

Finansiranje javne uprave 2

dr Dragan Jerinić

dr Biljana Radovanović

JAVNE FINANSIJE – Javni rashodi

- *Javni rashodi*, kao element javnih finansija, *odnose se na finansiranje države i njenih funkcija* (uključujući i javne službe).
- *Javni rashodi* predstavljaju *sistem zadovoljavanja državnih potreba izraženih u novcu*.
- *Optimalnost* u određivanju njihove visine i načinu njihovog trošenja, *određeni su standardima, normativima i principima u okviru države*.
- *Javni rashodi su opšti*, namenjeni su svim korisnicima, fizičkim i pravnim licima, a ostvaruju se u okviru principa uzajamnosti i solidarnosti.
- Poreski obveznici se moraju povinovati plaćanjima, zbog njihovog fiskalnog karaktera i adekvatnosti trošenja sredstava prikupljena na taj način. *(zavisno od tipa političkog i ekonomskog uređenja države, od stepena razvoja ekonomije, istorijske tradicije i običaja, i sl.)*

Klasifikacija javnih rashoda

- *Klasifikacija javnih rashoda* pomaže *preglednosti namene i kontrole* javnih rashoda.
- Klasifikacija (po prof. Periću):
 1. *Redovne i vanredne javne rashode*
 2. *Produktivne i neproduktivne javne rashode*
 3. *Funkcionalne, investicione i transferne javne rashode*
 4. *Rentabilne i nerentabilne javne rashode*

Redovni i vanredni javni rashodi

Kriterijum za podelu na redovne i vanredne javne rashode je *da li se svake godine javljaju u budžetu i da li se mogu predvideti.*

- Snažni porast javnih rashoda u savremenim državama umanjio je značaj ove podele jer se uloga države u društvu i ekonomiji menjala.
- Npr. javni dug je nekada bio vanredni rashod, a sada je redovan rashod države, kao i što su još neki javni rashodi postali redovni. (modernizacija vojske, borba protiv međunarodnog terorizma).

Produktivni i neproduktivni javni rashodi

- Kriterijum podele javnih rashoda na produktivne i neproduktivne javne rashode je *porast prihoda, tj. društvenog proizvoda*, u načinu na koji oni utiču ili ne utiču na povećanje proizvodnih kapaciteta zemlje.
- Produktivni javni rashodi – dovode do porasta prihoda. (ulaganja u izgradnju, rekonstrukciju ili modernizaciju proizvodnih kapaciteta).
- Neproduktivni javni rashodi – ne dovode do porasta prihoda. (javni rashodi za administraciju, vojsku i druge neproizvodne potrebe).
- Po Kejnusu – tu se ističe privredni karakter javnih rashoda.

Funkcionalni, investicioni i transferni rashodi

- Klasifikacija prema osnovnim vrstama funkcija koje danas država obavlja: *vojni rashodi, rashodi socijalnog osiguranja, rashodi obrazovanja, rashodi državne uprave i sudstva, rashodi posredne i neposredne intervencije države u privredi, rashodi za naučno istraživački rad, rashodi namenjeni zaštiti životne sredine, rashodi za potrebe kulture, sporta, javnog saobraćaja, izgradnja stanova i sl.*
- Investicioni tj. proizvodni javni rashodi imaju za cilj povećanje nacionalnog dohotka (realni – pokrivaju sve nabavke dobara i usluga od strane države: nabavka kancelarijskog materijala, troškove zapošljavanja administrativnih službenika, nabavku opreme i sl).
- *Proizvodni investicioni javni rashodi* su ulaganja države u izgradnju nekog privrednog objekta, a odgovara im protivvrednost dobijena efektiranjem investicija u ekonomskim dobrima koja kasnije donose prihode.

• *Transforni javni rashodi označavaju prenos, transfer delova dohotka iz jedne privredne delatnosti u drugu ili iz jedne socijalne grupe u drugu.* (donacije, subvencije, socijalne pomoći iz državnog budžeta), i imaju slične efekte kao i poreska oslobođenja ili olakšice:

- transferi stanovništvu (penzije, nezaposleni, socijalno ugroženi, stari, poplave i sl.)*
- transferi u korist privrednih subjekata (donacije, subvencije).*
- transferi u obliku kamata na javni dug*
- transferi u korist javnih ili društvenih službi*
- transferi u inostranstvo*

Transforni javni rashodi ne povećavaju nacionalni dohodak, samo se kupovna moć transferiše iz jedne grupe poreskih obveznika u drugu grupu korisnika društvenih sredstava.

