

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ СА ПРИВРЕМЕНИМ
СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ПОЈАМ И СТРУКТУРА ЈАВНИХ РАСХОДА У
САВРЕМЕНИМ ДРЖАВАМА**

(мастер рад)

Ментор:

Проф. др Сузана Димић

Студент:

Јована Ђорђевић

Број индекса: 442/2024

Косовска Митровица, 2026.

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ СА ПРИВРЕМЕНИМ
СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ПОЈАМ И СТРУКТУРА ЈАВНИХ РАСХОДА У
САВРЕМЕНИМ ДРЖАВАМА**

(мастер рад)

Ментор:

Проф. др Сузана Димић

Студент:

Јована Ђорђевић

Број индекса: 442/2024

Косовска Митровица, 2026.

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
1. ТЕОРИЈСКА ОСНОВА ЈАВНИХ РАСХОДА	3
1.1. Расходи - појам.....	3
1.2. Јавни расходи.....	4
1.3. Сврха јавних расхода	6
1.4. Управљање јавним расходима.....	7
1.5. Теорија јавних расхода	8
1.5.1. Класична теорија јавних расхода.....	9
1.5.2. Савремена теорија јавних расхода.....	10
1.6. Извори финансирања јавних расхода.....	13
II ДЕО.....	15
2. АНАЛИЗА ЈАВНИХ РАСХОДА.....	15
2.1. Начела јавних расхода	15
2.1.1. Начело општег интереса.....	18
2.1.2. Начело штедње јавних средстава	20
2.1.3. Начело умерености и пропорционалности.....	22
2.2. Класификација јавних расхода	24
2.2.1. Критеријуми за класификацију и расподелу јавних расхода.....	25
2.2.2. Преглед јавних расхода по стандардима ММФ	28
2.2.3. Класификација јавних расхода по стандардима ОЕЦД.....	30
2.2.4. Класификација јавних расхода у Републици Србији	33
2.3. Мерење ефикасности јавних расхода.....	35
2.3.1. Примена метода избора	37
2.3.2. Мерење јавних расхода композитним индикаторима.....	40

2.3.3. Параметарске и непараметарске методе	42
III ДЕО	45
3. РАСТ И ТЕНДЕНЦИЈЕ ЈАВНИХ РАСХОДА	45
3.1. Стални раст јавних расхода.....	45
3.2. Апсолутни раст јавних расхода	46
3.3. Релативни раст јавних расхода	48
3.4. Јавни расходи у Републици Србији	50
ЗАКЉУЧАК	58
ЛИТЕРАТУРА	60

УВОД

Јавни расходи представљају један од најважнијих инструмената економске политике сваке државе. Они обухватају средства која држава троши за обезбеђивање јавних добара, финансирање социјалних програма, развој инфраструктуре и стабилизацију економије. Разумевање јавних расхода и њихових трендова има кључну улогу у планирању буџета, ефикасном управљању јавним средствима и постизању општег интереса грађана.

Предмет овог рада јесте свеобухватно проучавање јавних расхода као једног од основних инструмената фискалне политике државе. Јавни расходи представљају кључни сегмент јавних финансија, кроз који држава остварује своје функције, спроводи економску стабилизацију, утиче на расподелу дохотка и обезбеђује услове за социјални и инфраструктурни развој. Посебна пажња у раду посвећена је теоријским аспектима јавних расхода, њиховом историјском развоју, класификацији и основним принципима управљања, што представља полазиште за разумевање њихове улоге у савременим економијама.

Други сегмент предмета рада обухвата анализу начина на који се јавни расходи планирају, распоређују и реализују у пракси, као и процену њихове ефикасности у остваривању јавног интереса. Рад разматра и постојеће стандарде међународних организација као што су Међународни монетарни фонд (ММФ) и Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), који постављају оквире за ефикасно управљање јавним финансијама и упоређује их са системом класификације јавних расхода у Републици Србији. На тај начин, рад настоји да прикаже како се национална пракса може унапредити кроз примену савремених економских принципа и међународних стандарда.

Посебан фокус предмета рада усмерен је на анализу кретања и трендова јавних расхода у Републици Србији. Истражују се фактори који утичу на стални раст јавних расхода, њихова структура, као и ефекти које производе на привредни раст, макроекономску стабилност и квалитет јавних услуга. Оваквим приступом рад пружа теоријско и емпиријско утемељење за разумевање значаја јавних расхода у економском систему државе, али и потенцијалних изазова у њиховом управљању и контроли.

Основни циљ рада је да се истражи улога јавних расхода у систему јавних финансија и да се сагледа њихов утицај на економски и социјални развој државе. Полазећи од теоријских поставки, рад настоји да објасни суштину јавних расхода, њихову сврху и значај за функционисање државног сектора, као и да идентификује основне принципе који треба да воде политику јавне потрошње. Циљ је и да се укаже на везу између јавних расхода и ефикасности јавних услуга, као и на важност њиховог рационалног и транспарентног управљања.

Други циљ рада јесте анализа структура и кретања јавних расхода у Републици Србији у последњим годинама, како би се идентификовале главне тенденције, узроци и последице њиховог раста. Посебно се настоји утврдити у којој мери су јавни расходи усклађени са потребама друштва и приоритетима економске политике, као и колико се средства користе ефикасно и наменски. Поред тога, рад има за циљ да укаже на ограничења постојећег система и могућности за унапређење планирања и контроле јавних расхода.

Коначни циљ рада је да се, на основу теоријске анализе и емпиријских података, предложи препоруке за побољшање управљања јавним финансијама у Србији. Рад има амбицију да допринесе бољем разумевању значаја рационалне јавне потрошње и увођењу савремених приступа мерењу ефикасности јавних расхода. На тај начин, рад тежи да понуди практичне смернице које би могле послужити доносиоцима одлука у процесу реформи јавног сектора и постизању дугорочне фискалне стабилности.

I ДЕО

1. ТЕОРИЈСКА ОСНОВА ЈАВНИХ РАСХОДА

Јавни расходи представљају средства која држава користи за финансирање својих активности и задовољавање потреба грађана. Теоријска основа јавних расхода почива на принципу да држава интервенише у економији када постоји недовољна ефикасност тржишта или када је потребно обезбедити равноправан приступ јавним добрима и услугама. Класична теорија јавних финансија истиче да се јавни расходи могу категорисати као расходи за јавне добротe (нпр. одбрана, јавна безбедност), социјалне потребе (образовање, здравство) и инфраструктуру, а сврха њихове примене је уравнотежење економског развоја и обезбеђење јавног интереса.

У савременој економској теорији, јавни расходи се посматрају и као инструмент фискалне политике којим држава регулише ниво агрегатне потрошње, подстиче економски раст и смањује економске неједнакости. Поред тога, анализа јавних расхода укључује проучавање њихове структуре, ефикасности и утицаја на привреду. Теоријски модели, као што су Кејнзијански приступ или теорија јавне користи, помажу у разумевању како државна потрошња може стимулисати привредну активност и истовремено задовољити социјалне потребе грађана. Ова знања су основ за креирање буџета и доношење одлука о рационалној расподели јавних средстава.

1.1. Расходи - појам

Расходи представљају *смањење економске користи предузећа, што се одражава као одлив или смањење средстава или појавом нових обавеза*. Ови губици и трошкови настали су као резултат редовних активности предузећа и могу утицати на финансијску стабилност и профитабилност. Кључни циљ смањења економске користи је често усмеравање на остваривање будуће зараде и побољшање оперативних резултата предузећа. Анализа и управљање овим расходима је од суштинског значаја за финансијску стратегију предузећа и његов дугорочни успех.

Према Правилнику о контном оквиру, расходи се деле на три главне категорије: пословне, финансијске и остале расходе. *Пословни расходи* укључују трошкове повезане са свакодневним пословним активностима, као што су набавка робе, трошкови материјала, плате запослених, услуге и амортизација. Ови трошкови су кључни за функционисање предузећа и представљају основну компоненту у рачунању финансијске ефикасности и рентабилности.

Финансијски расходи обухватају трошкове који настају из финансијских активности, укључујући камате на кредите и негативне курсне разлике. Ови расходи могу значајно утицати на укупну финансијску ситуацију предузећа, и стога је неопходно пажљиво управљање и анализа како би се обезбедила финансијска стабилност и оптимално коришћење финансијских средстава.

Остали расходи представљају трошкове који не спадају у основне категорије пословних или финансијских расхода, али су важан део укупних трошкова предузећа. Ова категорија може обухватати административне трошкове, хигијенске услуге, таксе, накнаде за консултантске услуге и друге додатне издатке. Управљање овим трошковима захтева стално праћење и стратегију како би се осигурала ефикасност у коришћењу ресурса и подржала финансијска стабилност предузећа.¹

1.2. Јавни расходи

Јавни расходи представљају *смањење економске користи државе, што утиче на износ јавних прихода који је потребан за њихово финансирање*. Пошто јавни расходи диктирају обим јавних прихода, њихово повећање захтева одговарајуће повећање прихода, чиме се успоставља баланс у буџетском систему. У савременој економској теорији, концепт јавних расхода није једноставно бинарно схваћен као позитиван или негативан; кључно је да ли су расходи продуктивни и ефикасни. Сходно томе, већи јавни расходи нису непожељни само по себи, већ могу бити оправдани ако доприносе економској и друштвеној добробити.²

¹ Ј. Родић, *Теорија и анализа биланса*, Економика, Београд, 1991, 52.

² Б. Јелчић, *Јавне финансије*, Нови информатор, Загреб, 1997, 341.

У последњим деценијама, свеобухватан пораст јавних расхода је уочен у већини земаља, што је резултат проширења државних функција и различитих фактора који утичу на њихов раст. Историчари и економисти су проучавали овај тренд, и развили бројне теорије и законе, који указују на чињеницу да јавни расходи расту брже од јавних прихода, а јавни приходи расту како би покрили те повећане расходе. Ови закони осветљавају динамику између јавних прихода и расхода, наглашавајући потребу за прилагођавањем јавних прихода у складу са јавним расходима.

Појава јавних расхода може се приписати различитим узроцима, укључујући економске, политичке, социјалне и финансијске факторе. Економски фактори обухватају инвестиције и интервенције у привреди, као и мере у сфери спољноекономских односа које имају за циљ јачање државног сектора. Политички фактори, било унутрашњи или спољашњи, такође играју значајну улогу у повећању јавних расхода, било да се ради о унутрашњим владарским одлукама или спољнополитичким притисцима и нестабилностима.

Финансијски фактори као што су јавни дужнички обавези и лоше управљање јавним финансијама такође доприносе расту јавних расхода. На пример, буџетски дефицити и потреба за отплатом дугова могу довести до повећања јавних расхода. Поред тога, социјални фактори, као што је све већа потреба за социјалним осигурањем и заштитом животне средине, такође доприносе овом расту. Данас су трошкови који се односе на заштиту животне средине значајан део јавних расхода у многим земљама.

У Сједињеним Државама, као што су указали Шулц и Харис, узроци раста јавних расхода укључују ратне напоре, припреме за рат, демографске промене, урбанизацију и раст цена. Ови узроци су специфични за амерички контекст и илуструју како различити фактори могу утицати на јавне расходе у различитим земљама. Према Ловчевићу, док не постоји један универзални закон о расту јавних расхода, примећује се општи тренд повећања са цикличним кретањем, што указује на потребу за сталним праћењем и прилагођавањем јавних финансија у складу са економским и друштвеним променама.³

³ Ј. Ловчевић, *Институције јавних финансија*, Службени лист, Београд, 1997, 96.

1.3. Сврха јавних расхода

Савремени јавни расходи обухватају широк спектар трошкова које држава сноси како би задовољила различите потребе грађана. Ови расходи укључују издатке за војску, образовање, социјално осигурање, државну управу, заштиту животне средине, научна истраживања, као и расходе за културу, спорт и јавни превоз.⁴

Расходи за образовање обухватају финансирање школа, универзитета, стипендија и програма образовања за одрасле. Таква улагања су кључна за дугорошњи економски раст – образована радна снага боље се прилагођава изазовима савременог тржишта рада и доприноси иновацијама и продуктивности.

Социјално осигурање обухвата трошкове за пензије, здравствену заштиту, незапосленост и друге услуге које обезбеђују социјалну сигурност и стабилност становништва. Ова врста расхода важна је за смањење сиромаштва и неједнакости, као и за обезбеђивање основних животних услова свим грађанима.

Расходи за државну управу укључују финансирање рада државних органа и институција које управљају и регулишу различите аспекте друштвеног живота. Ефикасна државна управа кључна је за спровођење закона, пружање јавних услуга и одржавање реда и безбедности.

Јавни превоз је кључан за одрживу мобилност, смањење саобраћајних гужви и загађења, као и за обезбеђивање приступачних опција превоза за све грађане. Улагања у инфраструктуру, као што су путеви, железнице и јавни превоз, омогућавају боље повезивање региона и подстичу економски развој. Војни расходи често чине значајан део укупних државних издатка, а њихова висина варира у зависности од међународних односа, безбедносних претњи и глобалних геополитичких кретања. Иако неки теоретичари сматрају да високи војни расходи могу подстаћи економски раст кроз повећану потрошњу и улагања у технологију, други упозоравају на негативне последице, као што су повећање пореза и смањење расположивих средстава за друге продуктивне секторе. Пример је Сједињене Америчке Државе, које велики део својих јавних расхода усмеравају на војску.⁵

⁴ Ј. Ловчевић, *op.cit.* 96.

⁵ *Ibid*

Научна истраживања и технолошки развој су покретачи иновација и конкурентности на глобалном тржишту. Државна средства која се улажу у ове секторе помажу у развоју нових технологија, унапређењу индустријских процеса и стварању нових радних места.

Заштита животне средине све више постаје приоритет у јавним расходима због растућих еколошких проблема. Улагања у очување природних ресурса, управљање отпадом, обновљиве изворе енергије и борбу против климатских промена кључна су за одрживи развој и здравље будућих генерација.

Култура и спорт такође су важни сегменти јавних расхода. Финансирање културних институција, спортских догађаја и рекреативних програма доприноси квалитету живота грађана, промовише национални идентитет и подстиче друштвену кохезију. Уравнотежено и ефикасно управљање овим расходима кључно је за постизање друштвених и економских циљева државе. Правилна алокација ресурса омогућава држави да одговори на различите потребе становништва, обезбеди стабилност и подржи дугорошњи развој.

1.4. Управљање јавним расходима

Фискална политика, путем јавних прихода и јавних расхода, чини саставни део комплетног привредног система и економске политике земље. Основна функција фискалне политике јесте мобилизација финансијских средстава за задовољење јавних потреба, односно за покриће јавних расхода у буџету. Током последње деценије у свим привредама забележен је бржи раст јавних расхода у односу на раст бруто домаћег производа (БДП). Овакав раст јавних расхода довео је до наглог повећања јавног дуга, који је покривао настале јавне расходе.

Упоредо са растом буџетског дефицита, јавни дуг се додатно повећавао, што је додатно увећавало јавне расходе. Због високе буџетске потрошње и великих буџетских дефицита долази до нерационалног коришћења јавних средстава.

