

UNIVERZITET SINGIDUNUM



**Departman za poslediplomske studije
Master studije
program: poslovna ekonomija**

MASTER RAD:

**KOMPARATIVNA ANALIZA BUDŽETA
REPUBLIKE SRBIJE I BUDŽETA EVROPSKE
UNIJE**

-teorijsko razmatranje-

**Mentor:
prof. dr Milovan Stanišić**

**Kandidat:
Nemanja Ristić 401483/2009**

Beograd, 2011.

SADRŽAJ

UVOD	3
1.1. CILJEVI ISTRAŽIVANJA	5
1.2. METODE ISTRAŽIVANJA	5
1.3. HIPOTEZE ISTRAŽIVANJA	6
 2. FUNKCIJE BUDŽETA.....	7
 3. BUDŽETSKA NAČELA.....	8
3.1. BUDŽETSKA PROCEDURA.....	9
 4. BUDŽETSKI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE	13
 5. BUDŽET SRBIJE.....	15
5.1. JAVNI RASHODI AUTONOMNE POKRAJINE	23
5.2. FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE.....	24
5.3. NOVI KONCEPT FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI	26
5.4. FONDOVI OBAVEZNOG SOCIJALNOG OSIGURANJA	34
5.5. PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE	35
5.6. ZDRAVSTVENO OSIGURANJE	37
5.7. OSIGURANJE ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI	38
5.8. REVIZIJA BUDŽETA	39
5.8.1. DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA	39
5.8.2. ORGANIZACIJA I SASTAV INSTITUCIJE.....	42
 6. ISTORIJA EVROPSKE UNIJE	45
6.1. EKONOMSKO UJEDINJENJE EVROPE	48
6.2. EVROPSKA UNIJA DANAS.....	53
6.3. KLJUČNI DATUMI U ISTORIJI EVROPSKE PERSPEKTIVE	56
 7. TELA I INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE.....	61

8. NACRT BUDŽETA EU	63
8.1. FINANSIRANJE BUDŽETA EU.....	64
8.2. ISTORIJSKA STRUKTURA BUDŽETA	65
8.3. POSTUPAK USVAJANJA BUDŽETA EVROPSKE UNIJE	66
8.4. BUDŽETSKI PRIHODI.....	69
8.5. BUDŽETSKI RASHODI.....	71
8.6. FINANSIJSKA PERSPEKTIVA	73
8.7. DANAŠNJA STRUKTURA BUDŽETA EVROPSKE UNIJE..	74
8.8. INSTRUMENT ZA PRETPRISTUPNU POMOĆ – IPA 2007-2013.....	76
 9. BUDŽETSKO RAČUNOVODSTVO	 80
 10. KOMPARATIVNA ANALIZA BUDŽETA REPUBLIKE SRBIJE I BUDŽETA EVROPSKE UNIJE	 82
 ZAKLJUČAK.....	 83
 LITERATURA	 85



UVOD

U savremenim privredama najveći broj instrumenata ekonomske politike, koje država danas primenjuje, temelji se na politici javnih prihoda i politici javnih rashoda, u skladu sa osnovnim tendencijama u razvoju privrede. Na taj način budžet i budžetska politika postaju gotovo osnovni instrumenti ekonomske, a posebno stabilizacije ekonomske politike. U tom smislu, budžet je danas najsnažniji instrument razvojne i tekuće ekonomske politike.

Budžet se najčešće definiše kao sistematski prikaz (šema) prihoda i rashoda neke države za određeno plansko razdoblje, odnosno za jednu budžetsku godinu. Budžet, zapravo, predstavlja pravni akt koji donosi najviše zakonodavno telo u državi (parlament, skupština) u kome se za godinu dana detaljno predviđaju svi javni prihodi i svi javni rashodi, a zatim se prikazuju i namenski raspoređuju po tačno i unapred utvrđenoj budžetskoj strukturi.

Struktura državnog budžeta najčešće je određena društveno-ekonomskim i političkim odnosima u zemlji, odnosno prevashodno zavisi od ustrojstva privrede.

Osnovne karakteristike budžeta su:

- budžet je pravni akt od posebne važnosti koji se donosi po posebnoj proceduri
- Pošto ga donosi najviše predstavničko, zakonodavno telo po posebnoj proceduri i u formi zakona, onda budžet ima sve odlike zakona;
- budžet je finansijski instrument i donosi se za vremenski period od godinu dana;
- budžet je sistematski prikaz ili plan prihoda i rashoda države za jednu godinu;
- budžet se donosi unapred, pre početka budžetske godine;
- budžet obavezno usvaja najviše predstavničko telo države (parlament, skupština);
- u budžetu svi javni prihodi i javni rashodi detaljno su predviđeni, kako po vrsti, tako i po nameni. U budžetu se obavezno predviđaju izvori i iznosi pojedinih prihoda;
- budžet sadrži i finansijski zakon, koji se odnosi na izvršenje budžeta;



- visina i struktura prihoda i rashoda budžeta moraju biti potpuno usaglašene i dinamički raspoređeni, i to tako da osiguravaju kontinuitet finansiranja javnih potreba.

U savremenoj privredi budžet zbog svojih funkcija dobija veliki značaj. Kroz njega se vrši preraspodela i trošenje velikog dela nacionalnog dohotka i na taj način država preduzima brojne, često i odlučujuće, akcije u razvoju privrede. Pretpostavlja se da u gotovo svim savremenim državama javni rashodi učestvuju sa preko 40% nacionalnog dohotka.

Budžet Evropske Unije predstavlja kontroverzni instrument zajedničke ekonomske politike. Sa jedne strane, u pripremanju Budžeta i sadržaja ciljeva i akcija budžetske politike Evropske Unije prelamaju se sporovi oko nadležnosti između Saveta ministara Evropske Unije, Evropske komisije i Evropskog parlamenta, a sa druge strane opterećuju ih problem pravilne finansijske raspodele tereta između država-članica.

Budžet je dokument vlade u kojem ona iznosi podatke o državnim prihodima i rashodima u određenom budućem periodu, najčešće tokom jedne godine. Evropska unija nema klasičnu vladu poput država-članica, ali ima budžet sa strukturom prihoda i rashoda. Budžet je izbalansiran kada se prihodi i rashodi nalaze u ravnotezi. To je stanje bolje od deficita i suficita. Ako su rashodi veći od prihoda onda je u pitanju budžetski deficit, a ako su rashodi manji od prihoda onda je u pitanju budžetski suficit.

Osim budžeta, Evropska unija ima i „višegodišnji finansijski okvir“, koji predstavlja približni ili okvirni pregled prihoda i rashoda tokom nekoliko narednih godina. „Okvir“ je od orijentacionog značaja i predstavlja precizniji oblik budžeta za narednu godinu. Višegodišnji finansijski okvir se donosi za period od 6 godina.

Zahvaljujući postojanju dva finansijska okvira poznato je kako će globalno izgledati finansiranje Unije zaključno sa 2013, a zahvaljujući projekcijama mogu se steći i neke predstave o očekivanim potezima Unije do 2025 godine.



1.1. CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Cilj naših istraživanja u naučnom smislu je da utvrdimo funkcionisanje budžetskog sistema u Srbiji. Osnovna funkcija budžeta je svakako njegova ekonomska funkcija u razvoju privrede. Ona se sastoji u preciznom i jasnom predviđanju i utvrđivanju javnih rashoda i izvora javnih prihoda, kojima će se ti rashodi pokriti.

U društvenom smislu, cilj našeg istraživanja je opišemo budžet, njegove funkcije, budžetska načela, budžetski sistem Republike Srbije, kao i javne prihode i rashode u budžetu Srbije .

U naučnom smislu, zadatak rada je da definiše šta je budžet, njegove funkcije, načela, kakav je budžetski sistem Republike Srbije i od čega se sastoji.

1.2. METODE ISTRAŽIVANJA

Uzimajući u obzir specifičnosti proučavanog predmeta istraživanja koristili smo različite metode kako bi zadovoljili osnovne metodološke zahteve – objektivnost, pouzdanost, opštost i sistematičnost.

Istraživana su naučno-terijska saznanja, relevantna literatura i savremena poslovna praksa korišćenjem metoda:

indukcije,

dedukcije,

analize,

sinteze,

apstrakciju,

generalizacije, i

analize sadržaja.



1.3. HIPOTEZE ISTRAŽIVANJA

U našem ispitivanju sadržane su dve pretpostavke:

- Politička funkcija budžeta proizilazi iz činjenice da budžet, njegov obim i njegova struktura, prevashodno zavisi od društveno-političkog uređenja zemlje .
- Budžetska načela predstavljaju pretpostavku uspešne budžetske politike. Zato je budžetski sistem utemeljen na određenim budžetskim načelima (principima). Samo uz dosledno uvažavanje budžetskih načela, mogu se uspešno ostvariti funkcija budžeta (ekonomska, politička i pravna).

Generalna hipoteza bi bila da je budžet pravni akt koji donosi najviše zakonodavno telo u državi (parlament, skupština) u kome se za godinu dana detaljno predviđaju svi javni prihodi i svi javni rashodi. U njemu se precizno i jasno predviđaju i utvrđuju javni rashoda i izvori javnih prihoda, kojima će se ti rashodi pokriti a zatim se prikazuju i namenski raspoređuju po tačno i unapred utvrđenoj budžetskoj strukturi.



2. FUNKCIJE BUDŽETA

Budžet u modernoj državi vrši tri osnovne funkcije¹:

- 1) Ekonomsku funkciju;
- 2) Političku funkciju; i
- 3) Pravnu funkciju.

Osnovna funkcija budžeta je svakako njegova ekonomska funkcija u razvoju privrede. Ona se sastoji u preciznom i jasnom predviđanju i utvrđivanju javnih rashoda i izvora javnih prihoda, kojima će se ti rashodi pokriti. Savremena država, kroz budžetsku politiku snažno deluje na sve oblike potrošnje, kao i na obim i strukturu ukupne potrošnje. Preraspodelom nacionalnog dohotka kroz budžet, država, manje ili više, deluje na proizvodnju, proizvodno ulaganje kapitala i na investicije. Pored toga značajna je i funkcija budžeta u stabilizaciji privrede (antiinflaciono i antideflaciono delovanje), u alokaciji proizvodnih faktora i sl.

Politička funkcija budžeta proizilazi iz činjenice da budžet, njegov obim i njegova struktura, prevashodno zavisi od društveno-političkog uređenja zemlje. U tom smislu, predlaganje i donošenje budžeta, odobravanje i usvajanje budžeta od strane predstavničkog organa vlasti, kontrola potrošnje vlasti kroz završni račun budžeta, podrazumevaju čitav niz političkih odnosa, koje prezentuju najviši predstavnički i izvršni organi vlasti. Zapravo, kroz budžet se odslikava politička organizacija vlasti i političkog uređenja zemlje. Budžet ima i pravnu funkciju. Celokupna problematika budžeta regulisana je pravom (područje budžetskog prava) i sadržana je u zakonu o budžetu ili u zakonu o državnom računovodstvu. Na taj način posebno je istaknut značaj budžeta u savremenoj državi. Budžet, posebno visina i struktura javnih rashoda obavezan je za izvršnu vlast, koja ga ne može menjati bez odobrenja parlamenta. Pravna funkcija budžeta sadrži u sebi i kontrolnu funkciju parlamenta u vezi sa realizacijom budžeta. Time se, istovremeno, sagledava i zakonitost u korišćenju sredstava iz budžeta.

¹ Barać, S., Stakić, B.: „Javne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008., str. 65



3. BUDŽETSKA NAČELA

Budžetska načela predstavljaju pretpostavku uspešne budžetske politike. Zato je budžetski sistem utemeljen na određenim budžetskim načelima (principima). Samo uz dosledno uvažavanje budžetskih načela, mogu se uspešno ostvariti funkcija budžeta (ekonomska, politička i pravna). U modernim finansijama i budžetskoj politici prihvaćena su sledeća budžetska načela:

1. Načelo javnosti budžeta. Podrazumeva da su svi postupci, od predlaganja, preko procedure odobravanja i usvajanja, pa do donošenja budžeta, javni. U celini budžet kao institucija je javan. Objavljuje se u posebnoj publikaciji - službenom glasilu (u Srbiji je to "Službeni glasnik Republike Srbije"). Isto tako, javnost mora biti obaveštena o izvršavanju i kontroli izvršavanja budžeta.

2. Načelo o veličini budžeta. Savremena teorija odbacuje rigidne stavove o minimumu budžeta, odnosno o „minimumu“ javnih prihoda i rashoda. Prema njoj, budžet treba da ima onoliko sredstava koliko je potrebno za pokriće sve razvijenijih i raznovrsnijih javnih funkcija i sve većih intervencija države u privredi, u funkciji opšteg razvoja privrede zemlje.

3. Načelo pokrića budžetskih rashoda. U savremenoj ekonomskoj teoriji, ovo načelo podrazumeva pokriće javnih rashoda ne samo porezima kao redovnim izvorima javnih sredstava, na čemu je posebno insistirala klasična teorija budžeta, već i primenom javnih zajmova (javnih dugova). Na taj način se ovo načelo uključuje u temelje tekuće aktivne anticiklične politike.

4. Načelo budžetskog pluralizma, zapravo, znači napuštanje klasičnog načela budžetskog načela i uvođenje više paralelnih budžeta (budžet države, pokrajine, grada, opštine i sl.), što je posledica sve većeg i razvijenijeg državnog intervencionizma u privredi u procesu savladavanja brojnih i velikih ekonomskih i socijalnih protivrečnosti prisutnih u savremenim privredama.

5. Načelo potpunosti budžeta znači da se svi prihodi i rashodi u budžetu nužno moraju prikazivati u bruto iznosima, bez prebijanja iznosa, prikrivanja, smanjivanja i sl. To je posebno važno sa aspekta preglednosti budžeta i njegove kontrole.



6. Načelo budžetske klasifikacije (specifikacije) pretpostavlja da svi prihodi i svi rashodi predviđeni u budžetu budu utvrđeni sa svim svojim specifičnostima, odnosno da bude izvršena njihova specifikacija. Ovaj princip na strani prihoda znači da su u budžetu mogu prikupljati samo ona sredstva koja su i po vrsti i po nameni predviđena u budžetu, a zatim da se sredstva usmeravaju na one javne rashode, koji su precizno predviđeni u budžetu, kako po nameni i korisnicima, tako i po vrsti, dinamici i iznosima.

7. Načelo jednogodišnjosti budžeta znači da je budžet strogo vezan za određeno vreme, po pravilu za godinu dana.

8. Načelo realnosti budžeta zahteva realno iskazivanje predviđenih (planiranih) i izvršenih (ostvarenih) prihoda i rashoda.

9. Načelo budžetske ravnoteže u klasičnom smislu („zlatno pravilo“ budžeta) znači da ukupna masa javnih rashoda odgovara ukupnoj masi redovnih javnih prihoda u toku budžetske godine. Mada se danas načelo budžetske ravnoteže poštuje kao osnovni princip, deficit budžeta (rashodi veći od prihoda) opšte je pravilo u gotovo svim zemljama u svetu, bez obzira na razlike u stepenu njihove razvijenosti.

3.1. BUDŽETSKA PROCEDURA

Budžetska procedura, pored funkcija i načela, predstavljaju bitan elemenat, jer obuhvata sve poslove u vezi sa budžetom.

Budžetska procedura obuhvata četiri osnovne faze, i to:

- 1) izradu budžeta (budžetska inicijativa, planiranje prihoda, planiranje rashoda i izrada predloga budžeta);
- 2) donošenje budžeta (usvajanje budžeta od strane parlamenta-skupštine);
- 3) izvršavanje budžeta (korišćenje sredstava budžeta) i
- 4) kontrola budžeta (redovna budžetska kontrola i završni račun budžeta).

Izrada budžeta se poverava nadležnom organu za pitanja budžeta (uglavnom je to posao ministarstva finansija) i to se naziva „budžetska inicijativa“.



Korisnici budžetskih sredstava pripremaju predračun rashoda na osnovu metodologije i elemenata iz zakona - a sačinjava se po namenama.

Pripremljeni predlog usklađuje se najpre sa planiranim ukupnim obimom (opštim bilansom) rashoda, koja se upoređuje sa strukturom rashoda iz prethodne godine.

Kada organ nadležan za poslove budžeta usaglasi rashode sa državnim organima, priprema nacrt budžeta i podnosi ga vladi, a nakon usaglašavanja na vladi predlog se podnosi parlamentu- skupštini na usvajanje.

Donošenje budžeta vrši se po proceduri koja je propisana za donošenje zakonskih akata. Organ nadležan za poslove budžeta priprema „Nacrt zakona o budžetu“ koji vlada prihvata i podnosi parlamentu - skupštini na razmatranje i usvajanje (usvajaju ga poslanici prostom većinom glasova, uz mogućnost podnošenja amandmana na podneti predlog zakona o budžetu). Po istom postupku-proceduri usvajaju se i budžeti lokalne samouprave.

Ukoliko u toku godine dođe do značajnijih odstupanja od planiranih prihoda i rashoda pripremaju po istoj proceduri vrši se rebalans budžeta.

U slučajevima kada ne postoje uslovi za donošenje zakona o budžetu, vlada je ovlašćena da donese akt o privremenom finansiranju za period od tri meseca (a izuzetno još za tri meseca). Iznosi prihoda i rashoda iz privremenog finansiranja uključuju se u ukupan budžet za tekuću godinu, prilikom izglasavanja zakona o budžetu.

Izvršavanje budžeta započinje od dana usvajanja budžeta i sastoji se iz dva dela: uplatom izvornih prihoda i isplatom iz budžeta, jer se ne sme isplatiti više iz budžeta nego što je u njega uplaćeno.



Obveznici poreza, taksa, naknada i drugih javnih prihoda vrše uplatu svojih obaveza na posebne račune koji su propisani podzakonskim propisima (koje donosi ministar finansija) o obavezi uplaćivanja određenih prihoda budžetu republike, opština, grada, budžetskih fondova i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. U tom aktu posebno je regulisano sledeće:

- 1) prihodi koji se dele između budžeta republike i budžeta opštine, odnosno grada;
- 2) prihodi koji pripadaju budžetu republike;
- 3) prihodi budžeta opština, odnosno gradova i ostalih korisnika javnih prihoda;
- 4) prihodi organizacija socijalnog osiguranja;
- 5) prihodi budžetskih fondova;
- 6) raspoređivanje prihoda.

Izvršavanje budžeta u delu izvršavanja rashoda vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija, uz poštovanje osnovnog pravila da funkcija naredbodavca i računopolagača budu u potpunosti razdvojene.

Izvršavanje rashoda počinje od pomenutog ministarstva tako što naredbodavac utvrđuje zakonski ili drugi osnov za prenošenje sredstava državnom organu ili organizaciji. Nadležni organ vrši konačnu isplatu sredstava i odgovoran je za namensko trošenje sredstava. U svakom državnom organu ili organizaciji postoji takođe naredbodavac, odnosno računopolagač koji utvrđuje osnov i način isplate za svaku konkretnu poziciju budžeta.

Kontrola budžeta - završni račun budžeta predstavlja kontrolu budžetske godine koja (u Srbiji) počinje 1. januara a završava se 31. decembra odnosno godine. Nacrt završnog računa sastavlja ministarstvo nadležno za poslove budžeta (finansija), takođe u formi zakona. Nacrt zakona se dostavlja vladi do kraja februara naredne godine za prethodnu godinu, a vlada dostavlja predlog zakona skupštini na razmatranje i usvajanje.



Opšti deo završnog računa budžeta sadrži²:

- 1) ukupan iznos planiranih i ostvarenih prihoda;
- 2) ukupan iznos planiranih i izvršenih rashoda;
- 3) sredstva izdvojena u stalnu rezervu;
- 4) način pokrivanja deficita;
- 5) raspored ostvarenog viška prihoda.

U završnom računu budžeta se daje planirani i izvršeni raspored sredstava po namenama i korisnicima. U bilansu stanja sredstava iskazuju se nepokretne i pokretne stvari kojima organi republike raspolažu, kao i pregled neizmirenih obaveza. Uz završni račun budžeta republike daje se i pregled utrošenih sredstava posebnih računa i budžetskih fondova.

Završni račun budžeta republike usvaja se po istoj proceduri koja se primenjuje pri donošenju zakona o budžetu.

U Republici Srbiji budžetsku kontrolu vrši Budžetska inspekcija. Budžetska inspekcija vrši kontrolu upotrebe budžetskih sredstava za finansiranje javnih rashoda kao i kontrolu poslovanja korisnika sredstava budžeta. Reviziju vrši nadležna revizorska institucija.

² Barać, S., Stakić, B.: „Međunarodne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008., str. 78



4. BUDŽETSKI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE

Osnove budžetskog sistema Srbije utvrđene su Zakonom o budžetskom sistemu Srbije iz 2002. godine.

Pomenutim zakonom uređuje se planiranje, priprema i donošenje budžeta Republike Srbije, kao i budžeta teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava.

