

Nastavni predmet: JAVNE FINANSIJE

Seminarski rad

JAVNI RASHODI

Predmetni nastavnik

Doc. Dr. xxxxxxxxx

Student

Broj indeksa xx/xxxx

SADRŽAJ

1. Uvod.....	3
2. Pojam i karakteristike javnih rashoda.....	5
3. Vrste i klasifikacija javnih rashoda.....	6
4. Načela javnih rashoda.....	9
5. Veličina – obim javnih rashoda.....	11
6. Faktori porasta javnih rashoda.....	13
7. Struktura javnih rashoda.....	15
8. Efekti javnih rashoda.....	17
9. Pokriće javnoih rashoda.....	18
10. Zaključak.....	19

UVOD

Uvodna razmatranja pojma javnih rashoda ne mogu da se razmatraju van okvira pojma **budžet**. Definicija budžeta kaže da je to spisak planiranih prihoda i rashoda pojedinaca, firme, organizacije, lokalne zajednice ili države za određeni period, najčešće za jednu godinu.

Kada se govori o **državnom budžetu** onda se misli na jednogodišnji dokument, koji priprema ministarstvo finansija, u saradnji sa drugim ministarstvima, dok ga usvaja narodna skupština u obliku odnosno formi zakona. Budžet ima karakter finansijkog plana države za jednu godinu i predstavlja jednu prognozu finansija. Pored ovoga, državni budžet je obavezujući za državne organe, na rashodnoj strani, jer se predviđeni izdaci ne mogu i ne smeju prekoračiti bez rebalansa budžeta odnosno bez izmene budžeta po istoj proceduri po kojoj je donet.

Sadržaj državnog budžeta čini razvijeni spisak javnih prihoda i rashoda, zajedno sa njihovim planiranim iznosima za sledeću godinu, kao i pratećim procesnim i sličnim odredbama.

Na prihodnoj strani navode se svi zakonom propisani državni prihodi – kao što su svi pojedini porezi, naknade, takse, kazne, prihodi od kamata i prodaje državne imovine i slično.

Na rashodnoj strani, koje takođe proizilazi iz materijalnih zakona, koriste se dve podele. Prva je administrativna, odnosno po državnim institucijama kao nosiocima rashoda (narodna skupština, vlada, ministarstva, agencije, sudovi, zdravstvo, prosveta, itd.), a druga po ekonomskim funkcijama (plate i socijalna davanja za zaposlene, materijalni troškovi, investicije, otplata dugova, subvencije, budžetska rezerva, itd.). Najčešće se ove dve podele kombinuju i dobija se složena klasifikacija javnih rashoda.

U novije vreme, pokušava se pripremanje budžeta povezati sa opštom ekonomskom politikom, planiranom za duži vremenski rok (par ili nekoliko godina), kako bi se stvorila koherentna osnova i za budžetsko planiranje i ekonomsku politiku i strategiju države.

Države imaju nekoliko nivoa državne organizacije. Minimnu su dva (državni i opštinski), a često postoji i treći, srednji (federalna jedinica, pokrajna, region, srež, itd.). Iz ovoga proizilazi da svaka od tih jedinica ima svoj budžet. Sadržaj ovih budžeta određen je raspodelom nadležnosti između njih, a koja proističe iz ustava i zakona.

Budžet donosi ekonomske efekte na više načina. To su:

- svojim postojanjem, jer ubiranje budžetkih prihoda samanjuje privatne investicije i uopšte ekonomsku aktivnost, dok rashodi pozitivno utiču na ekonomiju, kako kroz potrošnju države, tako i kroz usluge koje ona pruža (pravni sistem, lična sigurnost, novac, itd.),

- svojom veličinom, jer se veruje da u opštem slučaju, privatni akteri produktivnije koriste novac nego država, pa da je bolje da je učešće državne potrošnje u društvenom proizvodu manje,
- postojanjem deficita ili suficita u budžetu jer: postojanje i finansiranje deficita može imati za posledicu inflaciju; suficit obično predstavlja kočnicu ekonomske aktivnosti.

Posmatrajući sve ove aspekte i zakonitosti, većina ekonomista se slaže i zalaže za uravnoteženu formu budžeta. To znači da je idealan budžet onaj koji je utemeljen na sinergiji dve strane, prihodne i rashodne.

POJAM I KARAKTERISTIKE JAVNIH RASHODA

U savremenoj finansijskoj literaturi mogu se sresti brojne definicije koje pokušavaju na različite načine da definišu i objasne pojam i suštinu javnih rashoda. Međutim, sve su one uglavnom slične, s obzirom da govore o novčano pribavljenim javnim potrebama. Otuda, ne ulazeci u razlike i nijanse koje se mogu uočiti u definisanju pojma javnih rashoda, treba posebno naglasiti da javni rashodi po pravilu predstavljaju zadovoljenje javnih potreba pomoću novca, odnosno javni rashodi su oni izdatci koje država čini u javnom interesu zadovoljenja javnih potreba. U skladu sa navedenim, treba imati u vidu činjenicu da je za većinu definicija javnih rashoda karakteristično da polaze od dve osnovne teze: *prvo*, javni rashodi služe za podmirenje javnih potreba, i *drugo*, u savremenim uslovima, javni rashodi su po pravilu izraženi u novcu. Ove navedene teze ujedno predstavljaju dve osnovne karakteristike javnih rashoda.

Prva bitna karakteristika javnih rashoda jeste da oni imaju za osnovni cilj zadovoljenje javnih potreba, što je ujedno i osnovni momenat na osnovu kojeg se može prići razgraničenju javnih rashoda od rashoda privatnih lica. Dok se rashodi privatnih lica vrše u cilju zadovoljenja ličnih potreba, odnosno potreba pojedinaca, javni rashodi predstavljaju trošenje radi zadovoljavanja opštih (javnih) potreba.

