

# BUDŽETSKA PROCEDURA U REPUBLICI SRBIJI – IZRADA, DONOŠENJE I USVAJANJE ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA

*Vladan Vladislavljević<sup>1</sup>, Helena Pešić<sup>2</sup>*

Stručni rad  
UDK: 336.144(497.11)

## Apstrakt

Budžet je osnovni instrument finansiranja javnih rashoda u svim savremenim državama. U budžetskoj teoriji postoje brojne definicije budžeta, jer se radi o kompleksnoj finansijskoj instituciji, pomoću koje država ostvaruje mnoge ekonomske, finansijske, političke i socijalne ciljeve. Klasično shvatanje budžeta zasniva se na tvrdnji da je budžet akt kojim se predviđaju i odobravaju, unapred i za određeni period vremena, prihodi i rashodi države.

Potrebe javnih rashoda se predviđaju u budžetu, po pravilu, pojedinačno i prema nameni. Javni prihodi, odnosno sredstva, predviđaju se po izvorima, a utvrđuje se i visina do koje treba da se prikupe.

**Ključne reči:** Budžetska procedura, javni rashodi, završni račun.

**JEL:** H61, H72.

## Uvod

Svaka država, kao pravno lice, može imati samo jedan budžet, i zato budžet mora da bude jedini i isključivi akt finansiranja javnih potreba. Kasnije je preovladalo mišljenje da formalno budžetsko jedinstvo nije potrebno i da država može voditi zdravu finansijsku politiku ako svi njeni prihodi čine jednu nedeljivu celinu, i ako se iz tih prihoda podmiruju sve državne potrebe. U ovakvim uslovima, budžet savremene države je jedinstven, i na taj način se postiže dobar uvid u ukupne javne prihode i rashode budžeta, što omogućava i efikasnu kontrolu njegovog izvršenja. Upravo se ovakvim načelom vodi i fiskalna politika Republike Srbije.

U novije vreme, pokušava se priprema budžeta povezati sa opštom ekonomskom politikom planiranom za duži rok (par ili nekoliko godina), kako bi se stvorila koherentna osnova i za budžetsko planiranje i za ekonomsku politiku. U svakoj zemlji postoji nekoliko nivoa državne organizacije. Minimum je dva (državni i opštinski), a često postoji i treći, srednji (federalna jedinica, pokrajina, region, srez itd). I svaka od tih jedinica ima svoj budžet. Sadržaj svih budžeta određen je raspodelom nadležnosti između njih, a koja proističe iz ustava i zakona.

Predmet i cilj ovog rada jeste objašnjenje budžetske procedure Republike Srbije, a za to je potrebno prvo definisati budžet, objasniti njegovu funkciju i načela, nakon čega ćemo objasniti budžetsku proceduru kroz njene elemente, izradu, donošenje, izvršenje i kontrolu budžeta. Takođe se kao bitan element javlja završni račun budžeta kojim se iskazuju svi ostvareni prihodi i rashodi, kojim se nakon izvršenja budžeta utvrđuje njegova učinkovitost. To ćemo objasniti kroz Zakonom o budžetu RS definisanim elementima završnog budžeta.

---

<sup>1</sup> Vladan Vladislavljević M.A., Student doktorskih studija, Univerzitet odbrane, Pavla Jurišića Šturma br. 1, 11000 Beograd, Srbija, Telefon: +381 63 13 39 317, Email: [vlada91@gmail.com](mailto:vlada91@gmail.com)

<sup>2</sup> Helena Pešić M.A., Student doktorskih studija, Univerzitet odbrane, Vojna akademija, Pavla Jurišića Šturma br. 33, 11000 Beograd, Srbija.

## Pojmovno određenje budžeta

Funkcije države su precizno definisane ustavom i zakonima, odnosno, određenim pravnim aktima. Kako bi bilo obezbeđeno finansiranje državnih funkcija, država mora imati poseban dokument, kojim je definisan i uređen proces finansiranja svih državnih obaveza (Jeličić, 1990).

