

ANALIZA NEKATERIH UČINKOV JUGOSLOVANSKE FISKALNE POLITIKE V LUČI NOVEJŠIH KONCEPTOV EKONOMSKE TEORIJE

Marko KRANJEC*)

I. UVOD

Skoraj popolno zanemarjanje fiskalne politike za vplivanje na gospodarska gibanja je bilo v jugoslovanski strokovni literaturi že večkrat ostro kritizirano. Horvat¹⁾ npr. smatra, da v Jugoslaviji fiskalna politika sploh ne obstaja, kar je v skladu s prepričanjem, da pri nas ni gospodarskih ciklov. Posvetovanje jugoslovanskih ekonomistov²⁾ v Ljubljani 1967. leta, je opozorilo na potrebo večje prisotnosti fiskalne politike kot instrumenta ekonomske politike. Prav tako se je B. Horvat že preje zavzemal za progresivno obdavčevanje presežnega plačnega sklada (tj. sklada nad obračunskimi OD)³⁾ in za diferencirano obdavčevanje investicij ter politiko proračunskih neravnotežij⁴⁾. Končno lahko omenimo še B. Šoškića, ki je obravnaval fiskalno politiko predvsem s strani javnih izdatkov⁵⁾. Strokovnih predlogov za vodenje ekonomske politike torej v naši ekonomski literaturi ne manjka, vendar se je fiskalna politika pri nas dosedaj vodila predvsem s političnih predpostavk in se ni uporabljala v ekonomske namene. Žal je treba tudi priznati, da se bile kritike dosadaj predvsem kvalitativne narave in niso bile empirično verificirane⁶⁾ ter zato tudi manj prepričljive.

Namen našega sestavka je empirična proučitev delovanja enega dela jugoslavenskega fiskalnega sistema — področja direktne obdavčitve, oziroma še ožje, področja obdavčitve osebnih dohodkov. Gre torej za analizo učinkovanja davka od osebnih dohodkov (oziroma kot smo ga dosedaj imenovali, prispevki iz OD iz delovnega razmerja — v

*) Sodelavec Inštituta za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.

¹⁾ B. Horvat: *Privredni sistem i ekonomska politika Jugoslavije*, str. 115, IEN, Beograd 1970.

²⁾ Glej npr. *Savjetovanje jugoslovenskih ekonomista: O uslovima stabilizacije jugoslovenske privrede*, *Ekonomist*, 1—2/1967, posebno referati K. Bogoeva, M. Hanzekovića in B. Jelčića.

³⁾ B. Horvat, cit. delo, str. 104.

⁴⁾ *Ekonomske funkcije federacije*, red. B. Horvat, str. 23, IEN, Beograd 1971.

⁵⁾ B. Šoškić: »Rast proizvodnje i zaposlenosti i mere ekonomske politike«, *Ekonomist* 1/1969, str. 143—55.

⁶⁾ Delo P. Jurkovića: »Fiskalna politika u postreformskom periodu«, *Ekonomski pregled*, 6—7/1970 ima neka kvantifikacij, ki slone na letnih podatkih.

tuji literaturi pa bi se ta davek imenoval income tax — na gospodarska gibanja. Proučevanje teh učinkov seveda ne bo vzročno v tem smislu, da bi lahko trdili, da so gospodarska gibanja posledica davčnih ukrepov, temveč gre predvsem za ugotavljanje časovnega sovpadanja enih in drugih gibanj, s čimer bi si lahko ustvarili malo bolj podrobno predstavo o delovanju fiskalne politike. Takšno analizo nam omogočajo nekateri novejši teoretični koncepti s tega področja, predvsem Friedmanov koncept usklajenosti politike z gospodarskimi gibanji, Musgravejev koncept stabilizacijskega učinka, Lotzov koncept ločevanja avtomatskih in aktivnih učinkov fiskalne politike ter globalni koncept proračunskega položaja ob polni zaposlenosti, ki vsak po svoje osvetlijo in ocenijo ekonomsko-politične ukrepe. Vsi ti koncepti so relativno novejšega datuma in jih bomo, kolikor nam je znano, za Jugoslavijo prvi empirično kvantificirali, s čimer smatramo, da bomo glede na izredno pičlost del s tega področja po svoje prispevali k razčiščenju nesporedov in k boljšemu vodenju ekonomske politike.

II. JUGOSLOVANSKI FISKALNI SISTEM

Ni naš namen v tem delu podrobno proučevati fiskalni sistem, oziroma sisteme, ki jih je bilo od 1945. leta dalje že šest.⁷⁾ Brez posebnega dokazovanja lahko trdimo, da do danes še nismo imeli fiskalnega sistema, ki bi bil koncipiran v stabilizacijske namene. Pogosto spreminjanje obdavčitve in sploh načina financiranja splošne in kolektivne porabe poleg tega onemogoča smiselno analizo na daljša razdobja, zato smo se prisiljeni omejiti le na tako dolgo razdobje, v katerem ni prišlo do bistvene spremembe v samem sistemu oziroma v načinu obdavčitve in javnih izdatkov. Takšno razdobje predstavlja čas od reforme 1965. leta do 1972, ki smo ga zato izbrali za analizo. Bistvene značilnosti tega sistema so naslednje:⁸⁾

1. Izrazito fiskalno-administrativni značaj davkov, ki se praktično ne uporabljajo za druge namene kot za zbiranje dohodkov, pri čemer je skoraj v celoti zanemarjeno njihovo delovanje na gospodarska gibanja, cene, zaposlenost, distribucijo, dolgoročni razvoj in sploh usmerjanje. Ta značilnost ima za posledico veliko neselektivnost fiskalnih instrumentov in izrazito orientacijo le na nekaj vrst davkov, s čimer so močno zmanjšane intervencijske možnosti politike.
2. Načelo zadovoljavanja potreb splošne in kolektivne potrošnje v odvisnosti od ekonomske moči področij, kar regionalno in temporalno povzroča velike disproporce in regionalno ohranja razlike med nenako razvitimi področji, časovno pa povzroča ciklična gibanja.
3. Zahteva po uravnoteženem proračunu, ki bi morala biti v sistemu funkcionalnih financ brez vsakega pomena. Ta zahteva je pri nas zunanja manifestacija bojazni zaradi nezadostne finančne discipline, ki jo kršijo praktično vsi nivoji oblasti, na čelu s federacijo.

⁷⁾ A. Perić: *Finansijska teorija i politika*, Savremena administracija, 1971, str. 270.

⁸⁾ P. Jurković: »Sistem poreza i doprinosa«, *Ekonomski pregled*, 11—12/1972; M. Kranjec: *Fiskalna politika v jugoslovanskem gospodarstvu*, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 1972.

Dasi je danes teoretično dokazano, da proračunski položaj sam za sebe ne zagotavlja predvidenih učinkov (o čemer bomo govorili kasneje), pa je prav gotovo res, da je vztrajanje na vedno uravnoteženem proračunu dokaz neelastične fiskalne politike oziroma pasivnega spremljanja gospodarskih dogajanj, kar deluje neposredno destabilizacijsko.

4. Izredno velika namenska usmerjenost javnih dohodkov, ki sicer po eni strani omogoča boljšo finančno avtonomijo in samoupravo, po drugi strani pa onemogoča kakršnokoli usklajeno politiko, še posebno glede na veliko togost in resistantnost na spremembe pri posameznih porabnikih sredstev. V Jugoslaviji je bilo po podatkih SDK ob koncu leta 1970 več kot 6000 računov proračunov in skladov. (Vir: Podaci završnih računa fondova DPZ, Beograd 1970), s katerimi razumljivo ni mogoče voditi neke usklajene fiskalne politike. Res je sicer, da precejšnji del teh skladov sploh ni primeren kot instrument ekonomske politike stabilizacije (npr. šolstvo, zdravstvo itd.), vendar lahko trdimo, da bi z večjo koordinacijo na tem področju bilo mogoče voditi uspešnejšo ekonomsko politiko.
5. Sistem direktnih davkov, ki temelji predvsem na obdavčitvi produkcijskih faktorjev, neodvisno od poslovnih rezultatov. To ima za posledico podražitev delovne sile in kapitala, kar se kaže v povečani obremenitvi v depresiji in manjši obremenitvi v prosperiteti, s čimer neposredno prispevamo k procikličnemu formiranju agregatnega povpraševanja in v času zastojev vplivamo na pritisk za dvig cen. Ugotovljena negativna povezava med gospodarsko aktivnostjo in rastjo cen⁹⁾ je prav gotovo tudi posledica takšnega načina obdavčitve, čeprav ne trdimo, da je to eden pomembnejših vzrokov.
6. Vedno večja regresivnost fiskalnega sistema, ki se kaže v izredno velikem porastu posrednih davkov. Spremembe v strukturi javnih dohodkov bi pravzaprav lahko imenovali alarmantne, saj kažejo na takšen porast posrednih davkov (prometnih davkov in carin), da to gotovo ne more ostati brez posledic na cene, stabilnost, dolgoročno rast in distribucijo. Medtem ko so znašali direktni davki (v glavnem vsi prispevki iz OD) leta 1966 še 37,7% vseh bruto dohodkov proračunov, je njihov delež v letu 1972 padel na 29,1%. V istem času pa je porastel delež prometnih davkov od 41% na 46,6%, in carin od 10% na 19,5%. Skupna posredna obdavčitev znaša tako že več kot 2/3 vseh dohodkov proračunov, kar pomeni, da smo si zelo zmanjšali možnost neposrednega vplivanja na obseg povpraševanja preko obsega mase dohodkov (potrošnikov in podjetij) in se zanašamo pretežno na reguliranje povpraševanja posredno preko dviga cen, kar pa v odsotnosti vsakršne denarne iluzije (kdo bi jo sicer še imel po toliko letih inflacije!) ne pomeni drugega kot dodaten pritisk na povečevanje osebnih dohodkov, tako da se celoten proces odvija ob stalno naraščajočih osebnih dohodkih, javnih dohodkih in višjih cenah brez zaželenih realnih učinkov. Glede na ugotovitve A.