Druga bitna karakteristika javnih rashoda jeste činjenica da su u savremenim uslovima javni rashodi izraženi u novcu. Ovo predstavlja opštu karakteristiku javnih rashoda i u praksi je najčešći slučaj, što nikako ne znači da se u modernoj tržišno orijentisanoj privredi ne mogu naći i slučajevi da se podmirivanje javnih rashoda može vršiti i na različite druge načine (naturalno, činjenem, u obliku počasti i slično). Međutim, postoji opšte prihvaćen negativan stav o nenovčanim načinima realizovanja javnih rashoda. Naime, pored toga što predstavljaju potencijalnu opasnost od mogućnosti korupcije i privilegovanja nosilaca javnih funkcija, nenovčani načini podmirivanja javnih rashoda nose sa sobom i veliku mogućnost evazije (izbegavanja) javnih prihoda.

Savremena finansijska teorija finansijsku aktivnost i novu ulogu države upoređuje sa svojevrsnim filterom kroz koji prolazi značajan deo nacionalnog dohodka, ne da bi bio uništen, već da bi kroz transfer i usmeravanje u određenim pravcima shodno ekonomskoj politici zemlje, dao optimalne ekonomske i socijalno-političke efekte. Pri tome, najčešće su prisutni brojni i različiti efekti multiplikujućeg karaktera, sa nizom propratnih tj. sporednih delovanja u privredi. Analogno navedenom, javni rashodi se u savremenoj finansijskoj teoriji posmatraju u sklopu celokupnog finansijskog mehanizma privrede i izučavaju se u funkcionalnoj vezi sa kretanjem osnovnih makro ekonomskih kategorija. Ti međusobni odnosi javnih rashoda i osnovnih makro ekonomskih kategorija mogu se prikazati pomoću sledeće formule:

$$Y = C + I + G$$

gde upotrebljeni simboli imaju sledeće značenje:

Y – Nacionalni dohodak
I – Neto investicije

C – Lična potrošnja
G – Opšta potrošnja

VRSTE I KLASIFIKACIJA JAVNIH RASHODA

Sve veći porast javnih rashoda u savremenim uslovima, kao i njihova povećana uloga u ekonomskom i socijalnom životu, pred finansijsku teoriju postavljaju, radi lakšeg izučavanja, problem klasifikovanja javnih rashoda u određene grupe. Analogno tome, postoji mnoštvo vrsta i klasifikacija javnih rashoda. Sa tim u vezi, mogu se vršiti raznovrsne klasifikacije javnih rashoda, što zavisi prvenstveno od kriterijuma od kojeg se polazi. To može biti forma rashoda, mesto, vreme ili njihov objekat ili subjekat. U tom kontekstu, može se reći da skoro svaki teoretičar javnih finansija ima svoju klasifikaciju javnih rashoda.

Neke od klasifikacija javnih rashoda datiraju još iz davnih vremena, dok je određeni broj nastao pod uticajem novih savremenih pravaca u finansijskoj teoriji i praksi. Međutim, nije nam namjera da na ovom mestu ulazimo u sve postojeće modalitete klasifikacija javnih rashoda. Iz tih razloga, u nastavku izlaganja daje se prikaz jednog broja klasifikacija javnih rashoda za koje smatramo da su najstandardnije i najprisutnije u teoriji javnih finansija. U skladu sa navedenim, zasluži da bude navedena sledeća osnovna klasifikacija javnih rashoda:

1. Redovni i vanredni;
 2. Lični i materijalni;
 3. Proizvodni i transferni;
 4. Novčani i nenovčani;
 5. Produktivni i neproduktivni;
 6. Odgodivi i neodgodivi;
 7. Rashodi centralnih, regionalnih i lokalnih organa.
-
1. Podela javnih rashoda na redovne i vanredne veoma je stara. Kao kriterijum kod ove podele uzima se vreme u kojem se javni rashodi javljaju. Polazeći od toga, obično se smatra da redovni rashodi imaju sledeće karakteristike: (a) mogu se unapred predvideti, (b) visina im je relativno stabilna, (c) redovno se javljaju. U skladu sa navedenim karakteristikama, po logici stvari se podrazumeva da javni rashodi koji nemaju napred navedene karakteristike spadaju u vanredne javne rashode. Naime, vanredni javni rashode javljaju se povremeno, obično kao rezultat nedovoljno predviđenih ili nepredvidivih uzroka. Ponekad, neki uzroci za alociranje javnih rashoda mogu se predvideti, ali kada se to predviđanje ne izvrši u dovoljnoj meri onda nastaje potreba za pronalaženjem dodatnih izvora podmirenja ovim putem nastalih potreba, odnosno vanrednih javnih rashoda. Vanredni javni rashodi nastaju i kao posledica apsolutno nepredvidivih događaja, a koji se nikakvim sredstvima nisu mogli predvideti, na primer slučajevi više sile: zemljotresi, požari, epidemije itd.
 2. Podela javnih rashoda na lične i materijalne spada u klasifikovanje javnih rashoda na osnovu objekta trošenja. Lični rashodi predstavljaju javne izdatke države namenjene izdržavanju njenih organa uprave (plate, penzije, nagrade, razni oblici pomoći itd.). S druge strane, materijalni javni rashodi obuhvataju sve izdatke koje država čini u cilju obavljanja javnih funkcija, prilikom izvršenja zadataka i mera iz svoje nadležnosti.

