

Љубомир Стајић

Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

Горан Милошевић

Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

ФИНАНСИЈСКА ДЕЛАТНОСТ ДРЖАВЕ КАО ФАКТОР ЕКОНОМСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ – ОСВРТ НА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сажетак

Полазећи од виталних вредности једног друштва можемо уочити елементе политике националне безбедности. Из аспекта државе елементе политике националне безбедности чине спољна политика, економска политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности, политика заштите људских и мањинских права, социјална политика и политике у другим областима друштвеног живота. Ради остваривања своје функције национална безбедност користи одређене подсистеме. Један од елемената политике националне безбедности јесте и економска безбедност. Остварити циљеве економске безбедности могуће је ако економски систем земље остварује своју функцију у потпуности, уз одсуство било ког облика угрожавања економског потенцијала националне економије. У том смислу значајна је улога државе. Држава својом финансијском делатношћу остварује неопходна средства из којих може да финансира своју улогу у оквиру друштвено-економског система, па тиме и активности у оквиру система безбедности. Без те финансијске активности државе економска безбедност земље би била угрожена, што повратно има за последицу угрожавање целокупног економског система, а тиме и државе у целини. Тиме економска безбедност постаје централни фактор опстанка, раста и развоја државе. У раду се анализирају основни економски фактори и услови који

утичу или могу утицати на економску безбедност. Рад се бави и теоријском анализом проблемских економско-политичких аспеката економске безбедности.

Кључне речи: безбедност, национална безбедност, економска безбедност, економија, држава, финансијска активност

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Држави апарат је одувек био важан фактор и чинилац привредног процеса једне земље. Својом активношћу, механизмима пружања услуга, системом потрошње и инвестирања, својом улогом у процесу расподеле и дистрибуције дохотка и богатства, држава (органи државне управе) директно али и индиректно успоставља одређене односе у процесу друштвене репродукције. Отуда, можемо рећи да активност државе има одраза на јавни али и на приватни сектор једне друштвене заједнице.

Ниједна влада, а тиме ниједна држава, не може себи допустити ту лагодност да се економске и друге активности одвијају мимо ње. Теоретичари безбедности су давно утврдили да су економске полуге којима располаже власт јаче и значајније од полуга силе (војске и полиције). Тиме долазимо до тезе да је напад или урушавање економске безбедности и економског система некада опасније и перфидније од напада на друге системе државе. Осим тога, држава на себе преузима мноштво задатака у сфери економије, како би успоставила неопходну хармонију у свим сферама друштвене делатности. Држава, зато захтева од јавног и приватног сектора, од појединаца и колективитета, да поштују законе и друге норме и да остварују своју улогу према држави у складу са правима и дужностима, управо ради заштите националне безбедности, иако то на први поглед није одмах видљиво.

Држава наравно има највишу власт, што значи да она може посегнути и за одређеним мерама присиле. Она може изрицати наредбе, забране и друге акте са обавезујућом снагом. Она својим инструментима утиче на економску активност, те у модерном свету, ниједна сфера економског живота не остаје недирнута од стране државе.

Посматрајући економски амбијент можемо сагледати предности и недостатке економског потенцијала неке државе, али и узроке и последице одређених кретања у развоју друштва. У том смислу посматрајући националну економију Републике Србије можемо уочити да је она одраз динамичких промена које су се одвија-

ле у протеклом периоду. Економске санкције, разарање и уништење виталних објеката привредне и саобраћајне инфраструктуре током деведесетих година прошлог века, висока стопа незапослености и сиромаштво знатног дела становништва, присуство великог броја прогнаних и интерно расељених лица, одлазак високообразованог кадра из земље, пад привредних активности, висока стопа задужености и други фактори умањују изгледе за бржим економским и сваким другим опоравком Србије ослањањем на сопствене економске ресурсе.

Неравномеран привредни и демографски развој Републике Србије, који је у прошлости био снажан извор криза, и даље представља основни узрок недовољне економске активности. Различит степен привредне развијености појединих региона, а везано и за њихове демографске карактеристике, узрокује појаву већих миграција становништва из неразвијених ка развијеним регионима. Демографски трендови и миграције, поред социјалних проблема, могу довести до пораста нестабилности и пада ефикасности у економији.

Национални интерес Републике Србије је економски развој, уз очување и заштиту националних вредности. Привредни развој, унапређење животног стандарда грађана, ублажавање и отклањање свих негативних економско-социјалних последица транзиције, као и стварање услова за све облике међународне сарадње, укључујући и сарадњу са међународним финансијским институцијама омогућиће економску стабилност земље, али истовремено значиће и безбедносну стабилност. Економска стабилност Републике Србије истовремено значи смањење вероватноће настајања ризика и претњи на националном и међународном плану.

Из тога проистиче да је економска стабилност уз економску безбедност¹⁾ услов и претпоставка спровођења политике националне безбедности Србије. Република Србија је опредељена да развија и унапређује све врсте безбедности, а нарочито људску, социјеталну, енергетску, економску, еколошку и друге. Све оне су садржај интегралне безбедности Републике Србије, јер је безбедност једна једина и недељива. Посебан значај посвећује стварању услова за унапређење људске безбедности, која наглашава заштиту економске и сваке друге безбедности појединца и заједнице.

1) Економска безбедност и економска стабилност нису синоними већ појмови различитог садржаја.

