Stranica 1 od 7

PRINCIPI JAVNIH RASHODA

Javni rashodi imaju određene karakteristike koje su im zajedničke, i to u raznim

državama - s različitim društvenim uređenjem. To znači da se mogu postaviti i neka

načela ili principi koji su im zajednički u pogledu prirode, korisnosti, upotrebe,

pokrića, strukture rashoda i dr.

Osnovni principi javnih rashoda koji proističu iz njihove prirode i zajedničkih

karakteristika bili bi sledeći:

1. Usklađivanje kretanja rashoda s kretanjem nacionalnog dohotka ili društvenog

proizvoda,

2. Proporcionalno zadovoljavanje društvenih potreba,

3. Opšti interes u stvaranju javnih rashoda,

4. Načelo uravnotežavanja rashoda i prihoda, odnosno načelo ravnoteže u

finansijskim i privrednim bilansima,

5. Principi najveće društvene korisnosti, odnosno štednje u trošenju javnih sredstava,

6. Načelo održavanja određene strukture javnih rashoda.

1. USKLAĐIVANJE KRETANJA JAVNIH RASHODA S KRETANJEM NACIONALNOG

DOHOTKA

Ovaj princip je postao danas osnovnim u svim ekonomijama. On je postao osnova

za izgradnju zdravih i uravnoteženih državnih (javnih) finansija. Može se prihvatiti,

što se obično i čini, da su javni rashodi u određenom periodu iznad javnih prihoda

(R > P), ali taj period ne može dugo trajati, a da nije opasan za stabilnost privrede i

finansija. Već u slijedećem periodu javni rashodi moraju biti pokriveni javnim

prihodima, nastalim iz povećanog nacionalnog dohotka, dakle redovnim prihodima.

Tekući rashodi moraju se pokrivati tekućim prihodima. Vanredne rashode treba

pokrivati zajmovima i dugovima, ali ravnomerno raspoređenim na generacije, tako

da teret duga snose i generacije koje će imati koristi od povećanih javnih rashoda.

Ovaj princip dolazi do izražaja posebno danas u modernim privredama, kada gotovo

svaka vlada proklamuje takvu ekonomsku i finansijsku politiku kojom će nastojati

održati godišnji rast rashoda (budžetska potrošnja) u granicama stope rasta

nacionalnog dohotka za svaku planiranu godinu. Često se preduzimaju i drastične

mjere da bi se ograničila opsta potrošnja i svela u granice raspoloživog nacionalnog

dohotka. Poznate su česte proklamacije u ekonomskoj politici u kojima se stalno

insistira ,,da se javni rashodi ne mogu kretati iznad porasta nacionalnog dohotka” i

da se opšta potrošnja mora svesti u granice realnih mogućnosti privrede.

Ali ta se proklamacija, isto tako, godinama ne ostvaruje svuda. Javni rashodi (opšta

I zajednička potrošnja) pokazuju (gotovo iz godine u godinu) više stope rasta, u

Stranica 2 od 7

odnosu na porast nacionalnog dohotka. Veliki je značaj usaglašavanja opšte I

zajedničke potrošnje s kretanjem nacionalnog dohotka i materijalnih mogućnosti

privrede, posebno u politici stabilizacije privrede, jer ova potrošnja ima višestruko

djelovanje na privredu. Ovim kanalima se izdvaja i troši preko 47% nacionalnog

dohotka, tako da se radi ne samo o visini, već i o strukturi usklađenosti odnosa u

ukupnoj raspodjeli nacionalnog dohotka.

2. P ROPORCIONALNO ZADOVOLJAVANJE DRUŠTVENIH POTREBA

Ovaj princip zahteva da se sve društvene potrebe moraju, srazmjerno mogućnostima

privrede, zadovoljavati, a ne smiju se, zbog važnosti ili hitnosti jednih - u potpunosti

zanemariti druge potrebe. Savremena država preuzima, naročito u kapitalizmu, cijeli

niz funkcija i obaveza, ustanova i dr. koje se teško mire s restrikcijama kojim se

umanjuje ili ukida njihova djelatnost. Stoga se restrikcije sprovode obično linearno,

a ukidanje sredstava se sprovodi samo izuzetno kroz „skidanje s budžeta”, tj.

skidanje finansiranja iz javnih sredstava.

3. DRUŠ TVENI INTERES U STVARANJU JAVNIH RASHODA

Naravno, često vladajuća klasa nastoji vlastite interese proglasiti opštim I na toj

osnovi, za svoju klasu, izvlačiti koristi od društvene zajednice. Ova pojava je

naročito dolazila do izražaja prilikom određivanja poreskog sistema ili uvođenja

drugih oblika prinudnih davanja, pri čemu je vladajuća klasa uvela one oblike koji

su najviše teretili druge slojeve društva, a najmanje vlastitu klasu.

