

Jovan Lovčević:
"Institucije javnih finansija", Službeni list SFRJ, Beograd 1991.
 (samo za potrebe pripreme ispita)

Deo peti BUDŽET

Glava XXVII INFORMATIVNO O BUDŽETU

1. Budžet: pojam, funkcije, ime

Budžet je instrument akcije. — Budžet svakako nije više ono što je bio u XIX veku, jer na kretanja u finansijskoj privredi sada utiču i drugi »veliki instrumenti« planiranja; on nije više ni jedini mehanizam preko koga se troše finansijska sredstva na opšte potrebe, jer pored njega postoje još i fondovi, ustanove, parafiskalitet; tome treba dodati da ni »kanoni« koji su karakterisali klasičan budžet nisu svi ostali u primeni već su u mnogim sistemima, usled izmenjenih ekonomskih i političkih uslova, ustupili mesto novim formulama i inspiracijama. No, i pored navedenog, s obzirom na njegove tradicionalne ali i moderne funkcije u ekonomskopolitičkoj formaciji mnogih zemalja, kao i na veliki deo nacionalnog dohotka koji se njegovim posredstvom u društvu preraspodeljuje, budžet kao bilans državnih prihoda i rashoda igra — i ne treba sumnjati da će i nadalje igrati značajnu ulogu u javnim finansijama. On je predmet studija svih grana finansijske discipline.

Finansijska teorija, analizirajući faze kroz koje budžet prolazi u svom kružnom kretanju, utvrđuje konstante koje se javljaju u ekonomskodruštvenoj strukturi države i užih kolektiviteta. Ona isto tako ispituje principe na kojima se zasniva racionalna upotreba državnih sredstava. Finansijsko pravo, sa svoje strane, u budžetu gleda skup normi koje regulišu sistematizovane odnose organa čiji je zadatak da predviđaju, ostvaruju i koriste zajednička sredstva. U formi budžetskog prava finansijsko pravo studira normativne akte koji regulišu postupak po kome se donosi odnosno izvršuje budžet i kontrolišu njegovi tokovi. Najzad, finansijska ekonomija posmatra ekonomsku funkciju budžeta, koja je postala značajna od vremena teorija engleskog ekonomiste J. R. *Keynesa*, čiji su poslednici budžetskoj instituciji posvetili veliki broj radova. Zahvaljujući toj novoj ulozi budžet se planira i u savremenoj praksi koristi kao jedan od vodećih instrumenata ekonomske politike.

Budžet se nalazi na samom početku finansijske aktivnosti javnopravnih tela, pošto se bez odobrenog budžeta ne mogu ni prihodi prikupljati ni rashodi vršiti. Potreba za budžetom, u kolektivnoj privredi mnogo je veća nego u privatnom sektoru, jer on unosi red i sistem u javne račune. U domenu finansijske privrede taj red i sistem nije lako ostvariti bez određenog plana koji predviđa sticanje i trošenje društvenih sredstava. Budžet je upravo taj plan. Bez njega teško je zamisliti organizovano društvo. Ni najstarije države nisu bile bez izvesne budžetske organizacije. I u antičkoj Atini postojao je budžet, istina u primitivnoj formi ali sa elementima koji obeležavaju tu ustanovu.¹ O budžetu Rima nema pouzdanih podataka (njih je više o

¹Atinjani nisu imali budžet u njegovom današnjem računskopravnom smislu, ali su postupali kao da su ga imali: predviđali su rashode i prihode i pokušavali da postignu ravnotežu između njih (...) Budžet nije bio ni jedinstven ni godišnji akt, već se javljao u vidu posebnih fondova i odvojenih kasa sa određenim rashodima i namenskim prihodima, što je sve predviđao Senat a odvojenim zakonima odobravalu skupština naroda« (Andrea d e s A. — *Storia delle finanze greche; in »Storia della finanza pubblica«*, t. I, Padova, 1961).

porezima): budžeta za vreme republike u stvari nije bilo, ali se zato on javlja u eri carstva, za Avgusta.²

Školsko izlaganje o budžetu, razume se, ne mora početi nekom definicijom o njemu (koju uostalom i naše novije zakonodavstvo ne daje); ali u jednom kursu kome je cilj da prikaže budžet u teoriji i praksi nije deplasirano namesto definicije istaći njegove osnovne parametre kojima se on izdvaja i razlikuje od drugih instrumenata u finansijskoj tehnici.

