



OSNOVNE POSTAVKE BUDŽETSKE POLITIKE NA PRIMERU EVROPSKE UNIJE I REPUBLIKE SRBIJE

BASIC POSTULATES OF BUDGET POLICY ON THE EXAMPLE OF EUROPEAN UNION AND THE REPUBLIC OF SERBIA

Jelena Belokapić-Čavkunović

Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Banja Luka, Bosna i
Hercegovina

©MESTE

JEL Category: **H61, H63**

Apstrakt

Budžet Evropske unije je definisan osnivačkim ugovorima, a osnove budžetskog sistema Srbije utvrđene su Zakonom o budžetskom sistemu Srbije. Pomenutim zakonom uređuje se planiranje, priprema i donošenje budžeta Republike Srbije, kao i budžeta teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava. Kroz osnivanje trezora Republike, zakon uređuje i izvršenje budžeta, zaduživanje, izdavanje garancija, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izveštavanje. U budžetu prihodi i rashodi moraju da budu uravnoteženi. Budžet se sastoji od opšteg i posebnog dela. Opšti deo budžeta sadrži ukupan obim prihoda i rashoda, stalnu i tekuću rezervu kao i obaveze izvršenja budžeta. Posebni deo budžeta sadrži detaljan raspored sredstava (rashoda) po nosiocima i namenama, a korisnici sredstava mogu preuzimati obaveze do iznosa sredstava koja su obezbeđena u budžetu. Da bi se mogli planirati pojedinačni izvorni prihodi neophodno je najpre utvrditi poreski bilans. Ovaj bilans treba da sadrži broj obveznika, poresku osnovicu, poresku stopu i predviđena oslobođenja.

Ključne reči: Evropska unija, budžet EU, Republika Srbija, budžetska politika

Abstract

The budget of the European Union is defined in the founding treaties, while basics of the budget system of Serbia are established by the Law on Budget System in Serbia. This Law regulates the planning, preparation and adoption of the budget of the Republic of Serbia, and the budget of territorial autonomies and local governments. Through the establishment of the Treasury of the Republic, the law is governing the execution of the budget, borrowing, issuing guarantees, debt management, budgetary accounting and reporting. In the budget revenue and expenditure must be balanced. The budget

Adresa autora:

Jelena Belokapić-Čavkunović

collective.action1234@gmail.com



consists of general and special part. The general part of the budget contains a total volume of revenues and expenditures, permanent and current reserves and obligations of the budget execution. The specific part of the budget contains a detailed schedule of assets (expenditure) by the holders and purposes, and users of resources can make commitments up to the amount of funds provided in the budget. To be able to plan a single source income, it is necessary first to establish the tax balance. This balance should include the number of taxpayers, tax base, tax rate and exemptions.

Keywords: European union, EU budget, Republic of Serbia, budget policy

1 UVOD

Budžet Evropske unije je definisan osnivačkim ugovorima Evropske unije (EU), preciznije Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice iz 1957. godine i Ugovorom iz Matrihta iz 1992. godine, kao i sekundarnim zakonodavstvom koje obuhvata uredbe i niz pravila i priručnika Evropske komisije za njihovo sprovođenje. Budžet Evropske unije je jedinstveni dokument koji obuhvata sve prihode i rashode Evropske unije, sa izuzećem sredstava iz Evropskog razvojnog fonda, i odnosi se na jednogodišnji period od 1. januara do 31. decembra svake kalendarske godine. S obzirom da je budžet EU namenjen finansiranju višegodišnjih programa i projekata, u ovom kontekstu treba napraviti jasnu razliku između višegodišnjih obaveza i ukupnih tekućih plaćanja. Pod obavezama se podrazumevaju sredstva koja su u budžetu rezervisana za određenu godinu i koja se isplaćuju tokom te iste ili naredne godine. Pod ukupnim tekućim plaćanjima se podrazumevaju samo oni troškovi koji će se zaista realizovati do 31. decembra posmatrane godine. Budžetski prihodi i rashodi moraju da budu u ravnoteži, a evro se koristi kao obračunska jedinica za vođenje poslovnih knjiga. Naplaćeni budžetski prihodi služe za pokriće svih budžetskih rashoda sa izuzetkom izvesnih slučajeva u kojima pojedini namenski prihodi strogo služe za pokriće namenskih budžetskih rashoda. Budžetska sredstva se namenjuju za tačno određene svrhe, odnosno za programe koji su definisani u okvirima pojedinih budžetskih poglavlja. Uz odobrenje tela nadležnih za utvrđivanje budžeta dozvoljava se transfer sredstava između pojedinih budžetskih poglavlja. Racionalnost upravljanja javnim finansijama podrazumeva primenu principa štedljivosti, tj. efikasnosti (racionalne alokacije resursa) i principa efektivnosti (ostvarenja definisanih ciljeva). Budžet Evropske unije je javan,