3. Podela javnih rashoda na proizvodne i transferne spada u klasifikacije novijeg datuma, a vezana je za jačanje državnog intervencionizma, odnosno za jačanje ekonomskih i socijalnih funkcija savremene države. U prvu grupu javnih rashoda tj. proizvodne javne rashode treba uvrstiti dve osnovne grupe: (a) realni javni rashodi i (b) investicioni i kapitalni javni rashodi. Realni javni rashodi predstavljaju rashode kojima država pribavlja produktivne usluge i dobra, plaća službenike i radnike i kupuje materijalna dobra. U ovu grupu javnih rashoda spadaju tradicionalni administrativni rashodi države, kao što su vojska, administracija i sl. Međutim, investicioni ili kapitalni javni rashodi predstavljaju rashode kojima odgovara protivvrednost dobijena u ekonomskim dobrima koja će kasnije donositi prihode. Drugim rečima, investicioni rashodi dovode do direktnog ili indirektnog povećanja društvenog proizvoda (izgradnja privrednih objekata, komunalnih objekata itd).
U drugu grupu javnih rashoda spadaju transferni javni rashodi koji se karakterišu time što se njima ne stvaraju nova ekonomska dobra, niti se njima uvećava društveni proizvod. Oni vrše samo preraspodelu već stvorenog društvenog proizvoda, i to tako što prenose (transferišu) finansijska sredstva od jednog dela stanovništva ili privrede, nekom drugom delu stanovništva ili privrede. Tipičan primer transfernih javnih rashoda predstavljaju isplate socijalne pomoći, pomoć nezaposlenima, penzije, subvencije i kamate državnih zajmova.
4. Podela javnih rashoda na novčane i nenovčane jedna je od najstarijih podela javnih rashoda, koji danas gubi na značaju jer se javni rashodi iskazuju i izvršavaju u novcu. Na primjer, nenovčani oblik rashoda ima dodela uniformi, organizovanje besplatnog prevoza dolaska i odlaska sa posla, besplatna izgradnja objekata od zajedničkog interesa u obliku dobrovoljnog rada građana i sl.
5. Podela javnih rashoda na produktivne (rentabilne) i neproduktivne (nerentabilne) novijeg je datuma i vezana je za prodiranje aktivnosti države u domen privrednih aktivnosti, odnosno osnivanje državnih privrednih preduzeća. Po ovoj klasifikaciji produktivni javni rashodi su oni koji dovode do stvaranja prihoda tj. gde su prihodi veći od rashoda. Oni mogu biti direktno i indirektno produktivni. Javni rashodi su direktno produktivni ako neposredno dovode do povećanja privrednih kapaciteta, odnosno porasta prihoda. Javni rashodi su indirektno produktivni ako na posredan način utiču na povećanje privrednih kapaciteta, odnosno porasta prihoda.
Nasuprot prethodno definisanim produktivnim javnim rashodima stoje neproduktivni javni rashodi. Ovi rashodi državi ne donose nikakve prihode. Klasičan primer koji ilustruje takve javne rashode jesu rashodi za vojsku i administraciju.
6. Podela javnih rashoda na odgodive i neodgodive vrši se sa aspekta vremena kada je njihovo izvršenje planirano, odnosno predviđeno. Analogno tome, neodgodivi su oni javni rashodi koje država mora izvršiti upravo u onom času kada je njihovo izvršenje i planirano. S druge strane, odgodivi javni rashodi su oni koje država može odgoditi na izvesno vreme, s tim što odgađanjem izvršenja javnog rashoda nesme ugroziti ostvarenje zadataka zbog kojih je državni organ osnovan.
7. Podela javnih rashoda prema subjektu trošenja ogleda se u njihovoj podeli na javne rashode koje vrši država (centralni nivo) i na javne rashode koje vrši neko uže regionalno ili lokalno telo. Ova podela ima posebnog značaja u složenim, federativno organizovanim državama. Ključni problem u ovim

državama sastoji se u podeli nadležnosti (funkcija). Naime za složene države od posebnog je značaja izučavanje odnosa koji postoje između veličine rashoda centralnih i lokalnih organa. Analogno tome, svaki proces decentralizacije po logici stvari, mora biti istovremeno praćen i procesom povećanja učešća uži društveno-političkih zajednica u ukupnim sredstvima koja su namenjena za javne rashode.

U vezi prethodno izneog, treba imati u vidu činjenicu da problematika javnih rashoda u složenim državama federalnog tipa proističe iz same činjenice da su države članice saveza po pravilu različite i to gledano sa više aspekata. Otuda, na ovoj osnovi najčešće i nastaju određeni problemi. Naime, postavlja se pitanje šta uzimati kao kriterijum kod određivanja visine javnih rashoda – da li to treba da bude samo finansijski kriterijumi ili i kriterijum potreba za javnim uslugama?

Sa tim u vezi, ako bi se rashodi federalnih jedinica utvrđivali samo na osnovu finansijskih kriterijuma, onda bismo imali situaciju da bi ine federalne jedinice koje su privredno razvijene, pa prema tome i finansijski sposobne, bile potpuno u stanju da javnim rashodima zadovolje sve svoje javne potrebe. Sa druge strane, to svakako nebi bio slučaj sa privredno nerazvijenim federalnim jedinicama. Naime, ove federalne jedinice nebi bile u stanju da finansiraju sve svoje javne potrebe, što bi moglo imati i određenih negativnih političkih efekata. Iz tih razloga, kod federalno organizovanih država ne mogu biti predominantni isključivo finansijski kriterijumi kao najmerodavniji veći politički kriterijumi, odnosno društveni.

Ravnoteža se nastoji uspostaviti na dva načina: *prvo*, da viša federalna jedinica prima na sebe finansiranje javnih rashoda niže federalne jedinice, i *drugo*, da savezna država iz svojih sredstava pruža pomoć nižoj federalnoj jedinici za pokriće javnih rashoda. Ova pomoć se najčešće pojavljuje u dva osnovna oblika – dotacije i subvencije.