Посебна пажња треба да буде усмерена на:⁶

- стабилизацију буџетског дефицита (процена је да ће код нас износити око 2%, што је у границама прихватљивог),
- редукацију јавних расхода
- избегавање одређених техника покрића дефицита јавног сектора, као што су директно финансирање преко централне банке (што подстиче инфлацију) или монетизација јавних зајмова.

У Србији је потребан процес свођења јавне потрошње у реалне материјалне оквира, како држава не би трошила више него што остварује прихода. Овакав приступ је у складу са савременим трендовима смањења опсега државе, односно смањења концепта "државе благостања", уз рационализацију јавног сектора. То подразумева смањење учешћа државе у привреди и смањење јавних расхода у односу на друштвени производ, уз истовремено смањење буџетских дефицита. Готово све земље су прихватиле политику смањења јавних расхода у односу на БДП.⁷

Економски аспекти јавних расхода нарочито су значајни у земљама у развоју, јер држава преузима многе социјалне и економске функције привреде и друштва. Кроз буџет, јавне службе и државна предузећа, држава се стара о образовању, здравству, социјалном осигурању, запошљавању, стамбеној изградњи, инфраструктури, одбрани и науци.

1.5. Теорија јавних расхода

Теорија јавних расхода представља један од централних сегмената јавних финансија и бави се проучавањем улоге, обима, структуре и ефеката државне потрошње у савременој привреди. Основни циљ ове теорије јесте да објасни зашто и у којој мери држава учествује у економским токовима путем јавних расхода, као и да утврди принципе њиховог рационалног и ефикасног коришћења. Јавни расходи се посматрају као инструмент остваривања економских, социјалних и развојних циљева државе, али и као средство корекције недостатака тржишног механизма.

⁶ Б. Стакић, *Јавне финансије*, Универзитет Сингидунум, Београд. 2003, 65.

⁷ *Ibid.*

Класична економска теорија заступала је минималну улогу државе у привреди, полазећи од става да тржиште само по себи обезбеђује ефикасну алокацију ресурса. У складу са тим, јавни расходи су били ограничени углавном на финансирање основних функција државе, као што су одбрана, правосуђе и јавна безбедност. Међутим, развој индустријског друштва, економске кризе и социјалне неједнакости довели су до преиспитивања оваквог приступа.⁸

Значајан заокрет у теорији јавних расхода настаје са развојем кејнзијанске економије, која наглашава активну улогу државе у стабилизацији привредних кретања. Према овом приступу, јавни расходи представљају кључни инструмент фискалне политике, помоћу којег држава може утицати на агрегатну тражњу, запосленост и економски раст. У условима рецесије, повећање јавних расхода може подстаћи привредну активност, док се у фазама прегревања економије препоручује њихово ограничавање.

1.5.1. Класична теорија јавних расхода

Класична теорија јавних расхода развила се током либералног капитализма, периода у којем је тржиште било препуштено само себи, без интервенције државе. Пошто држава није учествовала у економским активностима, потреба за јавним расходима била је минимална. Држава се као ентитет сматрала непродуктивном и као субјект који само троши ресурсе – њена делатност требало је да буде строго ограничена. Јавни расходи тада су имали искључиво административно-политички карактер, покривајући трошкове државне администрације, док су социјално-економски аспекти, који првенствено користе грађанима, били занемарени.

Према овој теорији, јавни расходи, због своје инхерентне непродуктивности, требало је да буду минимални и строго контролисани. Високи расходи захтевали би значајне приходе, што би довело до високих пореза и доприноса, негативно утичући на грађане: повећан порески терет могао би изазвати инфлацију, јер би предузетници додатне трошкове пренели на крајње потрошаче, повећавајући цене производа и услуга.⁹

⁸ Б. Стакић, *op.cit.* 65.

⁹ К. Ристић, Ж. Ристић, *Фискална економија и менаџмент јавног сектора*, Београд, 2014, 144.

Класична теорија наглашава важност стабилних и неутралних расхода, што обезбеђује и стабилност државних финансија. У том контексту, истиче се потреба за уравнотеженим буџетом, где су расходи и приходи у равнотежи, како би се избегло задуживање и додатно финансијско оптерећење јавног сектора.

Укратко, класична теорија јавних расхода заговара минималистички приступ, где држава интервенише у економију само када је апсолутно неопходно, а сви расходи су строго контролисани како би се спречило прекомерно оптерећење пореских обвезника и одржала економска равнотежа.¹⁰

1.5.2. Савремена теорија јавних расхода

Модерна теорија јавних расхода своје утемељење доживела је током 30-их година 20. века, као одговор на економске потешкоће изазване Великом светском кризом. Посебно значајан аспект тог периода била је Велика депресија из 1929. године, која је довела до потпуног колапса тадашњег економског либерализма. Криза је показала да слободно тржиште није довољно стабилно да спречи велике економске падове, што је потом резултирало појачаном интервенцијом државе.

Џон Мејнард Кејнс, британски економиста, поставља економску теорију која промовише активну улогу државе у регулацији економских активности у сврху избегавања будућих криза сличних Великој депресији. Кључни алат у овом процесу била је буџетска политика која се фокусира на управљање јавним приходима и расходима, те омогућава држави да утиче на економске токове кроз стратешко планирање и расподелу финансијских ресурса.¹¹

Због важности коју буџетска политика има у стабилизацији економије, модерна финансијска теорија даје једнаку важност проучавању јавних расхода као и прихода. Ова два аспекта финансијске политике су тесно повезана и међусобно зависна. Јавним приходима финансирају се јавни расходи, а ефикасно управљање расходима кључно је за одржавање економске и финансијске стабилности.

¹⁰ К. Ристић, *op.cit*, 144.

¹¹ *Ibid*, 145.

Истиче се значај разумевања међусобне повезаности ових категорија како би се обезбедила одржива економска политика способна да одговори на изазове савремене економије. Стога јавни расходи нису само чин потрошње средстава већ играју кључну улогу у економској политици државе и носе са собом значајне економске и социјалне ефекте. Улога државе је да кроз буџетску политику обезбеди стабилан и праведан економски раст, што укључује и стратегије за постизање буџетског суфицита или дефицита, у зависности од потреба.¹²

Јавни расходи у савременој економској теорији развили су се у кључни фактор економског раста и стабилности, преузимајући активну улогу у систему. Супротно ранијим уверењима, која су заговарала неутралност јавних расхода, модерни приступ препознаје значај расхода као покретача економских промена. Они престају да буду пасивни облик трошења, већ се препознају по својим значајним економским функцијама које утичу на широк спектар друштвених и економских фактора унутар државе.

Поред тога што омогућавају финансирање основних државних функција, јавни расходи носе и низ економских и социјалних последица: подржавају развој инфраструктуре, јавне услуге попут образовања и здравства, као и социјалну сигурност. Ова врста улагања помаже у изградњи стабилног друштва и подстиче дугорочни економски раст и развој. Државна интервенција кроз буџетске расходе такође може ублажити негативне ефекте економских криза, смањити неједнакост и стимулисати економску активност.¹³

Због свега наведеног, сматра се да висина јавних расхода треба бити прилагођена тако да оптимално подржава улогу државе у економији. Овај приступ захтева пажљиво планирање и управљање буџетом, које се назива „жива“ буџетска политика – то значи да држава мора бити спремна да адаптира своје буџетске одлуке, стварајући суфицит у периодима економског раста или дефицит када је потребно додатно стимулисати економију.

Ова стратегија омогућава држави да правовремено реагује на економске промене и обезбеди оптималну расподелу ресурса, чиме се постиже најбољи ефекат јавних расхода на економију и друштво у целини.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid*, 146.

У контексту савремене економске теорије, јавни расходи су витални за две врсте прерасподеле: стимулисање личне потрошње и подстицање инвестицијске потрошње. У првом случају, држава настоји да повећа личну потрошњу грађана кроз различите програме социјалне помоћи, субвенције и обезбеђење здравствене и социјалне заштите. Ове мере повећавају куповну моћ грађана, што их мотивише на већу потрошњу. Та потрошња, заузврат, ствара додатну потражњу за робама и услугама, што може стимулисати економски раст и повећати инвестиционе активности у приватном сектору.

Поред тога, повећана лична потрошња може имати позитиван ефекат на укупну економску активност, јер већа потражња може довести до повећане производње и запошљавања. Овај циклус потрошње и производње ствара стабилније економско окружење, подиже животни стандард и смањује незапосленост.

Друга кључна функција јавних расхода односи се на инвестициону потрошњу. Држава може директно улагати јавна средства у развојну инфраструктуру, образовање, истраживање и развој, као и у друге секторе који су кључни за дугорочни и одрживи економски раст. Ова улагања не само да побољшавају физичку и институционалну инфраструктуру земље, већ такође стварају основе за иновације и конкурентност на глобалном тржишту.¹⁴

Прерасподела у корист инвестиционе потрошње значи да држава користи буџетска средства за пројекте који ће имати дугорочно позитивне ефекте на економију. Та улагања укључују изградњу путева, мостова, болница, школа, као и финансирање научних истраживања и технолошког развоја. Ове инвестиције не само да побољшавају квалитет живота грађана, већ и подстичу економски раст стварањем нових радних места и повећањем продуктивности.

Савремена економска политика препознаје да ефикасно управљање јавним расходима може значајно допринети економској стабилности и просперитету. Прецизно усмеравање ових издатака влади даје алат за решавање различитих друштвених и економских проблема и ствара услове за одрживи развој.¹⁵

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

1.6. Извори финансирања јавних расхода

Три су главна извора финансирања јавних расхода:¹⁶

1. Буџет
2. Јавни зајам
3. Јавни дуг

Буџет је финансијски план који држава или организација користи за расподелу својих ресурса током одређеног периода, обично једне године. Он садржи процену прихода и расхода и поставља основе за доношење фискалних одлука. Кроз буџет се усмеравају јавни расходи према приоритетима, као што су образовање, здравство и инфраструктура.

Јавни зајам представља средства која држава позајмљује од домаћих или међународних кредитора како би финансирала своје потребе. Ови зајмови могу бити у облику државних обвезница, кредита или других финансијских инструмената. Јавни зајмови помажу у покривању буџетских дефицита, али повећавају будуће обавезе државе према кредиторима.

Јавни дуг је укупна сума свих неподмирених зајмова које је држава преузела током времена. Обухвата домаћи и спољни дуг и укључује обавезе према различитим повереницима, попут банака, других држава и међународних финансијских институција. Висок јавни дуг може угрозити финансијску стабилност државе и повећати трошкове задуживања у будућности (Јарусовић, 2018, стр. 155).¹⁷

Поред различитих извора финансирања јавних расхода, постоје и две главне теорије које говоре о финансирању расхода (Јарусовић, 2018, стр. 157):¹⁸

- **Класична теорија покрића јавних расхода** развила се током периода либералног капитализма и каже да редовни јавни расходи морају бити покривени редовним јавним приходима, што укључује порезе, доприносе и таксе, а ванредни јавни расходи треба да буду финансирани ванредним јавним приходима. Класична теорија такође наложу да се непроизводни ванредни расходи морају

¹⁶ М. Jurasović, *Utjecaj rashoda na ekonomski rast*. Split, 2018, 155.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, 157.

покривати порезима и другим буџетским приходима. Производни ванредни расходи, као што су инвестиције у инфраструктуру или индустријске пројекте, треба да се финансирају зајмовима. Класични економисти сматрају да буџет мора бити балансиран и не препоручују коришћење зајмова за финансирање јавних расхода, јер би то могло оптеретити садашње генерације на штету будућих.

- **Савремена теорија покрића јавних расхода** користи различите изворе за финансирање редовних и ванредних расхода. Поред пореза као главног извора, савремени приступи укључују јавне зајмове, јавни дуг, банкарске кредите и друге изворе финансирања. Такође, савремена теорија не захтева апсолутну уравнотеженост прихода и расхода, већ заговара политику буџетског дефицита – јавни расходи треба да расту како би се подстакло економски раст, док порези треба да буду смањени како би се повећала потрошња и инвестиције. Савремени економисти такође сматрају да одговорно коришћење јавног дуга може бити корисно за финансирање великих инвестиционих пројеката који доносе дугорочне користи економији. На пример, улагања у инфраструктуру, образовање и технологију могу подстаћи економски раст који надмашује трошкове задуживања. Класична теорија наглашава важност фискалне дисциплине и балансирања буџета како би се избегла инфлација и прекомерно задуживање, док савремена теорија истиче флексибилност и прилагодљивост фискалне политике као кључне елементе за одржавање економског раста и стабилности.

Ове две теорије представљају различите приступе управљању јавним финансијама, свака са својим предностима и недостацима. Док класична теорија преферира строг контролу расхода и избегавање дуга, савремена теорија наглашава значај стратешких улагања и прилагодљивости у одговору на економске изазове, како би Влада могла оптимално реаговати на разне ситуације у држави.

II ДЕО

2. АНАЛИЗА ЈАВНИХ РАСХОДА

Анализа јавних расхода представља процес систематског проучавања структуре, динамике и ефеката државне потрошње. Основни циљ ове анализе је разумевање како јавни расходи утичу на економску активност, социјалну заштиту и друштвени развој, али и пружање података за креирање ефикасне и одрживе фискалне политике. При анализи се користе различити приступи, укључујући економску, функционалну и организациону класификацију расхода, што омогућава праћење односа између уложених средстава и остварених резултата у различитим секторима економије. Оваква анализа омогућава и упоредну процену јавне потрошње између земаља, као и идентификацију области у којима се јавна средства троше ефикасније или мање ефикасно.

2.1. Начела јавних расхода

Повећање јавне потрошње, како у апсолутном, тако и у релативном смислу, условило је потребу дефинисања одређених правила која би обезбедила рационално и ефикасно коришћење јавних прихода. Имајући у виду да се значајан део створеног друштвеног производа националне привреде користи за покривање јавних расхода, неопходно је да постоје јасно дефинисана начела или принципи јавних расхода. Захтев за утврђивање одређених модалитета и понашања при трошењу јавних средстава није само оправдан, већ је и нужан, како би прикупљена средства била искоришћена на рационалан и ефектан начин.¹⁹

У финансијској теорији формирана су одређена начела којих се треба придржавати приликом трошења јавних расхода, како би приходи намењени за њихово финансирање били оптимално искоришћени. У основи ових начела лежи захтев за рационалним трошењем јавних средстава.

¹⁹ Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2005, 46.

Један од најважнијих канона јесте канон максималне социјалне користи, који налаже да влада открије и одржи оптималан ниво јавне потрошње, балансирајући социјалне користи и социјалне трошкове. Свака новчаница потрошена од стране владе мора имати за циљ промоцију максималног благостања друштва у целини. Потребно је осигурати да се јавна средства не користе за корист одређене групе или дела друштва, већ да служе општем добру.²⁰

Следећи је канон економичности, који наглашава да циљ јавне потрошње - максимизирање друштвене користи – не ослобађа владу од потребе за крајњом економичношћу у расходима. Ово подразумева избегавање дуплирања расхода, преклапања овлашћења и непотребног трошења јавних средстава.

