

**Др Марина Димитријевић,\***  
Редовни професор Правног факултета  
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
doi:10.5937/zrpfni1881103D

UDK: 336.1/5  
Раd примљен: 20.09.2018.  
Раd прихваћен: 24.10.2018.

## **РЕЛЕВАНТНА ОБЕЛЕЖЈА САВРЕМЕНОГ ЈАВНОГ ФИНАНСИРАЊА\***

**Апстракт:** За новац који порески обвезници на име својих пореских обавеза (обавеза по основу јавних прихода) издвајају за државну „касу“ потребно је обезбедити вредност (value for money) у виду одговарајућег обима и квалитета јавних добара и јавних услуга. У таквом захтеву проналази се основа здравог финансијског управљања у јавном сектору, као и формирања поверења јавног мњења у јавно финансирање, које би требало да карактеришу одговорност и транспарентност у коришћењу јавних средстава и адекватни резултати у обављању јавних послова. Аутор у раду заступа став да развијени систем контроле прикупљања и трошења државног новца има велики утицај на доношење исправних одлука у вези са будућим усмеравањем средстава из буџета, што ће се адекватно одразити на очување општеприхваћених вредности у једном друштву и, истовремено, смањити ризик проневера, превара и ненаменског трошења јавних средстава. Наведено је од фундаменталне важности јер се, у савременим условима, обезбеђење квалитетног процеса јавног финансирања и реализација одабраних јавних политика и њихових циљева сусрећу са пуно изазова. Наиме, посредством буџета врши се прерасподела и трошење великог дела националног дохотка данашњих држава, те су све израженија настојања реформисања улоге државе у друштву и привреди у смислу да се опсег јавног сектора смањи и ограничи постојећи ниво јавне потрошње. Потпуни ефекти таквих предузетих реформских подухвата биће видљиви и мерљиви тек у

\* marina@prafak.ni.ac.rs

\*\* Раd је саопштен на међународној научној конференцији „Право пред изазовима савременог доба“, која је одржана 13. и 14. априла 2018. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

Раd је резултат истраживања у оквиру пројекта „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који спроводи Правни факултет у Нишу, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

*наредном периоду. Неспорно је, стога, отворено и чека поуздан одговор и питање како ће се они одразити на достигнути ниво друштвеног развоја.*

**Кључне речи:** *јавне потребе, јавни сектор, јавно финансирање, јавна средства, јавне политике, друштвене вредности, савремено доба.*

## 1. Увод

Огромна потрошња јавног сектора се, у стручним круговима, често означава као један од покретача кризних поремећаја у данашњим економијама. У околностима нагомилавања буџетских дефицита и раста јавног дуга одговорно вођење фискалне политике (*fiscal policy*), тј. политике јавних прихода и јавних расхода добија статус приоритетне активности влада бројних земаља. Достизање вишег нивоа делотворности, боља организација и функционисање јавног сектора, као и потреба да његово финансирање мање „кошта“ грађане и привредне субјекте (обвезнике јавних прихода), сада су већ недвосмислено манифестовани захтеви у јавном мњењу. Укупну фискалну позицију држава потребно је побољшати а то неизоставно, поред економског раста, подразумева рационализацију постојећег јавног трошења и преиспитивање величине јавног сектора. Ширење јавне потрошње има своје границе а фискална одрживост у дужем року одредница је којој већина држава, суочена са кризом у сфери јавног финансирања, тежи.

Буџет представља „огледало“ јавних финансија једне земље. Велики износи јавних средстава прикупљају се у буџету. Преко њиховог опредељивања за финансирање конкретних јавних добара и јавних услуга исказују се приоритети развоја друштва. Тиме се, неспорно, пружа и финансијска потпора очувању друштвених вредности, тј. штити држава и њени интереси у разним областима друштвеног живота. Потенцијалне промене у процесу јавног финансирања, сходно томе, треба да буду пажљиво и детаљно осмишљене и предузете. Данашње јавно финансирање, општепозната је чињеница, реализује се у контексту који подразумева много веће захтеве и стандарде у односу на јавно финансирање у неким ранијим временима.

