

Kvazi fiskalne aktivnosti

Kesner-Škreb, Marina

Source / Izvornik: **Financijska praksa, 1999, 23, 97 - 100**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:784169>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-22**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

KVAZI FISKALNE AKTIVNOSTI

Marina Kesner-Škreb, mr.
Institut za javne financije

Pojmovnik*
UDK 338.246.2

Kvazi fiskalne aktivnosti nastaju uglavnom djelovanjem središnje banke ili državnih banaka (a ponekad i javnih poduzeća), te predstavljaju aktivnosti pretežno fiskalnog, a ne monetarnog karaktera. To su mjere porezne ili subvencijske naravi koje može poduzimati javni financijski i nefinancijski sektor, a najčešće to čini središnja banka. Te se aktivnosti nalaze izvan državnog proračuna, provode se nefiskalnim instrumentima, ali mogu imati učinke vrlo slične učincima fiskalnih mjera. Njihovom primjenom zamjenjuje se korištenje fiskalnih instrumenata, tj. poreza odnosno subvencija, nefiskalnim instrumentima koji imaju fiskalni učinak.

Poticanje, odnosno obeshrabrivanje nekih gospodarskih djelatnosti može se pomoću kvazi fiskalnih aktivnosti provesti bez vidljiva učinka na razinu poreza i javnih rashoda u proračunu. Za razliku od izravnih poreza i izravnih subvencija iz proračuna kojima se na transparentan način potiču, odnosno obeshrabruju neke gospodarske aktivnosti, kvazi fiskalnim ak-

tivnostima isti cilj se postiže skrivenim, neizravnim porezima i subvencijama.

Država se upušta u poduzimanje kvazi fiskalnih aktivnosti zbog dva glavna razloga. Prvo, kvazi fiskalne aktivnosti omogućavaju državi da sakrije neke transakcije koje bi inače trebale biti vidljive u proračunu. One se tada nalaze izvan proračunske i političke kontrole, te ne trebaju proći ponekad za državu neugodnu parlamentarnu proceduru. Osim toga, prenošenjem nekih izdataka izvan državnog proračuna umanjuje se veličina mogućeg vidljivog deficita. To nije beznačajno ako se ima na umu važan utjecaj koji veličina deficita kao pokazatelj ustrajnosti makroekonomske politike ima na promjenu očekivanja i stupanj neizvjesnosti koji su presudni element donošenja svake poduzetničke odluke. Drugi razlog poduzimanja takvih aktivnosti nalazi se u činjenici da se ponekad kvazi fiskalne aktivnosti lakše i brže administrativno provode od proračunskih operacija, pa je i njihov utjecaj na ekonomska kretanja brži i pravovremeniji. Zato ih mnoge države i primjenjuju kada žele što brže utjecati na gospodarska kretanja.

Kvazi fiskalne aktivnosti javnog financijskog sektora proizlaze iz uloge središnje

* *Primljeno* (Received): 3. 2. 1999.
Prihvaćeno (Accepted): 17. 2. 1999.

banke kao regulatora deviznog i financijskog sektora. Tako, naprimjer, primjena višestrukih tečajeva proizlazi iz uloge središnje banke kao regulatora deviznog tržišta, dok beneficirani krediti, politika obvezne rezerve i operacije spašavanja pojedinih banaka proizlaze iz funkcije središnje banke kao regulatora financijskog sustava. Osim javnih financijskih institucija (središnje banke i državnih banaka) i javna poduzeća mogu obavljati kvazi fiskalne aktivnosti. (Vidi okvir) U nastavku će biti obrađeni najčešći oblici kvazi fiskalnih aktivnosti.

1. Operacije vezane uz financijski sustav

Beneficirani (subvencionirani) krediti
Nedovoljna kamata na obveznu rezervu banaka
Određivanje kreditnog plafona
Operacije spašavanja banaka

2. Operacije vezane uz devizni sustav

Višestruki tečajevi
Uvozni depoziti
Depoziti na kupovinu deviza
Zajamčeni tečajevi
Subvencionirano osiguranje od valutnog rizika

3. Operacije javnih poduzeća

Cijene za pružena dobra i usluge niže od tržišnih
Pružanje netržišnih usluga (npr. socijalne funkcije)
Politika cijena prema potrebama državnog proračuna
Plaćanje dobavljačima cijena viših od tržišnih

Izvor: IMF (1999).

1. Višestruki tečajevi

Kada država želi subvencionirati upotrebu nekih dobara (naprimjer lijekova), a oporezivati upotrebu drugih dobara (napri-

mjer kave), to može učiniti pomoću poreza i subvencija iz proračuna. No kada je zbog političkih ili administrativnih razloga teško učiniti, država se može koristiti i precijenjenim tečajem za takva dobra. Tako država može tražiti da izvoznici kave prodaju devize središnjoj banci po precijenjenom tečaju (dakle, dobivaju manji iznos nacionalne valute nego kad bi prodali devize na slobodnom tržištu). Tada država prodaje devize također po precijenjenom tečaju uvozniku lijekova koji sada može uvesti robu jeftinije (u nacionalnoj valuti). Tako je došlo do implicitnog, neizravnog oporezivanja kave i subvencioniranja lijekova, bez vidljivih posljedica po državni proračun. Sličan se učinak oporezivanja, odnosno subvencioniranja postiže i kada središnja banka jamči određenu visinu tečaja, te kada se primjenjuju kvantitativna ograničenja uvoza.

