

UNIVERZITET SINGIDUNUM
DEPARTMAN ZA POSLEDIPLOMSKE STUDIJE
MASTER STUDIJE

STUDIJSKI PROGRAM: MENADŽMENT U FINANSIJAMA

MASTER RAD

**UČEŠĆE JAVNIH RASHODA U BRUTO DRUŠTVENOM
PROIZVODU REPUBLIKE SRBIJE**

Mentor:

Prof. dr Budimir Stakić

Student:

Nemanja Đurđević

Br. Indeksa 118/06

Beograd, 2008.

SADRŽAJ:

Str.

UVOD.....	4
------------------	----------

PRVI DEO

POJAM I ZNAČAJ JAVNIH RASHODA.....	8
<i>1.1. Značaj javnih rashoda.....</i>	<i>9</i>
<i>1.2. Principi-načela javnih rashoda.....</i>	<i>10</i>
<i>1.2.1. Usklađivanje kretanja rashoda sa kretanjem nacionalnog dohotka ili društvenog proizvoda.....</i>	<i>11</i>
<i>1.2.2. Proporcijalno zadovoljavanje društvenih potreba.....</i>	<i>11</i>
<i>1.2.3. Društveni interes u stvaranju javnih rashoda.....</i>	<i>11</i>
<i>1.2.4. Načelo uravnoteženja javnih rashoda i javnih prihoda.....</i>	<i>12</i>
<i>1.2.5. Princip najveće društvene korisnosti odnosno štednje javnih sredstava.....</i>	<i>12</i>
<i>1.2.6. Načelo održavanja određene strukture javnih rashoda.....</i>	<i>13</i>

DRUGI DEO

OBIM JAVNIH RASHODA.....	14
<i>2.1. Obim javnih rashoda.....</i>	<i>15</i>
<i>2.2. Uzroci rasta javnih rashoda.....</i>	<i>17</i>
<i>2.3. Pokazatelji dinamike rasta javnih rashoda.....</i>	<i>24</i>
<i>2.4. Metode procenjivanja efikasnosti javne potrošnje.....</i>	<i>25</i>
<i>2.4.1. Cost benefit analiza.....</i>	<i>26</i>
<i>2.4.2. Cost effectiveness analiza.....</i>	<i>27</i>
<i>2.5. Racionalizacija javnih rashoda.....</i>	<i>28</i>

TREĆI DEO

UPRAVLJANJE JAVNIM RASHODIMA.....	30
<i>3.1. Upravljanje javnim rashodima.....</i>	<i>31</i>
<i>3.2. Stalni rast javnih rashoda.....</i>	<i>35</i>
<i>3.3. Apsolutni rast javnih rashoda.....</i>	<i>37</i>
<i>3.3. Relativni rast javnih rashoda.....</i>	<i>39</i>
<i>3.5. Upravljanje javnim rashodima u Hrvatskoj.....</i>	<i>40</i>

ČETVRTI DEO

FISKALNA POLITIKA.....	42
<i>4.1. Fiskalna politika.....</i>	<i>43</i>
<i>4.2. Fiskalni okvir Republike Srbije.....</i>	<i>44</i>
<i>4.3. Fiskalna kretanja u 2008. godini.....</i>	<i>46</i>
<i>4.3.1. Fiskalne projekcije za period 2009-2011. godine.....</i>	<i>46</i>
<i>4.3.2. Fiskalno prilagođavanje.....</i>	<i>47</i>
<i>4.3.3. Javni prihodi za period 2005-2007.godine.....</i>	<i>48</i>
<i>4.3.4 Javni rashodi za period 2005-2007.godine.....</i>	<i>49</i>
<i>4.3.5. Konsolidovani prihodi – projekcija za 2009-2011.godinu.....</i>	<i>53</i>
<i>4.3.6. Konsolidovani rashodi – projekcija za 2009-2011.godinu.....</i>	<i>54</i>

PETI DEO

MAKROEKONOMSKA KRETANJA.....	58
<i>5.1. Makroekonomska kretanja u 2008. godini.....</i>	<i>59</i>
<i>5.1. Opšte tendencije i makroekonomske implikacije.....</i>	<i>62</i>
ZAKLJUČAK	64
LITERATURA.....	66

UVOD

Karakteristika javnih rashoda je da služe za zadovoljavanje opštih – društvenih potreba i da su izraženi u novcu. Oni služe za finansiranje, odnosno za zadovoljavanje javnih potreba. Javne ili društvene potrebe javljaju se u svakoj organizovanoj teritorijalno političkoj zajednici bez obzira na društveno političke i ekonomske odnose koji vladaju u njoj. Javni rashodi moraju biti u najvećoj meri podmireni kako bi zajednica mogla da napreduje i da se razvija. Država kao subjekt u kome se stalno javljaju određene potrebe kako bi mogla nesmetano da funkcioniše i da se razvija u ekonomskim, socijalnim, političkim i ostalim segmentima mora efikasno da iznađe optimalnu veličinu javnih rashoda kao bi zadovoljila svoje potrebe.

Naime, u svakoj državi mora postojati vojska, sudstvo, školstvo, zdravstvo, kultura, obrazovanje, itd. Sve ove institucije moraju da "žive" pa s tim u vezi moraju se predvideti i rashodi za zadovoljenje javnih potreba. Društvene ili javne potrebe su interesu najširih slojeva društva i u interesu su svih struktura, prvenstveno kao izraz socijalno-ekonomskih i političkih ciljeva razvoja svake države. Preko društvenih tj. javnih potreba održavaju se brojni politički, ekonomski, socijalni, razvojni, demografski i drugi ciljevi društva.

Da bi javni rashodi uopšte postojali država mora imati na raspolaganju određena sredstva iz kojih će se pokrивati rashodi. To znači da država mora imati društvene ili javne prihode iz kojih će se podmirivati javni rashodi. Suština javnih prihoda se ogleda u pokriću javnih rashoda, odnosno pokriće društvenih tj. javnih potreba. Ključnu ulogu za formiranje ovih sredstava ima nacionalni dohodak koji podrazumeva novonastalu vrednost u privredi jedne zemlje u toku posmatranog vremenskog perioda, najčešće jedne godine.

Vrlo je upotrebljiv i za upoređivanje razvoja privrede pojedinih zemalja. Tada se obračunava nacionalni dohodak po glavi stanovnika (per capita).

Nacionalni dohodak izvodi se iz društvenog proizvoda umanjenog za amortizaciju osnovnih sredstava.

Raspodela nacionalnog dohotka najznačajnija je komponenta ekonomske politike jedne zemlje. Raspodelom se determinišu granice svih oblika krajnje potrošnje (lične, opšte, investicione). U

tom kontekstu, strukturu nacionalnog dohotka čini zbir lične potrošnje, opšte potrošnje i akumulacije.

S obzirom da se radi o društvenim potrebama bez kojih država ne može, one moraju biti pokriveni društvenim tj. javnim prihodima.

Jedna od ključnih odluka namenske raspodele društvenog bruto proizvoda je koliki deo može da se angažuje na podmirivanje javnih potreba, odnosno javne potrošnje. Iako nije moguće egzaktno utvrditi optimalni obim javnih rashoda u odnosu na obim društvenog bruto proizvoda, odgovor svakako leži u materijalnim mogućnostima privrede.

Odlučivanje o visini i strukturi javnih rashoda zavisi od političkog i ekonomskog uređenja i stanja u jednoj zemlji, tehnološkog razvoja, istorije, običaja, itd.

Predmet istraživanja za koje sam se opredelio da radim predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja a u našem slučaju mogu slobodno da kažem i problema sa kojima se suočava država Srbija. Visoki javni rashodi u apsolutnom, a takođe i u relativnom iznosu kao i platno-bilansni deficit su rak rana naše ekonomije. Najavljeno usporavanje privredne aktivnosti u Republici Srbiji na tri ili četiri odsto, kako je predviđeno u 2009. godini, uz istovremeno smanjivanje lične i javne potrošnje, usporavanja uvoza, a samim tim dolazi do smanjenja platno-bilansnog deficita može povoljno uticati na Srbiju u nastupajućem periodu. Visoka javna potrošnja implicira jednu spiralu negativnih efekata koji se teško otklanjaju u kratkoročnom periodu. Dakle, kada imamo visoko učešće javnih rashoda u društvenom bruto proizvodu to se reflektuje u prvom koraku na rastuću tražnju, zatim na povećanje cena, pa onda na inflaciju, kurs dinara, itd. Važno je napomenuti da učestali izborni ciklusi i predizborna obećanja daju negativan efekat na makro-ekonomsku stabilnost. Vrlo je važno da se iznađe optimalna veličina javnih rashoda u društvenom bruto proizvodu kako bi imali makro-ekonomsku stabilnost na dugi rok. Za postizanje tog efekta moramo imati opšti konsenzus između Vlade Republike Srbije (i u okviru nje same) tj, nadležnog ministarstva finansija, narodne banke, sindikata, poslodavaca, jednom rečju svih subjekata u državi koji kreiraju ekonomsku politiku u državi.

U master radu "Učešće javnih rashoda u društvenom bruto proizvodu" pokušao sam da odgovorim na tekuća i uvek aktuelna pitanja u Republici Srbiji.

Naučni cilj istraživanja se sastoji u pronalaženju naučnog saznanja procesa formiranja javni rashoda u Republici Srbiji, njihovi efekata na privredni sistem kao i iznalaženju optimalne količine javnih rashoda neophodne za finansiranje javni potreba.

Rezultati istraživanja treba da ukažu i na ulogu javnih rashoda u makroekonomskoj stabilnosti naše zemlje.

Društveni cilj istraživanja predstavlja udovoljavanje potrebama društva u celini.

Jake i postavljene na zdrave osnove javne finansije, utiču na povećanje životnog standarda koji je sam po sebi dovoljan motiv svakome ko se nađe u situaciji da može da doprinese njegovom ostvarenju.

Rezultati istraživanja treba da nađu svoju primenu u javnim finansijama Republike Srbije.

Hipotetički okvir istraživanja sastoji se od sledećih stavki:

Generalna hipoteza: Visoki javni rashodi u apsolutnom i relativnom iznosu su posledica mnogo faktora. Njihovo smanjenje na razumnu tj. optimalnu meru jedino može dovesti do makro ekonomske stabilnosti, a samim tim i do podizanja životnog standarda što je svakako najvažniji cilj svake države.

Posebne hipoteze:

- Javne finansije kao instrument vođenja adekvatne fiskalne politike.
- Fiskalna politika preko koje država utiče na formiranje javnih rashoda i javnih prihoda.
- Bez dovoljno prikupljenih javnih prihoda ne može doći do finansiranja društvenih potreba koji se finansiraju kroz javne rashode.
- Optimalna veličina javnih rashoda je najvažniji faktor prilikom njihovog formiranja.

Pojedinačna hipoteza: Primena tj. upravljanje javnim rashodima determinisano je pravnim propisima Republike Srbije.

Složenost predmeta istraživanja zahtevao je primenu: teorijsko metodološki pristup istraživanju "Učešća javnih rashoda u društvenom bruto proizvodu Republike Srbije" je dijalektički. U istraživanju sam primenjivao osnovnu analitičku i osnovnu sintetičku, a od opštih naučnih hipo deduktivnu metodu, metodu prikupljanja sadržaja i analizu sadržaja, nivo izvorne građe i nivo naučne literature. Od sintetičkih osnovnih metoda koristio sam sintezu, konkretizaciju, generalizaciju i indukciju. Od opšte naučnih metoda primenjivao sam hipo deduktivnu metodu, komparativnu metodu, metodu prikupljanja sadržaja i analizu sadržaja, nivo izvorne građe i nivo naučne literature.

Primenom ovih metoda, kako govore dosadašnji rezultati istraživanja, moguće je validno ostvarenje naučnog i društvenog cilja istraživanja. Pristup istraživanju je integrativan, sintetički u tom smislu što se ni u jednom metodološkom postupku ne daje isključiva prednost, nego su podjednako zastupljeni, odnosno u skladu sa potrebama istraživanja.

U prikupljanju podataka primenjeni su ispitivanje i metoda analiza sadržaja dokumenata.

Analiza će biti ostvarena na dva nivoa:

- Na nivou izvornih podataka, odnosno propisa Republike Srbije,
- Na osnovu sekundarne analize rezultata ranijih istraživanja i adekvatne literature.

Polazeći od postavljenih hipoteza i ciljeva istraživanja proistekla je i odgovarajuća struktura rada.

U prvom delu rada «Uopšteno o javnim rashodima» biće analizirani principi tj načela javnih rashoda kao polazna osnova za bolje razumevanje nastavka master rada.

U drugom delu rada bavimo se «Obimom javnih rashoda», gde analiziramo uzroke rasta javnih rashoda, pokazatelje dinamike rasta, metode koje se primenjuju u procenjivanju efikasnosti javne potrošnje kao i merama koje je neophodno preduzeti da bi se javni rashodi sveli na racionalan nivo.

Treći deo se odnosi na «Upravljanje javnim rashodima» u Republici Srbiji, u kome vršimo komparaciju sa nekim privredama.

Četvrti deo «Fiskalna politika» se odnosi na fiskalni okvir i fiskalna kretanja u Srbiji sa detaljnom analizom učešća javnih rashoda u društvenom bruto proizvodu Republike Srbije.

U petom delu analiziram «Makroekonomska kretanja» , tendencije i makro-ekonomske implikacije.

Naravno u radu će se dati Zaključna razmatranja, kao i korišćena literatura.

PRVI DEO

POJAM I ZNAČAJ JAVNIH RASHODA

1.1 ZNAČAJ JAVNIH RASHODA

Javni rashodi služe za finansiranje, odnosno zadovoljavanje javnih potreba. Pri tome, javne potrebe javljaju se u svakoj društvenoj zajednici, bez obzira na društveno-političke i ekonomske odnose. One se moraju zadovoljiti da bi se društvena zajednica održala i dalje razvijala. Postojanjem države kao organizovanog subjekta, javljaju se određene potrebe da bi se postojeći politički, pravni, ekonomski i drugi sistem u njoj mogao očuvati. Naime, mora postojati vojska, sudstvo, zdravstvo, školstvo, kultura, obrazovanje, administracija itd. S tim u vezi ove institucije se moraju održavati, a to znači da država tada mora predvideti i određene rashode koji tada poprimaju karakter društvenih ili javnih rashoda. Prema tome, društvene ili javne potrebe odraz su najširih slojeva društva i u interesu su svih njegovih struktura, prvenstveno kao izraz socijalno-političkih i ekonomskih ciljeva razvoja svake države. Zbog toga preko društvenih ili javnih potreba održavaju se brojni politički, ekonomski, socijalni, razvojni, demografski i drugi ciljevi u razvoju društva, odnosno one predstavljaju svojevrsni izraz njihovog kompleksnog delovanja i odnosa.