⁹⁾ B. Horvat: *Privredni ciklusi u Jugoslaviji*, IEN, Beograd, 1969, str. 86.

Bajta,¹⁰⁾ da v našem gospodarstvu na stopnjo gospodarske aktivnosti vpliva predvsem povpraševanje potrošnikov (oziroma njihova nagnjenost k porabi), ter glede na izredno točna predvidevanja gospodarske aktivnosti s pomočjo te hipoteze nastaja upravičeno vprašanje, zakaj se država odpoveduje možnostim intervencije preko reguliranja prejemkov prebivalstva, kar bi bilo v sistemu progresivne obdavčitve bruto osebnih dohodkov sorazmerno lahko izvedljivo, in se namesto tega vedno bolj naslanja na posredno obdavčitev. Progresivni direktni davki bi preko vpliva na nagnjenost k porabi prav gotovo lahko bolje vplivali na stopnjo gospodarske aktivnosti kot pa posredni davki, ki so sicer finančno zelo donosni, vendar ekonomsko-politično popolnoma neustrezni.

7. Velika diskriminacija zasebnega sektorja v primerjavi z družbenim sektorjem. S stališča ekonomske politike stabilizacije takšno razlikovanje nima opravičila, ker so končni učinki finalnega povpraševanja vedno enaki. Prevelik fiskalni pritisk na zasebni sektor lahko vodi le do davčnih utaj in izigravanja predpisov, s čimer je fiskalna politika še dosti manj učinkovita, kot bi sicer lahko bila.
8. Kot zadnjo večjo značilnost našega fiskalnega sistema, ki sicer že posega v najnovejšo ureditev, je treba omeniti sistem kotizacije, ki je sicer posledica specifičnih mednacionalnih odnosov, ki pa po drugi strani postavlja pred stabilizacijsko politiko še dodatne probleme. Zaenkrat sicer ni mogoče dati še nikakršne dokončne ocene te ureditve, zdi pa se, da nas takšen sistem bolj oddaljuje od možnosti vodenja neke uspešne stabilizacijske politike, kot pa približuje. Takšna ureditev po eni strani povzroča skrajno napenjanje izvernih dohodkov federacije (carin) brez upoštevanja njihovih učinkov, po drugi strani po zahteva v enem letu tudi po več rebalansov; zato si je težko zamisliti uspešno medrepubliško dogovarjanje o povečanju ali zmanjšanju prispevkov republik federaciji v anticiklične namene, posebno glede na povsod prisotne težnje po maksimalnem angažiranju lastnih sredstev in glede na veliko obremenitev gospodarstva. Kot pa je že rečeno, o tem sistemu še ni mogoče dati neke definitivne ekonomske ocene.

Vse naštetje značilnosti je treba upoštevati pri analizi naše fiskalne politike, ki bo sledila v nadaljevanju.

III. STATISTIČNI PODATKI

Osnova naše analize so mesečni podatki o gibanju prispevkov iz osebnega dohodka, prejemkov prebivalstva, fizičnega obsega industrijske proizvodnje ter skupnih dohodkov in izdatkov proračunov.

Prispevke iz osebnih dohodkov jemljemo kot davke od dohodkov (income tax), čeprav jih v resnici plačujejo podjetja iz svojega dohodka. Upoštevamo le prispevek, ki je namenjen proračunom na vseh nivojih

¹⁰⁾ A. Bajt: »Ponašanje potrošača i kratki ciklusi u jugoslovenskoj privredi«, *Ekonomist*, 3/1969, ter izdaje EIPF, *Gospodarska gibanja*.

DPS, tj. federalnem, republiškem in občinskem. Glede na to, da ga plačujejo podjetja, je analiza malo otežana, ker spremembe v tem instrumentu sploh ne vplivajo na razpoložljive dohodke zaposlenih, ampak le na čisti dohodek podjetij (ali pa še to ne, če ga prevajajo naprej).

Prejemki prebivalstva obsegajo vse prejemke iz naslova osebnih dohodkov, socialnih prejemkov, plačil za storitve itd. Postavka vsebuje tudi nekatere elemente, ki pravzaprav ne sodijo vanje, kot nepr. medsebojna plačila, loterijske dohodke itd.

Indeks fizičnega obsega industrijske proizvodnje (z osnovo 1967=100) smo vzeli za indikator gospodarske aktivnosti. Na razpolago bi imeli sicer še indeks skupne nekmetijske proizvodnje, ki pa po našem mnenju ne pomeni bistvene izboljšave.

Skupni dohodki proračunov pomenijo postavko skupnih rednih prejemkov organov uprave (tabela 31, SB SDK 1/1973), skupni izdatki proračunov pa skupne redne izdatke organov uprave. Ti podatki so seveda zelo daleč od skupnih proračunskih dohodkov ali izdatkov, saj obsegajo manj kot 50% bruto vplačil dohodkov proračunov in skladov, pri čemer sploh še niso zajeti dohodki in izdatki samostojnih skladov (socialno zavarovanje, drugi skladi). Prav tako ne zajemajo dohodkov in izdatkov za posebne namene organov uprave, čeprav bi bilo to tehnično mogoče, vendar smatramo, da ne bi bistveno prispevali k razčiščevanju pojma proračunskega položaja ob polni zaposlenosti, kateremu so ti podatki namenjeni. Sicer bo pa govor o posameznih postavkah še v nadaljevanju.

IV. ANALIZA

1. Usklajenost politike z gospodarsko aktivnostjo

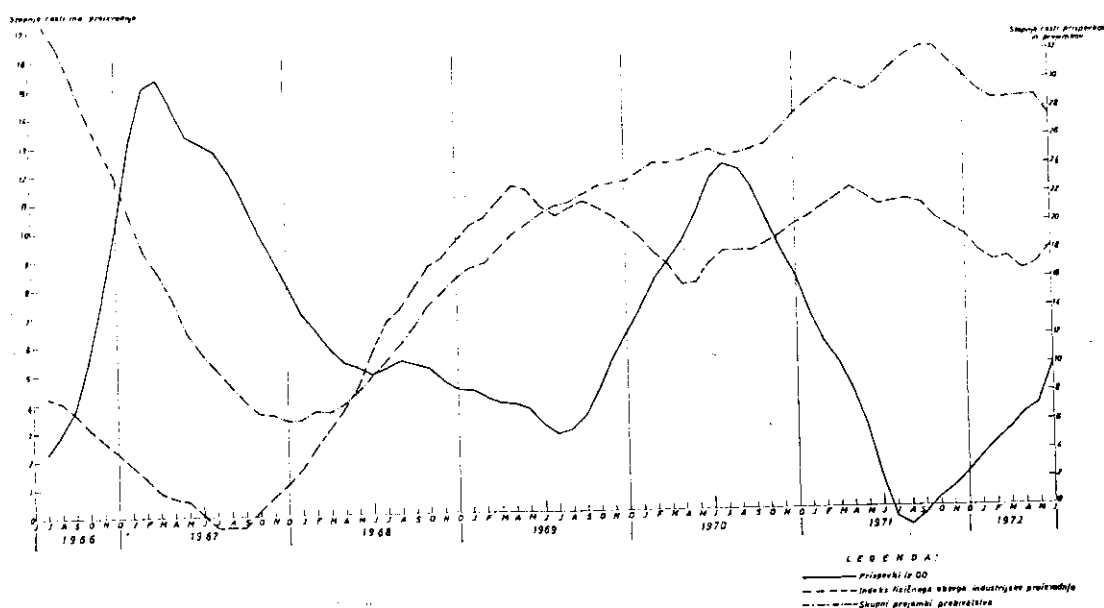
Kot prvo smo preizkušali Friedmanov koncept o usklajenosti fiskalne politike z gospodarsko aktivnostjo. V ta namen smo primerjali stopnje rasti indeksa fizičnega obsega industrijske proizvodnje in stopnje rasti vplačil davka od osebnih dohodkov. Podatki so bili prvotno sezonsirani z 12-mesečnimi drsečimi centriranimi sredinami, iz česar so bile nato izračunane stopnje rasti po formuli $[X_t/X_{t-12} - 1] \times 100$ in so prikazane v grafikonu 1. Izračunane stopnje rasti sicer niso najbolj primerne za napovedi, so pa čisto zadovoljive za ex-post analizo, kakršna je naša.

Omenjeno je že bilo, da med gibanjem teh dveh kategorij ne smemo iskati neke globlje vzročne zveze. V skladu s teorijo bi pričakovali le, da ekonomska politika deluje tako, da na vsak inflacijski pritisk, ki se izraža kot odstopanje gospodarske aktivnosti od nekega dolgoročnega trenda, odgovori z ustreznim reguliranjem agregatnega povpraševanja, konkretno, ker proučujemo fiskalno politiko, s povečanjem davkov ali zmanjšanjem javnih izdatkov. V naši analizi smo izključno omejeni le na proučevanje davkov, ker razpolagamo z zelo nezanesljivimi podatki o izdatkih. V skladu s teorijo bi torej pričakovali ob inflacijskih pritiskih dvig davkov in v depresiji znižanje davkov. Krivulji

stopenj rasti bi se torej morali ujemati v svojem gibanju navzgor in navzdol, s čimer vsaj s stališča davkov za fiskalno politiko ne bi mogli trditi, da je delovala destabilizacijsko. Kaj je iz primerjave obeh krivulj mogoče ugotoviti? Grafično lahko vidimo skoraj *popolno obratno gibanje* gospodarske aktivnosti in davkov, kar navaja na hipotezo, da je bila fiskalna politika na tem sektorju neposredno destabilizacijska, in to v celotnem opazovanem razdobju. Ta neusklajenost je presenet-

Grafikon 1

Letne stopnje rasti indeksa fizičnega obsega industrijske proizvodnje, prispevkov iz OD iz delovnega razmerja in skupnih prejemkov prebivalstva



ljivo visoka in se kaže v skoraj simetričnem nasprotnem gibanju ene in druge kategorije. V celem razdobju je mogoče ločiti štiri izrazita podobdobja, ki približno odgovarjajo inflexijskim točkam ciklusa stopenj rasti industrijske proizvodnje.

