

УНИВЕРЗИТЕТ СИНГИДУМУ
ДЕПАРТМАН ЗА ПОСЛЕДИПЛОМСКЕ СТУДИЈЕ И МЕЂУНАРОДНУ
САРАДЊУ

МАСТЕР РАД

БУЏЕТИРАЊЕ И КОНТРОЛА ФИНАНСИРАЊА
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Ментор:
Проф. др Милован Станишић

Студент:
Јелена Јоксић 400088/2011

Београд, 2015. године

Резиме

У овом раду главни акценат је стављен на анализу буџетирања и финансирања локалне самоуправе. У овом раду се детаљно разматрају сви аспекти који утичу на финансирање локалних самоуправа. Поред тога детаљно је описан појам локалне самоуправе као и њена функција. Са друге стране буџет као начин финансирања свих јавних установа и локалних самоуправа заузима значајно место у овом раду.

На основу досадашњег истраживања може се закључити да је свака локална заједница у данашњем глобалном економском окружењу изложена новим изазовима који детерминишу опстанак заједнице. Да би локална самоуправа опстала, потребно је од стране менаџмента обезбедити раст и развој, и правилно дефинисати и искористити буџет којим располаже. Поред тога битну улогу у организацији локалне самоуправе као и њен развој зависи од степена демократичности одређене државе у којој се та самоуправа налази.

На послетку, један од најбитнијих предуслова за нормално функционисање јединица локалне самоуправе је да им централна власт гарантује имовинска права над добрима која се налазе на њиховој територији. Осим тога, централна власт мора јединицама локалне самоуправе да обезбеди и власништво над средствима за рад локалних власти, као и да успостави правила о располагању имовином.

Материјал и методе рада

Избор теме истраживања: за тему су одабрани Буџетирање и контрола финансирања локалне самоуправе.

Информације о истраживањима: пре почетка истраживања извршен је преглед доступне литературе на српском језику, и преглед одређене литературе на другим језицима. Као извори истраживања послужиле су студије, књиге, медији, јавна предавање, саопштења на стручним скуповима, научни часописи, закони, правилници, остли извори (интернет).

Коришћени су извори примарног, секундарног и терцијалног реда.

Извршено истраживање је не експериментално, натуралистичко, репликативно, примењено и архивско.

Декларација

Све реченице, пасуси и идеје наведене у овом раду, а које се ослањају или су преузете из других научних радова тј. литература, су адекватно презентоване и јасно упућују на аутора, научни рад као и странице које су консултоване. Разумем да се могући пропуст да се то не учини сматра плагијатом и основом за неуспех ове мастер тезе.

Име:

Јелена Јоксић

.....

Потпис:

.....

Датум:

.....

Захвалност

На самом почетку бих да изразим моју најискренију захвалност свом ментору, Проф. др Миловану Станишићу, чије је знање, стручност и охрабрење значајно допринело настанку ове тезе. Његове смернице, подршка и бескрајно стрпљење помогло је у остварењу овог рада.

Такође бих желела да се захвалим одређеном броју људи који су ми помогли у процесу прикупљања података за ову тезу.

Оно што је најважније, веома посебну захвалност дајем мојој породици за сву подршку коју су ми пружали кроз цео мој живот.

На крају, желела бих да се захвалим свим мојим пријатељима, професорима са основних и постдипломских студија и свим осталим људима који су допринели да постанем оно што сам ја данас.

САДРЖАЈ

УВОД	1
1. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	3
1.1 Појам локалне самоуправе	3
1.1.1 Настанак локалне самоуправе	4
1.1.2 Облици и карактеристике локалне самоуправе	5
1.1.3 Локална самоуправа у Србији	6
1.2 Политичке и правне основе локалне самоуправе	7
2. ОСНОВНЕ ТЕОРИЈСКЕ ПОСТАВКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	9
2.1 Истицање процеса децентрализације власти	9
2.2 Особености локалне самоуправе као привредне организације	9
2.3 Модели политика управљања локалном самоуправом	10
2.4 Основна обележја и циљеви предузетничког управљања локалном самоуправом	11
2.5 Организациони модели управљања јединицама локалне самоуправе	12
2.6 Стилизови руковођења јединицом локалне самоуправе	13
3. БУЏЕТ	14
3.1 „Добар буџет“	16
3.2 Програмско буџетирање	16
3.3 Прелазак на програмско буџетирање	20
3.4 Документ оквирног буџета - ДОБ	22
3.5 Грађанско учешће у буџетирању	26
4. БУЏЕТСКИ ПРИНЦИПИ (НАЧЕЛА)	28
5. ВРСТЕ БУЏЕТА	34
5.1 Буџетска потпуност	36
6. ФИНАНСИЈСКИ МЕНЏМЕНТ	37
6.1 Функције финансијског менаџмента	37
7. ЈАВНИ ПРИХОДИ	42
7.1 Појам система јавних прихода	42
7.2 Појам и место локалних прихода у систему јавних прихода	43
7.3 Класификовање локалних јавних прихода	44

8.	ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА	47
8.1	Домаћи извори финансирања	47
8.2	Инострани извори финансирања	50
9.	ДОНОШЕЊЕ И ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА - МЕТОДОЛОГИЈА	53
9.1	Вирманисање и ребаланс буџета	55
9.2	Буџетска контрола и ревизија	56
10.	БУЏЕТСКА ИНСПЕКЦИЈА	58
10.1	Надлежности и функције службе за буџетску инспекцију	58
10.2	Карактеристике службе за буџетску инспекцију	59
10.3	Поступак контроле	60
11.	ЗАКОН О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ	62
12.	ЗАКОН О ФИНАНСИРАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	63
12.1	Изворни приходи локалне самоуправе	63
12.2	Приходи од осталих нивоа власти	65
13.	ЗАКОН О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ	66
13.1	Јавна примања и приходи и јавни издаци и расходи	66
13.2	Припрема буџета локалне власти	71
13.3	Извршење буџета	72
14.	РАЧУНОВОДСТВЕНИ СТАНДАРДИ ЗА ЈАВНИ СЕКТОР	75
14.1	Стандарди и могућности њихове примене	76
	ЗАКЉУЧАК	82
	ЛИТЕРАТУРА	84

УВОД

Локална самоуправа је институција која се остварује у општини и граду, односно она представља право грађана да управљају јавним пословима који су од непосредног, заједничког и општег значаја за локално становништво.

Критеријуми за њено оснивање, надлежности, органи, заштита као и сва друга питања регулисана су Законом о локалној самоуправи.

Први облици локалне самоуправе настали су у XV и XVI веку, а њен посебан значај огледа се и манифестује кроз усвајање Европске повеље о локалној самоуправи 1985. године.

Кроу Закон локалне самоуправе и његову правилну примену функционише једна општина, односно град, јер се све одлуке и развоји темеље на томе. Она је задужена за одређивање заједничких циљева, планова и програма развоја, односно свих потреба које су од заједничког интереса за становништво које ту живи.

У нашој држави, јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. Устав Републике Србије одређује њихов положај, правне акте које доносе, надлежности, органе, надзор и заштиту.

Кроз деловање локалне самоуправе огледа се њено правно и политичко лице које се манифестује кроз правно и политичко деловање заједница у циљу обезбеђивања што бољег и ефикаснијег живота грађана, задовољења њихових примарних и секундарних потреба и позитивних решавања питања за сам напредак те заједнице.

Локална самоуправа делује кроз стилове и моделе руковођења. Без обзира који модел или стил се користи, циљ је исти: постизање добрих резултата и успеха у пракси као и сатисфакција грађанства. У вези тога, битно је да стил руковођења одговара потребама и карактеристикама јединице локалне самоуправе.

Један битан сегмент локалне самоуправе, ако не и најбитнији, јесте буџет. То је финансијска институција која директно утиче на економске активности свих субјеката у једној локалној јединици, њихов развој, ефикасност и ефективност.

Може се дефинисати на више начина, али је његова суштина иста. Реч води порекло од старофранцуске речи *bougette* што у преводу значи мала кожна торба, а представља скуп свих планираних прихода и расхода.

Буџет се заснива на одређеним принципима и начелима која се морају поштовати да би његова реализација и примена била успешна. Као финансијска институција значајну улогу игра и у политици једне локалне јединице, односно државе, јер имплементација и решавање политичких циљева зависи од доступних буџетских средстава.

То је најважније средство економског управљања где његова неумерена потрошња води у дефицит што се негативно одражава на све аспекте једне локалне јединице.

Важну улогу у читавом овом процесу имају и грађани. Њихов новац представља буџетска средства која учествују у креирању буџета. Максимално коришћење постојећих могућности учешћа грађана води ка транспарентнијем процесу и праведнијој расподели буџетских средстава.

Још једна битна карактеристика која је везана за буџет и његову примену је финансијски менаџмент који се односи на сва питања везана за проблеме новца, његово стварање, улагање, токове и трошење. Он има своје функције кроз које делује.

За буџет важну улогу имају и јавни приходи који представљају укупан збир деривативних и оригинарних облика јавних прихода једне земље. Веома су важни за фискални систем једне државе у виду расподеле јавних прихода између одређених нивоа власти.

Република Србија, као и друге државе, има своје изворе финансирања. То су домаћи и инострани извори финансирања.

Домаћи извори финансирања се реализују кроз фондове, агенције, подстицајна средства од стране Министарства, буџета града, фондове финансирања, пословних банака као и од средстава домаћих приватних инвеститора.

За разлику од домаћих, инострани извори финансирања се деле у две велике групе кроз које се и реализују. То су кредитне линије међународних финансијских институција и Европска унија са међународним фондовима и програмима.

Кроз овај рад обрадиће се тематске јединице локалне самоуправе и буџета са посебним погледом и освртом на економски аспект буџета, његово функционисање, примену, значај, приоритете и методологију израде, доношење и извршење буџета, све оно на шта правилно реализовани буџет утиче.

1. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

1.1 Појам локалне самоуправе

Локална самоуправа је нарочит облик одлучивања и управљања локалним заједницама конституисаним на ужим деловима државне територије, непосредно од стране становника тих заједница или преко бираних представника и других органа тих заједница.

Темељ сваке самоуправе је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног значаја који су од општег интереса за локално грађанство. Свака локална заједница има за циљ побољшање услова живота и рада својих грађана. Толеранција сваког појединца према новим изазовима и идејама може поспешити и унапредити локалне самоуправе. Под тим подразумевамо размену идеја као и културну и верску толеранцију. Представници грађана бирају се на непосредним изборима уз поштовање демократских начела.

У разним литературама постоје појмови као што су локална аутономија, локална заједница, локални органи управе, народна самоуправа, општина и сл. Њима блиски појмови су: централизација, децентрализација, концентрација, деконцентрација, деволуција. Ови појмови се користе да се дефинише локална самоуправа у економском, правном, политичком, научном и практичном животу. Они одређују статус, место и улогу једноправних колективитета на локалним нивоима државне власти у једној земљи.

Локална аутономија подразумева да локална јавноправна тела могу да доносе одлуке слободно, тј. да виша власт нема право контроле над њима. Овај појам има обележја независности. Он не изражава различите облике невољне и вољне зависности од окружења у којима ти ентитети живе, што га удаљава од његове непосредне примене. То се односи и на државу, јер је она главни носилац јавноправних овлашћења на одређеној територији.

Локална заједница представља друштвену групу настањену на одређеном подручју. Њене одлике су постојање одређених заједничких потреба, особености и активности. Оне потичу из међусобне усредсређености која произилази из живота на заједничком простору.

Правећи разлику између **локалних органа управе** и самоуправе, истиче се да локални органи управе подразумевају постојање организационих облика који врше управну делатност на ужим подручјима, поседујући одређену самосталност у односу на централне органе. То ће се надокнадити облицима непосредне одговорности према становништву одређеног подручја или локалним извршним телима, али степен

самосталности при том не сме прелазити у облик територијалне аутономије.¹ Локални органи управе, за разлику од локалне самоуправе, у себи немају тачно одређене политичке одреднице. Ови органи су присутни да би се преко њих реализовала политичка воља грађана. Они право на локалну самоуправу остварују преко локалног представничког тела. О најважнијим питањима у оквиру изворног делокруга послова који су одређени законом, грађани могу самостално да одлучују, што представља важно политичко обележје локалне самоуправе. Локални органи управе су, на основу тога, средство за остваривање одређене политичке воље.

Народна самоуправа је изворни облик уређења, организације и обављања послова како би се задовољиле заједничке потребе људи у локалним заједницама. Везана је за мале заједнице, као и за постојање одређених обичајних норми које одређују њен карактер, улогу и носиоце. Њена основна карактеристика је непосредан облик одлучивања.

Општина је јединица локалне самоуправе основног типа. Овај назив може да се користи као синоним за локалну самоуправу која је дата само на једном нивоу власти. Та власт се успоставља и произилази из потреба, интереса и заједничког живота грађана који живе у оквиру територије одређеног насеља.

1.1.1 Настанак локалне самоуправе

Прве облици локалне самоуправе могу се видети у Европи XV и XVI века у виду комуна, средњовековних градова. Њима су статус слободних градова, преко повеља и статута давали краљ или феудалци. Енглеска је прва имала оригиналне и самосталне облике управљања на ужим територијама, па се због тога она сматра домовином данашње локалне самоуправе.

Усвајање Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године од стране Европског савета, сведочи о значају локалне самоуправе. Разрађујући најважније елементе статуса локалне самоуправе, она гарантује основе локалне демократије. Тако, неколико карактеристика одликује локалну самоуправу: изворна надлежност, финансијска средства, непосредно одлучивање или путем представништва, самосталност одликовања и кроз право на удруживање локалних заједница у савезе и заштита права на локалну самоуправу.²

¹ Д. Миловановић, „Правно устројство локалне самоуправе“, Правни факултет, Београд, 1994, стр. 6.

² М. Илић, „Управно право“, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.

1.1.2 Облици и карактеристике локалне самоуправе

Постоји више облика организовања локалне самоуправе у свету. У САД, локална самоуправа је регулисана у оквиру устава и закона федералних јединица, док је у Енглеској уобличена повељама и актима парламента. На основу тога, у САД постоји више система локалне самоуправе: менаџерски и комисијски модел, модел мер - савет, као и посебан модел у варошима Нове Енглеске. С друге стране, општине, департмане и регионе, налазимо у Француској, с тим што се и градске и сеоске скупштине третирају на исти начин (тзв. монотипне општине). Локална самоуправа се може организовати као једноступена, двоступена, или троступена, односно вишеступена. Од земље до земље се такође разликује степен учешћа грађана у управљању локалном заједницом. На основу критеријума који се тичу хомогености, привредних капацитета локалне заједнице и гравитирања одређеним институцијама од виталне важности за њено функционисање, формира се локална самоуправа. Финансијска средства која црпи из изворних прихода, али и из државног буџета, с обзиром да поред изворних послова од непосредног интереса за њене чланове, извршава и послове поверене законом, представљају још један од услова њеног опстанка.³

Могу се наћи бројна виђења и поставке карактеристика локалне самоуправе. У контексту дефиниције и основних поставки локалне самоуправе, карактеристике су следеће:

- локална самоуправа поседује карактер система и има одлике организационог, сложеног, динамичког и отвореног система;⁴
- локална самоуправа представља облик остваривања политичког права грађана на учешће у управљању одређеним јавним пословима у локалним заједницама, које је гарантовано уставом и законом;⁵
- становништво - грађани представљају и одређују суштину локалне самоуправе;
- одређеност територије на којој се остварује право на локалну самоуправу;
- постојање представничког тела грађана и његова права да одреди своју унутрашњу организацију;

³ М. Илић, „Управно право“, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.

⁴ В. Станковић, „Право привредног система“, Правни факултет, Београд, 1995, стр. 43 - 51.

⁵ Р. Маринковић, „Локална самоуправа - Старе и нове недоумице“, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 43 - 44.

- постојање демократских односа који се одвијају на нивоу локалне самоуправе;
- постојање и обављање самосталног делокруга јавних послова који су од непосредног интереса за задовољење потреба и интереса локалног становништва;
- поседовање имовине и јасно дефинисаних имовинских права;
- право на сопствене изворе прихода и
- постојање самосталности у управљању пословима из изворног делокруга послова које обављају.

Ове карактеристике би требало да представљају основу методолошке анализе достигнутог нивоа и квалитета остваривања овог права у једној земљи.⁶

1.1.3 Локална самоуправа у Србији

Јединице локалне самоуправе у Србији су општине, градови и град Београд, како пише у Уставу РС. Положај јединица локалне самоуправе, правне акте које доноси, надлежност општина, органе, надзор над њеним радом и заштиту, одређује Устав РС. Ове категорије разрађује Закон о локалној самоуправи, као и обавезу Републике, да обезбеди средства јединици локалне самоуправе када извршава права и дужности из круга поверених послова. Законом о министарствима из 2007. године, предвиђа се формирање стручне службе Владе Републике Србије, као и Агенције за развој инфраструктуре локалне самоуправе. Равномерно подстицање развоја и унапређење инфраструктуре локалне самоуправе повезивањем финансијских организација, представника надлежних органа других земаља, општина и градова и одређивањем тзв. приоритетних инвестиционих пројеката, представља главни циљ ове службе.⁷

⁶ С. Кристић, „Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, Београд, 2006, стр. 16 - 24.

⁷ М. Илић, „Управно право“, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.

1.2 Политичке и правне основе локалне самоуправе

Низ који би представљао човекову „вертикалу заједница“, можемо издвојити ако не узмемо у обзир мноштво облика и особина заједнице. Овај низ прави линију која је повучена по основу равни простора који деле и који их удружује: *човек – породица – општина – град – регија – држава – међудржавне заједнице – свет*. Посебно важну улогу у овој линији имају општине и градови. Они представљају политички и правни одраз стварања једне важне цивилизацијске категорије – категорије људских насеља.

Потреба постојања правила која су одређивала смисао организовања житеља и која су се од стране житеља морала поштовати, настала је са растом и развојем људских насеља. Важно правило везује се за решавање питања њиховог одређивања и управљања. Овим се омогућава остварење њихових заједничких потреба и интереса, као и обезбеђење њиховог основног смисла постојања.⁸

У теорији постоје различите поставке политичких и правних основа локалне самоуправе. Један правац заступа логику већ изнетог порекла људских заједница и став да су знатно пре успостављања данашње државе у људским насељима настале основе политичког уређења.⁹ Основе локалне самоуправе су дате *одоздо* – произилазе из потреба, историјског наслеђа, човека и локалне заједнице. Одређени заговорници теорије суверенитета овако размишљају, и они сматрају да је *носилац суверености народ, а не држава*.¹⁰ Темелј политичког уређења локалне заједнице својом вољом одређује народ, а исто тако и држави којој припада. Део суверенитета који су одредили за локалне органе, становници локалних заједница, формирањем државе преносе на нови субјект – државу. Квалитет тог суверенитета је исти – разлика је у домену јавних послова. Како не би долазило до преклапања и сукоба надлежности између централног и локалног нивоа власти, правне норме имају задатак да добро дефинишу и раздвоје јавне послове између њих. Локална самоуправа је стечено и неотуђиво право грађана и држава им га не може ни одузети ни дати, већ само признати и гарантовати одговарајућим законима и Уставом.¹¹ Локална самоуправа представља најбољи институционални основ за обезбеђење задовољења многобројних потреба и интереса дате заједнице и грађана који живе у њој, па ово право проистиче из обичајних норми, потребе и сврсисходности постојања локалне самоуправе као такве. На основу ових ставова, стварају се два паралелна нивоа власти. Са

⁸ С. Кристић, „Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, Београд, 2006, стр. 24 – 25.

⁹ М. А. Симић, „Локална самоуправа у Србији“, у „Принципи модерног управљања локалном заједницом“, ЦЛДС, Београд, 2002, стр. 33.

¹⁰ Д. Хелд, „Демократија, држава – нација и глобални систем“, у М. Дамјановић, С. Ђорђевић, „Изазови модерној управи и управљању“, Тимит, Београд, 1995, стр. 146.

¹¹ Р. Маринковић, „Локална самоуправа – Старе и нове недоумице“, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 30 – 32.

својим слободно формираним и организованим органима, они би обављали своје функције и међу њима не би постојао принцип надређености. Држава би могла само да покреће поступке за оцену законитости рада локалних органа пред независним судовима - не би имала права да врши непосредан надзор над њиховим радом.¹²

Основе локалне самоуправе дате су *одозго*, тј. долазе из суштине бића и природе државе - на томе је заснована основна претпоставка другог теоријског правца. Овим ставом, препознајемо заступнике теорије суверенитета који сматрају да је носилац суверености држава, а не народ. Једино држава може бити носилац суверености на својој територији, јер она представља одраз опште народне воље по основу које је формирана. Држава допушта и одређује постојање локалне самоуправе кроз право и правни систем. Дата реалност локалне самоуправе, може се прихватити или не прихватити приликом креирања Устава. Дата реалност се може променити Уставом у израз управне децентрализације. Тако постаје непосредни извршилац управних функција у оквиру правног система који је створен од стране државе. Смисао постојања локалне самоуправе био би угушен тим актом. Основ локалне самоуправе је дат у оквиру државе и њеног правног система, и он проистиче као израз њене воље - ово представља суштину настанка овог правца. Дата права локалне самоуправе јој се могу додељивати, али и одузимати у зависности од воље државе.

У правном систему дати су темељни основи политичког и правног бића локалне самоуправе, и нормирани су Уставом и пратећим законима одређене државе. Основе, статус, величину, функције, облик, организацију, територију, као и облике својеврсне политичке институције, датој држави даје успостављени правни систем.¹³

¹² М. А. Симић, „Локална самоуправа у Србији“, у „Принципи модерног управљања локалном заједницом“, ЦЛДС, Београд, 2002, стр. 33.

