

# MESTO BUDŽETA U JAVNIM FINANSIJAMA SRBIJE<sup>522</sup>

## **Sažetak:**

Javne finansije predstavljaju jedan od najvažnijih segmenata ekonomije jedne države. Njihova uloga i značaj se ogledaju u neposrednom uvećanju (ili smanjenju) ekonomskog potencijala određenog društva, u zavisnosti od načina upravljanja materijalnim sredstvima prikupljenim posredstvom politike javnih finansija. Budžet, kao najvažniji instrument javnih finansija, predstavlja najbolji indikator pomoću koga se neposredno može izvršiti uvid u obim materijalnih sredstava, kao i njihovu efikasnu i pravičnu raspodjelu ekonomskim subjektima, korisnicima tih sredstava, kroz javne prihode i javne rashode, odnosno njihov odnos.

U radu će biti izvršen uvid koji su to neophodni uslovi, kako bi se postigla puna ekonomska efikasnost jednog društva, iskoristili svi ekonomski potencijali, a koji se odnose na područje javnih finansija. Vidjećemo da, pored niza ekonomskih činilaca koji moraju biti zadovoljeni, postoji i niz političkih preduslova koji se nikako ne smiju posmatrati odvojeno od ekonomskih. Svako odvajanje političkih i ekonomskih faktora vodi, u najmanju ruku, pogrešnim rezultatima. Središnje mjesto u analizi će zauzeti institucija budžeta, kao jednog od najmjerodavnijih pokazatelja uspješnosti ekonomske politike, ali i centra, uslovno rečeno, „sudara“ političkih i ekonomskih funkcija i djelatnosti države.

**Ključne riječi:** javne finansije, budžet, ekonomska politika, ekonomske funkcije države, savremena država, ekonomija

---

521 Asistent, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.  
e-mail: marko.tmusic@fpn.bg.ac.rs

522 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije. Tekst primljen 11. februara 2011. godine.

## UVOD

Dilema koja sve više zaokuplja pažnju, kako naučnu tako i laičku, jeste domet i uloga savremene države u regulisanju unutrašnjih političko – ekonomskih odnosa. Ovaj problem nije samo karakteristika savremenog doba, iako sve više dobija na intenzitetu, već korijeni sežu daleko u prošlost. Mnoge teorije su pokušale da „razriješe“ ovu dilemu, i da postave aksiomatske postavke na kojima će počivati država, ali su i one bile rezultat sopstvenog vremena i političko – ekonomskih okolnosti, te kao takve, nisu bile nezamenjive. U okviru političko – ekonomskih teorija posebno se ističu merkantilizam, liberalizam, državni intervencionizam. Osnivači i zagovornici ovih teorijskih pogleda su pokušali da povuku demarkacionu liniju između države i ekonomije, ali bezuspješno. Okolnosti su nametale sasvim druga, često ad hoc rešenja. Ono što je najbitnije napomenuti na ovom mjestu, jeste da nijedna od navedenih teorija nije isključivala državu iz ekonomskih tokova, već su posmatrali državu kao sastavni i, u većoj ili manjoj mjeri (u zavisnosti od teorijskog opredjeljenja), neraskidivi dio efikasnog upravljanja ekonomijom.

