

*Мр Срђан Голубовић*  
*асистент*

## ЕКСПАНЗИЈА ЈАВНЕ ПОТРОШЊЕ И НЕОПХОДНОСТ ЊЕНОГ ЛИМИТИРАЊА<sup>1</sup>

### Увод

Након велике депресије тридесетих година буџет, поред до тада доминантно фискалне, добија и економско стабилизациону функцију. Период који следи карактерише континуирани раст јавне потрошње, при чему је њен раст био много бржи од раста јавних прихода. Показало се, наиме, да се једном повећани јавни расходи, по правилу, не могу више вратити на првобитни ниво. Раст јавне потрошње државе су у почетку покушавале да покрију повећањем пореза или увођењем нових пореза. Међутим, седамдесетих година раст буџетских дефицита и пореског оптерећења ради његовог финансирања доводи до фискалне ситуације, а задуживање државе на финансијском тржишту доводи до раста каматних стопа и crowding out ефекта. Таква ситуација наметнула је потребу преиспитивања обима и структуре јавне потрошње, а у неким од најразвијенијих земаља света - САД, Француској, Шведској, итд. долази до делимичног напуштања програма државе благостања у циљу смањења одређених категорија јавних расхода (социјална давања, издаци за школство, здравство, војни издаци и сл.). Погоршање финансијске ситуације у овим привредама повећава отпор и сужава могућности за раст јавне потрошње.

Имајући у виду искуства високоразвијених земаља у раду се разматра тенденција континуираног раста јавне потрошње, као и неопходност усклађивања њеног обима са растом јавних прихода. Услед тога, у развијеним тржишним привредама у току је утврђивање граница фискалне експанзије, односно усклађивање раста обима јавне потрошње са реалним, економским и финансијским могућностима.

### 1. Јавна потрошња у развијеним тржишним привредама

Једно од основних обележја савременог друштва је стално присутан тренд повећања обима јавне потрошње. Јавна

---

<sup>1</sup> Прилог је рађен у оквиру пројекта Конституисање Србије као правне државе, подпројекат Привредни систем, чији је носилац Правни факултет у Београду.

потрошња бележи раст не само у апсолутном, већ и у релативном смислу. Почев од тридесетих година овог века повећава се део националног дохотка који је намењен подмиривању јавних потреба. Као што је видљиво из података наведених у Табели бр. 1.1. јавна потрошња у земљама ОЕЦД-а непрестано расте. При томе, овај раст је најизраженији у периоду 1960-1985. год. када долази до знатног повећања учешћа јавне потрошње у расподели националног дохотка. Тако је удео јавне потрошње у расподели националног дохотка у Шведској износио 1960. године 31% док је у 1985. години достигао износ од 67%. Јавна потрошња у САД забележила је раст у периоду 1940-1986. год. од 16,9%. Она је повећала своје учешће у расподели националног дохотка од 18,4% у 1940. год. на 35,3% 1986. год. Од тога, највећи део раста (10,5%) првенствено је изазван растом дела јавне потрошње намењеног трансферима, док је пораст дела јавне потрошње намењеног војним расходима утицао на укупан раст са свега 4,4%. Крајем осамдесетих година у земљама чланицама ОЕЦД-а долази до успоравања темпа раста јавне потрошње. Неопходност редукације обима јавне потрошње била је наглашена у стабилизационим политикама ових земаља у складу са ставовима, тада доминантне школе, економије понуде, што је непосредно утицало на појаву ових процеса (види табелу бр. 1.1.). Почетком деведесетих година у земљама Западне Европе (Француска, Немачка, Италија и Велика Британија) интензитет раста јавне потрошње се знатно смањује. У 1994. години јавна потрошња у овим земљама бележи раст од 0,9% у односу на претходну годину, док је САД и Канади у истој години овај облик финалне потрошње имао негативну стопу раста од -0,8%.<sup>2</sup>

Табела бр. 1.1.