Канон санкције је још један важан принцип који истиче да свака врста неовлашћеног трошења средстава мора бити санкционисана од стране надлежног органа. Неовлашћено трошење доводи до прекомерне потрошње и нарушава рационално коришћење буџетских средстава. Овај канон је тесно повезан са принципом ревизије – сви јавни рачуни на крају године морају бити правилно ревидирани како би се проверило да средства нису потрошена ненаменски или присвојена.²¹

Канон еластичности подразумева да јавна потрошња мора бити довољно флексибилна. Властима треба омогућити да мењају износ расхода у складу са потребама или околностима. Еластичност јавних расхода може бити у смислу повећања или смањења, при чему је постепено повећање расхода пожељно само када је неопходно.

Канон неутралности налаже да јавна потрошња треба да има „здрав“ утицај како на производњу, тако и на расподелу богатства у заједници. Она треба да стимулише продуктивност и запошљавање. Раст животног стандарда могућ је само ако је богатство равномерно распоређено. Ако новостворено богатство иде на обогаћивање већ богатих, сврха јавних расхода се не постиже.

Сматра се здравим или ортодоксним канон вишка, који предвиђа да се јавна потрошња, колико је могуће, држи у оквиру прихода државе тако да на крају године остане вишак. Влада треба да избегава буџетски дефицит, мада савремени економисти, посебно Кејнс, сматрају да је буџетски дефицит у неразвијеним земљама кориснији за

²⁰ Б. Раичевић, *op.cit.*, 46.

²¹ *Ibid.*

повећање прихода и запослености. Ипак, дуготрајни дефицити могу угрозити финансијску стабилност земље и изазвати инфлацију, што штетно утиче на привреду.

Међу државама постоје разлике у формулисању основних начела јавних расхода, које произилазе из специфичности друштвеног и економског система и степена развоја земље. Упркос овим разликама, јавни расходи имају одређене карактеристике које су заједничке свим државама, без обзира на њихов систем уређења. Постоје принципи које државне администрације сматрају најзначајнијим и који представљају основу рационалне јавне потрошње.²²

Ови принципи обезбеђују да средства која држава прикупља и троши буду искоришћена на ефикасан и оптималан начин, максимизујући социјалну корист и стимулишући економски развој. Јавни расходи се тако постављају као алат државе за подстицање привредног раста, смањење неједнакости и одржавање економске стабилности.



Слика 1: Принципи јавне потрошње

Извор: <https://www.geeksforgEEKS.org>, приступљено дана: 27.12.2025. год.

Раичевић истиче да основна начела јавних расхода произилазе из саме природе јавних средстава и заједничких карактеристика које се односе на њихово коришћење. Према њему, ова начела представљају оквир који обезбеђује рационално, ефикасно и правично трошење државних средстава, уз максималну корист за друштво. Основна начела јавних расхода могу се дефинисати на следећи начин:²³

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

- **Начело општег интереса** - Јавни расходи морају бити усмерени на задовољавање потреба целог друштва, а не појединачних група или интересних лобија. Свака динара уложена у јавне расходе треба да допринесе општем добру и социјалној користи за грађане у целини.
- **Начело штедње јавних средстава** - При трошењу јавних средстава потребно је постићи највећу могућу корист уз минималне трошкове. Ово начело подразумева избегавање расипништва, дуплирања расхода и непотребних издавања, како би се јавна средства користила на ефикасан и економичан начин.
- **Начело умерености и пропорционалности** - Јавни расходи морају бити планирани и извршавани у складу са финансијским могућностима државе, водећи рачуна о економској одрживости и приоритетима. Расходи не смеју бити прекомерни нити непропорционални стварним потребама, већ морају бити уравнотежени са приходима и финансијским капацитетима.

Ова начела представљају основну политику која усмерава рационално коришћење јавних средстава, обезбеђује транспарентност и одговорност у јавним финансијама и служи као водич за доношење економски и социјално оправданих одлука.

2.1.1. Начело општег интереса

Начело општег интереса представља једно од основних начела у области јавних расхода. Оно захтева да средства која држава прикупља и троши буду усмерена првенствено ка остваривању општег, а не појединачног интереса. Јавни расходи треба да служе подмиривању потреба које користе друштву као целини, а не појединцима или ограниченим групама.²⁴

У оквиру овог начела кључан је појам јавног, односно друштвеног интереса. Под друштвеним интересом подразумева се онај интерес који доприноси добробити свих или већине чланова заједнице. На пример, улагање у инфраструктуру као што су путеви, болнице или школе користи великом броју грађана и стога представља јавни интерес.

²⁴ М. Анђелковић, *Јавне финансије и финансијско право*. Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2012, 64.

Начело општег интереса ограничава могућност да јавна средства буду злоупотребљена за задовољење личних потреба. Средства прикупљена порезима и другим јавним приходима не смеју се користити за привилеговање појединаца или група које немају широку друштвену корист. Ово обезбеђује једнакост у приступу јавним добрима.²⁵

Један од важних аспеката овог начела је да држава мора да процени и идентификује потребе које су у интересу целог друштва. Ово укључује здравство, образовање, безбедност, социјалну заштиту и друге секторе који утичу на квалитет живота грађана. Планска расподела јавних расхода омогућава да се овим потребама приђе рационално и ефикасно.

Начело општег интереса такође је усмерено на спречавање корупције и неефикасног трошења јавних средстава. Када јавни расходи служе општем добру, смањује се ризик да се средства усмеравају ка политичким интересима или личним користима појединаца који доносе одлуке.

Практична примена овог начела може се видети у државним политикама које обезбеђују бесплатно основно образовање, здравствену заштиту и јавну инфраструктуру. Ове активности имају корист за већину становништва, а не само за малу групу грађана.

Начело општег интереса такође подразумева да се јавни интерес мора ставити испред интереса појединаца. То значи да одлуке о буџету и трошковима морају да узму у обзир дугорочне ефекте на друштво, а не само краткорочне користи за ограничене групе.

У контексту економске стабилности, овако дефинисан јавни интерес омогућава праведну расподелу ресурса. Равномерна дистрибуција јавних расхода подстиче социјалну кохезију и смањује неједнакости, што је важно за стабилно и одрживо друштво.²⁶

Начело општег интереса има и моралну димензију. Оно захтева од политичара, јавних службеника и економских одлукомноспособних актера да доносе одлуке са свешћу о општој добробити, а не само о личним или партијским интересима. Тако се гради поверење грађана у институције и државу.

²⁵ М. Анђелковић, *op.cit.*, 64.

²⁶ *Ibid.*

На крају, примена начела општег интереса је кључна за функционисање јавних расхода у свакој држави. Без овог начела, трошкови јавних средстава могу бити неефикасни, неправедни и неусмерени на добробит друштва. Стављањем јавног интереса у центар буџетских и економских одлука, држава обезбеђује да јавна средства служе стварним потребама грађана и доприносе развоју и стабилности друштва у целини.²⁷

2.1.2. Начело штедње јавних средстава

Начело штедње у јавним финансијама представља једно од основних начела рационалног управљања јавним средствима. Оно има своје корене у класичним финансијама, где је заузимало централно место као постулат који штити економију од штетних ефеката претеране потрошње. Данас, иако су економски системи сложенији, значај овог начела није смањен, јер повећана јавна потрошња може довести до инфлације, неефикасне расподеле ресурса и угрожавања дугорочне стабилности јавних финансија.²⁸

Начело штедње захтева да се средства намењена за јавне расходе користе рационално и ефикасно. То значи да пре сваког трошења мора бити спроведена свеобухватна анализа могућих решења, како би се изабрало оно које уз минимална улагања даје максималан ефекат. Оваква примена није смањење средстава, већ интелигентна расподела која обезбеђује оптималну корист за друштво.²⁹

Примена начела штедње подразумева проналажење равнотеже између економичности и задовољавања јавних потреба. Неопходно је избегавати ситуације где смањење буџетских средстава угрожава функционисање јавних служби, као што су здравство, образовање или јавна безбедност. Превелики резони могу довести до смањења квалитета услуга, што на крају штети јавном интересу.³⁰

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2005, 46.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ М. Анђелковић, *Јавне финансије и финансијско право*. Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2012, 64.

Начело штедње такође има своју улогу у периоду економских криза и инфлације. У таквим околностима, рационално управљање јавним средствима може деловати као дефлациони инструмент, смањујући притисак на цене и стабилизујући тржиште. На тај начин, држава не само да штеди, већ и ствара услове за стабилнији економски раст.³¹

У јавним финансијама, начело штедње мора бити усклађено са остваривањем социјалних и економских циљева. Јавна потрошња је неопходна за развој друштва, па штедња не сме бити циљ сама по себи, већ средство за бољу ефикасност и расподелу средстава. Рационална потрошња омогућава да се више средстава усмери на кључне области као што су инфраструктура, социјална заштита и образовање.³²

Начело штедње има и моралну и управљачку димензију. Одговорни државни службеници морају обезбедити да свака потрошња буде оправдана и транспарентна. Примена овог начела подразумева праћење и контролу буџета, ревизију расхода и спречавање злоупотреба, како би јавна средства заиста служила јавном интересу.³³

Практични пример примене начела штедње може бити оптимизација јавних набавки или ефикаснија организација јавних институција. Уместо да се повећавају издвајања, држава може постићи боље резултате кроз рационализацију процеса, увођење модерних технологија и смањење непотребних трошкова.³⁴

Начело штедње такође подстиче дугорочно планирање и стратегијско управљање ресурсима. Држава треба да процењује ефекте расхода не само у кратком року, већ и на дужи период, како би обезбедила одрживу економску политику која подстиче развој и стабилност.³⁵

На крају, ефективна примена овог начела омогућава да се јавни ресурси користе рационално, а да при томе не буде угрожено задовољавање јавних потреба. Балансирана јавна потрошња обезбеђује оптималан однос између економичности и квалитета јавних услуга, доприносећи стабилности и дугорочном развоју друштва.³⁶

³¹ *Ibid.*

³² Б. Раичевић, *op. cit.* 46.

³³ *Ibid.*

³⁴ М. Анђелковић, *op. cit.* 64.

³⁵ Б. Раичевић, *op. cit.* 46.

³⁶ М. Анђелковић, *op. cit.* 64.

2.1.3. Начело умерености и пропорционалности

Начело умерености и пропорционалности у јавним расходима представља један од кључних постулата рационалног управљања државним средствима. Основна идеја овог начела је да јавни расходи не смеју премашивати јавне приходе и да се морају финансирати из текућег друштвеног производа, а не на рачун имовине или будућих генерација. Ово осигурава одрживост јавних финансија и спречава стварање дугорочних обавеза које би могле угрозити економску стабилност.³⁷

Начело умерености захтева да држава пажљиво планира висину јавних расхода у складу са стварним економским могућностима друштва. Јавни расходи треба да буду довољни за задовољавање јавних потреба, али истовремено не смеју стварати преоптерећење буџета. Претерана потрошња може довести до дефицита, повећања јавног дуга и инфлације, што би негативно утицало на економски развој и животни стандард грађана.³⁸

Начело пропорционалности је нераздвојиво од принципа умерености и односи се на унутрашњу расподелу јавних расхода. Према овом начелу, различите јавне потребе – као што су здравство, образовање, социјална заштита или инфраструктура – морају се задовољавати сразмерно могућностима друштва и релативном значају сваке области. Ниједна јавна потреба не сме бити занемарена на штету других, већ се ресурси распоређују према објективним критеријумима.³⁹

Применом овог начела држава осигурава правичну и уравнотежену расподелу средстава. На пример, ако буџет није довољан да се у потпуности финансирају све потребе, смањења се врше линеарно, односно пропорционално за све секторе, тако да ниједан сектор не буде непропорционално оштећен. Овакво поступање минимизира негативне последице буџетских рестрикција и обезбеђује стабилност јавних услуга.⁴⁰

Начело умерености има и економску димензију која подстиче рационалну потрошњу. Јавни расходи треба да буду ограничени на ниво који је потребан за остваривање јавног интереса, а не да се користе за неефикасне или непотребне

³⁷ *Ibid*, 66.

³⁸ Б. Раичевић, *op. cit.* 48.

³⁹ М. Анђелковић, *op. cit.* 66.

⁴⁰ *Ibid*.

активности. Ово омогућава држави да одржи буџетску дисциплину и избегне непотребно задуживање, чиме се штити економска стабилност земље.⁴¹

Начело пропорционалности такође омогућава боље планирање и управљање ресурсима. Расподела средстава у складу са стварним потребама и приоритетима друштва омогућава ефикасније коришћење јавних фондова. Држава на тај начин може постићи оптималан однос између висине расхода и њихових ефеката, што је кључно за дугорочни развој.⁴²

У пракси, ово начело захтева и еластичност у управљању буџетом. У зависности од економских околности или неочекиваних догађаја, држава може флексибилно прилагодити висину јавних расхода. На пример, у случају природних катастрофа или економских криза, јавни расходи могу бити привремено повећани како би се обезбедила неопходна подршка грађанима и стабилност друштва.⁴³

Начело умерености и пропорционалности такође има и социјалну димензију. Пропорционална расподела јавних расхода доприноси смањењу неједнакости и обезбеђује да сваки грађанин има приступ основним јавним услугама, као што су образовање, здравство и социјална заштита. На тај начин се унапређује друштвена кохезија и осигурава правична подела ресурса.⁴⁴

Важно је и напоменути да ово начело подстиче економску одговорност и транспарентност у управљању јавним средствима. Примена правила умерености и пропорционалности захтева редовну контролу расхода и анализу резултата, како би се осигурало да јавни фондови буду искоришћени на најбољи могући начин.⁴⁵

Закључно, начело умерености и пропорционалности је кључно за одрживост јавних финансија. Оно обезбеђује да јавни расходи буду у складу са стварним приходима, да се средства распоређују правично и сразмерно, те да јавне услуге буду ефикасне и доступне свима. Ово начело је основ за стабилан и одржив развој друштва и економије, и представља основу за рационално планирање буџета.⁴⁶

⁴¹ Б. Раичевић, *op. cit.* 48.

⁴² М. Анђелковић, *op. cit.* 66.

⁴³ Б. Раичевић, *op. cit.* 48.

⁴⁴ М. Анђелковић, *op. cit.* 66.

⁴⁵ Б. Раичевић, *op. cit.* 48.

⁴⁶ М. Анђелковић, *op. cit.* 66.

2.2. Класификација јавних расхода

Економска наука настоји да јавне расходе класификује првенствено према њиховом утицају на макроекономију. Овај приступ је усмерен ка разумевању стабилизационе функције јавних расхода и њиховог ефекта на укупну тражњу у економском систему. Наиме, различите врсте расхода могу имати различит утицај на раст потрошње, инвестиција и укупну економску активност, па је стога њихова правилна класификација од изузетног значаја за планирање економске и фискалне политике.

Постоје различити критеријуми за поделу јавних расхода, а избор критеријума директно утиче на начин њиховог груписања и интерпретације. На основу одређених полазних тачака, економисти су развили велики број класификација и типологија, које се разликују према сврси, обиму и нивоу анализа. Ово разноврсно груписање омогућава боље разумевање структуре јавних расхода и њиховог ефекта на економију.