NAČELA JAVNIH RASHODA

Činjenica da se značajan deo stvorenog društvenog proizvoda nacionalne privrede koristi za podmirivanje javnih rashoda, sa svoje strane nalaže potrebu definisanja određenih načela ili principa javnih rashoda. Sa tim u vezi, zahtev za utvrđivanje određenih modaliteta i ponašanja pri trošenju javnih rashoda ne samo da je opravdan, već je i nužan, kako bi se prikupljena sredstva što racionalnije i efektnije koristila. Zbog toga, u finansijskoj teoriji se formulišu određena načela kojih se valja pridržavati pri trošenju javnih rashoda da bi prikupljeni prihodi za njihovo podmirivanje bili što optimalnije iskorišćeni. Osnovna ideja koja leži u fundamentu načela javnih rashoda jeste zahtev za racionalnim trošenjem javnih sredstava.

Prilikom formulisanja osnovnih načela javnih rashoda mogu se među različitim državama zapaziti određene razlike koje su logična posledica specifičnosti njihovog društvenog i ekonomskog sistema i dostignutog stepena razvoja. Međutim, uprkos prisutnosti tih razlika javni rashodi imaju i određene karakteristike koje su im zajedničke bez obzira na specifične različitosti država i njihovih državnih uređenja. Osnovna načela javnih rashoda koja proističu iz njihove prirode i zajedničkih karakteristika ogledaju se u sledećem:

1. Načelo opšteg interesa;
 2. Načelo štednje javnih sredstava;
 3. Načelo umerenosti i proporcionalnosti;
 4. Načelo izvora sredstava;
 5. Načelo podudarnosti prihoda i rashoda;
 6. Načelo održavanja strukture i javnih rashoda;
-
1. *Načelo opšteg interesa* – odnosi se na to da javni rashodi služe prvenstveno za podmirivanje onih potreba koje su u interesu društva kao celine. To znači, da sredstva prikupljena za podmirivanje javnih potreba ne smeju se upotrebljavati za zadovoljenje interesa pojedinaca ili neke uže zatvorene grupe korskornika. Ovde je neosporan pojam javni (društveni) interes pod kojim se podrazumeva interes svih ili većine u određenoj društvenoj zajednici.
 2. *Načelo štednje javnih sredstava* – ogleda se u zahtevu da se sredstva namenjena za javne rashode moraju upotrebljavati tek nakon sveobuhvatne analize niza razl. solucija, pa nakon toga iskoristiti onu soluciju koja uz najmanje ulaganje daje najveći razultat. Praktična pojašnjenja ovog načela ne znači nikako štednju u smislu smanjivanja sredstava, već nastojanje da se sa što manje sredstava postignu što veći efekti.
 3. *Načelo umerenosti i proporcionalnosti* – ogleda se u zahtevu 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. Ovo načelo zagovara i pravilo proporcionalnosti u trošenju javnih rashoda ne samo u odnosu na društveni proizvod, već i između pojedinih vrsta javnih rashoda, odnosno da se određene javne potrebe moraju zadovoljavati srazmerno mogućnostima.
 4. *Načelo izvora sredstava* – ogleda se u zahtevu da prilikom prikupljanja prihoda koji su namenjeni zadovoljenju javnih rashoda mora se voditi računa o tome da se oni izdvajaju iz novostvorene vrednosti, dakle iz nacionalnog dohotka.

5. *Načelo podudarnosti javnih rashoda i prihoda* – ogleda se u zahtevu da javni rashodi budu raspoređeni tako da prema iznosima odgovaraju javnim prihodima. Drugim rečima, ovo predstavlja načelo održavanja ravnoteže u finansijskim i privrednim bilansima.
6. *Načelo održavanja strukture i javnih rashoda* – podrazumeva da se umodernim finansijama sve veća pažnja posvećuje javnim rashodima u smislu odgovarajućih instrumenata kojima država može da deluje u privredi. U pogledu održavanja određene strukture javnih rashoda, savremena finansijska teorija sve veću pažnju danas poklanja strukturi rashoda i ponašanju uglavnom sledećih oblika javnih rashoda: ličnim i materijalnim, proizvodnim i transfernim, produktivnim i neproduktivnim, vojnim rashodima i rashodima građanskih grana.

VELIČINA – OBIM JAVNIH RASHODA

Od veličine javnih rashoda zavisi iznos javnih prihoda koje treba prikupiti. Obim javnih prihoda uslovljava obim javnih rashoda i stepen zadovoljavanja javne potrošnje. Za stavove finansijskih teoretičara tzv. klasične teorije javnih finansija karakteristično je to da njihov stav predstavlja teza da javni rashodi moraju da budu što manji, a po mnogim shvatanjima poželjno je da se kreću u rasponu između 15-25% društvenog proizvoda zemlje. Sa obzirom da su javni rashodi i prihodi trebali biti uvek jednaki, kao ponuda i potražnja, odnosno investicija i štednja, po logici stvari polazilo se od stavova da poresko opterećenje treba da bude što niže, da bi se dao dovoljan podstrek privatnoj inicijativi kao generatoru privrednog rasta i stabilnosti.

