

Pregledni rad

UDK: 336.1.021.8(497.11)"2021/2030"

Received: 17.5.2025

336.1/5(497.11)

Accepted: 22.9.2025

How to cite: Dašić, B. (2025) Analiza reforme upravljanja javnim finansijama u sklopu sveobuhvatne reforme javne uprave. *Horizonti menadžmenta*, 5 (1) 55-72

ANALIZA REFORME UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U SKLOPU SVEOBUHVAATNE REFORME JAVNE UPRAVE

Boban Dašić,

Akademija strukovnih studija kosovsko metohijska Leposavić

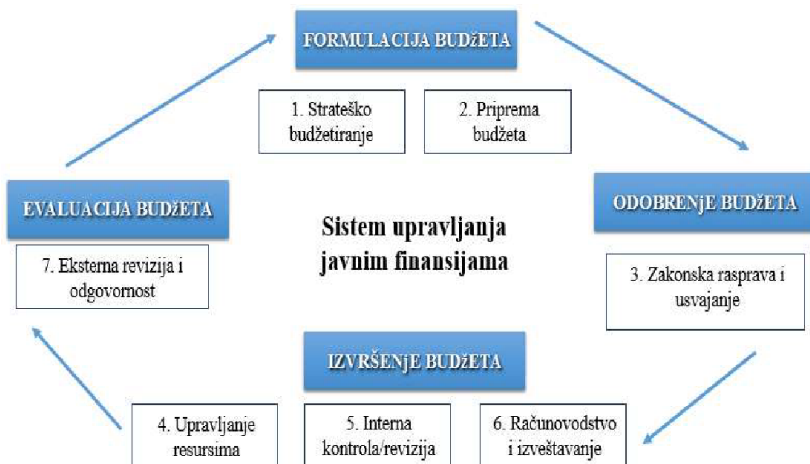
Abstract: Republika Srbija sprovodi reforme i inicijative za modernizaciju javne uprave. Ovo iz razloga zadovoljavanja stalno rastućih zahteva građana i preduzeća, kao i pripreme za zahteve budućeg članstva u Evropsku uniju. Reforma upravljanja javnim finansijama je deo sveobuhvatne reforme javne uprave. Program reforme upravljanja javnim finansijama predstavlja novi strateški okvir za planiranje i sprovođenje reformskih procesa u podsistemima upravljanja javnim finansijama u oblasti „javna uprava“. Reforma se sprovodi u cilju ostvarenja bolje izbalansiranog i održivog budžeta, smanjenja nivoa javnog duga, jačanja finansijskog upravljanja i kontrole i unapređenja procesa eksterne kontrole javnih finansija. Sprovođenjem navedene reforme Srbija će članstvom u Evropsku uniju postati konkurentnija, učestvovaće pod jednakim uslovima na unutrašnjem tržištu, poštovaće standarde dobre administracije, demokratskog upravljanja i vladavine prava.

Keywords: upravljanje javnim finansijama, javna uprava, planiranje, budžet, javni dug, eksterna kontrola.

UVOD

Reforma javne uprave predstavlja detaljno planiran i oblikovan proces uvođenja manjih ili većih izmena, ili inovacija u rad javne uprave kako bi se proizvele pozitivne promene u orijentaciji, strukturi i načinu funkcionisanja

javne uprave (Vukočić, 2020). Reforma upravljanja javnim finansijama kao deo sveobuhvatne reforme javne uprave je ključna za jačanje upravljanja na svim nivoima vlasti i predstavlja osnovu na putu regiona ka Evropskoj uniji, što je strateški cilj svih zemalja kandidata za članstvo, gde spada i Republika Srbija. Efikasnost, efektivnost i prilagodljivost javnih finansija igra ključnu ulogu u oblikovanju javne uprave (Zolak Poljašević, Gričnik, Šarotar Žižek, 2025). Bez kvalitetnog upravljanja javnim finansijama nema ni kvalitetnog funkcionisanja javne administracije koji obuhvata mehanizme pomoću kojih se javni resursi prikupljaju, preraspoređuju, troše i kontrolišu. Iz navedenog se vidi da upravljanje javnim finansijama obuhvata ceo proces budžetskog ciklusa, prikupljanja prihoda, javnih nabavki i kontrole. Upravljanje javnim finansijama (engl. Public Financial Management) je način kako vlade upravljaju svojim resursima. Reforma javnih finansija i samog procesa upravljanja javnim finansijama je veoma osetljivu oblast reforme u sferi javnih politika, posebno u zemljama u razvoju kojima je neophodna finansijska disciplina, pa je reforma jedna od prioritetnih mera. Sistem upravljanja javnim finansijama karakteriše uticajnost velikog broja procesa, sistema i institucija. Na slici 1 je predstavljen opšti sistem upravljanja javnim finansijama koji generalno važi za sve zemlje.