Da bi se društveni, odnosno javni rashodi mogli činiti, neophodno je da društvena zajednica ima na raspolaganju određena sredstva iz kojih će pokrivati takve rashode. To znači da moraju postojati određeni društveni ili javni prihodi. Osnovni smisao društvenih prihoda uglavnom se prebacuje na pokriće brojnih i veoma raznovrsnih društvenih tj. javnih potreba. Pri tome, ključnu osnovu za formiranje ovih sredstava predstavlja nacionalni dohodak. S obzirom da se radi o društvenim potrebama bez kojih zajednica ne može, ona ih pokriva određenim društvenim prihodima. Zbog toga, finansijska aktivnost države i njenih organa na ovom planu spada u posebno naučno područje koje se označava kao javne finansije.

Drugim rečima naučna disciplina čiji je zadatak izučavanje svih pitanja vezanih za formiranje i zadovoljavanje javnih potreba, odnosno prikupljanje, čuvanje i raspodelu prikupljenih sredstava zove se javne finansije.

Analogno navedenom, osnovni pokretač i organizator javnih potreba i nosilac potrošnje jeste država.

Ogromna sredstva koja država troši u obliku javnih rashoda nikada ne mogu propasti ili isčeznuti. Naime, država veliki deo javnih rashoda redistribucijom raspoređuje na različite

korisnike i u posebne svrhe, a na način kojim će se najefikasnije i najlakše zadovoljiti javne potrebe. Otuda finansijska teorija danas punu pažnju posvećuje mogućnostima koje primenom finansijskih instrumenata stoje na raspolaganju u usmeravanju ekonomskih, socijalnih i drugih tokova. S tim u vezi, izuzetno je važno od koga se javni prihodi ubiraju, a isto tako važno je i kako se sakupljeni javni prihodi troše. Zbog toga, za javne rashode se takođe može reći da predstavljaju svojevrsan oblik intervencionizma savremene države. U skladu sa navedenim, moderna koncepcija javnih rashoda pristupa izradi rashoda obrađujući u prvom redu njihov socijalno-ekonomski položaj, što podrazumeva njihovo posmatranje kao sredstva finansijske akcije države usmerene na postizanje ekonomskih i socijalnih efekata. Stoga, akcenat u izučavanju materije o javnim rashodima nalazi se u njihovoj kvalitativnoj, a ne kvantitativnoj dimenziji.

1.2. Principi – Načela javnih rashoda

Javni rashodi imaju određene specifičnosti koje su im zajedničke i to u raznim državama sa različitim društvenim uređenjem.

Analogno tome, znači da su principi tj, načela javnih rashoda primenljivi u različitim svetskim privrednim sistemima.

Osnovni principi tj, načela javnih rashoda su¹:

1. Usklađivanje kretanja rashoda sa kretanjem nacionalnog dohotka ili društvenog proizvoda,
2. Proporcijalno zadovoljavanje društvenih potreba,
3. Opšti interes u stvaranja javnih rashoda,
4. Načelo uravnoteženja rashoda i prihoda,
5. Principi najveće društvene korisnosti, odnosno štednje javnih sredstava,
6. Načelo održavanja određene strukture javnih rashoda.

¹ Prof. dr Budimir Stakić, Javne finansije, Univerzitet Singidunum, 2004 godina

1.2.1. Usklađivanje kretanja rashoda sa kretanjem nacionalnog dohotka ili društvenog proizvoda

Ovaj princip je postao osnovni u svim svetskim privredama. On je postao osnova za izgradnju zdravih i uravnoteženih javnih finansija. Može se prihvatiti u određenom periodu da rashodi budu veći od prihoda ali je takvo stanje neodrživo na duži rok i ovakvo stanje je opasno za stabilnost privrede i finansija. Javni rashodi moraju biti pokriveni javnim prihodima nastalim iz povećanog nacionalnog dohotka dakle iz redovnih prihoda.

Tekući rashodi moraju biti pokriveni tekućim prihodima.

Vanredne rashode treba pokrivati zajmovima ali i dugovima ravnomerno raspoređeno na generacije tako da teret snose i generacije koje će imati korist od toga.

1.2.2. Proporcijalno zadovoljavanje društvenih potreba

Ovaj princip zahteva da se sve društvene potrebe moraju srazmerno mogućnostima privrede zadovoljavati, a ne smeju se zbog važnosti jednih zanemariti druge potrebe.

1.2.3. Društveni interes u stvaranju javnih rashoda

Društveni interes odnosno interes svi građana treba da bude ispred interesa pojedinaca često pripadnika vladajuće klase koja često ima za cilj da izvlači korist od društvene zajednice.

Ova pojava je najčešće dolazila do izražaja prilikom određivanja poreskog sistema ili uvoženje drugih oblika prinudnih davanja pri čemu je vladajuća klasa uvela one oblike koje su najviše teretili druge društvene slojeve, a najmanje vlastitu klasu.

Načelo opšteg interesa uključuje i teritorijalni princip pri čemu se ne smeju favorizovati jedni krajevi na štetu drugih.

1.2.4. Načelo uravnoteženja javnih rashoda i javnih prihoda

To je ustvari načelo održavanja ravnoteže u finansijskim i privrednim bilansima. Razlikuju se klasična i moderna teorija.

Prema klasičnoj teoriji postojao je zahtev za ravnotežom prihoda i rashoda (redovno uravnotežen budžet). U slučaju smanjenja prihoda izlaz se tražio u ograničenju tj, štednji rashoda.

Ovakav pogrešan stav došao je do izražaja 1929. godine tokom velike ekonomske krize.

Novija shvatanja polaze od suprotnog stava. Država u trenucima krize treba da povećava svoje rashode podstičući tako dalje investiranje , takođe treba da podstiče i nabavku robe i opreme i tako konstantno povećava svoju potrošnju što predstavlja impuls za dalji privredni rast i stabilizaciju privrede. Takvu aktivnu politiku u periodu krize država ne može planirati na bazi redovnih prihoda već mora pribеći javnom dugu koji će otplatiti kad se privredna situacija popravi.

Ravnoteža ukupnih društvenih bilansa danas se ostvaruje kroz društveni plan kojim se usmerava društveni i ekonomski razvoj.

1.2.5. Načelo štednje javnih rashoda

Načelo štednje javnih rashoda ogleda su tome da prilikom određivanja javnih potreba koje je neophodno zadovoljiti, neophodno je izvršiti procenu i analizu više različitih solucija i izabrati onu koja uz najmanja ulaganja daje najveći rezultat. Ovo načelo dolazi do izražaja prilikom izrade godišnjeg plana fonda ili javne ustanove, pri čemu postoji težnja da se postojeće potrebe zadovolje odmah ili u što kraćem roku bez obzira na finansijske mogućnosti privrede. Zbog svega ovoga vrši se selekcija i usklađivanje predloženih zahteva i finansijskih mogućnosti odnosno ocenjivanje prioriteta društvene korisnosti. Ovo načelo ne može se poistovećivati sa štednjom ako ona nije opravdana, jer štednja ne može biti nadređena načelu društvene korisnosti s obzirom da bi štednja u trošenju javnih sredstava s ograničenjem javnih rashoda imala štetne

posledice za samo funkcionisanje privrede i privredni razvoj zemlje². Potrebno je naglasiti i da nekada veliko smanjenje sredstava može prouzrokovati više štete nego koristi za funkcionisanje privrede i privrednog razvoja zemlje.

1.2.6. Načelo održavanja strukture javnih rashoda

Ovo načelo podrazumeva da se u modernim finansijama sve veća pažnja posvećuje javnim rashodima u smislu odgovarajućih instrumenata kojima država može da deluje u privredi³. Nekada se samo na prihode gledalo kao na instrumente kojima država može da interveniše u privredi dok se danas sve veća pažnja posvećuje rashodima i njihovom delovanju.

U pogledu strukture javnih rashoda sve veća pažnja se poklanja sledećim oblicima javnih rashoda: ličnim i materijalnim, proizvodnim i transfernim, produktivnim i neproductivnim, vojnim rashodima. Cilj svake države je da u dugoročnom periodu postigne optimalnu strukturu, a i da preko njih deluje u privredi.

² Ivaniš dr Marko, Osnove finansija, Fakultet za finansijski menadžment i osiguranje, Beograd 2003.

³ Op. cit.

DRUGI DEO

OBIM JAVNIH RASHODA

2.1. OBIM JAVNIH RASHODA

Obim javnih rashoda je jedno od najznačajnijih pitanja javnih finansija.

Obim javnih rashoda je uslovljen obimom javnih prihoda pa shodno tome postoji čvrsta uslovljenost između javnih rashoda i javnih prihoda. Visinu javnih rashoda opredeljuje visina javnih prihoda koje treba prikupiti, a obim javnih prihoda uslovljava obim javnih rashoda i stepen zadovoljenja javne potrošnje

O Optimalnoj visini javnih rashoda nema opšteg konsenzusa u teoriji. Donosioci odluka o optimalnoj visini javnih rashoda, najčešće ministarstva finansija moraju posebno da vode računa o usklađenosti između visine ukupnih javnih rashoda, njihove strukture, proizvodnosti i efikasnosti upotrebe.

Postoje dva suprotstavljena teorijska pravca u ekonomiji: liberalne i funkcionalne finansije⁴.

Teoretičari liberalnog kapitalizma zalažu se za ograničavanje javnih rashoda, kako se ne bi ugrozio razvoj privrede

Funkcionalne finansije ističu pozitivnu ulogu javnih rashoda u privredi i razlikuju produktivne od neproduktivnih javnih rashoda.

Savremena finansijska teorija ukazuje na potrebnu ograničavanja javnih rashoda, naročito administrativnih javnih rashoda i rashoda za neproduktivne transfere.

Makro-ekonomski aspekt učešća javnih rashoda u društvenom proizvodu, neophodnost utvrđivanja relativnog i apsolutnog obima javnih rashoda.

Granica (donja i gornja) javnih rashoda ima dve dimenzije: socijalno-ekonomsku i finansijsku

Minimum javnih rashoda Socijalno-ekonomske prilike opredeljuju minimum javnih rashoda, kao masu koja mora biti dovoljna da podmiri osnovne funkcije državno-administrativnog aparata i vitalne funkcije stanovništva

⁴ Ivaniš dr Marko, Osnove finansija, Fakultet za finansijski menadžment i osiguranje, Beograd 2003.

Minimum javnih rashoda u uslovima privredne ne ravnoteže, od države se traži da preduzme mere za eliminisanje poremećaja i primeni stabilizacioni program, što zahteva dodatna sredstva.

Gornja granica javnih rashoda⁵:

- u konjunktornoj privredi
- u strukturnoj privredi

U konjunktornoj privredi (smanjenje nezaposlenosti, dobro funkcionisanje tržišta, povećanje proizvodnje i potrošnje) prestaje potreba za povećanim javnih rashoda. U konjunktornoj privredi javni rashodi deluju na povećanje društvenog proizvoda.

Efekti javnih rashoda u konjunktornoj privredi sastoje se iz tri vrste:

- Efekat multiplikatora,
- Efekat podmazujuće pumpe⁶,
- Efekat akceleratora.

Teorija multiplikatora vezana je za velike javne radove za vreme New Deal-a u SAD 30-tih godina prošlog veka⁷. Ima primenu u situaciji kada preovlađuje stagnacija, recesija ili stagflacija. Najčešće se javljaju kada postoji potreba za brzim privrednim razvojem.

Efekat podmazujuće pumpe (pump priming efekat) se javlja u slučajevima kada država uz pomoć javnih rashoda pokušava da na kratak rok podrži aktivnosti manjeg broja privrednih subjekata kako bi oni svojom povećanom aktivnosti dali podsticaj drugim učesnicima u privredi i rešili poremećene odnose koji vladaju na tržištu.

Teorija akceleratora kaže da preko ograničene mase javni rashodi ubrzaju određene privredne aktivnosti državnom direktnom intervencijom. Za razliku od multiplikatora koji deluje na povećanje tražnje, akcelerator deluje na povećanje ponude. Teorija kaže da prvo treba primeniti teoriju akceleratora pa tek onda multiplikatora.

U strukturnoj privredi, odgovor teorije nije jednoznačan, potrebno je uvažiti princip maksimalne društvene korisnosti

U strukturnoj privredi, nivo javni rashoda moraju da budu na nivou koji obezbeđuje ravnotežu između njihove socijalne koristi i socijalne ne koristi (negativne posledice, koje nastaju preteranim opterećenjem društvenog proizvoda).

⁵ U oba slučaja javni rashodi deluju na povećanje društvenog bruto proizvoda

⁶ Engl. Pump priming policy

⁷ XX veka

U strukturnoj privredi važno mesto kada su javni rashodi u pitanju ima " teorija filtera ".

Ona kaže da javne rashode mne možemo posmatrati odvojeno od javnih prihoda. Finansijski sistem savremene države je džinovski filter koji porezima i drugim javnim prihodima uzima finansijska sredstva iz privrede i stanovništva i preko rashoda ih vraća privredi i stanovništvu.

Država troši sredstva pojedinaca ali ne na način kako bi oni to činili. Na taj način država aktivno utiče na proizvodnju, raspodelu i potrošnju.

Takođe u strukturnoj privredi postoji podela javnih rashoda na aktivne i neutralne.

Aktivni javni rashodi menjaju privrednu i socijalnu strukturu države.

Neutralni javni rashodi ne utiču ili to čine u vrlo malom gotovo neosetnom obimu, na privrednu i socijalnu strukturu države. Neutralni javni rashodi su rashodi za pravosuđe, upravu, unutrašnju bezbednost, itd.

U strukturnoj privredi javni rashodi utiču i na proizvodnju i to posredno i neposredno. Neposredno ostvaruju uticaj tako što podižu i stvaraju proizvodni kapacitet ili tako što država ulaže u državna ili javna preduzeća.

Posredno utiču preko ulaganja u obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu.

2.2.Uzroci rasta javnih rashoda

O stvarnom povećanju javnih rashoda se govori onda kada se poveća udeo javnih rashoda u društvenom proizvodu; drugim rečima, kad se procentualno sve veći deo društvenog proizvoda troši za podmirenje javnih rashoda, govori se o povećanju javnih rashoda;

Reč je o relativnom povećanju javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod.

Stvarno povećanje javnih rashoda se događa i kada društveni proizvod raste, ali rastu i javni rashodi i to brže nego što se povećava društveni proizvod.

Brojni su stvarni uzroci porasta javnih rashoda. Oni mogu biti:

1. ekonomske,
2. političke,
3. finansijske prirode.

Prvi koji je upozorio na ubrzani rast javnih rashoda bio je nemački teoretičar *Adolf (Adolph) Wagner*⁸ u 19. veku. Po njemu glavni uzroci rasta javnih rashoda predstavljaju sledeće kategorije:

1. Širenje funkcija države - glavni i stvarni razlog;
2. Povećanje broja stanovnika;
3. Veća podela rada;
4. Proces urbanizacije;
5. Veća gustina naseljenosti;
6. Demokratizacija društva;
7. Globalizacija;

Pikok i Vizman su polovinom XX analizirali tačnost Vagnerovog zakona i zaključili da on i dalje važi, ali su mu dali novo obrazloženje. Pikok i Vizman smatraju da javni rashodi rastu zato što rastu javni prihodi, a ne obratno, te da javni rashodi rastu zato što to iziskuje pritisak na strani javnih rashoda.