Релевантна обележја савременог јавног финансирања предмет су интересовања аутора овог рада. У циљу њиховог адекватног препознавања, најпре су разматрана актуелна усмерења у области управљања финансијском делатношћу државе. Потом је, у делу који следи, обрађена проблематика постизања друштвеног оптимума у коришћењу јавних средстава и

реализацији одабраних јавних политика а указано је и на неке основне аспекте промена, које су одвијају, у процесу јавног финансирања. Посебна пажња је, у завршном делу рада, посвећена буџетским програмима као фундаменталној категорији савременог јавног финансирања. Буџетски програми су механизам за мобилизацију јавног новца у одређене сврхе и тиме својеврсни инструменти у функцији реализације јавних политика и очувања друштвених вредности.

## **2. Актуелна усмерења у области управљања финансијском делатношћу државе**

*Управљање јавним финансијама*, односно управљање државном финансијском делатношћу сложен је процес. Значење термина управљање финансијама државе у савременим условима доживљава преображај у смислу проширивања свог опсега са уско дефинисаног државног буџета на све аспекте управљања јавним ресурсима, тј. обухвата прикупљање јавних прихода, њихову расподелу и трошење за одређене намене у виду јавних расхода, као и управљање јавним инвестицијама, јавним дугом и фискалним ризицима. Уз то, домен управљања јавним финансијама проширује се са уско дефинисаног буџета централног нивоа власти и на буџете субцентралних нивоа власти и шире схваћен укупан јавни сектор, укључујући јавна предузећа и јавно-приватна партнерства.

Неколико је фундаменталних циљева које треба достићи јачањем процеса управљања јавним финансијама (Fritz, Sweet, Verhoeven, 2014: 8): *достизање вишег нивоа укупне фискалне дисциплине* – буџет би требало да буде у складу са реалним макроекономским оквиром и одрживим фискалним програмом; *остваривање боље алокативне ефикасности или стратешке приоритизације* – алокација ресурса треба бити сагласна државним приоритетима како би се максимизирало друштвено благостање; *побољшање оперативне (техничке) ефикасности* – јавни ресурси треба да буду ефикасно коришћени у намене за које су алоцирани, без расипања и губитака. У принципу, систем јавног финансирања (буџетирања) треба да поседује способност квалитетног обављања три главне функције (Diamond, 2002: 3): осигурање контроле јавних издатака тако да они буду конзистентни са законом о буџету; стабилизација економије ефикасним прилагођавањем фискалних агрегата; промовисање ефикасног пружања јавних услуга.

Успешно управљање финансијском делатношћу државе (финансијском привредом) нужно подразумева и поглед у прошлост, односно уважавање поука и лекција из претходних кризних периода (Schick, 2013: 19). Оне су усмерења за ублажавање (избегавање) будућих фискалних шокова.

Потребно је нагласити да кључни значај за одолевање кризама у лошим временима има понашање влада у добрим временима. Такође је битно објективно оценити да ли држава (јавни сектор) функционише унутар својих финансијских могућности. Поред тога, важно је уважити и фискалне ризике које су владе преузеле с обзиром на то да ризици који су преузети, када је економија била у добром стању, доспевају на наплату у време када економија слаби.

Перманентно је финансирање јавног сектора изложено захтевима буџетских корисника за већом јавном потрошњом него што то дозвољава економска база опорезивања. Врло је изражен и притисак да се настави са финансирањем постојећих недовољно ефикасних програма јавне потрошње, иако се други – новији програми процењују као адекватнији. Не ретко се запоставља тј. ставља по страни и чињеница да је новац, прикупљен у буџету, заправо новац обвезника јавних прихода који би, на одговарајући начин и уз остваривање потребних резултата, требало да троше корисници буџетских средстава. У овом процесу трошења буџетског новца потребно је да постоји интегрална веза буџетских прихода и буџетских расхода. Приходна и расходна страна финансијске привреде државе не смеју бити обликоване засебно (саме за себе) без уважавања актуелних (измењених) друштвено-економских и политичких прилика. Кориснике средстава из буџета, који су у својим захтевима за буџетским средствима неретко нереални значајно је стално подсећати на околност да потреба за изградом и усвајањем закона о буџету у парламенту сигурно не би постојала када би укупна вредност буџета могла да расте тако да задовољи све њихове захтеве.