Činjenica je da se u svim javnopravnim zajednicama — bez obzira na sistem proizvodnje u njima — periodično sastavljaju, u formi instrumenta nazvanog »budžetom«, jedan sintetičan bilansni pregled svih materijalnih potreba tih kolektiviteta u kome se, uz zakonsku sankciju, programiraju prihodi i utvrđuju njihovi rashodi za idući privredni period. Budžet bi, prema tome, predstavljao jedan računskopravni akt, koji od narodnog predstavništva dobija saglasnost i kojim se predviđaju i prethodno odobravaju prihodi i rashodi društvenopolitičke zajednice radi ostvarivanja kolektivnih ciljeva u predstojećem periodu.³

Savremeni budžet je instrument ekonomskog plana, samo jedan među raznim njegovim mehanizmima: stoga je zadatak budžeta uži od zadatka plana, pošto se ograničava na finansiranje aktivnosti uprave i javnih službi društvene zajednice. Otuda njegova važnost proistekla iz tehnike planiranja u javnom sektoru. Danas je ne samo u socijalističkoj već i u tržišnoj privredi ustanovljena uska veza između budžetskog predviđanja i ekonomskog planiranja.

Budžet je »prefigura« buduće finansijske potrošnje i njegov primarni zadatak je da predodredi obim i granice javnih potreba, s jedne strane, i, sa druge, da za njihovo pokrivanje predvidi sistem odgovarajućih sredstava. To je njegova finansijska funkcija.

No, značaj budžeta nije samo u finansijskom domenu. Tradicionalni budžet je imao, pa i sada ima, svoj politički razlog postojavanja. Kao plan rada uprave budžet je direktiva za upotrebu sredstava na opšte ciljeve sa kojima se saglasi predstavničko telo. Odobravanjem budžeta i praćenjem načina trošenja javnih sredstava legislativa stiče neposrednu kontrolu nad delatnošću izvršilaca budžeta.

Treba naglasiti i ekonomskosocijalni karakter budžeta, U finansijama novog stila, posle rata, budžet je dobio novu dimenziju. Postoje presedani koji pokazuju da je budžet efikasno upotrebljen kao oruđe ekonomske odnosno socijalne politike. Kroz njegovu »anticikličnu orijentaciju« korišćen je u cilju uklanjanja nezaposlenosti i podizanja standarda ekonomski slabih elemenata. Veliki javni radovi finansirani iz budžeta stimulisali su zaposlenost koja je u vezi sa multiplikatorom pomogla povećanju potrošnje i potpunijem zadovoljenju potreba pojedinaca. U rezimeu o funkcijama budžeta *Colm* kaže: »Što nam je danas potrebno to je

² »¹ I ovde je, slično Atini, postojavanje, više javnih kasa (aerarium) smetalo formiranju budžetskog jedinstva — osnovnog preduslova za materijalno praćenje kretanja novčanih masa (LoztW. — *Finanzwissenschaft*, 1931, S. 104).

³Dok mi budžet opisujemo, drugi autori na propuštaju da ga prikažu definicijom; iz njihovog velikog broja navodimo neke, primera radi. »Zadatak je budžeta da utvrdi iznose koje su pojedinci obavezni da udruže za opšte korisne rashode u jednom određenom periodu (. . .) on je zatim odobrenje odnosno naredba nadležnih vlasti da se ti rashodi izvrše i prihodi prikupе« (Leroy Beaulieu); »Budžet je dokumenat kojim se predviđa plan prihoda i rashoda države za određeni vremenski period« (Arena); »Državni budžet je program akcije vlade: krediti predviđeni za javnu službu tačno utvrđuju aktivnost tih službi i eventualne reforme koje se nameravaju u njima sprovesti« (Duverger); »Budžet je tako reći nervni centar javne privrede« (Colm); »Budžet je u stvari uvek predviđanje — pa ipak više je no prosto procenjivanje, utoliko što je utvrđivanje budžeta istovremeno i izraz jedne volje koju budžetom planirane finansijske operacije pokušavaju precizno da ostvare« (Neumark); »Budžet je kostur države oslobođen svih varljivih ideologija« (Goldscheid); i kao tepitom sa kojim bi se mnogi analitičar mogao saglasiti: »da je budžet toliko komplikovan organizam i takav skup ciljeva i sredstava, koji se tako prepliće sa zakonodavstvom, sa ustavom i upravom u čitavoj državi — da je apsolutno nemoguće dati njegovu definiciju« (Francone).

razvoj budžetskih načela koji bi odgovarali zahtevu za jednim instrumentom koji, s jedne strane, omogućava izradu državnog programa, usaglašenog sa socijalnim i ekonomskim nužnostima, a s druge, pokazuje svetu šta staju stvarno takve mere«. Na sve pomenute aspekte budžeta vrtićemo se u daljem izlaganju.