Načelo opšteg interesa treba da uključuje i teritorijalni princip, odnosno da kod

odlučivanja o trošenju javnih sredstava ne bude favorizovanja jednih - na štetu

drugih krajeva ili područja.

4. NAČELO URAVNOTEŽAVANJA JAVNIH RASHODA I JAVNIH PRIHODA

To je, u stvari, načelo održavanja ravnoteže u finansijskim i privrednim bilansima,

a razlikuju se - gotovo u potpunosti - u klasičnoj i modernoj teoriji.

U klasičnoj teoriji, poznato je, postojao je zahtjev za ravnotežom prihoda I rashoda

(redovno uravnotežen budžet). U slučaju smanjenja prihoda, izlaz se tražio u

ograničavanju rashoda, odnosno „štednji” sredstava. Takav stav je u potpunosti u

skladu sa zahtjevom građanske klasične političke ekonomije - da se država što manje

meša u privredni život, da obavlja samo one funkcije za koje privatni kapital i

privatna inicijativa nemaju interesa. Ovakav pogrešan stav posebno je došao do

izražaja u periodu velike ekonomske krize 1929. godine, kada su smanjeni javni

rashodi usled slabljenja privredi : konjunkture, tako da je i država morala ograničiti

i smanjiti javne rashode, a to je normalno, vodilo produbljivanju krize.

Stranica 3 od 7

Novija shvatanja teorije i praktična finansijska politika polaze od suprotnog stava.

Naime, takvim ponašanjem država kao veliki potrošač samo produbljuje krizu. Zbog

toga bi država trebala upravo u periodu krize i recesije da poveća svoje rashode.

Izvodeći javne rashode vršeći investiranje, nabavku opreme i robe, dolazi do porasta

javne potrošnje, što predstavlja impuls za dalji privredni rast I stabilizaciju privrede.

Takvu aktivnu politiku u periodu krize država ne može voditi na bazi redovnih

prihoda, već najčešće pribegava javnom dugu koji će otplatiti, u krajnjem periodu,

kada se privredna situacija popravi. Država najčešće ne otplaćuje dugove u fazi

poleta, već dugoročno, a često ulazi u novi dug - da bi otplatila stari, što dovodi do

kumuliranja i stalnog rasta dugova.

Time je, konačno, načelo godišnje ravnoteže javnih finansija ustupilo mjesto

dugoročnoj ravnoteži, odnosno procesu uravnotežavanja prihoda i rashoda, koji se

u modernim privredama isto tako redovno i ne ostvaruje.

Princip ravnoteže u privredama u tranziciji treba posmatrati šire. To znači da se u

svakom fondu ne može osigurati stalna ravnoteža, ali se oni dugoročno moraju

uravnotežavati, mada se u godišnjim bilansima zahtjeva uravnotežavanje.

Ravnoteža ukupnih društvenih bilansi se danas ostvaruje kroz društveni plan kojim

se usmjerava društveni i ekonomski razvoj, a koji sadrži i odgovarajuće finansijske

bilanse.

5. PRINCIP OPŠTE DRUŠTVENE KORISNOSTI, ODNOSNO ŠTEDNJE JAVNIH SREDSTAVA

Ovaj princip treba da je redovno prisutan kada se angažuju javna sredstva. Zahtjevi

za korišćenje javnih sredstava, od strane raznih upravnih, privrednih I drugih faktora,

redovno su veći od raspoloživih sredstava. Zbog toga je neophodno provoditi

selekciju potreba i izbor prioriteta, zavisno od društvene opravdanosti I efekata koji

se time postižu.

Ovo načelo redovno dolazi do izražaja prilikom izrade godišnjeg plana i predračuna

svakog fonda ili javne ustanove, pri čemu se javlja težnja da se postojeće potrebe

zadovolje odmah, ili u što kraćem roku, bez obzira na finansijske mogućnosti i

materijalne bilanse privrede. Zbog svega toga se redovno vrši selekcija i

usklađivanje predloženih zahteva i finansijskih mogućnosti, odnosno ocenjivanje

prioriteta društvene korisnosti svakog konkretnog slučaja.

Štednja javnih sredstava po svaku cijenu ne može biti nadređena principu društvene

korisnosti, pošto bi štednja u trošenju javnih sredstava i ograničavanje javnih

rashoda imala štetne posledice za funkcionisanje privrede i privrednog razvoja

uopšte.

