



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Предмет: ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

Проф. др Марина Димитријевић, редовни професор

**ПРЕДАВАЊА
Презентација бр. 2**

Појам јавних потреба (јавних добара)

Јавне потребе (јавна добра) су покретачи јавних расхода.

Јавним добрима сматрају се добра чије коришћење од стране једног лица не умањује могућност њихове употребе од стране других лица.

Јавна добра служе за **јавну (колективну) потрошњу**, а држава сазнаје за преференције грађана за јавним добрима кроз **политички процес гласања за одређени буџет**.

Јавне потребе (јавна добра) се јављају као неопходан услов живота људи и рада привредних субјеката и задовољавају се **на принципу узајамности и солидарности**.

У јавне потребе или јавна добра спадају разне услуге државе на подручју одбране, судства, образовања, науке, културе, здравства, комуналне делатности, законодавне регулативе и сл.

Јавна добра су она добра и услуге које тржиште без деловања државе не би обезбедило или би их обезбедило у недовољној мери.

Проблем „**бесплатног корисника**“ (енг. *free-rider*) – „**бесплатни корисници**“ су појединци који настоје да уживају у користима од пружених јавних добара без давања свог доприноса.

Врсте јавних добара

У теорији јавних финансија уобичајена је подела јавних добара на чиста, нечиста и мешовита јавна добра.

- чиста јавна добра

- * обезбеђују се искључиво у јавном сектору и финансирају се фискалним путем

- * две кључне особине: неривалитет и неискључивост (чиста јавна добра су добра у вези са којима не постоји ривална потрошња и из чијег коришћења је искључење немогуће)

- * недељивост понуде чистих јавних добара (када могућност коришћења добра добије један појединац, једнака се количина добра може ставити на располагање и свима осталима, и то без икаквих додатних трошкова)

- * примери за чиста јавна добра: национална одбрана, државна управа, судство и др.

- * обележја чистих јавних добара имају и природна добра (реке, језера, мора, земљиште, атмосфера, шуме, рудна богатства итд.)

- нечиста јавна добра

- * могу се обезбеђивати и у јавном и у тржишном сектору а средства за њихово финансирање потичу од фискалних прихода и накнада за пружене услуге

- * због њиховог општег значаја, држава најчешће има интерес да их користе сви, односно највећи број потрошача, иако нису платили цену за њихову употребу

- * примери за нечиста јавна добра: саобраћајнице, образовање, здравствена заштита, тргови, паркови и др.

- мешовита јавна добра

- * имају карактеристике и јавних и приватних добара и, по правилу, се локално обезбеђују
- * типичан пример за мешовито јавно добро је противпожарна заштита
- * код обезбеђивања мешовитих јавних добара потребно је узети у обзир две околности: број потрошача и територију на којој се добро обезбеђује
- * број лица која уживају ова добра је ограничен, што омогућава у одређеним случајевима успостављање ривалитета и/или искључивости у потрошњи, чиме једно јавно добро добија обележја приватног добра (нпр. аутопут)
- * мешовита јавна добра за разлику од чистих јавних добара имају само једну карактеристику – или искључивост или конкурентност у потрошњи

Посебна подела јавних добара је подела на мериторна и демериторна јавна добра.

Концепт мериторних и демериторних јавних добара формулисао је амерички финансијски теоретичар Ричард Мазгрејв (*Richard Musgrave*).

- мериторна јавна добра

* добра која се сматрају корисним и чије принудно коришћење подстиче држава
(нпр. сигурносни појасеви у аутомобилима, основно образовање и сл.)

- **демериторна јавна добра**

- * добра чију потрошњу држава потискује као штетну и за појединца и за његову околину (нпр. коришћење алкохола, коришћење дроге, проституција и сл.)