Наиме, потрошња буџетских средстава треба да се одвија уз поштовање јасно дефинисаних критеријума и мерила и присуство завидног нивоа фискалне дисциплине. Истовремено, сагледавање различитих алтернатива коришћења државног новца и правилно утврђивање приоритета нужно је довести у везу са рационалним трошењем јавних средстава и одговорношћу буџетских извршилаца за остваривање планираних буџетских задатака, а све у намери очувања и унапређења постојећег нивоа развоја друштва, као и спречавања исцрпљивања лимитираних финансијских ресурса. Неопходно је јавна добра и јавне услуге обезбеђивати на трошковно ефикасан начин уз вођење рачуна о њиховом обиму и квалитету. Нарочито је при томе потребно избегавати оно смањење јавних расхода које би за последицу могло да има веће друштвене штете од друштвених користи. Постоји могућност да одређени видови смањења јавне потрошње доведу до смањења квалитета услуга које пружа јавни сектор или до смањења њиховог обима испод оптималног нивоа. Примера ради, смањење броја

запослених и реалног нивоа зарада у јавном здравству може да доведе до одласка најспособнијих кадрова у иностранство и у приватни сектор, а тиме и до смањења квалитета здравствених услуга, као и до преваљивања дела трошкова на кориснике ових услуга; смањење квалитета услуга у јавном образовању, које може да настане због недовољног броја наставника, неодговарајућих зарада, неадекватног улагања у њихово професионално усавршавање и у модерну опрему, може трајно да смањи конкурентску способност земље; смањење броја полицајаца може да утиче на смањење безбедности, а у истом смеру могу да делују и смањење реалних зарада полицајаца и њихова лоша техничка опремљеност; смањење броја запослених у пореским органима или значајније смањење реалне вредности зарада које примају може да доведе до њиховог мањег залагања у раду и раста сиве економије; смањење субвенција за пољопривреду може да има за последицу пад пољопривредне производње и смањење извоза. Из наведених примера не следи закључак да уштеде новца у разним областима јавног сектора нису могуће нити да нису потребне. Напротив, важно је да су оне промишљено одабране и да се исто тако спроводе (Arsić, 2009: 81).

Рационализација јавних издатака у својој суштини подразумева јасне стратешке циљеве и приоритете фискалне политике, смањење средстава унутар буџетских програма ради њихове ефикасније употребе и јачање организационе структуре и управљачких способности буџетских извршилаца на свим нивоима. У ограничавању прекомерне државне потрошње и њене неправилне структуре тежи се пронаћи један од модалитета остваривања позитивног дејства на перформансе и динамику привредног раста, односно општи прогрес у друштву. Реално је, како искуство потврђује, очекивање да обим и интензитет овог дејства не буде истоветан у свим земљама услед постојања спектра различитих социјалних, културолошких и географских прилика (Tanzi, Schuknecht, 2000: 161–164). Њима треба додати и политичке прилике. Коалиционе владе су, најчешће, мање погодне за обезбеђивање потребног нивоа рационализације у области јавне потрошње и, посебно, у реализацији фискалних рестрикција (ограничења), као незаобилазног предуслова за макроекономску стабилизацију (Madžar, 2008: 13). Стога се све више показује нужним постављање решавања кризе јавних финансија унутар ширег оквира предузимања мера економско-политичке природе, као и ремоделирања постојеће релације законодавне и извршне власти.

### **3. Друштвени оптимум у коришћењу јавних средстава и одабране јавне политике**

Формирана политичка воља у држави налази свој одраз у државном буџету. Кроз буџет се, на особени начин, огледају активности које у ограниченом временском периоду (најчешће периоду од годину дана) држава намерава да предузима у разним областима друштва. У скупштинској расправи о предлогу закона о буџету, а потом и кроз усвајање закона о буџету долазе до изражаја схватања и ставови политичких странака о кључним потребама и проблемима (начинима њиховог решавања) у актуелним околностима. Јавно финансирање (буџетирање), заправо, показује шта извршна власт (уз подршку законодавне власти) намерава да ради са државном „благајном“, на који начин је осмислила да троши јавни новац и за које намене, тј. да ли ће и у којој мери та потрошња бити контролисана.