Razdobje	Gospodarska aktivnost	Stopnje rasti davkov	Trajanje v mesecih
1. III/1966—V/1968	depresivna	porast	26
2. V/1968—III/1970	ekspanzivna	padeč	22
3. III/1970—XI/1970	depresivna	porast	9
4. XI/1970—VI/1972	ekspanzivna	padeč	—

Iz povedanega je mogoče sklepati, da je bila fiskalna politika na področju obdavčitve osebnih dohodkov sistematično napačna, ne gle-

de na to, kdo je te davke dejansko plačeval, ali zaposleni ali podjetja. V vsakem primeru se je v sektorjih prebivalstva in gospodarstva nahajalo več oziroma manj dohodkov, kot bi se glede na stanje v gospodarstvu smelo.

Friedman, sicer nasprotnik državne intervencije, je za takšna gibanja predlagal ustrezno merjenje.¹¹⁾ Zanj je dejansko gibanje gospodarske aktivnosti $Z(t)$ rezultat cikličnega gibanja aktivnosti $X(t)$ in ustrezne ekonomske politike $Y(t)$, kar lahko zapišemo kot

$$Z(t) = X(t) - Y(t)^{12)} \quad (1)$$

Če zanemarimo dejstvo, da samostojnega gibanja aktivnosti $X(t)$ pravzaprav ne poznamo, ker ga ne moremo dekomponirati od ustreznih ukrepov ekonomske politike, in predpostavljamo, da ga na neki način lahko določimo, potem lahko ocenimo politiko s tem, da izračunamo ustrezno variabilnost spremenljivk v času, za kar Friedman predlaga varianco in enačbo (1) pretvori v naslednji izraz:

$$\sigma_z^2 = \sigma_x^2 + \sigma_y^2 - 2 r_{xy} \sigma_x \sigma_y \quad (2)$$

ki sledi po znanem izreku o odvisnosti obeh gibanj.

Variance odražajo v bistvu *obseg* učinkovanja, korelacijski koeficient pa *časovno usklajenost* učinkovanja. Iz našega grafikona smo videli, da je bilo časovno gibanje davkov popolnoma neusklajeno z gibanjem aktivnosti, kar nas navaja na misel, da ima korelacijski koeficient veliko negativno vrednost.

Če enačbo (2) delimo z σ_x^2 , dobimo:

$$\frac{\sigma_z^2}{\sigma_x^2} = 1 + \frac{\sigma_y^2}{\sigma_x^2} - 2 r_{xy} \frac{\sigma_y}{\sigma_x} \quad (3)$$

Izraz na levi pomeni razmerje med ciklično aktivnostjo, korigirano z ukrepi ekonomske politike, ter nekorigirano aktivnostjo. Če je vrednost tega izraza večja, manjša ali enaka 1, lahko trdimo, da je bila ekonomska politika destabilizacijska, stabilizacijska ali nevtralna v smislu vplivanja na ciklične oscilacije.

Na tem mestu nastaja seveda vprašanje, kako meriti obseg oscilacij (izraženih z σ_y in σ_x). Edino pravilen način bi bil merjenje v nominalnem (denarnem) izrazu. Poleg tega nastaja tudi vprašanje obsega (variabilnosti) oscilacij aktivnosti in ukrepov ekonomske politike. Iz enačbe (3) namreč izhaja, da bo pri enakem obsegu oscilacij ($\sigma_y = \sigma_x$) in pri vrednosti korelacijskega koeficienta $r_{xy} = +1$ vrednost izraza enaka 0, da bo torej politika stoo odstotno stabilizacijska. Pri takem razmerju pa je Friedman verjetno pozabil na sekundarne multiplika-

¹¹⁾ M. Friedman: *The Effects of Full Employment Policy on Economic Stability: A formal Analysis; Essays in Positive Economics* The University of Chicago Press, 1953.

¹²⁾ Friedman obe gibanji štejeva, ker predpostavlja, da je gibanje politike obratnega predznaka kot gibanje aktivnosti. Naša politika (davki) pa mora imeti enak predznak kot aktivnost, zato gibanja odšteva.

tivne učinke ukrepov ekonomske politike. V tem primeru bi se najbrž pokazalo, da že dosti manjši obseg delovanja lahko prepreči ciklične oscilacije.

Čeprav so oscilacije, ki smo jih prikazali v grafikonu 1, izračunane iz raznovrstnih podatkov (indeks fizičnega obsega in nominalne vrednosti vplači davkov), je zanje vseeno mogoče izračunati stopnjo povezave, glede na to, da jo računamo iz stopenj rasti kot neimenovanih števil. Izračunani korelacijski koeficient znaša $-0,5686$, kar kaže na veliko stopnjo časovnega nesklada med oscilacijami aktivnosti in davkov kot ekonomsko-političnega instrumenta. Ob predpostavki enakega obsega (variance) obeh oscilacij bi to pomenilo, da znaša vrednost izraza v enačbi (3) $3,1372^{13}$, kar pomeni, da bi fiskalna politika v poprečju poslabševala ciklične oscilacije za 214% v primerjavi s tem, če sploh ne bi spreminjali davkov. Ob predpostavki, da znaša obseg oscilacij (vrednostno) davkov le $1/10$ oscilacij aktivnosti, se odstotek destabilizacije zmanjša na 46%¹⁴), kar je še vedno izredno veliko. Za jugoslovansko gospodarstvo je razmerje med delovanjem fiskalne politike in samo gospodarsko aktivnostjo verjetno v razponu 1 : 3 do 1 : 6. Pri tem mislimo na razmerje med skupnimi javnimi dohodki in aktivnostjo oziroma med tistimi javnimi dohodki, ki bi še prišli v poštev za politiko stabilizacije (torej ne upoštevamo socialnega zavarovanja, šolstva itd.), in aktivnostjo. Če bi se tudi oscilacije dogajale v teh razponih, bi bila naša fiskalna politika ob danem korelacijskem koeficientu destabilizacijska v razponu od 99 do 63%. Z drugimi besedami povedano, to pomeni, da bi lahko smatrali politiko kot krivca za ciklične oscilacije v razponu od $2/3$ do 100% v primerjavi z oscilacijami, ki bi se dogajale brez politike.

Za morebitne ugovore, da so oscilacije v davkih pri nas spet čista posledica oscilacij v osebnih dohodkih, le-ti pa spet odvisni od stanja gospodarske aktivnosti, s čimer bi dejansko pojasnjevali gibanje aktivnosti samo s seboj (z upoštevanjem morebitnih lag-ov) in tako pripisovali fiskalni politiki neko vlogo, ki je pravzaprav ni imela, smo v grafikonu 1 vnesli še podatke o skupnih prejemkih prebivalstva kot tisti kategoriji, ki preko nagnjenosti k porabi najbolj vpliva na ciklična gibanja. Stopnje rasti skupnih prejemkov v celotnem obdobju bistveno odstopajo od stopenj rasti davkov, tako da je moralo priti do posameznih aktivnih sprememb v davčnih stopnjah, in to prav v trenutkih, ki niso bili primerni. Stopnje prispevka iz OD so pri nas sestavljene iz stopenj na vseh nivojih — federalnem, republiškem in občinskem. Ker ne razpolagamo s stopnjami na vseh nivojih niti ne bi mogli v vsakem trenutku izračunati neke poprečne stopnje, si oglejmo gibanje stopenj prispevkov iz OD na nivoju federacije:

Zvezna stopnja davka se je povečala v začetku leta 1967 na 4,9%, nato pa je znašala po vrsti v letih 1968, 1969, 1970 in decembra 1970 — 4,7%, 3%, 2,7% in 2%; s pričetkom leta 1971 pa je bil prispevek sploh ukinjen.

$$^{13)} \sigma_z^2 / \sigma_x^2 = 1 + 1 - 2 (-0,5686) = 3,1372$$

$$^{14)} \sigma_z^2 / \sigma_x^2 = 1 + \frac{1}{10} - 2 (-0,5686) \sqrt{\frac{1}{10}} = 1,4610$$

Primerjava z gospodarsko aktivnostjo pokaže, da se je 1967. leta stopnja dvignila prav takrat, ko je bila aktivnost v depresiji, močno je padla leta 1969, ko smo imeli visoke stopnje rasti aktivnosti in prav tako 1971, ko smo spet dosegli enega od vrhov aktivnosti. Takšno gibanje stopenj, pa čeprav samo na federalnem nivoju, pa že kaže, da politika ni upoštevala stanja v gospodarstvu oziroma da takšna politika ni zasledovala stabilizacijskih ciljev. S to dodatno informacijo pa je tudi že mogoče delno zaupati izračunati stopnji destabilizacije.

2. Stabilizacijski učinek in vgrajena fleksibilnost

Drugi koncept ekonomske teorije, ki smo ga empirično preizkusili za jugoslovansko fiskalno politiko, je t.im. stabilizacijski učinek in z njim povezana vgrajena fleksibilnost. Vgrajena fleksibilnost kaže na način povezave ustreznih fiskalnih kategorij (npr. davčnih donosov) z drugimi, v tem primeru neodvisnimi kategorijami (npr. davčno osnovo, osebnimi dohodki itd.). Pri tem gre za avtomatično spremembo odvisne kategorije glede na spremembo neodvisne, zato je vgrajena fleksibilnost eden od aspektov avtomatske fiskalne politike.