Један од критеријума за поделу јавних расхода је форма расхода, односно начин на који се средства троше. Према овом критеријуму, расходи се могу разликовати на текуће расходе, као што су плате, материјални трошкови и текуће субвенције, и капиталне расходе, који обухватају инвестиције у инфраструктуру, образовање и истраживање. Ово разликовање омогућава увид у дугорочне и краткорочне ефекте расхода на економију.

Други важан критеријум је место или локација трошења средстава. Овај приступ омогућава праћење тога у којим деловима државе или у којим секторима се јавна средства највише користе. На тај начин се може анализирати регионална расподела ресурса и одредити потенцијалне неравнотеже или потребе за додатним интервенцијама.

Време трошења представља трећи критеријум, који омогућава праћење расподеле јавних расхода током одређеног временског периода. Овај аспект је битан за пројектовање буџета, праћење ефеката краткорочних и дугорочних расхода, као и за процену стабилизационе и развојне улоге јавних издатака. Економска наука настоји да јавне расходе класификује првенствено према њиховом утицају на макроекономију. Овај приступ је усмерен ка разумевању стабилизационе функције јавних расхода и њиховог ефекта на укупну тражњу у економском систему. Наиме, различите врсте расхода могу имати различит утицај на раст потрошње, инвестиција и укупну економску активност, па

је стога њихова правилна класификација од изузетног значаја за планирање економске и фискалне политике.

2.2.1. Критеријуми за класификацију и расподелу јавних расхода

Све израженији раст јавних расхода у савременим економским условима, као и континуирано повећање њихове улоге у укупном економском и друштвеном животу, довели су до потребе њиховог систематског разврставања у одређене категорије. Управо због сложености и обима јавне потрошње, класификовање јавних расхода представља значајан теоријски и практични проблем. Класификација јавних расхода има изузетан значај за креирање и спровођење економске и фискалне политике, као и за праћење алокације јавних средстава међу различитим секторима привреде и друштва.

Одређене класификације јавних расхода датирају још из ранијих историјских периода, док је значајан број њих настао под утицајем савремених токова у финансијској теорији и пракси, као и услед јачања улоге државе у економији. У складу са тим, јавне расходе је могуће класификовати на основу различитих критеријума, међу којима су најзначајнији следећи:⁴⁷

- облик извршења,
- утицај на привредне субјекте,
- утицај на бруто домаћи производ (БДП),
- време у коме се јавни расходи јављају,
- субјекат трошења,
- објекат трошења и
- планирано време извршења расхода.

Подела јавних расхода према облику извршења спада у једну од најстаријих класификација. Према овом критеријуму, јавни расходи се деле на новчане и неновчане, односно натуралне расходе. Иако је ова подела некада имала велики значај, данас она постепено губи на важности, будући да се готово сви јавни расходи у савременим државама исказују и извршавају у новцу. Ипак, у неновчане јавне расходе могу се убројати одређени облици државне потрошње, као што су додела униформи,

⁴⁷ Б. Раичевић, *op. cit.* 73.

организовање бесплатног превоза за долазак и одлазак са посла, као и бесплатна изградња објеката од заједничког интереса путем добровољног рада грађана и слично.⁴⁸

Према утицају на привредне субјекте, јавни расходи се деле на продуктивне (рентабилне) и непродуктивне (нерентабилне). Ова класификација је новијег датума и њен настанак повезан је са интензивнијим укључивањем државе у привредне токове, као и са оснивањем државних привредних предузећа. Продуктивни јавни расходи су они који доводе до стварања прихода, односно код којих су остварени приходи већи од уложених расхода. Они могу бити директно и индиректно продуктивни.⁴⁹

Директно продуктивни јавни расходи су они који непосредно доприносе повећању привредних капацитета и расту прихода, док индиректно продуктивни јавни расходи утичу на повећање привредних капацитета посредним путем. Насупрот њима, непродуктивни јавни расходи не доносе држави директне приходе. Типичан пример непродуктивних јавних расхода представљају расходи за војску и државну администрацију.⁵⁰ Ипак, поједини аутори указују на дискутабилност ове поделе, будући да расходи за образовање, здравство, културу и науку, иако не доприносе непосредно расту друштвеног производа, имају значајан индиректан утицај на његово повећање.⁵¹

Према утицају на БДП, јавни расходи се деле на производне и трансферне јавне расходе. Ова класификација је уско повезана са јачањем државног интервенционизма и растом економских и социјалних функција савремене државе.⁵² Производни јавни расходи обухватају реалне јавне расходе, као и инвестиционе, односно капиталне јавне расходе.

Реални јавни расходи представљају издатке путем којих држава обезбеђује продуктивне услуге и добра, исплаћује зараде запосленима и врши набавку материјалних добара. У ову групу спадају и традиционални административни расходи државе, као што су расходи за војску и државну управу.

Инвестициони или капитални јавни расходи представљају издатке који имају своју противвредност у економским добрима која ће у будућности доносити приходе.

⁴⁸ Д. Борјанић, *Класификација јавних расхода у фискалној економији*, Пословне студије, Београд, 2011, 216.

⁴⁹ С. Комазец, Ж. Ристић, *Монетарне и јавне финансије*, Етностил, Београд, 2011, 63.

⁵⁰ Д. Борјанић, *op. cit.* 216.

⁵¹ Ј. Ђуровић-Тодоровић, М. Ђорђевић, *Јавне финансије*, Економски факултет, Ниш, 2010, 82.

⁵² Б. Раичевић, *op. cit.* 73.

Ови расходи доприносе директном или индиректном повећању друштвеног производа и обухватају, између осталог, изградњу привредних и комуналних објеката.

Трансферни јавни расходи, за разлику од производних, не доводе до стварања нових економских добара, нити до повећања друштвеног производа. Њихова улога је искључиво у прерасподели већ створеног друштвеног производа, путем преноса финансијских средстава између различитих група становништва или делова привреде. Типични примери трансферних јавних расхода су социјална давања, накнаде за незапослене, пензије, субвенције и камате по основу државних зајмова.⁵³

Према времену у коме се јављају, јавни расходи се деле на редовне и ванредне. Ова подела такође спада у најстарије класификације јавних расхода.⁵⁴ Редовни јавни расходи су они који се могу унапред предвидети, чија је висина релативно стабилна и који се јављају континуирано. Ванредни јавни расходи јављају се повремено, као последица непредвиђених или тешко предвидивих догађаја, као што су природне катастрофе, епидемије, пожари или земљотреси.

Ови расходи се, по правилу, подмирују ванредним јавним приходима, као што су јавни зајмови или ванредни порези. У изузетним случајевима, део ванредних расхода може се финансирати и из редовних прихода, што може негативно утицати на економску активност пореских обвезника.

Подела јавних расхода према субјекту трошења односи се на разликовање расхода које извршава држава на централном нивоу и расхода које врше регионални или локални органи власти. Ова подела је посебно значајна у федеративно уређеним државама, где је неопходно прецизно дефинисати надлежности и однос између централних и локалних јавних финансија.⁵⁵

Према објекту трошења, јавни расходи се деле на личне и материјалне. Лични јавни расходи односе се на издатке намењене издржавању државних органа, као што су плате, пензије, награде и различити облици социјалне помоћи. Материјални јавни расходи обухватају издатке за набавку опреме, формирање материјалних резерви, као и изградњу привредних и непривредних објеката.⁵⁶

⁵³ Д. Борјанић, *op. cit.* 215.

⁵⁴ Б. Раичевић, *op. cit.* 72.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Ј. Буровић-Тодоровић, М. Ђорђевић, *op. cit.* 82.

На крају, са аспекта планираног времена извршења, јавни расходи се деле на одгодиве (дискреционе) и неодгодиве (недискреционе). Неодгодиви јавни расходи морају бити извршени у тачно одређеном временском тренутку, као што су исплате плата и пензија, док се одгодиви јавни расходи могу привремено одложити, под условом да се тиме не угрожава функционисање државних органа.⁵⁷

У савременим условима, најчешће коришћени системи класификације јавних расхода су економска класификација јавних расхода, развијена од стране Међународног монетарног фонда (ММФ), као и функционална класификација јавних расхода (COFOG), коју су развили Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) и Уједињене нације.

2.2.2. Преглед јавних расхода по стандардима ММФ

Међународни монетарни фонд (ММФ) дефинисао је међународно упоредиву класификацију јавних прихода и расхода, чији је основни циљ обезбеђивање транспарентности, упоредивости и контроле јавних финансија међу различитим државама. Ова детаљна класификација представља значајан инструмент за планирање, праћење и контролу извршења јавних прихода и расхода, као и за анализу фискалне политике и њених ефеката на макроекономску стабилност. У складу са критеријумима које је утврдио ММФ, јавни расходи се могу категорисати, односно груписати, према више различитих основа. Најзначајније класификације јавних расхода према приступу ММФ-а су:⁵⁸

- економска класификација, која се заснива на природи и врсти издатака
- функционална класификација, која јавне расходе разврстава према њиховој намени, односно функцијама које обављају,
- организациона класификација, која се односи на расподелу расхода према директним буџетским корисницима,
- класификација према рачуноводственим фондовима, која обухвата издвојене фондове са посебним наменама и специфичним изворима финансирања.

⁵⁷ Б. Раичевић, *op. cit.* 74.

⁵⁸ *Ibid.*

Према економској класификацији ММФ-а, јавни расходи се исказују у неколико основних категорија, и то као: текући јавни расходи, капитални јавни расходи и буџетске позајмице.⁵⁹ Ова подела омогућава детаљнију анализу структуре јавне потрошње и њеног утицаја на привредну активност и економски раст.

Текући јавни расходи обухватају расходе и издатке за запослене у јавном сектору, набавку роба и услуга, отплату камата, субвенције, социјалну помоћ и трансфере становништву, као и остале текуће расходе. Ови расходи имају значајну улогу у обезбеђивању редовног функционисања државних институција и пружању јавних услуга грађанима.

Капитални јавни расходи односе се на издатке намењене финансирању инвестиција у основна средства, односно у инфраструктурне и друге капиталне пројекте који доприносе дугорочном економском развоју. Буџетске позајмице представљају специфичну категорију јавних издатака, путем којих држава одобрава средства одређеним корисницима, уз обавезу њиховог враћања у одређеном временском периоду.

Детаљна структура јавних расхода према економској класификацији ММФ-а приказана је на одговарајућем графичком приказу, који обухвата све наведене категорије расхода. Основни предуслов за примену економске класификације јавних расхода према приступу ММФ-а јесте њена усклађеност са Статистиком владиних финансија (GFS – *Government Finance Statistics*). Овај статистички систем обезбеђује јединствену методологију евидентирања и приказивања јавних финансија, што омогућава међународну упоредивост података и квалитетну анализу фискалних токова.⁶⁰

Према GFS методологији, економска класификација јавних расхода разврстава расходе по њиховим природним врстама, и то на: компензацију запосленима, издатке за робе и услуге, потрошњу фиксног капитала, камате, субвенције, грантове и социјалне накнаде. Посебан значај у овој класификацији има област социјалних давања, која се детаљно разрађује.

У складу са економском класификацијом, социјална давања се деле на социјалну помоћ у новчаном и неновчаном облику, накнаде за социјалну помоћ у новчаном и неновчаном облику, као и социјалне накнаде за запослене у новцу и неновчаном облику.

⁵⁹ W. Jittungsaku, *Elements of Expenditure Policy and Elements of Expenditure Forecasting*, 2014, 119.

⁶⁰ *Ibid.*

Оваква подела омогућава прецизније праћење социјалне политике и њених ефеката на животни стандард становништва.⁶¹

Социјалне накнаде представљају трансфере у новцу или неновчаном облику, чији је основни циљ заштита целокупног становништва или појединих друштвених група од различитих социјалних ризика. Ти ризици обухватају околности које могу негативно утицати на благостање становништва, пре свега кроз смањење прихода, губитак запослења, болест, старост или друге неповољне животне ситуације.

2.2.3. Класификација јавних расхода по стандардима ОЕЦД

Најшире прихваћена класификација јавних расхода у савременој финансијској теорији и пракси јесте функционална класификација јавних расхода, коју је развила Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД). Ова класификација заснива се на СОFOG систему (*Classification of the Functions of Government*), који представља стандардизовани оквир за анализу јавне потрошње према функцијама државе.⁶²

СОFOG класификација је саставни део Система националних рачуна (*System of National Accounts – SNA*), који је усвојила Статистичка комисија Уједињених нација на свом 15. заседању 1968. године. Као део ширег скупа класификација трошкова, СОFOG припада такозваним „функционалним“ класификацијама, чији је основни циљ да класификују одређене трансакције произвођача и три институционална сектора, и то: домаћинства, државу и невладине институције које служе домаћинствима.

Ове класификације се називају „функционалним“ јер идентификују функције у смислу сврхе или циљева због којих су одређени расходи настали. У оквиру овог система разликују се следеће функционалне класификације:⁶³

- класификација индивидуалне потрошње према намени (COICOP – *Classification of Individual Consumption by Purpose*)
- класификација функција државе (СОFOG – *Classification of the Functions of Government*)

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

- класификација сврха непрофитних институција које служе домаћинствима (COPNI – *Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households*)
- класификација издатака произвођача према намени (COPP – *Classification of the Outlays of Producers According to Purpose*).

Класификација државних функција (COFOG) обухвата два основна нивоа. На првом нивоу, сви јавни расходи груписани су у десет основних категорија, које представљају кључне функције државе. Други ниво класификације подразумева даље рашчлањивање ових категорија на више поткатегорија, чиме се омогућава детаљнија анализа структуре јавне потрошње.⁶⁴

Према COFOG класификацији, јавни расходи на првом нивоу обухватају расходе за: опште јавне услуге, одбрану, јавни ред и безбедност, економске функције државе, заштиту животне средине, унапређење становања и заједнице, здравство, рекреацију, културу и религију, образовање и социјалну заштиту. Свака од ових категорија даље је подељена на више поткатегорија које чине други ниво класификације и омогућавају прецизније праћење и анализу јавних издатака.

Тако, на пример, расходи за опште јавне услуге обухватају издатке за извршне и законодавне органе, финансијске и фискалне послове, спољне послове, инострану економску помоћ, опште службе, основна истраживања, истраживање и развој у области јавних служби, послове јавног дуга, као и трансфере општег карактера између различитих нивоа власти. Ова категорија расхода представља темељ функционисања државе, јер обезбеђује институционални и административни оквир неопходан за спровођење јавних политика и доношење стратешких одлука. Посебан значај имају расходи за управљање јавним дугом, који укључују отплату камата и главнице, чиме се одржава финансијска стабилност и кредитни рејтинг државе. Такође, трансфери између различитих нивоа власти (републичког, покрајинског и локалног) омогућавају равномернији регионални развој и ефикаснију расподелу ресурса. У савременим условима, све већи значај добијају улагања у истраживање и развој у оквиру јавних служби, јер она доприносе унапређењу ефикасности управе, дигитализацији и модернизацији јавног сектора.

⁶⁴ *Ibid.*

Расходи за одбрану укључују војну и цивилну одбрану, војну помоћ иностранству, као и истраживање и развој у области одбране. Расходи за јавни ред и безбедност односе се на функционисање полиције, противпожарних служби, судова, затвора, као и на истраживање и развој у овој области.