Svoje ime budžet vodi od starofrancuske reci »*bougette*«, što znači kožna torba. U finansijski rečnik ovaj termin ušao je preko engleske skupštinske prakse. Tako, pri izlaganju prihoda i rashoda u svom »budžetskom govoru« kancelar državne blagajne (ministar finansija) izlazio je pred Donji dom sa predlogom tih cifara koji je stajao u kožnoj torbi. Otvaranje kožne torbe nazivalo se »otvaranje budžeta«. Docnije se budžetom nazivao pergament koji je sadržavao predlog budžeta. Na kontinentu se naziv »budžet« odomaćio tek u prošlom veku i to zahvaljujući francuskim finansijama. Ali nisu ni sve države usvojile to ime, iako ga najveći broj ipak upotrebljava. Nemci se i danas, premda manje, služe izrazom »*Haushaltsplan*«, dok Italijani budžet nazivaju »*bilancio preventivo*«. Kod nas se nekada za budžet upotrebljavao naziv »predračun prihoda i rashoda«.

2. Instrumenti različiti od budžeta

U tehnici društvenih računa postoje instrumenti koji imaju izvesne sličnosti sa institutom budžeta, ali se od njega razlikuju svojim posebnim funkcijama. Stoga od budžeta treba odvojeno posmatrati:

Državni bilans. — Državni bilans pripada ekonomskoj kategoriji »karakterističnih veličina«; on je jedan od nacionalnih računa kao i budžet, ali od njega različit. Budžet je plan budućeg finansiranja, predviđanje verovatnih prihoda i rashoda za sledeći period. Državni bilans ili inventar je, međutim, pregled stanja aktive i pasive države i procena njene imovine u danom momentu. Budžet je prospekcija budućnosti privrede i politike, bilans je pogled unazad: to je inventarisanje imovinskoga stanja države, nacionalnog bogatstva: prema aktivnim pozicijama (državni domen i preduzeća, hartije od vrednosti, gotovina, inostrani krediti) stoji pasiva (državni dugovi spoljašnji i unutrašnji). Upoređivanjem ovih pozicija dobija se slika finansijskog kapaciteta države. Doktrina, međutim, ne priznaje bilansu neki veći značaj: u budžet moguće je uneti tačne i određene procene; naprotiv, u bilansu moramo se zadovoljiti približnim vrednostima; za mnoge imovinske predmete (zbirke umetničke i naučne) samo se hipotetične, prosečne i nedovoljno tačne vrednosti mogu utvrditi (*Jeze*). Mada su teškoće oko utvrđivanja bilansa velike, ipak u novije vreme sve je više država koje izrađuju državne bilanse (Holandija, Skandinavske države, Svajcarska; njen »bilans varijacija državne imovine«).

Finansijski plan. — Od strane mnogih autora izrazi »finansijski plan« i »budžet« izjednačuju se i zamenjuju, što nije pravilno jer reč nije o istovetnim instrumentima. Finansijski plan je širi pojam, budžet už; finansijski plan stoji prema budžetu kao: »opšte« prema »posebnom«. Finansijski plan je procenjivanje javnih prihoda i rashoda za duži vremenski period (više godina), budžet je akt kratkoročnog predviđanja u finansijama (godinu dana). »Finansijski plan daje orijentaciju u pogledu trajnih osnova ravnoteže u budžetu; budžet je stoga konkretno ostvarivanje u finansijskom planu sadržanih opštih načela, koja se odnose na postojeće izvore sredstava i vrste državnih rashoda«.

Sigurno je da finansijski planovi ne mogu imati onu relativnu tačnost prospekcije koju imaju budžet, s obzirom da je teško sagledati čak i u bližoj perspektivi vrlo konjunkturalna zbivanja u privredi, bilo dinamiku poreskog sistema ili kretanja na monetarno kreditnom planu. Stoga su finansijski planovi velikih država »imali zajedničko to, da su bili planovi koji se nisu mogli

tačno ostvariti«.