Kroz osnivanje trezora Republike, odnosno lokalne vlasti, zakon uređuje i izvršenje budžeta, zaduživanje, izdavanje garancija, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izveštavanje. Istim zakonom je osnovana Uprava za javna plaćanja kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija i ekonomije i uređuje njena nadležnost i organizacija.

Navedenim zakonom uređuje se i kontrola i revizija budžeta Republike i budžeta lokalne vlasti, kao i kontrola i revizija javnih ustanova i drugih indirektnih korisnika budžetskih sredstava, javnih preduzeća i pravnih lica osnovanih od strane javnih preduzeća, odnosno pravnih lica nad kojima Republika, odnosno lokalna vlast, imaju direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru.

Takođe, uređuje se i priprema i donošenje finansijskih planova, zaduživanje, računovodstvo, izveštavanje, kontrola i revizija finansijskih planova Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, Republičkog fonda penzijskog i invalidskog osiguranja i Nacionalne službe za zapošljavanje (organizacije obaveznog socijalnog osiguranja).

Fiskalni sistem finansiranja državnih i drugih funkcija u Republici Srbiji sastoji se od tri podsistema:

- 1) Budžet Republike i autonomnih pokrajina,



- 2) Budžeti opština i gradova,
- 3) Fondovi socijalnog osiguranja.

U okviru prava i dužnosti Republike utvrđeno je da se u budžetu obezbeđuje finansiranje prava i dužnosti Republike utvrđenih Ustavom i zakonom.

U Srbiji se pretežni deo javnih rashoda finansira na republičkom nivou, pa Republika raspolaže i najvećim sredstvima. Među najvažnijim rashodima su penzije, zdravstvena zaštita, odbrana, obrazovanje, unutrašnja bezbednost, socijalna zaštita, infrastruktura, ekonomske intervencije, nauka, državna administracija.

Kad je reč o javnim rashodima na nivou jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji, napominjemo da tu najpre spadaju rashodi za komunalne delatnosti, javni rashodi namenjeni administraciji i slično.

Fiskalni sistem u Srbiji počeo je da dobija obrise koji se već više godina sreću u ostalim zemljama u tranziciji i koji su svojstveni zemljama sa tržišnom privredom.

U prvoj fazi, fiskalne reforme, koja je obuhvatila zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine u martu i aprilu 2001. godine, donošenjem novih poreskih zakona čime su obrazovani novi sistem i politika javnih prihoda i javnih rashoda u Republici. Doneto je 9 zakona: Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, Zakona o akcizama, Zakon o porezu na promet, Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o porezu na dobit preduzeća, Zakon o porezima na imovinu, Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara, Zakon o porezu na finansijske transakcije i Zakon o porezu na fond zarada. Druga faza, koja je realizovana do kraja 2002. godine, obuhvatila je reformisanje budžetskog sistema, finansiranje jedinica lokalne samouprave i reformisanje poreskog postupka i poreske administracije. U trećoj fazi, kao najvažniji zakoni, donetu su Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, koji je stupio na snagu 1.1.2003. godine i Zakon o porezu na dodatu vrednost (PDV), koji je u primeni od 1.1.2005. godine.



Na osnovu odredaba Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, Vlada Srbije, za svaku godinu utvrđuje bilans javnih prihoda i javnih rashoda.

5. BUDŽET SRBIJE

Budžet Republike je zakonski akt u kojem prihodi i rashodi moraju da budu uravnoteženi. Budžet se sastoji od Opšteg i Posebnog dela.

Opšti deo budžeta (bilansni deo) sadrži ukupan obim prihoda i rashoda, stalnu i tekuću rezervu kao i obaveze organa u izvršenju budžeta. Posebni deo budžeta sadrži detaljan raspored sredstava (rashoda) po nosiocima i namenama, a korisnici sredstava mogu preuzimati obaveze do iznosa sredstava koja su obezbeđena u budžetu.

Da bi se mogli planirati pojedinačni izvorni prihodi neophodno je najpre utvrditi tzv. „poreski bilans“. Ovaj bilans treba da sadrži broj obveznika, poresku osnovicu, poresku stopu i predviđena oslobođenja i olakšice. Kod pojedinih oblika poreza, taksa i naknada gde to nije moguće učiniti, vrši se procena prihoda na osnovu prihoda koji su ostvareni u prethodnoj godini, odnosno prethodnom periodu. Ukoliko izvorni prihodi ne mogu da pokriju rashode, utvrđuje se deficit budžeta koji mora biti pokriven zaduživanjem Republike. Ukoliko se budžet Republike ne može pokriti zaduživanjem vrši se smanjivanje rashoda, kako bi se uspostavila ravnoteža između prihoda i rashoda.

Bilans Republike obuhvata sve izvorne i druge prihode koji treba da obezbede izmirivanje državnih i drugih funkcija. Po obimu najvažniji izvorni prihodi su porez na dohodak građana i porez na promet. U bilansu rashoda najveća stavka su sredstva namenjena ostvarivanju zakonom utvrđenih prava (javne službe, socijalna zaštita, dečja zaštita, boračko-invalidska zaštita i dr), a zatim sredstva koja se izdvajaju za klasične državne funkcije (zarade zaposlenih, materijalni troškovi, posebne namene i drugo).

U sistemu finansiranja javnih rashoda u Republici, za izvršavanje prenetih funkcija državne uprave opštinama, gradovima, pokrajinama i okruzima obezbeđuju se



sredstva iz budžeta Republike.³ Primera radi, u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu 11) - u Opštem delu, utvrđena su primanja i izdaci u sledećim iznosima:

Primanja budžeta	639.600.289.635 dinara
Izdaci budžeta	654.429.163.862 dinara
Budžetski suficit/deficit	- 14.828.874.227 dinara

Budžetski deficit se može pokriti na više načina, ali u suštini, dva su osnovna:

- a) Na kreditnoj osnovi (javni dug i javni zajam),
- b) Na nekreditnoj osnovi (donacije, prihodi od privatizacije, i dr.).

BUDŽETSKI PRIHODI

Poreski prihodi Budžeta Srbije, koji su uglavnom usaglašeni sa Direktivama Evropske unije, potiču (većim) delom od indirektnih poreza, a (manjim) delom od direktnih poreza:

Struktura prihoda Budžeta Srbije za 2008. godinu je sledeća:

- PDV (opšta stopa 18%, posebna stopa 8%)	49,4%
- Akcize (naftni derivati, duvanske prerađevine, alkoholna pića, auto-gas i kafa)	17,6%
- Porez na zarade (po stopi od 12%)	11,5%
- Carine	8,7%
- Porez na dobit (po stopi od 10%)	5,4%
- Ostali poreski prihodi	0,90%
- Neporeski prihodi	6,5%

Ukupno:	100%
---------	------

³ Barać, S., Hadžić, M., Stakić, B., Ivaniš, M.: "Organizacija bankarstva", Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005., str. 98



U odnosu na prethodnu godinu nema bitnijih promena u pogledu visine stopa poreza po pojedinim instrumentima poreza.

Dosadašnja reforma fiskalog sistema obezbeđuje stabilne poreske prihode za finansiranje prioriternih državnih funkcija, smanjujući mogućnosti za izbegavanje plaćanja poreza. Politika javnih prihoda polazi od trajnog opredeljenja restrukturiranja izvora prihoda u pravcu redukovanja direktnih poreza i povećanja indirektnih poreza, što će uz pojačanu efikasnost poreske administracije značajno doprineti povećanju ekonomskog rasta i zaposlenosti.

Opšta stopa poreza na dodatu vrednost, kao najizdašnjeg izvora poreskog prihoda, ostaje nepromenjena (18%), kao i posebna stopa (8%).

Zahvaljujući tome što je stopa poreza na dobit preduzeća (10%) među najnižim stopama u odnosu na zemlje u okruženju obezbeđuje se, sa jedne strane rasterećenje preduzeća srazmerno ekonomskoj snazi i sprečavanje odliva poreske osnove u inostranstvo, a sa druge strane privlačenje stranih investicija.

Porez na dohodak građana planiran je polazeći od postojeće raspodele ovog prihoda između budžeta Republike Srbije i budžeta lokalne samouprave (60:40).

Projekcija prihoda od carina u direktnoj je korelaciji sa ostvarenjem prihoda po osnovu poreza na dodatu vrednost pri uvozu. Oba ova prihoda su u direktnoj zavisnosti od spoljnotrgovinskog robnog prometa, odnosno uvoza roba, i od kretanja kursa dinara.

Prihodi od akciza za 2008. godinu planirani su u skladu sa projektovanom inflacijom u 2008.g. i imajući u vidu povećanje prometa akciznih roba, kao i porasta cena derivata nafte.



Prihodi u 2008. godini planirani su u skladu sa predviđenim rastom osnovnih makroekonomskih indikatora: realni rast bruto domaćeg proizvoda, rast inflacije i realni rast zarada zavisno od rasta produktivnosti rada.

BUDŽETSKI RASHODI

Kao što je prethodnim izlaganjima navedeno, u osnovi postoje dve klasifikacije budžetskih rashoda, i to:

- 1) Po ekonomskoj klasifikaciji i
- 2) Po funkcionalnoj klasifikaciji.

Rashodi Budžeta Srbije za 2008. godinu, imali su sledeću strukturu:

Po ekonomskoj klasifikaciji svi rashodi razvrstani su u sledeće grupe:

a) Rashodi za zaposlene	27%
b) Kupovina robe i usluga	7%
c) Rashodi po osnovu otplate kamata	2,6%
d) Subvencije	6%
e) Transferi	35,6%
f) Socijalna zaštita iz budžeta	10,2%
g) Ostali tekući rashodi	1,5%
h) Kapitalni rashodi	10,1%.

Po funkcionalnoj klasifikaciji svi rashodi ravrstni su u sledeće grupe:

a) Socijalna zaštita	30%
b) Opšte javne usluge	15,5%
c) Odbrana	10%
d) Javni red i bezbednost	10,5%
e) Ekonomski poslovi	14,4%
f) Zaštita životne sredine	0,3%
g) Poslovi stanovanja i zajednice	0,2%
h) Zdravstvo	1,4%



i) Rekreacija, sport, kultura i vere	1,7%
j) Obrazovanje	16,1%.

Iz izloženih podataka može se zaključiti sledeće:

- prema ekonomskoj klasifikaciji, najveći iznosi budžetskih sredsava odlaze u vidu transfera (nižim nivoima vlasti- APV, gradovi i opštine), zatim u vidu rashoda za zaposlene, a na trećem i četvrtom mestu su rashodi za socijalnu zaštitu (pre svega, dotacije za PIO) i kapitalni rashodi;

- prema funkcionalnoj klasifikaciji najveću stavku rashoda odnosi socijalna zaštita, zatim slede obrazovanje, opšte javne usluge i ekonomski poslovi, dok u treću kategoriju po učešću spadaju javni red i bezbednost i odbrana zemlje.

FINANSIJSKI PROGRAMI

Budžet nije jedini instrument za finansiranje svih javnih potreba u okviru jedne države. Posebni problemi nastaju i do velikih nesklada dolazi u slučaju finansiranja javnih rashoda čije ostvarivanje traje duže od godine dana. Iako se u teoriji iscrpno ispituje mogućnost za donošenje višegodišnjih budžeta i istražuju razlozi njegove korisnosti, praksa se uporno zadržava na godišnjem budžetu. Imajući u vidu rečeno, godišnji budžet predstavlja smetnju za slobodnije izvršavanje višegodišnjih javnih rashoda. Otklanjanje takvog nedostatka budžeta (godišnjosti budžeta) može se vršiti na više načina, a jedan koji se često praktikuje jeste finansijski program. Od početka 1960. godine pa do danas finansijski program kao jedan od instrumenata u finansiranju se u praksi potvrdio kao podesan i izuzetno elastičan instrument finansiranja određenih (višegodišnjih) javnih rashoda (na primer, regulisanje obaloutvrda reka koje plave plodno zemljište i puteve, i sl.).

Mada je finansijski program samostalan instrument finansiranja, tesno je povezan sa budžetom, jer se sredstva za finansiranje zadataka i poslova obuhvaćenih finansijskim programom obezbeđuju u budžetu odnosno društveno-političke zajednice. Doduše,



sredstva se mogu, što se u praksi i događa, obezbediti i iz drugih vanbudžetskih izvora, ako je priroda javnih rashoda takva da se za njihovo finansiranje mogu koristiti i druga sredstva (npr. iz fonda neke društveno-političke zajednice ili iz kredita i sl.).

Sredstva za realizaciju finansijskog programa predviđaju se u budžetu u jedinstvenom iznosu. Međutim, moguće je da društveno-politička zajednica ustupi namenski neki svoj prihod, u celini ili delimično. U svakom slučaju, sredstva se prenose na poseban račun i sa njega se koriste.⁴

Finansijski program utvrđuje i donosi skupština odgovarajuće društveno-političke zajednice. Ista društveno-politička zajednica prati realizaciju programa i odlučuje o završnom računu finansijskog programa.

U okviru realizacije koncepcije novog fiskalnog sistema Republike Srbije Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima je predviđena mogućnost finansiranja određene kategorije javnih rashoda preko finansijskih programa.

POSEBNI RAČUNI I PODRAČUNI

Posebni računi i podračuni (otvaraju se kod nadležnog ministarstva, odnosno organa uprave autonomne pokrajine, opštine ili grada) predstavljaju jedan od instrumenata za finansiranje javnih rashoda koji, takođe, omogućava da se zaobiđu krutosti i procedure koje nalažu principi budžeta. Praktično, ustanovljavanjem posebnih računa i podračuna zaobilazi se pravilo godišnjosti budžeta.

Posebni računi i podračuni služe za finansiranje onih delatnosti (društvenih delatnosti, pre svega), čije zadovoljavanje zahteva poseban način prikupljanja i raspodele sredstava. Posebni računi i podračuni su tesno povezani sa budžetom, a sredstva se

⁴ Međunarodni standardi revizije, Univerzitet Singidunum, materijal sa predavanja, Beograd, 2008., str. 112



obezbeđuju kako iz budžeta, tako i iz drugih izvora (participacije, naknade za pruženu uslugu i slično).

Posebni računi i podračuni (naziv ovih „odvojenih“ ili „izdvojenih“ računa su često menjani, pa ima dosta nepreciznosti u njihovom određivanju) su u naš sistem uvedeni krajem 1959. godine, Zakonom o budžetima i finansiranju samostalnih ustanova. Do tada su u upotrebi bili tzv. prelazni računi na kojima su držana određena namenska sredstva.

Posebni računi i podračuni se otvaraju kod nadležnog ministarstva, odnosno organa uprave autonomne pokrajine, opštine tj. grada. Na posebnom računu, odnosno podračunu se iskazuju uplate obaveznih participacija za korišćenje usluga u ustanovama javnih službi.

BUDŽETSKI FONDOVI

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima je posebno uredio osnove materije budžetskih fondova. Naime, budžetski fondovi se obrazuju za finansiranje delatnosti, odnosno poslova javnih preduzeća, u skladu sa propisanim uslovima i merilima i podsticanje razvoja, za koje se koriste kreditna sredstva, odnosno vrši plasman sredstava koji zahteva poseban način evidentiranja i korišćenja sredstava.

Budžetski fondovi imaju u suštini funkciju podsticaja razvoja privrede i određenih delatnosti u Republici. U tom smislu je u Republici su formirani sledeći budžetski fondovi, i to:

- 1) Fond za vode;
- 2) Fond za šume;
- 3) Fond za poljoprivredno zemljište;
- 4) Fond za puteve- Direkcija za puteve;
- 5) Fond za geološka istraživanja,
- 6) Republički fond za razvoj i



7) Fond za razvoj turizma.

Budžetski fondovi obezbeđuju sredstva za izgradnju, održavanje i korišćenje objekta iz budžeta Republike i odgovarajuće oblasti.

Fond za vode, pored sredstava koja se obezbeđuju u budžetu Republike, ima i svoje izvorne prihode (naknade za odvodnjavanje i navodnjavanje). U Republici je u planu izgradnja deset velikih višenamenskih akumulacija.

Fond za šume obezbeđuje sredstva iz budžeta Republike, ali ima i svoja sopstvena (lovišta, seča drveća). Realizuje brojne aktivnosti vezane za uzgoj šuma, proizvodnju šumskog semena, melioraciju degradiranih šuma, zaštitu šuma, izgradnju šumskih puteva i slično.

Fond za poljoprivredno zemljište iz sopstvenih sredstava, kao i onih obezbeđenih u budžetu Republike, finansira obimne radove vezane za korišćenje, unapređenje i uređivanje poljoprivrednog zemljišta. Posebno se u okviru fonda obezbeđuju sredstva namenjena za izgradnju sistema za navodnjavanje, odvodnjavanje, melioraciju livada i pašnjaka, komasaciju i slično.

Direkcija za puteve kao nosilac aktivnosti fonda za puteve, pored svojih sopstvenih sredstava, ima i prihode iz budžeta Republike za finansiranje brojnih aktivnosti na održavanju magistralnih i regionalnih puteva (ukupno oko 5.500 km magistralnih i 11.000 km regionalnih puteva). Treba reći da su brojne vrste naknada (registracija vozila i dr.) od kojih značajan broj pripada navedenoj direkciji.

Fond za geološka istraživanja realizuje jedinstveni program geoloških istraživanja za Republiku, a na osnovu sredstava koja se obezbeđuju u budžetu Republike i, u manjoj meri, na osnovu sopstvenih prihoda.



Republički fond za razvoj je obarazovan posebnim zakonom, a pripadaju mu sredstva iz budžeta koja orijentaciono treba da iznose oko 1,5% društvenog proizvoda Republike. Sredstva fonda se koriste za regionalni razvoj, finansijsku konsolidaciju preduzeća na jugu Srbije i supstituciju uvoza, kao i za osnivanje MSP u procesu restruktuiranja velikih preduzeća.

Republički fond za razvoj turizma osnovan je Zakonom o turizmu 2005. godine, a počeo da funkcioniše 2006. godine. Osnovni cilj osnivanja ovog fonda je razvoj turizma u Srbiji i turistička proaganda Srbije u inostranstvu, u cilju povećanja deviznog priliva od turističke i ugostiteljske delatnosti.

Direkcija za robne rezerve vrši svoje funkcije koje su od posebnog interesa za Republiku (rezerve proizvoda za ishranu stanovništva, nafta i naftni derivati i drugi vitalni proizvodi).

Obaveze Republike za razvoj rudnika uglja i istraživanje nafte i gasa se realizuju prema posebnom programu koji je usvojila Skupština i za što su obezbeđena sredstva u budžetu Republike.

Poseban oblik podsticaja razvoja predstavlja isplata najnižih zarada za vreme privremene sprečenosti za rad.

5.1. JAVNI RASHODI AUTONOMNE POKRAJINE

Javni rashodi koji se, shodno odredbama Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, finansiraju iz budžeta autonomne pokrajine su:

- Ustavom (Srbije) i zakonom utvrđeni zadaci organa, organizacija i službi autonomne pokrajine (prema Ustavu Srbije, budžet APV ne može biti manji od 7% budžeta Srbije);



- određene potrebe u skladu sa zakonom u oblastima: kulture, obrazovanja, javnog obaveštavanja, društvene brige o deci, zaštite i unapređenja životne sredine, urbanizma i dr.

- zakonom povereni poslovi autonomnoj pokrajini iz okvira prava i užnosti Republike,

- obavljanje drugih poslova utvrđenih Ustavom, zakonom i statutom autonomne pokrajine.

5.2. FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Stanovnici jedne lokalne zajednice, jedne države, imaju brojne potrebe (lične i javne) koje često ne mogu sami i svojim sredstvima da zadovolje. Po pravilu, brojne i obimne javne potrebe (javni rashodi) se zadovoljavaju samo na odgovarajućim nivoima teritorijalno-političke organizovanosti države. Neke javne potrebe se realizuju na najvišem nivou vlasti a neke na drugom, nižim (lokalnim), nivoima vlasti. Za realizaciju navedenih javnih potreba država, odnosno odgovarajući nivoi vlasti, moraju imati na raspolaganju dovoljnu masu javnih prihoda. U zavisnosti od raspodele po nivoima vlasti realizacije javnih potreba, mora se sačiniti i odgovarajuća raspodela javnih prihoda. Odnosi koji se ustanovljavaju u oblasti raspodele javnih rashoda i javnih prihoda nazivaju se fiskalnim federalizmom. Valja napomenuti da fiskalni federalizam postoji i u unitarnim i u federalno organizovanim državama. U unitarnim državama je reč o odnosima dva nivoa vlasti (centralnog i lokalnog), a u federalno uređenim državama u odnosima između više nivoa vlasti (federalnog, republičkog i lokalnog).⁵ Jačanje finansijske samostalnosti i samodovoljnosti lokalne zajednice u savremenom svetu, postaje uslov bez koga nema razvoja demokratije. A jačanje finansijske samostalnosti lokalnih zajednica nije moguće bez postojanja odgovarajućih javnih prihoda kojima lokalna zajednica u značajnoj meri može da upravlja i da raspolaže. U savremenom svetu je, stoga, veoma izražena težnja za tzv. fiskalnom decentralizacijom kao jednom od značajnih tačaka jačanja lokalne demokratije.