Slika 1: Sistem upravljanja javnim finansijama

Izvor: Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio P., Krause P., Seligmann, R. (2014). This is PFM. Center for International Development, Harvard University, Working Paper No. 285.

Reforma upravljanja javnim finansijama je veoma važna za Republiku Srbiju jer je loše upravljanje istim jedan od najvećih problema javnih finansija Srbije. Fiskalni problemi ugrožavaju javne finansije zemlje, koče privredni rast i smanjuju kvalitet života građana Srbije. Najporazniji efekat neuređenih javnih finansija je to što su usluge koje građani dobijaju na zabrinjavajuće niskom nivou. Unapređenje javnih finansija zasniva se na unapređenju procesa planiranja, izrade i izvršavanja budžeta, upravljanja javnim nabavkama i finansijske kontrole, finansijskim izveštavanjem i eksternim nadzorom javnih sredstava. Otvoren i uređen sistem upravljanja javnim finansijama jedna je od komponenti neophodnih za ostvarivanje željenih fiskalnih i budžetskih ishoda (PEFA, str. 2):

- Fiskalna disciplina u celini zahteva efektivnu kontrolu nad ukupnim budžetom i upravljanje fiskalnim rizicima.
- Strateška raspodela resursa podrazumeva planiranje i izvršenje budžeta u skladu sa prioritetima države usmerenim na ostvarivanje ciljeva javne politike.
- Efikasno pružanje usluga zahteva korišćenje budžetom opredeljenih sredstava za postizanje najvišeg nivoa kvaliteta javnih usluga koji se može ostvariti uz upotrebu dostupnih sredstava.

U okviru pitanja reforme, razvila su se dva skupa pitanja: inovacija, odnosno promena sa preferencijom ka novim načinima prakse, i tradicija, odnosno kontinuitet sa preferencijom ka trenutnim praksama (Callahan, 2022, str. 6680). Normalno je da sve zemlje teže ka inovacijama, gde oblast digitalizacije ima ključnu ulogu. Među glavnim karakteristikama digitalizacije jeste upotreba digitalnih alata (Savitska, 2025, str. 270). Proces reforme upravljanja javnim finansijama treba da promoviše odgovorne fiskalne odluke, kredibilne budžete, pouzdane i efikasne tokove resursa i transakcija, i institucionalnu odgovornost (Šestović, 2017, str. 65).

PROGRAM REFORME UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

Tendencija u organizacijama javnog sektora i proizvodnji usluga ogleda se ne samo u zakonodavstvu već i u skorašnjim programima politike i

nacionalnim razvojnim projektima (Mattila, Kallio, 2025, str. 12). Krovni dokument na osnovu koga se sprovodi program reforme upravljanja javnim finansijama u sklopu sveobuhvatne reforme javne uprave jeste Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021. do 2030. godine (Sl. glasnik RS", br. 42/2021 i 9/2022). Do sada je sproveden jedan Program reforme upravljanja javnim finansijama i to za period od 2015-2020. godine, dok je Program reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021-2025. godine još uvek u toku i važi do kraja 2025. godine. Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025 koji je usvojen od strane Vlade Republike Srbije dana 24. juna 2021. godine, je dana 25. Decembra 2023. godine izmenjen i dopunjen na osnovu Odluke o izmenama i dopunama Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025. Svake godine Ministarstvo finansija objavljuje Izveštaj o realizaciji programa reforme upravljanja javnim finansijama, a poslednji izveštaj se odnosi na 2024. godinu¹ i isti je usvojen od strane Vlade Republike Srbije 11. aprila 2025. godine. Trenutno se radi na izradi novog Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2026-2030. godine. i definisanju mera i aktivnosti. U program reforme upravljanja javnim finansijama navedeni su šest posebnih ciljeva i to:

Posebni cilj I - Unapređeni kapaciteti za budžetsko planiranje i upravljanje javnim investicijama;

Posebni cilj II - Efikasno prikupljanje i upravljanje budžetskim sredstvima;

Posebni cilj III - Unapređenje budžetske discipline i transparentnije korišćenje javnih sredstava;

Posebni cilj IV - Unapređenje primene sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru;

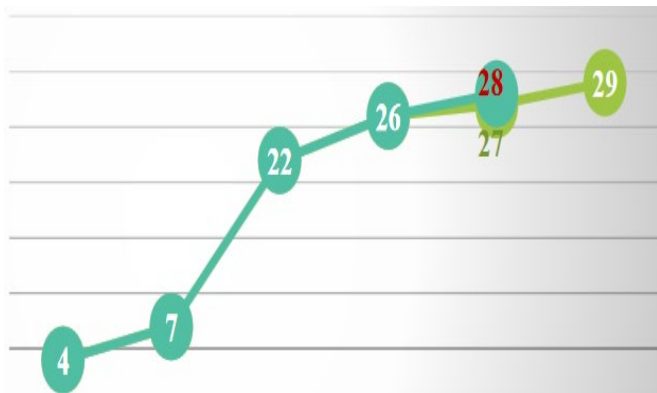
Posebni cilj V - Unapređeno računovodstvo u javnom sektoru primenom međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sector (IPSAS);

Posebni cilj VI - Jačanje spoljnog nadzora nad javnim finansijama.

U okviru posebnog cilja I, rađeno je na unapređenju kapaciteta za budžetsko planiranje i upravljanje javnim investicijama. Što se tiče broja usvojenih

¹ Ministarstvo finansija Republike Srbije. (april 2025). Izveštaj o realizaciji programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025 za 2024. godinu. Dostupno na: <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm> Pristupljeno dana 12.05.2025.

srednjoročnih planova obveznika srednjoročnog planiranja na republičkom nivou, u 2024. godini nastavljen je trend povećanja broja izrađenih srednjoročnih planova u odnosu na prehodni period. U 2024. godina usvojeno je 28 srednjoročnih planova obveznika srednjoročnog planiranja, čime je aktivnost pružanja mentorske podrške izradi srednjoročnih planova na republičkom nivou u potpunosti realizovana i pokazatelj na nivou mere je premašen (28/27).



	2020	2021	2022	2023	2024	2025
 Ciljana vrednost	4	7	22	26	27	29
 Ostvarena vrednost	4	7	22	26	28	

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije. (april 2025). Izveštaj o realizaciji programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025 za 2024. godinu

U 2024. godini upravljanje javnim investicijama je jedan od prioriteta Ministarstva finansija, i glavni fokus Sektora za kapitalne projekte bio je na

primeni unapređenog pravnog okvira odnosno Uredbe o kapitalnim projektima².

U okviru posebnog cilja II sprovedene su mere na efikasnom prikupljanju i upravljanju budžetskim sredstvima, kojom prilikom su stvarni prihodi i rashodi budžeta opšte države na godišnjem nivou bili u opsegu 5% od projektovanih u fiskalnoj strategiji, godišnji troškovi servisiranja javnog duga (plaćanja kamata – neto iznos) kao % BDP iznosili su 1.8% (ciljana vrednost 2,1%), prosečno trajanje otvorenog postupka iznosilo je 42 dana (ciljana vrednost 45 dana), čime su svi pokazatelji ispunjeni.

Tabela 1: Ostvarena vrednost naplate (porez na dohodak, porez na dobit, bruto domaći PDV, bruto akcize) u 2024. godini u milijardama RSD i %

	Milijardi RSD	%
Planirana naplata	1.374,4	100
Ostvarena naplata	1.508,5	109,8

Izvor. Projekcija autora

Naplata prihoda u odnosu na projektovanu budžetsku procenu za carinu iznosi 101,64% (1,64% više od projektovane), a za PDV- iz uvoza 97,72% (2,28% manje od projektovane). Smatra se da je i ovaj pokazatelj za PDV iz uvoza ispunjen usled dozvoljenog odstupanja u iznosu od 5%.