Pa ipak, finansijski planovi odavno se upotrebljavaju u državnoj privredi, jer su za izradu budžeta ono, »što je sirovina za gotov proizvod«. Oni naročito u poslednje vreme postaju aktuelni, jer njih zahteva planska konjunkturna privreda, u kojoj su budžetska predviđanja i fiskalna politika« tesno povezane sa izradom finansijskih planova. Štaviše, za neke pisce, njima je u takvoj privredi mesto ispred budžeta, jer predstavljaju instrument ekonomskog planiranja. Savremeni finansijski planovi su, navodi *Arena*, posebna vrsta planske privrede sa određenim parcijalnim ciljevima, koja postaje sastavnim delom opšte privrede man jeviše totalno planiranje.

Finansijski planovi velikih država u prošlosti bili su: u Britaniji plan Pita mlađeg, za vreme ratova sa Napoleonom i Pilov plan (1842); u Italiji Selin plan (1852); u Nemačkoj Bizmarkov (1879) i Mikelov (1890). U novije vreme poznati su: u Francuskoj Poenkareov finansijski plan posle prvog svetskog rata; u Italiji Vanonijev ekonomskofinansijski plan (1955 —1966).

Savremeno mišljenje o trajanju finansijskih planova je da ne treba da budu duži od 2 do 3 godine, najviše 4, koliko traje jedna skupštinska perioda (*Hettlage*).

Državni trezor. — Državni trezor je finansijski organizam sasvim blizak budžetu, pa ipak od njega različit. U finansijskom sistemu država koje ga imaju on je u toj meri važan da ga neke od njih izdvajaju čak u posebno ministarstvo (Italija). U Francuskoj je organizovan kao posebna javna služba (direkcija) pod autoritetom ministra finansija. Ovde posmatramo taj trezor.

U teoriji i praksi ocenjen je kao jedan od nosećih stubova finansijske armature, jer obezbeđuje budžetsku i finansijsku službu ne samo države već i ostalih teritorijalnih kolektiviteta. »Celokupno izvršenje budžeta zavisi od trezora; što znači da bi budžet ostao odluka bez ikakva efekta, bez stvarnosti, kada trezor ne bi omogućio njegovo izvršenje«.⁶

Trezor ima tri konvencionalne funkcije: vrši blagajničku službu javnopravnih tela, njihov je bankar, i obavlja kontrolu nad finansijama i novcem:

— u svojstvu državnog blagajnika trezor obezbeđuje materijalno izvršenje budžeta na taj način što koncentriše sva finansijska sredstva, a zatim vrši njihov raspored na odobrene namene na celoj teritoriji. U trezor se slivaju sva finansijska sredstva (budžetska i vanbudžetska, zajmovi, inostrana pomoć i dr.). S druge strane, iz trezora se isplaćuju svi rashodi javnih organizama, bilo da su predviđeni budžetom ili stoje u vezi sa drugim državnim obavezama;

— uloga trezora kao bankara upravo je u tome — i to je njegova posebno važna funkcija bez koje se budžet ne bi normalno mogao izvršiti — što obezbeđuje potrebna sredstva i onda kada budžetski prihodi ne dostižu rashode; na primer: ako se desi da usled podbacivanja budžetskih prihoda budžet dospe u deficitarnu situaciju (deficit budžeta). Isto tako, trezor pomaže budžetu kratkoročnim pozajmicama, ako se ne podudaraju rokovi naplate prihoda i isplate rashoda, te se budžet ne bi mogao izvršiti (deficit kase): u tom cilju mobiliše štednju ili neangažovana sredstva banaka i publike. U toj funkciji tvorca novčane likvidnosti trezor je u najčešćem kontaktu sa emisionom bankom: centralna banka upisuje bonove trezora, daje avans ili eskontuje državne papire i na taj način omogućuje aktivnost trezora kao finansijera države;

— i najzad, trezor obavlja službu organa novčane i finansijske kontrole. Ona se ispoljava u praćenju i nadzoru nad obimom novčane mase koja postaje, kao što je istaknuto, u procesu uravnotežavanja totalnih rashoda i stvaranja novca. Emitovanje zajmova dugog i kratkog roka i sterilizovanje prekomerne emisije u cilju suzbijanja inflatornih pojava ukazuju na funkciju trezora kao finansijskog kontrolora u privredi.