⁵ Barać, S., Stakić, B.: „Javne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008., str. 97



STANJE U SRBIJI

Mogućnost jačanja finansijsko-fiskalne samostalnosti lokalne zajednice, posebno u Republici Srbiji, valja posmatrati u kontekstu ukupne privredne razvijenosti.

Republika Srbija ima 160 opština, veoma različitih po teritoriji i po broju stanovnika. Najmanja opština ima površinu od oko 3 km² a najveća preko 1.530 km². Po broju stanovnika, opštine Srbije se takođe dosta razlikuju: ima opština koje imaju manje od 15.000 stanovnika ali i onih koje imaju blizu 300.000 stanovnika, zatim i AP Vojvodinu i AP Kosovo i Metohiju (pod privremenom upravom UN).

Budžeti lokalnih zajednica u Srbiji su većinom skromnih razmera.

Dok je prosek per capita u EU oko 33.000 USD, u Srbiji je ispod 6.000 USD.

14)

Srbiju karakteriše visoka i veoma rigidna javna potrošnja koja je oko 44% BDP. Veoma je nepovoljna struktura privrede Srbije, budući da dominiraju ekstenzivna poljoprivreda i ekstraktivna industrija. Velika nezaposlenost (oko 800 hiljada nezaposlenih) bilo formalno bilo suštinski, u Srbiji prati i natprosečno nisko korišćenje kapaciteta i njihova izuzetna tehnološka zaostalost.

Meru fiskalne (de)centralizacije najbolje iskazuje udeo lokalnih javnih prihoda u ukupnim javnim prihodima svake konkretne zemlje i posebno struktura lokalnih prihoda sa stanovišta izvornosti. Tako, je u periodu 1975-1998. godine, udeo lokalnih prihoda u ukupnim javnim prihodima iznosio prosečno u unitarnim državama OECD oko 13% a u federalno uređenim državama OECD oko 9,9%. U Republici Srbiji je u periodu 1992-2000. godine, udeo lokalnih javnih prihoda u ukupnim iznosio u periodu od 2001-2006. godini oko 11%. U strukturi lokalnih javnih prihoda u zemljama OECD dominiraju izvorni lokalni javni prihodi (preko 68% u unitarnim državama OECD i blizu 70% u federalnim državama) dok je udeo ustupljenih prihoda u obe grupacije zemalja OECD oko 27%. Udeo dopunskih sredstava je skroman: oko 5% u unitarnim i oko 3% u



federalno uređenim državama OECD. Nasuprot tome, struktura lokalnih javnih prihoda u Republici Srbiji ukazuje na značajnu fiskalno-finansijsku zavisnost lokalne zajednice od Republike. Naime, udeo izvornih lokalnih javnih prihoda je oko 50% a ustupljenih oko 47%. I u slučaju Srbije, udeo dopunskih lokalnih prihoda je skroman i iznosi oko 3%.

5.3. NOVI KONCEPT FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Način finansiranja lokalnih zajednica u Republici Srbiji uređuje se Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima, Zakonom o budžetskom sistemu i Zakonom o lokalnoj samoupravi kao i drugim propisima.

Polazne pretpostavke za izradu sistema finansiranja lokalne samouprave

Osnovne pretpostavke na kojima je sačinjen deo Zakona o lokalnoj samoupravi u delu koji se odnosi na finansiranje su sledeće:

- 1) Poštovanje rešenja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi,
- 2) Uvažavanje dostignuća u razvoju lokalne samouprave u Srbiji,
- 3) Uvažavanje ekonomske stvarnosti Srbije,
- 4) Jačanje finansijske i fiskalne samostalnosti jedinica lokalne samouprave,
- 5) Zasnivanje sistema finansiranja vlastitim (izvornim) prihodima kao bazičnom modelu,
- 6) Asignacija lako uočljivih javnih prihoda sa slabo mobilnom osnovicom jedinicama lokalne samouprave,
- 7) Ugradnja elemenata kompetitivnosti i podrške preduzetništvu na nivou jedinica lokalne samouprave,
- 8) Uspostavljanje finansijskog izravnavanja između Republike i jedinica lokalne samouprave i između pojedinih jedinica lokalne samouprave posebno u gradskim zajednicama,
- 9) Ugradnja elemenata solidarnosti prema ekonomski slabijim, nerazvijenim i manjim jedinicama lokalne samouprave,
- 10) Zadržavanje funkcija jedinica lokalne samouprave u okvirima postojećeg stanja.



Poštovanje navedenih pretpostavki omogućava da se dođe do sistema finansiranja jedinica lokalne samouprave koji je zasnovan na koncepcijski drugačijim osnovama u odnosu na ranije važeći sistem.

Sadržaj novih rešenja

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima (čl. 20. i 21.) definiše javne rashode koji se finansiraju iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Njih konkretizuje Zakon o lokalnoj samoupravi (čl. 18). U pitanju su izvorne funkcije lokalne samouprave gde posebno spadaju:

- 1) administracija lokalne samouprave,
- 2) obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti,
- 3) uređivanje gradskog građevinskog zemljišta,
- 4) korišćenje poslovnog prostora,
- 5) izgradnja i održavanje lokalnih puteva i ulica,
- 6) kultura (biblioteke, domovi kulture, pozorišta i druge potrebe od lokalnog značaja),
- 7) obrazovanje (izgradnja, održavanje, opremanje i materijalni troškovi osnovnih i srednjih škola, kao i prevoz učenika osnovnih škola),
- 8) socijalna zaštita (savetovališta za decu i porodicu, nega u kući i dnevni boravak starih i ometenih u razvoju, izgradnja, opremanje i održavanje socijalnih ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave i slično),
- 9) društvena briga o deci (izgradnja, opremanje i održavanje predškolskih ustanova i dečjih odmarališta, regresiranje boravka dece u navedenim ustanovama i slično),
- 10) fizička kultura (objekti, manifestacije i slično),
- 11) unapređenje turizma, ugostiteljstva, zanatstva, trgovine, životne sredine i slično,
- 12) objekti koji se finansiraju iz samodoprinosu.



Pored navedenih javnih rashoda koji čine po pravilu tzv. izvorne poslove lokalne samouprave, jedinica lokalne samouprave obavlja i poverene poslove (čl. 19. do 23) što se čini posebnim zakonima i u pojedinim oblastima (obrazovanje, zdravstvo, poljoprivreda, opšta uprava i slično).

Prihodi

Dosadašnja zakonska rešenja su lokalna samoupravu stavljala u finansijski potpuno zavisnu poziciju. Novi Zakon (čl. 77-101), zasnivajući se na napred navedenim polaznim pretpostavkama, podrazumeva u određenoj meri finansijsku decentralizaciju, nove osnove prihodovanja i daje lokalnoj samoupravi dovoljnu finansijsku i fiskalnu autonomiju, što je bitna pretpostavka realne autonomije lokalne samouprave.

Lokalna zajednica ima na raspolaganju izvorne, ustupljene i dopunske izvore prihoda. Takođe, lokalna zajednica može da uvede i samodoprinos kao svoj siu generis prihod. Novi koncept finansiranja jedinica lokalne samouprave bazira na se na izvornim javnim prihodima, kao primarnim, i na ustupljenim prihodima kao sekundarnim javnim prihodima jedinica lokalne samouprave.

Izvorni prihodi

Izvorne prihode lokalne samouprave čine sledeće četiri grupe:

- 1) lokalne, administrativne i komunalne takse i naknade i samodoprinos,
- 2) koncesije i donacije,
- 3) javno zaduživanje i

4) prihodi koje lokalna samouprava zaradi privrednim i neprivrednim aktivnostima, u privatno-javnim partnerstvima i na tržištu hartija od vrednosti.

Ova grupa izvornih javnih prihoda uključuje brojne i izdašne lokalne komunalne takse koje u potpunosti pripadaju lokalnoj samoupravi i čiju veličinu (stope i olakšice) samostalno svojom odlukom utvrđuje lokalna samouprava. Lokalne administrativne takse su takođe brojne. Njihovu veličinu samostalno uređuju opštine i njihov bilansni značaj, koji je zanemariv, je lako precizno utvrditi. U ovu grupu su uključene i naknade, kako



one za korišćenje i uređenje gradskog građevinskog zemljišta tako i one koje se odnose na korišćenje dobara od opšteg interesa. Lokalnoj samoupravi u potpunosti pripada i prihod po osnovu boravišne takse.⁶

Samodoprinos tradicionalno predstavlja izvorni sui generis javni prihod jedinica lokalne samouprave, što se i ovim zakonom u potpunosti podržava. Dosadašnja praksa se samo koriguje u smislu da se jasnije određuje ko, kako, u kom slučaju i na koji način donosi odluku i raspolaze sredstvima prikupljenim po osnovu samodoprinosu.

Novinu predstavlja delimitacija (širenje) namenskih javnih prihoda jedinica lokalne samouprave - to su prihodi koje mogu da ostvare po osnovu donacija i koncesija.

U Republici Srbiji je relativno kasno uvedena mogućnost davanja koncesija od strane lokalne samouprave i to tek od 1997. godine. Zakon o davanju koncesija, koji je u Srbiji donet 1990. godine, dozvoljavao je samo davanje koncesija samo od strane Vlade Republike Srbije. Mogućnost za davanje koncesija su za lokalnu samoupravu ograničene samo na područje „izgradnje, održavanja i korišćenja komunalnih objekata, radi obavljanja komunalnih delatnosti“.

Donacije su relativno nov prihod koji mogu da ostvare lokalne zajednice. Njihov bilansni efekat nije moguće predvideti, često se iskazuju van budžeta, a davalac donacije nastoji da ih direktno realizuje.

Dosadašnje zakonodavstvo a i praksa, poznavali su institut javnog zaduživanja jedinica lokalne samouprave na jedan netransparentan način. Ugradnja novele o javnom zaduživanju jedinica lokalne samouprave, uz očekivanu saglasnost organa Republike, predstavlja preciziranje ovog vida javnog prihoda i treba da doprinese njihovoj većoj finansijskoj i fiskalnoj samostalnosti. Istovremeno, time se otvaraju značajni izvori i mehanizmi za pokretanje brojnih, prevashodno kapitalnih i dugoročnih, aktivnosti na

⁶ Barać, S., Stakić, B.: „Međunarodne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008., str. 77



području jedinice lokalne samouprave. Prema odredbama (čl.58.) navedenog Zakona, „lokalne vlasti mogu se zaduživati kod domaćih i inostranih poverilaca radi finansiranja kapitalnih investicionih radova, koji moraju biti u skladu sa kriterijumima, koje utvrđuje Vlada.“

U ovu grupu izvornih javnih prihoda se uključuju i eventualni prihodi lokalne samouprave u privrednim i neprivrednim aktivnostima (na primer, uspešno poslovanje opštinskih javnih preduzeća odnosno višak prihoda nad rashodima opštinskih javnih preduzeća), privatno-javnim partnerstvima i slično.

Među ovim prihodima je i veoma izvestan, bilansno značajan prihod lokalne samouprave - prihod od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koriste opština, grad, odnosno grad Beograd, ustanova i druga organizacija čiji je osnivač opština, grad, odnosno grad Beograd. Za pojedine lokalne jedinice lokalne samouprave, prihod ove vrste je jedan od najznačajnijih i najvažnijih, posebno u gradskim opštinama.

Ustupljeni prihodi

U odnosu na dosadašnju praksu, broj i bilansni značaj ustupljenih sredstava se ne smanjuje mnogo. zapravo, njihov značaj je, najpre, u direktnoj vezi sa funkcijama koje su poverene jedinicama lokalne samouprave i nešto manje u funkciji mehanizama finansijskog izravnjanja. Ova grupa javnih prihoda sadrži, bilansno posmatrano, ambivalentne javne prihode. Tu su najpre tri bilansno izdašna javna prihoda Republike (porez na dohodak građana, porez na promet i porezi na imovinu) i grupa od nekoliko, sa stanovišta Republike (ali ne i sa stanovišta jedinice lokalne samouprave), bilansno marginalnih javnih prihoda (naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa) kao i boravišna taksa.



Kada se radi o porezu na dohodak građana, treba naglasiti da je reč o većem broju poreza na pojedine prihode građana, koji, po navedenim zakonskim rešenjima, treba da pripadaju lokalnoj zajednici. Reč je o sledećim porezima:

- 1) porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva,
- 2) porez na prihode od samostalne delatnosti,
- 3) porez na prihode od nepokretnosti,
- 4) porez na prihode od davanja u zakup pokretnih stvari,
- 5) porez na dobitke od igara na sreću,
- 6) porez na prihode od osiguranja,
- 7) ostale prihode u skladu sa zakonom,
- 8) deo poreza od zarade.

Navedeni prihodi (osim prihoda od poreza na zaradu) pripadaju u potpunosti lokalnoj zajednici na čijoj su teritoriji ostvarene. Na njihovo utvrđivanje i ubiranje, lokalna zajednica može efikasno da utiče, u saradnji sa organima Poreske uprave. Budući da je reč o javnim prihodima koji su lako uočljivi, ceni se da je zainteresovanost jedinice lokalne samouprave značajna. Bilansni značaj navedenih poreza je lako utvrditi.

Među porezima koji pogađaju prihode građana treba navesti i novi poreski oblik koji je uveden nedavno realizovanim promenama. Reč je porezu na fond zarada koji zamenjuje raniju naknadu za korišćenje komunalnih dobara od opšteg interesa i doprinos za fond solidarne stambene izgradnje. Ovaj porez se plaća pos topi koja ne može biti veća od 3,5%, s tim što jedan deo prihoda budžetu opštine, a drugi, manji deo, je namenjen završavanju programa usmerene stambene izgradnje na teritoriji lokalne zajednice. Razmere ove podele prihoda određuje skupština lokalne zajednice svojom odlukom.

Među ustupljenim prihodima posebno mesto zauzimaju porezi na imovinu. Jedinicama lokalne samouprave se ustupaju u potpunosti prihodi od:

- 1) poreza na imovinu,
- 2) poreza na nasleđe i poklon i
- 3) poreza na prenos apsolutnih prava.



U pitanju su porezi čija je osnovica nemobilna a čiji je bilansni značaj ambivalentan. Naime, može se veoma precizno i tačno odrediti prihod od poreza na imovinu (u statici) budući da je u pitanju klasični periodični porez na imovinu (plaća se redovno tromesečno), njegov bilansni značaj za lokalnu samoupravu je stabilan i može biti značajan. Nasuprot tome, bilansni značaj ostalih imovinskih poreza (klasični neperiodični porezi na imovinu) je teško predvidiv, iako ne mora da bude beznačajan za lokalnu samoupravu, posebno porez na prenos apsolutnih prava. Valja reći da navedeni imovinski porezi, zajedno sa porezima na prihode od imovine (zakup nepokretne imovine) tradicionalno pripadaju jedinicama lokalne samouprave.

Jedinicama lokalne samouprave se takođe ustupa i odgovarajući deo prihoda od poreza na promet proizvoda i usluga. Prepuštanje dela prihoda od najizdašnijeg poreskog oblika, poreza na promet, je prevashodno u funkciji finansijskog izravnjanja. Zakon o lokalnoj samoupravi je predvideo da se lokalnoj samoupravi ustupe prihodi od poreza na promet proizvoda i usluga i to:

- 1) deo poreza na promet proizvoda i usluga određenog za finansiranje javnih rashoda u Republici, ostvarenog na teritoriji opštine, osim poreza na promet proizvoda ostvarenog pri uvozu,
- 2) 8% poreza na promet proizvoda i usluga određenog za finansiranje javnih rashoda Republike, ostvarenog na teritoriji opštine,
- 3) 10% poreza na promet proizvoda i usluga određenog za finansiranje javnih rashoda Republike, ostvarenog na teritoriji grada i
- 4) 15% poreza na promet proizvoda i usluga određenog za finansiranje javnih rashoda Republike, ostvarenog na teritoriji grada Beograda.

Jedan broj naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa, Republika ustupa lokalnoj samoupravi. U pitanju su sledeće vrste naknada od opšteg interesa:

- 1) deo naknade za korišćenje mineralnih sirovina,
- 2) deo naknade za izvađeni materijal iz vodotoka,
- 3) deo naknade za korišćenje šuma,
- 4) deo naknade za promenu namene poljoprivrednog zemljišta i



5) naknada za izgradnju, održavanje i korišćenje lokalnih puteva.

Bilansni značaj navedenih ustupljenih naknada je skroman, ali za pojedine jedinice lokalne samouprave može biti posebno značajan.

Jedinicama lokalne samouprave se ustupaju i naknade za zahvate u životnoj sredini i to⁷:

1) deo naknade za zagađivanje životne sredine i

2) deo naknade za investicije.

Konačno, među ustupljenim prihodima se nalaze i prihodi koje jedinica lokalne samouprave ostvaruje u postupku privatizacije i to deo sredstava (5%) od uplata po osnovu prodaje kapitala privrednih društava prema sedištu subjekta privatizacije.

Dopunska sredstva

Finansijsko izravnjanje između Republike i jedinica lokalne samouprave koje su ekonomski slabije, nerazvijene i manje (po teritoriji i po broju stanovnika) i koje, prema tome, imaju slabiji fiskalni kapacitet, rešava se institucijom dopunskih sredstava. Valja reći da je institucija dopunskih sredstava u Zakonu postavljena na nešto drugačije nego što je to bilo do sada. Naime, dosadašnja rešenja o visini dopunskih sredstava koja su davana pojedinim jedinicama lokalne samouprave bila su utemeljena na kriterijumima koji su bili u zakonu definisani. Sada je to izostalo. Ostao je samo stav da se opštini koja ne ostvari sredstva u skladu sa ovim zakonom, iz budžeta Republike obezbeđuju sredstva srazmerno do visine ostvarenih prihoda budžeta Republike.

Bilansiranje nivoa potrošnje lokalnih zajednica

Godišnji obim sredstava po pojedinim opštinama utvrđuje se u skladu sa Opštim bilansom javnih prihoda i javnih rashoda, polazeći pre svega od kriterijuma:

⁷ Barać, S., Hadžić, M., Stakić, B., Ivaniš, M.: "Organizacija bankarstva", Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005., str. 65



- 1) veličine teritorije opštine,
- 2) broja stanovnika,
- 3) broja odeljenja osnovnih i srednjih škola,
- 4) broja dece obuhvaćene društvenom brigom o deci i
- 5) razvijenosti lokalne zajednice.

Praktično, navedenim mehanizmom je zadržano ograničavanje visine budžetskih prihoda svake jedinice lokalne samouprave, kao nužno zlo ali i potreba, u skladu kako sa ukupnom ekonomskom snagom Republike, tako i sa njenom odgovornošću za finansiranje nekog minimalnog obima javnih rashoda na nivou lokalne samouprave.

Raspodela prihoda u gradskoj zajednici opština

Uvažavajući činjenicu da gradovi, a naročito grad Beograd, imaju poseban značaj i posebne veće funkcije, pomenutim zakonom se predlaže njihovo dodatno učešće u ostvarenim prihodima od poreza na promet (PDV i akcize) na njihovim teritorijama.

Statutom grada se, međutim, utvrđuje koji prihodi pripadaju gradu a koji jedinici lokalne samouprave koja je u njegovom sastavu. U pitanju je veoma ozbiljan i delikatan problem koji se može polivalentno rešavati, ali uvek sa brojnim neizbežnim manjkavostima i nezadovoljnim stranama.

5.4. FONDOVI OBAVEZNOG SOCIJALNOG OSIGURANJA

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima je propisao osnove organizacije socijalnog osiguranja u Republici. Naime, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja ima finansijski plan u kojem iskazuje sve svoje prihode i rashode.

U okviru finansijskog plana se moraju odvojeno iskazati prihodi i rashodi obaveznog socijalnog osiguranja od prihoda i rashoda za dobrovoljno socijalno



osiguranje. Finansijski plan i završni račun donosi skupština organizacije za socijalno osiguranje i isti moraju da budu objavljeni u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Inače, na finansijsko poslovanje organizacija socijalnog osiguranja se shodno primenjuju odredbe koje se odnose na finansiranje iz budžeta.

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima je propisao da se za finansiranje socijalnog osiguranja plaćaju doprinosi, i to za sledeća tri vida obaveznog socijalnog osiguranja:

- 1) penzijsko i invalidsko osiguranje;
- 2) zdravstveno osiguranje;
- 3) osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

Za svaki od navedenih vidova obaveznog socijalnog osiguranja su obrazovane odgovarajuće institucije na osnovu posebnih zakona kojima su regulisana posebna prava i obaveze za konkretni vid socijalnog osiguranja.