2. ПОЈАМ ЕКОНОМСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Савремена држава настоји да уреди све области друштвених односа, па и област безбедности. Остварити безбедност грађана немогуће је без права и државе. Право је и најзначајније средство остваривања безбедности, јер за то располаже и принудом.²⁾ Законом држава обезбеђује сузбијање оних делатности којима се угрожавају (споља или изнутра) њени интереси. То подразумева и одређена ограничења појединаца или група, све у циљу остваривања безбедности грађана. У том погледу закон треба да обезбеди да се створи осећање сигурности у погледу права и дужности, онако како је то изнето у позитивном праву. Људима треба указати на њихова законска права и дужности, као и на право да уживају законску заштиту у случају незаконитог или самовољног ограничавања њихових права.

Држава доноси и мења правне прописе и одређује норме понашања, али истовремено она мора преко својих органа да оствари поштовање прописа које је донела. Основ уређивања односа безбедности у свакој земљи, па и у Републици Србији, су начела изражена у уставу. Устав јемчи слободу и права грађана, као и грађанску својину. Грађани имају једнака права пред органима државне управе и једнаку заштиту својих слобода. У Уставу Републике Србије³⁾ у члану 27. став 1. стоји: „свако има право на личну слободу и безбедност“. Само када су грађани једнаки у правима и дужностима, примена права обезбеђује безбедност свих. У члану 24. став 1. Устава Републике Србије, стоји: „људски живот је неприкосновен“.

Сваки грађанин под једнаким условима има право и могућност да од државе захтева заштиту својих права и слобода. Улога државе не огледа се само у наметању права и дужности, њена улога је вишеструка: заштитна, развојна, образовна, економска, политичка, правна и слично. Сваку од ових улога држава може остварити у мањем или већем обиму.

Држава ће реализовати своју улогу, само ако истовремено може остварити два услова: ако тај задатак држава стварно жели и ако за остварење тог задатка држава има неопходна средства. У супротном ниједан циљ државе не може бити остварен са успехом. Средства државе потичу углавном из економске активности држа-

2) Слободан Милетић, *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 10.

3) Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

ве и појединаца. Држава заправо одлучује како да повуче одређена – потребна средства од националних домаћинстава и од пословних субјеката за јавне циљеве. Механизмом државне активности, она само реалне ресурсе од појединаца и привредних субјеката, преноси на себе, односно своје институције као субјекте државе, а ради остваривања својих функција.⁴⁾

Остварити безбедносне циљеве и законом утврђену надлежност државе, немогуће је без адекватних економских ресурса. Економски ресурси, заједно са економском политиком су елемент система политике националне безбедности, али они истовремено представљају економски, социјални, политички и сваки други потенцијал земље. То значи да су економски ресурси основа економске, а тиме и националне безбедности земље.

Економска безбедност је део функције система националне безбедности и представља заштићеност економског интереса националне економије од свих видова и облика угрожавања, односно она представља систем економско-безбедносне заштите земље уз одсуство стања било ког облика угрожавања економског потенцијала националне економије. Предметна дефиниција одређује и основне карактеристике економске безбедности и то:

- она је део функције државе и система националне безбедности;
- она је основ заштите националне економије;
- она подразумева одсуство било ког облика угрожавања економског потенцијала националне економије, без обзира на време, место и субјекта оног ко угрожава.

Систем националне безбедности је врло сложен систем и организован је преко хијерархијске структуре, односно подсистема и микросистема. Подсистем, по правилу, остварује једну функцију, као део опште активности државе, док микросистем повезује више мањих активности и функционише на ужем простору.⁵⁾ У оквиру система националне безбедности, економска безбедност је њена функција, која остварује активност заштите економског система земље. На овај начин, економска безбедност применом свог система организације, метода рада и правила, наслањајући се у свом деловању на целокупан систем националне безбедности, настоји да правовременим деловањем открије и спречи све облике угрожава-

4) Горан Милошевић, *Теорија и пракса финансијског права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 8.

5) Љубомир Стајић, Радојица Лазић, *Увод у националну безбедност*, ЈП Службени гласник, Београд, 2015, стр. 76.

ња економског потенцијала земље. Систем економске безбедности истовремено подиже ниво заштите економског система и ствара услове за јачање и очување економског интереса националне економије и један је од главних фактора очувања националне безбедности.

3. КОРЕЛАЦИЈА ЕКОНОМИЈЕ И ЕКОНОМСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Економија има важну улогу у развоју и креирању привреде али и државних функција земље. Велика конкуренција међу предузећима, убрзане технолошке промене, присуство инфлације, нестабилност каматних стопа, економска несигурност, промене пореске политике и слично, појаве су на које носиоци економске и политичке моћи морају да обрате пажњу. Економски токови су попут крвног система код човека. Тај систем боље функционише уколико има већу економску моћ.

Процес стварања хармоније између привредних субјеката и државе, као и њиховог свеобухватног коришћења у циљу репродукције, подстицања и задовољења социјалних потреба друштва је нужност и потреба сваке заједнице. У зависности од карактера субјеката, њихове спремности и способности, унутар економског простора могуће је издвајати посебне групе. Свака група има своје специфичности и сопствену организациону структуру функционисања, али и свој интерес. Међутим, оне свеукупно образују економски амбијент једне државе.