Tabela 2: Naplata carina i napla PDV-a iz izvoza u 2024. godini

	% planirane naplate	% ostvarene naplate
Naplata carina	100	101,64
Naplata PDV-a iz uvoza	100	97,72

Izvor. Projekcija autora

Posebni cilj III sadrži mere na unapređenju budžetske discipline i transparentnije korišćenje javnih sredstava. U okviru njega nalaze se dva pokazatelja učinka. Prvi pokazatelj se odnosi na „Procenat prihvaćenih i sprovedenih preporuka koje subjektima indirektnog upravljanja sredstvima

² Uredba o kapitalnim projektima, „Sl. glasnik RS“ 79/2023.

EU daje revizorsko telo“. Ciljana vrednost za 2024. godinu je bila 65%, dok je ostvarena vrednost iznosila 66%, čime je pokazatelj učinka ispunjen. Drugi pokazatelj se odnosi na „prosečan broj nezakonitosti i nepravilnosti po nadzoru u odnosu na ukupan broj izvršenih inspeksijskih nadzora“. Ciljana vrednost za 2024. godinu je 1, dok je ostvarena vrednost 1,9, čime pokazatelj učinka nije ispunjen.

Tabela 3: Prosečan broj utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti po nadziranom subjektu i % prihvaćenih i sprovedenih preporuka koje subjektima indirektnog upravljanja sredstvima EU daje revizorsko telo.

	Ciljana vrednost	Ostvarena vrednost
Prosečan broj utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti po nadziranom subjektu	1	1,9
% prihvaćenih i sprovedenih preporuka koje subjektima indirektnog upravljanja sredstvima EU daje revizorsko telo	65	66

Izvor. Projekcija autora

Poseban cilj IV se odnosi na unapređenje primene sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru. Srbija je umereno pripremljena u oblasti finansijske kontrole. U izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije je navedena komplementarnost, konzistentnost i pozitivna veza i sinergija između pravnih normi i akata iz okvira osnovnih propisa kojima se uređuje interna finansijska kontrola u javnom sektoru i ostalih (horizontalnih) propisa u pravnom sistemu Republike Srbije, čime je pokazatelj učinka uspešno ostvaren.

U okviru posebnog cilja V dosta toga je urađeno na unapređenju računovodstva u javnom sektoru primenom međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sector (IPSAS). Uredbom o primeni međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor odložena je primena međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor za 2025. godinu, čime pokazatelj ishoda na nivou posebnog cilja IV nije ostvaren u 2024. godini. Odlaganjem primene međunarodnih računovodstvenih standarda za

javni sector se omogućava svim korisnicima da na jedinstven način dostavljaju svoje finansijske izveštaje, čime se unapređuje obuhvat i kvalitet računovodstvenih podataka.

Posebni cilj VI se odnosi na jačanje spoljnog nadzora nad javnim finansijama. Kod pokazatelja „Broj razmatranih izveštaja o reviziji“, ciljana vrednost od 235 nije ostvarena. Kod pokazatelja „Broj izveštaja o reviziji“, ciljana vrednost od 290 je premašena i iznosila je 339 izveštaja o reviziji. Pokazatelj rezultata za „Broj zaposlenih“ nije ostvaren (ciljana vrednost je 402 a ostvarena vrednost je 334), a popunjavanje je izvršeno u skladu sa saglasnošću nadležnog organa za novo zapošljavanje Državne revizorske institucije za 2024. godinu. Pokazatelj „Broj sledećih oblasti obuhvaćenih revizijama svrsishodnosti poslovanja: socijalna zaštita, opšte javne usluge, odbrana, javni red i bezbednost, ekonomski poslovi, zaštita životne sredine, poslovi stanovanja i zajednice, zdravstvo, rekreacija, sport, kultura i vera, obrazovanje“ je ostvaren u 2024. godini gde ciljana i ostvarena vrednost iznosi 9. Kod pokazatelja „Broj pregleda radi kontrole kvaliteta i uveravanja u kvalitet“, ciljana vrednost od 36 je ispunjena sprovođenjem 36 pregleda. Kod pokazatelja „Udeo revizije poslovanja u godišnjem Programu revizije Državne revizorske institucije“ je premašen, sa ciljanih 52% na ostvarenih 80%.