¹³ С. Кристић, „Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, Београд, 2006, стр. 25 – 28.

2. ОСНОВНЕ ТЕОРИЈСКЕ ПОСТАВКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

2.1 Истицање процеса децентрализације власти

Постојање локалне самоуправе представља “кулминацију” процеса децентрализације власти у једној земљи. Овим видом децентрализације стварају се услови за остварење идеала идеје демократије, односно непосредне или посредне власти народа. Преко ње је могуће остваривати директне или партиципативне облике демократије, тј. активно учешће грађана у доношењу одлука.

Једна локална самоуправа обухвата подручје које одређује надлежности њихових органа, лица на која се надлежност односи и економски потенцијал који их одликује. Поседовање пуних својинских права како над (не)покретностима, тако и над другим облицима имовине, тј. слободно коришћење, плодоуживање и располагање њима, локалну самоуправу квалификује као равноправног учесника у економско – правном промету са другим правним и физичким лицима из земље и иностранства.¹⁴

2.2 Особености локалне самоуправе као привредне организације

Јединице локалне самоуправе поседује специфичан дуалитет:

- Оне представљају одраз уставноправног поретка државе којој припадају, али истовремено
- поседују и одређене одлике „државе у малом“.

Успостављање локалне самоуправе снажном децентрализацијом власти у земљи може, у одређеној мери, релативизовати одлике државе као привредне организације. Пошто је ауторитет локалних власти просторно ограничен, а у оквиру једне државе постоји сигурно више од једне јединице локалне самоуправе, намеће се питање паритета економских и других услова који у њима владају. Њихова различитост ствара могућност за поређење, тј. могућност да их грађани оцене, и пружа основе за доношење одређених одлука везаних за окужење у којем живе, што може водити и промени чланства између одређених јединица овог нивоа власти. Тржиште општина има страну тражње и страну понуде. Јединице локалне самоуправе, чији пакет јавних добара и услуга и његова

¹⁴ С. Кристић, „Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе“, Дата Статус, Београд, 2012, стр. 6 – 9.

цена највише одговара појединачним повластицама грађана, бирају сами грађани који су на страни тражње. Јединице локалне самоуправе које, уз одговарајућу цену, нуде одређени пакет јавних добара и услуга којим се задовољавају опште потребе и интереси локалне заједнице, су на страни понуде. Под тим условима, одлике локалне самоуправе се приближавају одликама привредних и приватних добровољних организација.¹⁵

2.3 Модели политика управљања локалном самоуправом

Основни модели су:

1. бирократски модел;
2. модел заснован на теорији дуалне државе;
3. модел заснован на теорији јавног избора;
4. менаџерски модел.

Бирократски модел је заснован на хијерархијском систему управљања у коме су јасно дефинисана места и улоге актера у доношењу одлука, при чему је бирократски апарат основни организатор и „испоручилац“ услуга грађанима и привредним субјектима на подручју надлежности локалне власти.

Модел заснован на теорији дуалне државе инсистира на раздвајању „инвестиционо – произвођачке“ и „потрошачке“ функције у вођењу јавних послова. Прва функција заснована је на стварању материјалних предуслова и само обезбеђење јавних добара и услуга. Њоме се мора управљати према економским принципима и критеријуму рентабилности улагања који се користи у приватном сектору. „Потрошачка“ функција има задатак да омогући задовољавање одређених социјалних потреба које се не могу реализовати путем тржишног модела. За разлику од прве функције, овде се не могу примењивати економски модели управљања, већ је веома битно поштовати политички процес и правила у доношењу одлука.

Суштина **модела заснованог на теорији јавног избора** огледа се у тези да јавно добро представља збир погледа, жеља, потреба и интереса појединаца. Демократски систем треба да представља механизам који ће им обезбеђивати могућност личног избора, а на општдруштвеном плану максимизацију индивидуалних користи. У тако постављеном моделу, јединице локалне самоуправе представљају део тржишта „пакета јавних добара и

¹⁵ С. Кристић, „Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе“, Дата Статус, Београд, 2012, стр. 19.

услуга“ на коме постоје јасно издиференцирани актери како на страни тражње, тако и на страни понуде.

Менаџерски прилаз политици управљања локалном самоуправом представља повезану комбинацију захтева теорије јавног избора, нове институционалне економије и савремених менаџерских принципа и техника битних пословном окружењу. Он тиме представља корак напред у реформи система управљања јавног сектора. Овај модел заснива се на тези да руководство локалне самоуправе треба да оптимизацијом употребе ресурса и флексибилном организационом структуром, обезбеди што ефикасније и ефективније пружање „пакета јавних добара и услуга“ становништву и привредним субјектима на својој територији.¹⁶

2.4 Основна обележја и циљеви предузетничког управљања локалном самоуправом

У реализацији предузетничког концепта управљања, јединице локалне самоуправе морају водити рачуна о усвајању и имплементацији политика и акционих планова који су везани за обезбеђење:

- извршења законом утврђеног делокруга;
- услова за одвијање процеса планирања и дефинисања стратешких циљева организације;
- адекватне организационе структуре које ће обезбедити њихово остварење;
- људског потенцијала који ће на ваљан начин обавити постављене задатке;
- квалитетног, интерно и екстерно оријентисаног комуникационог процеса са свим актерима и структурама унутар локалне заједнице и изван ње;
- климе за предузетништво и имплементације иновативних процеса;
- отворених коопоративних односа са пословним окружењем и тржишних модела у „производњи“ јавних услуга;
- системске контроле и мерења степена остварења циљева и постигнутих резултата рада организације.

¹⁶ С. Кристић, „Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе“, Дата Статус, Београд, 2012, стр. 21 – 25.

У овој матрици огледају се и основни циљеви предузетничког менаџмента локалне самоуправе. Имајући у виду груписање односа у окружењу, савремена јединица локалне самоуправе мора бити:

- динамично,
- интерактивно и
- економски одговорно вођена организација.

Ови ставови добијају посебан значај ако се има у виду да је неолиберализам осамдесетих година XX века узроковао да јавне послове и интересе не остварују само државни органи и организације, већ и сложена мрежа недржавних организација.¹⁷

2.5 Организациони модели управљања јединицама локалне самоуправе

У пракси постоји велики варијетет у моделовању организационе структуре локалне самоуправе. Модели који на најбољи начин могу осликати различите приступе у начину организовања и вршења локалне власти су:

- комисијски модел,
- модели засновани на дистрибуцији моћи на релацији „веће – градоначелник“ и
- модели са функцијом менаџера „у оси“ вршења јавне власти.

Комисијски модел представља посебан вид организовања и управљања јединицом локалне самоуправе, који је заснован на принципу постизања јединства законодавне и извршне власти. У њему је основни носилац локалне власти колективни орган – комисија, чији чланови морају добити мандат на општим изборима. Комисија има двоструку улогу: 1) она води локалну политику, формира одборе, поставља и разрешава локалне функционере и доноси прописе којима се регулише живот у заједници – у функцији је представничког тела грађана; 2) чланови комисије уједно су на челу различитих управа или општинских одељења који чине директне полуге извршне власти.

Модели засновани на дистрибуцији моћи и релацији „веће – градоначелник“ представљају традиционалан и доминантан вид организовања локалне самоуправе у Европи и САД. Они су засновани на одвајању функција законодавне и извршне власти, њиховом међусобном „дијалогу“, али и расподели управљачке снаге и

¹⁷ С. Кристић, „Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе“, Дата Статус, Београд, 2012, стр. 29 – 30.

контроле, при чему је веће у улози представничког тела грађана, а градоначелник врши функцију извршног органа, чија је дужност да самостално или на челу колегијалног тела оперативно руководи заједницом. Најважнији варијетети ових модела су:

1. „јак веће – слаб градоначелник“ и
2. „јак градоначелник – слабо веће“.

У варијанти „јак веће – слаб градоначелник“ превага је на локалној скупштини, која доноси одлуке којима се уређују сва питања важна за живот локалне заједнице. Модел „јак градоначелник – слабо веће“ помера центар моћи ка градоначелнику, чиме он постаје кључна фигура у вршењу власти.

Модел са функцијом менаџера „у оси“ вршења јавне власти – Најважнији и најпозантији од ових модела, практично базичан концепт овог приступа јесте модел „веће – менаџер“. Модел је заснован на принципу поделе власти, при чему веће, као орган законодавне власти, именује менаџера, чији је задатак да се бави управљачко – административним пословима, да припрема буџет, поставља руководећу структуру јединица локалне самоуправе, управља њиховим радом, да учествује у седницама већа, па чак и да га репрезентује.¹⁸

2.6 Стили руковођења јединицом локалне самоуправе

Зависно од тога да ли руководство показује интерес ка иновацијама и покретању нових, развојних пројеката, али и реалног квантума снаге за њихову реализацију у пракси, може се разликовати *преговарачки*, *„газда“*, *„крсташки“* и *предузетнички* стил управљања. Преговарачки стил руковођења није заснован ни на коришћењу полуга моћи ни на предузетничком принципу менаџмента. Управљачи се понашају статично, реактивно, односно пасивно реагују на импулсе из окружења. „Газда“ стил руковођења одликује се поседовањем снажних полуга извршне власти, али ограниченим потенцијалом за иновације. Дијаметрално супротан је „крсташки“ стил управљања. Ту се инсистира на перманентним променама и увођењу новина. Међутим, у овом типу менаџмента, руководиоци имају слабу извршну моћ. Предузетнички стил руковођења синергише оба посматрана елемента. Логично, он би требало да покаже најбоље резултате у пракси. У условима турбулентног окружења, преговарачки стил је потпуно неконкурентан, док „газда“ стилу недостају идеја и склоност ка променама, што је одлика „крсташког“ стила, код кога је неизвесна њихова реализација у пракси.

¹⁸ С. Кристић, „Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе“, Дата Статус, Београд, 2012, стр. 30 – 40.

На основу посматрања руководства у односу према остваривању циљева организације, одржавању добрих међуљудских односа у колективу и постизања ефикасности рада, могу се разликовати: *дезертерски, аутократски, мисионарски и компромисни* стил руковођења. „Дезертерски“ настројено руководство примењује парцијални или подељени стил управљања – слабо је оријентисано ка успостављању добрих међуљудских односа, али и ка реализацији управљачких циљева организације. „Аутократско“ руковођење одликује се посвећеним стилем менаџмента – снажно је оријентисано ка реализацији управљачких циљева организације, а слабо ка успостављању добрих међуљудских односа. „Мисионарски“ стил руковођења представља супротност „аутократском“. „Компромисни“ начин руковођења одликује свеобухватни или интегрални приступ којим се оптимизује оријентисаност менаџмента ка ефикасном остварењу циљева организације, али и ка стварању добрих односа у колективу.

За постизање добрих резултата у пракси, важно је да стил руковођења одговара карактеристикама и потребама јединице локалне самоуправе, јер оне често могу представљати ограничавајуће факторе успеха.¹⁹

3. БУЏЕТ

Буџет је незаобилазна финансијска институција савремене државе, а његове функције су:

- Усклађивање у алокацији средстава (алокативна функција), обезбеђењу усклађивања у расподели прихода и имовине,
- Омогућавање вантржишне прерасподеле националног дохотка у корист појединих друштвених група и слојева (редистрибутивна и социјална функција), и
- Обезбеђење економске стабилности у ситуацији када то нису у стању да обезбеде тржишни механизми (стабилизациона функција).

Посредством буџета директно се утиче на економске активности свих постојећих субјеката, па се због тога:

- економска рационалност,
- ефикасност и

¹⁹ С. Кристић, „Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе“, Дата Статус, Београд, 2012, стр. 64 – 67.

- правичност,

намећу као кључни принципи који морају регулисати извршење буџета.

Успостављањем односа доминације политике над економијом, ризикује се нарушавање, углавном прецизних економских законитости (злоупотребе политике над економијом). Опасност доминације по кршење економских законитости појављује се у фази дефинисања буџетских приоритета, што и краткорочно и дугорочно може нарушити начело буџетске равнотеже. Нарушавање буџетске равнотеже може бити исказано кроз креирање јавних расхода са непродуктивном јавном потрошњом, која не резултира основом за креирање нових јавних прихода.

Веза између буџета и политике огледа се кроз три аспекта:

1. Буџет је најважнији инструмент политика Владе;
2. Имплементација политичких циљева ограничена је доступношћу буџетских средстава;
3. Буџет захтева доношење политичке одлуке о најбитнијим приоритетима и одговарајуће усмеравање средстава у решавање истих.

Начела буџета су:

- Одржавање финансијске дисциплине – одржавање потрошње у оквиру ограничења;
- Промовисање стратешких приоритета – расподела и потрошња ресурса у подручјима која највише доприносе остварењу циљева Владе;
- „Вредност за новац“ – учинковито и делотворно коришћење ресурса за остварење стратешких приоритета.

У области јавних финансија евидентирамо:

- кашњење или неусвајање буџета;
- сталне ребалансе буџета узроковане лошим планирањем;
- недовољно аналитички подржано преузимање обавеза на терет државе / ЈЛС;
- нерационално трошење;
- неадекватна контрола и надзор трошења јавних средстава.

Буџет је средство које претвара Владине политике у програме и услуге за грађане, па су у складу са тим, планирање и анализа неопходан приступ његовом креирању. Због континуираног неподударања потреба и могућности, Владе морају

доносити одлуке о приоритетима потрошње. Имајући у виду да буџет као своје изворе користи средства пореских обвезника, неопходно је пратити начин и резултате његове потрошње (да ли се њихова средства троше у складу са поставком „вредност за уложени новац“?).

Буџет је средство економског управљања. Неумерена потрошња уз ограничене ресурсе води буџет у дефицит, што има негативне последице на управљање, како јавним финансијама, тако и општом привредном ситуацијом. Неумерена буџетска потрошња при стагнацији привредних токова, неминовно води ка порасту фискалног оптерећења, што даље води опадању стандарда и свих видова потрошње, па смањује и стопу раста привредне активности.

3.1 „Добар буџет“

Карактеристике доброг буџетског система су:

- **партиципативност** – широко учешће грађана у циљу препознавања основних потреба већине грађана (кроз јавне састанке, путем медија, кореспонденцијом, деловањем удружења и НВО, деловањем кроз политичке странке и сл.),
- **транспарентност** – расположивост информација, могућност утицаја на доношење одлука (грађани представљају врсту контроле и арбитра који омогућава социјални консензус о значајним питањима),
- **одговорност** – која се односи на одговорност за коришћење буџетских средстава као и доношење последица за погрешну употребу било ког дела средстава.

3.2 Програмско буџетирање

Програм јесте група активности које доприносе заједничком крајњем резултату. Због улоге руководиоца програма, препоручује се да програмска структура буде у одређеној мери усаглашена са организационом структуром. Али програмска структура не мора слепо пратити организациону структуру. Број програма треба да буде ограничен крајњим резултатима које корисник пружа. Два програма са истим крајњим резултатом представљају један програм.

Програмски буџет, према стеченим искуствима, ствара:

- учинковиту и рационалну локалну самоуправу,
- транспарентне и разумљиве циљеве и документе,
- оптимално коришћење пореских прихода и
- развојну оријентацију локалне самоуправе.

Програмско буџетирање (буџетирање према резултатима) је додељивање буџетских средстава у складу са учинком или резултатима институција. Од буџетских корисника се тражи да подносе информације о својим програмима, активностима и циљевима, и у складу са тим се доносе одлуке о додељивању средстава. Циљ оваког начина израде буџета је побољшање учинковитости буџетске потрошње.

Формат програмског буџетирања има за циљ приказ буџетских информација на начин који јасно повезује буџетска средства са приоритетним политикама и резултатима које Влада жели да постигне. Финансијска средства се додељују за јасно утврђене циљеве са очекиваним резултатима који се желе постићи тим средствима. Сви буџетски захтеви су приказани кроз програме и резултате. Укупан ниво средстава додељен програмима би требао бити једнак укупном броју средстава додељених датом буџетском кориснику.

Груписање сличних активности унутар буџетског корисника које имају заједнички стратешки или оперативни циљ, подразумева се под појмом „програм“. Одлуке о расподели буџетских средстава програмско буџетирање, уз улазне елементе (материјални трошкови, плате итд), доноси на бази циљева политика и жељених резултата.

За програм који ће бити укључен у програмски буџет, треба бити дефинисано следеће:

- име,
- сврха,
- циљ,
- садржај,
- организациона структура,
- законски оквир,
- извори и ресурси (људски, финансијски, материјални),
- одговорне особе,

- систем и методе праћења,
- временски оквир (по могућности).

Програмски буџет и увођење процеса програмског буџета помаже у остваривању три основна циља функција ЈЛС:

1. задовољавање стварних и приоритетних потреба грађана ЈЛС,
2. расположивим средствима задовољити оптимални ниво услуга,
3. транспарентно управљање јавним средствима.

Предности које доноси програмски приступ у изради буџета обухватају:

- повећање транспарентности буџета (програмски буџет представља буџетска улагања у јасном облику који заједници олакшава разумевање сврхе и природе услуге која се пружа),
- концентрише пажњу на циљеве, потребе и могућности заједнице; доводи у везу буџетска улагања с циљевима заједнице и финансијским могућностима,
- максимално повећање броја програма који су извршени коришћењем ограничених средстава,
- служи ширем интересу заједнице (информише грађане и пословну заједницу о програмима и активностима које утичу на њихове животе и предузећа),
- управа постаје координиранија и учинковитија (учинковитија употреба ограничених ресурса и мање преклапање међу пројектима),
- одржавање чврстог и стабилног финансијског програма (могућност да се унапред одаберу најекономичнији начини израде и финансирања сваког пројекта).

Недостаци коришћења програмског буџета могу да буду:

- сложеност процедура у односу на остале врсте буџета,
- оријентација према анализи и изради документације,
- могући конфликти између програма и заинтересованих страна.

Карактеристике програмског буџета су следеће:

1. **Тачност** – преглед услуга, расхода, прихода итд. у програму представљен је по функционалним целинама,

2. **Јасноћа** – подразумева садржај, елементе и обилк програма; опис програма припрема се на једноставан и разумљив начин за просечно образоване грађане,
3. **Рационалност** – програмска средства распоређена су на начин којим се уз расположива средства постижу оптимални резултати,
4. **Транспарентност** – карактеристика процеса и облика програмског буџета који грађанима повећава приступ информацијама и могућност утицаја на буџетски процес,
5. **Одговорност** – након дефинисања и усвајања елемената програма одређује се и лична одговорност извршилаца програма; истовремено се одређује и одговорност локалне самоуправе према свим грађанима,
6. **Контрола** – обухвата разрађене механизме праћења програмских активности и резултата у поређењу са програмским циљевима,
7. **Прилагодљивост** – програм се с временом прилагођава унутрашњим и вањским условима,
8. **Континуитет** – програмски приступ се не завршава с крајем године, већ ће програм наставити да функционише у следећем периоду с циљем повећања квалитета услуге,
9. **Оријентисаност према резултатима** – првенствено оријентисаност према резултатима.

Мере учинка које се користе у оквиру програмског буџетирања су:

- мере излазног резултата (количина),
- мере крајњег резултата (резултати или утицај програма или услуга) и
- мере ефикасности (трошак по јединици излазног резултата).

Мере учинака морају бити:

- **адекватне** – мерити оно што се жели постићи;
- **мерљиве** – остварење и циљеви се морају исказати квантитативно;
- **реалне** – подаци о остварењу требају бити лако доступни, објективно прикупљени и да се могу верификовати.

Ове мере руководиоцима програма могу да помогну да утврде шта се програмом постиже, да олакшају процес доношења одлука, као и да повећају транспарентност и одговорност за такве одлуке и програме.

Мерење резултата се дефинише за сваки програм посебно, приказујући какав је и колики допринос резултата оперативног циља програма, а треба да допринесе остварењу укупног стратешког циља институције.²⁰

3.3 Прелазак на програмско буџетирање

Постојећи систем припреме буџета допринео је хроничним разликама у буџетима, неадекватном систему коришћења средстава и тешкоћама у спровођењу приоритета политике. Такође је допринео повећању фискалних ризика који су довели до виших каматних стопа, неликвидности и других негативних последица по предузеће. Без бољег буџетирања, влада не може да функционише ефикасно и не може да обезбеди средства неопходна за спровођење квалитетнијих политика и дугорочну стабилност Србије.

За побољшање ефикасности и делотворности јавне потрошње, кључан је прелазак на програмско буџетирање. Израда буџета овим методом, омогућава влади да планира јавне финансије на дуге рокове и у складу са приоритетима. Такође, омогућава прецизнију процену коришћења јавних средстава и унапредиће одговорност међу буџетским корисницима. Он је неопходан за постизање деликатне равнотеже између фискалне консолидације и привредног раста.

Напредак у преласку на ову врсту буџетирања спор је и неконзистентан, а рок за његово увођење (Закон о буџетском систему) је 2015. година. Овај рок се може постићи, али ограничени капацитети и средства Сектора буџета у оквиру Министарства (и других буџетских корисника) ометају напредак и завређују да се на њих обрати посебна пажња током спровођења реформи.

USAID BER је пружио подршку Министарству у следећим областима:

- израда смерница о делотворном коришћењу индикатора учинка у буџетирању и планирању у јавном сектору;
- ангажовање стручњака за јавне финансије из региона (Хрватска и Словенија) који су одржали семинаре о програмском буџетирању;
- обука о програмском буџетирању посредством Службе за управљање кадровима;

²⁰ www.scribd.com

- израда Грађанског водича кроз буџет који ће бити довршен на време.