Rentabilni i nerentabilni javni rashodi

- Klasifikacija koja je novijeg datuma
- Određena državna preduzeća mogu biti rentabilna i da funkcionišu po principima koja važe i za individualna kapitalistička preduzeća.
- *Rentabilni su oni javni rashodi* za ulaganja u državna preduzeća u kojima se ostvaruju prihodi, tj. veći prihodi od rashoda i stvara profit.
- Državni budžet tada ima određenu dobit od javnih rashoda.
- *Nerentabilni javni rashodi* ne donose nikakvu dobit državi. (administrativni rashodi državnog budžeta koji produkuju samo troškove).

Klasifikacija javnih rashoda prema Međunarodnom monetarnom fondu

- Jedna od najbitnijih finansijskih institucija na svetskom nivou, MMF, klasifikuje javne rashode u dve strukture:
 1. *struktura koja ima za cilj da pokaže osnovne funkcije javnih rashoda* (opšte javne službe, narodna odbrana, školstvo, zdravstvo, socijalno osiguranje, stanovanje, komunalne usluge, ekonomske javne službe).
 2. *struktura koja prikazuje ekonomsku prirodu javnih rashoda* (tekući javni rashodi, investicioni, transferni i oni koji su povezani sa inostranstvom)

- U prethodnim javnim rashodima po ekonomskom sadržaju, spadaju:
 - *rashodi na kupovinu dobara I usluga, kao I rashodi na plate i nadnice zaposlenih u javnim službama*
 - *Interes na javni dug*
 - *transferi, gde spadaju transferi u korist domaćinstva, ali i preduzeća, kao i transferi između centralne vlade i nižih nivoa, kao i transferi u korist inostranstva,*
 - *Kapitalni rashodi, kao što su sticanje javne nepokretne imovine, kupovina vrednosnih papira i transfer kapitala između tržišnih i javnih subjekata, kao i transfer javnog kapitala u korist inostranstva*
 - *Javni rashodi u inostranstvu, koju čini otplata inostranih javnih dugova i kredita datih inostranstvu*

Finansiranje javnih rashoda

- Javni rashodi i pribavljanje i trošenje sredstava za finansiranje javnih potreba
- Finansiranje javnih i privatnih potreba, razlike i sličnosti

Javne potrebe se finansiraju novčanim sredstvima koja čine javne finansije, a one obuhvataju pribavljanje (obezbeđivanje) finansijskih sredstava za finansiranje javnih rashoda.

Prikupljenje i trošenje tih sredstava propisuje se zakonima, budžetom i korišćenjem javnih fondova.

Država ne posluje sa istim motivima kao privredno društvo, ne bavi se proizvodnjom, komercijalnim poslovima. Država ne zarađuje, već zadovoljava javne potrebe, opšte i zajedničke, na taj način što prinudnim putem jednostrano na bazi fiskalnog suvereniteta, obezbeđuje sredstva.

Ravnoteža državnog budžeta

- Posebna karakteristika finansijske delatnosti je u ravnoteži prikupljanja sredstava i njihovog trošenja.
- Uslov finansiranja nije samo da postoje sredstva, već da ona budu dovoljna za podmirenje potreba.
- *Javne potrebe se po obimu i kvalitetu određuju srazmerno materijalnim mogućnostima poreskih obveznika.*

Makro i mikro aspekti finansiranja javnih rashoda

- *Makro aspekt finansiranja javnih rashoda* označava finansiranje države, pokrajina, gradova i opština i njihove finansijske odnose povodom prikupljanja i trošenja sredstava.
- *Mikro aspekt finansiranja javnih rashoda* označava kako se deluje na privredna društva, druga pravna lica i na fizička lica.
- *Država mora imati efikasnu poresku administraciju* koja sprovodi poreske zakone i prikuplja poreske prihode, a na drugoj strani država treba da ima efikasnu kontolu trošenja sredstava za javne potrebe.

