

STUDY OF FINANCE REGARDING PUBLIC EXPENDITURES

Travar Ostoja, Ph.D

Paneuropean university "Apeiron", Banja Luka, ostojatravar@gmail.com

Abstract: Public finances they unite economic and financial discipline, starting from those micro economics and macroeconomic even to managerial skills and discipline. Subject studying public finance aims to allow study participants acquire the necessary knowledge of public finance, which will have the opportunity to get acquainted with the economic structure and the status of the company capital, and consideration of the relationship of the financial management structure. It is important to learning about the basic principles of sound management of public finances for the survival and growth of corporations, but also for the country in terms of attracting foreign investment. The aim of the study of public finances will allow students, business people and all other with work experience in the field of economy and non-economy to gain professional and scientific knowledge in the field of public finance that will directly contribute to strengthening the management of public finances with the aim of getting B&H closer to European integration and inclusion in the global economy and more efficient management of operating systems.

Analyzes made in recent decades have shown that in almost all countries in the world there is a tendency of growth of public expenditure. A significant impact on the level of public expenditure had emergency situations and events, which are basically changed perceptions about the amount of public spending to GDP. The causes of the growth of public expenditure are numerous, so that they do today emerged many theories and "laws" about the causes of the increasing growth of public expenditure. In modern states, public expenditure today represent a very effective instrument of overall economic and social policy, which is no longer treated as an act of consumption, but as a rational use of resources, ie. domestic product. In most modern countries government general attitude among policy makers that the state is obliged to intervene influence on the market, that would lead to greater prosperity. In terms of economic development as incurred public expenditure, extraordinary expenses cover extraordinary taxes, and public loans. In the phase of economic crisis when there are public expenditure, then there is not enough time or space to introduce extraordinary public revenues, in order to start the economy, then they should be financed loans or loans. The causes of the growth of public expenditure falls and increase the population of a given country. With the increasing number of population increases and the state apparatus, which is certainly reflected in the increase of public expenditures. In addition to the population and it is important to move the age structure, as determined by the age structure carries behind and changes of expenditures for education, expenses for pension insurance, health expenditure per capita. Economic reasons for the increase of public expenditures are related to economic development and the extent of government intervention.

Keywords: Public finances, Public expenditure, Fiscal burdens.

IZUČAVANJE JAVNIH FINANSIJA SA OSVRTOM NA JAVNE RASHODE

Travar Ostoja, Ph.D

Panevropski univerzitet "Apeiron", Banja Luka, ostojatravar@gmail.com

Abstrakt: Javne finansije u sebi objedinjuju ekonomske i finansijske discipline i to počev od onih mikroekonomskih i makroekonomskih pa i do menadžerskih vještina i disciplina. Predmet izučavanja javnih finansija ima za cilj omogućiti polaznicima studija sticanja potrebnih znanja o javnim finansijama, gdje će imati priliku upoznati se sa ekonomskom strukturom i statusom društva kapitala, te razmatranje odnosa upravljačkih finansijskih struktura. Veoma je važno usvajanja znanja o osnovnim principima dobrog upravljanja javnim finansijama za opstanak i rast korporacija, ali i za zemlje po pitanju privlačenja stranih investicija. Cilj izučavanja javnih finansija će omogućiti studentima, poslovnim ljudima i svim ostalim sa radnim iskustvom u oblast privrede i vanprivrede da steknu stručna i naučna znanja u oblasti javnih finansija koje će neposredno doprinjeti jačanju menadžmenta javnih finansija sa ciljem približavanja Bosne i Hercegovine evropskim integracijama i uključivanja u globalnu privredu, te efikasnijem upravljanjem poslovnim sistemima. Analize rađene posljednjih decenija pokazuju da u gotovo svim zemljama u svijetu postoji tendencija rasta javnih rashoda. Kroz istoriju, znatan uticaj na nivo javnih rashoda imale su vanredne situacije i događaji, koji su u osnovi promjenili shvatanja o visini učešća javne potrošnje u društvenom proizvodu. Uzroci rasta javnih rashoda su brojni, tako da su se do danas pojavile mnoge

