

UNIVERZITET SINGIDUNUM

Departman za poslediplomske studije

Studijski program - Poslovna ekonomija



MASTER RAD

**BUDŽET, BUDŽETSKI DEFICIT
I NJEGOVO FINANSIRANJE**

Mentor:

Prof. dr Milovan Stanišić

Student:

Vladimir Popović

Br.indeksa 401773/10

Beograd, decembar 2011.

SADRŽAJ:

UVOD	4
I DEO – BUDŽET REPUBLIKE SRBIJE.....	7
1. BUDŽET.....	7
1.1 ELEMENTI BUDŽETA.....	8
1.2 FUNKCIJE BUDŽETA.....	9
1.3 PLANIRANJE, PREDLAGANJE I USVAJANJE BUDŽETA.....	12
1.4 IZVRŠAVANJE BUDŽETA I ODGOVORNOST ZA OSTVAR. REZULTATE....	13
1.5 METODE ZA PLANIRANJE PRIHODA I RASHODA.....	14
1.6 VRSTE BUDŽETA.....	18
2. PORESKA KONKURENCIJA KAO INSTRUMENT BUDŽETSKE POLITIKE....	23
3. BUDŽETSKI SISTEM U REPUBLICI SRBIJI.....	26
3.1 ORGANI IZVRŠNE VLASTI.....	27
4. BUDŽET REPUBLIKE SRBIJE U BROJKAMA.....	38
4.1 BUDŽET REPUBLIKE SRBIJE ZA 2011. GODINU.....	40
4.2 PORESKA KONKURENCIJA U SRBIJI.....	41
 II DEO – PROCEDURE PRI DONOŠENJU BUDŽETA.....	 46
1. PROCEDURE ZA USVAJANJE BUDŽETA.....	46
1.1 FORMULISANJE I USAGLAŠAVANJE SREDNJOROČNE I DUGOROČNE STRATEGIJE RAZVOJA DRUŠTVA.....	47
1.2 OCENE REZULTATA BUDŽETSKE POLITIKE IZ PRETHODNE GODINE.....	48
1.3 IDENTIFIKACIJA RASPOLOŽIVIH RESURSA I POTREBA.....	49
1.4 KVANTIFIKACIJA RESURSA I POTREBA.....	50

1.5	IZBOR PRIORITETA I ALOKACIJA RESURSA.....	51
1.6	KONSOLIDACIJA SVIH BUDŽETSKIH STAVKI U JEDAN SISTEM.....	51
2.	PRIPREMA, UTVRĐIVANJE I USVAJANJE DRŽAVNOG BUDŽETA.....	51
2.1	PARLAMENTARNI NADZOR BUDŽETA.....	53
2.2	PARLAMENTARNA FAZA BUDŽETSKOG CIKLUSA.....	53
2.3	ULOGA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE.....	54
3.	PROCEDURA DONOSENJA BUDŽETA.....	56
3.1	IZVESTAVANJE O BUDŽETU.....	58
3.2	IZRADA I USVAJANJE ZAVRSNOG RACUNA.....	59
3.3	REVIZIJA ZAVRSNOG RACUNA.....	60
 III DEO – FINANSIRANJE BUDŽETSKOG DEFICITA		62
1.	DEFICIT BUDŽETA.....	62
1.1	OPSTE O DEFICITU.....	62
1.2	RAZLOG ZA POJAVU BUDŽETSKOG DEFICITA.....	64
1.3	FINANSIRANJE BUDŽETA IZ PRIMARNE EMISIJE.....	66
1.4	FIN. BUDŽETA PUTEM EMITOVANJA DRŽAVNIH. OBVEZNICA.....	66
1.5	FIN. BUDŽETA ZADUZIVANJEM U INOSTRANSTVU.....	66
1.6	DRUGI NACINI ZA PREVAZILAZENJE DEFICITA U BUDŽETU.....	66
1.7	EFEKAT ISTISKIVANJA.....	69
 ZAKLJUČAK.....		72
 LITERATURA.....		73

UVOD

Javni sektor ima značajnu ulogu u svim savremenim privredama i društvima. Uticaj države na privredu ostvaruje se preko različitih mehanizama. U većini razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji javni sektor kroz poreze i javnu potrošnju preraspodeljuje oko 40% BDP, a u nekim zemljama i više od toga. U modernim privredama država je najveći poslodavac koji zapošljava značajan procenat radne snage. Država deo svojih aktivnosti finansira zaduživanjem usled čega se pojavljuje kao pojedinačno najznačajniji učesnik na finansijskom tržištu. Država ključno utiče na privredu i preko uloge regulatora - ona donosi propise kojima se definišu pravila ponašanja učesnika na tržištu i obezbeđuje primenu tih propisa. Neretko država, kroz propise nameće privredi i građanima dodatne troškove, mimo onih koje se realizuju kroz poreze. Država je takođe odgovorna, da odgovarajućom kombinacijom ekonomskih politika, a naročito monetarne i fiskalne obezbedi makroekonomsku stabilnost. Rezimirajući prethodno može se zaključiti da javni sektor utiče na alokaciju resursa, preraspodelu dohotka i da svojom aktivnošću obezbeđuje makroekonomsku stabilnost.

Budžet, budžetski prihodi i rashodi, kao njegove glavne stavke moraju biti detaljno planirani, kako bi se izbegla budžetska neravnoteža. Osim kvantuma u prilivu i odlivu sredstava, neophodno je detaljno isplanirati i vremensku dimenziju budžeta, to jest skladost u tokovima, kako se nebi desilo da u određenom periodu budžet bude ne likvidan i time ogrozi efikasno funkcionisanje sistema javnih finansija. Zbog bitnosti budžeta za funkcionisanje jedne privrede, finansiranje ključnih infrastrukturnih projekata, stvaranja okvira za ubrzan privredni razvoj i slično, ova ekonomska kategorija je izuzetno atraktivna i aktuelna u savremenoj ekonomskoj literaturi, kako teorijskoj, tako i istraživačkoj i praktičnoj.

Predmet istraživanja u ovom master radu je budžet Republike Srbije, ali osim istraživanja budžeta, merenja njegovih ciljeva, mogućnosti i rezultata, prethodno će se obraditi teorijski osnovi koji se odnose na samo objašnjenje budžeta, njegovih

elemenata, funkcije, principa formiranja budžeta, kontrole, što će biti objašnjeno u prvom delu master rada. U drugom delu biće reči o procedurama pri planiranju, predlaganju i usvajanju budžeta, a u trećem delu o budžetskom deficitu, razlozima njegovog pojavljivanja i načinu finansiranja.

Naučni cilj istraživanja je da ukaže na slabosti u metodama kreiranja budžeta u Republici Srbiji, pravce u kojima bi metode kreiranja budžeta trebale da se razvijaju, na koji način bi trebali da se kreiraju i kvantifikuju bitni elementi budžeta, kako bi funkcije budžeta bile ispunjene na najefikasniji način.

Društveni cilj master rada je da se da preporuka za razvoj funkcija budžeta i optimizaciju kvantuma njegovih elemenata kako bi budžet funkcionisao nesmetano.

Metodološki deo istraživanja u radu će biti praćen kroz niz metoda koje će biti primenjene u radu.

Komparativni metod se koristi prilikom poređenja formiranja budžeta u svetu i u Srbiji, kao i prilikom analize značaja pojedinih elemenata budžeta, njihovih prednosti i mana.

U radu su korišćeni rezultati kvantitativnih metoda analize, uz odgovarajuće tabelarne i dijagramske prikaze.

Analitički metod prilikom podele budžeta na vrste i podvrste, kao i prilikom podele budžeta na njegove elemente i analizu pojedinih elemenata u budžetu

Osim navedenih opštih metoda u radu se takođe koriste i induktivna metoda (i generalizacija) za izvođenje opštih zaključaka iz pojedinačnih činjeničnih stanja, kao i deduktivna metoda i konkretizacija za rešavanje pojedinačnih slučajeva na osnovu postojećih teorijskih nalaza.

U cilju postavljanja jasnog istraživačkog zadatka i njegove uspešne realizacije, u radu su primenjeni *empirijski, kritički i deskriptivni metod* analize. Empirijski metod je

korišćen prilikom procene rezultata ekspanzivne fiskalne politike koja je primenjivana u Republici Srbiji, srpsishodnosti pojedinih politika finansiranja i teorijskih osnova za razvoj i skladnost ekspanzivne fiskalne politike i monetarne politike.

Od opšte naučnih metoda, kao i u celoj ekonomiji uopšte, najviše se koristi statistička metoda i hipotetičko-deduktivna metoda, kao načini analize i istraživanja i povezanosti rada u celinu.

Analogija se primenjuje u delu rada u kome se posmatra razvoj budžeta u proteklih 7 godina u Srbiji i pravi poređenje sa razvijenim državama, ali i sa zemljama u razvoju, u regionu i šire.

Hipoteze koje će u radu biti postavljene su:

H1: Budžet je dobar pokazatelj makroekonomskog stanja jedne države.

H2: Fiskalna nedisciplina vodi deficitu budžeta.

H3: Ekspanzivna fiskalna politika mora da bude praćena i ekspanzivnom monetarnom politikom.

H4: Poreska konkurencija je podstacaj za ekonomski razvoj.

I DEO – BUDŽET REPUBLIKE SRBIJE

1.BUDŽET

*Budžet je plan prihoda i rashoda države, utvrđen za određeno vremensko razdoblje, koje obično traje jednu godinu*¹. Reč budžet potiče od reči *bulga* što znači kožna torba koju je obično nosio ministar finansija. Budžet je osnovni dokument za finansiranje državnih, javnih rashoda. Naime, država svoje rashode koji nastaju po osnovu njenog delovanja finansira iz prikupljenih novčanih sredstava, po osnovu poreza, doprinosa, carina, akciza...

Javni rashodi nastaju po osnovu finansiranja sledećih aktivnosti i funkcija²:

- aktivnosti organa državne uprave i lokalne samouprave;
- aktivnosti ministarstva unutrašnjih poslova;
- aktivnosti vojske;
- aktivnosti javnih preduzeća;
- aktivnosti zdravstvenog sektora;
- aktivnosti obrazovanja i sl.

Država svoje rashode pokriva iz javnih prihoda, pre svega³:

- Poreza (PDVa, Poreza na imovinu, poreza na dobit, poreza na dohodak , poreza na nasleđe),
- Akciza (specijalne vrste javnih prihoda koje se u literaturi nazivaju i porezima na luksuz),
- Doprinosa,
- Carina.

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 24

² B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 24

³ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 24

Budžet je plan svih gore navedenih prihoda i rashoda za period od godinu dana. Dobro isplaniran budžet podrazumeva usklađivanje prihoda i rashoda tj. budžetsku ravnotežu. Ukoliko su javni rashodi veći od javnih prihoda država beleži budžetski deficit, a ukoliko su rashodi manji od državnih prihoda imamo suficit u budžetu⁴.

1.1.ELEMENTI BUDŽETA

Budžet, kao planski finansijski dokument jedne vlade, sastoji se iz opšteg i posebnog dela. Opšti deo čini zbir prihoda i rashoda, dok posebni deo sadrži detaljan raspored po budžetskim korisnicima i visini rashoda.

Opšti deo budžeta je prvi deo dokumenta, kraći je i daje opštu sliku prihoda i rashoda za budžetski period, tj. datu fiskalnu godinu. On sadrži procenu prihoda i rashoda iskazanih po ekonomskoj klasifikaciji za tekući i kapitalni budžet, normativni deo budžeta kojim se bliže uređuje njegovo izvršenje, upotrebu suficita i pokriće deficita, kao i tekuću i stalnu budžetsku rezervu.

U ovom delu se procena prihoda i rashoda postiže izradom⁵:

1. tekućeg budžeta,
2. kapitalnog budžeta,
3. transakcija finansiranja,
4. budžeta državnih fondova.

Tekući budžet obuhvata rashode budžeta, tekuću budžetsku rezervu i stalnu budžetsku rezervu. U tekuće budžetske rashode spadaju redovne delatnosti koje se finansiraju i izvršavaju tokom fiskalne godine. Za hitne i nepredviđene izdatke, tokom fiskalne godine, koriste se sredstva tekuće i stalne rezerve. Ministar finansija odlučuje o korišćenju sredstava tekuće i stalne rezerve, uz predhodnu saglasnost Vlade.

4

¹ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.11

5

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 33

Kapitalni budžet predstavlja program koji se odnosi na period duži od jedne godine i najčešće se vezuje za infrastrukturu, lokalnu i od opšteg značaja, građevinske objekte, zemljište i opremu. Kapitalni budžet se odnosi na realizaciju strateških projekata vlade ili lokalne uprave i njime se povećava nefinansijska imovina države, a pored kapitalnih projekata, sadrži i podatke o izvorima finansiranja, koji mogu biti domaći i strani. Donosi se za period od četiri godine.

Posebni deo budžeta čine rashodi iz tekućeg budžeta prikazani kroz detaljan raspored po budžetskim korisnicima/potrošačkim jedinicama i visini rashoda. U ovom delu je detaljno prikazano izvršenje budžeta u svakoj od potrošačkih jedinica.

Kao što smo već pomenuli, budžet čini procena javnih prihoda i troškova (rashoda) za narednu godinu. Prihodi i rashodi za datu kalendarsku godinu moraju biti jednaki kako bi budžet mogao biti izbalansiran - uravnotežen. Kada su prihodi veći od rashoda onda imamo budžetski suficit (višak), a ako je situacija obrnuta, tj. ako su rashodi veći od prihoda, govorimo o budžetskom deficitu (manjak). U oba slučaja odstupa se od načela uravnoteženosti, koji je glavni princip funkcionisanja budžeta. Češći je drugi slučaj, kada se pojavljuje manjak, koji se reguliše najčešće pozajmicama, i u tim slučajevima moraju se smanjiti rashodi i predložiti novi prihodi kako bi načelo uravnoteženosti budžeta bilo ispoštovano. Ako pak, dođe do suficita, on se koristi da se isplati državni dug ili deo državnog duga.

1.2.FUNKCIJE BUDŽETA

Osnovne funkcije budžeta⁶:

1. Politička funkcija,
2. Planska funkcija,
3. Pravna funkcija,
4. Ekonomska funkcija (alokativna, redistributivna i stabilizaciona funkcija),

6

⁷ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.27

5. Finansijska funkcija,
6. Kontrolna funkcija.

Funkcije budžeta su vezane za ciljeve koje država planira da ostvari u svom jednogodišnjem delovanju, polazeći od izvornih prihoda do namirivanja obaveza koje su vezane za državne i druge funkcije.

Funkcije budžeta proizilaze iz karakteristika i uloga budžeta kao instrumenta finansijske i ekonomske politike.

- Planska funkcija budžeta je sadržana u samoj prirodi dokumenta koji se donosi krajem godine za narednu godinu i koji sadrži bilans predviđenih prihoda i bilans rashoda⁷. Pošto je svako predviđanje u osnovi planiranje ciljeva, sredstava i metoda, to je i budžet – plan (finansijski plan države za određenu godinu) zasnovan na elementima drugih planskih dokumenata. Shodno tome, aktivnosti svih državnih organa moraju se usklopiti u budžetske okvire, odnosno u okvire ovog finansijskog plana.
- Politička funkcija budžeta ogleda se u načinu donošenja i njegovom uticaju na sve sfere života, rada i razvoja. Budžet, po pravilu, donosi skupština (parlament), što znači da je obezbeđen odgovarajući uticaj društva na njegovo formiranje i trošenje⁸. Prirodno je da se suverenost naroda (njegova volja) izražava preko predstavničkog tela. Budžet, takođe odražava politiku i prioritete Vlade, koja bi trebala u određenoj meri takođe kao i kod predstavničkog tela, da odražava preferencije naroda.
- Pravna funkcija budžeta proizilazi iz same definicije budžeta kao pravnog akta. Samim tim, on proizvodi i pravne posledice, odnosno prava i obaveze. Budžet se često donosi u formi zakona, što implicira određene pravne posledice (nemogućnost prekoračenja rashoda i dr.) ukoliko se javi potreba za značajnijim odstupanjem od Zakona o budžetu donosi se rebalans – takođe u formi zakona. Zakon o budžetu je čvrsto povezan sa drugim zakonima (npr. poreskim zakonima, usvajanjem budžeta se ti propisi aktiviraju) i

7

⁷ Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

8

⁸ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 36

ugovornim obavezama (oko 80% rashoda budžeta Srbije je određeno o drugim zakonima ili ugovorima)⁹.

- Ekonomska funkcija budžeta proizilazi iz instrumenata koje država koristi za ostvarivanje ekonomskih ciljeva preko politike prihoda i rashoda, jer direktno utiče na raspodelu društvenog proizvoda. Tako se ukupna javna potrošnja mora vezivati za ekonomsku politiku države i ciljeve koje treba ostvariti u raspodeli i preraspodeli društvenog proizvoda.
- Kontrolna funkcija budžeta ogleda se u tome što skupština nadgleda ostvarenje budžetskih prihoda i rashoda. Parlament kontroliše Vladu preko završnog računa budžeta i Državne revizorske institucije. Ministarstvo finansija kotroliše budžetske korisnike preko budžetske inspekcije.
- Socijalnu funkciju budžeta karakteriše preraspodela sredstava od bogatih ka siromašnim slojevima stanovništva jedne države. Uključujući i funkciju solidarnosti i uzajamnosti.