Savremenost i evolutivni razvoj države karakteriše usložnjavanje i porast broja funkcija koje država obavlja kako bi zadovoljila potrebe pojedinca koje se, takođe, usložnjavaju. Svakako se funkcije kao što su pravne (sudstvo, tužilaštvo), političke (djelatnosti organa javne uprave i lokalne samouprave), bezbjedonosne (spoljašnja i unutrašnja bezbjednost) posmatraju kao „neraskidivo tkivo“ svake države. Međutim, najvažnije funkcije, posmatrano iz savremenog ugla, jesu ekonomske funkcije države, koje upravo predstavljaju središnju tačku ranije pomenute dileme. Naime, značaj i uloga ekonomskih funkcija rastu sa porastom uticaja i uloge savremene države u regulisanju svakodnevnog života pojedinaca, tj. građana te države. Potrebe pojedinca koje spadaju u domen državne ingerencije se nazivaju javne potrebe. Među njima posebno mjesto zauzimaju potrebe za obrazovanjem, socijalnom i zdravstvenom sigurnošću, zaposlenošću, itd. Dakle, javne potrebe se svode na funkcije i djelatnosti države. Treba napomenuti da se evolutivni put javnih potreba i savremene države „preklapa“, tj. evolucija savremene države predstavlja rezultat evolucije javnih potreba pojedinaca, što je samo po sebi neminovnost. Država je direktno odgovorna za obezbjeđivanje dobara koja su neophodna za zadovoljenje javnih potreba pojedinaca. Takva dobra, koja obezbjeđuje država, nazivaju se javna dobra. Da bi država mogla da zadovolji svaku potrebu pojedinca, tj. da obezbijedi javna dobra, ona mora da raspolaže materijalnim sredstvima neophodnim za realizaciju tih dobara. Prikupljanje, upravljanje i raspodjelu tih materijalnih sredstava izučava naučna disciplina, koja se naziva javne finansije.

## JAVNE FINANSIJE I BUDŽET – ULOGA I ZNAČAJ

Značaj javnih finansija se ogleda u činjenici da one predstavljaju „krvotok“, u ekonomskom smislu, određenog društva. Potporu ovakvom „organskom“ pristupu nalazimo u samoj definiciji ovog pojma. Postoji mnoštvo definicija javnih finansija. Jedan od osnivača teorije o javnim finansijama, Ričard Masgrejv, smatra da postoji „čitav niz problema vezanih za pitanja prihoda i rashoda države“, koje naziva javnim finansijama i dodaje „...Iako javna privreda obuhvata tokove novca prihoda i rashoda, osnovni problemi nisu predmet finansija. Oni se ne odnose na novac, likvidnost, ili tržište kapitala. To su, pre svega, problemi alokacije sredstava, raspodele dohotka, zaposlenosti, stabilnosti, nivoa cena i rasta. Prema tome, moramo smatrati da je naš zadatak istraživanje principa javne privrede ili onih vidova ekonomske politike koji se javljaju u poslovanju javnog budžeta.“ (Masgrejv, 1973:3). Ova definicija je za naše razmatranje veoma značajna, jer otvara nekoliko značajnih opservacija. Prvo, vidimo da se javne finansije bave razmatranjem ne samo ekonomskih kretanja koja se neposredno odnose na novac i kretanje novca, već nam skreće pažnju i na posrednu, ali ne i manje značajnu ulogu finansija u kreiranju politike zaposlenosti, efikasne raspodjele dohotka i stabilizaciji nivoa cijena. Međutim, od posebnog interesa za naš rad jeste akcentiranje važnosti uspostavljanja principa ekonomske politike čija se uspješnost mjeri budžetom. Raznovrsnosti u definisanju javnih finansija doprinio je i prof. dr Božidar Raičević, koji definiše javne finansije na sledeći način: „Kao naučna disciplina, javne finansije izučavaju finansijsku delatnost države i drugih javnopravnih tela i organa kojima su na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa poverene određene funkcije prikupljanja i trošenja materijalnih sredstava radi ostvarivanja opštekorisnih ciljeva. Dakle, javne finansije su najuže povezane sa postojanjem države i posebno sa postojanjem novca“ (B. Raičević, 2005:5). Nemoguće je uspješno se baviti razmatranjem savremene države, ukoliko je ne posmatramo u cjelini ekonomskih procesa i tokova. Bitan doprinos ovoj analizi nalazimo upravo u rasvjetljavanju odnosa države i javnih finansija. Prof. dr Sreten Sokić daje neophodan osvrt ovom problemu kada konstatuje da su se javne finansije nametnule kao „jedno od najznačajnijih područja ekonomije i ekonomske politike, razvoja i strateških „oblika“ društvenih angažovanja, bez mnogo demokratskog „talasanja“ (S. Sokić, 2007:319). Iz navedenih definicija možemo zaključiti da su javne finansije pratile istorijski evolutivni put države do svoje savremenosti i da su bile direktna „poluga“ koja je doprinijela njenom razvoju. Stoga, nauka o javnim finansijama treba da doprinese uspostavljanju onih ekonomskih principa koji će omogućiti uspješno i efikasno vođenje javne privrede.

