

RCD

BUJANOVAC

**VODIČ
O BUDŽETIRANJU
U JEDINICAMA
LOKALNE SAMOUPRAVE**

Dragan Spirić, 2019.

VODIČ O BUDŽETIRANJU U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Dragan Spirić, 2019.

Predgovor

Ovaj Vodič o budžetiranju u jedinicama lokalne samouprav rezultat je rada na projektu „Javne finansije pod lupom medija i NVO“ i namenjen je svim učesnicima u budžetskom procesu, od budžetskih korisnika do predstavnika medija, civilnog sektora i javnosti uopšte. Vodič sadrži, najvećim delom, opšte informacije o istorijatu, pojmu, karakteristikama i vrstama budžeta; Procesu pripreme i donošenja budžeta; Lokalnoj samoupravi – njenoj organizaciji, nadležnostima i ulozi njenih organa i organizacija u budžetskom procesu; Uporedne prikaze kućnog i lokalnog budžeta; Pojednostavljeno upoređenje računovodstvenih osnova u javnom i privrednom sektoru; Učešću javnosti i NVO u budžetskom procesu; Moguće načine unapređenja uključenosti odbornika i javnosti u rad lokalne samouprave i budžetiranje.

Osnovna svrha vodiča je da građanima, medijima, NVO, budžetskim korisnicima i ostalim zainteresovanim akterima približi budžetski proces i učini ga razumljivijim. Složenost i teška razumljivost budžeta, maltene su mitske i odbijajuće deluju na najširu javnost, ali i mnoge u samoj lokalnoj samoupravi.

Građani ne moraju da poznaju budžetski proces u velikoj meri, međutim, kao vrlo važan, ako ne i najvažniji akter, jer su građani birači, poreski obveznici i korisnici javnih dobara i usluga, neophodno je da imaju osnovna znanja o budžetskom procesu i odgovornostima nosilaca javnog posla kako bi mogli da kontrolišu trošenje javnih sredstava.

Uvod

Građanima Srbije Ustavom je zagarantovano pravo na lokalnu samoupravu. Ovo pravo građana predstavlja jedan od ustavnih mehanizama ograničenja državne vlasti, i podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti.

Pravo građana na lokalnu samoupravu definisano je na sledeći način u Zakonu o lokalnoj samoupravi:

„Lokalna samouprava je pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika u jedinicama lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo.“

Osnovne teritorijalne jedinice u okviru kojih se ostvaruje pravo građana na lokalnu samoupravu jesu **opštine, gradovi i grad Beograd**. Lokalnu samoupravu u Srbiji čine prvenstveno jedinice lokalne samouprave (JLS) – gradovi i opštine, mada se u širem smislu mogu izdvojiti gradske opštine ali i mesne zajednice koje su oblik mesne samouprave koje osniva JLS.

Organi JLS su skupština opštine / grada, predsednik opštine / gradonačelnik, opštinsko / gradsko veće, opštinska / gradska uprava i opštinsko / gradsko pravobranilaštvo.

Jedinice lokalne samouprave imaju brojne i veoma značajne **nadležnosti**¹ za svakodnevni život građana. Zakon o lokalnoj samoupravi razlikuje izvorne i ustupljene nadležnosti koje lokalnim samoupravama prenose viši nivoi vlasti (Republika i Pokrajina). Od brojnih nadležnosti svakako treba istaći obavljanje urbanističkog i prostornog planiranja, komunalne delatnosti, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta, lokalni ekonomski razvoj, uređivanje i administriranje sopstvenih prihoda, održavanje ulica i puteva, nadležnosti u oblasti predškolskog obrazovanja, osnovnog obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, kulture i drugo.

¹ O nadležnostima lokalne samouprave videti član 20. Zakona o lokalnoj samoupravi.

Za obavljanje određenih nadležnosti iz svoje nadležnosti JLS može osnovati lokalna javna preduzeća. Najčešće se osnivaju lokalna javna komunalna preduzeća za obavljanje poverenih delatnosti.

Finansiranje navedenih nadležnosti podeljeno je na taj način što bi za prenete nadležnosti iz republičkog budžeta trebalo prenositi sredstva JLS neophodna za njihovo obavljanje, dok za poslove iz okvira izvornih nadležnosti lokalne samouprave obezbeđuju potrebna sredstva iz izvornih prihoda. Da li su na taj način opredeljena sredstva dovoljna ili nisu to je posebno pitanje.

Finansiranje navedenih nadležnosti vrši se iz budžeta JLS. **Budžet predstavlja ključnu instituciju javnih finansija i predstavlja finansijski izraz programa rada nacionalne ili lokalne vlasti za određenu godinu.**

1. O budžetu

Osnovno razumevanje **pojma budžet** je da se radi o planu. Budžet je sveobuhvatni plan prihoda i rashoda. Kao i ostali planovi predstavlja okvir, u ovom slučaju okvir za prikupljanje prihoda i trošenje rashoda. Isto tako, vremenski je određen kao i svi ostali planovi² i to na period od jedne godine, koja se u Srbiji poklapa sa kalendarskom godinom. Znači, budžet je plan prihoda i rashoda za određenu godinu.³ Budžetski prihodi i rashodi u odluci o budžetu moraju biti u ravnoteži. Bilansna, budžetska ravnoteža je neophodna.

Istorijski razvoj budžeta dobrim delom prati razvoj pravnih država i evoluirao je sa promenama državnog uređenja. U početnim godinama, odnosno kada se pojavio budžet je predstavljao određenu vrstu popisa prihoda i rashoda. U modernom, današnjem smislu reči, budžet se javlja sa pojavom pravnih država u kojima vlast polaže račune⁴ o prikupljenim i potrošenim sredstvima. Višegodišnji razvoj budžeta je doveo do današnjih zakona⁵ i odluka⁶ o budžetu koje su slične u većini zemalja, međutim, ne postoji opšteprihvaćen model budžeta koji bi se primenjivao u svim državama. Ovome nije doprinelo ni internacionalno značenje budžeta. Budžet je institucija bez koje se ne može zamisliti savremena država jer on predstavlja jednu od najznačajnijih karakteristika kojom se opisuje stanje u zemlji.

Važnost budžeta ogleda se u činjenici da se radi o osnovnom dokumentu ekonomske politike kroz koji se ostvaruju ključni ekonomski i socijalni ciljevi.

² Kratkoročni, srednjoročni, dugoročni, petogodišnji, itd.

³ U nekim državama budžetska godina se ne poklapa sa kalendarskom, već je to period od oktobra do oktobra, ili od aprila do aprila.

⁴ Zanimljivo je da neke današnje države, iako govore o vladavini prava, ne praktikuju polaganje računa o potrošenim javnim prihodima, odnosno zakon o završnom računu se ne podnosi skupštini na razmatranje.

⁵ Budžet na nacionalnom nivou je akt koji se donosi u formi zakona Narodne skupštine.

⁶ Budžet na lokalnom nivou je akt koji se donosi u formi odluke Skupštine opštine/grada.

Na lokalnom nivou, odluka o budžetu je, uz statut⁷, najvažniji akt koji donosi lokalna, skupština opštine. Oba akta, statut i budžet, kao i prostorne i urbanističke planove skupština opštine⁸ donosi većinom od ukupnog broja odbornika⁹. Ostala akta skupština opštine može doneti i većinom od prisutnog broja odbornika.¹⁰ Konkretno, ako skupština opštine broji 65 odbornika, za usvajanje odluke o budžetu potrebno je da za nju glasa 33 odbornika.