Međutim, savremena finansijska teorija ne prihvata stanovište dobri samo kada su mali, pogotovo ne stav da oni predstavljaju samo teret za privredu. Na protiv, zastupljena je teza da su javni rashodi uvek korisni kada su produktivni, pri čemu za takvu tezu nije bitno koliko su visoki. Pitanje plafona, odnosno krajnjeg limita javnih rashoda u savremenoj finansijskoj teoriji još je uvek otvoreno. Stoga, sa aspekta optimalnog funkcionisanja nacionalne privrede, problem limita javnih rashoda svakako nije moguće rešavati usvajanjem nekog određenog procenta. Takav stav proizilazi prvenstveno iz sledećih raloga:

- Postoji zakonitost stalnog rasta javnih rashoda;
- Javni rashodi se danas ne vezuju samo za visinu nacionalnog dohotka;
- Ne postavlja se više pitanje ukupne visine javnih rashoda, već pitanje njihove strukture;
- Stalni rast javnih rashoda postao je jedan od instrumenata regulisanja privrednih ciklusa.

Raspravljajući o visini javnih rashoda, savremena teorija javnih finansija je pokazala da osnovni problem prilikom utvrđivanja veličine javnih rashoda nije vezan za njihovu kvantitativnu, već kvalitativnu dimenziju. Ma kakav bio njihov apsolutni iznos bitna je kvalitativna dimenzija tj. ekonomski efekat. U skladu sa navedenim, savremena teorija javnih finansija upozorava da problem volumena javnih rashoda ima svoje dve dimenzije: ekonomsko-socijalno i finansijsko.

Ekonomsko-socijalni aspekt javnih rashoda u normalnim uslovima privrednog razvoja i poslovanja privrede opredeljuje minimum javnih rashoda kao masu koja mora biti dovoljna da podmiri osnovne funkcije državnog administrativnog aparata i sve vitalne funkcije stanovništva. Međutim, ekonomsko-socijalni aspekt javnih rashoda u prilikama koje se ne mogu smatrati normalnim, odnosno kada je privreda u neravnoteži i krizi, nužno iskazuje od države da preduzme mere za eliminisanje ekonomskih poremećaja i da sprovede određene stabilizacione programe. U ovakvim situacijama, uključivanje države predstavlja neminovost i ona zahteva dodatna sredstva koja su namenjena oživljavanju privrednih aktivnosti i stabilizaciji poremećenih ekonomskih tokova da bi se pokrili povećani javni rashodi. Prema tome, minimum javnih rashoda mora se uspostaviti na višem nivou.

Posmatranje javnih rashoda sa aspekta njihovog uticaja na konjunkturu iziskuje da oni budu što elastičniji. Stoga, s ovog aspekta razlikuju se: (a) ciklični javni rashodi, čija

visina spontano varira sa promenama konjunktornog ciklusa, (b) aciklični javni rashodi, koji uopte nisu senzibilni na ciklična kretanja privrede, i (c) anticiklični javni rashodi koji se posebno upotrebljavaju za aktivno delovanje na stabilizaciju privrede.

Kod javnih rashoda koji utiču na povećanja proizvodnje njihovu gornju granicu nije moguće odrediti, s obzirom na činjenicu da oni multiplikativno doprinose povećanju nacionalnog dohodka. Zbog toga, od velikog je značaja njihova racionalnost. Takođe, kod transfernih rashoda gornju granicu određuje ekonomska snaga obveznika koji podnose teret plaćanja javnih prihoda. Generalno rečeni, za javne rashode limit treba da bude determinisan trendom kretanja opšte globalne tražnje.

Finansijski aspekt određivanja visine javnih rashoda predstavlja drugu dimenziju ovog problema koji se ovde ne pojavljuje kao problem u klasičnom smislu reči, već se on ovde postavlja kao problem finansijskih mogućnosti, s obzirom da javni rashodi mogu biti onoliko visoki koliko to dozvoljavaju instrumenti javnih prihoda. Analiza podataka o kretanjima javnih rashoda mnoih zemalja u dužim vremenskim serijama, nedvosmisleno potvrđuju da se u suštini ostvaruju tzv. „Wagnerov zakon“ o stalnom rastu javnih rashoda. Po ovom zakonu „socijalni progres je taj koji izaziva stalni porast javnih rashoda.“

Na kraju treba reći da je neosporna činjenica da se granice rasta javnih rashoda ne mogu egzaktno utvrditi.

FAKTORI PORASTA JAVNIH RASHODA

Faktori rasta javnih rashoda veoma su brojni. Generalno gledano mogu se podeliti u dve osnovne kategorije faktora u smislu sledećeg:

1. Prividni ili fiktivni faktori
2. Stvarni ili suštinski faktori
3. Ostali faktori rasta javnih rashoda

1. *Prividni ili fiktivni faktori rasta javnih rashoda* – predstavljaju one faktore koji povećavaju javne rashode, ali ne pojačavaju pritisak na poreske obveznike. Faktori prividnog porasta javnih rashoda su:

- a) Smanjenje kupovne snage novca;
- b) Povećanje broja stanovnika;
- c) Promene u tehnici izrade budžeta.

a) *Smanjenje kupovne snage novca* – odnosno inflacija i rast cena dovode do nominalnog rasta dohodaka, javnih rashoda i budžetskih izdataka uopšte, iako stvarni raste ne mora da postoji.

b) *Povećanje broja stanovnika* – obično dovodi do porasta javnih rashoda, ali je taj porast praćen istovremenim porastom prihoda.

c) *Promene u tehnici izrade budžeta* – ubrajaju se u faktore koji prividno dovode do povećanja javnih rashoda.