Kao što smo ranije pomenuli, savremena država obavlja mnoštvo funkcija, koje se svode na uspostavljanje političke, ekonomske, vojne i dr. stabilnosti. Da bi mogla da efikasno i uspješno da obavlja svaku od svojstvenih joj funkcija, država mora da obrazuje neophodan državni institucionalni aparat i normativni okvir za svaku od navedenih funkcija. U vršenju političkih funkcija se posebno ističu organi javne uprave i lokalne samouprave, zatim u očuvanju teritorijalnog integriteta i suvereniteta savremena država se služi vojnim aparatom, itd. Međutim, od posebnog interesa za nas jesu ekonomske funkcije savremene države, u čijem vršenju možemo primijetiti, slobodno rekavši, istorijsku povezanost političke i ekonomske sfere svake države. Nameće se mnoštvo ekonomskih funkcija savremene države, ali se ipak kao najvažnije izdvajaju sledeće: obezbeđivanje uslova za što veći priliv investicija, zatim odgovarajuća socijalna politika (politika zapošljavanja, socijalno – zdravstvene zaštite, i sl.) i odgovarajuća poreska politika, koja utiče na redistribuciju dohotka u korist siromašnijeg sloja stanovništva kroz uticaj na potrošnju (S.Sokić, 2007:313). Usložnjavanje je sve veći broj, kako političkih, tako i ekonomskih funkcija dovodi do mijenjanja uloge države u kreiranju ekonomskih procesa. Država postaje sve značajniji i nezaobilazni akter u realizaciji ekonomskih ciljeva. Jedan od teoretičara koji se bavio ovim pitanjem, Frensis Fukujama, smatra, u svom djelu „Građenje države“, da savremena država treba, pored postojećih, da stvara i niz novih institucija, kako bi što uspješnije mogla da realizuje sve funkcije. Ta svojevrсна nova institucionalna nadogradnja doprinosi jačanju uloge savremene države.

Institucionalni okvir, koji se sastoji kako od samih institucija tako i od normativnih, tj. zakonskih okvira koji regulišu rad ovih institucija, a koji se direktno stara o ekonomskim funkcijama savremene države, jeste javni sektor. Javni sektor se sastoji kako od organa političke vlasti, tako i od podorgana koji se nalaze u službi vlasti, ali koji su neposredno zaduženi za realizaciju ekonomskih funkcija države. Značaj javnog sektora se ogleda u tome što je njegovo postojanje bitno za političku u ekonomsku koordinaciju upravljanja materijalnim sredstvima prikupljenim posredstvom javnih finansija. Najvažnija institucija koja se „stara“ o efikasnom upravljanju materijalnim sredstvima svake države, jeste budžet. Budžet predstavlja, kada je riječ o javnim finansijama, središnje mjesto u političko – ekonomskim odnosima svake države, odnosno u aktima političke vlasti, sa jedne strane, i zahtjevima, tj. javnim potrebama pojedinaca, građana te države, sa druge strane.

Kao i kod javnih finansija, postoji veliki broj definicija budžeta. Međutim, razlike su zanemarljive. Možemo reći da budžet predstavlja finansijski plan javnih prihoda i javnih rashoda za određeni period koji najčešće traje godinu dana. Imajući u vidu da se odnosi da finansiranje javnog sektora, on je i najvažniji finansijski dokument države, jer se njime raspolaze onim materijalnim sredstvima

