

ЈАВНЕ ИЛИ ОПШТЕ ДРУШТВЕНЕ ПОТРЕБЕ

Увод

Људске потребе представљају покретачку снагу бројних човекових активности. Наиме, ради подмиривања својих потреба човек се бави привређивањем, политиком, религијом, науком и многим другим делатностима. Развојем друштва, повишењем нивоа материјалног благостања увећава се и број људских потреба. Упоредо са тим процесом долази до промена и у њиховој структури. Као друштвено - историјска категорија, људске потребе састоје се од бројних и различитих елемената, који се по одређеним критеријумима сврставају у одређене групе или типове потреба.

У структури укупних људских потреба важно место припада потребама које се задовољавају кроз систем друштвеног финансирања. Предмет нашег интересовања је дефинисање категорије јавних потреба. Ради се о таквим потребама чије алиментирање треба да обезбеди услове за несметано одвијање функција државе и њених органа, односно делатности које представљају *conditio sine qua non* у развоју читаве друштвене заједнице и сваког њеног члана. О значају овог сегмента привреде довољно говори чињеница да се за подмиривање ових потреба, у свим земљама, независно од достигнутог степена развијености, издваја знатан део (30-40%) националног дохотка. Анализи категорије јавних потреба, појма и њихових основних обележја, посвећен је први део овог рада. У другом делу, разматрају се основне врсте јавних потреба, као и критеријуми на основу којих се врши њихова класификација. Трећи, последњи, део посвећен је анализи категорије јавних, односно општих друштвених потреба у југословенском систему друштвеног финансирања у условима транзиције југословенске привреде на тржишни модел привређивања.

Основни смисао истраживачке обраде ове теме састоји се у настојању да се, на бази постојеће литературе, позитивних законских прописа и уз примену аналитичког и синтетичког метода истраживања, дефинише категорија јавних потреба, размотре њихове основне одлике и врсте, полазећи од схватања преовлађујућег у тржишним привредама, те да се полазећи од тих сазнања подвргне анализи концепт јавних, односно општих друштвених потреба у новом југословенском систему друштвеног финансирања.

1. Појам и основна обележја јавних потреба

Савремено друштво карактерише постојање бројних и различитих људских потреба. Тако, можемо разликовати базичне или егзистенцијалне потребе (потребе за храном, обућом, одећом и сл.), друштвене, културне, религиозне и друге потребе.⁽¹⁾ Развојем и напретком људске заједнице повећава се не само број људских потреба, већ и подиже квалитет њиховог подмиривања. Са становишта економске науке најзначајније су потребе које се алиментирају посредством економске активности. Основи смисао ове активности огледа се у што рационалнијем коришћењу ограничених (ретких) ресурса са циљем производње различитих економских добара намењених подмиривању људских потреба.⁽²⁾

- 1). Александар Бајт. Основе економске анализе и политике. Загреб. "Информатор", 1979, стр.3.
- 2). Паул А. Самуелсон. Економије. "Савремена администрација", Београд, 1969, стр.21.

не потребе и 4) инвестиционе потребе.⁽³⁾ Поред ове, могућа је и подела потреба према начину алиментирања и субјекту потрошње. Имајући у виду овај критеријум разликују се приватне и јавне потреба.⁽⁴⁾ У првом случају, као субјект потрошње јављају се приватни потрошачи и инвеститори који доносе одлуке о куповини добара, намењених подмиривању ових потреба, зависно од својих преференција и финансијске снаге, док се у случају јавних потреба као субјект потрошње манифестује друштво у целини. Затим, приватне потребе корисници задовољавају посредством тржишног механизма, док се подмиривање јавних или општих потреба не може препустити дејству тржишта или пак уколико може, такав начин алиментирања био би са становишта друштва неприхватљив.

