

UNIVERZITET SINGIDUNUM

DEPARTMAN ZA POSLEDIPLOMSKE STUDIJE

MASTER STUDIJE

Studijski program: Menadžment u finansijama i bankarstvu

MASTER RAD

**KONSOLIDOVANI BILANS JAVNIH
PRIHODA I JAVNIH RASHODA SRBIJE**

Mentor:

Prof. dr Budimir Stakić

Student:

Borjana Borojević

Br. indeksa: 174/07

Beograd, 2008.

Uvod	4
-------------------	----------

Prvi deo
PRETHODNA PITANJA O BUDŽETU

1.1. Definicija budžeta	7
1.2. Funkcije budžeta	7
1.3. Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava	8
1.4. Budžetska procedura	8
1.5. Pravna regulativa	9
1.6. Trezor	11
1.6.1. Funkcije trezora	11
1.6.2. Uprava za trezor	13
1.7. Konsolidovani račun trezora	15
1.8. Glavna knjiga	16
1.9. Priprema i donošenje budžeta	16
1.10. Izvršenje budžeta	20
1.11. Dug i garancija	22
1.12. Budžetsko računovodstvo	23

Drugi deo
BUDŽET SRBIJE

2.1. Pravna regulativa	26
2.2. Prihodi budžeta	26
2.3. Rashodi budžeta	29

Treći deo
LOKALNA SAMOUPRAVA

3.1. Pravna regulativa	32
3.2. Prihodi lokalne samouprave	33
3.2.1. Primanja i izdaci budžeta opštine i gradova 2007. godine i za prvu polovinu 2008. godine	36

Četvrti deo
OBAVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE

4.1.	Prethodna pitanja o fondovima socijalnog osiguranja	39
4.2.	Doprinosi	39
4.3.	Vrste socijalnog osiguranja	39
4.4.	Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje u Srbiji	40
4.5.	Penzijsko i invalidsko osiguranje	41
4.5.1.	Primanja i izdaci PIO-a	42
4.6.	Zdravstveno osiguranje	43
4.6.1.	Primanja i izdaci RZZO	44
4.7.	Osiguranje za slučaj nezaposlenosti.....	46
4.7.1.	Primanja i izdaci NSZZ	47

Peti deo
**KONSOLIDOVANI BILANS JAVNIH PRIHODA I JAVNIH
RASHODA SRBIJE**

5.1.	Konsolidovani bilans	50
5.2.	Stalni rast javne potrošnje	52

ZAKLJUČAK	54
------------------------	-----------

LITERATURA.....	57
------------------------	-----------

U V O D

U V O D

Predmet ovog master rada je konsolidovani bilans javnih prihoda i javnih rashoda Srbije.

Jedan od najznačajnijih i najvažnijih finansijskih institucija jeste budžet. Budžet je osnovni, a ponekad i jedini instrument prikupljanja javnih prihoda i finansiranje javnih rashoda u savremenim državama.

Budžet kao finansijska institucija se pojavljuje u XV veku u Evropi u pojedinim gradovima, odnosno u XVII veku u nekim državama. Za pojavu budžeta bilo je potrebno postojanje robo-novčanog odnosa u privredi.

Ne postoji jedinstvena definicija budžeta. Budžet se definiše kao sistemski i u brojkama izražen pregled državnih prihoda i državnih rashoda koji obeležava cilj i odnos državnih potreba. Međutim, budžet se najčešće definiše kao sistematski prikaz prihoda i rashoda neke države za određeno plansko razdoblje, najčešće za jednu budžetsku godinu. Nezavisno od definicije koja se koristi, budžet je u svakoj državi osnovni dokument za finansiranje državnih, odnosno javnih funkcija.

Budžet se u teoriji definiše i kao upravni akt ili zakon.

U budžetskom sistemu Srbije, budžet je zakon koji se priprema i usvaja prema proceduri predviđenoj i za druge zakone.

Značaj istraživanja budžeta, ogleda se u sve većem njegovom značaju danas. Kroz njega se vrši preraspodela i trošenje velikog dela nacionalnog dohotka i na taj način država utiče na razvoj privrede.

Naučni cilj

Naučni cilj ovog rada jeste naučna deskripcija budžetskog sistema u Srbiji, njegove procedure, funkcija i prikupljanja javnih prihoda i finansiranja javnih rashoda.

Društveni cilj

Društveni cilj jeste udovoljavanje praktičnim potrebama. Rezultati istraživanja treba da ukaže na značaj jednog finansijskog sistema kao što je savremeni budžetski sistem Srbije.

Hipoteze

Hipotetički okvir istraživanja sastoji se iz sledećih stavki:

Gneralna hipoteza:

➤ Društveno-ekonomski i politički odnosi u zemlji određuju strukturu savremenog budžeta. U Republici Srbiji budžet je najvažniji finansijska institucija koja se bavi prikupljanjem javnih prihoda i finansiranjem javnih rashoda.

Posebna hipoteza:

➤ Budžetskin sistem Srbije regulisan je Zakonom o budžetskom sistemu Srbije
➤ Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima uređuje pripadnost različitih vrsta javnih prihoda pojedinim nivoima vlasti u Republici Srbiji.

Pojedinačna hipoteza:

- Budžet se donosi na osnovu budžetske procedure koja obuhvata četiri faze: izradu, donošenje, izvršavanje i kontrolu budžeta;
- Budžetskin sistem Srbije regulisan je Zakonom o budžetskom sistemu Srbije;
- Zakonom o budžetskom sistemu Srbije iz 2002. godine uvedene su neke novine, kao što je trezor na nivou Republike i na nivou lokalne samouprave, njegove funkcije, konsolidovani račun, glavna knjiga i uprava trezora;
- Javni prihodi i javni rashodi kojima se finansiraju prava i dužnosti Republike, poslovi i zadaci autonomne pokrajine, opštine, grada Beograda i javni prihodi i javni rashodi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja utvrđuju se u skladu sa opštim bilansom koga utvrđuje Vlada Republike Srbije.

Naš teorijsko metodološki pristup istraživanju je dijalektički. Predmet istraživanja zahteva primenu:

- Analitičke osnovne metode: metod analize, metod apstrakcije, metod specijalizacije i metod dedukcije;
- Sintetičke osnovne metode zahtevaju primenu: sinteze, konkretizacija, generalizacija i indukcija;
- Opšte naučne metode zahtevaju primenu: hipotetičko-deduktivnu metodu, analitičko-deduktivnu, komparativnu i statističku metodu.

U prikupljanju podataka primenjivaćemo: ispitivanje i metodu analize sadržaja dokumenta. Analiza će biti ostvarena na dva nivoa:

- Na nivou izvornih propisa Republike Srbije
- Na osnovu sekundarne analize rezultata ranijih istraživanja i adekvatne literature.

Polazeći od postavljenih hipoteza i ciljeva istraživanja proistekla je i odgovarajuća struktura rada.

U prvom delu koji nosi naziv „Prethodna pitanja“, biće obrađena definicija budžeta i njegove karakteristike, zatim funkcije budžeta i njegovi korisnici. Na kraju ovog dela u kratkim crtama objašnjena je uobičajena budžetska procedura.

U drugom delu, „Budžet Srbije“ biće analizirana pravna regulativa budžeta, kao i prihodi i rashodi.

U trećem delu koji se nosi naziv „Lokalna samouprava“ analizirani su javni prihodi i rashodi lokalne jedinice, kao i njihova pravna regulativa.

U četvrtom delu "Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja" biće obrađena definicija doprinosa, kao i načela, vrste i prihodi obaveznog socijalnog osiguranja.

U petom delu koji nosi naziv "Konsolidovani bilans" obrađena je pripadnost javnih prihoda po različitim nivoima vlasti.

U radu su data i zaključna razmatranja kao i spisak korišćene literature.

Prvi deo
PRETHODNA PITANJA O BUDŽETU

1.1. DEFINICIJA BUDŽETA

Budžet se najčešće definiše kao sistematski prikaz prihoda i rashoda neke države za određeno plansko razdoblje, najčešće za jednu budžetsku godinu.¹

Struktura državnog budžeta najčešće je određena društveno-ekonomskim i političkim odnosima u zemlji, odnosno prevashodno zavisi od ustrojstva privrede. Njegov socijalno-ekonomski sadržaj i politički značaj određeni su karakterom proizvodnih odnosa, ulogom države u privredu i društvu, klasnom strukturom društva i sl.

Osnovne karakteristike budžeta su:

- budžet je pravni akt koji donosi najviše zakonodavno telo u državi (parlament, odnosno skupština) po posebnoj proceduri, u formi zakona;
- budžet je finansijski instrument i donosi se za vremenski period od godinu dana;
- budžet je sistematski prikaz ili plan prihoda i rashoda države za jednu godinu;
- budžet se donosi unapred, pre početka budžetske godine;
- budžet obavezno usvaja najviše predstavničko telo države (parlament, odnosno skupština);
- u budžetu svi javni prihodi i javni rashodi detaljno su predviđeni, kako po vrsti, tako i po nameni. U budžetu se obavezno predviđaju izvori i iznosi pojedinih prihoda;
- budžet sadrži i finansijski zakon, koji se odnosi na izvršenje budžeta;
- visina i struktura prihoda i rashoda budžeta moraju biti potpuno usaglašene i dinamički raspoređeni, i to tako da osiguravaju kontinuitet finansiranja javnih potreba.

Danas budžet ima veliki značaj, kroz njega se vrši preraspodela i trošenje velikog dela nacionalnog dohotka i na taj način država preduzima brojne, često i odlučujuće, akcije u razvoju privrede. Pretpostavlja se da u gotovo svim savremenim državama javni rashodi učestvuju sa preko 40% nacionalnog dohotka.

1.2. FUNKCIJE BUDŽETA

Budžet ima tri osnovne funkcije:

Ekonomsku funkciju – Ona se sastoji u preciznom i jasnom predviđanju i utvrđivanju javnih rashoda i izvora javnih prihoda, kojima će se ti rashodi pokriti. Država, kroz budžetsku politiku snažno deluje na sve oblike potrošnje, kao i na obim i strukturu ukupne potrošnje. Preraspodelom nacionalnog dohotka kroz budžet, država, manje ili više, deluje na proizvodnju, proizvodno ulaganje kapitala i na investicije.

Političku funkciju – proizilazi iz činjenice da budžet, njegov obim i njegova struktura, prevashodno zavisi od društveno-političkog uređenja zemlje. Zapravo, kroz budžet se odslikava politička organizacija vlasti i političkog uređenja zemlje.

Pravnu funkciju – Celokupna problematika budžeta regulisana je pravom i sadržana je u zakonu o budžetu ili u zakonu o državnom računovodstvu. Na taj način posebno je istaknut

¹ Prof. dr Slobodan Barać, prof. dr Budimir Stakić, doc. dr Marko Ivaniš: „*Javne Finansije*“, Fakultet za Finansijski menadžment i osiguranje, Beograd, 2004. str. 160.

značaj budžeta u savremenoj državi. Budžet, posebno visina i struktura javnih rashoda obavezan je za izvršnu vlast, koja ga ne može menjati bez odobrenja parlamenta. Pravna funkcija budžeta sadrži u sebi i kontrolnu funkciju parlamenta u vezi sa realizacijom budžeta. Time se, istovremeno, sagledava i zakonitost u korišćenju sredstava iz budžeta.

1.3. DIREKTNI I INDIREKTNI KORISNICI BUDŽETSKIH SREDSTAVA

Direktni korisnici budžetskih sredstava su organi i organizacije Republike, odnosno lokalnih vlasti, koji se pojavljuju kao nosioci razdela u godišnjim budžetima.

Indirektnim korisnicima budžetskih sredstava su pravosudni organi, ustanove osnovane od strane Republike, odnosno lokalne vlasti nad kojima osnovač preko direktnih korisnika, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja, kao i budžetskih fondova.

Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja imaju poseban status, nisu ni direktni a ni indirektni korisnici budžetskih sredstava, ali se njihova sredstva konsoliduju na računu trezora Republike.

1.4. BUDŽETSKA PROCEDURA

Pod budžetskom procedurom podrazumevaju se svi poslovi u vezi sa budžetom.

Budžetska procedura obuhvata četiri faze, i to:

- 1) **Izradu budžeta** (budžetska inicijativa, planiranje prihoda, planiranje rashoda i izrada predloga budžeta);
- 2) **Donošenje budžeta** (privremeno finansiranje i donošenje budžeta);
- 3) **Izvršavanje budžeta** (način izvršavanja i izvršioci budžeta) i
- 4) **Kontrola budžeta** (redovna budžetska kontrola i završni račun budžeta).

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

Donošenje budžeta vrši se po proceduri koja je propisana za donošenje zakonskih akata. Organ nadležan za poslove budžeta priprema „Nacrt zakona o budžetu“ koji vlada prihvata i podnosi skupštini na razmatranje i usvajanje. Ako u toku godine dođe do značajnijih odstupanja od planiranih prihoda i rashoda pripremaju po istoj proceduri (koja važi za donošenje zakona) vrši se rebalans budžeta. U slučajevima kada ne postoje uslovi za donošenje zakona o budžetu, vlada je ovlašćena da donese akt o privremenom finansiranju za period od tri meseca. Iznosi prihoda i rashoda iz privremenog finansiranja uključuju se u ukupan budžet za tekuću godinu, prilikom izglasavanja zakona o budžetu.

Izvršavanje budžeta započinje od dana usvajanja budžeta i sastoji se iz dva dela:

1) Uplatom izvornih prihoda - Obveznici poreza, taksa i drugih javnih prihoda vrše uplatu svojih obaveza na posebne račune koji su propisani podzakonskim propisima (koje donosi ministar finansija) o obavezi uplaćivanja određenih prihoda budžetu republike, opština, grada, budžetskih fondova i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

2) Isplatom iz budžeta - vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija, uz poštovanje osnovnog pravila da funkcija naredbodavca i računopolagača budu u potpunosti razdvojene. Izvršavanje rashoda počinje od pomenutog ministarstva (finansija) tako što naredbodavac utvrđuje zakonski ili drugi osnov za prenošenje sredstava državnom organu ili organizaciji. Nadležni organ vrši konačnu isplatu sredstava i odgovoran je za namensko trošenje sredstava. U svakom državnom organu ili organizaciji postoji takođe naredbodavac, odnosno računopolagač koji utvrđuje osnov i način isplate za svaku konkretnu poziciju budžeta.