pregledan i javno kontrolisan, a objavljuje se u Službenom listu Evropske unije u roku od dva meseca od njegovog usvajanja od strane Evropskog parlamenta. Budžetski sistem EU je od osnivanja tri ekonomske zajednice značajno preoblikovan, a njegov razvoj bio je usmeren prema unifikaciji, odnosno formiranju opšteg budžeta, kao i stvaranju zajedničkih politika i traženju balansa vlasti između institucija nad budžetom (European Commission 2015).

2 USTANOVLJAVANJE BUDŽETA EU

Ustanovljavanje Budžeta EU počelo je pedesetih godina prošlog veka. Potpisivanjem Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (ESCS) 1951. godine omogućeno je formiranje administrativnog i operativnog budžeta. Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEC) iz 1957. godine je ustanovio formiranje opšteg budžeta EEC, a sporazum Evroatom predvideo je administrativni budžet i budžet namenjen istraživanju i investiranju. Ugovor o integraciji Administrativnog budžeta ESCS i Administrativnog budžeta Evroatom iz 1965. godine je inkorporisao administrativni budžet ECSC i administrativni budžet Evroatoma u opšti budžet EEC. Luksemburški Ugovor iz 1970. godine je inkorporisao Evroatomov budžet za istraživanje i investiranje u opšti budžet EEC. Integracija budžeta tri Zajednice ima za rezultat da danas postoje samo dva budžeta - opšti budžet – budžet EU i ECSC operativni budžet. Najznačajniji ciljevi budžeta Evropske unije se odnose na utvrđivanje okvira za racionalno odlučivanje o finansijskoj osnovi zajedničkih politika EU, obezbeđivanje dovoljne količine sredstava za realizaciju svih planiranih aktivnosti i zadataka unutar EU i izbegavanje rasipanja novca i prekomernog i nepotrebnog rasta budžetskih izdataka. Budžet EU se finansira sopstvenim izvorima čiji je iznos limitiran na

1,24% bruto domaćeg proizvoda Evropske unije i čine ga deo carina od uvoza u EU iz trećih zemalja, prihod od dažbina pri uvozu poljoprivrednih proizvoda i deo poreza na dodatu vrednost u iznosu od 1% ukupno prikupljenih prihoda. Fiskalna politika i poreski sistemi se nalaze u ingerenciji zemalja članica EU. Unija, u suštini, nema pravo da samostalno određuje i naplaćuje poreze. S obzirom na ovu činjenicu, budžet EU čine sredstva koja izdvajaju države članice po različitim osnovama (European Commission 2016). U najznačajnije elemente sopstvenih izvora spadaju tradicionalni sopstveni izvori, doprinosi iz poreza na dodatu vrednost (prihodi od PDV-a), kao i doprinosi iz bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) zemalja članica EU. Tradicionalni sopstveni izvori čine 12% ukupnih budžetskih prihoda i obuhvataju naplaćene carine pri uvozu proizvoda koji potiču van zone članica EU. Carinske službe država članica su nadležne za prikupljanje ovih sredstava u ime i za račun EU i, kao takve, imaju pravo na zadržavanje administrativne takse. Doprinosi iz poreza na dodatu vrednost (prihodi od PDV-a) čine oko 11% budžetskih prihoda. Plaćaju ih države članice obračunom jedinstvene stope na jedinstveno definisanu obračunsku osnovicu dodate vrednosti za svaku pojedinačno posmatranu članicu EU. Doprinosi iz bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) zemalja članica EU predstavljaju najznačajniju budžetsku stavku, jer čine 76% budžetskih prihoda EU. Ostali izvori su neznatni i obuhvataju odbitke od plata službenika EU, naplaćene članarine od zemalja van EU za učešće u evropskim programima, novčane kazne preduzećima za kršenje Zakona o tržišnoj konkurenciji i moguće prenete viškove sredstava iz prethodnih godina. Ovi prihodi čine 1% budžeta EU (European Commission 2017). Ukoliko bi obavezni doprinosi izvesne članice prerasli u svojevrsno opterećenje za nacionalni budžet, pa samim tim postali i neizdrživi za datu zemlju, moguće je sprovesti korekcije. U budžetu EU postoji jasna razlika između obaveznih i neobaveznih budžetskih rashoda. U obavezne rashode spadaju sva sredstva koja su determinisana ugovorima, sekundarnim zakonodavstvom ili međunarodnim sporazumima i o njima donosi konačnu odluku Savet Evropske unije. Ovde se, pre svega, radi o rashodima za Zajedničku poljoprivrednu politiku, o obavezama iz međunarodnih akata, doprinosima iz članstva u