teorije i „zakoni“ o uzrocima sve većeg rasta javnih rashoda. U savremenim državama, javni rashodi danas predstavljaju veoma efikasan instrument ukupne ekonomske i socijalne politike, gdje se više ne tretiraju kao akt potrošnje, već kao racionalno korišćenje bogastva, tj. društvenog proizvoda. U većini savremenih zemalja vlada opšti stav među donosiocima odluka, da je država dužna da intervencijom utiče na tržište, da bi to dovelo do većeg blagostanja. U uslovima privrednog razvoja kada nastanu javni rashodi, vanredni rashodi pokrivaju vanrednim porezima, ali i javnim zajmovima. U fazi ekonomske krize kada se pojave javni rashodi, tada nema dovoljno ni vremena ni prostora, da se uvedu vanredni javni prihodi, kako bi se pokrenula privreda, tada njih treba finansirati zajmovima odnosno kreditima. U uzroke rasta javnih rashoda spada i povećanje broja stanovnika konkretne zemlje. Sa povećanjem broja stanovnika povećava se i državni aparat, što se svakako odražava na povećanje javnih rashoda. Osim broja stanovnika važno je i kretanje starosne strukture, jer određena starosna struktura nosi za sobom i promjene rashoda za obrazovanje i vaspitanje, izdatke za penzijsko osiguranje, izdatke za zdravstvo po stanovniku. Ekonomski uzroci povećanja javnih rashoda vezani su za privredni razvoj i obim državne intervencije.

Ključne riječi: javne finansije, javni rashodi, fiskalna opterećenja.

UVOD

Pojam „finansije“ ima veoma širok predmet i sadržinski obuhvat. Nije ga preporučljivo koristiti bez bližih opredjeljenja i odrednica. Riječ finansije ima dugu istoriju i vodi porijeklo od srednjovjekovnog latinskog izraza *finatio* odnosno *finatio pecuniaria* koji je upotrebljavan u značenjima zapisa, sudska odluka i plaćanje (Lovčević, 1997) (Peric, 1976). U savremenom značenju riječi, pojam finansije se najranije javlja u Francuskoj u XV vijeku i označava državni prihod, državnu privredu u opšte. Kasnije se pojavljuje i u drugim evropskim zemljama i dobija znatno širi spektar značenja. Kada se riječ finansije upotrebljava bez ikakvih drugih odrednica za konkretizaciju njenog značenja, onda se pod tim podrazumjeva čitava sfera odnosa čiju suštinu čini novac. No, bez novca nema ni finansija (Jelčić, 1990), ali novca i novčanih odnosa bez finansija ima (Tomljenović, 1990) (Kanjevac, 1992).

Bez bližih odrednica pojam finansija obuhvata ne samo državno novčano poslovanje, već i monetarno-kreditnu oblast, bankarstvo, devizno poslovanje, štednju, osiguranje, novčano poslovanje pojedinaca, korporacija, ustanova, instrumente plaćanja i novčane evidencije, kao i sve službe koje obavljaju poslove u vezi sa novčanim plaćanjima, evidencijom i kontrolom novčanog poslovanja. Veoma složena oblast finansija obuhvata nekoliko glavnih područja koja prema širini i specifičnostima čine posebne nastavno-naučne discipline a to su: monetarne finansije, bankarske finansije, finansijska tržišta i hartije od vrijednosti, javne finansije i međunarodne finansije. Naravno, postoje i drugačija opredjeljenja sadržaja finansija (Kanjevac, 1992).

Javne finansije kao dio finansija predstavljaju prevashodno ekonomsku disciplinu koja izučava finansijsku djelatnost države i drugih pravnih lica javnog prava-javno pravnih kolektiva kojima je zakonom povjereno da obavljaju takvu djelatnost (Popović, 1997). Finansijska djelatnost države, zasnovana na Ustavu i zakonima, sastoji se u zadovoljavanju određenih javnih potreba i obezbjeđivanju novčanih sredstava da bi se te potrebe mogle finansirati. Riječ je, znači o aktivnostima države, užih političko-teritorijalnih zajednica i organizacija kojima su povjerene određene državne i društvene funkcije, a koje za svrhu imaju pribavljanje i trošenje finansijskih sredstava radi ostvarivanja opštekorisnih ciljeva.