Основни захтев који се поставља пред савремене буџетске системе тиче се проналажења друштвеног оптимума у коришћењу јавних средстава, односно заштите јавних средстава од незаконитог, нерационалног или нецелисходног трошења. Тиме се стварају претпоставке за успешну имплементацију одабраних јавних политика и очување вредности у друштву. Савремена држава, поред традиционалних (класичних) функција и задатака (успостављање правног поретка, очување спољне и унутрашње безбедности), обавља и бројне функције и задатке у области јавног образовања, јавне здравствене заштите, социјалног старања и другим областима (нпр. субвенционисање пољопривреде, изградња инфраструктуре, подстицање научних истраживања). Добро усклађене и у јавности широко прихваћене јавне политике имају капацитет да резултирају остваривањем економског и друштвеног развоја. У овом смислу показатељ ефикасности у јавном сектору (ефикасност представља максимизирање користи и мери се односом искоришћених ресурса и резултата) посебно је погодан за побољшање управљања јавним политикама, повећање одговорности и доношење квалитетнијих одлука кроз пружање повратних информација о оствареним резултатима. Активности и мере, које се предузимају у циљу подизања ефикасности јавног сектора, најчешће су засноване на: посматрању јавних организација као функционалних јединица и раздвајању функција креирања конкретне јавне политике од надзора над њом и пружања конкретних јавних услуга; увођењу конкуренције у јавни сектор, непосредно или путем квазитржишних механизма, у сврху унапређења ефикасности и избора корисника јавне услуге; наглашеној употреби система мотивисања за рад запослених у јавном сектору (Hagen, Sitten, 2006: 1–24).

Интересантно је указати да се унапређење коришћења јавних средстава, а ради реализације одабраних јавних политика, постиже формулисањем нових начела, значајнијом улогом буџетских институција и одговорним ангажовањем креатора буџетског процеса, са основном намером да се држава учини штедљивом. Саме буџетске институције утичу на фискалне резултате јер одређују „правила игре“ међу буџетским корисницима са различитим подстицајима (интересима) за придржавање фискалне дисциплине у обављању њихових сопствених функција (Вајо, 2006: 19).

Расподела буџетских средстава има пуно аспеката и управо зато је конфликтни потенцијал у буџетској области огроман. У етапи припреме и доношења закона о буџету, али и прописа који уређују јавне приходе и неким од њих одређују намену, битно је „уградити“ *оријентацију на учинке* и ефикасност употребе јавних средстава. Такође, у буџетској процедури треба избегавати успостављене рутине. Системска рационалност у јавној потрошњи пожељан је циљ, чија реализација подразумева адекватну подршку у виду одговарајуће структуре кредибилних и по процедурама препознатљивих институција. Битни су и владавина права и „здравље“ целог процеса јавног финансирања.

Ради објективности треба истаћи да се често, приликом одлучивања о буџетским ставкама, мање или више скривено од „очију“ јавности, јављају снажни процеси лобирања, бирократизације па и, много пута, нелојалне конкуренције међу корисницима буџетских средстава. Из тог разлога на министарство финансија, као ресорно у сфери јавног финансирања, пада велики терет обезбеђивања и развијања високе стручне експертизе и стварања специфичних вештина у побољшању односа међу учесницима буџетског процеса и самим буџетским корисницима. Вештина заобилажења неуралгичних, конфликтима прожетих подручја, вештина избегавања конфликта у осетљивим областима које се не дају заобићи, као и вештина релативизовања и смиривања конфликта у ситуацијама у којима они ипак избију, по својој природи, кључне су очекиване вештине министарства финансија у процесу расподеле унапред одређених (фиксираних) јавних ресурса (Маџар, 2008: 53–54).

Да би се остварио друштвени оптимум у коришћењу јавних средстава и имплементирале одабране јавне политике, незаобилазно је постојање компетентног буџетског сектора министарства финансија као „оперативног центра“, из кога треба на одговарајући начин руководити буџетским системом и унапређивати га, односно централно надзирати буџетске секторе (службе) ресорних министарстава и осталих буџетских корисника. У ову сврху, буџетски сектори министарства финансија, у

већини земаља, користе специјализована софтверска решења. Посредством специјализованих софтверских алата у великој се мери аутоматизује и олакшава координација података великог броја учесника у буџетском процесу, али и омогућава складиштење и праћење релевантних индикатора и статистика, упоредна анализа различитих буџетских корисника, као и истих корисника током времена.

Кређибилни оквир за пројектовање буџетских расхода за финансирање постојећих јавних политика кључни је предуслов за успешно средњорочно буџетирање (финансирање). Средњорочни буџетски оквир обухвата главна питања која се односе на одређивање основне јавне политике, планирање нових јавних политика, као и повезивање годишњег буџета са проблематиком вишегодишњег финансирања. Продужавањем буџетског хоризонта са једне на неколико наредних година намерава се постићи већа стабилност и предвидивост фискалне политике и ефикасније трошење јавних средстава у средњем року. Важно је и постојање квантификованих средњорочних секторских планова и/или средњорочне стратегије развоја, како би се адекватно спровела приоритизација јавних расхода. У извесном смислу, средњорочни буџетски оквир остварује ефекат дисциплиновања доносиоца одлука. Пре давања сагласности на нову јавну политику треба озбиљније узети у обзир евентуалну могућност потенцијалног великог повећања трошкова те политике током времена. Значајно је избегавати оне нове јавне политике које би могле да доведу до неодрживог стања у фискалној области (Фискални савет Републике Србије, 2014: 14; Министарство финансија Републике Србије, 2015: 12).