Članom 85. Zakona o lokalnoj samoupravi propisani su **slučajevi kada se skupština jedinice lokalne samouprave može raspuštiti**. Jedan od mogućih razloga raspuštanja skupštine opštine je ukoliko ne donese budžet u roku utvrđenom zakonom¹¹. Raspuštanje skupštine ima krupne posledice. Prevažodno, radi se o političkoj nestabilnosti koja nije poželjna, jer izaziva dodatne troškove za nove izbore, ali je nepoželjna i zbog činjenice da je odbijajuća za investitore koji uvek preferiraju stabilnost. Stabilnost je pretpostavka planiranja, a ozbiljan biznis je uvek planski vođen. Opisana situacija nije dobra ni za građane jer budžetska dokumenta nisu saglasna¹² sa životnim dešavanjima i ne prate potrebe građana za javnim dobrima i uslugama.

Budžet je važan akt i zbog aproprijacija¹³. Aproprijacija je jedan od razloga mistifikacije budžeta, jer se radi o stručnom terminu koji se ne koristi u svakodnevnom govoru. Sa druge strane, aproprijacija je, kao što se vidi iz definicije navedene u fusnoti, budžetska neophodnost. Aproprijacija je ovlašćenje za trošenje budžetskih sredstava. Ustvari, aproprijacija je jedino ovlašćenje za trošenje budžetskih sredstava. Nijedan drugi akt koji donosi lokalna skupština nije ovlašćenje za trošenje budžetskih sredstava. Skupština opštine, kao i drugi organi lokalne samouprave, donosi akta koja predviđaju sredstva za određene namene, međutim, tako opredeljena sredstva mogu se trošiti tek kada budu uneta u budžet kao aproprijacije. Budžetske aproprijacije su zbir svih drugih akata i propisa koji opredeljuju sredstva. Budžet objedinjava sva akta kojima se dodeljuju javna sredstva. Jedino budžetom, preko aproprijacija, se dodeljuje ovlašćenje za trošenje.

Ako zamislimo suprotnu situaciju, u kojoj svaki organ, svojim aktima opredeljuje sredstva i direktno daje ovlašćenje, dozvolu da se troše, izostaje sistematičnost,

⁷ Statut, u slobodnoj interpretaciji, određuju kao ustav lokalne samouprave. Ipak, budžet možemo smatrati izazovnijim, i samim tim, značajnijim aktom zbog činjenice da se donosi svake godine, dok se statut donosi ređe, po potrebi.

⁸ Na osnovu člana 66. Zakona o lokalnoj samoupravi, shodno se primenjuju nadležnosti skupštine opštine na skupštinu grada.

⁹ Član 33. Zakona o lokalnoj samoupravi.

¹⁰ O potrebnom broju glasova za svaku skupštinu opštine treba videti poslovnik o njenom radu.

¹¹ Interesantno je, prema zakonskoj normi, da skupština opštine može biti raspuštena i u slučaju da donese budžet ali posle roka utvrđenog zakonom, a to je 20. decembar.

¹² Ako se budžet ne usvoji ide se za privremeno finansiranje koje se vrši najviše do jedne četvrtine iznosa planiranih rashoda u budžetu za prethodnu fiskalnu godinu.

¹³ Prema članu 2. tački 31. Zakona o budžetskom sistemu, aproprijacija je od strane ..., skupštine lokalne vlasti, ..., odlukom o budžetu, ..., dato ovlašćenje, ..., nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti, za trošenje javnih sredstava do određenog iznosa i za određene namene za budžetsku godinu.

odnosno objedinjenost svih tih sredstava. Nijedan lokalni organ (skupština, veće, uprava, predsednik opštine) nema informaciju o tome koliko su drugi organi dodelili. Takođe, nemaju informaciju kolikim sredstvima se raspolaže, odnosno koliki su lokalni prihodi.

Budžet je akt koji procenjuje prihode, sistematizuje sve odobrene rashode, objedinjava ih, uravnotežuje prihode i rashode, i kada skupština opština odobri takav akt, njegovi sastavni delovi, odnosno aproprijacije postaju ovlašćenja za trošenje javnih sredstava za određene namene u toj budžetskoj godini.

Znači ovlašćenja dodeljuje skupština opštine donošenjem odluke o budžetu. Ovlašćenje se daje budžetskim korisnicima, a izvršilac budžeta je predsednik opštine. Ističemo, svaki pojedinačni budžetski rashod i izdatak moraju imati odgovarajuću pravnu osnovanost, odnosno utemeljenost u određenom propisu, aktu. Dodeljivanje budžetskih prihoda ne vrši se po slobodnoj volji zaposlenih u službi budžeta.

Budžet je važna komponenta dobrog upravljanja.

Sadržina odluke o budžetu je propisana zakonom: opšti deo, posebni deo i obrazloženje. Opšti deo obuhvata devet obaveznih elemenata¹⁴, od kojih treba izdvojiti planirani finansijski rezultat (suficit i deficit). Posebni deo budžeta iskazuje finansijske planove budžetskih korisnika, a obrazloženje budžeta sadrži obrazloženje opšteg dela budžeta i programske informacije.

Već spomenutoj **misitifikaciji budžeta** doprinosi i činjenica da se radi o višedimenzionalnom dokumentu, planu. Budžet je politički dokument. Isto tako, radi se o izrazu ekonomske i fiskalne politike i prioriteta lokalne vlasti, koji bi trebao da odražava preferencije stanovništva. Budžet je važan instrument socijalne politike, tj. socijalne zaštite. Spomenut je pravni aspekt budžeta – budžet je sublimacija raznih propisa koji uređuju lokalne nadležnosti. Budžetska sredstva se dodeljuju isključivo ukoliko postoji pravna osnovanost, odnosno utemeljenost u nekom pravnom aktu. Posledično, budžet se može nazvati političkim dokumentom, ali on je podjednako pravni, ekonomski, finansijski, socijalni, sociološki.

Ekonomsko-finansijsku dimenziju budžeta možemo nazvati tehničkom. Naime, za pripremu budžeta potrebna su ekonomsko-finansijska znanja. Ova znanja poseduju opštinski službenici, a ne politički predstavnici, i utoliko je to ravnoteža političkom karakteru budžetskog akta. Budžetsko finansijska znanja potrebna za pripremu budžeta, pre svega, podrazumevaju poznavanje budžetskih klasifikacija, gotovinske računovodstvene osnove, fiskalni sistem i način raspodele javnih prihoda između različitih nivoa vlasti.

Budžetske klasifikacije su:

¹⁴ Videti član 28. Zakona o budžetskom sistemu.

- ekonomska klasifikacija prihoda i primanja,
- ekonomska klasifikacija rashoda i izdataka (po namenama),
- organizaciona (po korisnicima; sprovodi funkcije i programe),
- funkcionalna (funkcionalna namena; 10 funkcija-kategorija),
- programska (17 programa, programske aktivnosti i projekti),
- prema izvorima finansiranja (17 izvora finansiranja).

Finansijsku dimenziju budžeta karakteriše i stalni zahtev da se obezbedi dovoljnost prihoda za finansiranje opštinskih nadležnosti i, po mogućnosti, određena sredstva za kapitalne investicije. Isto tako, važan aspekt finansijske dimenzije su: nivo zaduženosti, finansijska disciplina u smislu poštovanja procedura i internih kontrolnih postupaka i budžetske ravnoteže.

Pravna dimenzija budžeta vidi se u činjenici da se budžet na lokalnom nivou donosi u formi odluke, i predstavlja pravni akt koga čine pravne norme. Na primer, nemogućnost prekoračenja odobrenih rashoda. Ukoliko se jave značajna odstupanja od budžeta, ako se izmene propisi, ili život u tekućoj godini donese nove okolnosti koje nisu bile karakteristične za period pripreme budžeta, donosi se rebalans, takođe u formi pravnog akta – odluke. Budžet je čvrsto povezan sa drugim propisima i ugovornim obavezama – oko 70-80%¹⁵ rashoda budžeta je određeno propisima ili ugovorima a ostatak je namenjen za konkurse i kapitalne investicije. Taj preostali deo je određen strateškim planovima.