Treba reći da su u stranoj i domaćoj literaturi u upotrebi brojni termini i izrazi kojima se želi i nastoji da iskaže i označi ono što obuhvataju finansijske aktivnosti države. U domaćoj literaturi su bili ili su još u upotrebi termini: *finansijska teorija i politika, institucije javnih finansija, državne finansije, javne finansije, korporativne finansije, finansijski sistemi i slično.*

1. JAVNI RASHODI

U finansijskoj teoriji i praksi vrlo malo se posvećivala pažnja javnim rashodima, skoro, sve do početka ovog vijeka, uglavnom se fokusiralo na izučavanje javnih prihoda. Glavni i jedini predmet javnih finansija fokusiran je na izučavanje javnih prihoda. Ali, savremena finansijska teorija i praksa početkom XX vijeka počinje da smatra da javne rashode treba uključiti u javne finansije. U savremenim državama, javni rashodi danas predstavljaju veoma efikasan instrument ukupne ekonomske i socijalne politike, gdje se više ne tretiraju kao akt potrošnje, već kao racionalno korišćenje bogastva, tj. društvenog proizvoda. Dakle, podjednako su važni i ravnopravni i javni rashodi i prihodi na čemu savremena finansijska teorija svoja izučavanja temelji. Smatralo se da je najprije nužno definisati obim potrebnih sredstava za njihovo zadovoljenje, pa tek poslije toga prići razradi modaliteta kojima će se prikupiti tako određena sredstva, a sve u cilju potrebe omogućavanja egzistencije i razvoju određene državne zajednice.

Javne rashode treba podrazumjevati da isti služe za podmirivanje javnih potreba i da su u savremenim uslovima po pravilu izraženi u novcu. Javni rashodi više predstavljaju administrativne i političke nego finansijske kategorije, pa je njihovo proučavanje prepušteno administrativnim naukama (Matijević, 1978).

2. FUNKCIJE JAVNIH RASHODA I JAVNI SEKTOR

Sa obzirom da tržišni mehanizam nije u stanju da uvijek ostvari sve ekonomske funkcije i da optimalne rezultate u efikasnoj preraspodjeli resursa, dolazi do nužnosti intervencije države preko javnog sektora. Prema trenutno dominantnoj ekonomskoj teoriji, uloga države u ekonomiji je potrebna u slučaju tržišnih neuspjeha, jer državna intervencija u tom trenutku može da dovede do povećanja blagostanja. Pod tržišnim neuspjesima smatraju se pojave, kao što su: pojava eksternalija, asimetrija informacija, kreiranje monopola, i slično.

U većini savremenih zemalja vlada opšti stav među donosiocima odluka, da je država dužna da intervencijom utiče na tržište, da bi to dovelo do većeg blagostanja. Naravno, da država treba da vodi aktivnu ekonomsku politiku kroz mjere fiskalne i monetarne politike, sa željom da maksimizira ekonomski rast. Međutim, istraživanjem došlo se do podataka, da je cjelokupni XX vijek okarakterisan kao vijek rasta javnog sektora „državna potrošnja se stalno povećavala prateći rast uloge države“, ali, nažalost to se može konstatovati da je takvo stanje u pojedinim državama i danas.

Izučavanje javnih rashoda u javnom sektoru, danas se posmatraju u sklopu cjelokupnog finansijskog mehanizma i izučavaju se u finansijskoj vezi s kretanjem i ponašanjem osnovnih makro-ekonomskih kategorija. Ti međusobni odnosi javnih rashoda i osnovnih makro-ekonomskih kategorija mogu se prikazati pomoću formule:

$$Y = C + I + G$$

Simboli imaju značenje: Y-nacionalni dohodak, C-lična potrošnja, I-neto investicije i G-opšta potrošnja.

Dakle, izučavanje javnih rashoda u javnom sektoru, a i šire, je vrlo složena i kompleksna problematika, koja ima uticaj na ponašanje cijelog niza makro-ekonomskih agregata.