kojima se direktno finansiraju djelatnosti države. Razmatrajući funkcije budžeta, prije svega pravnu i političku, vidimo da je to zakon (sa određenim pravima i obavezama), koga donosi predstavničko tijelo, najčešće parlament (skupština). Pored ovih funkcija, posebno se ističe ekonomska funkcija budžeta, koja naglašava veoma značajnu funkciju budžeta u efikasnoj alokaciji materijalnih sredstava, kao i njihovoj pravilnoj redistribuciji kroz javne prihode, ali i javne rashode. Stabilizaciona funkcija budžeta je, takođe, od velikog značaja, jer polazi od odnosa javnih prihoda i javnih rashoda. Ukoliko javni prihodi nadmašuju javne rashode, tada imamo budžetski suficit. Ukoliko javni rashodi prevazilaze javne prihode, onda je riječ o budžetskom deficitu. I jedna i druga situacija predstavljaju razloge za zabrinutost, dok postoje ona klasična shvatanja o nužnosti budžetske ravnoteže, dakle o jednakosti obima javnih prihoda sa javnim rashodima. Međutim, budžetska ravnoteža danas, u većini savremenih država, predstavlja, tako da kažemo, idealno – tipski model. Pored navedenih funkcija budžeta, postoje još i planska funkcija (najčešće se donosi u tekućoj godini, a predviđen je za narednu godinu), zatim finansijska funkcija budžeta, koja govori o odnosu javnih prihoda i javnih rashoda i traženju budžetske ravnoteže, kao i kontrolna funkcija budžeta, koja se sastoji u kontroli predstavničkog tijela nad izvršnom vlašću u pogledu izvršenja budžeta.

Značaj budžeta u svakoj državi, kao što možemo vidjeti, se ogleda u uspostavljanju zakonskog okvira, koji se sastoji od veoma precizno uspostavljenih pravila prikupljanja materijalnih sredstava, kroz politiku javnih prihoda, njihovim efikasnim upravljanjem, tj. efikasnom alokacijom, kao i nadgledanjem da li se ta sredstva troše kako je budžetom predviđeno, odnosno kontroliše se izvršavanje budžeta. Evidentno je da budžet predstavlja nezaobilaznu finansijsku instituciju svake savremene države, a njegova funkcija se ogleda, kako je i Masgrejv primijetio u: 1. obezbjeđenju usklađivanja u alokaciji sredstava, 2. obezbjeđenju usklađivanja u raspodjeli prihoda i imovine i 3. obezbjeđenja ekonomske stabilnosti (Masgrejv, 1973:5). Vidimo, dakle, da se posredstvom budžeta direktno utiče na ekonomske aktivnosti svih postojećih subjekata. Zbog ove činjenice, efikasnost, ekonomska racionalnost i ravnomjerna (pravična) raspodjela se nameću kao ključni principi koji moraju regulisati izvršenje budžeta.

Nauka o javnim finansijama, posebno onaj njen dio koji se odnosi na budžet, dali su svojevrstan doprinos u uspostavljanju neophodnih principa na kojima će počivati realizacija budžeta. Na ovaj način se direktno doprinosi stabilnosti ekonomskog poretka. Ti principi (načela) su, kao i definicije, raznovrsni, ali se može izdvojiti njih nekoliko, za koje se smatra da su, ipak, nezaobilazni. To su: 1. načelo budžetskog jedinstva (svi javni prihodi i javni rashodi određene zajednice moraju biti prikazani u jednom budžetu), 2. načelo potpunosti, ili univerzalnosti (svi javni prihodi i svi javni rashodi moraju biti prikazani u