2. *Stvarni ili suštinski faktori rasta javnih rashoda* - predstavljaju one faktore koji dovode do stvarnog (realnog) porasta javnih rashoda i efektivnog porasta opterećenja (presije) poreskog obveznika. Faktori stvarnog povećanja javnih rashoda mogu se diferencirati na sledeći način:

- a) Ekonomski faktori;
- b) Politički faktori;
- c) Finansijski faktori.

a) *Ekonomski faktori porasta javnih rashoda* – vezani su za stalni rast produktivnosti rada, društveno i materijalno blagostanje i životni standard zemlje. Naime, kada do porasta javnih rashoda dolazi usled određenih zahvata koje država čini vezano za ekonomske tokove, onda svakako govorimo o ekonomskim faktorima povećanja javnih rashoda.

b) *Politički faktori porasta javnih rashoda* – mogu biti unutrašnji i spoljni. Unutrašnji faktori se prvenstveno odnose na oblik društveno-političkog uređenja. Spoljni politički faktori povećanja javnih rashoda vezani su za političke odnose države sa inostranstvom.

c) *Finansijski faktori porasta javnih rashoda* – vezuju se prvenstveno za službu javnog duga. Naime, raspisivanje i monetizacija tj. prikupljanje sredstava javnog duga ima karakter javnih prihoda.

3. *Ostali faktori rasta javnih rashoda* – podrazumevaju da osim ovde prikazane klasifikacije pomenutih faktora moguće je još navesti i neke druge faktore rasta javnih rashoda:

- a. Ratna stanja i vojni rashodi;
- b. Procesi ubrzane urbanizacije;
- c. Povećanje funkcija države;
- d. Inflacione tendencije (rast cena).

a) *Ratna stanja i vojni rashodi* – predstavljaju faktore porasta javnih rashoda koje savremena teorija javnih finansija stavlja na prvo mesto, imajući u vidu njihov značaj u okviru ove grupe faktora rasta javnih rashoda.

b) *Procesi ubrzane urbanizacije* – predstavljaju značajan faktor koji dovodi do porasta javnih rashoda. Naime, urbanizacija je rezultat industrijalizacije koja za sobom povlači i nicanje novih, kao i proširenje postojećih gradova.

c) *Povećanje funkcija države* – nužno dovodi do povećanja javnih rashoda, naročito porast državnog aparata i zapošljavanje javnih službenika. Pri tome, državne službe koje nisu potrebne veoma se skoro ukidaju ili redukuju, dok se istovremeno nove državne službe lako formiraju. Dolazi do konstantnog širenja državne administracije i multiplikovanja državnih funkcija.

d) *Inflacione tendencije* – predstavljaju značajan faktor povećanja javnih rashoda, s obzirom da je inflacija hronična bolest svih savremenih privreda. Naime, razvoja nacionalnih privreda vezan je za povećane stope rasta cena.

STRUKTURA JAVNIH RASHODA

Struktura javnih rashoda ima izuzetan uticaj na dinamiku privrednog rasta, njegovu strukturnu karakteristiku, kao i na socijalni razvoj i društveni standard stanovništva. U finansijskoj praksi skoro svih država posebna se pažnja posvećuje upravo pitanjima strukture javnih rashoda. S tim u vezi, svaka država nastoji da formira i održi takvu strukturu javnih rashoda koja će na optimalan način moći da osigura prvenstveno sledeće:

- Stabilnost privrede i optimalan ekonomski rast;
- Određenu strukturu razvoja;
- Socijalnu politiku;
- Sigurnost unutar zemlje i teritorijalni integritet;
- Odgovarajuću politiku razvoja nauke, obrazovanja i kulture itd.

Javni rashodi savremenih država uglavnom se grupišu na sledeći način:

1. rashodi državne uprave, uključujući i rashode 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 i sport;
6. rashodi za nauku;
7. rashodi namenjeni za ekološke svrhe;
8. rashodi za ekonomske intervencije i investicije;
9. rashodi socijalne sigurnosti stanovništva;
10. ostali nepomenuti javni rashodi.

1. *Rashodi državne uprave* – uključuju kako lične, tako i materijalne rashode namenjene finansiranju delatnosti i rada državnog aparata na svim nivoima društveno-političke organizovanosti. oni u sebi sadrže i ne male javne rashode namenjene organima unutrašnje bezbednosti.

2. *Rashodi za odbranu zemlje (vojni rashodi)* – zauzimaju istaknuto mesto u strukturi javnih rashoda svake zemlje. Oni su u velikoj meri pod uticajem ukupnih međunarodnih odnosa i kretanja u svetu.

3. *Rashodi sudstva, tužilaštva i pravobranilaštva* – predstavljaju određena sredstva koja su potrebna da bi se obavili poslovi za čije su izvršenje na osnovu ustava i zakona nadležne odgovarajuće državne institucije.

4. *Rashodi za obrazovanje* – spadaju u najvažnije stavke u strukturi rashoda savremenih država. U savremenim državama rashodi obrazovanja spadaju u red javnih rashoda koji su veoma značajni po svom obimu. U većini zemalja, sve se više prihvata stav da u zavisnosti od stepena obrazovanja stanovništva i adekvatne kvalifikacione strukture zaposlenih zavisi i ukupan socio-politički i ekonomski razvoj zemlje.

5. *Rashodi za kulturu, fizičku kulturu i sport* – isto kao i rashodi za obrazovanje imaju direktan uticaj na ukupan socijalni i ekonomski razvoj zemlje. U najvećem broju zemalja najveći deo rashoda za izgradnju, opremanje, održavanje i funkcionisanje muzeja, pozorišta, raznovrsnih kulture i drugih kulturnih ustanova,

najvećim delom se finansiraju iz budžeta ili nekih drugih instrumenata preraspodele (fondova).

6. *Rashodi za nauku* – predstavljaju sve značajnije javne rashode u većini savremenih država. Uz već pomenuto obrazovanje, naučno-istraživački rad u velikom procentu pridonosi povećanju stope privrednog rasta i povećanju produktivnosti rada.

