

# Javni rashodi

dr Damir Šehović  
Fiskalna ekonomija  
Podgorica, decembar 2019.



## Sadržaj predavanja

- Priroda i karakter javnih rashoda
- Načela javnih rashoda
- Pokriće javnih rashoda
- Veličina javnih rashoda
- Struktura javnih rashoda
- Podjela javnih rashoda
- Efekti javnih rashoda
- Efikasnost javnih rashoda

## Priroda i karakter javnih rashoda 1

- Sve do početka XX vijeka u javnofinansijskoj teoriji i praksi nije se posvećivala odgovarajuća pažnja javnim rashodima
- **Klasični teoretičari** su na javne rashode gledali jednostrano i ograničeno, kao na akt potrošnje dobara, koji je po njima imao destruktivnu dimenziju
- Jedini predmet izučavanja javnih finansija su po teoretičarima liberalnog kapitalizma javni prihodi
- **Savremena finansijska teorija** svoja izučavanja temelji na stavu da su javni prihodi i javni rashodi podjednako važni instrumenti javnih finansija
- Savremena koncepcija smatra rashode ne kao potrošnju, već kao racionalno korišćenje nacionalnog dohotka

3

20 December 2019

## Priroda i karakter javnih rashoda 2

- Dakle, staru metaforu o “državi parazitu” treba zamijeniti novom koncepcijom o “pumpi koja usisava i dalje potiskuje”
- Javni rashodi su predmet izučavanja javnih finansija danas ne samo zbog njihovog raznovrsnog dejstva u privredi i društvu već i zbog toga što su vrlo efikasan instrument privredne i socijalne politike u modernim državama
- Ipak, nauka o javnim rashodima je tek na početku jer se njima prevashodno pristupa kvantitativno, na uštrb kvalitativne dimenzije

4

20 December 2019

## Priroda i karakter javnih rashoda 3

- U javnofinansijskoj literaturi se mogu naći brojne definicije javnih rashoda
- Ipak, može se konstatovati da javni rashodi predstavljaju zadovoljenje javnih potreba pomoću novca, odnosno da su **javni rashodi** izdaci koje država čini u opštem interesu radi zadovoljenja javnih potreba
- Dakle, **osnovne karakteristike javnih rashoda** su da služe za podmirivanje javnih potreba i da se po pravilu izražavaju u novcu

5

20 December 2019

## Načela javnih rashoda 1

- U finansijskoj literaturi se formulišu određena načela kojih se valja pridržavati pri realizaciji javnih rashoda, od kojih se izdvajaju:
  1. Načelo opšteg interesa;
  2. Načelo štednje;
  3. Načelo umjerenosti i proporcionalnosti.
- **Načelo opšteg interesa** je vezano za činjenicu da javni rashodi treba da služe za ostvarenje opšteg interesa

6

20 December 2019

## Načela javnih rashoda 2

- **Načelo umjerenosti** 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
- **Načelo štednje** u finansijama podrazumijeva postizanje svih unaprijed postavljenih zadataka i planova, sa najmanjim utroškom javnih sredstava (sa što manje sredstava postići što veće efekte)
- Pojedini autori ovim načelima dodaju i još neka načela, koja ipak imaju manji značaj

7

20 December 2019

## Pokriće javnih rashoda 1

- Problematika vezana za pokriće javnih rashoda direktno se oslanja na podjelu javnih rashoda na redovne i vanredne
- U proučavanju pokrića javnih rashoda postoje dvije osnovne teorije:
  1. Klasična teorija
  2. Savremena (moderna) teorija
- **Klasična teorija** stoji na stanovištu da se redovni javni rashodi pokrivaju redovnim javnim приходima, a da vanredne javne rashode valja pokrivati isključivo vanrednim javnim приходima (javnim zajmovima, vanrednim porezima, inostranom pomoći)
- Dileme nastaju u vezi korišćenja javnog zajma kao izvora dodatnih sredstava za pokriće vanrednih rashoda

8

20 December 2019

## Pokriće javnih rashoda 2

- Dakle, klasična teorija ne preporučuje korišćenje javnih zajmova za pokrivanje ni redovnih ni nerentabilnih vanrednih javnih rashoda
- **Savremena teorija** pokrića javnih rashoda zauzima stav da se u uslovima ekspanzije za pokriće javnih rashoda mogu koristiti vanredni javni prihodi ali i javni zajmovi
- U uslovima recesije, privredu treba pokrenuti javnim rashodima koje treba finansirati javnim zajmovima
- Nepovoljan metod pokrivanja javnih zajmova je primarna emisija

9

20 December 2019

## Veličina javnih rashoda 1

- Problem veličine javnih rashoda predstavlja jedno od krupnijih pitanja javnih finansija (zbog povezanosti rashoda sa prihodima)
- **Liberalistički pristup** u javnim finansijama veličini javnih rashoda nije poklanjao mnogo pažnje, obzirom na njihov stav da su javni rashodi dobri samo kada su mali
- Po njihovim shvatanjima, potrebno je da se kreću u rasponu od 15-25% GDP-a
- **Savremena finansijska teorija** stoji na stanovištu da su javni rashodi uvijek korisni kada su produktivni, pa nije bitno koliko su visoki