Јавне потребе можемо дефинисати као потребе које припадају категорији колективних потреба сваке друштвене заједнице а које се задовољавају производњом колективних користи.⁽⁵⁾ При томе, не треба губити из вида чињеницу да све колективне потребе нису истовремено и јавне. Постоји и категорија приватних колективних потреба, које се подмирују приватном иницијативом.⁽⁶⁾ Тако, не пр., потребе образовања представљају колективне потребе које могу имати карактер јавних уколико одлучујућу улогу у погледу организације и финансирања истих има држава или карактер приватних уколико се њихово задовољавање препушта приватној иницијативи. Одлуку о карактеру дате колективне потребе доноси држава која "интерпретирајући потребе друштва, процењује корисност и трошкове задовољавања колективних потреба, организује производњу колективних користи и дистрибуира јавна добра".⁽⁷⁾

У финансијској литератури прави се разлика између класичних јавних потреба, односно друштвених потреба у ужем смислу и тзв. признатих потреба. Код друштвених потреба у ужем смислу корист уживају сви чланови друштвене заједнице у "приближно подједнакој мери при чему се ни један појединац ни под каквим условима не може изузети од уживања те користи".⁽⁸⁾ Реч је, дакле, о потребама које се подмирују путем услуга које сви морају да користе у једнаком обиму.⁽⁹⁾ Ове потребе условљене су самом чињеницом постојања државе и њених функција као што су обезбеђење ефикасног рада државних органа, очување територијалног интегритета, заштита живота и имовине грађана, одржавање односа са другим државама и сл. Имајући у виду карактер ових потреба сасвим је разумљиво што организацију алиментирања истих држава преузима на себе. Поред ових класичних, постоје и тзв. признате потребе.⁽¹⁰⁾ Реч је о потребама чије се подмиривање може осигурати функционисањем тржишног механизма, на бази приватне иницијативе, али на нивоу друштвене заједнице постоји консензус о алиментирању ових потреба из буџета, односно уз одговарајућу улогу државе. Другим речима, потребе које се задовољавају делатностима као што су образовање, социјална заштита, здравствена заштита и другим сличним делатностима могу се подмити на тржишту плаћањем тржишне цене али се, са становишта интереса грађана, процењује да је целисходније подмиривање ових потреба на нивоу друштвене заједнице, односно њихово третирање као јавних. Увршћивање ових потреба у систем јавних потреба истовремено представља израз достигнутог нивоа друштвеног стандарда и материјалног благостања. Управо из тог разлога се ове потребе често називају потребама друштвеног стандарда. Упоредо са мате-

3). Жарко Ристић, Фискална економија, "Савремена администрација", Београд, 1989, стр.89.

4). Рицхард Мусgrave, Теорија јавних финансија, "Научна књига", Београд, 1973, стр.7.

5). Жарко Ристић, Економика јавног сектора, "Институт за финансије и развој", Београд, 1992, стр.136.

6). *ibid*, стр.136.

7). *ibid*, стр.137.

8). Оливера Лончаревић Хорват, "Зборник више управле школе у Загребу", бр.7/1978, стр.193.

9). Р.Мусgrave, *op.cit.* стр.7.

10). Р.Мусgrave, *op.cit.* стр.10.

ријалним развојем дате друштвене заједнице испољава се и тенденција повећавања удела ових потреба у систему јавних потреба.

Као основна обележја јавних или општинских друштвених потреба, имајући у виду њихову садржину и карактер, обично се наводе следећа својства ових потреба:

1) Јавне потребе имају атрибут општости. Корист, коју ужива сваки члан друштвене заједнице, од употребе јавног добра којим се подмирује дата јавна потреба, не умањује корист за остале чланове друштва.⁽¹¹⁾ Јавне потребе су колективне потребе које су доступне свим члановима друштвене заједнице без икакве дискриминације. Оне се не могу индивидуализовати.

2) Када је у питању задовољавање јавних потреба тржиште се показује као неуспешан механизам алокације ресурса. Корист, насталу од алиментирања јавне потребе, уживају сви грађани без директне еквивалентне размене. Уколико би се одлуке о алокацији ресурса препустиле тржишту, у складу са преференцијама потрошача, дошло би до занемаривања значаја ових потреба. Наиме, уколико би се препустило потрошачима да сами процењују корист коју имају од задовољавања приватних и корист коју имају од подмиривања јавних потреба сигурно је да би њихове преференције биле усмерене ка добрима којима се подмирују приватне потребе.