#### **4. Промене у процесу јавног финансирања**

У многим земљама „кључ“ за решавање одређеног дела испољених проблема у процесу јавног финансирања покушава се пронаћи у успостављању и јачању тзв. фискалне одговорности, као и у добро осмишљеном преласку са линијског (инкременталног) на програмски буџет.

##### ***4.1. Успостављање и јачање фискалне одговорности***

Појам *фискална одговорност* опире се једнозначном дефинисању јер у себи укључује низ елемената финансијског, политичког и (све више) правног карактера. Са финансијског становишта, фискална одговорност подразумева обавезу да се донесе промишљени план јавних прихода и јавних расхода (буџет), као и обавезу да се он стриктно извршава у функцији друштвеног (економског) развоја и очувања умереног јавног дуга, односно његовог постепеног смањења, као и умањења буџетског дефицита. Са

политичког становишта, фискална одговорност јесте одговорност владе према парламенту и јавности за такво управљање јавним финансијама које неће водити прекомерном убирању средстава од грађана и привреде, као ни њиховом непримереном трошењу. Са правног становишта, фискална одговорност омогућава утврђивање прекршајне, материјалне и кривичне одговорности оних државних службеника и органа који су своја овлашћења за управљање средствима из буџета употребили мимо законских норми и подзаконских аката. Неспорно, постојањем високог нивоа фискалне одговорности потврђује се компетентност управљача државним пословима (Ćulibrk, 2011: 950).

У кризним временима је нарочито битно са што мањом пореском пресијом подмиривати јавне потребе. Стога се константни циљ управљања јавним сектором и огледа у истраживању могућности да се смање јавни издаци, тј. трошењем алоцираних буџетских средстава постигну што бољи учинци. При томе треба истаћи да је мерење учинака у јавном сектору сложен и захтеван технички процес (задатак) често праћен код корисника средстава из буџета, изостанком мотива да се минимизирају трошкови како би укупан ефекат јавне потрошње био друштвено оптималан у датим околностима. Субјекти буџетске потрошње најчешће нису расположени и спремни да следе захтеве штедљивости и рационалности (Анђелковић, 2009: 113). Упркос томе, јасно прописана одговорност у домену управљања јавним расходима и служи да се одржи контрола над јавном потрошњом и осигура распоређивање средстава на одређене намене у складу са приоритетима владе. Питање фискалне одговорности се, уосталом, и покреће у намери да се добије одговор у вези са начинима трошења буџетских средстава, односно резултатима који су тиме постигнути.

#### **4.2. Од линијског ка програмском буџету**

Промене у моделу јавног финансирања треба да омогуће да оно данас, као и у будућности, буде здраво и одрживо.

*Линијско финансирање* представља традиционални модел јавног финансирања. Буџети бројних држава у свету су, временски прилично дуго, имали облик (формат) линијског буџета. *Линијски буџет* (буџет по линијским ставкама) представља припрему буџета на бази улазних елемената и то обично на основу детаљне класификације расхода. Наиме, расходи су унутар буџета класификовани према организацијском и економском циљу расхода – тзв. линијска ставка. Овај облик буџета повезује финансијска средства са оним што ће се набављати (улазни елементи – параметри) – нпр. колико ће новчаних средстава бити потрошено на зараде, возила,

комуналије, зграде итд., али не објашњава како ће се (на који начин) сваком од ставки постићи (различити) резултати. Дакле, изражена је једностраност у наглашавању *input*-а, тј. трошкова а мало се води рачуна о резултатима буџетске потрошње у виду остваривања појединих циљева буџетске политике.

Будући да је фокусиран на краткорочну доделу средстава, не изненађује околност да линијски буџет тиме ствара простор за занемаривање дугорочних стратешких циљева развоја друштва, као и да ограничава могућност ефикасног управљања јавним средствима. Овакав традиционални систем буџетског и финансијског управљања, са обележјима „слепог“ придржавања правила и процедуре и детаљне централне контроле *input*-а, није у најбољој функцији очувања и даљег развијања друштвених вредности. Ова констатација произилази из чињенице да линијски буџет пружа информације о уложеним средствима, али не и о ефектима трошења тих средстава, о томе да ли су постигнути потребни резултати и остварени планирани друштвени циљеви, да ли је утрошено више средстава за одређене намене него што је било потребно. Наведено може бити препрека правовременој анализи испољених проблема одабраних јавних политика.