Zadaci trezora u Francuskoj, po recima prof. *Barrerea*, dobijaju svakim danom u obimu: trezor ne samo da vrši službu budžetske blagajne nego i službu velikog dela javne privrede, tako da je upravljanje trezorom postalo upravljanje ukupnim javnim sredstvima.

Sa trezorom kakvoga smo prikazali ne treba mešati englesku instituciju Treasury. Tim imenom u Britaniji se naziva jedna vrlo stara, ugledna i dandanas veoma važna ustanova *sui generis*, koju je, s obzirom na njene kompleksne funkcije, teško definisati, ali o kojoj bi se mogla imati neka predstava ako bi se reklo da na kontinentu odgovara »ministarstvu finansija i ministarstvu uprave«.

Ekonomski budžet. — Budžet ne isključuje nove forme društvenih računa, među kojima i ekonomski budžet. »Ne može se tvrditi — napominje *Barrere* — da je finansijski budžet zastarela ustanova jer država još uvek pomoću njega dela, ali ravnoteža u javnim finansijama ne može više ostati zatvorena u njegovim uskim okvirima«. Takozvani ekonomski ili nacionalni budžet je nova pojava u ekonomici kapitalističkih zemalja, koja stoji u vezi sa principom planiranja nacionalne privrede u njima. Sa finansijskim (državnim) budžetom ekonomski ima mnogo dodirnih tačaka, stoga o njemu ovde treba govoriti.

Kao osnovnu razliku između ta dva budžeta treba istaći: da državni budžet odgovara restriktivnoj i finansijskoj koncepciji planiranja, dok nacionalni budžet predstavlja interpretaciju budućeg trenda u privredi. Polazna tačka je potreba za utvrđivanjem nacionalnog dohotka, zadatak kome se posle rata prišlo vrlo aktivno u mnogim državama na Zapadu. Razlog tome je sve veće učešće građanske države u raspodeli nacionalnog dohotka, kao i nužnost da država rešava pitanje zaposlenosti i investicija.

Ekonomski budžet je godišnji tabelarni pregled koji prikazuje zbivanja u sva četiri osnovna sektora privrede: u domaćinstvima, preduzećima, međudržavnim odnosima i budžetima. Na taj način analiziraju se odnosi između ekonomskih sektora i utvrđuju međusobne veze između mera državne privrede, s jedne strane, i potrošača, preduzimača i inostranstva, s druge strane. I ovaj instrument, samim tim što je budžet, pretpostavlja ravnotežu između strane primanja i strane davanja. Ukratko, svrha ekonomskog budžeta je da se za naredni period predvidi verovatan razvoj privrede. Tek na osnovu koordinacionih i orijentacionih dokumenata ekonomskog budžeta predstavničko telo odlučuje u formi finansijskog budžeta o visini novčanih sredstava koja će biti raspoređena na zajedničke ciljeve. U tome je upravo značaj ekonomskog budžeta po finansijski sistem države.

Na Zapadu je sve veći broj država koje pristupaju redovnoj izradi ekonomskog budžeta. To je sada slučaj sa SAD, Britanijom, Holandijom, Norveškom, Švedskom, Francuskom, Italijom; od 1951. ima ga i Grčka. Ekonomski budžeti raznih država nisu ni po postanku ni po svojim zadacima istovetni. Ekonomski budžeti SAD i Britanije imaju zajedničko to što je utvrđivanje nacionalnog dohotka uzeto prvi put kao zvanična osnova za vođenje budžetske politike. Osim toga, oba su nastala kao posledica »politike punog zaposlenja«. U drugim, pak, zemljama postanak ekonomskog budžeta nije vezan za iste motive. Tako su Norveška, Holandija i Francuska, zemlje koje su Nemci bili okupirali, posle rata bile primorane da u cilju ekonomske obnove pristupe planiranju svoje privrede. Nacionalni budžet trebalo je da posluži kao metod dirigovanja u privredi.

Razlika između svih ovih budžeta postoji i u stepenu njihove obaveznosti. Dva su tipa ekonomskih budžeta: orijentacioni (eksplikativni) i normativni (direktivni). Orijetacioni nemaju obligatoran karakter, stoga ne obavezuju finansijske organe. Naprotiv, karakteristika normativnih je njihova obavezna priroda.