Неравнотеже које могу настати на разним секторима економије добијају негативан израз и рефлектују се као неравнотеже у разним сферама економије. Задатак економије јесте да пронађе и истражи узроке и последице неравнотеже, али и да укаже на могућа решења. Целина економских односа и институција, захтева њихово посматрање и истраживање у оквирима одређујућих привредних субјеката и државе.

Држава мора да уреди различите области привредног и друштвеног амбијента, али на начин да та уређеност води остварењу циљева развоја. Ти циљеви могу да буду различити, али се у сваком случају задатак институција и привреде састоји у максимално могућем остварењу привредног развоја. Од способности економског система да се прилагоди променама, од његове умешности да пронађе изворе финансирања и управља финансијским средствима, зависи успех целе привреде. Немогуће је замислити развијену на-

ционалну привреду без помоћи развијених финансијских тржишта и различитих могућности краткорочног, средњорочног и дугорочног финансирања. Када се средства погрешно алоцирају, успорава се привредни раст.

Привредни напредак се обезбеђује сталним улагањем у структурне промене националне економије. Развојем инфраструктуре, индустрије високих технологија, као и интензивним развојем научноистраживачких потенцијала и образовања обезбеђују се важне претпоставке привредног развоја, конкурентност привреде, смањење зависности од увоза и смањење спољног дуга. Стварањем сопствених капацитета и преусмеравањем постојећих ресурса убрзавају се сви процеси који подстичу систем убрзаног развоја националне економије. Један број тих процеса представља јачање банкарског система, уз ниску стопу инфлације праћену одговарајућим мерама фискалне и монетарне политике.

Системом развоја националне економије обезбеђују се услови за остварење циљева политике националне безбедности и то: развој независног и сувереног политички и економски стабилног и просперитетног друштва, учешће у изградњи повољног безбедносног окружења, укључивање у европске интеграције и остале регионалне и међународне структуре, као и сарадња са другим демократским друштвима.⁶⁾ Остварењем циљева националне безбедности, национална економија ствара амбијент остварења и економске безбедности као интегративног дела националне безбедности.⁷⁾

Безбедност грађана, заштита њихових живота и имовине, општа и заједничка безбедност и слично јесу обавезе и дужности сваке државе. У том смислу, држава је имала увек исти циљ, само су се мењали облици делатности којима се остваривала заштита одређених вредности. Већина држава заштиту безбедности грађана и државе поверава одређеним безбедносним органима. Безбедносни субјекти, сходно својој функцији и задатку, остварују заштиту виталних вредности друштва. Од субјеката безбедности грађани очекују сигурност њихових живота и имовине, спокојство и мир у окружењу, живот без страха од злочина и насиља.

Дужност субјеката безбедности је да предузимају одговарајуће мере и радње у циљу отклањања узрока носилаца и облика

6) Види опширније: Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88 од 28. октобра 2009.

7) Елементи политике националне безбедности Републике Србије су: спољна политика, економска политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности, политика заштите људских и мањинских права, социјална политика и политике у другим областима друштвеног живота.

који непосредно угрожавају живот, личну и имовинску сигурност грађана. Поступањем у оквиру своје надлежности, субјекти безбедности, настоје да иду у сусрет са нежељеним догађајима, у циљу спречавања и сузбијања деликата којима се угрожава живот, лична и имовинска сигурност грађана.

Из наведеног проистиче да активна улога државе у систему безбедности захтева развој и изградњу економских потенцијала. Потребно је креирати адекватан система алокације економских ресурса на носиоце економске безбедности. Недостатак или ограниченост економских ресурса нужно продукује пад економске безбедности, а тиме и пад привредних активности. Остварити економску безбедност могуће је само ако економски потенцијали државе расту.

Приоритети Републике Србије морају бити убрзани економски развој, смањење спољног и унутрашњег дуга, приватизација друштвених предузећа и реструктурирање јавних предузећа, у складу са националним интересима. Важна претпоставка економске безбедности, али и безбедности у целини, јесте смањење разлика у развијености региона. Стимулисање повратка становништва у економски недовољно развијена подручја, спровођење мера за унапређење индустријске производње, пољопривреде и трговине, као и развој саобраћајне инфраструктуре, значајно доприносе смањивању разлика у регионалном развоју. Важни предуслови за смањење стопе сиромаштва и незапослености јесу подизање институционалне способности државе у области економије, рационализација државне управе и борба против корупције и организованог криминала.

Глобална економска криза и поремећаји на финансијском тржишту значајно се рефлектују и на економију Републике Србије. Неповољна финансијска ситуација је подстакла нашу државу да појача напоре у домену спречавања пореских превара,⁸⁾ а у циљу јачања фискалне дисциплине. Глобализација и интернационализација друштвених односа истовремено стварају нове просторе угрожавања безбедности. Узимајући у обзир објекат напада и степен угрожености савремени свет се суочава са организованим и интензивним делатностима појединаца и организованих група који нарушавају виталне интересе друштва. Садашњост, али и будућност захтева активну улогу државе и њених органа, спремност и способност државних органа да нарасле проблеме реше брзо и једноставно. То свакако значи спремност и способност субјектата безбедности да одговори изазовима окружења из своје надлежности.

8) Милева С. Анђелковић „Унапређење пореске дисциплине у савременим кризним условима“, *Српска политичка мисао*, број 4/2015, Београд, 2015, стр. 188.