Стога је потпуно исправан захтев да јавни издаци буду чвршће повезани са оним што ће се њима постићи. Јасно треба раздвојити трошкове постојећих јавних политика од трошкова нових програма (активности, пројеката) које влада, у виду редефинисаних актуелних или нових јавних политика, жели да спроводи. Другим речима, потребно је знати колико ће новца бити утрошено на сваки од (излазних) резултата (*outputs*) који треба да користе друштву (грађанима). Тиме би се анулирала суштинска замерка „на рачун“ линијског буџета која се тиче његове слабе употребивости приликом утврђивања приоритетних јавних расхода, односно формата буџета који не може да помогне да се адекватно одреде приоритети у јавној потрошњи и донесу квалитетне буџетске одлуке.

Решење се проналази у напреднијем моделу јавног финансирања – *програмском финансирању*. Оно је резултат мењања принципа на којима треба базирати финансирање јавног сектора и у складу је са развојем државних институција, политичке зрелости и демократских процеса у друштву. Квалитетном имплементацијом програмског финансирања показује се спремност и способност носилаца (субјеката) буџетске политике да остваре ефикаснију расподелу лимитираних буџетских средстава и, на прави начин, штите јавни интерес и друштвене вредности.

Дисагрегацијом функционалне класификације јавних (буџетских) расхода по појединачним програмима (програмским активностима и пројектима) линијски буџет постаје програмски. Програмска структура буџета омогућава да се информације о активностима буџетских корисника систематизују на униформан начин. Постојање квалитетне програмске основе буџетирања подразумева промене у следећим елементима: 1) било који постојећи програм мора да буде постављен у шири контекст стратешког буџетског планирања; 2) такво стратешко планирање требало би укључити у средњорочни буџетски оквир, што подразумева поновно дефинисање и побољшање постојећих програмских структура; 3) треба увести нови систем одговорности и буџетских подстицаја (Diamond, 2006: 17).

Израда програмског буџета заправо „преводи“ релевантне стратегије и законске надлежности буџетских корисника у одговарајуће циљеве и резултате, а преко њих и у јавне расходе. Састоји се од најмање три фазе: 1) *фаза планирања* – у овој фази утврђује се листа приоритета а затим се дефинишу циљеви које треба дугорочно остварити; 2) *фаза програмирања* – одређују се активности (пројекти) и врши њихово груписање у програме на основу којих ће циљеви бити реализовани; 3) *фаза буџетирања* – расположива финансијска средства распоређују се у складу са дефинисаним програмима.

Програмски буџет карактеришу следећа обележја: расходи се одређују према уже дефинисаним надлежностима буџетских корисника; намена и начин трошења буџетских средстава уређени су преко буџетских програма, као носиоца трошкова; фокус је на учинку, резултатима и ефектима утрошених буџетских средстава; транспарентнији је и разумљивији за грађане – кориснике јавних услуга; примењен је менаџерски приступ у управљању буџетским финансијама у јавној управи (Kabok, 2016: 120).

Из напред наведених обележја произилазе предности програмског финансирања: најкориснији је модел јавног финансирања када исходе треба повезати са расположивим средствима; модел је јавног финансирања који потенцира импликације одабраних (примењених) јавних политика; дозвољава да се буџет посматра у целини и да се различити конкурентски захтеви буџетских корисника сагледају истовремено; влади и јавном мњењу омогућава једноставније формирање мишљења о алокацији буџетских средстава (Анђелковић, 2010: 63).

Несумњиво, програмско финансирање доприноси *фискалној транспарентности*, која подразумева отвореност у погледу циљева фискалне политике, формулисања и примене буџета.

У савременој литератури захтев за транспарентношћу буџета истиче се као изразито значајан за достизање квалитетног процеса јавног финансирања. Овај захтев се даље разлаже на специфичне захтеве, тако да је могуће разликовати *четири димензије транспарентности*. Прва димензија састоји се у броју докумената кроз које се нуди и пружа одређена количина информација. Друга димензија огледа се у могућности независног проверавања података који се нуде у буџетским документима. Трећа димензија своди се на обавезу избегавања произвољног и намерно нејасног језика, као и на обавезу да се подаци уреде у складу са важећим и општеприхваћеним рачуноводственим стандардима. Четврта димензија испољава се у обавези да се за све податке дају јасна и потпуна објашњења и да се експлицитно и јасно износе претпоставке на којима се буџет заснива (Von Hagen, 2007: 31).

