

*Izdavač*  
Centar za izdavačku delatnost  
Ekonomskog fakulteta u Beogradu  
Kamenička 6, tel. 3021-240, faks 3021-065  
E-mail: cid@one.ekof.bg.ac.yu

*Dekan Ekonomskog fakulteta*  
Prof. dr Branislav Pelević

*Direktor i odgovorni urednik*  
Dr Vlade Milićević

*Dizajn korice*  
Milan Novčić

*Lektor i korektor*  
Lidija Cenić

*Tehnička priprema*  
Nadežda Stamatović

*Štampa*  
ČUGURA Print - Beograd,  
Bul. Mihaila Pupina 12A, tel/fax 311-92-32, 311-92-42

*Godina*  
2005.

*Recenzenti*  
Prof. dr Gordana Ilić-Popov  
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Prof. dr Dejan Popović  
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Prof. dr Marko Radičić  
Ekonomski fakultet Univerziteta u Novom Sadu

ISBN: 86-403-0676-1

CIP - Каталогизacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

336.1/.5(075.8)

**РАИЧЕВИЋ, Божидар**

Javne finansije / Božidar Raičević. -  
1. izd. - Beograd : Ekonomski fakultet,  
Centar za izdavačku delatnost, 2005  
(Beograd : Čugura print). - IX, 404 str. :  
graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 2.500. - Beleška o autoru: 403-404.  
- Nepomene i bibliografske reference uz  
tekst. - Bibliografija: str. 379-389. -  
Registar.

ISBN 86-403-0676-1  
a) Javne finansije  
COBISS.SR-ID 123845900

© 2005.

Sva prava su zadržana. Ni jedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovana niti smešten u sistem za pretraživanje ili transmitovanje u bilo kom obliku, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne pismene dozvole autora.

# JAVNE FINANSIJE

PRVO IZDANJE

**Dr Božidar Raičević**  
Redovni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu

CENTAR ZA IZDAVAČKU DELATNOST  
EKONOMSKOG FAKULTETA U BEOGRADU

## Glava 3.

# PRISTUP JAVNIM FINANSIJAMA

### 3.1. PRIRODA I KARAKTER JAVNIH RASHODA

Sve do početka XX veka u javnofinansijskoj teoriji, a i u praksi, nije se posvećivala odgovarajuća pažnja javnim rashodima. Zapravo, brojni su primeri koji pokazuju da se izučavanje javnih rashoda zaobilazilo (izuzev A. Smita). Neretko se smatralo da izučavanje javnih rashoda i nije predmet javnih finansija, budući da trošenje prikupljenih javnih prihoda nije od nekog interesa za nauku o javnim finansijama. Glavni, skoro jedini, predmet javnih finansija ovi teoretičari vide u izučavanju javnih prihoda. Takva shvatanja su u potpunosti u korespondenciji sa idejama tada vladajućeg liberalnog kapitalizma.

Finansijska teorija i praksa s početka XX veka donekle ima nešto drugačiji stav. Naime, počinje da se smatra da javne rashode treba uključiti u javne finansije, ali da to uključivanje mora da bude ograničeno. Zapravo, uključivanje javnih rashoda u okvire javnih finansija znači da se treba pozabaviti nabravanjem raznih vrsta javnih rashoda, ali ne i objašnjavanjem raznovrsnog mogućeg učinka javnih rashoda na ekonomskom i socijalnom planu. Ovo uključivanje pogotovo nije smelo da podrazumeva razmatranje problema opravdanosti postojanja raznih vrsta javnih rashoda. U suprotnom, smatralo se, izašlo bi se iz okvira nauke o javnim finansijama i ušlo bi se u delokrug drugih naučnih disciplina. Javni rashodi više predstavljaju administrativne i političke, nego finansijske kategorije, pa je njihovo proučavanje prepušteno administrativnim naukama<sup>1</sup>.

Iako između ove dve grupe shvatanja postoje određene razlike (prva skoro da i ne uključuje javne rashode u javne finansije, dok druga to čini samo formalno), bitno je, a to je i zajednički stav, da je suština javnih rashoda van javnih finansija. Drugim rečima, obe grupe shvatanja na javne rashode gledaju jednostrano i ograničeno. Naime, javni rashodi su samo akt potrošnje dobara i destruktivnog su karaktera.<sup>2</sup> Država ima samo administrativnu ulogu i bilo ka-

<sup>1</sup> M. Matejić, *Finansije*, Zavod za obrazovanje administrativnih kadrova SR Srbije, Beograd, 1978, str. 114.

<sup>2</sup> J. Lovčević, op. cit., str. 30.

kvi socijalni, a posebno ekonomski učinci, moraju da se isključe što bi značilo ograničavanje privatnih interesa i aktivnosti.

Kao što je u prethodnim delovima više puta *implicite* rečeno, savremene javne finansije kao predmet svoga interesovanja, za razliku od shvatanja klasičnoga, imaju kako javne prihode, tako i javne rashode. Država, osim klasičnih administrativnih funkcija i zadataka, ima i brojne i sve obimnije socijalne, a posebno ekonomske funkcije i zadatke. Javni rashodi danas predstavljaju efikasan instrumenat ukupne ekonomske i socijalne politike savremene države. Javni rashodi se više ne tretiraju kao akt potrošnje, već kao racionalno korišćenje bogatstva, odnosno društvenog proizvoda<sup>3</sup>.

Savremena finansijska teorija svoja izučavanja temelji na stavu da su javni prihodi i javni rashodi ravnopravni i poednako važni delovi javnih finansija, a njihovo delovanje, odnosno posledice njihovog delovanja, ne odražavaju se samo u domenu javnih finansija. S neznatnim izuzetkom, savremena nauka o javnim finansijama daje istaknuto mesto proučavanju javnih rashoda. Ipak, kako konstatuje G. Šmolders (G. Schmolders), "čitava nauka o državnim rashodima još je na samom početku".<sup>4</sup> S navedenom konstatacijom G. Šmoldersa, iako je data skoro pre četrdeset godina, treba se apsolutno složiti. Naime, veoma su retki, kako u stranoj tako još više u domaćoj javnofinansijskoj literaturi, radovi koji su posvećeni javnim rashodima,<sup>5</sup> kako oni koji proučavaju javnih rashoda pristupaju kompleksno, tako posebno i oni koji tretiraju i proučavaju pojedine aspekte javnih rashoda. Ovde kao da i dalje važi konstatacija da se javnim rashodima pristupa pre svega kvantitativno<sup>6</sup>, a dalje je, osim deklarativno, zanemarena kvalitativna dimenzija. Ne treba govoriti da je u potpunosti obrnuta situacija kada su u pitanju javni prihodi. Rečju, veoma je obimna i bogata literatura koja je posvećena pojedinim oblicima, vrstama i podvrstama javnih prihoda, njihovim učincima i efektima, razmatranju pojedinih elemenata javnih prihoda, kao i razmatranju opštih i posebnih problema javnih prihoda.

<sup>3</sup> J. Lovčević, op. cit., str. 30 i Bar. Jelčić, op. cit., str. 337.

<sup>4</sup> Citirano prema J. Lovčeviću, op. cit., str. 31.

<sup>5</sup> Kao časne izuzetke vredni pomenuti dva kapitalna rada koji tretiraju problematiku javnih rashoda kako sa kvantitativne, tako i sa kvalitativne strane, a oba su urađena pod okriljem OECD-a. U pitanju je veoma obiman rad B. Hansena pod naslovom: *La politique budgétaire dans sept pays 1955-1965*, u dva toma, OECD, Paris 1969. Drugi je rad W. Hallera i grupe saradnika pod naslovom: *Politique budgétaire et équilibre économique – leçons du passé et perspectives*, OECD, Paris, 1968.

<sup>6</sup> M. Duverger, *Finances publiques*, Presse Universitaire de France, Paris, 1963, str. 25-26.

Ako se može prihvatiti da su javni rashodi i javni prihodi porednako važni i značajni u savremenoj nauci o javnim finansijama uprkos "činjenici da je nauka o državnim rashodima na samom početku", postavlja se, ipak, jedan "tehnički problem"<sup>7</sup>. Naime, otvara se pitanje da li treba prvo izlagati materiju javnih prihoda, ili javnih rashoda<sup>8</sup>. Mišljenja su podeljena, pri čemu su brojniji autori koji prvo prezentiraju materiju javnih prihoda<sup>9</sup>.

Mora se navesti da pojedini autori, koji prvo razmatraju materiju javnih rashoda ne navode razloge zbog kojih to čine, smatrajući da to nije ni bitno ni mnogo značajno<sup>10</sup>. Ipak, ima autora koji smatraju da postoje apsolutno opravdani razlozi zbog kojih treba najpre izučiti javne rashode, pa tek posle javne prihode.

Ovakav pristup se, između ostalog, obrazlaže činjenicom da javni rashodi imaju specifično mesto i ulogu u savremenim tržišno orijentisanim privredama. Naime, javni rashodi su *de facto* sinonim za javne potrebe koje se zadovoljavaju angažovanjem sredstava javnih rashoda. Ova identifikacija javnih rashoda s javnim potrebama čijem zadovoljavanju služe, odnosno čije zadovoljenje omogućavaju, određuje njihovo mesto u okviru javnih finansija. Pošto javne potrebe omogućuju egzistenciju i razvoj određene državne zajednice, smatra se da je najpre nužno definisati obim potrebnih sredstava za njihovo zadovoljenje, pa tek posle toga prići razradi modaliteta kojima će se prikupiti tako određena sredstva. Savremena koncepcija javnih rashoda pristupa njihovoj razradi prvenstveno sa aspekta njihovog ekonomsko-socijalnog sadržaja, uz razmatranje brojnih modaliteta njihovog korišćenja kao sredstva finansijske akcije države u postizanju odgovarajućih ekonomskih i socijalnih efekata.

Jedan od mogućih razloga za davanje prednosti izučavanju javnih rashoda je u specifičnosti javnih rashoda u odnosu na druge rashode, kako one u privredi (poslovne), tako posebno privatne (lične) rashode. Rashodi u okvirima finansija političko-teritorijalnih zajednica javljaju se u izvesnom smislu kao "finansijska personifikacija javnih, ili društvenih potreba i namena. Zbog toga treba prvo

<sup>7</sup> M. Trklja, op. cit., str. 31.

<sup>8</sup> A. Perić, op. cit., str. 59.

<sup>9</sup> Autori koji prvo izlažu materiju javnih prihoda polaze od stava da finansiranje javnih potreba ima karakter finansijske delatnosti, pa se kao i u svakoj delatnosti najpre moraju ostvarivati prihodi da bi moglo da bude reči o rashodima, tj. o angažovanju i trošenju sredstava. Od autora, među onima koji su u ovom radu citirani, navedeni stav zauzimaju B. Jelčić, Bar. Jelčić, M. Matejić i još neki.

<sup>10</sup> Tako su, među autorima koji su u ovom radu navodeni, postupili J. Lovčević, A. Perić i D. Tomljanović.

poći od utvrđivanja javnih rashoda koji su potrebni za njihovo finansiranje, a zatim pristupiti utvrđivanju visine sredstava za njihovo pokriće".<sup>11</sup>

Čini se da je M. Trklja najeksplicitnije obrazložio potrebu da se prvo tretiraju javni rashodi. On za to, naime, navodi sledeća tri razloga. Prvo, bitna pretpostavka za demokratsko odlučivanje o javnim prihodima jeste što egzaktnije saznanje o obimu i strukturi javnih rashoda. Drugo, kako javni rashodi imaju neproizvodan (osim izuzetnih slučajeva), mada ne i društveno nekoristan karakter, što znači da se preko njihovog angažovanja ne obezbeđuje reprodukcija javnih prihoda, njima se kao takvima mora posvetiti izuzetna pažnja. Treće, specifičnost javnih potreba i javnih rashoda kojima se obezbeđuje njihovo zadovoljavanje predstavlja odlučujući momenat za fiskalni metod ostvarivanja javnih prihoda na ovom području. Bez prethodnog utvrđivanja karaktera potreba i javnih rashoda ne bi bilo moguće sasvim objasniti karakter i specifične oblike javnih prihoda. U protivnom, stalno bi lebdelo pitanje zbog čega koristiti fiskalitet?<sup>12</sup>

U javnofinansijskoj literaturi mogu se sresti brojne definicije javnih rashoda koje pokušavaju da objasne pojam i suštinu javnih rashoda i sve su one slične jer govore o novčano pribavljenim<sup>13</sup> javnim potrebama. Ne ulazeći u razlike i nijanse koje se mogu uočiti u definisanju javnih rashoda, valja konstatovati da javni rashodi predstavljaju zadovoljenje javnih potreba pomoću novca, odnosno da su javni rashodi izdaci koje država čini u javnom interesu radi zadovoljenja javnih potreba<sup>14</sup>.

Za većinu definicija javnih rashoda bitno je da podrazumevaju sledeće: (1) javni rashodi služe za podmirenje (pokriće) javnih potreba i (2) u savremenim uslovima javni rashodi su, po pravilu, izraženi u novcu.

Javni rashodi svoj osnovni cilj imaju, dakle, zadovoljenje javnih potreba, što predstavlja osnovni momenat na bazi kojeg se može prići razgraničenju javnih rashoda od rashoda privatnih lica. Dok se rashodi privatnih lica vrše radi zadovoljenja ličnih potreba, odnosno potreba pojedinca, javni rashodi predstavljaju trošenje radi zadovoljenja opštih (javnih) potreba.

Druga bitna karakteristika javnih rashoda je u činjenici da se, u savremenim uslovima, javni rashodi izražavaju u novcu. Ovo je opšta karakteristika jav-

<sup>11</sup> A. Perić, op. cit., str. 59.

<sup>12</sup> M. Trklja, op. cit., str. 32. Isti stav, s nešto jačom argumentacijom nalazimo i radu A. Milojević i M. Trklja, op. cit., str. 43-44.

<sup>13</sup> J. Lovčević, op. cit., str. 31.

<sup>14</sup> Bar. Jelčić, op. cit., str. 338.

nih rashoda i najčešći je slučaj, što nikako ne znači da se i u modernoj, tržišno orijentisanoj privredi ne mogu naći slučajevi u kojima se podmirivanje javnih rashoda može ostvarivati i na razne druge nenovčane načine (u naturi, radom, odnosno činjenjem, u obliku počasti i putem ispuštenih prihoda).