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

- ukupan iznos planiranih i ostvarenih prihoda;
- ukupan iznos planiranih i izvršenih rashoda;
- sredstva izdvojena u stalnu rezervu;
- način pokrivanja deficita;
- raspored ostvarenog viška prihoda.

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

Korisnici budžetskih sredstava dužni su da stave na uvid dokumentaciju o finansijskom i materijalnom poslovanju za period za koji se vrši kontrola. Inspektor je dužan da sastavi zapisnik o izvršenoj kontroli (uz davanje roka za eventualni prigovor na taj zapisnik). Rešenje inspektora je konačno u upravnom postupku i isto se može osporavati tužbom u upravnom sporu pred Vrhovnim sudom.

Razmatranje gore navedenih pitanja ima zadatak da pruži celovitu sliku o ukupnosti i složenosti budžetske procedure.

1.5. PRAVNA REGULATIVA

Budžetskin sistem Srbije regulisan je Zakonom o budžetskom sistemu Srbije² iz 2002. godine. Ovim zakonom uređuju se planiranje, priprema i donošenje budžeta Republike Srbije, kao i budžeta teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava.³

² „Sl. glasnik RS“, br. 9/2002, 87/2002, 66/05 i 61/07

³ Isto, Osnovne odredbe, član 1.

Novinu u zakonu predstavlja osnivanje trezora Republike, odnosno trezora lokalne vlasti kroz čije uređenje se uređuje i izvršenje budžeta, zaduživanje, izdavanje garancija, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izveštavanje.

Zakonom o budžetskom sistemu Srbije je osnovana Uprava za trezor, kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija, uređena je njena nadležnost, a utvrđena je obaveza osnivanja trezora lokalnih vlasti.

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

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

Budžetski sistem Srbije čine:

- 1) Budžet Republike i autonomnih pokrajina,
- 2) Budžeti lokalnih vlasti (opština i gradova) i
- 3) Finansijski planovi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

Budžetski cilj u pripremi i izvršenju budžeta jeste makroekonomska stabilnost, održivi i stabilni ekonomski razvoj i smanjenje finansijskog rizika Republike.

Budžetska aproprijacija koristi se za finansiranje funkcija organa Republike i lokalne vlasti, izvršavanje njihovih zadataka i ostale namene u skladu sa ustavom, zakonom i propisima lokalne vlasti. Prilikom pripreme i izvršenja budžeta moraju se poštovati principi efikasnosti i ekonomičnosti, potpunosti, tačnosti i jedinstvene budžetske klasifikacije.

Budžetski obim: Budžetska primanja, koja pripadaju Republici ili lokalni vlastima, raspoređuju se i iskazuju po izvorima u budžetu a izdaci po pojedinačnoj nameni u budžetu. Prianja se iskazuju u ukupno ostvarenim iznosima, a izdaci u ukupno izvršenim iznosima. Budžetska primanja i izdaci moraju biti u ravnoteži.

Narodna skupština donosi zakon o budžetu Republike. Lokalna skupština donosi odluku o budžetu lokalne vlasti. Finansijski plan organizacije obaveznog socijalnog osiguranja donosi nadležan organ organizacije, u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Za izvršenje budžeta Republike odgovoran je ministar. Narodnoj skupštini za izvršenje budžeta Republike odgovara Vlada. Za izvršenje budžeta lokalne vlasti nadležni izvršni organ lokalne vlasti odgovara lokalnoj skupštini. Za izvršenje finansijskog plana organizacije obaveznog socijalnog osiguranja nadležan organ organizacije odgovara Vladi.

Ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije obavezan je da redovno prati izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje informiše Vladu, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti. Nadležni ministri obavezni su da redovno prate izvršenje finansijskog plana

organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i najmanje dva puta godišnje informišu Vladu i ministra.

1.6. TREZOR

Kao što je već rečeno, novinu u Zakonu o budžetskom sistemu predstavlja uvođenje trezora, kako na nivou Republike tako i na lokalnom nivou. On je u sastavnom delu Ministarstva

Finansija odnosno predstavlja njegovu organizacionu jedinicu. Ako govorimo o lokalnoj vlasti onda je reč organizacijom jedinici u sastavu lokalnog organa nadležnog za finansije.

Reč trezor potiče od latinske reči **thesaurus** i ima više značenja. On označava riznicu, blago, kasu, odnosno sef. On takođe označava ograđeno zatvoreno mesto koje je obezbeđeno radi čuvanja raznih vrednosti, u koje spadaju novac, hartije od vrednosti tako i plemeniti metali (zlato, srebro), relikvije i umetnine. Trezor je takođe naziv za državne i druge javne blagajne.

Svaki Trezor ima svoj konsolidovani račun na kojem svi korisnici sredstava odgovarajućeg budžeta drže svoja sredstva dobijena iz budžeta ili sredstva koja su korisnici budžeta sami prihodovali. Sredstva organizacija socijalnog osiguranja takođe se nalaze na konsolidovanom računu Trezora. Veoma je bitno naglasiti da svaki korisnik budžeta u okviru konsolidovanog računa ima i podračun. Svrha i cilj postojanja podračuna jeste kontrola i evidencija kome i kolika sredstva su dodeljena i pripadaju.

Sistem konsolidovanih računa kako Republike tako i lokalnih vlasti vodi se u Narodnoj Banci Srbije (NBS).

Trezor takođe predstavlja ključni element u izvršenju budžeta. Sam budžet kao godišnji plan prihoda i rashoda države, ne bi mogao da se izvršava na pravilan način bez postojanja institucije kakva je trezor.

1.6.1. FUNKCIJE TREZORA

Trezor ima sledeće funkcije:

1. Finansijsko planiranje,
2. Upravljanje gotovinskim sredstvima,
3. Kontrola rashoda,
4. Upravljanje dugom,
5. Budžetsko računovodstvo i izveštavanje,
6. Upravljanje finansijskim informacionim sistemom.

1. Finansijsko planiranje

Funkcija za finansijsko planiranje podrazumeva projektovanje i praćenje priliva ukupnih primanja i tekućih prihoda na račun trezora i zahteva za izvršenje ukupnih izdataka i tekućih rashoda kako ne bi došlo do nepredviđenih kratkoročnih deficita usled tekuće nelikvidnosti. Realizacija ove funkcije podrazumeva da se naprave:

- 1) projekcije i praćenje priliva na računu trezora, plaćanje rashoda i
- 2) definisanje tromesečnih, mesečnih i dnevnih kvotapreuzetih obaveza plaćanja.

2. Upravljanje gotovinskim sredstvima

Ova funkcija omogućava trezoru da se zarad likvidnosti za plaćanje koriste raspoloživa sredstva na konsolidovanom računu, da se mogući višak sredstava plasira uz određenu kamatu kao i da se u slučaju postojanja duga ili kratkoročnog deficita pokriva kratkoročnim pozajmicama. Realizacija ove funkcije vrši se:

- 1) upravljanjem konsolidovanog računa trezora na koji se uplaćuju sva primanja i iz kojeg se vrše sve isplate iz budžeta koja se odnose na kontrolu i otvaranje bankarskih računa i podračuna i upravljanje bankarskim odnosima,
- 2) upravljanje likvidnošću,
- 3) razradu postupaka za naplatu primanja preko bankarskog sistema i
- 4) upravljanje finansijskim sredstvima.

3. Kontrola rashoda

Funkcija kontrole rashoda pre svega jeste kontrola na vreme preuzimanja obaveza od strane budžetskih korisnika, kako bi država mogla na vreme reagovati u slučaju zaduženja budžetskog korisnika na osnovu potraživanja koja treba da budu isplaćena iz budžeta.

4. Upravljanje dugom

Ova funkcija obuhvata tri ključne operacije vezane za javni dug. Pre svega mora se voditi računa o novim pregovorima vezanim za pozajmljivanje sredstava. Takođe mora se tačno i precizno voditi računa o svim elementima, a posebno na ročnost, o evidencijama i dugovanjima. Na kraju mora se voditi evidencija o povraćaju datih zajmova, drugim rečima mora se upravljati prilivima po osnovu pozajmljivanja.

5. Budžetsko računovodstvo i izveštavanje

Naime budžetsko računovodstvo i izveštavanje se u potpunosti prelazi međunarodnu opšteprihvaćenu GFS metodologiju. Ovakav način će sistem državnih finansija Republike Srbije učiniti transparentnijim. Realizacija ove funkcije podrazumeva:

- 1) računovodstvene poslove za obradu plaćanja i evidentiranja primanja, vođenje dnevnika, glavne knjige i odabranih pomoćnih knjiga za sva primanja i izdatke, međunarodne donacije,
- 2) finansijsko izveštavanje,
- 3) računovodstvenu metodologiju.

6. Upravljanje finansijskim informacionim sistemom

Postojanje odgovarajućeg informacionog sistema je itekako važno, kako bi na efikasan i celovit način bilo organizovano praćenje naplate prihoda kao i izvršenje rashoda.

Iz navedenih funkcija možemo zaključiti da je osnivanje i postojanje trezora izuzetno važno kako bi se osigurala sigurnost, efikasnost i stabilnost u vođenju politike javnih rashoda kako na republičkom tako i na lokalnom nivou. Implementacija trezora završena je 2005. godine.

Zakon o budžetskom sistemu Srbije predvideo je i postojanje konsolidovanih računa trezora kao i glavne knjige kako bi sam trezor mogao da obavlja svoje funkcije uspešno.

1.6.2. UPRAVA ZA TREZOR

Uprava za trezor, počela je sa radom 1. avgusta 2005. god., a obavlja sledeće poslove, i to:

1. *U pripremi budžeta:*

- 1) koordiniše postupak pripreme budžeta;
- 2) razrađuje smernice za pripremu budžeta;
- 3) analizira zahteve za finansiranje korisnika budžetskih sredstava i predlaže iznose aproprijacija koji se unose u nacrt budžeta;
- 4) analizira finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i budžete lokalnih vlasti i predlaže iznose transfera koji se unose u nacrt budžeta;
- 5) učestvuje u pripremi finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i budžeta lokalne samouprave;
- 6) prati izvršenje budžeta u odnosu na plan korisnika budžetskih sredstava, daje predlog za korekcije i prosleđuje korigovan plan radi izvršenja budžeta i upravljanja gotovinskom osnovom;
- 7) prati primanja i izdatke budžeta, primanja i izdatke organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i primanja i izdatke budžeta lokalnih vlasti;
- 8) daje preporuke korisnicima budžetskih sredstava, lokalnoj vlasti i organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja po pitanjima budžetskog sistema i budžeta.

2. *Finansijsko planiranje*, koje obuhvata:

- 1) projekcije i praćenje priliva na sistemu konsolidovanog računa trezora i na računu trezora Republike i zahteve za izvršavanje izdataka;
- 2) definisanje tromesečnih i mesečnih kvota preuzetih obaveza i plaćanja.

3. *Upravljanje gotovinskim sredstvima Republike*, koje obuhvata:

- 1) upravljanje konsolidovanim računom trezora na koji se uplaćuju sva primanja i iz kojeg se vrše sva plaćanja iz budžeta, koji se odnose na;
- 2) otvaranje i kontrolu bankarskih računa i podračuna;
- 3) upravljanje bankarskim odnosima;
- 4) upravljanje likvidnošću;
- 5) razradu postupaka za naplatu primanja preko bankarskog sistema;
- 6) upravljanje finansijskim sredstvima.

4. *Kontrola rashoda*, koja obuhvata predlaganje postupaka odobravanja preuzimanja obaveza, proveru prijema dobara i usluga i odobravanje plaćanja na teret budžetskih sredstava.

5. *Budžetsko računovodstvo i izveštavanje*, koje obuhvata:

1. *računovodstvene poslove za:*
 - obradu plaćanja i evidentiranje primanja;

- vođenje dnevnika, glavne knjige i odabranih pomoćnih knjiga za sva primanja i izdatke po korisnicima budžetskih sredstava;
- međunarodne donacije i druge vidove pomoći;
- 2. *finansijsko izveštavanje*;
- 3. *računovodstvenu metodologiju, uključujući*:
- održavanje sistema klasifikacije;
- propisivanje pravila budžetskog računovodstva;
- propisivanje zahteva u pogledu internog i eksternog izveštavanja;

6. ***Uspostavljanje finansijskog informacionog sistema***, koji obuhvata korisnike budžetskih sredstava, kao i sistem javnih prihoda i javnih rashoda (stalni informacioni sistem) i upravljanje tim sistemom;

7. ***Poslove u vezi javnih plaćanja*** koji obuhvataju vođenje evidencija i obavljanje poslova u okviru sistema konsolidovanog računa trezora, i to:

- 1) vođenje spiska korisnika sredstava budžeta Republike i budžeta lokalnih vlasti, kao i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i druge registre utvrđene posebnim propisima;
- 2) otvaranje i vođenje evidencija o uplatnim računima javnih prihoda;
- 3) raspoređivanje uplaćenih javnih prihoda na odgovarajuće podračune različitih nivoa vlasti, u skladu sa zakonom;
- 4) vođenje podračuna korisnika budžetskih sredstava Republike i lokalnih vlasti, kao i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora;
- 5) vođenje drugih računa, u skladu sa zakonom i drugim propisima;
- 6) prijem, kontrola i obrada naloga za plaćanja korisnika budžetskih sredstava Republike i lokalnih vlasti, kao i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora;
- 7) izdavanje naloga za plaćanja na teret podračuna korisnika budžetskih sredstava Republike i lokalnih vlasti, kao i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora, na osnovu zakona i dobijenih ovlašćenja, na osnovu sudskih i drugih izvršnih naslova, ispravke grešaka i naplate usluga;
- 8) obavljanje gotovinskih isplata korisnika budžetskih sredstava Republike i lokalnih vlasti, kao i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora;
- 9) prijem gotovinskih uplata fizičkih lica na ime izmirivanja obaveza po osnovu javnih prihoda;
- 10) prijem, kontrola i obrada godišnjih izveštaja korisnika sredstava, u skladu sa zakonom i drugim propisima;
- 11) vođenje fiskalne statistike, u skladu sa propisom koji donosi ministar;
- 12) praćenje likvidnosti korisnika budžetskih sredstava Republike i lokalnih vlasti, kao i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora i davanje podataka o tome, saglasno važećim propisima.