Vgrajeno fleksibilnost merimo tako, da primerjamo absolutni porast odvisne kategorije z absolutnim porastom neodvisne, ali pa da merimo te poraste v odstotkih. V prvem primeru imamo opraviti s t.im. marginalno varianto vgrajene fleksibilnosti, ki jo lahko zapišemo kot:¹⁵⁾

$$m = \frac{\Delta T}{\Delta y}, \text{ kjer je} \quad (4)$$

m = vgrajena fleksibilnost

ΔT = porast odvisne spremenljivke (npr. davčnega donosa)

Δy = porast neodvisne spremenljivke (npr. osebnih dohodkov, davčne osnove)

Vrednost m se giblje v razponu med 0 in 1. Vrednost 0 pomeni, da posamezna fiskalna oblika ali celo fiskalni sistem kot celota ni fleksibilna glede na spremembo davčne osnove ali narodnega dohodka kot celote. Popolno fleksibilnost imamo pri vrednosti $m = 1$, kjer se s porastom davčne osnove za enak znesek poveča tudi davčni donos, s čimer so preprečeni vsi sekundarni učinki spremembe v davčni osnovi (npr. povečanja osebnih dohodkov). Teoretično je sicer mogoče, da je m tudi večji od 1 ali manjši od 0, kar pomeni da je sistem destabilizacijski.

Če primerjamo relativne spremembe, govorimo o t. im. metodi elastičnosti. Stopnjo fleksibilnosti merimo v tem primeru takole:¹⁶⁾

$$E_T = \frac{\Delta T/T_0}{\Delta Y/Y_0} \quad (5)$$

¹⁵⁾ D. W. Lusher: *The Stabilizing Effectiveness of Budget Flexibility; Policies to Combat Depression*, Universities-NBER, Princeton 1956.

¹⁶⁾ R. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill 1959, str. 506.

Tabela 1
Fleksibilnost davka od osebnih dohodkov in stabilizacijski učinek

$$E_T = \frac{\Delta T/T}{\Delta Y/Y}$$

Leto-mesec	I	II	III	IV	V	V	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1966	-1.088	-.456	.682	1.212	1.233	1.235	.990	1.007	1.353	1.468	1.540	1.455
1967	1.857	1.856	1.347	1.861	2.024	1.975	1.566	.693	1.562	1.039	.944	1.355
1968	.935	.819	1.134	.997	.991	1.108	.889	.599	.482	.300	.000	.272
1969	.334	.256	.359	.524	.212	.229	.698	1.004	1.012	1.231	1.348	1.245
1970	1.081	1.208	1.245	1.120	1.202	.999	.871	.599	.262	.065	.068	.131
1971	.000	.142	.210	.000	-.075	-.517	-.956	.176	.577	.654	.536	.771

$$\gamma = \frac{c (\Delta T/\Delta Y)}{1-c (1-\Delta T/\Delta Y)}$$

Leto-mesec	I	II	III	IV	V	V	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1966	-5.320	-.507	.328	.462	.468	470	.416	.421	.494	.515	.529	.517
1967	.579	.582	.505	.586	.608	.604	.549	.351	.549	.448	.425	.514
1968	.422	.391	.470	.438	.437	.464	.410	.319	.273	.188	.000	.172
1969	.201	.160	.210	.278	.134	.142	.332	.416	.418	.467	.490	.472
1970	.437	.465	.474	.448	.466	.421	.389	.304	.159	.044	.046	.083
1971	.000	.087	.122	.000	-.051	-.487	-1.405	.094	.251	.274	.235	.305

- E_T = vgrajena fleksibilnost
 $\Delta T, \Delta Y$ = porast odvisne in neodvisne spremenljivke
 T_0, Y_0 = velikost davčnega donosa in davčne osnove v določeni točki

Tako merjena vgrajena fleksibilnost lahko teoretično zavzema vse vrednosti. Vrednost $E_T = 0$ pomeni, da sistem ali posamezna davčna oblika ni fleksibilna, vrednost 1 pomeni proporcionalno fleksibilnost in vrednosti večje od 1 pomenijo progresivno fleksibilnost. E_T je odvisna od elastičnosti davčnih stopenj, tj. davčne progresije, in od elastičnosti davčne osnove. Če se s povečanjem davčne osnove povečajo davčne stopnje, kar je značilno za progresivno obdavčitev, bo vgrajena fleksibilnost večja. Prav tako bo vgrajena fleksibilnost fiskalnega sistema kot celote večja, če bo elastičnost davčne osnove (glede na narodni dohodek), ki je bolj obdavčena, večja.

Direktni davki (prispevki iz OD) so v Jugoslaviji proporcionalni, zato je velikost vgrajene fleksibilnosti, m , že vnaprej znana in znaša toliko kot davčna stopnja. Iz izračunane davčne funkcije (o čemer bo govor kasneje) je razvidno, da znaša marginalna davčna stopnja 12,7%. To je sočasno tudi vrednost m , ki predstavlja vgrajeno fleksibilnost. Prav tako pa je znana tudi velikost E_T , ki znaša 1 (ob predpostavki, da ima davčna funkcija obliko $T = t Y_b$, tj. brez konstantnega člena), kar pomeni proporcionalno obdavčitev. Zaradi aktivnih ukrepov fiskalne politike pa se dejanska elastičnost oziroma fleksibilnost od teh vrednosti znatno razlikuje (pri čemer seveda ne moremo več govoriti o neki vgrajeni fleksibilnosti). Za razdobje 1966 — 1971 smo po mesecih izračunali fleksibilnost po obeh formulah. V tabeli 1 pa so v gornjem delu prikazani rezultati za elastičnost. Vrednost za E_T je takšna, kot bi apriori pričakovali. Časovno gibanje kaže tako, kot smo videli že na grafikonu 1, tj. na restriktivno politiko v letu 1967 in 1969/70 (vrednosti E_T večje od 1 in m večji od .127), v začetku 1966 in sredi 1971 pa imamo celo destabilizacijsko fleksibilnost, ko je ob porastu davčne osnove padel davčni donos.

Poleg vgrajene fleksibilnosti razpolagamo s še bolj natančnim merilom učinkov fiskalne politike. To je t.im. stabilizacijski učinek, ki je mera preprečevanja multiplikativnih sprememb zaradi davčnih odlivov in je v bistvu razmerje dveh multiplikatorjev: enega v obstoječem fiskalnem sistemu in drugega v nekem hipotetičnem fiskalnem sistemu (kjer imamo drugačno obdavčitev ali je sploh nimamo). Stabilizacijski učinek je Musgrave izrazil kot¹⁷⁾

$$\gamma = 1 - \frac{\Delta Y}{\Delta Y_a} \quad (6)$$

kjer γ meri stabilizacijski učinek, ΔY je sprememba dohodka v proučevanem fiskalnem sistemu, ΔY_a pa sprememba dohodka v hipotetičnem fiskalnem sistemu. Teoretične vrednosti γ so med 0 in 1, pri čemer

¹⁷⁾ R. Musgrave, cit. delo, str. 508.

vrednost 1 pomeni stoo odstotno stabilizacijo, kar pomeni, da obstoječi sistem (oziroma ukrepi fiskalne politike) preprečuje vse sekundarne spremembe dohodka (ker se vsak povečani dohodek takoj spremeni v davke), vrednost 0 pa pomeni, da obstoječi sistem sploh ne preprečuje sprememb dohodka

Točen izraz za stabilizacijski učinek je odvisen od zapletenosti modela, ki ga predpostavljamo, oziroma od ustreznih multiplikatorjev. Najenostavnejši modeli vključujejo v izračun vsaj mejno nagnjenost k porabi in mejno davčno stopnjo, mogoče pa je upoštevati še mejno nagnjenost k uvozu in druge parametre.

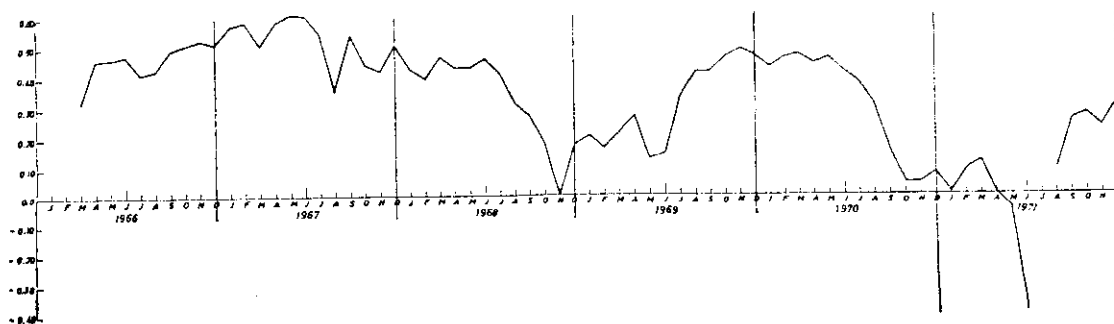
Za naš izračun smo se poslužili le mejne nagnjenosti k porabi (za katero smo predpostavljali konstanto, kar ni popolnoma pravilno) ter mejne davčne stopnje. V tem primeru se izraz (6) reducira v¹⁸⁾

$$\gamma = \frac{c \cdot E_T \cdot \frac{T_0}{Y_0}}{1 - c \left[1 - E_t \frac{T_0}{Y_0} \right]} = \frac{c \cdot \frac{\Delta T}{\Delta Y}}{1 - c \left[1 - \frac{\Delta T}{\Delta Y} \right]} \quad (7)$$

pri čemer je c mejna nagnjenost k porabi, zanjo smo vzeli vrednost .83,¹⁹⁾ $\Delta T/\Delta Y$ pa marginalna davčna stopnja. Izračunani stabilizacijski učinek je prikazan v spodnjem delu tabele 1 in se, kot vidimo, resnično nahaja med 0 in 1, razen v začetku 1966. leta in sredi 1971, ko je bila fleksibilnost negativna in tudi stabilizacijski učinek dejansko destabilizacijski. Časovno gibanje stabilizacijskega učinka kaže na že znan potek: najvišje vrednosti v letu 1967 (tudi do .060), nato padajo do leta 1968, nizke vrednosti v prvi polovici 1969. leta, hitro naraščanje v drugi polovici leta 1969 in visoke vrednosti večji del leta 1970, nato pa izrazito nizke vrednosti in celo negativne vrednosti. To gibanje je lepo razvidno iz grafikona 2 in nam ponovno potrjuje že iste sklepe o delovanju

Grafikon 2

Stabilizacijski učinek prispevka iz OD iz delovnega razmerja



¹⁸⁾ M. Kranjec: *Fiskalna politika v jugoslovanskem gospodarstvu*, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 1972.