Утврђивање одговарајућих економских циљева и доношење економских мера за кризне ситуације представљају значајан сегмент економске политике, релевантан за безбедност Републике Србије. Правовременим економским мерама обезбеђује се аутономност и јачање регионалне економске позиције земље. Циљ одговарајућих мера економске политике јесте да, у складу са могућностима државе, подрже одбрамбене и безбедносне припреме, а у случају угрожавања безбедности државе, да осигурају потребе становништва и обезбеде логистичку подршку свим структурама у систему националне безбедности.⁹⁾

4. ФИНАНСИЈСКА АКТИВНОСТ ДРЖАВЕ

Као одговор на несавршеност тржишта у савременим привредама посебно је важна активност државе, њених органа и колективитета. Држава не послује као предузеће. Њен мотив функционисања није комерцијалан. Њен циљ је задовољавање јавних, општих и заједничких потреба. Својом активношћу држава пружа јавне услуге којима задовољава јавне потребе свих грађана.¹⁰⁾ Све јавне потребе можемо посматрати са аспекта сврхе која се остварује финансирањем јавних расхода. Уобичајено је да се у савременим условима јавни расходи могу груписати у неколико категорија:¹¹⁾ расходи државне управе, расходи унутрашње безбедности, расходи за одбрану (војни расходи), расходи судства, тужилаштва и правобранилаштва, расходи за образовање, расходи за културу, физичку културу, спорт и слично, расходи за научноистраживачки рад, расходи намењени за еколошке сврхе, расходи за економске интервенције и инвестиције, расходи социјалне сигурности становништва, и разни и непоменути јавни расходи.

Својом финансијском делатношћу држава обезбеђује средства из којих ће финансирати јавне расходе, односно функционисање своје законодавне, извршне и судске власти. Без тих средстава државни организам би једноставно „престао да живи”, нестала би „крв” која га напаја.¹²⁾ Тај процес прибављања друштвених сред-

9) Види опширније: Стратегија националне безбедности, *Службени гласник РС*, број 88 од 28. октобра 2009.

10) Потребе које појединац не може да задовољи на индивидуалан начин, посредством тржишта, већ је за њихову реализацију потребно постојање државе са свим њеним органима и институцијама, називају се јавне потребе.

11) Божидар Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008, стр. 50.

12) Дејан Поповић, *Наука о порезима и пореско право*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest и Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 2.

става и њихово планско трошење на јавне потребе чини посебну привреду – финансијску привреду државе, која има своје инструменте, своје законитости, технику и ефекте. Финансијска привреда државе и њених органа, део су ширег појма јавне привреде, али и веома значајан део целокупне националне економије. Инструменти финансијске привреде утичу на општу производњу, расподелу, размену и потрошњу, тако да национална привреда у великој мери зависи од финансијске активности државе. Финансијском делатношћу држава снажно делује у свим фазама друштвене репродукције са вишеструким економским, социјалним, демографским, културним и другим дејствима.

Финансијска привреда државе разликује се од тржишне привреде и од привреде појединца. Указаћемо само на неке разлике финансијске делатности државе, од финансијске активности физичких и правних лица.¹³⁾

- држава приликом обављања утврђених задатака не руководи се принципом економичности,¹⁴⁾ рентабилности и профитабилности;¹⁵⁾
- држава се не руководи принципом противчинидбе. Активност државе и њених колективитета не производи никакву противуслугу;
- активношћу државе сваки грађанин је у прилици да брже и успешније задовољи своје потребе. Број, врста и обим јавних потреба, које држава задовољава су нематеријалне природе и оне су најчешће немерљиве;
- ради финансирања јавних потреба држава обезбеђује највећи део новчаних средстава принудним путем, користећи се монополом своје суверене власти. Један мањи део јавних прихода држава остварује својом активношћу, преко државних привредних предузећа и др.;
- одлуке о финансијској делатности државе битно се разликују од привредне делатности физичких и правних лица;¹⁶⁾

13) Горан Милошевић, *Јавне и монетарне финансије*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 126.

14) Ово свакако не значи, да држава средства са којима располаже, користи нерационално. Остваривање профита је циљ и мотив сваког правног лица, а држава остварујући своју активност врши улагања и у општедруштвене потребе, које немају као превасходни циљ остваривање профита.

15) Миодраг Јовановић, *Финансије у теорији и пракси*, Економски факултет, Ниш, 1996. стр. 4.

16) Представничко тело – парламент на предлог владе усваја буџет којим одређује приоритете у подмиривању јавних потреба, као и начин трошења прикупљених јавних

- на финансијску активност државе снажно утичу и политички мотиви. Држава је политички феномен. Њене одлуке зависе од односа снага у земљи, тако да њене финансијске мере носе печат политичких циљева.¹⁷⁾

Финансијска активност државе не ограничава се само на прикупљање јавних прихода и њихово трошење, већ се све више користи за остварење и нефискалних циљева. Ти се циљеви могу груписати тако да се може говорити о:¹⁸⁾

- политици задовољавања личних, заједничких и општих потреба, као и побољшања животних и радних услова;
- политици прерасподеле дохотка и имовине;
- политици стабилизације која је усмерена на очување, односно остварење: пуне запослености, стабилности цена и уравнотежења платног биланса земље;
- политици економског раста – политици која је усмерена на повећање инвестиционе делатности, побољшање структуре радне снаге, повећање броја запослених и подстицај техничког напретка;
- структуралној политици, тј. политици очувања постојеће привредне структуре, прилагођавања привредне структуре (успостављања тзв. сектора равнотеже), односно изградње такве привредне структуре која се може оценити као адекватна за једну државу у одређеном времену те унутар структуралне политике и регионалне политике – политике која треба да (а) подстиче привредни развој недовољно развијених подручја и (б) да дестимулира процес стварања великих агломерација¹⁹⁾ и
- политици националне безбедности.