Kad 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. Nema savremene države koja se u većoj ili manjoj meri ne angažuje, posredno ili neposredno, u privredni život zemlje.

Razlozi se mogu grupisati u dve velike skupine: *one koje su u funkciji, privrednog razvoja i one koji su vezani za državnu intervenciju.*

Ekonomsko 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 vezana je za povećani stepen državnih intervencija, posebno u sferi spoljno-ekonomskih odnosa i jačanja državnog sektora u privredi. Brojni

⁸ Vagnerov zakon o porastu javni rashoda – kraj XIX veka (Pruska, Austrija, Bavarska i Engleska)

nepovoljni momenti u privrednom razvoju i ekonomskom sistemu konkretne zemlje traže da država interveniše i da 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, unutrašnji i spoljašnji. Među političkim unutrašnjim uzrocima na prvo mesto treba staviti oblik vladavine (društveno-političko uređenje), a zatim i razvoj demokratskog, političkog, uređenja i, u vezi s tim, proširivanje funkcija države (u ekonomskoj i socijalnoj sferi), širenje vrsta i broja intervencija države i njenih organa. 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?

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

Politički razlozi povećanja javnih rashoda spoljnopolitičke prirode svakako su značajni, a među njima su najvažniji oni koji proizlaze 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, za spremanje za ratna dejstva i slično.

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

Javni zajam u trenutku realizacije stvarno 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 je prisutan 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 svoje inercije se zadržavaju i u narednom periodu, a tada ne mora da bude takvih prihoda, odnosno budžetskog suficita. Stvorena navika povećanog trošenja opstaje i uzrokuje stalni porast javnih rashoda.

Veliki broj autora smatra da je proces urbanizacije jedan od veoma značajnih pojedinačnih uzroka porasta javnih rashoda. Urbanizacija, kao posledica industrijalizacije, dovela je do pojave novih naselja i gradova ili do povećanja postojećih. Povećana koncentracija stanovništva je dovela, empirijski je potvrđeno, do osetnog realnog povećanja javnih rashoda i to trajno.

Bilo je, naime, potrebno izgraditi 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, izdatci za finansiranje infrastrukture u velikim gradovima se progresivno povećavaju.

Često se navodi da je realni uzrok porasta javnih rashoda u čisto *socijalnoj sferi* budući da se 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 su pratioci savremenih država i, naravno, uzročnici stalnog i temeljnog povećanja javnih rashoda.

Konačno, savremene države su sučeljene 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 je sve više diktirana međunarodnim razlozima i potrebama, a ne samo nacionalnim.

U svim savremenim zemljama je u poslednja dva veka došlo do višestrukog povećanja obima javne potrošnje (pr. Engleska i Francuska)

Učešće javnih rashoda u bdp⁹

GOD.	Belgija	Francuska	Nemačka	Italija	Švedska	V. Britanija	SAD
1957.	26.6	30.6	29.2	28.9	26.7	28.2	22.6
1965.	29.1	34.6	30.8	31.9	32.9	30.3	25.0
1970.	34.4	38.1	33.3	35.4	39.9	37.9	25.0
1978.	42.4	40.8	39.0	32.2	53.2	47.8	29.2
1990.	44.8	55.0	48.9	46.0	69.0	55.0	37.0
1995.	49.1	56.0	48.2	46.8	69.1	56.0	38.0
2007.	48.9	52.6	43.9	48.5	52.6	43.7	n/a

Do porasta javnih rashoda dolazi i u apsolutnim i u relativnim iznosima

Razlozi porasta javnih rashoda – Žezova klasifikacija

- Prividni uzroci
- Stvarni uzroci

Prividni uzroci rasta javnih rashoda

To su uzroci koji dovode do rasta javnih rashoda ali ne i javnih prihoda. Uzroci porasta javnih rashoda koji povećavaju javni rashodi ali ne pojačavaju pritisak na poreske obveznike

Prividni uzroci porasta javnih rashoda su:

- Inflacija: smanjenje kupovne snage novca
- Pomene u tehnici iskazivanja budžeta (prelazak sa neto na bruto princip)
- Povećanje teritorije zemlje i povećanje broja stanovnika (povećani javni rashodi se podmiruju iz povećanih javnih prihoda)

⁹ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

Do stvarnog povećanja javnih rashoda dolazi kada se poveća udeo javnih rashoda u društvenom proizvodu (rast fiskalnog opterećenja) – relativno povećanje javnih rashoda

Stvarni uzroci porasta javnih rashoda su ekonomske, političke ili finansijske prirode

Ekonomske uzroci: država čini određena ulaganja u vezi sa ekonomskim razvojem

Ekonomske uzroci povećanja javnih rashoda u društveno bruto proizvodu sačinjeni su u vidu mera u funkciji privrednog razvoja.

Ekonomske jačanje zemlje dovodi do širenja kruga javnih potreba

Porast javnih rashoda kao direktna posledica bogaćenja zemlje

Državna intervencija se svodi na intervencije u spoljno ekonomskoj sferi i jačanja državnog sektora u privredi.

Politički uzroci porasta javnih rashoda mogu biti:

- unutrašnji i
- spoljni.

Unutrašnji politički uzroci: društveno-političko uređenje, razvoj političkog sistema, proširivanje funkcija države, širenje državnog intervencionizma, rešavanje nastalih društvenih problema

Javni rashodi u centralistički organizovanim državama su po pravilu niži, od rashoda u decentralizovanim državama.

Nestabilan državni sistem, vanredna stanja, razvoj demokratije znatno utiču na povećanje javnih rashoda.

Spoljni politički uzroci koji imaju uticaj na povećanje javnih rashoda (javne potrošnje) su nestabilni i nesređeni međunarodni politički odnosi (ratovi, rashodi za odbranu i vojsku)

Ne elastičnost javnih rashoda u uslovima kada je država u problemu utiču tako da povećani javni rashodi se ne smanjuju nakon prestanka ratova ili ratne opasnosti

Finansijske uzroci povećanja javnih rashoda:

- Otplata javnih dugova
- Loše upravljanje javnim finansijama

Javni dug u trenutku emisije dovodi do porasta javnih prihoda, ali uzrokuje porast javnih rashoda u trenutku kada dospeva njegova otplata

Loše upravljanje javnim finansijama, pojava budžetskog suficita dovodi do neumerenog trošenja države. Pravi primer za to je 2008. godina u kojoj se procenjuje da će budžetski deficit biti na kraju godine oko 3%, a država umesto da obuzdava javnu potrošnju ona namerava da izda kratkoročne hartije od vrednosti kao bi popunila "rupe u budžetu". Na taj način ona ne samo da utiče na smanjenju javne potrošnje kao je najavila u Memorandumu o ekonomskoj politici za 2008. godinu već je i podstiče. Posledice vođenja takve ekonomske politike videćemo u narednim mesecima i godinama.

Šulc-Harisoa klasifikacija uzroka rasta javnih rashoda (SAD)

- Rat i ratne pripreme
- Porast broja stanovnika i urbanizacija
- Usavršavanje javnih funkcija
- Porast cena
- Povećanje privrednih funkcija države
- Organizovanje poslovnih institucija od strane države

Povećanje rashoda socijalnog osiguranja i socijalne sigurnosti stanovništva kao uzrok rasta javnih rashoda se javlja u socijalno odgovornim državama kao što su skandinavske zemlje ali i Srbija. Oni spadaju u takozvane transferne rashode pri čemu se vrši preraspodela nacionalnog dohotka od jednog dela stanovništva i privrede ka drugom delu stanovništva. Oni su takođe i važan faktor jačanja uloge države¹⁰.

¹⁰ Hasiba Hrustić, Javne finansije, FABUS, Novi Sad 2006. godine

2.3. Pokazatelji dinamike rasta javnih rashoda

Veličina i dinamika rasta javnih rashoda mogu se meriti sledećim pokazateljima:

1. učešćem javnih rashoda u bruto domaćem proizvodu (BDP)

Formula :

$$R = \frac{G}{Y}$$

2. koeficijentom elastičnosti javnih rashoda

Formula :

$$E = \frac{\Delta G}{G} \cdot \frac{Y}{\Delta Y}$$

Princip elastičnosti - predstavlja zahtev da se porezi što brže i potpunije prilagođavaju promenama u visini javnih rashoda. Poreski sistem treba da bude elastičan tj. da obezbedi da poreski prihodi rastu brže od nacionalnog dohotka jer postoji tendencija da državni rashodi rastu brže od nacionalnog dohotka a da se u tu svrhu ne uvode novi porezi i da se ne povećavaju poreske stope. Ovaj princip je veoma važan u uslovima privrednog rasta.

Finansijska elastičnost je svojstvo poreza da se prilagođava promenama u javnim rashodima.

Ekonomska elastičnost nastaje ukoliko prihodi poreskih obveznika rastu i prate rast javnih rashoda.

3. graničnom sklonosti javnoj potrošnji

Formula :

$$g = \frac{\Delta G}{\Delta Y}$$

2.4. Metode procenjivanja efikasnosti javne potrošnje

Uvek se postavlja pitanje da li je neki rashod opravdan, tj. da li njegovo korišćenje ima dovoljno koristi u odnosu na sam trošak. Zbog toga su se razvile metode kojima se procenjuje efikasnost javnog rashoda. U tu svrhu razvijene su metode koje možemo svrstati u dve grupe :

- **Metode izbora**

1. *Cost Benefit analiza*
2. *Cost Effectiveness analiza*

2.4.1 Cost Benefit analiza

Cost benefit analiza se radi onda kada je potrebno dokazati da je određeni projekat društveno prihvatljiv, odnosno da su koristi koje taj projekat stvara veće od troškova, ali gledajući društvo u celini¹¹.

^{11 11} Kata Škarić Jovanović, Upravljačko računovodstvo, Ekonomski fakultet, Beograd 2006. godina

Najčešći primer ovakvih projekata su infrastrukturni projekti koji nemaju komercijalni karakter i/ili se sufinansiraju od strane EU koja ima tačno propisanu metodologiju za izradu studija.

Finansijska korist ovih projekata nije dovoljna da opravda visoka ulaganja, stoga glavni kriterijum uspešnosti projekta nije finansijska korist nego su to socio-ekonomske koristi koje proizilaze iz projekta (zapošljavanje lokalnog stanovništva, poboljšanje zdravstvene zaštite, zaštita okoline i sl.).

U studiji o opravdanosti obrađuju se i mogućnosti brojčano valorizovane kao i svi aspekti projekta (ekonomski, sociološki, demografski..), tako da se pojedini delovi studije mogu koristiti za spektar različitih namena.

Ovakva studija je najopširnija i može imati sve namene jer u sebi sadrži sve elemente koje ima Studija opravdanosti, izvodljivosti, investiciona studija.

Ova vrsta studije se najčešće odnosi na infrastrukturne projekte inicirane od javnog sektora i/ili se sufinansiraju od strane EU fondova. Za projekte koji se finansiraju iz fondova po metodologiji EU, nužno je izraditi Cost-benefit analizu, kako bi davaoci sredstava u poređenju sa više sličnih projekata odlučili u koje je najpotrebnije ulagati¹².

Specifičnost studije je u tome da ne uključuje samo finansijski efekat investicije (profitabilnost), nego brojčano vrednuju, sve direktne i indirektne uticaje na socijalni, društveni i ekološki aspekt zajednice.

Cost benefit analiza odgovara na sledeća glavna pitanja:

1. Koje su finansijske i socio ekonomske koristi koje će se dobiti od realizacije projekta?
2. U kojoj meri se ostvaruju vrednosti sa realizacijom projekta?
3. Da li je projekat u skladu sa EU smernicama vezanim uz dodelu sredstava?
4. Da li je osigurana finansijska održivost projekta (da li je projekat likvidan tokom celog perioda posmatranja – bez obzira na izvor sredstva – tuđa ili sopstvena sredstva)?

¹² Kata Škarić Jovanović, Upravljačko računovodstvo, Ekonomski fakultet, Beograd 2006. godina

2.4.2. Cost Effectiveness analiza

Cost-effectiveness analiza nastoji da utvrdi alternativni program koji uz najmanje troškova osigurava ostvarenje unapred utvrđenog cilja ili skupa komplementarnih ciljeva.

Kod ove analize se bira između svih mogućih alternativa koje vode ostvarenju istog cilja ili istih skupova komplementarnih ciljeva.

Problem izbora alternativnog programa može se postaviti na tri načina¹³:

- 1) da se bira program koji uz najmanje troškove vodi ostvarenju zadanog cilja ili skupova ciljeva;
- 2) da se bira program koji u okviru limitiranog iznosa sredstava u najvećoj meri vodi ostvarenju cilja;
- 3) da se bira program koji osigurava najpovoljniji odnos između ostvarenja cilja ili skupova ciljeva i uloženi sredstava.

Cost-effectiveness analiza se bazira na dve implicitne marginalističke pretpostavke:

Prvo da društvene koristi od ulaganja u konkretni program, merene u društvenom ili ekonomskom izrazu, moraju osigurati barem povraćaj ulaganja;

Drugo, da optimalni program odbacuje dobitak koji nadmašuju ulaganja u taj program

Kao i cost-benefit analiza, i cost-effectiveness analiza osniva se na nekoliko temeljnih koncepata: da postoji više alternativnih načina kako se može ostvariti jedan cilj;

i da cost-effectiveness analiza nije usmerena na sniženje troškova, nego prvenstveno na izbor optimalnog pristupa (alternative) ostvarenju nekog cilja,

Postupak cost-effectiveness analize¹⁴

- Analiza počinje definisanjem cilja ili više ciljeva koji se žele ostvariti – jasno definisanje cilja ima prvorazredno značenje, stoga mora biti nedvosmisleno.
- Nakon definiranja cilja, pristupa se razmatranju mogućih alternativa njegovog ostvarenja.
- Zadnji korak je specifikacija resursa za svaku alternativu, te utvrđivanje kriterija koji će se primeniti pri izboru najpovoljnije alternative.

¹³ Kata Škarić Jovanović, Upravljačko računovodstvo, Ekonomski fakultet, Beograd 2006. godina

¹⁴ op. cit.