Postoji opšteprihvaćen negativan stav o nenovčanim načinima realizovanja javnih rashoda. Pored toga što predstavljaju opasnost od korupcije i privilegovanja nosilaca javnih funkcija, nenovčani načini podmirivanja javnih rashoda sobom nose i veliku mogućnost evazije javnih prihoda.

### 3.2. JAVNI SEKTOR I JAVNA DOBRA

Javni sektor, kao što se videlo u delu u kojem se govori o fiskalnom opterećenju, ima značajne razmere. Objašnjenje zašto je to tako mora se potražiti u okolnosti da tržišni mehanizam nije u stanju da uvek ostvari sve ekonomske funkcije. Nastaju situacije u kojima tržište ne može dati optimalne rezultate. U tom slučaju se postavlja pitanje kako država može da interveniše a da se ostvari efikasna preraspodela resursa<sup>15</sup>.

Mnogi su razlozi koji objašnjavaju nužnost, u takvom slučaju, prisustva javnog sektora. D. Popović<sup>16</sup> navodi, pozivajući se na R. i P. Masgrave, da se sledeći razlozi moraju posebno imati u vidu: (1) potreba za uspostavljanjem pravnog poretka koji će omogućiti nesmetano funkcionisanje tržišnih institucija i mehanizama konkurencije, (2) obezbeđivanje javnih dobara, (3) rešavanje problema tzv. eksternalija, (4) sprovođenje politike raspodele dohotka i imovine u meri u kojoj distribucija uspostavljena kroz delovanje tržišnog mehanizma ne odgovara društveno shvaćenoj pravičnosti i (5) obezbeđenje stabilnosti u ekonomskim kretanjima (na primer, visoka zaposlenost i niska inflacija), kao i stope privrednog rasta koja odgovara društvenim preferencijama.

Obezbeđivanje javnih dobara važno je za funkcionisanje svake države. U državi pojedinci zadovoljavaju svoje potrebe upotrebom odgovarajućih javnih dobara i uživanjem odgovarajućih usluga. Jedno od osnovnih pitanja koje se može postaviti jeste pitanje vrste i prirode dobara i usluga koje bi javni sektor trebalo da obezbedi i u kojem obimu. Navedeno pitanje predstavlja srž rasprava koje se iz godine u godinu vode povezano sa pitanjem kome i kolika sredstva prikupljena javnim prihodima nameniti za podmirivanje javnih rashoda. Odgovori na pitanja koja iz njih proizilaze su vezana za političke odluke, te predstavljaju odnos političkih snaga u konkretnoj državi.

<sup>15</sup> R. Musgrave, op. cit., str. 190.

<sup>16</sup> D. Popović, op. cit., str. 8-9.

Obezbeđivanje javnih dobara država može vršiti tako što će obezbediti sledeće vrste javnih dobara: (1) čista javna dobra, (2) nečista (mešovita) javna dobra i (3) zaslužna javna dobra.

Čista javna dobra imaju dva karakteristična svojstva. Prvo, reč je o dobrima u čijoj potrošnji nema isključivosti (eng. *nonexcludability*). Drugo, reč je o dobrima u čijoj potrošnji nema (eng. *nonrivalness*). Čista javna dobra obuhvataju dobra koja nije moguće obezbediti u dovoljnim količinama primenom principa tržišne efikasnosti. Reč je o narodnoj odbrani, policiji, upravi, zaštiti životne sredine i slično. Njihova se isporuka ne može obezbediti na tržištu jer ih karakterišu: (1) nekonzekventnost u potrošnji, korišćenje javnog dobra od strane jednog lica ne umanjuje korisnost koju ono pruža drugim licima i (2) neisključivost, tj. nemogućnost da se bilo ko spreči da ih koristi. Drugim rečima, svaki građanin može da uživa korist, na primer, od sigurnosti koju pruža policija, a da pri tom to njegovo uživanje ne umanjuje uživanje pruženo drugim građanima<sup>17</sup>. Uz to, javna čista dobra mogu se uživati bez ograničenja njihove upotrebe, za razliku od privatnih, a da se ništa ne plati. Niko od postojećih potrošača neće biti oštećen ako bi se, pri datoj količini javnih dobara, pojavio još neki korisnik.

Kod privatnih dobara prisutni su i isključivost i rivalitet. Ova se dobra mogu ponuditi na tržištu, pa svako ko ne želi da plati njihovu cenu za njihovo korišćenje može biti isključen iz upotrebe.

Nečista javna dobra su dobra kod kojih nisu prisutne, ili ne u istoj meri, sve karakteristike čistih javnih dobara. Dok čista javna dobra podrazumevaju da nisu mogući rivalitet i isključivost u potrošnji, dotle je, po samoj definiciji, iz potrošnje nečistih javnih dobara moguće isključiti pojedine potrošače. To su dobra kod kojih osim elemenata javnosti postoje i elementi privatnosti. Drugim rečima, u pitanju su dobra čije bi se obezbeđivanje, generalno posmatrano, moglo organizovati na tržišnim principima, kao kod privatnih dobara, ali je inters države da ona budu korišćena od strane svih građana, odnosno od svih pripadnika te zajednice.<sup>18</sup> Korist koja se ostvaruje korišćenjem ovih dobara može se individualizovati. Reč je o saobraćajnicama, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i sličnom. Proizvodnja, ili korišćenje navedenih dobara, mogli bi se u načelu organizovati na tržišnim principima, ali je sigurno da bi troškovi isključivanja trećih lica od korišćenja bili tako visoki da se ne isplati preduzimati radnje kojima bi se obezbeđivalo da pristup imaju samo oni koji su platili cenu (na primer, puštati u grad

<sup>17</sup> Bar. Jelčić, op. cit., str. 291-294.

<sup>18</sup> G. Ilić-Popov, *Ekološki porezi*, Savet projekta "Konstituisanje Srbije kao pravne države" i Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2000, str. 26.

samo vozače koji su participirali u troškovima izgradnje ulične, ili putne mreže), odnosno država je zainteresovana da takvim dobrima pojedinci imaju pristup nezavisno od njihove platežne sposobnosti.

Postoje dobra (usluge) koja istovremeno imaju karakteristike i javnih i privatnih dobara (usluga), i po pravilu se lokalno obezbeđuju. Tipičan primer mešovitog javnog dobra predstavlja protivpožarna zaštita. Kod obezbeđivanja mešovitih dobara potrebno je uzeti u obzir dve stvari: broj potrošača i teritoriju na kojoj se dobro obezbeđuje. Znači broj lica koja uživaju ova dobra je ograničen, tj. moguće je u određenim slučajevima uspostaviti rivalitet i/ili isključivost u potrošnji, čime jedno javno dobro dobija obeležja privatnog. Autoput mogu svi da koriste jer je javno dobro, ali ako na njemu postoji naplatna rampa, tada postoji mogućnost isključivanja iz upotrebe jer vozači koji ne žele da plate putarinu ne mogu da ga korsite, pa on gubi karakter javnog dobra i postaje privatno dobro.

Konačno, država interveniše tako što nameće korišćenje određenih dobara odnosno usluga pojedincima jer oni od toga imaju koristi. Reč je o tzv. meritornim dobrima (uslugama) čiji je koncept u ekonomskoj teoriji razvio R. Masgrave (Richard Musgrave)<sup>19</sup>. Na primer, obavezno korišćenje sigurnosnih pojaseva i obavezno osnovno obrazovanje predstavljaju tipične primere meritornih dobara odnosno usluga. U literaturi su brojna stanovišta koja smatraju da nije reč ni o čistim ni o nečistim a ni o mešovitim javnim dobrima, već o zaslužnim (meritorinim) javnim dobrima odnosno uslugama. Objašnjenje navedenog stava je u činjenici da pojedinci često ne deluju u korist svog interesa, čak ni onda kada raspolažu pouzdanim i tačnim informacijama. Čak i ako su u potpunosti informisani, potrošači mogu da donesu pogrešne odluke. Vozači se neće vezati iako znaju da vezivanje povećava šanse da se preživi u slučaju eventualnih nesreća. Država u ovim situacijama ne može da se zadovolji davanjem samo informacija, već mora aktivnije da interveniše.

Barbara Jelčić je u citiranim radovima navela četiri moguće kombinacije dve osnovne karakteristike dobara (nije moguće ograničiti njihovu upotrebu, tj. isključivost, i nije poželjno ograničenje njihove upotrebe, tj. kompatibilnost). Tako je došla do sledeće četiri vrste dobara i to:

1. isključivost plus nekompatibilnost daje privatna dobra koja se mogu ponuditi putem tržišta;
2. neisključivost plus kompatibilnost daje čista javna dobra;

<sup>19</sup> R. i P. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, fifth Edition, McGraw-Hill, New York, 1989, str. 57-58.

3. isključivost plus kompatibilnost daje mešovita dobra s naplatom i
4. neisključivost plus nekompatibilnost daje mešovita javna dobra koja imaju attribute zajedničkih dobara<sup>20</sup>.

Obezbeđivanje javnih dobara i usluga, budući da se zasniva na vantržišnim principima, dovodi do nekoliko specifičnih problema u njihovoj proizvodnji, kojih inače nema pri obezbeđivanju privatnih dobara. U daljem izlaganju skrenuće se pažnja na samo dva problema koji su veoma specifični: besplatni jahčač (besplatni korisnik ili slepi putnik, eng. *free rider*) i eksternalije (eng. *externalities*).

Slepi putnik, odnosno problem besplatnog korisnika jednostavno odražava važan problem podsticaja koji se javlja u vezi s javnim dobrima. Zašto da platim, može se zapitati neki pojedinac slabije ekonomske snage, neko dobro kada će ono u svakom slučaju biti obezbeđeno? Moj prilog (plaćanjem poreza) bi bio zanemarljiv i teško da bi promenio agregatnu ponudu. Ako bi svi ovako razmišljali, dobro svakako ne bi ni bilo obezbeđeno. To je jedan od argumenata za obezbeđivanje javnih dobara od strane države, budući da ona ima moć da natera ljude da daju svoj doprinos (kroz poreze).<sup>21</sup>

O eksternalijama se može govoriti kada se u obezbeđivanju jednog dobra (usluge) pojavljuju efekti koji pogađaju lica koja ne žele da plate za korist, odnosno štetu nastalu za njih kao posledica proizvodnje tog dobra (usluge). Značajno je da se čitav ovaj proces događa nezavisno od tržišta i deluje na lica koja nisu neposredni učesnici u tržišnoj razmeni.

Eksternalije nastaju i prilikom proizvodnje i prilikom potrošnje kako privatnih tako i javnih dobara. Eksternalije u potrošnji postoje kada jedan subjekat svojom potrošnjom donosi korist ili štetu drugom licu, a pri tome nema dodatnih troškova za samog potrošača, odnosno to drugo lice, zbog čega se ovi troškovi ne uključuju u tržišnu cenu određenog dobra (usluge). Eksternalije u proizvodnji postoje kada proizvođač svojom aktivnošću (proizvodnjom) stvara korist ili štetu za neko treće lice, a ne i za lice kome prodaje svoj proizvod (uslugu). I u ovom slučaju dodatni troškovi nisu uključeni u tržišnu cenu proizvoda (usluge).

Problem rešavanja tzv. eksternalija, situacije koja se javlja kada se koristi od jednog privatnog dobra ne mogu "individualizovati", već se prenose na treća lica koja nisu spremna da za to bilo šta plate (na primer, vakcinisanje jednog de-

<sup>20</sup> Bar. Jelčić, op. cit., str. 296-297.

<sup>21</sup> J. Stiglitz, op. cit., str. 132.

teta protiv zarazne bolesti čini korist i ostalima, jer se smanjuje rizik da i oni obole), država će rešiti tako što će dati subvenciju licu koje preduzima aktivnosti iz kojih proizilaze eksterne koristi (vakcinisanom koji je platio vakcinu). U praksi se mogu javiti i eksterni troškovi, troškovi kojima su izložena treća lica usled neke aktivnosti određenog pojedinca (na primer, troškovi koje okolini stvara fabrika - zagađivač). U tom slučaju bi država mogla da uvede posebnu dažbinu koju bi zagađivač morao do platiti<sup>22</sup>.

Prisustvo javnog sektora u tržišnim privredama svedoči da su one danas u osnovi mešovite. Bazirane su na privatnom sektoru, ali uz veće ili manje učešće javnog sektora. Intervencija države nužna je i, prema tome, prisutna. Iz toga proističe da javne finansije pored čisto fiskalne funkcije (prikupljanje javnih prihoda za finansiranje javnih rashoda) imaju i brojne nefiskalne funkcije. Među njima valja posebno apostrofirati sledeće tri, prevashodno ekonomske, funkcije: (1) alokativnu funkciju koja se ogleda u tome što se kroz prikupljanje potrebnih sredstava i obezbeđivanje javnih dobara sprovodi usmeravanje ekonomskih aktivnosti iz privatnog u javni i zatim ponovo u privatni sektor, (2) distributivnu funkciju koja se ogleda u tome što država, uzimajući s jedne strane sredstva iz sektora privatne privrede i obezbeđujući, s druge strane, javna dobra, vrši preraspodelu dohotka i imovine u skladu s modelom pravične raspodele kako ga društvo u tom trenutku shvata i (3) stabilizacionu funkciju koja se ogleda u tome što se javni prihodi i javni rashodi u državnom budžetu koriste tako da se obezbede, koliko god je to moguće, visoka zaposlenost, stabilnost cena, odgovarajuća stopa ekonomskog rasta i uravnotežen platni bilans<sup>23</sup>.

Realizacija navedenih ekonomskih funkcija stvara konflikte, jer su ciljevi koji su u njima sadržani često međusobno protivrečni. Stoga je politiku javnih finansija potrebno koncipirati tako da se ostvare optimalne kombinacije navedenih ciljeva.

Na kraju ovog dela o javnim dobrima treba navesti njihovu još jednu moguću podelu. Polaznici od toga da javna dobra imaju različite kapacitete, odnosno da ih mogu obezbeđivati razni nivoi vlasti, mogu se razlikovati: (1) lokalna javna dobra, (2) regionalna javna dobra, (3) državna javna dobra, (4) međunarodna javna dobra i (5) globalna javna dobra. Opšte je pravilo da onaj nivo vlasti koji poseduje najbolje informacije o određenim javnim dobrima treba da učini sve da ta javna dobra obezbedi.

<sup>22</sup> D. Popović, op. cit., str. 9.

<sup>23</sup> R. Musgrave, op. cit., str. 4-5.