прихода. Приходи којим располажу правна лица зависе од пословања. Правна лица самостално доносе одлуке о својој финансијској делатности.

- 17) Јован Горчић, *Финансије и финансијско право*, Правни факултет, Ниш, 1994, стр. 219.
- 18) Горан Милошевић, Мирко Кулић, *Пореско право*, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 48.
- 19) Witmann W., *Oeffentliche Finanzen – Einfuehrung in die Finanzwissenschaft*, Rowohlt, Reinbeck, 1978, стр. 211-260, цитирано према: Божидар Јелчић, *Наука о финансијама и финансијско право*, Информатика, Загреб, 1983, стр. 569.

4. ПРОБЛЕМСКИ ЕКОНОМСКО-ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ ЕКОНОМСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

У политичкој и безбедносној теорији присутна су два аспекта проблема економске безбедности: економска безбедност државе (као политичке творевине) и економски аспект националне безбедности.²⁰⁾

Јасно и прецизно дефинисање појма државе отежано је различитошћу предмета којим је означен овај термин. Неки теоретичари под овим појмом подразумевају политички организовано друштво путем апарата власти и правног поретка. Други пак, термин држава користе да означе укупност грађана и територију коју они настањују. Без обзира на различитост дефинисања појма државе, темељи њене власти су чињенице, односно разлози који објашњавају њено важење и ефикасност. Како држава одражава институционализовану друштвену моћ, то разни облици друштвене моћи: физичка сила, економска моћ, легитимитет и нормативизација одлука, представљају уједно и основне изворе или темеље државне власти.²¹⁾ Свака држава настоји да самостално креира своје унутрашње и спољне приоритете. Своју унутрашњу и спољну политику, утврђену у складу са националним циљевима, у основи уређују и креирају појединци носиоци политичке моћи у датом друштву. У условима пословања које карактерише слободан проток људи, капитала и технологије, стабилност политичког окружења у земљи представља један од кључних услова и фактора који у доброј мери детерминише друштвено економски развој земље.

Суштина економске безбедности је у нормалном функционисању економског система у целини и могућностима бесконфликтног и нормалног укључивања привредних субјеката у економски систем како у земљи, тако и у оквиру светске економије²²⁾ трајно и непрекидно. Економска стабилност је основни предуслов за реализацију циљева политике националне безбедности. Приоритет економске политике јесте одржив развој са тенденцијом дугорочно експанзивног развоја и висока стопа привредног раста, као значајна мера подршке јачању привредне стабилности државе. Економски развој земље значајно је условљен и спољним факторима, што

20) Зоран Милошевић, „Економска безбедност државе“, *Војно дело*, пролеће/2012, Београд, 2012, стр. 199.

21) Мирослав Живковић, Радомир Зекавица, *Увод у право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 127.

22) Зоран Милошевић, „Економска безбедност државе“, нав. дело, стр. 203.

изискује потребу континуираног праћења процеса регионалних економских интеграција и активно учешће у међународној економији и регионалним аранжманима.

У економској теорији аспекти проблема економске безбедности огледају се: у проналажењу равнотеже између расхода за одбрану и безбедност и економске ефикасности и конкурентности националне економије.²³⁾

Ограниченост ресурса указује на ограничене могућности привреде. Економски избор у условима ограничених ресурса захтева њихову рационалну алокацију, будући да се ресурси могу употребити на алтернативне начине. Експерти из области безбедности су пристрасни, раде у корист своје струке, па су стога заинтересовани за то да стање ствари прикажу горим него што јесте, односно да су претње националној безбедности веће него што стварно јесу.²⁴⁾ Овим се долази до веома битне грешке која настаје приликом израчунавања цене, односно трошкова остваривања (заштите) националне безбедности: занемарују се опортунитетни трошкови.²⁵⁾ Проблем је, у томе што они у обзир узимају само издатке (буџетске расходе), а не укупне, опортунитетне трошкове које генеришу различити системи безбедности.

Полази се од становишта да безбедност ништа не ствара (производи) и зато је сматрају трошком. Међутим, занемарује се чињеница да у условима небезбедности нема никаквог стварања дохотка. Дакле, безбедност наизглед ништа не ствара, али она је услов и претпоставка да други могу стварати вредности (добра и услуге).

Задовољење различитих потреба у условима реткости ресурса захтева одређене трошкове. Употреба економских ресурса за једну намену подразумева да се они не могу истовремено користити у неке друге сврхе. Нашим избором да део економских ресурса уложимо у расходе за одбрану значи смањење наших могућности да исте ресурсе уложимо у неке друге области и обрнуто. Значи, у условима ограничених ресурса, доносимо одлуку да се привреда одриче дела економских ресурса на име безбедности. На овај начин у систем анализе уводимо опортунитетни трошак. Износ једног добра којег се треба одрећи да би се добило више другог

23) Види опширније: Борис Беговић, „Тешкоће израчунавања цене безбедности: теоријски приступ“ у зборнику: *Економија и безбедност* (приредили: Мирослав Хаџић, Јелена Радоман), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.