Ekonomski budžet SAD pripada tipu orijentacionih budžeta; on se javlja u vidu poznatih godišnjih »ekonomskih izveštaja predsednika« (republike) koji sadrže podatke o kretanjima ekonomskih veličina u okviru narodnog dohotka, i koji pokazuju tendencije američke

ekonomike izražene u mnogobrojnim statističkim pregledima. Međutim, američki finansijski budžet ne zasniva svoje cifre na ekonomskom. Zato ni stručnjaci koji učestvuju u izradi »izveštaja predsednika« nemaju udela u sastavljanju finansijskog budžeta.

Nacionalni budžeti Britanije i Holandije imaju karakter man jeviše obaveznog ekonomskog programa. Integracija engleskog »*Economic Survey*« (termin »ekonomski budžet« u Britaniji nije prihvaćen) sa finansijskim budžetom ogleda se u skoro istovremenom objavljivanju tih instrumenata u njihovu povezanom razmatranju od strane parlamenta.

Da rezimiramo. Ekonomski budžet nije u pravom smislu plan obavezne akcije, već instrument predviđanja sastavljen na osnovu informacija iz ekonomskog računovodstva nacije, neposredno isteklih perioda. Njegov je zadatak da za budućnost pripremi ekonomske odluke javnih organa kada su pozvani da izvrše izbor između raznih mogućnosti. Za finansije kapitalističkog društva ekonomski budžeti postali su potrebni — i to je razlog što ih sve veći broj država uvodi — jer finansijski budžet sve svoje niti vodi iz ekonomskog budžeta. Budžet treba da je podređen privredi — to je formula novog shvatanja o budžetu i u kapitalističkom društvu.

Nacionalno i državno računovodstvo. — Nacionalni budžet treba razlikovati od nacionalnih računa (*National Accounts*). Reč »budžet« uvek znači procenu budućnosti, stoga i nacionalni budžet predstavlja posmatranje budućnosti, to je »prospektivna analiza«. Naprotiv, reč »račun« upućuje na prošlost, vezana je za »retrospektivnu analizu« i isto je što i statističko prikazivanje prošlosti. Nacionalni računi, na primer, obaveštavaju o karakterističnim agregatima nacionalne privrede, nacionalnom proizvodu i nacionalnom dohotku, o kompleksima koji se odnose na potrošnju i investicije i sl. iz ranijih godina.

Ove makroekonomske kategorije nazivaju se zajedničkim imenom »nacionalno računovodstvo«. Njega treba razlikovati od »državnog računovodstva«. Ovim terminom naziva se onaj skup pravnih instrumenata koji normira kretanja finansijskih tokova i primenu budžetskog režima: predviđanje i odobravanje prihoda i rashoda, izvršenje budžeta, finansiranje fondova i kontrolu nad opštom potrošnjom.

Završni račun. — O razlikama između budžeta i završnog računa govori se dalje na odgovarajućem mestu.

3. Budžet iz raznih perspektiva

Budžet kao predmet društvenih studija. — Budžet kao instrument sinteza prihoda i rashoda društvenopolitičkih zajednica sadrži elemente koje treba posmatrati iz raznih perspektiva. Kao složen organizam budžet je predmet ispitivanja iz aspekata: finansijskog, pravnog, političkog, ekonomskog i socijalnog.

1. — Budžet je u prvom redu objekt finansijske analize, jer predstavlja računski izraz finansijskih akata ostvarivanja prihoda, njihove raspodele i kontrole nad tim činjenjem. Budžet utvrđuje izvore i obim finansijskih sredstava koja se mobilisu radi postizanja zajedničkih ciljeva, kao što, s druge strane, pokazuje u planskom rasporedu na koje namene i u kojim proporcijama javni organi mogu trošiti opšta sredstva u određenom periodu. Dejstva koja se u privredi stvaraju prikupljanjem prihoda i njihovom upotrebom nemaju stoga važnost samo za teoriju rashoda odnosno poreza već su predmet izučavanja i nauke o budžetu. Teorija »filtra« stoji u bliskoj vezi sa teorijom budžeta.

2. — Pravno posmatran, budžet je funkcija čitavog spleta pravnih odnosa koji nastaju među organima, učesnicima u budžetskoj proceduri i pojedincima odnosno ustanovama, kao »klijentima« budžeta. Bez pravnog regulisanja tih odnosa u pravnoj državi nije moguće zamisliti proces budžetske potrošnje.