međunarodnim institucijama, administrativnim troškovima i rezervama. Svi ostali rashodi spadaju u grupu neobaveznih budžetskih izdataka i o njima odlučuje Evropski parlament. U prethodnim godinama se beleži pad budžetskih prihoda iz PDV-a, što je uslovalo povećanje doprinosa zemalja članica iz bruto domaćeg proizvoda. Budžetske prihode prikupljaju i naplaćuju poreski organi zemalja članica EU. Na osnovu pomenutog se zaključuje da je fiskalna politika Evropske unije decentralizovanog karaktera. Evropska komisija ima najveću nadležnost u nadgledanju načina trošenja budžetskih sredstava. Budžet EU bi trebalo da bude uravnotežen, međutim, činjenica je da se danas članice EU suočavaju sa značajnim budžetskim problemima koji se ogledaju u pojavi deficita. Evropska unija ima pravo da pozajmljuje sredstva na međunarodnim finansijskim tržištima. Premda su joj mogućnosti za uzimanje kredita ograničene, Evropska unija koristi pozajmljena sredstva za finansiranje raznih programa. Pored navedenog, Unija ima mogućnosti i da sama kreditira svoje članice u teškoćama (slučaj Grčke, Irske i Portugalije) i Evropsku investicionu banku kako bi se prikupila sredstva za investicione projekte (European Union 2016). Predložena finansijska perspektiva za period od 2014-2020. godine utvrđuje dugoročne prioritete potrošnje Evropske unije (European Commission 2013). Većina budžetskih sredstava će biti potrošena za potrebe unapređenja kvaliteta života zajednica i građana Unije sa posebnim naglaskom na podsticanje razvoja nerazvijenih regiona i ugroženih društvenih grupa i slojeva. Prikaz višegodišnjeg finansijskog okvira EU za period od 2014-2020. godine ukazuje na opšti trend štednje i znatnog smanjenja planiranih izdataka posmatranih po godinama (European Commission 2013).

3 BUDŽETSKI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE

Osnove budžetskog sistema Srbije utvrđene su Zakonom o budžetskom sistemu Srbije (Zakon o budžetskom sistemu 2016). Pomenutim zakonom uređuje se planiranje, priprema i donošenje budžeta Republike Srbije, kao i budžeta teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava. Kroz osnivanje trezora Republike zakon uređuje i izvršenje budžeta, zaduživanje, izdavanje

garancija, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izveštavanje. Istim zakonom je osnovana Uprava za javna plaćanja kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija i ekonomije (Ministarstvo finansija Republike Srbije 2016). 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. Takođe, uređuje se i priprema i donošenje finansijskih planova, zaduživanje, računovodstvo, izveštavanje, kontrola i revizija finansijskih planova Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, Republičkog fonda penzijskog i invalidskog osiguranja i Nacionalne službe za zapošljavanje (organizacije obaveznog socijalnog osiguranja). Fiskalni sistem finansiranja državnih i drugih funkcija u Republici Srbiji sastoji se od budžeta Republike i autonomnih pokrajina, budžeta opština i gradova i fondova socijalnog osiguranja. U okviru prava i dužnosti Republike utvrđeno je da se u budžetu obezbeđuje finansiranje prava i dužnosti Republike, utvrđenih Ustavom i zakonom. U Srbiji se pretežni deo javnih rashoda finansira na republičkom nivou, pa Republika raspolaže i najvećim sredstvima (Ristić, Srdić & Vukša 2010). Među najvažnijim rashodima su penzije, zdravstvena zaštita, odbrana, obrazovanje, unutrašnja bezbednost, socijalna zaštita, infrastruktura, ekonomske intervencije, nauka i državna administracija. Kad je reč o javnim rashodima na nivou jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji, tu najpre spadaju rashodi za komunalne delatnosti, javni rashodi namenjeni administraciji i slično. Fiskalni sistem u Srbiji dobija obrise koji se već više godina sreću u ostalim zemljama u tranziciji i koji su svojstveni zemljama sa tržišnom privredom. U prvoj fazi fiskalne reforme, koja je obuhvatila zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine u martu i aprilu 2001. godine, donošenjem novih poreskih zakona je obrazovan novi sistem javnih prihoda i javnih rashoda u Republici. Doneto je 9 zakona: Zakon o javnim приходima i javnim rashodima, Zakon o akcizama, Zakon o porezu na promet, Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o porezu na