budžetu – metoda bruto budžeta i metoda neto budžeta), 3. načelo tačnosti i realnosti (težnja da se javni prihodi i javni rashodi u budžetu prikažu što realnije), 4. načelo budžetske ravnoteže (uravnoteženost javnih rashoda sa javnim приходima), 5. načelo specijalizacije (težnja da se precizira tačna namjena trošenja sredstava iz budžeta na osnovu određene specifikacije), 6. načelo trajanja (podrazumijeva vremenski period za koji se budžet donosi), 7. načelo jasnoće (podrazumijeva grupisanje svih prihoda prema izvorima i svih rashoda prema namjeni) i 8. načelo javnosti (izlaganje budžeta na uvid javnosti putem sredstava informisanja). (B. Raičević, 2005:321) Na osnovu navedenih načela, jasno je da je nauka o javnim finansijama uspostavila okvir veoma jasnih i preciznih pravila koja, ukoliko ih se izvršioc budžeta pridržavaju, omogućavaju efikasnu, pravičnu i racionalnu realizaciju budžeta. Međutim, ovo nije prvi slučaj u nauci gdje se teorija i praksa razilaze. Važnost budžeta, kao finansijskog dokumenta sa zakonskom snagom, je, možemo reći, višedimenzionalna. Budžet je zakon koji se donosi u skupštini. Kao takav, predmet je razmatranja političkih predstavnika, širokog spektra stručne profilisanosti, ali i šire naučne javnosti. Međutim, odluku o donošenju, izvršenju i kontroli budžeta donose isključivo politički predstavnici. Specifikum budžeta jeste upravo „preklapanje“ dvije najvažnije društvene sfere – ekonomije i politike. U zavisnosti od odnosa ove dvije sfere, zavisni i realizacija budžeta, odnosno sprovođenje i realizacija određenih ciljeva ekonomske politike. Nije nepoznata činjenica o težnji za dominacijom jedne od ovih sfera nad drugom. Najčešće je riječ o dominaciji politike nad ekonomijom, gdje se ekonomski programi koriste za realizaciju određenih političkih ciljeva i često imaju manipulativni karakter. Poznavaoocima ekonomskih prilika, kao i naučnoj javnosti je sasvim jasno da se ekonomija rukovodi veoma preciznim i jasnim konsideracijama i stavovima, precizno definisanim ekonomskim zakonima koji ne ostavljaju prostora za moguću „zloupotrebu“. Međutim, ipak se nalazi put do tog određenog „vakuuma“ u političko – ekonomskim odnosima, kada se ekonomski zakoni ne poštuju, zaobilaze. Kao posledica ovakvog, isključivo neekonomskog razmišljanja i djelovanja, javljaju se negativni ekonomski pokazatelji. Društvo ekonomski stagnira, a što u savremenom dobu ubrzanog ekonomskog razvoja znači zaostalost, nerazvijenost i, najvažnije od svega, nazađovanje u odnosu na ostale zemlje. Sa aspekta ekonomske nauke, svako društvo je veoma segmentirano, što podrazumijeva da postoje mnoge sfere unutar ekonomije određenog društva, za koje je nauka o ekonomiji utvrdila ekonomske zakonitosti koje uređuju svaku od njih, a sve u cilju postizanja pune ekonomske efikasnosti i stabilizacije. Nauka o javnim finansijama, kao jedna od najznačajnijih ekonomskih disciplina, rešenje za stabilizaciju, najprije fiskalne sfere, našla je u formiranju institucije budžeta. Gore navedena budžetska načela su nastala upravo kao rezultat težnje za vođenjem odgovorne fiskalne politike. Odgovorna

fiskalna politika je preduslov za povećanje nivoa ekonomske efikasnosti, što podrazumijeva iskorišćavanje svih raspoloživih ekonomskih potencijala. Takođe, posmatrano u cjelini demokratskih procesa i odnosa, odgovorna fiskalna politika je nužan i neophodan uslov za uspostavljanje fiskalnog decentralizma, kao jednog od glavnih principa ekonomske demokratije. Na osnovu navedenog, fiskalni decentralizam svakako treba da bude jedan od najvažnijih principa na kojima će počivati budžet i budžetski sistem Srbije. U narednom dijelu teksta razmotrićemo neke najvažnije aspekte budžetskog sistema Srbije, posmatrano iz ugla fiskalnog (de)centralizma.