3) Јавне потребе не представљају обичан скуп појединачних, односно приватних интереса већ њихов синтетички израз. Претпоставка јавних потреба је постојање колективне свести о значају ових потреба за материјални и друштвени развојак. Тако, на пример, заштита територијалног интегритета, ефикасан рад државних органа, висок ниво социјалне заштите, подмиривање других јавних потреба представља синтетички израз виталних интереса свих чланова друштвене заједнице, при чему корист настала подмиривањем ових потреба има одговарајуће место и у скали индивидуалних преференција.

4) Алиментирање јавних потреба може се организовати на различитим нивоима власти зависно од облика државног уређења. Тако можемо разликовати потребе које се задовољавају на нивоу локалне заједнице (општина), федералне јединице, као и потребе које се подмирују на нивоу федерације. Да ли ће се нека потреба алиментирати на нивоу централне власти или пак, на неком ужем подручју зависи од карактера дате потребе. По правилу, уколико се корист, која настаје подмиривањем јавне потребе, простире на целокупној државној територији јавна потреба ће се алиментирати централизованом, и обрнуто, уколико је реч о потреби чији су ефекти регионални или локални, дата потреба ће се подмиривати на нивоу региона или на локалном нивоу.⁽¹²⁾

5) Јавне потребе су потребе које се подмирују из јавних прихода. Средства остварена плаћом пореза, доприноса, парина и других јавних прихода сливају се у буџет и друге инструментне финансирања јавних потреба.

2. Врсте јавних потреба

У економској литератури постоје бројне класификације јавних потреба које се врше према различитим критеријумима. Имајући у виду да јавне потребе имају сложену и развијену структуру, те да се алиментирање ових потреба може организовати на различитим нивоима власти разликујемо: 1) потребе које се задовољавају на нивоу централне власти, 2) потребе које се подмирују на нивоу федералних јединица и 3) потребе које се алиментирају у локалним заједницама односно општинама.

Према начину и условима алиментирања разликујемо две врсте јавних потреба. Прву групу јавних потреба чине оне потребе које се подмирују активношћу

11). Дејан Поповић, Теорија и пракса фискалног федерализма и јавне финансије у новом Уставу Југославије, "Финансијска пракса", Загреб, бр.1-3/1990, стр.4.

12). *ibid.*, стр.5.

одговарајућих органа и институција. Тако на пример, заштита територијалног интегритета не може се остварити без активности организоване, добро опремљене и осposобљене армије. Другу групу чине оне потребе које се не подмирују непосредно неком активношћу, већ се њихово алиментирање врши прерасподелом националног дохотка односно трансфером средстава.⁽¹³⁾ Најчешће је реч о потребама из области социјалне сфере (социјална помоћ, други облици социјалне заштите, помоћ незапосленима и др.).

Имајући у виду карактер јавних добара којима се задовољавају јавне потребе можемо разликовати: 1) потребе које се задовољавају чистим јавним добрима и 2) потребе које се подмирују тзв. нечистим јавним добрима "код којих укључивање нових лица у круг корисника не спречава раније кориснике да наставе да их употребљавају, али им се зато степен корисности смањује (на пр. здравствена заштита)".⁽¹⁴⁾

Поред наведених подела, јавне потребе можемо поделити зависно од предмета и сврхе алиментирања (функционална категоризација потреба) у пет категорија. То су: 1) потребе спољне безбедности, 2) потребе ефикасног функционисања државних органа, 3) потребе из области социјалне сфере, 4) потребе у области привреде и 5) остале потребе. Имајући у виду да је наведена подела најзначајнија, у наредном тексту размотрићемо суштину и најбитније карактеристике наведених потреба.

2.1. Потребе спољне безбедности

У структури јавних потреба, са становишта удела у укупним јавним расходима, потребе спољне безбедности заузимају најзначајније место. Ове потребе сврставају се у групу традиционалних, односно класичних јавних потреба које су од егзистенцијалног значаја за сваку друштвену заједницу. Подмиривање ових потреба врши се организовањем ефикасног одбрамбеног система који представља гаранцију очувања територијалног интегритета и независности државе. Место ове потребе, у структури јавних потреба, одређено је дејством бројних фактора. Међу њима најзначајнији су геополитички положај државе, сународништво међу великим силама, погоршање климе у међународним односима, близина ратних жаришта итд.