2. Upoređenje kućnog (porodičnog) i lokalnog budžeta

Vodjenje domaćinstva, kao svojevrsne ekonomske jedinice ima određenih sličnosti i podleže zajedničkim ekonomskim zakonima kao i vođenje drugih ekonomskih jedinica. Otuda se mogu povući određene paralele između kućnog, odnosno porodičnog i lokalnog budžeta. Sličnosti se mogu pronaći i na prihodnoj i na rashodnoj strani.

Kućni budžet može ostvarivati različite prihode kao što su: plata 1, plata 2, penzija, tuđa nega (vrsta socijalne pomoći), prihodi od poljoprivrede, kirija (zakupnina), prihodi od akcija/udela, rad na projektima, nadnica, prihodi od štednje, i drugi.

¹⁵ Procenat varira iz godine u godinu u zavisnosti od nivoa preuzetih a neizmirenih obaveza i od lokalne samouprave do lokalne samouprave.

RCD
BUDANOVAC

**POKUŠAJ UPOREĐENJA
 KUĆNOG I LOKALNOG BUDŽETA**

**JAVNE FINANSIJE POD
 LUPOM NVO I MEDIJA**

PRIHODI

KUĆNI BUDŽET	LOKALNI BUDŽET
<ol style="list-style-type: none"> 1. Plata 1 2. Plata 2 3. Penzija 4. Tuđa nega 5. Prihodi od poljoprivrede 6. Kirija 7. Akcije i/ili udeli 8. Rad na projektima 9. Nadnica 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transferi iz budžeta RS 2. Porez na zarade 3. Porez na imovinu u dinamici 4. Donacije 5. Porez na imovinu u statički (kuće) 6. Zakupnina 7. Dobit lokalnih JP 8. Naknada za uređivanje 9. Firmarina/Naknada za zaš. živ.sred.







Prihodi lokalnog budžeta su: transferi iz budžeta RS, porez na zarade, porez na imovinu u dinamici¹⁶, donacije, porez na imovinu u statički, zakupnina, dobit lokalnih javnih preduzeća, doprinos za uređenje građevinskog zemljišta, firmarina, naknada za zaštitu životne sredine, i drugi. Način povećanja prihoda, u delu literature je, smanjenje odnosno racionalizacija rashoda.

Inače, **osnovna podela lokalnih prihoda** je na **izvorne** (lokalna samouprava ih sama određuje i naplaćuje), **ustupljene** (administrira ih republički nivo i ustupa lokalnom u celosti ili u određenoj srazmeri se dele) i **transfere**.

Ukoliko uporedimo navedene spiskove prihoda vidimo da može biti prisutno više različitih vrsta prihoda. **Penzije** koje mogu ostvarivati stariji članova domaćinstva dosta liče na ustupljene prihode koje ostvaruju JLS (porez na zarade, porez na imovinu u dinamici, i drugi) jer stariji član domaćinstva ih ustupa u zajednički, kućni budžet, kao što i stariji u odnosu lokalne i republičke vlasti, republička vlast ustupa lokalnom. Razlika je u iznosu i značaju, mada i ne mora biti, jer je porez na zarade najznačajniji lokalni prihod kod većih JLS. Kod manjih to je transfer iz budžeta RS.

Interesantno je i upoređenje prihoda od poljoprivrede i nadnice, **koje možemo uporediti sa izvornim prihodima koje JLS same administriraju** (porez na imovinu u statički, firmarina, naknada za zaštitu životne sredine i drugi), odnosno same moraju da se angažuju za njihovo ostvarenje isto kao što se članovi porodičnog domaćinstva moraju da pomuču da ostvare prihode od poljoprivrede odnosno nadnice.

¹⁶ Porez na prenos apsolutnih prava i porez na nasleđe.

Prihodi od eventualnih **akcija koje imaju članovi porodičnog domaćinstva ili udela u pravnim licima**, su istovetan prihod koji JLS mogu ostvariti ako njihova javna preduzeća ostvaruju dobit i deo nje uplate u budžet JLS, odnosno uplate osnivaču.

Kiriju ili zakupninu mogu ostvarivati domaćinstva i lokalne samouprave kao i svi drugi vlasnici poslovnog odnosno stambenog prostora koji izdaju. Isto tako i jedni i drugi su u obavezi da plaćaju porez na tako ostvarene prihode.

Prihodi lokalne samouprave se evidentiraju, prema ekonomskoj klasifikaciji, na kontima klase 7 (tekući prihodi), a primanja na kontima klase 8 (primanja od prodaje nefinansijske imovine)¹⁷ i primanjima na kontima klase 9 (primanja od zaduživanja i prodaje finansijske imovine).

Slična paralela može se pokušati i na **rashodnoj strani kućnog i lokalnog budžeta**. Kućni budžet izvršava sledeće vrste rashoda: za hranu, komunalije, izgradnju kuće, kupovinu stana, kupovinu automobila, kupovinu akcija/udela. Deo rashoda kućnog budžeta može biti društvena filantropija kroz davanja pomoći komšiji ili uplata pomoći za lečenje.

RCD BUJANOVAC		POKUŠAJ UPOREĐENJA KUĆNOG I LOKALNOG BUDŽETA		JAVNE FINANSIJE POD LUPOM NVO I MEĐIA	
RASHODI					
KUĆNI BUDŽET	LOKALNI BUDŽET				
	NAMENE (konta)	KORISNICI	PROGRAMI	FUNKCIJE	IZVORI FINANSIRANJA
hrana	plate	GU, MZ,	u većini od	u većini od	buđet (01)
komunalije	komunalije	ustanove	17 programa	10 funkcija	transferi (07)
izgradnja kuće	Investicije (klasa 5)	Gradska uprava	u skoro svim programima	u svim funkcijama	buđet (01)
kupovina stana					donacije (05,06)
kupovina automobila					transferi (07) primanja (08) primanja od zaduživanja (10,11)
privatan posao - akcije/udeli	subvencije dobit	Javna preduzeća	kom.delat, urbanizam	ekonomski poslovi (4), ...	buđet (01) transferi (07)
pomoć komšiji pomoć za lečenje	Konkursi (dotacije)	NVO, savezi, udruženja	kultura i inform. sport, socijalna zaštita, ...	rekreacija, sport, kultura i vere; soc. zaštita	buđet (01) donacije (05,06) transferi (07)

Rashodi lokalne samouprave su slični: plate, komunalije, investicije, subvencije javnim preduzećima, konkursi za udruženja, itd.

Očigledna je istovetnost rashoda za hranu sa rashodima za plate. Komunalije plaća domaćinstvo, plaća ih i lokalna samouprava. Investicije mogu imati domaćinstva (kuća, stan, automobil), kao i lokalne samouprave (u infrastrukturu, opremu, itd).

¹⁷ Radi se o primanjima od prodaje nepokretnosti, pokretne imovine, zaliha, dragocenosti i prodaje prirodne imovine (zemljišta, podzemnih blaga, šuma i voda).