5.5. PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE

Penzijsko i invalidsko osiguranje predstavlja svakako jednu od najznačajnijih i materijalno najvećih pojedinačnih stavki u okviru ukupnih javnih rashoda u Republici. U pitanju je materijalna obaveza prema oko 1,570.000 penzionera (podaci PIO za maj 2008.g.). Penzijsko i invalidsko osiguranje je u Republici organizovano kroz instituciju jedinstvenog Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. Propisima je na jedinstven način regulisano pitanje prava penzijskog i invalidskog osiguranja za sve korisnike, njihovo ostvarivanje i zaštita, ali je organizacija institucija postavljena različito obrazovanjem tri pomenuta fonda.

Korišćenje sredstava pomenutog fonda je strogo namensko i određeno zakonom. Sredstva se koriste za isplatu penzija, naknada i drugih prava po osnovu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i, samo u tačno određenom delu za finansiranje drugih namena, uključujući i investiranje u razvoj, odnosno finansiranje rada stručne



službe fonda. Za pojedine vrste i oblike rashoda svaki od navedenih fondova je dužan da zatraži saglasnost nadležnog republičkog organa.

Naveden Fond penzijskog i invalidskog osiguranja je obrazovan jedinstveno za celo područje Republike, centralizovano su ustrojeni uz postojanje, s obzirom na obim poslovanja, odgovarajućih filijala na opštinskom odnosno gradskom nivou.

Prihodima Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja dominira doprinos za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje (uz postojanje i doprinosa za dobrovoljno penzijsko i invalidsko osiguranje koje u našim uslovima tek u razvoju). Osim doprinosa kao prihodi se pominju još i:

- 1) sredstva budžeta Republike;
- 2) prihodi od imovine sa kojom raspolažu fondovi penzijskog i invalidskog osiguranja;
- 3) prihodi od drugih penzijskih i invalidskih organizacija gde je navršen deo staža osiguranja,
- 4) prihodi ostvareni izdavanjem, odnosno prometom hartija od vrednosti,
- 5) domaći i inostrani krediti i zajmovi;
- 6) druga sredstva (donacije i dr).

Kao specifičnost posebno se kao prihod ovog fonda navode novčana sredstva ostvarena prodajom društvenog kapitala i prodajom društvenih preduzeća ili njihovih delova u skladu sa zakonom i dividende na deonice izdate od preduzeća, ustanova i drugih institucija po osnovu ranijih ulaganja sredstava penzijskog i invalidskog osiguranja u infrastrukturne, zdravstvene i druge objekte. Ustavna je obaveza Republike da obezbedi i to redovnu isplatu penzija koje su utvrđene u skladu sa zakonom. Kako prihodi penzionih i invalidskih fondova po osnovu njihovih redovnih prihoda (doprinosa posebno) nisu dovoljni, to Republika mora da interveniše sredstvima budžeta.



5.6. ZDRAVSTVENO OSIGURANJE

Zdravstveno osiguranje u Republici je organizovano u okviru jedinstvenog Republičkog zavoda za zdravstvenu zaštitu. Republički zavod, takođe, organizovan za područje cele Republike i centralizovano je ustrojen. Međutim, preciznom zakonskom odredbom je definisano koji deo sredstava treba da ostane filijali zdravstvenog osiguranja na čijoj teritoriji osiguranik obezbeđuje svoja prava iz zdravstvenog osiguranja. Tako određena sredstva se uplaćuju na podračun filijale, dok se preostali deo uplaćuje na račun Republičkog zavoda za zdravstvenu zaštitu.

Najveći deo sredstava koji ostvari Republički zavod za zdravstvenu zaštitu se koristi strogo namenski, za formiranje prava iz zdravstvenog osiguranja u vidu zdravstvene zaštite, naknada zarada za vreme privremene sprečenosti za rad i druge zakonom tačno određene oblike zaštite. Deo sredstava koji je namenjen za finansiranje rada stručne službe zavoda je tačno određen, kao i korišćenje eventualno slobodnih i raspoloživih sredstava.

Budući da se Republika u svim vidovima obaveznog socijalnog osiguranja javlja kao garant, za korišćenje slobodnih sredstava Zavoda (i penzijskog i invalidskog fonda, odnosno Nacionalnom službom za zapošljavanje) za svrhe koje nisu namenski opredeljene zakonom je propisana saglasnost nadležnog republičkog organa. Kada je reč o izvorima prihoda za finansiranje zdravstvenog osiguranja, zakon poznaje sledeće izvore⁸:

- 1) doprinos za obavezno zdravstveno osiguranje;
- 2) doprinos za dobrovoljno zdravstveno osiguranje;
- 3) prihodi od imovine sa kojom raspolaže Zavod;
- 4) prihodi ostvareni od ličnog učešća osiguranika u troškovima zdravstvene zaštite (participacije);
- 5) domaći i inostrani krediti i zajmovi i
- 6) druga sredstva (donacije i dr).

⁸ Stanišić, M., Revizija, Fakultet za Finasijski Menadžment i Osiguranje, Beograd, 2004., str. 137



Međutim, kao i u slučaju penzijskog i invalidskog osiguranja, Republika je dužna da svojim sredstvima interveniše i, dok izvorni prihodi to ne omogućuje, pokrije eventualne deficite u ovoj vrsti osiguranja.

5.7. OSIGURANJE ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI

Osiguranje za slučaj privremene nezaposlenosti je u Republici organizovano kroz instituciju Nacionalne službe za zapošljavanje. Ova institucija je u potpunosti centralizovana, obuhvata područje cele Republike i nema nikakvih podela ni po kom osnovu, pa ni po osnovu postojanja raznih kategorija korisnika prava. Ova služba predlaže Vladi Srbije program zapošljavanja nezaposlenih lica, posreduje pri zapošljavanju i vrši druge poslove koji su mu zakonom određeni. Pri tome je, kao i u slučaju druga dva oblika socijalnog osiguranja, obavezna da strogo vodi računa o namenskom korišćenju pripadajućih sredstava, odnosno o delu koji se može koristiti za druge namene.

Prihodi Nacionalne službe za zapošljavanje su sledeći :

- 1) doprinosi za obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti;
- 2) doprinosi za dobrovoljno osiguranje za slučaj nezaposlenosti;
- 3) prihodi ostvareni prodajom društvenog kapitala i prodajom društvenih preduzeća ili njihovih delova;
- 4) prihodi ostvareni izdavanjem odnosno prometom hartija od vrednosti;
- 5) prihodi ostvareni ulaganjem kapitala;
- 6) domaći i inostrani krediti i zajmovi; i
- 7) drugi prihodi utvrđeni u skladu sa zakonom (donacije i dr.).

Treba napomenuti da se prihodi ostvareni prodajom društvenog kapitala, odnosno prodajom društvenih preduzeća, odnosno njihovih delova mogu koristiti isključivo za



stvaranje uslova za zapošljavanje lica za čijim je radom prestala potreba (otvaranje novih radnih mesta, prekvalifikacija i dokvalifikacija, priprema za zapošljavanje i slično).

5.8. REVIZIJA BUDŽETA

5.8.1. DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

Reviziju budžeta obavlja Državna revizorska institucija. Institucija je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. Institucija je samostalan i nezavisan državni organ. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Institucija je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije. Sedište Institucije je u Beogradu, s tim što može obrazovati organizacione jedinice izvan sedišta. Organizacione jedinice izvan sedišta Institucije nemaju svojstvo pravnog lica.

Sredstva za rad Institucije obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije u okviru posebnog budžetskog razdela. Poslovni prostor, opremu i sredstva neophodna za rad Institucije obezbeđuje Vlada.

U okviru svoje nadležnosti, Institucija obavlja sledeće poslove:

- 1) planira i obavlja reviziju, u skladu sa zakonom;
- 2) donosi podzakonske i druge akte radi sprovođenja zakona;
- 3) podnosi izveštaje u skladu sa odredbama zakona;
- 4) po potrebi i u skladu sa svojim mogućnostima, pruža stručnu pomoć Skupštini, Vladi Republike Srbije i drugim državnim organima o pojedinim značajnim merama i važnim projektima, na način kojim se ne umanjuje nezavisnost Institucije;
- 5) može da daje savete korisnicima javnih sredstava;
- 6) može da daje preporuke za izmene važećih zakona;
- 7) usvaja i objavljuje standarde revizije u vezi sa javnim sredstvima koji se odnose na izvršavanje revizijske nadležnosti Institucije;



- 8) utvrđuje program obrazovanja i ispitni program za sticanje zvanja državni revizor i ovlašćeni državni revizor, organizuje polaganje ispita za sticanje revizorskih zvanja državni revizor i ovlašćeni državni revizor i vodi Registar lica koja su stekla ova zvanja;
- 9) utvrđuje kriterijume i vrši nostrifikaciju stručnih zvanja iz nadležnosti Institucije stečenih u inostranstvu;
- 10) sarađuje sa međunarodnim revizorskim i računovodstvenim organizacijama u oblastima koje se odnose na računovodstvo i reviziju u okviru javnog sektora.

Predmet revizije u skladu sa zakonom su⁹:

- 1) primanja i izdaci u skladu sa propisima o budžetskom sistemu i propisima o javnim prihodima i rashodima;
- 2) finansijski izveštaji, finansijske transakcije, obračuni, analize i dr. subjekata revizije;
- 3) pravilnost poslovanja subjekata revizije u skladu sa zakonom, drugim propisima;
- 4) svrsishodnost raspolaganja javnim sredstvima u celosti ili u određenom delu;
- 5) sistem finansijskog upravljanja i kontrole budžetskog sistema i sistema ostalih organa i organizacija koje su subjekt revizije Institucije;
- 6) sistem internih kontrola, interne revizije, računovodstvenih i finansijskih postupaka kod subjekta revizije;
- 7) akta i radnje subjekta revizije koje proizvode ili mogu proizvesti finansijske efekte na primanja i izdatke korisnika javnih sredstava, imovinu države, zaduživanje i davanje garancija kao i na svrsishodnu upotrebu sredstava kojima raspolažu subjekti revizije;
- 8) pravilnost rada organa rukovođenja, upravljanja i drugih odgovornih lica nadležnih za planiranje, izvođenje i nadzor poslovanja korisnika javnih sredstava;
- 9) druge oblasti predviđene posebnim zakonima.

Institucija može revidirati akt o proteklom, tekućem, kao i o planiranom poslovanju korisnika javnih sredstava. Akt Institucije može da bude akt, koji je propisan zakonom ili poseban računovodstveni iskaz, odnosno izveštaj, koji korisnik javnih sredstava mora da sastavi na zahtev Institucije.

⁹ Barać, S., Stakić, B.: „Javne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008., str. 87



Subjekti revizije, u skladu sa zakonom su:

1) direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem i sistem javnih prihoda i rashoda;

2) organizacije obaveznog socijalnog osiguranja;

3) budžetski fondovi osnovani posebnim zakonom ili podzakonskim aktom;

4) Narodna banka Srbije u delu koji se odnosi na korišćenje javnih sredstava i na poslovanje sa državnim budžetom;

5) javna preduzeća, privredna društva i druga pravna lica koje je osnovao direktni odnosno indirektni korisnik javnih sredstava ;

6) pravna lica kod kojih direktni odnosno indirektni korisnici imaju učešće u kapitalu odnosno u upravljanju;

7) pravna lica koja su osnovala pravna lica u kojim država ima učešće u kapitalu odnosno u upravljanju;

8) pravna i fizička lica koja primaju od Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti dotacije i druga bespovratna davanja ili garancije;

9) subjekti koji se bave prihvatanjem, čuvanjem, izdavanjem i korišćenjem javnih rezervi;

10) političke stranke, u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka;

11) korisnici sredstava EU, donacija i pomoći međunarodnih organizacija, stranih vlada i nevladinih organizacija;

12) ugovorna strana u vezi sa izvršenjem međunarodnih ugovora, sporazuma, konvencija i ostalih međunarodnih akata, kada je to određeno međunarodnim aktom ili kada to odredi ovlašćeni organ; i

13) drugi subjekti koji koriste sredstva i imovinu pod kontrolom i na raspolaganju

Republike, teritorijalnih autonomija, lokalnih vlasti ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.



Subjekti revizije smatraju se korisnicima javnih sredstava u skladu sa predmetnim zakonom. Subjekt revizije na čije se poslovanje mišljenje revizije odnosi, dužan je da to mišljenje razmatra i preduzme mere za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nesvrishodnosti.

5.8.2. ORGANIZACIJA I SASTAV INSTITUCIJE

Institucija ima predsednika Institucije, potpredsednika, Savet, revizorske službe i prateće službe. Delokrug i način obavljanja poslova službi Institucije, unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta bliže se uređuju aktom Institucije, koji na predlog predsednika Institucije donosi Savet.

Savet je najviši organ Institucije. Savet je kolegijalni organ. Savet ima pet članova, i to: predsednika, potpredsednika i tri člana. Predsednik Saveta je istovremeno predsednik Institucije.

Funkcija člana Saveta nije spojiva sa:

- 1) funkcijom u državnom organu, u organima lokalne vlasti ili nosioca javnih ovlašćenja i funkcijom u političkim strankama ili sindikatima;
- 2) radom u državnom organu, organu lokalne vlasti ili kod nosioca javnih ovlašćenja;
- 3) članstvom u organu upravljanja ili nadzora privrednog društva, javnog preduzeća, fonda, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja ili drugog pravnog lica sa učešćem državnog kapitala;
- 4) svojinskim udelom u pravnim licima koja su u nadležnosti Institucije u skladu sa ovim zakonom;
- 5) obavljanjem drugih poslova koji po zakonu nisu spojivi sa obavljanjem javne funkcije;
- 6) obavljanjem drugih poslova koji bi mogli negativno da utiču na njihovu samostalnost, nepristrasnost i društveni ugled kao i na poverenje i ugled Institucije;



7) vršenjem bilo kakvih drugih plaćenih dužnosti, osim naučnih i obrazovnih funkcija, i to samo ukoliko takve dužnosti nisu u moralnoj koliziji sa vršenjem dužnosti članova Saveta.

Članovi Saveta podležu obavezama i zabranama utvrđenim zakonom koji uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Član Saveta je obavezan da o navedenim činjenicama obavesti Savet.

Predsednika, potpredsednika i članove Saveta bira i razrešava Skupština, većinom glasova na sednici kojoj prisustvuje većina od ukupnog broja narodnih poslanika, na predlog nadležnog radnog tela Skupštine. Nakon izbora, predsednik, potpredsednik i članovi Saveta polažu zakletvu pred Skupštinom, čime preuzimaju dužnost. Zakletva glasi: "Zaklinjem se na odanost Republici Srbiji. Obećavam da ću poštovati Ustav i zakone. Zaklinjem se čašću da ću svoju dužnost obavljati nezavisno, pošteno i nepristrasno i da neću zloupotrebljavati svoje nadležnosti."

Član Saveta bira se na period od pet godina. Izabrani članovi Saveta mogu biti izabrani najviše dva puta. Predsednik Institucije je generalni državni revizor i rukovodilac u Instituciji.

Za vrhovnog državnog revizora može biti imenovano lice koje ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koje poseduje univerzitetsko obrazovanje i naziv ovlašćeni državni revizor prema zakonu. Smatra se da odgovarajuće iskustvo za funkciju vrhovnog državnog revizora poseduje ono lice koje ima najmanje 10 godina radnog iskustva, od čega najmanje osam godina na poslovima koji su povezani sa nadležnostima Institucije.

Vrhovni državni revizor za svoj rad odgovara predsedniku Institucije. Aktom Institucije se određuje broj vrhovnih državnih revizora koje ima Institucija.



Poslove revizije obavljaju državni revizori. Revizorska zvanja su: državni revizor i ovlašćeni državni revizor. Revizorska zvanja stiču se u skladu sa predmetnim zakonom kao i sa međunarodnom praksom edukacije revizora.

Sertifikat za revizorsko zvanje državni revizor može steći lice koje ispunjava sledeće uslove¹⁰:

- ima stručno znanje za obavljanje poslova revizije u skladu sa zakonom;
- poseduje odgovarajuće radno iskustvo;
- položilo je ispit za zvanje državnog revizora.

Institucija izdaje sertifikate za revizorska zvanja državni revizor i ovlašćeni državni revizor.

Institucija ima revizorske i prateće službe. Rukovodioce službi imenuje predsednik Institucije. Institucija u postupku revizije može angažovati spoljne stručnjake, radi obavljanja određenih poslova iz svoje nadležnosti, ukoliko revizija zahteva posebno specijalističko znanje kojim Institucija ne raspolaže. Spoljni stručnjak može biti fizičko ili pravno lice.

Za spolnog stručnjaka Institucije može biti imenovan i strani državljanin, koji je priznati stručnjak u oblasti od značaja za izvršavanje poslova iz nadležnosti Institucije.

¹⁰ Petrović, Z., Upravljačko računovodstvo, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005., str. 77



6. ISTORIJA EVROPSKE UNIJE

Svoju pravu i ozbiljnu realizaciju ideja evropskog ujedinjenja dobija tek posle Drugog svetskog rata, odnosno krajem četrdesetih i početkom pedesetih godina XX veka. Naime, rat je ispraznio institucionalne veze koje su ranije postojale među zemljama i uklonio i ono malo međunarodnih ustanova i organizacija, a posleratno raspoloženje među političarima relevantnih zemalja bilo je da se, ne samo obnovi ono što je ranije postojalo, nego da se uspostave nove ustanove i programi. Period od 1945.-1950. u razvoju Evropske unije odvija se delom u okolnostima početka hladnog rata, kada raste velika politička i vojna napetost između Istoka i Zapada, tj. između Zapadne Evrope i Sjedinjenih Američkih Država, s jedne strane, i SSSR-a i članica socijalističkog bloka, na suprotnoj strani.

Rane traume Drugog svetskog rata su polako zacelile. Ponovo su uspostavljene ekonomske, kulturne i političke veze između evropskih naroda. Već 1952. Nemačka je bila glavni ekonomski partner Francuske i sa jedne i druge strane je rasla svest o neophodnosti pomirenja i što čvršćih veza. Pomirenje nije bilo izraz samo dobre volje već i neophodnost usled političke dominacije Sjedinjenih Američkih Država, opasnosti od politike SSSR-a i zaoštavanja Hladnog rata. Na početku Hladnog rata Francuska se sve više osećala izolovanom u međunarodnim odnosima. Evropa više nije bila u mogućnosti da utiče na razvoj međunarodnih odnosa i mogla je mirno da gleda kako se njene bivše kolonije oslobađaju imajući prećutnu pomoć Vašingtona ili Moskve. Pokušaji da se uspostave bliži odnosi između Velike Britanije i Francuske su naišli na neuspeh zbog kursa spoljne politike Londona koji je davao prioritet odnosima sa Amerikom. Želeći da izađe iz takve pozicije Francuska je sve više počela da se okreće svom dojučerašnjem neprijatelju - Nemcima. Godine 1948. na mesto ministra spoljnih poslova Francuske je došao Robert Šuman, koji je bio zagovornik vođenja drugačije politike prema Nemačkoj. On je smatrao da Francuska mora da odustane od svoje tradicionalne politike obuzdavanja Nemačke i stvaranja saveza na evropskom kontinentu koji će biti upotrebljivi protiv nje. To u sadašnjem odnosu snaga, na početku Hladnog rata, ne bi



imalo nikakvog smisla i samo bi Francusku još više gurnulo u izolaciju i oslabilo njen položaj. Trebalo je pokrenuti drugačiju politiku prema Nemačkoj na ravnoj nozi.¹¹

Šumanova ideja je bila da buduća Evropa počiva upravo na francuskom-nemačkom jedinstvu i da će jedino na taj način uspeti da Nemačku koliko koliko kontroliše, da uspešno pregovara sa Sjedinjenim Američkim Državama, da pokuša da preko takvog jačeg uticaja na međunarodnoj sceni sačuva svoje kolonije u Indokini i severnoj Africi i da eventualno parira Sovjetskom Savezu u Evropi. Takođe, treba napomenuti da se Pariz zabrinuo zbog brzine kojom se Nemačka ekonomski obnavljala. Godine 1950. Šuman je uputio i zvaničnu deklaraciju kojom je predlagao stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik, koja bi nastala udruživanjem francuske i nemačke crne metalurgije. U ovoj ideji nije bilo nikakvih ideala: Francuska je želela da na taj način kontroliše nemačku tešku industriju stvarajući komplementarnost privreda kako bi se sprečio novi rat i eventualno nekontrolisano ponovno naoružavanje. Nemački kancelar Adenauer je prihvatio ovaj predlog, uvidevši priliku da se nemački narod oslobodi krivice za događaje u prošlosti. Vašington je takođe bio zadovoljan ovakvim razvojem situacije, pre svega želeći da u Evropi ima stabilnost koja će im odgovarati u trenutku hladnoratovskih sukoba sa SSSR-om u Indokini.

Ta Francuska inicijativa od maja 1950. godine predstavlja revolucionarni pomak u oblasti evropskih integracionih kretanja, jer čini prethodnicu stvaranja Evropske zajednice za uglj i čelik. Šumanova deklaracija naime proklamuje da Evropa treba da bude izgrađena na federalnoj osnovi pri čemu je stvaranje te zajednice samo prvi korak.