### 3.3. NAČELA JAVNIH RASHODA

Činjenica da se značajan deo stvorenog društvenog proizvoda zemlje koristi za podmirivanje javnih rashoda nalaže potrebu definisanja određenih načela, principa<sup>24</sup>, kanona<sup>25</sup>, pravila<sup>26</sup> javnih rashoda. Zahtev za utvrđivanje odgovarajućih modaliteta i ponašanja pri trošenju javnih prihoda ne samo da je opravdan, već i nužan kako bi se prikupljena sredstva što racionalnije i efektivnije koristila. Zbog toga se u finansijskoj teoriji formulišu određena načela kojih se valja pridržavati pri realizaciji javnih rashoda, kako bi prikupljeni prihodi za njihovo podmirivanje bili što optimalnije iskorišćeni<sup>27</sup>.

Prema tome, da bi se problematika javnih rashoda regulisala na manje-više prihvatljiv i na zajedničkim osnovama utvrđen način potrebno je da u javnim finansijama postoje definisana načela koja se poštuju kada je u pitanju trošenje javnih sredstava. Osnovna ideja koja je u fundamentu načela javnih rashoda jeste zahtev za racionalnim trošenjem javnih sredstava.

Još uvek su u važnosti i primeni sledeća tri velika, klasična, načela: (1) načelo opšteg interesa, (2) načelo štednje i (3) načelo umerenosti i proporcionalnosti. Mora se reći da pojedini autori ovim načelima dodaju i neka druga: (1) načelo skladne strukture zadovoljenja potreba, (2) načelo autonomnosti i (3) načelo demokratičnosti (M. Trklja), (4) načelo izvora sredstava i načelo podudarnosti prihoda i rashoda (Bar. Jelčić).

Na prvom mestu se ističe zahtev da javni rashodi treba da služe ostvarivanju isključivo opšteg interesa. Negativno rečeno, javni rashodi se ne smeju koristiti za podmirivanje ličnih potreba. Javni interes treba da bude ispred interesa pojedinca. Znači, javni rashodi služe prvenstveno za pokrivanje potreba koje su u interesu društva kao celine.

Načelo štednje predstavlja jedno od osnovnih načela javnih finansija. I danas ima veliku važnost, posebno u uslovima prenapregnute javne potrošnje. Praktična eksplikacija ovog načela nikako ne znači štednju u smislu smanjivanja sredstava, već težnju da se sa što manje sredstava postignu što veći efekti. Potrebno je posebno naglasiti da u nekim slučajevima isuviše veliko smanjenje

<sup>24</sup> Ovaj termin koristi Bar. Jelčić, op. cit., str. 360.

<sup>25</sup> Ovaj termin koristi J. Lovčević, op. cit., str. 38. J. Lovčević koristi i termin načela.

<sup>26</sup> Termin pravilo, kao i termin postulat koristi M. Trklja, op. cit., str. 49. Isti termini se nalaze i u zajedničkom radu A. Milojević i M. Trklja, op. cit., str. 77-78.

<sup>27</sup> Bar. Jelčić, op. cit., str. 360.

sredstava može da prouzrokuje više štete nego koristi, s obzirom na to da može da dovede u pitanje funkcionisanje određene javne službe.

Kada se istakne načelo umerenosti javnih rashoda, onda to znači da javni rashodi treba da budu visoki koliko i javni prihodi, odnosno da se finansiraju iz društvenog proizvoda, a ne iz imovine ili na račun budućih generacija. Ovaj princip zagovara i pravilo proporcionalnosti u trošenju javnih rashoda ne samo u odnosu na društveni proizvod, već i između pojedinih javnih rashoda, odnosno da se pojedine javne potrebe moraju zadovoljavati srazmerno mogućnostima. Nije prihvatljivo da se jedan krug javnih potreba zanemaruje na račun drugih. U principu, restrikcije treba sprovesti linearno.

### 3.4. POKRIĆE JAVNIH RASHODA

Problemu pokrića javnih rashoda u teoriji javnih finansija uvek se poklanjala posebna pažnja. Zapravo, ovaj problem postavlja i apostrofira činjenica da javni rashodi mogu da budu redovni i vanredni.

Klasična teorija je imala dosta jednostavne i jedinstvene odgovore na pitanje kako pokriti redovne, a kako vanredne javne rashode. Naime, redovni javni rashodi se pokrivaju redovnim javnim prihodima, dok vanredne javne rashode valja pokrivati isključivo vanrednim javnim prihodima (javnim zajmovima, vanrednim porezima, ili inostranom pomoći). Dileme, međutim, nastaju s korišćenjem javnih zajmova kao izvora dodatnih (vanrednih) sredstava za pokrivanje vanrednih javnih rashoda. Korišćenje zajmova za pokrivanje javnih rashoda znači olakšavanje položaja sadašnjih generacija na račun budućih, pa stoga, prema mišljenju klasične teorije javnih finansija, treba praviti razlike među vanrednim javnim rashodima i izvorima za njihovo pokrivanje. Ako je reč o vanrednom javnom rashodu koji će u perspektivi odbacivati neki prihod (neka privredna investicija, na primer) onda se može koristiti javni zajam za njihovo pokrivanje. U protivnom, ako je reč o vanrednom javnom rashodu koji u perspektivi neće davati nikakve prihode (na primer saniranje posledica neke elementarne nepogode), onda nema opravdanja da se koriste javni zajmovi za njihovo pokrivanje.

Klasična teorija javnih finansija, znači, ne preporučuje korišćenje javnih zajmova za pokrivanje ni redovnih, niti nerentabilnih vanrednih javnih rashoda<sup>28</sup>. To praktično znači da država ne bi smela da koristi javni zajam za pokriće deficita u periodima krize i stagnacije. Prema klasičnoj finansijskoj teoriji za

<sup>28</sup> J. Lovčević, op. cit., str. 47, M. Trklja, op. cit., str. 56-57 i A. Perić, op. cit., str. 175-176.

pokriće vanrednih javnih rashoda u toj situaciji država ima samo dve mogućnosti: da poveća javne prihode, ili da smanji javne rashode.

Savremena gledanja na pokriće javnih rashoda su nešto drugačija. Za pokriće vanrednih javnih rashoda savremena finansijska teorija predlaže da se koriste kako vanredni javni prihodi (porezi i slično), tako i javni zajmovi. Nije sporno i logično da se u uslovima privrednog razvoja nastali vanredni javni rashodi pokrivaju vanrednim porezima, ali i javnim zajmovima.

Situacija je nešto drugačija ako se pojave vanredni javni rashodi, a privreda zemlje je u recesiji ili stagnaciji. Tada se obično nema dovoljno prostora da se uvede vanredni javni prihodi (porezi). U takvim situacijama privredu treba pokrenuti baš uvećanim javnim rashodima, ali njih treba finansirati javnim zajmovima. Ovo posebno treba napomenuti ako su u pitanju veći investicioni poduhvati i to uvođenjem srednjoročnih ili dugoročnih javnih zajmova<sup>29</sup>.

Nepovoljan metod pokrivanja javnih rashoda je primarna emisija. Ona, zapravo, predstavlja zaduživanje države kod centralne, emisione, banke. Na taj način se povećava novčana masa iznad realnog pokrića u društvenom proizvodu, što po pravilu predstavlja generator inflacije. Zaduzivanje kod poslovnih banaka (izdavanjem obveznica) u uslovima njihove nelikvidnosti takođe će se, u kraćem ili dužem vremenskom periodu, delom ili u celini, konačno efektuirati kao primarna emisija.

Pokriće javnih rashoda primarnom emisijom i putem izdavanja obveznica na opisani način predstavlja metod deficitarnog finansiranja, odnosno metod pokrivanja javnih rashoda koji su znatno iznad mogućnosti ostvarenja javnih prihoda. Umesto da se javni rashodi pokrivaju iz javnih prihoda, oni se pokrivaju štampanjem novca. Takvo pokrivanje javnih rashoda, odnosno deficitno finansiranje, dalje ubrzava inflaciju. Zbog toga takvo pokrivanje javnih rashoda treba izbegavati, odnosno eliminisati.

### 3.5. STRUKTURA JAVNIH RASHODA

Primenom raznovrsnih instrumenata preraspodele društvenog proizvoda, među kojima posebno mesto zauzimaju sistem javnih rashoda i sistem razvijenih finansijskih institucija, finansiraju se brojne javne potrebe za čije su izvršenje nadležni, odnosno odgovorni, brojni državni organi, organizacije i tela.

<sup>29</sup> M. Trklja, op. cit., str. 58.

Posmatranjem javnih rashoda sa aspekta svrhe koja se ostvaruje njihovim trošenjem omogućuje se: (1) pregled javnih rashoda po važnosti i (2) lakše se uočavaju razlozi koji doprimose njihovom povećanju<sup>30</sup>. Uobičajeno je da se u savremenim uslovima, na osnovu navedenih kriterijuma, sačini sledeća struktura javnih rashoda: (1) rashodi državne uprave (uključujući i rashod unutrašnje bezbednosti), (2) rashodi za narodnu odbranu (vojni rashodi), (3) rashodi sudstva, tužilaštva i pravobranilaštva, (4) rashodi za obrazovanje, (5) rashodi za kulturu, fizičku kulturu, sport i slično, (6) rashodi za naučnoistraživački rad, (7) rashodi namenjeni za ekološke svrhe, (8) rashodi za ekonomske intervencije i investicije, (9) rashodi socijalne sigurnosti stanovništva i (10) razni i nepomenuti javni rashodi.

Rashodi državne uprave uključuju kako lične, tako i materijalne rashode namenjene finansiranju delatnosti i rada državnog aparata (skupštinska, zakonodavna i izvršna vlast) na svim nivoima društveno-političke organizovanosti. Ovi javni rashodi uključuju i ne male rashode namenjene organima unutrašnje bezbednosti (policija). U zavisnosti od stepena razvijenosti demokratskih institucija u državi, a posebno od toga kako je država organizovana (federativno ili unitarno, više ili manje (de)centralizovano), visina rashoda može u velikoj meri da varira. Ovo je, inače, klasičan administrativni javni rashod koji često najviše "bode oči", iako bilansno obično nije značajan.

Rashodi namenjeni odbrani, spoljašnjoj bezbednosti (vojni rashodi), u velikoj meri su pod uticajem međunarodnih odnosa i kretanja u svetu. Inače, u najvećem broju zemalja ova vrsta javnih rashoda predstavlja značajan deo ukupnih javnih rashoda, iako se često njihov stvarni bilansni značaj prikriva ("vojna tajna"). Mora se reći da postoje dileme oko ocene uticaja ovih javnih rashoda na ukupna priredna kretanja. Ima stanovišta da su vojni rashodi u pojedinim zemljama i u pojedinim periodima veoma značajni za privredni razvoj, bilo direktno (angažuju privredne kapacitete, smanjuju nezaposlenost, razvijaju infrastrukturu i slično), ili indirektno (kroz razvoj nauke i tehnike i implementaciju njihovih dostignuća i slično).

Nije mali broj teoretičara koji promovišu tezu o ratu (i pripremama za rat) kao značajnom generatoru (pokretaču) privrednog razvoja.

U savremenim državama rashodi obrazovanja, takođe, spadaju u red javnih rashoda koji su bilansno vrlo značajni. U savremenom svetu odavno je prihvaćeno stanovište da podizanje nivoa obrazovanja i kvalifikacione strukture stanovništva ima direktne uticaje na ukupni ekonomski i socijalni razvoj. Na osnovu toga, jasno je da ovi javni rashodi spadaju u red javnih rashoda koji su, posebno u decenijama posle Drugog svetskog rata, imali izraženu dinamiku rasta.

<sup>30</sup> V. Bjelica, B. Raičević, S. Radmilović, B. Babić i M. Radičić, op. cit., str. 212-213.

Rashodi namenjeni kulturi, fizičkoj kulturi i sportu, razonodi, rekreaciji i slično, kao i rashodi namenjeni obrazovanju, imaju, takođe, izražen direktan uticaj na ukupni ekonomski i socijalni razvoj zemlje. Njihova dinamika je u posmatranom periodu izražena, iako nemaju veći bilansni značaj.

Iako su rashodi namenjeni naučnoistraživačkom radu bilansno skromni po svom ukupnom obimu, između ostalog i stoga što se finansiranje naučnoistraživačkog rada vrši i iz drugih izvora, a ne samo iz budžeta, sve savremene države vode računa da fundamentalna naučna istraživanja budu organizovana i da se pomaže njihova implementacija. Nije sporno, da primena dostignuća nauke i tehnike direktno utiče na ukupan privredni i socijalni razvoj savremene zemlje.

Rashodi namenjeni ekološkim potrebama su među najmlađim javnim rashodima, ali i među javnim rashodima koji imaju najizrazitiju dinamiku rasta. Rashodi namenjeni zaštiti vode, vazduha i zemlje od zagađenja, kao i rashodi namenjeni smanjenju radijacije i buke su u mnogim slučajevima postali "internacionalni" javni rashodi. U mnogim zemljama se preduzimaju konkretne mere (često i međudržavno i međunarodno organizovane) da bi se što bolje zaštitila čovekova životna i radna sredina. Pored toga, ovi javni rashodi treba da obezbede: (1) dovoljnu količinu pijaće vode, (2) zaštitu mnogih vrsta životinjskog i biljnog sveta, (3) dovoljno zdrave hrane i (4) sprečavanje narušavanja prirodne ravnoteže.

Rashodi za ekonomske intervencije i investicije, kao i oni u socijalnoj sferi, u velikoj meri su vezani za povećanu ulogu savremene države u ekonomskom i socijalnom životu. Reč je o brojnim oblicima posredne i neposredne državne intervencije u širokom spektru ekonomskih i socijalnih ciljeva. Raznim merama sistema i politike javnih rashoda i javnih prihoda država može da utiče na uslove privređivanja, povećanje izvoza i smanjenje uvoza, brži razvoj pojedinih grana privrede, odnosno područja, promenu privredne strukture, realizaciju makroekonomskih programa stabilizacije u slučajevima privredne stagnacije ili recesije, ili bilo kojih drugih oblika privrednih i socijalnih poremećaja i slično.

Rashodi namenjeni socijalnoj sigurnosti stanovništva su među bilansno najznačajnijim javnim rashodima u većini savremenih država. Reč je, zapravo, o dve vrste socijalne sigurnosti stanovništva savremene države. Prvo, reč je o segmentu socijalnog osiguranja, kako onom obaveznom tako i onom dobrovoljnom i dopunskom, koje obuhvata tri vrste socijalnog osiguranja: (1) penzijsko i invalidsko osiguranje, (2) zdravstveno osiguranje i (3) osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Drugo, reč je o raznim oblicima socijalne zaštite svih kategorija stanovništva koje iz raznih razloga nisu u poziciji da sebi obezbede odgovarajuću egzistenciju (minimum egzistencije, veoma različit od zemlje do zemlje).