- * држава се, у случају демериторних јавних добара, меша у избор, односно суверенитет потрошача као један од базичних принципа функционисања цивилног друштва и тржишне привреде

- * објашњење за интервенцију државе, код коришћења демериторних јавних добара, налази се у чињеници да појединци често не делују у свом најбољем интересу, чак ни онда када располажу поузданим и тачним информацијама

- **патернализам** – став да држава треба да интервенише зато што зна боље шта је у најбољем интересу људи него што то они сами знају
- **либертинизам** – став да би држава требало да поштује преференције потрошача, односно да не би требало да се уплиће у избор појединаца

Теоретичари јавних финансија уочили су један посебан проблем који се испољава због фискалног преливања између различитих подручја која се налазе унутар једне националне привреде. Ефекат фискалног преливања (енг. ***spillovers effects***) везан је за једну важну карактеристику јавних добара. Наиме, ради се о томе да трошкови и користи јавног добра не треба и не могу бити потпуно обухваћени унутар подручја јединице власти која их обезбеђује.

Са становишта ширине распрострањања спољних ефеката (између различитих јурисдикција) разликују се:

- **глобална јавна добра** (кисеоник, озонски омотач, океани, сунчева светлост);
- **национална јавна добра** (национална одбрана, национални паркови, национална језера, реке);
- **локална јавна добра** (градски паркови, тргови).

Екстерналије (спољни ефекти)

Екстерналије (спољни ефекти) настају када приватна потрошња или производња неког привредног субјекта производи користи или трошкове за трећа лица а који нису укључени у тржишну цену.

Екстерни ефекти увек падају на трећа лица а не на купце и продавце, који су непосредни учесници у тржишној размени.

Екстерни ефекти могу бити позитивни и негативни.

Позитивни екстерни ефекти – примери: превентивно лечење од заразних болести, основно образовање, научна открића у разним областима, изградња инфраструктуре којом се повећава вредност околног земљишта и сл.

Негативни екстерни ефекти – примери: загађивање околине од стране хемијских фабрика, загађивање отпацама суседовог земљишта, стварање буке, пушење, изградња објеката који угрожавају природне атракције и сл.

Ако су друштвене користи од спољних ефеката веће од приватних, онда се јављају екстерне економије. У случајевима да друштвени трошкови надмашују приватне, онда се говори о екстерним дисекономијама.

Мере којима државе настоје да реше проблем екстерналија

- прописивање одређених стандарда које морају поштовати сви произвођачи и потрошачи ради заштите околине
- забрана одређене производње или потрошње
- субвенционирање производње и потрошње која ствара позитивне екстерне ефекте
- увођење еколошких пореза на производњу и потрошњу која загађује околину
- споразумевање и договарање заинтересованих страна ради утврђивања компензације за настале екстерне ефекте
- законско регулисање превентивне здравствене заштите и обавезног образовања
- јасно дефинисање власничких права
- усвајање међународних конвенција којима се спречава настајање негативних екстерних ефеката на глобалном плану

Теорија власничких права

Главни представник теорије власничких права **Роналд Коуз** (*Ronald Coase*) тврди да ако обе стране које су повезане екстерним ефектима могу бесплатно да преговарају, оне ће увек да буду у стању да нађу ефикасно решење, без обзира на то ко је по закону одговоран за насталу штету.

Коузова теорема тврди да појединци могу сами решити проблем екстерних ефеката. Заинтересоване стране могу преговорима да дођу до тржишног решења, које би било најповољније за све тако да свакој од страна буде боље него пре.

Коузовом теоремом се истиче да заинтересоване стране, без обзира на одлуку суда о томе ко је одговоран за причињену штету, могу саме да обезбеде ефикасно решавање проблема ако постоји могућност накнадног бесплатног преговарања.

Коузова теорема претпоставља претходно испуњење неколико основних услова:

- преговори, који претходе закључивању поравнања међу странкама, не смеју да стварају никакве нове трошкове;
- власничка права сваког лица морају да буду јасно одређена, тако да сваки субјекат тачно зна каквим правима, односно овлашћењима располаже;
- власничка права морају да буду у слободном промету, како би њихови носиоци могли несметано да преговарају о њиховом евентуалном преношењу на друга лица.

Коузова теорема важи под условом да су појединци спремни на договор и да поштују споразум. То у пракси често изостаје, а поред тога споразум појединаца о накнади штете може пропасти због пратећих трошкова везаних за правно саветовање и склапање уговора коришћењем услуга адвоката.