Zajednici za uglj i čelik su se pridružile i ostale države izvan Gvozdene zavese. To su bili politički razlozi za nastanak Evropske Unije. Pored Šumana moramo pomenuti i Žana Monea, koji je veoma uticao na svest da je pored političkog neophodno i ekonomsko ujedinjenje, i da je upravo ekonomska kriza iz tridesetih i dovela do rata. I Žan Mone i Šuman su bili zagovornici uspostavljanja nadnacionalne Evrope, gde će

¹¹ Prokopijević M., 2005, Evropska unija- Uvod, Službeni glasnik, Beograd, str. 57



nacionalni državni i ekonomski suverenitet biti prevaziđen. Kako se Hladni rat zahuktavao sa početkom Korejskog rata, u Parizu i Vašingtonu se pojavio strah da je to početak šire akcije Sovjetskog Saveza u izvozu revolucije. Događaji su nametnuli potrebu intenzivnijeg i dubljeg zbližavanja Francuske i Nemačke, pa je tako nastao projekat Evropske vojske, koji je aktuelan i danas, i Evropske odbrambene zajednice. Na taj način bi se Nemačka ponovo naoružala. Ali ovaj predlog nije prihvaćen u francuskom parlamentu 1954. i francuskoj javnosti koja je još uvek bila antinemački raspoložena. Stav Vašingtona je bio veoma negativan na svako formiranje evropske vojske koja bi bila izvan kontrole NATO-pakta. Pritiskom na Bon, Ajzenhauer je ubedio Adenaura da bi naoružanje Nemačke bilo prihvaćeno jedino u okviru Atlantskog saveza. Tako je u oktobru 1954. potpisan Pariski sporazum kojim se Nemačka uključila u NATO i ponovo naoružala. Od Pariskih sporazuma i počinje ozbiljna vojna i politička saradnja Francuske i Nemačke. Već 1955. došlo je do sastanka o vojnoj saradnji sa Nemačkom.

U političkom ujedinjenju Evrope važnu ulogu je imalo i formiranje Saveta Evrope 1949. godine. U ovoj hladnoratovskoj fazi Evropa je mogla jedino da se na taj način ujedinjuje: približavanjem Pariza i Bona pod zaštitom i garancijom Vašingtona, uz ekonomsku integraciju i postepeno stvaranje političkih institucija Unije. Tada je i dalje u prednosti bila De Golova vizija o očuvanju nacionalnih suvereniteta.

Ujedinjenje Nemačke i krah komunizma su otvorili novu stranicu istorije Evropske Unije. Francuska je bojažljivo posmatrala kako u srcu Evrope nastaje jaka Nemačka sa 80 miliona stanovnika. Ipak, i pored sumnji i sa jedne i druge strane evropske integracije su nastavljene. Najvažniji događaj iz ovog perioda je svakako potpisivanje Mastihtskog ugovora 7. februara 1992. Ovim sporazumom je odlučeno da se sprovodi zajednička spoljna i bezbedonosna politika usklađivanjem svojih stavova na sednicama Saveta koji i sprovodi politiku. Popuštanje međunarodne situacije prestankom Hladnog rata je itekako ubrzalo razvoj Evropske Unije i njeno proširenje. Mastihtski ugovor je osnov savremene Evrope i dokument kojim se Evropa definitivno ujedinila u očuvanju svojih interesa. Sukobi među članicama su izbijali, na primer oko Jugoslovenske krize, ali nisu omele jedinstvo u razvoju evropskih institucija. Naravno,



dan danas Francuska nije više u mogućnosti da svoje želje tako lako nametne Nemačkoj i u pogledu spoljne politike i u tome kako će Evropa da se razvija. 1994. godine nemački demohrišćani su izdali dokument koji predstavlja smernice razvoja Unije i on definitivno raskida se očuvanjem suvereniteta i Evropu vuče ka federalizaciji. Sve češće se pominju evro-regije kao način njenog funkcionisanja i organizovanja.

Iako je nastanak Evropske Unije bio pre svega zasnovan na saradnji Nemačke i Francuske, mnogo toga je i dalje bilo ali i danas jeste pod uticajem Vašingtona i politike dvostrukih standarda. Samo proširenje je uvek bilo isključivo iz političkih razloga, a ne zato što je neka država ispunjavala određene standarde. Primer su: Španija u kojoj su na vlasti bili fašisti, ili Grčka koja je primljena zarad strateških interesa u periodu hladnog rata. Dominacija Vašingtona se ne ogleda samo u vojnom smislu, već i po tome kako i gde krenuti sa proširenjem Unije. Prihvatajući ideje Hangtingtona o „zapadnoj kulturnoj sferi“, američka spoljna politika je sumnjičava u pogledu daljeg proširenja i mogućnosti da se Rusija jednom priključi Uniji. Problem predstavlja i konstantni pritisak SAD koje u formiranju zajedničke evropske vojske vide način da se umani, a kasnije i sasvim izbriše uloga NATO-saveza. Vašington konstanto vrši pritisak na Bon, a naročito na nove države članice (Poljska, Češka), koje u američkoj politici vide sigurnijeg zaštitnika. Naročito se javlja pritisak na mogućnost saradnje Pariza i Bona u oblasti visokih tehnologija i satelita za posmatranje. I pored toga što su evropski političari toliko pompezno najavili stvaranje evropske vojske i tvrdili da je trenutak da se izmeni uloga NATO-a, sve je ostalo na lepim željama. Evropska vojna industrija nema kapacitete koji bi se mogli nositi sa ruskim ili američkim vojnim mogućnostima. Izgleda da su i Evropljani to shvatili pa se ponovo javila ideja iz šezdesetih o uspostavljanju nekakve ravnoteže između Atlantskog saveza i evropske bezbednosti.

6.1. EKONOMSKO UJEDINJENJE EVROPE

Prvi svetski rat je pokazao slabost svetskog monetarnog sistema i upravo je njegov krah po mnogima i doveo do pojave ideologija poput fašizma i nacizma. Posle Drugog svetskog rata se krenulo u stvaranje jednog novog monetarnog sistema koji će sprečiti



finansijske lomove širih razmera i uspostaviti potrebnu stabilnost u svetu. Videlo se da je pored političkog, neophodno izvršiti i ekonomsko ujedinjenje Evrope, kao preduslov opštem oporavku i pomirenju. Nije sve išlo kako treba. U okviru Maršalovog plana je postignut dogovor o interevropskim plaćanjima i kompenzacijama koji nije dao rezultata zbog već pomenutog nepoverenja između Pariza i Bona. Treba reći i da su Evropljani bili nezadovoljni uticajem i moći poslovnih krugova Vašingtona koji su bili posledica Maršalovog plana. Ovaj sporazum je zamenjen 1950. godine Evropskom platnom unijom. Ovaj novi sporazum je trajao do 1958. godine i njime je bila omogućena razmena u vreme kada većina evropskih valuta nije bila konvertibilna. Kada su evropske valute postigle konvertibilnost nastao je Evropski monetarni sporazum kao osnova buduće ekonomske integracije.

Do ubrzanja integracije je došlo 1969. godine na sastanku u Hagu, kojim je predsedavao Pjer Verner koji je tada bio i premijer Luksemburga. Na osnovu dogovora na sastanku je nastao Vernerov izveštaj koji je predstavljen Savetu, 1970. Po njemu se predviđa stvaranje monetarne unije već početkom sedamdesetih i predlaže: da se glavne odluke donose na nivou Evropske ekonomske zajednice, potpuna konvertibilnost valuta, fiksni pariteti, jedinstveno i slobodno kretanje kapitala, stvaranje jedinstvenog monetarnog mehanizma i sistema centralnih banaka na nivou Zajednice, sa zajedničkom monetarnom i kreditnom politikom. Iako je na početku Vernerov izveštaj prihvaćen, pa je tako stvoren Evropski fond za monetarnu saradnju, sama ideja je neslavno prošla, jer su sporazum naknadno odbacile Francuska, Velika Britanija i Italija. Italija je predlog odbacila zbog svoje unutrašnje političke nestabilnosti i povećanog uticaja komunista u njenom političkom životu.¹²

Britanija, iako je prisustvovala dogovorima, i dalje je bila na pozicijama čuvanja svog suvereniteta. Francuska se konstantno nalazila između nepoverenja prema Nemačkoj i opozicije u svom parlamentu i domaće javnosti. I pored ovog početnog neuspeha, već 1978. godine je usvojena deklaracija o formiranju Evropskog monetarnog sistema.

¹² Resanović, A., European Action Citizen Service, Brussels, Center for peace Democracy Development, Belgrade, str. 112



Deklaracija je trebalo da potvrdi rešenost o što većoj ekonomskoj saradnji između evropskih država i zajedničkoj valuti. Evropska zajednica se vremenom menjala i jačala: pa je od prevashodnih šest članova postala zajednica sa petnaest zemalja-članica, 1995. godine.

Presudni trenutak je dolazak Žaka Delora na mesto predsednika Evropske komisije, jer je on ubrzao stvaranje Monetarne unije. Po nalogu Saveta on je formirao komisiju koja je trebalo da prouči sve probleme na koje se eventualno može naići. Mišljenje komisije je usvojeno tek 1989. godine i prihvaćeno je stvaranje Unije sa početkom od 1. jula 1990.

Stvaranje Monetarne unije je prošlo kroz tri faze. Prva faza je obuhvatala nastanak jedinstvenog tržišta i uključivanje svih članica u jedinstveni monetarni sistem. Posle uspešno izvedene prve faze, krenulo se sa drugom 1. 1. 1994. godine povećanjem saradnje u monetarnoj politici. Nastao je Evropski monetarni institut, kao prethodnica Evropske centralne banke sa sedištem u Frankfurtu (posle teških rasprava između Nemačke i V. Britanije). Dogovoren je sistem kolektivnog odlučivanja u oblasti monetarne politike i prihvaćen je naziv zajedničke evropske valute - evro. Tada su i određeni kriterijumi koje neka država treba da ima da bi pristupila Monetarnoj uniji¹³:

1. ukupni javni dug ne sme biti veći od 60 % društvenog proizvoda;
2. godišnji fiskalni deficit ne sme biti veći od 3% društvenog proizvoda;
3. inflacija ne sme biti veća od 1,5 % od najniže inflacije u trima članica;
4. zabrana Centralnoj banci da državi odobrava kredit radi finansiranja deficita i
5. da se izvrše reforme centralnih banaka u smislu osamostaljenja od političkih struktura.

Već na početku neke države-članice nisu ispunjavale ove kriterijume. Italija, Belgija i Grčka su imale veoma veliki javni dug, a V. Britanija je ispunjavala sve uslove, ali nije želela da se odrekne ekonomskog suvereniteta.

¹³ Harjula, M. 2007., A guide to European Union funding for NGOs, Tony Venables, str. 87



Posle druge nastupila je završna faza 1. 1. 1999. godine fiksiranjem kurseva nacionalnih valuta i usvajanjem zajedničke evropske monete. Pre prelaska dogovoreno je da se odrede kursevi 11 valuta država Evrope. To je urađeno u ponoć 31. 12. 1998. tako što su centralne banke odredile odnos svojih nacionalnih valuta prema američkom dolaru. Kursevi evropske valute su na taj način zauvek fiksirani. Dogovoreno je da se od tada pa do 2002. godine zamene sve nacionalne valute za evro. Do danas je ukupno zamenjeno oko 13 milijardi novčanica i 36 milijardi kovanog novca, što je najveća zamena novca u ljudskoj istoriji. Kada je stvorena Evropska monetarna unija nametnula se potreba za jednim novim sistemom evropskih centralnih banaka. Prvo je postojao Evropski monetarni institut koji je zamenjen u Evropsku centralnu banku. Dogovoreno je da se predsednik Banke bira glasanjem i dogovorom članica Unije, pa je tako za prvog predsednika izabran Vilijem Diuzburg 1998. Njome se rukovodi preko tri organa: Savet Guvernera, Izvršni Odbor i Generalni Savet.

Danas Evropska centralna banka vodi labaviju monetarnu politiku, jer se suočila sa različitim nacionalnim privredama, naročito novih članica. Njena uloga u trenutnim okolnostima je veoma teška, jer je nemoguće voditi jedinstvenu politiku koja će biti u interesu svih država-članica. Neke države-članice imaju različite stope rasta društvenog proizvoda, različiti stepen inflacije i nivo nezaposlenosti. Postavlja se pitanje kako u nekim državama sprečavati recesiju, a u drugim inflaciju. Ona vodi veoma restriktivnu politiku pre svega u cilju stabilnosti i jačanja evropske valute. Od njenog nastanka ECB je bila meta kritike i povod raznim političkim trzavicama. Kritike su se uglavnom svodile na to da je Izvršni odbor ECB isuviše nezavisan od političkih institucija Unije i samih vlada država-članica. Ona je sigurno jedna od najnezavisnijih banaka na svetu, na sreću bankarskih i poslovnih krugova, a na štetu demokratske kontrole.

Evropsku centralnu banku treba razlikovati od Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj (EBRD), koja je nastala 1990. Pokretači ideje za osnivanje ove banke su 24 države OECD-a sa namerom da se pospeši privredni razvoj zemalja u tranziciji centralne i jugoistočne Evrope. Namera osnivača je bila da finansiranjem privatnog sektora u



tranzicionim državama olakša prelazak na tržišnu privredu. Ideja je potekla na osnovu namere da se finansijski pomogne Mađarskoj i Poljskoj 1989. posle pada komunizma. Zapadna Evropa je, zarad svojih interesa, htela da posle pada komunizma i rušenja Berlinskog zida utiče na brzinu i politički kurs reformi u Mađarskoj, Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj, Bugarskoj i Rumuniji. Čak se javila i ideja da se ponovo pokrene neki novi Maršalov plan koji će obnoviti privredu u bivšim komunističkim zemljama. Najviši organ ove Banke je Savet Guvernera koji odlučuje o prijemu novih članica i kapitalu Banke, a izvršni organ Banke je Izvršni odbor koji se sastoji od 57 zemalja članica. Sedište Banke je u Londonu i po pravilu predsednik Izvršnog odbora je Francuz. Zanimljiva je činjenica da su Sjedinjene Američke Države najveći akcionar sa 10% u kapitalu, Francuska, Nemačka, Italija, Velika Britanija i Japan poseduju 8,5% a bivše republike Sovjetskog Saveza i zemlje Centralne i Istočne Evrope po 6%. Danas je Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj u potpunosti u skladu sa politikom Unije. Zemlje kojima je potreban zajam su uslovljene više političkim uslovima nego ekonomskim zahtevima: funkcionisanjem višepartijskog sistema i demokratije, razvojem političkog pluralizma, postojanim institucijama i započetim ekonomskim reformama koje vode ka tržišnoj privredi. Banka je jedinstvena po tome što kredite uslovljava političkom situacijom u zemlji koja ih potražuje.

Evropa je ukidanjem nacionalnih valuta postala istinsko jedinstveno tržište. Uvođenje eura i stvaranje evropskog monetarnog sistema će omogućiti da se Evropa ravnopravno nosi sa američkom i japanskom ekonomijom na svetskom tržištu. Tako je stvorena Unija sa oko 500 miliona potrošača i 9.500 milijardi dolara društvenog proizvoda preko integracije nacionalnih finansijskih tržišta. Pored toga je 1998. došlo do integracije dve najveće berze u Evropi - Londonske i Frankfurtske. Evropske elite su uvidele da je političko ujedinjenje besmisleno bez ekonomskog. Samo ekonomsko ujedinjenje je išlo relativno bezbolnije i brže od političkog (oko koga i danas traju rasprave). Ono je bilo ubrzano i stimulirano i od moćnih poslovnih i bankarskih krugova. Političkim dogovorima koji su trajali više godina zemlje koje su prihvatile evro su se odrekle svojih nacionalnih valuta i pristale da smanje kompetencije svojih centralnih banaka zarad integracije. Jedan od uslova za pristupanje Uniji je i reforma centralnih



banaka u smislu oslobađanja od kontrole političkih institucija. Na taj način pored političkog suvereniteta evropske države su se odrekle u velikoj meri i mogućnosti da izvan evropskih institucija kontrolišu svoju ekonomiju.

6.2. EVROPSKA UNIJA DANAS

Evropska unija je međunarodna organizacija nadnacionalnog karaktera unutar koje su države članice povezane zajedničkim interesima i politikama koje pokrivaju područje ekonomije, industrije, socijalnih pitanja, građanskih prava, spoljne politike itd. Evropska unija predstavlja zajednicu demokratskih evropskih zemalja koje su odlučile da se udruže kako bi lakše ostvarile brojne ciljeve vezane za ekonomski, politički i društveni razvoj celog regiona. Početkom sedamdesetih godina 20. veka nastaje politika proširenja EU. Proširenje Evropske unije jeste proces primanja u punopravno članstvo novih zemalja Evrope. Osnovni ciljevi politike proširenja EU jesu bezbednost, stabilnost i blagostanje na evropskom kontinentu. Od osnivanja Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine Evropska unija se širila u šest talasa.¹⁴ Prvi talas proširenja desio se 1973. godine kada su nove članice postale Danska, Irska i Velika Britanija. Sledeći krug proširenja nazivamo južnim proširenjem Unije i ono se odvijalo u dva talasa. Najpre je Grčka postala članica 1981. godine, a pet godina docnije postojećim članicama pridružile su se Portugalija i Španija. Četvrto proširenje ostvareno je dve godine nakon što je stupio na snagu Ugovor iz Mاستrihta. Tada (1995. godine) su Evropskoj uniji pristupile tri nove države: Austrija, Finska i Švedska. Najveće proširenje Evropske unije dogodilo se 2004. godine kada su baltičke države i zemlje srednje i južne Evrope postale članice. Tada je ukupno deset država pristupilo EU, a to su: Češka, Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Šesto proširenje EU označava ulazak u članstvo dve nama susedne zemlje, Bugarske i Rumunije, 1. januara 2007. godine.

Prvobitna tri ugovora (EZUČ , EEZ i EUROATOM), koja još nazivamo i Osnivačkim ugovorima, tokom razvoja i produbljivanja integracija u Evropi pretrpela su određene izmene i dopune. Posle potpisivanja u Luksemburgu, 1987. godine, stupio je na

¹⁴ www.europa.sr.gov.yu



snagu Jedinstveni evropski akt kojim je omogućeno stvaranje jedinstvenog tržišta, osnažena uloga pojedinih institucija Unije i proširene oblasti zajedničke saradnje. U Mاستrihtu je 1992. godine potpisan Ugovor o stvaranju Evropske unije (EU), koji je tada predstavljao najznačajniji korak ka političkoj integraciji zemalja članica. Potpisivanjem Ugovora iz Amsterdama, 1997. godine, napravljen je značajan korak ka definisanju Evropske odbrambene politike. Ugovorom iz Amsterdama uvedena je i funkcija Visokog predstavnika EU za spoljne poslove. U februaru 2003. godine usvojen je Ugovor iz Nice, koji je imao zadatak da pripremi institucije EU za proširenje iz 2004. godine.

Tabela 1. Kolika je Evropska Unija?

Broj stanovnika (u milionima)	486.642.17713
Površina (km2)	4.324.78214
BDP (po kupovnoj moći)	12,82 biliona USD
BDP (zvanični)	13,62 biliona USD
Uvoz	1,466 biliona USD
Izvoz	1.334 biliona USD
Nezaposlenost	8.8%
Radno sposobni	79,8 miliona
Priraštaj	0,15%
Broj korisnika interneta	250 miliona
Glavni grad	Brisel, Strazbur, Luksemburg
Najveći grad London	(12,5 miliona st.)
Veroispovest	Katolici, protestanti, pravoslavci, muslimani, jevreji
Jezici	Jezici naroda članica
Valuta	(zvanična euro)
Ispod granice siromaštva	10%
Aerodromi	486



Na Samitu šefova država i vlada zemalja Evropske unije, održanom u Lakenu u decembru 2001. godine, donešena je odluka da u februaru 2002. godine počne sa radom Konvencija o budućnosti Unije. Konvencija je telo od 105 članova, kojim je predsedavao bivši francuski predsednik Valeri Žiskar Desten (Valery Giscard d'Estaing) i koje je imalo jasan i ograničen mandat da kreira Predlog Ustava Unije, koji bi trebalo da zameni ugovore u kojima su postavljena načela i principi funkcionisanja EU. Konvencija je u junu 2003. godine predstavila tekst predloga Ugovora o ustavu EU, ali ovaj dokument nije dobio podršku građana svih zemalja članica Evropske unije, te je Evropa nastavila da funkcioniše prema pravilima definisanim u njenim bazičnim ugovorima. EU nije država koja nastoji da zameni već postojeće države niti je ona organizacija isključivo za međunarodnu saradnju. EU predstavlja jedinstven institucionalni okvir. Žak Delor, bivši predsednik Evropske komisije, opisao je EU kao „nedefinisani politički objekat“, gde su njene države članice osnovale zajedničke institucije kojima delegiraju deo svog suvereniteta, kako bi odluke koje se donose o konkretnim pitanjima od zajedničkog interesa (na nivou EU) mogle biti demokratski donosene i efikasnije primenjene.