2. Beneficirani krediti

U nekim slučajevima središnja banka kontrolira kamatne stope (tzv. financijska represija) i tako može ona samostalno ili putem državnih banaka kreditirati poduzeća (obično državna poduzeća) ili državu po kamatnim stopama nižim od tržišnih. U slučaju postojanja inflacije ove beneficirane kamate mogu postati i negativne u realnom iznosu, tako da dužnici mogu na taj način dobivati velike implicitne subvencije. Državne banke tako plasiraju sredstva po kamatama nižim od tržišnih i ostvaruju niže profite. Država ponekad nadoknađuje svojim bankama izgubljeni profit pomoću izravnih transfera. No često trošak takvih neizravnih subvencija, tj. implicitni porez u obliku nižih kamatnih stopa na depozite snose svi vjerovnici banke koja dodjeljuje kredite po beneficiranim kamatnim stopama. Odnosno u slučaju kada takve kredite

dodjeljuje izravno središnja banka, tada u obliku manjeg iznosa transfere svojeg profita u državni proračun implicitni porez snose svi porezni obveznici. Ovi se selektivni krediti uz povoljniju kamatu obično dodjeljuju i uz ostale beneficirane uvjete: duži rok otplate, nepostojanje garancija i slično.

No najčešći korisnik takvih jeftinih kredita državnih banaka jest sama država koja na taj način smanjuje trošak kamata u državnom proračunu. Tako implicitni porez koji opterećuje vlasnike štednih računa u bankama postaje implicitna subvencija državi. Kontrola kamatne stope omogućava državi da se samokreditira po umjetno niskim kamatnim stopama.

Postojanje beneficiranih kredita ima vrlo negativne alokativne učinke. Sredstva se, naime ne ulažu prema najvećoj učinkovitosti, već prema političkim odnosno socijalnim kriterijima. Na taj se način stvara plodno tlo za razvoj lobiranja i korupcije.

3. Obvezna rezerva

Fiskalni element obvezne rezerve nastaje kada središnja banka na sredstva koja poslovne banke moraju držati u središnjoj monetarnoj instituciji ne pripisuje tržišnu kamatu, pa po toj osnovi ostvaruje određeni dohodak. Kako poslovne banke na sredstva obvezne rezerve dobivaju kamatu koja je niža od one koju bi dobili od alternativne upotrebe kapitala, to su one ustvari opterećene implicitnim porezom. Teško je utvrditi, tko konačno snosi teret toga kvazi fiskalnog poreza. On se najvjerojatnije dijeli između banke (njezinih dioničara), njezinih vjerovnika (u obliku niže kamatne stope na depozite) i dužnika (u obliku više kamatne stope na kredite). Ako središnja banka sredstva obvezne rezerve koristi za dodjelu kredita državi, tada država zapravo dobiva neizravnu subvenciju.

4. Operacije spašavanja banaka

Operacije spašavanja pojedinih banaka od strane središnje banke mogu poprimiti različite oblike: infuziju kapitala, preuzimanje loših plasmana i slično. Najčešće (posebno u zemljama u tranziciji) spašavanje neke banke slijedi nakon brojnih godina pošto je ta banka dodjeljivala subvencionirane kredite državnim poduzećima. Tako dodjela beneficiranih kredita može banku dovesti u probleme, pa središnja banka priskače u pomoć. Da bi se razumjela kvazi fiskalna priroda operacije spašavanja banaka, treba razumjeti što bi se dogodilo da do operacije spašavanja nije došlo: da je banka ostavljena u problemima, gubitke bi snosili njezini dužnici i vjerovnici. Tako je operacija spašavanja zapravo transfer od svih poreznih obveznika (koji sada snose viši porez) prema dužnicima i vjerovnicima banke u problemima (koji su spašavanjem banke zapravo dobili subvenciju).

5. Javna poduzeća i kvazi fiskalne aktivnosti

Često javna poduzeća po nalogu države provode takvu politiku cijena svojih usluga da njome zapravo obavljaju neku socijalnu ili gospodarsku funkciju koja bi se trebala vršiti preko proračuna (recimo cijena struje određena ispod troška proizvodnje za seoske predjele ili za neke povlaštene proizvođače). Ili pak, dopuštanjem nametanja visokih cijena u javnim se poduzećima ostvaruje profit koji se tada transferira drugim poduzećima ili u proračun. Takvom politikom dolazi do netransparentnosti u državnom proračunu i u javnim poduzećima. Ako već država želi pomoći nekim granama proizvodnje ili olakšati razvoj nekih predjela, tada je mnogo

učinkovitije da to čini izravnim i transparentnim putem pomoću proračunskih transfera, a ne nametanjem implicitnih poreza u obliku viših cijena dobara i usluga javnih poduzeća.

Naravno da bi se kvazi fiskalne aktivnosti trebale također uzimati u obzir prilikom proučavanja fiskalne politike i uloge države u gospodarstvu. Međutim, njihovo je mjerenje obično vrlo otežano, pa se rijetko mogu koristiti egzaktni pokazatelji o njihovoj veličini. Zato se češće koriste samo kvalitativne ocjene njihova utjecaja na pojedina područja gospodarstva.

LITERATURA:

- Jurković, Pero (1995) Constraints on Monetary Policy for Transitional Economies. U: Sharma Soumitra (ur.) *Macroeconomic Development*, New York: Mc Millan
- Mackenzie, G.A. - Stella, Peter (1996) *Quasi Fiscal Operations of Public Financial Institutions*. Occasional Paper no.142, Washington DC: IMF.
- Tanzi, Vito (1995) *Government Role and the Efficiency of Policy Instruments*. IMF Working Paper WP/95/100.
- IMF (1999) "Fiscal Transparency"
(<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>) (28. 01. 1999)