Budžetska procedura je skup postupaka koji su vezani za izradu, donošenje, izvršavanje i kontrolu budžeta¹⁰. Procedura za usvajanje budžeta će biti detaljnije objašnjena u drugom delu rada. Sam budžet je rezultat budžetskog procesa koji se odvija prema usvojenim pravilima i principima. U modernim, razvijenim društvima, ovaj se proces odvija u četiri faze¹¹:

- Planiranje i pripremu nacrt budžeta (obavljaju nadležni organi izvršne vlasti),
- Razmatranje, dopuna i usvajanje budžeta (u nadležnosti predstavničke vlasti),
- Izvršenje budžeta (je posao direktnih i indirektnih budžetskih korisnika u toku jedne fiskalne godine) i

9

⁹ Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

10

¹⁰ Arsić, M., Randelović, S. Altiparmakov, N. et. al. „Poreska politika u Srbiji – pogled unapred“, FREN, 2010.

11

¹¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 41

- Konačna revizija budžeta (je zadatak nezavisnog državnog organa ili revizijskog suda koji je dužan da pregleda sva budžetska dokumenata i da ispita i proveriti njihovu konzistentnost i zakonitost).

1.3.PLANIRANJE, PREDLOG I USVAJANJE BUDŽETA

Rad na nacrtu budžeta je važna faza zbog toga što svaka vlada kroz ovaj proces precizira načela i definiše prirodu budžetske politike i utvrđuje svrhu i intenzitet intervencija u javni i privredni sektor¹². Formulisanje budžeta počinje u Vladi kao izvršnom organu vlasti – gde u planiranju i pisanju predloga učestvuju stručne službe/komisije/komiteti sastavljeni od predstavnika ministarstava za finansije, ekonomiju i planiranje¹³. Osim ovih, u mnogim zemljama postoje posebna stručna tela, instituti i specijalizovani timovi eksperata koji se bave makroekonomskim i razvojnim aspektima budžetske politike. Tako pripremljen Vladin predlog budžeta dostavlja se parlamentarnoj komisiji nadležnoj za budžet koja razmatra budžet i preuzima odgovornost da budžet nakon rasprave u Parlamentu bude usvojen.

Priprema budžeta je za Vladu, njena ministarstva i stručne službe veoma ozbiljan posao. Reč je o¹⁴: a) formulisanju i usaglašavanju srednjoročne i dugoročne strategije razvoja društva, b) oceni rezultata budžetske politike iz prethodne godine, c) identifikaciji raspoloživih resursa i potreba; d) kvantifikaciji tih resursa i potreba na bazi

12

¹ Arsić, M., Ranđelović, S., Altiparmakov, N., Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji, *Kvartalni monitor br. 17.*, FREN, Beograd 2009. godine

13

¹ Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010.

14

¹ Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

kako prethodnih (prošlogodišnjih trendova) tako i budućih trogodišnjih pokazatelja i informacija; e) izboru prioriteta i alokaciji resursa među suprotstavljenim zahtevima i potrebama; f) konsolidaciji svih budžetskih stavki u jedinstven sistem; g) postavljanju finansijskih i vremenskih limita za korisnike budžeta.

1.4. IZVRŠENJE BUDŽETA I ODGOVORNOST ZA OSTVARENE REZULTATE

Detaljan uvid i ocena efekata budžetske potrošnje je veoma važan deo ciklusa. Iskustvo i uspešna praksa nalažu sledeće¹⁵:

Poštovati zakon.

Zakon o bužetu se mora poštovati. Javni fondovi se mogu trošiti samo na način i u svrhu onoga što je predviđeno zakonom. Do odstupanja može doći samo pod unapred predviđenim uslovima i strogoj proceduri. Svaka ozbiljna razlika između usvojenog i aktuelnog trošenja budžetskih sredstava je neprihvatljiva i ničim se ne može pravdati.

Primeniti odgovarajući finansijski menadžment.

Organizacija odgovorna za realizaciju budžeta – po pravilu ministarstvo finansija – mora imati odgovarajući nivo finansijskog menadžmenta, kontrole i finansijskog izveštavanja da bi mogla odgovorno delovati. Posebno kritična je komponenta vezna za uspostavljanje celovitog i jedinstvenog knjigovodstvenog sistema. Svrha ovog sistema je da efektivno prati planirane i ostvarene prihode i rashode i da raspolaže budžetskim sredstvima u granicama koje je utvrdio zakon.

Redovno izveštavati.

Fiskalni izveštaji Parlamentu i javnosti moraju biti redovni. Nužno je bar polugodišnje, a poželjno kvartalno podnošenje izveštaja Parlamentu o budžetskim trendovima i ostvarenjima ciljeva budžetske politike. Na kraju svake fiskalne godine Vlada je dužna da pripremi završni račun i da ga u roku od 6 najkasnije 12 meseci podnese Parlamentu na usvajanje. Uz završni račun Parlament razmatra i izveštaj nezavisne državne revizije.

Vršiti internu kontrolu i reviziju.

Izvršni organi treba redovno da vrše unutrašnju kontrolu i reviziju, a njihovi nalazi moraju biti dostupni javnosti.

Utvrđiti pravila administriranja glavnih rashoda.

Pravila o upravljanju javnim nabavkama, platama javnih službenika i ostalim troškovima moraju biti jasna, standardizovana i dostupna javnosti.

Utvrđiti politiku poreza i izveštavati o poreskim aktivnostima.

Nacionalna poreska politika mora biti jasna i javna, poreska uprava mora biti zaštićena od bilo kakvog političkog uticaja, a izveštaji o poreskim aktivnostima i trendovima se moraju redovno podnositi na uvid javnosti.

Utvrđiti ko za šta odgovara i kada.

Treba jasno odrediti koji su organi izvršne i predstavničke vlasti odgovorni pred javnošću, ko vrši reviziju i ko podnosi izveštaje i kome. Takođe, treba utvrditi u kojim vremenskim intervalima ovi organi moraju izvršavati svoje dužnosti i obaveza.

1.5.METODE ZA PLANIRANJE PRIHODA I RASHODA

- *Metod automatskog planiranja - metod koji se bazira na određenim automatizmima prilikom određivanja velicine prihoda i rashoda iz prethodne budžetske godine¹⁶;*
- *Direktno procenjivanje - metod koji polazi od iznosa stvarno izvršenih javnih rashoda i*

prihoda u prethodnom periodu korigovanog za procenat koji se predviđa za narednu godinu¹⁷;

• *Indirektna metoda - bazira se na definisanju određenih merila pri planiranju budžetskih prihoda i rashoda¹⁸.*

Budžet donosi skupština, prema proceduri propisanoj za donošenje zakonskih akata.

Svaki budžet se sastoji od opšteg I posebnog dela. Privremeno finasiranje se odnosi na aktivnosti koje se sprovode u slučajevima kada se budžet ne usvoji u zakonski predviđenim okvirima

Budžetska pravila i principi

Budžetska pravila su principi I pravila kojih se treba pridržavati prilikom izrade, donošenja i izvršenja budžeta. Budžetski principi se mogu podeliti na¹⁹:

1. Formalno - statičke

2. Materijalno - dinamičke

Formalno statički principi se dele na:

- Princip budžetskog jedinstva,

- Princip budžetske potpunosti,

- Princip jasnosti.

17

¹⁷ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.51

18

¹⁸ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.51

19

¹⁹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 57

Princip budžetskog jedinstva

Primena ovog principa podrazumeva da svi javni prihodi i javni rashodi budu prikazani u jednom budžetu. Na taj način se dobija celovit uvid od strane predstavničkih tela u stanje javnih finansija. Primena ovog principa omogućava da se usklade potrebe jedne države u smislu njene potrošnje i rashoda koji po tom osnovu nastaju sa njenim mogućnostima u smislu prikupljanja sredstava kroz javne prihode²⁰.

Tokom vremena se javila potreba za formiranjem više budžeta tj. budžetskim pluralizmom, a i mogućnost da se neki budžetski rashodi finansiraju ne samo sredstvima prikupljenim preko javnih prihoda već i uz pomoć drugih finansijskih instrumenata²¹. Pojava budžetskog prularizma ne treba da čudi, s obzirom na sve veći broj državnih funkcija i upotrebu budžeta u svrhe kreiranja ekonomske politike

Princip budžetske potpunosti

Primena ovog principa podrazumeva da se u budžetu prikazani svi prihodi i rashodi (bruto princip) ili da se u budžetu prikaze samo razlika prihoda i rashoda u smislu deficita ili suficita budžeta (neto princip)²².

Primena neto principa ne omogućava predstavničkim telima potpuni uvid i kontrolu načina upotrebe i korišćenja budžetskih sredstava, za razliku od bruto principa koji pruža potpunu transparentnost načina korišćenja sredstava budžeta.

Princip budžetske preglednosti

Primena ovog principa podrazumeva da prihodu u budžetu budu razvrstani prema izvorima, a rashodi prema njihovoj nameni. Prilikom klasifikovanja budžetskih

20

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 57

21

¹ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.87

22

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 57

prihoda i rashoda upotrebljavanju se klasifikacioni budžeti koji su jedinstveni za sve budžete, kako užih, tako i širih političko teritorijalnih jedinica.

Materijalno - dinamičko principi se dele na²³:

- principi budžetske realnosti,
- principi budžetske ravnoteže,
- princip budžetske javnosti,
- principi prethodnog odobrenja budžeta,
- principi periodičnosti budžeta.

Princip budžetske realnosti

Primena principa budžetske realnosti znači poštovanje pravila da budžetski prihodi i rashodi budu što realnije prikazani, da ne bi došlo do ostupanja planiranih prihoda i rashoda od realizovanih u toku godine.

Princip budžetske ravnoteže

Princip budžetske ravnoteže znači da prihodi i rashodi u budžetu moraju biti u ravnoteži (jednaki). Na osnovu ovoga zaključujemo da pojava budžetskog deficita ili suficita podrazumeva narušavanje ovog principa.

Princip budžetske javnosti

Ovaj princip omogućava svim poreskim obveznicima jasan uvid u način i svrhu korišćenja budžetskih sredstava.

Princip prethodnog odobrenja budžeta

Da bi se počelo sa korišćenjem sredstava budžeta budžet se mora prethodno usvojiti od strane predstavničkih tela.

Princip periodičnosti budžeta

Osnovna karakteristika svakog budžeta je da se donosi za određeni vremenski period najčešće je to period od godine dana.

1.6.VRSTE BUDŽETA

Budžet se obično klasifikuje prema vremenu za koji se donosi i prema homogenosti budžeta²⁴. Prema vremenu budžet se deli na redovan i naknadan budžet. Redovni budžet je onaj koji se donosi unapred za narednu godinu, a naknadni budžet se donosi u toku godine za koju se odnosi. Naknadnim budžetom se zadovoljavaju samo one potrebe koje nisu bile predvidive u vreme donošenja budžeta ili su bile predvidive, ali ne i njihova visina. Na taj način se redovni budžet posmatra kao osnovni, a naknadni kao komplementarni tj pomoćni. Međutim moguće je u toku godine godine vršiti korekcije redovnog budžeta bez usvajanja naknadnog. Ovo je poznato kao ispravljanje budžeta.

Homogenost budžeta

Homogenost budžeta nameće dva osnovna pitanja prvo, da li država za finansiranje svojih potreba treba da ima samo jedan budžet ili je moguće postojanje više budžeta i drugo, da li svi prihodi treba da budu iscrpno prikazani kroz budžet²⁵. Prvo pitanje se odnosi na jedinstvo budžeta, a drugo na njegovu potpunost.

24

¹ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.119

25

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 76

Budžetsko jedinstvo

Tokom 19. i početkom 20. veka jedinstven i potpun budžet je za teoriju i praksu predstavljao idelan oblik budžeta. Svaka država, kao pravno lice, može imati samo jedan budžet, i da se u tom budžetu moraju utvrditi svi izvori prihoda i rasporediti na potrebe, jer je to jedini način da se uspostavi i održi finansijska ravnoteža²⁶. Zato budžet mora biti jedini i isključivi akt finansiranja javnih potreba, i pored njega ne mogu postojati drugi finansijski akti.

Ekonomski i politicki razlozi u savremenim državama izazivaju potrebu da se odstupa od strogog primenjivanja jedinstvenog budžeta i da se finansiranje pojedinih potreba vrši vanrednim, aneksnim, autonomnim i drugim budžetima.

Vanredni budžet

Podela budžeta na redovni i vanredni i dalje postoji u savremenim državama. U redovnom budžetu predviđaju se one javne potrebe koje se javljaju redovno i stalno i koje se podmiruju sredstvima od stalnih i redovnih prihoda, od kojih je glavni prihod porez. Vanrednim budžetom podmiruju se državne potrebe koje se javljaju neredovno i sporadically. Prihodi vanrednih budžeta najčešće potiču od zajmova, mada ne uvek, koji služe za finansiranje investicionih objekata, pa se za takve vanredne budžete kaže da su to budžeti kapitala²⁷.

Prigovor koji se najviše upućuje vanrednim budžetima je što se onemogućava materijalna veza sa redovnim budžetom, usled čega se ne može dobiti preglednost stanja državnih prihoda, jer su jedni poreski a drugi potiču od zajmova. Isto tako je teško imati preglednost državnih rashoda, jer su jedni redovni, a drugi vanredni, što sve skupa

26

¹ Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

27

¹ Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

otežava vršenje budžetskih prava predstavničkih tela. Izdvajanjem nekih javnih rashoda iz redovnog budžeta i njihovim finansiranjem vanrednim sredstvima, prikriva se jasan pregled finansijskog stanja zemlje, a otežava i pravilna kontrola. Vidimo da su vanredni budžeti specijalizovani budžeti, čiji su prihodi neredovni i privremeni (zajmovi). Vanredni budžeti se danas javljaju kao investicioni budžeti i težnja je da se njihova primena normalizuje. Cesto se pravi razlika između vanrednih budžeta investicionog karaktera i vanrednih budžeta u kojima se iskazuju rashodi na otplate državnih zajmova (javni kredit). Zato se jedni nazivaju investicioni budžeti, a drugi amortizacioni budžeti.

Aneksni budžet

Aneksni budžeti javljaju se kao specijalizovani budžeti ustanovljeni za pokriće javnih potreba koje nisu u skladu sa potrebama organa državne uprave, jer se u njima predviđaju prihodi i rashodi autonomnih tela i ustanova, državnih i poludržavnih preduzeća²⁸.

Odnos državnog budžeta i aneksnih budžeta može biti utvrđen tako da budžeti ovih preduzeća ulaze u državni budžet. Međutim ova preduzeća mogu imati i veću finansijsku samostalnost, pa u tom slučaju njihovi budžeti predstavljaju samo prilog ili aneks državnog budžeta.

Autonomni budžet

U nekim zemljama postoje autonomni budžeti za komercijalizovane ustanove koje vrše javnu službu²⁹. Ovi budžeti su veoma slični aneksnim budžetima. Razlika među njima je u tome što su aneksni budžeti prilog državnog budžeta, o kome odlučuje predstavničko telo, dok autonomne budžete ne donosi predstavničko telo, već neki od državnih organa.

28

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 79

29

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 79

Budžetska potpunost

Potpunost budžeta postoji ako su u budžetu iskazani svi prihodi koji potiču iz bilo kog izvora, a namenjeni su za finansiranje državnih potreba. Znači, prvi uslov za potpuni budžet je da su u njemu iskazani svi prihodi i svi rashodi (formalna potpunost), a drugi uslov je da se ti prihodi i rashodi ne smeju međusobno prebijati (materijalna potpunost). Poštovanje formalne potpunosti omogućuje da budžet bude jasan i pregledan, a kontrola njegovog izvršenja efikasna.

Budžet doprinosi razvoju države i društva.

U meri u kojoj prilike dozvoljavaju, budžet i dokumenti koji idu uz njega moraju dati uverljivo obrazloženje kako će se ostvariti željeni ciljevi i postići rezultati i u kakvoj su vezi s dugoročnom strategijom razvoja. Model budžeta koji je okrenut postizanju rezultata – programski odnosno „performance“ budžet, je podobniji način za postizanje takvih ciljeva. Istraživanja i ekspertize OECD i EU pokazuju da učešće građana u planiranju programa koji se finansiraju iz budžeta znatno doprinosi kvalitetu budžetske politike³⁰.

Budžet postavlja jasne granice javne potrošnje.

Potrebno je da vlada putem budžeta postavi gornju granicu trošenja javnih prihoda i u tom okviru koncipira prioritete svoje politike. Iako je prednost ovog konzervativnog metoda evidentna sama po sebi, mnoge države ne uspevaju da odrede granice ukupno raspoloživih sredstava i da postignu društveni dogovor o prioritetima koje treba finansirati u zadatim granicama javne potrošnje.