dobit preduzeća, Zakon o porezima na imovinu, Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara, Zakon o porezu na finansijske transakcije i Zakon o porezu na fond zarada. Druga faza, koja je realizovana do kraja 2002. godine, obuhvatila je reformisanje budžetskog sistema, finansiranje jedinica lokalne samouprave i reformisanje poreskog postupka i poreske administracije. U trećoj fazi kao najvažniji zakoni doneti su Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, koji je stupio na snagu 01.01.2003. godine i Zakon o porezu na dodatu vrednost koji je u primeni od 01.01.2005. godine. Na osnovu odredaba Zakona o javnim приходima i javnim rashodima, Vlada Srbije za svaku godinu utvrđuje bilans javnih prihoda i rashoda (Vukša, Dinčić, Ristić & Belokapić 2012).

4 BUDŽET REPUBLIKE SRBIJE

Budžet Republike je zakonski akt u kojem prihodi i rashodi moraju da budu uravnoteženi. Budžet se sastoji od opšteg i posebnog dela. Opšti deo budžeta (bilansni deo) sadrži ukupan obim prihoda i rashoda, stalnu i tekuću rezervu, kao i obaveze organa u izvršenju budžeta. Posebni deo budžeta sadrži detaljan raspored sredstava (rashoda) po nosiocima i namenama, a korisnici sredstava mogu preuzimati obaveze do iznosa sredstava koja su obezbeđena u budžetu (Ministarstvo finansija Republike Srbije 2017). Da bi se mogli planirati pojedinačni izvorni prihodi neophodno je najpre utvrditi tzv. „poreski bilans“. Ovaj bilans treba da sadrži broj obveznika, poresku osnovicu, poresku stopu i predviđena oslobođenja i olakšice. Kod pojedinih oblika poreza, taksa i naknada, gde to nije moguće učiniti, vrši se procena prihoda na osnovu prihoda koji su ostvareni u prethodnoj godini, odnosno prethodnom periodu. Ukoliko izvorni prihodi ne mogu da pokriju rashode, utvrđuje se deficit budžeta koji mora biti pokriven zaduživanjem Republike. Ukoliko se budžet Republike ne može pokriti zaduživanjem, vrši se smanjivanje rashoda kako bi se uspostavila ravnoteža između prihoda i rashoda. Bilans Republike obuhvata sve izvorne i druge prihode koji treba da obezbede izmirivanje državnih i drugih funkcija. Po obimu najvažniji izvorni prihodi su porez na dohodak građana i porez na promet. U bilansu rashoda najveća stavka su sredstva namenjena ostvarivanju zakonom utvrđenih prava (javne

službe, socijalna zaštita, dečja zaštita, boračko-invalidska zaštita i drugo), a zatim sredstva koja se izdvajaju za klasične državne funkcije (zarade zaposlenih, materijalni troškovi, posebne namene i drugo). U sistemu finansiranja javnih rashoda u Republici za izvršavanje prenetih funkcija državne uprave opštinama, gradovima, pokrajinama i okruzima obezbeđuju se sredstva iz budžeta Republike. Poreski prihodi budžeta Srbije, koji su uglavnom usaglašeni sa Direktivama Evropske unije, potiču većim delom od indirektnih poreza, a manjim delom od direktnih poreza. Dosadašnja reforma fiskalnog sistema obezbeđuje stabilne poreske prihode za finansiranje prioritarnih državnih funkcija, smanjujući mogućnosti za izbegavanje plaćanja poreza. Politika javnih prihoda polazi od trajnog opredeljenja restrukturiranja izvora prihoda u pravcu redukovanja direktnih poreza i povećanja indirektnih poreza, što će uz pojačanu efikasnost poreske administracije značajno doprineti povećanju ekonomskog rasta i zaposlenosti. Porez na dohodak građana planiran je polazeći od postojeće raspodele ovog prihoda između budžeta Republike Srbije i budžeta lokalne samouprave (60:40). Projekcija prihoda od carina u direktnoj je korelaciji sa ostvarenjem prihoda po osnovu poreza na dodatu vrednost pri uvozu. Oba ova prihoda su u direktnoj zavisnosti od spoljnotrgovinskog robnog prometa, odnosno uvoza roba, i od kretanja kursa dinara. Prihodi od akciza se planiraju u skladu sa projektovanim inflacijom predstojeće godine i imajući u vidu povećanje prometa akciznih roba, kao i porasta cena derivata nafte, dok se prihodi planiraju u skladu sa predviđenim rastom bruto domaćeg proizvoda, rastom inflacije i realnim rastom zarada zavisno od rasta produktivnosti rada. Mogućnost jačanja finansijsko-fiskalne samostalnosti lokalne zajednice, posebno u Republici Srbiji, treba posmatrati u kontekstu ukupne privredne razvijenosti. Republika Srbija ima 160 opština, veoma različitih po teritoriji i po broju stanovnika. Najmanja opština ima površinu od oko 3 km², a najveća preko 1.530 km². Po broju stanovnika opštine Srbije se takođe dosta razlikuju - ima opština koje imaju manje od 15.000 stanovnika, ali i onih koje imaju oko 300.000 stanovnika. Budžeti lokalnih zajednica u Srbiji su većinom skromnih razmera. U strukturi privrede Srbije dominiraju ekstenzivna poljoprivreda i ekstraktivna industrija.