Kristal i Brevster navode 5 merila koji se koriste u procesu cost-effectiveness analize:

- 1) merila efektivnosti
- 2) merila operativnog korišćenja
- 3) merila za utvrđivanje potrebnih kadrova i opreme
- 4) cena inputa
- 5) merila troškova

2.5. Racionalizacija javnih rashoda

Velika ekspanzija javnih rashoda dovela je u pitanje temelje mješovitog gospodarstva i zbog toga se javlja pitanje ograničavanja daljnjeg rasta javne potrošnje. Stoga se s razlogom postavlja nekoliko ključnih pitanja koja se tiču racionalizacije javnih rashoda :

- *ko treba biti ponuđač, a ko proizvođač javnih dobara*

Javna dobra uvek finansira država, ali se ona mogu proizvoditi i u privatnom i u javnom sektoru. Pobornici privatizacije tvrde da je država najlošiji preduzetnik i da bi proizvodnju javnih dobara trebalo što više prepustiti privatnom sektoru.

Druga pak strana naglašava da privatizacija ima i ozbiljne nedostatke, posebno tamo gde glavni motiv i cilj nije profit (npr. poslovanje bolnica).

Rešenje zapravo i nije u obliku vlasništva, nego u razvijanju konkurentskih odnosa.

Javna dobra su ona dobra koja nam suvremena i moderna država stavlja na raspolaganje putem mehanizma javnog sektora. Javna dobra se javljaju iz razloga što tržište nije u mogućnosti osigurati njihovu racionalnu ponudu zbog same naravi javnih dobara.

Karakteristike javnih dobara:

1. ne isključivost - korišćenje javnog dobra u određenom trenutku od strane određene osobe ne isključuje mogućnost korišćenja tog dobra od drugih osoba:

2. ne iscrpnost - *ako neko javno dobro koristi više osoba u isto vreme to ne znači da ćemo to dobro iscrpiti (npr. stajanjem puno ljudi ispod svetiljke na ulici neće iscrpiti svetiljku niti će nekoga od ljudi isključiti od tog dobra):*

3.nedeljivost - Javno dobro se ne može podijeliti (npr. ne možemo podijeliti svjetionik ili policajca)

Korišćenju javnih dobara se gotovo uvek javljaju neplatiše koje ne možemo isključiti od korišćenja, a nismo sigurno da li ih plaćaju. Oni su šverceri ili tzv. **slobodni jahači** (Free Riders). Ne možemo ih isključiti iz korišćenja jer granični trošak javnih dobara je jednak 0 i povećanje korisnika ne smanjuje korisnost tog dobra.

Podela javnih dobara:

1. Čista - nudi ih samo država (npr. sudstvo i vojska)
2. Nečista - uz državu može ih ponuditi i privatni sektor (npr. obrazovanje, sport i kultura)
3. Meritorna - kada pojedinac nije u stanju ispravno proceniti neko dobro i država tada odlučuje za njega (npr. minimalno obrazovanje, zabrana korišćenja alkohola, droge i prostitucije).

Ne zadovoljavajuća politika cena

Često se usluge nude po nižoj ceni od graničnih troškova njihove proizvodnje i tu se javlja neracionalnost i rasipanje resursa. Takvu praksu treba napustiti gde god je to moguće. Ponekad takva praksa može biti kratkoročno opravdana (npr. niža cena infrastrukture kao podsticaj ravnomernijem regionalnom razvoju), ali uvek je racionalnije primeniti transparentno subvencioniranje.

Način ugovaranja cena isporuke

U situaciji kada je proizvodnja javnih dobara u privatnom sektoru. Bitno je da se objedini državna nabava i odabere najpovoljnija cena isporuke na javnom nadmetanju.

- *Organizacijska struktura*

Racionalizaciji doprinosi dobra organizacijska struktura u kojoj su jasno definisana prava i odgovornosti za izvršenje određenih zadataka te proces odlučivanja.

- *Određivanje normativa, standarda i postupaka, te klasifikacija ustanova koje ih obavljaju*
- *Mere administrativnog ograničavanja ukupnog iznosa javnih rashoda ili pojedinih komponenti.*

TREĆI DEO

UPRAVLJANJE JAVNIM RASHODIMA

3.1. UPRAVLJANJE JAVNIM RASHODIMA

Funkcije fiskalne politike u savremenim privredama koje preko javnih prihoda i javnih rashoda čine sastavni deo kompletnog privrednog sistema i ekonomske politike zemlje.

Osnovna funkcija fiskalne politike jeste mobilizacija finansijskih sredstava za zadovoljenje javnih potreba, odnosno za pokriće javnih rashoda u budžetu.

U svim privredama tokom poslednje decenije je došlo do bržeg povećanja javnih rashoda u odnosu na rast društvenog bruto proizvoda. Ovakav rast javnih rashoda "isprovocirao" je eksploziju javnog duga za pokriće nastalih javnih rashoda.

Uporedo sa rastom budžetskog deficita uvećavao se na teret javnog duga koji je dopunski uvećavao javne rashode. Zbog visoke budžetske potrošnje i visokih budžetskih deficita dolazi do neracionalnog korišćenja javnih sredstava.

Pažnju treba usmeriti na: stabilizaciju budžetskog deficita (procenjuje se da će u voj godini kod nas biti oko 2% što je u granicama), redukciju javnih rashoda (naglašeno je da ćemo 2009. godini smanjiti javne rashode u odnosu na društveni bruto proizvod za 1%), izbegavanje upotrebe određenih tehnika pokrića deficita javnog sektora kao što su: direktno trezorsko finansiranje preko centralne banke (podstiče inflaciju), monetizacija javnih zajmova preko centralnih banaka itd.

U Srbiji je potreban proces svođenja javne potrošnje u realne materijalne okvire a ne da trošimo više nego što zarađujemo. Takav kurs je u skladu sa zaokretom savremenog sveta od "države blagostanja" odnosno socijalne države i prema širini i dubini javnog sektora u smislu denacionalizacije, deregulacije i generalnog kresanja javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod¹⁵. To znači smanjenje učešća države u privredi i javnih rashoda u društvenom proizvodu uz naravno i smanjenje budžetskih deficita. Gotovo sve zemlje su prihvatili politiku smanjenja javnih rashoda u odnosu na društveni proizvod.

Ekonomski aspekti javnih rashoda naročito su značajni u zemljama u razvoju jer je javni sektor odnosno država primila na sebe mnogo socijalnih i ekonomskih funkcija privrede i društva. Država preko budžeta, javnih službi i državnih preduzeća stara se o obrazovanju, zdravstvu, socijalnom osiguranju, nezaposlenim licima, stambenoj izgradnji, infrastrukturi, odbrani, nauci

¹⁵ Stakić dr Budimir, Javne finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd 2003 god.

kulturi, zaštiti životne sredine, ravnomernom regionalnom razvoju , uvozu i izvozu i životnom standardu građanja.

U savremenoj fiskalnoj teoriji i politici karakteristične su dve klasifikacije javnih rashoda:

- 1)Klasifikacija MMF;
- 2)Klasifikacija OECD.

Međunarodni monetarni fond klasifikuje javne rashode po funkcionalnom i ekonomskom kriterijumu¹⁶.

Strukturu rashoda po funkcionalnom kriterijumu javnih rashoda čine:

- Rashodi javnih službi;
- Rashodi za odbranu zemlje;
- Rashodi školstva;
- Rashodi zdravstva;
- Rashodi socijalnog osiguranja;
- Rashodi stanovanja;
- Rashodi komunalnih usluga;
- Rashodi ekonomskih funkcija države;
- Rashodi ostalih funkcija.

Strukturu rashoda po kriterijumu ekonomskih funkcija čine¹⁷:

- Rashodi za javne nabavke dobara i usluga (uključuju i plate zaposlenih u javnom sektoru i državnim službama);
- Transferni rashodi (ekonomski i socijalni transferi);
- Rashodi na ime kamata za javni dug;
- Kapitalni javni rashodi;
- Transferni javni rashodi u korist inostranstva.

¹⁶ www.imf.org

¹⁷ Stakić dr Budimir, Javne finansije,Fakultet za finansijski menadžemnt I osiguranje,Beograd 2003. godina

Po metodologiji OECD javni rashodi se sistematizuju na¹⁸:

- Tradicionalne javne rashode;
- Rashode socijalne države;
- Rashode mešovite privrede.

Tradicionalne javni rashodi obuhvataju rashode na ime proizvodnje i distribucije javnih dobara (za odbranu i javne službe).

Rashodi socijalne države predstavljaju rashode na ime proizvodnje i distribucije zajedničkih dobara (nauka, obrazovanje, zdravstvo, stanovanje i zajedničke službe) i rashodi na ime socijalnih primanja (penzije, bolovanja, porodični dodaci i dodaci nezaposlenih).

U rashode mešovite privrede spadaju rashodi na ime ekonomskih usluga (prometa kapitala i subvencije) rashodi na ime kamata za javni dug i rashodi na ime neto pozajmica.

Za ekonomsku analizu klasifikacije javnih rashoda po metodologijama MMF i OECD su korisne zato što pružaju egzaktno podatke o obimu, strukturi i dinamici javnih rashoda.

Vezano za to metodologiju praćenja i prikazivanja javnih rashoda trebalo bi prilagoditi standardima koji se primenjuju u razvijenom svetu.

Ekonomska i socijalna funkcija javnih rashoda budžeta zemalja u tranziciji su u prvom planu sa naglašenim visokim prioritetima. Ekonomske usluge država apsorbujе najveći deo budžetskih izdataka koji se distribuiraju i alociraju javnim investicijama i ekonomskim transferima. Dinamiku ovih rashoda slede rashodi javnih službi (obrazovanje i zdravstvo) i socijalni rashodi (socijalno osiguranje). I na kraju tu su i rashodi za odbranu zemlje koji apsorbujу značajan deo

¹⁸ izvor: www.oecd.org

budžeta koji bi se inače mogli upotrebiti za ekonomski deo funkcije države. U savremenim i bogatim privredama (npr. SAD, a u poslednje vreme i Rusija) ulaganje u odbranu zemlje tj u vojsku značajno se isplatilo iz razloga što u toj oblasti je došlo do velikih otkrića na polju tehnike i tehnološkog razvoja. Nove "proizvode" koji su došli iz vojnih laboratorija, država je u stanju da visoko komercijalizuje pod uslovom da to ne šteti odbrani i bezbednosti zemlje. Jedan od najpoznatijih primera je otkriće interneta koji je prvobitno bio namenjen kao sredstvo komunikacije u američkoj vojsci, ili otkriće telefona od koga su se pravili delovi aviona a kasnije je svoju namenu našao u domaćinstvima kao nezaobilazno posuđe.

Ekonomska kriza, nezaposlenost i inflacija u razvijenim privredama a i u zemljama u razvoju uslovile su rastući trend javnih rashoda u odnosu na društveni bruto proizvod s jedne strane i promeni strukture budžetskih rashoda po ekonomskim kategorijama s druge strane.

U strukturi rashoda najrazvijenijih zemalja najviše su rasli transferni rashodi tj. ekonomski i socijalni rashodi i rashodi po osnovu kamate na javni dug koji su padali na teret kapitalnih rashoda i na lične rashode (plate) u okviru tekućih javnih rashoda za dobra i usluge.

U zemljama u razvoju najviše su rasli u strukturi javnih rashoda rashodi po osnovu plaćanja kamata na javni dug (spoljašnji i unutrašnji) i po osnovu kapitalnih ulaganja u javni sektor. Prezaduženost zemalja u razvoju i usporena stopa privredno rasta utiču na permanentni rast javnih rashoda i predodredile su njegovo restrukturiranje.

U evropskoj uniji na čistu administrativnu potrošnju otpada oko 20% ukupnih javnih rashoda, a za razliku od tekuće potrošnje rashodi u korist formiranja fiksnog kapaciteta beleže stagnantnu tendenciju u strukturi ukupne javne potrošnje. Ona je svedena na ispod 4% što znači da se zemlje evropske unije odrekle kejnzijanske politike podsticanja ekonomskog poleta javnim investicijama.

Period rasta nezaposlenosti podudara se sa periodom vođenja ekspanzivne budžetske politike. U datoj konjunktornoj situaciji veza između budžetskog deficita i stope nezaposlenosti prikazuje da se budžetski deficit povećava kada se stopa nezaposlenosti ne povećava, odnosno da se deficit smanjuje kada se progresija nezaposlenosti nastavlja.

U evropskoj uniji primetna je jaka progresija tekućih transfera, a u prvom redu socijalni transferi usled povećane nezaposlenosti.

U periodu 1986-96. godine sprovedena je politika prerostrukturiranja javnih rashoda u gotovo svim zemljama OECD. Redukovani su socijalni rashodi a povećani javni troškovi po osnovu plaćanja kamate na javni dug. Javne investicije su drastično oborene u strukturi javnih izdataka države što je u skladu sa politikom deregulacije i smanjenja državnog intervencionizma u privredama tržišnog tipa. Jedino su izdaci za penzije zabeležili rastući trend u navedenom periodu. Zaokret u dinamici transfernih rashoda je značajan. To se naročito odnosi na ekonomske i socijalne rashode u zemljama koje su privedle kraju reprivatizaciju ekonomskog sektora(SAD, Velika Britanija, Japan, Kanada, Švajcarska). Zbog toga su ukupni javni rashodi i smanjeni u društvenom bruto proizvodu(u Japanu na 32%, 34% u SAD). Ovu opštu strategiju je pratilo značajno sniženje socijalnih izdataka u ukupnim javnim rashodima.

3.2. Stalni rast javnih rashoda

Sve svetske privrede i one razvijene i ne razvijene beleže tendenciju permanentnog rasta javnih rashoda. Sa stanovišta buržoaske liberalističke političke ekonomije ona je osuđivana kao štetna jer se javljala kao posledica sve šireg mešanja države u privredni život¹⁹.

Postoji opšta pojava u svim privredama da javni rashodi pokazuju stalni rast. Stalni rast prati stalno povećanje i proširenje funkcija države.

Države proširuju svoje funkcije iz dva osnovna razloga:

- 1) Postojeće funkcije se šire, kvalitativno i kvantitativno tj. dobijaju na sadržaju i obimu;
- 2) Razvijaju se nove funkcije ,savršenije, po ugledu na moderne države

Dakle, porast javnih rashoda nije pojava koja karakteriše samo jednu zemlju ili određeni period, to je može se slobodno reći zakonitost posmatrana kao dugoročna tendencija gotovo u svim zemljama i svim periodima dosadašnjeg razvoja.

¹⁹ Stakić dr Budimir, Javne finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd 2003 god

Porast javnih rashoda javlja se u dva oblika:

- 1) u apsolutnom obliku;
- 2) u relativnom obliku.

Ovaj fenomen prvi je uočio Adolf Wagner i nazvao ga "Zakon stalnog rasta javnih rashoda". Ovaj zakon se potvrđuje ako se vrše posmatranja u dužem vremenskom periodu. Postoje izuzetni slučajevi u kojima se oseća stagnacija pa nekada čak i pad. To je uzrokovano najčešće delovanjem vanrednih faktora u društveno ekonomskom i političkom životu određene zemlje.

Timmova analiza uzroka porasta državnih rashoda²⁰

H.Timm kretanje državnih rashoda u zadnjih 150 godina deli u 2 faze.