¹⁹⁾ A. Bajt: *Potrošna funkcija, testiranje tradicionalnih hipotez*, EI PF, 1971.

naše fiskalne politike. Če zanemarimo ciklična nihanja, pa lahko rečemo, da je davek od osebnega dohodka instrument, ki v poprečju preprečuje približno 40% sekundarnih sprememb, ki bi nastale kot posledica avtonomnega večanja osebnih dohodkov. Stabilizacijski učinek se ševeda avtomatično anulira, če javni sektor tako zbrane dohodke porabi, kar se pri nas vedno dogaja.

3. Avtomatični in aktivni učinki fiskalne politike

Tretji koncept, ki smo ga empirično ugotavljali, je delitev učinkov fiskalne politike na diskrecijske in avtomatične. V ta namen smo izračunali davčno funkcijo, ki je teoretično pri nas zelo enostavne oblike. Davki (prispevki) na osebne dohodke iz delovnega razmerja se plačujejo po proporcionalnih stopnjah, pri čemer ne poznamo nobenih davčnih olajšav in odbitkov. Z večanjem osebnih dohodkov se torej v proporcionalno povečuje tudi plačani davek. Grafično bi to pomenilo krivuljo, ki poteka skozi koordinatno izhodišče, smerni koeficient (naklon) pa kaže na velikost marginalne davčne stopnje. V naši praksi prihaja kljub gornjim načelom do različnih olajšav in oprostitev pri plačevanju davka, zaradi česar bi pričakovali, da ima davčna funkcija tudi konstantni člen oziroma da ima naslednjo obliko:

$$Y = a + bY + c$$
 (8)

 pri čemer Y pomeni davek (prispevek) iz OD, Y so bruto OD (neto OD + prispevki), t. j. čas, a , b in c pa so funkcijski parametri. Marginalna davčna stopnja je izražena z b , vpliv gibanja v času pa s parametrom c . Časovni trend smo vključili v enačbo zato, da smo dobili v bistvu čisto povezavo med davki in dohodki (t. j. metoda parcialne časovne regresije). Izračunana regresija nam je dala naslednjo enačbo:

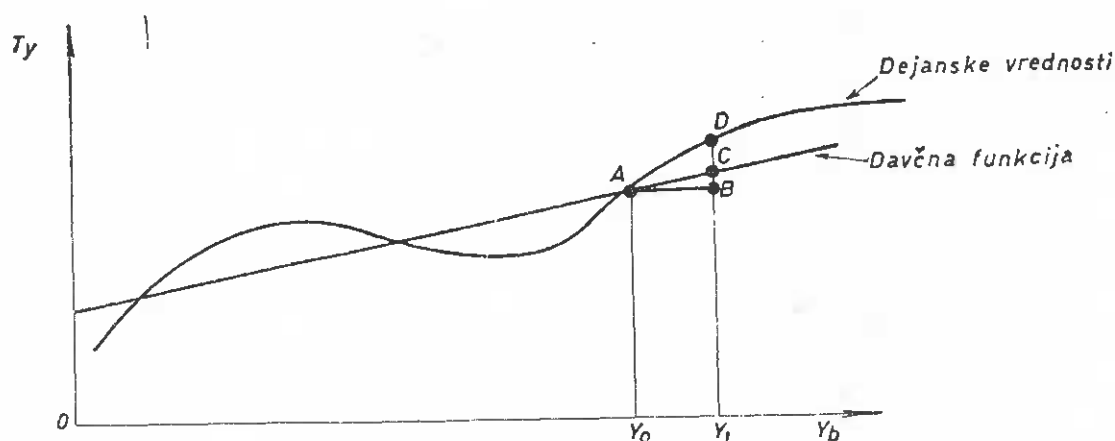
$$Y = 98,91 + 0,416Y + 0,0219t$$

(8,1) (41,6) (51)

Če hočemo ločiti avtomatične in diskrecijske učinke, torej ločiti dolgoročno obstojno povprečno marginalno stopnjo od kratkoročnih odstopanj, ki jih povzročajo diskrecijske ukrepe, izrazi v oklepaju so t vrednosti, R^2 je determinacijski koeficient, F pa je Snedecorjeva statistika.

Parametri povedo, da je znašala v opazovanem razdobju marginalna davčna stopnja 42,7%, t. j. da so se davki večali glede na povečanje osebnih dohodkov po stopnji 42,7%, in mesečno za 2% (parameter sicer ni značilen). Zaradi konstante je bila poprečna davčna obremenitev vedno nekaj večja kot marginalna. Medtem ko je bila davčna obremenitev vsa opazovana razdobja. Medtem ko je bila davčna obremenitev vsa opazovana razdobja. Medtem ko je bila davčna obremenitev vsa opazovana razdobja.

Kljub visoki stopnji pojasnitosti pa primerjava dejanskih in funkcijskih vrednosti za davke kaže na sistematično odstopanje dejanskih vrednosti nad in pod funkcijske. Gibanje izgleda torej takole:



Slika 1

Ker se v tem primeru ne postavlja vprašanje specifikacije enačbe (točno vemo, kakšna mora biti), nas to navaja na misel, da je mogoče dejanske spremembe davkov prikazati kot rezultat dveh faktorjev — avtomatičnih sprememb zaradi spremembe davčne osnove in aktivnih sprememb zaradi spremembe v stopnjah. Prav to je izrazil Hansen²⁰ tako da je zapisal:

$$dT = t dY + Y dt \quad (9)$$

kjer je dT skupna sprememba davkov, t davčna stopnja, dY sprememba davčne osnove, dt pa sprememba davčne stopnje. Tega dejstva se je poslužil Lotz²¹), ki je pri tem predlagal, da avtomatične spremembe v davkih merimo kot spremembo v funkcijskih vrednostih, diskrecijsko spremembo pa kot razliko med celotno spremembo v določenem razdobju, zmanjšano za avtomatično spremembo. Na gornji sliki npr. pomeni razdalja BD skupno spremembo davčnega donosa (npr. med dvema mesecema), BC avtomatično spremembo, CD pa diskrecijsko spremembo. Ker predpostavljamo, da izračunana funkcija izraža neke poprečne oziroma dolgoročne odnose v opazovanem razdobju, lahko vzamemo izračunano marginalno davčno stopnjo kot neko dolgoročno stopnjo, okoli katere oscilirajo kratkoročne marginalne stopnje v odvisnosti od ukrepov ekonomske politike.

Če hočemo ločiti avtomatične in diskrecijske spremembe, moramo torej ločiti dolgoročno oziroma poprečno marginalno stopnjo od kratkoročnih. To storimo tako, da v sliki 1 premikamo izračunano davčno funkcijo vzporedno navzgor in navzdol. Če je šla na primer izračunana funkcija v 1. razdobju skozi točko A , predpostavljamo, da gre v 2. razdobju skozi točko D , nakar ponovno izračunamo avtomatično spremembo kot prirast funkcije glede na porast davčne osnove, določimo novo skupno spremembo in od nje odštejemo avtomatično spremembo in dobimo diskrecijsko spremembo. Tak postopek nato ponavljamo za vsa opazovana razdobja. Matematično torej izračunamo skupno spremembo v vsakem razdobju kot diferenco *dejanskih* podatkov, avtoma-

²⁰) B. Hansen: *Fiscal Policies in Seven Countries*, OECD, Paris 1969.

²¹) J. Lotz: »Measuring the Effects of Fiscal Policy in Developing Countries«, *Finanzarchiv*, 2/1970.

Tabela 2

Ocena učinakov aktivne fiskalne politike

v mio din

Skupne spremembe

Leto-mesec	I	II	III	IV	V	V	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1966	-10.0	-3.8	5.5	12.0	13.2	9.7	6.2	7.3	9.8	11.9	11.7	11.6
1967	12.2	10.0	9.7	8.5	7.5	9.5	5.6	2.3	3.5	3.5	5.0	4.3
1968	3.7	5.1	3.8	3.8	6.5	8.3	8.0	4.7	3.0	2.1	0.2	1.6
1969	3.5	1.8	3.0	5.2	2.8	1.6	4.4	6.1	9.3	14.1	13.8	12.6
1970	15.0	15.2	11.8	14.7	18.0	16.5	11.8	6.0	29.8	26.8	21.8	24.2
1971	29.0	28.8	28.7									

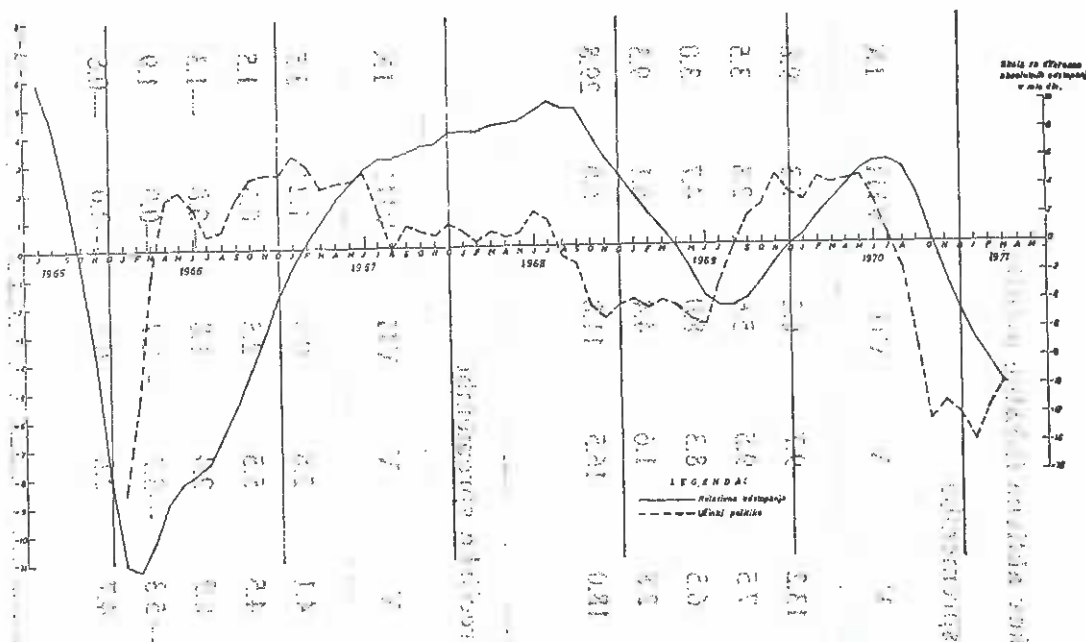
Diskrecijske spremembe

Leto-mesec	I	II	III	IV	V	V	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1966	-17.4	-11.3	-2.0	3.4	4.1	2.8	0.9	1.2	3.5	4.8	5.1	5.1
1967	6.4	5.6	4.1	4.5	4.5	5.5	2.5	0.0	1.5	1.1	0.8	1.3
1968	1.0	0.2	1.0	0.6	0.9	2.4	1.8	-0.8	-1.3	-4.3	-5.2	-4.3
1969	-3.9	-4.5	-4.0	-4.3	-5.3	-5.7	-2.7	-0.0	1.9	2.7	4.9	3.5
1970	3.0	4.5	4.1	4.4	4.7	2.8	0.4	-2.0	-0.8	-4.9	-14.2	-12.3
1971	-9.1	-14.1	-14.3									

