzirom na još uvijek dominantno značenje državnog sektora u zemljama u tranziciji, dodatno destabilizovalo javni sektor, a i privredna kretanja u cjelini.

Što se tiče prihodnog značaja javnih prihoda od direktnih i indirektnih poreza u zemljama u tranziciji, taj odnos će se, najvjerovatnije, sve više približavati onoj proporciji u kojoj taj odnos postoji i teži u razvijenim zemljama Zapada. S obzirom na to da je izvoz uglavnom oslobođen od plaćanja indirektnih poreza, ovo je pitanje značajno i s aspekta međunarodne konkurentnosti privrede svake zemlje. Očekivano je (i ostvareno) povećanje relativnog učešća indirektnih poreza, uprkos njihovom regresivnom efektu, i njihov udio u ukupnim javnim prihodima je nešto veći nego u razvijenim zemljama Zapada. Pri tome treba imati u vidu niz okolnosti, a posebno ograničenja vezana uz nerazvijenost poreske administracije i moguću poresku evaziju direktnih poreza i s tim u vezi, prednosti koje indirektni porezi imaju s aspekta podsticaja štednje te njihovu relativno veću fleksibilnost i izdašnost. Osim u restrukturiranju postojećih javnih rashoda (smanjenju izdataka za upravu, vojsku i intervencije u ekonomiji), izlaz se mora tražiti u racionalizaciji potrošnje javnih usluga i preciznijem definisanju prava na socijalnu

<sup>149</sup>Beck, R., Porezna reforma u zemljama u tranziciji – pregled teorijskih mišljenja (U: Financijska teorija i praksa 4-5/98, Zagreb, 1998).

<sup>150</sup>Kornai, J., *Put u slobodnu privredu*, Ekonomski institut, Beograd, 1992.

<sup>151</sup>Misli se na racionalnije utvrđivanje prioriteta u zadovoljavanju društvenih potreba, adekvatnije vrednovanje javnih izdataka, korišćenje alternativnih metoda ponude javnih dobara, uvođenje kofinansiranja, pa čak i potpune privatizacije nekih dijelova javnih službi.

<sup>152</sup>Šire u: Schonfelder, B., “An Optional Taxation Towards Privatization”, Prvo međunarodno savjetovanje o reprivatizaciji, Zagreb, 1990.

zaštitu, ali i u namjenskom odvajanju jednog dijela sredstava od prodaje državnih preduzeća za ove svrhe. U ovom kontekstu postaje sve važnije oslanjanje na aktivne komponente socijalne politike kao što su prekvalifikacija i razvijanje tržišta rada. To omogućava brže ponovno radno angažovanje nezaposlenih.

Temeljita i istinska poreska reforma u zemljama u tranziciji postavlja na dnevni red i pitanja što brže eliminacije široke lepeze raznih subvencija u okviru fiskalnog sistema. Ta se akcija mora realizovati simultano s liberalizacijom trgovine, liberalizacijom cijena i uspostavljanjem realnog kursa domaće valute. Bez realnog vrednovanja svih inputa i outputa nema istinske ekonomske reforme u zemljama u tranziciji, a brojne subvencije su upravo onaj element koji najdrastičnije derogira tržišno ponašanje. Imaju smisla samo one subvencije koje su dio konzistentnog i precizno definisanog socijalnog i ekonomskog programa.

Do sada se faktorima zagađivanja okoline u razvojnoj politici zemalja u reformi posvećivala relativno mala pažnja, mada se smatralo da su socijalističke (planske) privrede osjetljivije na taj problem i spremnije da se nose s pitanjem internalizacije društvenih troškova. Postoji mogućnost i potreba da se u nove poreske strukture u tim zemljama ugrade i ekološki porezi. Porezima kao instrumentima politike očuvanja čovjekove okoline mogu se namijeniti najmanje tri uloge, i to: uloga internacionalizacije eksternih troškova, vaspitna uloga i uloga finansiranja.<sup>153</sup>

Nezgodna je jedino u tome što se uvođenje tog poreza poklapa s kriznim periodom u razvoju privrede tih zemalja.<sup>154</sup> Problem degradiranja okoline ipak se ne bi smio ignorisati, jer privredni dobitak danas, skupo bi se platio sutra.

Poreska reforma u zemljama u tranziciji ne može zaobići ni pitanje raspodjele prihoda između centralnih i lokalnih organa vlasti. Veća decentralizacija može se očekivati na strani javnih rashoda nego na strani izvora prihoda. Pitanje je koji je put decentralizacije u podjeli javnih prihoda najbolji: povećanje udjela u zajedničkim prihodima, davanje većih ovlaštenja subcentralnim nivoima vlasti u pogledu ostvarivanja vlastitih

prihoda, ili, što je najvjerojatnije, kombinacija i jednog i drugog.