Reč je o klasičnoj zaštiti siromašnih, odnosno za rad nesposobnih kategorija stanovništva, koji ne mogu da ostvare socijalnu i ekonomsku sigurnost, ili je ostvaruju u nedovoljnom obimu, po osnovu zaposlenosti, odnosno socijalnog osiguranja. U ovu kategoriju mogu da se uključe i rashodi namenjeni socijalnom zbrinjavanju starih i bolesnih, pomoć porodicama s većim brojem dece, ali i rashodi namenjeni sanaciji posledica elementarnih nepogoda i nesreća.

Postoje brojne vrste ovde nepomenutih javnih rashoda koje poznaje savremena država, a koji po svom obimu u pojedinim državama i u pojedinim periodima ne moraju da budu bilansno relativno manje značajni od pomenutih. Ova grupa javnih rashoda je, pored toga što je raznovrsna i raznorodna, vrlo fluidna. U ovu grupu svakako treba svrstati i rashode po osnovu pružanja pomoći drugim državama i narodima, otplate javnih dugova, domaćih ili inostranih, izgradnju stanova za siromašne kategorije stanovništva, uređenje gradskog građevinskog zemljišta, članarine brojnim međunarodnim institucijama i organizacijama, pomaganje izbeglim i raseljenim licima i slično.

Na kraju ovog dela rada valja prikazati neke konkretne podatke o strukturi javnih rashoda. Iako postoje brojni metodološki problemi, u nastavku se daju tabelarni pregledi javnih rashoda u SAD i u Srbiji.

**Tabela 3. Struktura javnih rashoda u SAD 1902-1985. godina**

- u% GDP

Rashod/godina	1902.	1940.	1960.	1985.
Obrana	1,5	2,1	10,3	6,4
Socijalno osiguranje	0,5	2,5	4,9	13,1
Obrazovanje	1,3	2,8	3,7	5,2
Socijalna zaštita	0,9	1,0	1,3	1,2
Ekonomski razvoj	1,0	5,4	3,3	2,9
Saobraćaj	1,0	2,6	2,0	1,5
Državna uprava	0,9	0,7	1,5	1,2
Kamate	0,5	1,6	1,5	3,4
Spoljni odnosi pomoć	Skromno, manje od 0,05	Skromno, manje od 0,05	0,4	0,3
Razno	0,7	4,5	1,3	2,6
Civilni sektor	5,8	15,5	16,7	28,5
Ukupno	7,3	17,6	27,0	34,9

Izvor: R. i P. Musgrave, *Public Finance in the Theory and Practice*, fifth Edition, McGraw-Hill, 1989, str. 119.

Navešće se, takođe, i struktura federalnog budžeta SAD za 2005. i 2006. godinu kako bi se upotpunila slika o strukturi javnih rashoda u ekonomski najjačoj državi sveta, ali i da bi se uočili i neki osnovni podaci o obimu sredstava koja prolaze kroz federalni budžet SAD.

**Tabela 4. Federalni budžet SAD u 2005. i 2006. godini**

Rashod/godina	2005. god. – iznosi u mlrd \$	2005. godina – struktura	2006. god. – iznosi u mlrd \$	2006. godina – struktura
Penzije	51,5	20,9	54,0	21,0
Obrana	400,1	16,2	419,3	16,3
Mediker <sup>31</sup>	290	11,7	340	13,3
Medikejd	194	7,8	199	7,7
Obrazovanje	56,6	2,3	56	2,1
Bezbednost	31,8	1,3	34,2	1,3
Veterani	30,6	1,2	31,3	1,2
Spoljni poslovi i pomoć	27,5	1,1	31,8	1,2
Energija	23,9	0,9	23,4	0,9
Poljoprivreda	21,4	0,9	19,4	0,8
Pravda	20,2	0,8	19,1	0,8
NASA	16,1	0,7	16,5	0,7
Transport	12,7	0,5	11,8	0,5
Ekološki rashodi	8	0,3	7,6	0,3
Trgovina	6,3	0,2	9,4	0,4
Ostali rashodi <sup>32</sup>	824,8	33,3	809,2	31,5
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>2.479</b>	<b>100,0</b>	<b>2.568</b>	<b>100,0</b>
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>2.053</b>		<b>2.178</b>	
<b>Deficit</b>	<b>-427</b>		<b>-390</b>	

Izvor: Kancelarija za budžet, prema listu Politika, 12. februar 2005. godine, Beograd.

<sup>31</sup> Mediker (eng. *Medicare*) program obezbeđuje zdravstvenu zaštitu osobama starijim od 65 godina, a Medikejd (eng. *Medicaid*) program obezbeđuje zdravstvenu zaštitu za siromašne. Oba programa su uvedena 1966. godine u sklopu programa "Rat siromaštvu" koji je objavio predsednik L. Džonson (eng. L. Johnson). Ne treba trošiti reči pa reći da finansijski teret oba programa osetno pogađa poreske obveznike u SAD i da je do sada bilo već nekoliko pokušaja njegovog reformisanja, ali bez dovoljno uspeha. Ukoliko se ništa ne preduzme očekuje se da rashodi za ova dva programa koji su 1996. godine činili oko 3,9% GDP SAD u 2050. godini čine oko 14% (J. Stiglitz, op. cit., str. 307).

<sup>32</sup> Kategorija "ostali rashodi" obuhvata jednu izuzetno veliku skupinu raznovrsnih oblika javnog trošenja iz federalnog budžeta SAD, čiji je pojedinačni obim, po pravilu, manji od 0,01% budžeta.

Obe tabele pokazuju da je u SAD najvažniji i najveći javni rashod onaj namenjen odbrani. On, kao što se vidi, prema obe tabele čini između 20% i 40% ukupnih javnih rashoda u SAD. Naravno, i u okviru drugih rashodnih stavki nalaze se prikriveni rashodi namenjeni odbrani (NASA, veterani, pravda i slično).

Takođe, valja se zamisliti i nad veličinom javnih rashoda SAD. Tako, planirani rashodi u SAD u fiskalnoj 2006. godini iznose oko 130-140 GDP-ija Srbije u 2004. godini!

Nažalost, nije moguće dati odgovarajuću, metodološki uporedivu tabelu za Srbiju. Uprkos tim i takvim manjkavostima, navode se podaci kojima se raspolaže.

**Tabela 5. Rashodi budžeta Srbije u 2003. i 2004. godini**

Rashod/godina	2003. godina – iznosi u mil. din.	2003. godina – struktura	2004. godina – iznosi u mil. din.	2004. godina – struktura
Za zaposlene	58.224	19,1	69.970	19,7
Roba i usluge	16.759	5,5	16.913	4,8
Otplata kamata	10.978	3,6	13.409	3,8
Subvencije	29.747	9,7	34.470	9,7
Donacije i transferi	113.581	37,2	148.458	41,7
Prava iz socijalnog osiguranja	31.773	10,4	32.567	9,1
Ostali rashodi	4.152	1,4	3.840	1,1
Otplata glavnice	18.923	6,2	18.991	5,3
Nabavka imovine	9.100	3,0	1.783	0,5
Ostalo	11.569	3,9	15.522	4,3
<b>Ukupno</b>	<b>304.806</b>	<b>100,0</b>	<b>355.923</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Bilten javnih finansija, Republika Srbija, Ministarstvo finansija, broj za mesec januar 2005, str. 10-11, Beograd.

U strukturi rashoda budžeta Republike za posmatrane dve godine dominiraju transferi fondovima socijalnog osiguranja, posebno fondu penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih, oko 40% ukupnih rashoda budžeta. Na drugom

mestu su rashodi za zaposlene sa oko 30% (rashodi za zaposlene i rashodi za prava iz socijalnog osiguranja), a zatim sve ostale rashodne stavke, među kojima se ističe samo stavka namenjena otplati glavnice koja, uzeta zajedno sa otplatama kamata, čini oko 10% budžeta Republike u posmatrane dve godine. Sve ostale stavke rashoda budžeta su, prema ovoj strukturi, relativno i apsolutno zanemarive.

### 3.6. EFEKTI (UČINCI) JAVNIH RASHODA

Savremena finansijska nauka sve više pažnje posvećuje efektima koje javni rashodi ostvaruju na ekonomski i socijalni život. Kao što je već napomenuto, za razliku od ranijih shvatanja o javnim rashodima, kada su oni smatrani neproaktivnim, u savremenim uslovima javni rashodi postaju važan instrument kojim se deluje na ekonomsko-politička i socijalna zbivanja.

Međutim, ako se smatra da nije sporno postojanje efekata koje prouzrokuju javni rashodi, valja istaći da ne postoji jedinstveno gledište o tome koji se to efekti mogu postići putem javnih rashoda. Istorijski posmatrano, pojavile su se dve osnovne koncepcije, s obzirom na efekte javnih rashoda: (1) koncepcija o neutralnim javnim rashodima i (2) koncepcija o aktivnim javnim rashodima. Znači, govoriti o efektima javnih rashoda znači govoriti o aktivnim, odnosno o neutralnim javnim rashodima<sup>33</sup>.

(1) Shvatanje o neutralnim javnim rashodima nastalo je u okviru klasične građanske finansijske teorije prema kojoj javni rashodi imaju neutralno dejstvo na privredna i socijalna kretanja. U pozadini ove teorije je *via facti* stav o nemešanju države u ekonomski i socijalni razvoj, odnosno o potrebi da javni rashodi budu što niži.

(2) Nasuprot tome, koncepcija o aktivnim javnim rashodima koja je nastala i razvijala se u periodu pred, a posebno posle Drugog svetskog rata, pred-

<sup>33</sup> B. Raičević i D. Pavlović, op. cit., str. 9 i D. Tomljanović, op. cit., str. 61. Interesantno je da se o efektima javnih rashoda eksplicitno ne izjašnjavaju ni B. Jelčić (ali razmatra probleme *efikasnosti* javnih rashoda), kao ni M. Trklja. A. Perić čak navodi tri koncepcije: (1) koncepciju neutralnih javnih rashoda, (2) koncepciju aktivnih javnih rashoda i (3) koncepciju angažovanih društvenih rashoda (op. cit., str. 75-79). O njima se, međutim, veoma deciderano izjašnjava Bar. Jelčić (op. cit., str. 363-369) i ističe da se "efekti (učinci) javnih rashoda manifestuju na razne načine u raznim područjima društveno-ekonomskog i političkog života zemlje, pri čemu intenzitet i kvalitet ovih efekata zavisi od konjunkturnih kretanja i strukture privrede". Inače, ona nije pristalica podele na dve koncepcije o aktivnim i neutralnim javnim rashodima, smatrajući da i jedni i drugi "utiču na proizvodnju, raspodelu i potrošnju dobara i usluga".

stavlja sastavni deo tzv. funkcionalnih finansija. Zastupnici koncepcije o aktivnim javnim rashodima stavljaju akcenat na ekonomsko-politička i socijalna dejstva javnih rashoda. Suština je u aktivnoj ulozi države i njenom ekonomskom i socijalno-političkom intervencionizmu.

Efekti koji se postižu preko javnih rashoda vrlo su brojni i veoma različiti. Naročito se u poslednje vreme širi spektar efekata koji se postižu putem javnih rashoda. *Grosso modo*, može se govoriti o efektima koji se postižu u strukturnoj privredi i o efektima koji se postižu i ostvaruju u privredi koja je u konjunkturi. U oba slučaja efekti javnih rashoda se ogledaju u povećanju društvenog proizvoda.

Pri oceni efekata javnih rashoda koji se postižu u *strukturnoj* privredi valja početi sa eksplikacijom tzv. teorije filtera.

Stanovište savremene teorije javnih rashoda je da oni ne mogu da se posmatraju odvojeno od javnih prihoda. Da bi se tačno uočilo i ocenilo dejstvo javnih rashoda na privredu treba staviti "naspram prirode prihoda umanjenih porezom prirodu prihoda koje je rashod stvorio"<sup>34</sup>. Zapravo, finansijski sistem savremene države treba posmatrati kao jedan džinovski filter koji porezima i drugim javnim приходima uzima finansijska sredstva iz privrede i od stanovništva i preko rashoda ih vraća privredi i stanovništvu. Država, znači, troši sredstva po jedinaca (privrednih subjekata i stanovništva), ali ne kao što bi to oni činili. Na ovaj način država aktivno utiče i na proizvodnju i na raspodelu, a i na potrošnju.

Jedna od postojećih podela javnih rashoda jeste podela na aktivne i neutralne javne rashode. Aktivni javni rashodi su oni koji menjaju privrednu i socijalnu strukturu države. Neutralni bi bili oni koji to ne čine<sup>35</sup>. Tako posmatrano, može se postaviti pitanje da li uopšte ima javnih rashoda (potrošnje) koji ne vrše bilo kakav uticaj na privredni i socijalni razvoj zemlje. Teško da odgovor na ovo pitanje može da bude pozitivan. Međutim, činjenica je da je dejstvo nekih javnih rashoda veće, a nekih manje. Od ukupne mase javnih rashoda neutralnim javnim rashodima bismo mogli smatrati sledeće: rashode za pravosuđe, upravu, unutrašnju bezbednost i njima slične javne rashode. Svi ostali javni rashodi su, u većoj ili manjoj meri, po svom dejstvu aktivni, odnosno imaju više ili manje značajan uticaj na privredni i socijalni razvoj zemlje i na povećanje njene ekonomske snage.

<sup>34</sup> Misao H. Lofenbürzera (fran. H. Laufenburger), poznatog francuskog teoretičara javnih finansija, citirana prema J. Lovčeviću, op. cit., str. 46.

<sup>35</sup> J. Lovčević, op. cit., str. 47.

Značajan je uticaj javnih rashoda na proizvodnju. Ovaj uticaj se realizuje neposredno ili posredno. Neposredan uticaj javnih rashoda se ogleda u podizanju i stvaranju proizvodnih i drugih kapaciteta, u ulaganjima u državna i javna proizvodna preduzeća i slično. Nasuprot tome, mnogostruki posredni uticaji javnih rashoda na proizvodnju realizuju se preko dejstva javnih rashoda ostvarenih u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i drugo.

Specifičan ugao ocenjivanja uticaja javnih rashoda uočava se posmatranjem kategorije transfernih javnih rashoda. Kao što je rečeno, osnovna funkcija transfernih javnih rashoda jeste raspodela i preraspodela društvenog proizvoda.