3. NAČELA JAVNIH RASHODA

Imajući u vidu da se značajan dio ostvarenog društvenog proizvoda jedne zemlje u jednoj kalendarskoj godini koristi za podmirivanje javnih rashoda, iz tih razloga ukazana je potreba, da se definišu određena načela. Zbog toga, u finansijskoj teoriji formulisana su određena načela, kojih se treba pridržavati kod trošenju javnih rashoda, s ciljem, kako bi prikupljeni prihodi za njihovo podmirivanje bili što racionalnije, optimalnije i efikasnije iskorišćeni. Postoje više načela, ali u teoriji i praksi se najviše primjenju tri klasična načela (M. Radičić, 2008), i to:

1. **Načelo opšteg interesa.** Oni zahtjevu da javni rashodi treba da služe za ostvarivanje isključivo opšteg interesa, gdje javni interes treba da bude ispred interesa pojedinca.

2. **Načelo štednje.** Ono predstavlja jedno od osnovnih načela javnih finansija. Pod ovim načelom se ne smatra štednja u smislu smanjivanja sredstava, već težnju da se sa što manje sredstava postignu što veći efekti.

3. **Načelo usmerenosti i proporcionalnosti.** Ovo načelo podrazumjeva to da javni rashodi treba da budu visoki koliko i javni prihodi, odnosno da se finansiraju iz društvenog proizvoda. Ovaj princip takođe, zagovara i pravilo proporcionalnosti u trošenju javnih rashoda ne samo u odnosu na društveni proizvod, već i između pojedinih vrsta javnih rashoda,

4. POKRIĆE JAVNIH RASHODA

U teoriji i praksi primjenom javnih finansija i kod primjene javnih rashoda, klasična teorija davala je jednostavne odgovore na pitanje kako da se pokriju redovni, a kako vandredni rashodi. Kako je klasična teorija postavljala jednostavna pitanja, tako su imali je jednostavne odgovore, tako, da se redovni rashodi pokrivaju redovnim prihodima, a vandredne treba pokrivati isključivo vandrednim javnim prihodima. Ali, uvijek su postojale dileme sa korišćenjem zajmova kao jedan od izvora dodatnih sredstava za pokriće vandrednih javnih rashoda. Naravno, da klasična teorija nije preporučivala korišćenje javnih zajmova za pokrivanje ni redovnih javnih rashoda, niti nerentabilnih vanrednih javnih rashoda⁴¹. To praktično znači da država ne bi smjela da koristi javni zajam za pokriće deficita u periodima ekonomske krize.

Međutim, savremena teorija ima drugačija gledanja, te za pokriće javnih rashoda predlaže da se koristi i jedno i drugo, odnosno da se koriste, kako vanredni javni prihodi tako i zajmovi. U uslovima privrednog razvoja kada nastanu javni rashodi, nije sporno i logično je, da se vandredni rashodi pokrivaju vandrednim porezima, ali i

⁴¹ J. Lovčević, Op. cit., str 47, M. Trklja, Op. cit., str. 56-57. i A. Perić, Op. cit., str. 175-17.

javnim zajmovima. U fazi ekonomske krize kada se pojave javni rashodi, tada nema dovoljno ni vremena ni prostora, da se uvedu vanredni javni prihodi, kako bi se pokrenula privreda, tada njih treba finansirati zajmovima odnosno kreditima.

Ali, mora se konstatovati, da je primjenom primarne emisije novca, veoma nepovoljan metod pokrivanja javnih rashoda jer ona zapravo predstavlja zaduživanje države kod centralne, emisione banke. Na taj način se povećava novčana masa iznad realnog pokrića u društvenom proizvodu, što po pravilu predstavlja generator inflacije. Takođe, pokriva javnih rashoda primarnom emisijom novca i putem izdavanja obveznica predstavlja načine deficitarnog finansiranja. Ovim metodama pokrivanja rashoda koji su znatno iznad mogućnosti ostvarenja prihoda, oni mogu samo dovesti, kako je već naprijed rečeno, do ubrzanja inflacije, te se predlaže, da ove metode po mogućnosti treba eliminisati.

5. FISKALNO OPTEREĆENJE

Fiskalno opterećenje u svim savremenim zemljama je jedno od ključnih pitanje visine učešća javnih rashoda i prihoda u ukupnoj novonastaloj vrijednosti jedne zemlje u toku jedne godine.