Уз ову непосредну подршку, USAID BEP је пружио помоћ и у другим областима и тиме посредно помогао унапређење буџетског поступка. Међу овим облицима помоћи је и подршка Генералном секретаријату за мерење учинка и Фискалном савету за ревизију буџета и израду препорука за фискалну консолидацију.

Приоритети

На основу консултација, истраживања и анализа које су рађене, следеће радње су приоритети за Министарство и друге учеснике у поступку повезане са њим:

- покретање пуне примене буџетских реформи изградом акционог плана на нивоу читаве владе и формирањем међуресурске радне групе, према потреби, за координацију реформи;
- повећање људских ресурса у Сектору буџета и унапређење знања његових запослених ради ефикасне обуке других корисника буџета;
- израда јединственог оквира за нови буџетски приступ, укључујући и табелу рачуна усклађену са програмима, као и смернице за спровођење у ресорним министарствима;
- осигурање пуне посвећености Владе за реформе;
- постепено увођење новог оквира у ресорна министарства;
- ажурирање софтвера за израду буџета;
- почетак пребацивања корисника буџета на нови приступ његове израде.

Подршка коју USAID BEP непосредно пружа Сектору буџета

USAID BEP планира да Влади пружи помоћ у следећим областима:

- израда и примена плана и динамике спровођења;
- израда новог оквира за буџетирање;
- израда инструктивних смерница и техничких белешки;
- ревизија одређених стратешких планова ресорних министарстава и израда индикатора учинка усклађених са програмима;
- обука и едукација;

- помоћ у изради спецификација и управљање софтвером за израду буџета;
- међународна поређења и стратешка саветодавна улога.

Други посредни видови помоћи који користе Министарству

Иако је ова подршка у највећој мери усмерена на Сектор буџета, USAID BER спроводи и друге планиране активности које могу да користе Сектору. Међу њима су:

- ВЕР планира да сарађује са Народном скупштином, а нарочито са Одбором за финансије и стручним службама парламента, како би повећао степен знања о буџетским питањима и омогућио посланицима да делотворније учествују у дискусији о буџету;
- ВЕР ће наставити да пружа подршку Сектору за макроекономске и фискалне анализе и пројекције ради израде поузданијих макроекономских и фискалних пројекција и побољшање квалитета претпоставки на којима се заснива средњорочни буџетски оквир;
- ВЕР ће пружити подршку Одељењу за контролу државне помоћи у погледу управљања државном помоћи тако што ће довршити усклађивање прописа и рационализацију државне помоћи према њеној делотворности.²¹

3.4 Документ оквирног буџета – ДОБ

Документ оквирног буџета (прелиминарни нацрт буџета) обухвата најмање фискалну годину и две наредне фискалне године. На њему се заснива израда и управљање буџетом. Осим информација о средњорочним плановима корисника које су преузете из Табела прегледа приоритета буџетских корисника, ДОБ садржи преносиве трогодишње процене максимума потрошње и прихода. Такође, у ДОБ – у су наведени приоритети расходованих политика на којима су заснована ограничења потрошње за све кориснике. Поред тога, ДОБ садржи консолидоване податке за све јединице унутар једног нивоа власти. Трогодишње планирање буџета обавезно је за све кориснике буџетских средстава и ванбуџетских фондова.

Министарство финансија даје смернице фискалне и економске политике за трогодишњи период, које садрже:

- претпоставке друштвеног и привредног развоја,

²¹ „Прелазак на програмско буџетирање“, Пројекат за боље услове пословања, USAID Business Enabling Project, Београд

- основне индикаторе фискалне и економске политике државе,
- процену прихода и расхода свих нивоа буџета државе,
- оквирни предлог обима финансијског плана по буџетским корисницима,
- укупан преглед преузетих обавеза за буџет државе које се морају подмирити у следећим годинама и политику плана развојно – инвестиционих програма.

Акт о начину и елементима израде предлога финансијског плана буџетским корисницима, на основу смерница, упућује министар финансија. **Предлог финансијског плана**, који израђују буџетски корисници, мора садржати:

- приходе и примитке исказане по врстама,
- расходе и издатке предвиђене за трогодишњи период, који су разврстани по прописаним буџетским класификацијама у рачунском плану буџета,
- структуру запослених и планирани број радних места, за које се, у складу са смерницама, законима и подзаконским актима, траже буџетска средства,
- образложење предвиђених потреба и финансијског плана како би министарство финансија могло извршити анализу и преглед свих предлога буџетских корисника,
- план развојних програма по годинама сваког буџетског корисника, а који су утврђени Документом о средњерочном плану развоја, посебним законима или другим прописима,
- план набавке сталне имовине који обухвата сталну имовину потребну за рад буџетског корисника,
- законске прописе који омогућавају његово спровођење.

Информације о програмима буџетских корисника, које корисници достављају Министарству финансија у оквиру Табела прегледа приоритета буџетских корисника у мају, а које се ревидирају након што Скупштина усвоји ограничење (максимум) потрошње за буџетског корисника, садрже:

- стратешки циљ буџетског корисника и највише одговорно лице за буџетског корисника,
- назив програма и надлежни руководиоца,

- опис програма (стратешки и програмски циљеви) и активности које се односе на програм,
- правно упориште,
- средства потребна за спровођење програма,
- број радника потребан за спровођење програма,
- процену резултата, у смислу излазних елемената (оутпута), крајњих резултата (ефеката) и мере ефикасности.

Буџетски захтеви

Након што корисници доставе своје Табеле прегледа приоритета, Министарство финансија прослеђује друге Буџетске инструкције корисницима, које се односе на захтеве за рокове за подношење захтева за доделу средстава и ограничења у погледу потрошње, и за доделу средстава из буџета. Инструкције садрже индикативну горњу границу расхода и основни садржај ДОБ - а за наредну фискалну годину за сваког буџетског корисника, изведену из ДОБ – а. Влада уредбом регулише који приходи су властити приходи и рокове и начин расподеле. Одговарајуће анализе или образложења, буџетски корисници подносе уз процене прихода и захтеве за одобрење расхода.

Нацрт буџета

Захтеве за буџетским средствима, размотриће министарство финансија, предложити потребне промене буџетским корисницима и израдити нацрт буџета, и доставити Влади до 01. октобра текуће године. Нацрт буџета мора да садржи:

- детаљан приказ свих издатака и јавних прихода буџета,
- изворе за финансирање буџетског дефицита, односно предлог употребе буџетског суфицита,
- у складу са методологијом коју прописује министар финансија, функционалну класификацију издатака буџетских корисника,
- приходе и издатке сваког буџетског корисника у складу са приходима и издацима (по категоријама, подкатегоријама и ставкама) класификације рачунског плана.

Нацртом буџета утврђује се и висина текуће резерве која не сме да пређе 3% буџетских прихода без примитака. Уз нацрт буџета се прилаже образложење које садржи:

- макроекономске показатеље и анализу њихових ефеката из ДОБ - а,

- извештај о извршењу буџета у првом полугодишту текуће фискалне године и податке о свим приходима и расходима претходне фискалне године за сваког буџетског корисника,
- податке о дугорочним и текућим обавезама на основу спољног дуга државе, укључујући отплату главнице, плаћање осталих обавеза и камата на основу сервисирања дуга,
- податке о обавезама на основу унутрашњег дуга државе, укључујући преосталу отплату главнице и плаћање камата,
- капиталне издатке,
- гаранције.

Јавна расправа о нацрту буџета

Влада упућује нацрт буџета у јавну расправу коју организује Министарство финансија. Буџетски корисници, грађани и невладине организације у оквиру јавне расправе дају коментаре, сугестије и предлоге за измену нацрта буџета. Резултате јавних расправа Министарство финансија уважава или не, али свакако сумира и прилаже уз образложење са предлогом буџета.

Предлог буџета

Пошто Влада размотри, премијер подноси предлог буџета за следећу фискалну годину Парламенту на усвајање до 01. новембра текуће године. Приликом усвајања предлога буџета расправља се само о том документу и о амандманима (комисије, посланици, клубови). Предлози овлашћених предлагача о повећању буџетских издатака обавезно морају имати и мере за повећање прихода, односно смањење предвиђених расхода за исти износ. У досадашњој пракси власти су врло често усвајале законе и потписивале уговоре који су стварали нове буџетске обавезе, а да претходно нису била осигурана буџетска средства.

Буџет

Након усвајања у Парламенту (са прихваћеним амандманима), најкасније до 31.12. текуће године, буџет се објављује у службеном листу, након чега се и примењује. Примена буџета се спроводи строго у складу са Законом о извршењу буџета и Законом о трезорском пословању.

Привремено финансирање

Финансирање се обавља привремено, а најдуже за период 01.01. – 31.03. (I квартал), уколико Парламент не усвоји буџет пре почетка фискалне године. Парламент доноси одлуку о привременом финансирању. Средства са којима се располаже по одлуци не смеју прећи $\frac{1}{4}$ буџета из протекле године. Настављање вишегодишњих пројеката, набавка роба и услуга, односно настављање исплате средстава за ове сврхе, допушта се у складу са условима привременог финансирања, с тим да је овлашћење за будуће обавезе или вишегодишње финансирање одобрено у претходним буџетима. Буџет мора да се усвоји најкасније 31. марта текуће године. Све док се буџет не усвоји, неће се реализовати расходи у било коју сврху осим отплате зајмова, уколико се буџет не усвоји до 31. марта.

Буџетско рачуноводство

Буџетско рачуноводство, заснива се на рачуноводственим начелима: тачности, поутданости, истинитости, свеобухватности, појединачном исказивању пословних догађаја, правовремености, као и на Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор.

Информисање јавности

Од дана доношења буџета, законска обавеза је да се у року од 10 дана објави у службеним гласницима ДОБ – а, буџета, Закону о извршавању буџета, као и саме измене и допуне буџета, затим сваког коришћења текуће резерве, као и одлука о дугу, јемствима и зајмовима. У складу са Законом, у року од 10 дана од дана подношења, у службеним гласницима објављују се тромесечни, полугодишњи и годишњи извештаји о извршењу буџета. Закон предвиђа и да се на службеној страници Министарства финансија објављују сви наведени документи, као и месечни извештај о извршењу буџета.²²

3.5 Грађанско учешће у буџетирању

Услови недефинисаног законодавног оквира учешћа грађана, организација и интересних група у доношењу одлука на нивоу државе, пре свега буџетирању, ограничили су могућности, али не и у потпуности спречили непосредно деловање.

Новац грађана (буџетска средства) би требало да служе јавном интересу, међутим, кроз пример Закона о буџетирању можемо добити реалну слику односа власти према иницијативама и предлозима цивилног друштва. Осим за буџетске кориснике и представнике законодавне и извршне власти, ни у једном члану тог закона није предвиђена

²² С. Смиљанић, М. Булић, В. Милас, „Буџет – мала школа буџета“, Центри цивилних иницијатива (ЦЦИ), Бихаћ, 2007, стр. 10 – 13.

могућност учешћа грађана у креирању буџета. Транспарентан (отворен) процес планирања буџета пружа грађанима могућност да истакну и заштите сопствене интересе и да имају више утицаја и контроле над одлукама које се доносе, јер укљученост грађана у законодавну процедуру дефинише улогу „грађанина“ и „власти“ (плуралистичка/грађанска перспектива). Потребно је максимално искористити постојеће могућности учешћа грађана у буџетирању да би дошли до што транспарентнијег процеса и праведније расподеле буџетских средстава. Један од ретких модела учешћа грађана у доношењу одлука који налазимо у нашим правним актима, али и у примени, јесу јавне расправе. Поред јавних расправа постоји још неколико модела у примени: иницирање амандмана, грађанске иницијативе (појединци, интересне групе, облици локалне самоуправе), подношење предлога, упућивање захтева, лобирања итд.

Упућивање захтева

У периоду припреме ДОБ – а је могуће упућивање захтева за финансирање и суфинансирање надлежним министарствима и Влади од стране интересних група, организација и грађана. Такође, и у периоду припреме нацрта буџета, када сви буџетски корисници достављају захтеве, могуће је доставити захтев за финансирање и суфинансирање Министарству финансија од стране интересних група, организација и грађана. Захтеви морају бити детаљно образложени са конкретним примедбама и предлозима, као и утврђеним приоритетним потребама.

Јавна расправа

Јавна расправа је један од значајних институционалних облика учешћа грађана у друштвеном животу. Она сваком појединцу пружа могућност да разматра свако друштвено питање и да га критички преиспитује у циљу проналажења адекватних решења. Док се зборови грађана организују за ужи круг грађана који живе на ужем локалитету, о јавној расправи може бити говора само онда када је у њој ангажована најшира јавност, широк круг грађана. Јавне расправе о буџету организују и одржавају министарства финансија, и кроз њих се долази до података, мишљења струке и алтернативних ставова у вези са предложеним. Министарства финансија кроз јавну расправу имају обавезу да образложе постојећу регулативу, ДОБ и предложени буџет. У пракси редовно обим и ширина јавне расправе зависи од расположивог времена након усвојеног нацрта, односно законског рока доношења буџета. Након усвајања нацрта буџета, Влада упућује нацрт у јавну расправу коју организује министарство финансија, а у њој учествују буџетски корисници и сви заинтересовани, што је могућност за представљање захтева интересних група, организација и грађана.

Иницирање амандмана

У облику амандмана, подноси се предлог за измену и допуну предлога буџета и Закона, а право предлагања амандмана има сваки посланик у Скупштини, сваки клуб народа, сваки клуб посланика, радна тела Скупштине и Влада. Прослеђивањем захтева према министрима, посланицима, клубовима и радним телима Скупштине, уколико су квалитетно образложене потребе, постоји могућност њиховог амандманског деловања.

Грађанска иницијатива

О грађанској иницијативи говоримо када грађани сами покрећу расправу о одређеном питању, које захтева хитно решавање, тражећи од законодавног тела да расправља о том питању и да донесе одлуку у што краћем року. Покретање грађанских иницијатива није временски дефинисано, као у претходним моделима, па се могу покренути током целе године.²³

4. БУЏЕТСКИ ПРИНЦИПИ (НАЧЕЛА)

Буџетски принципи или буџетска начела су основна правила којих се треба придржавати приликом израде, доношења и извршења буџета. Она су настала као резултат борбе и сталног настојања парламента да ограничи право владара, како приликом увођења обавезе плаћања разних дажбина, тако и приликом утврђивања намене њиховог трошења. Буџетски принципи могу се поделити на:

- формално – статичне и
- динамичко – материјалне.

Први се односе на садржај и облик буџета, а други на састављање и извршење буџета.

Формално – статички буџетски принципи су:

- принцип буџетског јединства,
- принцип буџетске потпуности и
- принцип прегледности (јасноће).

²³ С. Смиљанић, М. Булић, В. Милас, „Буџет – мала школа буџета“, Центри цивилних иницијатива (ЦЦИ), Бихаћ, 2007, стр. 17 – 18.

Принцип буџетског јединства

Примена овог принципа захтева да сви јавни приходи и расходи у буџету буду приказани у једном буџету. На тај начин добија се целовит увид представничког тела (парламента) у стање државних финансија, чиме се обезбеђује утицај парламента на финансијску привреду земље. Принцип буџетског јединства омогућује да се лакше и успешно превазиђе често велика разлика између потреба за јавним расходима и економских могућности земље да се ти расходи могу покрити. О принципу буџетског јединства говори се не само када су у питању буџети ужих политичко – територијалних јединица укључени у буџет шире политичко - територијалне јединице у јединствени општедржавни буџет, већ и онда када се јавни приходи и расходи поједине политичко – територијалне јединице обухваћени само у њеном посебном, властитом буџету који није део буџета шире политичко – територијалне јединице.

Током времена практични разлози и повећана могућност да се остваре неки од циљева буџетске политике, довели су до промена, односно до истицања захтева за постојањем више буџета (буџетски плурализам), као и за финансирањем неких јавних потреба не само путем буџета, него и применом других финансијских инструмената (финансијских програма, јавних фондова и сл.) појава буџетског плурализма или система специјалних буџета у савременим јавним финансијама објашњава са повећаном економском активношћу државе и специфичном улогом буџета у остваривању циљева економске политике земље. Као специјални буџети појавили су се у пракси бројни буџети, анексни и аутономни буџети. Савремена теорија појаву двојних буџета објашњава потребом постојања редовног и капиталног буџета. Редовни буџет садржи редовне приходе (од редовних дажбина и од јавне привреде) и расходе за текућу делатност државних органа. Међутим, капитални или инвестициони буџет садржи приходе од зајмова и остале ванредне приходе, а његови расходи обично иду на инвестиције. Анексни буџети иду уз буџет као њихов прилог и служе за подмирење оних потреба које нису истовремено и потребе државних органа. Најчешће се доносе за државна предузећа која врше одрђену јавну службу, као што су: железница, поште, радио, телевизија и сл. Постоје и државна предузећа монополистичког карактера, као што су фабрике дувана, шећера, соли и сл. Аутономни буџети су слични анексним буџетима, а разлика између њих је у томе што анексни буџет одобрава представничко тело, док аутономни буџет доносе органи управљања корисника средстава, који је овлашћен на састављање таквог буџета.

Принцип буџетске потпуности

Принцип буџетске потпуности подразумева да се у буџету исказују сви приходи и расходи државе, који могу бити приказани у пуном износу (брuto буџет), или у нето износу, када се претходно пребију буџетски приходи од расхода, тако да се у буџету приказује вишак прихода над расходима (нето буџет). Примена нето буџета не омогућује

представничком телу да има потпун увид у финансијску делатност државе, док примена бруто буџета обезбеђује контролу парламента при располагању јавним приходима и њиховом рационалном трошењу.

У теорији и пракси дата је предност бруто над нето буџетом, тако да данас преовладава у пракси начело бруто буџета. Међутим, и поред примене бруто буџета у неким се буџетским системима сусрећемо с појавом да су приходи и расходи појединих корисника, односно појединих делатности дати у буџету у нето износима.

Принцип буџетске прегледности

Принцип буџетске прегледности или принцип јасноће буџета обезбеђује се тако да се приходи и расходи у буџету групишу на јединствен начин, и то приходи према изворима, а расходи према њиховој намени. Приликом груписања буџетских прихода и расхода примењују се утврђени класификациони бројеви који су јединствени за све буџете, како ужих, тако и ширих политичко – територијалних јединица. Подела јавних прихода у буџету може бити према томе од кога се ти приходи убирају (опорезивањем, убирањем доприноса, такса), применом ког пореског облика се убирају (порез на имовину, порез на промет, порез на промет некретнина и сл.) итд.

Подела јавних расхода у буџету може бити учињена према корисницима (ресорни принцип), а унутар тога за поједине намене (реални принцип), и према врстама расхода (функционални принцип). Принцип прегледности буџета олакшава представничком телу (парламенту), као и најширој јавности, потпун увид у стање државних финансија, као и оцену остварења буџетске политике земље.

Динамичко – материјални буџетски принципи су:

- принцип буџетске реалности (тачности),
- принцип буџетске равнотеже,
- принцип буџетске јавности,
- принцип претходног одобрења буџета,
- принцип периодичности буџета.

Принцип буџетске реалности (тачности)

Принцип буџетске реалности значи захтев да приходи и расходи буџета буду што је могуће тачније утврђени, односно реалније, како не би дошло до, с једне стране већих одступања између буџета као плана јавних прихода и расхода, и остварења тог плана, с друге стране. Постоји мноои разлога који могу довести и који често доводе до одступања између планиране висине прихода које треба прикупити током године, и висине

јавних расхода који ће се подмирити из буџета, на једној страни, као и стварно прикупљених буџетских прихода и извршених расхода из буџета на другој страни. Да би се то спречило и свело на најмању меру, потребно је добро познавање свих релевантних фактора који утичу на висину буџетских прихода и расхода. Очигледно је да се буџетски приходи и расходи утврђују на основу неког претпостављеног могућег развоја за време за које се доноси буџет, односно то је план прихода и расхода за наредни период од најчешће годину дана, онда су разумљиве тешкоће које постоје да би се тачно утврдили сви они елементи који ће утицати на кретање прихода и расхода у наредном периоду.

Да би се доследно придржавали начела буџетске тачности неопходна је стриктна примена одговарајућих прописа, постојање способних и искусних финансијских стручњака, остварење предвиђених кретања у привреди, коректни односи између законодавне и извршне власти, примена одређених метода планирања буџетских прихода и расхода итд. У том смислу постоје одређене методе које нам помажу да што боље и доследније применимо принцип реалности, односно тачности, као што су: аутоматски метод, метод претходне године и метод директне процене буџетских прихода и расхода.

Принцип буџетске равнотеже

Примена принципа равнотеже значи захтев да приходи и расходи у буџету морају бити у равнотежи. То значи да је тај принцип нарушен ако су буџетски расходи већи од буџетских прихода (тзв. буџетски дефицит), односно ако су буџетски приходи већи од буџетских расхода (тзв. буџетски суфицит). Уколико се у току извршења буџета појави мањак или вишак у буџету, онда се предузимају мере за успостављање нарушене буџетске равнотеже. Нарушена равнотежа може се успоставити повећањем буџетских прихода или смањењем буџетских расхода зависно од стања неравнотеже у буџету.

Буџетску равнотежу могуће је остварити на више начина: може бити постигнута формална равнотежа, што значи равнотежа буџетских прихода и расхода, независно од тога како је она остварена, а може бити постигнута и материјална равнотежа, што значи да је равнотежа буџетских прихода и расхода постигнута тако да су се буџетски расходи покривали из редовних јавних прихода. Уколико редовни приходи нису били довољни да покрију буџетске расходе, па су се недостајућа средства морала прикупљати увођењем ванредних пореза, задуживањем државе путем јавних зајмова, средствима примарне емисије новца и сл., онда говоримо о дефицитарном буџетском финансирању.