2.2. Потребе ефикасног функционисања државних органа

Ова врста општих друштвених потреба произлази из саме чињенице постојања државе, односно државних органа. Без алиментирања ове потребе не може се говорити о очувању и заштити слобода и права човека, њихове имовине, поштовању уставности и законитости итд. Ове потребе, као и претходне, припадају групи традиционалних јавних потреба које се подмирују чистим јавним добрима. Задовољавање ове потребе врши се организовањем и делатношћу државних органа. Корист настала подмиривањем ових потреба доступна је свим члановима друштвене заједнице.

2.3. Потребе из области социјалне сфере

Основна одлика ових потреба је присуство друштвеног интереса, који се не може ефикасно и успешно остварити без одговарајуће улоге државе, као и постојање свести о немогућности подмиривања ових потреба посредством тржишта. Управо, држава, вршењем своје социјалне функције и остваривањем социјалног програма, исправља дејство тржишних законитости у сфери расподеле.

Средства која се додељују социјално најугроженијим слојевима називају се трансферима и под њима се подразумевају издаци за различите облике социјалних давања, друге облике социјалне заштите, помоћ незапосленима и др.⁽¹⁵⁾ На тај

13). Миливоје Тркља, Опште друштвене потребе. "Финансије". Београд, бр.5-6/1984. стр.243.

14). Дејан Поповић, *op.cit.* стр.4.

15). Емилија Вукадић, Основи економске политике. Правни факултет, Београд, 1991, стр.170.

начин, држава врши прераспodelу богатства у друштву и битно утиче на материјални положај сиромашних слојева. Све већа присутност ових потреба у систему јавних представља директну последицу примене концепта државе благостања welfare state чија је битна одредница развијени систем социјалних услуга.

2.4. Потребe у области привреде

Упоредо са привредним развојем, као неодвојиви пратилац, јавља се процес непрестаног јачања економске улоге државе у свим областима привредног живота. Економска улога државе испољава се кроз предузимање разних мера којима се битно утиче на услове привређивања, општи ниво цена, стопу привредног раста, привредну структуру и др. Јавне потребе у овој области подмирују се интервенцијом државе која се испољава као главни субјект економске политике. Осим тога, држава се у одређеним областима, код којих је присутан друштвени интерес, непосредно ангажује у оснивању и управљању појединим привредним предузећима. Економска улога државе манифестује се и кроз одобравање дотација, субвенција, премија и других трансфера у корист привреде, а све у циљу повећања производње, подстицања извоза и остваривања других циљева. Јавне потребе у овој области јављају се као директна последица нарасле економске улоге државе.⁽¹⁶⁾

2.5. Остале потребе

Осим наведених постоје и друге колективне потребе које се третирају као јавне. Реч је о потребама у области образовања, здравствене заштите, културе, науке и сл. Р.Мусgrave ове потребе дефинише као признате потребе чија је одлика у томе што се могу подмити на тржишту али се са становишта друштва процењује да је целисходније њихово подмиривање кроз систем друштвеног финансирања.⁽¹⁷⁾ При томе, не треба губити из вида и околност да се ове потребе могу третирати као приватне колективне потребе. Уобичајена је ситуација, у развијеним тржишним привредама, да се ове потребе делом алиментирају из буџета а делом из приватних прихода. Тако на пр. у САД постоје упоредо и приватне и државне образовне установе.⁽¹⁸⁾ Овај принцип важи и за остале потребе из ових области.

Поред наведених у ову категорију убрајамо и потребе у области заштите човекове средине. Реч је о потребама изазваним неконтролисаним контаминирањем воде, ваздуха и земље. Интерес је читаве друштвене заједнице и сваког њеног члана спречавање даљег загађивања животне средине тзв. прљавим технологијама. Из тог разлога готово у свим државама издвајају се значајна средства намењена подмиривању ових потреба.

3. Јавне потребе у југословенском систему друштвеног финансирања

Систем друштвеног (јавног) финансирања може се дефинисати као део привредног система који обухвата све облике концентрације и употребе средстава потребних ради алиментирања друштвених потреба које се не могу подмити функционисањем тржишног механизма.⁽¹⁹⁾ На који начин ће бити уређен систем друштвеног финансирања зависи првенствено од карактера датог друштвено-економског система.