Obim javnih rashoda

- *Obim javnih rashoda je krupno pitanje javnih finansija*, a razlog tome leži u čvrstoj povezanosti rashoda i prihoda.
- Minimum ili maksimum javnih rashoda je uslovljen minimumom ili maksimumom javnih prihoda, kao i stepen zadovoljenja javne potrošnje.
- Javni rashodi ne treba da budu samo teret za privredu i stanovništvo, već treba da ispunjavaju svoj cilj, znači da na adekvatan način podmiruju javne potrebe.
- *Obim javnih rashoda ima dve granice:*
 - *socijalno-ekonomsku (da bude zadovoljen donji nivo javnih rashoda).*
 - *finansijsku (odredjena na osnovu snage, mogućnosti društva i privrede).*

Pokriće javnih rashoda

- Način pokrića pojedinih javnih rashoda gleda se sa aspekta efikanosti u pokriću istih odgovarajućim prihodima.
- Faktička podela javnih rashoda, poznaje dve teorije pokrića:
 1. *Klasična teorija pokrića* (da se redovni javni rashodi pokrivaju iz redovnih prihoda (dažbine)., a vanredni javni rashodi iz vanrednih javnih prihoda i javnih zajmova
 2. *Savremena teorija pokrića* javnih rashoda gleda na aktivne javne rashode kao na snažan faktor u opštoj ekonomskoj politici. Nije preporuka da se javni rashodi finansiraju deficitarno, tj. iznad mogućnosti ostvarenja javnih prihoda, jer se doštampava novac.

Tendencija porasta javnih rashoda

- Javni rashodi u svim zemljama imaju tendenciju rasta.
- *Apsolutni porast javnih rashoda* (iznos povećanja u odnosu na prethodnu godinu),
- *Relativni porast javnih rashoda* (u strukturi potrošnje nacionalnog dohotka).
- Rast iznad 50 odsto BDP raste fiskalni pritisak na privatni sektor, tj. tržišni sektor, što može da rezultira ugrožavanjem ličnih potreba građana, tako da odnos ličnih i javnih potreba je granični odnos 50:50 u društvenom bruto proizvodu (BDP).

Porast javnih rashoda u zemljama EU

- Najrazvijenije zemlje EU, Nemačka, Francuska i Italija, zbog tendencije rasta su potpisale Ugovorom o Evropskoj uniji, usvojenim u Matrihtu 1992.godine jedinstenu *politiku ograničavanja rasta javnih rashoda*, tako da su javni rashodi stavljeni pod kontrolu i uravnoteženi su.
- *Zemlje u tanziciji, smanjuju ulogu i obim javnih rashoda i prihoda*, jer se prelazi na tržišnu privredu, pa su veća sredstva usmerena na privredne investicije, da bi se ubzao privredni razvoj.
- *Srbija je poslednjih godina smanjivala javnu potrošnju*, jer se tako smanjuje pritisak na budžet, odnosno smanjili rashode primenom rigoroznih mera štednje, zatim smanjila zarade i penzije zbog smanjivanja budžetskog deficita, bez umanjenja javnih prihoda.

Javni rashodi kao uzrok porasta javnih prihoda i fiskalne presije

- Visina javnih prihoda, koja neće ugroziti privatni sektor i građane, jer ona obezbeđuju sredstva za zadovoljenje javnih potreba.
- *Prividni uzroci rasta javnih rashoda:*
 - smanjenje kupovne snage novca (inflacija).
 - promene u tehnici iskazivanja javnih rashoda (neto i bruto princip).
 - promene veličine teritorije i stanovništva (povećanje broja stanovnika).
- *Stvarni uzroci rasta javnih rashoda:*
 - *ekonomski uzroci (brzi privredni razvitak, zatim državna intervencija-povećanje izvoza, zaposlenost, ispraviti disparitete cena, obuzdati inflaciju).*
 - *politički uzroci (unutrašnji i spoljni razlozi).*
 - *finansijski uzroci (troškovi otplate javnih dugova, loše vođenje javnih finansija).*

Savremena koncepcija javnih rashoda

- Javni rashodi koje država usmerava u privredu, deluju na rast nacionalnog dohotka, na povećanje zaposlenosti, na povećanje u proizvodnji i potrošnji i na porast standarda građana.
- Uticaj javnih rashoda na proizvodnju je najvažniji.(posredan i neposredan).
- Subvencije (direktne i indirektne).
- Srbija je preuzela obavezu Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom da uvede kontrolu i da postepeno smanjuje državnu pomoć, tj. subvencije za događaje kao podsticanje regionalnog razvoja, restrukturiranje preduzeća, istraživanje i razvoj, zaštita životne sredine, pomoć malim i srednjim preduzećima.