Konačno, kao što kućni budžet može da izdvaja za društvenu filantropiju, koja nije obavezna, ali može biti prisutna iz moralnih razloga, isto tako lokalni budžet može se pojaviti u ulozi društveno odgovornog pri izdvajanjima za lečenje i razne vrste socijalnih pomoći. Ipak, ovdje se može povući još jedna paralela. Kao što filantropija nije obavezna, tako nije obaveza, već mogućnost¹⁸ da se iz lokalnog budžeta finansiraju određeni projekti civilnog sektora putem konkursa. Ipak, jasno je da civilni sektor svojim angažovanjem i radom na raznovrsnim projektima dopunjuje javne usluge i dobra koje obezbeđuje lokalni budžet i na osoben način doprinose poboljšanju kvaliteta života.

Specifičnost lokalnog budžeta, na rashodnoj strani, ogleda se u zakonskoj obaveznosti da se rashodi prikažu putem svih budžetskih klasifikacija: ekonomske (prema namenama; konta), organizacione (po korisnicima: budžetski korisnici), programske (programi, programske aktivnosti i projekti), funkcionalne (prema funkcionalnoj nameni) i prema izvorima finansiranja.

Rashodi lokalne samouprave se evidentiraju na kontima klase 4 (ekonomska klasifikacija), a i izdaci na kontima klase 5 (nefinansijska imovina) i klase 6 (otplata glavnice uzetih kredita i nabavka finansijske imovine).

3. Vrste budžeta

Vremenom su razvijene **različite vrste budžeta**, a najčešće se primenjuju: linijski ili tradicionalni, budžet učinka, programski i nulti budžet. Neke od država pokušavaju da primenjuju budžet koji je kombinacija navedenih posebnih vrsta, tako da se sreće i kombinovana primena, pre svega, programskog i budžeta učinka, mada se javlja i kombinacija linijskog i programskog budžeta.

3.1. Linijski budžet

Linijski budžet je tradicionalan način budžetiranja koji na jednostavan način pruža informacije o utrošenim sredstvima ali ne i o efektima trošenja, usredsređen je na rashode na osnovu ekonomske klasifikacije, nadležnosti se naziru preko funkcionalne klasifikacije. Linijski budžet je finansijski dokument koji navodi koliko će lokalna samouprava potrošiti na svaku stavku budžeta. Fokus budžeta je mesto troška. Rashodi za svaku stavku iskazuju se kategorijama. Stavke budžeta su organizovane, pre svega, u kategoriji rashoda, kao što su plate, troškovi materijala i zaliha, kao i robe i usluga koje se kupuju. Linijski budžet vodi evidenciju o tome koliko lokalna samouprava troši i na šta.

¹⁸ Sektorski zakoni koji regulišu oblast kulture, udruženja, sporta itd. u najvećem broju slučajeva finansiranje iz lokalnog budžeta propisuju kao moguće, a ne i obavezno.

Prednosti linijskog budžeta koje se mogu izdvojiti su - jednostavan i razumljiv. Kod linijskog budžeta kontrola trošenja je efikasna i relativno jednostavna. Ova vrsta budžeta omogućava analizu trendova, što je čini dobrim analitičkim sredstvom i upravljačkim instrumentom.

Glavni nedostaci dosadašnjih budžeta su što pružaju informacije o utrošeni sredstvima ali ne i o efektima trošenja, o misiji, ciljevima i rezultatima. Naime, nema dovoljno informacija da li su postignuti željeni rezultati, da li je utrošeno više sredstava nego što je bilo potrebno. Samim tim podsticana je neracionalnost u potrošnji. Prilikom planiranja za svaku narednu godinu, osnovni pristup budžetskih korisnika je uvećanje početne (ovogodišnje) osnove, bez razmatranja pitanja: kako smanjiti troškove uz održavanje istog nivoa javnih usluga ili kako za dati nivo troškova povećati kvalitet i kvantitet javnih dobara i usluga. Iako najjednostavniji za pripremu, linijski budžet ne daje nikakve informacije o aktivnostima i funkcijama programa, budžetskih korisnika ili lokalne samouprave. Saznanje koliko se troši na plate, materijal, održavanje i komunalne usluge ne otkriva mnogo o stvarnom efektu rada i utroška sredstava. Koliko i kakve se usluge pružaju građanima? Koliko kilometara ulica se čisti? Koliko je dece u školi? Da biste odgovorili na ova pitanja, morate preurediti rashode po programima sa fokusom na izlazne rezultate.

3.2. Budžet učinka

Budžet učinka ima za cilj da unapredi efektivnost i efikasnost javne potrošnje kroz povezivanje finansiranja sa rezultatima odnosno nivoom javnih usluga i javnih dobara. Budžet učinka koristi raznovrsne informacije o učinku (pokazatelje, evaluacije, cene programa, itd.) za stvaranje ove veze. Budžet učinka karakteriše potreba za unapređenjem prioritizacije potrošnje i efektivnost usluga i/ili efikasnosti.

Priprema budžeta učinka je takva da je karakteriše veća fleksibilnost koju imaju službenici budžeta u odnosu na tradiciionalni linijski budžet. Ključni element je veća fleksibilnost u izboru inputa koji se upotrebljavaju da bi se isporučile javne usluge (npr. koliko radne snage vs. eksterno angažovanih resursa).

Interesovanje za budžet učinka je povećano jer se shvatilo da politička odgovornost kroz izborni proces nije dovoljna da javni sektor drži fokusiranim na rezultate, na građane i njihove potrebe. Konkurencija disciplinuje na tržištu i usmerava orijentaciju na potrošače, u javnom sektoru nema tako jakog nevidljivog mehanizma.

Budžet učinka uveden je sa namerom da se unaprede performanse lokalnih vlasti u pružanju usluga, ali ne meri učinke na nivou budžeta u celini. Budžet merenja učinka izdvaja novac za različite aktivnosti ili programe organizacija i istovremeno opisuje ishod koji će proizvesti organizacija sa primljenim sredstvima.

Glavna prednost budžeta merenja učinka je da se prikazuju i aktivnosti lokalne samouprave i nivo usluga ovih aktivnosti. Relativni nivoi usluga i utrošena sredstva na različitim aktivnostima pokazuju gde leže prioriteti. Ovaj budžet takođe daje informacije neophodne da se odluči da li su prioriteti dobro određeni. To je ogromna pomoć u proceni kvantiteta, kvaliteta i produktivnosti rada lokalne samouprave.

3.3. Nulti budžet

Nulti budžet je vrsta programskog budžeta kod koga se rashodi svake budžetske stavke ili programa razmatraju (analiziraju i prioritiziraju) iz godine u godinu. Ova vrsta budžeta je osmišljena da ide još dalje od programskog budžetiranja kad je u pitanju poboljšanje prioritizacije potrošnje.

Osnovni problem nultog budžeta je praktična nemogućnost da se sveobuhvatno pregledaju svi rashodi svake godine. Drugim rečima, pregled "nulte osnove" svakog programa nije bio stvarno primenljiv. Selektivno procenjivanje troškova je sve što se, u praksi, može postići.

3.4. Programski budžet

Programski budžet je osnovni oblik budžeta učinka koji koristi informacije o učinku za celu lokalnu samoupravu. Kod programskog budžeta rashodi su klasifikovani po ciljevima (ishodi i rezultati), a ne po ekonomskoj klasifikaciji – kontima (kao što su plate, troškovi komunikacije, putovanja, održavanja i slično), niti po organizacionoj klasifikaciji (po budžetskim korisnicima, na primer: gradska/opštinska uprava, predškolska ustanova, direkcija, ustanove kulture).