Појам и карактеристике јавних расхода

Јавни расходи су издаци које држава чини у јавном интересу ради задовољења јавних потреба. Они служе за финансирање државе и њених функција.

Најједноставније речено, као јавни расход може се означити свака потреба у друштву за коју су обезбеђена средства из државних извора. Посматрано са правног становишта, то је овлашћење за трошење финансијских средстава. У финансијско-техничком смислу, јавни расход је ставка у буџету за коју је одређена намена и висина средстава.

Јавни расходи имају **две карактеристике:**

- 1) јавни расходи **служе за подмирење јавних потреба;**
- 2) у савременим државама јавни расходи су, по правилу, **изражени у новцу.**

Класична финансијска теорија – концепт неутралних јавних расхода

Савремена финансијска теорија – концепт активних јавних расхода

стагфлација – специфично економско стање

Нови приступ управљању јавним расходима у савременим буџетским политикама

Начела јавних расхода

- **Начело општег интереса** – јавни расходи треба да служе задовољавању само општих интереса (потребно је испоштовати захтев максималне друштвене користи сваког јавног расхода)
- **Начело штедње** – јавна средства треба штедљиво користити (са што мање финансијских средстава треба постићи што веће ефекте, тј. обим и квалитет јавних услуга)
- **Начело умерености** – јавни расходи треба по својој величини да одговарају јавним приходима (ово начело поставља и правило пропорционалности – јавне потребе морају се задовољавати сразмерно материјалним могућностима друштва)

Поделе јавних расхода

- 1) редовни јавни расходи
ванредни јавни расходи
- 2) продуктивни јавни расходи
непродуктивни јавни расходи
- 3) функционални јавни расходи
инвестициони јавни расходи
трансферни јавни расходи (трансфери)
 - * економски трансфери (регреси, компензације, субвенције, дотације)
 - * социјални трансфери (социјалне помоћи, пензије, инвалиднине)
 - * финансијски трансфери (отплата јавних зајмова)
- 4) рентабилни јавни расходи
нерентабилни јавни расходи
- 5) лични јавни расходи
материјални јавни расходи

У савременој финансијској пракси среће се и класификација јавних расхода коју је израдио Међународни монетарни фонд (ММФ).

Структура јавних расхода

- Војни расходи
- Расходи намењени социјалној сигурности
- Издаци за васпитање и образовање
- Расходи државне управе и судства
- Интервенције државе у привреди
- Расходи за научно-истраживачки рад
- Расходи намењени заштити човекове средине
- Остали јавни расходи (расходи за културу, спорт, социјалну заштиту, стамбену делатност, отплату јавних зајмова и др.)

Узроци пораста јавних расхода

Анализа јавних расхода савремених држава показује да се они константно повећавају (**апсолутни** и **релативни** пораст јавних расхода).

Немачки финансијски теоретичар **Адолф Вагнер** (*Adolph Wagner*) тврдио је да постоји „закон“ пораста јавних расхода.

По Вагнеру, разликују се три групе узрока (фактора) пораста јавних расхода:

- 1) структурне промене у привреди;
- 2) демократизација друштва;
- 3) повећана брига за социјалну правду.

Примена концепта државе благостања (1960-их и 1970-их година)

Од почетка 1980-их година присутно је веће инсистирање на ефикасности јавних расхода и на смањењу нето-задужења државе.

Француски финансијски теоретичар **Гастон Жез** (*Gaston Jèze*) је узроке пораста јавних расхода класификовао у две групе: **привидни** и **стварни узроци пораста (повећања) јавних расхода**.