Postoje razlozi koji se opredjeljuju da se fiskalno opterećenje iskazuje u odnosu javnih prihoda prema društvenom proizvodu, i to:

1. Ukupna masa javnih rashoda, prema iskazivanju adekvatne statistike, sadrži tzv. bruto javne rashode, iako se u kategoriju bruto javnih rashoda, mnogi rashodi višestruko iskazuju jer nije moguće eliminisati sva transferna davanja.

2. Javni rashod se pokrivaju između ostalog i javnim zajmovima, naravno da se oni nisu u direktoj vezu sa društvenim proizvodom dotične zemlje⁴².

Veći broj teoretičara javnih finansija pri iskazivanju stepena fiskalnog opterećenja koristi odnos javnih prihoda prema društvenom proizvodu. Fiskalno opterećenje, prema tome, predstavlja količnik javnih finansija i društvenog proizvoda jedne zemlje u jednoj kalendarskoj godini i iskazuje se prema sljedećoj formuli:

$$F_0 = \frac{S_d}{D_p} \times 100$$

F₀ – predstavlja izračunato fiskalno opterećenje iskazano u procentima,

S_d – zbir svih javnih prihoda, i

D_p – godišnji bruto društveni proizvod po tržišnim cijenama konkretne godine.

ZAKLJUČAK

Dakle, javne finansije, kao naučna disciplina, izučavaju finansijsku djelatnost države i drugih javnopravnih tijela i organa kojima su povjerene određene funkcije prikupljanja i trošenja materijalnih sredstava radi ostvarivanja opšte-korisnih ciljeva. One su najuže povezane sa postojanjem države, prevashodno sa postojanjem novca.

Predmet interesovanja savremenih javnih finansija, za razliku od shvatanja klasika, jesu i javni prihodi i javni rashodi. Javni rashodi danas predstavljaju efikasan instrument ukupne ekonomske i socijalne politike savremene države. Javni rashodi se više ne tretiraju kao akt potrošnje već kao racionalno korišćenje bogatstva, odnosno društvenog proizvoda. Imaju specifično mjesto i ulogu u savremenim tržišno orijentisanim privredama. Fiskalna politika se kritikuje i osporava u nekim zemljama a radi nedovoljne efikasnosti radi smanjenja deficita odnosno jednostavno rečeno eliminisanje deficita i reduciranju rashoda u pogledu društvenog standarda i socijalnog osiguranja.

Tranzicija kao proces prenošenja planske privrede u privredu koja je tržišno orijentisana, teško pada u pogledu temeljnih promjenama poreskih reformi radi očekivanih gubitaka javnih prihoda. Javna potrošnja kao najveći dio javnih finansija pokazuje i izražava znake rigidnosti.

Ovaj rad posjeduje neophodne karakteristike naučnoistraživačkog rada koje predstavlja povezanu cjelinu, te posebno treba istaći naučni i pragmatični doprinos, koji je dat kroz kritičku analizu fiskalne slike, i doprinos uspješnom izučavanju naučne oblasti javnih finansija.

⁴² J. Lovčević, Op. cit., str. 15 i B. Jelčić, Op. cit., str 429-435

REFERENCES

- [1] Jelčić, A. i. (1990). *Nauka o finansijama i finansijsko pravo*. Zagreb: Narodne novine.
- [2] Kanjevac, M. (1992). *Finansije*. Beograd: Savremena administracija.
- [3] Lovčević, J. (1997). *Institucije javnih finansija*. Beograd: Službeni list SRJ.
- [4] M. Radičić, i. B. (2008). *Javne finansije teorija i praksa*. Subotica, Beograd: Ekonomski fakultet Subotica, DATA STATUS.
- [5] Matijević, M. (1978). *Finansije*. Beograd: Zavod za obrazovanje administrativnih kadrova SR Srbije.
- [6] Peric, A. (1976). *Finansijska teorija i politika*. Beograd: Savremena administracija i Institut za ekonomska istraživanja.
- [7] Popović, D. (1997). *Nauka o porezima i poresko pravo*. Budapest, Beograd: Open Society Institute/Constitutional and Legislative policy Institute i Savremena administracija.
- [8] Tomljenović, D. (1990). *Finansijska teorija i politika*. Beograd: Savremena administracija.