Класична финансијска теорија била је против буџетског дефицита и против буџетског суфицита, јер је принцип буџетске равнотеже сматрала „златним првилом“ јавних финансија. Посебно је било против буџетског дефицита, јер је сматрала да он доводи до задуживања државе, а то даље изазива инфлаторне тенденције у привреди са свим негативним последицама које из тога произилазе. Насупрот оваквом схватању, савремена финансијска теорија учинила је велики заокрет, јер је уместо начела равнотеже

истицала став о буџетском дефициту, као инструменту за оживљавање привреде за време економске кризе. Тако је начело буџетске равнотеже замењено принципом економске равнотеже, на основу кога су настале две теорије: теорија цикличних буџета и теорија аутоматске стабилизације.

Према теорији цикличних буџета, буџет може бити дефицитаран и предвиђати веће расходе од прихода, ако се тај вишак расхода употреби за повећање броја запослених, за изградњу крупних објеката инфраструктуре, као и за друге интервенције државе у области привреде. Овим се повећава куповна снага становништва, повећава се потрошња која изазива пораст производње, што је крајњи циљ економске политике. Повећана производња и потрошња омогућују држави да прикупи већа финансијска средства путем опорезивања, односно да формира „егализациони фонд“, који ће служити за покриће дефицита у време економске депресије. Тако се постиже остварење буџетске равнотеже на дужи временски рок, па се такав буџет назива „цикличним буџетом“.

Теорија аутоматске стабилизације представља једну варијанту теорије и метода цикличних буџета, чији је основ буџетска равнотежа, али је њена посебност у начину на који се остварује та равнотежа. За остваривање буџетске равнотеже користи се еластичност неких врста извора јавних прихода. Она се користи за усклађивање обима буџетских средстава и буџетских расхода. Пошто су буџетски расходи у сталном и цикличном порасту, извори прихода морају бити организовани да прате динамику кретања расхода. То се постиже нарочито неким врстама јавних прихода, као што су порез на промет који се сматра најиздашнијим и најеластичнијим извором јавних прихода. Затим, то се постиже и прилагођавањем прогресивне пореске стопе пореза на доходак.

Принцип буџетске јавности

Поштовање принципа буџетске јавности омогућује пореским обвезницима и свим органима да се упознају са величином буџетских прихода и сврхом њиховог трошења, односно да могу имати потпун увид у финансијску делатност државе. Примена овог принципа омогућује и контролу свих који учествују у процесу доношења и извршења буџета: парламента, владе, управних органа, органа буџетске контроле и осталих субјеката.

У свим савременим државама принцип буџетске јавности је логичан и разумљив, ако се има у виду садашњи степен развоја парламентаризма и демократије. Међутим, у прошлости, подаци о државним приходима и расходима сматрани су државном тајном, а у интересу безбедности земље. Тако је државни буџет први пут био доступан јавности тек крајем 18. века, када је министар финансија Луја XVI први објавио буџет (1781. године).

Смисао увођења овог принципа је да се порески обвезници упознају са сврхом трошења новчаних средстава који су они издвојили на име пореза за финансирање

државних расхода, што треба повољно да утиче на смањење отпора плаћања пореза и на висину пореске евазије. Средства издвојена за одређене државне потребе која не подлежу принципу јавности, због неких „виших“ државних интереса, најчешће се налазе у посебним фондовима, који се називају тајни или црни фондови.

Принцип претходног одобрења буџета

Први предуслов за трошење буџетских средстава је усвајање буџета од стране представничког тела (парламента, скупштине), односно, када буџет донесе, изгласа ово тело. Тиме се омогућује и обезбеђује право представничког тела да одлучује о врсти и висини државних расхода, затим, о врсти и висини државних прихода за одређени временски период, обично за годину дана. Овим парламент добија одлучујућу улогу у утврђивању финансијске политике државе у наредном периоду.

Применом овог принципа треба да се онемогући, односно да се сведе на најмању могућу меру појава самовоље у располагању и употреби буџетског прихода од стране извршних органа власти. То је и разлог што је принцип претходног одобрења буџета један од најважнијих буџетских принципа и да је у многим државама уграђен у њихов устав. Одступање од овог принципа угрожава остварење функције буџета, смањује одговорност парламента у утврђивању финансијске политике државе и отежава његову контролну функцију.

Принцип периодичности буџета

Државни буџет се доноси за одређени временски период, обично за годину дана. То значи да се буџет доноси за сваку наредну годину, тако да примена принципа периодичности захтева да парламент буде у редовним интервалима сазван на заседање, да му се омогући да редовно разматра финансијску ситуацију у земљи, да утврди задатке за наредни буџетски период, да расправља о спровођењу утврђене политике у протеклом буџетском периоду.

Буџет се, по правилу, доноси за једну годину, јер је овај период погодан зато што се путем буџета врши прерасподела националног дохотка који је остварен у тој години. Поред тога, период од годину дана омогућује лакше утврђивање потреба које треба подмирити, као и потребна средства, него за време од две или више година. Најчешће се буџетска година подудара са календарском годином, мада има и случајева (САД, В. Британија и др.) где се буџетска година не подудара са календарском годином, јер почиње 01. априла или 01. јула, па траје до 31. марта, односно до 30. јуна. За овакво решење често се наводи као разлог да се резултати пословања у привреди сазнају после завршних рачуна, тако да се током фебруара и марта ови резултати могу анализирати и на

нивоу целе националне привреде, што треба да омогући планирања буџетских прихода и расхода, боље сагледавање економских кретања у наредном периоду.²⁴

5. ВРСТЕ БУЏЕТА

Према посебним обележјима буџет можемо поделити имајући у виду два критеријума: време доношења и хомогеност буџета. Тако имамо поделу буџета **према времену доношења и према хомогености буџета**.

Према времену доношења буџет може бити **редован и накнадан**. Редован буџет је онај који је донет пре почетка године за коју се доноси, а накнадни је онај буџет који је донет у току буџетске године. Накнадним буџетом утврђују се средства за финансирање оних потреба државе које уопште нису биле предвиђене у текућем годишњем буџету или су предвиђене, али у недовољним износима. Када се посматра однос између редовног и накнадног буџета према њиховој економској и буџетској техничкој структури и садржини, онда се редовни буџет појављује као основни, а накнадни као комплементарни или допунски. То је разумљиво ако имамо у виду да су редовном буџету утврђена и распоређена сва средства на потребе за које се претпоставља да постоје. Међутим, буџетско планирање као свако друго планирање, испољава се у процењивању врсте и обима потреба које се финансирају из буџета, па уколико је основни буџет постао недовољан, онда се он мора допунити једним новим накнадним буџетом. Такав буџет је по времену доношења накнадан, а по структури допунског карактера у односу на основни буџет.

Могуће је у пракси вршити измене и допуне у редовном буџету, без доношења накнадног буџета. Ове измене познате су као исправљање буџета. Исправљени буџет је редован, а не накнадан буџет, јер се исправке врше у редовном годишњем буџету (буџетски ребаланс). Исправљени буџет доноси се само у случају ако се у већој мери поремете пропорције утврђене у редовном буџету, тако да се не може успоставити равнотежа буџета другим мерама за уравнотежење буџета (вирманске, краткорочне позајмице, резервним средствима и сл.).

Ова могућност да за финансирање јавних потреба може постојати више буџета, указује на низ проблема који се могу јавити у вези са оправданошћу коришћења такве могућности у пракси. Логично се намеће проблем хомогености буџета, који се односи на његово јединство и на његову потпуност. Тако проблем хомогености намеће два основна питања: прво, да ли држава за финансирање својих потреба треба да има само

²⁴ www.scribd.com

један буџет или може имати више буџета; друго, да ли сви приходи које држава оствари и намени за финансирање својих потреба треба да буду исцрпно исказани у буџету, или не? Прво питање се у суштини своди на оквирно јединство буџета, а друго на његову оквирну потпуност.

Ванредни буџет

Подела буџета на редовни и ванредни и даље постоји у савременим државама. У редовном буџету предвиђају се оне јавне потребе које се јављају редовно и стално и које се подмирују средствима од сталних и редовних прихода, од којих је главни приход порез. Ванредним буџетом подмирују се државне потребе које се јављају нередовно и спорадично. Приходи ванредних буџета најчешће потичу од зајмова, мада не увек, који служе за финансирање инвестиционих објеката, па се за такве ванредне буџете каже да су то буџети капитала.

Приговор који се највише упућује ванредним буџетима је што се онемогућава материјална веза са редовним буџетом, услед чега се не може добити прегледност стања државних прихода, јер су једни порески, а други потичу од зајмова. Исто тако је тешко имати прегледност државних расхода, јер су једни редовни, а други ванредни, што све скупа отежава вршење буџетских права представничких тела. Издвајањем неких јавних расхода из редовног буџета и њиховим финансирањем ванредним средствима, прикрива се јасан преглед финансијског стања земље, а отежава и правилна контрола.

Ванредни буџети су специјализовани буџети, чији су приходи нередовни и привремени (зајмови). Ванредни буџети се данас јављају као инвестициони буџети и тежња је да се њихова примена нормализује. Често се прави разлика између ванредних буџета инвестиционог карактера и ванредних буџета у којима се исказују расходи на отплате државних зајмова (јавни кредит). Зато се једни називају инвестициони буџети, а други амортизациони буџети.

Анексни буџет

Анексни буџети јављају се као специјализовани буџети установљени за покриће јавних потреба које нису истоветне са потребама органа државне управе, јер се у њима предвиђају приходи и расходи аутономних тела и установа, државних и полудржавних предузећа. Данас у савременим државама постоји тзв. јавни сектор привреде, односно јавна државна предузећа као што су у области саобраћаја: железнице, поште, телеграфи и телефони, аутотранспортна предузећа и сл.; затим у неким земљама то су челичане, рудници угља, петрохемијска индустрија, дуванска индустрија итд.

Однос државног буџета и анексних буџета може бити утврђен тако да буџети ових предузећа улазе у државни буџет. Међутим, ова предузећа могу имати и већу

финансијску самосталност, па у том случају њихови буџети представљају само прилог или анекс државног буџета.

Аутономни буџет

У неким земљама постоје аутономни буџети за комерцијализоване установе које врше јавну службу. Ови буџети су веома слични анекским буџетима. Разлика међу њима је у томе што су анексни буџети прилог државног буџета, о томе одлучује представничко тело, док аутономне буџете не доноси представничко тело, већ неки од државних органа. Установе које се финансирају из средстава аутономног буџета могу добијати дотације из редовног буџета, али се таква дотација ни по чему не разликује од дотације која се из буџета даје приватном привредном предузећу.

5.1 Буџетска потпуност

Потпуност буџета постоји онда ако су у буџету исказани сви приходи који потичу из било ког извора, а намењени су за финансирање државних потреба. Значи, први услов за потпуни буџет је да су у њему исказани сви приходи и сви расходи (формална потпуност), а други услов је да се ти приходи и расходи не смеју међусобно пребијати (материјална потпуност).

Поштовање формалне потпуности омогућује да буџет буде јасан и прегледан, а контрола његовог извршења ефикасна. Материјална потпуност буџета у суштини се своди на оцену преимућства два модела финансирања: метода бруто – буџета и метода нето – буџета. Под бруто – буџетом подразумевамо онај метод финансирања код кога се у буџет уноси свака поједина врста прихода у бруто износу, без икаквог претходног обрачунавања било каквих трошкова потребних да се овај приход наплати. Исто тако, у буџет се уносе у укупним бруто износима и сви расходи без икаквог претходног обрачунавања евентуалних прихода које органи остваре вршењем тих расхода.

Финансирању по методу бруто – буџета супротставља се нето – буџетирање у коме се сваки приход и расход предвиђа у буџету у нето износу, пошто се бруто приход претходно умањи за износ трошкова потребних за њихову наплату.

Може се слободно рећи да у свим буџетским системима савремених држава преовлађује примена бруто – метода исказивања буџетских прихода и расхода, па се може закључити да је бруто – буџет усвојен и прихваћен.²⁵

²⁵ www.scribd.com

6. ФИНАНСИЈСКИ МЕНАЏМЕНТ

Финансијски менаџмент је учење које се бави свим питањима везаним за проблеме новца, његово стварање, токове, улагање, трошење, бројна и сложена деловања у привреди, токове профита уопште. Финансијски менаџери уче како да зараде новац, али и како да га задрже. Кроз финансије се може зарадити много више, него у било којој другој сфери производње или пружања услуга.

Као и свака друга оперативна функција и финансијски менаџмент има исте погледе за остваривање врхунског циља институције, профит у дугом року, јер без остварења тог циља угрожава се не само раст и развој већ и опстанак институције. У ствари, функција финансијског менаџмента треба да допринесе повећању продуктивности знања у области финансија, ефективност и ефикасност у обављању послова са што мање ангажованог капитала. Развоју функције финансијског менаџмента је у битној мери донео и развој науке о финансијама.

Познавање финансијских инструмената, техника и трошкова, један је од најважнијих задатака топ, али и функционалних менаџера. Међутим, управо је ово главни недостатак менаџмента. Топ менаџери често запостављају познавање финансија и подцењују њихов утицај на дугорочни успех институције. Финансијски менаџер мора да познаје и економску теорију и теорију финансија, како би био у могућности да доноси смислене финансијске одлуке.

6.1 Функције финансијског менаџмента

*„Менаџмент је уметност остваривања циљева посредством других људи“*²⁶, односно усклађивање људи, рада и система, како би се постигли дефинисани циљеви. Полазећи од идеја, долазимо до плана на основу кога се предвиђа даљи ток активности, и даље утврђује пословна политика, програм, циљеви, и развија пословна стратегија. Други чинилац представљају ствари и средства. Приступа се организацији онога што је планирано. Трећи чинилац чине људи у организацији. Заједно са људским фактором, услов функционисању свим осталим чиниоцима јесте новац.

Основне функције финансијског менаџмента би биле:

1. Финансијско планирање,

²⁶ Цит. Mary Parker Follett

2. Финансијско организовање,
3. Избор финансијских кадрова,
4. Финансијско руковођење,
5. Финансијска контрола,
6. Финансијско одлучивање,
7. Финансијски маркетинг и
8. Финансијски информациони системи.

Финансијско планирање

Финансијско планирање представља дефинисање циљева који се желе остварити. У финансијском менаџменту то посматрамо као прву фазу у процесу управљања која представља предвиђање за планирање. Планирање финансијских средстава синтетизује се у финансијском плану институције, који обухвата целокупан систем проширене репродукције. Функције планирања су информативно кординирајуће функције. На бази информација о финансијском пословању институције, кординирају се све финансијске активности у процесу доношења кључних финансијских одлука. Укратко речено, финансијско планирање је предвиђање и планирање прилива и одлива новчаних средстава.²⁷

Планирање обухвата израду месечних, кварталних, годишњих, средњорочних и дугорочних финансијских планова. Такође обухвата и: утврђивање планова материјалних трошкова и амортизације, планова реализације, планова прихода и расхода, планова инвестиција, кредитних планова, као и разних предрачуна. Краткорочно планирање се односи на финансирање ликвидности, док се дугорочно планирање односи на инвестициона улагања. План новчаних токова обухвата стање новчаних средстава на почетку године, приливе и одливе новчаних средстава током године и стање новчаних средстава на крају године. У области финансијског планирања, један од битних инструмената финансијског менаџмента јесте плански биланс стања и плански биланс успеха. Финансијско планирање у процесу израде финансијских планова обухвата све релевантне економске и финансијске показатеље, обим и структуру финансијских средстава, трошкове, амортизацију, цене, инвестиције, акумулацију, финансијске токове, удруживање средстава итд.

²⁷ С. Вујовић, “Основе финансијског менаџмента“, Београд, 2005, стр.65.

Финансијско организовање

Свако организовање представља повезивање људи ради остваривања неких циљева, а и доказано је да је заједнички организован рад ефикаснији од парцијалног рада сваког појединца. Његова суштина је у дефинисању задатака, подели улога, утврђивању мера и мерења резултата, утврђивање правила рада, укључујући комуникације, одлучивање и решавање конфликта.

Зависно од величине организације утврђује се како ће се и у коликој мери организовати финансијска служба. У великим привредним субјектима она изискује већи број службеника, а у појединим чак и развијање посебног сектора због обима и сложености посла. Пошто не постоји правило о организовању финансијске службе, већ се формира према потребама, треба узети у обзир њену уску везу са рачуноводственом функцијом.

Избор финансијских кадрова

Планирање у вези са људским ресурсима је предвиђање потребе за људима и спајање појединаца са организацијом. Одабир радне снаге је критична фаза у обезбеђењу организације квалитетним људима. У њој се могу одбацити квалитетни, а примити неквалитетни кадрови. По пријему, менаџмент мора посебну пажњу да усмери на претварање новопримљеног у ефикасног појединца, што се утврђује мерењем учинка и анализом његових способности, као и понашањем. Задржавање радне снаге се остварује пружањем задовољавајућих личних примања, накнада, повластица итд. Сви ови елементи директно утичу на продуктивност рада у организацији, а тиме побољшавају укупну економију организационих система.

Финансијско руковођење

Менаџери руководе (дају инструкције) запосленима. Руковођење је алокација понашања појединаца и група у току рада ка дефинисаном циљу. Менаџери не само да морају бити експерти у области којом руководе, већ морају поседовати вештине комуницирања, ефикасно повезивати мотивацију и руковођење.²⁸

Финансијско руковођење као функција је знатно ужи појам од управљања, али без обзира на обим посла, јако битна функција. Њен задатак је да усмерава ка остварењу финансијских циљева све запослене који раде на пословима са новцем. Управљање је процес чији је задатак да креира и остварује пословну политику оптималног финансијског пласмана, уз очување пуне ликвидности, тј. способности предузећа да све доспеле обавезе исплаћује на начин и у роковима који су утврђени уговорима или законом. Као оптимално пласирање финансијског капитала, сматра се оно које у датим условима обезбеђује да се капитал оплођава по највишој могућој стопи рентабилности, уз најниже трошкове и ризик. Док руковођење, као функција која проистиче из управљања, има

²⁸ С. Вујовић, „Основе финансијског менаџмента“, Београд, 2005, стр. 65.

потребу да усмерава и подстиче запослене у секторима који својим радом доносе потребне информације за квалитетно управљање. Из тог разлога руковођење има сарадњу са рачуноводством, и она се огледа кроз активну и пасивну сарадњу.

Финансијска контрола

Контрола је елемент менаџмента којим се упоређују планирани токови и процеси у систему, са њиховим остварењем. Њом се, уствари проверава учинак у односу на постављене циљеве. Смисао контроле није да пронађе гршку, већ да се она не би десила. Са становишта финансијског менаџмента, контрола се посматра као институција, служба, сектор или комисија законски дефинисана.

Финансијска контрола и рачуноводствена функција су неминовност савременог начина пословања. Од њиховог рада зависи функционисање свих осталих функција. Финансијска контрола се најчешће дели на: интерну и екстерну; сталну, периодичну и повремену; претходну и накнадну; предконтролу, контролу у току и контролу по завршетку рада.

Финансијска контрола је планско, организовано и стручно проверавање финансијског пословања, и истовремено утврђивање стања. Она је организована стручна делатност, усредсређена на испитивање и оцењивање пословања институције, стања кретања финансијских средстава и одступања у процесу пласирања, тј. сагледавање неправилности у финансијском пословању.²⁹

Финансијско одлучивање

Одлучивање је део активности вођења финансијске политике по питању организације као система. Финансијско одлучивање, поред свог стваралачког карактера, има и стручни значај. Финансијско одлучивање се темељи на одређеним начелима, а то су:

- начело рационалног финансирања,
- начело рентабилности,
- начело сигурности и
- начело ликвидности.

Начело рационалног финансирања подразумева прибављање финансијских средстава најповољнијом комбинацијом сопствених и туђих ресурса. **Начело рентабилности** подразумева улагање финансијских средстава у оне економске послове који највише увећавају уложена средства. **Начело сигурности** подразумева улагање финансијских средстава у економске послове који обезбеђују најсигурнији

²⁹ С. Вујовић, „Основе финансијског менаџмента“, Београд, 2005, стр. 70.

повраћај уложених средстава уз најниже нивое ризика. **Начело ликвидности** подразумева способност предузећа да расположивим финансијским средствима у сваком временском тренутку удовољи доспеле обавезе плаћања.

Финансијски маркетинг

Финансијски маркетинг представља проблематику прикупљања, концентрације, дистрибуције и алокације финансијских ресурса.³⁰ Знајући да „марке“ значи тржиште, а „инг“ – активности, финансијски маркетинг можемо третирати као низ активности на финансијском тржишту, које доприносе ефикаснијем и ефективнијем задовољавању циљева субјеката.³¹

Изналажење извора финансирања јесте важан проблем финансијског маркетинга. Однос између интерних и екстерних финансијских ресурса од пресудног је значаја за стабилност и виталност финансијске политике предузећа, за политику ликвидности и за стратегију дугорочног развоја. Посебну пажњу мора да посвети финансирању туђим средствима, нарочито у условима високе и растуће инфлације, и високе и растуће каматне стопе. Разлог је што се туђим средствима располаже у одређеном временском року и под условима везаним за исте.

Финансијски маркетинг можемо посматрати са више инстанци. Поменућемо пар основних као што су:

- активности сконцентрисане на проблематици утврђивања квантума расположивих новчаних средстава и на планирању истих,
- прибављање новчаних средстава за стандардно финансирање институције, односно за текуће пословање,
- инкорпорира проблеме финансирања и ради на изналажењу оптимума потребних средстава за текуће пословање,
- решава проблем финансирања залиха, готових производа и купаца, где се успоставља координација финансијске и комерцијалне функције,
- проблематика враћања позајмљених финансијских средстава како би се очувао потребан ниво ликвидности и солвентности.