Za prvu fazu karakterističan je apsolutni porast državnih rashoda.

Za drugu fazu karakteriše i njihov relativni porast u odnosu na kretanje nacionalnog dohotka – uzroci tog porasta proizlaze iz problema svladavanja “vremenskih pomaka”

U svojoj analizi H.Timm iznosi 4 “vremenska pomaka”.

a) prirodni pomak objašnjava zaostajanje u porastu rashoda za obrazovanje, zdravstvo i drugih rashoda za socijalnu brigu i sigurnost.

b) sistemski pomak pojačava delovanje prirodnog pomaka, njegovo delovanje proizlazi otuda što su u kapitalističkom društvu povećane mogućnosti ostvarivanja profita najpre dovode do porasta investicija, a potom dolazi do porasta dohotka stanovništva koje pokazuje povećani interes za zadovoljavanje zajedničkih potreba.

c) institucionalni pomak u praksi je povezan za preraspodelu dohotka koja zaostaje za napretkom u zakonodavstvu, kao i za ekspanzijom dohotka.

d) ideološki pomak se objašnjava dugim zadržavanjem stanovišta klasične finansijske teorije o neproductivnosti državnih rashoda iz čega je proizlazilo načelo malog budžeta.

²⁰ Prof . dr V, Barić – Temelji finansiranja javnog sektora i društvenih delatnosti

Efekt pomaka označava pojavu *naglog porasta* javnih rashoda u pojedinim fazama državnog i društvenog razvoja praćenih ratovima i krizama

Nakon što su krizne pojave prošle, rashodi ne pokazuju tendenciju smanjenja na prethodni nivo.

Godina	SAD	V.Britanija	Francuska	Nemačka
1870.	0.3	0.06	3.2	0.08
1890.	0.3	0.08	3.4	1.0
1900.	0.5	0.1	3.7	2.2
1914.	0.7	0.2	5.0	3.6
1918.	13.9	2.7	54.3	35.0
1945.	94.3	7.0	66.7	38.2
1960.	99.5	5.9	70.7	41.9
1970.	196.6	13.1	182.7	86.7
1979.	547.3	24.0	556.8	276.6

Pojava efekta pomaka ima za posledicu promenu odrednice o tome šta predstavlja "*tolerantnu*" granicu oporezivanja, tj da li su građani su spremni da nose veći porezni teret.

3.3. Apsolutni rast javnih rashoda

O apsolutnom rastu javnih rashoda govorimo kada pratimo njihovo nominalno kretanje u određenom periodu nezavisno od kretanje drugih kategorija u privredi. Dok je dinamika kretanja javnih rashoda bila relativno umerena do prvog svetskog rata , posle ovog perioda dolazi do naglog povećanja dinamike kretanja javnih rashoda posebno u apsolutnom iznosu. Tendencija rasta javnih rashoda vidi se u tabeli prikazanoj gore .

Kretanje javnih rashoda u zemljama prikazanim u tabeli gore, uočavamo tendenciju stalnog rasta, naročito posle prvog i drugog svetskog rata. To je zbog toga što se u posleratnom periodu najčešće pristupa obnovi porušene zemlje i izgradnji novih objekata.

Sa tom pojavom nastala je i pojava rasta učešća rashoda u društvenom bruto proizvodu. Učešće raznih vrsta rashoda u društvenom proizvodu je sve veće. Imamo pojavu da se od 5 do 10% pred Prvi svetski rat, to učešće u nekoliko posleratnih godina povećalo na skoro 70%.

Sledeća tabela pruža nam najuverljiviji dokaz o tome.

Učešće javnih rashoda u bdp ²¹

GOD.	Belgija	Francuska	Nemačka	Italija	Švedska	V. Britanija	SAD
1957.	26.6	30.6	29.2	28.9	26.7	28.2	22.6
1965.	29.1	34.6	30.8	31.9	32.9	30.3	25.0
1970.	34.4	38.1	33.3	35.4	39.9	37.9	25.0
1978.	42.4	40.8	39.0	32.2	53.2	47.8	29.2
1990.	44.8	55.0	48.9	46.0	69.0	55.0	37.0
1995.	49.1	56.0	48.2	46.8	69.1	56.0	38.0
2007.	48.9	52.6	43.9	48.5	52.6	43.7	n/a

Vojni rashodi, direktni ili posredno vezani za vojni kompleks postaju jedan od osnovnih faktora stalnog rasta javnih rashoda. Samo za nabavku novog naoružanja u kapitalističkim privredama se troši između 60-70 milijardi dolara (s učešćem u bdp 6.2-8.8%).

Prioritet vojnih rashoda nad socijalnim i razvojnim najbolje se vidi na primeru kapitalističkih zemalja. Izuzetak su Švedska i Velika Britanija gde na socijalno osiguranje ode 21 i 25% respektivno u odnosu na ukupne rashode.

Najveći deo rashoda u modernim zemljama čine i transferni rashodi koji se sastoje od rashoda za socijalnu i zdravstvenu zaštitu. Oni obuhvataju zdravstveno osiguranje, osiguranje od nesreće pri radu, osiguranje protiv nezaposlenosti, penziono i invalidsko osiguranje, itd.

Prema tome, o apsolutnom rastu javnih rashoda uvek se govori kada iznosi sredstava namenjeni društvenoj potrošnji rastu, a o relativnom rastu javnih rashoda govorimo kada se povećava njihovo učešće u nacionalnom dohotku ili društvenom proizvodu.

S obzirom da je taj proces rasta povezan sa nekoliko faktora, pred finansijsku teoriju se postavljaju sledeći zadaci:

- 1) Da istraži uzroke povećanja javnih rashoda
- 2) Da utvrdi do koje granice može ići takav rast javnih rashoda
- 3) Da istraži uzroke promena u strukturi javnih rashoda.

²¹ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

3.4. Relativni rast javnih rashoda

Za utvrđivanje stalnog rasta javnih rashoda tj, da li se zakon stalnog rasta javnih rashoda manifestovao u savremenim privredama obično se u teoriji pristupa upoređivanju javnih rashoda i nacionalnog dohotka. Iz sledeće tabele koja prikazuje kretanje nacionalnog dohotka, javnih rashoda i procenta javnih rashoda u društvenom proizvodu, uočava se da nacionalni dohodak sporije raste od rasta javnih rashoda.

Nacionalni dohodak i javni rashodi SAD²²

Godina	Društveni proizvod	Javni rashodi	Javni rashodi u % DP
1929.	86.8	3.2	3.7
1931.	125.8	13.4	10.6
1941.	126.4	13.7	10.8
1950.	483	40.1	8.3
1960.	517.1	94.3	18.2
1972.	951.9	231.9	24.3
1979.	1.431.1	547.3	38.2

*U milijardama \$

Javni rashodi u SAD i apsolutno u relativno u odnosu na društveni proizvod pokazuju stalni rast. Sa 3,7% u 1929. godini oni su se u 1979. godini povećali na 38.2%.

Gotovo identična slika zapaža se i u drugim zemljama, na primer u Francuskoj su u periodu od 1913-1955.godine javni rashodi porasli sa 830 milijardi na 4.210. milijardi franaka, odnosno za pet puta.

I u našoj privredi se zapaža zakon stalnog rasta apsolutnog iznosa javnih rashoda, ali istovremeno se pojavljuju i oscilacije učešća u pojedinim godinama.

²² Stakić dr Budimir, Javne finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd 2003 god

3.5. Upravljanje javnim rashodima u Hrvatskoj

U 2007. godini zabeleženo je daljnje ubrzanje gospodarskog rasta te je bruto domaći proizvod realno povećao za 5,6% što predstavlja ubrzanje od 0,8 % u odnosu na 2006.

godinu. Od pojedinih komponenti s rashodne strane bruto domaćeg proizvoda, najviši realni rast u 2007. godini od 6,5% zabeležen je kod investicija u kapital. Realni rast lične potrošnje je u odnosu na 2006. godinu ubrzan na 6,2% dok je državna potrošnja zabeležila realni rast od 3,4%. Izvoz roba i usluga je realno povećao za 5,7% dok je uvoz roba i usluga ostvario realni rast od 5,8%. Najveći pozitivni doprinos rastu došao je od lične potrošnje u iznosu od 3,7 %, zatim izvoza roba i usluga od 2,9 %. Doprinos investicija u kapital iznosio je 2,0 %, državne potrošnje 0,7 %, a negativan je doprinos uvoza realnom rastu bruto domaćeg proizvoda u 2007. godini iznosio -3,7 %.

Nominalni rast bruto domaćeg proizvoda je u 2007. godini iznosio 9,8% te je dostignut nominalni iznos od 275,1 milijardi kuna²³. Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika je porastao s oko 7.800 eura u 2006. na oko 8.500 eura u 2007. godini.

Posmatrano prema paritetu kupovne moći i uz uključivanje ne službenog uprave, Hrvatska je premašila 60% proseka bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika zemalja EU 27.

U prvom tromesečju 2008. godine realni među godišnji rast bruto domaćeg proizvoda iznosio je 4,3%, porast BDP deflatora iznosio je 6,1% te je nominalni među godišnji rast bruto domaćeg proizvoda iznosio 10,7%. Posmatrajući pojedine komponente s rashodne strane bruto domaćeg proizvoda, najviši rast u prvom tromesečju ostvarile su investicije u fiksni kapital, koje su realno povećane 9,8% te uvoz roba i usluga, koji je zabeležio realni rast od 7,0%. Za vreme prvog tromesečja na među godišnjem nivou i lična potrošnja je realno porasla 4,3%, izvoz roba i usluga 3,8%, dok je realni rast državne potrošnje iznosio 0,5%. Najveći pozitivni doprinos rastu bruto domaćeg proizvoda u prvom tromesečju 2008. došao je od investicija u kapital, u iznosu od 3,0 %, te od lične potrošnje, čiji je doprinos rastu iznosio 2,7 %. Doprinos rastu izvoza roba i usluga iznosio je 1,5%, dok je negativan doprinos uvoza roba i usluga iznosio -4,3 %, što je rezultiralo negativnim doprinosom neto izvoza od -2,8 %. Promene zaliha doprinele su rastu bruto domaćeg proizvoda sa 1,3 % bodova, a doprinos državne potrošnje iznosio je 0,1 %.

²³ 35.7 milijardi eura

Pokazatelji realnog sektora poput industrijske proizvodnje, trgovine na malo, građevinarstva i turističkih noćenja ukazivali su na življu državnu aktivnost 2007. godine. Najviši rast industrijske proizvodnje u 2007. godini na među godišnjem nivou i od preko 7% ostvaren je u prvom i drugom tromesečju što je uz porast od 4,5% u trećem te 3,2% u posljednjem tromesečju rezultiralo godišnjim porastom industrijske proizvodnje od 5,6% u 2007. godini. Realni promet trgovine na malo se najviše povećao u prvom tromesečju, za 7,7%, u drugom i trećem tromesečju među godišnji rast je iznosio nešto više od 5%, dok je u posljednjem tromesečju došlo do usporavanja na 2,4%.

Turistički pokazatelji su zabeležili pozitivna ostvarenja u 2007. godini. Među godišnji rast turističkih dolazaka u 2007. godini iznosio je 7,5%, dok su turistička noćenja porasla za 5,6%. Takva kretanja rezultirala su prihodima od turizma od 6,7 milijardi evra u 2007. godini što u odnosu na 2006. godinu predstavlja rast od 7,2%.

Kretanje rashoda u Hrvatskoj u periodu 2007-2011. u % BDP²⁴

	Izvršenje 2007	Plan 2008	Projekcija 2009	Projekcija 2010	Projekcija 2011
Ukupni rashodi	40.4	39.6	37.8	36.2	34.4
Rashodi poslovanja	39.3	38.3	36.6	35.2	33.6
Rashodi za zaposlene	7.2	7.1	7.1	7.0	6.8
Materijalni rashodi	2.8	3.0	3.1	3.3	3.2
Finansijski rashodi	1.8	1.8	1.6	1.6	1.1
Subvencije	2.4	2.5	2.1	1.9	1.8
Pomoći u inostranstvu i u državi	3.0	2.0	1.9	1.8	1.7
Naknade građanima za osiguranje	20.0	19.5	18.6	17.5	16.9
Ostali rashodi	2.0	2.5	2.3	2.1	2.2
Rashodi za nefinansijsku imovinu	1.1	1.3	1.2	1.0	0.8

Izdvojeni makroekonomski pokazatelji²⁵

	Izvršenje 2007	Plan 2008	Projekcija 2009	Projekcija 2010	Projekcija 2011
BDP per capita	8.445	9.399	10.291	11.334	12.624
BDP realni rast	5.6	4.4	4.4	6.0	7.0
Javni dug u % BDP	89.1	91.5	91.5	91.0	90.0

²⁴ izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Smjernice ekonomske i fiskalne politike za 2007-2011.

²⁵ Op. cit.

ČETVRTI DEO

FISKALNA POLITIKA

4.1 FISKALNA POLITIKA

U Republici Srbiji u periodu od 2001.-2007. godine izvršena je sveobuhvatna reforma javnih finansija donošenjem novih Zakona i izgradnjom novih i reformom starih finansijskih institucija. Sprovedene fiskalne reforme su ključno doprinele uspostavljanju makro-ekonomske stabilnosti i stvaranju pogodnih uslova za investiranje i rast privrede Srbije.

Međutim, u drugoj polovini 2007. godine značajno je povećana javna potrošnja čime je napravljeno odstupanje od čvrste fiskalne politike koja je realizovana u periodu od sredine 2004. godine. Osim toga u drugoj polovini 2006. godine potpisani su protokoli i ugovori i doneti su zakoni na osnovu kojih je značajno povećan nivo javne potrošnje u 2007. godini iako prihodi nisu u isto vreme povećani. Učešće javnih rashoda u GDP u 2007. godini zbog navedenih okolnosti biće povećani u odnosu na prethodnu godinu za 2.4 %, dok će se neto rezultat pogoršati za 2.1 % BDP. Prema prognozama Ministarstva finansija u 2009. godini imaćemo smanjenje javnih rashoda u odnosu na bdp za 1.1%. Rezultat ekspanzivne fiskalne politike u kombinaciji sa prekomernim rastom zarada i kreditnom ekspanzijom jeste ubrzani rast domaće tražnje . Ekspanzija tražnje je najvećim delom prenet na povećanje spoljnotrgovinskog deficita čak mnogo više nego sto je inicijalno bilo planirano u manjoj meri je uticala na domaću privrednu aktivnost. S obzirom da je ostvareni nivo spoljnotrgovinskog deficita dugoročno neodrživ neophodno je preduzeti mere za njegovo smanjenje. U tome ključnu ulogu ima fiskalna politika, politika zarada, monetarna politika i politika kursa.

Smanjenje spoljnotrgovinskog deficita zahteva smanjenje domaće tražnje putem snažnog fiskalnog prilagođavanja, kroz smanjenje učešća javnih rashoda u BDP za 1.2%. Planirano je da se i u 2009. godini učešće javnih rashoda u BDP smanji za dodatnih 1.1% BDP-a.