Korišćenje budžeta u svrhe kreiranja ekonomske politike

Ekonomska politika je skup mera, instrumenata i metoda kojima se upravlja privrednim razvojem jedne zemlje. Pored monetarno kreditne politike, fiskalna politika

spada u grupu politika sa izuzetnim značajem za jednu zemlju i njen privredni oporavak ili napredak. Fiskalna politika je skup metoda i mera kojima se utiče na javne rashode i prihode, pa samim tim i na budžet jedne zemlje. Fiskalna politika se sprovodi na jedan od sledeća dva načina³¹:

- Ekspanzivna fiskalna politika,
- Restriktivna fiskalna politika.

Ekspanzivna fiskalna politika se sprovodi u silaznim fazama privrednog ciklusa u kojima se jedna država može naći. Naime, u doba recesije koju karakteriše pad privredne aktivnosti, pa samim tim i rast nezaposlenosti, u duhu kejnzanijaizma, država preko ekspanzivne fiskalne politike vrši napore da pokrene privrednu aktivnost³². Jedan od instrumenata koji joj stoji na raspolaganju je budžet. Država povećava javnu potrošnju, pre svega usmerenu u državne investicije, čime se pokreće proizvodnja, najpre u državnom sektoru, a zatim, po principu multiplikacije i u privatnom sektoru, rastu dohodci zaposlenih, sama zaposlenost i ukupna tražnja na nivou privrede koja pak u drugom krugu dovodi do daljeg privrednog rasta. Druga mera koju država sprovodi je smanjenje poreza, čime se smanjuju poreska opterećenja i privredi i stanovništvu, raste raspoloživi dohodak i potrošnja, pa samim tim i agregatna tražnja i proizvodnja³³.

Ekspanzivna fiskalna politika se sprovodi u doba recesije, vodi ka deficitu budžeta. Na taj način formiran deficit se mora nadoknaditi suficitom u doba ekspanzije. To je glavni razlog sprovođenja restriktivne fiskalne politike u doba privrednog napretka. Restriktivna fiskalna politika podrazumeva smanjenje javne potrošnje i povećanje

31

¹ Douglass North, *The New Institutional Economics and Development*, American Economist, Spring 1992, str. 3-6.

32

¹ Douglass North, *The New Institutional Economics and Development*, American Economist, Spring 1992, str. 3-6.

33

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 79

poreskih opterećenja bilo kroz povećanje poreske stope ili poreske osnovice. Veliki problem sa kojim jedna država može da se suoči je istovremena pojava budžetskog deficita i pada privredne aktivnosti, čime otpada ili se umanjuje mogućnost primene ekspanzivne fiskalne politike u borbi protiv recesije.

2.PORESKA KONKURENCIJA KAO INSTRUMENT EKONOMSKE (BUDŽETSKE) POLITIKE

Poreska konkurencija postoji kada ljudi mogu sniziti poresko opterećenje premeštanjem kapitala i/ili rada iz jurisdikcija sa visokim poreskim opterećenjem u jurisdikcije sa niskim. Ova migracija disciplinuje rasipničke države a nagrađuje države koje spuštaju poreske stope i sprovode reforme koje stimulišu privredni rast.

Kao i drugi oblici konkurencije, fiskalni rivalitet stvara pozitivne rezultate³⁴. Ljudi mogu da zadrže više zarađenog novca, a ekonomske performanse poboljšavaju niže poreske stope na rad, štednju i investicije. Mobilnost kapitala koja definiše poresku konkurenciju je takođe zaštita od zloupotreba koje čine vlasti. Ljudi se mogu čuvati od korupcije i štititi svoja prava mnogo efikasnije kada znaju da oni i/ili njihov kapital mogu pobeći preko državnih granica.

Pomisao na gubitak poreskih izvora plaši vlasti u državama sa visokim porezima, koje besno osuđuju poresku konkurenciju i koje bi želele da ona bude svedena ili eliminisana³⁵. Iz izveštaja I radaorgana velikih birokratija kao što su Evropka Unija (EU), Ujedinjene Nacije (UN), i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), se može videti da zemlje sa visokim poreskim opterećenjem promovišu razne planove poreske harmonizacije da bi omele oticanje radnih mesta i kapitala iz jurisdikcija sa

34

¹ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.119

35

¹ h [p://www.businessdictionary.com/definition/public-interest.html](http://www.businessdictionary.com/definition/public-interest.html) (pristup, 11.oktobar.2011.)

visokim porezima u one sa niskim³⁶. Ovi predlozi su fundamentalno u suprotnosti sa dobrom poreskom politikom. Harmonizacija podrazumeva više poreske stope, ali podrazumeva i diskriminatorno i destruktivno dvostruko oporezovanje prihoda koji je ušteđen i investiran. Ona takođe podrazumeva ekstrateritorijalno oporezovanje budući da veći deo planova poreske harmonizacije ima namenu da pomognu vladama da oporezuju ekonomsku aktivnost van svojih granica.

Poreska konkurencija je snažan podsticaj ekonomskoj liberalizaciji koja je pomogla uvođenju dobre poreske politike u zemljama širom sveta³⁷. Čak su i ekonomisti iz OECD priznali da “mogućnost izbora lokacije ekonomske aktivnosti otklanja nedostatke u budžetskim procesima vlasti, čime se ograničava mogućnost preterane potrošnje i oporezovanja.” (1)

Fiskalni rivalitet između vlasti je stvorio izuzetno poželjne efekte poslednjih 25 godina. Na primer:

- Države širom sveta su se osetile primoranim da smanje stopu oporezovanja prihoda nakon smanjenja koje su sproveli Margaret Tačer i Ronald Regan.
- Poreska konkurencija je pomogla da se spuste stope poreza na dobit preduzeća (corporate tax rates) u zemljama blagostanja Zapadne Evrope.
- Brojne nacije unutar bivšeg Sovjetskog bloka su ukinule progresivnost poreskih stopa, proces koji je bio snažno potpomognut poreskom konkurencijom.

Zaštita i očuvanje prava da se upuštaju u poresku konkurenciju treba biti ključni cilj ljudi koji sprovode ekonomsku politiku, posebno onima koji su zainteresovani da pomognu ekonomski razvoj siromašnijih zemalja. Ako međunarodne birokratije uspeju da unište ili ograniče poresku konkurenciju, vlasti bi imale daleko manje podsticaja da

36

¹ Daneil Michael, *Ekonomija poreske konkurencije: Harmonizacija ili liberalizacija*, Preuzeto iz publikacije *Index of Economic Freedom 2004*, Heritage Fondacije

37

¹ Svetska banka „Kako sa manje uraditi više“, Beograd, 2009. godine

se ponašaju odgovorno. Odsustvo konkurencije bi podrilo šanse zemalja za kreativne ekonomske reforme i smanjilo individualnu slobodu.

Što je još važnije, konkurencija poboljšava ekonomske performanse. Biznisi svih vrsta – ako su suočeni sa pritiskom konkurencije – su konstantno primoravani da poboljšaju kvalitet i ponude nove proizvode da bi zadržali interes potrošača. Konkurentski pritisak podstiče bolju alokaciju resursa i poboljšava ekonomsku efikasnost³⁸. Ovo je razlog zašto tržišne ekonomije brže rastu i omogućavaju viši životni standard.

Konkurencija između vlasti takođe ima poželjne ekonomske efekte. Države koje imaju manje ometajuće politike će imati viši rast zaposlenosti i investicija. Ali jurisdikciona konkurencija nije samo oko poreske politike. Regulativna politika, monetarna politika, spoljnotrgovinska politika, i zakonska politika mogu takođe stvoriti prepreke koje imaju posledice na tok radnih mesta i kapitala preko nacionalnih granica³⁹.

Poreska konkurencija je samo mali deo konkurencije između zemalja, ali je sve važnija zato što raste pokretljivost kapitala i rada. Radnici i ljudi koji imaju novac za investiranje žele da ostvare najveću korist nakon što im se odbije porez (najvišu stopu povraćaja), i njihova potraga za mogućnostima za profit nije ograničena državnim granicama. Nije iznenađujuće da investitori i radnici teže da napuste (ili izbegnu) države sa teškim poreskim teretom i strogim poreskim zakonima. Umesto toga, ovi resursi idu ka državama koja nagrađuju stvaranje bogatstva u privatnom sektoru.

38

[†] Arsić, M., Randelović, S., Altiparmakov, N., Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji, *Kvartalni monitor br. 17.*, FREN, Beograd 2009. godine

39

[†] Daneil Michael, *Ekonomija poreske konkurencije: Harmonizacija ili liberalizacija*, Preuzeto iz publikacije *Index of Economic Freedom 2004*, [Heritage Fondacije](#)

Fiskalni rivalitet ograničava suverenu moć države da preterano oporezuje (i time preterano troši). Bitka oko poreske konkurencije se vodi uglavnom oko poreskog tretmana kapitala. Investicioni fondovi mogu preći državne granice jednim klikom na miša, i ova pokretljivost čini veoma teškim održavanje visokih poreskih stopa ili nametanje diskriminatornih poreza na prihod koji je ušteđen i investiran⁴⁰.

Tamo gde su granice relativno otvorene za imigraciju, oporezovanje radnika i preduzetničkog talenta počinje da privlači pažnju pohlepnih vlada⁴¹. Mnogi Francuzi se sele u manje oporezovano Ujedinjeno Kraljevstvo. Ljudi iz Kanade se sele u Sjedinjene Države, kao i mnogi talentovani profesionalci iz zemalja trećeg sveta. Takođe, slične migracije motivisane porezom se dešavaju u drugim delovima sveta. Fenomen radnika koji "glasaju nogama" je prouzrokovao veliku količinu straha među visoko oporezovanim državama i čak je doveo do predloga koji bi davali vlastima trajnu mogućnost da oporezuju građane bez obzira gde ovi žive.

3.BUDŽETSKI SISTEM U REPUBLICI SRBIJI

Zakon o Budžetu Republike Srbije iz 2011. godine uređuje prihode i primanja, rashode i izdavanja, obim zaduženja za potrebe finansiranja deficit budžeta i konkretnih projekata i davanje garancija, upravljanje javnim dugom, korišćenje donacija, projektnih zajmova, korišćenje sopstvenih prihoda, prava i obaveza korisnika budžetskih sredstava⁴².

40

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 79

41

¹ Daneil Michael, *Ekonomija poreske konkurencije: Harmonizacija ili liberalizacija*, Preuzeto iz publikacije *Index of Economic Freedom 2004*, [Heritage Fondacije](#)

42

¹ Zakon o Budžetu Republike Srbije za 2011.godinu

Organi budžetskog sistema

Prema Zakonu o budžetskom sistemu upravljanje javnim prihodima države i verifikaciju i nadzor nad ovim poslovima na republičkom nivou vrše sledeće ustanove⁴³:

1. Izvršni organi vlasti - budžet priprema i izvršava Vlada i njeni resorni organi;
2. Predstavnički organ vlasti - zakon o budžetu i završni račun razmatra i usvaja Narodna skupština;
3. Nezavisna državna revizija – zakonito i efikasno izvršnje budžeta od strane izvršnih organa i budžetskih korisnika proverava i kontroliše Državna revizorska institucija.

3.1.ORGANI IZVRŠNE VLASTI

Vlada Republike Srbije

Vlada je ključni izvršni organ koji vodi politiku zemlje, predlaže i izvršava zakone, i odgovara pred Narodnom skupštinom za primenu svih zakona i zakonito postupanje svih organa vlasti⁴⁴. Svake godine Vlada je dužna da Narodnoj skupštini podnese na usvajanje Memorandum o budžetu Republike Srbije, predlog zakona o budžetu Republike Srbije i završni račun. Preko Ministarstva finansija i linijskih ministarstava Vlada planira i priprema predlog zakona o budžetu, prati izvršenje budžeta, i vrši unutrašnju budžetsku kontrolu i reviziju. Pored Ministarstva finansija, koje ima ključnu ulogu u ovom procesu, linijska ministarstva planiraju i donose svoje finansijske planove, upravljaju i kontrolišu izvršenje svojih budžeta, donose odluke koje se odnose na njihov

43

[†] Arsić, M., Ranđelović, S. Altiparmakov, N. et. al. „Poreska politika u Srbiji – pogled unapred“, FREN, 2010.

44

[†] Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

portfelj i odgovorna su za operativnu efikasnost javnih usluga⁴⁵. Vlada podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o radu za proteklu godinu najkasnije 60 dana pre podnošenja predloga završnog računa budžeta Republike Srbije (1.avgust). Vlada je, takođe, dužna da javnosti omogućiti uvid u svoj rad i rad svih ministarstva, na šta je dodatno obavezuje poslovnik vlade i zakon kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Ministarstvo finansija

MF je odgovorno za čuvanje i upravljanje svim javnim sredstvima; ono priprema, nadgleda i kontroliše izvršenje budžeta, uređuje način vođenja računovodstva budžeta i sadržaj i način finansijskog izveštavanja za direktne i indirektne korisnike budžetskih sredstava, za organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i budžetske fondove Republike i lokalne vlasti; uređuje način pripreme, sastavljanja i donošenja završnih računa⁴⁶. Po donošenju Memoranduma o budžetu MF priprema i dostavlja direktnim korisnicima budžetskih sredstava uputstvo za pripremu budžeta Republike koje sadrži:

- Osnovne ekonomske pretpostavke i smernice za pripremu budžeta Republike;
- Procenu primanja i izdataka budžeta Republike za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine;
- Predlog obima sredstava u finansijskim planovima svakog direktnog korisnika budžetskih sredstava za budžetsku i dve naredne fiskalne godine;
- Postupak i dinamiku pripreme budžeta Republike i finansijskih planova direktnih korisnika budžetskih sredstava.

45

[†] Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010.

46

[†] Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010.

Ministarstvo finansija obavlja budžetske poslove u svojoj nadležnosti preko sledećih organa uprave:

1. **Poreske uprave** - obavlja poslove utvrđivanja, kontrole i naplate javnih prihoda.²⁸ Poresku upravu čini 179 organizacionih jedinica na teritoriji Republike Srbije⁴⁷.
2. **Uprave carina** - fiskalna uloga joj je da vrši obračun, naplatu i prinudnu naplatu carina, PDV-a, akciza i drugih uvoznih dažbina.
3. **Uprava za trezor** - počela je sa radom 1. avgusta 2005. godine. Ima ključnu ulogu u pripremi budžeta, planiranju i upravljanju gotovinskim sredstvima Republike, u kontroli rashoda i izveštavanju o svim tokovima javnih prihoda i rashoda. Poslove vezane za budžet Trezor obavlja preko tri sektora – za pripremu, izvršenje i izveštavanje o budžetu.
4. **Centralne jedinice za harmonizaciju** – vrši harmonizaciju i koordinaciju metodologija kontrole i revizije u javnom sektoru u skladu sa međunarodno priznatim standardima; i
5. **Budžetske inspekcije** – svako ministarstvo je dužno da organizuje i obavlja unutrašnju kontrolu i reviziju rada i finansijskog poslovanja.

Narodna skupština Republike Srbije

Prema Ustavu Republike Srbije Narodna skupština Republike Srbije većinom glasova usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade. (čl. 99, st.11) i razmatra izveštaj Državne revizorske institucije⁴⁸. Pre pretresa na plenarnoj sednici Narodne skupštine, predlog budžeta s obrazloženjem razmatraju skupštinski odbori koji svoje izveštaje, s obrazloženim predlozima, dostavljaju Odboru za finansije. Odbor za

47

¹ Arsić, M., Randelović, S., Altiparmakov, N., Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji, *Kvartalni monitor br. 17.*, FREN, Beograd 2009. godine

48

¹ Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

finansije razmatra predlog budžeta i izveštaje pojedinih odbora i o tome dostavlja izveštaj Narodnoj skupštini. Narodna skupština može izmeniti predlog budžeta u okviru maksimuma deficita utvrđenog u predlogu budžeta Vlade. Suficit utvrđen u predlogu Vlade ne može se koristiti za povećanje izdataka predloženih budžetom. Predlog za povećanje izdataka u budžetu mora sadržati i mere za uvećanje prihoda ili umanjenje drugih izdataka za isti iznos (čl.26). Budžet Republike za narednu godinu donosi se najkasnije do 15. decembra, odnosno do kraja drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine⁴⁹. Vlada podnosi izveštaj o izvršavanju budžeta Republike kad to Narodna skupština zatraži, po sopstvenoj inicijativi, a najmanje jedanput godišnje. Skupština takođe razmatra izveštaje Državne revizorske institucije (DRI).³⁴ Na osnovu bitnih činjenica i okolnosti na koje je ukazano u izveštajima Skupština odlučuje o predloženim preporukama, merama i rokovima za njihovo sprovođenje. Skupština može da zahteva od DRI dodatno pojašnjenje pojedinih činjenica i okolnosti.