Удео јавне потрошње у расподели националног дохотка у појединим земљама ОЕЦД-а  
- у процентима -

Год.	Франц.	Немачка	Јапан	Шведска	В. Брит.	САД
1880	15	10 <sup>б</sup>	11 <sup>в</sup>	69 <sup>г</sup>	10	8
1929	19	31	19	8 <sup>г</sup>	24	10
1960	35	32	18	31	32	28
1985	52	47	33	65	48	37
1989	49,7	45,1	33,0	67,0	40,9	36,1

Извор: World Bank, 1988. стр. 63, за 1989. годину  
извор података OECD OUTLOOK, бр. 50, децембар 1991, стр. 8.

<sup>2</sup> Economic comision for Europe: Economic Survey of Europe in 1994/1995, United Nations, New York and Geneva, 1995, стр. 33.

- а) Подаци за 1960-1985. односе се на СРН.
- б) 1881.
- в) 1885.
- г) Само потрошња централних органа власти.

До раста јавне потрошње не долази само у развијеним привредама. Напротив, учешће јавне потрошње у расподели националног дохотка повећава се и у неразвијеним земљама. При томе, неопходно је имати у виду да је проценат пораста јавне потрошње у неразвијеним земљама био мањи од процента пораста у индустријски развијеним државама. То нарочито важи за земље са ниским дохотком по главни становника, што је и разумљиво имајући у виду значај и утицај достигнутог нивоа привредног развоја као детерминанте јавне потрошње. Уважавајући бројне разлике које постоје у дефинисању јавне потрошње, она је у просеку у земљама у развоју током 1986. године износила око 27% у односу на 14% у 1960. години<sup>3</sup>. Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година у неразвијеним земљама обим јавне потрошње и даље бележи како апсолутан тако и релативан раст. Просечна стопа раста јавне потрошње у овим земљама 1990. године у односу на претходну годину износила је 2,9%. И поред прокламованог одређења у правцу редукације обима јавне потрошње она је 1990. године достигла просечни ниво од 28,6% националног дохотка ових земаља<sup>4</sup>. У поређењу са искуствима индустријски развијених земаља, земље у развоју ангажују знатно већи део националног дохотка за алиментирање јавних потреба имајући у виду достигнути ниво њиховог привредног развоја.

## 2. Узроци раста јавне потрошње

Као полазна тачка у објашњавању узрока пораста обима јавне потрошње, односно процеса повећања њеног удела у расподели националног дохотка узима се Вагнеров закон о проширењу јавне делатности државе. Реч је о тзв. закону о растућим финансијским потребама државе<sup>5</sup>. У анализи узрока пораста финансијских потреба државе, А. Wagner разликује два подручја државне активности. Прво подручје односи се на

---

<sup>3</sup> D. Lindauer, Government Spending in Developing Countries, The World Bank Research Observer, бр. 1/1992, стр. 63.

<sup>4</sup> World Bank, annual report, 1993, стр. 43.

<sup>5</sup> О значају закона о растућим финансијским потребама видети: З. Јашић, Буџет и привредни развој, Загреб, 1980 стр. 24.

класичне функције државе (одржавање правног поретка и сигурности). Фактори који утичу на проширење класичног поља активности државе су: растућа подела рада, густина насељености и локална концентрација становништва. Друго подручје државне активности представља култура и благостање појединца, под којима се подразумевају потребе за образовањем, здравством, културом, социјалном заштитом, као и подмиривање потреба у области саобраћајне инфраструктуре. Емпиријским истраживањем А. Wagner је утврдио законитост из које проистиче да је раст друштвеног производа праћен изнад пропорционалног пораста државне активности, што утиче на повећање нивоа јавне потрошње. На основу анализе дејства наведених фактора предвиђа се раст јавне потрошње и у будућности.