tično spremembo kot diferenco *funkcijskih* podatkov, diskrecijsko spremembo pa kot diferenco med prvima dvema sprememba. Velikostno je diskrecijska sprememba tudi enaka *prvim diferencam odstopanj* dejanskih vrednosti od funkcijskih.

Grafikon 3

Relativna odstopanja dejanskih vrednosti od izračunane davčne funkcije za prispevek iz OD in ocena diskrecijskih učinkov fiskalne politike



Za davek od OD smo na ta način izračunali diskrecijske in avtomatične učinke. Rezultati za skupne in diskrecijske spremembe so prikazani v tabeli 2 in v grafikonu 3. Zaradi naraščanja davčne osnove so avtomatične spremembe skozi celo opazovano razdobje pozitivne in znašajo 12,7% spremembe davčne osnove ter 2% mesečno. Diskrecijske spremembe kot posledica spreminjanja instrumentov (katerih točno ni mogoče identificirati zaradi različnih oblik, v katerih so se te spremembe dogajale — npr. sprememba stopenj na kateremkoli nivoju, razne izjeme, olajšave, oprostitev itd.), pa so, nasprotno kot pri avtomatičnih, tako negativne kot pozitivne. To gibanje je ciklično in je v grafikonu 3 razvidno kot restriktivno v razdobju V/1966 — VIII/1967, nevtravno v razdobju VIII/1967 — VIII/1968, ekspanzivno v razdobju IX/1968 — VIII/1969, spet restriktivno do VII/1970, nato pa močno ekspanzivno do konca opazovanega razdobja (III/1971). Ta gibanja so precej podobna že opaženim gibanjem v razdelku 1 in 2 tega poglavja, kar je ponoven dokaz, da fiskalna politika ni delovala stabilizacijsko.

V grafikonu 3 smo vrisali tudi dejanska odstopanja od funkcijskih vrednosti in jih zato izrazili v odstotkih glede na funkcijske vrednosti. Tudi ta odstopanja se gibljejo ciklično, le da cikli nastopajo z zaostankom 7—9 mesecev. Diskrecijska odstopanja so pozitivna na vsakem odseku, ko so imela dejanska odstopanja smer naraščanja od negativnih

Ideja o tem proračunu izvira iz 1930-ih let v ZDA, prvič pa je bila formalno predlagana v programu stabilizacije s strani komiteja za ekonomski razvoj²⁴⁾. Prvi izračun in oceno delovanja fiskalne politike je leta 1956 opravil Brown²⁵⁾, kasneje pa so ga uporabljali še nekateri drugi. V letnem poročilu Sveta ekonomskih svetovalcev predsednika ZDA leta 1962 je bil koncept proračunskega položaja ob polni zaposlenosti podrobno razložen²⁶⁾, njegovo bistvo pa je naslednje:

Proračunski presežek ali primanjkljaj je odvisen po eni strani od proračunskega programa, tj. davkov in izdatkov, po drugi strani pa od same gospodarske situacije. Fiskalna politika, ki je npr. koncipirana restriktivno, bo skušala ustvariti proračunski presežek s tem, da bodo davki večji od izdatkov. To je proračunski program, katerega rezultat je bistveno odvisen od tega, v kakšni gospodarski situaciji se nahajamo. V zastoju, ko so davčne osnove manjše kot običajno, bodo tudi davčni donosi manjši in lahko se zgodi, da bo dejanski proračun pokazal primanjkljaj, kljub temu da je bil proračunski program zastavljen restriktivno. Imamo torej na eni strani dejanski proračunski primanjkljaj, ki navaja na sklep, da je bila fiskalna politika ekspanzivna, na drugi strani pa vemo, da je bil proračunski program zastavljen restriktivno. Če se z istim programom znajdemo v inflaciji, bo zaradi povišanih davčnih osnov prišlo do visokih davčnih donosov in do presežka proračuna, najbrž celo znatno nad tistim, ki smo ga predvideli v programu. Isti proračunski program vodi torej do popolnoma nasprotnih dejanskih proračunskih položajev, glede na to, ali se gospodarstvo nahaja v depresiji ali v prosperiteti. Ker se gospodarski položaj v času spreminja, je nemogoče primerjati proračunske položaje sukcesivnih razdobj, ker bi ob nespremenjeni fiskalni strukturi dobili, da je bila fiskalna politika različna — enkrat ekspanzivna, drugič restriktivna — kar pa ni res. Za primerjavo lahko uporabljamo le proračunske položaje *ob enaki gospodarski situaciji oziroma neki standardizirani proračun*, ki ga tako naredimo primerljivega. Kot standard predlagajo gospodarstvo ob polni zaposlenosti produkcijskih faktorjev, zato se tudi proračunski položaj imenuje proračunski presežek (ali primanjkljaj) ob polni zaposlenosti. Grafično izgleda ta koncept takole — glej sliko na str. 183.

V sliki 2 je na abscisno os nanesena stopnja izkoriščenosti kapacitet oziroma gospodarski položaj, 100% pomeni popolno zaposlenost (potencialni produkt), 98, 96 itd., pa 2%, 4% itd. nezaposlenost produkcijskih faktorjev. V depresiji so produkcijski faktorji zaposleni le 90, 92, 94%, v prosperiteti 96 in celo 100% (teoretično). Na ordinatni osi je prikazan proračunski položaj. V zgornjem delu proračunski presežek (npr. +10, +20 mio din), v spodnjem delu pa proračunski primanjkljaj. Krivulji I in II kažeta dva proračunska programa, ter vse možne suficite oziroma deficite glede na gospodarsko situacijo. Iz krivulje I in II je mogoče ločiti aktivno politiko kot *premik krivulje* (npr. premik od I in II pomeni spremembo davčnih stopenj in/ali javnih izdatkov).

²⁴⁾ *Committee for Economic Development: Taxes and the Budget: A Program for Prosperity in a Free Economy; Readings in Fiscal Policy*, George Allen and Unwin, 1955.

²⁵⁾ E. C. Brown: »Fiscal Policy in the Thirties; A Reappraisal«, *American Economic Review*, Dec. 1956.

²⁶⁾ *Economic Report of the President*, January 1962, Washington.

k pozitivnim, in negativna, ko so imela dejanska odstopanja smer naraščanja od pozitivnih k negativnim, zaradi česar se kažejo kot restriktivni ali ekspanzivni ukrepi že takoj v trenutku, ko se takšna tendenca pokaže oziroma ko se določen ukrep sprejme. Diference odstopanj so zato po našem mnenju bolj primerne za določevanje ukrepov aktivne fiskalne politike kot pa dejanska odstopanja.

Lotzova metoda ločevanja avtomatičnih in diskrecijskih sprememb je z linearno davčno funkcijo čisto zadovoljiva, čeprav se je treba zavedati, da ima tudi svoje pomanjkljivosti. Predvsem je metoda uporabna le v krajših razdobjih in ob manjših spremembah davčnih stopenj. Za daljše razdobje in ob večjih spremembah bi ne smeli izračunati ene same davčne funkcije, ker bi drugače z njo izračunali le neko formalno, ne pa vsebinsko povezavo. Poleg tega je metoda uporabna predvsem za direktne davke, ne pa za indirektno (npr. prometne davke), kjer so davčni donosi odvisni ne samo od stopenj, temveč tudi od strukture obdavčenega blaga. V smislu vseh teh omejitev je treba gledati tudi na rezultate, ki smo jih dobili.