Uticaj transfernih javnih rashoda realizuje se preko ekonomskih i socijalnih subvencija. Ekonomske subvencije se javljaju u brojnim formama i mogu, u suštini, da budu direktne i indirektno. Klasičan primer direktne ekonomske subvencije jeste subvencionisanje cene proizvoda i usluga (cena poljoprivrednih proizvoda, odnosno komunalnih usluga). Direktne subvencije u korist potrošača su i premije i regresije (povlastice za godišnji odmor, na primer).

Indirektno ekonomske subvencije postoje onda kada se jedan broj potencijalnih poreskih obveznika oslobodi plaćanja poreza, ili im se umanje poreske obaveze (niža poreska stopa ili osnovica, na primer izvoznici, jer se želi subvencionisanje izvoza).

Socijalne subvencije takođe mogu da budu direktne i indirektno i imaju za cilj, za razliku od ekonomskih subvencija, da poprave ukupnu, odnosno pojedinačnu socijalnu sliku (stvaranje tzv. države blagostanja).

Za razliku od razmatranja i ocenjivanja efekata javnih rashoda u strukturalnoj privredi, postoji potreba da se razmotre i ocene efekti javnih rashoda u privredi koja je u *konjunkturi*. U ovom slučaju reč je, *via facti*, o tri vrste efekata javnih rashoda: (1) efekat multiplikatora, (2) efekat podmazujuće pumpe (eng. *pump priming policy*) i (3) efekat akceleratora.

(1) Mnogo i često elaborirana i u praksi primenjivana teorija multiplikatora (Nju Dil /eng. *New Deal*/ u SAD tridesetih godina prošlog veka, ili veći javni radovi<sup>36</sup>) koristi se u situaciji kada stagnacija, recesija, ili stagflacija prete da poremete normalne privredne tokove. Takođe, ima mesta da se ova teorija primeni i u situaciji postojanja jednostavne potrebe za bržim privrednim razvojem. Prema teoriji multiplikatora država, da bi neutralisala nepovoljne tokove, treba trajno da angažuje značajna sredstva u nove javne rashode, i to posebno u

<sup>36</sup> Ima prostora za razmišljanje da su i naše nekadašnje omladinske i druge radne akcije, svojevrsni oblici javnih radova, imale *de facto* efekat multiplikatora, a da se toga tada nije bilo svesno.

dugoročne privredne i, po pravilu, nerobne investicije. Jasno je da se ovom intervencijom želi pomoći ponovno uspostavljanje ravnoteže između ponude i tražnje, odnosno krajnji cilj je vraćanje izgubljene globalne ravnoteže.

(2) Pump priming policy, za razliku od teorije multiplikatora, ima mnogo skromniji cilj i zadatak. Naime, ovom intervencijom država, uz pomoć javnih rashoda, pokušava da na kratak rok podrži ("podmaže") aktivnost manjeg broja privrednih subjekata kako bi oni svojom povećanom aktivnošću dali podsticaj da druge poremećene odnose ipak reši tržište.

(3) Teorija akceleratora ima zadatak da, preko relativno i apsolutno ograničene mase javnih rashoda ubrza određene privredne aktivnosti državnim direktnom intervencijom. Dok multiplikator deluje na povećanje *tražnje*, politika akceleratora utiče na povećanje *ponude*. Teorija je predložila, a praksa potvrdila, da najpre treba primeniti politiku akceleratora, a posle politiku multiplikatora.

### 3.7. EFIKASNOST I RACIONALNOST JAVNIH RASHODA

Dok se u individualnom sektoru ekonomski učinci najbolje izražavaju pokazateljima rentabilnosti, vrednosti preduzeća i postignutom pozicijom na tržištu, učinke u javnom sektoru najbolje iskazuju tri "E" -ekonomičnost, efikasnost i efektivnost (eng. *Economy, Efficiency and Effectiveness*). Ovako posmatrano, sa aspekta javnog sektora, navedeni termini označavaju kako sledi: ekonomičnost znači da se potrebna sredstva pribave i koriste sa što manje troškova, efikasnost izražava nivo izdataka po jedinici rashoda a efektivnost predstavlja rezultat koji je ostvaren korišćenjem raspoloživih sredstava odnosno povećano blagostanje konkretnom javnom uslugom. Naravno, tri "E" je teško meriti, ali se u svakom slučaju preduzimaju mere kako bi se oni u praksi primenili. Na to posebno primorava, kao što je napred navedeno, povećano fiskalno opterećenje prisutno u svim savremenim državama.

Porast javnih rashoda, praćen povećanim poreskim opterećenjem, pored ostalog provocira potrebu za planiranjem javnih rashoda kako bi se podigla efikasnost i racionalnost njihovog trošenja. Tim zahtevima u trošenju javnih rashoda nije moguće udovoljiti primenom jednogodišnjeg budžeta sa njegovim kratkim karakteristikama i procedurama. Posebno se smatra da je jednogodišnjost budžeta osnovni limitirajući element efikasnijeg i racionalnijeg trošenja javnih rashoda, iz čega proističu i svi ostali njegovi nedostaci. Princip jednogodišnjosti budžeta, koji se manifestuje u nemogućnosti da se neutrošena sredstva prenesu u iduću godinu, nagnaće korisnika da sva odobrena sredstva i utroši, čak i neracionalno i nepotrebno, kako bi sebe obezbedio od nepovoljnih efekata koji se

ogledaju u smanjenja sredstava za tu, ali i za iduće godine. Jer, sredstva koja je korisnik iskoristio (makar i neracionalno i nepotrebno) prethodnih godina, obično su mera za odobravanje sredstava u tekućoj i narednim godinama.

Ovaj, ali i drugi razlozi, su jedno od polazišta za reformu sistema budžetiranja sa aspekta povećanja efikasnosti i racionalnosti trošenja javnih rashoda. Potreba da se poveže kratkoročno budžetsko planiranje s višegodišnjim finansijskim planiranjem, da se ugrade elementi korisnosti i efikasnosti u njihovom trošenju, našla je svoje ishodište u pojavi nekoliko novih metoda čiji je osnovni cilj povećanje efikasnosti i racionalnosti trošenja javnih rashoda. Reč je o sistemu planiranja, programiranja i budžetiranja (eng. *Planning, Programming, Budgeting system -PPB*), sistemu sa osnovom jednakom nula (eng. *Zero-Base-Budgeting system -ZBB*) i sistemu ograničenog važenja rešenja (eng. *Sunset Legislation system -SL*)<sup>37</sup>.

Sistem PPB sadrži tri stadijuma (planiranje, programiranje, budžetiranje) koji se nadovezuju i čine integralni postupak planiranja koji omogućava veći stepen racionalnosti, efikasnosti i uvida u političke postupke i odluke o trošenju javnih rashoda time što obezbeđuje: (1) međusobnu povezanost i zavisnost budžeta od višegodišnjeg finansijskog planiranja, (2) podelu budžeta prema programima i (3) primenu *cost-benefit* analize u materiji javnih rashoda. Dok se u prvoj fazi (planiranje) definiše i postavlja struktura programa koji u logičnu celinu objedinjuje sve ciljeve i njihove delove, u drugoj fazi (programiranje) se sprovodi *cost-benefit* analiza i sinteza mogućnosti realizacije postavljenih ciljeva, pri čemu se posebno analiziraju i sva moguća alternativna rešenja. Konačno, u trećoj fazi (budžetiranje) određeni program, koji treba da bude realizovan, pretače se u godišnji budžet koji se donosi na tradicionalan način.

Dosadašnja iskustva u primeni PPB sistema (SAD i Nemačka) relativno su kratka i ipak ne mnogo povoljna jer su u njegovom fundamentu i dalje ostale političke odluke. Ali njegova primena je svakako primorala odgovorne strukture da na precizniji način nego do sada polažu račune o rezultatima (ne)ispunjenja utvrđenih ciljeva u trošenju javnih rashoda.

Sistem ZBB zasniva se na ideji da nema automatizma, nema "stečenih prava" u finansiranju javnih rashoda, odnosno da svake godine svaki javni rashod počinje od nule, tj. smatra se da nije postojao prethodne (prethodnih) godine (godina). Prednost ZBB metode je u trajnom i redovnom godišnjem preispitivanju postojanja i oportuniteti postojanja određenih vrsta javnih rashoda, a po-

sebno njihove visine. Naravno, ova prednost je istovremeno i velika mana sistema ZBB, jer se svake godine praktično raspravljaju pitanja prioriteta u javnom rashodovanju, postoji velika ne samo materijalna već i suštinska neizvesnost za tradicionalne javne rashode, značajnije je administriranje i slično. Ova metoda je našla primenu do sada samo donekle u SAD (gde je inače i nastala).

SL metoda je još jedan pokušaj savremene teorijske misli da učini nešto na planu efikasnosti i racionalnosti trošenja javnih rashoda. I ova se metoda pojavila u SAD, a sastoji se u tačnom definisanju perioda u kojem se neki javni rashod može finansirati. Po proteku vremena koje se inače smatra optimalnim za finansiranje konkretnog javnog rashoda, prekida se njegovo finansiranje, nezavisno od toga da li je javni rashod ostvaren kako je planirano ili ne. Nastavak finansiranja je moguć tek pošto se u odgovarajućem postupku donese odluka o tome i utvrdi novi rok, odnosno vreme trajanja finansiranja. Vremensko ograničenje trajanja nekog javnog rashoda može da doprinese povećanju njegove efikasnosti i racionalnosti, ali šta ako se finansiranje projekta (javnog rashoda) ne završi kako je planirano? Postavlja se pitanje utvrđivanja razloga i odgovornosti (ne samo političke), ali i štete do koje dolazi usled prekida finansiranja.

<sup>37</sup> Navedeni termini su teško prevodivi na srpski jezik. O navedenim metodama videti nešto više u radu Bar. Jelčić, op. cit., str. 371-379.

## Glava 4. VELIČINA JAVNIH RASHODA

### 4.1. OBIM JAVNIH RASHODA

Problem veličine javnih rashoda svakako predstavlja jedno od krupnijih pitanja javnih finansija. Razlog za takav stav finansijske teorije je svakako u postojanju čvrste povezanosti rashoda s prihodima. Naime, od veličine rashoda zavisi iznos prihoda koje treba prikupiti. Sa svoje strane, obim prihoda uslovljava obim rashoda i krug i stepen zadovoljenja javne potrošnje. Takvim rezonovanjem može se postaviti i pitanje da li postoji neki minimum ili maksimum javnih rashoda.

Odgovor na postavljeno pitanje uveliko zavisi od stava prema javnim rashodima. Liberalistička epoha u javnim finansijama, kada se problemu javnih rashoda nije posvećivala pažnja, pogotovo ne u suštinskom smislu reči, nije tretirala pitanje njihove visine. Naime, tada je osnovni stav bio da javni rashodi moraju da budu što manji i prema mnogim shvatanjima poželjno je da se kreću u rasponu od 15-25% društvenog proizvoda zemlje. Javnim rashodima se mora postaviti plafon koji oni jednostavno ne smeju preći kako se ne bi ugrozio razvoj privrede, a time i egzistencija društva kao celine<sup>38</sup>.

Savremena finansijska teorija, posebno ona koja u fundamentu ima funkcionalne finansije, ne prihvata stanovište da su javni rashodi dobri samo kada su mali, pogotovo ne stav da su oni samo teret za privredu. Naprotiv, stanovište je da su javni rashodi u načelu uvek korisni kada su produktivni, a za takav stav nije bitno koliko su visoki. Stoga se smatra da nije bitno raspravljati o visini i limitiranju ukupnih javnih rashoda, već o visini i limitiranju pojedinih kategorija javnih rashoda. Naime, ne samo da je potrebno voditi računa o odnosu produktivnih i neproduktivnih javnih rashoda, već je nužno obratiti pažnju i na izbor unutar svake od navedenih kategorija, a posebno u okviru kategorije neproduktivnih javnih rashoda<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Bar. Jelčić, op. cit., str. 341.

<sup>39</sup> Bar. Jelčić, op. cit., str. 341, 342 i A. Perić, op. cit., str. 172-174.

Iako savremena finansijska teorija prilazi izučavanju problema javnih rashoda uglavnom uz upozorenje o potrebi selektivnosti i unošenja kvalitativnih dimenzija u određivanju njihove visine, pa prema tome i u njihovo trošenje, ona ne zanemaruje problem ograničavanja javnih rashoda. Pri tome se podvlači da se ograničavanju veličine javnih rashoda, kako sa ekonomskog tako i sa fiskalnog aspekta, moraju podvrgavati posebno administrativni rashodi i rashodi učinjeni za neproduktivne transfere.

Problem važnosti i značaja visine, odnosno granica, javnih rashoda može se postaviti i sa makroekonomskog aspekta. Naime, jedno od ključnih pitanja namenske raspodele društvenog proizvoda sastoji se upravo u tome da se odgovori na pitanje koliki deo društvenog proizvoda, odnosno narodnog dohotka, može i treba da se angažuje na podmirivanju javnih rashoda, odnosno javne potrošnje. Iako egzaktno nije moguće utvrditi ni apsolutni ni relativni optimalni obim javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod, može se i mora postaviti pitanje utvrđivanja nekog poželjnog (prihvatljivog) nivoa. Indirektni i približni odgovori na postavljeno pitanje pružaju kako uvid u ukupne stvarne materijalne mogućnosti privrede, tako i uvid u tokove reprodukcije (prenapregnuta namenska raspodela, poremećaji u reprodukciji, odnosno razvojni prioriteta i slično).

Raspravljajući o visini javnih rashoda, a posebno o granicama (donjoj, odnosno gornjoj visini javnih rashoda), savremena teorija javnih finansija upozorava da ovaj problem ima svoje dve dimenzije: socijalno-ekonomsku i finansijsku<sup>40</sup>.

U normalnim uslovima privrednog razvoja i poslovanja privrede, socijalno-ekonomske prilike opredeljuje minimum javnih rashoda kao masu koja mora da bude dovoljna da podmiri osnovne funkcije državno-administrativnog aparata i vitalne funkcije stanovništva. To znači da moraju biti podmirene kako klasične, tako i određeni obim socijalnih i ekonomskih funkcija države. Normalno funkcionisanje države podrazumeva i potrebna sredstva za ekonomske podsticaje, kao i sredstva namenjena kategorijama stanovništva koje su upućene na javnu podršku i pomoć od države (penzioneri, bolesni, nezaposleni, invalidi i slično).