Stranica 4 od 7

6. NAČELO ODRŽAVANJA ODREĐENE STRUKTURE JAVNIH RASHODA

Ovaj princip je posebno značajan s ekonomskog gledišta. Nekada se izuzetna pažnja

posvećivala odnosima ličnih i materijalnih rashoda (naročito se smatralo korisnim,

ako bi taj odnos išao u korist materijalnih rashoda). U savremenoj finansijskoj teoriji,

paralelno sa sve većim miješanjem države u privredu, sve više se izučava

ekonomsko djelovanje i struktura javnih rashoda - od koje I zavisi njihovo djelovanje

na privredu. Efekti budžetskih i drugih javnih rashoda na privredu posebno se

izučavaju u sklopu funkcionalnih finansija. Nekada se samo na prihode gledalo kao

na instrumente kojima država može da djeluje u privredi (porez na promet, carine,

takse, poreske olakšice, dotacije, premije, osiguranja, subvencije, regresi i dr.) dok

se u modernism finansijama sve veća pažnja posvećuje javnim rashodima i njihovom

djelovanju.

Danas su sve značajniji lični rashodi, s obzirom na činjenicu da se 22-28% ukupnog

broja zaposlenih u savremenim privredama odnosi na zaposlene u javnom sektoru.

S druge strane, učešće neposrednih i posrednih kupovina države u ukupnoj realizaciji

robe i usluga u savremenim privredama djeluje ne samo na industrijsku proizvodnju,

već i na stabilnost privrede, zaposlenosti i dr.

Savremena finansijska teorija u pogledu održavanja određene strukture javnih

rashoda sve veću pažnju poklanja strukturi rashoda i ponašanju slijedećih oblika

rashoda.

-investicioni ili lični rashodi,

- ako se radi o investicionim, da li se radi o proizvodnim ili neproizvodnim

rashodima,

- transferni rashodi i rashodi na istraživanju i razvoj,

- vojni rashodi i rashodi građanskih grana i dr.

U politici formiranja i ponašanja javnih rashoda svaka država nastoji da postigne

odgovarajuću dugoročnu optimalnu strukturu (a preko njih i određeno djelovanje na

privredu).

STRUKTURA JAVNIH RASHODA I EKONOMSKA STRUKTURA

Sve veći apsolutni i relativni rast javnih rashoda, videli smo, nameće potrebu,

prije svega, analize njihove strukture prema oblicima i nosiocima (stvaraocima)

javnih rashoda.

Danas se u finansijskoj teoriji i politici posvećuje sve veća pažnja:

- proizvodnim (investicionim), i

-neproizvodnim (bar direktno) ili transfernim rashodima.

Neposredno proizvodni (investicioni) javni rashodi, čijim se povećanjem

neposredno povećava nacionalni dohodak (i zaposlenost), čak i multiplikujuće u

Stranica 5 od 7

odnosu na porast javnih rashoda, u kapitalističkim državama dobijaju sve veći

značaj.

Neproizvodni (uglavnom transferni) javni rashodi, samo indirektno, sa značajnim

odgođenim i neodređenim djelovanjem, mogu imati uticaja na nacionalni dohodak.

Danas država učestvuje u kapitalističkim privredama s 16-36% u ukupnim

investicijama, što je često presudno u odnosu na ponašanje cjelokupne privrede.

Smatramo da bi ovde bilo posebno važno znati koliki i kakav je odnos između

privrednih i često neprivrednih investicija.

Sve većim miješanjem države u privredna kretanja, u sklopu anticiklične ekonomske

politike, u strukturi javnih rashoda sve veća pažnja se poklanja direktnim

kupovinama države od proizvodnog sektora, što, sasvim razumljivo, djeluje na

realizaciju robe i usluga u savremenim privredama (u kapitalizmu kao anticiklično

sredstvo i instrument kojim se omogućava odvijanje reproduktivnog ciklusa

privatnog kapitala.

Od strukture javnih rashoda zavisi i struktura javnih prihoda, s obzirom na

destiniranost (određenost) određenih oblika prihoda za određene oblike rashoda. I

poreski sistem je postavljen, svojim većim dijelom, prema tome što se želi postići

politikom javnih rashoda.

Struktura nosilaca javnih rashoda je odraz i odgovarajućeg političkog sistema,

organizacije društva i društvenih delatnosti.

Samo na socijalne izdatke otpada između 41% i 66%. Ako se tome doda I kamata

na javne dugove to iznosi između 46% i 73% budžetskih rashoda.