Budžet je jedna od najznačajnijih i najvažnijih finansijskih institucija. On predstavlja osnovni, a u nekim slučajevima i jedini instrument prikupljanja javnih prihoda i finansiranja javnih rashoda u savremenim državama (Radičić, Raičević, 2011). Pored budžeta, jedan deo javnih potreba finansira se preko fondova, finansijskih planova, finansijskih programa i posebnih računa.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije definiše Budžet: sveobuhvatan plan prihoda i primanja i plan rashoda i izdataka, organizovan u dva odvojena računa: a) račun prihoda i primanja ostvarenih po osnovu prodaje nefinansijske imovine i rashoda i izdataka za nabavku nefinansijske imovine i b) račun finansiranja; budžet je osnovni dokument ekonomske politike Vlade<sup>3</sup>.

### *Istorijski razvoj budžeta*

Termin budžet vodi poreklo od latinske reči *bulga*, odnosno, starofrancuske *bougette*, čije značenje u prevodu znači mala (kožna) torba. Ukoliko posmatramo budžet kao pravni akt nema direktne veze između budžeta i kožne torbe. Ipak, na starofrancuskom jeziku, ova reč označava kožnu torbu, koju nosi ministar finansija, iznoseći pred parlament predlog prihoda i rashoda države. Budžet je po nekoj opštoj definiciji jednogodišnji zakon kojim se predviđaju, prethodno odobravaju i prethodno raspoređuju svi državni prihodi i rashodi u jednoj budžetskoj godini.

Još u Antičkom Rimu i Grčkoj, pojavom prvih oblika kovanog novca, prikupljana su sredstva za podmirenje javnih potreba (vojske, javnih radova i činovničkog aparata) iz nepovezanih fondova i ratnog plena. Činovnici su sastavljali izveštaje o prikupljenim prihodima i utrošenim sredstvima i na osnovu njih je izrađivan opštedržavni račun koji podseća na današnji završni račun budžeta. U srednjem veku sastavljani su inventari kao sumarni pregledi državnih prihoda i rashoda, koji bi vladaru služio kao pokriće prilikom uvođenja novih ili povećanja postojećih nameta.

### *Funkcije budžeta*

Složenost ove finansijske institucije i raznovrsnost njenih funkcija utiču na postojanje višestrukog shvatanja pojma budžeta iz čega proističe njegova višedimenzionalnost jer u sebi sadrži različita obeležja koja se sastoje u njegovim funkcijama. Funkcije su vezane za aktivnosti koje država želi da sprovede kako bi ostvarila svoje ciljeve kroz njegovo jednogodišnje delovanje. Smatra se da su osnovne funkcije budžeta (Radičić, Raičević, 2011):

1. Politička;
2. Planska;

---

<sup>3</sup> Zakon o budžetskom sistemu, ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017)

3. Pravna;
4. Ekonomska;
5. Finansijska; i
6. Kontrolna.

*Politička funkcija* doprinosu izražavanju shvatanja pojedinih političkih stranaka o ključnim problemima zemlje, koji se rešavaju preko budžeta. Parlament, odobravanjem budžeta, odlučuje o društveno-ekonomskom razvoju, prioritetima u zadovoljenju javnih potreba i izboru načina njihovog finansiranja, a u izuzetnim slučajevima može odbiti vladini predlog budžeta, čime pokazuje da se ne slaže sa političkim programom vlade.

*Planska funkcija* je sadržana u samoj prirodi budžeta, koji se donosi krajem tekuće a za narednu godinu i sadrži planirani bilans prihoda i rashoda.

*Pravna funkcija* vezuje se za definiciju budžeta kao pravnog akta, za postupak po kome se donosi, i za prava i obaveza koje proizvodi za sve učesnike u datom procesu.

*Ekonomska funkcija* povezana je sa ekonomskim ciljevima koje država želi da ostvari u privredi. Iz toga proizilaze i alokativna, redistributivna i stabilizaciona funkcija budžeta. Pravilno alociranje resursa omogućava raspodelu nacionalnog dohotka i društvenog proizvoda i utiče na ekonomska kretanja sa krajnjim ciljem da se održi stabilnost cena, visoka zaposlenost i ekonomski rast.

*Finansijska funkcija* ogleda se u održavanju ravnoteže između prihoda i rashoda. Ukoliko rashodi premaše prihode potrebno je rebalansom budžeta ponovo uspostaviti ravnotežu.