Osnovni ciljevi EU su¹⁵:

- promovisanje mira u Evropskoj uniji i svetu;
- promovisanje vrednosti Unije;
- podsticanje privrednog i društvenog razvoja kroz postojanje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta gde je konkurencija slobodna i skoro neograničena;
- promovisanje ekonomske kohezije i solidarnosti između država članica;
- zaštita čovekove okoline;
- potvrđivanje vlastitog identiteta na međunarodnoj sceni vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike i
- očuvanje i dalji razvoj Unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde, na kome je omogućeno slobodno unutrašnje kretanje ljudi

¹⁵ www.ekonomist.co.yu



Osnovne vrednosti koje dele sve države članice, a na kojima počiva Evropska unija jesu: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, ravnopravnosti, vladavine prava, kao i ljudskih prava, uključujući i prava manjina.

6.3. KLJUČNI DATUMI U ISTORIJI EVROPSKE PERSPEKTIVE

Evropska zajednica/unija se iznova transformisala, temeljući se na nizu ugovora - od Pariskih i Rimskih iz pedesetih godina prošlog veka do onih potpisanih u Mastrihtu (kada je Evropska unija stvorena), Amsterdamu, Nici i konačno u Lisabonu.

Tabela 2. Ključni datumi

Godina	Datum	Događaj
1950.	9. maj	Robert Šuman, francuski ministar spoljnih poslova, drži značajan govor u kojem iznosi predloge zasnovane na idejama Žana Monea. On predlaže da Francuska i SR Nemačka udruže svoje resurse uglja i čelika u novu organizaciju kojoj mogu da se pridruže i druge evropske zemlje. Pošto se taj dan smatra rođendanom Evropske unije, 9. maj sada se slavi kao Dan Evrope.
1951.	18. april	U Parizu šest zemalja - Belgija, Francuska, Nemačka (Savezna Republika), Italija, Luksemburg i Holandija - potpisuju Ugovor o osnivanju evropske zajednice za ugalj i čelik (ECSC). Ugovor stupa na snagu 23. jula 1952. godine, za period od 50 godina.
1955.	1.-2. jun	Na sastanku u Mesini, ministri spoljnih poslova šest zemalja odlučuju da evropsku integraciju prošire na privredu u celini.
1957.	25. mart	Šest zemalja u Rimu, potpisuje ugovore o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEC) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Euratom). Ugovori stupaju na snagu 1. januara 1958. godine.
1960.	4. januar	Na predlog Velike Britanije, Stokholmskom konvencijom ustanovljeno je Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu (EFTA), koje čini jedan broj evropskih zemalja izvan EEZ.



1963.	20. jul	EEZ u Jaundeu potpisuje sa 18 afričkih zemalja sporazum o pridruživanju.
1965.	8. april	Potpisan ugovor o spajanju izvršnih organa tri zajednice (ECSC, EEC i Euratom) i stvaranju jedinstvenog Saveta i Komisije. Ugovor stupa na snagu 1. jula 1967. godine.

1966.	29. januar	„Luksembuški kompromis“. Posle političke krize Francuska prihvata da ponovo učestvuje na sastancima Saveta, u zamenu za saglasnost da se zadrži pravilo jednoglasnosti kada se radi o „vitalnim nacionalnim interesima“.
1968.	1. jul	Carine na industrijsku robu potpuno se ukidaju 18 meseci pre roka i uvodi se Zajednička spoljna tarifa.
1969.	1-2. decembar	Politički lideri EEZ na Haškom samitu odlučuju da nastave sa evropskom integracijom, otvarajući vrata svom prvom proširenju.
1970.	22. april	U Luksemburgu potpisan ugovor kojim se omogućava veće finansiranje Evropskih zajednica iz „sopstvenih sredstava“ i daju veća ovlašćenja Evropskom parlamentu.
1972.	22. januar	Evropske zajednice u Briselu potpisuju ugovore o pristupanju sa Danskom, Irskom, Norveškom i Velikom Britanijom.
1973.	1. januar	Danska, Irska i Velika Britanija pristupaju Evropskim zajednicama, pa se broj članica povećava na devet. Norveška ostaje izvan, posle referenduma na kom je većina stanovnika glasala protiv članstva.
1974.	9.-10. decembar	Na samitu u Parizu, politički lideri devet zemalja članica odlučuju da se sastaju tri puta godišnje, isto kao i Evropski savet. Oni takođe daju zeleno svetlo za neposredne izbore za Evropski parlament i usaglašavaju se da uspostave Evropski fond za regionalni razvoj.
1979.	7. -10. jun	Održavaju se prvi neposredni izbori za Evropski parlament sa 410 poslaničkih mesta.



1981.	1. januar	Grčka pristupa Evropskim zajednicama čime se broj zemalja članica povećava na 10.
1984.	14. - 17. jun	Drugi neposredni izbori za Evropski parlament.
1985.	7. januar	Žak Delor postaje predsednik Komisije (1985.-1995.).
	14. jun	Potpisan Šengenski sporazum sa ciljem ukidanja graničnih provera izmenu zemalja članica Evropske Zajednice.
1986.	1. januar	Španija i Portugalija pristupaju Evropskim zajednicama i povećavaju broj članica na 12.
	17. i 28. februar	Jedinstveni evropski akt potpisan u Luksemburgu i Hagu. Stupa na snagu 1. jula 1987.
1989.	15. i 18. jun	Treći neposredni izbori za Evropski parlament. 9. novembar Pad Berlinskog zida.
1990.	3.oktobar	Nemačka je ponovo ujedinjena.
1991.	9-10. decembar	Evropski savet u Mاستrihtu usvaja Ugovor o Evropskoj uniji. Ugovor postavlja osnovu za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, tešnju saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova i stvaranje ekonomske i monetarne unije, uključujući i jedinstvenu valutu.
1992.	7. februar	U Mاستrihtu potpisan Ugovor o Evropskoj uniji. Stupa na snagu 1. novembra 1993. godine.
1993.	1. januar	Stvoreno jedinstveno tržište.
1994.	9. i 12. jun	Četvrti neposredni izbori za Evropski parlament.
1995.	1. januar	Austrija, Finska i Švedska pristupaju EU, čime se broj članica povećava na 15. Norveška ostaje izvan Unije, posle referenduma na kom je većina stanovnika glasala protiv članstva.
	23. januar	Nova Evropska komisija stupa na dužnost (1995.-1999.), pod predsedništvom Žaka Santera.
	27. - 28.	Na evro-mediteranskoj konferenciji u Barseloni uspostavljeno



	novembar	partnerstvo između EU i zemalja na južnoj obali Mediterana.
--	----------	---

1997.	2. oktobar	Potpisan Ugovor iz Amsterdama. Stupa na snagu 1. maja 1999. godine.
1998.	30. mart	Počinje proces pristupanja novih zemalja kandidata. U njemu učestvuju Kipar, Malta i 10 zemalja centralne i istočne Evrope.
1999.	1. januar	Počinje treća faza EMU: valute 11 zemalja EU zamenjene su evrom. Jedinstvena valuta je puštena u opticaj na tržištima novca. Od tog trenutka Evropska centralna banka preuzima odgovornost za monetarnu politiku EU, koja se definiše i sprovodi u evrima. Grčka se pridružila ovim zemljama 2001. godine.
	10. i 13. jun	Peti neposredni izbori za Evropski parlament.
	15. septembar	Evropska komisija u novom sastavu stupa na dužnost (1999-2004), pod predsedništvom Romana Prodijsa.
	15-16. oktobar	Evropski savet u Tampereu odlučuje da EU bude područje slobode, bezbednosti i pravde.
2000.	23. - 24. mart	Evropski savet u Lisabonu izrađuje strategiju podsticanja zaposlenosti u EU, modernizacije privrede i jačanja društvene kohezije u Evropi zasnovanoj na znanju.
	7. - 8. decembar	Evropski savet na sastanku u Nici postiže sporazum o tekstu novog ugovora kojim se menja sistem odlučivanja EU kako bi Unija bila spremna za proširenje. Predsednici Evropskog parlamenta, Evropskog saveta i Evropske komisije, svečano proglašavaju Povelju EU o osnovnim pravima.
2001.	26. februar	Potpisan ugovor iz Nice. Stupa na snagu 1. februara 2003. godine.
	14. - 15. decembar	Evropski savet u Lakenu usvaja deklaraciju o budućnosti Unije. Time se otvara put za predstojeću veliku reformu EU i za osnivanje Konvencije koja će pripremiti Ustav Evrope.
2002.	1. januar	Stanovnici područja važenja evra počinju da koriste novčanice i



		kovani novac ove valute.
	13. decembar	Evropski savet u Kopenhagenu odlučuje da 10 zemalja kandidata (Kipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija) mogu da pristupe EU 1. maja 2004. godine.
2003.	10. jul	Konvencija o budućnosti Evrope završava svoj rad na nacrtu Ustava Evrope.
	4. oktobar	Počinje rad međuvladine konferencije koja će izraditi nacrt novog ugovora koji će sadržati Ustav Evrope.
2004.	1. maj	Kipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija pristupaju Evropskoj uniji.
	10. i 13. jun	Šesti neposredni izbori za Evropski parlament.
	29. oktobar	Evropski ustav usvojen u Rimu (sledi ratifikacija od strane zemalja članica).
	22. novembar	Nova Evropska komisija na čelu sa predsednikom Jose Manuel Barosom.
2005.	29. maj i 1. jun	Glasači u Francuskoj odbacili Ustav na referendumu, a 3 dana kasnije isto učinili i glasači u Holandiji.
	3. oktobar	Počeli pregovori o pristupanju sa Turskom i Hrvatskom.
2007.	1. januar	Bugarska i Rumunija se pridružile Evropskoj uniji. Slovenija usvojila evro.
2008.		Kipar i Malta usvojile evro.



7. TELA I INSTITUCIJE EVROPKE UNIJE

Ugovor o stvaranju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (EURATOM) potpisan u Rimu 25.3.1957. (Rimski ugovor); stupio na snagu 1.1.1958. Ovim ugovorom određeni su određeni ciljevi, efekti, organi i sredstva. Bitan temelj za razumevanje Evropske unije je poznavanje njenog institucionalnog sastava i načina funkcionisanja. Pregledom postojećih institucija dobija se odgovor kako se donose odluke na evropskom nivou (u ovom slučaju budžeta). Proučavanje procesa i postupaka odlučivanja unutar EU, stiče se uvid u postupke pripremanja, nastajanja, primene kontrole takvih odluka.

Zadaci koji su povereni Evropskoj uniji ispunjavaju sledeća tela¹⁶:

- 1.Evropski parlament (EP)
2. Savet ministara, skraćeno: Savet
- 3.Evropska komisija, skraćeno: Komisija
- 4.Evropski sud prave, skraćeno: Sud pravde (ESP)
- 5.Evropski revizorski sud, skraćeno: Revizorski sud
- 6.Evropska centralna banka

Uobičajene funkcije parlamenta su sledeće:

- Usvajanje zakonodavstva,
- Izbori i obrazovanje izvršne vlasti,
- Kontrola rada izvršne vlasti,
- Obaveštavanje i obrazovanje građana koje Parlament zastupa.

Funkcije EP uglavnom su iste, s tim da se ne podudaraju ni sa jednim modelom skupštine zemlje-članice. Stoga je teško upoređivati funkciju, ulogu i značaj EP, s onima koje imaju nacionalne skupštine, ali nam one mogu poslužiti za osnovnu orijentaciju.

¹⁶ Barać, S., Hadžić, M., Stakić, B., Ivaniš, M.: "Organizacija bankarstva", Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005., str. 87



SAVET MINISTARA i KOMISIJA donose:

- Regulative (regulations) - obavezne su i direktno se izvršavaju u zemljama članicama
- Direktive (directives) – obavezne su u pogledu rezultata koji se želi njima ostvariti, ali svaka zemlja članica ima slobodu izbora u vezi sa njihovim sprovođenjem.
- Odluke (decisions) – obavezujuće su za sve na koje se odnose (nacionalne vlade, preduzeća)
- Preporuke (recommendations) i
- Mišljenja (opinions) – upustva za sprovođenje nije pravno obavezujuće.

Uloga Evropskog suda pravde je da osigura tumačenje i primenu propisa EU i Osnivačkih ugovora u skladu sa zakonom. Zahvajuljući toj funkciji, Evropski sud pravde (ESP) imao je odlučujuću ulogu pri izgradnji Evropske zajednice u pravnu zajednicu.

Zadaci:

- revizija računovodstva i provera zakonitosti i pravilnosti svih transakcija u EU i njenim institucijama,
- provera da je li finansijsko upravljanje EU bilo ekonomično.

ECB ima sedište u Frankfurtu, odgovorna je za primenu monetarne politike EU i pokrenula je zajedničku monetu evro. Deluje zajedno sa centralnim bankama država članica, sa kojima čini Evropski sistem centralnih banaka.



8. NACRT BUDŽETA EU

Budžet Evropske unije podleže sledećim načelima¹⁷:

1. Načelo jedinstva nalaže da celokupan rashod EU mora biti prikazan jednim dokumentom.
2. Načelo periodičnosti Budžeta obezbeđuje da se budžetske operacije odnose na datu budžetsku godinu koja se podudara sa kalendarskom.
3. Načelo ravnoteže nalaže da prihodi i rashodi u toku jedne godine moraju biti u ravnoteži, kao i da Budžet mora u potpunosti biti finansiran iz sopstvenih sredstava (prema Članovima 268. i 269 Ugovora iz Rima). Zabranjeno je deficitarno finansiranje ili uzimanje zajmova za pokrivanje mogućih deficita.
4. Načelo univerzalnosti zabranjuje da se određeni budžetski prihodi prenose ili spajaju sa određenim izdacima.
5. Načelo specifikacije zahteva da svaki izdatak iz Budžeta bude precizno naveden kako bi se izbegle zabune i greške pri rezervisanju budžetskih sredstava.

Rezervisanje budžetski sredstava odvija se na dva načina jer EU ponekad učestvuje u višegodišnjim finansijskim operacijama koje su neprestano u porastu, pa se tako budžetska sredstva rezervišu:

1. Sredstvima za plaćanje koja pokrivaju izdatke proizašle iz obaveza preuzetih u tekućoj i iz prethodnih finansijskih godina (do limita koji je naznačen u Budžetu za tekuću godinu)
2. Sredstvima za obaveze koja se odnose na ukupan trošak („plafon“) u tekućoj finansijskoj godini za obaveze koje se moraju izvršiti za period duži od jedne finansijske godine. Za ovu namenu odobravaju se veća sredstva nego za plaćanje.

¹⁷ www.bbc.co.uk



8.1. FINANSIRANJE BUDŽETA EU

Do 1970. godine Budžet EU se finansirao nacionalnim doprinosima država članica. Nakon toga EZ je dobila sopstvena sredstva (carine, prelevmane na poljoprivredne proizvode i sredstva iz osnovice PDV-a). **Od 1988. godine, posle reformi u oblasti finansija, EU se finansira iz sledećih izvora:**

1. Prelevmani na agrarne proizvode i carine koje se naplaćuju u okvirima Zajedničke poljoprivredne i (spoljno) trgovinske politike. Učešće ovih sredstava u formiranju mase sredstava za Budžet EU opada, zbog smanjenja nivoa garantovanih cena za poljoprivredne proizvode i liberalizacije spoljne trgovine u okvirima Svetske Trgovinske Organizacije (WTO).
2. Učešća u raspodeli sredstava dobijenih naplatom poreza na dodatu vrednost u državama-članicama EU. Trenutno svaka država-članica EU uplaćuje u budžet 1 % od vrednosti poreza na dodatu vrednost koji je naplaćen na njenoj teritoriji.
3. Participacijom država-članica EU srazmemo veličini svog bruto-društvenog proizvoda u funkciji usklađivanja prihoda i rashoda Budžeta. Usklađivanje Budžeta EU se ne sme vršiti uzimanjem kredita na tržištu kapitala, pa nedostajuća sredstva moraju direktno obezbediti države-članice. Ova sredstva predstavljaju najvažniji izvor za finansiranje rashoda Budžeta EU.
4. Sopstvena sredstva - prihodi od taksi, kamata i slično. Svaka članica izdvaja trenutno jedan odsto bruto nacionalnog prihoda za potrebe Evropske Unije, iako je tekući "plafon" 1,24%. Da bi obezbedila više novca, i naročito odgovorila velikim potrebama još uvek siromašnijih zemalja sa Istoka, Evropska komisija je predlagala da se procenat do kraja tekućeg budžetskog perioda (od 2007. do 2013.) poveća u proseku na 1,14%, tako da u 2013. godini dostigne cifru od 143,1 milijarde eura.

Najveći davaoci u EU su Nemačka, Britanija, Holandija, Francuska, Švedska i Austrija i one se snažno protive povećanju i zahtevaju da "plafon" ostane isti kao i sada. Ovih šest zemalja uplaćuje ukupno tri četvrtine ukupnih prihoda u Budžet. Uoči prošlogodišnjeg junskog samita šefova država i vlada, Komisija je predložila kompromis



od 1,07% bruto nacionalnog prihoda, ali o tome nije postignut dogovor, koji je i inače veoma komplikovan jer se ne odvija samo među predstavnicima vlada, već mora da bude usvojen i u nacionalnim parlamentima, za ceo naredni budžetski period.

8.2. ISTORIJSKA STRUKTURA BUDŽETA

Prvi budžet Evropske ekonomske zajednice za 1958. godinu je usvojen od strane Saveta, na osnovama predloženim od strane Komisije i posle dobijanja mišljenja od strane Parlamenta.

Prvi budžet EEZ je bio veoma mali i pokrivao je isključivo administrativne troškove Zajednice. Kako su se ciljevi EEZ pretvarali sve više u određene političke obaveze (ciljeve), budžet je sve više obuhvatao i ovako određene ciljeve, npr. kroz Evropski socijalni fond. Evropski zemljoradnički savet i Garancijski fond su osnovani 1962. godine, i potrošnja vezana za poljoprivredne potrebe je ubrzo postala najznačajnija stavka u budžetu. Prvih godina , finansijski doprinos od svake od šest zemalja članica je išao preko prihoda Komisije.

Budžet EU dugo vremena posle formiranja Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ) i Ekonomske zajednice (EZ) iznosio dosta manje od 1% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Do 1967. godine budžet je iznosio manje od 10 milijardi evra, 1977. je dostigao 30 milijardi evra, 1991. 70 milijardi, a 2000. godine premašio 90 milijardi.¹⁸

Tokom vremena budžet je prolazio kroz razne faze. U periodu 1973.-1984. godine karakterisali su ga sporovi o veličini i strukture potrošnje. Period 1984.-1998. može se označiti kao period naglog rasta i stabilizacije budžeta na visokom nivou, a od 1999. preovlađuju problemi petog proširenja Unije i nastavka politike umerene budžetske ekspanzije. Do povećanja budžeta ne dolazi izdvajanjem većeg procenata BDP zemalja članica, već zahvaljujući rastu BDP u Uniji. Postojale su velike oscilacije u raspodeli

¹⁸ Resanović, A., European Action Citizen Service, Brussels, Center for peace Democracy Development, Belgrade, str. 75



budžetskih stavki prema kategorijama, tako da je 1979. oko 70 % budžeta utrošeno za poljoprivredu. Naglo rastu i izdaci za strukturne fondove od 1991. koji danas sa poljoprivredom predstavljaju oko 80% ukupnih budžetskih izdataka. Sabiranjem izdataka za poljoprivredu i strukturne fondove dobijaju se približno slični iznosi, oko 80% odleži u navedene svrhe. Stavka “Razno” nije definisana, a u okviru nje se javljaju izdaci za proširenje , pomoć Unije drugim zemljama, kao i oni za humanitarne intervencije. Izdaci za administraciju neprestano rastu u relativnim iznosima, što reflektuje rast briselske biroratije. Rast izdataka u ove svrhe će se povećavati usled povećanja administracije, ali i usled povećanja izdataka za penzije onih koji su radili u Uniji. Nemačka i Britanija su bile praktično jedine zemlje do 1988. koje su znatno više uplaćivale u budžet EU, nego što su dobijale nazad, a od 1990. god. većina zemalja postala je neto finansijer.

Britanija je uspela da izdejstvuje da od osamdesetih godina dobija rabat, tj. povraćaj iz budžeta Unije, što je presedan za EU. Rabat je namenjen nadoknadi subvencija Unije za poljoprivredne proizvode, koje Britanija i onako uvozi. U 1985. godini rabat je iznosio preko 1 milijardi EUR-a.

Znači da se Britaniji već 20 godina iz evropskog budžeta vraća deo novca koji ona u njega uplaćuje. Taj mehanizam je svojevremeno izdejstvovala Margaret Tačer, kako ne bi ispalo da London u zajedničku kesu uplaćuje mnogo više nego ostali. Međutim na pregovorima u Briselu, koji su prethodili donošenju budžeta, tadašnji britanski premijer Toni Bler je napravio ustupak u vidu smanjenja rabata, i to u korist manje razvijenih, većinom novih, članica Evropske unije.