Državna revizorska institucija (DRI)

U Srbiji osnivanje i funkcionisanje nezavisne Državne revizorske institucije određuje Ustav i reguliše zakon. DRI je nezavisan organ sa statusom pravnog lica, direktno odgovoran Narodnoj skupštini kojoj podnosi a) izveštaj o reviziji završnog računa budžeta Republike; b) izveštaj o reviziji završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja; c) konsolidovane finansijske izveštaje Republike, i d) izveštaje o radu lokalnih vlasti.(čl.43. 44. i 47.)⁵⁰. Akta kojima DRI vrši svoju nadležnost revizije ne mogu biti predmet osporavanja pred sudovima i drugim državnim organima (čl.3 Zakona). DRI je dužna da do 31. marta tekuće godine podnese Skupštini godišnji izveštaj o svom radu za prethodnu godinu (čl.45). DRI obavlja reviziju

49

¹ Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010.

50

¹ Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010.

na osnovu godišnjeg programa revizije, koji je dužna da usvoji pre kraja godine za narednu kalendarsku godinu⁵¹. Samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, vremenu početka i trajanja revizije. Međutim, zakon je obavezuje (čl.35) da svake godine obavi reviziju budžeta Republike Srbije; budžeta organizacije obaveznog socijalnog osiguranja; budžeta odgovarajućeg broja jedinica lokalne samouprave; poslovanja Narodne banke Srbije koje se odnosi na korišćenje javnih sredstava; i odgovarajućeg broja javnih preduzeća, privrednih društava i drugih pravnih lica koje je osnovao direktni odnosno indirektni korisnik javnih sredstava i kod kojih ima učešće u kapitalu odnosno upravljanju. Nakon proglašenja Ustava Republike Srbije u novembru 2006.godine Državna revizorska institucija je morala biti formirana i početi sa radom u zakonom predviđenim rokovima kako bi se obezbedilo funkcionisanje ustavnog poretka i uspostavila podela i ravnoteža vlasti unutar budžetskog sistema Srbije.

Pouzdanost i razvijenost budžetskog sistema Srbije

Postojeći ustavno-pravni okvir postavlja solidnu institucionalnu osnovu za razvoj klasičnog budžetskog sistema koji funkcioniše u interakciji tri državna organa (vlada, parlament, nezavisna državna revizija), koji važi za sve građane, donosi se svake godine, koji primenjuje univerzalne računovodstvene standarde i jedinstven sistem upravljanja i kontrole računa svih budžetskih korisnika, koji uspostavlja granice javne potrošnje i održava ravnotežu između državnih prihoda i rashoda. Potrebno je istaći da postojeća pravila predviđaju uvođenje savremenih instrumenata sistema kao što su⁵²:

- a) trogodišnjeg planiranja budžetskih programa,
- b) odgovornosti budžetskih korisnika za ostvarene rezultate i dobrobit koju ti programi donose celoj zajednici;

51

¹ Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

52

¹ Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

c) transparentnosti i javnosti rada budžetskih organa i korisnika budžeta.

Većina evropskih država svoje budžetske sisteme razvija i unapređuje sto i više godina, neke od njih i celih dve stotine godina. Pođe li se od činjeinice da je Srbija svoj budžetski sistem počela da gradi 2002.godine donošenjem Zakona o budžetskom sistemu i da je 2005.godine donet Zakon o državnoj reviziji, a novi Ustav krajem 2006.godine, razumljivo je da je reč o sistemu koji se tek gradi i prolazi kroz brojne poteškoće počev od neadekvatnog kadra do nepostojanja jasne strategije njegovog razvoja⁵³.

Ono što je urađeno je pre svega donošenje zakona o budžetskom sistemu. Podeljene su odgovornosti između nadležnih organa (Vlade, Narodne skupštine i Državne revizorske institucije). Propisano je postepeno uvođenje programskog budžeta do 2015. godine. Definisana je i propisana procedura o pripremi, izvršavanju, izveštavanju, kontroli i reviziji budžeta. Da bi postojeći propisi bili uporedivi sa onima u zemljama kojima se decenijama, pa i vekovima radi na izgradnji propisa o budžetu, neophodno je kontinuirano raditi na jačanju institucija koje će pre svega da promene odnose moći, tj. da obezbede jači uticaj Narodne skupštine i Državne revizorske kompanije na rad parlamenta. Jedan od najvećih nedostataka postojećeg budžetskog sistema je zatvorenost.

Javnost nema ni uvid, ni uticaj na zatvoreni budžet. U Srbiji je u toku formiranje mreže nevladinih organizacija koje se obučavaju za nadgledanje i ocenjivanje budžeta⁵⁴. Takođe postoji i stručna javnost, izvan političkih partija, koja bi morala postati deo otvorenog procesa pripreme i nadzora budžeta. Otvoreni budžet je nesporn instrument putem koga demokratska država zastupa i štiti javni interes. Iz ovoga proizilazi još jedna

53

¹ Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010.

54

¹ Arsić, M., Ranđelović, S. Altiparmakov, N. et. al. „*Poreska politika u Srbiji – pogled unapred*“, FREN, 2010.

suštinska slabost postojećeg budžetskog sistema a to je odsustvo mehanizama kontrole javnih rashoda. U većini evropskih zemalja se to rešava tako što Vlada, na osnovu dugoročnih planova za razvoj, uz pomoć analiza i projekcija nezavisnih ekspertskih instituta, postavlja gornju granicu javne potrošnje i to najmanje tri godine unapred. Budžetski korisnici, u Sloveniji i Holandiji na primer, znaju četiri godine unapred granice sopstvene potrošnje⁵⁵. U Srbiji te granice svake godine propisuje Ministarstvo finansija Memorandumom o budžetu koji često biva revidiran i dostavljen sa zakašnjenjem korisnicima budžeta. Praksa potvrđuje da je mnogo lakše prihvatiti i primeniti postepeno i predvidljivo smanjenje budžeta i da takva politika izaziva mnogo manji otpor i socijalne probleme onima koji je sporovode.

Poštovanje i primena zakonskih rokova je jedna od slabijih strana postojećeg sistema. Učestalost prekoračenja rokova govori o tome da je reč o pravilu, a ne o izuzetku. Zakon o budžetskom sistemu, na primer, određuje striktno rokove u kojima se odvijaju pojedine budžetske radnje. i usvajanja zakona o budžetu

Fiskalna decentralizacija

Jedan od glavnih ciljeva, ujedno i najteži problem sa kojim se suočava fiskalna politika svake savremene države, pa i Republike Srbije, jeste najpre postizanje budžetske ravnoteže, a zatim i njeno održavanje⁵⁶. Stoga, glavni princip fiskalne politike treba da bude fiskalna odgovornost i disciplina. Novi Zakon o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu Republike Srbije upravo kao jedan od glavnih principa uvodi i pojam fiskalne odgovornosti. Neophodnost ovog pravnog poduhvata se ogleda u tome što fiskalna politika u velikoj meri utiče na privredna kretanja, ali i svojim

55

¹ Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010

56

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 143

odlukama, donesenim od strane organa vlasti, utiče i na javne prihode, primanja, izdatke i javne rashode, kao i na akumulaciju javne imovine. Zbog navedenog, uspostavljanje principa fiskalne odgovornosti predstavlja veoma značajan doprinos u cilju normiranja i regulisanja principa kojima će se rukovoditi kreatori ekonomske politike, u sferi javnih finansija⁵⁷.

Odgovorno fiskalno upravljanje definisano je kroz nekoliko principa: posebno se ističu principi pravičnosti (koji podrazumijeva da se u obzir uzme uticaj fiskalne politike na sadašnje, ali i na buduće generacije) i princip odgovornosti (upravljanje javnom imovinom i obavezama, prirodnim resursima i fiskalnim rizicima, treba da se sprovodi u pravcu održavanja fiskalne stabilnosti i održivosti), kao i princip stabilnosti (sprovođenje fiskalne politike ne treba da proizvede nagle promene u kretanjima makroekonomskih i fiskalnih indikatora)⁵⁸. Pored ovih principa, u Zakonu su navedeni još i principi odgovornosti Vlade Narodnoj skupštini, odnosno skupštini lokalne vlasti u sprovođenju i izvršenju fisklane politike, kao i princip transparentnosti koji podrazumeva jasno definisane zadatke i odgovornosti državnih organa u vezi sa upravljanjem fiskalnom politikom. Akcenat se stavlja na obezbjeđivanje ažurnih finansijskih i nefinansijskih informacija koje se tiču upravljanja fiskalnom politikom. Poseban doprinos ovog zakona se ogleda u formiranju organa koji treba da prati sprovođenje fiskalne politike, a to je Fiskalni savet. Struktura budžetskog sistema Republike Srbije uređena je Zakonom o budžetskom sistemu⁵⁹. U ovom zakonu stoji da budžetski sistem u Republici Srbiji čine: budžet republike, budžeti lokalnih vlasti i finansijski planovi za obavezno socijalno osiguranje – Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za

57

¹ Arsić, M., Ranđelović, S. Altiparmakov, N. et. al. „Poreska politika u Srbiji – pogled unapred“, FREN, 2010

58

¹ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.217

59

¹ Arsić, M., Ranđelović, S. Altiparmakov, N. et. al. „Poreska politika u Srbiji – pogled unapred“, FREN, 2010.

zdravstveno osiguranje i Nacionalna služba za zapošljavanje. (čl. 3, st. 1) Ovde se ubraja, takođe, i budžet autonomnih pokrajina, kao deo budžetskog sistema Republike Srbije. Bitno je napomenuti da je budžetski sistem Republike Srbije „piramidalnog“ karaktera sa budžetom republike na vrhu.

Dakle, postavlja se pitanje kriterijuma na osnovu kojih se vrši raspodela materijalnih sredstava iz budžeta republike autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama. Naime, poznato je da se materijalna sredstva prikupljaju na svim nivoima vlasti, putem politike javnih prihoda i da se „slivaju“ u jedan budžet – budžet republike. Ovakav način prikupljanja materijalnih sredstava svoju teorijsku potporu nalazi u jednom od najvažnijih budžetskih načela – načelu budžetskog jedinstva.

Međutim, postavlja se pitanje na koji način se vrši raspodela materijalnih sredstava budžetskim korisnicima? Koji su to odlučujući kriterijumi na osnovu kojih se određuje obim materijalnih sredstava? Važna stavka u ovom zakonu jeste sistem konsolidovanog računa trezora koji predstavlja objedinjeni račun sredstava konsolidovanih računa trezora Republike Srbije i trezora lokalne vlasti, preko kojeg se vrše plaćanja između korisnika budžetskih sredstava, sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i drugih korisnika budžetskih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora, sa jedne strane, i subjekata koji nisu uključeni u ovaj sistem, sa druge strane, obračunavaju se međubankarska plaćanja i vodi se kod Narodne banke Srbije⁶⁰. Institucija trezora, kao ključnog elementa u izvršenju budžeta, jeste upravljanje finansijskim sredstvima države u cilju „planiranja maksimalnog stepena likvidnosti i praćenje novčanih tokova i tokova prihodovanja i plaćanja.“ (B.Raičević, M. Radičić, 2008:242) Dakle, što se tiče normativnog okvira budžeta, mora se priznati da su ispunjeni svi uslovi koji teže budžetskom uravnoteženju, kao i da se vodi računa o ekonomskoj stabilnosti građana. U nauci o javnim finansijama je poznato da je jedan od najznačajnijih vidova prikupljanja materijalnih sredstava javnih prihoda upravo porez.

60

¹ Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

Sredstva prikupljena putem poreza predstavljaju najznačajniju stavku i u budžetu. Stoga, građani kao poreski obveznici snose najveći poreski teret⁶¹. Međutim, budžetom je predviđeno da se ispoštuju i oni najznačajniji poreski principi, odnosno načela, a posebno ekonomski – ekonomska stabilnost i efikasnost građana se ne smije ugrožavati. Ali, ne treba zanemariti ni probleme koji se javljaju kada su stavke koje se odnose na finansiranje lokalnih zajednica u pitanju.

Najbolji način da se oceni demokratičnost jednog političkog sistema, sa aspekta ekonomije, jeste analiza obima materijalnih sredstava lokalnih samouprava. Rezultat ove analize može ponuditi sasvim pouzdanu osnovu da se određeni politički sistem okarakteriše kao centralistički, odnosno decentralistički. S obzirom da govorimo o javnim finansijama, prevashodno mislimo na finansijski (fiskalni) (de)centralizam. Naime, budžetom je predviđeno da se lokalne samouprave finansiraju shodno broju stanovnika, veličini teritorije, predviđenim potrebama i projektima, i sl. Dakle, utvrđeni su kriteriji na osnovu kojih se vrši raspodela materijalnih sredstava. Pored ovog priliva materijalnih sredstava, lokalne zajednice se finansiraju još i iz izvornih prihoda – svih aktivnosti koje su proistekle direktno iz angažmana organa te zajednice: razni administrativni poslovi i administrativne takse, razne komunalne takse, itd. U zavisnosti od tog odnosa, možemo govoriti o stepenu demokratičnosti određenog političkog sistema.

Finansijska samostalnost lokalnih zajednica je *conditio sine qua non* da bi se jedan politički sistem mogao označiti kao demokratski⁶². Sa aspekta javnih finansija mislimo na fiskalnu samostalnost (decentralizaciju). Međutim, teško je uspostaviti neke opšte principe fiskalne decentralizacije koji bi se mogli primeniti za svaki politički sistem, jer svaki poseduje neke posebnosti. Ipak se ne sme zaobići činjenica da se

61

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 209

62

¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 210

uspostavljanje fiskalne decentralizacije nameće kao uslov makroekonomske stabilnosti tog poretka. Iz navedenog, veoma je jasno da se ipak moraju uspostaviti neka pravila koja će regulisati odnos javnih finansija centra i lokalnih zajednica.

Možemo videti da uspostavljanje fiskalne decentralizacije predstavlja „dvosmerni“ proces i da podjednako zavisi kako od organa vlasti na lokalnom nivou, tako i na državnom nivou⁶³. Pored navedenih poteškoća u odnosima centralne i lokalne vlasti, ipak su državni organi nosioci promena, kako političkih tako i ekonomskih koje treba da se odraze i na nivo lokalnih zajednica.

Ukoliko se obim materijalnih sredstava, upućenim lokalnim zajednicama, određuje na osnovu političkih kriterijuma, a pritom se u potpunosti zanemaruju ekonomske zakonitosti, dolaziće do jačanja razlika između „centra i periferije“ u pogledu ekonomske razvijenosti i stabilnosti. Ovakva situacija može da ima i negativne demografske posledice. Ostaje evidentna činjenica da, bez obzira o kojoj političkoj instanci je reč, fiskalna decentralizacija treba da predstavlja imperativ ekonomske politike u Srbiji, ukoliko želimo da se uključimo u, najpre regionalne, a potom i globalne političko – ekonomske tokove, kao aktivan učesnik, a ne kao pasivan posmatrač.

Trenutno stanje u budžetu Republike Srbije

Za 2011. godinu je predviđeno finansiranje deficit budžeta na tri načina, prvi preko emisije državnih hartija od vrednosti, drugi kroz korišćenje kredita, a treći preko neutrošenih sredstava iz prethodnih godina. U slučaju da nije moguće izfinansirati deficit na ovaj način planira se promena u proporciji i strukturi datih izvora finansiranja. Ukoliko se tokom godine ostvare prihodi od privatizacije predviđeno je da se po tom

osnovu smanje drugi izvori finansiranja deficita, pre svega emisija hartija od vrednosti i dalje zaduživanje.

Budžetu Autonomne pokrajine pripada deo sredstava i to po osnovu sledećih prihoda⁶⁴:

- deo prihoda po osnovu poreza na dohodak građana (18%);
- deo prihoda po osnovu poreza na dobit preduzeća (42,7%);
- transferi za poverene poslove u skladu sa zakonom kojim se utvrđuju nadležnosti A Autonomne pokrajine Vojvodine;
- namenski transferi za finansiranje rashoda za zaposlene na teritoriji pokrajine;
- namenski i nenamenski transferi jedinicama lokalne samoupave na teritoriji pokrajine;
 - namenski kapitalni transferi po odluci Vlade.