Nezaposlenost u Srbiji prati i nisko korišćenje kapaciteta i njihova tehnološka zaostalost. Meru fiskalne centralizacije najbolje iskazuje udeo lokalnih javnih prihoda u ukupnim javnim prihodima svake konkretne zemlje i posebno struktura lokalnih prihoda sa stanovišta izvornosti. Struktura lokalnih javnih prihoda u Republici Srbiji ukazuje na značajnu fiskalno-finansijsku zavisnost lokalne zajednice od Republike. Stanovnici jedne lokalne zajednice jedne države imaju brojne potrebe (lične i javne) koje često ne mogu sami i svojim sredstvima da zadovolje. Po pravilu, brojne i obimne javne potrebe (javni rashodi) se zadovoljavaju samo na odgovarajućim nivoima teritorijalno-političke organizovanosti države. Neke javne potrebe se realizuju na najvišem nivou vlasti a neke na drugim, nižim (lokalnim), nivoima vlasti. Za realizaciju navedenih javnih potreba država, odnosno odgovarajući nivoi vlasti, moraju imati na raspolaganju dovoljnu masu javnih prihoda. U zavisnosti od raspodele realizacije javnih potreba, mora se sačiniti i odgovarajuća raspodela javnih prihoda. Odnosi koji se ustanovljavaju u oblasti raspodele javnih rashoda i javnih prihoda nazivaju se fiskalnim federalizmom. Fiskalni federalizam postoji i u unitarnim i u federalno organizovanim državama. U unitarnim državama je reč o odnosima dva nivoa vlasti (centralnog i lokalnog), a u federalno uređenim državama u odnosima između više nivoa vlasti (federalnog, republičkog i lokalnog). Jačanje finansijske samostalnosti i samodovoljnosti lokalne zajednice u savremenom svetu, postaje uslov bez koga nema razvoja demokratije. A jačanje finansijske samostalnosti lokalnih zajednica nije moguće bez postojanja odgovarajućih javnih prihoda kojima lokalna zajednica u značajnoj meri može da upravlja i da raspolaže. U savremenom svetu je, stoga, veoma izražena težnja za tzv. fiskalnom decentralizacijom kao jednom od značajnih tačaka jačanja lokalne demokratije (Vukša, Dinčić, Ristić & Belokapić 2012).

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu uređuju se prihodi i primanja, rashodi i izdaci budžeta Republike Srbije za 2017. godinu, njegovo izvršavanje, obim zaduživanja za potrebe finansiranja deficita i konkretnih projekata i davanje garancija, upravljanje javnim dugom, korišćenje donacija, projektnih zajmova,