Међу бројним истраживањима која се баве утврђивањем закономерности у кретању јавне потрошње Ж. Ристић наводи експликацију узрока пораста јавне потрошње Н. Timm-а који разликује две етапе у кретању јавних расхода<sup>6</sup>. Прву фазу, временски одређену до краја 19 века, карактерише апсолутан раст јавне потрошње, док другу фазу, од почетка 20 века, карактерише поред апсолутног и релативан раст. Узроке релативног раста јавне потрошње у односу на национални доходак, Н. Timm види у тешкоћама савладавања временских помака (time lag) у подмиривању потреба у области здравства, образовања и др. Као разлоге преласка са апсолутног на релативан раст јавне потрошње Н. Timm наводи четири временска помака. Тако се природан помак одржава на рангирање по потреба. Наиме, истиче се да се на нижем нивоу привредног развоја предност даје задовољењу индивидуалних (приватних) потреба средствима грађана, да би се у условима виших фаза привредног развоја предност давала потребама које имају карактер јавних, односно чије се алиментирање остварује уз посредовање државе. Дејство природног помака још више појачава системски условљен помак. Дејство системски условљеног time lag-а огледа се у појави да повећана могућност остваривања профита, у условима ниже фазе привредног развоја, доводи најпре до повећања инвестирања, да би се са привредним развојем и повећаним нивоом материјалног богатства повећао и број јавних потреба, уз проширење круга грађана који уживају користи од њиховог алиментирања. На темпо пораста јавне потрошње утиче и институционални помак чије се дејство огледа у прерасподели дохотка и редистрибуцији

---

<sup>6</sup> Ж. Ристић, Фискална економија, Београд, 1990, стр. 227.

економске снаге пореских обвезника, које је изазвано задовољавањем јавних потреба. Као последњи фактор који утиче на кретање јавне потрошње истиче се идеолошки условљен *time lag*, чије се дејство објашњава дугим егзистирањем учења класичне финансијске теорије о непродуктивности државних расхода.

Поред ових схватања, које дају тумачење фактора који утичу на раст обима јавне потрошње, у економској теорији посебна пажња посвећивана је и околностима које изазивају раст јавне потрошње у одређеним фазама привредног и друштвеног развоја. Реч је о тзв. ванредним, кризним појавама као што су ратови и економске кризе које доводе како до апсолутног тако и релативног раста јавне потрошње. Специфичност дејства ових околности је у томе што након окончања ванредних појава обим јавне потрошње се не смањује тј. не враћа се на првобитни ниво. Дејство ових ванредних околности испољава се у облику ефекта померања (*displacement effect*) у кретању јавне потрошње. Након превладавања кризне фазе у привредном и друштвеном развоју долази не само до одржавања постојећег нивоа јавне потрошње, већ и до навикавања пореских обвезника на већи степен фискалне пресије, која, по правилу, прати повећање нивоа јавне потрошње. Дејство ефекта померања на ниво јавне потрошње амерички економиста Р. Samuelson објашњава на следећи начин: "Сваки период изванредног стања - сваки рат, свака привредна депресија - проширује обим државне активности. После сваког таквог ванредног стања, изгледа да се расходи никада више и не враћају на ранији ниво"<sup>7</sup>.

У економској теорији уобичајено је да се узроци перманентног раста јавне потрошње систематизују и деле у две групе<sup>8</sup>. Прву групу чине тзв. привидни узроци међу којима се обично наводе, измене у техници исказивања расхода у буџету; проширење државне територије и повећање броја становништва. Другу групу чине стварни узроци. Реч је о факторима који потичу из економске, политичке и социјалне сфере.

Као узроци који потичу из економске сфере обично се наводе следећи фактори: достигнути ниво друштвеног и привредног развоја, ниво националног дохотка по становнику, промене у економској структури друштва, проширење економске улоге државе, ниво урбанизације, политика

---

<sup>7</sup> Р. Samuelson, Економија, (превод), Загреб, 1992. стр. 161.

<sup>8</sup> Ј. Ловчевић, Институције јавних финансија, Београд, 1991, стр. 43.