Primarni cilj programskog budžeta je unapređenje prioritizacije potrošnje. Međutim, sa povećanjem pažnje koja se tokom pripreme budžeta obraća na učinak budžetskog korisnika, **ova vrsta budžetiranja takođe ima za cilj da poveća pritisak na budžetske korisnike da poboljšaju efikasnost i efektivnost.**

Programski budžet omogućuje istovremeno praćenje ostvarenja rezultata i trošenja sredstava, ali zahteva prethodno definisane dugoročne ciljeve. Programski budžet prikazuje svrhe rashoda i kakvi se rezultati ostvaruju i razlikuje se od tradicionalnog linijskog budžeta po pristupu, pripremi, proveru i načinu prezentacije. Umesto fokusiranja na ono šta lokalna samouprava troši, programski budžet se fokusira na očekivane rezultate usluga i aktivnosti koje sprovodi lokalna samouprava. Naglasak je na ostvarenju srednjoročnih i dugoročnih ciljeva. U programskom budžetu, prihodi i rashodi su povezani višegodišnjim programima koji su definisani od strane lokalne samouprave, uz pomoć ciljeva i strategija. Programski budžet identifikuje

očekivane rezultate navedenih aktivnosti, što je njegova osnovna i najvažnija razlika od ostalih oblika budžeta.

Neke od **prednosti programskog budžeta** su:

- veća transparentnost - programski budžet poboljšava razumevanje zajednice i pojedinaca, svrhe i prirode javnih usluga i dobara koje pruža lokalna samouprava,
- fokusiranost pažnje na ciljeve, potrebe i kapacitete lokalne samouprave - programski budžet na potpuniji način usklađuje stepen javne potrošnje sa ciljevima lokalne zajednice, očekivanim rastom i razvojem, prioritetima i finansijskim mogućnostima,
- maksimizacija efekata trošenja budžetskih sredstava - programski budžet usled povezanosti sa strateškim planiranjem i upravljanjem doprinosi uspostavljanju bolje osnove za donošenje odluka čime pomaže da se izbegnu skupe greške,
- podstiče bolju koordinaciju i efikasnost rada lokalne vlasti - primena programskog budžeta rezultira efikasnijim korišćenjem ograničenih budžetskih sredstava i smanjuje konfliktne među konkurentnim projektima,
- doprinosi dugoročnom održanju zdravog i stabilnog finansijskog sistema - planiranjem na duži vremenski period, programski budžet smanjuje teret investicija. Dugoročnim planiranjem, osim izbora najprioritetnijih projekata, omogućen je i najbolji izbor načina finansiranja projekata.

Programski budžet pored drugačijeg pristupa procesu planiranja i izvršenja prvi put uvodi i evaluaciju i monitoring kao bitne elemente budžetskog procesa. Takođe, značajna karakteristika programskog budžeta je reforma tradicionalne budžetske aporijacije po stavkama.

Osim prednosti, programski budžet ima i određene **slabosti**. Neke od slabosti su naročito karakteristične za prelazni period. Na primer, ne znači da uvođenjem programskog budžeta treba, obustaviti centralizovane kontrole raspodele budžetskih sredstava, već treba naći adekvatnu meru. Važan nedostatak je slabo povezivanje finansiranja sa rezultatima.

Ipak, za period uvođenja možda je **ključna slabost** veća složenost programskog budžeta u odnosu na dosadašnji model što iziskuje veća znanja od aktera u budžetskom procesu.

Republika Srbija godinama unazad sprovodi reformu javnih finansija. Deo tog širokog spektra reformi je unapređenje budžetskog procesa. Nadležno Ministarstvo finansija smatra da se deo unapređenja budžetskog procesa može postići zamenom tradicionalnog linijskog budžeta, savremenijim vidom budžetiranja odnosno programskim budžetom. Ovo unapređenje budžetskog procesa stavlja naglasak na utvrđivanje prioriteta i optimizaciju potrošnje u cilju podsticanja privrednog rasta i efikasnog pružanja kvalitetnih usluga javne uprave. Programski budžet predstavlja efikasan mehanizam za sprovođenje te reforme jer omogućava:

- bolje upravljanje učinkom javne uprave,
- veću odgovornost korisnika budžeta,
- uspostavljanje snažnijih veza između godišnjeg i srednjoročnog budžeta,
- utvrđivanje prioriteta rashoda i izdataka,
- sprovođenja javnih politika, i
- veću transparentnost potrošnje.

Uputstvom za izradu programskog budžeta definisana metodologija programskog budžetiranja u Srbiji podrazumeva sektorski¹⁹ pristup planiranju što treba da omogući bolju koordinaciju zajedničkog rada Vlade RS i ključnih aktera u okviru određenog sektora. Niži nivoi od sektora su **programske kategorije** koje čine programsku strukturu korisnika lokalnog budžeta: **program, programska aktivnost i projekat**. Metodologija propisuje **два hijerarhijska nivoa za navedene programske kategorije: na višem nivou su programi, a na nižem su programske aktivnosti i projekti koji im pripadaju.**

SEKTOR

PROGRAM

PROGRAMSKA AKTIVNOST

PROJEKAT

4. Priprema i donošenje budžeta

Budžetski proces je definisan zakonom. Sistemski zakon u Srbiji koji uređuje budžetski proces je Zakon o budžetskom sistemu.

Na slici je prikazan kalendar budžeta lokalne vlasti, dopunjen aktivnostima koje Vlada Republike Srbije i Ministar finansija preduzimaju, pre formalnog otpočinjanja budžetskog procesa na lokalnom nivou, a koje imaju relevantnost za pripremu lokalnog budžeta.

Prema članu 31. Zakona o budžetskom sistemu, kalendar budžeta lokalne vlasti počinje **1. avgusta**. Međutim, Vlada RS **15. juna** usvaja Fiskalnu strategiju i dostavlja je Skupštini RS i lokalnim samoupravama²⁰ (prvi datum na slici, zelena podloga). Iz opisa aktivnosti jasno proizlazi da ova aktivnost, iako formalno nije sastavni deo budžetskog kalendara za lokalnu vlast, ima značaj za pripremu lokalnog budžeta. Proaktivan i odgovoran, rukovodilac lokalnih finansija nastoji da detaljno upozna i prouči Fiskalnu strategiju odmah po njenom usvajanju jer ona sadrži važne

¹⁹ Lista sektora se nalazi u Aneksu 1, Uputstv za izradu programskog budžeta.

²⁰ U praksi Vlada RS ne dostavlja Fiskalnu strategiju lokalnim samoupravama putem elektronske ili druge pošte. Lokalni službenici je preuzimaju sa zvaničnih državnih sajtova.

informacije za pripremu lokalnog budžeta, a pre svega, projekciju makroekonomskih indikatora (inflacije, odnosno rasta cena na malo-potrošačkih cena, rast BDP, kretanje zaposlenosti, stopu nezaposlenosti, i druge), koji služe za projekciju prihoda i rashoda lokalnog budžeta.

Drugi datum na slici, sa zelenom podlogom koja ilustruje odvojenost ove aktivnosti od formalno utvrđenog budžetskog kalendara za lokalnu vlast, jeste **5. jul**, što je krajnji rok²¹ da Ministar finansija dostavi Uputstvo za pripremu budžeta lokalne vlasti. Kao što je rečeno, ova aktivnost nije sadržana zakonom propisanim budžetskim kalendarom za lokalnu vlast, ali je vrlo važna. Ovo uputstvo je svojevrсна instrukcija za pripremu lokalnih budžeta, jer sadrži deo podataka iz Fiskalne strategije, ali i konkretne instrukcije na koji način planirati određene kategorije rashoda. Instrukcije su imperativnog karaktera. Na primer, smanjiti subvencije (kategorija 45) za 15% u odnosu na tekuću budžetsku godinu. Takođe, uputstvo ministra finansija sadrži i način planiranja rashoda za plate. Pošto se uputstvo donosi za svaku godinu, ono se razlikuje iz godine u godinu. Naročito se razlikuju prilozi koje zahteva Ministarstvo finansija koje JLS treba da dostave. Radi se o tabelama o broju zaposlenih, kapitalnim projektima, itd.