korišćenje prihoda od prodaje dobara i usluga budžetskih korisnika i prava i obaveze korisnika budžetskih sredstava (Zakon 2016). Potrebna sredstva za finansiranje budžetskog deficita, nabavku finansijske imovine i otplatu glavnice po osnovu dugova domaćim i stranim zajmodavcima za direktne i indirektne obaveze Republike Srbije iz člana 1. ovog zakona u ukupnom iznosu od 858.870.388.000 dinara, planirano je da se obezbede iz zajmova domaćih i međunarodnih komercijalnih i multilateralnih finansijskih institucija i inostranih vlada u iznosu od najviše 150.268.630.000 dinara, kroz emitovanje državnih hartija od vrednosti (državnih zapisa i obveznica na domaćem finansijskom tržištu u domaćoj i stranoj valuti) u iznosu od najviše 583.500.000.000 dinara i iz primanja ostvarenih od emisije evroobveznica (državnih hartija od vrednosti emitovanih na međunarodnom finansijskom tržištu u domaćoj i stranoj valuti) u iznosu od najviše 124.500.000.000 dinara (Zakon 2016). Planirana primanja po osnovu zaduživanja i prodaje domaće finansijske imovine veća su od sredstava potrebnih za finansiranje deficita, otplatu duga i nabavku finansijske imovine u iznosu od 198.242.000 dinara, što predstavlja pozitivnu promenu stanja na računima. U slučaju da nije moguće ostvariti primanja po osnovu zaduživanja u planiranoj proporciji između zajmova i emitovanih državnih hartija od vrednosti na domaćem i međunarodnom finansijskom tržištu, moguća je promena strukture u okviru datih izvora finansiranja, uz uslov da se ne pređe ukupan iznos planiranih sredstava za datu namenu u visini od 858.268.630.000 dinara (Zakon 2016). Za finansiranje budžetskog deficita i otplate dospelih obaveza po osnovu javnog duga mogu se tokom 2017. godine koristiti sredstva sa konsolidovanog računa trezora Republike Srbije, do iznosa koji ne ugrožava likvidnost tog računa. Ukoliko na kraju 2017. godine bude postojala pozajmica sa konsolidovanog računa trezora, u zavisnosti od uslova na finansijskom tržištu, može se preneti u narednu godinu. Ukoliko se u toku godine obezbede primanja od privatizacije ili povoljnijih dugoročnih koncesionalnih zajmova, proporcionalno će se smanjivati drugi kreditni izvori i emisije državnih hartija od vrednosti na domaćem i međunarodnom finansijskom tržištu (Zakon 2016).

Budžetski deficit se može finansirati, u savremenim privredama, kroz kupovinu i prodaju vrednosnih papira od strane države, odnosno kapitalizacijom duga i čistom emisijom novca, što predstavlja direktno zaduživanje države kod centralne banke, odnosno predstavlja monetizaciju duga (Vukša, Dinčić, Ristić & Belokapić 2012). Kapitalizacija duga i monetizacija duga predstavljaju prvi metod finansiranja budžeta. Finansiranje budžetskog deficita putem emisije novca predstavlja drugi metod finansiranja budžeta. Politika zaduživanja u inostranstvu, sa aspekta likvidnosti zemlje prema inostranstvu, je korisna, posebno, ako su devizne rezerve nedovoljne ili ako se na svetskom tržištu kapitala može doći do povoljnih kredita. Budžetski deficit u Republici Srbiji se može finansirati na nekoliko načina (Vukša, Dinčić, Ristić & Belokapić 2012). Jedan od načina finansiranja jeste putem kreditnih linija koje Evropska Unija odobrava našoj zemlji. Evropska investiciona banka, Vlada Republike Italije, Nemačka razvojna banka i druge institucije su do sada finansirale budžetski deficit Republike Srbije putem kreditnih linija. Pored toga, putem donacija i subvencija se takođe može finansirati budžetski deficit Republike Srbije. Još jedan od načina finansiranja budžetskog deficita u našoj zemlji jeste putem emisija hartija od vrednosti. Vlada uređuje opšte uslove za emisiju i prodaju državnih hartija od vrednosti na primarnom tržištu i bliže elemente primarnog tržišta državnih hartija od vrednosti (Vukša, Dinčić, Ristić & Belokapić 2012). Državne hartije od vrednosti emituju se u nematerijalizovanom obliku. Segment tržišta koji se u prethodnom periodu znatno razvio, a i dalje se razvija, jeste tržište državnih obveznica. U potrazi za višim prinosisima, strani investitori su nastavili sa ulaganjima u hartije od vrednosti zemalja u usponu. Karakteristika celokupnog sektora opšte države u Srbiji je da se nesrazmerno veći deo sredstava troši na zaposlene i njihove plate, umesto na razvoj usluga i investicije. Viškova zaposlenih u pojedinim sektorima svakako ima, ali važno je razumeti da suština racionalizacije nije u otpuštanjima, već u boljoj upotrebi novca - novca koji smo do sada trošili, a koji od sada želimo da ulažemo. Jačanje kapaciteta, posebno javne uprave, neophodno je kako bi ona bila u stanju da podrži rast produktivnosti privatnog sektora kao glavnog nosioca privrednog razvoja. U uslovima

fiskalne konsolidacije i neophodne racionalizacije, kapaciteti se mogu jačati modernizacijom i povećavanjem efikasnosti rada, stvarajući tako prostor za investicije i dodatna poboljšanja (Vukša, Dinčić, Ristić & Belokapić 2012). Reorganizacija opšte države je stoga neophodna. Iako među sektorima postoje izrazite razlike u broju zaposlenih i u prostoru za uštede, prilike za modernizaciju i reorganizaciju su velike i prisutne u svim sektorima. Optimizacija procesa i struktura, uređivanje zarada i obezbeđivanje finansijske discipline su osnovi sveobuhvatne reorganizacije. Negde je potrebno i strateški povećati broj zaposlenih ili uvesti nove funkcije, ali pre svega nov način rada (Vukša, Dinčić, Ristić & Belokapić 2012).