расподеле на различите облике финалне потрошње и поремећаји у процесу репродукције. Свакако најзначајнији утицај на раст јавне потрошње има ниво економског развоја и карактер економске улоге државе. Пораст материјалног богатства у друштву, прелази из ниже у вишу фазу привредног развоја, доводи и до повећања производње јавних добара којима се задовољавају јавне потребе. Раст дохотка који прати привредни и друштвени развој доводи до повећања тражње за јавним добрима, што утиче и на раст обима јавне потрошње<sup>9</sup>. У оквиру економских узрока треба нагласити и дејство техничких и технолошких промена које утичу не само на раст тражње за јавним добрима, већ и на повећање понуде јавних добара. Утицај овог фактора посебно је изражен када је у питању онај део јавне потрошње који је намењен подмиривању војних расхода.

На апсолутни и релативни раст јавне потрошње утицај врше и фактори који потичу из политичког окружења као што су: заоштравање спољно-политичких односа и у вези са тима јачање одбрамбене способности земље, постојање социјалних конфликта и сл.<sup>10</sup>. Дејство ових фактора нарочито је изражено када су у питању државе у транзицији или неразвијене привреде где се повећаном јавном потрошњом, изнад реалних економских могућности, настоје сузбити нарасле социјалне тензије. Као узрок пораста јавне потрошње, који се може приписати политичкој сфери, наводи се и процес непрестаног проширења функција држава. Само у периоду 1913-52. године у САД појавило се преко 400 нових јавних функција што се директно одразило и на обим средстава неопходних за нормално функционисање државних служби.

На повећање обима јавне потрошње утичу и фактори који потичу из социјалне сфере, а у оквиру тога повећање броја потреба које се подмирују трансферима у корист грађана. У последњих двадесет година повећање нивоа јавне потрошње првенствено се јавља као резултат повећања износа средстава намењених подмиривању потреба са социјалним садржајем. Тако су, на пример, трансферна давања у корист грађана током 1960. године апсорбовала око 1/4 буџета САД, док је

---

<sup>9</sup> R. Musgrave - P. Musgrave, Public finance in Theorie and Practice, McGraw Hill, NewYork, 1984, стр. 152.

<sup>10</sup> Примера ради, јавни расходи су повећани 1939/40. год. у односу на 1934/35. год. у следећим износима израженим у милионима: у Немачкој са 17.300 DM, у Великој Британији са 790 на 1.408 фунти, а у САД са 4.487 на 9.127 долара. Види: М. Тркља, Узроци и фактори детерминације обима расхода за задовољавање општих и заједничких потреба, "Финансије", бр. 9-10, Београд, 1989, стр. 533.

осамдесетих година на подмиривање социјалних издатака одлазило око 1/2 федералног буџета. У земљама ОЕЦД-а у периоду 1986-1990. године за подмиривање потреба утврђених социјалним програмом ангажовано је између 46% и 66% укупних буџетских средстава<sup>11</sup>.

На раст јавне потрошње врше утицај и фактори демографске природе. Демографска кретања изазивају раст јавне потрошње преко утицаја на тражњу за јавним добрима. Рецимо, висок природни прираштај утиче на повећање потреба за образовањем, као и што се у условима ниског природног прираштаја увећава значај потреба за бригу о старим и немоћним лицима. Ова демографска кретања директно врше утицај на структуру трансферних програма. Поред тога, и миграција становништва има утицаја на обим јавне потрошње, посебно када су у питању потребе које се подмирују на нивоу локалних органа власти.

Одлучујући утицај на раст јавне потрошње имају фактори економске природе, а посебно достигнути ниво економског развоја. Наиме, уколико је друштво на вишем нивоу привредног развоја оно је у могућности да већи део новостворене вредности усмери у правцу подмиривања јавних потреба. Међутим, у анализи узрока раста обима јавне потрошње не треба занемарити и дејство осталих фактора. Шта више, дејство ових фактора, под одређеним условима, може бити и јаче и израженије од дејства фактора који потичу из економског окружења.