U prilikama kada je privreda u neravnoteži i u krizi od države se traži da preduzima mere za eliminisanje poremećaja i počne da sprovodi određene stabilizacione programe. Uključivanje države u ovakvim situacijama je neminovno i ono zahteva dodatna sredstva namenjena oživljavanju privrednih aktivnosti i stabilizaciji poremećenih tokova da bi se uklonili eventualno povećana nezaposlenost i pokrili povećani socijalni rashodi. Prema tome, minimum javnih rashoda mora da se uspostavi na višem nivou.

<sup>40</sup> B. Raičević, op. cit., str. 6 i J. Lovčević, op. cit., str. 42.

Određivanje gornje granice javnih rashoda je, međutim, nešto složeniji problem. Različita su shvatanja o određivanju gornje granice javnih rashoda u konjunkturi, odnosno u strukturalnoj privredi. U privredi koja je u konjunkturi potreba za povećanim javnim rashodima prestaje, odnosno slabi s nestajanjem ili smanjenjem nezaposlenosti, odnosno s funkcionisanjem tržišta, budući da se povećavaju i proizvodnja i potrošnja.

Ako se može reći da u slučaju određivanja gornje granice u privredi koja je u konjunkturi postoje manje-više usaglašeni stavovi, to nije slučaj kada je reč o strukturalnoj privredi. U slučaju strukturalne privrede u savremenoj finansijskoj teoriji postoje velika neslaganja u pogledu određivanja gornje granice javnih rashoda. Ključni parametar koji se mora uvažavati u određivanju gornje granice javnih rashoda u strukturalnoj privredi jeste princip maksimalne društvene korisnosti. To znači da javni rashodi moraju da budu na nivou na kojem je postignuta ravnoteža između njihove socijalne koristi i socijalne nekoristi, odnosno negativnih posledica koje nastaju sa opterećenjem društvenog proizvoda. Pri tome, ovaj se princip ne odnosi linearno na sve javne rashode, već se moraju diferencirati posmatrati rashodi koji su produktivni i oni koji su neproduktivni, rashodi koji su proizvodni i oni koji to nisu, koji su pravi i transferni rashodi.

Kod rashoda koji utiču na povećanje proizvodnje (tzv. proizvodni rashodi) gornju granicu nije moguće odrediti, ali je od značaja njihova racionalnost.

Kod neproduktivnih rashoda, rashoda koji su to u punom smislu reči, gornju granicu određuju mogućnosti njihovog podnošenja, odnosno (ne)elastičnost standarda stanovništva.

Kod transfernih rashoda, tj. rashoda kojima se vrši preraspodela dohotka i imovine, gornju granicu određuje ekonomska snaga obveznika koji podnose teret plaćanja javnih prihoda, posebno poreza na imovinu i dohotke.

Finansijski aspekt određivanja visine javnih prihoda otvara se kao problem finansijskih mogućnosti, budući da javni rashodi mogu biti onoliko visoki koliko to dozvoljavaju instrumenti javnih prihoda. Praktično, reč je samo o određivanju gornje granice javnih prihoda.

Empirijske i druge analize koje su rađene pokazuju da u svim zemljama, i to odavno, postoje tendencije porasta javnih rashoda. Svakako, dinamika porasta javnih rashoda kroz istoriju nije bila ista u svim periodima i u svim zemljama. Treba naglasiti da značajan uticaj na nivo javnih rashoda imaju vanredne situacije i događaji (ratovi i krize, na primer) koji u osnovi menjaju shvatanja o visini učešća opšte potrošnje u društvenom proizvodu. Tada, naime, dolazi do određenog prilagodavanja privrede većem obimu poreskog zahvatanja, a para-

lelno raste i udeo opšte potrošnje u društvenom proizvodu. Ovo je tzv. efekat premeštanja koji su u literaturu uveli Pikok i Visman (A. Peacock i S. Wiseman) krajem sedamdesetih godina prošlog veka<sup>41</sup>. Struktura javnih prihoda se prilagođava novim zahtevima za javnim rashodima. Međutim, prilagođavanje nije u potpunosti samo kvantitativno. Struktura javnih prihoda se skoro u potpunosti "revolucionisala"<sup>42</sup>.

## 4.2. UZROCI PORASTA JAVNIH RASHODA

Pogled u kretanje visine javnih rashoda pokazuje da je njihov rast tokom istorije impresivan. Na primeru Engleske (javni rashodi su u društvenom proizvodu učestvovali oko 12% 1880. godine, preko 70% u periodu Prvog svetskog rata, nešto iznad 30% u periodu između dva rata, oko 80% u periodu Drugog svetskog rata i oko 40% u periodu posle Drugog svetskog rata) i posebno Francuske (iskazujući visinu javnih rashoda u tonama finog srebra javni rashodi su porasli sa nešto ispod 100 tona 1515. godine, na preko 1.100 tona oko 1770. godine) M. Bazl (M. Basle) je to veoma ilustrativno pokazao<sup>43</sup>. I M. Diverže (M. Duverger), takođe, ilustrativno prikazuje impresivan rast javnih rashoda u Francuskoj. U XIII veku javni rashodi su u Francuskoj iznosili tadašnjih 3 miliona franaka. Početkom XVII veka njihov iznos je bio oko 90 miliona franaka, a sredinom XIX veka javni rashodi su u Francuskoj prešli iznos od jedne milijarde franaka. Sredinom prve decenije XX veka javni rashodi su u Francuskoj dostigli iznos od oko 2 milijarde franaka, a u 1960. godini iznos od preko 4.120 milijardi franaka. Ako navedene brojke prevedemo na tzv. stalne cene (na franke jednake kupovne snage iz 1955. godine), može se konstatovati da su samo u prvih šest decenija XX veka javni rashodi u Francuskoj povećani za preko 5 puta<sup>44</sup>.

U skoro svim zemljama sveta može se uočiti konstantan porast javnih rashoda. Državne funkcije se proširuju, tako što se postojeće funkcije povećavaju, i pojavljaju nove funkcije uslovljene nastankom brojnih novih socioekonomskih, političkih i drugih odnosa u državi. Posebno je značajno da se porast javnih rashoda ogleda kako u apsolutnom, tako i u relativnom smislu reči.

<sup>41</sup> M. Basle, *Systemes fiscaux*, Dalloz, Pariz, 1989, str. 13. Razmatrajući promenu značaja javnih finansija u Engleskoj M. Bazl (fran. M. Basle) navodi da su dva svetska rata obeležila dva velika skoka u porastu javnih rashoda. "Efekat premeštanja" koji su uočili A. Pikok (eng. A. Peacock) i S. Vizman (eng. S. Wieseman) 1968. godine dogodio se između 1914-1918. godine i u periodu 1939-1945. godine. Porast učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu bio je u toku Prvog svetskog rata sa 15% na 30%, odnosno porast tokom Drugog svetskog rata sa 30% na 40%.

<sup>42</sup> M. Basle, op. cit., str. 13.

<sup>43</sup> M. Basle, op. cit., str. 13 i 19.

<sup>44</sup> Citirano prema D. Tomljanović, op. cit., str. 56.

Više nego impresivan rast javnih rashoda je tokom istorije zaokupljao pažnju mnogih teoretičara i istraživača. Tako su se u periodu od kraja XIX veka pa do danas pojavile mnoge teorije i formulacije brojnih "zakona" o urocima sve većeg rasta javnih rashoda. Svakako da su među tim "zakonima" najpoznatiji Vagnerov (A. Wagner) zakon među starijim, a Pikok-Vizamnov zakon među savremenim teoretičarima javnih finansija.

A. Vagner je u neprestanom rastu javnih rashoda druge polovine XIX i početka XX veka, iako je raspolagao malim serijama o državnim rashodima Pruske, Austrije, Bavorske i Engleske, uočio izvesnu zakonitost, neku učestalost s karakterom trajnosti i to formulisao u vidu "zakona porasta javnih rashoda", zakona koji je u istoriji javnih finansija poznat kao Vagnerov zakon.

Vagnerov zakon su početkom druge polovine XX veka podvrgli proveravanjima Pikok i Vizman. Njihov osnovni zaključak je da taj zakon i dalje važi, ali su mu dali sasvim drugačije i detaljnije obrazloženje. Naime, oni smatraju da u osnovi javni rashodi rastu zbog toga što rastu javni prihodi, a ne obratno, te da prihodi rastu zato što to iziskuje pritisak na strani javnih rashoda. Ovaj osnovni zaključak relativizirali su razmatranjem uticaja poreskih struktura, nivoa razvoja konkretne zemlje, tempom privrednog rasta i slično.

Razlozi za porast javnih rashoda su različiti i brojni. Prikazujući uzroke rasta javnih rashoda valja poći od opšteprihvate klasičnije G. Žeza. On je brojne uzroke rasta javnih rashoda, *grosso modo*, klasifikovao u dve grupe, u zavisnosti od toga da li oni dovode do: (1) prividnog, ili (2) stvarnog povećanja javnih rashoda.

### 4.2.1. Prividni uzroci porasta javnih rashoda<sup>45</sup>

Razlozi za prividni porast javnih rashoda su oni koji dovode do povećanja iznosa utrošenih za podmirivanje javnih rashoda, ali kojima na strani javnih prihoda ne stoji protivteža u poraslim приходima. Prividni uzroci porasta javnih rashoda su, dakle, oni koji povećavaju javne rashode, ali ne pojačavaju pritisak na poreske obveznike, odnosno obim ličnih potreba nije ograničen u korist javnih potreba<sup>46</sup>. Drugim rečima, promenile su se samo apsolutne brojke, apsolutni pokazatelji, ali odnos između prihoda i rashoda ostao je isti.

<sup>45</sup> Naravno, moguće je da dođe i do prividnog smanjivanja porasta javnih rashoda, posebno u slučaju smanjivanja teritorije, odnosno broja stanovnika, u slučajevima raspada zemlje. Najbolji primeri jesu raniji SSSR, odnosno SFR Jugoslavija i Čehoslovačka.

<sup>46</sup> J. Lovčević, op. cit., str. 44.

Medu prividne uzroke porasta javnih rashoda valja uključiti naročito sledeće: (1) smanjenje kupovne snage novca (inflacija), (2) promene u tehnici iskazivanja budžeta (prelaz sa principa neto budžeta na princip bruto budžeta) i (3) povećanje teritorije i broja stanovnika zemlje.

(1) Smanjenje kupovne snage novca do kojeg dolazi usled porasta cena (inflacija) svakako je najznačajniji prividni uzrok povećanja javnih rashoda koji je aktuelniji danas nego u vreme kada je G. Žez formulisao svoju teoriju. Pad vrednosti novca samo nominalno povećava javne rashode i u istoj meri nominalno povećava i javne prihode, tako da njihov relativan odnos ostaje isti.

(2) Što se tiče izmene tehnike iskazivanja budžeta (prelaz s neto principa na bruto princip iskazivanja budžeta), može se kazati da primena neto budžeta stvara utisak o znatno manjim iznosima javnih rashoda. Naime, kod neto tehnike iskazivanja budžeta vrši se "prebijanje" prihoda s rashodima korisnika budžeta, pa se u budžetu iskazuju samo razlike (ostatak).

(3) U prividne uzroke porasta javnih rashoda spada i povećanje teritorije, odnosno broja stanovnika konkretne zemlje. Sasvim je izvesno i jasno da se s povećanjem teritorije, odnosno broja stanovnika moraju povećati i državni aparat, sudstvo, vojska, policija i slično, a to se mora odraziti na povećanje javnih (budžetskih) rashoda. Novi stanovnici će, međutim, postati i novi poreski obveznici pa se može smatrati da će se u istoj meri povećati i javni prihodi. Javni prihodi su povećani ne povećanjem poreskog opterećenja, već povećanjem broja poreskih obveznika, tj. broja stanovnika. Povećani javni rashodi se podmiruju iz povećanih javnih prihoda.

#### 4.2.2. Stvarni (realni) uzroci porasta javnih rashoda

Međutim, za ovo razmatranje, a i za samu stvarnost, mnogo je važnije stvarno (realno) povećanje javnih rashoda. O stvarnom povećanju javnih rashoda govori se onda kada se poveća udeo javnih rashoda u društvenom proizvodu. Drugim rečima, kada se procentualno sve veći deo društvenog proizvoda troši za podmirenje javnih rashoda govori se o povećanju javnih rashoda. Znači, reč je o relativnom povećanju javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod. Stvarno povećanje javnih rashoda se događa i kada društveni proizvod raste, ali istovremeno rastu i javni rashodi i to brže nego što se povećava društveni proizvod.

Mora se odmah napomenuti da su više nego brojni stvarni uzroci porasta javnih rashoda. Oni mogu da budu ekonomske, političke, ili finansijske prirode.

Kada do porasta javnih rashoda dolazi usled toga što država čini određene zahvate (ulaganja) u vezi sa ekonomskim razvojem, onda se govori o ekonomskim uzrocima rasta javnih rashoda. Valja reći da nema savremene države koja se u većoj ili manjoj meri ne angažuje, posredno ili neposredno, u privredni život zemlje.

Brojni su razlozi što se država uključuje u privredni život konkretne zemlje. Oni se mogu se grupisati u dve velike skupine: one koje su u funkciji privrednog razvoja i one koji su vezani za državnu intervenciju.

Ekonomska jačanje zemlje, iskazano u povećanom dohotku *per capita*, dovodi do širenja kruga javnih potreba i, sledstveno tome, do stvarnog porasta javnih rashoda kao direktne posledice ekonomskog bogaćenja zemlje.

Druga grupa faktora ekonomske prirode koji dovode do realnog povećanja javnih rashoda vezana je za povećani stepen državnih intervencija, posebno u sferi spoljnoekonomskih odnosa i jačanja državnog sektora u privredi. Brojni nepovoljni momenti u privrednom razvoju i ekonomskom sistemu konkretne zemlje traže da država interveniše i ukloni razloge nepovoljnih trendova. Država će intervenisati, neposredno ili posredno, ako treba pojačati izvoz a smanjiti uvoz, povećati konkurentsku sposobnost privrede, poboljšati zaposlenost, povećati korišćenje kapaciteta, ispraviti disparitete cena, smanjiti stopu inflacije i slično, tako što će delovati mehanizmima sistema i politike javnih rashoda (i javnih prihoda). Te njene intervencije, koje se tokom vremena povećavaju, dovode do realnog povećanja javnih rashoda.