8.3. POSTUPAK USVAJANJA BUDŽETA EVROPSKE UNIJE

Principi na kojima se zasniva budžet EU:

- jedinstvo (prihodi i rashodi prikazani u jednom dokumentu)
- periodičnost (budžetska=kalendarska godina)
- ravnoteža (nema deficita, suficit se prenosi)
- potpunost/univerzalnost (prihod se ne sme spojiti sa izdatkom)
- specifikacija (svaki izdatak naveden sa namenom)



Kao prvi korak pri donošenju budžeta, Savet ministara, Komisija i Parlament zaključuju sporazum kako bi osigurale budžetsku disciplinu, dugoročno planiranje i unapredili saradnju i povezanost oko godišnjeg budžeta. Ovaj međuinstitucionalni sporazum uključuje I “višegodišnji finansijski okvir” koji ustanovljava (postavlja) godišnje maksimalne limite (popularno “plafon”). Najnoviji “okvir ” pokriva period od sedam godina, od 2000. do 2006. i od 2007. do 2013. godine. Procedura usvajanja budžeta (kako je i ustanovljena sporazumima EU) traje od 1. septembra do 31. decembra. U praksi, ona počinje mnogo ranije. Na primer, pripreme za budžet 2007. godine počele su pre kraja 2005. godine.

U prvim godinama postojanja EU, Savet ministara je imao odlučujući, a jedno vreme i isključivi uticaj na formiranje budžeta, dok ga je Komisija tehnički uobličavala, ali od 1975. godine progresivno rastu ovlašćenja Evropskog parlamenta. Komisija priprema radnu verziju budžeta do 1. jula svake godine , a Savet je usvaja do 5. oktobra u godini koja prethodi budžetskoj. Od trenutka predloga preliminarog nacrt budžeta, do njegovog usvajanja, dug je put. Kada Komisija sačini preliminarni nacrt, ona ga do 15. jula šalje Savetu ministara na tzv. “prvo čitanje”, koji ga usvaja kvalifikovanom većinom. Posle toga, do 31. jula, Savet, nakon konsultacija sa Parlamentom, utvrđuje nacrt. Budžetska sredstva se dele na obavezne i neobavezne izdatke.

Obavezni izdaci čine tri četvrtine od ukupnih sredstava. U njih spadaju najveći deo sredstava za poljoprivredu, pomoć nerazvijenim zemljama, deo troškova administracije EU i deo izdataka za ribolovnu politiku (visinu određuje Savet).

U neobavezne izdatke spadaju manji deo sredstava za poljoprivredu, pomoć nerazvijenim prekomorskim zemljama, manji deo izdataka za ribolovnu politiku, sva sredstva iz Fonda za istraživanje i razvoj (R&D - research and development-), izdaci za strukturne fondove, veći deo izdataka za administraciju (visinu određuje Parlament). Komisija i Savet imaju poslednju reč kada je u pitanju odlučivanje o obaveznim, a Parlament o neobaveznim izdacima Unije.



Tokom usaglašavanja budžeta snažna je borba između Saveta i Komisije, sa jedne, i Evropskog parlamenta, sa druge strane, oko preraspodele sredstava. Mogućnost Evropskog parlamenta da poveća ili smanji sredstva za određene svrhe nije neograničena, jer Komisija ima mogućnosti da ih ograniči sa tri faktora¹⁹:

- kretanje BDP-a u zemljama članicama
- državni izdaci u članicama
- troškovi života.

Evropska komisija može samo da ograniči finansijske planove Parlamenta, ali ne može da utiče na to, da li će ih biti, ili ne, i da li će se sredstva preraspoređivati iz jednog u drugi fond.

Finansijska godina u EU započinje 1. januara i traje do 31. decembra svake godine. Mnogo ranije, pre početka određene budžetske godine, sve ustanove EU su obavezne da prijave određene budžetske izdatke. Komisija konsoliduje te izdatke i rani predlog nacrtu treba da ponudi Parlamentu i Savetu do 1. septembra. Savet potom usaglašava budžet sa Parlamentom, koji ga razmatra na “dva čitanja”. Posle prvog čitanja, u oktobru, Parlament ima ovlašćenja da izmeni i poboljša nacrt budžeta koji je predočio Savet. Određena neslaganja razmotriće se na vreme i razrešiti u međusobnim sastancima između ove tri institucije. Zatim se ovaj nacrt, sa svim sugestijama ponovo vraća pred Savet. Pre drugog čitanja (u novembru), Savet održava intezivne konsultacije u cilju postizanja dogovora o budžetu u načelu (ceo tekst budžeta). Zatim se u drugom čitanju usvaja budžet. Pre finalnog glasanja o budžetu (u decembru), Parlament može izmeniti poslednji nacrt budžeta predložen od strane Saveta. Ukoliko bude usvojen, predsednik parlamenta potpisuje budžet.

Evropski parlament ima znatni uticaj na način trošenja neobaveznih izdataka, dok obavezne izdatke ne može da menja, već samo da usvoji ili ne usvoji budžet u celini. Za

¹⁹ Prokopijević M., 2005, Evropska unija- Uvod, Službeni glasnik, Beograd, str. 97



neusvajanje budžeta potrebna je dvotrećinska većina u Parlamentu. Ako se budžet usvoji, nastavlja se normalno finansiranje aktivnosti Unije. Ako se budžet ne usvoji, EU prelazi na privremeno, mesečno finansiranje, gde se za svaki mesec može trošiti najviše do jedne dvanestine budžeta iz prethodne godine. Za nadgledanje pravilnog trošenja sredstava budžeta 1975. godine je osnovan Revizorski sud, a od 1993. godine on ima isti status po važnosti kao i Savet i Komisije. Izveštaje Revizorskog suda, Parlament i Savet ministara razmatraju dve godine posle dotične budžetske godine. To kašnjenje nije stvar neažurnosti Suda, već potrebe da se sačekaju svi relevantni i konačni podaci za datu godinu. Ako EP smatra da sredstva nisu valjano trošena, on može da ne usvoji revizorski izveštaj i u tom slučaju Evropska komisija mora da podnese ostavku. To se desilo 1999. godine kada je Sanerov sastav komisije podneo ostavku usled korupcije i neodgovarajućeg trošenja sredstava.

8.4. BUDŽETSKI PRIHODI

U prvim godinama nastanka, EEZ je finansirana pomoću priloga zemalja članica. Tokom prve polovine sedamdesetih godina došlo je do bitne promene. Evropska unija je dobila sopstvene izvore finansiranja i to: deo carina od uvoza u EU iz trećih zemalja, prihodi od nameta pri uvozu poljoprivrednih proizvoda i deo PDV-a u iznosu od 1% od ukupno prikupljenih prihoda. Zemlje članice su zadržavale 10% od iznosa prikupljenih za dve prvonavedene svrhe, usled troškova ubiranja tih sredstava. Evropska unija od tada sa sopstvenim resursima finansira svoje troškove. Pravno, ovi resursi pripadaju Uniji. Zemlje članice ih skupljaju u ime Evropske unije i zatim ta sredstva prebacuju u budžet Unije.

Tokom prvih godina postojanja ovog sistema, finansiranje Unije, sredstva od uvoza su bila najznačajniji izvor prihoda, ali se to brzo promenilo usled preorijentacije trgovine na partnere unutar Unije. Do toga je došlo zbog ulaska u carinsku uniju, nema carina unutar Unije, ali ima prema ostatku sveta. Tako je došlo do promene trgovinskih tokova. Ubrzo je PDV postao najvažniji izvor punjenja budžeta Unije sa 57,6%, nameti



na poljoprivredni uvoz su doprinosili sa 31,8%, a iz carine prema trećim zemljama je prikupljeno oko 10,5%. To je stanje sa početka osamdestih godina.

Od tada pa do 1999. godine struktura budžetskih prihoda je znatno promenjena:

- Poljoprivreda - 2.5 %
- Carine – 15.5 %
- PDV – 35,5 %
- Prilozi država članica na osnovu BDP-a – 45,9 %
- Razni sitni prihodi - 0.8%
- Prenos iz prethodne godine - 1.6 %
- Sopstveni resursi – 0.8 %

Prihod od PDV-a, od 2002. godine je smanjen na 0.5 %, a državama članicama je dopušteno da zadrže 50% od prihoda za uvoznu carinu i od nameta na poljoprivredni uvoz. Porasla je uloga priloga zemalja članica na osnovu visine BDP-a, što je uvedeno još 1988. godine.

Imajući u vidu sve gore navedeno, od 1988. godine sredstva koja čine prihod budžeta mogu se podeliti u četiri grupe:

-TOR –tradicionalni resursi- sastoje se od carina koje se naplaćuju na uvoz dobara koje dolaze iz zemalja van Evropske unije. Oni donose otprilike oko 17,3 milijarde EUR-a tj. čine 15% prihoda budžeta

-INDIREKTNI- VAT . Oni čine 15% prihoda budžeta,tj.oko 17.8 milijardi EVR-a (1,4% na nacionalni PDV u 1985. godini, u 2002. smanjenje na 0,75%, u 2003. na 0,5%). Sredstva koja se baziraju na bruto nacionalnom dohotku (gross national income GNI) se prikupljaju tako što je određen procenat (0.73%) koji se primenjuje na bruto nacionalni dohodak svake zemlje članice. Ovako prikupljena sredstva predstavljaju najveći izvor prihoda budžeta i iznose 80 milijardi eura tj. čine 69% svih prihoda. U budžet se takođe slivaju sredstva i iz drugih izvora, kao što su kazne, viškovi iz prethodnih godina, određeni porezi koje plaćaju zaposleni pri organima i institucijama EU na svoja primanja,



zatim određeni doprinosi zemalja van Evropske unije za određene programe Unije, zatim sredstva koja plaćaju kompanije ukoliko krše propise o konkurenciji i druge zakone. Ovako skupljeni resursi čine i do 1,5% budžeta, tj. oko 1.3 milijarde eura. Totalna sredstva EU za 2007. godinu, predviđena budžetom, iznose oko 116.4 milijarde EUR-a, dok ukupna suma koja je predviđena za finansiranje svih projekata EU je nešto veća. Prihodi se slivaju u budžet na način koji je proporcionalan bogatstvu svake države članice. UK, Holandija, Nemačka, Austrija i Švedska, ipak imaju određene beneficije prilikom konačnog obračuna njihovih doprinosa. Sa druge strane, fondovi EU se “slivaju” ka zemljama članicama prema prioritetima definisanim u okviru Evropske unije. Manje prosperitetne zemlje članice primaju proporcionalno više sredstava nego one bogate tako da više zemalja primi više novca iz budžeta nego što da.

8.5. BUDŽETSKI RASHODI

Od važnosti je ne samo kako se budžet puni, nego kako se i prazni. Op ukupnog budžeta, oko 20 % iznosa se prazni preko tela Unije, a oko 80 % preko država članica. Najveća odgovornost za upravljanje budžetom leži na Evropskoj komisiji. Glavna pravila koja regulišu način potrošnje i upravljanja sredstvima EU nalaze se u Finansijskim pravilima (Financial Regulation). Drugi set pravila tzv. Implementing Rules, postoje da bi se pravilno primenila Finansijska pravila. Pre nego što se odobre bilo koja sredstva za određene programe, svaki zahtev mora da prođe strogu proceduru i mora da ima određenu pravnu potporu. Ova pravila upravo i postoje kako bi se osigurala objektivnost prilikom ocene isplativosti pojedinih projekata i time postavili određeni limiti potrošnje.²⁰

Delatnosti i projekti koji se finansiraju iz budžeta EU oslikavaju prioritete postavljene od strane zemalja EU u određenom trenutku. One su grupisane u šire kategorije troškova (poznate kao ‘headings’) i u tridesetjedno različito polje političke delatnosti. Budžet EU finansira delatnosti i projekte u onim domenima “politike” oko kojih su se sve zemlje EU složile da delaju na nivou Unije. Ove odluke nastale su iz veoma praktičnih razloga. Udruživanjem snaga u ovim oblastima mogu se postići bolji

²⁰ Harjula, M. 2007., A guide to European Union funding for NGOs, Tony Venables, str. 83



rezultati i manji troškovi. Budžet Unije treba da bude izbalansiran i on to uglavnom jeste. Članice EU međutim imaju znatne probleme sa budžetom- ogromna većina njih ima deficit , a u jednom dobrom delu zemalja on je preko 3% BDP-a.

Unija ima pravo da zajmi novac na međunarodnim finansijskim tržištima. Mogućnosti uzimanja kredita su ograničene, mada je dozvoljeno zaduživanje u ime EU još od njenih početaka (EZUČ), kako bi se tim sredstvima finansirali programi. Direktno ili indirektno, svi imaju koristi od neke delatnosti koja se finansira iz budžeta EU, bilo da se radi o čistijim plažama, bezbednijoj hrani na tanjirima, boljim putevima, ili garanciji ljudskih fundamentalnih prava.

U narednih sedam godina, zemlje EU odlučile su da najveći deo zajedničkih snaga i budžeta EU posvete stvaranju većeg ekonomskog razvoja i poslova. Održivi razvoj je postao jedan od glavnih prioriteta Unije. Ekonomija EU mora da bude konkurentnija, a manje prosperitetni regioni moraju da sustignu druge regione. U periodu od 2007. do 2013. godine, od svakog evra koji se potroši iz godišnjeg budžeta EU, 8 centi odlazi na aktivnosti koje će EU učiniti konkurentnijom. Postizanje dugoročnog razvoja zavisi i od povećanja razvojnog potencijala EU. Ovaj prioritet, poznat kao Kohezija (povezivanje), poziva da se pomogne – posebno regionima u manjoj prednosti, kako bi transformisali svoju ekonomiju u pravcu sustizanja globalne konkurencije. Inovacije i ekonomija znanja obezbeđuju nov okvir mogućnosti za pokretanje razvoja u ovim regionima. Od svakog potrošenog evra, 36 centi ide na aktivnosti kohezije. Zahvaljujući geografskoj i klimatskoj raznovrsnosti, zemlje EU proizvode veliki broj različitih poljoprivrednih proizvoda, koje evropski potrošači mogu da kupe po razumnim cenama. Napori EU na ovom polju imaju dva cilja. Prvo, ono što se proizvodi mora korespondirati sa onim što potrošači žele, uključujući visoki stepen bezbednosti i kvaliteta poljoprivrednih proizvoda. Drugo, sa stanovišta proizvodnje, proizvođači bi trebalo da planiraju i adaptiraju proizvode prema zahtevima potrošača, ali u skladu sa životnom sredinom. Takođe, uspešno upravljanje i zaštita prirodnih resursa mora uključiti direktne mere za zaštitu životne sredine, za restrukturiranje i unošenje raznolikosti u ruralnu ekonomiju i za promovisanje održivog ribolova. Bolesti životinja, izlivanja nafte i



zagađenje vazduha ne zaustavljaju se na nacionalnim granicama. Ovakve pretnje zahtevaju akciju na različitim poljima i u velikom broju zemalja. U periodu od 2007. do 2013. godine, 43 centa od svakog potrošenog evra iz godišnjeg budžeta EU ići će na prirodne resurse. Borba protiv terorizma, organizovanog kriminala i nelegalne imigracije efikasnija je ukoliko zemlje EU dele informacije i delaju zajedno. EU teži ka boljem upravljanju tokovima migracije u Uniju i većoj saradnji u sprečavanju kriminala i pravnim poslovima, kao i u poslovima sigurnijeg društva zasnovanog na vladavini prava. Oko 1 cent od svakog potrošenog evra iz budžeta EU trošiće se na ove poslove.

U EU živi preko 495 miliona ljudi. Govore različitim jezicima i pripadaju različitim kulturama. Zajedno grade neprocenjivo blago Evropske unije: kulturnu raznolikost zasnovanu na zajedničkim vrednostima. Budžet EU promovise i štiti ovo kulturno nasleđe i bogatstvo, ohrabrujući pritom aktivno učešće u društvenim debatama. Teži i da zaštiti javno zdravlje i interese potrošača. Oko 1 cent na svaki potrošeni evro ide na ovakve aktivnosti pod nazivom 'Citizenship' (državljanstvo). Uticaj fondova EU ne zaustavlja se na spoljnim granicama. U mnogim slučajevima, budžet EU obezbeđuje neophodnu pomoć u hitnim situacijama prirodnih katastrofa. U drugim slučajevima, radi se o dugoročnoj pomoći u prosperitetu, stabilnosti i bezbednosti. Oko 6 centi od svakog evra ide na saradnju sa zemljama koje treba da se pridruže Uniji, drugim susednim zemljama, i siromašnim regionima i zemljama širom sveta. Oko 6 centi od svakog evra troši se na funkcionisanje Evropske unije. To pokriva troškove plata zaposlenima i izgradnju svih institucija EU, uključujući Evropski parlament, Savet ministara, Evropsku komisiju, Evropski sud pravde i Evropski sud.

8.6. FINANSIJSKA PERSPEKTIVA

Od 1988. godine, da bi se izbegli problemi sa godišnjim budžetom, unapredila budžetska disciplina, proces usvajanja budžeta, planiranje aktivnosti, pristupalo se izradi finansijske perspektive Unije.

- srednjoročni (šestogodišnji) finansijski okvir: pokazuje maksimalni iznos (granice)



rashoda EU; predlaže se prelazak na pet godina; stvarni godišnji nivo rashoda se utvrđuje budžetom.

Gornje granice se revidiraju samo u izuzetnim okolnostima

- za 2000.-2006. limit 1,27% GDP EU (1,24% GNI EU)
- za 2007.-2013. limit 1,24% GNI (Komisija predložila jula 2004.); predložena su stvarna plaćanja u iznosu od 1,14% GNI EU (240 EUR godišnje po glavi stanovnika)

Svaka članica maksimalno može da dobije iz budžeta EU iznose do 4% nacionalnog GDP. Prvo, usvojeni rashodi u sedmogodišnjem periodu za oko 280 milijardi evra ili za četvrtinu manji od onoga što je Komisija predlagala. Drugo, faktička plaćanja svake države manja su od predloženih i neće preći 1% GNI godišnje.

Treće, u strukturi rashoda, različito su kresane osnovne stavke budžeta: jedino su apsolutno povećani rashodi za administraciju, a, iako su i za njih umanjeni izdaci, najmanje su pogođena poljoprivreda i unapređenje konkurentnosti i rasta Unije.

Četvrto, najgore su prošli fondovi za stavku „EU kao globalni partner“, u kojoj su, između ostalih, predviđeni i rashodi za kandidate i potencijalne kandidate (Oni su prepolovljeni i umesto 9,3% prosečnog učešća u budžetu Unije, zahvataće samo 5,8% budžeta; biće čak nešto manji od rashoda za administraciju EU).²¹

8.7. DANAŠNJA STRUKTURA BUDŽETA EVROPSKE UNIJE

Budžet Evropske unije za period od 2007. do 2013. godine iznosi 862,3 milijarde EUR-a, odnosno nešto više od 1 % bruto nacionalnog proizvoda 25 zemalja EU. Britanija je na sastanku u Briselu pristala da smanji svoje povlastice koje uživa u budžetu, za blizu 10,5 milijardi EUR-a, u periodu od sedam godina, što će obezbediti dodazna sredstva za

²¹ Barać, S., Stakić, B.: „Javne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008., str. 45



razvoj novih članica, uglavnom iz istočne i centralne Evrope. Evropska unija treba da izdvoji na stranu 126,8 milijardi EUR-a za 2007. godinu što je 4,6 % više nego što je planirano za 2006. godinu.

Države članice EU i članovi EP složili su se da prioritet bude podsticanje konkurentnosti evropske privrede, za koji će se iz fondova EU odvojiti 11,5 % više novca nego za 2006. godinu. Uključujući korišćenje strukturnih fondova za najsiromašnije zemlje EU, odvojio je 3 milijarde evra (43% celog budžeta) za projekte koji su namenjeni ubrzavanju ekonomskog rasta i smanjenju nezaposlenosti, transevropskim mrežama, doživotnom obrazovanju i inovacijama.

Na direktne subvencije farmerima (dobijaju 43,7 milijardi EUR-a) i fondovima za razvoj ruralnih područja (12,4 milijarde EUR-a), što se ranije vodilo pod jednom stavkom –poljoprivreda, odlazi tri četvrtine budžeta. Oko 5,5 % (7 milijardi EUR-a) budžeta pokriva administrativne troškove evropskih institucija, a slična suma (6,7 milijardi tj. 5%) je određena za spoljnu politiku EU. Jedan procenat budžeta je namenjen za projekte koji se odnose na građanstvo, slobodu, bezbednost i pravdu.