### 3. Границе раста јавне потрошње

Горњу границу финалне потрошње у сваком друштву представља обим националног дохотка. Динамика кретања националног дохотка има пресудан утицај како на величину и кретање укупне финалне потрошње, тако и на обим и динамику сваког њеног појединог облика. Изузетно, друштво може више трошити од своје новостворене вредности али по цену погоршања платнобилансне позиције. Имајући то у виду, горња граница раста јавне потрошње одређена је величином националног дохотка и учешћем осталих облика финалне

---

<sup>11</sup> Учешће издатака намењених подмиривању потреба са социјалним садржајем у укупним буџетским расходима у периоду 1986-1990. године износило је у САД 50,0%, Немачкој 59,4%, Француској 66,3%, В. Британији 40,9%, Шведској 61,0%, а у Јапану 52,6%. Наведено према: Ј. Ковач и др, Инфлација и криза, "Институт за финансије и развој", Београд, 1992, стр. 128.

потрошње у расподели новостворене вредности. Уколико се ниво националног дохотка не мења, у том случају, раст појединог облика финалне потрошње нужно прати смањење учешћа осталих облика.

У последњих двадесет година, у готово свим земљама, како развијеним тако и неразвијеним, јавна потрошња је имала висок темпо раста често и изнад реалних, материјалних могућности привреде. Овакав обим јавне потрошње показао се као сметња привредном развоју и као генератор поремећаја у привреди. Као што је већ речено, обим јавне потрошње непримерен нивоу материјалног богатства нужно доводи до дефицитарног финансирања, које, по правилу, уколико се примењује у дужем временском периоду води крупним поремећајима у привреди. Крајем осамдесетих година у САД, В. Британији и другим индустријски развијеним земљама као један од главних узрока поремећаја у привреди, који су се испојили у облику незапослености, ниским стопама економског раста и појави инфлације, означена је преобимна јавна потрошња. У том смислу, као приоритетан задатак стабилизационе политике ових земаља истакнут је захтев за смањење обима јавне потрошње.

Висок ниво јавне потрошње поставио је проблем обезбеђивања средстава неопходних за њено финансирање. Раст јавне потрошње након тридесетих година овога века, а посебно у периоду 1960-1980. године, био је праћен и растом пореских стопа. Растуће учешће државе у расподели националног дохотка инволвирало је висок степен опорезивања, односно велику пореску пресију (види Табелу бр. 1.2.). Раст фискалне пресије био је потребан да би се осигурала довољна средства за све развијенију економску и социјалну услогу државе.

Табела бр. 1.2.

Буџетски приходи у друштвеном производу  
- у процентима-

Година	Немачка	Франц.	Италија	В. Брит.	Шведска
1965.	31,6	35,0	23,6	30,6	35,4
1970.	34,8	40,2	31,1	42,1	40,7
1975.	41,1	41,6	31,8	42,2	41,5
1980.	44,5	45,5	32,2	45,3	44,6
1982.	47,0	43,7	33,7	46,0	50,3
1989.	47,6	53,1	41,5	51,4	56,9

Извор: OECD OUTLOOK, бр. 47, јул, 1990, стр. 15.

У Шведској, која је од свих чланица ОЕЦД-а отишла најдаље у спровођењу концепта државе благостања, јавна



потрошња чинила је 1991. године 67% бруто националног производа, у односу на 41% колико је износио просек у ОЕЦД-у, док су државни приходи, који углавном потичу од пореза, износили 60% GNP-а Шведске, према 38% колико је износио просек у ОЕЦД-у<sup>12</sup>. Чак и у условима тако високе пореске пресије, средства прибављена на тај начин нису била довољна за финансирање јавне потрошње. Државе су прибегавале дефицитарном финансирању јавне потрошње путем јавног зајма или у виду кредита одобреног од стране Централне банке. Као што је већ речено, коришћење јавног дуга као инструмента финансирања државне потрошње изазива притисак на тржишту капитала, а такође погоршава и платнобилансну позицију. У случају покрића буџетског дефицита, изазваног прекомерним трошењем државе, емисијом новца долази до пораста количине новца у оптицају и покретања спирале инфлације тражње и инфлације трошкова. Поред негативних економских последица, вишедеценијски тренд повећања јавне потрошње и њено финансирање емисијом јавних зајмова, односно позајмљивањем државе од централне банке смањује могућност контроле од стране парламента и јавног мњења. На тај начин, институције које су, иначе, овлашћене и дужне да воде рачуна о стварању и расподели друштвеног производа немају могућност спречавања прекорачења лимита утврђених у буџету<sup>13</sup>.