24) Борис Беговић, „Тешкоће израчунавања цене безбедности: теоријски приступ“, нав. дело стр. 32.

25) Исто, стр. 34.

добра назива се опортунитетни трошак. Опортунитетни трошкови националне безбедности представљају меру онога што је изгубљено приликом доношења одлука о упошљавању економских ресурса у систем националне безбедности.

Анализирајући корисност расхода за остварење безбедности, поставља се питање како, односно на основу чега се може мерити стање националне безбедности. Начелно посматрано, то стање се може мерити, односно оцењивати: (1) вероватноћом да се земља одупре нападу споља, (2) вероватноћом да до тог напада уопште и неће доћи.²⁶⁾ Поред наведеног, а сходно облицима угрожавања, национална безбедност може бити угрожена и на унутрашњем плану, али и мешовитим деловањем спољног и унутрашњег облика угрожавања.²⁷⁾ Из тога можемо извући закључак да полазећи од корисности расхода, поред наведеног, националну безбедност можемо мерити, односно оцењивати: (3) вероватноћом да се земља одупре унутрашњем нападу, (4) вероватноћом да до унутрашњег напада уопште и неће доћи, (5) вероватноћом да се земља одупре унутрашњем и спољном нападу, (6) вероватноћом да до унутрашњег и спољног напада уопште и неће доћи.

У свести људи увек је присутан психолошки моменат њихове угрожености. Човек као мисаоно и рационално биће има моћ и способност рационалног одлучивања. Међутим, понекад, услед дејства одређених фактора на које он не може утицати или је његов утицај скроман, човек као људско биће, доноси одлуке које нису рационалне, или су релативно рационалне, а продукт су психолошког стања људи. Отуда у процес мерења, односно оцене националне безбедности треба додати и (7) психолошке трошкове безбедности. Психолошке трошкове је релативно тешко одредити, односно дефинисати. Они су продукт датог тренутка, објективног стања и релативне информисаности. Психолошки трошкови одражавају и стање тзв. „*искуства лица*“ о могућим последицама угрожавања безбедности. Из тога, можемо закључити да психолошки трошкови безбедности расту, ако је искуство лица скромније и обрнуто, психолошки трошкови опадају, ако искуство лица расте.

Донета одлука о систему безбедности продукује одређени ризик. Степен ризика можемо поједностављено одредити као висок и низак по стање безбедности. Свака национална заједница до-

26) Борис Беговић, „Тешкоће израчунавања цене безбедности: теоријски приступ“, нав. дело, стр. 32.

27) Види опширније: Љубомир Стајић, Радојица Лазивић, *Увод у националну безбедност*, нав. дело, стр. 81-15.

неће одлуку о повећању расхода за националну безбедност ако је степен ризика повећан, те стога и (8) степен ризика по безбедност треба узети у обзир при оцени националне безбедности.

Анализа опортунитетног трошка захтева активну улогу државе. Држава мора извршити оптималну алокацију ограничених ресурса на сектор безбедности и секторе националне економије, као и на друге секторе. У супротном, неадекватна алокација економских ресурса смањиће економску ефикасност и конкурентност националне економије. Пад ефикасности националне економије води ка негативним ефектима у области економске, а тиме и националне безбедности.

5. ДРЖАВНЕ ПОТРЕБЕ И ЕКОНОМСКА БЕЗБЕДНОСТ

Задовољење потреба појединаца, колективитета и целокупне друштвене заједнице изискује посебне напоре и ангажовање државе. Држава и друштво морају водити рачуна да потребе појединаца и лични интереси, не преузму доминацију над општим, заједничким интересима. Потчињавање општег интереса личном неминовно доводи до криза привреде и друштва, а затим до дисфункционалности државних органа и институција. Садашње потребе државе одраз су система вредности савременог друштва и вредносних ставова носиоца политичке моћи.

У модерном свету присутно је схватање да држава може, ако се здушно и искрено прихвати задатка, направити све осим оног што је само по себи немогуће.²⁸⁾ Веревање у моћ државе више треба схватити као нашу жељу, а не као реалност. Држава није свемоћна. Има промашаја у владиној политици, али су ти неуспеси условили појачан напор државе у жељи да се остваре постављени циљеви.

На основу устава и закона, држава има дискреционо право да уреди одређену област. За предузимање дискреционих мера, обично је овлашћен извршни орган – влада или надлежни министар. Ако су дискреционе мере у надлежности парламента, за њихову примену је неопходно дуже време због саме сложености процедуре рада скупштине. Наравно, динамичност промена, захтева да држава води активну политику националне безбедности, сходно тим

28) Пол Самјуелсон, *Економска читанка*, НЗМХ-Загреб, Загреб, 1975, стр. 102.

променама, а тиме да у одређеним случајевима примењује и дискреционе мере у сфери економске безбедности.

Разноврсност јавних потреба изискује посебно ангажовање државе, оличено кроз рад одговарајућих јавних тела. Ефикасност државе заснива се на ефикасности њених тела и органа. То практично значи, да функционисање државе, односно њена егзистенција, не може бити остварена без класичних функција државе. Држава је данас, у највећем делу преузела на себе систем заштите виталних вредности друштва. Она заштитну функцију остварује делатношћу државних органа. Војска и полиција су дуго биле основне полуге заштите државе и њених грађана. Временом, поред војске и полиције неки задаци заштитног карактера поверени су и другим државним органима – суду, тужилаштву, царини, инспекцијама и другим органима државне управе. Наведени органи, вршећи послове из своје надлежности, истовремено остварују и заштитну функцију државе.