16). Миливоје Трклиа, *op.cit.*, стр.247.

17). Ричард Мусgrave, *op.cit.*, стр.10.

18). Божидар Јелчић, *Организација и финансирање образовања у САД*, "Школска књига", Загреб, 1971, стр. 34-47.

19). Перо Јурковић, *Систем друштвеног финансирања*, "Информатор", ред. Кесенте Богосв и Перо Јурковић, Загреб, 1977, стр.5.

Све до 1990.године Југословенски систем друштвеног финансирања је обухватио три подсистема: 1) подсистем финансирања општих друштвених потреба, 2) подсистем финансирања заједничких потреба и 3) подсистем финансирања потреба од општег интереса у материјалној производњи. Ови подсистеми међусобно су се разликовали по својој институционалној структури, начину обезбеђивања средстава потребних за њихово подмиривање и по својим функцијама. Разлоге оваквом концепирању система друштвеног финансирања првенствено треба тражити у начелима, на којима се овај систем заснивао, утврђеним у Уставу СФРЈ од 1974. године. Ради се о начелу децентрализације, начелу децентрализације и начелу федерализма.

Опредељење за тржишну привреду и напуштање принципа договорне економије, које постаје доминантно крајем осамдесетих и почетком деведесетих година, условило је крупне промене у привредном систему, а самим тим и у систему друштвеног финансирања. У условима транзиције испољава се као нужност дефинисање категорије јавних потреба и изграђивање таквог система који ће бити компатибилан тржишној привреди. Наиме, функције овог новог система друштвеног финансирања не би се, ни у ком случају, исцрпљивале у обезбеђивању средстава потребних за подмиривање јавних потреба. Поред ове ускофинансијске (алокативне) функције, која се манифестује као приоритетна, систем јавног финансирања има и економску (стабилизационо-развојну) и редистрибутивну (социјално-политичку) функцију. Ради се о функцијама које су у ранијем систему биле у потпуности занемарене. Тржишни услови привређивања свакако ће утицати да се у будућности стави нагласак на економске и социјално-политичке ефекте система финансирања јавних потреба.

Изградња новог фискалног система, а у оквиру тога и система финансирања јавних потреба, започиње, крајем 1990.године усвајањем документа "Концепција фискалне реформе у Србији" од стране Народне скупштине. Полазећи од сазнања да се отворена тржишна привреда не може заснивати на застарелом, неефикасном и нестабилном систему друштвеног финансирања, у поменутом документу истиче као основни циљ реформе изградња целовитог и кохезивног фискалног система и политике који треба да буду компатибилни са пореским системима земаља тржишне привреде.⁽²⁰⁾

Основе новог система финансирања јавних потреба, полазећи од усвојених опредељења у "Концепцији фискалне реформе", уређене су у Републици Србији Законом о јавним приходима и јавним расходима од 1991.године.⁽²¹⁾ Према одредбама овог Закона под јавним потребама подразумевају се све оне потребе које се финансирају из јавних прихода, односно то су:

- рад државних органа, одбрана и безбедност Републике, обавезе из међународних односа и друге потребе од интереса за остваривање права и дужности утврђених законом;

- законом утврђена права и потребе у областима образовања, науке, културе, социјалне заштите, социјалне сигурности, заштите незапослених и другим облицима утврђеним законом;

- законом утврђене потребе у области заштите и унапређења човекове средине, спречавања и санације последња елементарних непогода и других ванредних околности, робних резерви и развоја недовољно развијених подручја;

- законом утврђене обавезе према јавним предузећима и установама и другим облицима јавних служби, политичким и другим организацијама.

Јавне потребе су готово на истоветан начин дефинисане и у Закону о јавним расходима Републике Црне Горе.⁽²²⁾ Наведеним законима, истовремено, извршено

20). Божидар Ранчевић, Нови порески систем Републике Србије, "Економски институт", Београд, 1991, стр.3.

21). Закон о јавним приходима и јавним расходима, "Службени гласник Републике Србије", бр.76/1991.

22). Закон о јавним расходима, "Службени лист Републике Црне Горе", бр.14/1992.

је разграничење између потреба које се подмирују на нивоу република и потреба које се алиментирају на нивоу покрајина, односно општина.