8. ***Centralizovana obrada ličnih primanja zaposlenih kod korisnika sredstava budžeta Republike***, koja obuhvata:

- 1) obradu zarada, naknada zarada i ostalih ličnih primanja zaposlenih;

2) održavanje i čuvanje baze podataka o zaposlenima koji se odnose na njihova lična primanja.

9. *Praćenje i kontrola aktivnosti javnih preduzeća*, koja obuhvata:

- 1) praćenje procesa restrukturiranja javnih preduzeća, u skladu sa sporazumima zaključenim sa međunarodnim finansijskim institucijama;
- 2) učešće u pripremi smernica za izradu strateškog plana;
- 3) propisivanje smernica za izradu poslovnog plana;
- 4) analizu kvartalnih izveštaja;
- 5) praćenje kretanja mase zarada;
- 6) izradu izveštaja za potrebe komisije nadležne za restrukturiranje.

10. *Evidentiranje i praćenje državne pomoći*;

11. *Upravljanje sredstvima nacionalnog fonda koja obezbeđuje Evropska Unija*.

1.7. KONSOLIDOVANI RAČUN TREZORA

Konsolidovani račun trezora Republike Srbije je objedinjeni račun sredstava korisnika sredstava budžeta Republike i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji se otvara Republici, a vodi se u upravi za trezor.⁴

Konsolidovani račun trezora lokalne vlasti je objedinjeni račun sredstava pripadajućih korisnika budžeta lokalne vlasti, koji se otvara lokalnim vlastima, a vodi se u Upravi za trezor.⁵

Nadležnost za otvaranje konsolidovanog računa ima Ministar Finansija, odnosno lokalni organ uprave zadužen za Finansije. Konsolidovani račun trezora Republike i lokalnih vlasti čine sistem konsolidovanog računa trezora koji se vodi kod Narodne banke Srbije. Ministar Finansija kao i lokalni organ uprave zadužen za finansije nadležan je odnosno otvara podračune direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava Republike Srbije i lokalne vlasti i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

Treba napomenuti da se novčana sredstva budžeta Republike Srbije kao i direktnih i indirektnih korisnika sredstava istog budžeta i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja vode i deponuju na konsolidovanom računu trezora Republike, dok se za raziku od napomenutih sredstava, novčana sredstva budžeta lokalne samouprave vode i deponuju na konsolidovanom računu lokalne vlasti.

Novčana sredstva koja se nalaze na konsolidovanom računu Republike osim sopstvenih prihoda mogu se investirati kako na domaćem tako i na stranom tržištu kapitala ili novca. Lice odgovorno za investiranje ovakvih sredstava je Ministar Finansija ili lice koje sam Ministar ovlasti. Lokalna vlast takođe može vršiti investiranje sredstava sa konsolidovanog računa trezora Lokane vlasti. Lice odgovorno za ovakve poslove može biti lice ovlašćeno od strane lokalne uprave zadužene za finansije ili pak sama lokalna uprava nadležna za finansije. Razlika između Republičkog i lokalnog nivoa jeste u tome što lokalna vlast može investirati novčana sredstva

⁴ Zakon o budžetskom sistemu Srbije, član 2., tačka 14.

⁵ Izmene i dopune zakona o Bužetskom sistemu Srbije, član 2., tačka 24.

samo na finasijskom tržištu u zemlji dok na Republičkom nivou to nije slučaj. Mogući ostvaareni prihodi od ovako investiranih sredstava uplaćuju se na konsolidovani račun trezora, odnosno podračuna sopstvenih prihoda.

1.8. GLAVNA KNJIGA

Glavna knjiga trezora predstavlja knjigu dvojnog knjigovotstvau koju se beleži sve transakcije, prihodi, primanja, rashodi i izdaci zatim stanje i promene na imovini, obavezama i izvorima finansiranja.

Ministarstvo, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, vodi glavnu knjigu trezora.

Transakcije i poslovni događaji, uključujući prihode i primanja, rashode i izdatke, kao i stanje i promene na imovini, obavezama i izvorima finansiranja, evidentiraju se u glavnoj knjizi trezora, u skladu sa kontnim planom i na nivoima propisane budžetske klasifikacije.

U glavnoj knjizi trezora Republike, odnosno lokalne vlasti vodi se posebna evidencija za svakog direktnog i indirektnog korisnika budžetskih sredstava. U glavnoj knjizi trezora Republike vodi se posebna evidencija za organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.

Direktni korisnik budžetskih sredstava obrazuje službu koja priprema i izvršava budžet i izvršava zadatke koji se odnose na upravljanje imovinom države, za koju je odgovoran direktni korisnik (finansijska služba).

Direktni korisnik sredstava budžeta lokalne vlasti obrazuje finansijsku službu koja priprema i izvršava budžet i izvršava zadatke koji se odnose na upravljanje imovinom koju koriste lokalne vlasti, za koju su odgovorni direktni korisnici.

1.9. PRIPREMA I DONOŠENJE BUDŽETA

Budžet se sastoji iz:

- 1) Opšteg dela,
- 2) Posebnog dela i
- 3) Programskog dela budžeta.

Opšti deo budžeta obuhvata:

- a) pregled tekućih prihoda i tekućih rashoda;
- b) pregled očekivanih primanja iz inostranih i domaćih kredita i otplata glavnice i kamate kod duga Republike i aktiviranih garancija;
- c) predlog za korišćenje suficita, a u slučaju deficita – izvore za njegovo finansiranje;
- d) procenu ukupnog novog zaduženja, odnosno razduženja Republike u toku budžetske godine;
- e) procenu ukupnog iznosa novih garancija Republike tokom budžetske godine;

- f) pregled i strukturu ukupno neizmirenog duga i garancija, sa procenom rizika izdataka koji mogu nastati iz neaktiviranih garancija, kao i plan Vlade za finansiranje aktiviranih garancija;
- g) procenu drugih mogućih obaveza i njihov uticaj na budžet;
- h) opis i procenu poreskih rashoda;
- i) stalnu i tekuću budžetsku rezervu.

Posebni deo budžeta sadrži detaljan raspored sredstava po nosiocima i namenama, a korisnici sredstava mogu preuzimati obaveze do iznosa sredstava koja su obezbeđena u budžetu. Odnosno, poseban deo budžeta obuhvata finansijske planove direktnih korisnika budžetskih sredstava, prema principu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Opšti i poseban deo budžeta sadrži:

- a) procenjene prihode i primanja i rashode i izdatke za tekuću fiskalnu godinu;
- b) planirane prihode i primanja i rashode i izdatke za budžetsku godinu;
- c) procenjene prihode i primanja i rashode i izdatke za naredne dve fiskalne godine.

Programski deo budžeta sadrži:

- a) strateške oblasti;
- b) glavne programe;
- c) programe;
- d) projekte;
- e) zadatke i aktivnosti.

Elementi programskog dela budžeta iskazuju se prema programskoj klasifikaciji.

Finansijski plan organizacije obaveznog socijalnog osiguranja sastoji se od opšteg i posebnog dela, utvrđen na način koji propisuje ministar.

Budžetska klasifikacija: Budžet se priprema i izvršava na osnovu sistema jedinstvene budžetske klasifikacije. Budžetska klasifikacija obuhvata:

- 1) programsku klasifikaciju,
- 2) ekonomsku klasifikaciju prihoda i primanja (iskazuje prihode i primanja na osnovu propisa ili ugovora koji određuju izvore prihoda, odnosno primanja);
- 3) ekonomsku klasifikaciju rashoda i izdataka (iskazuje pojedinačna dobra i usluge i izvršena transferna plaćanja);
- 4) organizacionu klasifikaciju (iskazuje izdatke po direktnim korisnicima budžetskih sredstava, sa raspodelom aporijacija između korisnika);
- 5) funkcionalnu klasifikaciju (iskazuje izdatke po funkcionalnoj nameni za određenu oblast i nezavisna je od organizacije koja tu funkciju sprovodi) i
- 6) klasifikaciju prema računovodstvenim fondovima (iskazuje primanja i izdatke prema potrebama obavljanja određenih aktivnosti ili ostvarivanju određenih ciljeva, u skladu sa posebnim propisima).

Ministar bliže uređuje budžetsku klasifikaciju, koju primenjuje Republika i lokalne vlasti, direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja u pripremanju finansijskih planova.

Primanja se sastoje od:

- 1) tekućih prihoda, i to:
 - a) poreza (PDV, akcize...);
 - b) doprinosa za obavezno socijalno osiguranje;
 - c) donacija i transfera;
 - d) ostalih prihoda (takse, naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, novčane kazne i dr);
- 2) priliva iz domaćih i inostranih pozajmljivanja;
- 3) priliva od prodaje osnovnih sredstava;
- 4) priliva od prodaje finansijskih sredstava i naplate datih zajmova.

Izdaci se sastoje od:

- 1) tekućih rashoda za zaposlene, dobra i usluge, plaćanja kamate, subvencije, budžetske transfere drugim nivoima vlasti, socijalne transfere i druge rashode;
- 2) izdataka za nabavku osnovnih sredstava;
- 3) izdataka za nabavku finansijskih sredstava, za date zajmove ili kupljene hartije od vrednosti;
- 4) otplata glavnice duga.

Budžetski suficit, odnosno budžetski deficit je razlika između ukupnog iznosa tekućih prihoda i primanja ostvarenih po osnovu prodaje nefinansijske imovine i ukupnog iznosa tekućih rashoda i izdataka za nabavku nefinansijske imovine.

Primarni suficit, odnosno primarni deficit je budžetski suficit, odnosno budžetski deficit korigovan za iznos neto kamate (razlika između ukupnog iznosa naplaćenih kamata i ukupnog iznosa plaćenih kamata).

Konsolidovani suficit, odnosno konsolidovani deficit je razlika između konsolidovanih javnih prihoda i primanja ostvarenih po osnovu prodaje nefinansijske imovine i konsolidovanih javnih rashoda i izdataka za nabavku nefinansijske imovine. Konsolidacija se vrši između različitih nivoa vlasti (Republika, lokalne vlasti i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja), uz isključivanje međusobnih transfera različitih nivoa vlasti i uključivanje doprinosa za socijalno osiguranje naplaćenih od sektora privrede.

Iznos budžetskog suficita i način njegovog raspoređivanja kao i iznos budžetskog deficita i njegovo finansiranje utvrđuje se zakonom o budžetu Republike Srbije, odnosno odlukom o budžetu lokalne vlasti.

Konsolidovani suficit i deficit utvrđuju se u konsolidovanom izveštaju Republike Srbije i sastavni je deo Memoranduma o budžetu.

Budžetski kalendar vezan za postupak donošenja budžeta se sastoji iz dva kalendara, odnosno možemo reći da je dvostruk. Poseban kalendar je ustanovljen i važi za Republiku a poseban t.j drugi za lokalne vlasti.

1. Kalendar republičkog budžeta izgleda:

Propisima je utvrđen sledeći kalendar budžeta Republike:

30. April - ministar u saradnji sa organima nadležnim za ekonomski razvoj, priprema Memorandum o budžetu, koji sadrži podatke o ekonomskoj i fiskalnoj politici i procenu za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine;

15. Maj - Vlada usvaja Memorandum o budžetu;

1. Jun - ministar donosi uputstvo za pripremu nacrt budžeta Republike;

1. Jun - ministar dostavlja Memorandum o budžetu lokalnim vlastima i organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja,;

1. Avgust - direktni korisnici budžetskih sredstava i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja dostavljaju predlog finansijskog plana Ministarstvu;

1. Oktobar - Vlada na predlog ministra usvaja revidiran Memorandum o budžetu, uzimajući u obzir posle 30. aprila, ažurirani makroekonomski okvir;

15. Oktobar - ministar dostavlja Vladi nacrt budžeta Republike i finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja;

1. Novembar - Vlada usvaja predlog budžeta Republike i dostavlja ga, zajedno sa Memorandumom o budžetu i finansijskim planovima organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, Narodnoj skupštini;

15. Decembar - Narodna skupština donosi budžet Republike.

2. Kalendar budžeta lokalne vlasti izgleda:

Kalendar budžeta lokalne samouprave glasi:

15. Jun - lokalni organ uprave nadležan za finansije izdaje uputstvo za pripremu nacrt budžeta lokalne vlasti;

15. Jul - direktni korisnici lokalnih budžetskih sredstava dostavljaju predlog finansijskog plana lokalnom organu uprave nadležnom za finansije;

15. Septembar - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt budžeta nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti;

5. Oktobar - nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja predlog budžeta lokalnoj skupštini i Ministarstvu;

15. Decembar - lokalna skupština donosi budžet lokalne vlasti.

25. Decembar - lokalna organ uprave nadležan za finansije dostavlja budžet lokalne vlasti ministru.

U postupku donošenja budžeta lokalnih vlasti važno je što se uspostavlja čvrsta komunikacija između višeg i nižeg nivoa vlasti što će dovesti do ustanovljavanja jedinstvenog funkcionisanja budžetskog sistema i upravljanja javnim finansijama.

Predlog budžeta Republike i budžeta lokalne vlasti:

Vlada dostavlja Narodnoj skupštini:

- 1) Memorandum o budžetu;
- 2) predlog budžeta Republike;
- 3) plan prodaje republičke nefinansijske imovine i osnovnih sredstava, za
- 4) budžetsku godinu;
- 5) predloge finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja;
- 6) predloge zakona za izvršenje budžeta Republike.

Ministar priprema Memorandum o budžetu o ekonomskoj i fiskalnoj politici za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine, koji se revidira u napred utvrđenim rokovima, uzimajući u obzir makroekonomski okvir ažuriran posle 30. aprila.

Po donošenju Memoranduma o budžetu, Ministarstvo dostavlja direktnim korisnicima budžetskih sredstava uputstvo za pripremu budžeta Republike.