У оквиру расхода економских функција државе обухваћени су издаци за опште економске и комерцијалне послове, пољопривреду, шумарство, лов и риболов, енергетику, рударство, индустрију и грађевинарство, саобраћај, комуникације, као и истраживање и развој у области економских послова.

Расходи за заштиту животне средине односе се на управљање отпадом и отпадним водама, смањење загађења, заштиту биљног и животињског света, као и истраживање и развој у области заштите животне средине. Расходи за унапређење становања и заједнице обухватају развој становања, развој заједнице, водоснабдевање, уличну расвету и сродне активности.

Посебне категорије чине расходи за здравство, који укључују медицинске производе, ванболничке и болничке услуге, услуге јавног здравства и истраживање и развој у области здравства, као и расходи за рекреацију, културу и религију, који обухватају спортске и рекреативне услуге, културне активности, медије и религијске службе. Расходи за образовање класификовани су према нивоима образовања, почев од предшколског и основног, преко средњег и вишег, до високог образовања, као и кроз помоћне образовне услуге и истраживање и развој у области образовања.

На крају, расходи за социјалну заштиту обухватају издатке за болест и инвалидност, старост, породичне пензије, породицу и децу, незапосленост, становање, социјалну помоћ социјално угроженим лицима, као и истраживање и развој у области социјалне заштите.⁶⁵

Функционална класификација јавних расхода омогућава увид у расподелу средстава по појединим функцијама државе, што ствара основу за различите облике анализа и оцењивање ефикасности јавне потрошње. Овакав приступ задовољава општи интерес јавности, јер омогућава процену приоритета фискалне политике и идентификацију простора за унапређење ефикасности јавних расхода.

⁶⁵ OECD. 2025. <https://www.oecd.org>, приступљено дана: 31.10.2025. год.

2.2.4. Класификација јавних расхода у Републици Србији

У Републици Србији у примени је економска класификација јавних расхода, која представља основ за планирање, праћење и анализу буџетске потрошње. Према важећем Закону о буџетском систему, укупни расходи буџета груписани су у неколико основних категорија које одражавају њихову економску природу.⁶⁶

Према овој класификацији, укупни буџетски расходи обухватају следеће категорије: текуће расходе, капиталне расходе, буџетске кредите и активирани гаранције. Текући расходи обухватају више поткатегорија, међу којима су расходи за запослене, расходи за куповину роба и услуга, расходи по основу отплате камата, субвенције, дотације међународним организацијама, трансфери другим нивоима власти, трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања, расходи за социјалну заштиту који се финансирају из буџета, као и остали текући расходи.⁶⁷

Поред текућих расхода, буџет Републике Србије садржи и капиталне расходе, који се односе на улагања у нефинансијску имовину, затим буџетске кредите, као и активирани гаранције, које представљају потенцијалне обавезе државе које се у одређеним условима претварају у стварне расходе.

Консолидовани биланс јавних финансија Републике Србије, који обухвата финансије свих нивоа власти, садржи сличну структуру јавних расхода, али са извесним разликама у начину груписања појединих категорија.⁶⁸ У оквиру консолидованих јавних расхода, текући расходи обухватају расходе за запослене, куповину роба и услуга, отплату камата, субвенције, као и социјалну помоћ и трансфере становништву.

Социјална помоћ и трансфери, као значајна компонента текућих расхода, укључују исплате пензија, накнаде незапосленим лицима, накнаде за боловање, различите облике социјалне помоћи, као и друге трансфере који су усмерени ка домаћинствима. Поред наведених, у текуће расходе се убрајају и остали текући издаци који нису посебно разврстани у наведене категорије.

⁶⁶ Закон о буџетском систему Службени гласник Републике Србије бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - др. закон, 92/2023 и 94/2024, члан 27.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Министарство финансија Републике Србије, Билтен Јавних финансија, Београд, 2025. <https://www.mfin.gov.rs>, приступљено дана: 31.10.2025. год.

Поред текућих, у консолидованом билансу јавних финансија издвајају се и капитални расходи, који представљају значајан инструмент државне инвестиционе политике. Такође, саставни део консолидованих јавних расхода чине и активирани гаранције, као и буџетске позајмице, које имају специфичну улогу у финансирању одређених јавних политика.

Кључне категорије расхода у оквиру економске класификације консолидованих јавних расхода јесу текући расходи, капитални расходи и нето буџетске позајмице. Текући јавни расходи представљају коначне одливе новчаних средстава из буџета који нису намењени стицању нефинансијске имовине.⁶⁹ Они обухватају расходе државе који се испољавају кроз исплату зарада запосленима у јавном сектору, као и кроз набавку материјалних добара и услуга неопходних за функционисање државних органа и институција.

У оквиру текућих јавних расхода посебно место заузимају социјални трансфери, који представљају расходе усмерене ка финансирању пензија, инвалиднина, различитих облика социјалне помоћи, као и издатака за здравствено осигурање, образовање и друге области од јавног значаја. Ови расходи имају изражену социјалну и редистрибутивну функцију и значајно утичу на животни стандард становништва.

Капитални јавни расходи обухватају све исплате које су намењене набавци нефинансијске имовине, укључујући изградњу грађевинских објеката и инфраструктурних система, куповину опреме и залиха, као и набавку земљишта.⁷⁰ Ова врста расхода има дугорочан карактер и значајну улогу у подстицању економског развоја и унапређењу производних капацитета.

Нето буџетске позајмице представљају посебну категорију јавних расхода и односе се на издатке за набавку финансијске имовине, са циљем спровођења одређених државних економских и развојних политика.⁷¹ Ове позајмице могу бити усмерене ка подршци јавним предузећима, финансијским институцијама или другим субјектима, у складу са приоритетима фискалне и економске политике државе.

⁶⁹ Закон о буџетском систему Службени гласник Републике Србије бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - др. закон, 92/2023 и 94/2024, члан 27.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

2.3. Мерење ефикасности јавних расхода

Апсолутно и релативно високи износи буџетских средстава који су у савременим државама усмерени на јавну потрошњу све више актуелизују питање ефикасности трошења јавних прихода. Са растом обима јавних расхода расте и потреба за њиховим пажљивим планирањем, контролом и вредновањем, с обзиром на то да неадекватна или нерационална употреба јавних средстава може довести до фискалних неравнотежа, повећања јавног дуга и смањења укупне економске ефикасности. Ипак, без обзира на различите теоријске приступе улози државе у економији, у финансијској теорији и пракси не доводи се у питање оправданост и неопходност јавних расхода, будући да они представљају кључни инструмент за обезбеђивање нормалног функционисања друштва и задовољавање основних јавних потреба.

Крајем XX и почетком XXI века, у условима глобализације, фискалних притисака и честих економских криза, све израженији постају захтеви за преиспитивањем обима и структуре јавне потрошње, као и улоге државе у економији. Ови захтеви праћени су настојањима да се утврде механизми рационалног коришћења јавних прихода, односно да се обезбеди ефикасно трошење јавних расхода. Међутим, инсистирање на ефикасности ни у ком случају не сме довести у питање остваривање основне сврхе јавних расхода, односно испуњавање економских, социјалних и развојних циљева које држава настоји да постигне њиховом применом.⁷²

Ефикасност се, у општем смислу, дефинише као однос између остварених резултата (аутпута) и уложених ресурса (инпута). Примењено на јавне расходе, овај концепт подразумева да су јавни расходи ефикасни уколико се, с обзиром на количину уложених финансијских и нефинансијских ресурса, постиже максималан могући ниво благостања за грађане одређене државе.⁷³ Другим речима, циљ није искључиво смањење обима јавне потрошње, већ постизање што бољих резултата у областима као што су образовање, здравство, социјална заштита, инфраструктура и јавна безбедност, уз оптимално коришћење расположивих средстава.

⁷² М. Анђелковић, *op. cit.* 72.

⁷³ А. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, „Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets“, *Applied Economics*, 2010, 42(17), 2147.

Ефикасност јавних расхода може се анализирати како на нивоу државе у целини, тако и на нивоу појединих сектора, мера и јавних политика. При томе, оцена ефикасности зависи од јасно дефинисаних циљева које држава жели да постигне. На пример, уколико је примарни циљ државе смањење ризика од сиромаштва, ефикасност јавних расхода у социјалном сектору може се сагледавати кроз однос издатака за социјалне трансфере и стопе релативног сиромаштва пре и након примене тих трансфера. Сличан приступ може се применити и у другим областима јавне потрошње, као што су образовање или здравство, где се ефикасност мери кроз остварене исходе у односу на уложена средства.

Мерење ефикасности јавних расхода, посебно у социјалном сектору, представља значајан аналитички изазов. Разлог за то лежи у чињеници да су резултати јавне потрошње често тешко мерљиви и да на њих утиче велики број спољних фактора, као што су степен економског развоја, ниво запослености, демографска структура становништва, као и друштвене преференције и навике. Додатни проблем представља чињеница да су инпути, исказани кроз расходе за поједине социјалне програме, често истовремено усмерени ка остваривању више различитих циљева, што отежава јасно повезивање између уложених средстава и постигнутих резултата.⁷⁴

У економској литератури развијен је велики број метода за мерење ефикасности јавних расхода, које се разликују у зависности од приступа, доступности података и циљева анализе. Уопштено, ове методе могу се груписати у три основне категорије.⁷⁵ Прву групу чине методе избора, које се заснивају на поређењу различитих алтернатива јавне потрошње и избору оних које обезбеђују најбољи однос трошкова и користи. Другу групу чине композитни индикатори ефикасности јавних расхода, који комбинују више појединачних показатеља у јединствен индекс ради свеобухватнијег сагледавања резултата јавне потрошње. Трећу групу чине параметарске и непараметарске методе мерења ефикасности, које се заснивају на економетријским и статистичким техникама и омогућавају упоредну анализу ефикасности између различитих земаља, сектора или временских периода.

⁷⁴ С. Буршић, *Ефикасност јавних расхода у Републици Хрватској*, Свеучилиште у Пули, Пула, 2016, 10.

⁷⁵ *Ibid.*

2.3.1. Примена метода избора

У оквиру метода избора, као једне од група метода за мерење ефикасности јавних расхода, посебна пажња посвећује се Анализи трошкова и користи (енг. *Cost-Benefit Analysis - CBA*) и Анализи ефикасности трошкова (енг. *Cost-Effectiveness Analysis – CEA*). Ове методе се широко примењују у процени оправданости јавних пројеката и политика, нарочито у условима ограничених буџетских ресурса и потребе за рационалним управљањем јавним средствима.⁷⁶

Анализа трошкова и користи представља метод који се бави идентификацијом, квантификацијом и упоређивањем садашње вредности свих очекиваних трошкова и користи одређеног пројекта или јавне политике, са циљем процене његове економске и друштвене оправданости. У контексту јавних расхода, ова анализа не обухвата искључиво финансијске ефекте, већ и шире друштвене трошкове и користи, као што су утицај на квалитет живота, животну средину, запосленост и социјалну стабилност. С обзиром на то да између настанка трошкова и остваривања користи често постоји значајан временски размак, у примени ове методе неопходно је коришћење дисконтовања, како би се сви будући новчани токови свели на упоредиве вредности у садашњем тренутку.

Сам поступак примене анализе трошкова и користи у мерењу ефикасности јавних расхода састоји се од више међусобно повезаних корака. Први корак подразумева јасно дефинисање пројекта или јавне политике која је предмет анализе, укључујући њене циљеве, временски оквир и институционални контекст. Други корак обухвата идентификацију очекиваних трошкова и користи, као и њихово мерење, при чему је неопходно обухватити и директне и индиректне ефекте. Трећи корак односи се на избор одговарајуће дисконтне стопе, док четврти корак подразумева дисконтовање идентификованих трошкова и користи и њихово међусобно упоређивање ради доношења закључка о оправданости пројекта.⁷⁷

При процени очекиваних трошкова и користи посебну пажњу треба посветити чињеници да јавни пројекти често производе ефекте који нису директно мерљиви тржишним ценама. Због тога је неопходно узети у обзир не само директне, већ и

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid*, 11.

индиректне трошкове и користи, као што су спољни ефекти, друштвене користи и потенцијалне дугорочне последице. У примени анализе трошкова и користи могу се идентификовати три кључна проблема. Први проблем односи се на мерење друштвених користи и трошкова, други на избор одговарајуће дисконтне стопе, док се трећи проблем тиче мултиваријантности циљева и могућег сукоба различитих друштвено релевантних циљева у оквиру једног пројекта.

Проблем мерења друштвених користи и трошкова нарочито је изражен код јавних расхода, будући да се резултати деловања државе често не могу јасно дефинисати и исказати у облику конкретног производа или услуге. На пример, јавни ред и мир, као једна од основних функција државе, представљају мултидимензионалну категорију коју је тешко свести на јединствени квантитативни показатељ. Не постоји универзални индекс који би обухватио све аспекте ове појаве и омогућио њено потпуно мерење у новчаном изразу.⁷⁸

Други значајан проблем у примени анализе трошкова и користи односи се на избор дисконтне стопе. Поставља се питање да ли је приликом дисконтовања потребно користити временске преференце индивидуалних потрошача или такозвану „друштвену дисконтну стопу“. Временске преференце појединаца је изузетно тешко утврдити и приказати на униформан начин, док је одређивање друштвене дисконтне стопе такође подложно бројним теоријским и практичним критикама, будући да одражава вредносне судове и дугорочне приоритете друштва.

Трећи проблем у примени анализе трошкова и користи јавља се у ситуацијама када је један пројекат усмерен ка остваривању више различитих и међусобно независних друштвених циљева. У таквим случајевима, релативна важност појединачних циљева не може се одредити искључиво економском анализом, већ је често условљена политичким одлукама и друштвеним приоритетима.

Анализа ефикасности трошкова представља алтернативу Анализи трошкова и користи и примењује се у ситуацијама када је користи јавних политика тешко или немогуће квантификовати и изразити у новчаним јединицама. У пракси се ова метода најчешће користи управо у областима као што су здравство, образовање и социјална заштита, где је исходе лакше измерити у физичким или квалитативним показатељима

⁷⁸ *Ibid.*

него у монетарном облику. Сврха Анализе ефикасности трошкова јесте идентификовање најмање скупе опције јавне политике која омогућава остваривање унапред дефинисаног циља.⁷⁹

Основна предност анализе ефикасности трошкова у односу на Анализу трошкова и користи огледа се у њеној једноставности, јер циљеви не морају бити исказани у монетарном облику. Ова метода подразумева дефинисање алтернативних програма или пројеката и избор оног који, уз најмање трошкове, обезбеђује највећи степен остварења задатог циља. Примена Анализе ефикасности трошкова заснива се на неколико кључних претпоставки. Прва претпоставка јесте да друштвене користи од улагања у конкретан пројекат морају обезбедити најмање повраћај уложених средстава. Друга претпоставка подразумева да оптимални програм остварује користи које су веће од улагања потребних за његову реализацију.