4.BUDŽET REPUBLIKE SRBIJE U BROJKAMA

Poreski prihodi, u milionima dinara⁶⁵

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
396.099	487.900	581.841	650.174	698.756	714.823	804.974

Izdaci iz budžeta, u milionima dinara⁶⁶

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
------	------	------	------	------	------	------

64

¹ Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

65

¹ Zakoni o Budžetu Republike Srbije za 2005.,2006.,2007.,2008.,2009.,2010.i 2011.godinu

66

¹ isto

416.592	448.339	595.517	695.959	748.652	797.498	898.891
---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Razlika u budžetu (deficit/suficit), u milionima dinara⁶⁷

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
-20.493	39.560	-13.676	-45.784	-49.896	-82.674	-93.994

Prostom vizuelnom analizom budžeta, možemo da zaključimo da su budžetski prihodi i rashodi u posmatranom vremenskom periodu bili u konstantnom porastu, da je budžetski samo u jednoj godini ostvaren budžetski suficit, da je kumulativno u ovo periodu od 2005. do 2011. godine ostvaren ukupan deficit od 266 milijardi dinara, što je finansirano kroz razna zaduživanja na domaćem i inostranom tržištu. Takođe analizom zakona o budžetu možemo zaključiti da je Republika Srbija u posmatranom periodu vodila pretežno ekspanzivnu fiskalnu politiku, sa konstantnim rastom spoljnog (i unutrašnjeg) duga⁶⁸. U prvim godinama posmatranog perioda, budžetski deficit je bio znatno manji (2006. godine je čak ostvaren i suficit), nego u kasnijim godinama. To se desilo iz razloga, što su u tim godinama prihodi od privatizacije predstavljali značajnu stavku u prihodima budžeta, dok je u kasnijim godinama zbog nedostatka preduzeća za privatizaciju, i smanjenog interesovanja stranih investitora zbog rizika, nedostatka kapitala i globalne ekonomske krize, taj element prihoda budžeta bio smanjen.

Osim ovih makroekonomskih pokazatelja, značajan element budžeta su izdaci za državne investicije, kroz nacionalni investicioni plan. To konkretno podrazumeva

67

[†] isto

68

[†] Arsić, M., Randelović, S., Altiparmakov, N., Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji, *Kvartalni monitor* br. 25., FREN, Beograd 2011. godine

povećanje obima investicija za saobraćajnu infrastrukturu, obrazovanje, nauku i tehnologiju, kao i za formiranje industrijskih zona, koje bi pospešile privlačenje stranih direktnih investicija, zaposlenosti, rast društvenog proizvoda i posledično rasta izvoza, kao najvažnije makroekonomske veličine.

Rast prihoda u budžetu proistekao je iz (osim privatizacije) rasta potrošnje i rasta ekonomske aktivnosti u Republici Srbiji. Možemo primetiti da su prihodi (i rashodi) u budžetu Republike Srbije se više nego udvostručili za period od 2005. do 2010. godine. To nam konkretno govori da su budžet i njegovi sastavni delovi rasli više od 10% godišnje, dok su privreda i proizvodnja imali porast u proseku 4,5%. Ovaj podatak nam sasvim jasno govori da je u posmatranom vremenskom intervalu vođena ekspanzivna fiskalna politika. Budući da ovakav vid kreiranje ekonomske politike mora da bude koordinisan i da u okviru jednog ekonomskog ciklusa (3 do 5 godina), da određene rezultate, po izostanku istih, možemo zaključiti da su elementi budžeta kreirani na pogrešan način, dajući na značaju budžetskim prihodima od privatizacije i enormnim troškovima restrukturiranja državnih preduzeća.

4.1.BUDŽET REPUBLIKE SRBIJE ZA 2011. GODINU

Za 2011. godinu je planiran budžetski deficit u iznosu od blizu 94 milijarde dinar, koji će se delo pokrivati iz kredita, zatim iz sredstava prikupljenih emisijom hartijama od vrednosti i delom iz sredstava prenesenih iz budžeta iz 2010. godine koja nisu potrošena⁶⁹. Međutim, ako se u 2011. Godini povećaju prihodi od privatizacije veći nego što su planirani, oni će proporcionalnom smanjiti ostale zahteve za finansiranjem budžeta (pre svega kredite i emisiju hartija od vrednosti). Planirano je da se budžetom izvrše ulaganja u restrukturiranje preostalih 6 javnih preduzeća, da se izvrši privatizacija dve velika javna preduzeća, Jat i Telekom, kao i da se izvrši povećanje

69

⁷ Zakon o Budžetu Republike Srbije za 2011.godinu

socijalnih davanja, što bi dovelo do stagniranja privrede i smanjenja investicija u infrastrukturne projekte, koji su od značaja. Na smanjenje prihoda i smanjenu likvidnost u 2011. godini (a delimično i na dalje), su pojačanje efekata ekonomske krize, ali i delimično prenošenje ingerencija na više autonomne nivoe, regione i opštine, što smanjuje prilive u budžet, ali i odlive iz budžeta za niže autonomne jedinice⁷⁰.

4.2.PORESKA KONKURENCIJA U SRBIJI

Suficiti u budžetskoj 2004-oj i 2005-oj godini su bili namenjeni kao finansijska podrška/rezerva budžetu kada su u 2006-oj smanjeni porezi i doprinosi na plate zaposlenih što treba da podstakne preduzetnike da prijavljuju zaposlene i plaćaju im administrativne doprinose (sa 75% ukupno smanjeno na 49%). Takva praksa je dovela do toga da se smanji pritisak formalne nezaposlenosti. Podatci nacionalne službe za zapošljavanje govore da je 2005.godine broj zaposlenih povećan za ok 9.500, i ako imamo u vidu da je oko 10% formalno zaposlenih postalo stvarno zaposleno zbog ovog efekta onda je to značajan pomak. Druga efekat koji ekonomika poreske konkurencije stvara praćenje državnih investicija u procesu poboljšanja investicione klime u jednoj privredi. Kod nas je porez na dobit preduzeća najniži u Evropi(2005-oj 14%, Irska 12,5%, a u Srbiji u 2006-oj 10%!) i to je suština alokacije investicionog kapitala; on ide tamo gde se manje oporezuje. Osim toga, pitanje diskrecionih prava MNK je da profit prijavljuju tamo gde im najviše odgovara, tj. tamo gde se najmanje oporezuje. Celokupna situacija dovodi do sledeće suštine: investiranjem u Srbiju imate prohodnost na tržišta CEFTA i Rusije bez carina što de facto znači tržište od 230 miliona stanovnika.

Finansiranje troškova denacionalizacije i reforma uprave je bukvalno jedno pitanje, tačnije proizlaze jedno iz drugog: prvo moramo stvoriti jedinstvenu bazu

70

⁷¹ Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

podataka, zatim odrediti zakonski rok za formiranje agencija za denacionalizaciju i u skladu sa svim postojećim podacima je izvršiti, ali izvesno je da se jedan deo sredstava odvaja u tu svrhu (8,3% sredstava za NIP). Upravo to podrazumeva i značajna izdvajanja sredstava ne samo za državnu upravu, već i za formiranje i finansiranje raznih ne vladinih agencija, koje bi se bavile mnogim pitanjima, kao što je pitanje denacionalizacije ili pitanje korupcije.

Osim toga, povećana izdvajanja za javnu potrošnju, dovode do poremećaja između privatnog i javnog sektora. Ovaj poremećaj odnosa javnog i privatnog sektora se može integrisati kroz postojeće modele fiskalne i monetarne ekonomije i odrediti model opšteg razvoja⁷¹.

Prvi red pokazatelja predstavlja instrumente fiskalne politike (G-javna potrošnja, Y-društveni proizvod, L-tražnja za novcem, i-kamatna stopa, I-investicije, M-ponuda novca, r-stopu poreza, SDI-strane direktne investicije, DI-direktne investicije, S-štednja, Z-zarada, C-potrošnja, P-proizvodnja, X-izvoz, strelica na više označava povećanje vrednosti pojave, strelica na niže smanjenje pojave). Na dijagramu je prikazan proces ekspanzivne fiskalne politike: povećanje javne potrošnje vodi rastu proizvodnje, što povećava tražnju za novcem. Povećana tražnja za novcem vodi povećanju kamatne stope, što za posledicu ima smanjenje investicija i proizvodnje, čime se jedan ekonomski ciklus završava. Da bi fiskalna politika dala rezultat, ona mora da bude strogo kontrolisana i koordinisana sa monetarnom politikom koju sprovodi jedna država. Da bi uvećanje javne potrošnje imalo rezultata, tj. da bi izbegli pad proizvodnje na kraju ciklusa, neophodno je u reagovati na vreme ekspanzivnom monetarnom politikom u momentu rasta tražnje za novcem, kako bi se neutralisao pritisak na tržištu novca i kako bi kamatna stopa i investicije i posledično proizvodnja ostali ne promenjeni. Osim podržavanja fiskalne politike od strane monetarne politike, neophodno je smanjenjem poreza se takođe mora reagovati kako bi se zadržale ili povećale strane direktne

71

⁷¹ Douglass North, *The New Institutional Economics and Development*, American Economist, Spring 1992, str. 3-6.

investicije, što za posledicu ima povećanje zarade, proizvodnje, potrošnje i izvoza. Ekonomika poreske konkurencije treba da da ovakav efekat na privredu jedne zemlje.

Međutim, ovakav rezultat je delimično ili u potpunosti izostao u slučaju Republike Srbije, jer fiskalna politika nije bila u skladu sa monetarnom politikom u datom vremenskom intervalu.

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2011. Godinu

Ovim zakonom se uređuju prihodi i primanja, rashodi i izdaci budžeta Republike Srbije za 2011. godinu, njegovo izvršenje, obim zaduživanja za potrebe finansiranja deficita i konkretnih projekata i davanja garancija, upravljanja javnim dugom, korišćenje donacija, projektnih zajmova, korišćenje sopstvenih prihoda, pravai obaveza korisnika budžetskih sredstava⁷².

U sledećoj tabeli prikazan je Budžet Republike Srbije za 2011. godinu ⁷³:

A.RAČUN PRIMANJA I PRIHODA, RASHODA I IZDATAKA	U dinarima
Ukupni prihodi i primanja ostvarena prodajom nefinansijske imovine	804.947.313.000
- budžetska sredstva	726.400.000.000
- sopstveni prihodi	76.377.364.000
- dotacije	2.169.949.000

72

⁷¹ Zakon o Budžetu Republike Srbije za 2011.godinu

73

⁷¹ isto

Master rad

Ukupni rashodi i izdaci namenjeni za kupovinu nefinansijske imovine	898.891.736.000
- budžetska sredstva	820.344.423.000
- sopstveni prihodi	76.377.364.000
- dotacije	2.169.949.000
 Budžetski sufici/deficit	 -93.944.423.000
Izdaci za nabavku nefinansijske imovine (u cilju sprovođenja javnih politika)	26.575.485.000
 Ukupan fiskalni suficit/deficit	 -120.519.908.000

B.RAČUN FINANSIRANJA

Primanja od prodaje finansijske imovine i zaduživanja	534.458.426.000
Izdaci za nabavku finansijske imovine i otplatu glavnice duga	413.938.518.000
 Neto finansiranje	 120.519.908.000

Najveća stavka u prihodima budžeta su prihodi od poreza na dodatnu vrednost (355 milijardi dinara), od čega je najveći deo porez na dodatnu vrednost od proizvoda iz uvoza, oko dve trećine, dok je jedna trećina od poreza na dodatnu vrednost u zemlji. Akcize predstavljaju nešto više od petine prihoda u budžetu. Najveći rashodi i izdaci budžeta su izdaci za penziju i socijalna davanja (više od polovine budžeta), dok se oko 200 milijardi dinara izdvaja za plate zaposlenih u javnom sektoru i državnom aparatu.

Potrebna sredstva za finansiranje budžetskog deficita u iznosu od blizu 94 milijarde dinara, za finansiranje otplate duga u iznosu 410 milijardi dinara i nabavku finansijske imovine u iznosu od 30 milijardi dinara, planirano je da se obezbedi iz kredita u iznosu od 130 milijardi dinara, kroz emitovanje hartija od vrednosti od 382 milijarde dinara i iz neutrošenih sredstava iz prethodnih godina u iznosu od 21 milijardu dinara.

U slučaju da nije moguće ostvariti planirano obezbeđenje potrebnih sredstava za finansiranje budžetskog deficita, otplate duga i nabavku finansijske imovine u planiranoj proporciji između: kredita, emitovanih hartija od vrednosti i neutrošenih sredstava iz prethodnih godina moguća je promena strukture između datih izvora finansiranja, ali uz uslov da se ne pređe ukupan iznos planiranih sredstava za datu namenu u visini od 534 milijarde dinara.

Za finansiranje budžetskog deficita i otplate dospelih kreditnih obaveza, mogu se tokom 2011. godine koristiti sredstva sa konsolidovanog računa trezora Republike Srbije, iznosa koji ne ugrožava likvidnost tog računa.

Ukoliko se u toku godine obezbede primanja od privatizacije, proporcionalno će se smanjivati kreditni izvori i emisija državnih hartija od vrednosti.

U 2011. godini je država Srbija izdala garancije u iznosu od 310 milijardi dinara Svetskoj banci, Evropskoj investicionoj banci i Evropskoj banci za obnovu i razvoj, kao i nekim državnim razvojnim bankama i vladama stranih država za kredite uzete od strane javnih preduzeća za restrukturiranje koja su pobrojana u Zakonu o budžetu za 2011. godinu⁷⁴.

Takođe iz budžeta je planirano da se izdvoje sredstva za projektno finansiranje i projektne zajmove u iznosu od 410 milijardi dinara, koji su pobrojani u Zakonu o budžetu za 2011. godinu.

74

⁷⁴ Zakon o Budžetu Republike Srbije za 2011. godinu

II DEO – PRECEDURE PRI DONOŠENJU BUDŽETA

1.PROCEDURE ZA USVAJANJE BUDŽETA

Nacrt budžeta je korak koji zahteva najviše pažnje, jer je to polazna faza od koje zavisi faktički fiskalna politike, ne samo za narednu godinu, već ukoliko se konzistentno sprovodi; i za nekoliko narednih godina⁷⁵. Rad na nacrtu budžeta je važna faza zbog toga što svaka vlada kroz ovaj proces precizira načela i definiše prirodu budžetske politike i utvrđuje svrhu i intenzitet intervencija u javnom i privrednom sektoru⁷⁶. Formulisanje budžeta počinje u Vladi kao izvršnom organu vlasti – gde u planiranju i pisanju predloga učestvuju stručne službe / komisije / komiteti sastavljeni od predstavnika ministarstava za finansije, ekonomiju i planiranje. Njihova uloga je da se konstantnim nadzorom u planiranju budžeta sprovede metodologija i ispoštuje procedura do kraja, uzimajući u obzir i formiranje osnovnih budžetskih veličina i njegovih sastavnih elemenata. Osim ovih, u mnogim zemljama postoje posebna stručna tela, instituti i specijalizovani timovi eksperata koji se bave makroekonomskim i razvojnim aspektima budžetske politike. Tako pripremljen Vladin predlog budžeta dostavlja se parlamentarnoj komisiji nadležnoj za budžet koja razmatra budžet i preuzima odgovornost da budžet nakon rasprave u Parlamentu bude usvojen. Ova komisija procesuirala budžet u skupštinskoj proceduri, ispituje pravno zasnovanost budžeta kroz zakonodavni odbor i uvodi u skupštinsku procedure, na razmatranje u načelu i pojedinostima.

Priprema budžeta je za Vladu, se sastoji iz sledećih aktivnosti⁷⁷: a) formulisanju i usaglašavanju srednjoročne i dugoročne strategije razvoja društva, b) oceni rezultata

75 B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 82

76 Douglass North, *The New Institutional Economics and Development*, American Economist, Spring 1992, str. 19

77 Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

budžetske politike iz prethodne godine, c) identifikaciji raspoloživih resursa i potreba; d) kvantifikaciji tih resursa i potreba na bazi kako prethodnih (prošlogodišnjih trendova) tako i budućih trogodišnjih pokazatelja i informacija; e) izboru prioriteta i alokaciji resursa među suprotstavljenim zahtevima i potrebama; f) konsolidaciji svih budžetskih stavki u jedinstven sistem; g) postavljanju finansijskih i vremenskih limita za korisnike budžeta.

1.1.FORMULISANJE I USAGLAŠAVANJE SREDNJOROČNE I DUGOROČNE STRATEGIJE RAZVOJA DRUŠTVA

Strategija razvoja je koncept rada, kombinacija i koordinacija elemenata politike, koja za cilj ima ostvarivanje zahteva, tj. dostizanje željenog stanja ekonomije i društva. U formulisanju i sprovođenju strategije razvoja budžetska politika i sam budžet igraju važnu ulogu, zbog finansiranja aktivnosti koje je neophodno sprovesti da bi određena strategija dala rezultat⁷⁸. Svaka razvojna strategija može biti dugoročna i kratkoročna. Ove dve vrste strategija, osim po vremenskom horizontu, se razlikuju i po sadržini i usmerenosti; kratkoročna strategija je više razvijena u pojedinostima, konkretnija i lakše merljiva, dok je dugoročna strategija više okrenuta opštim ciljevima, šira i teže merljiva. Međutim, logično je da ove dve strategije moraju biti povezane i da proističu jedna iz druge, kako bi se ostvario kontinuitet u razvoju. Pojedini teoretičari navode da uspešnost pojedinačnih strategija nije toliko bitna, koliko je bitan kontinuitet i temeljno sprovođenje dugoročne strategije. Svakako da strategija i razvoj zavise od ekonomskih ciklusa, u koje budžet mora da bude u potpunosti uključen, jer konzistentnost svih elemenata, predstavlja imperativ da bi sprovedena strategija dala adekvatan rezultat. Pored ovoga, dugoročne strategije se često karakterišu i kao strategije održivog razvoja, koje za osnovu imaju tri elementa: ekonomski razvoj, životnu sredinu i prirodne resurse; i društveni razvoj.