Zakonodavci Evropske unije su odobrili budžet unije za 2007. godinu, koji povećava ulaganja u projekte privrednog rasta, ali je i dalje pod dominacijom skupih poljoprivrednih subvecnija. Evropski parlament je odredio troškove na 115,5 milijardi evra, što je za 7,6% više nego ove godine i predstavlja 0,99% godišnjeg ekonomskog proizvoda EU.²²

- Troškovi na siromašne oblasti, obrazovanje, obuku, inovacije, istraživanja i razvoj, kao i druge mere za jačanje ekonomskog rasta određeni su na 54,9 milijardi evra, što je za čak 15,4% više nego 2006. Trošenje na poljoprivredu, uključujući kontroverzne subvencije seljacima i fondove za razvoj sela, i dalje su najveća stavka budžeta, sa 56,3 milijarde evra. Troškovi na administraciju EU određeni su na 6,9 milijardi evra, strana pomoć 6,8 milijardi, a za unutrašnju bezbednost odvojeno je 1,2 milijade evra.

²² Resanović, A., European Action Citizen Service, Brussels, Center for peace Democracy Development, Belgrade, str. 45



8.8. INSTRUMENT ZA PRETPRISTUPNU POMOĆ – IPA 2007-2013

Evropska unija je vremenom razvila čitav spektar programa spoljne pomoći što je za rezultat ima nastanak preko 30 različitih pravnih instrumenata na osnovu kojih su ovi program pomoći realizovani. Potreba za uprošćavanjem sistema spoljne politike, kao i za postizanjem maksimalnih rezultata korišćenjem namenjenih finansijskih sredstava dovela je do toga da Evropska komisija predloži jednostavniji okvir za pružanje spoljne pomoći u budžetskom periodu od 2007.-2013. godine. U tom cilju je u septembru 2004. godine, Evropska komisija predložila uspostavljanje novog instrumenta za pretpristupnu pomoć (Instrument for Per-Accession Assistance – IPA 2007-2013), koji je namenjen pružanju podrške zemljama kandidatima za članstvo u EU, kao i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Reč je o jedinstvenom pretpristupnom instrumentu EU za budžetsko razdoblje od 2007. do 2013. godine, koji objedinjuje dosadašnje instrumente: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS1 , kao i pretpristupni instrument za Tursku.

IPA 2007-2013. u fokusu ima dva glavna prioriteta:

- pomoć zemljama u ispunjavanju političkih, ekonomskih i kriterijuma koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU, kao i izgradnja administrativnih kapaciteta i jačanje pravosuđa;
- pomoć zemljama u procesu priprema za korišćenje strukturnih kohezionih fondova EU nakon pristupanja Evropskoj uniji.

Zemlje korisnice IPA su podeljene u dve kategorije²³:

- I. kandidati za članstvo u EU (Turska, Hrvatska i Makedonija);
- II. potencijalni kandidati za članstvo u EU (Srbija, uključujući Kosovo i Metohiju, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija).

²³ www.ec.europa.eu



Komponente IPA za period 2007-2013.godine su:

- Pomoć tranziciji i izgradnji institucija
- Prekogranična saradnja
- Regionalni razvoj
- Razvoj ljudskih resursa
- Ruralni razvoj

Zemljama kandidatima za članstvo (trenutno Turska, Hrvatska i Makedonija) su dostupne sve, a ostalim zemljama (Albanija, BiH, Crna Gora i Srbija), do dobijanja statusa kandidata, samo prve dve komponente. Ova komponenta je ključna za sve aktivnosti koje su vezane za izgradnju institucija i podršku tranziciji u zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Cilj ove komponente je da pripremi zemlje kandidate za programiranje, implementaciju i upravljanje Evropskim socijalnim fondom u okviru Evropske strategije zapošljavanja. Poslednja komponenta je namenjena zemljama kandidatima u cilju pripreme za implementaciju i upravljanje. Prvi dokument koji se izrađuje u procesu programiranja IPA je višegodišnji indikativni finansijski okvir definisan od strane Evropske komisije, pokazuje indikativnu raspodelu sredstava IPA po zemlji korisniku i po komponentama. To je tabelarni prikaz koji pokriva trogodišnji period i obrazlaže kriterijume alokacije sredstava, u zavisnosti od potreba, apsorpcionog i upravljačkog kapaciteta zemlje korisnika. Višegodišnji indikativni finansijski okvir je definisan tako da bude fleksibilan što se tiče iznosa koji korisnik može dobiti, ali u isto vreme je i dovoljno određen da omogući višegodišnje planiranje. Postoje tri sistema upravljanja fondovima:

1. centralizovani sistem upravljanja
2. dekoncentrisani sistem upravljanja i
3. decentralizovani sistem upravljanja.

Budući da IPA poznaje samo ovaj treći, više pažnje posvetiće se samo njemu. U slučaju decentralizovanog sistema upravljanja fondovima, zemlja korisnik fondova obavlja zadatke ugovarača. Aktivnosti sprovođenja, uključujući ugovaranje i isplatu, u



nadležnosti su nacionalnih institucija. Svi fondovi koje zemlja primalac ne iskoristi moraju se vratiti Evropskoj komisiji. Decentralizovani sistem upravljenja fondova EU podrazumeva postepeni prenos nadležnosti u upravljanju fondovima sa Delegacije Evropske komisije na zemlju korisnika fondova. Za potpuno uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima, potrebno je imenovanje nosioca pojedinih odgovornosti i izgradnja posebnih institucija, koje će biti akreditovane od strane Evropske komisije.

Te institucije su :

1. Nacionalni IPA kordinator
2. Nacionalni fond kojim rukovodi lice ovlašćeno za overavanje,
3. Centralna jedinica za ugovaranje i finansiranje kojom rukovodi lice ovlašćeno za overavanje programa
4. Jedinice za implementaciju projekata kojim rukovodi lice zaduženo za upravljanje programima pomoći

Osnovni strateški cilj pretpristupne pomoći Srbiji, je podrška tranziciji u status zemlje kandidata, kao i podrška u narednim fazama do dostizanja članstva u EU. IPA koristi za pomoć Srbiji u ispunjavanju političkih, ekonomskih i pravnih kriterijuma za pristupanje. Visegodišnji idikativni planski dokument (Multi-annual Indicative Planning Document-MIPD), koji se se odnosi na period od 2007. do 2009. godine, je prvi strateški document namenjen Srbiji u okviru instrumenta za pretpristupnu pomoć. Ovim dokumentom se uspostavlja strateški okvir i utvrđuju glavna područja delovanja i glavni prioriteti godišnjih akcionih programa, koji se primenjuju na osnovu MIPD-a. MIPD se priprema za trogodišnji period i ažurira na godišnjem nivou (npr. MIPD za 2008. godinu odnosiće se na period od 2008. do 2010. godine).

MIPD-om su utvrđena četiri glavna područja delovanja:

1. Podrška Srbiji u ispunjavanju političkih zahteva PSP
2. Pобољшanje društveno-ekonomskih situacija u zemlji
3. Približavanje evropskim standardima



4. Podrška prekograničnoj saradnji sa susednim državama kandidatima i potencijalnim kandidatima kao i državama članicama EU.

Imajući u vidu da je Srbiji, kao potencijalnom kandidatu za članstvo u EU, trenutno omogućeno da koristi sredstva u okviru prve dve komponente IPA, MIPD sadrži samo okvire i glavna područja delovanja u te dve komponente.

Komponenta I – pomoć u tranziciji i izgradnja institucija – obuhvata tri potkomponente:

Politički zahtevi: pomoć Evropske komisije koristi se za podršku stabilnom, modernom, demokratskom, multietničkom i otvorenom društvu, zasnovanom na vladavini prava. Posebna pažnja se posvećuje reformi državne uprave i reformi pravosuđa.

Društveno-ekonomski zahtevi: pomoć Evropske komisije koristi se za podršku razvoja društveno-ekonomskog okruženja. Evropski saradnici: pomoć Evropske komisije u podržavanju plana Srbije za pristupanje EU (usklađivanje prava i praktičnih politika, potrebe i zahtevi administracije za uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU).²⁴

²⁴ Barać, S., Stakić, B.: „Međunarodne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008., str. 134



9. BUDŽETSKO RAČUNOVODSTVO

Pod budžetskim računovodstvom podrazumevaju se uslovi i način vođenja poslovnih knjiga, sastavljanje, prikazivanje, dostavljanje i objavljivanje finansijskih izveštaja.

Budžetsko računovodstvo primenjuje se na budžet Republike, budžete teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava, kao i na njihove direktne i indirektne korisnike budžetskih sredstava, Republički zavod za zdravstveno osiguranje, republičke fondove penzijskog i invalidskog osiguranja i republički fond nadležan za poslove zapošljavanja, kao i na korisnike sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje.

Korisnici budžetskih sredstava i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, kao i korisnici sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, dužni su da, vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje, prikazivanje, dostavljanje i objavljivanje finansijskih izveštaja, vrše u skladu sa zakonom i drugim propisima kojima se uređuje ova oblast.

Termini koji se koriste u ovoj uredbi imaju sledeće značenje:

- 1) Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor jesu računovodstveni standardi i odgovarajuća tumačenja, koje objavljuje Međunarodna federacija računovođa - Komitet za javni sektor;
- 2) Međunarodni standardi revizije koji obuhvataju Komitet za Međunarodnu praksu revizije (IAPC) i Međunarodna organizacija institucija za vrhovnu reviziju (INTOSAI);
- 3) Gotovinska osnova (načelo računovodstvenog obuhvatanja prihoda i rashoda u trenutku naplate, odnosno plaćanja) jeste osnova za vođenje budžetskog



- računovodstva, po kojoj se transakcije i ostali događaji priznaju u momentu prijema odnosno isplate sredstava, kao što je definisano gotovinskom osnovom Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, u delu koji se odnosi na gotovinsku osnovu;
- 4) Gotovina predstavlja gotovinska sredstva na raspolaganju i depozite u bankarskim institucijama, koji se mogu povući na zahtev;
 - 5) Gotovinski ekvivalenti jesu kratkoročni visoko likvidni plasmani koji se mogu lako konvertovati u poznate sume novca uz minimalan rizik promene vrednosti;
 - 6) Obračunska osnova (načelo računovodstvenog obuhvatanja događaja u trenutku njihovog nastanka) jeste osnova za vođenje budžetskog računovodstva, po kojoj se transakcije i ostali događaji priznaju u momentu nastanka transakcije i događaji evidentiraju u računovodstvenoj evidenciji i prikazuju u finansijskim izveštajima za period na koji se odnose;
 - 7) Obrazloženje sadrži informacije o osnovi koja je korišćena za pripremu finansijskih izveštaja i odabranim računovodstvenim politikama i detaljne informacije o pojedinim transakcijama i događajima, kao i dodatne informacije koje se ne prikazuju u samom finansijskom izveštaju, a koje su potrebne u smislu realnog prikazivanja gotovinskih priliva i odliva i salda gotovinskih sredstava korisnika budžetskih sredstava i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja;
 - 8) Stručno lice je lice koje ima sertifikat za vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje i prezentaciju finansijskih izveštaja i obavljanje revizije pod nadzorom ovlašćenog revizora (računovođa, samostalni računovođa i ovlašćeni računovođa);
 - 9) Sertifikat je javna isprava izdata fizičkom licu o položenom stručnom ispitu, stečenom zvanju i ispunjenim uslovima predviđenim kodeksom etike za profesionalne računovođe.



10. KOMPARATIVNA ANALIZA BUDŽETA REPUBLIKE SRBIJE I BUDŽETA EVROPSKE UNIJE

Za razliku od međunarodnih organizacija koje zavise od dobrovoljnih doprinosa država članica, Evropska unija ima vlastite izvore prihoda koji čine budžet EU. Budžet Evropske unije iznosi oko 1% nacionalnog bogatstva država članica EU, odnosno 235 eura po glavi stanovnika. Glavni izvori budžetskih prihoda EU su: uvozne poljoprivredne i takse na uvoz šećera (oko 2%); carine (oko 13%); porez na dodatu vrijednost - 1,4% PDV države članice (oko 15%); uplate država članica koje su srazmjerne njihovom BDP-u (oko 69%). Osiguravanje ovih prihoda je obaveza za države članice koja proizlazi iz Ugovora o Evropskoj uniji (1992./1993.) i Ugovora o Evropskoj zajednici i u nadležnosti je Suda pravde Evropskih zajednica. Budžet EU počiva na šest osnovnih principa: jedinstvo, univerzalnost, godišnje razdoblje, ravnoteža, specifikacija i monetarna jedinica. Budžet se usvaja prema jedinstvenoj proceduri (budžetska procedura) koja uključuje Evropsku komisiju, Vijeće EU i Evropski parlament, tzv. trijalog. Njihove nadležnosti razlikuju se zavisno od toga da li se odlučuje o obaveznim rashodima kao što je zajednička poljoprivredna politika (zadnju riječ ima Vijeće EU) ili neobaveznim kao što su strukturalni fondovi i razvojne politike (zadnju riječ ima Evropski parlament). Evropska komisija početkom maja svake godine, nakon prethodnih internih konsultacija sa institucijama EU, priprema prednacrt budžeta za narednu godinu i prosljeđuje ga Vijeću EU najkasnije do 15. juna. Vijeće EU na nivou ministara ekonomije i finansija usvaja nacrt budžeta u prvom čitanju i prosljeđuje ga najkasnije do polovine septembra Evropskom parlamentu. Prvo čitanje u Evropskom parlamentu je uvijek krajem oktobra, a sredinom novembra Vijeće EU u drugom čitanju razmatra sugestije i primjedbe Evropskog parlamenta. Sredinom decembra je drugo, konačno čitanje u Evropskom parlamentu i usvajanje godišnjeg budžeta Evropske unije. Za provođenje budžeta odgovorna je Evropska komisija i druge nadležne institucije, a ukupnu vanjsku reviziju provodi Evropski revizorski sud.



ZAKLJUČAK

Institucija izveštava Skupštinu podnošenjem:

- 1) godišnjeg izveštaja o svom radu;
- 2) posebnih izveštaja u toku godine;
- 3) izveštaja o reviziji završnog računa budžeta Republike, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike.

Institucija izveštava skupštine lokalnih vlasti o revizijama koje se odnose na subjekte revizije koji su u njihovoj nadležnosti. Izveštaji se istovremeno dostavljaju i Skupštini.

Institucija je dužna da do 31. marta tekuće godine podnese Skupštini, godišnji izveštaj o radu Institucije za prethodnu godinu.

Institucija može tokom godine podneti Skupštini posebne izveštaje o naročito značajnim ili hitnim pitanjima, koja po oceni Saveta ne treba odlagati do podnošenja sledećeg redovnog izveštaja. Institucija je dužna da na zahtev Skupštine dostavi izveštaje sa informacijama i podacima koji su zatraženi, u skladu sa zakonom.

U postupku donošenja završnog računa Republike, Institucija izveštava Skupštinu o obavljenoj reviziji završnog računa budžeta Republike, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike u skladu da zakonom kojim se uređuje budžetski sistem. Nadležno radno telo Skupštine, nakon razmatranja izveštaja Institucije, svoje stavove i preporuke u vidu izveštaja dostavlja Skupštini. Rad Institucije je javan, u skladu sa zakonom i poslovníkom. Institucija najmanje jednom godišnje Skupštini podnosi u razmatranje izveštaj o svom radu.



Institucija je dužna da obezbedi sistem kontrole kvaliteta svoga rada u skladu sa važećim međunarodnim revizorskim standardima kontrole kvaliteta.

Prvi budžet Evropske unije tj. tadašnje Evropske ekonomske zajednice je bio veoma mali i uloga mu je bila da pre svega pokrije određene administrativne potrebe tadašnje zajednice. Međutim kako je Unija sve više rasla i kao su države članice postajale sve više zavisne jedna od druge tako je i rasla uloga budžeta. Sve više su rasla sredstva koja su ulazila u budžet kao i što je raslo sve više polje njegove primene. On se vremenom menjao kao i struktura njegovih prihoda i rashoda.

Današnji budžet predstavlja jedan složen mehanizam kako po proceduri njegovog donošenja, tako i po načinima njegovog “punjenja” i “pražnjenja”. On je postao poprište političkih bitaka i mnogobrojnih kompromisa unutar EU. To na primer pokazuju stavke kao što su velike subvencije za poljoprivredu i nove članice, jer se njihovom promenom i značaju u strukturi budžeta najbolje vide ciljevi same Unije, njihova promena i stvaranje novih političkih ciljeva.

Međutim značaj budžeta prevazilazi okvire Unije kako indirektno (kroz uticaj Evropske unije na svedska dešavanja), tako i direktno, kroz različite fondove (PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS), kao i pretpristupni instrument za Tursku, a sad i kroz program IPA.

Izvesno je da će se struktura budžeta sve više menjati, a da će njegova promena zavisiti kako od reforme samih institucija EU, d novih širenja EU, tako i od sveobuhvatnog stanja na “svetskoj pozornici”.



LITERATURA

1. Miljević, M., Poslovna etika i komuniciranje, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.
2. Unković, M., Međunarodna ekonomija, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.
3. Unković S., Zečević, B.,: “Ekonomika turizma“, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006.
4. Knežević, G., Računovodstvo, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.
5. Pounds, W.E., The Process of Problem Fiding, Industrial Management Review, 1969.
6. Mariorie, A. Lyles i Ian I. Mitroff, Organizational Problem Formulation: An Empirical Study, Administrative Science Quarterly 25, no.1 (mart 1980)
7. Agor, W.H., The Logic of Intuition: How Top Executives Make Important Decisions, Organizational Dynamics 14 (zima), 1996.
8. Stoner, A.F., Friman, E. i Gilbert, D., Menadžment, Želind, Bograd, 2000.
9. Burns, T. and Stalker, G.M., The Management of Innovation, London, Tavistock, 1961.
10. Bryne, J., The Horizontal Organization, Business Week, December 20, 1993.
11. Stanišić, M., Revizija, Fakultet za Finasijski Menadžment i Osiguranje, Beograd, 2004.
12. Stanišić, M., Metodologija revizije, Fakultet za Finansijski Menadžment i Osiguranje, Beograd 2006.
13. Stanojević, Lj., Revizija i primena kompjutera, Poslovni fakultet Beograd, Beograd, 2008.
14. Mihić, D., Ugovaranje i planiranje revizije, Univerzitet Singidunum, skripta, Beograd, 2005.



15. Petrović, Z., Računovodstvo, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005.
16. Petrović, Z., Upravljačko računovodstvo, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005.
17. Međunarodni standardi revizije, Univerzitet Singidunum, materijal sa predavanja, Beograd, 2008.
18. Dassen, R. J. M., Audit Quality: An empirical study of the Attributes and Determinants of Audit Quality Perceptions, University of Maastricht, 1995.
19. Dittenhofer, M., Environmental Accounting and Auditing, Managerial Auditing Journal, 1995.
20. Elliot, Robert K., The Future of Assurance Services: Implications for Academia, Accounting Horizons, Vol. 9, No.4, December 1995.
21. Guy Dan M., C. Wayne Alderman and Alan J. Winters, Auditing, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, California, 1987.
22. Hayes R, Schilder A, Dassen R, Wallage Ph, Principles of auditing, An international perspective, McGraw-Hill, London, 1999.
23. Humphrey, c, S. Turley and P. Moizer, Protecting Against Detection: The Case of Auditors and Fraud, unpublished paper, University of Manchester, 1991.
24. Hubbard, Thomas and Johnny Johnson, Auditing, Dame Publications, Houston Texas, 1994.
25. IFAC, Code of Ethics for Professional Accountants, International Federation of Accountants, New York, July 1992.
26. IFAC Handbook Technical Pronouncements 1998, International Standards on Auditing, International Federation of Accountants, New York, 1998.



27. Institute of Chartered Accountants in England and Wales Materiality in Financial Reporting - A Discussion Paper, FRAG 1/95, January 1995, p. 8.
28. International Accounting Standards Committee (IASC), International Accounting Standards, London, 1998.
29. Barać, S., Hadžić, M., Stakić, B., Ivaniš, M.: "Organizacija bankarstva", Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005.
30. Barać, S., Stakić, B.: „Međunarodne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.
31. Barać, S., Stakić, B.: „Javne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.

Propisi:

- 1) Zakon o platnom prometu, Službeni list SRJ 3/02, 5/03, Službeni glasnik RS br. 43/04, 62/06
- 2) Odluka o načinu obavljanja platnog prometa preko novčanog računa centralnog registra, depoa i kliringa HOV
- 3) Zakon o menici ("Sl. list FNRJ" br.104/46, "Sl. list SFRJ" br. 16/65, 54/70, 57/89, 46/96)
- 4) Zakon o čeku ("Sl. list FNRJ" br. 105/46, "Sl. list SFRJ" br. 12/6, 50/71, 52/73, 46/96)
- 5) Zakon o bankama ("Službeni list SRJ", br. 32/93, 61/95, 44/99 i 36/02 i "Službeni glasnik RS", br. 72/03 i 61/05),
- 6) Zakon o deviznom poslovanju ("Sl. glasnik" R.S. br. 62/06),
- 7) Zakon o Narodnoj banci Srbije ("Sl. glasnik RS" br. 72/03).

Linkovi:

www.nbs.yu
www.finnet.co.rs