### **BUDŽETSKI SISTEM U REPUBLICI SRBIJI – FISKALNI (DE)CENTRALIZAM?**

Jedan od glavnih ciljeva, ujedno i najteži problem sa kojim se suočava fiskalna politika svake savremene države, pa i Republike Srbije, jeste najprije postizanje budžetske ravnoteže, a zatim i njeno održavanje. Stoga, glavni princip fiskalne politike treba da bude fiskalna odgovornost i disciplina. Novi Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu Republike Srbije upravo kao jedan od glavnih principa uvodi i pojam fiskalne odgovornosti. Neophodnost ovog pravnog poduhvata se ogleda u tome što fiskalna politika u velikoj mjeri utiče na privredna kretanja, ali i svojim odlukama, donesenim od strane organa vlasti, utiče i na javne prihode, primanja, izdatke i javne rashode, kao i na akumulaciju javne imovine. Zbog navedenog, uspostavljanje principa fiskalne odgovornosti predstavlja veoma značajan doprinos u cilju normiranja i regulisanja principa kojima će se rukovoditi kreatori ekonomske politike, u sferi javnih finansija. Odgovorno fiskalno upravljanje definisano je kroz nekoliko principa: posebno se ističu principi pravičnosti (koji podrazumijeva da se u obzir uzme uticaj fiskalne politike na sadašnje, ali i na buduće generacije) i princip odgovornosti (upravljanje javnom imovinom i obavezama, prirodnim resursima i fiskalnim rizicima, treba da se sprovodi u pravcu održavanja fiskalne stabilnosti i održivosti), kao i princip stabilnosti (sprovođenje fiskalne politike ne treba da proizvede nagle promjene u kretanjima makroekonomskih i fiskalnih indikatora). Pored ovih principa, u Zakonu su navedeni još i principi odgovornosti Vlade Narodnoj skupštini, odnosno skupštini lokalne vlasti u sprovođenju i izvršenju fisklane politike, kao i princip transparentnosti koji podrazumijeva jasno definisane zadatke i odgovornosti državnih organa u vezi sa upravljanjem fiskalnom politikom. Akcenat se stavlja na obezbjeđivanje ažurnih finansijskih i nefinansijskih informacija koje se tiču upravljanja fiskalnom politikom. Poseban doprinos ovog zakona se ogleda u formiranju organa koji treba da prati sprovođenje fiskalne politike, a to je Fiskalni savjet. Nesumnjivo je da se velika pažnja posvetila u uspostavljanju kriterijuma neophodnih za izbor članova ovog tijela. U prvom planu su, naravno,

naučno – akademska dostignuća u oblasti makroekonomije, fiskalne politike i javnih finansija, kao i neophodno radno iskustvo u okviru ovih oblasti, kao dopunski kriterij. Međutim, predlaganje članova Fiskalnog savjeta otvara prostor za polemiku. Naime, predsjednika savjeta predlaže predsjednik Republike, potpredsjednika savjeta predlaže ministar, a guverner Narodne banke predlaže jednog člana. Nameće se pitanje profesionalne, ali i političke samostalnosti ovog organa u vršenju svoje osnovne djelatnosti. Takođe, iz navedenih funkcija i zadataka Fiskalnog savjeta može se zaključiti da je suštinska djelatnost ovog tijela praćenje realizacije fiskalne politike, procjena osnovnih fiskalnih rizika i vjerovatnoće da li će Vlada ispuniti svoje fiskalne ciljeve u budućnosti, kao i formiranje mišljenja o nacrtu Izveštaja o fiskalnoj strategiji (ranije Memorandum) i dostavljanje analize Narodnoj skupštini na usvajanje o revidiranom Izveštaju o fiskalnoj strategiji, predlogu zakona o budžetu Republike Srbije, zatim analize o završnom računu budžeta, itd. Na osnovu navedenog, nameće se zaključak da je suštinska funkcija ovog tijela supervizorska (kontrolna), ali bez mogućnosti da značajnije utiče na sprovođenje odluka koje se tiču realizacije fiskalne politike. Narodna skupština i Vlada i dalje imaju najznačajniju ulogu u kreaciji i sprovođenju fiskalne politike, što ostavlja otvorenim problem političko – ekonomskog odnosa.

Kada analiziramo jedan ekonomski sistem sa aspekta finansijske samostalnosti, formiranju naših zaključaka umnogome može doprinijeti analiza budžetskog sistema. Struktura budžetskog sistema Republike Srbije uređena je Zakonom o budžetskom sistemu. U ovom zakonu stoji da budžetski sistem u Republici Srbiji čine: budžet republike, budžeti lokalnih vlasti i finansijski planovi za obavezno socijalno osiguranje – Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje i Nacionalna služba za zapošljavanje. (čl. 3, st. 1) Ovdje se ubraja, takođe, i budžet autonomnih pokrajina, kao dio budžetskog sistema Republike Srbije. Bitno je napomenuti da je budžetski sistem Republike Srbije „piramidalnog“ karaktera sa budžetom republike na vrhu. Dakle, postavlja se pitanje kriterijuma na osnovu kojih se vrši raspodjela materijalnih sredstava iz budžeta republike autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama. Naime, poznato je da se materijalna sredstva prikupljaju na svim nivoima vlasti, putem politike javnih prihoda i da se „slivaju“ u jedan budžet – budžet republike. Ovakav način prikupljanja materijalnih sredstava svoju teorijsku potporu nalazi u jednom od najvažnijih budžetskih načela – načelu budžetskog jedinstva. Međutim, postavlja se pitanje na koji način se vrši raspodjela materijalnih sredstava budžetskim korisnicima? Koji su to odlučujući kriterijumi na osnovu kojih se određuje obim materijalnih sredstava?