⁷⁸ Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

Na osnovu cilja i zahteva koje strategija sadrži se može izvršiti planiranje budžeta za duži vremenski period⁷⁹. Planiranje višegodišnjih budžeta je jedan od elemenata budžetske politike koju neke države sprovode, ali i svakako element strategije razvoja koje neke države koriste, kako bi do detalja isplanirale i proračunale ishode primenjenih strategija. Ovaj korak se primenjuje i radi lakše kontrole ostvarenih ciljeva i zahteva koje jedna strategija stavlja pred kreatore ekonomske politike.

Dugoročna strategija mora da bude sastavljena iz vremeskih okvira u kojim pojedini zahtevi moraju biti ispunjeni, dok su kratkoročne strategije razvoja zapravo alati i instrumenti putem koji se treba ostvariti dugoročna strategija. Sasvim jasno i logično iz ovoga proizlazi da neostvarivanje kratkoročne strategije vodi narušavanju rezultata koje bi trebalo da budu dostignuti dugoročnom strategijom razvoja. Iz tog razloga je neophodno preduzeti makar i okvirno planiranje budžeta za više godina, kako bi se svi detalji uzeli u obzir.

1.2. OCENA REZULTATA BUDŽETSKE POLITIKE IZ PRETHODNE GODINE

Ocena rezultata prethodno preduzetih mera je jako bitan deo u izgradnji strategije za naredne vremenske periode, jer (samo)evaluacija nam može reći o tome gde su načinjeni propusti u formiranju budžeta, koji deo nije ostvaren, koji element budžeta nije dao očekivane rezultate, gde bi moglo da dođe do poboljšanja u postavci fisklane politike i sprovođenju iste⁸⁰.

U Srbiji se striktnom ocenom rezultata budžetske politike iz prethodne godine bavi Skupština Republike Srbije, koja usvaja završni račun i raspravlja o rezultatima koji

⁷⁹ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.109

⁸⁰ Neki propisi za proveru i ocenu rezultata budžeta su bili devijantni, neki se nisu primenjivali, a nedoslednost je bila dominantna kategorija budžetske prakse. Po izjavi ministarke finansija Srbije jedna petina državnog budžeta je u vlasti diskrecionog odlučivanja ministara“. Vladimir Gligorov: Blic, Novac, 3. Januar 2009.

su ostvareni u toku prethodne fiskalne godine i delimično Vlada Republike Srbije na svojim sastancima.

1.3.IDENTIFIKACIJA RASPOLOŽIVIH RESURSA I POTREBA

Nakon opštih aktivnosti koje prethode formiranju budžeta, identifikacija raspoloživih resursa i potreba jer prva od niza praktičnih aktivnosti koje se obavljaju u proceduri za donošenje budžeta.

Na osnovu statističkih podataka se formiraju izvori i procenjuju potencijalni resursi. Država svoje resurse za upotrebu u budžetske svrhe nalazi u⁸¹:

-Porezima (PDVa, Poreza na imovinu, poreza na dobit, poreza na dohodak , poreza na nasleđe);

-Akcizama (specijalne vrste javnih prihoda koje se u literature nazivaju i porezima na luksuz);

-Doprinosima;

-Carinama.

Dakle, raspoloživi resursi potiču iz ekonomske aktivnosti privrednih subjekata, odnosno iz svake aktivnosti prometa i prenosa vrednosti, prava i ovlašćenja između lica. Na osnovu rezultata iz prethodne godine, vrednosti pojedinih veličina, prometa i projekcija rasta i razvoja za narednu godinu, se formiraju planirani budžetski prilivi, koji se konstantno kontrolišu i po potrebi se vrši njihova ponovna procena.

Druga strana budžeta je strana upotrebe budžetskih sredstava. Ona predstavlja potrebe društva i državnih institucija kako bi one mogle funkcionisati. Ova strana

81 B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 43

budžeta se naziva javnim rashodima. Javni rashodi nastaju po osnovu finansiranja sledećih aktivnosti i funkcija⁸²:

- aktivnosti organa državne uprave i lokalne samouprave;
- aktivnosti ministarstva unutrašnjih poslova;
- aktivnosti vojske;
- aktivnosti javnih preduzeća;
- aktivnosti zdravstvenog sektora;
- aktivnosti obrazovanja i sl.

Na osnovu potreba pojedinih budžetskih korisnika, formira se potražna strana budžeta.

Ukoliko su značajne razlike između visine resursa i potreba, pojavljuje se deficit (resursi manji od potreba) ili suficit (resursi veći od potreba) budžeta. Ukoliko se javlja budžetski deficit, neophodno je u procesu donošenja budžeta odrediti i načine da se taj deficit finansira⁸³. Ukoliko se u budžetu planira suficit, on se prenosi u narednu godinu i definiše se njegova upotreba, najčešće u kapitalne investicije i formiranje investicionih zona.

1.4. KVANTIFIKACIJA RESURSA I POTREBA

Kvantifikaciji resursa odnosno izvora iz kojih će se finansirati potrebe korisnika budžeta i kvantifikacija samih potreba se vrši na bazi kako prethodnih (prošlogodišnjih trendova) tako i budućih trogodišnjih pokazatelja i informacija. Na osnovu raspoloživih informacija, radi se simulacija finansijskih veličina, priliva i odliva iz budžeta, kao i mogućih efekata na budžet i ukupnu ekonomsku i fiskalnu politiku.

⁸² B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 57

⁸³ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.34

1.5. IZBOR PRIORITETA I ALOKACIJI RESURSA

Budući da su resursi u savremenim uslovima ograničeni i da je imperativ njihova efikasna upotreba, potpuno je logično i razumljivo da u skupu svih potreba nije moguće ih sve zadovoljiti. Neophodno je izvršiti izbor prioriteta među svim potrebama i odabrati one koje su nužne i one koje će dovesti do zadovoljenja najvećeg broja ciljeva koji su uslovljeni budžetskom, ekonomskom i razvojnom politikom jedne zemlje⁸⁴.

1.6. KONSOLIDACIJI SVIH BUDŽETSKIH STAVKI U JEDINSTVEN SISTEM

Poslednji korak u formiranju budžeta je agregacija svih budžetskih veličina, kako na strani prihoda, tako i na strani rashoda. Ova aktivnost se zapravo svodi na formiranje pojedinih, glavnih elemenata koje čine budžet. Sintezom pojedinačnih, analitičkih računa budžeta, dobija se agregatni račun budžeta, koji sa računom finansiranja čini budžet kao celinu⁸⁵.

2. PRIPREMA, UTVRĐIVANJE I USVAJANJE DRŽAVNOG BUDŽETA

Cilj ovog dela rada je da prikaže informacije o pitanjima koja se kao značajna postavljaju pred kreatora ekonomske politike: parlament i vladu i posebno Odbor za ekonomiju, budžet i finansije; kao glavni za pitanja budžeta. Ta pitanja se prvenstveno tiču odnosa vlade i parlamenta i njihovih odgovornosti i ovlašćenja u budžetskom ciklusu, parlamentarnog nadzora nad budžetom, uloge glavnog i ostalih parlamentarnih odbora u postupku usvajanja budžeta, vremenskih odrednica koje prate budžetski ciklus i slično.

Parlament i/ili parlamentarni odbori u većini ne učestvuju u budžetskom ciklusu pre nego što predlog budžeta utvrdi Vlada i podnese ga parlamentu. Parlament se istovremeno javlja kao korisnik budžetskih sredstava i u tom smislu može biti uključen u

84 Douglass North, *The New Institutional Economics and Development*, American Economist, Spring 1992, str. 41

85 Arsić, M., Ranđelović, S., Altiparmakov, N., *Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji*, *Kvartalni monitor br. 17.*, FREN, Beograd 2009. godine

budžetski ciklus u pretparlamentarnoj fazi, odnosno u pregovorima sa ministarstvom finansija⁸⁶.

Naime, početkom godine, Vlada uspostavlja okvir za budžet kao celinu i za rashode u oblastima nadležnosti različitih ministarstava. U ovoj fazi (obično u martu), opšti prikaz ukupnih rashoda se podnosi parlamentu u formi izvještaja, odnosno Odboru za finansije, pri čemu i ostali odbori imaju pravo da svoja mišljenja podnesu Odboru za finansije u roku od dve do tri nedelje⁸⁷. Na osnovu izvještaja Odbora za finansije, parlament raspravlja o troškovima za naredne četiri godine i o istom glasa. Na ovaj način parlament je u potpunosti uključen u donošenje odluke o ukupnim rashodima, odnosno opredeljenim sredstvima prema ministarstvima.

U pristiglim odgovorima navodi se i to da je ovo veoma aktuelna tema u Narodnoj skupštini Srbije te da se očekuje dalji razvoj kontrolne uloge Narodne skupštine u postupku predlaganja i usvajanja budžeta. **U Srbiji**, predlog zakona o budžetu (skr. Predlog budžeta) sa obrazloženjem podnosi Vlada. Narodna skupština razmatra predlog budžeta i nakon obavljene rasprave usvaja budžet. Dakle, podjela je izvršena po principu podjele na izvršnu i zakonodavnu ulogu državne vlasti. Predlog budžeta podnosi Vlada. Odbori Narodne skupštine ne učestvuju u pripremi nacrtu i predloga budžeta. Do sada nije ustanovljena praksa prethodnog pregovaranja između Vlade i korisnika budžetskih sredstava, kao ni praksa prethodne revizije predloga budžeta od strane Državne revizorske institucije⁸⁸. Radna tijela Narodne skupštine nemaju mogućnost da učestvuju u prethodnim pregovorima sa korisnicima budžetskih sredstava u postupku formulisanja nacrtu i predloga državnog budžeta. Ovo je veoma aktuelna tema u Narodnoj skupštini i očekuje se dalji razvoj kontrolne uloge Narodne skupštine u postupku predlaganja i usvajanja budžeta.

86 Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010.

87 Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

88 Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010

2.1. PARLAMENTARNI NADZOR BUDŽETA

U Srbiji, Vlada izveštava Narodnu skupštinu o svom radu, a naročito o vođenju politike, o izvršavanju zakona, drugih propisa i opštih akata, o ostvarivanju plana razvoja i prostornog plana i o izvršavanju budžeta Republike. Vlada podnosi izveštaj Narodnoj skupštini kad to Narodna skupština zatraži ili po sopstvenoj inicijativi, a najmanje jedanput godišnje⁸⁹. Narodna skupština može, na predlog pojedinog odbora, bez pretresa, zaključiti da od Vlade zatraži izveštaj o radu Vlade, odnosno izveštaj kojim će Vlada obavestiti Narodnu skupštinu o pitanjima vođenja politike, izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata, u određenoj oblasti. Izveštaj Vlade predsednik Narodne skupštine, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima, radi upoznavanja. Narodna skupština može da odluči, na predlog odbora koji je razmotrio izveštaj Vlade, da se razmatranje izveštaja obavi i na sednici Narodne skupštine. U Srbiji nije ustanovljen Odbor za budžet u Narodnoj skupštini, a nema ni posebno definisanih postupaka za kontrolu izvršavanja državnog budžeta od strane Narodne skupštine⁹⁰.

2.2. PARLAMENTARNA FAZA BUDŽETSKOG CIKLUSA

U Srbiji, budžet Republike za narednu godinu donosi se najkasnije do kraja drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine. Drugo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u oktobru. Redovno zasedanje ne može trajati duže od 90 dana. Pre pretresa na sednici Narodne skupštine, predlog budžeta razmatraju odbori Narodne skupštine i svoje izveštaje, sa obrazloženim predlozima, dostavljaju Odboru za finansije. Odbor za finansije razmatra predlog budžeta i izveštaje pojedinih odbora i o tome

⁸⁹ Arsić, M., Ranđelović, S. Altiparmakov, N. et. al. „*Poreska politika u Srbiji – pogled unapred*“, FREN, 2010.

⁹⁰ Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010

dostavlja izveštaj Narodnoj skupštini. Predlog budžeta pretresa se na sednici Narodne skupštine, u načelu i u pojedinostima. Glasanje o predlogu budžeta u načelu, pojedinostima i u celini obavlja se u danima za glasanje. Predsednik Narodne skupštine može da odredi dane za glasanje o predlogu budžeta u toku sednice ne čekajući da se završi rasprava u načelu i pojedinostima po ostalim tačkama dnevnog reda⁹¹.

2.3.ULOGA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE

U Srbiji, Državna revizorska institucija (DRI) je osnovana 2005. godine. Državna revizorska institucija je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, samostalna je i podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara. DRI podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj i posebne izveštaje o svom radu⁹².

2.4.IZVRŠENJE BUDŽETA I ODGOVORNOST ZA OSTVARENE REZULTATE

Detaljan uvid i ocena efekata budžetske potrošnje je veoma važan deo ciklusa. Iskustvo i uspešna praksa nalažu da se⁹³:

1. Zakon o bužetu se mora poštovati. Javni fondovi se mogu trošiti samo na način i u svrhu onoga što je predviđeno zakonom. Do odstupanja može doći samo pod unapred predviđenim uslovima i strogoj proceduri. Svaka ozbiljna razlika između usvojenog i tekućeg trošenja budžetskih sredstava je neprihvatljiva sa aspekta makroekonomske stabilnosti.
2. Organizacija odgovorna za realizaciju budžeta – po pravilu ministarstvo finansija – mora imati odgovarajući nivo finansijskog menadžmenta, kontrole i finansijskog

⁹¹ B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 192

⁹² Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

⁹³ Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd, str.119

izveštavanja da bi mogla odgovorno delovati. Posebno bitna je komponenta vezna za uspostavljanje celovitog i jedinstvenog knjigovodstvenog sistema. Svrha ovog sistema je da efektivno prati planirane i ostvarene prihode i rashode i da raspolaze budžetskim sredstvima u granicama predviđenim zakonom.

3. Fiskalni izveštaji Parlamentu i javnosti moraju biti redovni. Neophodno je bar polugodišnje, a poželjno kvartalno podnošenje izveštaja Parlamentu o kretanjima u budžetu i ostvarenjima ciljeva budžetske politike. Na kraju svake fiskalne godine Vlada je dužna da pripremi završni račun i da ga u roku od 6 najkasnije 12 meseci podnese Parlamentu na usvajanje. Uz završni račun Parlament razmatra i izveštaj nezavisne državne revizije.
4. Izvršni organi treba redovno da vrše unutrašnju kontrolu i reviziju, a njihovi nalazi moraju biti dostupni javnosti.
5. Pravila o upravljanju javnim nabavkama, platama javnih službenika i ostalim troškovima moraju biti jasna, transparentna i dostupna javnosti.
6. Nacionalna poreska politika mora biti jasna i javna, poreska uprava mora biti zaštićena od bilo kakvog političkog uticaja, a izveštaji o poreskim aktivnostima i trendovima se moraju redovno podnositi na uvid javnosti.
7. Treba jasno odrediti koji su organi izvršne i predstavničke vlasti odgovorni pred javnošću, ko vrši reviziju i ko podnosi izveštaje i kome. Takođe, treba utvrditi u kojim vremenskim intervalima ovi organi moraju izvršavati svoje dužnosti i obaveze. Po pravilu glavni akteri u ovoj fazi budžetskog ciklusa su, pored ministarstva finansija, nezavisni državni revizor
8. Finansijska statistika koju vodi Vlada mora biti, preko ministarstva finansija, u svako doba dostupna javnosti na isti način kao i podaci koje objavljuje nacionalni zavod za statistiku.
9. Budžetsko izveštavanje, dokumentovanje i knjigovodstvo moraju biti jedinstveni i treba da pokrivaju sve budžetske i van-budžetske aktivnosti centralne Vlade. Budžetski izveštaji, dokumenti i računi treba da prezentiraju konsolidovane

fiskalne pozicije Vlade (uključujući sve direktne i ugovorne obaveze) i moraju utvrditi računovodstvenu osnovu.

10. Vlada mora dosledno, disciplinovano i blagovremeno objavljivati fiskalne izveštaje i informacije. Ovu obavezu Vlade treba urediti zakonom kao i njeno pravo da javno objavljuje podatke i pre obaveznih periodičnih izveštaja. Završni račun i revizija moraju se dostaviti Parlamentu najkasnije 12 meseci nakon završetka fiskalne godine.

3. PROCEDURA DONOŠENJA BUDŽETA

Procedura donošenja budžeta u toku jedne godine je uređena posebnim dekretom koji pored ostalog propisuje: rokove i proceduru za pripremu ekonomskih pokazatelja, Memoranduma o budžetu, finansijskog plana i razvojnih programa od strane ministarstava i indirektnih budžetskih korisnika, i predloge amandmana na već usvojeni budžet. Budžetska godina se poklapa s kalendarskom⁹⁴.