7. *Rashodi za ekološke svrhe* – spadaju među najmlađe javne rashode. Ali danas imaju najizrazitiju dinamiku rasta. Javni rashodi namenjeni zaštiti vode, vazduha i zemlje od zagađenja, kao i rashodi namenjeni smanjenju stepena radijacije i buke, skoro da su postali tzv. „internacionalni“ javni rashodi.

8. *Rashodi za ekonomske intervencija i investicije* – vezuju se za povećanu ulogu savremene države u ekonomskom i socijalnom životu. Ovde se u stvari radi o brojnim oblicima posredne i neposredne državne intervencije u širokom spektru ekonomskih i socijalnih funkcija. Raznim merama posredne i neposredne intervencije države u nacionalnoj privredi, država može da utiče na uslove privređivanja, povećanje izvoza, ograničavanje uvoza, usmeravanje investicija, brži razvoj pojedinih grana i područja, promenu privredne strukture, kao i realizaciju makroekonomskih stabilizacionih programa u slučajevima privredne stagnacije i recesije, ili bilo kojih drugih oblika poremećaja privrednih tokova.

9. *Rashodi socijalne sigurnosti stanovništva* – predstavljaju javne rashode koji najčešće spadaju među najveće rashode u skoro svim savremenim državama. Ovde se u stvari radi o dve vrste socijalne sigurnosti stanovništva. Prvo, radi se o segmentu socijalnog osiguranja, kako onom obaveznom, tako i onom dobrovoljnom, koji obuhvata tri vrste socijalnog osiguranja: (a) penzijsko-invalidsko osiguranje, (b) zdravstveno osiguranje, i (c) osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Drugo, radi se o raznim oblicima socijalne zaštite svih onih kategorija stanovništva koje, iz raznih razloga, nisu u poziciji da sebi obezbede odgovarajuću egzistenciju.

10. *Ostali nepomenuti javni rashodi* – obuhvataju brojne vrste javnih rashoda koje poznaje savremena država, ali koji po svom obimu u pojedinim državama i pojedinim periodima ne moraju da budu relativno manje značajni javni rashodi.

EFEKTI JAVNIH RASHODA

Istorijski posmatrano pojavile su se dve osnovne koncepcije vezane za efekte javnih rashoda: prvo, koncepcija o neutralnim javnim rashodima, i drugo, koncepcija o aktivnim javnim rashodima. Neutralni javni rashodi su oni koji ne vrše nikakav uticaj na ekonomski i socijalni život, odnosno koji ništa ne menjaju u ekonomskim tokovima niti utiču na proizvodnju raspodelu i potrošnju dobara kakvu stvara slobodna konkurencija između pojedinaca. Aktivnim javnim rashodima se smatraju oni rashodi koji menjaju privrednu i socijalnu strukturu zemlje.

Država aktivno utiče na tri osnovne oblasti: (a) na proizvodnju, (b) na potrošnju, i (c) na ekonomsko-socijalne odnose u zemlji.

a) *Uticaj javnih rashoda na proizvodnju* – ovi uticaji mogu se realizovati na dva načina: direktno i indirektno. Direktni uticaj javnih rashoda na proizvodnju ogleda se u podizanju i stvaranju proizvodnih i drugih kapaciteta, zatim u ulaganjima u državna i javna proizvodna preduzeća, što sa svoje strane neposredno omogućava porast proizvodnje a time i porast nacionalnog dohotka. Indirektni uticaji javnih rashoda na proizvodnju se realizuju preko dejstva rashoda ostvarenih u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti itd.

b) *Uticaj javnih rashoda na potrošnju* – manifestuje se na razne načine. Jedan deo efekata javnih rashoda na potrošnju ogleda se u činjenici da se upravo preko određenih vrsta javnih rashoda stvara kupovna snaga tamo gde je nije bilo, ili se ona dodatno povećava. Globalno posmatrano, time se povećava potrošnja.

c) *Uticaj javnih rashoda na ekonomsko-socijalne odnose* – najbolje se uočava posmatranjem kategorije transfernih javnih rashoda, jer osnovna funkcija transfernih rashoda jeste raspodela i preraspodela društvenog proizvoda, odnosno nacionalnog dohotka.

Na kraju, treba zaključiti činjenicom da se savremena država više nikada neće osloboditi svoje ekonomske i socijalne intervencije. Taj zadatak ona će vršiti u sve većim razmerama koristeći razne metode. Među njima, kao posebno efikasni će se afirmisati finansijske metode. Analogno tome, javni rashodi će i dalje zauzimati jednu od ključnih uloga u ovoj značajnoj funkciji države.

POKRIĆE JAVNIH RASHODA

Problem pokrića javnih rashoda se u teoriji i praksi javnih finansija uvek poklanjala posebna pažnja. U proučavanju sistema pokrića javnih rashoda postoje dve osnovne teorije: (a) klasična teorija, i (b) savremena teorija.

a) *Klasična teorija pokrića javnih rashoda* – s obzirom na uslove u kojima je nastala i razvijala se ova teorija zahtevala je da se redovni javni rashodi moraju pokrivati samo redovnim prihodima, dok vanredne javne rashode treba pokrivati isključivo vanrednim javnim prihodima. Klasična teorija javnih finansija nije za korišćenje javnih zajmova za pokrivanje javnih rashoda niti redovnih niti vanrednih.

b) *Savremena teorija pokrića javnih rashoda* – polazi od toga da je za pokriće javnih rashoda svih oblika, pored poreza moguće upotrebiti i javne dugove, odnosno i druge oblike javnih sredstava.