ANALIZA PODOBLASTI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

OECD i SIGMA su u 2025. godini objavile izveštaj „Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration“ („Javna uprava na Zapadnom Balkanu 2024, Regionalni pregled procena u skladu sa principima javne uprave). Ovaj pregled pruža regionalnu perspektivu o stanju javnih uprava na Zapadnom Balkanu na osnovu sveobuhvatnih procena koje su sprovedene u skladu sa Principima javne uprave, koji utvrđuju šta dobra javna uprava podrazumeva u praksi i navode glavne zahteve koje uprave treba da poštuju tokom procesa evropskih integracija. Na slici 2 su prikazane ključne oblasti principa javne uprave.



Slika 1: Ključne oblasti principa javne uprave

Izvor: OECD, SIGMA. (2025). Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration,

Na slici 1 je prikazano 6 oblasti javne uprave i to: upravljanje javnim finansijama; pružanje usluga i digitalizacija; organizacija, odgovornost i nadzor; javne usluge i upravljanje ljudskim resursima; razvojna politika i koordinacija; strategija i kontinuirano unapređenje javne uprave.

Metodologija procene principa javne uprave koju je razradio OECD sadrži skup standardnih indikatora koje SIGMA dosledno primenjuje kako bi izmerila stanje u odnosu na Principe, uključujući preduslove i faktore koji omogućavaju uspešne reforme (odgovarajući zakoni, politike, procedure, institucionalne strukture i ljudski resursi); stvarne prakse implementacije javne uprave; naknadne rezultate (kako uprava funkcioniše u praksi). Svaki Princip ima jedan ili dva indikatora, kojih je ukupno 36, sa 289 podindikatora i 1.732 pojedinačna kriterijuma. Vrednosti indikatora za svaki Princip su predstavljene na skali od 0 (najniža) do 100 (najviša) i zasnivaju se na ukupnom broju poena dobijenih za podindikatora. Regionalni pregled predstavlja nalaze i trendove uobičajene u regionu. Pojedinačni izveštaji

pružaju detaljniju analizu za svaku administraciju. Portal podataka SIGMA³ pruža detaljne podatke i analize na nivou kriterijuma.

S obzirom na predmet istraživanja ovog rada, u nastavku ću se osvrnuti na oblast upravljanja javnim finansijama. Oblast upravljanja javnim finansijama obuhvata pet podoblasti i to: upravljanje budžetom; javna interna finansijska kontrola; javne nabavke; eksterna revizija; finansiranje lokalnih samouprava. Upravljanje budžetom obuhvata tri principa: planiranje budžeta, upravljanje likvidnošću i izvršenje/izveštavanje o budžetu (Tabela 4).

Tabela 4: Ukupne vrednosti indikatora po principu, 2024.

Indikatori	Prosek Zapadni Balkan	Republika Srbija
Planiranje budžeta	51	56
Upravljanje likvidnošću	60	55
Izvršenje/izveštavanje o budžetu	58	54

Izvor: OECD, SIGMA. (2025). Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration, p. 52. Dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf
Pristupljeno dana 15.05.2025.

Ukupne vrednosti prikazanih indikatora po principu u Republici Srbiji su približno sa prosekom za Zapadni Balkan s tim što je „Planiranje budžeta“ u Republici Srbiji iznad proseka za Zapadni Balkan, dok je „Upravljanje likvidnošću“ i „Izvršenje/izveštavanje o budžetu“ ispod proseka za Zapadni Balkan. Javna interna finansijska kontrola u sebi obuhvata dva principa i to: internu kontrolu i internu reviziju (tabela 5).

³ <https://par-portal.sigmaweb.org/>

Tabela 5: Ukupne vrednosti indikatora po principu, 2024.

Indikatori	Prosek Zapadni Balkan	Republika Srbija
Interna kontrola	47	36
Interna revizija	67	53

Izvor: OECD, SIGMA. (2025). Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration, p. 57.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf

Pristupljeno dana 20.05.2025.

Iz navedene tabele se zapaža da “Interna kontrola” u Republici Srbiji ima vrednost 36 i vidno zaostaje za prosekom Zapadnog Balkana koji iznosi 47. Slična situacija je i kod vrednosti “linterne revizije” gde vrednost za Srbiju iznosi 53, dok prosek za Zapadni Balkana iznosi 67.