Ministarstvo finansija odgovara za procenu prihoda koji pune budžet. Posebna grupa koja se bavi predviđanjima budžetskih prihoda koristi podatke koje dobija od Institut za makroekonomsku analizu i razvoj (IMAR) o kretanjima bruto društvenog proizvoda, ali se može oslanjati i na makroekonomske pokazatelje koje objavljuju odgovarajuće institucije

Predviđanja budžetskih prihoda moraju biti pripremljena najkasnije dve nedelje nakon što IMAR objavi svoje analize. Projekcije se prave za jednu i pet godina unapred. Ovi podaci se koriste za pripremu Memoranduma o budžetu i moraju biti spremni za prvu Vladinu sednicu o budžetu koja se zakazuje za 15. maj.

⁹⁴ Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

Nakon rasprave oko nacrtu Memoranduma o budžetu, kabinet Predsednika vlade izdaje uputstva za dodatnu elaboraciju i prilagođavanje nacrtu Memoranduma o budžetu. Ovo je period usaglašavanja i dogovaranja na liniji Ministarstvo finansija i ministarstva – kako o rashoda tako i o programima⁹⁵. Uporedo s raspravom o novom budžetu koji se odnosi na godinu ispred nastupajuće, razgovori s ministarstvima obuhvataju i zahteve koji se odnose na amandmane na nastupajući budžet, koji je prethodne godine usvojen u Skupštini. U ovom su slučaju mogućnosti izmena i dopuna daleko manje od onih koje se odnose na budžet koji tek treba usvojiti. Reč je o vrlo strogim kriterijumima i to⁹⁶:

- Suštinske promene pretpostavki privrednog razvoja;
- Promene u postulatima privredne i finansijske politike; i
- Ozbiljna odstupanja u odnosu na predviđenu implementaciju tekućeg budžeta.

Druga po redu budžetska sednica Vlade počinje 15. juna. Na ovoj sednici se utvrđuju konačni plafoni, prioriteti i programi. Odlučuje se i o amandmanima na usvojeni budžet, ukoliko postoje uslovi za to. Nakon te sednice Ministarstvo finansija izdaje cirkular s detaljnim instrukcijama u pogledu procedure i rokova za pripremu budžeta. Cirkular takođe sadrži procenjene iznose koji pripadaju pojedinim budžetskim korisnicima, budžetske rashode po oblastima i prema glavnim programima, kao i uputstva i rokove za pripremu finansijskih planova i planova razvojnih programa svakog budžetskog korisnika⁹⁷. Finansijski planovi moraju sadržati porcenjene rashode u predviđenim granicama po računovodstvenoj, ekonomskoj i programskoj klasifikaciji. Drugim rečima, moraju opredeliti rashode po liniji budžetskih korisnika, liniji rashoda i liniji programa onako kako je odlučeno na Drugoj budžetskoj sednici Vlade.

95 Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010

96 Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

97 B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 218

Vlada je dužna da podnese Narodnoj skupštini Memorandum o budžetu i predlog budžeta pre 30. septembra.

3.1. IZVEŠTAVANJE O BUDŽETU

Uprava za trezor vodi i evidentira sve transakcije koje se obavljaju preko jedinstvenog računa. U okviru ove nadležnosti Trezor poseduje najpotpuniju dokumentaciju svih plaćanja u okviru sistema jedinstvene budžetske klasifikacije. Pored toga, svi direktni korisnici budžetskih sredstava su dužni da kod Trezora vode svoje račune i račune svojih indirektnih korisnika⁹⁸. Budžetski korisnici na ovaj način mogu detaljno pratiti sve troškove javnog sektora i pribavljati detaljne informacije. Trezor je dužan da Vladi podnosi mesečne izveštaje o izvršenju budžeta, koji moraju biti dostavljeni najkasnije do polovine sledećeg meseca. Kako sada stvari stoje, direktni budžetski korisnici su dužni da dostave Trezoru svoje godišnje izveštaje najkasnije do 31. marta, tako da nadležna ministarstva mogu pripremiti i podneti Vladi godišnje izveštaje najkasnije do 15. juna. Izveštaji obuhvataju i pregled rashoda ekstra-budžetskih fondova.

Zakon o budžetskom sistemu predviđa više nivoa kontrole izvršenja budžeta⁹⁹. Indirektni budžetski korisnici imaju samo internu kontrolu, a direktni korisnici imaju i internu kontrolu i reviziju. Kontrolori i revizori za svoj rad odgovaraju svojim ministrima odnosno upravicima. Postoji Centralna jedinica za kontrolu i reviziju u Ministarstvu finansija koja propisuje metodologiju, obučava, daje mišljenja o radu interne kontrole i revizije. Postupak internog izveštavanja obuhvata mesečne izveštaje o izvršenju budžeta na svim nivoima vlasti kao i izvršenje planova fondova socijalnog osiguranja. Indirektni budžetski korisnici dostavljaju direktnim korisnicima izveštaje o izvršenju budžeta. Direktni korisnici dostavljaju izveštaje Ministarstvu finansija do 5.-og u mesecu

98 Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

99 Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

kada je poznato izvršenje budžeta Republike u prethodnom mesecu, a do 20.-og u mesecu je poznat konsolidovani bilans države. Izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu iz 2006.godine uvodi se obaveza Ministarstva finansija da najmanje dva puta godišnje dostavlja Vladi izveštaje o izvršenju budžeta i izvršenju planova fondova socijalnog osiguranja.

3.2. IZRADA I USVAJANJE ZAVRŠNOG RAČUNA

Vlada je dužna da svake godine, najkasnije do 15. jula dostavi Narodnoj skupštini predlog Zakona o završnom računu. Na to je obavezuje Ustav Republike Srbije (član 99. stav 1. tačka 11) i Zakon o budžetskom sistemu¹⁰⁰. Po isteku godine za koju je budžet donet, sastavlja se završni račun budžeta. U završnom računu budžeta iskazana su ukupno ostvarena primanja budžeta, kao i ukupno izvršeni izdaci u periodu od 1. januara do 31. decembra godine za koju je budžet donet. Završni račun budžeta se sastavlja na osnovu konsolidovanih podataka iz izveštaja o završnim računima direktnih korisnika budžetskih sredstava, sačinjenih na osnovu konsolidovanih podataka završnih računa indirektnih korisnika budžetskih sredstava. Osnovne faze izrade završnog računa su¹⁰¹:

- indirektni korisnici podnose završne račune direktnim korisnicima (28. februar);
- direktni korisnici i fondovi socijalnog osiguranja podnose konsolidovane završne račune Upravi za trezor (31. mart);
- Ministarstvo finansija dostavlja Vladi nacrt Zakona o završnom računu budžeta i završnom računu fondova socijalnog osiguranja (15. jun);

100 Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010

101 Ministarstvo finansija RS „Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu“, Beograd 2010. godina

- Vlada dostavlja Skupštini predlog Zakona o završnom računu budžeta i odluke o završnom računu fondova socijalnog osiguranja (15. jul);
- Ministarstvo finansija dostavlja Vladi konsolidovani bilans Republike, a Vlada ga prosleđuje Skupštini (30. septembar).

3.3.REVIZIJA ZAVRŠNOG RAČUNA

Zakon o budžetskom sistemu precizno definiše sadržaj završnog računa koji se podnosi Skupštini na razmatranje i usvajanje najkasnije do 15. jula.

Uz predlog završnog računa Vlada dostavlja Skupštini izveštaj eksterne revizije. Slična procedura je propisana i za lokalne organe vlasti¹⁰². Dok se ne formira i ne počne sa radom Državna revizorska institucija, Vlada je po zakonu dužna da obezbedi reviziju svog predloga od strane privatne nezavisne revizorske institucije. Skupština nema službu koja je sposobna da kvalifikovano evaluiira Vladin završni račun

Državna revizorska institucija (DRI) pristupa reviziji budžeta Republike Srbije čim Vlada usvoji Završni račun i dostavi ga Narodnoj Skupštini na usvajanje. Vlada je dužna da revizorima stavi na raspolaganje sve tražene podatke i dokumenta, uključujući i poverljive podatke i dokumenta koji su neophodni za izvršenje revizije. Na zahtev revizora Institucije, subjekt revizije je dužan da preda kopiju baze podataka. Sprovođenje revizije obuhvata: 1) ispitivanje rada svih budžetskih korisnika i njihovih internih kontrola i računovodstva; 2) ispitivanje računovodstvenih isprava i drugih dokumenata o poslovanju i finansijskih izveštaja budžetskih korisnika; Nakon obavljenih postupaka revizije DRI sastavlja nacrt izveštaja o izvršenoj reviziji, koji dostavlja Narodnoj Skupštini¹⁰³. U revizionom izveštaju DRI daje mišljenje o zakonitosti i dobrom poslovanju korisnika budžeta. Ako je reč o teškom kršenju zakona i dobrog poslovanja DRI o tome obaveštava Skupštinu. Radno telo Skupštine, nadležno za nadzor budžeta i

102 Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

103 Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 - 2008*

drugih javnih sredstava, posle obavljenog pretresa, na koji se poziva i korisnik javnih sredstava donosi zaključak o preporukama i merama koje treba preduzeti usled kršenja zakona i teške povrede običaja dobrog poslovanja. Mere su poziv za razrešenje odgovornog lica; i obaveštavanje javnost. DRI je dužan da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno krivičnu prijavu nadležnom organu, ako otkrije činjenice koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela. DRI je dužan da obavesti javnog pravobranioca o slučajevima kada utvrdi da je radnjama budžetskih korisnika ili nadležnih ministara naneta šteta javnoj imovini.

Ako dođe do izmene namene budžetskih rashoda ili značajnijih odstupanja od planiranih prihoda i rashoda nadležni državni organ vrši postupak virmanisanja, odnosno izmene rashoda ili tzv. Rebalans budžeta¹⁰⁴.

Izmena namene budžetskih rashoda, odnosno smanjenje rashoda kod pojedinih korisnika, a povećanje kod drugih korisnika je rebalans budžeta. Budžetski rashodi su potpuno određeni budžetom i mogu se menjati samo iz odobrenje izvršnih organa, ako to specifične okolnosti zahtevaju. Izmena može biti delimična ili u potpunosti. Rebalansom budžeta se može nazvati i preispitivanje odnosa i javnoj potrošnji kako bi se uspostavio novi odnos između budžetskih prihoda i rashoda. Rebalans budžeta država preduzima kada nije u mogućnosti da izvrši budžet. Rebalans budžeta se vrši i kada se preraspodelom prihoda želi ostvariti cilj u okviru tekuće ekonomske politike¹⁰⁵.

104 B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 220

105 B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd, str. 220

III DEO – FINANSIRANJE BUDŽETSKOG DEFICITA

1.DEFICIT BUDŽETA

1.1.Opšte o deficitu budžeta

Danas se u skoro svim razvijenim ekonomijama javlja deficit u budžetu. Budžetski deficit predstavlja višak budžetskih rashoda u odnosu na prihode. Do budžetskog deficita može doći usled kreiranja razvojne ekonomske politike koja podrazumeva ekspanziju javnih rashoda. Do budžetskog deficita može doći i usled nemogućnosti da država pokrije svoje rashode tekućim prihodima, odnosno zbog nemogućnost iznalaženja metoda oporezivanja.

Budžetski deficit može biti još i konsolidovani i primarni.

Konsolidovani budžetski deficit predstavlja višak konsolidovanih prihoda nad konsolidovanim rashodima. Kada govorimo o konsolidovanim prihodima i rashodima, uvek moramo imati u vidu da oni potiču iz više različitih entiteta.

Primarni budžetski deficit predstavlja razliku između konsolidovanih javnih prihoda i konsolidovanih javnih rashoda, umanjenih za troškove kamate. Do ovoga dolazi iz razloga što se budžetski deficit može finansirati na više načina, a jedan od najčešćih je zaduživanje putem kredita ili obveznica, odnosno putem instrumenata koji nose kamatu kao vid ekvivalenta za pozajmljivanje novca.

Visina budžetskog deficita u nekoj zemlji se najčešće izražava u procentima od bruto društvenog proizvoda. Pri računanju budžetskog deficita, u prihode se ne ubrajaju:

- prihodi od privatizacije;
- prodaje imovine;
- zaduženja.

Isto tako i kategorija rashoda ima svoje odbitne stavke, a to su:

- raashodi za otplatu glavnice duga;
- državnih krediti.

Tabela 1. Izračunavanje budžetskog deficita

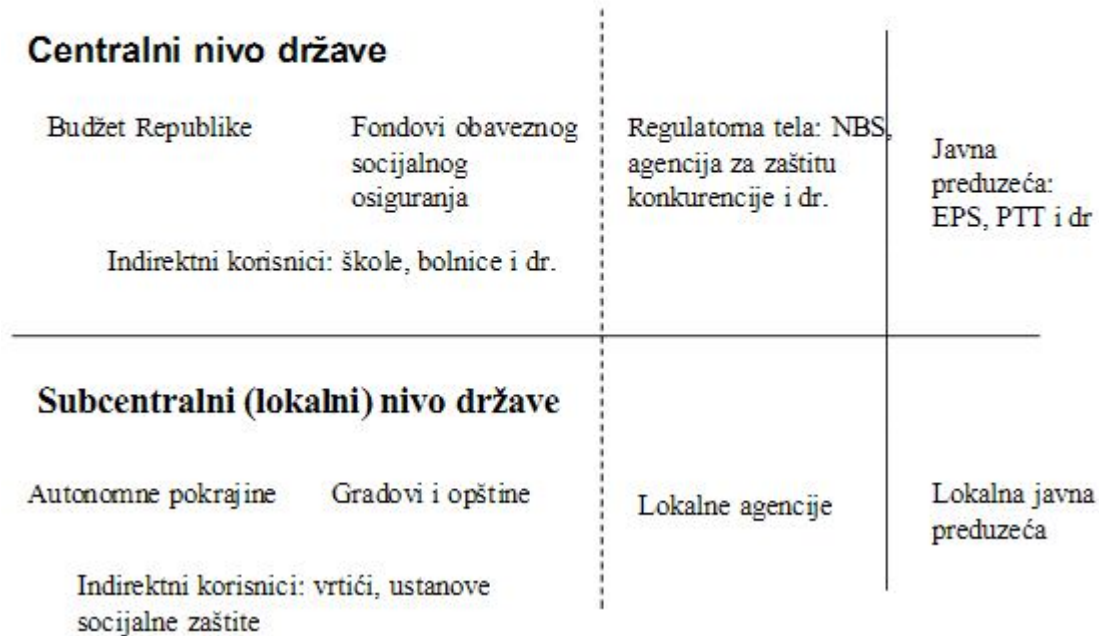
1. Javni prihodi	2. Javni rashodi
1.1. Tekući prihodi	2.1. Tekući rashodi (osim kamata)
1.1.1. Poreski prihodi	2.2. Kapitalni rashodi
1.1.2. Neporeski prihodi	
1.2. Prihodi od imovine i kapitala	3. Primarni fiskalni deficit (1-2)
	4. Rashodi od kamate
	5. Fiskalni deficit (3+4)

Izvor:

Budžetski deficit zavisi od strukturne javnog sektora, odnosno od institucija koje kreiraju javnu potrošnju. U Srbiji je struktura javnog sektora prikazana na sledećem dijagramu.

Dijagram 1.

Struktura državnog sektora u Srbiji



1.2. Razlozi za pojavu budžetskog deficita

Ukoliko dođe do nesklada između javnih rashoda i javnih prihoda dolazi do pojave budžetske neravnoteže. Svakako da je bolja situacija kada su javni prihodi (sredstva prikupljena preko poreza, doprinosa, carina), veći od javnih rashoda. U tim uslovima postoji preduslov za postojanje javne štednje koja se kasnije može upotrebiti za različite oblike investicionog finansiranja projekata koji su od ključnog značaja za državu.

Drugi oblik budžetske neravnoteže je deficit koji podrazumeva višak javne potrošnje nad javnim prihodima. Ovo se najčešće dešava kada država sprovodi politiku

mekog budžetskog ograničenja i kada ima glomazan državni aparat koji je neophodno finansirati.

Razlozi nastanka deficita u budžetu:

- preterana javna potrošnja,
- veliki procenat izdvajanja iz budžeta za finansiranje potreba javnih preduzeća,
- ogroman državni aparat koji je jedan od najznačajnijih budžetskih korisnika,
- neplanska i neracionalna potrošnja,
- finansiranje rata ili posledica elementarnih nepogoda.

Kada država shvati da ima deficit u svom bužetu ono što je neophodno i u što kraćem vremenskom periodu da uradi je da napravi plan finansiranja deficita u budžetu.

Planom finansiranja se moraju predvideti izvori sredstava kojima će se deficit finansirati, kao i načini da se onemogući dalje nastajanje budžetskih neravnoteža.

Načini za finansiranje deficita su nešto što je dobro poznato iz prakse, ali se prilikom primene istih mora biti jako oprezan. Najčešće načini za finansiranje budžetskog deficita su:

- finansiranje iz primarne emisije;
- emitovanje državnih obveznica;
- dodatnim zaduženjem u vidu kredita.