Na osnovu uputstva za pripremu nacrt budžeta Republike, direktni korisnici budžetskih sredstava izrađuju predlog finansijskog plana.

Predlog finansijskog plana sastoji se iz četiri dela, i to:

- 1) Zahtev za tekuće izdatke,
- 2) Zahtev za dodatna sredstva,
- 3) Zahtev za osnovna sredstva,
- 4) Zahtev za dodelu sredstava iz nacionalnog investicionog plana.

Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i indirektni korisnici sredstava budžeta Republike obavezni su da pripreme predlog finansijskog plana na osnovu smernica za pripremu budžeta Republike.

Vlada dostavlja finansijski plan Narodnoj skupštini, sa predlogom budžeta Republike. Ministar dostavlja Vladi nacrt budžeta Republike. Narodna skupština, odnosno lokalna skupština donosi budžet Republike, odnosno budžet lokalne vlasti. Narodna skupština daje saglasnost na finansijski plan organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.

Budžet se donosi za period od jedne fiskalne godine i važi za godinu za koju je donet. Fiskalnom godinom smatra se period od dvanaest meseci, u razdoblju od 1. januara do 31. decembra kalendarske godine, a sredstva za realizaciju nacionalnog investicionog plana planiraju se za jednu ili više godina. U slučaju da Narodna skupština, odnosno lokalna skupština ne donese budžet pre početka fiskalne godine, vrši se privremeno finansiranje u vremenu od najduže prva tri meseca fiskalne godine, srazmerno sredstvima korišćenim u istom periodu u budžetu prethodne godine, a najviše do jedne četvrtine iznosa. Vlada, odnosno nadležan izvršni organ lokalne vlasti, donosi odluku o privremenom finansiranju.

1.10. IZVRŠENJE BUDŽETA

Naplata primanja budžeta:

Primanja budžeta Republike i budžeta lokalne vlasti prikupljaju se i naplaćuju u skladu sa zakonom i drugim propisima, nezavisno od iznosa utvrđenih u budžetu za pojedine vrste primanja.

Dodeljivanje aproprijacija:

U roku od 15 dana od dana stupanja na snagu zakona, odnosno odluke o budžetu, direktni korisnici budžetskih sredstava koji su, u budžetskom smislu, odgovorni za indirektno korisnike budžetskih sredstava, vrše raspodelu sredstava indirektnim korisnicima u okviru svojih odobrenih aproprijacija, i o tome obaveštavaju svakog indirektnog korisnika, po dobijenoj saglasnosti Uprave za trezor, odnosno trezora lokalne vlasti.

Planiranje budžetske likvidnosti:

Ministarstvo, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije planira budžetsku likvidnost gotovinskih tokova budžeta na osnovu primanja i izdataka, u okviru planova za izvršenje budžeta, koje priprema direktni korisnik budžetskih sredstava, u skladu sa metodologijom i u rokovima koje propisuje ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije.

Određivanje obima rashoda direktnih korisniku budžetskih sredstava u određenom periodu:

Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava mogu da vrše plaćanja do visine izdataka koje, za tromesečni ili neki drugi period, odredi ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije (kvota). Ministarstvo, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije obaveštava direktne korisnike budžetskih sredstava o kvotama, najkasnije u roku od 15 dana pre početka perioda na koji se odnosi.

Upravljanje preuzetim obavezama:

Prilikom preuzimanja obaveza, direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava dužni su da se pridržavaju smernica o rokovima i uslovima plaćanja, koje određuje ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije.

Plaćanje iz budžeta:

Izdatak iz budžeta zasniva se na knjigovodstvenoj dokumentaciji. Pravni osnov i iznos preuzetih obaveza, koji proističu iz izvorne knjigovodstvene dokumentacije, moraju biti potvrđeni u pismenoj formi pre plaćanja obaveze. Ministar bliže uređuje način nastanka obaveze, izveštavanje o preuzetim obavezama i način plaćanja, koje se vrši iz republičkog, odnosno budžeta lokalne vlasti. Napred navedene odredbe shodno se primenjuju na obaveze organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

Budžetski fond:

Budžetskim fondom smatra se evidencioni konto u okviru glavne knjige trezora, koji otvara Vlada, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti, kako bi se pojedina budžetska primanja i izdaci vodili odvojeno, radi ostvarivanja cilja koji je predviđen posebnim republičkim, odnosno lokalnim propisom ili međunarodnim sporazumom.

Budžetski fond se finansira iz:

- 1) aroprijacija obezbeđenih u okviru budžeta za tekuću godinu;
 - 2) namenskih primanja budžeta, koji su definisani kao namenska primanja budžetskog fonda;
 - 3) primanja koja proističu iz upravljanja likvidnim sredstvima budžetskog fonda.
- Obaveze budžetskog fonda izmiruju se iz sredstava fonda.

Upravljanje budžetskim fondom:

Budžetskim fondom upravlja nadležno ministarstvo, odnosno nadležni lokalni organ uprave. Po ukidanju budžetskog fonda, prava i obaveze budžetskog fonda preuzima ministarstvo, odnosno nadležni lokalni organ uprave.

Tekuća budžetska rezerva:

U okviru budžeta deo planiranih primanja ne raspoređuje se unapred, već se zadržava na ime tekuće budžetske rezerve. Sredstva tekuće budžetske rezerve koriste se za neplanirane svrhe za koje nisu izvršene aproprijacije, ili za svrhe za koje se u toku godine pokaže da aproprijacijenisu bile dovoljne. Vlada, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti donosi, na predlog ministra, odnosno lokalnog organa uprave nadležnog za finansije, odluku o upotrebi tekuće budžetske rezerve.

Stalna budžetska rezerva:

U budžetu se planiraju sredstva za stalnu budžetsku rezervu, koja se iskazuje kao posebna aproprijacija. Stalna budžetska rezerva koristi se za finansiranje rashoda na ime učešća Republike, odnosno lokalne vlasti u otklanjanju posledica vanrednih okolnosti, kao što su: poplava, suša, zemljotres, požar, ekološka katastrofa i druge elementarne nepogode, odnosno drugih vanrednih događaja, koji mogu da ugroze život i zdravlje ljudi ili prouzrokuju štetu većih razmera. U stalnu budžetsku rezervu opredeljuje se najviše do 1,5% ukupnih prihoda za budžetsku godinu.

1.11. DUG I GARANCIJA

Sve finansijske obaveze države prema domaćim i stranim fizičkim i pravnim licima nazivaju se državnim dugom. Činjenica je da javni dug najčešće nastaje uzimanjem javnog zajma ali mora se napomenuti da javni dug ne znači istovremeno i javni zajam. Sam termin javni dug ima mnogo šire značenje u odnosu na javni zajam. U javni dug ulaze sve finansijske obaveze države nastale po osnovu ugovora kako o javnom zajmu, tako i po drugim ugovornim zakonskim osnovama nekreditnog karaktera. U takve finansijske obaveze spadaju odnosi države sa domaći i stranim fizičkim i pravnim licima, kao i sa drugim državama. Obaveze koje mogu da pristeknu u odnosima države sa domaćim fizičkim ili pravnim licima su obaveze naknade imovine koja je postala vlasništvo države, koja je oduzeta nacionalizacijom ili eksproprijacijom. Reč je o denacionalizaciji odnosno restituciji⁶ odnosno radi se o povraćaju imovine od strane države ili obeštećenju za oduzetu imovinu⁷.

U finansijskoj teoriji pravi se razlika između pojmova javni dug i javni zajam. Te razlike se uglavnom svode na subjekte koji otpisuju javni dug ili javni zajam. Javni dug se obično formira kod Centralne banke ili u inostranstvu, a zajam na sredstvima subjekata nosilaca dohotka u privredi (preduzeća, poslovne banke, stanovništvo i sl.). Razlika ima i u sistemu otplate.

Državni dug i državna garancija:

Republika se može zaduživati kod domaćeg ili inostranog poverioca, u skladu sa zakonom. Republika može da zaključuje ugovor o zajmu ili da emituje hartije od vrednosti radi finansiranja budžetskog deficita. O zaključivanju ugovora o zajmu i o emitovanju hartija od

⁶ Restitucija u snovi označava ponovno uspostavljanje stanja i odnosa koji su postojali pre nekog pravno relevantnog događaja, na osnovu kojeg s restitucija i zahteva. U restituciji se može zahtevati povraćaj oduzete imovine.

⁷ Zakon o povraćaju oduzete imovine i o obeštećenju za oduzetu imovinu (denacionalizacija i restitucija) kojim se uređuju ovi uslovi je pripremljen i čeka se da dođe na dnevni red Skupštine Srbije. Potreba za povraćajem imovine da podsetimo proistekla je iz nepoštovanja ljudskih prava na svojinu iz ideoloških razloga. Oduzeta imovina je proglašena za državnu, društvenu ili zadružnu svojinu od perioda 9.marta.1945. godine do 4.novembra 1995.

vrednosti radi finansiranja budžetskog deficita odlučuje Vlada. O zaključivanju ugovora o kratkoročnim zajmovima i o emitovanju kratkoročnih hartija od vrednosti odlučuje ministar.

Republika može davati državne garancije za dugove pravnih lica u skladu sa zakonom (garancije).

Zaduživanje i davanje garancije:

U postupku zaključivanja ugovora o zaduživanju, odnosno izdavanja obveznica Republiku predstavlja ministar. Odluku o davanju garancija donosi Vlada, na predlog ministra, u okviru limita utvrđenog odredbama predmetnog zakona.

Ograničenje duga i garancije:

U budžetu Republike utvrđuje se ograničenje ukupnog iznosa duga u toku budžetske godine, sa izuzetkom kratkoročnog zaduživanja radi finansiranja deficita tekuće likvidnosti, koji se mora otplatiti do 31. decembra tekuće fiskalne godine, kao i ograničenje ukupnog iznosa garancije.

Ministarstvo vodi evidenciju o ugovorenim dugovanjima i garancijama Republike. Uslove, način i postupak vođenja evidencije propisuje ministar.

Treba napomenuti da javni dug Republike Srbije možemo podeliti u tri grupe. U prvu grupu spada javni dug koji je nastao pre 2000. godine, u drugu grupu možemo svrstati obavezu države prema staroj deviznoj štednji i idrugim nekreditnim osnovovama, i u treću grupu spada javni dug Republike Srbije koji je nastao novim zaduženjima posle političkih promena, odnosno posle 2000. godine. Takođe, treba napomenuti da se obim javnog duga Republike Srbije značajno smanjio u odnosu na 2000. godinu. Samo smanjenje javnog duga je vršeno putem otplata i posredstvom otpisa. Učešće javnog duga Republike Srbije u BDP se takođe smanjivao kao posledica rasta BDP, otpisa duga i vođenja odgovorne fiskalne politike. Učešće javnog duga na kraju 2007. u BDP je iznosilo 32,3%. Trenutno po kriterijumima Svetske banke Srbija spada u srednje zadužene zemlje ako se posmatra kriterijum učešća javnog duga u BDP. Sa stanovišta učešća javnog duga u vrednosti uvoza i izvoza roba Srbija je visoko zadužena zemlja.

1.12. BUDŽETSKO RAČUNOVODSTVO

Direktni korisnik budžetskih sredstava odgovoran je za računovodstvo sopstvenih transakcija, a u okviru svojih ovlašćenja i za računovodstvo transakcija indirektnih korisnika budžetskih sredstava koji spadaju u njegovu nadležnost (budžetsko računovodstvo).

Indirektni korisnik budžetskih sredstava i korisnik sredstava organizacije obaveznog socijalnog osiguranja odgovoran je za računovodstvo sopstvenih transakcija.

Budžetsko računovodstvo je računovodstvo prihoda, preuzetih obaveza i rashoda direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava i krosnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. Ministar, u ime Vlade, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, u ime nadležnog izvršnog organa lokalne vlasti, odgovoran je za računovodstvo primljenih zajmova i dugova.

Vlada bliže uređuje budžetsko računovodstvo, sistem glavne knjige trezora i način vođenja konsolidovanog računa trezora. Ministar uređuje način vođenja računovodstva budžeta i sadržaj i način finansijskog izveštavanja za direktne i indirektne korisnike budžetskih sredstava, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i budžetske fondove Republike i lokalne vlasti, a može doneti posebna uputstva o finansijskom izveštavanju za određene organe državne uprave. Ministar, takođe utvrđuje i način izveštavanja o ukupnim primanjima i ukupnim izdacima za trezore lokalnih vlasti.

Ministar uređuje način pripreme, sastavljanja i podnošenja završnih računa direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i budžetskih fondova Republike i lokalne vlasti.

Predlog završnog računa budžeta utvrđuje Vlada, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti. Vlada, odnosno nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja predlog završnog računa budžeta Narodnoj skupštini, odnosno lokalnoj skupštini.

Završni račun sadrži:

1. bilans stanja;
2. bilans prihoda i rashoda;
3. izveštaj o kapitalnim rashodima i finansiranju;
4. izveštaj o novčanim tokovima;
5. izveštaj o izvršenju budžeta, sačinjen tako da prikazuje razliku između odobrenih sredstava i izvršenja;
6. objašnjenje velikih odstupanja između odobrenih sredstava i izvršenja;
7. izveštaj o primljenim donacijama i kreditima, domaćim i inostranim, i izvršenim otplatama dugova;
8. izveštaj o korišćenju sredstava iz tekuće i stalne budžetske rezerve;
9. izveštaj o garancijama datim u toku fiskalne godine;
10. izveštaj eksterne revizije o svim napred navedenim finansijskim izveštajima.

Drugi deo
BUDŽET SRBIJE

2.1. PRAVNA REGULATIVA

Kao što je već rečeno, budžetski sistem Srbije je regulisan Zakonom o budžetskom sistemu Srbije iz 2002. godine. Budžetski sistem Srbije čine:

- 1) Budžet Republike i autonomnih pokrajina
- 2) Budžet lokalne samouprave
- 3) Finansijski planovi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja

Budžet Republike je zakonski akt u kojem prihodi i rashodi moraju da budu u ravnoteženi. Budžet se sastoji od:

1. Opšteg dela budžeta (bilansni deo) - ukupan iznos prihoda i rashoda, stalnu i tekuću rezervu kao i obaveze organa u izvršenju budžeta.