³⁰ Ж. Ристић, С. Комазец, „Финансијски менаџмент“, Београд, 2000, стр. 523.

³¹ С. Вујовић, „Основе финансијског менаџмента“, Београд, 2005, стр. 78.

Финансијски информациони системи

Информација је ресурс институције који олакшава доношење праве одлуке.³² Финансијски информациони систем представља подсистем задужен да обезбеђује и доставља информације финансијском менаџменту.

У данашњим условима се у привредним субјектима формирају информациони системи на нивоу целе институције. Они служе да прикупљају информације на једно место, а да потом сваки сектор преузима оно што њему треба. У информационим системима постоје базе података које су похрањене са интерним и екстерним подацима, које чине информациони потенцијал.

У процесу доношења финансијских одлука посебан значај имају информације о односу новчаних средстава и потраживања према текућим обавезама; о односу сопствених средстава и укупног дуга; о односу добити према укупној реализацији; односу добити према сопственим средствима и однос добити према укупним средствима. Финансијско информисање има задатак да пружи благовремене и прецизне информације из домена основних активности финансијског менаџмента, тј. са подручја финансијског планирања, финансијске организације, финансијске анализе и финансијске контроле.³³

7. ЈАВНИ ПРИХОДИ

7.1 Појам система јавних прихода

Систем јавних прихода представља укупност деривативних и оригинарних облика јавних прихода једне земље.³⁴ Овај систем, поред елемената фискалних, чисто дажбинских прихода, затим, посредно наметнутих прихода, у себи садржи и елементе нефискалних прихода и јавне зајмове као посебну врсту јавних прихода. Зато што је систем јавних прихода сложен систем са различитим функцијама и особинама, тешко га је ускладити у целину. И са теоријске стране је тешко изучавати његове елементе и карактеристике које га чине, јер је њихов садржај често различит од форме по којој су уведени.³⁵

³² Ж. Ристић, С. Комазец, „Финансијски менаџмент“, Београд, 2000, стр. 478.

³³ С. Вујовић, „Основе финансијског менаџмента“, Београд, 2005, стр. 81.

³⁴ Д. Поповић, „Наука о порезима и пореско право“, Институт Отворено друштво, Институт за уставну и законодавну политику, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 482.

³⁵ Ибид, стр. 482.

7.2 Појам и место локалних прихода у систему јавних прихода

Јавни послови локалних органа власти финансирају се из њихових прихода, које представљају локални јавни приходи.³⁶ Локална самоуправа има на располагању довољна средства за финансирање вршења њених функција у датом друштвено – политичком груписању. Неопходно је избалансирати однос између приходне и расходне стране биланса њихових буџета. Њихова неједнакост може довести до вертикалне неравнотеже између јединица на локалном нивоу власти и централног нивоа. Држава мора да изгради механизме како би изједначила тај биланс, а један од начина решавања тог проблема је институционализовање локалних јавних прихода. Локални јавни приходи се моделују у облику деривативних и оригинарних облика јавних прихода. Одређене дилеме у пракси везане су за одређивање степена самосталности који локални нивои власти треба да имају при утврђивању и увођењу фискалних облика јавних прихода. Због тога се одређују услови под којима локални фискални облици могу да се убаце у систем јавних прихода коме припадају. Локални јавни приходи, поред општих услова и карактеристика које треба да поседују, морају да испуне и захтеве који су дати релацијом *опште – посебно*. Основне поставке и реализацију његових главних циљева, не сме да угрози њихово успостављање. Како би испунили захтеве финансирања посебног ентитета власти у држави, морају да поседују и одређене елементе који ће их чинити довољно функционалним и посебним.

Локални нивои власти поседују имовину, оснивају јавна предузећа и установе, како би из њих „црпели“ одређену финансијску снагу. То им даје основ за коришћење јавних зајмова, као посебне врсте прихода. Финансијска снага локалних власти јача се коришћењем оригинарних прихода, при чему се функционисање макроекономског система одређене земље не ремети.

Утврђивање локалних фискалних облика јавних прихода заснива се на примени начела макроекономског и политичког система коме припадају и пореских начела. Остварење ових захтева тражи да се између локалног и централног нивоа власти постави одговарајући модел расподеле јавних прихода. Системом расподеле и управљањем системом јавних прихода, држава треба да испуни циљеве успостављања вертикалне и хоризонталне фискалне равнотеже.

У фискалном систему државе могу се применити системи расподеле јавних прихода између одређених нивоа власти. Систем вертикалног финансијског изравњања стварају односи расподеле, који одређују ниво финансијске и фискалне независности

³⁶ Д. Поповић, „Наука о порезима и пореско право“, Институт Отворено друштво, Институт за уставну и законодавну политику, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 62.

локалних нивоа власти. Они се конструишу по методима властитих пореза, пореског преклапања и заједнице прихода.³⁷

Нижи нивои власти имају право, по основу метода властитих пореза, да самостално и слободно уводе и утврђују сопствене фискалне облике јавних прихода. Из њега произилази систем слободног и систем везаног опорезивања, који су крајње варијанте система:³⁸

Нижи нивои власти самостално опорезују различите пореске објекте, уређују висину и основицу пореске стопе, тако што им потпуну фискалну независност даје систем слободног опорезивања. Фискалне облике које нижи нивои власти могу да уведу, а при прописивању висине пореске стопе и основице им је дата независност и слобода, код система везаног опорезивања утврђује и одређује централни ниво власти.

Пореске облике, као и пореску основицу која се користи за порезе који припадају нижим нивоима власти, на основу методе пореског преклапања, утврђује централни ниво власти. На тако утврђен порески облик и основицу, нижи нивои власти могу самостално да одреде висину пореске стопе.

Пореске основице, облике, као и стопе пореза, по методи заједнице прихода утврђује централни ниво власти. Нижи нивои власти имају право да деле остварење одређених прихода са централним нивоом власти, а немају никакав облик слободе и фискалне независности.³⁹

7.3 Класификовање локалних јавних прихода

Локални јавни приходи се деле на две основне врсте:

- **оригинарни** – нефискални и
- **деривативни** – фискални и посредно наметнути облици локалних јавних прихода.

Јавни зајмови се издвајају као посебна врста локалних јавних прихода. Настају из посебних уговорених аранжмана са повериоцима који су субјекти приватног грађанског права, и немају карактеристике класичног јавноправног односа. Због тога се третирају као нефискални и непринудни облик остваривања јавних прихода. Они

³⁷ Д. Поповић, „Наука о порезима и пореско право“, Институт Отворено друштво, Институт за уставну и законодавну политику, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 62.

³⁸ Г. Илић – Попов, „Фискални односи у федеративној држави – са становишта јавних прихода“, у „Иницијативе за фискалну децентрализацију – случај Југославије“, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 90 – 91.

³⁹ С. Кристић, „Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, Београд, 2006, стр. 44 - 47.

представљају приход који има јако изражену временску димензију и издајамо их као посебан облик јавних прихода.

Приходи локалног нивоа власти који се остварују из њихових одређених привредних активности које могу вршити, као и из сопствених средстава и имовине, представљају **оригинарне** локалне јавне приходе. Сврставају се у следеће категорије:⁴⁰

1. **Приходи из приватног домена локалног нивоа власти.** – Они се остварују на основу поседовања одређених облика имовине. Јављају се у различитим облицима прихода које локалне власти остварују по основу давања у закуп или на коришћење, њене продаје.
2. **Приходи од установа чији је оснивач орган локалног нивоа власти.** – Установе са привредним ефектом могу оснивати локалне власти. Обављајући активности јавноправног карактера због којих су основане, морају поштовати основне економске принципе приликом коришћењу ресурса, и захтев да остваривањем одређених облика сопствених прихода, покривају трошкове свог рада треба. На основу добити која припада оснивачу постаје приход буџета.
3. **Приходи од јавних предузећа чији је оснивач орган локалног нивоа власти.** – Локална власт може да оснује своја предузећа која обављају различите врсте послова. Финансираће се преко утврђене цене, која ће се наплатити од корисника њихових услуга. Остварена добит припада оснивачу и постаје приход његовог буџета.
4. Остале врсте оригинарних локалних прихода који се могу убирати, а нису строго засновани на остваривању на основу претходна три облика.

Подела на фискалне дажбинске приходе и недажбинске, прави се у групи **деривативних** прихода. Порези, доприноси, таксе и накнаде, убрајају се у фискалне дажбинске јавне приходе. Критеријум постојања / непостојања специјалне противуслуге државе, заузврат дате пореском обвезнику, представља основ њиховог разграничења. За разлику од такси, код пореза се пореском обвезнику не даје специјална услуга од стране државе. Конкретни облици локалних фискалних јавних прихода могу да се издвоје из ове поделе. У групу деривативних прихода сврставамо, поред чисто дажбинских облика, и оне остварене путем посредног наметања.⁴¹ Кршење одредби одређеног прописа од стране физичког или правног лица је основ њиховог плаћања. На основу пресуде судског или

⁴⁰ Б. Раичевић, „Фискална структура Републике Србије“, у „Принципи модерног управљања локалном заједницом“, ЦЛДС, Београд, 2002, стр. 106 – 107.

⁴¹ Д. Поповић, „Наука о порезима и пореско право“, Институт Отворено друштво, Институт за уставну и законодавну политику, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 12.

неког другог органа који је дужан да води поступак, остварују се приходи у виду одузете имовинске користи или новчаних казни. Они настају као последица казnenих одредби локалног прописа којим се утврђује одређени сегмент живота локалне заједнице. Имају намеру да казне појаву непрописног понашања, а не да буду основ на коме се базира финансирање буџета локалне власти.

Локалне јавне приходе разврставамо и:⁴²

- на основу тога колико су редовни периоди у којима се јављају,
- у односу на то како су распоређени међу генерацијама пореских обвезника,
- на основу тога да ли постоји њихова наменска природа,
- и других основа за разврставање.

Када посматрамо јавне приходе према редовности периода у којима се јављају, везујемо их за неопходност задовољења јавних расхода и потребе да и у ванредним ситуацијама локална власт мора обезбедити покриће за изненадно настале расходе. Оно се обезбеђује ванредним приходима. Јавним задуживањем, повећањем стопа постојећих или увођењем нових фискалних облика или неким другим нередовним начином обезбеђења недостајућих средстава, остварују се ванредни приходи. Расходи локалне заједнице, и редовне и текуће потребе покривају се из редовних прихода. Динамичка улога и потреба за финансирањем, праћењем и развојем одређених пројеката, чије је трајање временски ограничено, све се више наглашава. Мења се улога јавног задуживања и оно постаје приход који не служи само у ванредним ситуацијама. Он може бити и редован и онај на кога се рачуна када желе да се направе бржи и видљивији помаци у развоју локалних заједница. У међугенерациској расподели фискалног оптерећења обвезника који живе у локалној заједници, успоставиће се равнотежа ако се зајмови искористе за улагање у дугорочне и капиталне инвестиције. Тако се ствара веза између користи које порески обвезник треба да има и времена плаћања.

Локалне јавне приходе, по наменском карактеру, делимо на приходе опште и посебне намене. Општенаменски се не везују за поједине облике локалне јавне потрошње и тачно одређене расходне ставке буџета. Битну особину јавних прихода који припадају локалним нивоима власти, представља увођење наменских прихода и принцип афектације. Овако се лакше умањује утицај негативних одлика, а повећава предност која произилази из дестинираности јавних прихода.⁴³

⁴² Д. Поповић, „Наука о порезима и пореско право“, Институт Отворено друштво, Институт за уставну и законодавну политику, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 49 – 51.

⁴³ Ибид, стр. 49 – 51.

Позитивно - правни приступ може да се узме као методолошки основ разврставања локалних јавних прихода. На основу овог приступа, локални јавни приходи су приходи који припадају локалном ниивоу власти, по правним прописима дате државе. Различито систематизованих и разврстаних облика локалних јавних прихода може бити онолико колико у савременим државама постоји различито примењених решења.⁴⁴

8. ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА

8.1 Домаћи извори финансирања

Према подацима објављеним у „Водичу кроз потенцијалне домаће и стране изворе финансирања“, у Републици Србији, од укупно 100 активних донатора, 41 су домаћи. Одавде видимо да значајна подршка у реализацији иницијатива локалних самоуправа, МСП сектора, предузетника и НВО организација, постају интерни извори финансирања.

„Водич кроз потенцијалне домаће и стране изворе финансирања“, је резултат заједничког рада Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Грађанске иницијативе и Канцеларије за Европске интеграције Владе Републике Србије. Овај водич се примењује да бисмо дошли до бољег увида у средства за реализацију најразличитијих пројектних и програмских активности и до боље информисаности свих партнера. Она су на располагању не - владиним организацијама, малим и средњим предузећима, општинама, појединцима и предузетницима.⁴⁵

Као потенцијални домаћи извори финансирања програма и пројеката којима се реализује Стратегија развоја града могу се јавити:

1. Фондови

- Фонд за развој Републике Србије
- Гаранцијски фонд
- Фондови невладиног сектора

⁴⁴ С. Кристић, „Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, Београд, 2006, стр. 48 – 51.

⁴⁵ www.priboj.rs/sr/lokalna-samouprava-lat/kancelarija-za-ler/izvori-finansiranja

2. Агенције

- SIEPA⁴⁶
- SMECA
- AOFI⁴⁷
- Републичка агенција за развој МСП и предузетништва

3. Кредитне линије и подстицајна средства Министарстава РС:⁴⁸

- пољопривреде, шумарства и водопривреде
- економије и регионалног развоја
- за инфраструктуру
- омладине и спорта
- рада и социјалне политике
- за национални инвестициони план (НИП)
- за науку и технолошки развој
- за државну управу и локалну самоуправу:
 - Агенција за енергетску ефикасност
 - Агенција за просторно планирање
 - Агенција за заштиту животне средине

4. Буџет града

5. Фонд за самофинансирање и развој заједничких потреба грађана

6. Пословне банке

7. Средства домаћих приватних инвеститора

⁴⁶ Eng. Serbia Investment and Export Promotion Agency – Агенција за страна улагања и промоцију извоза

⁴⁷ Агенција за осигурање и финансирање извоза

⁴⁸ www.strategijanis.info/domaci-izvori-finansiranja.htm

Образложићемо само најважније потенцијалне домаће изворе финансирања.

1. Фонд за развој Републике Србије

Модернизација, инвестирање у нове програме, реконструкција, кредитирање програма за остваривање боље конкурентности, финансирање трајних добара, и кредитирање програма који обезбеђују иновативне технологије, представљају основне циљеве овог фонда. Кредити овог фонда се одобравају у циљу подстицања привредног развоја, равномерног регионалног развоја, унапређења конкурентности домаће привреде, подстицања запошљавања, подстицања развоја производног занатства и услужних делатности, подстицања развоја тржишта капитала.

2. Гаранцијски фонд

Овај фонд је конституисан на основу Закона о Гаранцијском фонду да би обезбедио услове за подстицање развоја пословања малих и средњих предузећа, пољопривредника РС и предузетника. Фонд подстиче, у оквиру своје делатности, кредитирање привредних субјеката, тако што гарантује део кредита које банка и друге финансијске организације у РС одобравају привредним субјектима са квалитетним развојним програмима. Приоритети и циљне групе за коришћење средстава овог фонда су: привредни субјекти који започињу са радом (START UP), извозно оријентисани пројекти, пројекти који запошљавају младе, пољопривредна газдинства (правна и физичка), пројекти у неразвијеним регионима, пројекти којима се уводе технолошке и пословне иновације, кредити са роком отплате преко 3 године, итд.

3. Агенција за страна улагања и промоцију извоза – SIEPA

Ова агенција нуди неповратну финансијску помоћ у циљу помоћи инвеститорима у секторима производње, услуга које су део међународне трговине, истраживања и развоја. Услови финансирања су:

- Инвестиције у производни сектор;
- Инвестиције у услужни сектор;
- Инвестиције у сектор истраживања и развоја.

4. Министарство за национални инвестициони план (НИП)

НИП је програм Владе РС у циљу покретања укупног привредног развоја земље. Пројекти НИП – а односе се на све области привређивања, а приоритети се дефинишу на годишњем нивоу одлуком Владе.

5. Буџет града

Законом о финансирању локалне самоуправе утврђују се изворни јавни приходи из којих се остварују приходи буџета града. Ови приходи се такође, као уступљени приходи и трансфери, остварују из прихода остварених од осталих нивоа власти. Најзначајнији текући приходи су: приходи од пореза на доходак, добит и капиталне добитке, потом трансферна средства из Републике, приходи од продаје добара и услуга, приходи од пореза на имовину, приходи од имовине, приходи од пореза на добра и услуге, текуће донације од међународних организација и мешовити и неодређени приходи.⁴⁹

8.2 Инострани извори финансирања

Инострани извори финансирања се начелно могу поделити у две велике групе:

1. ЕУ и остали међународни фондови и програми
2. Кредитне линије међународних финансијских институција

ЕУ и остали међународни фондови и програми су:

- Инструмент за предприступну помоћ (IPA)
- Програм за запошљавање и социјалну солидарност Европске заједнице - PROGRESS
- Оквирни програми за истраживање и развој – FP7
- Централноевропска иницијатива – Central European Initiative (CEI)
- Фонд CEI за сарадњу (CEI Co – operation Fund)
- Поверенички фонд (CEI Trust Fund) и тд.

Кредитне линије међународних финансијских институција су:

- ЕИВ (Европска инвестициона банка)
- Кредитна линија Владе Републике Италије
- KfW (Немачка банка за обнову, Франкфурт)

⁴⁹ www.strategijanis.info/domaci-izvori-finansiranja.htm

- EBRD (Европска банка за обнову и развој)
- EFSE (Европски фонд за Југоисточну Европу)
- Кредитна линија NLB LHB банке ад Београд у сарадњи са KfW и EFSE

У најзначајније потенцијалне стране изворе финансирања спадају:

1. Инструмент Европске уније за предприступну помоћ – IPA

17. Јула 2006. године, комисија ЕУ је усвојила уредбу IPA Савета бр. 1085/2006 како би помогла земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима на њиховом путу ка придруживању ЕУ. Главни циљеви IPA инструмента су следећи:

- Помоћ у јачању демократских институција и владавине права;
- Реформа јавне администрације;
- Спровођење економских реформи;
- Промоција поштовања људских и мањинских права, као и родне равноправности;
- Подршка развоју цивилног друштва и напретку регионалне сарадње;
- Допринос одрживом развоју и смањењу сиромаштва.

2. Оквирни програм за истраживање и развој – FP7

Циљ програма је стварање европског истраживачког простора кроз научноистраживачку сарадњу европских земаља. Учешће у програмима омогућено је свим правним лицима (по националном, међународном или европском закону) која су укључена у истраживачки рад или у ширење или употребу научноистраживачких резултата. Област подршке је развој научноистраживачке сарадње европских земаља у свим научним областима.

3. Кредитне линије

Одређене финансијске кредитне линије које проистичу из међународних односа и најзначајније међународне финансијске институције које раде у Србији су:

- а) EAR (Европска агенција за реконструкцију – Фонд револвинг кредита) – Сврха EAR – а у Србији је финансирање набавке основних средстава у земљи и иностранству, финансирање трајних обртних средстава до 20% вредности одобреног кредита. Корисници могу бити мала и средња предузећа чије је седиште на територији РС, са највише 250 запослених и приватним оснивачким капиталом од најмање 51%.

- b) *Европска банка за реконструкцију и развој (EBRD)* – У Србији финансира МСП – а за покретање и повећање производње, модернизацију, снабдевање опремом, диверзификацију и приватизацију. Оперативни приоритети EBRD су:
- Приватне корпорације – повећати операције у сектору локалних приватних клијената и промовисати њихове инвестиције у нове технологије и побољшање заштите животне околине.
 - Инфраструктура – подржаће корпоративно реструктурирање у области електричне енергије, гаса и нафте, као и у секторима путева и железнице.
 - Финансијски сектор – подршка брзом настајању небанкарског финансијског сектора, посебно у областима осигурања, лизинга и пензионих фондова.
- c) *Кредитна линија Европске инвестиционе банке (EIB)* – У Србији финансира инвестиционе пројекте МСП – а из свих сектора, заштите животне околине, образовања, здравствене заштите и инфраструктурних пројеката. Одобрава се финансирање инвестиционих пројеката из области индустрије (укључујући и агроиндустрију), услуга, туризма и инфраструктуре, с тим да се финансира до 50% вредности пројекта.
- d) *Кредитна линија Владе Републике Италије* – Сврха је: набавка опреме, резервних делова, технологија и индустријских лиценци италијанског порекла (минимално 70% кредита мора бити намењено увозу из Италије), финансирање постојећих добара, обезбеђивање хипотека, гаранција другим правним лицима и другим комерцијалним банкама.
- e) *Кредитна линија Кредитне фондације за обнову, Франкфурт (KfW)* – Активности KfW банке у Србији везане су за финансирање инвестиционих пројеката везаних за производњу роба и услуга (улагање у основна или трајна обртна средства). Корисници кредита могу бити мала и средња предузећа која послују на територији РС са 100% капитала у приватном власништву.⁵⁰

⁵⁰ www.strategijanis.info/strani-izvori-finansiranja.htm

9. ДОНОШЕЊЕ И ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА – МЕТОДОЛОГИЈА

Израда и доношење буџета

У историјском развоју буџета доста је разматрано питање да ли састављање буџета треба да врши представнички орган или извршни орган. Коначно је преовладало схватање да тај задатак треба да припада извршним органима власти. Поступак израде буџета састоји се из две фазе: **израде и утврђивања нацрта буџета и утврђивање предлога буџета**. Нацрт буџета израђује орган државне управе надлежан за послове буџета (секретаријат за финансије, министарство финансија) сваке територијално – политичке јединице, а утврђује га политичко извршни орган (извршно веће, влада). Предлог буџета утврђује политичко извршни орган – влада. Предлог буџета не мора увек бити усвојен од стране представничког тела, из два разлога: 1. услед неслагања парламента са предлогом буџета; 2. да се буџетски предлог технички не заврши у року. Да не би услед наведених разлога дошло у питање нормално функционисање јавног сектора уводи се систем буџетске дванаестине, што означава финансирање по месецима док се не изгласа буџет (привремено финансирање). Привремено финансирање се спроводи на основу:

- Одобрења месечних прихода и расхода из буџета за претходну годину;
- Одобрења привременог финансирања на основу предложеног буџета.