Veoma nepovoljan metod pokrića javnih rashoda jeste primarna emisija. Ona u stvari predstavlja zaduživanje države kod centralne banke. Umesto da se javni rashodi pokrivaju iz javnih prihoda, oni se pokrivaju štampanjem novca. Takvo pokrivanje javnih rashoda predstavlja deficitno finansiranje koje generiše inflacione procese u privredi. Analogno tome, ovaj način pokrivanja javnih rashoda treba izbegavati, odnosno potpuno eliminisati.

ZAKLJUČAK

Tretman javnih rashoda u liberalističkoj epohi i savremenoj teoriji javnih Finansijsa zahteva multidisciplinarni pristup rešavanju svih problema budžeta. Tekući problemi u globalnim razmerama, odrazili su se i na Srbiju i na njenu finansijsku stabilnost. Ovde prvenstveno mislim na odnos javnih rashoda i prihoda, koji je na početku fiskalne godine odmah signalizirao da je neophodan rebalans budžeta.

Državna tela, po ustaljenoj praksi, deluju inertno i čini se nekada bez jasne strategije. Kada strategija postoji, ona nije dovoljno fleksibilna za rešavanje problema kao što je finansijska kriza koja potresa svet. Sreća je da postoji nekolicina stručnjaka koja jasno upozorava da je jedini put rešavanja stabilnosti državne kase, pregled i razmatranje prvo javnih rashoda i definisanje mera štednje i smanjenja troškova državnog aparata. Posle toga se može govoriti o sistemima javnih zajmova koji se nude Srbiji od strane MMF-a.

Ne treba zaboraviti da rešavanje budžetske rupe pomoću MMF-a, koje je nužno i neizbežno sada, povlači za sobom problem javnog duga jer čim priliv stigne odmah se pojavljuje javni rashod – otplata tog istog kredita odnosno duga.

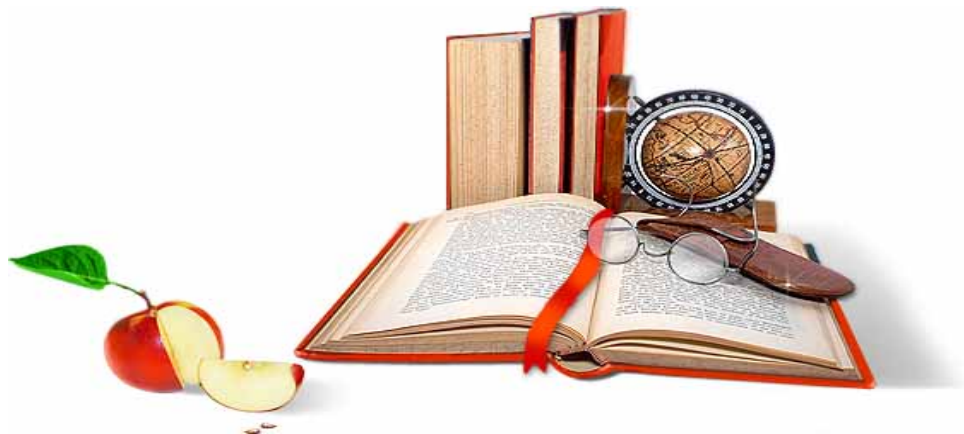
Struktura javnih rashoda u Srbiji je sledeća:

- transferi fondovima socijalnog osiguranja (40% ukupnih javnih rashoda)
- rashodi za zaposlene i prava iz socijalnog osiguranja (30% ukupnih javnih rashoda)
- otplata kamata i glavnica (10% ukupnih javnih rashoda)
- ostalo (20% ukupnih javnih rashoda)

Iz ove strukture jasno se vidi da je maksimalno opterećenje na strani rashoda, nekih 10% BNP-a i prihoda za vraćanje dugova sadašnjih i budućih a tu sada moramo uračunati i novi zajam od MMF-a.

BESPLATNI GOTOVI SEMINARSKI, DIPLOMSKI I MATURSKI RAD.

**RADOVI IZ SVIH OBLASTI, POWERPOINT PREZENTACIJE I DRUGI EDUKATIVNI
MATERIJALI.**



WWW.SEMINARSKIRAD.ORG

WWW.MATURSKIRADOVI.NET

WWW.MATURSKI.NET

WWW.SEMINARSKIRAD.INFO

WWW.MATURSKI.ORG

WWW.ESSAYSX.COM

WWW.FACEBOOK.COM/DIPLOMSKIRADOVI

NA NAŠIM SAJTOVIMA MOŽETE PRONAĆI SVE, BILO DA JE TO [SEMINARSKI](#), [DIPLOMSKI](#) ILI [MATURSKI](#) RAD, POWERPOINT PREZENTACIJA I DRUGI EDUKATIVNI MATERIJAL. ZA RAZLIKU OD OSTALIH MI VAM PRUŽAMO DA POGLEDATE SVAKI RAD, NJEGOV SADRŽAJ I PRVE TRI STRANE TAKO DA MOŽETE TAČNO DA ODABERETE ONO ŠTO VAM U POTPUNOSTI ODGOVARA. U BAZI SE NALAZE [GOTOVI SEMINARSKI, DIPLOMSKI I MATURSKI RADOVI](#) KOJE MOŽETE SKINUTI I UZ NJIHOVU POMOĆ NAPRAVITI JEDINSTVEN I UNIKATAN RAD. AKO U [BAZI](#) NE NAĐETE RAD KOJI VAM JE POTREBAN, U SVAKOM MOMENTU MOŽETE NARUČITI DA VAM SE IZRADI NOVI, UNIKATAN SEMINARSKI ILI NEKI DRUGI RAD RAD NA LINKU [IZRADA RADOVA](#). PITANJA I ODGOVORE MOŽETE DOBITI NA NAŠEM [FORUMU](#) ILI NA MATURSKIRADOVI.NET@GMAIL.COM