2. Posebnog dela budžeta - detaljan raspored sredstava (rashoda) po nosiocima i namenama, a korisnici sredstava mogu preuzimati obaveze do iznosa sredstava koja su obezbeđena u budžetu.

Da bi se mogli planirati pojedinačni izvorni prihodi neophodno je utvrditi tzv. „poreski bilans“. Ovaj bilans treba da sadrži broj obveznika, poresku osnovicu, poresku stopu i predviđena oslobođenja i olakšice. Kod pojedinih oblika poreza, taksa i naknada gde to nije moguće učiniti, vrši se procena prihoda na osnovu prihoda koji su ostvareni u prethodnoj godini, odnosno prethodnom periodu. Ukoliko izvorni prihodi ne mogu da pokriju rashode, utvrđuje se deficit budžeta koji mora biti pokriven zaduživanjem Republike. Ukoliko se budžet Republike ne može pokriti zaduživanjem vrši se smanjivanje rashoda, kako bi se uspostavila ravnoteža između prihoda i rashoda.⁸

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

2.2. PRIHODI BUDŽETA

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima uređuje pripadnost različitih vrsta javnih prihoda pojedinim nivoima vlasti u Republici Srbiji. Međutim, mora se napomenuti da pomenuti zakon nije i jedini zakon koji uređuje, odnosno koji se bavi ovom materijom. Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o obimu sredstava i učešću Opština gradova i grada Beograda u porezu na zarade i porezu na promet u određenoj godini⁹, takođe se bave u određenoj meri pripadnosti javnih prihoda.

⁸ Prof. dr Budimir Stakić, prof. dr Slobodan Barać, op. cit. str. 121.

⁹ Navedeni zakon je do 1. januara 2005.godine donošen za svaku godinu pojedinačno. Počev od 1.januara 2005.godine navedenu materiju reguliše Zakon o raspodeli transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije i učešću opština, gradova i grada Beograda u porezu na zarade u 2005.godini.

Budžetu Republike u potpunosti pripadaju prihodi po osnovu PDV-a, akciza, carina i carinskih dadžbina, porezi na upotrebu, držanje i nošenje dobara, porez na premiju neživotnih osiguranja, kao i prihodi po osnovu republičkih administrativnih, sudskih i registracionih taksa. U prihode budžeta Republike spadaju i prihodi koje svojom delatnošću ostvare republički organi i organizacije, višak prihoda po završnom računu NBS, republički domenski prihodi¹⁰, prihodi po osnovu donacija učinjenih Republici, prihodi od javnih zajmova, prihodi od kamata na plasmane novčanih sredstava i deponovanih sredstava Republike kod NBS i tržištu novca, novčane kazne izrečene u krivičnom, prekršajnom i drugom postupku koji se vodi pred državnim organima i oduzeta imovinska korist i sredstva koja su dobijena tim putem, prihodi od akcionarskog kapitala Republike i hartija od vrednosti, prihodi od emisije i prihodi od legata.

Neki javni prihodi (prihodi od poreza na zarade, prihodi po osnovu privatizacije i dr.) se dele između Republike i drugih nivoa političko-teritorijalne organizovanosti.

U Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu u Opštem delu, utvrđena su primanja i izdaci u sledećim iznosima:

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

Budžetski deficit se može pokriti na dva osnovna načina:

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

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

Struktura prihoda Budžeta Srbije za 2008. godinu je sledeća:

- PDV	49,4 %
- Akcize (naftni derivati, duvanske prerađevine, alkoholna pića, auto-gas i kafa)	17,6 %
- Porez na zarade (po stopi od 12 %)	11,5 %
- Carine	8,7 %
- Porez na dobit (po stopi od 10 %)	5,4 %
- Ostali poreski prihodi	0,9 %
- Neporeski prihodi	6,5 %

U tabeli 1. na sledećoj strani dat je prikaz primanja Budžeta Republike u 2007. godini i u prvih šest meseci 2008. godine.

¹⁰ Domenski prihodi su prihodi od državne imovine, preduzeća i ustanova po osnovu korišćenja, davanja u zakup ili prodaje.

Tabela 1. u mil. dinara

PRIMANJA BUDŽETA	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan.-jun
UKUPNI PRIHODI (1+2)	578.707,7	54.265,8	47.488,8	56.926,2	56.937,6	49.128,6	54.568,6	319.315,6
1.Poreski prihodi	511.261,5	46.865,1	42.891,6	50.628,2	51.061,3	44.957,5	49.794,3	286.198,1
1.1.Porez na dohodak građana	62.744,2	4.922,3	5.432,3	5.534,1	6.340,7	6.166,5	6.435,9	34.831,8
1.2.Porez na dobit preduzeća	27.228,1	2.079,2	2.379,8	8.997,2	2.350,5	2.233,5	2.593,8	20.633,9
1.3.Porez na dodatu vrednost	265.464,6	28.151,1	22.438,0	22.582,1	27.810,9	24.211,1	24.952,7	150.145,9
1.4.Akcize	93.211,7	7.842,3	6.942,9	7.027,0	7.976,6	6.411,0	9.767,8	45.967,6
1.5.Carine	57.380,9	3.477,2	5.283,0	6.025,2	6.092,4	5.403,7	5.452,8	31.734,4
1.6.Ostali poreski prihodi	5.232,0	393,0	415,4	462,6	490,2	531,7	591,5	2.884,4
2.Neporeski prihodi	67.446,2	7.400,7	4.597,2	6.298,0	5.876,3	4.171,1	4.774,2	33.117,5
od čega naplaćene kamate	4.126,2	0,0	33,8	0,0	0,0	0,0	0,0	33,8

Kao što se može videti na osnovu tabele, porez na dodatu vrednost je najizdašniji izvor poreskog prihoda. Njegova opšta stopa kod nas iznosi 18%, a posebna stopa 8%.

Prihodi po osnovu poreza na dobit preduzeća se povećavaju u posmatranom periodu. Stopa poreza na dobit iznosi 10% i kao takva spada među najniže stope u odnosu na zemlje u okruženju obezbeđuje se, sa jedne strane rasterećenje preduzeća srazmerno ekonomskoj snazi i sprečavanje odliva poreske osnove u inostranstvo, a sa druge strane privlačenje stranih investicija.

Porez na dohodak građana u 2008. godini je planiran polazeći od postojeće raspodele ovog prihoda između budžeta Republike Srbije i budžeta lokalne samouprave (60:40).

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

Akcize su drugi po redu prihodi budžeta po svojoj izdašnosti, što se može videti iz gore prikazane tabele. Prihodi od akciza za 2008. godinu planirani su u skladu sa projektovanom inflacijom u 2008.g. i imajući u vidu povećanje prometa akciznih roba, kao i porasta cena derivata nafte.

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

2.3. RASHODI BUDŽETA

U osnovi postoje dve klasifikacije budžetskih rashoda, i to:

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

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

Po ekonomskoj klasifikaciji svi rashodi razvrstani su u sledeće grupe:

a) Rashodi za zaposlene	27,0 %
b) Kupovina robe i usluga	7,0 %
c) Rashodi po osnovu otplate kamata	2,6 %
d) Subvencije	6,0 %
e) Transferi	35,6 %
f) Socijalna zaštita iz budžeta	10,2 %
g) Ostali tekući rashodi	1,5 %
h) Kapitalni rashodi	10,1 %.

Po funkcionalnoj klasifikaciji svi rashodi ravrstni su u sledeće grupe:

a) Socijalna zaštita	30,0 %
b) Opšte javne usluge	15,5 %
c) Odbrana	10,0 %
d) Javni red i bezbednost	10,5 %
e) Ekonomski poslovi	14,4 %
f) Zaštita životne sredine	0,3 %
g) Poslovi stanovanja i zajednice	0,2 %
h) Zdravstvo	1,4 %
i) Rekreatcija, sport, kultura i vere	1,7 %
j) Obrazovanje	16,1 %.

U tabeli 2. su dati izdaci budžeta u 2007. godini i za prvih šest meseci 2008. godine:

Tabela 2. u mil. dinara

IZDACI BUDŽETA	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan-jun
UKUPNI IZDACI	619.805,7	50.810,3	50.692,9	57.906,2	64.154,1	58.068,1	56.830,1	338.461,8
1. Tekući rashodi	540.888,9	48.261,3	45.621,1	51.891,5	56.020,7	52.935,6	50.214,3	304.944,5
1.1. Rashodi za zaposlene	152.732,1	15.508,4	14.017,3	13.859,5	16.143,5	15.188,0	14.671,5	89.388,2
1.2. Korišćenje roba i usluga	46.204,9	1.918,9	3.568,1	4.174,9	3.847,9	4.214,4	4.683,3	22.407,5
1.3. Otplate kamata	14.806,5	37,0	236,1	4.775,8	1.697,3	252,1	336,0	7.334,3
1.4. Subvencije	36.252,6	1.960,1	3.102,8	2.849,4	4.949,2	6.205,7	3.095,4	22.162,6

1.5. Prava iz socijalnog osiguranja	75.142,2	12.328,7	5.560,3	5.388,6	6.817,0	6.340,6	6.328,6	42.763,9
1.6. Ostali tekući rashodi	9.167,1	349,2	791,1	754,3	652,1	1.135,2	1.227,9	4.909,8
1.7. Tekući i kapitalni transferi	206.583,5	16.159,1	18.345,4	20.089,0	21.913,8	19.599,6	19.871,5	115.978,3
2. Kapitalni izdaci	65.905,8	268,6	2.190,5	4.342,0	7.895,6	4.181,7	2.881,2	21.759,6
3. Neto budžetske pozajmice	13.011,0	2.280,4	2.881,4	1.672,7	237,8	950,8	3.734,6	11.757,7

Na osnovu ekonomske klasifikacije možemo zaključiti da najveći iznosi budžetskih sredsava odlaze u vidu transfera nižim nivoima vlasti (APV, gradovi i opštine), zatim u vidu rashoda za zaposlene, a na trećem i četvrtom mestu su rashodi za socijalnu zaštitu (pre svega, dotacije za PIO) i kapitalni rashodi.

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

Treći deo
LOKALNA SAMOUPRAVA

3.1. PRAVNA REGULATIVA

Stanovnici jedne lokalne zajednice, odnosno jedne države, imaju brojne potrebe koje često ne mogu sami da zadovolje. Po pravilu, brojni javni rashodi se zadovoljavaju samo na odgovarajućim nivoima teritorijalno-političke organizovanosti države. Neke javne potrebe se realizuju na najvišem nivou vlast, a neke na drugim, nižim (lokalnim) nivoima vlasti. Za realizaciju navedenih javnih potreba država, odnosno odgovarajući nivoi vlasti, moraju imati na raspolaganju dovoljan iznos javnih prihoda. U zavisnosti od raspodele po nivoima vlasti realizacije javnih potreba, mora se izvršiti i odgovarajuća raspodela javnih prihoda. Odnosi koji se ustanovljavaju u oblasti raspodele javnih rashoda i javnih prihoda nazivaju se fiskalnim federalizmom¹¹.

Republika Srbija ima 160 opština, veoma različitih po teritoriji i po broju stanovnika. Najmanja opština ima površinu od oko 3 km² a najveća preko 1.530 km². Budžeti lokalnih zajednica u Srbiji su većinom skromnih razmera.

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

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

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

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

¹¹ Fiskalni federalizam postoji i u unitarnim i u federalno organizovanim državama. U unitarnim državama reč je o odnosima dva nivoa vlasti (centralnog i lokalnog), a u federalno uređenim državama u odnosima između više nivoa vlasti (federalnog, republičkog i lokalnog).

*Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima*¹² definiše javne rashode koji se finansiraju iz budžeta lokalnih zajednica. Njih konkretizuje *Zakon o lokalnoj samoupravi*¹³.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave iz jula 2006. godine uređuje se obezbeđivanje sredstava jedinicama lokalne samouprave (opštinama, gradovima i gradu Beogradu) za obavljanje njihovih i poverenih im poslova.

Takođe, lokalna zajednica može da uvede i samodoprinos. Novi koncept finansiranja jedinica lokalne samouprave bazira na se na izvornim javnim prihodima, kao primarnim, i na ustupljenim prihodima kao sekundarnim javnim prihodima jedinica lokalne samouprave.

3.2. PRIHODI I RASHODI LOKALNE SAMOUPRAVE

Svi prihodi lokalne samouprave su opšti prihodi budžeta jedinice lokalne samouprave i mogu se koristiti za bilo koju namenu, u skladu sa Zakonom i odlukom o budžetu jedinice lokalne samouprave, osim onih prihoda čiji je namenski karakter utvrđen zakonom.

Lokalna zajednica ima na raspolaganju:

- 1) izvorne,
- 2) ustupljene i
- 3) dopunske izvore prihoda.

Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji, i to:

- 1) porez na imovinu, čiju visinu utvrđuje svojom odlukom do visine najviše stope propisane zakonom kojim se uređuje porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon;
- 2) lokalne administrativne takse - su brojne, njihovu veličinu samostalno uređuje opština;
- 3) lokalne komunalne takse - u potpunosti pripadaju lokalnoj samoupravi, čiju veličinu (stope i olakšice) samostalno svojom odlukom utvrđuje lokalna samouprava;
- 4) boravišna taksa - u potpunosti pripada lokalnoj zajednici;
- 5) naknada za korišćenje građevinskog zemljišta;
- 6) naknada za uređenje građevinskog zemljišta;
- 7) naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine;
- 8) prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova u skladu sa zakonom;
- 9) novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
- 10) prihodi od davanja u zakup;
- 11) prihodi od prodaje pokretnih stvari koje koristi jedinica lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
- 12) prihodi koje svojom delatnošću ostvare organi i organizacije jedinice lokalne samouprave;
- 13) prihodi od kamate na sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave;

¹² Čl. 20. i 21.