*Kontrolna funkcija* ogleda se u kontroli koju sprovodi predstavničko telo nad izvršnom vlašću u fazi izvršenja budžeta. Obzirom da budžet, u skladu sa njegovom političkom funkcijom, predstavlja politički program vlade, parlamentarna opozicija i druge zainteresovane strane mogu kontrolisati rad državne uprave i vlade.

Kao dodatna funkcija javlja se i *socijalna funkcija* koja se povezuje sa ulogom budžeta kao važnog instrumenta socijalne politike. Transfernim plaćanjima ka ugroženim socijalnim grupama, država nastoji da koriguje i ublaži nejednakosti između članova zajednice.

### ***Budžetska načela***

Imajući u vidu da je finansiranje javne potrošnje uređeno pravilima kroz procese prikupljanja i trošenja novčanih sredstava, uređena je i kompletna budžetska procedura i precizirane su obaveze i odgovornosti svih učesnika ovog procesa. Razvojem budžetskog sistema pravila prerastaju u načela. Budžetska načela se primenjuju prilikom sastavljanja i izvršenja budžeta. Ona mogu biti statička i dinamička, od kojih su opšteprihvaćena (Radičić, Raičević, 2011):

**Statička** budžetska načela:

- Načelo budžetskog jedinstva - zahteva prikazivanje svih javnih prihoda i rashoda u jednom budžetu, primenom koncepta homogenosti budžeta. Ovim se obezbeđuje uticaj parlamenta na finansijsko poslovanje države kao i olakšana kontrola trošenja budžetskih sredstava.

- Načelo potpunosti - podrazumeva prikazivanje svih pozicija budžeta u bruto iznosu, tj u punom iznosu. Pored bruto, postoji i neto princip koji omogućava prebijanje pozicija i prikazivanje samo razlike.
- Načelo preglednosti - obezbeđuje grupisanje prihoda i rashoda u budžetu prema određenoj šemi i na jedinstven način. Prihodi se grupišu prema svojim izvorima, vrstama, oblicima, a rashodi prema nameni i nosiocima.

#### **Dinamička budžetska načela:**

- Načelo realnosti - zahteva utvrđivanje prihoda i rashoda što je tačnije moguće kao i da u njihovoj visini nema odstupanja, tj. razlike ili je ona minimalna. Do odstupanja može doći ako se planiraju veći prihodi od rashoda, u vidu budžetskog suficita, kao i obrnuto, planiranjem većih rashoda od prihoda, kada postoji budžetski deficit.
- Načelo budžetske ravnoteže - zahteva jednakost prihoda i rashoda u budžetu. Suficit postoji kada su prihodi veći od rashoda, a deficit u obrnutom slučaju. Narušena ravnoteža uspostavlja se povećanjem prihoda ili smanjenjem rashoda, u zavisnosti od vrste neravnoteže, i to radnjom koja se naziva rebalans budžeta.
- Načelo javnosti - omogućava poreskim obveznicima i svim drugim zainteresovanim stranama uvid u veličinu i strukturu budžetskih prihoda kao i svrhu i visinu njihovog trošenja, odnosno u celokupno finansijsko poslovanje države. Zbog toga se u svim državama budžet objavljuje u službnim glasilima i na zvaničnim internet prezentacijama državnih organa, kao i drugim sredstvima javnog informisanja.
- Načelo trajanja - podrazumeva jednogodišnje važenje budžeta kao pravnog akta. Budžet se donosi za period od godinu dana. U Republici Srbiji se taj period poklapa sa kalendarskom godinom, što nije slučaj u svim zemljama.
- Načelo prethodnog odobrenja - podrazumeva da je usvajanje budžeta od strane zakonodavne vlasti primarni odn. prvi preduslov za trošenje budžetskih sredstava. Ovim se omogućuje da parlament odlučuje o vrsti i visini državnih rashoda i prihoda za vremenski period od godinu dana, čime se onemogućava samovolja izvršne vlasti.

#### **Budžetska procedura u republici srbiji**

Makroekonomski agregati prikazuju ekonomski abijent u određenom fikslnom periodu na osnovu koga se vrši planiranje budžeta. Značaj budžetske aktivnosti se ogleda u preciziranim postupcima učesnika procesa, dok je u Republici Srbiji to regulisano Zakonom o budžetskom sistemu.