Сам проблем избора алтернативног програма у оквиру Анализе ефикасности трошкова може се поставити на три различита начина.⁸⁰ Прво, изабрани програм треба да омогући остварење задатог циља уз најмање могуће трошкове. Друго, у условима ограниченог износа расположивих средстава, програм би требало да омогући максималан степен остварења циља. Треће, изабрани програм треба да обезбеди најповољнији однос између остварених резултата и уложених средстава.

Као алтернатива анализи трошкова и користи, анализа ефикасности трошкова привлачи значајну пажњу аутора који се баве проблематиком ефикасности фискалне политике и јавних инвестиција. Тако, на пример, Јаросински (, у свом раду под називом „Анализа ефикасности трошкова државних инвестиционих пројеката“ (*Cost-Effectiveness Analysis (CEA) of Public Investment Projects*), анализира ефекте примене ове методе у процесу доношења одлука у условима кризних економских појава, нарочито у контексту ризика прекомерног буџетског дефицита и раста јавног дуга. Резултати његовог истраживања указују на то да је у условима економске неизвесности и ограничених фискалних капацитета посебно оправдано усмерити пажњу на повећање ефикасности јавних инвестиционих пројеката. Аутор такође истиче да примена Анализе ефикасности трошкова може значајно проширити и унапредити постојеће истраживачке методе, јер њена примена долази до изражаја управо у оним областима у којима су друге

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, 12.

аналитичке технике често тешко применљиве или потпуно неизводљиве (Буршић, 2016, стр. 12).⁸¹

2.3.2. Мерење јавних расхода композитним индикаторима

У литератури се често налазе различити покушаји мерења ефикасности јавних расхода помоћу **комозитних индикатора** који обухватају више димензија перформанси јавног сектора. Такви индикатори комбинују економске и институционалне показатеље, омогућавајући свеобухватније поређење међу земљама и анализу утицаја јавних расхода на резултате јавних политика.

Један од приступа који предлажу Афонсо и сарадници јесте дефинисање *успеха јавног сектора* (енг. *Public Sector Performance*) кроз индикаторе аутпута и исхода јавних активности, који се затим стављају у однос са средствима утрошеним на ту активност како би се добио показатељ *ефикасности јавног сектора* (енг. *Public Sector Efficiency*).⁸²

Подиндикатори су обично подељени на:⁸³

- **Процесне подиндикаторе** – попут квалитета администрације, здравства и образовања,
- **Традиционалне подиндикаторе** – који показују исходе ових темалних функција јавног сектора.

На пример, у оквиру подиндикатора за администрацију могу се користити подаци о перцепцији корупције, квалитету правосуђа или учешћу сиве економије, који се упоређују са нивоом буџетске потрошње у тим областима. На тај начин се добијају индикатори *ефикасности јавног сектора*, што омогућава поређење перформанси јавних расхода између различитих земаља.

Међутим, такви композитни индикатори имају и значајне недостатке. Проблеми настају због тешкоћа у повезивању уложених ресурса са јасно дефинисаним аутпутима, као и због могуће субјективности у избору подиндикатора. На пример, индикатор

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

„величина јавног сектора“ може бити заснован на претпоставкама о задацима државе, што може утицати на меродавност добијених резултата.

Упркос тим изазовима, композитни индикатори и даље представљају важно средство за праћење перформанси јавног сектора. Међународне институције као што су Светска банка и ОЕЦД их редовно користе у својим упоредним анализама јавне управе и квалитета институција. Подаци за 2023. годину показују да највишу процењену вредност индикатора *ефективности владе* имају следеће земље.

Табела 1: Најбоље рангиране земље према индикатору ефикасности

Земља	Индикатор <i>Government Effectiveness</i> (2023)
Сингапур	~2.32
Швајцарска	~2.13
Монтањо (Монасо)	~2.02
Данска	~2.02
Луксембург	~1.91
Норвешка	~1.80
Финска	~1.74
Јапан	~1.63

Извор: <https://www.worldbank.org>, приступљено дана: 19.01.2026. год.

Табела 1 приказује вредности индикатора „Ефективност владе“ (*Government Effectiveness*) за изабране земље у 2023. години, који је део система *Worldwide Governance Indicators* Светске банке. Овај индикатор мери перцепцију квалитета јавних услуга, ефикасност државне администрације, степен њене независности од политичких утицаја, као и способност владе да формулише и спроводи јавне политике.

Вредности индикатора изражене су на скали од приближно $-2,5$ до $+2,5$, при чему више вредности указују на већу ефикасност владе. Земље са вредностима изнад $1,5$ спадају у сам врх светске расподеле и налазе се међу најбоље ранжираним државама у погледу квалитета управљања јавним сектором.

Највишу вредност у 2023. години има Сингапур (~2,32), што указује на изузетно висок ниво ефикасности јавне управе, стабилне институције и висок квалитет јавних услуга. Швајцарска (~2,13) заузима друго место и представља пример државе са снажним институционалним оквиром, високим степеном транспарентности и ефикасним управљањем јавним расходима.

Монако (~2,02) и Данска (~2,02) деле веома сличне вредности индикатора, што указује на висок степен ефикасности владе, развијене административне капацитете и поверење грађана у јавне институције. Данска је посебно препозната по ниском нивоу корупције и ефикасном систему јавних услуга.

Луксембург (~1,91), Норвешка (~1,80) и Финска (~1,74) такође се налазе у групи најуспешнијих земаља, са снажним социјалним системима и високим квалитетом јавних политика. Иако њихове вредности нешто заостају за водећим земљама, и даље су значајно изнад светског просека.

Јапан (~1,63) има најнижу вредност међу наведеним земљама, али и даље спада у врло успешне државе по овом критеријуму. Ова вредност указује на релативно високу ефикасност јавне управе, уз постојање одређених структурних изазова у јавном сектору.

2.3.3. Параметарске и непараметарске методе

Кључна разлика између параметарских и непараметарских метода мерења ефикасности јавних расхода огледа се у начину на који се процењује граница ефикасности. Код параметарских метода неопходно је да се унапред (*ex ante*) дефинише функционални облик границе ефикасности, што подразумева одређене теоријске претпоставке о односу између инпута и аутпута.⁸⁴ Насупрот томе, код непараметарских метода граница ефикасности се формира директно на основу расположивих података о инпутима и аутпутима, применом метода математичког програмирања. Тако добијена граница представља такозвану „најбољу праксу“, у односу на коју се утврђује релативна ефикасност посматраних јединица.

⁸⁴ U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz, *The effectiveness and efficiency of public spending*, Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission, 2008, 77.

Једна од кључних предности непараметарских метода јесте могућност истовремене употребе већег броја инпута и аутпута, као и чињеница да није потребно претпоставити облик функције границе ефикасности. Са друге стране, главни недостатак параметарских метода огледа се у њиховој израженој осетљивости на избор узорка, број и структуру инпута и аутпута, као и на грешке у мерењу података. Резултати добијени применом ових метода у великој мери зависе од почетних претпоставки и квалитета доступних података.⁸⁵

У наставку су приказане две најчешће коришћене методе мерења ефикасности јавних расхода: једна параметарска метода – анализа стохастичке границе ефикасности, и једна непараметарска метода - анализа обавијања података.

Анализа стохастичке границе ефикасности (*Stochastic Frontier Analysis*) представља једну од најзаступљенијих параметарских метода у емпиријским истраживањима ефикасности. Основна идеја ове методе заснива се на постојању максималног могућег учинка који се може постићи уз дати ниво улазних ресурса. Одступања стварног учинка од ове теоријске границе тумаче се као резултат комбинације техничке неефикасности и утицаја случајних, спољних фактора који су ван контроле посматране јединице, као што су статистичке грешке или неочекивани догађаји.⁸⁶

Предност анализе стохастичке границе ефикасности огледа се у могућности раздвајања неефикасности од случајних поремећаја, што ову методу чини посебно погодном за анализу јавних сектора у којима постоји значајна изложеност спољним утицајима. Ова метода је нашла широку примену у анализи ефикасности јавних расхода, а нарочито у области здравствене заштите.

Применом анализе стохастичке границе ефикасности у истраживању ефикасности здравствених система. Ниво неефикасности је у здравственој заштити у обрнутој вези са дохотком по глави становника, док је у позитивној вези са степеном неједнакости у расподели дохотка. Такође, истраживање групе аутора из Кинезасновано на панел-подацима за 158 земаља, анализирано је утицај државне потрошње на продуктивност пре и током пандемије COVID-19. Резултати су показали да расходи за

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

здравствену заштиту позитивно утичу на продуктивност, док расходи за војни сектор имају негативан ефекат, при чему су ови утицаји били израженији током пандемије.

Анализа обавијања података (*Data Envelopment Analysis*) представља непараметарску методу процене релативне ефикасности више јединица одлучивања и заснива се на примени линеарног програмирања. Назив методе потиче од чињенице да се граница ефикасности „обавија“ око скупа посматраних података, тако да се све јединице налазе на граници ефикасности или испод ње.⁸⁷

Основна предност анализе обавијања података огледа се у великој флексибилности, јер омогућава употребу више инпута и аутпута без потребе за строгим статистичким претпоставкама. Метода директно извлачи информације о ефикасности из доступних података, што је чини посебно погодном за анализу јавног сектора, где су резултати често вишедимензионални и тешко мерљиви.

Једна од значајних примена ове методе односи се на компаративну анализу ефикасности јавне потрошње у новим чланицама Европске уније. Аутори су, користећи композитне индикаторе у оквиру анализе обавијања података, указали на разлике у приоритетима јавне потрошње између „стarih“ и „нових“ чланица ЕУ. Док су старе чланице више улагале у секторе са дугорочним ефектима, земље Централне и Источне Европе усмеравале су ограничене ресурсе на стабилизацију привреде, прерасподелу прихода и финансирање јавних добара. Ипак, у овим земљама је висока ефикасност често постигана управо у областима у које је мање улагано.⁸⁸

Анализа обавијања података примењена је и у истраживању ефикасности јавних расхода локалних влада у Кини. Полазећи од значаја јавних инвестиција као кључног покретача економског раста, аутори су анализирали податке за 31 кинеску провинцију у периоду од 2000. до 2017. године. Резултати су показали да је ефикасност јавне потрошње условљена њеном структуром, односно да расте до одређеног оптималног нивоа улагања, након чега почиње да опада. Како је већина локалних самоуправа премашила тај оптимални ниво, аутори закључују да би унапређење буџетског управљања требало да подразумева веће усмеравање средстава ка неинвестиционим секторима, као што су образовање и здравствена заштита.

⁸⁷ М. Martić, М. Novaković, А. Baggia, „Data envelopment analysis basic models and their Utilization“, *Organizacija*, 2009, 42(2), 37.

⁸⁸ *Ibid.*

III ДЕО

3. РАСТ И ТЕНДЕНЦИЈЕ ЈАВНИХ РАСХОДА

Јавни расходи представљају један од кључних инструмената економске политике државе, јер директно утичу на развој економије, социјалну заштиту и инфраструктуру. У последњих неколико деценија уочава се константан раст јавних расхода, што је делимично условљено повећањем потреба за финансирањем здравства, образовања, социјалних давања и јавне администрације.

3.1. Стални раст јавних расхода

Све савремене привреде, како развијене тако и неразвијене, бележе дугорочну тенденцију сталног раста јавних расхода. Ова појава представља једну од најважнијих карактеристика модерног економског развоја и присутна је у готово свим земљама света, независно од њиховог друштвено-економског система или степена развоја.

Са становишта буржоаске либералистичке политичке економије, раст јавних расхода често је био предмет критике и осуђиван као штетан феномен. Сматрало се да је он последица све израженијег и прекомерног мешања државе у привредни живот, чиме се, према овом схватању, нарушавају принципи слободног тржишта, ефикасне алокације ресурса и приватне иницијативе. Упркос томе, пракса је показала да је раст јавних расхода објективна и дугорочна законитост савремених привреда (Стакић, 2003, стр. 66).⁸⁹

Општа је појава да јавни расходи у свим економијама показују тенденцију сталног раста. Тај раст је непосредно повезан са сталним повећањем и проширивањем функција државе. Како се друштво развија и постаје сложеније, држава преузима све већи број обавеза и одговорности, што се неминовно одражава на обим јавне потрошње. Проширивање функција државе одвија се из два основна разлога.

⁸⁹ Б. Стакић, *op. cit.* 66.

Прво, постојеће функције државе се временом шире, како квантитативно, тако и квалитативно. Оне добијају нови садржај и већи обим, што подразумева већа издвајања средстава. На пример, функције државе у области образовања, здравства, социјалне заштите, јавне инфраструктуре и безбедности постају сложеније, захтевају савременију организацију и већа финансијска средства него у ранијим периодима.

Друго, држава развија нове функције које раније нису постојале или нису биле значајне. Ове нове функције настају као одговор на савремене друштвене, економске и технолошке изазове, као што су заштита животне средине, регулација тржишта, економска стабилизација, регионални развој, борба против незапослености и социјалне неједнакости. У том процесу, државе се често угледају на искуства и моделе развијених, модерних држава.

Из наведених разлога може се закључити да пораст јавних расхода није појава која карактерише само одређену земљу или ограничен временски период. Напротив, реч је о општој законитости која се може посматрати као дугорочна тенденција у готово свим земљама и у свим фазама њиховог досадашњег економског и друштвеног развоја. Раст јавних расхода представља одраз промењене улоге државе у савременој привреди и њеног настојања да одговори на све сложеније потребе друштва.⁹⁰

3.2. Апсолутни раст јавних расхода

О апсолутном расту јавних расхода говори се када се посматра њихово номинално кретање у одређеном временском периоду, независно од кретања других макроекономских категорија у привреди, као што су друштвени производ, национални доходак или бруто домаћи производ. Другим речима, апсолутни раст подразумева повећање укупног новчаног износа средстава које држава издваја за финансирање својих функција и задатака.

До Првог светског рата динамика раста јавних расхода била је релативно умерена. Државне функције биле су ограниченог обима, а јавна потрошња је углавном била усмерена на основне потребе државе, као што су одбрана, администрација и јавни ред. Међутим, након Првог светског рата долази до наглог убрзања раста јавних расхода,

⁹⁰ *Ibid.*

нарочито у њиховом апсолутном износу. Овај тренд се додатно интензивира после Другог светског рата, када јавни расходи достижу до тада незабележене размере.⁹¹

Тенденција сталног раста јавних расхода јасно се уочава у кретањима приказаним у релевантним статистичким табелама за различите земље. Анализа тих података показује да готово све посматране земље бележе континуирани раст јавних расхода, посебно у послератним периодима. Разлог за то лежи у чињеници да се након ратних разарања држава суочава са потребом обнове порушене привреде, инфраструктуре и стамбеног фонда, као и са изградњом нових производних и друштвених објеката.