### 3. Poreski sistem pred izazovima ekonomske integracije i globalizacije

Onog trenutka kada je sistem centralnoplanskog privređivanja, prije svega zbog svog načina funkcionisanja i motivacione strukture, iscrpio sve svoje unutrašnje snage samoodržanja i kada se zbog toga urušio, proces njegove transformacije u tržišno privređivanje postao je neminovan, a ne ciljani izbor bilo koje društvene grupe. Nakon dugotrajnog perioda postojanja u okruženju bitno različitim od političkih sistema i tržišnih privreda karakterističnih za industrijski visoko razvijene zemlje zapadne hemisfere, s propašću politički i ekonomski neefikasnih poredaka, društva država Centralne i Istočne Evrope suočila su se s problemima usvajanja političkih i ekonomskih standarda visoko razvijenih industrijskih zemalja Zapada. Za postupak usvajanja tih standarda ustalio se termin "tranzicija". Sve zemlje u tranziciji listom su se opredijelile za evropsku ekonomsku integraciju, tj. Evropsku uniju.<sup>155</sup> Oslanjanje na iskustva zapadnih zemalja ne znači doslovno kopiranje, odnosno preuzimanje tuđih rješenja u poreskom sistemu nezavisno od vlastitih uslova i potreba. Uostalom, kada bi se i htjelo kopirati, postavlja se pitanje koga bi trebalo kopirati, jer se i same poreske strukture među zemljama EU ili OECD-a razlikuju. Oslanjanje na iskustva razvijenih zemalja znači da tranzicione zemlje moraju od zapadnih zemalja preuzeti osnovne tipove poreza, kao što su: porez na dohodak građana, porez na dobit pravnih lica, savremeniji model poreza na promet (porez na dodatu vrijednost), porez na imovinu i doprinose za socijalno osiguranje, kao i temeljna načela po kojima su oni oblikovani, jer se samo na taj način može ostvariti jasnoća poreskog sistema zemalja u reformi, kao nužna pretpostavka njihovog potpunijeg uključivanja u evropske i svjetske

<sup>153</sup>Jeličić, B., *Javne financije*, Informator, Zagreb, 1997, str. 308.

<sup>154</sup>Naglašava se, međutim, da tzv. ekološki porezi neće nikada moći potpuno zamijeniti čvrsta pravila kojima se sprečava izazivanje ekološke štete. Predviđa se da bi najviše novca mogao da donese porez na ugljen-dioksid koji se emituje pri sagorijevanju fosilnih goriva, a ujedno bi se tako usporilo globalno zagrijavanje Zemlje. Takvi porezi uvedeni su 1990. godine u Finskoj i Holandiji, a Norveška i Švedska, kao i još neke druge zemlje, takođe su ih uvele u sistem tokom 2000-ih godina.

<sup>155</sup>Ulazak dvanaest zemalja sa 105 miliona stanovnika u Evropsku uniju 2004. i 2007. godine čini proširenje Unije najvećim i jedna je od najvažnijih političkih odluka u istoriji Unije. To su bile zemlje koje su, izuzev Kipra i Malte decenijama imale socijalističke režime, a potom su prošle petnaestak godina burne tranzicije. Sve su bile siromašnije od starijih članica. Neke od ovih država toliko su male da će privreda EU jedva i registrovati njihov prijem. U pogledu nivoa razvoja mjenenog s BDP po glavi stanovnika prema standardu kupovne moći, države koje pristupaju na daleko su nižem nivou razvoja u odnosu na prosjek EU. Međutim novopridošle zemlje mogu se podijeliti u tri grupe. Kipar i Slovenija nalaze se u grupi relativno razvijenih država pristupnica. U drugu grupu po redu spadaju Češka Republika, Malta, Mađarska i Slovačka (čiji je BDP jednak približno polovini prosječnog BDP EU), a zatim slijede Estonija, Poljska, Litvanija, Latvija, Bugarska i Rumunija (čiji je BDP četvrtina prosječnog BDP EU). Zato je Evropska unija za njihov ulazak malo modifikovala postupak prijema.