²¹ Naša višegodišnja praksa godinama unazad pokazuje da ministri finansija nisu poštovali ovu odredbu i Uputstvo za pripremu budžeta lokalne vlasti su dostavljali sa zakašnjenjem koje je često bilo višemesečno.

Treći datum na slici, **1. avgust**, je formalni, prema Zakonu o budžetskom sistemu, početak kalendara budžeta lokalne vlasti, odnosno početak pripreme lokalnog budžeta. Ustvari radi se o prvom formalnom roku koji treba da ispoštuje Odeljenje za finansije, odnosno lokalni organ nadležan za poslove finansija. Obaveza Odeljenja za finansije je da dostavi svoje Uputstvo za pripremu nacrt budžeta lokalne vlasti svojim budžetskim korisnicima.

Sadržaj uputstva je propisan, osnova za njegovu izradu je Fiskalna strategija, Uputstvo Ministra finansija i projekcije koje interno radi Odeljenje za finansije kao stručna služba. Između ostalih, obavezni elementi su projekcije prihoda i primanja, limiti (obim rashoda) za budžetske korisnike, opis lokalne politike itd.

Za kvalitetno uputstvo potrebno je da služba budžeta (Odeljenje za finansije) celishodno iskoristi prvu polovinu godine za analitičke poslove. Analize moraju da obuhvataju:

- sve postojeće i potencijalne prihode lokalnog budžeta i njihove projekcije,
- stanje u privredi i najznačajnije trendove,
- praćenje svih propisa koji se odnose na lokalni nivo,
- analizu kreditne zaduženosti i mogućnosti otplate, i drugo.

Prvi septembar je krajnji rok do kog direktni budžetski korisnici dostavljaju predlog finansijskog plana. Predlog finansijskog plana se dostavlja na obrascima koje im služba budžeta dostavlja uz uputstvo koje šalje 1. avgusta, ili se isti nalaze na sajtu opštine.

Predlozi direktnih budžetskih korisnika (DBK) obuhvataju predloge indirektnih budžetskih korisnika iz njihove nadležnosti. Predlozi finansijskih planova trebaju biti u okvirima koje je odredila služba budžeta, a ne spisak želja. Ovo zato što su budžetska sredstva ograničena²² i zato što budžet mora biti u ravnoteži.

Radi kvalitetne pripreme predloga finansijskih planova služba budžeta može organizovati pojedinačne ili sektorske instruktivne sastanke o pripremi budžeta. Takođe, u ovoj fazi, tokom avgusta poželjno je uključenje javnosti u formi javnih rasprava, okruglih stolova, anketiranja itd. U ovom periodu predloge finansijskih planova podnose samo budžetski korisnici. Građani takođe mogu da daju predloge na javnim raspravama i putem popunjavanja anketa, ukoliko im lokalna samouprava pruži mogućnost. Isto tako, predstavnici civilnog, nevladinog sektora mogu učestvovati na javnim raspravama i predlagati prioritete za finansiranje iz lokalnog budžeta. Međutim, formalno podnošenje projekta od strane NVO vrši se tek kada lokalna samouprava raspiše konkurs namenjen njima.

Od prvog septembra do 15. oktobra, Odeljenje za finansije, odnosno služba budžeta analizira predloge finansijskih planova, dovršava projekcije prihoda i priprema nacrt odluke o budžetu koju dostavlja opštinskom veću.

²² Interesantno je da se često mogu čuti i pročitati izjave iz kojih se može zaključiti da su budžetska sredstva neograničena.

Kritični momenti za poštovanje ovih rokova je da ne kasne akta sa republičkog nivoa (Fiskalna strategija i Uputstvo ministra finansija), i da ne kasne predlozi budžetskih korisnika.

Opštinsko/gradsko veće u periodu **od 15. oktobra do 1. novembra** treba da razmotri nacrt odluke o budžetu i da usvoji predlog koji treba da dostavi skupštini opštine. Opštinsko veće prima nacrt odluke a kada je usvoji na svojoj sednici ona postaje predlog koji se dostavlja skupštini opštine. Razlika nije samo terminološka, već je vrlo važna jer izmene predloga odluke moguće su samo putem amandmana. Amandman mora biti neutralan, odnosno ako predlaže da se nekom korisniku uvećaju sredstva ili da se sredstva uvećaju za neki projekat, onda mora da sadrži predlog gde smanjiti već predložena sredstva ili da sadrži predlog koji prihod uvećati. Ovo iz razloga da se očuva budžetska ravnoteža. Ravnoteža prihoda i rashoda u budžetu.

Od prvog novembra predlog odluke o budžetu treba da je u nadležnosti skupštine, pa najkasnije **do 20. decembra**. To je nekih 50-tak dana, što je solidna svetska praksa i merilo kvaliteta budžetskog procesa. Naime, budžetski proces je kvalitetniji ukoliko se budžet duže nalazi u nadležnosti skupštine. Međutim, u praksi lokalnih samouprava u Srbiji, najčešće se taj period svede na 15-tak ili manje dana. Nekoliko dana pre sednice Saveta (Komisije) za budžet i finansije²³ kao radnog tela skupštine opštine, i nekoliko dana pre sednice Skupštine opštine dostavlja se odbornicima. Ovi rokovi su određeni Poslovníkom o radu Skupštine opštine.

Poslednji rok iz lokalnog budžetskog kalendara je **25. decembar** kada Odeljenje za finansije dostavlja usvojeni budžet Ministru finansija. Ovo dostavljanje budžeta je svojevrsna kontrolna aktivnost, odnosno stvara se pretpostavka da Ministarstvo finansija ostvari uvid u doneti budžet i uveri se da li su budžetske klasifikacije primenjene u celosti i adekvatno i da li je cela odluka u skladu sa propisima i nadležnostima lokalne samouprave.

Inače, dokazivanje svih ovih rokova treba da se vrši putem zavodnih (prjernih) štabilja pisarnice ili internih dostavnica. Dokaz su i potpisi rukovodioca organa (opštinskog veća, skupštine opštine itd).

U budžetskom kalendaru nije propisano ali je poželjno da se sa donetim budžetom upozna javnost. Mogući načini uključanja javnosti su konferencija za novinare, stavljanje odluke o budžetu na zvaničnu internet prezentaciju opštine, pripremiti građanski budžet, pripremiti budžetski letak koji ukratko prikazuje budžetske prihode i rashode.

²³ Verovatno sve skupštine jedinica lokalne samouprave imaju skupštinsko radno telo za budžet i finansije.

5. Uključenje javnosti u budžetski proces

Uključenje javnosti u budžetski proces je veoma važno. Ako pođemo od elemenata dobrog upravljanja, a to su:

- vladavina prava
- transparentnost
- učešće
- odgovornost
- težnja konsenzusu
- jednakost
- efektivnost i efikasnost
- strateško planiranje,

možemo videti da se nekoliko njih odnosi na učešće javnosti u budžetskom procesu. To su transparentnost, učešće, odgovornost, težnja konsenzusu, pa i jednakost.

Uključenje javnosti je važno i iz razloga čistog pragmatizma. Naime, **ukoliko se nekome da mogućnost da učestvuje u donošenju odluke, taj odluku smatra i svojom, više se zalaže za njeno sprovođenje i manje je sklon da je kritikuje jer time kritikuje i samog sebe.** Koliko koristi za političko rukovodstvo, a ipak tako često beže od razgovora sa javnošću!?!