5 DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

Reviziju budžeta obavlja Državna revizorska institucija (Zakon 2010). Institucija je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. Institucija je samostalan i nezavistan državni organ. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Institucija je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije. Sedište Institucije je u Beogradu, s tim što može obrazovati organizacione jedinice izvan sedišta. Organizacione jedinice izvan sedišta Institucije nemaju svojstvo pravnog lica. Sredstva za rad Institucije obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije u okviru posebnog budžetskog razdela. U okviru svoje nadležnosti Institucija planira i obavlja reviziju u skladu sa zakonom, a donosi i podzakonske i druge akte radi sprovođenja zakona. Predmet revizije u skladu sa zakonom su primanja i izdaci saglasno propisima o budžetskom sistemu i propisima o javnim prihodima i rashodima, kao i finansijski izveštaji, finansijske transakcije, obračuni i analize. Subjekti revizije su direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike, teritorijalnih automija i lokalnih vlasti u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem i sistem javnih prihoda i rashoda, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, budžetski fondovi, osnovani posebnim zakonom ili podzakonskim aktom, kao i Narodna banka Srbije u delu koji se odnosi na korišćenje javnih sredstava i na poslovanje sa državnim budžetom. Subjektima revizije smatraju se korisnici javnih sredstava u

skladu sa predmetnim zakonom. Subjekt revizije na čije se poslovanje odnosi mišljenje revizije, dužan je da to mišljenje razmatra i preduzme mere za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nesvrshodnosti. Institucija ima predsednika Institucije, potpredsednika, Savet, revizorske službe i prateće službe. Delokrug i način obavljanja poslova službi Institucije, unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta bliže se uređuju aktom Institucije koji na predlog predsednika Institucije donosi Savet. Savet kao najviši organ Institucije je kolegijalni organ. Ima pet članova, i to: predsednika, potpredsednika i tri člana. Predsednik Saveta je istovremeno predsednik Institucije. Članovi Saveta podležu obavezama i zabranama utvrđenim zakonom koji uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Predsednika, potpredsednika i članove Saveta bira i razrešava Skupština većinom glasova na sednici kojoj prisustvuje većina od ukupnog broja narodnih poslanika, a na predlog nadležnog radnog tela Skupštine. Član Saveta bira se na period od pet godina. Izabrani članovi Saveta mogu biti izabrani najviše dva puta. Predsednik Institucije je generalni državni revizor i rukovodilac u Instituciji. Za vrhovnog državnog revizora može biti imenovano lice koje ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koje poseduje univerzitetsko obrazovanje i naziv ovlašćeni državni revizor prema zakonu. Smatra se da odgovarajuće iskustvo za funkciju vrhovnog državnog revizora poseduje ono lice koje ima najmanje 10 godina radnog iskustva, od čega najmanje osam godina na poslovima koji su povezani sa nadležnostima Institucije. Vrhovni državni revizor za svoj rad odgovara predsedniku Institucije. Aktom Institucije se određuje broj vrhovnih državnih revizora koje ima Institucija. Poslove revizije obavljaju državni revizori. Institucija ima revizorske i prateće službe. Rukovodioce službi imenuje predsednik Institucije. Institucija u postupku revizije može angažovati spoljne stručnjake radi obavljanja određenih poslova iz svoje nadležnosti, ukoliko revizija zahteva posebno specijalističko znanje kojim Institucija ne raspolaže. Spoljni stručnjak može biti fizičko ili pravno lice. Za spoljnog stručnjaka Institucije može biti imenovan i strani državljanin, koji je priznati stručnjak u oblasti od značaja za izvršavanje poslova iz nadležnosti Institucije (Zakon 2010).