Предлог се припрема на основу плана прихода и плана расхода. Планирање буџетских прихода врши се утврђивањем врсте, облика и подоблика јавних прихода и истовремено утврђивање висине у којој је потребно да се остваре. Затим се утврђују врсте потреба за које се требају обезбедити средства у буџету. Приликом израде нацрта орган за буџет је одговоран за равнотежу прихода и расхода буџета. Израда буџета врши се тако што надлежни државни орган (министарство за финансије, министарство за буџет) позове све кориснике буџетских средстава да му доставе податке о потребним средствима за наредну буџетску годину. Корисници буџетских средстава сачињавају предлог свог предрачуна прихода и расхода према тачно утврђеној шеми која је утврђена за све носиоце буџетских средстава.

Када корисник буџета састави предрачун својих расхода (потреба), онда га доставља надлежном државном органу (министарству) који тај предрачун може изменити или допунити. Надлежни финансијски орган за буџет разматра садржај буџета, како са формалне, тако и са материјалне стране, врши усклађивање буџетских прихода и расхода, саставља нацрт буџета и доставља га политичко – извршном органу (влади, извршном већу).

Када влада размотри нацрт буџета, онда се утврђује предлог буџета који се упућује представничком телу (парламенту, скупштини). Одговарајући одбори и комисије представничког тела разматрају и критички оцењују оправданост појединих делова буџета и буџета у целини, позивају поједине кориснике да образложе или допуне своје захтеве. После спроведене расправе у одборима и комисијама, скупштини се доставља предлог буџета како би могао да се размотри и усвоји. Отвара се парламентарна дебата, расправа о предлогу буџета, а онда се приступа гласању. Буџет се доноси у виду закона (одлуке), а затим се објављује у службеном гласнику где се објављују и остали прописи које доноси скупштина.

У састављању предлога буџета, као акта којим се предвиђају приходи и расходи, од великог је значаја да се планирају са што већом прецизношћу, и у ту сврху се користе следеће методе:

- **Метод аутоматског планирања** – метод који се базира на одређеним аутоматизмима приликом одређивања величине прихода и расхода из претходне буџетске године;
- **Директно процењивање** – метод који полази од износа стварно извршених јавних расхода и прихода у претходном периоду коригованог за проценат који се предвиђа за наредну годину;
- **Индиректна метода** – базира се на дефинисању одређених мерила при планирању буџетских прихода и расхода.

Извршавање буџета

Кад скупштина, односно тело надлежно за доношење буџета изврши верификацију, односно усвоји буџет, тада може почети извршавање буџета (извршавање буџета може се вршити тек после прве уплате на почетку буџетске године, односно извршавање се може вршити из пренетих прихода, ако се приходи преносе у наредну годину). Буџет се извршава у два основна дела, тако да се изворни и други приходи уплаћују у буџет, а извршавање расхода се врши исплатом из буџета. Тако се у буџету постиже буџетска равнотежа, јер се не може исплатити више него што је остварено прихода.

У основи, ово значи да су обвезници накнада, такса, пореза и других јавних прихода, обавезни да у одређеним износима и одређеним роковима уплаћују своје обавезе у буџет. На овај начин се обезбеђује прилив прихода у буџет, чиме се обезбеђује извршавање – исплата из буџета појединих расхода, који су предвиђени у буџету. Извршавање – исплата појединих позиција се може вршити до нивоа остварених прихода. Начин и поступак извршавања буџета су регулисани законима, уредбама, одлукама, решењима и наредбама.

Обвезници пореза, такса, накнада и других јавних прихода, врше уплату својих обавеза на посебне рачуне, који су прописани наредбом. Наредбом се прописују рачуни за уплаћивање јавних прихода, који су прописани законом или другим прописом, а припадају државном буџету, или се деле са другима (градови, општине и др.).

Поступак извршавања расхода је регулисан прописима, ради правилног извршавања буџета. Код извршавања буџета, правило је да функција наредбодавца и рачунопологача буду у потпуности раздвојене једна од друге. Извршавање расхода почиње од органа који води буџет (министарство финансија), тако што наредбодавац утврђује законски, или други основ за преношење средстава државном органу или организацији. Са рачуна буџета се врши пренос средстава на рачун одређеног државног органа или организације. Надлежни орган врши коначну исплату буџетских средстава и одговоран је за наменско трошење средстава.⁵¹

9.1 Вирманисање и ребаланс буџета

Измена намене буџетских расхода, односно смањење расхода код појединих корисника, а повећање код других корисника је буџетско вирманисање. Буџетски расходи су потпуно одређени у буџету и могу се мењати само уз одобрење извршног органа (владе), ако то специфичне околности захтевају. Измена може бити делимична или у целини. На крају године, буџетско вирманисање мора да се потврди у представничком телу, односно код усвајања завршног рачуна буџета.

Ако у току буџетске године дође до значајног одступања од планираних прихода и расхода, припремају се измене и допуне буџета – ребаланс буџета, који се и припрема и усваја по истој процедури као и буџет. До ребаланса мора доћи када се остваре знатно већи приходи, односно расходи. Ребаланс буџета је поновно преиспитивање односа у јавној потрошњи, како би се успоставили нови односи у приходима, односно расходима. Поновно уравнотежење (ребаланс буџета) држава предузима када није више у могућности да извршава буџет. Ребаланс буџета се врши и када се прерасподелом прихода на постојећем нивоу жели остварити одређени циљ у оквиру текуће економске политике. Ова мера – ребаланс буџета се не може поистоветити са тзв. вирманисањем, јер се код ове трансакције врши само пренамена појединих расхода. Код вирманисања одлуку, по правилу доноси извршни орган, док код ребаланса буџета одлуку доноси представничко тело (скупштина, парламент, конгрес и др.).⁵²

⁵¹ www.scribd.com

⁵² Ибид.

9.2 Буџетска контрола и ревизија

Буџетска контрола и ревизија су битан сегмент извршавања буџета, тако да су оне нека врста надзора наредбодавцима и извршиоцима буџета. Пошто се извршавање буџета врши у току једне године (буџетска година), неопходно је обезбедити законитост у извршавању буџета. Пошто се ради о изузетно значајним средствима која представљају део националног дохотка, неопходна је и одређена повремена контрола над радом свих органа којима је поверено руковање и трошење јавних прихода. У својим разним видовима, буџетска контрола обухвата контролу свих субјеката, који убирају и троше јавне приходе. Да би буџетска контрола била ефикасна, неопходно је да се контрола врши у одређеном временском периоду и у процесу извршавања буџета, како би се обухватили сви органи у извршавању буџета и све фазе кроз које пролазе средства јавних прихода, трансформисана у јавне расходе.

Постоји више врста буџетске контроле, али се све оне могу сврстати према методу, времену, објектима и органима који врше контролу. Према методу постоји „документарна“ и „теренска“ контрола, док према времену контрола може бити „претходна“ и „накнадна“, односно претходна или превентивна и накнадна или репресивна контрола.

Код контроле над субјектима постоји контрола над „наредбодавцима“ и контрола над „рачунопологачима“, јер су различите функције ових лица. Према органима који врше контролу постоји „управна“, „институционална“ и „политичка“ контрола.

Буџетска контрола се разликује од ревизије јер се контролом врши надзор над наредбодавцем и над рачунопологачем буџета, односно проверава се да ли су јавни приходи утрошени наменски.

Према свом садржају, буџетска ревизија може да обухвати и контролу сврсисходности употребе јавних расхода, где се упозорава на појаве нерационалног располагања јавним приходима. И управо је овде само сличност између контроле и ревизије, док ревизија има специфичне циљеве и задатке. Ревизија мора бити потпуно независна од владе и других извршних органа власти. На тај начин, главни државни ревизор је потпуно независан и по правилу одговоран је само представничком телу.

Административна контрола буџета

Административна контрола је само део буџетске контроле, а јавља се као текућа, претходна и накнадна контрола. Она има задатак да испита и утврди да ли је ангажовање буџетских средстава и издавање налога било законито. Ова контрола треба да спречи извршавање непотпуних налога, као и да утврди неправилно ангажовање буџетских средстава. Организација административне контроле у основи има два облика: контролу коју врше органи редовне администрације (рачуноводство), а други облик је када контролу

врше специјални контролни органи. Код оба облика административне контроле поступак је исти. Код сваког наредбодавца се налази по један орган главне контроле, а то значи да се пре извршења мора контролисати сваки издати налог за исплату.

Завршни рачун – редовна буџетска контрола

Завршним рачуном буџета се завршава буџетска година, која обично траје од 1. јануара до 31. децембра. Завршни рачун буџета саставља се након истека године за коју се буџет доноси. Министарство финансија, односно орган који је надлежан за послове буџета, саставља нацрт завршног рачуна буџета. Завршни рачун буџета се припрема у форми закона, тако да се влади доставља нацрт завршног рачуна буџета. На основу података из евиденција о извршавању буџета, података органа и података о коришћењу средстава на посебним рачунима, саставља се нацрт завршног рачуна буџета. Влада утврђује предлог завршног рачуна буџета и доставља га скупштини. Завршни рачун буџета садржи општи део, посебни део и биланс стања средстава. Општи део завршног рачуна буџета садржи:

1. укупни износ планираних и оставрених прихода;
2. укупан износ планираних и извршених расхода;
3. средства издвојена у сталну резерву;
4. начин покривања дефицита;
5. распоред оствареног вишка прихода.

У завршном рачуну буџета даје се планирани и извршени распоред расхода по наменама и корисницима. У билансу стања средстава исказују се непокретне и покретне ствари којима органи републике располажу. Истовремено, завршни рачун буџета садржи и преглед средстава посебних рачуна и буџетских фондова. Завршни рачун буџета се у скупштини усваја по истој процедури која се примењује за усвајање закона о буџету. Као и на буџет, тако се и на завршни рачун могу поднети амандмани који се у процедури прихватају или одбацују. После разматрања завршног рачуна, скупштина усваја закон у начелу и у појединостима.

Посебна буџетска контрола као облик повремене контроле

Повремена буџетска контрола обухвата контролу корисника буџетских средстава и ова врста контроле спада у „накнадну“ контролу. Ову контролу врши обично буџетска инспекција, која има овлашћења да контролише наменско коришћење буџетских средстава, односно контролу јавних расхода. Корисници јавних прихода су у обавези да и буџетском инспектору ставе на увид сву релевантну документацију о финансијском и

материјалном пословању. У случају да је буџетски инспектор утврдио неисправност у трошењу средстава, корисник је у обавези да поступи по налогу инспектора, како би се отклониле неисправности у трошењу средстава. У случају да државни орган или други орган који је корисник јавних прихода, оспори решење буџетског инспектора, тада орган може да покрене управни спор (управни спор се води пред Врховним судом).⁵³

10. БУЏЕТСКА ИНСПЕКЦИЈА

Улога и значај Буџетске инспекције је велика, посебно у време када је неопходна већа транспарентност о рационалном коришћењу јавних средстава код свих корисника буџетских средстава. Доношењем Закона о буџетском систему у априлу 2002. године, надзор над финансијским и материјалним пословањем буџетских корисника у погледу законитог и наменског коришћења средстава намењених буџетом, финансијским планом и програмом, на подручју целе Републике, врши се Буџетска инспекција и ревизија, као републички орган у саставу Министарства финансија. У посебном одељку Закона о буџетском систему, као системском закону, уређена је Буџетска инспекција на нивоу јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине. У овом Закону је дефинисано да Службу за буџетску инспекцију оснива надлежни извршни орган локалне самоуправе.⁵⁴

10.1 Надлежности и функције службе за буџетску инспекцију

У члану 85. Став 2. Закона о буџетском систему, дефинисане су надлежности буџетске инспекције, а то је спровођење инспекцијског надзора над:

1. Директним и индиректним корисницима средстава буџета јединице локалне самоуправе;
2. Јавним предузећима, која је основала јединица локалне самоуправе, правним лицима која оснивају та јавна предузећа, правним лицима над којим јединица локалне самоуправе има контролу над више од 50% гласова у управном одбору или више од 50% капитала, као и над другим правним лицима у којима више од 50% чине јавна средства;
3. Правним лицима којима су средства буџета јединице локалне самоуправе за одређену намену дозначена директно или индиректно, правним лицима која

⁵³ www.scribd.com

⁵⁴ С. Манић, „Буџетска инспекција“, Тутин, 2013.

су учесници у послу који је предмет контроле и другим субјектима који по основу субвенција, задуживања, донација и остале државне помоћи, користе средства буџета јединице локалне самоуправе.⁵⁵

Функције Службе за буџетску инспекцију јединица локалне самоуправе, дефинисане су чланом 85. Став 2. Закона о буџетском систему. Она контролише како се у области материјално финансијског пословања примењује закон и контролише коришћења наменских и законитих средстава корисника буџетских средстава, предузећа, правних лица, организација и других субјеката.⁵⁶

10.2 Карактеристике службе за буџетску инспекцију

У Закону о буџетском систему дефинисане су карактеристике и поступак спровођења контроле Службе за буџетску инспекцију, као и која су њена обележја и овлашћења. Из овога произилази карактер и поступак рада службе за буџетску инспекцију:

1. Рад службе за буџетску инспекцију ја самосталан и независан, а у поступку контроле буџетски инспектор има својство службеног лица;
2. Програм рада буџетске инспекције доноси надлежни извршни орган локалне власти. Програмом се планира које послове инспекција треба да обави у току једне године, а планом рада се утврђује динамика за реализацију програма и контролу органа и организација. На основу плана рада, надлежни извршни орган локалне власти или лице које он овласти издаје налог за контролу у коме се наводи име инспектора за вршење контроле, назив органа или организације у којој треба извршити контролу, предмет контроле и рок до када контролу треба извршити. Такође, по налогу и захтеву надлежног извршног органа локалне власти, буџетска инспекција може вршити и ванредну контролу;
3. Код корисника буџетских средстава над којима се врши инспекција, буџетски инспектор има приступ свим подацима, информацијама, извештајима и документима који су потребни за обављање својих функција;
4. Предвиђено је да буџетски инспектор, пре отпочињања контроле најави контролу функционеру који руководи корисником буџетских средстава. Ова

⁵⁵ С. Манић, „Буџетска инспекција“, Тутин, 2013.

⁵⁶ Ибид.

најава има за циљ да обезбеди боље услове за ефикаснији рад инспектора (простор, одговорни радници, документација и др.).⁵⁷

10.3 Поступак контроле

У поступку контроле коју спроводи буџетски инспектор, могле би се издвојити три фазе:

ПРВА ФАЗА – би била долазак и јављање буџетског инспектора функционеру корисника, односно упознавање са руководиоцем финансијске службе, у којој инспектор сагледава да ли је спремљена основна документација за контролу:

1. Завршни рачун са извршеним пописом за претходну годину, биланс стања имовине, капитала, обавеза и финансијског резултата;
2. Закључни лист;
3. Финансијски план за текућу годину;
4. Да ли су рачуноводствене исправе и књиговодствена евиденција која се односи на одређени период за контролу, уредне и ажурно прокњижене у складу са Правилником о Контном плану за буџетски систем.

Уколико овог нема онда „није могуће“ извршити правилну контролу, па је буџетски инспектор овлашћен да у овом случају, својим закључком наложи руководству корисника буџетских средстава, да у одређеном року, утврђене недостатке отклоне. Рок за извршење закључка, односно отклањање утврђених недостатака, није дужи од 30 дана од дана када је закључак достављен. У року од три дана, од дана пријема, на закључак инспектора може се уложити приговор, о коме буџетски инспектор одлучује у року од 5 дана. Након извршења закључка, контролисани орган је дужан да обавести буџетског инспектора, који наставља започету контролу када добије обавештење.

ДРУГА ФАЗА – би била сама контрола пословања буџетског корисника. У овом потупку, а на основу прикупљених података посебно треба обратити пажњу на:

1. Усклађеност плана са добијеним инструкцијама надлежног органа за планирање;
2. Реалност финансијског плана – планираних прихода по изворима и правни основ за њихово планирање, као и реалност планираних расхода;

⁵⁷ С. Манић, „Буџетска инспекција“, Тутин, 2013.

3. План јавних набавки;
4. Формалну и суштинску исправност документације за књижење пословних промена;
5. Исправност интерних обрачуна зарада и осталих примања,
6. Правилност књижења пословних промена у складу са Правилником о Контном плану за буџетски систем;
7. Хронологија књижења, уредност и ажурност главне књиге и помоћних евиденција;
8. Тачност и објективност састављања извештаја о пословању који су презентирани интерним и екстерним органима, као и сагледавање реалности урађених образаца у завршном рачуну;
9. Усклађеност у економским класификацијама између добијених апропријација и потрошње у одређеном временском периоду.

Право на увид у документацију буџетска инспекција има и код других правних лица, учесника у послу који је предмет контроле. О извршеној контроли инспектор саставља Записник о чињеничном налазу у финансијском пословању корисника. У налазу се одговарајућа пажња посвећује на рачуноводствене исправе, тј. документацију уз налоге за књижење, да ли је она у складу са Уредбом о буџетском рачуноводству, као и на износ одобрених апропријација планираних у финансијском плану и њиховог извршења исказаног на контима главне књиге, односно извештајима презентираним надлежним органима. Ако се контролом утврди незаконитост или неправилност, у записнику се наводи у чему се она састоји, као и доказе на основу којих су оне утврђене. Такође, пре састављања записника, буџетски инспектор упознаје одговорна лица у контролисаном органу са основним запажањима, односно констатацијама из налаза. На основу утврђених чињеничних налаза у Записнику се предлажу мере за отклањање недостатака и одређују рокови за њихово отклањање. Записник о извршеној контроли корисника буџетских средстава, буџетски инспектор доставља кориснику код кога је вршена инспекција, а Извештај о извршеној инспекцији са налозима и мерама, надлежном извршном органу локалне власти. Записник о спроведеној инспекцији код корисника буџетских средстава, буџетска инспекција доставља и Скупштини локалне власти, како би предузели одговарајуће мере из њихове надлежности.

ТРЕЋА ФАЗА – би се односила на период после достављања Записника и извештаја. Од дана пријема записника, контролисани корисник буџетских средстава, може у року од 8 дана, да поднесе примедбе на налаз из Записника и предложене мере.

Инспектор разматра примедбе и ако утврди да су оне основане, сачињава допунски Записник, који доставља контролисаном органу у року од 15 дана од дана пријема. Буџетски инспектор писмено обавештава контролисани орган уколико су примедбе неосноване.

Уколико контролисани орган не спроведе предвиђене мере у одређеном року прецизиране Записником, буџетски инспектор ће по добијеном мишљењу надлежног извршног органа локалне самоуправе и Скупштине општине, донети Решење којим ће наложити мере за отклањање утврђених недостатака и неправилности, а по правоснажности тог Решења и друге законом предвиђене поступке, а то се односи на могућност подношења захтева за покретање прекршајног поступка. У року од 8 дана од дана пријема решења, контролисани орган може против тог Решења изјавити жалбу надлежном извршном органу локалне власти. Одлука надлежног извршног органа је коначна у управном поступку.

Контролисани корисник буџетских средстава је дужан да обавести буџетског инспектора о поступању по мерама које су предложене и приложи доказ о томе, и то у року који је одређен Записником. Буџетски инспектор по добијању обавештења, врши контролу извршења мера које је предложио, о чему сачињава службену белешку.⁵⁸

11. ЗАКОН О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Нови Закон је ступио на снагу 29.12.2007. године.⁵⁹ Мотиви за његово доношење леже пре свега у потреби усклађивања система локалне самоуправе са новим Уставом Републике Србије, као и у обезбеђивању услова за одржавање локалних избора.

Овај Закон нормира следеће области: јединице локалне самоуправе и критеријуме за њихово оснивање, органе, надзор над радом тих органа, надлежности и актима, као и друга питања од значаја за остваривање дужности и права јединица локалне самоуправе.

Једна од најзначајнијих новина које Закон о локалној самоуправи доноси јесте могућност јединица локалне самоуправе да имају сопствену имовину и самостално управљају њоме. Међутим, предвиђа се да ће ова овлашћења локалних јединица бити регулисана посебним законом, што практично значи да ће примена овог прописа бити могућа тек након доношења закона којим се посебно утврђује ова област. Такође, Закон помиње само „самостално управљање“ што оставља недоумицу у вези права располагања имовином од стране локалних самоуправа.

⁵⁸ С. Манић, „Буџетска инспекција“, Тутин, 2013.

⁵⁹ Службени гласник Републике Србије, бр. 129/2007

Новим законским прописима се уводи квалитативни критеријум по коме одређена јединица може добити правни статус општине, односно града.⁶⁰ Међутим, Закон предвиђа могућност додељивања правног статуса општине, односно града и у случајевима када за то постоје географски, економски или историјски разлози.