Važna stavka u ovom zakonu jeste sistem konsolidovanog računa trezora koji predstavlja objedinjeni račun sredstava konsolidovanih računa trezora Republike Srbije i trezora lokalne vlasti, preko kojeg se vrše plaćanja između



korisnika budžetskih sredstava, sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i drugih korisnika budžetskih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora, sa jedne strane, i subjekata koji nisu uključeni u ovaj sistem, sa druge strane, obračunavaju se međubankarska plaćanja i vodi se kod Narodne banke Srbije. Institucija trezora, kao ključnog elementa u izvršenju budžeta, jeste upravljanje finansijskim sredstvima države u cilju „planiranja maksimalnog stepena likvidnosti i praćenje novčanih tokova i tokova prihodovanja i plaćanja.“ (B.Raičević, M. Radičić, 2008:242) Dakle, što se tiče normativnog okvira budžeta, mora se priznati da su ispunjeni svi uslovi koji teže budžetskom uravnoteženju, kao i da se vodi računa o ekonomskoj stabilnosti građana. U nauci o javnim finansijama je poznato da je jedan od najznačajnijih vidova prikupljanja materijalnih sredstava javnih prihoda upravo porez. Sredstva prikupljena putem poreza predstavljaju najznačajniju stavku i u budžetu. Stoga, građani kao poreski obveznici snose najveći poreski teret. Međutim, budžetom je predviđeno da se ispoštuju i oni najznačajniji poreski principi, odnosno načela, a posebno ekonomski – ekonomska stabilnost i efikasnost građana se ne smije ugrožavati. Ali, ne treba zanemariti ni probleme koji se javljaju kada su stavke koje se odnose na finansiranje lokalnih zajednica u pitanju.

Najbolji način da se ocijeni demokratičnost jednog političkog sistema, sa aspekta ekonomije, jeste analiza obima materijalnih sredstava lokalnih samouprava. Rezultat ove analize može ponuditi sasvim pouzdanu osnovu da se određeni politički sistem okarakteriše kao centralistički, odnosno decentralistički. S obzirom da govorimo o javnim finansijama, prevashodno mislimo na finansijski (fiskalni) (de)centralizam. Naime, budžetom je predviđeno da se lokalne samouprave finansiraju shodno broju stanovnika, veličini teritorije, predviđenim potrebama i projektima, i sl. Dakle, utvrđeni su kriteriji na osnovu kojih se vrši raspodjela materijalnih sredstava. Pored ovog priliva materijalnih sredstava, lokalne zajednice se finansiraju još i iz izvornih prihoda – svih aktivnosti koje su proistekle direktno iz angažmana organa te zajednice: razni administrativni poslovi i administrativne takse, razne komunalne takse, itd. U zavisnosti od tog odnosa, možemo govoriti o stepenu demokratičnosti određenog političkog sistema.

Finansijska samostalnost lokalnih zajednica je *conditio sine qua non* da bi se jedan politički sistem mogao označiti kao demokratski. Sa aspekta javnih finansija mislimo na fiskalnu samostalnost (decentralizaciju). Međutim, teško je uspostaviti neke opšte principe fiskalne decentralizacije koji bi se mogli primijeniti za svaki politički sistem, jer svaki posjeduje neke posebnosti. Ipak se ne smije zaobići činjenica da se uspostavljanje fiskalne decentralizacije nameće kao uslov makroekonomske stabilnosti tog poretka. Iz navedenog, veoma je jasno da se ipak moraju uspostaviti neka pravila koja će regulisati odnos javnih finansija centra i lokalnih zajednica. Kao osnovni princip fiskalne decentralizacije, ističe se veoma