Javne nabavke u sebi obuhvataju pet principa i to: kvalitet zakonodavnog okvira za javne nabavke i JPP/koncesije; centralne institucije efikasno podržavaju, usmeravaju i koordiniraju implementaciju, sprovođenje i praćenje sistema javnih nabavki; efikasnost, ekonomičnost i konkurentnost javnih nabavki; dostupnost i kvalitet podrške ugovornim organima i drugim akterima radi jačanja profesionalizacije operacija javnih nabavki; sistem revizije javnih nabavki (tabela 6).

Tabela 6: Ukupne vrednosti indikatora po principu, 2024.

Indikatori	Prosek Zapadni Balkan	Republika Srbija
Kalitet zakonodavnog okvira za javne nabavke i JPP/koncesije	80	72
Centralne institucije efikasno podržavaju, usmeravaju i koordiniraju implementaciju, sprovođenje i praćenje sistema javnih nabavki	69	80

Efikasnost, ekonomičnost i konkurentnost javnih nabavki	50	65
Dostupnost i kvalitet podrške ugovornim organima i drugim akterima radi jačanja profesionalizacije operacija javnih nabavki	64	64
Sistem revizije javnih nabavki	76	80

Izvor: OECD, SIGMA. (2025). Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration, p. 62. Dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf Pristupljeno dana 20.05.2025.

Veće vrednosti Republika Srbija je ostvarila u tri principa u odnosu na prosek Zapadnog Balkana: centralne institucije efikasno podržavaju, usmeravaju i koordiniraju implementaciju, sprovođenje i praćenje sistema javnih nabavki; efikasnost, ekonomičnost i konkurentnost javnih nabavki; sistem revizije javnih nabavki. Iste vrednosti su ostvarene u princip: dostupnost i kvalitet podrške ugovrnim organima i drugim akterima radi jačanja profesionalizacije operacija javnih nabavki, dok je niža vrednost ostvarena u principu: kvalitet zakonodavnog okvira za javne nabavke i JPP/koncesije (Dašić, Dašić, Trklja, 2021).

Indikator eksterna revizija meri ne samo učinke državne revizorske institucije kao glavne figure u sistemima eksterne revizije, već i da li revidirani subjekti poštuju preporuke revizije državne revizorske institucije i kako ih koriste parlamenti da bi pozvali vlade na odgovornost. U tabeli 7 je prikazana vrednost indikatora eksterne revizije za Republiku Srbiju i prosek za Zapadni Balkan. Tabela 7: Ukupne vrednosti indikatora po principu, 2024.

Indikator	Prosek Zapadni Balkan	Republika Srbija
Eksterna revizija	81	91

Izvor: OECD, SIGMA. (2025). Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration, p. 68.

U podoblasti eksterne revizije, javna uprava Republike Srbije pokazuju relativno jake rezultate, u rasponu od 91 od 100, dok je prosek Zapadnog Balkana 81 (tabela 7). Regionalni rezultati i za pravni okvir i za njegovu implementaciju su veoma solidni.

Što se tiče poslednjeg indikatora, finansiranje lokalne samouprave, u svim javnim upravama Zapadnog Balkana, lokalne samouprave imaju pravo da se zadužuju, ali samo uz prethodno odobrenje nadležnog centralnog organa uprave, obično Ministarstva finansija. U praksi u svim zemljama Zapdnog Balkana tržište zaduživanja za lokalne samouprave je nerazvijeno i stvarno zaduživanje je nisko ili nepostojeće. Najčešći oblici finansiranja jesu krediti i izdavanje obveznica. U Ustavu Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 98/2006 i 115/2021)⁴ nadležnosti lokalnih samouprava obezbeđuju se iz poreza i drugih prihoda koji se uređuju posebnim zakonom, a u budžetu jedinica lokalnih samouprava prikazuju se svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju zakonom utvrđene nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Za finansiranje izvornih i poverenih poslova jedinica lokalne samouprave uveden je mešoviti model koji čine tri vrste prihoda: izvorni javni prihodi, ustupljeni javni prihodi i transferna sredstva iz budžeta Republike. Visinu izvornih prihoda utvrđuju lokalne samouprave u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, br. 62 od 19. jula 2006, 47 od 29. juna 2011, 93 od 28. septembra 2012, 83 od 10. oktobra 2016, 104 od 23. decembra 2016 - dr. zakon, 95 od 8. decembra 2018 - dr. zakon , 111 od 25. novembra 2021 - dr. zakon)⁵ a visinu transfernih sredstava i ustupljenih prihoda utvrđuje Republika. Sastav prihoda lokalnih samouprava u Republici Srbiji i Zapadnom Balkanu za 2021. godinu prikazan je na tabeli 8.