Јавна потрошња може да расте до одређеног нивоа који не представља сметњу привредном расту дате земље<sup>14</sup>. Наиме, све до момента до којег се фискално оптерећење, терет јавног дуга и монетарна експанзија не манифестује као фактор ометања привредног развоја, јавна потрошња може да бележи раст. Након тога, преласком ове границе намеће се као нужност кресање обима јавне потрошње и њено уподобљавање реалним, материјалним могућностима.

### Закључак

Стални притисак на повећање обима и проширење структуре јавних потреба изнуђивао је предимензионарање

---

<sup>12</sup> R. Bahl - J. Martinez, State and Local Government Finance, Journal of Political Economy, бр. 6/1992, стр. 169.

<sup>13</sup> М. Петровић, Доминирајуће теме и дилеме на подручју фискалних финансија, Финансије, бр. 1-2, 1996, стр. 21.

<sup>14</sup> Д. Ролер, Границе раста јавних расхода - неки аспекти, "Финанцијска пракса", Загреб, бр. 4-5/1988, стр. 202.

расхода јавне потрошње, који су све до осамдесетих година увећавали независно од материјалних могућности националних привреда. Овај процес још више је појачан аутономношћу и нефлексибилношћу расхода јавне потрошње, чиме је у први план постављено питање обезбеђивања средстава неопходних за њихово финансирање. Нарушавање компатибилног односа између стопе раста фискалног капацитета и фискалног оптерећења водило је стварању високих хрничних буџетских дефицита и њиховог финансирања емисијом јавних зајмова и/или примарном емисијом.

Инсистирање на утврђивању граница раста јавне потрошње, у савременим условима, представља кључно опередељење развијених тржишних привреда. У прилог томе, говори чињеница да несразмеран раст обима јавне потрошње смањује акумулативну и репродуктивну способност привреде, а домену економске стабилности представља извор поремећаја у привреди. У том смислу, последњих година предузимају се мере које треба да смање фискалну пресију и прилагоде обима јавне потрошње реалним економским и финансијским могућностима.

Mr Srđan Golubović  
Assistent à la Faculté de Droit à Niš

## **EXPANSION DE LA DEPENSE PUBLIQUE ET LA NECESSITE DE SA LIMITATION**

### Résumé

Une des caractéristiques fondamentales de la société moderne est la tendance toujours présente de l'augmentation de l'emploi de la dépense publique. La croissance de la dépense publique a été surtout exprimée au cours des années soixantes de ce siècle au moment où le concept de l'Etat d'aisance resort au premier plan, dont le segment essentiel présente l'augmentation du chiffre des besoins financés du budget de l'Etat. La croissance absolue et relative toujours présente de la dépense publique, malgré l'augmentation de la pression fiscale, a amené aux déficits budgétaires chroniques et aux endettements de l'Etat. C'est pourquoi l'insistance à la détermination des limites de la croissance de la dépense publique, dans des conditions d'aujourd'hui, présente une orientation clé des pays développés du marché libre. Au profit de cette orientation parle le fait que la croissance disproportionnée de l'emploi de la dépense publique diminue la capacité accumulative et reproductive de l'économie, et dans le domaine de la stabilité économique, présente la source des perturbations économiques. De ce point de vue il est compréhensible que dans la politique économique des pays industrialisés, les mesures devant diminuer cette pression fiscale, reçoivent de plus en plus de l'importance et adaptent l'emploi de la dépense publique aux possibilités économiques et financières réelles.