O intenzitetu, odnosno stepenu i oblicima učešća javnosti u budžetskom procesu odlučuju lokalne samouprave. Pri ovoj odluci imaju širok izbor. Od minimalnog uključivanja do širokih konsultativnih procesa, koji se često definišu kao participativno ili učesničko budžetiranje.

U budžetskom smislu dobro upravljanje je budžetska disciplina, odgovornost, transparentnost. Vlast se naziva dobrom ako se njene odluke sprovede otvoreno, uz **aktivno učešće ljudi na koje te odluke utiču.** Transparentnost olakšava dobro upravljanje fiskalnim sistemima kroz učesničko upravljanje.

Iz izloženog se zaključuje da ne treba postavljati pitanje: **Da li treba uključiti javnost u budžetski proces?** Odgovor je „DA“, zbog višestrukih koristi, ali i odgovornosti.

Međutim, **budžetski proces je složen**, sadrži faze: **priprema, donošenje, izvršenje budžeta.** Postavlja se novo pitanje: **U kojoj od ovih faza uključiti javnost?** Transparentna i odgovorna lokalna vlast treba u svim navedenim fazama da uključi javnost. U fazi pripreme, u avgustu da pita građane šta su prioriteta, sa konsultacijama može nastaviti u septembru. A u postupku donošenja tokom dela oktobra, novembra i decembra, treba da da odgovore šta je od predloga prihvaćeno. Uključenje javnosti u postupku izvršenja, je svojevrсна javna kontrola da li se izvršava usvojen budžet ili neki političar, usled sistemskih slabosti, sebi dozvoljava da izvršava neki „svoj budžet“ koji se razlikuje od onog koji je usvojila skupština. Najčešće se u praksi sreće da se pojedine aproprijacije uvećavaju i izvršavaju iznad odobrenih. Ređe

su situacije da se uvode potpuno nove aproprijacije koje ne sadrži budžet. Zato se tokom faze izvršenja zahtevaju izveštaji o izvršenju budžeta sa većom učestalošću²⁴. Važno pitanje osim učestalosti izveštaja su forma i sadržina istih, odnosno kvalitet.

Načini uključenja javnosti u budžetski proces su raznovrsni, a neki od najčešćih su:

- budžetsko pismo gradonačelnika,
- ankete (web, uslužni centar, MZ, u pešačkoj zoni),
- javne rasprave,
- budžetski forumi,
- okrugli stolovi,
- Građanski (Civilni) budžet.

Budžetsko pismo ili budžetska poruka je početni oblik uključivanja javnosti. Radi se o obraćanju gradonačelnika/predsednika opštine putem medija u kome on obaveštava građane da je počela budžetska kampanja za narednu godinu i da ih pozove da daju konstruktivne predloge jer su budžetska sredstva ograničena i celokupna zajednica treba da se uključi u izbor najvažnijeg za finansiranje.

Javne rasprave su sada i zakonska obaveza. Radi se o najčešćem obliku komuniciranja sa građanima. Lokalna samouprava treba da nađe pravu meru broja javnih sastanaka sa građanima, shodno razuđenosti teritorije koja joj pripada. Za uspeh javnih rasprava važna je dobra priprema i organizacija. Početne javne rasprave održavaju se tokom avgusta, kada recimo ruralno stanovništvo obavlja poljoprivredne poslove. Održati javnu raspravu u selu, u avgustu pre sumraka, je gubljenje opštinskih resursa i vremena. Prvo vrlo mali broj domaćina može da dođe jer je na njivi, drugo, ne treba zanemariti visoke letnje temperature. Sa druge strane, treba motivisati opštinskog službenika da radi u predvečerje, van radnog vremena. Na samoj javnoj raspravi, treba održavati red, odrediti pravila za govornike, dati kratku ali potpunu prezentaciju budžeta i rada lokalne samouprave. Samo ovih nekoliko navoda govore o složenosti organizacije dobrih i celishodnih razgovora sa građanima.

Javne rasprave imaju i nedostatke, jer najčešće učesnici u raspravi mogu govoriti samo jednom, predstavnici lokalne samouprave slušaju građane, po definiciji ne bi trebalo da se razvija razgovor osim ako nije otvoreno pitanje koje je konsenzualni prioritet.

Budžetski okrugli stolovi su forma razgovora koja je fokusiranija. Najčešće dolaze predstavnici određenog sektora i vodi se razgovor u koji se učesnici, sa obe strane, mogu uključiti više puta. Ova interaktivnost je značajan kvalitet okruglih stolova.

Ostali navedeni oblici učešća javnosti u budžetskom procesu mogu se kombinovati sa navedenim. Drugim rečima, **za adekvatno uključivanje javnosti u budžetski**

²⁴ Najpoželjnije je dnevno izveštavanje ako je moguće.

proces lokalna samouprava treba da koristi nekoliko od navedenih oblika komuniciranja sa javnošću.

6. Finansijski rezultat budžeta lokalne vlasti – budžetski deficit ili suficit

U privredi, finansijski rezultat privrednog društva je dobitak ili gubitak. U javnom sektoru finansijski rezultat je budžetski deficit ili suficit i utvrđuje se završnim računom. Međutim, odlukom o budžetu, kroz plan prihoda i primanja i plan rashoda i izdataka, vrši se projekcija, planira se određeni finansijski rezultat, odnosno budžetski deficit ili suficit. Inače, taj član budžeta, sadrži i račun finansiranja odnosno predlog za korišćenja suficita, a u slučaju deficita – izvore za njegovo finansiranje.

Radi boljeg razumevanja suficita potrebno je dati nekoliko opštih napomena o javnom računovodstvu. Javno računovodstvo, za razliku od privrednog, primenjuje gotovinsku osnovu. Tradicionalne uloge javnog računovodstva su:

- ispravno evidentiranje transakcija,
- kontrola potrošnje u odnosu na budžet,
- minimiziranje potrošnje,
- pitanje količine i kvaliteta pruženih usluga prepušteno je zaposlenima kod budžetskih korisnika koji realizuju budžet (inženjeri, nadzor,...) i političarima.

Iako finansijske teškoće i prevare nisu funkcija računovodstva ono je implicirano. Finansijske teškoće i prevare su pokretači promena u pravcu obračunskog računovodstva.

Glavna karakteristika gotovinske osnove je princip: naplaćeno-isplaćeno. Računovodstvo zasnovano na gotovini priznaje transakcije (naručena, ugovorena, fakturisana, isporučena, plaćena roba/usluge) samo u gotovini. Računovodstvo zasnovano na gotovini ignoriše deo ekonomskih događaja, samim tim je „nestašno“ sa istinom. Međutim, **gotovinska osnova je zakonska obaveza (član 79. Zakona o budžetskom sistemu: „...Godišnji finansijski izveštaji ..., s tim da se finansijski rezultat u tim izveštajima utvrđuje saglasno Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor - gotovinska osnova“.**

Obračunsko računovodstvo je šire od gotovinskog i obuhvata obaveze i potraživanja:

- obuhvata obaveze za robu/usluge koja je ne samo plaćena već i ugovorena, primljena, fakturisana,
- obuhvata potraživanja iz poreskog računovodstva (razrezan porez – doneta poreska rešenja),
- obuhvata zalihe (teškoće vrednovanja zaliha),
- pitanje amortizacije javne imovine (kulturno-istorijski spomenici, infrastrukturna imovina, zemlja...),

- zbog važnosti gotovine obračunski finansijski izveštaji sadrže Izveštaj o tokovima gotovine.

Osnovna razlika između gotovinskog i obračunskog računovodstva je u vremenu kad se prepoznaju prihodi i rashodi (ekonomski događaji, transakcije).

Na narednoj slici prikazan je plan deficita i način obračuna sa računom finansiranja – izvori finansiranja planiranog deficit.