10

20 December 2019

## Veličina javnih rashoda 2

- U savremenoj finansijskoj nauci, problem veličine javnih rashoda, a posebno granice (donja i gornja), se tretira sa:
  1. Socijalno-ekonomskog aspekta
  2. Finansijskog aspekta
- **Socijalno-ekonomski aspekt** stoji na stanovištu da u normalnim prilikama minimum javnih rashoda mora biti dovoljan da podmiri osnovne funkcije državnog aparata i vitalne potrebe stanovništva
- U periodu recesije, donju granicu javnih rashoda predstavlja iznos koji je potreban da oživi privredu i ukloni nezaposlenost
- **Finansijski aspekt** govori o tome da rashodi mogu biti samo onoliko koliko to dozvoljavaju instrumenti prihoda

11

20 December 2019

## Veličina javnih rashoda 3

- U skoro svim zemljama svijeta se može primijetiti konstantan porast javnih rashoda
- Samo za prvih šest decenija XX vijeka, javni rashodi u Francuskoj su povećani 6 puta
- Porast javnih rashoda se povećava kako u apsolutnom tako i u relativnom smislu
- Postoje brojni razlozi za porast javnih rashoda a isti se mogu klasifikovati u dvije grupe:
  1. Prividne uzroke
  2. Stvarne uzroke

12

20 December 2019

## Veličina javnih rashoda 4

- **Prividni uzroci** su oni koji povećavaju javne rashode ali ne pojačavaju pritisak na poreske obveznike
- U prividne uzroke povećanja javnih rashoda spadaju:
  1. Smanjenje kupovne snage novca;
  2. Izmjena tehnike iskazivanja budžeta;
  3. Povećanje teritorije/stanovništva.
- Smanjenje kupovne snage novca je najvažniji prividni uzrok povećanja javnih rashoda, obzirom da pad vrijednosti novca samo nominalno povećava javne rashode (ali i javne prihode, pa je relativan odnos isti)

13

20 December 2019

## Veličina javnih rashoda 5

- Prelaz sa neto principa na bruto princip iskazivanja budžeta stvara utisak o povećanim javnim rashodima, jer se kod neto principa vrši prebijanje rashoda sa prihodima korisnika pa se prikazuje samo saldo
- Povećanje teritorije odnosno broja stanovnika može biti prividan uzrok povećanja javnih rashoda, ali u suštini se ništa ne mijenja jer se povećani javni rashodi podmiruju iz povećanih javnih prihoda

14

20 December 2019

## Veličina javnih rashoda 6

- **Stvarni uzroci** porasta javnih rashoda utiču na stvarno povećanje javnih rashoda u odnosu na GDP, odnosno relativnom povećanju javnih rashoda u odnosu na GDP
- Stvarni uzroci porasta javnih rashoda su brojni, a izdvajaju se:
  1. Politički uzroci;
  2. Ekonomski uzroci;
  3. Finansijski uzroci.

15

20 December 2019

## Veličina javnih rashoda 7

- Na povećanje državnih rashoda najneposrednije djeluju **politički uzroci**, a mogu biti unutrašnji i spoljni
- Unutrašnji politički uzroci se prije svega odnose na oblik društveno-političkog uređenja jer su na primjer manji rashodi kod centralizovanih sistema političke vlasti u odnosu na one sa većim stepenom decentralizacije
- Spoljni politički uzroci povećanja javnih rashoda vezani su za političke odnose zemlje sa drugim zemljama, a mogu se izdvojiti rashodi za vojsku, naoružanje i ratne potrebe

16

20 December 2019



## Veličina javnih rashoda 8

- **Ekonomski uzroci** povećanja javnih rashoda vezani su za stalan rast produktivnosti rada, društveno i materijalno blagostanje, životni standard, odnosno stalan rast želje za potrošnjom, kao i povećani državni intervencionizam
- **Finansijski uzroci** stalnog rasta javnih rashoda su vezani za postojanje javnog duga, jer je javni dug u suštini rashod kada dođe vrijeme za vraćanje, kao i za anticikličnu i stabilizacionu politiku koju država sprovodi u uslovima recesije

17

20 December 2019

## Struktura javnih rashoda 1

- Posmatranjem javnih rashoda sa aspekta svrhe koja se ostvaruje njihovim trošenjem omogućuje se:
  - Pregled javnih rashoda po važnosti
  - Lakše se uočavaju razlozi koji doprinose njihovom povećanju
- U savremenim uslovima je moguće sačiniti sljedeću strukturu javnih rashoda:
  1. Vojni rashodi;
  2. Rashodi socijalnog osiguranja;
  3. Rashodi obrazovanja;
  4. Rasgodi državne uprave i sudstva;
  5. Rashodi za ekonomske intervencije i investicije;
  6. Rashodi za naučno-istraživački rad;
  7. Rashodi namijenjeni ekološkim potrebama;
  8. Ostali rashodi (kultura, sport i sl.)