Упоредо са апсолутним растом јавних расхода, јавља се и појава раста њиховог учешћа у друштвеном бруто производу. То значи да јавни расходи не расту само у номиналном износу, већ заузимају све већи део укупно створеног друштвеног производа. Учешће различитих врста јавних расхода у друштвеном производу постаје све израженије. Док је у периоду пре Првог светског рата учешће јавних расхода износило свега 5 до 10%, у неколико послератних година оно се повећало и до приближно 70%, што јасно указује на промену улоге државе у привреди.⁹²

Посебно значајан фактор апсолутног раста јавних расхода представљају војни расходи. Расходи који су директно или индиректно повезани са војним и одбрамбеним комплексом постају један од основних узрока сталног повећања јавне потрошње. У капиталистичким привредама за набавку савременог наоружања и војне опреме издвајају се огромна средства, која се процењују на око 60 до 70 милијарди долара, при чему њихово учешће у бруто домаћем производу износи између 6,2% и 8,8%.

Приоритет војних расхода у односу на социјалне и развојне расходе посебно долази до изражаја у већини капиталистичких земаља. Изузетак представљају поједине државе, попут Шведске и Велике Британије, где се знатно већи део јавних средстава усмерава на социјално осигурање. У тим земљама расходи за социјалну заштиту чине око 21%, односно 25% укупних јавних расхода, што указује на другачије развојне и социјалне приоритете.

Поред војних расхода, значајан део јавне потрошње у савременим државама чине трансферни расходи. Ови расходи обухватају средства намењена социјалној и

⁹¹ Министарство финансија Републике Србије, Билтен Јавних финансија, Београд, 2025. <https://www.mfin.gov.rs>, приступљено дана: 19.01.2026.

⁹² *Ibid.*

здравственој заштити становништва и не представљају непосредну противуслугу државе. У трансферне расходе спадају издаци за здравствено осигурање, осигурање у случају повреде на раду, осигурање за случај незапослености, пензионо и инвалидско осигурање, као и други облици социјалне помоћи. Раст ових расхода повезан је са развојем социјалне државе и настојањем да се ублаже негативне последице тржишних односа.

На основу свега наведеног, може се закључити да се о апсолутном расту јавних расхода говори када укупна средства намењена друштвеној потрошњи континуирано расту у номиналном износу. Насупрот томе, о релативном расту јавних расхода говори се онда када се повећава њихово учешће у националном дохотку или друштвеном производу, без обзира на кретање њиховог апсолутног износа.

С обзиром на то да је процес раста јавних расхода сложен и условљен деловањем више фактора, пред финансијску теорију и економску политику постављају се следећи основни задаци:⁹³

- истраживање узрока повећања јавних расхода и утврђивање њихове међусобне повезаности
- утврђивање граница до којих раст јавних расхода може ићи, а да се не угрози стабилност привреде;
- истраживање узрока промена у структури јавних расхода, односно односа између појединих врста расхода.

3.3. Релативни раст јавних расхода

Да би се утврдило постојање сталног раста јавних расхода, односно да ли се закон сталног раста јавних расхода заиста манифестује у савременим привредама, у економској теорији се најчешће приступа упоређивању кретања јавних расхода са кретањем националног дохотка или друштвеног производа. Овакво поређење омогућава сагледавање не само апсолутног раста јавних расхода, већ и њиховог релативног значаја у укупној привредној активности једне земље.⁹⁴

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Б. Стакић, *op. cit.* 154.

Анализе које су спровођене у различитим земљама и у дужим временским периодима показују да национални доходак, иако бележи стабилан раст, најчешће расте спорије у односу на јавне расходе. То значи да јавни расходи не само да расту у номиналном износу, већ и да заузимају све већи део укупно створеног друштвеног производа. Ова појава представља кључни доказ постојања дугорочне тенденције сталног раста јавне потрошње.

У савременим привредама, посебно у развијеним земљама, јавни расходи показују стални раст и у апсолутном и у релативном смислу. Њихово учешће у друштвеном производу се током времена значајно повећава, што јасно указује на све израженију економску улогу државе. Држава више није само чувар правног поретка и спољне безбедности, већ активан учесник у економском и социјалном развоју друштва

Оваква кретања потврђују да раст јавних расхода није случајна нити привремена појава, већ резултат дугорочних структурних промена у привреди. Развој индустрије, урбанизација, технолошки напредак, демографске промене и раст животног стандарда намећу нове захтеве пред државом, што се непосредно одражава на повећање јавне потрошње. Истовремено, раст социјалних функција државе, ширење система образовања, здравства и социјалне заштите додатно доприноси убрзаном расту јавних расхода.

Сличне тенденције уочавају се и у другим земљама, без обзира на њихов друштвено-економски систем. У многим европским државама, нарочито након светских ратова, јавни расходи су расли брже од националног дохотка. Послератна обнова, изградња инфраструктуре, јачање социјалне државе и повећани издаци за одбрану представљали су главне факторе оваквог кретања.

На основу упоредних анализа може се закључити да се закон сталног раста јавних расхода потврђује у пракси савремених привреда. Раст јавних расхода у односу на национални доходак показује да држава преузима све значајнију улогу у расподели и прерасподели друштвеног производа. Ова чињеница има важне импликације за фискалну политику, јер захтева пажљиво усклађивање јавне потрошње са могућностима привреде како би се обезбедила дугорочна економска стабилност.⁹⁵

⁹⁵ *Ibid.*

Закључно, стални раст јавних расхода, посматран у односу на национални доходак, представља једну од основних законитости савременог економског развоја. Овај процес намеће потребу сталног проучавања односа између јавне потрошње и укупне привредне активности, како би се пронашла оптимална мера државног учешћа у економији.

3.4. Јавни расходи у Републици Србији

Јавни расходи у Републици Србији представљају значајан део националног буџета и служе за финансирање функција државе, као што су здравство, образовање, социјална заштита, одбрана и инфраструктура. Током последњих година уочава се раст укупних јавних расхода, нарочито у секторима социјалне заштите и јавних инвестиција, што одражава потребу државе да подржи грађане и стимулише економски развој. Структура расхода показује да највећи део буџета одлази на трансфере за пензије и друге социјалне програме, док значајан део иде и на здравство и образовање. Ови трендови указују на растућу улогу државе у обезбеђивању јавних добара и стабилизацији економије, али истовремено захтевају пажљиво планирање и контролу како би се одржала финансијска одрживост.

*Табела 2: Укупни расходи за запослене у државној управи и јавним службама
(у милионима динара)*

Период	Расходи за запослене – укупно	Плате и додаци запослених	Социјални доприноси на терет послодавца	Остали расходи за запослене
2005.	88.588,9	71.158,3	14.130,4	3.300,2
2006.	121.309,8	93.554,8	18.539,0	9.216,1
2007.	152.732,2	119.931,1	23.511,0	9.290,1
2008.	180.382,1	139.169,8	27.190,4	14.021,9
2009.	184.157,0	191.138,4	36.306,0	-43.287,5
2010.	190.383,0	149.872,0	29.555,3	10.955,7

2011.	215.076,9	164.168,6	32.490,5	18.417,7
2012.	238.671,6	181.332,3	36.108,5	21.230,9
2013.	250.150,8	191.201,5	38.202,9	20.746,4
2014.	250.298,0	192.532,1	38.444,8	19.321,1
2015.	229.213,7	175.026,4	35.174,5	19.012,7
2016.	227.075,9	175.925,8	35.446,9	15.703,2
2017.	237.094,8	184.089,1	37.149,3	15.856,4
2018.	256.314,1	199.361,3	40.203,4	16.749,4
2019.	282.360,3	222.222,4	43.062,2	17.075,7
2020.	307.841,4	243.723,4	46.031,0	18.087,0
2021.	326.817,0	258.777,2	48.903,5	19.136,3
2022.	354.461,8	280.290,0	51.548,5	22.623,3
2023. – укупно	399.792,7	321.412,2	55.925,4	22.455,0
2024. – укупно	473.586,5	380.643,0	66.058,8	26.884,6
2025. (I– IX)	432.703,3	348.740,2	59.974,3	23.988,8

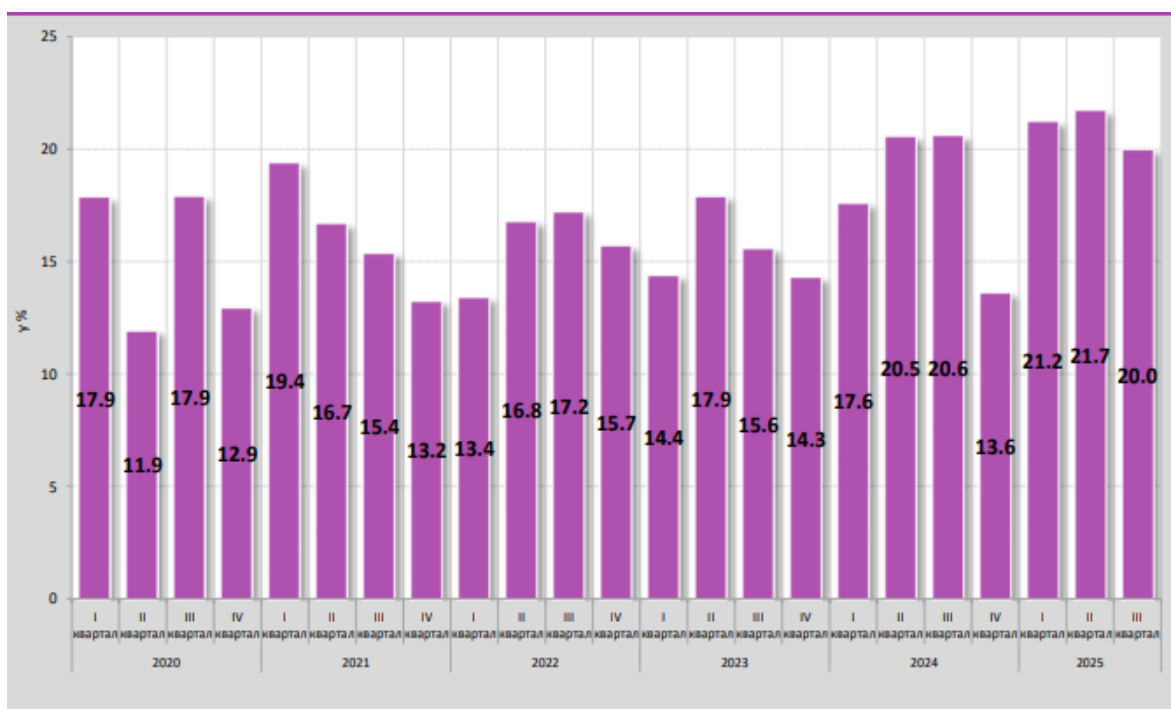
Извор: Министарство финансија Републике Србије, *Билтен Јавних финансија*, Београд, 2025, 57.

Табела 2 приказује кретање расхода за запослене у државној управи и јавним службама Републике Србије у периоду од 2005. до 2025. године, при чему су расходи разврстани на четири основне категорије: укупне расходе за запослене, плате и додатке запослених, социјалне доприносе на терет послодавца и остале расходе за запослене. Укупни расходи за запослене представљају збир наведених компоненти и одражавају укупно финансијско оптерећење буџета по основу рада у јавном сектору.

Посматрано дугорочно, уочава се континуиран раст укупних расхода за запослене, са 88,6 милијарди динара у 2005. години на преко 354 милијарде динара у 2022. години, што указује на значајно повећање масе зарада у јавном сектору. Највећи део ових расхода чине плате и додаци запослених, који у просеку учествују са више од две трећине у укупним расходима, док социјални доприноси на терет послодавца чине другу по значају ставку. Остали расходи за запослене имају мање учешће, али показују осцилације, што је посебно уочљиво у 2009. години, када је забележена негативна вредност, највероватније услед књиговодствених корекција или ванредних обрачуна.

У новијем периоду, посебно од 2020. године па надаље, раст расхода је израженији, што се може довести у везу са повећањем зарада у јавном сектору, инфлаторним притисцима, као и мерама државе током и након пандемије COVID-19. Подаци за 2023. и 2024. годину показују да укупни расходи за запослене достижу историјски највише нивое, док подаци за 2025. годину (закључно са септембром) указују на наставак растућег тренда. Овакво кретање расхода има значајне импликације по фискалну одрживост и указује на потребу сталног праћења ефикасности и структуре запослености у јавном сектору.

Графикон 1: Расходи за запослене у државној управи и јавним службама у укупним издацима буџета



Извор: Министарство финансија Републике Србије, *Билтен Јавних финансија*, Београд, 2025, 57.

Графикон 1 приказује кретање удела јавних расхода (или посматраног фискалног показатеља) у процентима по кварталима у периоду од 2020. до 2025. године. На хоризонталној оси приказани су квартали (I–IV) по годинама, док вертикална оса показује вредности у процентима (%). Вредности су означене на самим стубићима, што омогућава јасно праћење промена током времена.

У периоду 2020–2022. године уочљиве су изражене осцилације између квартала, са вредностима које се углавном крећу у распону од око 12% до 19%. Ове промене могу се повезати са нестабилним економским условима, посебно утицајем пандемије, ванредним буџетским мерама и неуједначеном динамиком јавне потрошње током године. Често се примећује да су вредности више у другом или трећем кварталу, што може указивати на сезонски карактер извршења буџета.

Од 2023. године па надаље, приметан је растући тренд, који је посебно изражен у 2024. и 2025. години, где вредности достижу и преко 20% (са максимумом око 21,7%). Ово указује на повећано учешће јавних расхода у економским агрегатима или на интензивнију фискалну активност државе. Истовремено, мање осцилације између квартала у новијем периоду могу упућивати на стабилније планирање и извршење јавних расхода, али и на повећано оптерећење јавних финансија, што је важно са становишта дугорочне фискалне одрживости.

Табела 3: Расходи по основу отплате камата у мил. дин

Период	Отплата камата (укупно)	Отплате домаћих камата	Отплате страних камата	Отплате камата по основу активираних гаранција	Пратећи трошкови задуживања
2005.	17.150,5	2.427,4	14.466,8	0,0	256,3
2006.	19.275,4	2.316,2	16.387,0	207,5	364,8
2007.	14.806,5	2.312,5	11.917,9	468,2	107,8
2008.	13.880,4	948,2	11.118,8	1.793,3	20,1
2009.	20.016,4	5.403,0	16.401,3	2.571,9	2.281,2

2010.	30.132,5	11.031,3	16.472,8	2.291,3	337,1
2011.	40.337,3	18.707,2	18.757,5	2.582,6	289,9
2012.	63.145,8	32.009,1	26.665,3	3.828,4	643,1
2013.	89.262,5	46.039,1	35.987,6	6.431,1	804,6
2014.	110.355,9	56.539,1	44.676,1	8.347,3	793,4
2015.	125.762,8	63.023,5	54.514,6	7.402,9	821,8
2016.	128.065,5	65.747,1	55.669,0	6.032,7	616,7
2017.	118.164,3	60.813,4	53.429,0	3.153,3	768,6
2018.	106.495,4	55.190,9	47.451,4	2.376,2	1.476,8
2019.	106.827,3	53.551,1	49.606,7	2.078,4	1.591,1
2020.	108.074,7	54.881,4	43.374,6	1.843,2	7.975,5
2021.	106.895,8	60.986,2	36.380,1	1.675,4	7.854,0
2022.	105.357,7	58.548,8	33.550,2	2.023,5	11.235,1
2023.	146.590,6	52.908,0	76.906,3	6.518,2	10.258,1
2024.	177.739,6	62.057,7	98.036,2	7.216,7	10.429,0
2025.	135.506,3	52.083,1	71.663,1	3.829,7	7.930,4

Извор: Министарство финансија Републике Србије, *Билтен Јавних финансија*, Београд, 2025, 57.