Na povećanje javnih rashoda najdirektnije deluju uzroci političke prirode. Navedeni uzroci su *via facti* dvojaki: unutrašnji i spoljašnji. Među političkim unutrašnjim uzrocima rasta javnih rashoda na prvo mesto treba staviti oblik vladavine (društveno-političko uređenje), a zatim i razvoj demokratskog, političkog uređenja i s tim u vezi proširivanje funkcija države (u ekonomskoj i socijalnoj sferi), širenje vrsta i broja intervencija države i njenih organa, angažovanje države u rešavanju brojnih novonastalih državnih problema, što je svojstveno savremenoj državi i što svakako doprinosi da se javni rashodi stvarno povećavaju. Koja je, na primer, država do pre desetak i nešto više godina kao javni rashod iskazivala javne rashode namenjene zaštiti čovekove životne i radne sredine? Danas je navedeni javni rashod, koji inače ima veoma izraženu dinamiku povećanja, prisutan u svim budžetima savremenih država.

Javni rashodi u zemljama koje su centralistički uređene po pravilu su niži nego u zemljama koje su decentralizovane. Jačanje trendova decentralizacije dovodi, po pravilu, do povećanja javnih rashoda. U saveznim (federalnim) državama javlja se paralelizam u obavljanju istovrsnih funkcija, što povlači i veće

ukupne javne rashode. Nestabilni državni režimi, vanredna stanja, razvijanje mlade demokratije i slično ponekad provociraju osetan porast javnih rashoda.

Politički razlozi povećanja javnih rashoda spoljnopolitičke prirode posebno su značajni, a među njima su najvažniji oni koji proizilaze iz nestabilnih i nesređenih međunarodnih političkih odnosa. Poseban značaj imaju poremećeni odnosi između država suseda, budući da znaju da povećaju rashode za odbranu i vojsku, spremanje za ratna dejstva i slično. U tom smislu se čini veoma interesantnim navesti podatke koje objavljuju R. i P. Masgrejv. Oni naime podvlače, a to i ilustruju podacima, da su rashodi za odbranu veoma značajan uzrok povećanja javnih rashoda, posebno u tzv. ratnim periodima.

**Tabela 6. Javni rashodi u SAD u ratnim godinama**

-% GDP, svi nivoi vlasti

	Fiskalna godina	Ukupno	Rashodi odbrane	Civilni rashodi
Prvi svetski rat	1913.	8,0	1,1	6,9
	1919.	29,4	17,7	11,7
	1922.	12,1	1,9	10,2
Drugi svetski rat	1938.	19,1	1,8	17,3
	1945.	46,1	39,2	6,9
	1948.	22,3	7,4	14,9
Korejski rat	1953.	30,9	15,4	15,5
	1955.	29,1	11,9	17,2
	1965.	27,6	8,5	19,1
Vijetnamski rat	1969.	34,3	9,9	24,4
	1971.	33,1	8,1	25,0
	1987.	34,4	6,7	27,7

Izvor: R. i P. Musgrave, *Public Finance in the Theory and Practice*, fifth Edition, McGraw-Hill, 1989, str. 128.

Uočljivo je da su rashodi namenjeni odbrani bili veoma ozbiljan uzrok povećanju javnih rashoda u SAD u posmatranim godinama. Štaviše, usled ratnih napora jednom povećani javni rashodi ostajali su trajno povećani javni rashodi. Po smirivanju ratnih tenzija i smanjivanju rashoda namenjenih ratu povećani ukupni javni rashodi se ne smanjuju, budući da se povećavaju ostali javni rashodi.

U okviru finansijskih uzroka rasta javnih rashoda takođe postoje dve grupacije: otplate javnih dugova i loše upravljanje javnim finansijama, posebno pri pojavi budžetskog suficita.

U savremenim finansijskim odnosima koje karakteriše povećanje javnog zaduživanja otplate javnih dugova predstavljaju znatno opterećenje, pa samim tim i permanentno uzrokuju porast javnih rashoda. Javni zajam u trenutku realizacije predstavlja povećanje javnih prihoda, ali on u času kada ga treba početi vraćati, kao i u čitavom periodu vraćanja, predstavlja javni rashod za koji je potrebno obezbediti javne prihode. Stoga, uzimanje javnih zajmova traži izuzetno značajan oprez. Ovaj uzrok porasta javnih rashoda prisutan je u skoro svim savremenim državama sveta, a posebno je intenziviran u poratnim godinama, odnosno u periodima privredne stagnacije.

Pojava budžetskog suficita (viška prihoda nad rashodima) i njegovo neadekvatno korišćenje dovode do neumerenog trošenja na strani rashoda. Jednom povećani javni rashodi (trošenje) snagom inercije zadržavaju se i u narednom periodu, a tada ne mora da bude takvih prihoda, odnosno budžetskog suficita. Jednom stvorena navika povećanog trošenja opstaje i uzrokuje stalni porast javnih rashoda.

Osim navedene klasifikacije rasta javnih rashoda G. Žeza, valja napomenuti da postoje i mnoge druge. Posebno je interesantna klasifikacija koju navode V. J. Šulc i C. L. Haris (eng. W. J. Schulz i C. L. Haris)<sup>47</sup>. Analizirajući rapidan porast javnih rashoda u SAD, navedeni autori dolaze do zaključka da je porast posledica delovanja sledećih uzroka: rata i ratnih priprema, porasta broja stanovnika i urbanizacije, usavršavanja javnih funkcija, porasta cena, povećanja privrednih funkcija države i organizovanja poslovnih institucija od strane države. Ukoliko se detaljnije i pažljivije razmotre navedeni uzroci koje navode pomenuti autori, može se zaključiti da su i redosled uzroka i sami uzroci pod direktnim uticajem konkretne situacije američke privrede. Stoga bi bilo teško i opasno ove uzroke smatrati tipičnim za širi krug zemalja, već ih treba vezati isključivo za konkretnu situaciju u SAD<sup>48</sup>.

Valja navesti da se kod nekih autora pojedinačno pojavljuju razmatranja o specifičnim, drugačijim od ovde navedenih, uzrocima porasta javnih rashoda. Tako, nije mali broj autora koji smatra da je proces urbanizacije jedan od značajnih uzroka porasta javnih rashoda. Urbanizacija, kao posledica industrijalizacije, dovela je do pojave novih naselja i gradova, ili do povećanja postojećih. Povećana koncentracija stanovništva dovela je, empirijski je potvrđeno, do osetnog realnog povećanja javnih rashoda, i to trajno. Bilo je, naime, potrebno iz-

<sup>47</sup> W. J. Schulz i C. L. Haris, *American Public Finance*, sixth edition, New York, 1954, str. 13-19, citirano prema A. Perić, op. cit., str. 168-169.

<sup>48</sup> D. Tomljanović, op. cit., str. 59, odnosno A. Perić, op. cit., str. 168-169.

graditi i kasnije održavati i finansirati brojne komunalne objekte, zatim škole, bolnice, dečije vrtiće, kulturne ustanove, objekte razonode i sporta i slično. Rashodi po stanovniku u velikim gradovima daleko brže rastu u odnosu na povećanje broja stanovnika, tj. izdaci za finansiranje infrastrukture u velikim gradovima progresivno se povećavaju<sup>49</sup>.

Često se navodi da je realni uzrok porasta javnih rashoda u čisto socijalnoj sferi, budući da se u savremenim državama osetno povećavaju rashodi namenjeni socijalnom osiguranju i socijalnoj sigurnosti stanovništva. Izgradnja i održavanje zdravstvenih objekata i realizacija sve širih vidova osnovne zdravstvene zaštite (stalno širenje "osnovnog paketa" zdravstvenih usluga, pojava mnogih novih bolesti i potreba borbe protiv njih), povećani rashodi za penzije, socijalna davanja, objekti za stare, nezaposlenost i slično, pratiooci su savremenih država i, naravno, uzročnici stalnog i temeljnog povećanja javnih rashoda.

Savremene države, a i čitav svet, sučeljeni su sa veoma ozbiljnim rastom javnih rashoda namenjenih zaštiti čovekove životne i radne sredine. Ovi rashodi su novijeg datuma, ali imaju izuzetno izraženu dinamiku svoga rasta. Pored čisto nacionalnog aspekta, za porast ovih rashoda značajna je njihova internacionalna, međunarodna, dimenzija. Zaštita od mnogih elementarnih nepogoda, radijacije, zagađenja i slično sve je više diktirana međunarodnim razlozima i potrebama, a ne samo nacionalnim.

Konačno, na kraju ovog dela o uzrocima porasta javnih rashoda treba se podsetiti na misao J. Lovčevića koji konstatuje da treba biti više nego rezervisan u pogledu tvrdnje da postoji zakon o porastu javnih rashoda. Povećanje apsolutnih suma nikako ne znači i relativan porast javnih rashoda. Iako su javni (posebno poreski) rashodi u savremenim državama veliki, oni manje terete poreske obveznike današnjice nego rashodi iz ranijih vremena tadašnje obveznike i to zahvaljujući promenljivom, ali opštem porastu narodnog dohotka i privrednog bogatstva<sup>50</sup>. Može se govoriti, konstatuje J. Lovčević, o nekoj opštoj *tendenciji* povećanja javnih rashoda u kojoj, međutim, nastaju kraće ili duže pauze.

<sup>49</sup> U pitanju je tzv. Brehtov (Brecht) zakon o razlozima za povećanje javnih rashoda, citirano prema Bar. Jelčić, op. cit., str. 351-352.

<sup>50</sup> J. Lovčević, op. cit., str. 44.

## Glava 5.

### PODELE (KLASIFIKACIJE) JAVNIH RASHODA

#### 5.1. TEORIJSKE PODELE (KLASIFIKACIJE) JAVNIH RASHODA

Sve veći rast javnih rashoda u savremenim uslovima, kao i njihova povećana uloga u ekonomskom i socijalnom životu, postavljaju pred finansijsku teoriju, radi lakšeg proučavanja, problem klasifikovanja javnih rashoda u određene grupe.

Postoji veliki broj klasifikacija javnih rashoda. Mogu se izvršiti raznovrsne klasifikacije javnih rashoda, što zavisi od osnove od koje se polazi. To može da bude forma rashoda, mesto, vreme, ili njihov subjekt ili objekt. Nije daleko od istine tvrdnja da skoro svaki teoretičar javnih finansija ima svoju klasifikaciju javnih rashoda<sup>51</sup>.

Neke od klasifikacija datiraju iz najstarijih vremena, a određeni broj nastao je pod uticajem savremenih kretanja u finansijskoj teoriji i praksi.

Bez namere da se ulazi u sve postojeće vrste i varijante klasifikacija javnih rashoda, u tekstu koji sledi učiniće se napor da se prikaže jedan broj klasifikacija javnih rashoda za koje se ceni da su najuobičajenije i najprisutnije i u teoriji i u politici javnih finansija.

Svakako da zaslužuju da budu pomenute sledeće klasifikacije javnih rashoda: (1) redovni i vanredni, (2) prema objektu trošenja, (3) prema subjektu trošenja, (4) proizvodni i transferni, (5) u novcu i u naturi, (6) produktivni i neproductivni i (7) odgodivi i neodgodivi. Kao posebnu klasifikaciju valja navesti međunarodnu klasifikaciju koju propisuje Međunarodni monetarni fond, koja je na neki način postala i obavezujuća i u svetu opšteprihvaćena. Reč je o držav-

<sup>51</sup> J. Lovčević, op. cit., str. 33.

noj finansijskoj statistici - klasifikaciji (eng. *Government Finance Statistics – GFS*)<sup>52</sup>.

(1) Podela na redovne i vanredne javne rashode jedna je od najstarijih podela. Kriterijum ove podele je redovnost pojavljivanja. Polazeći od toga, smatra se da redovni rashodi imaju sledeće karakteristike: (1) mogu se unapred predvideti, (2) po visini su manje-više stabilni i (3) redovno se javljaju. Podrazumeva se da javni rashodi koji nemaju navedene karakteristike spadaju u vanredne javne rashode. Vanredni javni rashodi se pojavljuju s vremena na vreme, obično kao rezultat nedovoljno predvidivih ili nepredvidivih uzroka.

Nije potrebno navoditi da su mnoge od navedenih karakteristika javnih rashoda prilično neprecizne i nedovoljne. Na primer, kako realizovati da javni rashodi, da bi bili redovni, budu stabilni, kada je uočena tendencija porasta javnih rashoda.

(2) Klasifikacija javnih rashoda prema objektu trošenja prihvaćena je u mnogim podelama javnih rashoda i ima praktičan smisao. Naime, reč je o podeli javnih rashoda na lične i materijalne. Lični javni rashodi predstavljaju javne rashode namenjene izdržavanju organa uprave (plate zaposlenih u organima uprave, u vojsci, policiji i slično) odnosno isplate penzija, invalidnina, raznih pomoći i slično pojedincima koji na to imaju pravo.

Materijalni rashodi obuhvataju javne rashode namenjene vršenju javnih službi (kancelarijski materijal, sredstva za vojsku, investicije i slično).

(3) Prema subjektu trošenja javni rashodi se dele na rashode koje vrši država (centralni nivo) i na one koje vrši neko uže lokalno telo, ili samouprava. Ova podela se može shvatiti i kao podela javnih rashoda centralnih, regionalnih i lokalnih javnopravnih tela<sup>53</sup>. Ova podela ima specifičnu težinu posebno u složenim (federativno) uređenim državama. Ključni problem u ovim državama, kao što će se kasnije videti, jeste u podeli nadležnosti (funkcija). Svaki proces decentralizacije praćen je povećanjem udela nižih teritorijalnih jedinica u ukupnim sredstvima namenjenim za javne rashode kako prenos nadležnosti ne bi bio samo formalan.

<sup>52</sup> Navedena klasifikacija je data u *Priručniku za statistiku državnih finansija* (eng. *Government Finance Statistics Manual*) koji je izradio Međunarodni monetarni fond. Navedena klasifikacija obuhvata kako javne rashode, tako i javne prihode. Nju je u punoj meri preuzeo novi budžetski sistem Srbije, budući da je po donošenju Zakona o budžetskom sistemu početkom 2002. godine doneto i nekoliko podzakonskih akata (posebno se navodi Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem) kojima je i u nas navedena klasifikacija operacionalizovana i uvedena u praksu. O njoj će još biti reči u ovom radu.

<sup>53</sup> Bar. Jelčić, op. cit., str. 359.