### **5. Буџетски програми – инструменти у функцији реализације јавних политика и очувања друштвених вредности**

У условима примене програмског буџета својим значајем се истиче категорија *буџетских програма*, на које се врши алоцирање активности и трошкова ради остварења одређеног стратешког циља у пракси. То тражи и промене у природи буџетског извештавања – извештавање по врстама расхода (издатака) и организацијским јединицама постаје секундарно, а извештавање по програмима и субјектима који су носиоци програма (буџетским корисницима) постаје примарно. Функционисање буџетских корисника првенствено се исказује по конкретним програмима (активностима, пројектима) што коначно њихово постојање и трошкове које узрокују доводи у везу са оним што раде (са реализованим активностима и пројектима). Ови трошкови се, дакле, не подразумевају сами по себи за разлику од линијског буџета, где се трошкови функционисања планирају и подразумевају без обзира на реализоване програме и произведене ефекте.

Програмско финансирање, по својој природи, значи постојање конкретних програма за које су у буџету одвојене одређене суме новца. Оно и представља планирање, одобравање и извршавање расхода у смислу програма. Самим програмима се групишу расходи за сврхе одређене јавне политике. Ефикасна расподела средстава оствариће се уколико влада има способност да буџетска средства усмери на основу постављених приоритета и ефективности програма. Таква расподела обухвата и преусмеравање средстава са старих на нове приоритете или са мање продуктивних на продуктивније активности, а све сагласно циљевима владе (Димитријевић, 2016: 112).

Усмеравање средстава се, у амбијенту програмског финансирања, врши на решавање јасно идентификованих проблема у друштву, чиме је креаторима владине (државне) политике омогућено успостављање адекватнијег односа између тражених ресурса, стратегија, програма (програмских активности и пројеката) и резултата у конкретној области, финансираној из буџета. Тиме су створене могућности за достизање веће нето друштвене користи буџетских програма, као и за очување општеприхваћених вредности у разним сферама друштвеног живота.

Планирање, односно очекивање резултата и праћење свега што је, у претходним периодима, остварено са одобреним и искоришћеним средствима, налази се у средишту програмског модела јавног финансирања (Тешановић, Костић, Панић, 2011: 315). И заиста, јавне политике у разним областима друштва „осликавају“ се у програмском буџету јер се трошкови директно везују за спровођење програма, програмских активности и пројеката којима се саме јавне политике и остварују (Ђулић, Павловић, Драшковић, 2015: 7). Праћење јавних политика континуирани је процес прикупљања и анализирања информација у току имплементације дате јавне политике, са фокусом на њене резултате, а у циљу упоређивања квалитета реализације дате политике наспрам постављених циљева (Žarković Rakić, Aleksić Mirić, Marić, Lazarević, Miletić, 2014: 16). У овом смислу посматрано, неспорна је тврдња да се програмским финансирањем омогућава боља приоритизација јавних издатака (Robinson, 2013: 1) и чини сложенијом одговорност носилаца јавних политика, између осталог, и за очување друштвених вредности.

## **6. Закључак**

Јавно финансирање у конкретној земљи у непосредној је вези са карактером државног уређења, степеном централизације државе, улогом државних органа у извршавању одређених државних функција, тј. својеврсни је одраз њеног постојећег друштвено-економског и политичког амбијента.

Кључни захтев, у савременим условима, је да политика управљања јавним новцем, као једна од најзначајнијих политика на националном нивоу, буде тако формулисана и имплементирана да цело друштво има користи од јавних средстава, на начин да се осигура што бржи економски, социјални, политички и општи културни напредак, односно очувају и даље развијају друштвене вредности. Ради тога је неопходно перманентно унапређивати поступке надзора над прикупљањем и употребом јавних средстава у одређеном обиму и за конкретне намене, како би се обезбедила фискална дисциплина и што квалитетније ангажовање средстава из буџета у

правцу реализације стратешких приоритета у развоју државе и друштва. Фискална дисциплина, фискална одговорност, фискална транспарентност и оријентација на учинке трошења државног новца, позитивна су обележја процеса јавног финансирања у којима се може препознати гаранција квалитетног управљања јавним финансијама.