Budžetska procedura obuhvata više faza kroz koje prolazi budžet tokom svog postojanja. Ključne faze ove procedure su:

1. Izrada budžeta,
2. Donošenje budžeta,
3. Izvršenje budžeta, i
4. Kontrola budžeta.

## *Izrada budžeta*

Od izuzetnog značaja za formulaciju budžeta je primena odgovarajućih metoda pripreme budžeta i njihovo povezivanje sa srednjoročnim finansijskim planiranjem. Srednjoročno finansijsko planiranje mora biti permanentna aktivnost. Oгледа se u izradi Fiskalne strategije za određenu budžetsku godinu sa projekcijama za naredne dve godine, na početku svakog budžetskog ciklusa. Ovim dokumentom, koji Vlada Republike Srbije podnosi Narodnoj skupštini, postavljaju se ciljevi fiskalne politike Vlade i daju se adekvatne smernice resornim ministrima za pripremu predloga budžeta. Vrší se utvrđivanje kratkoročnih i srednjoročnih ciljeva fiskalne politike Vlade za period od tri uzastopne fiskalne godine, počev od fiskalne godine za koju se Fiskala strategija podnosi, zatim pružanje detaljnog objašnjenja o usklađenosti navedenih srednjoročnih ciljeva sa fiskalnim principima i pravilima utvrđenim ovim zakonom i na kraju procena uticaja fiskalne politike na međugeneracijsku raspodelu dohodka, kao i procena održivosti fiskalne politike. Postavljanje eksplicitnih fiskalnih ciljeva obavezuju Vladu da jasno definiše svoju fiskalnu politiku, i omogućava parlamentu i javnosti da nadgledaju primenu vladine politike. Fiskalni ciljevi trebalo bi da obuhvate tri oblasti: fiskalnu poziciju (suficit ili deficit), fiskalnu održivost (odnos javnog duga prema BDP-u) i fiskalnu osetljivost (buduće obaveze) (Anđelković, 2010).

Prilikom planiranja prihoda i rashoda postoje dva metoda planiranja: metoda direktnog procenjivanja i metoda automatskog procenjivanja, a u novije vreme se uvodi normativni metod (Radičić, Raičević, 2011). Metoda direktnog procenjivanja prilikom planiranja rashoda za osnovu koristi podatke prethodne budžetske godine koje koriguje u skladu sa pretpostavljenim promenama. Metoda automatskog procenjivanja koristi podatke iz pretposlednje budžetske godine, čime daje nepouz dane podatke. Normativni metod pristupa planiranju prihoda i rashoda na osnovu normativa koja su tipična za državne organe i ustanove.

Pravo na sastavljanje budžeta u savremenim državama ima organ uprave, tj. vlada. Ovo pravo je povereno organu nadležnom za finansije što je u najvećem broju slučajeva ministarstvo finansija. Direktni korisnici budžetskih sredstava su dužni da pripreme predlog rashoda na osnovu zakonom definisanih elemenata i metodologije. Za pripremu osnovnih elemenata izrade budžeta potrebno je izvršiti procenu obima prihoda kao okvira za planiranje rashoda. Nakon pripreme osnovnih elemenata, organ uprave nadležan za poslove budžeta izrađuje nacrt gde se vrši ocenjivanje opravdanosti određenih rashoda. Nakon usaglašavanja rashoda sa državnim organima, ustanovama i drugim budžetskim korisnicima, podnosi nacrt vladi na utvrđivanje predloga budžeta koji se prema utvrđenoj proceduri podnosi skupštini na razmatranje i usvajanje.

U Republici Srbiji, u skladu sa članom 31. Zakona o budžetskom sistemu<sup>4</sup> Vlada u tekućoj budžetskoj godini donosi Fiskalnu strategiju na predlog ministra finansija, a Narodna skupština zakon o budžetu Republike Srbije i odluke o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje na predlog Vlade.

---

<sup>4</sup> Zakon o budžetskom sistemu, ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017).

### ***Donošenje budžeta***

O nacrtu budžeta se raspravlja u skupštini pre njegovog donošenja, što čini idealnu priliku da se razmotre i kritički ocene opravdanosti pojedinih delova budžeta ili budžeta u celini, i da se pozove predlagač da obrazloži određene odluke. Nakon toga se pristupa glasanju o predlogu budžeta koji ne mora biti identičan predlogu dobijenom od Vlade. Postupak se po budžetskom kalendaru treba završiti do 15. decembra kako bi budžetska godina otpočela na vreme od 01. januara.