Овлашћења локалних органа су претрпела значајне измене – напушта се принцип поделе власти и усваја већински скупштински систем (највећи број овлашћења пренет је на скупштину). Локални парламент сада врши избор извршних органа док општинском већу припада доношење свих значајних извршних одлука. Председнику општине су тако препуштени оперативни и протоколарни послови. Осим тога, уведен је и нови институт – помоћник председника општине, који има саветодавну улогу.

12. ЗАКОН О ФИНАНСИРАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Како би се обавили изворни и поверљиви послови, Закон о финансирању локалне самоуправе уређује обезбеђивање средстава градовима и општинама.⁶¹

При преношењу или поверавању нових послова, држава мора да локалној самоуправи обезбеди изворе прихода који су потребни за обављање тих послова. Из изворних и уступљених прихода, примања по основу задуживања, трансфера и др. обезбеђују се средства буџета локалне самоуправе.

12.1 Изворни приходи локалне самоуправе

Изворни приходи који су остварени на територији једне локалне самоуправе припадају тој локалној самоуправи. Ти приходи су:⁶²

- 1. Порез на имовину** – Висину стопе пореза на имовину, до висине највише стопе прописане законом, утврђује скупштина локалне самоуправе.
- 2. Локалне административне таксе** – За списе и радње у управним стварима, као и за оне друге које обављају органи локалне самоуправе у оквиру послова из своје изворне надлежности, скупштина локалне самоуправе уводи локалне административне таксе. Овај акт обухвата настанак таксене обавезе,

⁶⁰ Да би одређена територијална јединица добила статус општине потребно је да има најмање 10.000 становника, у случају града захтева се најмање 100.000 становника

⁶¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 99/2013.

⁶² Ибид.

начин плаћања таксе, висину таксе, радње и списе за које може да се уведе локална административна такса, ослобађања од плаћања таксе и обвезнике таксе.

3. Локалне комуналне таксе – За коришћење права, услуга и предмета скупштина локалне самоуправе може да уведе локалне комуналне таксе. Ове таксе могу бити:⁶³

- Уколико се истиче фирма на пословном простору;
- Када се користе рекламни панои, као и када се на просторима и објектима који припадају локалној самоуправи истичу и исписују фирме ван пословног простора;
- Ако се користи простор испред пословних просторија или на јавним површинама у пословне сврхе, што не обухвата продају штампе и књига, производа домаће радиности, старих и уметничких заната;
- Када се на уређеним и обележеним местима простор користи за паркирање возила;
- Ако се грађевинским материјалом заузима јавна површина.

Локална комунална такса, обвезници, олакшице, висина, рокови и начин плаћања комуналне таксе, утврђују се актом који доноси скупштина локалне самоуправе.

4. Боравишна такса – Ова такса се уводи Актом скупштине локалне самоуправе. Боравишна такса је приход дате локалне самоуправе где је наплаћена.

5. Накнада која се наплаћује за коришћење јавних добара, концесиона накнада и друге накнаде које су одређене законом;

6. Приходи који се остварују по основу новчаних казни које се изричу у прекршајном поступку;

7. Приходи остварени на основу давања у закуп покретних и непокретних ствари које су у својини Републике Србије;

8. Приходи остварени на основу давања у закуп покретних и непокретних ствари које су у својини локалне самоуправе – Евиденцију о приходима

⁶³ Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 99/2013.

оствареним од закупа по корисницима, води локални орган управе који је надлежан за финансије. Ови приходи се користе за куповину, одржавање и текуће поправке зграда и објеката, изградњу, и одржавање и набавку опреме.

9. Приходи по основу донација – На основу закљученог уговора о донацији локална самоуправа остварује приходе од страних донација. У министарству које је надлежно за послове финансија евидентирају се основни елементи овог уговора.

10. Приходи по основу самодоприноса – У складу са прописима којима се уређује поступак грађанског непосредног изјашњавања, грађани референдумом доносе одлуку о увођењу самодоприноса. Зараде запослених, приходи од самосталне делатности на које се плаћа порез на доходак грађана, домаће и иностране пензије, приходи од пољопривреде и шумарства, представљају основицу самодоприноса.⁶⁴

12.2 Приходи од осталих нивоа власти

Локалној самоуправи са републичког нивоа припадају: **уступљени трансфери и приходи**, а аутономна покрајна додељује локалној самоуправи наменски трансфер.

Уступљени порези остварени на територији локалне самоуправе су:⁶⁵

1. Порез на доходак грађана, а наплаћују се на приходе од:
 - шумарстав и пољопривреде;
 - непокретности;
 - самосталне делатности;
 - осигурања лица;
 - остали приходи.
2. Порез који се наплаћује за наслеђе и поклон;
3. Порез који се наплаћује за пренос апсолутних права.

⁶⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 99/2013.

⁶⁵ Ибид.

Приходе од накнада остварених на територији локалне самоуправе, држава уступа тој самоуправи.

Укупан наменски трансфер износи 1,7% оствареног домаћег бруто производа. Наменски трансфер представља обрачунску категорију за расподелу основних средстава локалним самоуправама.⁶⁶

Уколико је процењени износ прихода од уступљених пореза по становнику локалне самоуправе мањи од 90%, она има право на **трансфер за уједначавање**.

Компензациони трансфер представља део укупног ненаменског трансфера који служи као надокнада за део изгубљених прихода.

Одузимањем износа компензационог трансфера и трансфера за уједначавање од укупног износа наменског трансфера, добија се укупан износ средстава за **општи трансфер**.

На основу добијених података о укупним трошковима за обављање одређене функције у последњој години, пре него што је пренесена на ниво локалне самоуправе, добија се укупан износ **функционалног трансфера**.

Посебна организација утврђује висину и критеријуме за расподелу **наменског трансфера** по појединим локалним самоуправама и динамику којом ће се та средства преносити.⁶⁷

13. ЗАКОН О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ

13.1 Јавна примања и приходи и јавни издаци и расходи

Јавни примања и приходи

Јавна примања државе обухватају:⁶⁸

- примања од продаје финансијске имовине;
- примања од задуживања и
- примања од продаје нефинансијске имовине;

Јавни приходи обухватају:⁶⁹

⁶⁶ Према подацима републичког органа за послове статистике

⁶⁷ Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 99/2013.

⁶⁸ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

⁶⁹ Ибид.

- порезе и доприносе;
- непореске приходе (таксе, казне, накнаде)
- самодопринос;
- трансфери, донације и финансијска помоћ Европске уније.

Порези и доприноси

Порези могу да се уводе на потрошњу, имовину и пренос имовине, добит и доходак, и уводе се само законом. Овај закон утврђује шта је предмет опорезивања, који је обвезник, колика је основица, колика је пореска стопа или износ, као и начине и рокове плаћања. Подзаконски актима се не могу смањивати или проширивати обавезе и права пореских обвезника.

Доприноси се уводе Законом и обухватају здравствено осигурање, пензијско и инвалидско осигурање и осигурање за случај незапослености.⁷⁰

Таксе

Таксе могу да се уведу само законом који прописује њихову висину или се, како би утврдио њихову висину, даје правно одређеном субјекту. Таксе се наплаћују за непосредно спроведену радњу или поступак који пружа надлежни субјекат. Висина таксе мора да буде одређена у апсолутном износу и примерена трошковима пружања јавне услуге. Начин утврђивања трошкова пружања јавне услуге и методологију, одређује министар. Применом методологије министра, утврђује се висина таксе у текућој години за наредну, и током године не може да се повећава за ту годину. Уколико висина таксе није утврђена законом, одређени субјекат од министарства које је надлежно за финансије (ако висину таксе утврђује централни ниво власти), или од органа који је надлежан за финансије (ако се висина таксе утврђује под контролом локалне власти), мора прибавити сагласност на акт којим се утврђује висина таксе.

Накнаде

За коришћење добара која посебан закон утврђује као природна богатства, уводе се накнаде. Обвезник за плаћање накнаде, висина, начин утврђивања и плаћања и основица, уређују се посебним законом који предлаже и спроводи министарство које је надлежно за финансије.

⁷⁰ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

Приходи који настају употребом јавних средстава

Ови приходи настају од:⁷¹

- камата;
- давања на коришћење покретних и непокретних ствари у власништву државе (давања у закуп);
- давања на коришћење покретних и непокретних ствари у власништву јединице локалне самоуправе и аутономне покрајне;
- приходи који настају уговореном продајом услуга корисника јавних средстава, са правним и физичким лицима на основу њихове слободне воље;
- новчаних казни које су одређене у прекршајном, кривичном или неком другом поступку који се води пред државним органом, и имовинска корист која је одузета у том поступку;
- новчаних казни одређених у прекршајном поступку за прекршаје које актом прописује скупштина локалне власти, и имовинска корист која је одузета у том поступку;
- концесиона накнада.

Примања од продаје нефинансијске имовине

Овим се сматрају:⁷²

- примања од продаје покретних и непокретних ствари које су у државној средини;
- примања од продаје покретних и непокретних ствари које су у својини јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине;
- примања настала од продаје робних резерви;
- примања настала од продаје драгоцености;
- друга примања која су утврђена законом.

⁷¹ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

⁷² Ибид.

Примања од задуживања и продаје финансијске имовине

Овим се сматрају:⁷³

- примања настала задуживањем на домаћем тржишту;
- примања настала задуживањем на иностраном тржишту;
- примања настала продајом финансијске имовине на домаћем тржишту;
- примања настала продајом финансијске имовине на иностраном тржишту;
- друга примања која су утврђена законом.

Финансирање надлежности јединице локалне самоуправе

Буџет јединице локалне самоуправе добија јавна примања и приходе како би се финансирале њене надлежности. Ова примања и приходи су:⁷⁴

- порези у делу који је утврђен законом (доходак, имовину, пренос апсолутних права, поклон и наслеђе и други порези одређени посебним законом);
- таксе (комуналне, административне, боравишне);
- накнаде одређене законом;
- самодопринос;
- трансфери и донације;
- приходи који настају коришћењем јавних средстава:
 - приходи од камата;
 - приходи од давања у закуп покретних и непокретних ствари чији је власник РС (користи их јединица локалне самоуправе);
 - приходи од давања у закуп, у складу са законом, покретних и непокретних ствари чији је власник јединице локалне самоуправе;
 - приходи настали уговорном продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе са правним и физичким лицима;

⁷³ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

⁷⁴ Ибид.

- приходи од новчаних казни које су одређене у прекршајном поступку за оне прекршаје који су прописани актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и имовинска корист одузета у том поступку;
- други приходи који су утврђени законом.
- примања:
 - од продаје непокретних ствари чији је власник јединица локалне самоуправе;
 - од продаје покретних ствари које користе органи, службе и организације јединице локалне самоуправе, а чији је власник РС;
 - од продаје драгоцености;
 - од продаје природне имовине;
 - од задуживања;
 - од продаје финансијске имовине.

Јавни издаци и расходи

Јавни издаци су:

- отплата главнице;
- набавка нефинансијске имовине;
- набавка финансијске имовине.

Јавни расходи обухватају:⁷⁵

- расходе за запослене;
- употребу и амортизацију средстава за рад;
- расходе за робе и услуге;
- субвенције;
- трансфере и дотације;

⁷⁵ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

- обавезна социјална заштита и социјално осигурање;
- остали расходи.⁷⁶

13.2 Припрема буџета локалне власти

По добијању фискалне стратегије локални орган управе који је надлежан за финансије, корисницима буџетских средстава локалне власти доставља упутство за припрему њеног буџета. Оно садржи:⁷⁷

- смернице и основне економске претпоставке за припрему нацрта буџета;
- опис како је испланирана политика локалне власти;
- процене примања и прихода и издатака и расхода буџета локалне власти за буџетску и следеће две фискалне године;
- обим средстава који садржи предлог финансијског плана локалног буџетског корисника за буџетску годину, као и планове за следеће две фискалне године;
- одређене смернице како би се припремили средњорочни планови локалних буџетских корисника;
- предлоге финансијских планова локалних буџетских корисника, као и динамику и поступак припреме буџета локалне власти.

Предлог финансијског плана, корисници буџетских средстава локалне власти израђују на основу овог упутства, и достављају га локалном органу управе који је задужен за финансије. Индиректни корисници локалних буџетских средстава, по основу смерница које се односе на локални буџет, морају да направе предлог финансијског плана. Директни корисници локалних буџетских средстава морају од индиректних корисника за које су одговорни да траже да им у прописаним роковима и у складу са датим смерницама, доставе податке који су неопходни за израду предлога финансијског плана директног буџетског корисника.⁷⁸

⁷⁶ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

⁷⁷ Ибид.

⁷⁸ Ибид.

13.3 Извршење буџета

Директни и индиректни корисници средстава буџета морају да уплате примања и приходе буџета из своје надлежности, у потпуности и правовремено, на одређени рачун одговарајућег консолидованог рачуна трезора.

Директни корисници буџетских средстава су одговорни за индиректне кориснике буџетских средстава. Они врше расподелу средстава индиректним корисницима у оквиру својих апропријација, у року од 15 дана од дана ступања на снагу одлуке о буџету,⁷⁹ и након добијања сагласности Управе за трезор, о томе обавештавају све индиректне кориснике. Сви буџетски корисници који доносе финансијске планове на основу закона, морају своје планове ускладити са одобреним апропријацијама у буџету. Како би се омогућило плаћање остваривања буџетских принципа, корисници буџетских средстава који немају обавезу доношења финансијских планова, доносе план за коришћење оних апропријација за које, по ближим активностима и наменама, није унапред законом одређен обим и намена.

У складу са методологијом и роковима које је прописао министар надлежан за финансије, Управа за трезор планира ликвидност на основу примања и прихода, издатака и расхода у оквиру планова за извршење буџета. Те планове припрема директни буџетски корисник. План извршења буџета треба да буде преглед свих примања и прихода према извору финансирања, као и преглед свих издатака и расхода планираних од стране директног корисника буџетских средстава.⁸⁰

Плаћање из буџета

На рачуноводственој документацији заснивају се издаци и расходи буџета. Пре плаћања обавезе у писаној форми морају бити сачињени и потврђени износ преузетих роба, који проистичу из рачуноводствене документације, и правни основ у складу са законом. Министар ближе одређује како настају обавезе, начин извештавања о преузетим обавезама и начин плаћања, које се обавља из буџета локалне власти. Плаћање са консолидованог рачуна трезора за испуњење обавеза других корисника јавних средстава, неће се вршити ако корисници средстава не добију сагласност на финансијски план, онако како је то прописано законом, и ако тај план није достављен Управи за трезор.⁸¹

⁷⁹ За директне кориснике који исказују издатке и расходе у програмском делу буџета рок је 30 дана.

⁸⁰ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

⁸¹ Ибид.

Повраћај средстава у буџет

Уколико за исвршење одређеног плаћања по закону није постојао правни основ, корисници буџетских средстава морају одмах затражити повраћај тих средстава у буџет. Ако се средства врате у фискалној години у којој је плаћање извршено, одговарајућа апропријација умањује се за износ тих враћених средстава. Средства која су пренета корисницима буџетских средстава, а нису утрошена, ови корисници вратиће у буџет до истека фискалне године. Локални орган управе надлежан за финансије прописује поступак враћања неутрошених буџетских средстава и начин како ће се утврдити њихов износ.⁸²

Повраћај више или погрешно наплаћених буџетских прихода

Уколико је од обвезника наплаћено више прихода или уколико је основа наплате била погрешна, извршиће се повраћај у складу са законом који уређује наплату јавних прихода. Овај повраћај врши се на терет уплатног рачуна прихода. Уколико на уплатном рачуну прихода нема довољно средстава да се изврши повраћај, а тај приход у целини припада буџету локалне власти или буџету РС, Управа за трезор мора на тај рачун да пренесе износ средстава која се враћају обвезнику.⁸³

Привремена обустава извршења буџета

Уколико се у току године приходи смање или се расходи повећају, надлежни извршни орган, на предлог локалног органа управе који је задужен за финансије, обуставља извршење појединих расхода на дуже од 45 дана. Привремена обустава извршења може да заустави преузимање обавеза, да заустави коришћење квота, да предложи продужење уговорног рока за плаћање, као и да заустави давање одобрења за закључење уговора.

Предлог мера и обима привремене обуставе извршења, припремају директни буџетски корисници у сарадњи са локалним органом надлежним за финансије. Ове мере могу да се примене на све директне буџетске кориснике.⁸⁴

Ребаланс буџета

Ребалансом буџета, а на предлог локалног надлежног извршног органа који усваја скупштина локалне власти, врши се усклађивање прихода и расхода на нижем, вишем или истом нивоу. Уколико се током спровођења мера привремене обуставе извршења буџетски дефицит не усклади са планираним, надлежни локални извршни орган утврђује предлог ребаланса буџета, и то у року од 15 дана пре истека периода у којем се

⁸² Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

⁸³ Ибид.

⁸⁴ Ибид.

спроводи та обустава. Локални надлежни извршни орган, током усвајања ребаланса буџета може да настави привремену обуставу извршења појединих расхода, а све то на предлог локалног органа управе који је надлежан за финансије.⁸⁵

Буџетски фонд

Буџетски фонд представља евиденциони рачун у главној књизи трезора. Он се отвара да би се поједини буџетски приходи и расходи водили одвојено, а по одлуци локалног надлежног извршног органа, како би се остварио циљ предвиђен посебним локалним прописом. Овим прописом се одређује сврха буџетског фонда, за које време се буџетски фонд оснива, који су му извори финансирања и који је локални орган управе надлежан за управљање овим фондом. Овај фонд се финансира из апропријација које се обезбеђују у оквиру буџета за текућу годину, наменских прихода, као и из многих других јавних прихода. Буџетским фондом управља надлежни локални орган управе.⁸⁶

Текућа буџетска резерва

У оквиру буџета део планираних прихода се задржава на име текуће буџетске резерве, и не распоређује се унапред. Средства текуће буџетске резерве користе се у сврхе за које се покаже у току године да апропријације нису биле довољне, или за непланиране сврхе за које апропријације нису одређене. Највише до 2% укупних прихода од продаје нефинансијске имовине опредељује се текућа буџетска резерва. Надлежни извршни орган локалне власти, на предлог локалног органа задуженог за финансије, доноси решење о употреби текуће буџетске резерве.⁸⁷

Стална буџетска средства

На апропријацији намењеној за буџетске резерве приказују се средства која су у буџету планирана за сталну буџетску резерву. Стална буџетска средства се користе за финансирање расхода у отклањању последица ванредних околности које би могле да нанесу штету већих размера или да угрозе здравље и животе људи. Решење о употреби средстава сталне буџетске резерве доноси локални надлежни извршни орган, а на предлог локалног органа који је задужен за финансије. Уз завршни рачун буџета, скупштини локалне власти се доставља и извештај о коришћењу средстава сталне буџетске резерве.⁸⁸

⁸⁵ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13.

⁸⁶ Ибид.

⁸⁷ Ибид.

⁸⁸ Ибид.

14. РАЧУНОВОДСТВЕНИ СТАНДАРДИ ЗА ЈЕВНИ СЕКТОР

Међународне рачуноводствене стандарде за јавни сектор прописује Уредба о примени ових стандарда. Ова Уредба прописује да се ови стандарди примењују на састављање, приказивање, достављање и објављивање финансијских извештаја и вођење пословних књига свих корисника буџетских средстава, организација обавезног социјалног осигурања, буџетских фондова јединица локалне самоуправе, аутономних покрајина, као и фондова Републике Србије. Међународни рачуноводствени стандарди се примењују за састављање, приказивање, достављање и објављивање завршних рачуна корисника буџетских средстава, организација за обавезно социјално осигурање, буџета локалне власти и Републике Србије, као и њихових буџетских фондова. Ова уредба се примењује на буџет локалне власти, буџет Републике Србије, као и на све кориснике њихових буџетских средстава.⁸⁹

Применом ове Уредбе јављају се бројни проблеми који произилазе из:

1. грешака у Уредби – овом Уредбом се ставља у делокруг Стандарда и нешто што они не регулишу. Ови Стандарди не регулишу питање достављања финансијских извештаја. Не регулишу директно ни питање вођења пословних књига, већ само рачуноводствене поступке признавања, вредновања, приказивања и обелодањивања ставки у финансијским извештајима.
2. њене недовољне јасности – Уредбом је регулисано да су Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор, стандарди које је објавио Одбор за међународне рачуноводствене стандарде за јавни сектор и организациони део Међународне федерације рачуновођа. Међутим, за примену Стандарда битно је знати и које издање тих стандарда се користи. Текст Уредбе је збуњујућ, јер ови Стандарди обухватају 25 стандарда:
 - првих 24 су нумерички означени и њих примењују они субјекти који примењују обрачунску основу у рачуноводству, и
 - последњи стандард није нумерички означен и примењују га они субјекти који примењују готовинску основу у рачуноводству – „Финансијско извештавање према готовинској основи рачуноводства“.

⁸⁹ Уредба о примени Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор, Службени гласник РС, бр. 49/2010.

Дакле, није могуће једноставно прописати примену Стандарда, јер примена обрачунске основе у рачуноводству искључује примену готовинске основе.

3. Непотпуности Уредбе – Уредбом нису регулисана питања:

- Ко преводи Стандарде, где ће и до када бити објављен њихов превод?
- Ко ће у Републици Србији давати изворна тумачења Стандарда?
- Ко ће и на који начин регулисати питања која нису садржана у Стандардима или нису примењива у Републици Србији?