### Литература/References

Анђелковић, М. (2010). *Буџетско право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.

Анђелковић, М. (2009). Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. LIII. 109–123.

Arsić, M. (2009). Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora. *Kvartalni monitor*. 17. 76–83.

Важо, А. (2006). *Прораčунски систем – орнамент или средство управљања државним финансијама*. Загреб: Институт за јавне финансије.

Von Hagen, J. (2007). Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. In A. Shah (Ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions* (pp. 27–51). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Diamond, J. (2006). Budget System Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda. *IMF Occasional Paper*. No 245. 1–118.

Diamond, J. (2002). The Micro Basis of Budget System Reform: The Case of Transitional Economies. *IMF Working Paper*. WP/02/105. 1–31.

Димитријевић, М. (2016). Комплексност промена у домену управљања јавним расходима. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 72(LV). 105–122.

Ђулић, М., Павловић, В., Драшковић, В. (2015). *Евалуација и мониторинг планиране буџетске потрошње на програмској основи за ЈЛС са територије АП Војводина за 2015. годину*. Београд.

Žarković Rakić, J., Aleksić Mirić, A., Marić, S., Lazarević, M., Miletić, J. (2014). *Приручник за праћење и евалуацију политике реформе јавне управе*. Београд: Фондација за развој економске науке, Центар за европске политике.

Kabok, J. (2016). Komparativna analiza linijskog i programskog budžetiranja na primeru visokog obrazovanja u Republici Srbiji. *Megatrend revija*. 1(13). 117–130.

Madžar, Lj. (2008). *Mehanizmi za mobilizaciju i alternative alokacije javnih sredstava*. Studija br. 1. Beograd: Ministarstvo finansija.

Министарство финансија Републике Србије (2015). *Програм реформе управљања јавним финансијама 2016–2020*.

Robinson, M. (2013). *Program Classifications for Performance – Based Budgeting: How to Structure Budget to Enable the Use of Evidence*. Washington: Independent Evaluation Group, International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank.

Schick, A. (2013). Lessons from the crisis. *OECD Journal on Budgeting*. 8(12). 1–29.

Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century*. Cambridge University Press.

Тешановић, Б., Костић, Р., Панић, Д. (2011). Програмски буџет и менаџмент јавним финансијама. *Војно дело*. 314–328.

Ćulibrk, M. (2011). Fiskalna odgovornost. *Pravni život*. 10(LX). 949–964.

Фискални савет Републике Србије (2014). *Буџетски процес у Републици Србији: Недостаци и препоруке*.

Fritz, V., Sweet, S., Verhoeven, M. (2014). Strengthening Public Financial Management – Exploring Drivers and Effects. *Policy Research Working Paper 7084*. World Bank Group. Governance Global Practice Group. 1–53.

Hagen, K., Sitten, N. (2006). *Public Sector Reform and Economic Success: Nordic lessons to be learnt?*. The Centre for European and Asian Studies at Norwegian School of Management, Oslo, Report prepared for 20th IPSA World Congress Explaining Institutional Changes in Public Administrations: (RC27) Structure and Organisation of Government. 1–24.

**Marina Dimitrijević, LL.D.**

*Full Professor, Faculty of Law*

*University of Niš*

## **RELEVANT FEATURES OF CONTEMPORARY PUBLIC FINANCING**

### **Summary**

*The area of financing public needs is very complex. At the same time, in the modern age, it faces many challenges and it is exposed to numerous changes. They are reflected in both minor and permanent changes in the system of public revenues and public expenditures, as well as in more extensive and more comprehensive reform activities in the public finance sphere. Innovation of ideas on the concept of functioning and financing of the public sector, as well as the implementation of such ideas, in the first decades of the 21st century, are present in many countries. Through the improvement of institutions and procedures in the budget process, with significant fiscal transparency, an enviable level of fiscal discipline should be achieved, accompanied by lower macroeconomic costs. Also, it is necessary to devise the most efficient modalities of obtaining and spending public funds and to regulate them in a proper manner in order to contribute to the preservation of social values, solving the problem of high public spending and huge public expenditures. All of the above, as well as the establishment of fiscal responsibility and “sharpened” awareness in the direction of promoting better performance in the management of public affairs and the implementation of selected public policies, are desirable relevant features of contemporary public financing. Their full goal is worth the especial attention and it is realistic to expect that the “path” to such a goal is not at all easy.*

**Keywords:** *public needs, public sector, public funding, public funds, public policies, social values, contemporary times.*