⁴ Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021

⁵ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS“, br. 62 od 19. jula 2006, 47 od 29. juna 2011, 93 od 28. septembra 2012, 83 od 10. oktobra 2016, 104 od 23. decembra 2016 - dr. zakon, 95 od 8. decembra 2018 - dr. zakon , 111 od 25. novembra 2021 - dr. zakon

Tabela 8: Sastav prihoda lokalnih samouprava u Republici Srbiji i na Zapadnom Balkanu, 2021.

	Zapadni Balkan	Republika Srbija
Sopstveni prihodi	34	37
Zajednički porezi	16	43
Opšti grantovi	19	10
Sektorski blok grantovi	25	0
Investicioni grantovi	7	9

Izvor: OECD, SIGMA. (2025). Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration, p. 71. Dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf Pristupljeno dana 20.05.2025.

Sa navedene tabele se vidi da Republika Srbija ima veći procenat sopstvenih prihoda, zajedničkih poreza i investicionih grantova u odnosu na Zapadni Balkan dok su opšti grantovi manji u odnosu na Zapadni Balkan. U 2021. godini u Republici Srbiji u finansiranju lokalne samouprave sektorski blok grantovi nisu zastupljeni dok na Zapadni Balkan iznose 25%.

ZAKLJUČAK

Reforma upravljanja javnih finansija kao deo sveobuhvatne reforme javne uprave podrazumeva sprovođenje inovacionih procesa koji su neraskidivo povezani sa harmonizacijom digitalnih standarda sa evropskim. Ovim putem se olakšava integraciju zemlje u jedinstveno digitalno tržište Evropske unije. Sistem upravljanja javnim finansijama je deo širih nacionalnih političkih procesa koji proizvode direktive ili planove koji pružaju informacije o preraspodeli javnih sredstava. Reformom upravljanja javnim finansijama postiže se uspostavljanje kvalitetne javne uprave koja je u stanju da odgovori na brojne savremene izazove koji proizilaze iz njenog unutrašnjeg i spoljašnjeg okruženja i postavlja osnove za valjano odvijanje reformskih procesa i u drugim oblastima društva. Dobar sistem za upravljanje javnim finansijama omogućava da se javne politike sprovedu kako je zamišljeno i da ostvare svoje ciljeve. Glavni cilj reforme upravljanja javnim finansijama je

jasno, transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama od čega zvisi i pružanje kvalitetnih javnih usluga, kao i stvaranje i održavanje stabilnih ekonomsko-socijalnih uslova u zemlji. Reforma upravljanja javnim finansijama ima za cilj i unapređene kapaciteta za budžetsko planiranje i upravljanje javnim investicijama, efikasno prikupljanje i upravljanje budžetskim sredstvima, unapređenje budžetske discipline i transparentnije korišćenje javnih sredstava, unapređenje primene sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru, unapređeno računovodstvo u javnom sektoru primenom međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, jačanje spoljnog nadzora nad javnim finansijama. Prema istraživanju OECD I SIGMA Republika Srbija se u oblast upravljanja javnim finansijama (upravljanje budžetom, javna interna finansijska kontrola, javne nabavke, eksterna revizija, finansiranje lokalnih samouprava) u zavisnosti od posmatranih indikatora nalazi na vrhu, u sredini i na začelju liste zemalja Zapadnog Balkana. Proces reforme upravljanja javnim finansijama jeste proces koji u Republici Srbiji zahteva konstantno unapređenje jer utiče na solventnost celokupnog javnog sektora.

LITERATURA

Callahan, R. F. (2022). Innovation and Tradition in Public Administration Reform. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer International Publishing. 6680-6688.