4. Proračunski položaj ob polni zaposlenosti

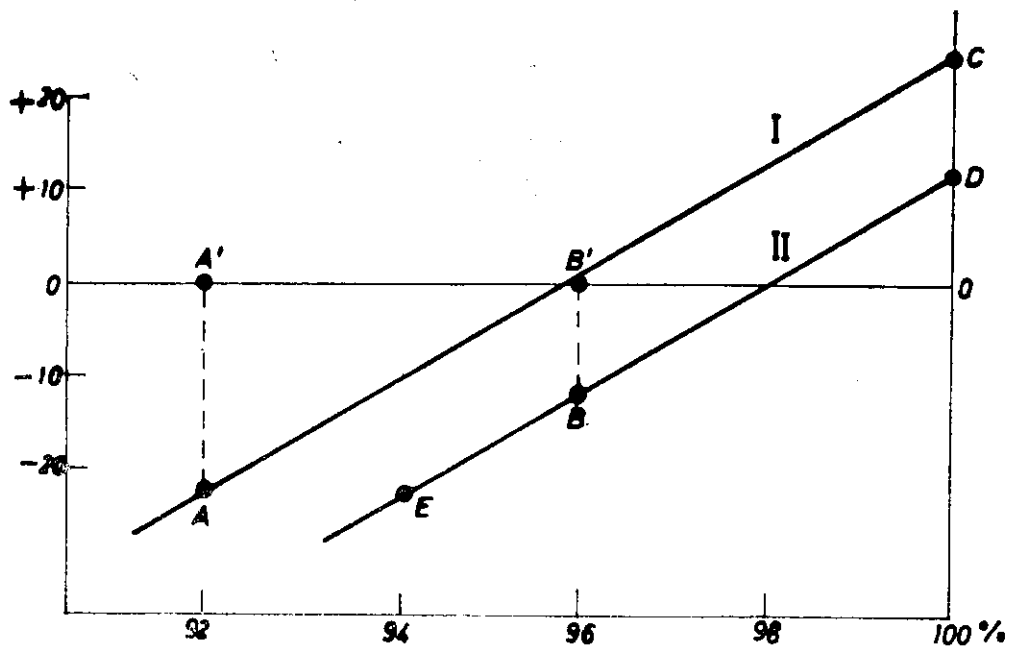
Končno smo se za oceno delovanja jugoslovanske fiskalne politike kot celote poslužili še s t. i. proračunskega položaja ob polni zaposlenosti (full-employment budget surplus). Načela funkcionalnih finanč, ki so zasnovana na podlagi reguliranja globalnega povpraševanja, so prvotno predpostavljala, da takšna regulacija istočasno tudi avtomatično povzroča spremembe v proračunskem položaju (saldu). Ob prevelikem globalnem povpraševanju naj bi se s povečevanjem javnih dohodkov ali zmanjševanjem javnih izdatkov (davkov) ustvarjali proračunski presežki, ob premajhnem povpraševanju pa s povečevanjem javnih izdatkov ali zniževanjem davkov proračunski primanjkljaj. Deficit proračuna naj bi torej pomenil ekspanzivno, suficit pa restriktivno fiskalno politiko. Te predpostavke in trditve so v enostavnem teoretičnem kontekstu popolnoma pravilne, kakor hitro pa začnemo fiskalno politiko malo bolj podrobno proučevati, vidimo, da se odpre vrsta problemov, ki močno omajajo koncept proračunskega ravnotežja kot merila za oceno delovanja fiskalne politike.

Hansen je teoretično dokazal, da je proračunski saldo po eni strani ni aktiven instrument, po drugi strani pa je odvisen od dogajanj v gospodarstvu²²⁾, zato med proračunskim rezultatom in fiskalno politiko ne obstaja vzročno-posledična zveza. Če upoštevamo poleg tega še teoretično debato o multiplikatorju uravnovešenega proračuna²³⁾, (ki je trajala preko 15 let in je izvirala iz spoznanja, da vse oblike davkov in izdatkov nimajo enakega vpliva na reguliranje globalnega povpraševanja), se nam enostavna trditev o proračunskem saldu kot indikatorju politike ne zdi več posebnio prepričljiva.

V novejšem času so kot najboljše merilo delovanja fiskalne politike predlagali proračunski položaj (saldo) ob polni zaposlenosti.

²²⁾ B. Hansen: *The Economic Theory of Fiscal Policy*, George Allen and Unwin, London, 1958.

²³⁾ Glej npr. T. Haavelmo: *Multiplier Effects of a Balanced Budget*, *Econometrica*, 1945.



Slika 2

tako da je fiskalna politika bolj ekspanzivna), avtomatsko politiko pa vidimo kot gibanje *po krivulji*. Ob proračunskem programu I lahko vidimo, da bi npr. pri 92% zaposlenosti imeli proračunski primanjkljaj v višini AA'. Kolikor sedaj aktivno povečamo javne izdatke, pomeni to prehod na program II, kar prvotno pri isti zaposlenosti pomeni večji deficit. Ker pa izdatki inducirajo porast gospodarske aktivnosti, recimo na 96% zaposlenosti, bo dejanski proračunski primanjkljaj zmanjšan na BB', iz česar bi lahko napačno sklepali, da je bila politika restriktivna. Proračunski položaj pri polni zaposlenosti, ki znaša pri I. programu CO, pri II. programu pa OD, pri čemer je $OC > OD$, pa pravilno pokaže, da je bila politika ekspanzivna, saj je znižala presežek, ki bi se ustvarjal ob polni zaposlenosti produkcijskih faktorjev. Če pa bi se pri istem programu (npr. II) proračunski deficit povečal od B na E, ne moremo trditi, da je bila politika bolj ekspanzivna, ker aktivne politike sploh nismo spremenili, pač pa se je zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev povečal deficit. Proračunski položaj ob polni zaposlenosti je tako v točki B kot v točki E ostal nespremenjen (OD) in nam nedvoumno kaže, da je bila fiskalna politika nespremenjena. S pomočjo tega koncepta torej zlahka ločimo aktivno in avtomatsko fiskalno politiko: sprememba proračunskega položaja ob polni zaposlenosti odraža delovanje aktivne politike, sprememba dejanskega položaja (ob nespremenjenem proračunu ob polni zaposlenosti) pa avtomatsko politiko.

V zvezi s tem konceptom naj omenimo še t. im. fiskalno zavoro (fiscal drag). Četudi bi se davčne stopnje in drugi instrumenti ne spreminjali, bi zaradi gospodarske rasti vsako leto naraščal proračunski presežek pri polni zaposlenosti za nekaj odstotkov. S stališča dolgo-

ročnega razvoja to pomeni zavoro pri razvoju, zato predlagajo občasno zniževanje stopenj ali povečanje javnih izdatkov, s čimer preprečujemo avtomatično povečanje presežka ob polni zaposlenosti.

Matematično je presežek ob polni zaposlenosti enak razliki med davki in javnimi izdatki ob polni zaposlenosti, vsebinsko pa je enak razliki med investicijami in prihranki v gospodarstvu in gospodinjstvih.

Ne glede na kritike, ki jih je ta koncept doživel, se danes precej uporablja v analizi fiskalne politike, posebno v ZDA, Nizozemski in Nemčiji. Postopek je navadno tak, da se najprej izračuna potencialni produkt, nakar se ob predpostavki nespremenjenih deležev posameznih sektorjev v tem produktu ter nespremenjenih fiskalnih parametrov (davčnih stopenj itd.) izračunajo proračunski dohodki, ki bi rezultirali iz potencialnega produkta. Za javne izdatke se predpostavlja, da ostanejo nespremenjeni. Razlika med tako ekstrapoliranimi proračunskimi dohodki in izdatki je proračunski presežek ob polni zaposlenosti.

Kot smo omenili že pri podatkih, pri nas še nimamo zadovoljivih podatkov o proračunskih dohodkih in izdatkih. Kljub vsem težavam, ki smo jih že preje omenili, pa smo izračunali proračunski presežek iz podatkov o skupnih dohodkih in izdatkih proračunov DPS s tem, da smo dejanske dohodke korigirali za stopnje izkoričenosti kapacitet jugoslovanskega gospodarstva, ki smo jih sposodili iz izračunov Ekonomskega inštituta Pravne fakultete v Ljubljani²⁷⁾. Te stopnje izkoriščenosti smo jemali kot indikator za potencialni produkt oziroma kot indikator stopnje zaposlenosti. Iz osnovnih podatkov o dohodkih in izdatkih proračunov smo najprej izračunali 12-mesečne drseče sredine, zatem smo korigirali dohodke s stopnjami izkoriščenosti kapacitet, nato pa smo od tega odšteli dejanske izdatke ter dobili za vsak mesec hipotetični proračunski presežek. Podatki o tem presežku so razvidni iz tabele 3 in grafikona 4.

Tabela 3
Proračunski položaj ob polni zaposlenosti, v mio din.

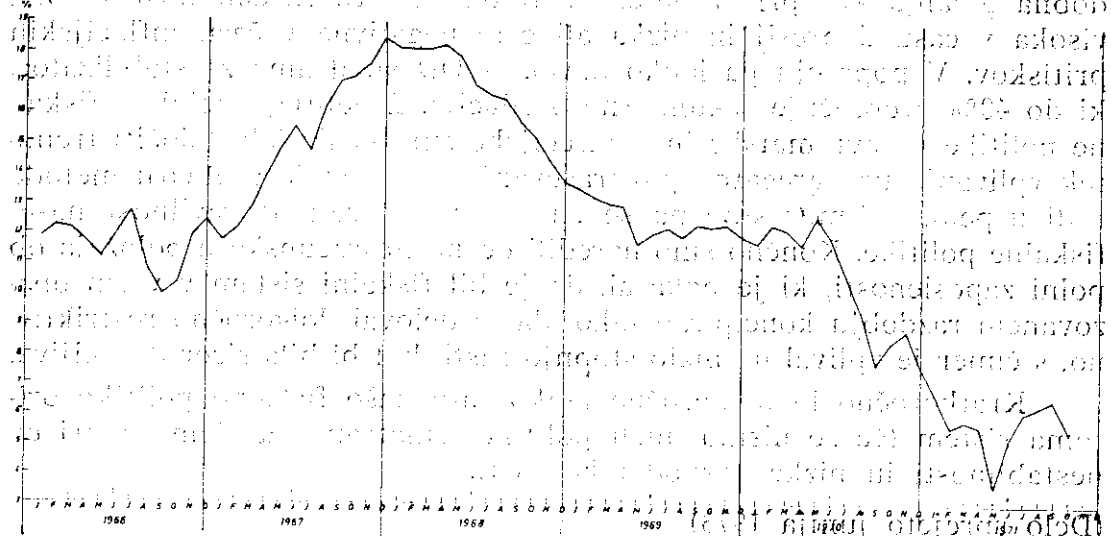
Mesec/leta	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
januar	—	82	107	188	145	137	98
februar	—	88	112	188	142	136	86
marec	—	90	120	191	137	146	73
april	—	89	131	194	136	146	76
maj	—	87	141	197	135	141	74
junij	—	95	149	195	122	158	48
julij	69	103	144	185	126	148	70
avgust	94	89	142	181	130	131	86
september	87	83	156	179	128	117	89
oktober	74	89	168	171	135	97	93
november	71	107	173	163	136	107	76
december	74	113	178	153	139	113	—

Skupaj: 469 1.115 1.721 2.185 1.611 1.577 869 (11 mes.)