RCD BEJANOVAC		OBRAČUN SUFICITA/DEFICITA		JAVNE FINANSIJE POO LUPOM NVO I MEDIJA	
A. РАЧУН ПРИХОДА И ПРИМАЊА, РАСХОДА И ИЗДАТАКА		Економска класификација	у 000 динара		
1.	Укупни приходи и примања остварена по основу продаје нефинансијске имовине	7 + 8	2.434.923		
2.	Укупни расходи и издаци за набавку нефинансијске имовине	4 + 5	2.648.923		
3.	Буџетски суфицит/дефицит	(7+8) - (4+5)	-214.000		
4.	Издаци за отплату главнице дуга (у циљу спровођења јавних политика)	61			
5.	Издаци за набавку финансијске имовине (осим за набавку домаћих хартија од вредности 6211)	62	0		
6.	Укупан фискални суфицит/дефицит	(7+8) - (4+5) - 62	-214.000		
Б. РАЧУН ФИНАНСИРАЊА					
1.	Примања од задуживања	9	(+)	190.000	
2.	Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине	6	(-)	66.000	
4.	неутрошена средства из претходних година	3	(+)	90.000	
3.	Нето финансирање		(=)	214.000	
8.	Промена стања на рачуну (позитивна - повећање готовинских средстава, негативна - смањење готовинских средстава)			0	

Sa druge strane, potrebno je istaći da primena gotovinske osnove pri pripremi budžeta ne znači da obaveze nisu evidentirane.

Primena gotovinske osnove u lokalnim samouravama neopterećenim kreditnim zaduženjem, koje posluju u regularnom okruženju, najčešće dovodi do cikličnih smena budžetskih godina u kojima se ostvaruje deficit sa onima u kojima se ostvaruje suficit.

7. Mogući načini poboljšanja budžetske transparentnosti

Jedno od najotvorenijih pitanja budžetskog procesa je uloga odbornika u istom. Često se razgovara o uključanju javnosti i civilnog sektora u pripremu, donošenje i izvršenje budžeta, a česta praksa lokalnih samouprava je da se **odbornici nedovoljno uključuju**, ili da se kasno uključuju. A odbornici su oni koji donose odluku najneposrednije. Zato je važno da odbornici budu na vreme uključeni. Uostalom, već

je spomenuto da je jedna od mera kvaliteta budžetskog procesa vreme koje budžet provede u skupštinskoj nadležnosti – što duže skupština razmatra budžet, proces donošenja budžeta smatra se kvalitetnijim.

Konkretno, budžetski proces biće unapređen ako se odbornici uključe već od faze pripreme budžeta. Prisustvo odbornika na javnim raspravama je vrlo poželjno, bolje reći obavezno. Međutim, za pun doprinos odbornika u smislu predlaganja najprioritetnijih projekata i kontrolno-nadzorne uloge u procesu donošenja i izvršavanja budžeta, nije moguće postići ukoliko odbornici nisu dovoljno osposobljeni i informisani za učešće u budžetskom procesu. Ovo je, pre svega njihova lična odgovornost, zatim političkih partija čiji su predstavnici, ali i organa lokalne samouprave.

Preporučena praksa uključivanja javnosti u budžetski proces je **primena nekoliko oblika uključenja javnosti**, kao i **institucionalizacija razgovora**, odnosno njihova redovnost.

Jedan od načina poboljšanja budžetske transparentnosti i odgovornosti lokalne vlasti prema građanima je **javni budžetski portal**. Javni budžetski portal je:

- podrška za veću dostupnost podataka o lokalnim javnim finansijama,
- prvi pokušaj JLS da stvore "one stop shop" za sve budžetske podatke,
- način pomeranja granica fiskalne transparentnosti,
- vizuelizacija budžetskih podataka što pomaže nestručnjacima da bolje razumeju budžetska pitanja,
- način da se izgrade kapaciteti za bolje razumevanje budžeta,
- svojevrsno internetsko savetovanje o budžetskim pitanjima,
- sredstvo jačanja upravljačke odgovornosti,
- doprinos i svojevrsna promocija kulture transparentnosti.

Svrha javnog budžetskog portala je da **informiše javnost o budžetu u realnom vremenu**. Na ovaj način portal poboljšava transparentnost budžetskog procesa i potrošnje i omogućava kvalitetnije uključivanje odbornika u pripremu, izvršenje i nadzor budžeta. Istovremeno, povećava se odgovornost izvršne vlasti, ali i svest svih uključenih, svih aktera budžetskog procesa, o budžetskim pitanjima.

Izvršna vlast može iskoristiti javne budžetske portale da stvori pozitivnu sliku o sebi jer oni predstavljaju platformu za povratne informacije od javnosti. Javni budžetski portali šire i poboljšavaju proces odlučivanja o budžetskim pitanjima zasnovan na dokazima, smanjuju rizik od korupcije i jačaju poverenje investitora.

Međutim, iako javni budžetski portali još uvek nisu široko zaživeli u praksi lokalnog budžetiranja u Srbiji, moguće je dati određene **preporuke** za njihovo unapređenje:

- omogućiti pristup javnim budžetskim portalima neograničeno svim građanima,
- široka dostupnost budžetskih podataka treba da podstakne potencijalno nove upotrebe budžetskih podataka čime se oslobađa njihova analitička moć,

- uložiti veći trud u kvalitet podataka na portalu,
- ojačati interaktivnost javnih budžetskih portala,
- urediti budžetski forum,
- animirati veći broj zaposlenih i rukovodilaca u javnom sektoru da koriste budžetske podatke sa javnih budžetskih portala,
- detaljnije prikazati sve investicione projekte JLS,
- uneti na javni budžetski portal: informacije o javnim nabavkama, finansijske planove budžetskih korisnika, sve ugovore JLS, izveštaje o primeljenim donacijama,
- uvesti sekciju "pitanja i odgovori".

Važan način unapređenja budžetskog procesa, koji je formalizovan našim budžetskim propisima je **uvođenje rodno odgovornog budžetiranja**. Rodno odgovorno budžetiranje doprinosi smanjenju polne nejednakosti što je važno u promociji ekonomskog rasta i smanjenja siromaštva. Smanjenje ekstremne rodne nejednakosti je poželjno sa aspekta ljudskih prava. Međutim, najčešća svetska praksa je, kao i kod nas, da se vrše rodne analize u odabranom broju postojećih programa ili/i kod određenih korisnika budžeta i da se na to svodi rodno budžetiranje.

Nedostaci sveobuhvatnog pristupa rodno odgovornom budžetiranju, pristupa koji podrazumeva princip – svi programi obuhvaćeni rodnom analizom, su: velika zahtevnost u smislu resursa, vremena, energije, pa čak i dobre volje, nedostatka podataka za izradu analize, i drugi.

Rodno odgovorno budžetiranje retko za rezultat ima konkretan predlog za promenu aproprijacije u stvarnom budžetu odnosno rashodu, a to je najcelishodnija i najpoželjnija aktivnost za rodno ujednačavanje.

IMPRESUM

Za izdavača

Romski centar za demokratiju Bujanovac (RCD)
Kosovska 19/5 Bujanovac
Partizanska 9a/9 Vranje

Za izdavača

Ivana Stošić, Predsednica UO RCD

Autor: Dragan Spirić

Dizajn i prelom: Nenad Ristić

Štampa: Schmoeker Digital Print

Besplatan primerak

Ova brošura je urađena uz podršku NVO Fraktal iz Beograda, u okviru projekta „Balkan Monitoring Public Finances“, podržanog od strane Evropske komisije

Stavovi izneti u ovoj brošuri ne odražavaju nužno stavove donatora.