Субјекти безбедности као органи државне управе, остварују своју улогу користећи се одређеним средствима, односно добијају средства за рад из буџета.²⁹⁾ Буџет треба да обезбеди средства којима се финансирају три категорије јавних потреба: државне функције, јавне службе и интервенције у привреди. Из тога проистиче да својом финансијском делатношћу држава обезбеђује новчана средства да би финансирала функционисање свог система безбедности. Неравнотежа буџета, посебно ако је исказана кроз буџетски дефицит, има одраза не само на националну економију већ и на функцију економске безбедности. Буџетски дефицит настаје када су расходи већи од прихода у буџету. Један од разлога смањења прихода треба тражити у понашању обвезника. Често обвезници доживљавају државу као апстрактан субјект сматрајући при томе да неплаћањем пореза нико није конкретно оштећен и да то не представља непоштено поступање.³⁰⁾ То заправо значи да држава или други ниво власти нису у могућности да обезбеде довољно новца за финансирање планираних расхода. У оваквој ситуацији, држава је принуђена да смањи расходе, повећа приходе или да буџетски дефицит финансира задуживањем. Недостатак средстава у буџету значиће да систем економске безбедности неће у потпуности моћи да оствари све своје функције, чиме може бити угрожен систем националне безбедности, а тиме и сама држава.

29) Буџет је план прихода и расхода државе, утврђен за одређени период који обично траје годину дана.

30) Милева Анђелковић, „Унапређење пореске дисциплине у савременим кризним условима“, нав. дело, стр. 193.

Неблаговремено предузимање одговарајућих мера и инструмената од стране државе, рефлектује се одмах негативно у свим областима, појавом рецесије и незапослености, односно негативним кретањима у области економске безбедности. Отуда, савремена држава је принуђена да своје традиционалне функције обавља са много већом одговорношћу, вештином и контролом. Одговорност за уравнотеженији развој довела је државу у средиште привредних збивања. Креатори савремене економске политике, по правилу, бирају различите инструменте у функцији стимулисања економског раста. Суштину економске политике треба сагледати у мањој или већој усмерености или успешности у дестимулисању или стимулисању потребе за одређеним економским инструментима, и то у време и у области који неће довести до нестабилности.

Брзина утицаја, по правилу, зависи од времена које протекне од тренутка предузимања одређених конкретних акција, до остваривања жељених ефеката. За успех је неопходно да тај временски размак буде што краћи. Предвидљивост утицаја и неутралност јесу важни инструменти економске политике. Предвидљивост је важан индикатор, управо зато што се мере и доносе да би деловале у жељеном правцу. Неутралност је важан индикатор, јер циљ активности јесте да се не изазову поремећаји у тржишном пословању. Брзина деловања смањује економске ризике и елиминише оне факторе који могу представљати узрочнике нарушавања економске безбедности.

Посматрајући економски амбијент Републике Србије и његов утицај на систем економске безбедности можемо уочити једну функционалну везу и међузависност. Економска криза и неадекватна привредна активност условили су негативан финансијски резултат буџета Републике Србије. У периоду од 2010 до 2015 године евидентно је присутан буџетски дефицит који се негативно одражава на све токове неопходног финансирања јавних расхода Србије. Константно присуство буџетског дефицита продукује даљи раст јавног дуга, који износи 70.8 одсто Бруто домаћег производа.³¹⁾

31) Стање јавног дуга на дан 30.09.2016 године. Извор: Министарство финансија Републике Србије, Internet, <http://www.mfin.gov.rs/>, 09/11/2016.

Табела 1: Фискални показатељи учешћа фискалне активности државе Србије у БДП (у %)

Година	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Консолидовани јавни приходи	41.7	40.0	41.1	39.7	41.5	41.9
Консолидовани јавни расходи	46.3	44.8	47.9	45.1	48.1	45.6
Консолидовани дефицит/суфицит	-4.6	-4.8	-6.8	-5.5	-6.6	-3.7

Извор: Министарство финансија Републике Србије, Internet, <http://www.mfin.gov.rs/>, 09/11/2016/

Табела 2: Финансирање јавних расхода субјеката безбедности Републике Србије у милијардама динара (текуће цене)

Година	А. Укупни расходи буџета	Б. МУП	Ц. МО	Д. БИА	Е. Укупно (Б+Ц+Д)	% учешће Е/А*100
2010	762.9	47.6	69.9	3.5	121.0	15,86
2011	846.9	53.4	73.3	4.1	126.8	14,96
2012	874.5	61.8	53.2	4.1	115.1	13,16
2013	1.087.6	72.4	59.9	4.8	137.1	12,69
2014	1.112.5	69.7	63.6	5.0	138.3	12,44
2015	1.115.7	64.5	56.8	4.6	125.9	11,29
2016	1.119.1	62.2	56.4	4.5	123.1	11,00
2017	1.161.9	65,0	58,8	4,6	128,4	11,05

Извор: Закон о Буџету РС за 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 и 2010 годину (МУП – Министарство унутрашњих послова; МО – Министарство одбране; и БИА – Безбедносно информативна агенција)

Са аспекта националне безбедности присутни буџетски дефицит и висок јавни дуг, значи смањење способности државе да финансира захтеве и потребе овог сектора. Средстава које се издвајају из буџета за потребе сектора безбедности Републике Србије показују тенденцију смањења учешћа овог сектора у структури укупних јавних расхода који се финансирају из буџета. Издвајања из буџета за сектор безбедности су смањена од 15,86 одсто, колико су износила 2010 године, на 11,05 одсто, колико су предвиђена за 2017 годину. Евидентно смањена издвајања из буџета за сектор безбедности, несумњиво потврђује наше становиште да систем економске безбедности Републике Србије неће у потпуности моћи да оствари све своје функције, чиме може бити угрожен систем националне безбедности.