¹³ Čl. 18

- 14) prihodi po osnovu donacija;
- 15) prihodi po osnovu samodoprinosu;
- 16) drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Jedinici lokalne samouprave pripada i prihod od takse za isticanje firme, tzv. firmarina. Firma jeste svaki istaknuti naziv ili ime koje upućuje na to da pravno ili fizičko lice obavlja određenu delatnost. Ako se na jednom objektu nalazi više istaknutih firmi jednog obveznika, taksa se plaća samo za jednu firmu. Za svaku istaknutu firmu van poslovnog objekta plaća se taksa za svaku istaknutu firmu.

Samodoprinos tradicionalno predstavlja izvorni javni prihod jedinica lokalne samouprave. On se može izraziti u novcu, robu, radu, prevoznim i drugim uslugama, zavisno od potreba i mogućnosti građana. Novčana sredstva koja se prikupljaju na osnovu odluke o samodoprinosu su strogo namenskog karaktera. Odluku o samodoprinosu donose građani koji imaju izbornu pravu i prebivalište na području na kome se sredstva prikupljaju, kao i građani koji na tom području imaju nepokretnu imovinu.

U Republici Srbiji je relativno kasno uvedena mogućnost davanja koncesija od strane lokalne samouprave i to tek od 1997. godine. Zakon o davanju koncesija, koji je u Srbiji donet 1990. godine, dozvoljavao je samo davanje koncesija samo od strane Vlade Republike Srbije. Mogućnost za davanje koncesija su za lokalnu samoupravu ograničene samo na područje „izgradnje, održavanja i korišćenja komunalnih objekata, radi obavljanja komunalnih delatnosti“.¹⁴

Donacije su relativno nov prihod koji mogu da ostvare lokalne zajednice. Jedinica lokalne samouprave može da primi donaciju od fizičkog ili pravnog lica na osnovu ugovora. Kada je reč o stranim donacijama, osnovni elementi ugovora se evidentiraju u ministarstvu nadležnom za ekonomske odnose sa inostranstvom. Njihov bilansni efekat nije moguće predvideti, često se iskazuju van budžeta, a davalac donacije nastoji da ih direktno realizuje.

Lokalnoj samoupravi sa nivoa Republike pripadaju:

- 1) ustupljeni prihodi
- 2) transferi.

Autonomna pokrajina može jedinici lokalne samouprave da dodeli namenski transfer.

Prihodi jedinice lokalne samouprave između korisnika na istom nivou su plaćanja za usluge i drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Lokalnoj zajednici se ustupaju u potpunosti prihodi od:

- 1) poreza na dohodak građana, i to na prihode:
 - a) porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva,
 - b) porez na prihode od samostalne delatnosti,
 - c) porez na prihode od nepokretnosti,
 - d) porez na prihode od davanja u zakup pokretnih stvari,
 - e) porez na dobitke od igara na sreću,

¹⁴ Prof. dr Budimir Stakić, prof. dr Slobodan Barać, op. cit. str. 128.

- f) porez na prihode od osiguranja,
- g) ostale prihode u skladu sa zakonom,
- h) 40% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog.

2) poreza na nasleđe i poklon i

3) poreza na prenos apsolutnih prava.

Lokalnoj zajednici se takođe ustupa i odgovarajući deo prihoda od poreza na promet proizvoda i usluga. Zakon o lokalnoj samoupravi je predvideo da se lokalnoj samoupravi ustupe prihodi od poreza na promet proizvoda i usluga i to:

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

Republika ustupa lokalnoj samoupravi prihode od naknada ostvarenih na teritoriji jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, i to:

- 1) godišnja naknada za motorna vozila, traktore i priključna vozila;
- 2) naknada za zagađivanje životne sredine;
- 3) naknade za korišćenje mineralnih sirovina;
- 4) naknade za izvađeni materijal iz vodotoka;
- 5) naknade za korišćenje šuma;
- 6) naknade za promenu namene poljoprivrednog zemljišta;
- 7) naknada za izgradnju, održavanje i korišćenje lokalnih puteva;
- 8) turistička naknada;
- 9) naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora;
- 10) druge naknade u skladu sa zakonom.

Među ustupljenim prihodima se nalaze i prihodi koje lokalna zajednica ostvaruje u postupku privatizacije i to 5% od uplata po osnovu prodaje kapitala preduzeća prema sedištu subjekta privatizacije.

U cilju pravilne raspodele prihoda, Zakon predviđa razne finansijske transfere. Visina transfernih sredstava utvrđuje se u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Za 2008. godinu ukupna visina transfernih sredstava utvrđena je na osnovu procene ostvarenog BDP u 2006. godinu. Ukupan obim nenamenskog transfera za 2008. godinu iznosi od 1,7% BDP ostvarenog u 2006. godini, odnosno iznosi 36,1 mlrd dinara. Prilikom raspodele ukupnog iznosa transfernih sredstava po jedinicama lokalne samouprave, uzete su u obzir izmene Zakona o porezima na imovinu, kojim je smanjena stopa poreza na prenos apsolutnih prava, kupovina "prvog stana" je oslobođenja plaćanja ovog poreza, a smanjene su i stope poreza na nasleđe i poklon. Navedeni porezi imaju karakter "ustupljenih poreza", koji se prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave ustupaju u visini od 100%. To znači, da će se očekivano smanjenje prihoda po ovom osnovu odraziti na visinu prihoda lokalne samouprave. Međutim,

postoji zakonom propisana obaveza Republike da se lokalnoj samoupravi nadoknadi deo ovako nastalih gubitaka prihoda.

U cilju obezbeđenja načela pravičnosti, efikasnosti i otvorenosti sistema finansiranja lokalne samouprave i davanja preporuka za njegovo unapređenje, osniva se Komisija za finansiranje lokalne samouprave. Komisija ima predsednika i deset članova koji se imenuju na period od pet godina. Predsednika i pet članova imenuje Vlada, a pet članova Stalna konferencija gradova i opština od kojih najmanje tri člana moraju biti predstavnici jedinica lokalne samouprave. Stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije obavlja Ministarstvo za finansije.

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

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

3.2.1. PRIMANJA I IZDACI BUDŽETA OPŠTINA I GRADOVA 2007. GODINE I ZA PRVU POLOVINU 2008. GODINE

U tabelama su data primanja i izdaci budžeta opštine i gradova u 2007. godini i za prvu polovinu 2008. godine.

Tabela 3. u mil. dinara

PRIMANJA BUDŽETA OPŠTINA I GRADOVA	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan-jun
UKUPNA PRIMANJA	162.723,6	13.324,1	15.672,1	13.950,5	16.309,0	15.437,4	14.824,8	89.517,9
1. Porezi	76.533,8	5.810,5	7.525,7	6.628,4	6.816,7	7.554,7	6.961,7	41.297,7
1.1. porezi na dohodak	48.944,6	3.749,7	4.472,6	4.519,4	4.776,0	4.588,7	4.686,3	26.792,7
1.2. Porez na imovinu	18.660,9	1.440,2	2.206,6	1.228,0	1.166,1	2.095,6	1.414,4	9.550,9
1.3. Drugi porezi	8.928,3	620,6	846,5	881,0	874,6	870,4	861,0	4.954,1
2. Donacije i transferi	37.370,4	3.190,5	4.026,0	3.193,0	4.560,5	3.477,3	3.620,0	22.067,3
3. Ostali prihodi	42.901,4	3.834,0	3.402,9	3.865,8	4.265,9	4.027,5	3.835,1	23.231,2
4. Primanja od zaduživanja	4.648,0	409,5	379,8	174,3	575,0	201,5	198,7	1.938,8
5. Primanja od prodaje finansijske imovine	1.270,0	79,6	337,7	89,0	90,9	176,4	209,3	982,9

Na osnovu tabele 3. možemo zaključiti da su prihodi lokalne samouprave u 2007. godini ostvareni u iznosu od 162.723,6 mil. dinara, od čega najizdašniji prihodi jestu porezi na dohodak koji čine 30,1% primanja i prihoda. Drugi, najizdašniji prihod čine transferi u iznosu od 23% ukupnih prihoda i primanja. Porezi na dohodak i transferi dominiraju u ukupnim primanjima i u prvih šest meseci 2008. godine.

Tabela 4. u mil.dinara

IZDACI BUDŽETA	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan.-jun
UKUPNI IZDACI	166.501,8	9.479,5	12.560,7	12.554,5	16.111,2	16.437,5	14.570,2	81.713,6
1. Tekući rashodi	126.074,3	8.104,3	10.415,5	10.198,9	12.787,1	12.301,1	11.081,2	64.888,1
1.1. Rashodi za zaposlene	31.691,6	2.710,8	3.090,8	2.802,8	3.791,2	3.175,5	2.923,7	18.494,8
1.2. Korišćenje roba i usluga	34.429,6	1.938,9	2.704,0	2.832,4	3.552,2	3.614,4	3.282,1	17.924,0
1.3. Otplata kamata	927,5	159,2	68,4	66,3	68,6	84,7	82,1	529,3
1.4. Subvencije	26.880,0	1.556,9	1.471,0	1.565,2	2.039,2	2.226,3	2.290,4	11.149,0
1.5. Donacije i transferi	20.289,3	1.069,7	2.144,9	1.892,5	2.060,9	1.844,7	1.445,0	10.457,7
1.6. Prava iz socijalnog osiguranja	4.240,4	215,2	398,0	377,6	369,0	389,1	376,7	2.125,6
1.7. Ostali rashodi	7.615,9	453,6	538,4	662,1	906,0	966,4	681,2	4.207,7
2. Kapitalni izdaci	38.757,5	946,4	2.040,4	2.259,9	3.249,0	4.013,6	3.339,6	15.848,9
3. Otplata glavnice	1.533,1	425,9	82,5	89,7	72,0	113,4	134,5	918,0
4. Nabavka fin. imovine	136,9	2,9	22,3	6,0	3,1	9,4	14,9	58,6

Na osnovu tabele 4. možemo zaključiti da su izdaci budžeta lokalne samouprave u 2007. godini ostvareni u iznosu od 166.501,8 mil. dinara. Od toga najviše otpada na tekuće rashode, sa rashodima za zaposlene i za korišćenje roba i usluga kao najznačajnijim stavkama.

Četvrti deo

OBAVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE

4.1. PRETHODNA PITANJA O FONDOVIMA SOCIJALNOG OSIGURANJA

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima je propisao osnove organizacije socijalnog osiguranja u Republici. Naime, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja ima finansijski plan u kojem iskazuje sve svoje prihode i rashode.¹⁵ U okviru finansijskog plana se moraju odvojeno iskazati prihodi i rashodi obaveznog socijalnog osiguranja od prihoda i rashoda za dobrovoljno socijalno osiguranje.

Na finansijsko poslovanje organizacija socijalnog osiguranja se primenjuju odredbe koje se odnose na finansiranje iz budžeta.

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

- 1) penzijskog i invalidskog osiguranja;
- 2) zdravstvenog osiguranja;
- 3) osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

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

4.2. DOPRINOSI

Doprinosi su posebna vrsta namenskih javnih prihoda koji se na osnovu navedene obaveze ubiraju od fizičkih i pravnih lica. Njih karakterišu četiri sledeća elementa:

- 1) javni su prihodi koji predstavlja takvu vrstu davanja kod kojih je inkorporiran elemenat protivusluge;
- 2) ne plaćaju ih sva lica, već samo ona lica koja će od toga imati neku korist od tako prikupljenih javnih sredstava;
- 3) predstavljaju prinudno plaćanje;
- 4) prikupljena sredstva su strogo namenska, te ne prolaze kroz budžet.

Sistem socijalnog osiguranja u Republici Srbiji baziran je na sistemu socijalnog osiguranja koji je u primeni razvijenih tržišnih zemalja.

4.3. VRSTE SOCIJALNOG OSIGURANJA

Prema odredbama Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, doprinosi za socijalno osiguranje obuhvataju:

¹⁵ Prof. dr Slobodan Barać, prof. dr Budimir Stakić, doc. dr Marko Ivaniš: op. cit. str.163.

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

Osnovicu za plaćanje doprinosa, kako zaposlenih tako i poslodavaca, čini:

- 1) zarada, tj. plata i druga lična primanja;
- 2) naknade zarade, odnosno plate za vreme privremene sprečenosti za rad koje isplaćuje poslodavac, npr. porodiljskog odsustva, kao i za vreme plaćenog odsustva;
- 3) naknada zarade, odnosno plate za vreme korišćenja prava na prekvalifikaciju i dokvalifikaciju, čekaju na raspoređivanje i sl.

Za lica koja se nalaze na radu u inostranstvo i koja su zaposlena na teritoriji Srbije kod stranih i međunarodnih organizacija, posebno se propisuju osnovice i to periodično i u apsolutnom iznosu.

4.4. DOPRINOSI ZA OBAVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE U SRBIJI

Za obavezno socijalno osiguranje zakonom se uvode doprinosi za socijalno osiguranje.

Doprinosi za socijalno osiguranje plaćaju se:

- iz ličnih i drugih prihoda osiguranika;
- na isplaćena lična primanja.

Doprinosi za socijalno osiguranje obuhvataju:

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

Stope po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi u Srbiji jesu:

- 1) za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje - 22%
- 2) za zdravstveno osiguranje - 12,3%
- 3) za slučaj nezaposlenosti - 1,5%.

Kada se doprinosi plaćaju istovremeno iz osnovice i na osnovicu, obračun doprinosa se vrši po sledećim stopama:

- 1) za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje - 11%
- 2) za zdravstveno osiguranje - 6,15%
- 3) za slučaj nezaposlenosti - 0,75%.

4.5. PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE

Penzijsko i invalidsko osiguranje predstavlja jednu od najznačajnijih i materijalno najvećih pojedinačnih stavki u okviru ukupnih javnih rashoda u Republici. Reč je o materijalnoj obavezi prema oko 1.500.000 penzionera.

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje osnovan je *Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju*, radi ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i obezbeđivanja sredstava za ostvarivanje ovih prava. Fond je pravno lice sa statusom organizacije za obavezno socijalno osiguranje, sa pravima i obavezama utvrđenim Zakonom i Statutom.