Sa gledišta ustavnog prava u budžetu je sadržan najviši izraz suverenosti naroda, koji jedini raspolaže moći da odlučuje o društvenim prihodima i njihovoj upotrebi; bez njegove saglasnosti date u budžetskom instrumentu niti se smeju prikupljati prihodi niti vršiti rashodi (postoje odstupanja).

S druge strane, finansijsko pravo u budžetu gleda nužnu dopunu već postojećih zakona o prihodima i rashodima: tek je budžet (njegov zakon) onaj akt kojim se stavlja u život, kojim se stvara dejstvo postojećih finansijskih propisa (ne u svim zakonodavstvima).

Jedna posebna grana finansijskog prava ispituje kompleks pitanja koja stoje u vezi s pravnom stranom budžeta. To je budžetsko pravo u objektivnom smislu. Francuska finansijska nauka posebno se istakla mnogobrojnim studijama posvećenim ovoj grani finansijskog prava (stariji pisci: *Stourm, LeroyBeaulieu, Jeze*, od novijih: *Trotabas, Duverger, Vedel*).

U analizi budžeta sa pravnog stanovišta od interesa je i pitanje kakva je pravna priroda budžeta. Da li je budžet zakon ili nije? O ovom pitanju je mnogo debatovano, naročito među nemačkim naučnicima javnog prava.

Najveći broj teoretičara na budžet gleda ne kao na zakon, već kao na akt uprave. Budžet je samo plan prihoda i rashoda za određeni period; što taj plan dobija formu zakona, to je stoga što je ovaj administrativni akt od izuzetne važnosti i što angažuje sredstva poreskih obveznika. Zbog svoje forme budžet se može smatrati zakonom, ali zakonom u formalnom smislu a ne materijalnom, iz razloga što ne sadrži jedno opšte, bezlično pravilo koje bi važilo za sve i trajalo stalno. Uostalom, budžet ne mora dobiti formu zakona: u Švedskoj i Švajcarskoj budžeti se donose u vidu zaključka skupštine.

Kakav je pravni značaj budžeta? Njegov domašaj nije u svim zemljama isti. U nekim državama ako budžet nije izglasan radnja finansijskog organa na naplati poreza i izvršenju rashoda nema pravnog dejstva. U drugim, opet, i bez izglasanog budžeta moći će se rashodi vršiti odnosno prihodi naplaćivati. Ovde je reč o pravnom značaju budžeta za prihode i rashode. To se vidi već iz ovih primera.

Britanija. — Britanski parlament ne izglasava svake godine sve prihode i rashode. Postoje neki prihodi i rashodi (na zakonu osnovani) koje parlament izglasava »jednom za svagda«. Oni se samo cifreno pojaljuju u budžetu ali se o njima ne diskutuje niti se glasa svake godine. To je tzv. konsolidovani fond (Consolidated Fund) koji je ustanovljen još 1688.

Pored ovih stalnih prihoda i rashoda postoje drugi koje parlament svake godine razmatra i odobrava. To su prihodi i rashodi zasnovani na budžetu.

Rashodi iz konsolidovanog dela budžeta su: kamate po državnim dugovima, civilna lista (prinadležnosti vladaocu), plate i penzije izvesnih visokih funkcionera, i dr. Svakako, ni ovi rashodi nisu veći: zakonom se i oni mogu menjati. Rashodi koji se svake godine moraju izglasavati (estimates) jesu: na vojsku, imornaricu i avijaciju, na civilne resore (činovničke plate) i na poresku službu. U pogledu prihoda svakogodišnjim »finansijskim aktom« izglasavaju se porez na dohodak i carine, dok su svi ostali porezi i takse iz konsolidovanog dela budžeta.

Engleski parlament kontroliše manje od 60% javnih rashoda (bez onih na socijalno osiguranje i lokalne budžete); od toga 40% podleže skupštinskom razmatranju, dok se ostatak (konsolidovani deo) samo registruje; od prihoda parlament izglasava svake godine oko 70% poreza.

Francuska. — Ovde je druga situacija: francuski budžet ima pravni značaj za sve rashode i prihode. To znači da se za vršenje rashoda zahteva njihovo odobrenje u budžetu. Budžet sam za sebe ne stvara rashode; on je samo akt koji francuska pravna terminologija naziva »aktuslov«, tj. odobrenje rashoda u budžetu je preduslov da bi se mogli izvršiti (tako: da bi budžet odobrio anuitetsku službu po dugu, potrebno je da prethodno postoji zakon o državnom zajmu). Sa prihodima je isto: budžet njih ne ustanovljava, ali nužno je da ih odobri kako bi administracija mogla izvršiti naplatu postojećih poreza.