- **Привидни узроци пораста јавних расхода**

- * смањење куповне снаге новца (инфлација)

- * промене у техници састављања буџета (прелазак са нето-буџета на бруто-буџет)

- * повећање државне територије и броја становника

- **Стварни узроци пораста јавних расхода**

- * политички узроци – нестабилни и несређени политички односи и проширење функција савремене државе у разним областима друштвеног живота
- * економски узроци – нагло повећање националног богатства и повећани степен државних интервенција у сфери економских односа
- * финансијски узроци – лоше управљање јавним финансијама и отплата јавних дугова

Покриће јавних расхода

Класична теорија покрића јавних расхода

- редовни јавни расходи покривају се редовним јавним приходима
- ванредни јавни расходи покривају се ванредним јавним приходима
 - * прави ванредни јавни расходи (који не дају приходе у будућности – нпр. штете од поплава, суша и сл.) покривају се порезима (редовним јавним приходима)
 - * неправи ванредни јавни расходи (који дају приходе у будућности – нпр. инвестиције у привреди) покривају се јавним зајмовима, као ванредним јавним приходима

Савремена теорија покрића јавних расхода

- у периодима економског просперитета – јавни расходи се покривају (финансирају) порезима (јавним зајмовима само ако се порези покажу као неефикасно средство у остваривању дефлационе улоге у привреди)
- у периодима економске кризе нужно је јавне расходе покривати јавним зајмовима јер у таквим периодима редовни јавни приходи опадају

Ефекти јавних расхода

Ефекти јавних расхода тичу се утицаја јавних расхода на националну привреду.

Став (концепт) о неутралним јавним расходима настао је у оквиру класичне финансијске теорије, а став (концепт) о активним јавним расходима унутар савремене финансијске теорије.

Мултипликатор – јавни расход у облику коњуктурних инвестиција (нпр. инвестиција у виду јавних радова) којима је циљ да поврате изгубљену привредну равнотежу

Акцелератор – јавни расход ограниченог обима са циљем да се убрзају привредна кретања у појединим привредним гранама и областима

Ефикасност јавних расхода

Велики јавни расходи намећу питање ефикасности трошења јавних прихода.

Учинке у јавном сектору најбоље исказују тзв. три „Е“ (економичност, ефикасност и ефективност).

- **Економичност** означава да се потребна финансијска средства прибаве и користе са што мање трошкова.
- **Ефикасност** изражава ниво издатака по јединици расхода.
- **Ефективност** представља резултат који је постигнут коришћењем расположивих средстава, односно повећано благостање конкретном јавном услугом.

Методи за мерење учинка извршених јавних расхода

Анализа трошкова и користи (енг. *Cost-Benefit Analysis*)

- користи се нарочито приликом утврђивања приоритета и оправданости продуктивних јавних расхода
- не даје задовољавајући одговор на питање о приоритету задовољавања појединих потреба

Систем планирања, програмирања и буџетирања – ППБ систем (енг. *Planning-Programming-Budgeting System*)

- интегрални поступак планирања који омогућава већи степен рационалности, ефикасности и увида у политичке поступке и одлуке о трошењу јавних расхода тиме што обезбеђује:
 - 1) међусобну повезаност и зависност буџета од вишегодишњег финансијског планирања;
 - 2) поделу буџета према програмима;
 - 3) примену *cost-benefit* анализе у материји јавних расхода.
- у првој фази (планирање) дефинише се и поставља структура програма који у логичну целину обједињује све циљеве и њихове делове, у другој фази (програмирање) се спроводи *cost-benefit* анализа и синтеза могућности реализације постављених циљева, при чему се посебно анализирају и сва могућа алтернативна решења; у трећој фази (буџетирање) одређени програм, који треба да буде реализован, претаче се у годишњи буџет, који се доноси на традиционалан начин.
- примењиван је у Сједињеним Америчким Државама, Канади, Немачкој, Великој Британији што, на кратак рок, није дало неке веће резултате јер су у његовој основи и даље политичке одлуке

Буџетирање од нуле (енг. *Zero-Base Budgeting*)

- подразумева подједнаки третман и истовремену расправу о свим буџетским расходима, како оним из претходне године тако и о новим програмима расхода
- примењено је током 1970-их година у Сједињеним Америчким Државама
- предност овог метода (начина буџетирања) која се огледа у редовном годишњем преиспитивању опортуности постојања одређених врста јавних расхода (и посебно њихове висине) је истовремено и његов велики недостатак, јер се сваке године практично расправљају питања приоритета у финансирању јавних расхода (то може да учини неизвесним подмиривање традиционалних јавних расхода и, такође, може да учини сложенијим рад надлежних буџетских органа)