Ključne mere za smanjenje javne potrošnje u odnosu na BDP jesu:

1. Realno nepromenjen nivo plata u državnoj administraciji i javnim službama tokom 2008. godine a nakon potpisanih protokola o povećanju plata.
2. Smanjenje subvencija za 5% u odnosu na sredstva predviđena budžetom.
3. Smanjenje javnih investicija budžeta Republike za više od 10% u odnosu na planirana sredstva u 2008. godini.

Konsolidovani javni prihodi će u narednom periodu zadržati približno isto učešće u BDP (ukoliko se posmatraju konsolidovani prihodi bez licence) a u istom periodu će doći do smanjenja javnih rashoda. Rezultat ovakvog kretanja javnih prihoda i javnih rashoda je deficit konsolidovanog bilansa sektora države u 2008. godini.

U narednom periodu treba nastaviti fiskalne reforme koje će obuhvatiti poboljšanje poreskog sistema, restrukturiranje javne potrošnje, povećanje transparentnosti javnih finansija, jačanje poreske i carinske administracije i dr.

4.2. Fiskalni okvir Republike Srbije

Konsolidovani sektor države je nakon fiskalnog prilagođavanja i ostvarenog suficita u 2005. godini, povećanjem javnih rashoda u 2006. i 2007. godini ušao u deficit. Povećanjem ekspanzivnosti fiskalne politike usledilo je nakon završetka aranžmana sa MMF (u februaru 2006. godine) i nakon visokih priliva po osnovu privatizacije koji su omogućili povećanje rashoda bez značajnijeg novog zaduživanja države. Nepovoljna okolnost u kojoj se nalazila fiskalna politika je učestalost izbornih ciklusa, a samim tim i povećano predizborno trošenje.

Konsolidovani bilans sektora države u periodu 2005-2007 u % GDP²⁶

	2005.	2006.	2007.
Javni prihodi	42.7	43.5	43.4
Javni rashodi i neto pozajmice	41.8	45.1	45.4
Fiskalni suficit/ deficit	0.9	-1.6	-2.0

Nakon reformi u poreskom sistemu sprovedenih do kraja 2005. godine i uvođenje poreza na dodatu vrednost (PDV-a) poreski sistem Srbije je većim delom usaglašen sa poreskim sistemima

²⁶ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

razvijenih tržišnih privreda pre svega sa zemljama EU. Kao posledica reformi u poreskom sektoru fiskalni prihodi su stabilizovani na nivou 41-42% BDP.

Povećanje ukupnih rashoda rezultat je značajnijeg povećanja kapitalnih rashoda u 2006. i 2007. godini (uvođenje NIP²⁷) uz istovremeni rast tekućih rashoda, Kapitalni rashodi su veći u 2007. godini u odnosu na 2006. godinu za 2,4%, dok su tekući rashodi veći za 1% u odnosu na 2005. godinu.

Povećanje tekućih rashoda naročito onih kategorija kod kojih se zakonom povećava nivo izdvajanja, stvara dugoročan problem jer je prostor uštede države smanjen.

Tekući i kapitalni prihodi i rashodi konsolidovanog sektora države u %BDP²⁸

		2005.	2006.	2007.
I	Javni prihodi	42.7	43.5	43.4
I.a.	Tekući prihodi	42.2	43.0	42.9
I.b.	Kapitalni prihodi	0.5	0.5	0.5
II.	Javni rashodi i neto pozajmice	41.8	45.1	45.4
II.a.	Tekući rashodi	38.7	40.05	39.7
II.b.	Kapitalni rashodi	2.7	4.0	4.9
II.c.	Neto budžetske pozajmice	0.3	0.5	0.7
III.	Fiskalni suficit / deficit	0.9	-1.6	-2.0

U istom periodu javni dug Republike Srbije smanjen je na ispod 30% . U toku 2007. godine prevremeno su otplaćene rate duga penzionerima i jedan deo duga Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj. Istovremeno država je uspešno servisirala sve obaveze prema međunarodnim i domaćim kreditorima(zajma za privredni preporod ,stara devizna štednja, Pariski i Londonski klub.

²⁷ Nacionalni investicioni plan

²⁸ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

4.3. Fiskalna kretanja u 2008. godini

Konsolidovani bilans sektora države za 2008, godinu prema proceni Ministarstva finansija Republike Srbije pokazuje da nema značajnijih promena u pogledu obima i strukture javne potrošnje u odnosu na prethodnu godinu. Učešće rashoda sektora države u BDP u 2008. godini je na nešto nižem nivou od onog dostignutog 2007. godine.

Usled neznatnih promena na prihodima i rashodima fiskalni deficit u 2008. godini 1,7% BDP što je za 0,2% manje nego u 2007. godini.

Konsolidovani prihodi sektora države neće se značajnije promeniti u 2008. godini s obzirom da nema značajnijih izmena u politikama koje bi to mogle uzrokovati.

4.3.1. Fiskalne projekcije za period 2009 – 2011. godine

*Ciljevi fiskalne politike u periodu 2009 - 2011. godine su snažno fiskalno prilagođavanje, nastavak reformi poreskog sistema i unapređenje upravljanja javnim finansijama, a naročito javnim rashodima, kao i poboljšanje kvaliteta usluga državnog sektora uvođenjem programskog budžeta.*²⁹

Konsolidovani bilans sektora države u periodu 2008-2011 u % BDP³⁰

	2008.	2009.	2010.	2011.
Javni prihodi	41,5	41,3	41,3	41,1
Javni rashodi	43,3	41,7	40,3	40,0
Fiskalni suficit / deficit	-1,7	-0,4	1,0	1,1

²⁹ Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009- godinu

³⁰ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

4.3.2. Fiskalno prilagođavanje

Cilj fiskalne politike je prelaz sa deficita u konsolidovanom bilansu države od 1,9% BDP u 2007. godini, i očekivanog deficita od 1,7% BDP u 2008. godini, na fiskalni suficit od 1,1% BDP u 2011. godini. Ostvarenje suficita u konsolidovanom bilansu države će uticati na smanjenje domaće tražnje, a posredno na smanjenje deficita u trgovinskom i tekućem platnom bilansu i na smanjenje inflatornih pritisaka.

Smanjenje javne potrošnje i ostvarenje fiskalnog suficita povoljno će delovati na investicije i rast privatnog sektora.

Memorandumom o budžetu, usvojenom u julu 2007. godine, planirano je smanjenje javne potrošnje u 2008. godini za 1,2 procentna poena, dok je revidiranim Memorandumom, objavljenom u oktobru, planirano smanjenje javne potrošnje iznosilo 0,8 procentnih poena.

Fiskalno prilagođavanje će se ostvariti kroz smanjenje učešća javne potrošnje u BDP, dok će se učešće javnih prihoda u BDP neznatno smanjiti.

Najintenzivnije smanjenje učešća javne potrošnje u BDP, u odnosu na prethodnu godinu, planirano je u 2009. godini (1,6 procentnih poena) i u 2010. godini (1,5 procentnih poena). Uporedo sa smanjenjem učešća javne potrošnje u BDP planirana je značajna promena njene strukture u pravcu smanjenja učešća tekućih rashoda i povećanja učešća kapitalnih rashoda.

Promena strukture bi se ostvarila rastom realnog nivoa tekućih rashoda od oko 3,5%, prosečno godišnje, dok bi kapitalni rashodi rasli po istoj stopi kao i BDP, u 2009. i 2010. godini, odnosno po stopi većoj od rasta BDP u 2011. godini.

Tekući rashodi na kraju perioda, u odnosu na 2008. godinu, bili bi manji za 3,5 procentnih poena, učešće neto budžetskih pozajmica smanjilo bi se za 0,3 procentna poena, čime bi se vratile na nivo iz 2007. godine.

Kapitalni rashodi, nakon povećanja u 2009. godini zadržavaju učešće od 5% BDP do 2010. godine, dok u 2011. godini imaju učešće od 5,3% BDP. Dinamika i struktura planiranog fiskalnog prilagođavanja određena je tako da obezbedi socijalnu prihvatljivost socijalnih mera.

4.3.3. Javni prihodi u periodu 2005. – 2007.

Konsolidovani prihodi sektora države u periodu 2005-2007.godine čine u proseku blizu 42% BDP. Dominantno je učešće tekućih prihoda, dok su kapitalni prihodi stabilni i iznose 0.5% BDP. Poreski prihodi u proseku čine 36.6% BDP³¹.

Pojedinačno najveće učešće u BDP imaju PDV i doprinosi za socijalno osiguranje. Prihod po osnovu PDV obično u prvoj godini primene beleži najveće učešće u BDP dok bi u narednim godinama blago opao i stabilizovao učešće u BDP.

Doprinosi za socijalno osiguranje povećali su učešće u BDP u 2006. i 2007. godini zahvaljujući rastu zarada. U 2007. godini došlo je do pada za 1% BDP zbog smanjenja poreske stope poreza na zarade. Ovo smanjenje bilo bi i veće da nije kompenzovano povećanjem zarada.

Porez na dobit preduzeća u posmatranim godina značajno povećava učešće u BDP. Na ovo povećanje je uticalo više faktora, sprovedena privatizacija i restrukturiranje privrede, ali i primena međunarodnih računovodstvenih standarda i realnije iskazivanje rezultata poslovanja.

Poreski prihodi uključujući i doprinose za obavezno socijalno osiguranje u ovom periodu predstavljali su glavnu komponentu prihoda sektora države

³¹ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

Konsolidovani prihodi sektora države u periodu 2005- 2007, u % BDP³²

		2005.	2006.	2007.
	Javni prihodi	100,0	100,0	100,0
I	Tekući prihodi	98,9	98,8	98,8
1.	Poreski prihodi	88,4	87,3	86,4
1.1	Carine	5,4	5,2	5,7
1.2	Porez na dohodak građana	13,1	13,7	11,5
1.3	Porez na dobit	1,4	2,1	2,9
1.4	PDV	29,8	26,0	26,4
1.5	Akcize	9,9	10,0	9,8
1.6	Porez na imovinu	2,0	2,1	1,9
1.7	Ostali poreski prihodi	1,3	1,4	1,4
1.8	Doprinosi za socijalno osiguranje	25,5	26,7	26,8
2.	Ne poreski prihodi	10,5	11,5	12,5
3.	Kapitalni prihodi	1,1	1,2	1,2

.

4.3.4. Javni rashodi u periodu 2005. - 2007.

Ekspanzivna fiskalna politika u 2006. i 2007. godini imala je za posledicu povećanja učešća javne potrošnje u BDP za 3,4 %. Fiskalni suficit ostvaren u 2005. godini i visoki privatizacioni prilivi omogućili su visok rast kapitalnih javnih rashoda, i nešto niži ali ipak veliki rast i tekućih rashoda. Rastom kapitalnih rashoda dostignut je nivo javnih investicijama koji je blizak prosečnim kapitalnim ulaganjima u zemljama jugoistočne Evrope³³.

³² Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

³³ Prosečna kapitalna ulaganja u zemljama JIE u periodu 2004.-2006. iznose 5,1% BDP.

Konsolidovani rashodi sektora države u periodu 2005.-2007 u % BDP³⁴

		2005.	2006.	2007.
I	Javni rashodi	40,6	43,9	44,00
1.	Tekući rashodi	37,5	39,4	38,5
1.1	Rashodi za zaposlene	9,7	10,0	10,0
1.2	Kupovina robe i usluga	6,1	6,7	7,0
1.3	Otplata kamata	1,0	1,5	0,7
1.4	Subvencije	3,1	2,7	2,7
1.5	Socijalna pomoć i transferi stanovništvu	16,5	17,7	17,1,
1.6	Ostali tekući rashodi	1,0	0,9	1,0
2.	Kapitalni rashodi	2,7	4,0	4,9
3.	Neto budžetske pozajmice	0,3	0,5	0,6

Fiskalna politika je bila naročito ekspanzivna u 2006. godini. Gotovo celokupno povećanje rashoda u ovom periodu desilo se upravo u 2006. godini. Fiskalni prostor stvoren restriktivnom politikom u 2005. godini nije iskorišćen samo za povećanje kapitalnih rashoda već i za značajno povećanje tekućih rashoda.

Učešće tekućih rashoda u BDP u 2006. godini povećalo se za 1,9 procentnih poena.

Naročito je nepovoljan rast onih kategorija tekućih rashoda čije povećanje utiče i na rast rashoda u narednim godinama smanjujući na taj način manevarski prostor za značajniju promenu u politici javnih rashoda. Ovo se odnosi pre svega na plate zaposlenih i zakonske određene transfere stanovništvu.

Visok rast socijalnih davanja i transfera stanovništvu u 2006. godini je delom posledica prevremene otplate duga penzionerima pa nema karakter trajno uvećanih transfera stanovništvu.

Tekući rashodi u 2007. godini imaju niže učešće u BDP u odnosu na 2006. godinu za 0,9%, mada je njihovo učešće veće nego u 2005. godini za 1%.

³⁴ Izvor: Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu

Uspeh fiskalne politike u 2007. godini jeste zaustavljanje " stalnih " pritisaka za povećanjem tekućih rashoda. Većina tekućih rashoda ima manje učešće u BDP u odnosu na 2006. godinu.

Kapitalni rashodi i dalje povećavaju učešće u BDP za 0,9% u odnosu na 2006. godinu. Glavni faktor rasta kapitalnih rashoda je realizacija NIP-a tokom 2007. godine, dok je u 2006. godini NIP realizovan samo u poslednje tromesečju.

Konsolidovani rashodi sektora države-struktura 2005-2007. godina³⁵

		2005.	2006.	2007.
	Javni rashodi	100,0	100,0	100,0
I	Tekući rashodi	92,4	89,7	87,5
I.1	Rashodi za zaposlene	24,0	22,8	22,6
I.2	Kupovina roba i usluga	15,1	15,2	16,0
I.3	Otplata kamata	2,5	3,4	1,07
I.4	Subvencije	7,7	6,2	6,0
I.5	Socijalna pomoć i transferi stanovništvu	40,6	40,2	38,9
I.6	Ostali tekući rashodi	2,5	1,9	2,3
II	Kapitalni rashodi	6,8	9,1	11,1
III	Neto budžetske pozajmice	0,8	1,2	1,5

U posmatranom periodu došlo je do izmene u strukturi javne potrošnje. Tekući rashodi u ispod 90% ukupnih rashoda dok su u 2005. godini činili 92,4% ukupnih rashoda. Međutim ova pozitivna promena u strukturi javne potrošnje ostvarena je uz brži rast ukupne javne potrošnje od rasta BDP, što je za posledicu imalo povećanje fiskalnog deficita.

Preko 60% javne potrošnje čine zarade zaposlenih i socijalni transferi stanovništvu. Socijalni i drugi transferi stanovništvu su zakonski određeni i po tom osnovu su u kratkom roku

³⁵ Izvor: Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu

nepromenljivi. Značajnije smanjenje rashoda za zaposlene suočava se sa velikim pritiscima sindikata i teško se sprovodi u praksi.