Уредбом није прописан ни рок до када се мора ускладити релевантна законска и подзаконска регулатива, како би се омогућила примена Уредбе.⁹⁰

14.1 Стандарди и могућности њихове примене

МРС - ЈС 1 – Презентација финансијских извештаја – Овај Стандард прописује основе за приказивање финансијских извештаја опште намене привредног субјекта. Циљ је обезбеђивање њихове упоредивости како са финансијским извештајима тог привредног субјекта из претходних периода, тако и са финансијским извештајима осталих привредних субјеката.⁹¹ Примена овог Стандарда у РС није могућа без претходне промене образаца финансијских извештаја, тј. њиховог усклађивања са захтевима овог Стандарда. Увођење напомена као новог финансијског извештаја значајно ће допринети побољшању квалитета финансијског извештавања. Овај финансијски извештај садржи информације које су битне корисницима финансијских извештаја за разумевање осталих финансијских извештаја, као и за правилно доношење њихових одлука у вези са конкретним привредним субјектом.

МРС - ЈС 2 – Извештаји о новчаним токовима – Циљ овог Стандарда је прописивање поступака за састављање извештаја о новчаним токовима и прописивање обелодањивања у вези са њима.⁹² Примена овог Стандарда у РС није могућа без претходне промене образаца извештаја о новчаним токовима, тј. њиховог усклађивања са захтевима овог Стандарда.

МРС - ЈС 3 – Рачуноводствене политике, промене рачуноводствених процена и грешке – Циљ овог Стандарда је да се побољша релевантност и поузданост

⁹⁰ К. Вићентијевић, „Примена међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор у Републици Србији“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010, стр. 101 - 102.

⁹¹ З. Петровић, „Рачуноводствена регулатива“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008, стр. 28.

⁹² Ибид, стр. 86.

финансијских извештаја привредних субјеката. Тежња је да се обезбеди упоредивост финансијских извештаја између различитих привредних субјеката, али и упоредивост финансијских извештаја из различитих периода пословања једног привредног субјекта.⁹³ Примена овог Стандарда у РС је могућа, с тим да треба у пореским прописима регулисати последице ретроактивне примене промењене рачуноводствене политике и ретроактивне исправке рачуноводствених грешака. Ово рачуноводствено поступање мора бити омогућено и контним планом који користе субјекти из јавног сектора.

МРС - ЈС 4 – Учинци промене курсева страних валута – Циљ Стандарда је прописивање поступака за: обухватање трансакција у иностраној валути; одређивање валутног курса и поступака за признавање у финансијским извештајима финансијских учинака промена курсева размене страних валута; укључивање у финансијске извештаје извештајног привредног субјекта финансијских извештаја његовог иностраног пословања и преводње финансијских извештаја у валуту за приказивање, ако се она разликује од функционалне валуте привредног субјекта.⁹⁴ Примена овог Стандарда у РС није у потпуности могућа, па због тога треба приступити промени контног плана за буџетски систем.

МРС - ЈС 5 – Трошкови позајмљивања – Овај Стандард се примењује у рачуноводству трошкова позајмљивања. Не бави се издацима поводом различитих облика сопственог капитала. Циљ овог Стандарда је прописивање рачуноводствених поступака за трошкове позајмљивања.⁹⁵ Његова примена у РС је могућа, с тим да привредни субјекти морају изабрати који ће поступак у вези са трошковима позајмљивања примењивати.

МРС - ЈС 6 – Консолидовани и засебни финансијски извештаји – Овај Стандард регулише обавезу матичног правног лица да саставља консолидоване и своје засебне финансијске извештаје. Осим тога, за то лице прописује начине вредновања улагања у зависна правна лица и обелодањивања у вези са њима како у консолидованим, тако и у његовим засебним финансијским извештајима.⁹⁶ Његова потпуна примена у РС није могућа без претходне промене образаца финансијских извештаја, тј. њиховог усклађивања са захтевима овог Стандарда, као ни без промене контног плана за буџетски систем.

МРС - ЈС 7 – Улагања у придружене ентитете – Овај Стандард прописује начине вредновања улагања у придружена правна лица и обелодањивања у вези са њима, како у случају када инвеститор примењује методу учешћа, тако и у случају када саставља засебне финансијске извештаје.⁹⁷ Потпуна примена овог Стандарда у РС такође није

⁹³ З. Петровић, „Рачуноводствена регулатива“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008, стр. 94.

⁹⁴ Ибид, стр. 270 – 271.

⁹⁵ Ибид, стр. 290.

⁹⁶ Ибид, стр. 308.

⁹⁷ Ибид, стр. 312.

могућа без претходне промене образаца финансијских извештаја, тј. њиховог усклађивања са захтевима овог Стандарда, као ни без промене контног плана за буџетски систем.

МРС - ЈС 8 – Учесће у заједничким улагањима – Примењује се за рачуноводствено обухватање учешћа учесника и инвеститора у заједничким улагањима и извештавању о средствима, обавезама, приходима и расходима заједничких улагања, без обзира на структуру или облике у оквиру којих се одвијају активности заједничких улагања.⁹⁸ Потпуна примена овог Стандарда у РС такође није могућа без претходне промене образаца финансијских извештаја, тј. њиховог усклађивања са захтевима овог Стандарда, као ни без промене контног плана за буџетски систем.

МРС - ЈС 9 – Приход из трансакције размене – Називом овог Стандарда прецизирано је да се он односи само на оне приходе из трансакције размене. Његова потпуна примена у РС је могућа, с тим да привредни субјекти морају променити праксу обухватања прихода у случају одложене наплате.

МРС - ЈС 10 – Финансијско извештавање у хиперинфлаторним привредама – Овај стандард није применљив у РС јер не постоје услови хиперимфлације.

МРС - ЈС 11 – Уговори о изградњи – Овај Стандард се примењује код извођача радова, у његовом рачуноводству уговора о изградњи. Примењује се како на краткорочне, тако и на дугорочне уговоре о изградњи. Циљ Стандарда је прописивање рачуноводствених поступака са приходима и трошковима који настају у вези са уговорима о изградњи.⁹⁹ Потпуна примена овог стандарда у РС је могућа, с тим да привредни субјекти морају променити праксу обухватања прихода у вези са уговорима о осигурању – ради се о томе да се у вредност залиха укључују не само трошкови, већ и сразмеран износ процењене добити. Ова промена ће значајно допринети исказивању реалног резултата.

МРС - ЈС 12 – Залихе – Циљ доношења овог Стандарда је прописивање рачуноводствених поступака за признавање и вредновање залиха.¹⁰⁰ Потпуна примена овог Стандарда у РС је могућа, с тим да привредни субјекти морају променити праксу обрачунавања вредности залиха недовршене производње и готових производа.

МРС - ЈС 13 – Лизинг – Циљ Стандарда је прописивање рачуноводствених политика и потребних обелодањивања код закупца – корисника лизинга и закупаоца – даваоца лизинга, а у вези са пословима лизинга (финансијских и оперативних).¹⁰¹ Његова потпуна примена у РС је могућа, с тим да привредни субјекти морају обратити пажњу да ли у потпуности примењују захтеве Стандарда, поготову у односу на садржину набавне вредности предмета финансијског лизинга.

⁹⁸ З. Петровић, „Рачуноводствена регулатива“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008, стр. 316.

⁹⁹ Ибид, стр. 133 – 134.

¹⁰⁰ Ибид, стр. 65.

¹⁰¹ Ибид, стр. 213.

МРС - ЈС 14 – Догађаји након датума извештавања – Стандардом се прописује: 1. у којим случајевима и како привредни субјект усклађује своје финансијске извештаје, по основу пословних догађаја који су настали након датума биланса, а до дана њиховог обелодањивања и 2. информације које привредни субјект треба да пружи о: датуму на који је одобрено обелодањивање финансијских извештаја и догађајима након датума биланса.¹⁰² Овим Стандардом је додатно прописано да у случају да претпоставка сталности пословања више није оправдана, треба извршити процену књиговодствене вредности имовине и обавеза. Његова потпуна примена у РС је могућа, с тим да привредни субјекти морају обратити пажњу да ли у потпуности примењују захтеве Стандарда.

МРС - ЈС 15 – Финансијски инструменти: Обелодањивање и презентација – Циљ овог Стандарда је да прописивањем захтева у вези са приказивањем билансних и ванбилансних финансијских инструмената и идентификовањем информација које треба обелоданити, повећа разумљивост финансијских инструмената.¹⁰³ Потпуна примена овог Стандарда у РС биће могућа тек по увођењу напомена као финансијског извештаја.

МРС - ЈС 16 – Инвестициона имовина – Циљ Стандарда је прописивање рачуноводственог третмана улагања у инвестиционе некретнине (признавање и вредновање) и обелодањивања о њима.¹⁰⁴ Ради примене Стандарда привредни субјекти треба да изаберу једну од две понуђене политике за накнадно вредновање инвестиционе имовине (модел фер вредности или модел трошка набавке). Осим тога, његова потпуна примена у РС није могућа без претходне промене контног плана за буџетски систем (у смислу увођења рачуна инвестиционе имовине и рачуна прихода и расхода по основу промене фер вредности ових средстава).

МРС – ЈС 17 – Некретнине, постројења и опрема – Циљ овог Стандарда је прописивање рачуноводствених поступака за признавање и вредновање некретнина, постројења и опреме, као и прописивање обелодањивања у вези са тим средствима, како би корисници финансијских извештаја добили информације о улагањима и променама улагања у наведена средства.¹⁰⁵ Ради примене овог Стандарда привредни субјекти треба да изаберу једну од две понуђене политике за накнадно вредновање некретнине, постројења и опреме (модел трошка набавке или модел ревалоризације) и да обрачун амортизације прилагоде поступцима предвиђеним овим Стандардом. Осим тога, његова потпуна примена у РС није могућа без претходне промене контног плана за буџетски систем (у смислу увођења рачуна ревалоризационих резерви и рачуна прихода и расхода по основу промене фер вредности ових средстава).

¹⁰² З. Петровић, „Рачуноводствена регулатива“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008, стр. 118.

¹⁰³ Ибид, стр. 317.

¹⁰⁴ Ибид, стр. 392.

¹⁰⁵ Ибид, стр. 154.

МРС – ЈС 18 – Извештавање по сегментима – Циљ Стандарда је постављање привредним субјектима захтева да у својим финансијским извештајима обелодане информације о сегментима пословања, као и о својим производима и услугама и географским областима у којима послују.¹⁰⁶ Прилагођен је специфичности пословања субјеката којима је намењен. Потпуна примена овог Стандарда у РС биће могућа тек по увођењу напомена као финансијског извештаја.

МРС – ЈС 19 – Резервисања, потенцијалне обавезе и потенцијална средства – Циљ Стандарда је прописивање одговарајућих критеријума и поступака за признавање и вредновање резервисања, потенцијалних обавеза и потенцијалних средстава, као и обелодањивања у напоменама, која би требало да омогуће корисницима финансијских извештаја боље разумевање њихове природе, времена (доспећа) и износа. По овом Стандарду, уколико има услова за формирање резервисања, онда резервисање треба и формирати.¹⁰⁷ Његова примена у РС је могућа, с тим да треба у пореским прописима регулисати последице дугорочних и краткорочних резервисања.

МРС – ЈС 20 – Обелодањивање повезаних страна – Циљ овог Стандарда је да обезбеди да финансијски извештаји привредног субјекта садрже обелодањивања која су неопходна да би се указало на могућност да су финансијски положај и добитак или губитак привредног субјекта можда били под утицајем постојања повезаних лица, и да ли ће у будућем периоду бити под њиховим утицајем, као и обелодањивања о трансакцијама и неизмиреним салдима у вези са њима.¹⁰⁸ Потпуна примена овог Стандарда у РС биће могућа тек по увођењу напомена као финансијског извештаја.

МРС – ЈС 21 – Умањење вредности имовине која не генерише готовину – Циљ је да Стандард пропише поступке чијом би применом привредни субјект постигао да имовину искаже у висини која неће бити виша од надокнадивог износа.¹⁰⁹ Ради примене овог Стандарда привредни субјекти треба да дефинишу која су то средства која не генеришу готовину. Осим тога, његова потпуна примена у РС није могућа без претходне промене контног плана за буџетски систем (у смислу увођења рачуна ревалоризационих резерви и рачуна расхода по основу обезвређења средстава).

МРС – ЈС 22 – Обелодањивање финансијских информација о општем државном сектору – Циљ овог Стандарда је да пропише захтеве за обелодањивањем за владе које се одреде да приказују информације о општем државном сектору у својим консолидованим финансијским извештајима. Према томе, Стандард ће у РС бити применљив када рачуноводственом регулативом буде прописана обавеза владе да да

¹⁰⁶ З. Петровић, „Рачуноводствена регулатива“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008, стр. 534.

¹⁰⁷ Ибид, стр. 325.

¹⁰⁸ Ибид, стр. 297.

¹⁰⁹ Ибид, стр. 322.

информације о општем државном сектору у својим консолидованим финансијским извештајима.

МРС – ЈС 23 – Приходи од трансакција које нису трансакције размене (порези и преноси) – Стандард примењују сви субјекти јавног сектора изузев јавних предузећа. Он регулише признавање додељених средстава и прихода по основу добијања средстава. Према томе, Стандард ће у РС бити применљив када рачуноводственом регулативом буде прописана обавеза владе да да информације о општем државном сектору у својим консолидованим финансијским извештајима.

МРС – ЈС 24 – Презентација буџетских информација у финансијским извештајима – Стандардом се захтева да се поређење буџетских износа и стварних износа који настају извршењем буџета укључе у финансијске извештаје субјеката од којих се захтева, или се они одреде, да јавно објаве свој усвојени буџет за који су јавно одговорни. Стандардом се такође захтева обелодањивање објашњења разлога материјално значајних разлика између буџетских и стварних износа. Према томе, Стандард ће у РС бити применљив када рачуноводственом регулативом буде прописана обавеза (или могућност) извештајних субјеката да обелодањује наведене информације.

МРС – ЈС 25 – Финансијско извештавање према готовинској основи – Стандард примењују они субјекти који су обавезни да примењују готовинску основу у рачуноводству, а то су у РС сви они који су обухваћени Уредбом. Стандард се састоји из два дела: првог, обавезујућег, у којем се успостављају захтеви у вези са припремањем финансијских извештаја на готовинској основи, и другог, необавезујућег, у којем се дефинишу додатне рачуноводствене политике и обелодањивања, како би субјекти извештавања побољшали своју финансијску одговорност и транспарентност својих финансијских извештаја. Пуна примена овог Стандарда у РС захтева одговарајуће прилагођавање како садржине образаца финансијских извештаја, тако и контног плана за буџетски систем.¹¹⁰

¹¹⁰ К. Вићентијевић, „Примена међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор у Републици Србији“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010, стр. 102 - 107.

ЗАКЉУЧАК

Као што смо већ могли видети, свака локална заједница је у данашњем глобалном економском окружењу изложена новим изазовима који детерминишу опстанак заједнице. Да би локална самоуправа опстала, потребно је од стране менаџмента обезбедити раст и развој, и правилно дефинисати и искористити буџет којим располаже.

Право на постојање локалне самоуправе се сматра битним обележјем демократских односа. Степен демократичности одређене државе и друштвене заједнице може се мерити и према ширини и гаранцијама локалне самоуправе.

Један од најбитнијих предуслова за нормално функционисање јединица локалне самоуправе је да им централна власт гарантује имовинска права над добрима која се налазе на њиховој територији. Осим тога, централна власт мора јединицама локалне самоуправе да обезбеди и власништво над средствима за рад локалних власти, као и да успостави правила о располагању имовином.

Закон о локалној самоуправи мора да омогући много ефикасније управљање сопственом имовином. Имовина јединица локалне самоуправе једино тако може постати **„мотор у подстицају њиховог економског развоја“**. Законом се мора гарантовати право својине над добрима која је локална самоуправа стекла сопственим средствима, као и право својине над добрима која служе за извршавање њених функција. Та имовина мора бити довољна за нормално обављање неопходних функција јединица локалне самоуправе.

Са друге стране, локалној самоуправи мора да се гарантује и својина над свим добрима локалног значаја, укључујући и природна богатства и добра у општој употреби. И на крају, локална самоуправа мора бити самостална у вршењу својих имовинско - правних овлашћења. У границама закона, мора бити самостална у вршењу овлашћења према природним богатствима и добрима од општег интереса која јој припадају. Морају се дефинисати и сва добра која централне власти могу да пренесу нижим органима власти у току процеса децентрализације и преноса надлежности нижим нивоима власти, а која су неопходна за несметано обављање њихових функција.

Европска повеља о локалној самоуправи полази од става да локалне власти морају имати право на одговарајуће сопствене изворе финансирања, којима слободно могу да располажу у оквирима својих овлашћења. Ови извори финансирања морају да задовоље принципе пореске једнакости, односно морају бити примерени њиховим надлежностима.

Осим овога, локалним самоуправама мора се обезбедити и фискална независност. Најмање један део њихових финансијских извора мора да потиче од локалних такси и накнада, за које само оне имају право да утврђују стопу. Пратећи принципе полицентризма и пореског федерализма, а да би се створила квалитетна, грађанима

окренута и у функционисању способна локална самоуправа, неопходно је упоредо са процесом суштинске децентрализације спровести и суштинску пореску децентрализацију. То практично значи да би требало повећавати учшће општина кроз порезе на приходе, на лична примања и примања од самосталне делатности, накнаде за промену намене пољопривредног земљишта, накнаде за захватање површинских и подземних вода, накнаде за производњу електричне енергије, вађење материјала из водотокова и друго.

Као што смо раније рекли, најбитнији сегмент локалне самоуправе је буџет и без њега она не би могла да функционише. Основни инструмент финансирања јавних расхода у свим савременим државама је буџет, а у неким земљама и једини. У буџетској теорији постоје бројне дефиниције буџета, јер се ради о комплексној финансијској институцији, помоћу које држава остварује многе економске, финансијске, политичке и социјалне циљеве.

Класично схватање буџета заснива се на тврдњи да је буџет акт којим се предвиђају и одобравају, унапред и за одређени период времена, приходи и расходи државе, односно локалних заједница.

Буџет је документ који садржи списак планираних прихода и расхода државе за једну годину. План прихода нам говори колико новца и из којих извора држава планира да прикупи, док расходи показују на шта држава намерава да потроши прикупљени новац.

Пошто је буџет у савременим државама правни акт, а да би се законито извршавале поједине позиције буџета, неопходно је пратити велики број прописа којима се регулише трошење средстава, како би се отклонила свака сумња њиховог наменског трошења. Међутим, буџет је временом постао нееластичан инструмент за контролу извршених расхода који се финансирају из буџета, тако да се средства издвајају сваке године за одређене послове и функције, без улажења у суштинску анализу потреба и постигнутих резултата.

Државни буџет припрема Министарство финансија у сарадњи са другим министарствима и корисницима буџета, према тачно утврђеној процедури која је дефинисана Законом о буџетском систему Републике Србије. Буџет усваја Народна скупштина у обилку закона. Након усвајања, он је обавезујући за све државне органе и новац се може трошити искључиво у оквирима усвојеног буџета.

Недостаци буџетског финансирања су условили буџетске реформе које су спровеле поједине државе, а да се изврше трансформације у буџетској потрошњи. Промене су се огледале углавном у стављању нагласка на одређена буџетска начела, промену буџетске процедуре или у комбинацији више врста буџета. И поред свих ових промена које се и данас врше, суштина традиционалног буџета ипак није у основи промењена.

ЛИТЕРАТУРА

- 1) Вићентијевић К., „Примена међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор у Републици Србији“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010.
- 2) Вујовић С., „Основе финансијског менаџмента“, Београд, 2005.
- 3) Илић М., „Управно право“, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.
- 4) Илић - Попов Г., „Фискални односи у федеративној држави - са становишта јавних прихода“, у „Иницијативе за фискалну децентрализацију - случај Југославије“, Магна агенда, Београд, 2002.
- 5) Кристић С., „Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе“, Дата Статус, Београд, 2012.
- 6) Кристић С., „Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, Београд, 2006.
- 7) Манић С., „Буџетска инспекција“, Тутин, 2013.
- 8) Маринковић Р., „Локална самоуправа - Старе и нове недоумице“, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- 9) Миловановић Д., „Правно устројство локалне самоуправе“, Правни факултет, Београд, 1994.
- 10) Петровић З., „Рачуноводствена регулатива“, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008.
- 11) Поповић Д., „Наука о порезима и пореско право“, Институт Отворено друштво, Институт за уставну и законодавну политику, Савремена администрација, Београд, 1997.
- 12) „Прелазак на програмско буџетирање“, Пројекат за боље услове пословања, USAID Business Enabling Project, Београд
- 13) Раичевић Б., „Фискална структура Републике Србије“, у „Принципи модерног управљања локалном заједницом“, ЦЛДС, Београд, 2002.
- 14) Ристић Ж., Комазец С., „Финансијски менаџмент“, Београд, 2000.
- 15) Симић М. А., „Локална самоуправа у Србији“, у „Принципи модерног управљања локалном заједницом“, ЦЛДС, Београд, 2002.
- 16) Смиљанић С., Булић М., Милас В., „Буџет - мала школа буџета“, Центри цивилних иницијатива (ЦЦИ), Бихаћ, 2007.
- 17) Станковић В., „Право привредног система“, Правни факултет, Београд, 1995.
- 18) Хелд Д., „Демократија, држава - нација и глобални систем“, у Дамјановић М., Ђорђевић С., „Изазови модерној управи и управљању“, Тимит, Београд, 1995.

ПРОПИСИ

- 1) Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије, бр. 129/2007.
- 2) Закон о финансирању локалне самоуправе, Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 99/2013.
- 3) Закон о буџетском систему, Службени гласник Републике Србије, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13.
- 4) Уредба о примени међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор, Службени гласник Републике Србије, бр. 49/2010.

ИНТЕРНЕТ САЈТОВИ

www.scribd.com

www.priboj.rs/sr/lokalna-samouprava-lat/kancelarija-za-ler/izvori-finansiranja

www.strategijanis.info/domaci-izvori-finansiranja.htm