Italija. — Italijanska praksa slična je francuskoj. Svi rashodi i svi prihodi moraju se budžetom predvideti i odobriti. Pošto se u Italiji budžet tumači i u teoriji i u zakonodavstvu kao zakon u formalnom smislu, to se budžetom ne mogu ustanovljavati ni novi rashodi ni novi porezi. To je normirano u samom Ustavu. Budžet je znači u Italiji samo integracija ranijih zakona o rashodima i prihodima.

To je kada budžet posmatramo iz pravne optike.

3. — Poznati francuski klasik finansija prof. *Jeze* (od koga je ostalo jedno izvrsno delo o budžetu) posmatrao je budžet sa političke strane. Budžet je po *Žezu* politički akt, plan deljenja uprave. U svakoj državi budžet je stekao veliki značaj naročito zato što je postao program političke akcije. I doista, ne može se osporiti da je upotreba finansijskih sredstava u vidu budžetskih rashoda skroz politički domen rukovođenja državnim poslovima. S druge strane, nije manje politički akt ni izbor metoda pomoću kojih će država doći do prihoda, jer razni prihodi: porezi, zajmovi, dodatna emisija novca itd., ostavljaju u društvu i privredi različite efekte sa kojima političar mora računati. Budžet, u državama sa demokratskim režimom, ima tu funkciju da omogući masama izražavanje volje u određivanju pravca opšte politike. Ustavna povest država protkana je borbom za pravo naroda da posredstvom svog predstavništva rešava suvereno o prihodima i rashodima. To je tzv. budžetsko pravo u subjektivnom smislu. Kulminacija političkih sloboda u Francuskoj dostignuta je 1879. godine kada je u Konstituenti proklamovano načelo »da se nikakav porez ne sme naplaćivati bez izrično i slobodno datog odobrenja skupštine«. Parlamentarizam u Britaniji datira od 1688. godine kada je Parlament uspeo da prodre sa zahtevom da se sastaje svake godine radi izglasavanja rashoda na vojsku.

4. — Moderna finansijska nauka, ne zapostavljajući ni finansijsku ni političku stranu budžeta, okreće se u novije vreme njegovoj ekonomskoj funkciji. Sa širenjem ekonomske aktivnosti države budžet je prestao biti isključivo finansijski odnosno politički instrument; on dobija veliki ekonomski značaj. U savremenoj nauci budžet stoji u središtu njenih ekonomskih analiza (»budžet je finansijska sinteza čitave nacionalne privrede«).

Budžet je nesumnjivo važno sredstvo rukovođenja poslovima uprave i kontrole nad njima; on će zadržati tu funkciju. Ali danas su teoretičari jednodušni u tome da je budžet postao aktivno sredstvo u okviru ekonomike države. Naročito posle drugog svetskog rata, i u državama kapitalističkog sveta budžet se javlja kao instrument konjunktive, odnosno monetarne politike kojim se vodi borba protiv privrednih kriza i inflacije.

S obzirom na nove zadatke države, budžet je danas u privredi mnogo važniji faktor no što je bio ranije. »Budžet nije više pasivni instrument administracije i javnih službi; on je postao u sve većoj meri komandna poluga ekonomske politike države« (Laufenburger).

Veza između budžeta i privrede postala je uska, ali ne i jednostrana. Jer dok svojim elementima, prihodima i rashodima, budžet utiče na kretanja u privredi, dotle on i sam podleže uticaju politike dirigovanja u pogledu svoje sadržine, veličine i forme. O tim stvarima imaćemo još šta da kažemo.

5. — Najzad, socijalni karakter budžeta ogleda se u njegovoj akciji preraspodele materijalnih sredstava u društvu i privredi. Kanalom obaveznih i dobrovoljnih davanja budžet resorbuje dohotke i imovinu pojedinaca i pravnih lica, dok ih kanalom rashoda raspodeljuje i ponovo

vraća društvu. Na taj način, vršeći ulogu »filtra« u društvenim zajednicama, budžet je u stanju da utiče na novu raspodelu proizvodnih snaga u privredi: da od imućnih slojeva oduzima višak sredstava i transferira ga u korist ekonomski slabih redova. Danas se doista sa pravom govori o »socijalnom budžetu«.