Visoko učešće troškova rada u ukupnoj javnoj potrošnji rezultat je velikog broja zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama ali i visokog nivoa plata u javnom sektoru čiji je prosek bio veći od proseka u Republici Srbiji.

Nepromenjeno učešće troškova rada u BDP u 2007. godini u odnosu na prethodnu uprkos visokom rastu neto plata posledica je smanjenog fiskalnog opterećenja zarada od januara 2007. godine.

Od ostalih tekućih rashoda (bez zarada i socijalnih transfera) gotovo polovina je teško promenjiva u kratkom roku (kamate, stalni troškovi i dr.) iz čega proizilazi da je 75-80% javne potrošnje unapred predodređeno i da je fiskalni faktor za značajniju izmenu politika javnih rashoda u kratkom roku minimalan.

Pojedinačno najveće učešće u BDP posmatrano po funkcionalnoj klasifikaciji imaju rashodi u funkciji socijalne zaštite. Pored rashoda državnih organa koji obavljaju funkciju socijalne zaštite ovde spadaju i rashodi PIO fonda i Nacionalne službe za zapošljavanje.

Ovi rashodi su povećali učešće u BDP za 0,7% u posmatranom periodu:

Konsolidovani rashodi sektora države po funkcionalnoj klasifikaciji 2005-2007 u % BDP³⁶

	2005.	2006.	2007.
Javni rashodi –ukupno	40,6	43,9	44,0
1. Opšte javne usluge	4,1	5,2	4,1
2. Odbrana	2,3	2,3	2,4
3. Javni red i bezbednost	2,2	2,4	2,4
4. Ekonomski poslovi	5,3	5,7	6,6
5. Zaštita životne sredine	0,2	0,3	0,3
6. Stanovanje i zajednica	1,5	1,9	1,7
7. Zdravstvo	5,5	5,7	6,0
8. Rekreatija, sport, kultura i vere	1,0	1,0	1,0
9. Obrazovanje	3,4	3,7	3,7
10. Socijalna zaštita	15,1	15,7	15,8

³⁶ Izvor: Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu

4.3.5. Konsolidovani prihodi - projekcija za period 2009 - 2011. godine

Konsolidovani prihodi sektora države ne menjaju značajnije učešće u BDP. Do određenih izmena dolazi u strukturi prihoda, pre svega poreskih, imajući u vidu poreske reforme koje se očekuju u narednom periodu. Projekcije poreskih prihoda urađene su na osnovu projekcije makro ekonomskih agregata za period 2009. -2011. godine, planirane poreske politike, kao i očekivanog stepena naplate prihoda.

Projekcija prihoda države u % BDP za period 2008-2011³⁷

	2008	2009	2010	2011
Javni prihodi	41,5	41,3	41,3	41,1
1.Tekući prihodi	40,9	40,7	40,7	40,5
Poreski prihodi	36,0	35,8	35,7	35,6
Carine	2,2	1,8	1,6	1,3
Porez na dohodak građana	4,7	4,7	4,7	4,7
Porez na dobit	1,3	1,5	1,6	1,7
PDV	11,1	11,0	11,0	11,0
Akcize	4,2	4,3	4,4	4,5
Porez na imovinu	0,7	0,7	0,7	0,7
Ostali poreski prihodi	0,6	0,6	0,6	0,6
Doprinosi za socijalno osiguranje	11,2	11,1	11,1	11,1
2.Neporeski prihodi	4,9	5,0	5,0	5,0
3.Kapitalni prihodi	0,6	0,6	0,6	0,6

³⁷ Izvor: Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu

4.3.6 Konsolidovani rashodi za period 2009-2011

Konsolidovani rashodi države u periodu 2009 – 2011 u % BDP³⁸

	2008	2009	2010	2011
Javni rashodi	43.3	41.7	40.3	40.0
Tekući rashodi	37.7	36.0	34.7	34.2
Rashodi za zaposlene	10.0	9.4	9.0	8.9
Kupovina roba i usluga	6.7	6.4	6.1	6.1
Otplata kamata	0.8	0.7	0.9	1.0
Subvencije	2.4	2.2	1.9	1.9
Socijalna pomoć i transferi stanovništvu	17.1	16.6	16.1	15.5
Ostali tekući rashodi	0.8	0.8	0.8	0.8
Kapitalni rashodi	4.7	5.0	5.0	5.3
Neto budžetske pozajmice	0.9	0.7	0.6	0.6

Ostvarenje opšteg cilja smanjenje učešća javne potrošnje u BDP Planirano je primenom sledećih mera fiskalne politike:

Realni rast fonda plata u 2009. i 2010. godini po stopi od 2% godišnje. Navedeni rast fonda plata imao bi za posledicu smanjenje učešća troškova rada u državnom sektoru sa nivoa od 10% BDP u 2008. godini na 8,9%BDP u 2011. godini.

Razradiće se mere za ostvarenje ovog cilja kao što su:

1. Sporiji rast prosečnih plata od rasta nominalnog BDP,
2. Smanjenje broja zaposlenih,
3. Komercijalizacija nekih delatnosti i dr.

Smanjenju broja zaposlenih u državnom sektoru doprineće programi racionalizacije mreže školskih i zdravstvenih ustanova čija izrada je u završnoj fazi.

Osim toga usvojiće se mere za smanjenje broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi.

³⁸ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

Smanjenje rashoda za robe i usluge sa 6,7% BDP u 2008. godini na 6,1% BDP u 2011. godini.

Sporiji rast rashoda za robe i usluge od rasta BDP najvećim delom će se ostvariti kao indirektna posledica racionalizacije mreže ustanova u državnoj svojini i planiranog smanjenja broja zaposlenih.

U skladu sa postavljenim ciljevima u okviru pripreme budžeta definišće se ograničenja za rast navedenih rashoda, tako da ukupna masa rashoda za ovu namenu raste po stopi od 2% realno, u 2009. i 2010. godini.

Smanjenje učešća rashoda za socijalnu pomoć i druge transfere stanovništvu sa 17,1% BDP u 2008. godini na 15,5% BDP na kraju perioda. U okviru socijalne pomoći i transfera stanovništvu posebno su projektovane sledeće vrste transfera stanovništvu: penzije (neto i bruto sa doprinosima za zdravstveno osiguranje), vojne penzije, naknade bolovanja i naknade za nezaposlene, te socijalna pomoć koja se isplaćuje iz budžeta Republike, lokalnog nivoa vlasti i budžeta AP Vojvodine.

Projekcija rashoda za penzije ostvarena je uz pretpostavku da će se u periodu 2009 - 2011. godine indeksacija penzija postepeno kretati ka švajcarskoj formuli.

Prethodno podrazumeva da će ponder uz zarade u 2009. godini iznositi 0,25, u 2010. godini 0,33, a u 2011. godini 0,5. Projekcija rashoda za penzije podrazumeva rast ukupnog broja penzionera po stopi od 2,1% prosečno godišnje, kao i nastavak reforme penzionog sistema.

Uz navedene pretpostavke prosečne penzije bi u periodu 2009 - 2011. godine, u zavisnosti od rasta prosečnih zarada, ostvarile realni rast od 1 - 3% prosečno godišnje, dok bi se odnos prosečnih penzija i prosečnih zarada u 2011. godini kretao u intervalu od 46 - 50%.

Navedene pretpostavke dovode do smanjenja učešća rashoda za penzije, uključujući i doprinose za zdravstveno osiguranje, sa ostvarenih 12,7% BDP u 2007. godini (procena za 2008. je 13,5% BDP) na 12,2% u 2011. godini.

Vojne penzije projektovane su, počev od 2009. godine, polazeći od istih pretpostavki kao i prilikom projekcije penzija za druge osiguranike.

Naknade za bolovanje i naknade za nezaposlene planirane su u skladu sa projekcijama nominalnog rasta zarada u narednom srednjoročnom periodu.

Ostali oblici socijalne zaštite planirani su u skladu sa kretanjem u prethodnom periodu i predviđenom inflacijom i rastom zarada.

Smanjenje subvencija sa 2,4% BDP u 2008. godini na 1,9% u 2011. godini.

Usvajanje zakona o kontroli državne pomoći tokom 2008. godine uvešće red u ovu oblast javnih finansija. Okončanje privatizacije društvenih preduzeća tokom 2008. godine, kao i nastavak restrukturiranja JP "Železnice Srbije" omogućiće sporiji rast subvencija od rasta BDP u narednim godinama. Posebno će se preispitati opravdanost nastavka davanja kredita preko Fonda za razvoj. Osim toga, razmotriće se mogućnost da se Fond za razvoj dokapitalizuje sa ciljem da u budućnosti samostalno obavlja posao, odnosno da ne zavisi od sredstava iz budžeta.

Smanjenje budžetskih neto pozajmica i dokapitalizacija sa 0,9% BDP u 2008. na 0,6% u 2010. godini. Ostvarenjem ovog cilja učešće pozajmica u BDP u 2010. godini bi se vratilo na nivo iz 2006 - 2007. godine. Na osnovu analize efekata raznih podsticajnih budžetskih kredita koji su uvedeni tokom 2007. i 2008. godine preispitaće se opravdanost njihovog odobravanja u narednim godinama.

Finansijska konsolidacija *Poštanske štedionice*, uključujući i ulazak strateškog partnera, otkloniće potrebu za periodičnim dokapitalizacijama ove banke iz budžetskih sredstava.

Održanje javnih investicija na visokom nivou. Modernizacija državne uprave i delatnosti koje se finansiraju iz budžeta (zdravstvo, školstvo i dr.), kao i izgradnja i modernizacija nacionalne i lokalne saobraćajne i komunalne infrastrukture zahteva održanje javnih investicija na relativno visokom nivou.

Stoga je planirano da javne investicije do 2010. godine rastu po istoj nominalnoj stopi kao i BDP.

Sredstva za kofinansiranje IPA programa: Ukupna sredstva koja je EU namenila za IPA programe (tehnička pomoć i infrastrukturni projekti) iznose oko 180 mil. evra, a procenjeni iznos sredstava za kofinansiranje je oko 30 mil. evra. Sredstva za kofinansiranje biće obezbeđena u budžetu Republike Srbije.

Maksimalni godišnji fiskalni rashodi po osnovu finansijskog obeštećenja u procesu denacionalizacije od 2010. godine iznosili bi 0,3% BDP. Tokom 2008. godine predložiće se zakon o denacionalizaciji prema kome će se tokom prve dve godine njegove primene sprovoditi isključivo povraćaj nacionalizovane imovine, dok bi emitovanje obveznica u cilju finansijskog obeštećenja počelo 2010. godine. Zakon o denacionalizaciji, kao i zakon o emisiji obveznica po osnovu finansijskog obeštećenja će sadržati ograničenja kojima će se obezbediti da godišnje isplate po osnovu obeštećenja ne pređu 0,3% BDP.

PETI DEO

MAKROEKONOMSKA KRETANJA

5.1. MAKROEKONOMSKA KRETANJA U 2008. GODINI

Tekuća makro-ekonomska kretanja u prvoj polovini 2008. godine karakteriše:

- Rast privredne aktivnosti;
- Povećanje izvoza;
- Rast spoljnotrgovinskog deficita (istovremeno sa rastom izvoza);
- Usporavanje investicione politike;
- Ubrzavanje inflacije.

Pri tome u martu je došlo do usporavanja rasta proizvodnje, izvoza, uvoza, zarada kao i prometa u trgovini na malo verovatno kao posledica najavljenih parlamentarnih izbora.

Na početku 2008 . godine nastavljene su pozitivne tendencije povećanja proizvodnje i usluga. Fizički obim industrijske proizvodnje u prva 3 meseca 2008. godine povećan je za 6% u odnosu na isti period prethodne godine, realni rat promenama u trgovini na malo iznosio je 8,6%, a broj noćenja turista povećan je za 4%.

U prva tri meseca 2008. godine vrednost izvoza i uvoza izražena u evrima povećana je za 20,5% i 21,8% respektivno. Uz rastući spoljnotrgovinski deficit koji je krajem marta iznosio skoro 2 milijarde evra. Pokrivenost uvoza izvozom robe smanjena je na 46,2%.

Glavni problem u spoljnotrgovinskim odnosima je preterano visok rast uvoza (kojim se podmiruje jako visoka domaća tražnja), a ne nedovoljan rast izvoza.

U strukturi izvoza povećan je izvoz mašina i transportnih uređaja za 51,5% koji čini drugi sektor po udelu vrednosti izvoza i najviše doprinosi porastu ukupne vrednosti izvoza. Tendencija ubrzavanja rasta izvoza uspostavljena je početkom 2008. godine u odnosu na zastoj krajem 2007. godine usled remonta u realnom sektoru i zabrani izvoza pšenice. *Uvoz je imao stabilan porast tokom cele 2007. godine.*

U platnom bilansu zabeleženo je povećanje deficita tekućeg računa u periodu januar-februar 2008. godine u odnosu na isti period prethodne godine.

Politička nestabilnost usloвила je u zemlji usporavanje investicione aktivnosti što pokazuje smanjeno interesovanje inostranih investitora za privatizaciju kao i za nova ulaganja i trgovanje na Beogradskoj berzi.

Indikativni podaci su ne uspešnost nekih raspisanih tendera , smanjivanje cena za prodaju društvenih preduzeća, zastoј portfolio investicija, redukcija poslovanja na finansijskom tržištu , smanjenje učešća stranih investitora na berzi, redukciji trgovanja na među bankarskom tržištu, usporavanju kreditnog priliva iz inostranstva, poskupljenju primarnog novca (referentna kamatna stopa je povećana na preko 15%), i smanjenju deviznih rezervi (usled intervencija NBS na tržištu).

Trena napomenuti i ‘Kosovsku krizu’ kao faktor koji nesumljivo utiče u najvećoj meri na usporavanje priliva stranih direktnih investicija što u kombinaciji sa deficitom platnog bilansa utiče na depresijaciju dinara³⁹ smanjenu prometa na deviznom tržištu, smanjenju deviznih rezervi NBS i poslovnih banaka kao i na pad vrednosti Berzanskih indeksa više nego u ostalim delovima jugoistočne Evrope.

Pogoršanje investicione klime u Srbiji najpre se odrazilo na berzanska kretanja gde se desilo smanjenje vrednost obima i prometa što je ‘pouzdan’ indikator koji odražava rastuću nesigurnost investitora u pogledu ekonomske perspektive Srbije.

Rast inflacije u u prvoj polovini 2008. godine iznosio je 3,9% što je iznad planiranog nivoa. Visok nivo inflacije u ovom periodu je posledica faktora koji su van kontrole vlade:

1. kretanje cena nafte na svetskom tržištu,
2. rast cena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda usled suše u 2007. godini.

Rast inflacije je značajno prouzrokovao povećanje restriktivnosti monetarne politike.