(Gospodarska gibanja, september 1972; IEPF 1972)

Grafikon 4

Proračunski presežek ob potencialnem produktu v odstotkih glede na proračunske dohodke ob potencialnem produktu



Ker so podatki desezonirani z 12-mesečnimi drsečimi sredinami, se opazovanje konča z novembrom 1971. Zanimivo je, da tudi pri tem teoretičnem konceptu, kljub pomanjkljivim podatkom in nepopolnem zajetju opazimo ciklično gibanje, le da v tem primeru lahko opazimo en sam cikel z vrhom v letih 1967 in 1968. Maksimalni presežek smo imeli v letu 1968, ko bi presežek pri polni zaposlenosti znašal preko 2.185 milijonov dinarjev, medtem ko je dejanska razlika med rednimi dohodki in izdatki organov uprave znašala le 397 milijonov din, kar je več kot petkrat manj. V skladu s teoretičnimi razglabljanji lahko rečemo, da je bil z dolgoročnega stališča jugoslovanski fiskalni sistem ves čas koncipiran restriktivno in je tako negativno vplival na stopnjo ekonomske rasti. Ta dolgoročna restriktivnost se sicer po letu 1969 naglo znižuje, ni pa mogoče še nič reči, ali bo to imelo vpliv na dvig stopenj rasti ali pa bo le dodatno vplivalo na inflacijo, skupaj z neusklajenostjo politike, vgrajeno fleksibilnostjo in napačno aktivno politiko, kot se je to dogajalo do sedaj.

V. ZAKLJUČEK

V nalogi smo poskušali empirično kvantificirati nekaj konceptov ekonomske teorije, ki so povezani s fiskalno politiko. Tako smo kvantificirali Friedmanov koncept usklajenosti stabilizacijske politike z dejanskim gibanjem, Musgrave-ljev koncept stabilizacijskega učinka, Lovzov ločitev aktivnih in avtomatskih učinkov fiskalne politike ter koncept proračunskega položaja ob polni zaposlenosti.

Na področju fiskalne politike smo proučevali predvsem obdavčitev osebnih dohodkov (prispevki iz OD). Kar se tiče časovne usklaje-

nosti s stopnjo gospodarske aktivnosti, smo lahko opazili sistematično napačno politiko, ki bi lahko pod našimi predpostavkami povečevala oscilacije od 63 — 99% v primerjavi z oscilacijami brez fiskalne politike. Kar se tiče vgrajene fleksibilnosti, smo lahko opazili precej podobna gibanja kot pri stopnjah rasti davkov, tj. fleksibilnost je bila visoka v času depresij in nizka ali celo negativna v času inflacijskih pritiskov. V poprečju pa lahko davek iz OD smatramo za stabilizator, ki do 40% preprečuje sekundarne oscilacije. Z delitvijo učinkov fiskalne politike na avtomatske in diskrecijske smo poskušali določiti trenutek vplivanja na agregatno povpraševanje. To nam je v okviru metode tudi uspelo, s čimer smo na še en način dokazali nepravilnost naše fiskalne politike. Končno smo naredili oceno proračunskega položaja ob polni zaposlenosti, ki je pokazal, da je bil fiskalni sistem v vsem opazovanem razdobju koncipiran tako, da je deloval dolgoročno restriktivno, s čimer je vplival na nižjo stopnjo rasti, kot bi bila sicer dosegljiva.

Kratkoročno in dolgoročno lahko zato našo fiskalno politiko oziroma sistem (če že nismo imeli politike) smatramo za delnega krivca nestabilnosti in nizke gospodarske rasti.

(Delo sprejeto junija 1973)

LITERATURA (navedena po vrstnem redu uporabe)

1. B. Horvat: *Privredni sistem i ekonomska politika Jugoslavije*, IEN, Beograd, 1970.
2. *Savjetovanje jugoslovenskih ekonomista: »O uslovima stabilizacije jugoslovenske privrede«*, *Ekonomist*, 1—2/1967.
3. *Ekonomске funkcije federacije*, red. B. Horvat, IEN, Beograd, 1971.
4. B. Šoškić: »Rast proizvodnje i zaposlenosti i mere ekonomske politike«, *Ekonomist*, 1/1969.
5. P. Jurković: »Fiskalna politika u postreformskom periodu«, *Ekonomski pregled*, 6—7/1970
6. A. Perić: *Finansijska teorija i politika*, Savremena administracija, 1971.
7. P. Jurković: »Sistem poreza i doprinosa«, *Ekonomski pregled*, 11—12/1972.
8. M. Kranjec: *Fiskalna politika v jugoslovanskem gospodarstvu*, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 1972.
9. B. Horvat: *Privredni ciklusi u Jugoslaviji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1969
10. A. Bajt: »Ponašanje potrošača i kratki ciklusi u jugoslovenskoj privredi«, *Ekonomist* 3/1969.
11. M. Friedman: *The Effects of Full Employment Policy on Economic Stability: A Formal Analysis, Essays in Positive Economics*. University of Chicago Press, 1953.
12. D. W. Lusher: *The Stabilizing Effectiveness of Budget Flexibility, Policies to Combat Depression*, Universities-NBER, Princeton 1956.
13. R. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, Mc Graw Hill, 1959.
14. A. Bajt: *Potrošna funkcija, testiranje tradicionalnih hipotez*, Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana 1971.
15. B. Hansen: *Fiscal Policy in Seven Countries*, OECD, Paris 1969.
16. J. Lotz: »Measuring the Effects of Fiscal Policy in Developing Countries«, *Finanzarchiv*, 2/1970.

17. B. Hansen: *The Economic Theory of Fiscal Policy*, George Allen and Unwin, 1958.
18. T. Haavelmo: »Multiplier Effects of a Balanced Budget«, *Econometrica*, 1945.
19. *Committee for Economic Development: Taxes and the Budget: A Program for Prosperity in a Free Economy, Readings in Fiscal Policy*, Ed. Musgrave, Shoup, 1958.
20. E. C. Brown: »Fiscal Policy in the Thirties: A Reappraisal«, *American Economic Review*, Dec. 1956.
21. A. M. Okun, N. H. Teeters: *The Full-Employment Surplus revisited*, Brookings Papers on Economic Activity, 1/1971.
22. *Economic Report of the President*, January 1972, Washington D.C.
23. *Ekonomski inštitut Pravne fakultete: Gospodarska gibanja*, September 1972, Ljubljana 1972.

AN ANALYSIS OF THE EFFECTS OF YUGOSLAV FISCAL POLICY
IN THE LIGHT OF SOME NEWER THEORETICAL CONCEPTS

by

Marko KRANJEC*)

Summary

In recent years there has been a growing recognition among Yugoslav economists that fiscal policy measures and public finance system in general have been conceived mainly in the wrong direction and on wrong theoretical premises, what contributed to cyclical movements of economic activity. There have been several theoretical studies that insisted on the change of the fiscal system and on improvement of fiscal policy.

In his paper the author attempts to provide some empirical evidence of the impact of Yugoslav fiscal policy on economic activity. For this purpose he tried to evaluate empirically some newer theoretical concepts that are related to economic and fiscal policy, in particular Friedman's concept of timing of policy actions in relation to economic disequilibrium, Musgrave's concept of built-in flexibility and stabilizing effectiveness, Lotz's concept of distinguishing between automatic and discretionary fiscal measures and finally the concept of full-employment budget surplus.

The analysis is based on seasonally adjusted monthly data for the period of 1965 to 1972 on personal income tax revenues, personal income, budget revenues and expenditures (cash basis) and on index of industrial production.

Comparing the rates of change of index of industrial production and of tax revenues, there was found that tax revenues systematically changed in the opposite direction as economic activity thus contributing to contraction of aggregate demand when it has already been low

*) Research Associate, Institute for Economic Research, Ljubljana.

and to expansion of demand when it has already been high. In this way fiscal policy actually accentuated cyclical movements instead of preventing them. The author estimated that wrong policy could be considered as a factor that reinforced business cycles in the range between 66 to 99% comparing with the cycles that would happen without any change in taxes. Although this calculation is far from perfect it does in a high degree support earlier qualitative assertions that fiscal policy was wrong and based on wrong theoretical premises.

In the calculations of built-in flexibility and automatic and discretionary effects of fiscal policy very similar time patterns have been found that showed that fiscal (tax) policy has been restrictive when economic activity was in depression and expansive when economic activity was in the boom. There is very difficult to find reasons for such actions, but one of the main reasons seems to be the heavy reliance on personal income taxes that are mainly paid by business sector regardless of the state of economic activity and thus placing heavy burdens on firms in the time of depression and light ones in the time of expansion. The other possible explanation could also be that tax changes took place mainly as a consequence of liquidity problems in economy, trying to leave more money to business when they had been in expansion and lacked transaction money, and taking it away in recession when they had enough of transaction money. This hypothesis should further be considered in relation with monetary policy what has not been done in the present paper.

Finally the author estimated the full-employment budget surplus, mainly as a measure of long-term policy measure. The available data do not permit any firm conclusion but can be employed as an indicator of direction of change of fiscal policy. The results showed that from the long-term point of view fiscal policy has been restrictive what resulted in slower rate of growth of economic activity that would otherwise be possible.

According to these results there appears that fiscal policy could be considered as a factor that contributed to our economic instability both in the short and in the long run. In the future more careful actions should be taken so that fiscal instruments would contribute to stability instead to instability.

The author is grateful to the Institute for Economic Research, Ljubljana, for providing the data used in this study. The author is also grateful to the Institute for Economic Research, Ljubljana, for providing the data used in this study. The author is also grateful to the Institute for Economic Research, Ljubljana, for providing the data used in this study.

The author is grateful to the Institute for Economic Research, Ljubljana, for providing the data used in this study. The author is also grateful to the Institute for Economic Research, Ljubljana, for providing the data used in this study. The author is also grateful to the Institute for Economic Research, Ljubljana, for providing the data used in this study.