(4) Podela javnih rashoda na proizvodne i transferne je novijeg datuma i povezana je s tendencijama jačanja državnog intervencionizma, odnosno s jačanjem ekonomskih i socijalnih funkcija savremene države. U proizvodne javne rashode treba uvrstiti tzv. realne i investicione rashode. Realni rashodi predstavljaju javne rashode kojima država pribavlja produktivna dobra i usluge, plaća radnike i službenike i kupuje materijalna dobra. Investicioni (kapitalni) javni rashodi su oni kojima odgovara protivvrednost dobijena u ekonomskim dobrima koja će kasnije donositi prihode, što dovodi do direktnog ili indirektnog povećanja društvenog proizvoda.

U transferne javne rashode spadaju tradicionalni administrativni javni rashodi države (vojska, administracija i slično). U transferne rashode uključujemo i sva socijalna davanja (penzije, invalidnina, socijalna davanja, pomoć nezaposlenima, otplata kamata za uzete državne zajmove i slično). Transfernim javnim rashodima se ne povećava društveni proizvod, niti se stvaraju nova materijalna i nematerijalna dobra. Transfernim rashodima se samo realizuje preraspodela društvenog proizvoda i imovine tako što se kupovna snaga jednog dela stanovništva i privrede prenosi na drugi deo stanovništva i (ne)privrede.

Pojava transfernih javnih rashoda vezana je za jačanje uloge države. U savremenim uslovima ekonomski i socijalni transferi predstavljaju sve značajniju masu ukupnih javnih rashoda i, prema mnogim teoretičarima, predstavljaju "jedan od glavnih" razloga za porast javnih rashoda.

(5) Podela javnih rashoda na one u novcu i one u naturi jedna je od najstarijih podela javnih rashoda i danas gubi na značaju budući da se javni rashodi iskazuju i izvršavaju prevashodno u novcu. Međutim, u izuzetnim situacijama (rat, elementarne nepogode i druge vanredne pojave) ova podela je i danas prisutna i moguća, čak ponekad i poželjna.

(6) Kriterijum podele javnih rashoda na produktivne i neproduktivne (ili rentabilne i nerentabilne) jeste način na koji se oni reflektuju na povećanje proizvodnih kapaciteta, što dovodi (ili ne dovodi) do porasta prihoda.

Ako javni rashodi prouzrokuju povećanje proizvodnih kapaciteta i dovode do porasta prihoda reč je o produktivnim (rentabilnim) javnim rashodima (na primer, izgradnja, rekonstrukcija, ili modernizacija nekog proizvodnog kapaciteta sredstvima agrarnog budžeta u Srbiji). U ovom slučaju reč je o direktnim produktivnim (rentabilnim) javnim rashodima. No, ulaganje u izgradnju, rekonstrukciju, ili modernizaciju nekog puta, pruge, ili drugog infrastrukturnog objekta iz budžeta predstavlja primer produktivnog, ali indirektnog javnog rashoda. Takav javni rashod će omogućiti da se proizvodni kapaciteti (koje povezuje navedeni infrastrukturni objekat) bolje i produktivnije koriste.

Neproductivni, odnosno nerentabilni, javni rashodi su oni koji ni direktno ni indirektno ne dovode do povećanja privrednih kapaciteta, odnosno do porasta prihoda. Klasičan primer su rashodi za vojsku, administraciju i slično, mada pojedini delovi navedenih rashoda mogu da budu i te kako produktivni, bilo direktno bilo indirektno (npr. namenska proizvodnja, ili vojna ulaganja u izgradnju infrastrukture i slično).

(7) Podela javnih rashoda na odgodive i neodgodive vazana je za mogućnost da se neki javni rashodi, u slučaju nepostojanja dovoljnih javnih prihoda, mogu ili ne mogu odgoditi na neko vreme. Postoje javni rashodi koji se na osnovu ustava i zakona moraju izvršiti odgovarajućeg dana kako je njihovo izvršenje planirano. Smatra se da je najtipičniji primer za neodgodive javne rashode isplata plata i penzija.

Odgodivi javni rashodi su oni čije se izvršenje može odgoditi u vremenu. Usled nedostatka javnih prihoda, njihovog neblagovremenog priticanja, izvršenje nekih javnih rashoda se može odgoditi za neko drugo vreme. Na primer, ulaganje u izgradnju nekih objekata, iako su planirani u budžetu, zbog nedostataka sredstava može se odgoditi za neko "bolje" vreme. U Beogradu na primer, izgradnja sportske dvorane "Limes".

## 5.2. GFS KLASIFIKACIJA JAVNIH RASHODA

U Priručniku za statistiku državnih finansija (u daljem tekstu - GFS klasifikacija), koji je izradio Međunarodni monetarni fond, prihvaćen je princip fakturisanje realizacije (knjiženje se vrši u momentu dospelosti) za potrebe kako evidentiranja javnih prihoda, tako i za evidentiranje javnih rashoda. U njemu je razrađen sistem jedinstvene budžetske klasifikacije (kako javnih prihoda tako i javnih rashoda) koji obuhvata:

1. ekonomsku klasifikaciju prihoda i primanja;
2. ekonomsku klasifikaciju rashoda i izdataka;
3. organizacionu klasifikaciju;
4. funkcionalnu klasifikaciju; i
5. klasifikaciju prema računovodstvenim fondovima.

Ekonomsku klasifikaciju čine klase prihoda i primanja, odnosno rashoda i izdataka u okviru kontnog plana. Ova klasifikacija rashoda i izdataka iskazuje pojedinačna dobra i usluge i izvršena transferna plaćanja. Prema tome, ova kla-

sifikacija ukazuje na prirodu izdataka (izdaci za robu i usluge, zarade, socijalna zaštita, subvencije i slično).

U Srbiji je GFS klasifikacija zvanično uvedena početkom 2002. godine usvajanjem Zakona o budžetskom sistemu<sup>54</sup> i na osnovu njega kasnije (najpre početkom, a sa učinjenim ispravkama tek krajem 2002. godine) donetim Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru u kontnom planu za budžetski sistem<sup>55</sup>.

Kontnim planom ekonomska klasifikacija, u delu koji se odnosi na rashode i izdatke, iskazana je u tri klase: (1) Tekući javni rashodi (400 000), (2) Izdaci za nefinansijsku imovinu (500 000) i (3) Izdaci za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine (600 000). Najviše pažnje zaslužuje klasa tekući javni rashodi.

Tekući javni rashodi obuhvaćeni su klasom 400 000 koja sadrži devet kategorija koje se zatim dele na odgovarajuće grupe. U okviru grupa tekućih rashoda obuhvaćena su sintetička konta koja su kasnije razrađena kroz analitička i subanalitička konta. U kontnom planu su sadržane sledeće kategorije tekućih prihoda:

1. Rashodi za zaposlene (410 000);
2. Korišćenje usluga i robe (420 000);
3. Upotreba osnovnih sredstava (430 000);
4. Otplata kamata (440 000);
5. Subvencije (450 000);
6. Donacije i transferi (460 000);
7. Prava iz socijalnog osiguranja (470 000);
8. Ostali rashodi (480 000); i
9. Administrativni transferi iz budžeta, od direktnih budžetskih korisnika indirektnim budžetskim korisnicima, ili između budžetskih korisnika na istom nivou (490 000).

Kategorija "rashodi za zaposlene" sadrži sedam grupa rashoda i to:

1. Plate i dodaci zaposlenih (411 000);
2. Socijalni doprinosi na teret poslodavaca (412 000);

<sup>54</sup> Službeni glasnik RS br. 9/02 i 87/02.

<sup>55</sup> Službeni glasnik RS br. 92/02, 64/03, 125/03, 58/04, 63/04, 85/04, 99/04, 117/04 i 137/04.

3. Naknade u naturi (413 000);
4. Socijalna davanja zaposlenima (414 000);
5. Naknade za zaposlene (415 000);
6. Nagrade, bonusi i ostali posebni rashodi (416 000); i
7. Sudijski i poslanički dodatak (417 000).

Navedenim grupama obuhvaćene su sve vrste plata, dodataka, socijalnih davanja, nagrada i naknada koje se isplaćuju stalno zaposlenima, pripravnicima ili privremeno zaposlenima, kao i svi doprinosi za socijalno osiguranje koji terete poslodavca. Tako širok i detaljan obuhvat izdataka za navedene svrhe realizuje se preko trinaest sintetičkih konta, koliko ih ima u navedenih sedam grupa. Ilustracije radi, navodi se sadržaj sintetičkog konta 413 100 (naknade u naturi) na kojem se knjize obroci (hrana), obezbeđivanje stambenog prostora zaposlenima, dugotrajna roba, roba i usluge koje obezbeđuje poslodavac, prevoz na posao i sa posla (markica), parkiranje, dečiji vrtić koji plaća poslodavac i iznos razlike između redovne i snižene kamatne stope kod davanja kredita zaposlenima.

Kategorija "korišćenje robe i usluga" sadrži sledećih šest grupa:

1. Stalni troškovi (421 000);
2. Troškovi upravljanja (422 000);
3. Usluge po ugovoru (423 000);
4. Specijalizovane usluge (424 000);
5. Tekuće popravke i održavanje (usluge i materijal) (425.000); i
6. Materijal (426 000).

Navedenim grupama su obuhvaćeni standardni troškovi usluga i robe vezani za normalno funkcionisanje odgovarajućih službi budžetskih korisnika (sa ukupno trideset šest sintetičkih konta i velikim brojem analitičkih konta). Posebno je razučena grupa "materijal" (426 000) koja sadrži devet sintetičkih konta koji su veoma detaljno razrađeni.

Kategorija "upotreba osnovnih sredstava" sadrži samo sledeće tri grupe:

1. Upotreba osnovnih sredstava (431 000);
2. Upotreba dragocenosti (433 000); i
3. Upotreba zemljišta, šuma, vode i rudnog bogatstva (434 000).

Ova kategorija sadrži samo osam sintetičkih konta i spada u slabije razučeni deo kontnog plana.

Kategorija "otplata kamata" sadrži četiri sledeće grupe:

1. Otplata domaćih kamata (441 000);
2. Otplata stranih kamata (442 000);
3. Otplata kamata po osnovu aktiviranih garancija (443 000); i
4. Prateći troškovi zaduživanja (444 000).

Ova kategorija sadrži osamnaest sintetičkih konta (s brojnim analitičkim kontima) koji posebno razrađuju sve modalitete otplata kako domaćih tako i inostranih kamata. Grupa pratećih troškova obuhvata negativne kursne razlike, kazne za zakašnjenja u otplati i takse koje proističu iz zaduživanja.

Kategorija "subvencije" sadrži četiri sledeće grupe:

1. Subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama (451 000);
2. Subvencije privatnim finansijskim institucijama (452 000);
3. Subvencije javnim finansijskim institucijama (453 000); i
4. Subvencije privatnim preduzećima (454 000).

Ova relativno skromnije razučena kategorija ima osam sintetičkih i odgovarajući broj analitičkih konta.

Kategorija "donacije i transferi" sadrži takođe četiri grupe i to:

1. Donacije stranim vladama (461 000);
2. Donacije međunarodnim organizacijama (462 000);
3. Donacije i transferi ostalim nivoima vlasti (463 000); i
4. Donacije i transferi organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja (464 000).

Ova kategorija je razrađena u osam sintetičkih konta.

Kategorija "prava iz socijalnog osiguranja" razrađena je u samo dve grupe:

1. Prava iz socijalnog osiguranja (organizacije obaveznog socijalnog osiguranja (471 000); i
2. Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta (472 000).

Ova grupa je razrađena u dvanaest sintetičkih konta (i brojnih analitičkih), pri čemu su posebno detaljno razrađene naknade za socijalnu zaštitu koje se daju iz budžeta.

Kategorija "ostali rashodi" razrađena je u sledećih pet grupa:

1. Dotacije nevladinim organizacijama (481 000);
2. Porezi, obavezne takse i kazne nametnute od jednog nivoa vlasti drugom (482 000);
3. Novčane kazne i penali po rešenju sudova i sudskih tela (483 000);
4. Naknade štete za povrede ili štetu, nastale usled elementarnih nepogoda ili drugih prirodnih uzroka (484 000); i
5. Naknade štete za povredu ili štetu nastale od strane državnih organa (485 000).

Ova grupa sadrži deset sintetičkih konta i brojne analitičke konte, posebno u okviru grupe 482 000 (porezi, obavezne takse i kazne nametnute od jednog nivoa vlasti drugom).

Konačno, kategorija "administrativni transferi iz budžeta, od direktnih budžetskih korisnika indirektnim budžetskim korisnicima, ili između budžetskih korisnika na istom nivou" obuhvata sledećih pet grupa:

1. Tekući rashodi (494 000);
2. Prava iz socijalnog osiguranja od organizacija obaveznog socijalnog osiguranja (491 000);
3. Nefinansijska imovina (495 000);
4. Izdaci za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine (496 000); i
5. Sredstva rezerve (499 000).

Ova kategorija je razrađena u sedamnaest sintetičkih konta s brojnim analitičkim kontima. Posebno je detaljno razrađena grupa tekućih rashoda.

Kao što je rečeno, u klasama "Izdaci za nefinansijsku imovinu (500 000)" i "Izdaci za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine (600 000)" detaljno su razrađeni izdaci za nabavku nefinansijske i finansijske imovine i otplate glavnice (kapitalni rashodi).

Tako se u klasi "Izdaci za nefinansijsku imovinu (500 000)" nalaze sledeće kategorije:

1. Osnovna sredstva (510 000);
2. Zalihe (520 000);
3. Dragocenosti (530 000);
4. Prirodna imovina (540 000); i
5. Kontraknžiženja – izdaci za nefinansijsku imovinu (590 000).

U ovoj kategoriji registruju se kupovine i izgradnja osnovnih sredstava, stvaranje rezervi zaliha, prirodna imovina (zemljište, rudno blago, šume i vode i slično).

U klasi "Izdaci za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine (600 000)" prevashodno se nalaze razrađeni delovi koji se odnose na otplate glavnice i nabavku finansijske imovine i to u sledeće tri kategorije:

1. Otplata glavnice (610 000);
2. Nabavka finansijske imovine (620 000); i
3. Kontraknžiženje – izdaci za otplatu glavnice i nabavku nefinansijske imovine (690 000).

U ovoj kategoriji se registruju sve otplate glavnice (korespondentno s otplatama kamate iz kategorije tekućih troškova – kategorija 440 000), kao i nabavka finansijske imovine (hartija od vrednosti, krediti i slično).

Tekući i kapitalni rashodi treba da budu evidentirani onda kada se dogode aktivnosti, transakcije, ili drugi događaji koji dovode do nastanka odgovarajućeg rashoda, uz poštovanje načela fakturisane realizacije.