ЛИТЕРАТУРА

- Анђелковић С. Милева, „Унапређење пореске дисциплине у савременим кризним условима“, *Српска политичка мисао*, број 4/2015, Београд, 2015.
- Беговић Борис, „Тешкоће израчунавања цене безбедности: теоријски приступ“, у зборнику: *Економија и безбедност* (приредили: Мирослав Хацић, Јелена Радоман), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.
- Горчић Јован, *Финансије и финансијско право*, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 1994.
- Живковић Мирослав, Зекавица Радомир, *Увод у право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
- Закон о Буџету РС за 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 и 2010 годину.
- Јелчић Божидар, *Наука о финансијама и финансијско право*, Информатое, Загреб, 1983.
- Јовановић Миодраг, *Финансије у теорији и пракси*, Економски факултет, Ниш, 1996.
- Милетић Слободан, *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 1997.
- Милошевић Горан, *Теорија и пракса финансијског права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
- Милошевић Горан, *Јавне и монетарне финансије*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.
- Милошевић Горан, Кулић Мирко, *Пореско право*, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2015.
- Милошевић Зоран, „Економска безбедност државе“, *Војно дело*, пролеће/2012, Београд, 2012.
- Поповић Дејан, *Наука о порезима и пореско право*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest и Савремена администрација, Београд, 1997.
- Раичевић Божидар, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008.
- Стајић Љубомир, Лазић Радојица, *Увод у националну безбедност*, ЈП Службени гласник, Београд, 2015.
- Самјуелсон Пол, *Економска читанка*, НЗМХ-Загреб, Загреб, 1975.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88 од 28. октобра 2009.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Ljubomir Stajic, Goran Milosevic

FINANCIAL ACTIVITY OF STATE AS A FACTOR OF ECONOMIC SECURITY - REVIEW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

No government, no state, can afford to ease the economic and other activities take place outside of it. The country needs to assume a multitude of tasks, in order to establish the necessary community harmony in all spheres of social activity.

The state, therefore, requires the public and private sectors, individuals and collectives, to respect the laws and standards and to exercise their role to the state in accordance with the rights and duties. The modern state is trying to regulate all areas of social relations, including the area of security. To achieve security objectives and legally established authority of the state is impossible without adequate economic resources. The state will implement its role, only if at the same time can achieve two conditions: if the country really wants a task if the task of realizing that the state has the necessary resources. This means that the economic basis of economic resources, and thus the national security of the country. It is necessary to create an adequate system of allocation of economic resources to the holders of economic security. The lack or limitation of economic resources necessary to produce the inability of the economy, the decline in economic activity, but also the effects of the economic decline in security.

Economic security is a part of the function of the national security and it is a system of economic security for the country with the absence of a condition of any form of threat to the economic potential of the national economy. The essence of economic security is in the normal functioning of the economic system as a whole and the possibilities of conflict and normal involvement of business entities in the economic system. Hence, we can say that behind every policy stands economics and economics behind each security.

Each State is trying to create its own internal and external priorities. Its domestic and foreign policy, as determined in accordance with national goals, basically regulate and create individual holders of political power in a given society.

In terms of business, which is characterized by the free flow of people, capital and technology, the stability of the political environment in the country is one of the key conditions and factors that largely de-

termines the socio-economic development of the country, but also the security situation.

Meeting the diverse needs in terms of insufficiency of resources requires certain costs. The use of economic resources for one purpose means that they cannot be simultaneously used for other purposes. Our choice to invest part of the economic resources of the expenditures for defense means reducing our ability to invest the same resources in other areas, and vice versa.

So, in terms of piece resources, we decide to waive part of the economy of economic resources in the name of security. In this way, the system analysis we introduce the opportunity cost.

Opportunity costs represent a national security measure of what is lost when making decisions on employment of economic resources in the national security system. Analysis of the opportunity cost requires an active role of the state. The state must make optimal allocation of limited resources to the security sector and the sectors of the national economy, as well as other sectors.

Untimely appropriate measures and instruments of the state, is reflected immediately negative in all areas, the emergence of the recession and unemployment, and negative trends in economic security. Hence it is, the state is forced to perform their traditional functions with greater responsibility, skill and control.

Responsibility for the balanced development has led the country into the center of events. Developers of modern economic policy, as a rule, choose different instruments in the function of stimulating economic growth. Stimulating economic growth through structural reforms create conditions for raising the level of economic power of the country, a prerequisite for strengthening the country's new Economic occupational safety.

Keywords: security, national security, economic security, economy, government, financial activity

* Овај рад је примљен 26. јануара 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 21. фебруара 2017. године.