Referentna kamatna stopa NBS iznosila je krajem aprila 2008. godine 15,25% što je uticalo na usporavanje rasta kredita banaka.

³⁹ Depresijacija: predstavlja opadanje zaliha kapitala, koje je nastalo kao rezultat zastarevanja ili habanja opreme, postrojenja, tehnologije i dr

U prva 3 meseca 2008. godine nastavljena je pozitivna tendencija usporavanja rasta prosečnih neto zarada u Srbiji uključujući usporavanje rasta zarada u javnom sektoru.

Prosečna neto zarada iznosila je neto oko 30.000 RSD (oko 350 evra) i viša je realno za 5,4% nego u istom periodu prošle godine. U istom periodu prosečna zarada realno je smanjena u republičkim javnim preduzećima za 6% u komunalnim za 1.4% a u državnom sektoru za 0,6%.

U prva četiri meseca 2008. godine putem tendera privatizovna su dva preduzeća čime je ostvaren prihod od 1,4 miliona evra i ugovorene su investicije u vrednosti od 10 miliona evra. Putem aukcija privatizovana su 54 društvena preduzeća čime je ostvaren prihod od oko 100 miliona evra. Na tržištu kapitala u istom periodu prodato je 34 preduzeća i ostvaren je privatizacioni prihod od 24,5 miliona evra.

Neto priliv SDI u prva dva meseca iznosio je 522,4 miliona evra zahvaljujući prvenstveno prodaji DDOR-a i Robnih kuća Beograd krajem 2007. godine.

Za 2008. godinu projektovan je realni rast BDP od 6% i stopa inflacije od oko 8%.

Procenu ovih i povezanih ekonomskih indikatora sadrže sledeće tabele⁴⁰:

Makroekonomski indikatori	2008
Realni rast BDP	6,0
Rast izvoza robe i usluga u evrima	20,5
Rast uvoza robe i usluga u evrima	22,1
Deficit tekućeg računa kao BDP	-18,4
Realni rast investicija	12,3
Inflacija kraj perioda	9,5
Stopa nezaposlenosti	18,6
Realni rast prosečne neto zarade	6,00
Rast produktivnosti rada	6,9

⁴⁰ Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

5.2. Opšte tendencije i makroekonomske implikacije

U poslednjem kvartalu 2007. godine nastavljeno je usporavanje među godišnje stope rasta konsolidovanih javnih prihoda delimično kao posledica visokog nivoa prihoda u koji je ostvaren u repnom poslednjem kvartalu 2006. godine. Visoka stopa rasta konsolidovanih prihoda je posledica u odnosu na prethodni kvartal je posledica sezonskih faktora. Među godišnja stopa rasta tekućih prihoda u poslednjem kvartalu 2007. godine nešto je veća u odnosu na rast ukupnih javnih prihoda prvenstveno zbog rasta neporeskih javnih prihoda. Međugodišnja stopa rasta poreskih prihoda u 2007. godini je relativno niska delimično zbog smanjenja nekih stopa, a i oslobađanjem od plaćanja poreza nekih kategorija ali i zbog slabljenja pritiska države na ažurno izmirenje poreskih obaveza krajem godine.

Konsolidovani javni rashodi⁴¹ realno su povećani u poslednjem kvartalu 2007. godine za 9.9% u odnosu na isti kvartal prethodne godine. Pri tome treba napomenuti da je i u repnom poslednjem kvartalu 2006. godine koji služi za poređenje, ostvaren visok nivo konsolidovane potrošnje uoči tadašnjih parlamentarnih izbora.

U odnosu na isti period prethodne godine najbrže su rasli kapitalni rashodi 34.9% ali su i tekući rashodi rasli brže 10% od procenjenog rasta BDP u poslednjem kvartalu 2007. godine.

U strukturi prirasta rashoda u četvrtom kvartalu 2007. godine dominiraju rashodi čiji je rast privremen (kapitalni rashodi, nabavka roba i usluga i dr.) dok je učešće pozicija čiji je rast trajan (plate) relativno malo. Stoga fiskalna ekspanzija u poslednjem kvartalu 2007. godine neće se u značajnoj meri preneti na 2008. godinu, što ne isključuje mogućnost rasta javnih rashoda po drugim osnovama (usklađivanje odnosa penzija i zarada i dr.)

Konsolidovani deficit države u poslednjem kvartalu 2007. godine iznosio je oko 50 milijardi dinara, što iznosi oko 7% BDP u tom kvartalu. Ostvareni deficit u poslednjem kvartalu 2007. godine znatno je veći od deficita ostvarenog u poslednjem kvartalu 2006. godine (iznosio je 31 milijardu dinara tj oko 5.4% BDP). Ovi podaci ukazuju na to je fiskalna politika u 2007. godini bila izuzetno ekspanzivna i da je snažno uticala na rast domaće tražnje posebno u poslednjem delu 2007. godine. Ovako vođena fiskalna politika uticala je na povećanje velike inflacije i

⁴¹ U skladu sa GFS metodologijom u rashode je uključen i prirast budžetskih kredita i isplata duga prema penzionerima.

spoljne neravnoteže (trgovinski i tekući deficit). Nepovoljna okolnost jeste što su i drugi tokovi kreiranja novca (devizne transakcije) uticali na rast monetarnih agregata (videti monetarne tokove i gotovina). Usled toga iako je NBS kroz repo operacije povukla u poslednjem kvartalu 2007.godine 33 milijarde dinara monetarni agregati su značajno porasli.

Osnovni indikatori makroekonomskih kretanja⁴²

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bruto domaći proizvod, tekuće cene, mlrd din.	768,6	983,8	1.137,6	1.388,1	1.691,9	1.987,8	2.320,8	2.773,8
Bruto domaći proizvod, mil. EUR²	12.856,7	16.213,4	17.488,2	19.127,7	20.404,5	23.618,9	29.026	34.686
Bruto domaći proizvod, per capita, u EUR	1.713,4	2.161,8	2.337,8	2.563,0	2.742,3	3.186,8	3.941	4.709
Bruto domaći proizvod, Realni rast, y %	5,4	3,6	2,8	8,2	6,0	5,6	7,1	7,0
Cene i troškovi života, stope rasta								IX
Cene na malo, kraj perioda	40,7	14,8	7,8	13,7	17,7	6,6	10,1	6,7
Troškovi života,	93,3	16,6	9,9	11,4	16,2	11,7	7,0	13,8
Spoljnoekonomska razmena, u mil EUR								I-VIII
Izvoz robe	1.922,2	2.870,4	2.441,0	2.831,6	3.608,3	5.102,5	6.432,2	5.027,2
Izvoz robe u EU	892,4	960,7	1.202,3	1.456,5	2.117,6	2.942,9	3.602,7	2.760,6
Uvoz robe	4.759,2	5.956,6	6.585,5	8.623,3	8.439,2	10.462,6	13.506,8	10.384,9
Uvoz kapitalnih proizvoda	-	-	1.779,4	2.495,3	1.971,6	2.429,8	3.495,9	2.618,8
Deficit robne razmene	-2.837,0	-3.754,7	-4.144,3	-5.791,7	-4.831,0	-5.360,1	-7.074,5	-5.357,6
								I-VII
Deficit tekućih transakcija (bez donacija)	-976,9	-1.842,7	-1.674,8	-2.606,4	-2.050,0	-3.346,9	-5.227,7	-3.796,3
Deficit tekućih transakcija (bez donacija), % BDP	-7,4	-11,0	-9,3	-13,7	-9,7	-13,8	-17,5	19,1
Platni bilans (ukupno)	559,9	981,1	813,5	360,2	1.627,6	4.316,1	891,8	-174,9
Strane direktne investicije, neto, u mil. EUR	184,0	502,2	1.205,7	776,6	1.244,6	3.398,7	1.601,6	1.511,1

⁴² Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

ZAKLJUČAK

Predmet istraživanja za koje sam se opredelio da radim predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja a u našem slučaju mogu slobodno da kažem i problema sa kojima se suočava država Srbija. Visoki javni rashodi u apsolutnom, a takođe i u relativnom iznosu kao i platno-bilansni deficit su rak rana naše ekonomije. Najavljeno usporavanje privredne aktivnosti u Republici Srbiji na tri ili četiri odsto, kako je predviđeno u 2009. godini, uz istovremeno smanjivanje lične i javne potrošnje, usporavanja uvoza, a samim tim dolazi do smanjenja platno-bilansnog deficita može povoljno uticati na Srbiju u nastupajućem periodu. Visoka javna potrošnja implicira jednu spiralu negativnih efekata koji se teško otklanjaju u kratkoročnom periodu. Dakle, kada imamo visoko učešće javnih rashoda u društvenom bruto proizvodu to se reflektuje u prvom koraku na rastuću tražnju, zatim na povećanje cena, pa onda na inflaciju, kurs dinara, itd. Važno je napomenuti da učestali izborni ciklusi i predizborna obećanja daju negativan efekat na makroekonomsku stabilnost. Vrlo je važno da se iznađe optimalna veličina javnih rashoda u društvenom bruto proizvodu kako bi imali makroekonomsku stabilnost na dugi rok.

Planirani makroekonomski ciljevi koje je zacrtala vlada, a koji se odnose na visoke stope privrednog rasta, rast izvoza, investicija neće biti ostvarivi ako se ne ubrza proces strukturnih reformi.

Najbitnije ciljevi u domenu strukturnih reformi su: završetak procesa privatizacije društvenih preduzeća, banka i osiguravajućih kuća, nastavak restrukturiranja i početak privatizacije javnih preduzeća, stvaranje poslovnog ambijenta za razvoj malih i srednjih preduzeća kao i privlačenje stranih direktnih investicija.

Adekvatnim koordinisanjem politika koje se zasnivaju na utvrđenim strategijama, omogućiće se ostvarivanje zacrtanih ciljeva i stvaranje uslova za dalji napredak Srbije.

Prema makroekonomskim projekcijama do 2010. godine realni sektor ostvariće značajan rast BDP, uz blagi rast zaposlenosti, nastavak smanjivanja inflacije i postepeno smanjivanje deficita tekućeg računa.

Prioritet fiskalne politike u narednom srednje ročnom periodu biće fiskalno prilagođavanje kojim će se u periodu 2008-2010. godine značajno smanjiti učešće javne potrošnje u BDP.

Smanjenje javne potrošnje i fiskalnog deficita naročito deficita republičkog budžeta predstavljaju ključnu ulogu za smanjenje domaće tražnje i spoljnotrgovinskog deficita u narednim godinama. Reforma javnih rashoda sprovodiće se u pravcu povećanja učešća investicija u ljudski kapital (obrazovanje, nauka) i fizički kapital (infrastruktura).

Ključne mere za smanjenje učešća javne potrošnje u BDP u narednim godinama biće:

- Zadržavanje realnog nivoa fonda plata budžetskih korisnika;
- Smanjenje subvencija budžeta republike koji se daju javnim i društvenim preduzećima za 5% u odnosu na prethodnu godinu;
- Smanjenje javnih investicija budžeta Republike za više od 10% u odnosu na prethodne godine;
- Racionalizacija državne administracije, javnih službi, povećanja efikasnosti (smanjenje rashoda za zaposlene i smanjenje kupovine roba i usluga).

S obzirom da su u toku pregovori sa MMF, koji insistira da dođe do zamravanja Uredbe o povećanju penzija ili u slučaju da do toga ne dođe zbog političkih pritisaka, da u 2009. godini imamo ne promenjene plate u javnom sektoru, vrlo je verovatno da će se prvi uslov smanjenja javne potrošnje i ostvariti u narednom periodu.

Drugi faktor ovde nabrojan biće usklađen, s tim što država ne može da izbegne da uplati obećana sredstva budžetskim preduzećima. Efikasna i jedina mera je restrukturiranje i povećanje produktivnosti uz neprestan nadzor tih preduzeća.

Do smanjenja javnih investicija neće doći u narednom periodu, s obzirom da su one prioritet Vlade (Koridor 10, završetak obilaznice oko Beograda, izgradnja mosta preko Ade, itd.), njihov rast će biti ograničen u skladu sa kretanjem inflacije.

Prema najavama nadležnih državnih organa koje se bava državnom administracijom, u narednih nekoliko godina (dve do četiri) mora doći do ozbiljnog uređenja administracije u republičkim, pokrajinskim i opštinskim organima.

Samo ostvarenja svih ovih mera zajedno, a ne pojedinačno i selektivno može dati rezultate u narednih nekoliko godina. Prioritet naše države u ekonomiji mora da bude svođenje javne potrošnje na razuman i prihvatljiv nivo koji neće štetno uticati na makroekonomsku stabilnost zemlje.

Literatura:

- Barać S., Osnovi ekonomije, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2006
- Barać S., Hadžić M., Stakić B., Ivaniš M., Poslovno bankarstvo, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005.
- Barać S., Stakić B., Hadžić M., Ivaniš M., Praktikum za bankarsko poslovanje, Univerzitet Singidunum, Beograd 2007.
- Barać S., Stakić B., Hadžić M., Ivaniš M., Praktikum bankarstvo I finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd 2003.
- Bjelica V., Bankarstvo, Financing Centar, Novi Sad, 1995.
- Vuk Ognjanović: Javne finansije, Grifon - group, Podgorica, Fakultet za trgovinu i bankarstvo, Novi Beograd, 2001
- Ivaniš M., Osnovi finansija, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2004
- Jelčić dr Barbara, Javne finansije, Zagreb 2006. godina
- Labus dr M, Osnovi ekonomije, Stubovi kulture, Bgd, 1999
- Milojević D., Leksikon bankarstva, Beograd 2003.
- Raičević B, Javne finansije, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd 2000. god
- Stakić dr Budimir, Međunarodne finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd 2003.
- Stakić dr Budimir, Javne finansije, Univerzitet Singidunum, Beograd 2003.
- Stakić dr Budimir, Finansijski i devizni menadžment u turizmu, FTHM 2006.
- Stiglitz E. J. , Ekonomija javnog sektora, prevod, 2005.g, Ekonomski fakultet, Beograd,
- Škarić Jovanović dr Kata, Upravljačko računovodstvo, Ekonomski fakultet 2006. godina

NEAUTORIZOVANI IZVORI

- Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, Službeni glasnik RSD br. 71
- Zakon o bankama
- Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu sa projekcijama za 2010. i 2011. godinu.
- Bilten javnih finansija za mesec septembar 2008. godine
- Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji
- Pregled javne potrošnje i institucija, Svetska banka, SCG 2003. godina
- Public expenditure and growth, World bank, 2007. year.

E- IZVORI

- www.nbs.yu
- www.mfin.sr.gov.yu
- www.fren.org.yu
- www.worldbank.org
- www.ief.co.yu
- www.ekonomist.co.yu
- www.bif.co.yu
- www.ubs.asb.com
- www.oecd.org
- www.imf.org
- www.ebrd.org
- [www.wb.](http://www.wb)
- www.ijf.hr