Stranica 6 od 7

Ekonomski aspekti javnih rashoda su od posebnog značaja u zemljama u razvoju

pošto je javni sektor „primio” čitav niz ekonomskih i socijalnih funkcija privrede i

društva. Naime, država se preko budžeta, javnih službi i državnih preduzeća stara o

obrazovanju, zdravstvu, socijalnom osiguranju, nezaposlenim licima, stambenoj

izgradnji, infrastrukturi, odbrani, nauci, kulturi, zaštiti neatraktivnih sektora za

privatni kapital, defavorizovanim sektorima u tržišnoj konkurenciji, strukturnom i

regionalnom privrednom razvoju, uvozu i izvozu, I životnom standardnu građana.

Ekonomska i socijalna funkcija javnih rashoda centralnih budžeta zemalja u razvoju

su u prvom planu sa relativno naglašenim visokim prioritetima.

Ekonomske usluge države apsorbiraju najveći dio budžetskih izdataka, koji se

distribuiraju I alociraju javnim investicijama i ekonomskim transferima. Dinamiku

ovih rashoda slijede rashodi javnih službi (obrazovanje i zdravstvo) i socijalni

rashodi (socijalno osiguranje i blagostanje). Konačno, tu su i rashodi odbrane, koji

apsorbuju relativno značajan segment rashoda centralnih budžeta, koji bi se inače

mogli upotrebiti za ekonomske funkcije države.

Ekonomska kriza, inflacija i nezaposlenost u industrijski razvijenim zemljama i

zemljama u razvoju uslovile su stalni rast javnih rashoda u odnosu na društveni

proizvod, s jedne strane, i promjenu strukture budžetskih rashoda po ekonomskim

kategorijama, s druge strane. U strukturi rashoda centralnih budžeta industrijski

razvijenih zemalja najviše su porasli transferni rashodi (ekonomski I socijalni

transferi, interbudžetski transferi) i rashodi po osnovu kamate na javni dug, koji su,

po pravilu, padali na teret tzv. kapitalnih javnih rashoda i na lične rashode (plate) u

okviru tekućih javnih rashoda za dobra i usluge. U zemljama u razvoju, u strukturi

ukupnih rashoda centralnih budžeta najviše su narasli rashodi po osnovu plaćanja

kamate na spoljni ili unutrašnji dug i po osnovu kapitalnih ulaganja javnog sektora.

Prezaduženost zemalja u razvoju i usporena stopa privrednog rasta zapravo su

iznudile rastuće javne rashode i predodredile njihovo prestruktuiranje.

Nova doktrina, mada se zalaže za uravnotežene budžete i snižavanje javnih prihoda

i rashoda, u stvarnosti se umjesto „ofanzive liberalizma” (koji se kao doktrina širi u

svjetu, posebno u nerazvijenim zemljama) javlja naglašeni državni

intervencionizam, širenje javnog sektora, narastanje budžetskih deficita I nagli rast

javnog duga. Nova liberalistička doktrina zahteva i snižavanje poreza na profit

korporacija da bi se povećala poslovna stimulacija i akumulacija kapitala privrednog

sektora (uz povećani interes za nove investicije).

Struktura javnih rashoda ima vrlo veliko djelovanje na dinamiku privrednog rasta,

njegovu strukturnu karakteristiku, ali i socijalni razvoj i društveni standard

stanovništva.

Iz navedene osnovne strukture javnih rashoda to se može jasno sagledati:

1. Rashodi na vaspitanje i obrazovanje,

2. Rashodi na nauku i kulturu,

Stranica 7 od 7

3. Rashodi na zdravstveno osiguranje,

4. Rashodi na socijalnu zaštitu,

5. Rashodi na komunalne djelatnosti,

6. Rashodi na narodnu odbranu,

7. Rashodi na razne oblike intervencije u privredi i dr.

Preferiranje određenog oblika javnih rashoda u odnosu na drugi sigurno će imati

određene razvojne i strukturne implikacije u privredi. Zbog toga se u načelima javnih

rashoda posebna pažnja posvećuje, u gotovo svim državama, načelu strukture javnih

rashoda.

U tom smislu navešćemo strukturu osnovnih oblika javnih rashoda u većem broju

zemalja, iz čega se to jasno može sagledati.

Svaka država nastoji da formira i održi takvu strukturu javnih rashoda koja

će optimalno osiguravati:

1. Stabilnost privrede i optimalan ekonomski rast,

2. Određenu strukturu razvoja,

3. Socijalnu politiku,

4. Sigurnost unutar zemlje i nepovredivost granica (teritorijalni integritet),

5. Odgovarajuću politiku razvoja nauke, obrazovanja i kulture, i dr, što sve

postaje jedan od osnovnih faktora društvenog i ekonomskog razvoja svake

zemlje.