Dašić D., Dašić B. (2021) Branding of states and nations in (post) era covid 19. In: Cvijanović D, et al. (eds) *Tourism challenges amid Covid-19*. Fakultet za hotelijerstvo i turizam, Vrnjačka banja, Univerzitet u Kragujevcu. 162-179. ISBN 798-86-89949-53-7

Dašić, B., Dašić, D., Trklja, R. (2021) Informal employment as a form of gray economy in the time of covid 19 pandemics. In: Nenad Koropanovski (ed) Dani Arčibalda Rajsa. University of Criminal Investigation and Police Studies Belgrade, 2021 , 439-452. <https://eskup.kpu.edu.rs/dar/issue/view/6/4>

Mattila, E., Kallio, T. J. (2025). Towards the best public administration in the world: a case of health and social services reform in Finland from the perspective of children's and families' services. *Future Public Governance and Global Crises*, 12, 12-24.

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (april 2025). Izveštaj o realizaciji programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025 za 2024.

godinu. Dostupno na: <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm> Pristupljeno dana 12.05.2025.

OECD. (2024). Assessment Methodology of the Principles of Public Administration, OECD, Paris. Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Assessment-Methodology-Principles-Public-Administration.pdf> Pristupljeno dana 15.05.2025.

OECD, SIGMA. (2025). Public administration in the Western Balkans 2024, Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration, p. 4. Dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/public-administration-in-the-western-balkans-2024_07555c85/1ec4c18f-en.pdf Pristupljeno dana: 15.05.2025.

OECD. (2023). The Principles of Public Administration, OECD, Paris. Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf> Pristupljeno dana 15.05.2025.

PEFA. Okvir za ocenu upravljanja javnim finansijama. Unapređenje upravljanja javnim finansijama. Podrška održivom razvoju. Dostupno na: https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/2021000523SRsr001_web-Serbian.pdf Pristupljeno dana 05.05.2025.

Savitska, V. (2025). Digitalisation of the Public Administration System in the Context of Economic and Legal Areas of European Integration. *Baltic Journal of Economic Studies*, 11(1), 270-280.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021. do 2030. godine, "Sl. glasnik RS", br. 42/2021 i 9/2022

Šestović, M. (2017). Reforma javnih finansija i uloga međunarodne razvojne pomoći i međunarodnih organizacija - primer Republike Srbije (doktorska disertacija). Departman za posle diplomanske studije i međunarodnu saradnju, Univerzitet Singidunum, Beograd.

Uredba o kapitalnim projektima, „Sl. glasnik RS“ 79/2023.

Uredba o primeni međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, „Službeni glasnik RS“, br. 144/2022

Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021

Vukočić, A. (2020). *Reforma i modernizacija javne uprave u Republici Srbiji sa posebnim osvrtom na standarde dobre uprave*, doktorska disertacija. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS“, br. 62 od 19. jula 2006, 47 od 29. juna 2011, 93 od 28. septembra 2012, 83 od 10. oktobra 2016, 104 od 23. decembra 2016 - dr. zakon, 95 od 8. decembra 2018 - dr. zakon, 111 od 25. novembra 2021 - dr. zakon

Zolak Poljašević, B., Gričnik, A. M., Šarotar Žižek, S. (2025). Human resource management in public administration: The ongoing tension between reform requirements and resistance to change. *Administrative Sciences*, 15(3), 94, 1-27. <https://par-portal.sigmaxweb.org/>

ANALYSIS OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT REFORM WITHIN THE COMPREHENSIVE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

Abstract: The Republic of Serbia is implementing reforms and initiatives aimed at modernizing public administration. These efforts stem from the need to meet the continuously growing demands of citizens and businesses, as well as to prepare for the requirements of future membership in the European Union. The reform of public finance management is an integral part of the comprehensive public administration reform. The Public Finance Management Reform Program represents a new strategic framework for planning and implementing reform processes within the public finance management subsystems in the field of public administration. The reform is carried out with the aim of achieving a more balanced and sustainable budget, reducing the level of public debt, strengthening financial management and control, and improving the system of external oversight of public finances. By implementing this reform, Serbia will become more competitive as a future EU member, participate under equal conditions in the internal market, and adhere to the standards of good administration, democratic governance, and the rule of law.

Keywords: public finance management, public administration, planning, budget, public debt, external control.