Полазећи од позитивних законских решења новн систем друштвеног финансирања разврстава јавне потребе, имајући у виду модалитете финансирања, на следећи начин:

- јавне потребе које се финансирају из буџета (рад државних органа, одбрана и безбедност и друге потребе у складу са законом);

- јавне потребе које се финансирају посредством буџетских фондова (обавезе према јавним службама, обавезе у области заштите и санације од елементарних непогода и других ванредних околности, развој недовољно развијених подручја, заштита и унапређење животне средине);

- јавне потребе које се финансирају преко посебних рачуна надлежног министарства, односно органа управе покрајине, града или општине (потребе грађана у области образовања, културе, здравствене и социјалне заштите и другим областима од непосредног интереса за грађане у складу са законом);

- јавне потребе које се финансирају путем друштвених фондова (расходи за финансирање права, утврђених законом, у области пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања, осигурања за случај незапослености итд.)

Имајући у виду специфичност настанка Савезне Републике Југославије републички закони у овој области претходили су доношењу Устава СРЈ.⁽²³⁾ Овим Уставом утврђује се надлежност федерације у алиментирању потреба савезног значаја (рад савезних органа, одбрана и безбедност, обавезе из међународних односа и друге потребе утврђене законом) као и њена надлежност у утврђивању основа система друштвеног финансирања.

Југославија се, према позитивном законодавству, определила за такав систем друштвеног финансирања који се заснива на државној дистрибуцији средстава путем буџета или специјализованих фондова. Овакав начин конципирања јавних потреба делом представља и наслеђе из претходног периода чије су одлике биле гломазност, неефикасност и нерационалност у трошењу средстава. Започетом реформом делимично је дошло до отклањања нелогичности које су карактерисале претходни систем али су неки недостаци и даље присутни. Наиме, број потреба, које се алиментирају на организован начин, сигурно је непримерен достигнутом нивоу материјалног и друштвеног развоја. Управо из тог разлога поставља се питање обезбеђивања средстава потребних за подмиривање прешироко конципираних јавних потреба, с обзиром на немогућност да се сва потребна средства обезбеде из редовних облика јавних прихода. Осим тога, неопходно је имати у виду да трошење дела националног дохотка за подмиривање јавних потреба утиче на кретање бројних макроекономских категорија.

Закључак

Модерно друштво карактерише тенденција непрестаног увећавања броја потреба које се третирају као јавне. Упоредо са материјалним и друштвеним развојем долази до нарастања свести грађана о значају ових потреба и о нужности њиховог алиментирања кроз одговарајући систем јавног финансирања. Подмиривање потреба кроз систем друштвеног финансирања изазива бројне ефекте у економској, социјалној и политичкој сфери.

У погледу југословенског модела друштвеног финансирања потребно је нагласити нужност његове даље доградње. Имајући у виду чињеницу да је систем јавних потреба прешироко конципиран неопходно је смањити број потреба које се финансирају из буџета или фондова. Према томе, постојећи буџетски систем финансирања потребно је обогатити елементима тржишне алокације средстава у областима где је то могуће и са становишта интереса друштва и грађана целисход-

23). Устав СРЈ, "Службени лист СРЈ", бр.1/1992.

областима где је то могуће и са становишта интереса друштва и грађана целисходно. Као један од императива, у овој области, истиче се и потреба усаглашавања федералног и републичког законодавства. Само у тим условима могуће је оформити целовит и конзистентан систем друштвеног финансирања који обезбеђује ефикасно задовољавање јавних потреба и који не представља "кочницу" у развоју југословенске привреде.

GOLUBOVIĆ SRĐAN

PUBLIC OR GENERAL SOCIAL NEEDS

- Summary -

Public or general social needs take important place in the structure of human needs. Those are needs the satisfying of which secures normal functioning of state organs, that is those activities the "products" of which appear as object of the general social standard. Goods by which those needs are met are accessible to every member of the social community (classical general needs) or to wider set of users (accepted needs) independent of their ability to pay.

One of the conditions of the adequate meeting public needs is establishing consistent system of social financing. Starting from the concept of public needs in developed market economies, in Yugoslavia at the beginning of 1990's there has begun the process of establishing public needs system which is to be adaptable to market economy conditions.