Svaki od ovih vidova zaduživanja, odnosno finansiranja budžetskog deficita je skladan i lako se koristi. Međutim, treba imati u vidu namenu novca koja je razlog budžetskog deficita i naravno, na osnovu toga stvoriti strategiju kojom će se voditi računa o ročnoj strukturi izvora i namene sredstava za finansiranje budžetskog deficita.

1.3.Finansiranje budžeta iz primarne emisije

Jedan od načina kojima se pribegava prilikom finansiranja deficita je kreiranje novca od strane centralne banke jedne države. Ovo je način kojima su skloni svi oni kreatori ekonomske politike koji ne razmišljaju na duge staze. Deficit se iz primarne emisije može vrlo lako i relativno brzo pokriti, ali to izaziva niz problema dugoročno posmatrano. Kreiranje novca zarad pokrića deficita izaziva povećanje novčane mase iznad realnih sredstava. U opticaju imamo više novca od potrebnog za realizaciju proizvoda i usluga. Ovo dalje za posledicu ima rast cena kojoj nije glavni razlog rast agrafatne tražnje. Monetarni poremaćaji su sigurna posledica, a vrlo često umerena infalacija, prerasta u galopirajuću, pa i u hiperinflaciju. Dobar primer za ovo je situacija iz 90-ih na prostorima tadašnje SRJ. Naime, zbog ratova deficit u budžetu je postao hroničan i sve veći, privreda nije bila dovoljno snažna da izfinansira troškove rata i jedini način je bilo upravo, povećanje primarne emisije iz kojih je pokrivan deficit. Ovo je naravno bilo prelazno rešenje koje je državu uvelo u jednu od najvećih hiperinflacija XX veka.

1.4.Finansiranje deficita budžeta putem emitovanja državnih obveznica

Svakako da ovaj način finansiranja deficita spada u grupu onih koji imaju veće efekte i manje štetan uticaj na privredu jedne države. Kada se nađe u situaciji da ima problem deficita u budžetu, država može da donese odluku da deficit finansira emitovanjem obveznica koje će prodavati zainteresovanim građanima, o roku dospeća istih će isplatiti celokupan iznos na koji glasi obveznica uvećan za kamatu. Država na ovaj način sebi stvara prostora za nabavku sredstava kojima će izmiriti obaveze po osnovu obveznica, a trenutno rešava problem deficita. Sa druge strane građani koji imaju novca i žele da investiraju i štede će uvek pre uložiti u državne HoV, upravo iz razloga što se one smatraju visoko likvidnim.

Kada se sa ove tačke gledišta posmatra ovaj način prevazilaženja problema deficita budžeta, on izgleda kao idealno rešenje. Međutim, to nije baš tako. Finansiranje

deficita preko emisije državnih hartija od vrednosti ima jedan nedostatak u literaturi poznat kao efekat istiskivanja. Država emitovanjem svojih HoV, postaje dominantna na finansijskom tržištu jer svi imaoци novca ulažu baš u kupovinu tih HoV jer se one visoko kotiraju kao nerizične. Time privatni sektor se stavlja u inferiorni položaj, hartije od vrednosti privatnih preduzeća kao one koje nose rizičan prinos niko neće da kupuje, čime oni bivaju istisnuti sa tržišta. Na ovaj način se usporava ili smanjuje privredna aktivnost.

Srbija je do sada ređe koristila emitovanje obveznica, a više su se nedostaci u državnoj kasi pokrivali iz privatizacije, o čemu će više reći dijagrami na kraju sledećeg odeljka.

1.5.Finansiranje deficita u budžetu zaduženjem u inostranstvu

Jedan od načina pokrića deficita u budžetu je uzimanje kredita od drugih država ili međunarodnih finansijskih institucija. Ovo je takođe prelazno rešenje jer će ti krediti dospeti za naplatu, a veliko je pitanje da li će država i tada biti u mogućnosti da finansira sve svoje potrebe i vrati dospele kredite. Srbija je do sada manje koristila mogućnost izdavanja obveznica na inostranim tržištima kapitala, ali se taj oblik pokrića deficita budžeta sve više afirmisao u poslednje vreme sa nedostatkom sredstava koja su dolazila u budžet po osnovu privatizacije i prodaje imovine.

1.6.Drugi načini za prevazilaženje problema deficita u budžetu

Ako u tekućem periodu država ima deficit u budžetu, ona bi trebalo da teži pronalaženju načina smanjenja javnih rashoda i povećanja javnih prihoda.

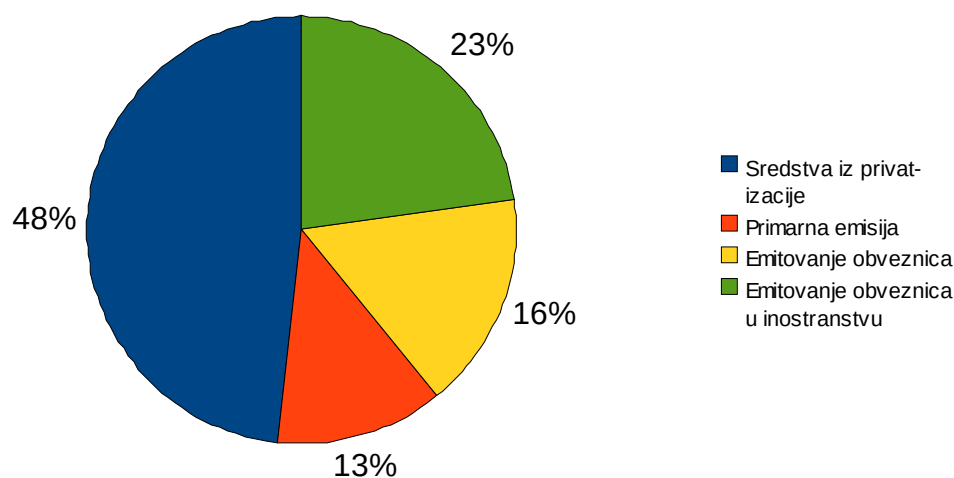
Rešenja na strani javnih rashoda se pre svega odnose na pokušaj države da smanji javnu potrošnju. Načini su različiti. Prvo što se mora uraditi je stvaranje tvrdog budžetskog ograničenja koje podrazumeva namensko korišćenje sredstava i samo u određenoj visini. Ukoliko je neophodno mora se pribеći smanjenju državnog aparata, u kojem je jako često zbog političkih promena dolazilo do multipliciranja funkcija i radnih

mesta, pa zaposlenih ima i više od potrebnog. Moraju se smanjiti transferi javnim preduzećima koja se moraju usmeriti na uvećanje svoje profitabilnosti po osnovu koje bi imali dovoljno sredstava za finansiranje svojih tekućih i razvojnih potreba pa im država u tom kontekstu ne bi bila potrebna.

Država se mora ponašati fisklano disciplinovano jer u suprotnom rasopništvo vodi samo ka produbljivanju postojećeg deficita. Smanjenje javnih rashoda za svoju posledicu ima smanjenje zaposlenosti, a to stvatra socijalni nemir, pa se ova mera smatra politički nepopularnom, naročito u predizbornim godinama.

Druga rešena stoje na strani prihoda. Naime nekada je potrebno povećati poresko opterećenje kroz ili povećanje poreske stope najznačajniji poreskih oblika, kao što je PDV ili proširiti poresku osnovicu. Međutim ova mera direktno utiče na samnjenje blagostanje ljudi, pa se i ona smatra politički nepopularnom.

Dijagram 2. Struktura finansiranja budžeta u Republici Srbiji od 2001. do 2010.



Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

1.7.Efekat istiskivanja

Istiskivanje prouzrokuje činjenica da se deficit budžeta države ne eliminiše usklađivanjem javnih rashoda sa javnim prihodima, već se pribegava pojačanom zaduživanju države, na tržištu kapitala. Intenzivno zaduživanje države utiče na uvećanje tražnje za kapitalom, koja gura kamatu na više. Porast kamata izaziva istiskivanje privatnog sektora imajući u vidu da se obeshrabruje proizvodno investiranje i onemogućava pristup preduzetnicima tržištu kapitala.

Teza o efektu istiskivanja izložena je pre više od 60 godina, od strane R. Dž. Hortija ističe se da celokupna javna potrošnja koja je finansirana iz štednje, a ne putem kreiranje novca centralne banke, dovodi do porasta kamatnih stopa i istiskuje jedna obim potrošnje privatnog sektora, tako da je eksanzioni efekta budžetskog podsticaja ravan nuli¹⁰⁶.

Plasman državnih obveznica u vezi sa deficitom može da dovede do porasta nivoa kamatnih stopa jer dolazi do porasta kvantuma tražnje akumulacije na finansijskom tržištu, u odnosu na dati nivo ponude akumulacije. Porast nivoa kamatnih stopa odražava deficit finansijskih sredstava na tržištu kapitala i teži da uspori proces investiranja, što takođe negativni deluje na dugoročno formiranje stope realnog rasta ekonomije.

U lančanoj reakciji centralna banka dodaje inflatornu količinu novca, radi uspostavljanja ravnoteže između ponude i tražnje akumulacije na finansijskom tržištu i sprečava porast kamatnih stopa na njemu kratkom roku. U krajnoj istanci neminovno dolazi do skoka stope inflacije i do prilagođavanja dugoročnih kamatnih stopa na višem nivou usled ukalkulisnja stope inflacije u kamatne stope¹⁰⁷.

106

¹ Hawtrey, R. G. *Public expenditure and the Demand for Labour*, Economica, Mart, 1925.

107

¹ Ristić, Ž. *Fiskalna ekonomija*, Ekonomski fakultet Beograd, 1996.

Poremećaj odnosa javnog i privatnog sektora je nešto o čemu se mora voditi računa, jer uglavnom se poazivalo u praksi da rast državnih investicija dovodi do smanjenja privatnih investicija, a i teorijom je potvrđeno, kroz poznati Kejnsov model ekspanzivne fiskalne politike

$$G\uparrow - Y\uparrow - L\uparrow - i\uparrow - I\downarrow - Y\downarrow$$

G-javna(državna) potrošnja, Y-društveni proizvod, L-tražnja za novcem, i-kamatna stopa, I-investicije

Nešto što je potvrđeno i u teoriji i u praksi, ali ipak i za ovaj problem postoji rešenje koje se zove ekspanzivna monetarna politika. Činjenica je da su mehanizmi monetarne i fiskalne politike komplementarni i da ih treba komponovati na određeni način kako bi obezbedili okvire za pravilno odvijanje ekonomskih tokova. Međutim, ovde se javlja još jedan mehanizam fisklane politike, a ogleda se kroz smanjenje poreza (ovo je inače u svetu makroekonomije poznato kako «ekonomika poreske konkurencije»).

$$G\uparrow - Y\uparrow - L\uparrow - i\uparrow - I\downarrow - Y\downarrow$$

$$M\uparrow - i\downarrow - I\uparrow - Y\uparrow - L\uparrow - i\uparrow - I\downarrow - Y\downarrow$$

$$r\downarrow - (SDI+DI+S)\uparrow - Z\uparrow$$

$$\Downarrow \qquad \Downarrow$$

$$P\uparrow \quad > \quad C\uparrow$$

$$\Downarrow$$

$$X\uparrow - Y\uparrow$$

G-javna(državna) potrošnja, Y-društveni proizvod, L-tražnja za novcem, i-kamatna stopa, I-investicije, r-poreska stopa, SDI-strane direktne investicije, DI-doamće investicije, S-štednja, Z-zaposlenost, P-proizvodnja, C-potrošnja, X-izvoz

***Posledično obeleženi jednakim bojama rast i pad varijable koja se posmatra**

Ekspanzivna monetarna politika odlaže pad privatnih investicija i društvenog proizvoda, međutim u momentu pada kamatnih stopa treba smanjiti poreze, koji dovode do rasta stranih i domaćih direktnih investicija i štednje što ima efekte u povećanju zaposlenosti i povećanju proizvodnje. Povećana zaposlenosti dovodi do povećanja potrošnje, koja ipak sporije raste zbog povećanja štednje u prethodnom koraku modela. Povećana proizvodnja se prenosi na izvoz i u krajnoj liniji na povećanja društvenog proizvoda.

ZAKLJUČAK

Budžet kao jedan od elemenata fiskalne politike (važniji elementi su njegovi sastavni delovi i budžetska politika) svakako igra važnu ulogu u svim zemljama. U njemu se sastaju računovodstvene, kombinatoričke, ekonomske veštine kako bi kreirale politiku javne potrošnje i društvenog oporezivanja za narednu fiskalnu godinu. Osim toga, u mnogim velikim i razvijenim zemljama, budžeti se planiraju za narednih nekoliko godina (3 do 5 godina), te uzimaju u obzir sve efekte koje bi jedan budžet mogao da proizvede u narednim godinama. Osim toga, ovakvo jedno planiranje budžeta je mnogo svrsishodnije, jer jednom započeta fiskalna politika treba da se nastavi kako bi dala rezultate u što kraćem vremenskom intervalu. U svetu i kod nas vladaju različita mišljenja i pristupi u formiranju budžeta, ali glavno opredeljenje je da se budžet formira na osnovu računa prihoda i rashoda i računa finansiranja, koji bi trebao da pomogne u finansiranju budžetskog deficita, ili usmeravanja sredstava koja su ostvarena budžetskim suficitom.

U Republici Srbiji, možemo iz prethodnih veličina i brojki zaključiti, da se uglavnom vodila ekspanzivna fiskalna politika, koja bi trebala da dovede do podsticaja ekonomije. Međutim, široki državni aparat svojom povećanom potrošnjom ne može da nadomesti nedostatak glavnog elementa u razvoju jedne ekonomije a to je konkurencija. Poreski sistem i budžet u tom domenu mogu da urade mnogo, pre svega kroz pomenutu poresku konkurenciju, ali i kroz podsticaje konkurenciji i državnim investicijama u ne profitabilne projekte.

Budžet Republike Srbije za 2011. godinu predviđa veliki (do sada najveći) deficit, od blizu milijardu evra, dok se planirani troškovi žele pokriti zaduživanjem zemlje u inostranstvu. Veći problemi mogu nastati u toku narednih godina kada skoro donešen zakon o restituciji i denacionalizaciji bude doneo značajne troškove za finansiranje i povratak imovine vlasnicima.

LITERATURA

1. Arsić, M., Ranđelović, S., Altiparmakov, N. et. al. „*Poreska politika u Srbiji – pogled unapred*“, FREN, 2010.
2. Arsić, M., Ranđelović, S., Altiparmakov, N., Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji, *Kvartalni monitor br. 17.*, FREN, Beograd 2009.
3. Anđelković Mileva, 2009. *Javne finansije I finansijsko pravo*, CZP, Pravni fakultet, Niš
4. Joseph E. Stiglitz. 2004 *Ekonomika javnog sektora*. CDI, Ekon. Fak. Beograd
5. Gordana Ilić-Popov, 2004, *Poresko pravo EU* Sl. Glasnik Beograd
6. Dejan Popović, 1997. *Nauka o porezima i poresko pravo*, Institut za otvoreno društvo, Budimpešta, edicija Svremene administracije Beograd
7. Dejan Popović, 2006. *Poresko pravo*, CEKOS – IN Beograd
8. B.Raičević, 2008. *Javne finansije*, CID - Ekonomski Fakultet, Beograd
9. Daneil Michael, *Ekonomija poreske konkurencije: Harmonizacija ili liberalizacija*, Preuzeto iz publikacije *Index of Economic Freedom 2004*, Heritage Fondacije
10. Douglass North, *The New Institutional Economics and Development*, American Economist, Spring 1992
11. Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), *Budžetski proces i budžetska politika u Srbiji, 2005 – 2008*
12. Knezevic, G., Računovodstvo, Univerzitet Singidunum, Beograd 2008.
13. Komparativni pregled, *Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta*, National democratic institute, januar 2010.
14. Miljević, M., Poslovna etika i komunikacije, Univerzitet Singidunum, Beograd
15. Ministarstvo finansija RS „*Memorandum o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu*“, Beograd 2010. godina
16. Rosen, S. H. i T. Gayer 2011. *Javne finansije*, CID - Ekonomski fakultet, Beograd,
17. Petrović Z., Računovodstvo, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2005.

18. Stanišić, M., Revizija, Fakultet za Finansijski Menadžment i Osiguranje, Beograd 2004.
19. Stanišić, M., Metodologija revizije, Fakultet za Finansijski Menadžment i Osiguranje, Beograd 2006.
20. Svetska banka „*Kako sa manje uraditi više*“, Beograd, 2009. godine
21. Zakoni o Budžetu Republike Srbije za 2005.,2006.,2007.,2008.,2009.,2010.i 2011.godinu
22. <http://www.businessdictionary.com/definition/public-interest.html> (pristup, 11.oktobar.2011.)
23. www.mfin.sr.gov.yu (pristup, 11 novembar 2011.)
24. www.ijf.hr (pristup 15 novembar 2011.)
25. www.oecd.org (pristup 20 novembar 2011.)
26. www.imf.org (pristup 20 novembar 2011.)
27. www.vorlbank.org (pristup 20 novemrab 2011.)