6 ZAKLJUČAK

Budžet Evropske unije je jedinstveni dokument koji obuhvata sve prihode i rashode Evropske unije, sa izuzećem sredstava iz Evropskog razvojnog fonda, i odnosi se na jednogodišnji period od 1. januara do 31. decembra svake kalendarske godine. Racionalnost upravljanja javnim finansijama podrazumeva primenu principa štedljivosti, tj. efikasnosti (racionalne alokacije resursa) i principa efektivnosti (ostvarenja definisanih ciljeva). Budžet Evropske unije je javan, pregledan i javno kontrolisan. Evropska komisija ima najveću nadležnost u nadgledanju načina trošenja budžetskih sredstava. Zakonom o budžetskom sistemu Srbije uređuje se planiranje, priprema i donošenje budžeta Republike Srbije, kao i budžeta teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava. Kroz osnivanje trezora Republike zakon uređuje i

izvršenje budžeta, zaduživanje, izdavanje garancija, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izveštavanje. Budžet Republike je zakonski akt u kojem prihodi i rashodi moraju da budu uravnoteženi. Budžet se sastoji od opšteg i posebnog dela. Opšti deo budžeta (bilansni deo) sadrži ukupan obim prihoda i rashoda, stalnu i tekuću rezervu, kao i obaveze organa u izvršenju budžeta. Posebni deo budžeta sadrži detaljan raspored sredstava (rashoda) po nosiocima i namenama, a korisnici sredstava mogu preuzimati obaveze do iznosa sredstava koja su obezbeđena u budžetu. Reviziju budžeta obavlja Državna revizorska institucija koja je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. Institucija je samostalan i nezavistan državni organ. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Institucija je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije.

CITIRANI RADOVI

- European Commission (2013). *Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 – The figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2015). *EU budget at a glance*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2016). *EU Budget 2017 - Strengthening the economy and responding to migration challenges*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2017). *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2016*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union (2016). *Financial Regulation applicable to the general budget of the Union and its rules of application*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ministarstvo finansija Republike Srbije (2016). *Bilten javnih finansija 2017(148)*. Preuzeto sa: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/2017/Bilten%20148%20SRB%200203.pdf> (08.04.2017.)
- Ministarstvo finansija Republike Srbije (2017). *Bilten javnih finansija 2017(150)*. Preuzeto sa: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/2017/Bilten%20150%20SRB%201805.pdf> (12.05.2017.)
- Ristić, Ž., Srdić, M., & Vukša, S. (2010). *Budžetska politika i fiskalna revizija*. Beograd: Etnostil.
- Vukša, S., Dinčić, P., Ristić, Ž., & Belokapić, P. (2012). *Budžet i trezor: budžetska ekonomija i trezorske finansije*. Beograd: Etnostil.
- Zakon. (2010). *Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji*. *Službeni glasnik RS(36)*. Preuzeto sa: http://www.dri.rs/upload/documents/Opsti_dokumenti/zakon_dri.pdf (08.12.2016.)

Zakon. (2016). Zakon o budžetskom sistemu. *Službeni glasnik RS(99)*. Preuzeto sa: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2016/Zakon%20o%20budzetskom%20sistemu%202016.pdf> (17.02.2017.)

Zakon. (2016). Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu. *Službeni glasnik RS(99)*. Preuzeto sa: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/3081-16.pdf> (14.03.2017.)

Datum prve prijave: 15.05.2017.
Datum prijema korigovanog članka: 15.06.2017.
Datum prihvatanja članka: 26.06.2017.

Kako citirati ovaj rad? / How to cite this article?

Style – *APA Sixth Edition*:

Belokapić-Čavkunović, J. (2017, July 15). Osnovne postavke budžetske politike na primeru Evropske unije i Republike Srbije. (Z. Čekerevac, Ed.) *FBIM Transaction*, 5(2), 1-9.
doi:10.12709/fbim.05.05.02.01

Style – *Chicago Sixteenth Edition*:

Belokapić-Čavkunović, Jelena. "Osnovne postavke budžetske politike na primeru Evropske unije i Republike Srbije." Edited by Zoran Čekerevac. *FBIM Transaction* (MESTE) 5, no. 2 (July 2017): 1-9.

Style – *GOST Name Sort*:

Belokapić-Čavkunović Jelena Osnovne postavke budžetske politike na primeru Evropske unije i Republike Srbije [Journal] // *FBIM Transaction* / ed. Čekerevac Zoran. - Belgrade - Toronto : MESTE, July 15, 2017. - 2 : Vol. 5. - pp. 1-9.

Style – *Harvard Anglia*:

Belokapić-Čavkunović, J., 2017. Osnovne postavke budžetske politike na primeru Evropske unije i Republike Srbije. *FBIM Transaction*, 15 July, 5(2), pp. 1-9.

Style – *ISO 690 Numerical Reference*:

Osnovne postavke budžetske politike na primeru Evropske unije i Republike Srbije. **Belokapić-Čavkunović, Jelena**. [ed.] Zoran Čekerevac. 2, Belgrade - Toronto : MESTE, July 15, 2017, *FBIM Transaction*, Vol. 5, pp. 1-9.