ekonomske tokove.<sup>156</sup> Slično je i sa spomenutim odnosima u poreskoj strukturi. I tu su zemlje koje su krenule putevima reforme morale slijediti savremene tendencije u razvoju poreske strukture u razvijenim zemljama, opredjeljujući se, neke manje, a neke više, za rješenja koja odgovaraju vlastitim mogućnostima i potrebama pojedine zemlje. Međuzavisnost ekonomskih integracija i oporezivanja višestruka je i značajna. Sama egzistencija nacionalnih poreskih sistema (kreiranih prema zahtjevima nacionalnih ekonomija) u okruženju vrlo razuđenih i isprepletenih međunarodnih trgovačkih i finansijskih transakcija govori o tome da efekti poreske politike daleko prelaze granice pojedine zemlje i da neophodno dolazi do njihove interferencije. Ekonomska integracija je jako povećala mobilnost faktora proizvodnje, posebno kapitala, ali i mobilnost međunarodnih kompanija. I upravo iz te konfliktnosti interesa iz ubrzanog procesa globalizacije i još uvijek nacionalno određenih poreskih politika proizlaze svi najvažniji problemi oporezivanja na međunarodnom planu, kao što su: poreska konkurencija, dvostruko oporezivanje i poreska evazija. Upravo razlozi zbog kojih je ekonomska integracija postala toliko zanimljiva i važna za nosioce poreske politike su problemi:

- 1) međunarodne poreske konkurencije,
- 2) dvostrukog oporezivanja, i
- 3) poreske evazije.

## ZAKLJUČAK

Plaćati porez uvek, ili samo ponekad? Prijaviti novozaposlenog? Da li zadržati devize u zemlji ili ih finansijskim preusmjeravanjem iznijeti iz zemlje? Platiti dobavljaču iako kupci ne plaćaju? Krenuti u penzionu reformu ili insistirati na modelu međugeneracijske solidarnosti? Tranzicija je otvorila čitav niz individualnih i kolektivnih pitanja koja su samo na prvi pogled ekonomska, dok u svojoj biti sadrže niz socijalnih, psiho-loških i kulturnih potpitanja. Bilo bi potpuno pogrešno tražiti apstraktne odgovore, pa u činjenici, da građani zemalja u tranziciji samo ponekad i dijelimično plaćaju porez, pronaći neki znak ukorijenjene kulture prevare. Jer problem nije jednodimenzionalan. Možda bi ga trebalo pojasniti i razložiti u tri vrlo česte činjenice : (a) da su porezi u zemljama u tranziciji previsoki, (b) da poreski obveznici nisu zadovoljni onime što im

država pruža, stoga ne žele da finansiraju ona javna dobra koje smatraju beskorisnim, (v) da poreski obveznici misle da kriteriji prikupljanja poreza nisu jednaki za sve.

Sve te činjenice upućuju na isto, a to je nužnost da država poboljša obavljanje svojih javnih funkcija. Riješenje niza ekonomskih i ne samo ekonomskih problema upravo je u dizajniranju efikasne i pravedne države, na čije poteze neće uticati lobiji, u kojoj interesne grupe neće delovati mimo propisanih postupaka i čija će pravila stvarno vrijedeti jednako za sve.

## LITERATURA

- [1] Kopitis, G., *Fiscal Reform in European Economies in Transition*, IMF, Working Paper, br. 91/43, 1991
- [2] Tanzi, V. *Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues*, IMF, Working Paper, br. 91/23, 199.
- [3] Tomljanović, D., *Reforma fiskalnog sistema i porez na dobit preduzeća* (U: Oporezivanje dobiti preduzeća, Zbornik radova, Institut za javne finansije, Zagreb, 1990); takođe uporedi sa: Owens J., *Financing Public Expenditures: The role of Tax Reform and Designing Tax System*, OECD, 1990.
- [4] Birman, I., *The Budget Jap, Excess Money and Reform*, *Communist Economies*, 1/1990, br. 2, str. 25–45.
- [5] Beck, R., *Porezna reforma u zemljama u tranziciji – pregled teorijskih mišljenja* (U: *Financijska teorija i praksa* 4–5/98, Zagreb, 1998)
- [6] Kornai, J., *Put u slobodnu privredu*, Ekonomski institut, Beograd, 1992.
- [7] Schonfelder, B., “An Optional Taxation Towards Privatization”, Prvo međunarodno savjetovanje o reprivatizaciji, Zagreb, 1990.
- [8] Jeličić, B., *Javne financije*, Informator, Zagreb, 1997
- [9] Stojanović, A. i Raičević, B., *Javne finansije*, Revicon, Sarajevo 2013.
- [10] Stojanović, Helić i Stakić, *Fiskalni sistemi*, Revicon, Sarajevo, 2016

<sup>156</sup>Pri ocjenjivanju uspješnosti pojedinog poreskog sistema s aspekta ostvarivanja njegove efikasnosti (alokativne neutralnosti, odnosno minimiziranja “mrtvog tereta oporezivanja”) i pravednosti – (horizontalne i vertikalne jednakosti u oporezivanju) mora se uzeti u obzir i to koliko su i na koji su način riješeni prethodno spomenuti problemi.