2005–2008: У овом периоду укупна отплата камата је кретала од 17.150,5 милиона динара у 2005. до 13.880,4 милиона динара у 2008. години. Домаће камате су биле релативно стабилне (око 2.400–950 милиона), док су стране камате доминирале у укупном износу. Пратећи трошкови задуживања били су минимални, осим 2005. године када су износили 256,3 милиона. Камате по основу активираних гаранција нису биле значајне до 2007, али 2008. године бележимо скок на 1.793,3 милиона, што указује да су почеле да се користе државне гаранције.

2009–2012: Ове године означавају велики раст у отплати камата. Укупни износ се повећао са 20.016,4 милиона 2009. на 63.145,8 милиона 2012. године. Домаће камате

расту значајно (са 5.403,0 милиона на 32.009,1 милиона), а стране камате су и даље високе, али расте и удео камата по активираним гаранцијама. Пратећи трошкови задуживања су такође почели да се значајније јављају 2009. године (2.281,2 милиона). Ово је период интензивног задуживања државе, што се огледа у порасту укупне отплате камата.

2013–2016: У овом периоду наставља се раст укупних камата, од 89.262,5 милиона 2013. до 128.065,5 милиона 2016. године. Домаће камате постају све доминантније, посебно након 2014, док стране камате и даље имају висок износ, али њихов раст није тако динамичан. Камате по активираним гаранцијама достижу максимум 2014–2015 (8.347,3 и 7.402,9 милиона), што указује на већи број активираних државних гаранција. Пратећи трошкови задуживања остају релативно стабилни (600–800 милиона).

2017–2020: У овом периоду укупне камате достижу врхунац и затим благо опадају. 2017. је 118.164,3 милиона, а 2020. године 108.074,7 милиона. Домаће камате су и даље високе (око 60.000–54.000 милиона), док се стране камате постепено смањују, посебно 2020. године (43.374,6 милиона). Значајан раст се бележи у пратећим трошковима 2020. године (7.975,5 милиона), што може бити последица већих трошкова емисије дуга или ванредних мера.

2021–2022: Укупна отплата камата остаје висока (106–105 милиона). Домаће камате су и даље значајне (60.986,2 и 58.548,8 милиона), док се стране камате настављају смањивати (36.380,1 и 33.550,2 милиона). Пратећи трошкови задуживања расту у 2022. на 11.235,1 милиона, што указује на све већи утицај додатних трошкова на укупну отплату камата.

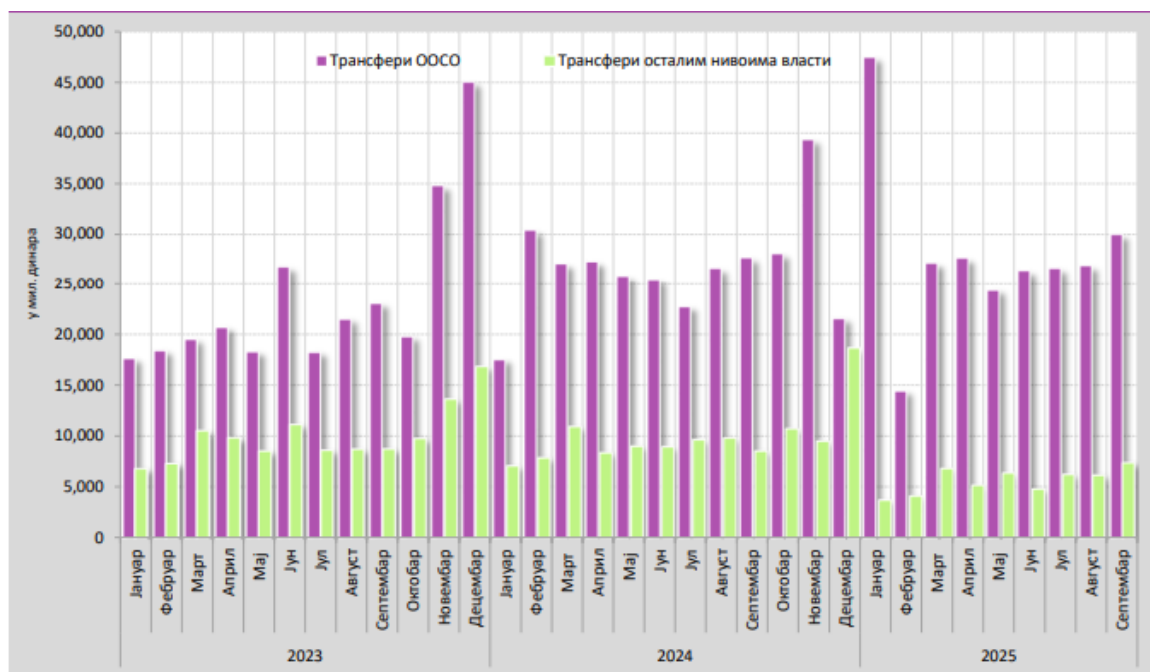
2023: У 2023. години укупна отплата камата је скочила на 146.590,6 милиона, што је значајно повећање у односу на претходне године. Домаће камате износе 52.908,0 милиона, док стране камате и даље чине већину (76.906,3 милиона). Камате по активираним гаранцијама су такође високе (6.518,2 милиона), а пратећи трошкови задуживања износе 10.258,1 милиона. Видимо велики месечни раст у јануару и мају, што може бити последица великих обавеза по дуговима или реструктурираних кредита.

2024: Тренд раста се наставља, укупна отплата камата достиже 177.739,6 милиона. Домаће камате износе 62.057,7 милиона, стране камате су 98.036,2 милиона. Камате по активираним гаранцијама и пратећи трошкови задуживања су стабилни, али

видљиви (7.216,7 и 10.429,0 милиона). Повећање се нарочито примећује у јануару и октобру, што указује на концентрацију већих обавеза у појединим месецима.

2025: Укупна отплата камата пада на 135.506,3 милиона, што је смањење у односу на 2024. Домаће камате износе 52.083,1 милиона, стране камате 71.663,1 милиона. Камате по активираним гаранцијама и пратећи трошкови задуживања су релативно ниски (3.829,7 и 7.930,4 милиона). Опадање укупне отплате може указивати на мање нових задуживања или боље управљање јавним дугом.

Графикон 2: Расходи буџета Републике Србије - трансфери ООСО и осталим нивоима власти



Извор: Министарство финансија Републике Србије, *Билтен Јавних финансија*, Београд, 2025, 61.

Графикон приказује месечне трансфере из републичког буџета Србије у периоду 2023–2025. године, подељене у две категорије: „Трансфери ООСО“ (љубичасте колоне) и „Трансфери осталим нивоима власти“ (зелене колоне). „ООСО“ највероватније означава општинске и локалне структуре или специјализоване јавне службе, док зелена колона представља финансијска средства усмерена на друге нивое власти, као што су покрајине, градови или специјални државни органи. Ова подела омогућава увид у то како држава распоређује средства према различитим нивоима управе и јавним службама.

Промене током **2023. године** показују стабилан ритам месечних трансфера. Већи део средстава увек иде ООСО, што значи да локалне самоуправе или повезани органи добијају највише буџетских издвајања. Месец децембар се истиче као врхунац, са изузетно високим трансферима преко 40.000 милиона динара, што указује на концентрацију исплата на крају године, вероватно због финансирања пројеката који морају бити завршени или због последњих рата трансфера. Зелене колоне у 2023. остају релативно стабилне и мање по величини, са износима углавном између 5.000 и 10.000 милиона динара.

У **2024. години** видимо значајну промену у трендовима. Врхунци љубичастих колона (ООСО) су и даље присутни у децембру, али појављују се и велики пораст у октобру и новембру. Ово може указивати на повећане потребе локалних самоуправа за финансирање пројеката пред крај године или на повећане обавезе државе према специјализованим јавним службама. Зелене колоне такође бележе скок у октобру и новембру, што значи да и други нивои власти добијају повремено већа средства, вероватно за специфичне пројекте или инвестиције које захтевају већи буџетски ангажман.

Година **2025.** показује благо смањење укупних трансфера у односу на 2024. Врхунац у децембру више није толико изражен, а месечни износи постају стабилнији. Љубичасте колоне и даље преовлађују, што значи да ООСО остаје главни корисник буџетских средстава. Зелене колоне су мање по величини, али задржавају свој уједначени образац. Ово смањење и стабилизација могу указивати на бољу контролу буџета, планирању расподелу средстава и мање ванредних потреба.

Уопштено гледано, графикон показује **континуитет и стабилност у буџетским трансферима** ка различитим нивоима власти, са нагласком на локалне структуре (ООСО). Присуство врхунаца у одређеним месецима, нарочито на крају године, указује на традиционални буџетски циклус када држава исплаћује последње рате или финансира завршне пројекте. Зелене колоне представљају мањи, али стабилан део трансфера, што говори о равномерној подршци осталим нивоима власти током целе године.

ЗАКЉУЧАК

Јавни расходи представљају основни инструмент кроз који држава остварује своје економске и социјалне функције. Анализа њихове структуре, динамике и ефикасности омогућава увид у начин на који се јавна средства користе за задовољење потреба грађана и подстицање развоја економије. Кроз рад је показано да јавни расходи нису само средства за текуће функционисање државе, већ и моћан механизам за регулисање економских процеса и смањење неједнакости у друштву.

Теоријска основа јавних расхода показује да је њихово разумевање важно како за креирање буџета, тако и за примену економских политика. Класичне и савремене теорије наглашавају различите аспекте јавне потрошње – од обезбеђивања јавних добара и инфраструктуре до фискалне улоге у стимулисању економског раста. Ове теорије пружају оквир за процену ефикасности расхода и помажу у доношењу рационалних одлука о расподели средстава.

Управљање јавним расходима и њихова структура имају директан утицај на буџетску стабилност и одрживост јавних финансија. Начела јавних расхода, као што су општи интерес, умереност и пропорционалност, као и штедња јавних средстава, представљају водич за рационално планирање и трошење буџетских средстава. Поштовање ових начела омогућава да јавна потрошња буде ефикасна и да резултира опипљивим добрима за грађане.

Класификација јавних расхода према различитим критеријумима, укључујући стандарде ММФ-а и ОЕЦД-а, као и националне критеријуме у Србији, омогућава детаљан увид у структуру потрошње. Она показује који сектори користе највише средстава и где постоји потенцијал за оптимизацију. Посебно је важна анализа расхода у областима здравства, образовања и социјалне заштите, јер они имају директан утицај на квалитет живота грађана.

Мерење ефикасности јавних расхода кроз различите методе, као што су композитни индикатори и параметарске и непараметарске технике, омогућава процену да ли уложена средства доносе очекиване резултате. Овакве анализе омогућавају држави да идентификује секторе у којима се јавна потрошња може унапредити и рационализовати, смањујући губитке и повећавајући корист за грађане.

Раст јавних расхода, како апсолутни тако и релативни, указује на све већу улогу државе у економији и социјалним процесима. С једне стране, повећана потрошња омогућава развој кључних јавних сервиса и подршку грађанима у кризним периодима. С друге стране, она поставља изазове за финансијску одрживост и захтева пажљиво планирање буџета како би се избегли дугорочни дефицити.

Посебно је важан приказ јавних расхода у Републици Србији, где је видљив јасан тренд раста у секторима социјалне заштите и јавних инвестиција. Анализа показује да највећи део буџета иде на пензије и социјалне програме, док се значајан део издваја за здравство и образовање. Ови подаци указују на приоритете државе у задовољавању основних потреба грађана и подршци економском развоју.

Трендови јавних расхода такође указују на потребу континуираног праћења и ревизије политика потрошње. Ефикасно управљање и прецизно планирање буџета омогућавају држави да смањи неефикасност, повећа транспарентност и обезбеди да свака уложена динара има видљив ефекат у јавним услугама. Ово је посебно важно у условима ограничених финансијских ресурса.

Закључно, јавни расходи представљају средство које омогућава држави да оствари своје социјалне и економске циљеве. Њихова анализа и праћење динамике пружају увид у ефекте јавне потрошње, омогућавају рационалну расподелу средстава и помажу у идентификовању области које захтевају побољшање. Разумевање ових процеса је кључно за одржив развој и унапређење квалитета живота грађана.

На крају, овај рад показује да ефикасни и добро управљани јавни расходи нису само финансијско питање, већ и инструмент за постизање друштвене правде, економске стабилности и дугорочног развоја. Усмеравање јавних средстава на приоритете, уз поштовање економских и социјалних принципа, омогућава држави да одговори на потребе грађана и створи услове за просперитет читавог друштва.

ЛИТЕРАТУРА

- 1) Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, „Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets“, *Applied Economics*, 2010, 42(17), 2147-2164.
- 2) Б. Јелчић, *Јавне финансије*, Нови информатор, Загреб, 1997.
- 3) Б. Раичевић, *Јавне финансије*, ЦИД Економског факултета, Београд, 2005.
- 4) Б. Стакић, *Јавне финансије*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2003.
- 5) Д. Борјанић, *Класификација јавних расхода у фискалној економији*, Пословне студије, Београд, 2011.
- 6) Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/2009... 94/2024.
- 7) Ј. Ђуровић-Тодоровић, М. Ђорђевић, *Јавне финансије*, Економски факултет, Ниш, 2010.
- 8) Ј. Ловчевић, *Институције јавних финансија*, Службени лист, Београд, 1997.
- 9) Ј. Родић, *Теорија и анализа биланса*, Економика, Београд, 1991.
- 10) К. Ристић, Ж. Ристић, *Фискална економија и менаџмент јавног сектора*, Београд, 2014.
- 11) М. Анђелковић, *Јавне финансије и финансијско право*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2012.
- 12) Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија, Београд, 2025. <https://www.mfin.gov.rs> (31.10.2025.)
- 13) М. Jurasović, *Utjecaj rashoda na ekonomski rast*, Split, 2018.
- 14) М. Martić, М. Novaković, А. Baggia, „Data envelopment analysis – basic models and their utilization“, *Organizacija*, 2009, 42(2), 37-43.
- 15) OECD, 2025. <https://www.oecd.org> (31.10.2025.)
- 16) С. Буршић, *Ефикасност јавних расхода у Републици Хрватској*, Свеучилиште у Пули, Пула, 2016.
- 17) С. Комазец, Ж. Ристић, *Монетарне и јавне финансије*, Етностил, Београд, 2011.
- 18) U. Mandl, А. Dierx, F. Ilzkovitz, *The effectiveness and efficiency of public spending, DG ECFIN*, European Commission, 2008.
- 19) W. Jittungsaku, *Elements of Expenditure Policy and Expenditure Forecasting*, 2014.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Јована Ђорђевић

Број индекса 442/2024

Изјављујем

Да је мастер рад под насловом

Појам и структура јавних расхода у савременим државама

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да мастер рад у целини, а ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- Да су резултати коректно наведени и
- Да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Косовској Митровици,

Потпис аутора

08.04.2026.

J. Djordjevic