Fond osigurava na penzijsko i invalidsko osiguranje sva lica koja su po *Zakonu obavezno osiguranja* i koja su se uključila u ovo osiguranje, bez obzira da li su u pitanju zaposleni, osiguranici samostalnih delatnosti ili poljoprivrednici. Treba napomenuti da je od 01.01.2008. godine objedinjena tri penzijska fonda: Republički penzijski i invalidski fond zaposlenih, Republički penzijski i invalidski fond zemljoradnika i Republički penzijski i invalidski fond samostalnih delatnosti.

Fondom upravljaju predstavnici osiguranika, poslodavaca i korisnika prava. Organi Fonda su:

1. Upravni odbor
2. Nadzorni odbor i
3. direktor Fonda.

Upravni odbor Fonda ima 21-og člana. Članovi Upravnog odbora imenuju se na četiri godine. Predsednika i zamenika predsednika bira i razrešava Upravni odbor na dve godine, naizmenično od predstavnika osiguranika, poslodavaca, odnosno korisnika, a uz saglasnost Vlade Republike Srbije. Upravni odbor podnosi izveštaj o poslovanju Fonda Vladi Republike Srbije, najkasnije do 30. aprila tekuće godine za prethodnu godinu. Vlada Republike Srbije daje saglasnost na Statut Fonda i godišnji Program rada Fonda.

Članovi Nadzornog odbora Fonda imenuju se na četiri godine. Predsednika i zamenika predsednika Nadzornog odbora bira i razrešava Nadzorni odbor i to naizmenično od predstavnika osiguranika i korisnika prava. Nadzorni odbor Fonda: vrši nadzor nad finansijskim poslovanjem Fonda, vrši uvid u sprovođenje zakona i drugih propisa u vezi sa finansijskim poslovanjem Fonda, vrši uvid u sprovođenje odluka Upravnog odbora, obavlja i druge poslove u skladu sa Zakonom i Statutom Fonda. On najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj o finansijskom poslovanju Fonda Vladi Republike Srbije. Nadzorni odbor podnosi tromesečno izveštaj o svom radu Upravnom odboru Fonda.

Direktora Fonda, po sprovedenom konkursu, imenuje Upravni odbor Fonda, uz prethodnu saglasnost Vlade Republike Srbije, na četiri godine. Direktor Fonda istovremeno je i direktor stručne službe Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih.

4.5.1. PRIMANJA I IZDACI FONDA PIO

Prihodi i rashodi Fonda definisani su Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Za obaveze Fonda u vezi sa ostvarivanjem prava po osnovu obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja garant je Republika Srbija. Finansijski plan Fonda, na predlog Upravnog odbora, usvaja Narodna skupština u okviru Budžeta.

U tabeli 5. su data primanja PIO u 2007. godini i u prvih šest meseci 2008. godine.

Tabela 5. u mil. dinara

PRIMANJA PIO	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan.-jun
UKUPNI PRIHODI I PRIMANJA	320.305,4	24.716,6	29.996,8	31.959,6	32.277,9	29.536,2	30.596,4	179.083,5
Socijalni doprinosi	196.888,4	15.118,0	17.996,9	17.934,2	19.229,1	17.677,6	18.480,7	106.436,5
Donacije i transferi	110.060,6	7.609,5	9.676,3	11.797,2	11.993,2	10.771,7	10.640,2	62.488,1
Ostali prihodi	9.087,4	857,7	696,6	703,7	856,0	727,3	886,3	4.727,6
Primanja od prodaje finansijske imovine	4.268,9	1.131,4	1.627,0	1.524,5	199,6	359,6	589,2	5.431,3

Među prihodima penzijskog i invalidskog osiguranja, kao što se može videti na osnovu tabele, dominira svojim značajem doprinos za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje. Osim doprinosa kao prihodi se pominju još i:

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

Kao specifičnost posebno se kao prihodi ovih fondova navode novčana sredstva ostvarena prodajom društvenog kapitala i prodajom društvenih preduzeća ili njihovih delova u skladu sa zakonom i dividende na deonice izdate od preduzeća, ustanova i drugih institucija po osnovu ranijih ulaganja sredstava penzijskog i invalidskog osiguranja u infrastrukturne, zdravstvene i druge objekte.

U tabeli prikazanoj na sledećoj strani navedeni su izdaci PIO za 2007. godinu i za prvih šest meseci 2008. godine:

Tabela 6.

u mil. dinara

IZDACI PIO	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan.-jun
UKUPNI RASHODI I IZDACI	310.807,9	26.821,5	30.579,5	30.889,3	32.096,1	31.802,2	32.637,6	184.826,2
Tekući rashodi	308.169,8	26.765,4	30.550,5	30.275,2	31.813,3	31.706,4	32.614,7	183.725,5
1.1. Rashodi za zaposlene	3.063,9	704,0	248,6	273,4	303,6	267,8	270,7	1.371,5
1.2. Korišćenje roba i usluga	2.421,0	144,8	163,4	234,4	154,9	197,1	184,4	1.079,0
1.3. Otplata kamata	392,2	30,0	1,0	4,3	1,8	0,1	9,2	46,4
1.4. Donacije i transferi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.5. Prava iz socijalnog osiguranja	302.054,6	26.572,5	30.135,4	29.760,2	31.322,2	31.239,2	32.120,8	181.150,3
1.6. Ostali rashodi	238,0	10,7	2,1	2,9	30,8	2,2	29,6	78,3
2. Kapitalni izdaci	414,0	2,3	23,1	49,0	89,1	56,5	16,3	236,3
3. Otplata glavnice	29,0	1,9	0,0	0,2	0,0	0,0	0,4	2,5
4. Nabavka finansijske imovine	2.195,2	51,9	5,9	564,9	193,7	39,3	6,2	861,9

Treba napomenuti da je *ustavna obaveza* Republike da obezbedi redovnu isplatu penzija koje su utvrđene u skladu sa zakonom. Kako prihodi penzionog i invalidskog fonda po osnovu njihovih redovnih prihoda (doprinosa posebno) nisu dovoljni, te Republika mora da interveniše sredstvima budžeta. Sa reformom državnog penzijskog sistema, donošenjem Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima regulisano je privatno penzijsko osiguranje. Zaključno sa junom 2007. godine osnovano je sedam društava za upravljanje penzijskim fondovima.

Osnovni cilj penzijskog sistema su: finansijski održivi penzijski sistem, obezbeđene stabilne i dovoljno visoke penzije za sve, veća domaća štednja i ubrzan privredni razvoj, veća pravednost penzijskog sistema.

4.6. ZDRAVSTVENO OSIGURANJE

Zdravstveno osiguranje u Republici je organizovano u okviru jedinstvenog Republičkog zavoda za zdravstvenu zaštitu.

Republički zavod za zdravstveno osiguranje je nacionalna, javna i neprofitna organizacija, posredstvom koje građani ostvaruju svoja prava iz zdravstvenog osiguranja. On se finansira kroz uplatu doprinosa za zdravstveno osiguranje. Na taj način, preko Republičkog zavoda, građani finansiraju svoju zdravstvenu zaštitu.

Zdravstveni sistem u Srbiji je zasnovan na principima jednakosti i solidarnosti. Zdravstveno osiguranje građani plaćaju procentualno, prema svojoj zaradi i finansijskim mogućnostima, a zdravstvenu zaštitu koriste prema potrebama.

Prava, obaveze i odgovornost Republičkog zavoda utvrđene su Zakonom i Statutom Republičkog zavoda.

Obavezno zdravstveno osiguranje obuhvata:

1. osiguranje za slučaj bolesti i povrede van rada
2. osiguranje za slučaj povrede na radu ili profesionalne bolesti.

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

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

4.6.1. PRIMANJA I IZDACI FONDA RZZO

U prihode Republičkog zavoda za zdravstvenu zaštitu spadaju:

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

U tabelama koje su date na sledećoj strani prikazana su primanja i izdaci RZZO u 2007. godini i u prvih šest meseci 2008. godine:

Tabela 7.

u mil. dinara

PRIMANJA RZZO	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan.-jun
UKUPNI PRIHODI I PRIMANJA	143.631,8	11.204,5	13.014,5	13.179,8	14.636,5	12.831,5	13.465,8	78.314,6
Socijalni doprinosi	103.624,9	7.963,6	9.488,7	9.246,2	10.053,6	9.505,2	9.802,2	56.059,4
Donacije i transferi	3.257,4	0,0	0,0	1.000,0	333,3	333,3	333,3	1.999,9
Ostali prihodi	36.717,9	3.240,9	3.525,0	2.933,5	4.249,5	2.974,0	3.330,2	20.253,1
Primanja od zaduživanja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Primanja od prodaje finansijske imovine	31,7	0,0	0,8	0,1	0,1	1,0	0,1	2,1

Na osnovu tabele možemo zaključiti da su prihodi Republičkog zavoda za zdravstvenu zaštitu u 2007. godini ostvareni u iznosu od 143 631,8 mil. dinara, od čega najizdašniji prihod jestu doprinosi u iznosu od 103 624,9 mil. dinara, odnosno u iznosu od 72,2%. Drugi, najizdašniji prihod čine transferi u iznosu od 24,5% ukupnih prihoda i primanja.

Pregled ostvarenih izdataka u 2007. godini i u prvih šest meseci 2008. godine dat je u sledećoj tabeli:

Tabela 8.

u mil. dinara

IZDACI RZZO	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan.-jun
UKUPNI RASHODI I IZDACI	144.249,4	7.309,9	12.783,3	13.538,8	13.167,3	13.552,9	13.690,1	74.042,3
Tekući rashodi	143.806,5	7.242,1	12.769,6	13.490,5	13.101,4	13.465,0	13.598,1	73.666,7
1.1. Rashodi za zaposlene	2.048,4	118,4	149,8	185,4	333,8	192,0	197,1	1.176,5
1.2. Korišćenje roba i usluga	736,2	49,5	60,3	64,8	71,6	56,8	105,1	408,1
1.3. Otplata kamata	232,7	22,5	0,2	3,2	0,0	0,5	9,2	35,6
1.4. Donacije i transferi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.5. Prava iz socijalnog osiguranja	140.584,2	7.043,3	12.491,2	13.230,5	12.692,7	13.192,8	13.232,7	71.883,2
1.6. Ostali rashodi	204,9	8,4	68,1	6,6	3,3	22,9	54,0	163,3
2. Kapitalni izdaci	442,9	67,8	13,7	48,3	65,9	88,0	92,0	375,7
3. Otplata glavnice	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Nabavka finansijske imovine	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Rashodi i izdaci u iznosu od 144 249,3 mil. dinara finansirani su najvećim delom iz sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje u visini od 78,9% i sopstvenih prihoda i primanja zdravstvenih ustanova u visini 14,7%.

4.7. OSIGURANJE ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI

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

Prihodi Nacionalne službe za zapošljavanje su sledeći :

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

Obaveznim osiguranjem obezbeđuju se prava za slučaj nezaposlenosti, i to:

- 1) novčana naknada;
- 2) zdravstveno osiguranje i penzijsko i invalidsko osiguranje u skladu sa zakonom;
- 3) druga prava u skladu sa ovim zakonom i opštim aktom Nacionalne službe za zapošljavanje.

Organe Nacionalne službe za zapošljavanje čine:

- 1) Upravni odbor,
- 2) Nadzorni odbor i
- 3) direktor.

Nacionalnom službom za zapošljavanje upravlja Upravni odbor, čiji su delokrug rada i odgovornosti utvrđeni Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Upravni odbor ima 15 članova koje imenuje i razrešava Vlada Republike Srbije na period od 4 godine.

Nadzorni odbor ima tri člana. Predsednika i članove Nadzornog odbora imenuje i razrešava Vlada Republike Srbije na period od četiri godine. Osnovna funkcija Nadzornog odbora je da vrši nadzor nad zakonitošću rada Upravnog odbora i direktora.

Direktora Nacionalne službe za zapošljavanje imenuje Upravni odbor Nacionalne službe za zapošljavanje, uz prethodnu saglasnost Vlade Republike Srbije.

Savet Nacionalne službe za zapošljavanje osnovan je Odlukom direktora NSZ, a na osnovu Statuta Nacionalne službe za zapošljavanje i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u NSZ. Savet kao stručno, savetodavno i konsultativno telo NSZ daje mišljenje i preporuke od strateškog značaja za rad Nacionalne službe za zapošljavanje, u vezi sa: poslovima zapošljavanja, odnosno sprovođenja programa i mera aktivne politike zapošljavanja, saradnje u obavljanju poslova sa privatnim agencijama za zapošljavanje, ostvarivanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i ostalim pitanjima, u cilju ostvarivanja interesa korisnika usluga, koji će biti od značaja za utvrđivanje i vođenje politike zapošljavanja, odnosno određivanja i primene ciljeva, mera i postupaka za njeno sprovođenje.

4.7.1. PRIMANJA I IZDACI NSZZ

U tabelama koje slede su navedena primanja i izdaci NSZZ u 2007. godini i u prvih šest meseci 2008. godine.

Tabela 9. u mil. dinara

PRIMANJA NACIONALNE SLUŽBE ZA ZAPOŠLJAVANJE	2007	2008					
		januar	februar	mart	april	maj	jan-maj
UKUPNI PRIHODI I PRIMANJA	26.467,3	5.041,9	2.716,9	2.095,7	2.423,3	2.351,1	14.628,9
Socijalni doprinosi	12.422,8	972,3	1.144,0	1.129,7	1.243,4	1.150,0	5.639,4
Donacije i transferi	13.782,2	4.054,0	1.558,2	954,6	1.171,7	169,7	8.908,2
Ostali prihodi	262,3	15,6	14,7	11,4	8,2	31,4	81,3

Na osnovu tabele 9. može se zaključiti da su transferi iz budžeta Republike najizdašniji prihodi. Od prihoda iz budžeta deo se planira kroz transfer iz Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja za mere aktivne politike zapošljavanja.