jasno i precizno definisana politika javnih finansija centra i lokalnih zajednica, u smislu pripadnosti javnih prihoda. Zatim, neophodno je utvrditi stepen autonomije koju lokalna zajednica treba da ima u raspolaganju javnim prihodima koji su nastali kao proizvod sopstvenog angažmana, odnosno na teritoriji te lokalne samouprave. U tom pravcu treba definisati visinu poreza koja će biti primjenljiva samo na lokalnom nivou, jer bi se sa tim prihodima finansirala lokalna zajednica. Na ovaj način, sredstva prikupljena od ovih (lokalnih) poreza pokrivala bi potrebe lokalne zajednice. (B. Raičević, M. Radičić, 2008:263) Međutim, ovdje se otvara prostor za manipulisanje sopstvenim prihodima, jer ne smijemo zaboraviti da se sva sredstva prikupljena na lokalnom nivou „sele“ u državni budžet i onda se, na osnovu ranije pomenutih kriterija, raspodjeljuju lokalnim vlastima. Postoji opasnost da vlasti lokalne zajednice ne prijave stvarnu visinu sopstvenih prihoda, ili da lokalna vlast bude nezainteresovana za prikazivanje tih sredstava.

## ZAKLJUČAK

Možemo vidjeti da uspostavljanje fiskalne decentralizacije predstavlja „dvosmjerni“ proces i da podjednako zavisi kako od organa vlasti na lokalnom nivou, tako i na državnom nivou. Pored navedenih poteškoća u odnosima centralne i lokalne vlasti, ipak su državni organi nosioci promjena, kako političkih tako i ekonomskih koje treba da se odraze i na nivo lokalnih zajednica. Ukoliko se obim materijalnih sredstava, upućenim lokalnim zajednicama, određuje na osnovu političkih kriterija, a pritom se u potpunosti zanemaruju ekonomske zakonitosti, dolaziće do jačanja razlika između „centra i periferije“ u pogledu ekonomske razvijenosti i stabilnosti. Ovakva situacija može da ima i negativne demografske posledice. Ostaje evidentna činjenica da, bez obzira o kojoj političkoj instanci je riječ, fiskalna decentralizacija treba da predstavlja imperativ ekonomske politike u Srbiji, ukoliko želimo da se uključimo u, najprije regionalne, a potom i globalne političko – ekonomske tokove, kao aktivan učesnik, a ne kao pasivan posmatrač.

## LITERATURA

- Raičević B., *Javne finansije*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2005.
- Raičević B., Radičić M., *Javne finansije – teorija i praksa*, Data status, Beograd, 2008.
- Musgrave R., *Teorija javnih finansija*, Naučna knjiga, Beograd, 1973.
- Sokić S., *Srbija u procesima kapitala*, Zavet, Beograd, 2007.
- Sokić S., *Kapital u ekonomiji tranzicije*, Zavet, Beograd, 2005.

Stiglic. Dž., *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, 2004.

Vigvari A., Raičević B., Brnjas Z., *Osnove teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava*, Prometej, Novi Sad, 2003.

---

**Marko Tmušić**

## POSITION OF THE BUDGET IN PUBLIC FINANCES OF SERBIA

### **Summary:**

Public finances are one of the most important segments of state's economy. Their role and importance reflect in immediate increase (or reduction) of economic potentials of certain society, depending on the manner of management over material assets collected by the policy of public finances. Budget, as the most important instrument of public finances, is the best indicator by which one can have a direct insight into the volume of material assets as well as into their efficient and fair distribution among economic subjects, beneficiaries of these assets, through public revenues and public expenses, i.e. their relation.

The paper shall present necessary conditions for achieving full economic efficiency of a society, usage of all economic potentials pertaining to the field of public finances. We shall see that, apart the set of economic factors which have to be met, there is a set of political prerequisites which in no way must be observed separately from the economic ones. Every division of political and economic factors at least leads to incorrect results. The focal position in the analysis shall be occupied by the institution of budget, as one of the most transparent indicators of success of economic policy, but also the centre of, so to say, „clash“ of political and economic functions and activity of the state.

**Key words:** public finances, budget, economic policy, economic functions of state, contemporary state, economy