18

20 December 2019

## Podjela javnih rashoda

- Javni rashodi se mogu klasifikovati na osnovu više kriterijuma, ali se ipak u finansijskoj literaturi najčešće susrijeće sljedeća podjela:
  1. Redovni i vanredni;
  2. Produktivni i neproduktivni;
  3. Investicioni i transferni;
  4. Odgodivi i neodgodivi;
  5. Rashodi centralnih i lokalnih tijela;
  6. Lični i materijalni;
  7. Novčani i naturalni.
- Dvije **osnovne klasifikacije budžetskih rashoda** u Crnoj Gori su:
  1. Funkcionalna (vezuje se za svrhu njihovog trošenja);
  2. Ekonomska (podjela po ekonomskim kategorijama izdataka).

19

20 December 2019

## Efekti javnih rashoda 1

- Ne postoji jedinstveno gledište o tome koji se efekti mogu postići putem javnih rashoda
- Istorijski posmatrano, pojavile su se dvije osnovne koncepcije, s obzirom na efekte javnih rashoda:
  1. Koncepcija o neutralnim javnim rashodima
  2. Koncepcija o aktivnim javnim rashodima
- **Koncepcija o neutralnim javnim rashodima** je nastala u okviru klasične ekonomske teorije po kojoj javni rashodi imaju neutralno dejstvo na privredna i socijalna kretanja, u čijoj je pozadini stav o nemiješanju države u ekonomski i socijalni razvoj
- **Sušтина koncepcije o aktivnim javnim rashodima** je u aktivnoj ulozi države i u njenom ekonomskom i socijalno-političkom intervencionizmu

20

20 December 2019

## Efekti javnih rashoda 2

- Efekti koji se postižu preko javnih rashoda su veoma brojni i različiti, ali se ipak mogu podijeliti na:
  1. Efekte koji se postižu i ostvaruju u strukturnoj privredi
  2. Efekte koji se ostvaruju u privredi koja je u konjunkturi
- **Efekti koji se ostvaruju u strukturnoj privredi se mogu objasniti:**
  1. Teorijom filtera;
  2. Aktivnim i neutralnim rashodima;
  3. Uticajem rashoda na proizvodnju;
  4. Uticajem rashoda na poreze;
  5. Uticajem transfernih javnih rashoda.

21

20 December 2019

## Efekti javnih rashoda 3

- Po teoriji filtera, država je džinovski filter koji porezima i drugim prihodima crpi iz privrede finansijska sredstva i pomoću rashoda ih vraća privredi, čime utiče na proizvodnju i raspodjelu dohotka
- Aktivni javni rashodi su oni koji mijenjaju privrednu i socijalnu strukturu države a neutralni su oni koji to ne čine
- Uticaj javnih rashoda na proizvodnju se realizuje neposredno i posredno, pri čemu se neposredan uticaj ogleda u stvaranju proizvodnih i drugih kapaciteta a posredan preko rashoda ostvarenih u obrazovanju, zdravstvu i slično
- Uticaj javnih rashoda na poreze se ogleda u činjenici da se njima povećava produkciona a onda i potrošačka snaga pojedinca, što omogućava povećanje posrednih poreza
- Osnovna svrha transfernih javnih rashoda jeste raspodjela i preraspodjela društvenog poreza, a uticaj istih se realizuje preko ekonomskih i socijalnih subvencija

22

20 December 2019

## Efekti javnih rashoda 4

- **Efekti koji se ostvaruju u konjunkturi** se manifestuju preko:
  1. Efekta multiplikatora;
  2. Efekta podmazujuće pumpe;
  3. Efekta akceleratora.
- Prema teoriji multiplikatora, država da bi neutralisala recesione tokove treba da angažuje sredstva u nove javne rashode, čime se želi zaustaviti recesija
- Teorija podmazujuće pumpe ima skromniji zadatak koji se sastoji u tome da država uz pomoć javnih rashoda pokušava da na kratak rok podrži (podmaže) aktivnosti manjeg broja privrednih subjekata kako bi oni povećanom aktivnošću dali podsticaj da tržište riješi druge poremećene odnose
- Dok je kod multiplikatora akcenat na tražnji, akcelerator je zapravo državni rashod ograničenog obima i cilja koji treba da obezbijedi željeno ubrzanje (akceleraciju) privrednih kretanja preko državne intervencije u pojedinim privrednim oblastima i granama

23

20 December 2019

## Efikasnost javnih rashoda

- Kada je riječ o efikasnosti javnih rashoda, razlikuju se unutrašnja efikasnost i spoljna produktivnost
- **Unutrašnja efikasnost** – odnos između koristi od uložениh sredstava i visine uložениh sredstava
- **Spoljna produktivnost** – ukupna korist javnih rashoda
- Odluke o opravdanosti i prioritetima ulaganja se donose na osnovu:
  1. Cost-benefit analize;
  2. Sistema planiranja-programiranja i budžetiranja (PPB sistem);
  3. Zero-Base-Budgeting metoda (ZBB metoda);
  4. Sunset-Legislation metoda.

24

20 December 2019

Hvala na pažnji!!!

damirsehovic@yahoo.com

25

20 December 2019