Tabela 10.

u mil. dinara

IZDACI NACIONALNE SLUŽBE ZA ZAPOSŁJAVANJE	2007	2008						
		januar	februar	mart	april	maj	jun	jan.-jun
UKUPNI RASHODI I IZDACI	26.702,9	2.500,8	2.761,9	2.409,0	2.247,5	2.499,2	2.696,4	15.114,8
Tekući rashodi	26.519,7	2.498,6	2.747,7	2.398,0	2.231,9	2.468,9	2.688,6	15.033,7
1.1. Rashodi za zaposlene	1.623,4	123,0	189,5	144,5	157,0	155,2	148,1	917,3
1.2. Korišćenje roba i usluga	762,1	43,4	58,6	49,4	59,8	60,4	59,3	330,9
1.3. Otplata kamata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	1,3	0,5	2,6
1.4. Donacije i transferi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.5. Prava iz socijalnog osiguranja	24.116,4	2.328,8	2.494,4	2.199,4	2.009,8	2.247,2	2.476,8	13.756,4
1.6. Ostali rashodi	17,8	3,4	5,2	4,7	4,5	4,8	3,9	26,5
2. Kapitalni izdaci	183,2	2,2	14,2	11,0	15,6	30,3	7,8	81,1
3. Otplata glavnice	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Nabavka finansijske imovine	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Na osnovu tabele 10. može se zaključiti da su ukupni rashodi i izdaci NSZZ u 2007. godini iznosili 26.702,9 mil. dinara. Najveću stavku u pomenutim rashodima predstavljaju prava iz socijalnog osiguranja (90 %).

PETI DEO

**KONSOLIDOVANI BILANS JAVNIH PRIHODA I
JAVNIH RASHODA SRBIJE**

5.1. KONSOLIDOVANI BILANS

Kao što je ranije pomenuto, fiskalni sistem finansiranja državnih i drugih funkcija u Republici Srbiji sastoji se od tri podsistema:

- 1) Budžet Republike i autonomnih pokrajina,
- 2) Budžeti opština i gradova,
- 3) Fondovi obaveznog socijalnog osiguranja.

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

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

Na osnovu odredbi Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, Vlada Srbije, za svaku godinu utvrđuje bilans javnih prihoda i javnih rashoda. Opštim bilansom javnih prihoda i javnih rashoda utvrđena su sredstva za:

- ostvarivanje prava i dužnosti Republike,
- poslova i zadataka autonomne pokrajine,
- opština i gradova i
- ostvarivanje prava po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja.

Opštim bilansom je dat bruto iznos prihoda i rashoda svih nivoa vlasti, pri čemu je prilikom utvrđivanja i praćenja javnih prihoda i javnih rashoda neophodno izvršiti konsolidaciju.

Konsolidovani prihodi i rashodi države dati su tabeli 11.

Tabela 11. (u mlrd dinara)¹⁶

	2007	2008 I-VIII
JAVNI PRIHODI	1.007,8	735,7
Tekući prihodi	996,0	727,7
Poreski prihodi	870,3	647,5
Porez na dohodak građana	115,8	86,4
Porez na dobit preduzeća	29,7	27,9
Porez na dodatu vrednost	265,5	200,3
Akcize	98,6	68,2
Carine	57,4	42,7
Ostali poreski prihodi	32,8	23,8
Doprinosi	270,6	198,1
Neporeski prihodi	125,7	80,3
Kapitalni prihodi	11,7	7,9
JAVNI RASHODI	1.053,0	759,4
Tekući rashodi	921,2	692,2
Rashodi za zaposlene	238,3	181,7
Rashodi za kupovinu roba i usluga	168,2	120,9
Rashodi po osnovu otplate kamata	17,9	10,5
Subvencije	63,7	45,3
Socijalna pomoć i transferi	409,3	319,3
od čega penzije	259,9	211,1
Ostali tekući rashodi	23,9	14,5
Kapitalni rashodi	116,4	52,7
Neto budžetske pozajmice	15,3	14,6
Konsolidovani deficit/suficit	-45,2	-23,8

BDP u Srbiji u 2007. godini je iznosio 2.320,8 mlrd dinara, a prema procenama za 2008. godinu BDP će iznositi 2. 773,8 mlrd dinara.

Potrebna sredstva za finansiranje budžetskog deficita obezbediće se iz privatizacionih primanja, kredita, donacija i prenetih sredstava iz prethodne godine.

¹⁶ Nova metodologija Ministarstva finansija, usaglašena sa metodologijom koju koristi MMF (Statistika državnih finansija - GFS).

Konsolidovani prihodi sektora države u posmatranom periodu čine 43,4% BDP. Dominantno je učešće tekućih prihoda, dok su kapitalni prihodi u posmatranom periodu niski. Poreski prihodi u posmatranom periodu čine 37,5% BDP. U strukturi poreskih prihoda u Srbiji su dominantni indirektni porezi (porezi na potrošnju). Pojedinačno najveće učešće u BDP ima PDV i doprinosi za socijalno osiguranje.

U tabeli 11. se vidi da preko 60% javne potrošnje čine zarade zaposlenih i socijalni transferi stanovništvu. Pojedinačno najveće učešće u BDP, posmatrano po funkcionalnoj klasifikaciji imaju rashodi u funkciji socijalne zaštite.

U prethodnim poglavljima je već pomenuto da primanja budžeta Republike za 2007. godinu iznose 578.707,7 mil. dinara. Najizdašniji prihod jeste PDV u iznosu od 45,9%. Može se reći da su ovako veliki prihodi od PDV podstaknuti visokom potrošnjom u prethodnom periodu. Drugi po redu prihod po izdašnosti jesu akcize u iznosu od 16,1%, što je uslovljeno rastom potrošnje akciznih proizvoda, pre svega derivata nafte. Izdaci budžeta Republike su iznosili 619.805,7 mil. dinara. Najveću stavku u budžetu predstavljaju transferi drugim nivoima vlasti u iznosu od 33,3%, a zatim rashodi za zaposlene u iznosu od 24,6%.

Ukupna primanja budžeta opština i gradova u 2007. godini ostvareni su u iznosu od 162.723,6 mil. dinara. Najizdašniji prihodi jesu porez na dohodak u iznosu od 30,1% i transferi iz budžeta Republike u iznosu od 23%. Izdaci budžeta su iznosili 166.501,8 mil. dinara. Najvažniji rashodi opštine i gradova su rashodi za zaposlene (19%) i rashodi za korišćenje robe i usluga (20,7%).

Primanja PIO u 2007. godini iznosila su 320.305,4 mil. dinara od čega transferi iz budžeta Republike iznose 34,4%, a socijalni doprinosi 61,5%. Izdaci PIO u istom periodu su iznosili 310.807,9 mil. dinara. Najveći rashodi su po osnovu prava iz socijalnog osiguranja u iznosu od 97,2%. Treba napomenuti da su od 01.01.2008. godine objedinjena tri penzijska fonda, PIO zaposlenih, PIO samostalnih delatnosti i PIO zemljoradnika u jedan fond.

RZZO je ostvario primanja u 2007. godini u iznosu od 143.631,8 mil. dinara. Najveći prihod zdravstveni zavod ostvaruje iz doprinosa (72,2%). Izdaci RZZO iznosili su 144.249,4 mil. dinara.

Trend konsolidovanih prihoda i rashoda iz 2007. godine se nastavio i u 2008., osim što je u prvoj polovini 2008. godine došlo do rasta javne potrošnje. Uzroci rasta javne potrošnje u odnosu na prošlu godinu su dvojaki. Prvo, nivo rashoda u periodu od januara do juna prethodne godine je potcenjen zbog režima privremenog finansiranja. U tom slučaju ukupni rashodi zadržavaju se na nivou prethodne godine s tim da prioritet u isplati imaju oni rashodi koji predstavljaju zakonsku obavezu, kao što su plate, penzije i socijalna davanja. Drugo, do povećanog trošenja došlo je i usled majskih izbora.

5.2. STALNI RAST JAVNE POTROŠNJE

U finansijskoj privredi javlja se tendencija stalnog rasta javnih rashoda. Stalni rast javnih rashoda prati stalno proširenje državnih funkcija. Državne funkcije se proširuju iz dva osnovna razloga:

1) Već razvijene (postojeće) funkcije se dalje šire, dobijajući novi sadržaj i obim,
2) Razvijaju se nove funkcije povezane s novim, sve usavršenijim funkcijama države u privredi i u samoj organizaciji modernih država. Porast javnih rashoda nije primećen samo u jednoj zemlji, ili samo u određenom periodu, već je to dugoročna tendencija u gotovo svim zemljama i svim periodima dosadašnjeg razvoja. Porast javnih rashoda javlja se u dva oblika:

- a) U apsolutnom i
- b) Relativnom obliku.¹⁷

Apsolutni rast javnih rashoda postoji kada iznosi sredstva, namenjeni društvenoj potrošnji rastu, a relativan oblik javnih rashoda postoji kada se povećava njihovo učešće u nacionalnom dohotku ili društvenom proizvodu od velike ekonomske krize i razvijenog državnog intervencionizma.

U prvoj polovini 2008. godine došlo je do rasta javne potrošnje. Uzroci rasta javne potrošnje u odnosu na prošlu godinu su dvojaki. Prvo, nivo rashoda u periodu od januara do juna prethodne godine je potcenjen zbog režima privremenog finansiranja. U tom slučaju ukupni rashodi zadržavaju se na nivou prethodne godine s tim da prioritet u isplati imaju oni rashodi koji predstavljaju zakonsku obavezu, kao što su plate, penzije i socijalna davanja. Drugo, do povećanog trošenja došlo je i usled majskih izbora.

Skupština Srbije usvojila je rebalans budžeta za ovu godinu, kojim se predviđa povećanje deficita sa 40,9 na 45,8 milijardi dinara. Ukupni rashodi povećani su sa 680,5 milijardi na 695,9 milijardi dinara, a prihodi sa 639,6 milijardi dinara na 650 milijardi dinara, odnosno 1,6%.

Razlozi za rebalans budžeta za 2008. godinu:

- ubrzanje izgradnje infrastrukture (povećani su i izdaci za izgradnju obilaznice oko Beograda i autoputa na Koridoru 10, u ukupnom iznosu od 2,3 milijarde dinara),
- finansijski podsticaji za strateške investicije (obezbeđeno je i 1,97 milijardi dinara za investicije i osnivački ulog u zajedničkom preduzeću sa „Fijatom“),
- poboljšanje položaja penzionera (porasta penzija za 10 odsto, za šta je potrebno 12,7 milijardi dinara)
- finansijska pomoć talentima i dr.

Rebalansom budžeta utvrđeno je i obezbeđivanje dodatnih sredstava za tekuću budžetsku rezervu, pošto su sredstva planirana za ovu godinu uglavnom iskorišćena za predsedničke i parlamentarne izbore (2,9 milijardi dinara).

Konsolidovana javna potrošnja u 2008. godini iznosi 45,5% BDP, što prestavlja porast u poređenju sa prethodnom godinom.

¹⁷ Prof. dr Slobodan Barać, prof. dr Budimir Stakić, doc. dr Marko Ivaniš: op. cit. str. 138.

ZAKLJUČAK

ZAKLJUČAK

Struktura državnog budžeta najčešće je određena društveno-ekonomskim i političkim odnosima u zemlji, tj. prevashodno zavisi od privrede. Njegov socijalno-ekonomski sadržaj i politički značaj određeni su karakterom proizvodnih odnosa, ulogom države u privredi i društvu, klasnom strukturom društva i sl.

Budžetski sistem Srbije regulisan je Zakonom o budžetskom sistemu Srbije iz 2002. godine. Ovim zakonom uređuju se planiranje, priprema i donošenje budžeta Republike Srbije, kao i budžeta teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava. Budžetski sistem Srbije čine:

- 1) Budžet Republike i autonomnih pokrajina
- 2) Budžet lokalne samouprave
- 3) Finansijski planovi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima uređuje pripadnost različitih vrsta javnih prihoda pojedinim nivoima vlasti u Republici Srbiji.

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

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

U Republici Srbiji postoje tri vida obaveznog socijalnog osiguranja:

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

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

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

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

U 2008. godini došlo je do porasta javne potrošnje u odnosu na prethodni period i iznosi 45,5% BDP, što je za 2,7% veće nego u prethodnoj godini.

LITERATURA

LITERATURA

1. Prof. dr Slobodan Barać, prof. dr Budimir Stakić i doc. dr. Marko Ivaniš, „Javne finansije“, FFMO, Bgd, 2006.
2. Prof. dr Slobodan Barać, prof. dr Budimir Stakić, „Osnovi ekonomije“, Fakultet za finansijski menadžment i osiguranje, Beograd, 2006;
3. Jelčić B. Javne finansije, Informator, Zagreb, 1997. godine
4. Komazec dr Slobodan, Ristić dr Žarko, „Javne finansije“, Viša poslovna škola, Beograd, 2001;
5. Komazec dr. S. Ristić dr Žarko, „Monetarne i javne finansije“, Čigoja, Beograd, 1997;
6. Labus dr M, Osnovi ekonomije, Stubovi kulture, Bgd, 1999.
7. Lovčević dr Jovan, Institucije javnih finansija, Službeni list, Beograd, 1997. godine
8. Raičević dr Božidar, Javne finansije, Ekonomski fakultet, Beograd, 2007.
9. Pavlović dr Đ. Raičević dr B., „Javne finansije“, Univerzitet BK, Beograd, 1995. godine;
10. Perić dr. A. „Finansijska teorija i politika“, Savremena administracija, Beograd, 1974;
11. Popović dr Dejan, „Poreski sistem“, Dosije, Beograd, 1999. godine;
12. Popović dr. Dejan, „Javne finansije“, Pravni fakultet, Beograd, 1999. godine;
13. Popović dr Dejan, Nauka o porezima i poresko pravo, Savremena administracija, Beograd, 1997.
14. Stiglitz E. J. , Ekonomija javnog sektora, prevod, 2005.g. Ekonomski fakultet, Beograd;

NEAUTORIZOVANI IZVORI

1. Zakon o budžetskom sistemu Srbije
2. Memorandum o budžetu za 2008. godinu...
3. Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima
4. Zakon o budžetu Srbije za 2008. godinu
5. Zakon o obaveznom socijalnom osiguranju
6. Zakon o doprinosima o obaveznom socijalnom osiguranju
7. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju
8. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti
9. Zakon o finansiranju lokalne samouprave

E- IZVORI

1. www.parlament.sr.gov.yu
2. www.mfin.sr.gov.yu
3. www.pioz.org.yu
4. www.rztr.co.yu