U slučaju kašnjenja sa izradom i donošenjem budžeta propisan je mehanizam *privremenog finansiranja*, kako bi se obezbedio kontinuitet u finansiranju javnih rashoda. Privremeno finansiranje može da traje najduže prva tri meseca fiskalne godine<sup>5</sup>, dok se u izuzetnim slučajevima može produžiti za još tri meseca ukoliko se budžet ne donese do 15. marta<sup>6</sup>. Ukoliko se ni u ovom periodu ne donese budžet, to predstavlja jasan znak političke krize u zemlji. Privremeno finansiranje vrši se najviše do jedne četvrtine iznosa planiranih rashoda i izdataka u aktu o budžetu prethodne fiskalne godine (metod budžetskih dvanaestina), s tim što raspoređeni rashodi i izdaci u prethodnoj godini po vrstama i namenama ne predstavljaju ograničenje, izuzev za isplatu prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, koje se vrši do nivoa izvršenih rashoda u zadnjem kvartalu prethodne godine<sup>7</sup>. Odluku o privremenom finansiranju donosi Vlada Republike Srbije.

Zakon o budžetu sastoji se iz opšteg i posebnog dela. Opšti deo budžeta je kraći i čine ga podaci o ukupnom iznosu prihoda i rashoda budžeta, postojanju budžetske ravnoteže ili neravnoteže, iznosu budžetske rezerve i prava i obaveze nadležnih organa tokom izvršenja budžeta. U posebnom i obimnijem delu budžeta navode se svi direktni korisnici budžetskih sredstava kao i detaljna namena trošenja sredstava koja su im određena.

### ***Izvršenje budžeta***

Izvršenje budžeta predstavlja ostvarivanje prihoda sa jedne strane i finansiranje potreba korisnika budžetskih sredstava sa druge, kako je budžetom predviđeno. Za izvršenje budžeta važi da dobro pripremljen budžet može loše da se realizuje, ali loše pripremljeni budžet se, gotovo bez izuzetaka, loše realizuje (Anđelković, 2010). Izvršenje budžeta povereno je organima uprave, a poslove izvršenja budžeta obavljaju naredbodavci i računopolagači.

Naredbodavci su organi uprave ovlašćeni da upravljaju državnom imovinom, da se staraju o prikupljanju državnih prihoda i samostalno odlučuju o raspodeli prihoda koji su im budžetom za određenu godinu dodeljeni. Računopolagači obavljaju poslove prikupljanja prihoda, vršenja rashoda i rukovanja državnom imovinom. Funkcije naredbodavca i računopolagača se

---

<sup>5</sup> Član 48. stav 4 Zakona o budžetskom sistemu, ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017).

<sup>6</sup> Član 48. stav 10 Zakona o budžetskom sistemu, ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017).

<sup>7</sup> Član 48. stav 5 Zakona o budžetskom sistemu, ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017).

zbog zakonitog izvršavanja budžeta i postojanja mehanizma kontrole ne mogu preklapati i odvojene su jedna od druge.

Izvršenje budžeta funkcioniše tako što naredbodavci, po izvršenju određenih radova, ili usluga, ili protoka vremena (za isplatu ličnih primanja), izdaju naredbe za isplatu računopolagačima. Računopolagači po prijemu naredbe vrše kontrolu isplate, da li se vrši u skladu sa propisima i odobrenim aproprijacijama i nakon toga izdaju naloge za isplatu, da bi se u gotovu ili virmanski isplatio određeni iznos.

Uredbom o budžetskom računovodstvu propisano je da je osnova za vođenje budžetskog računovodstva gotovinska osnova. Gotovinska osnova jeste osnova po kojoj se transakcije i ostali događaji priznaju u momentu prijema odnosno isplate sredstava. Primena gotovinske osnove omogućava sastavljanje finansijskih izveštaja u najkraćem mogućem roku po završetku budžetske godine.

### ***Budžetska kontrola***

Radi izvršenja budžeta na način koji je planiran i usvojen Zakonom o budžetu, organizovana je budžetska kontrola. Kontrola treba da se vrši u svim periodima budžetske procedure, da njome budu obuhvaćena sva lica koja učestvuju u tom postupku. U skladu s tim, postoje više vrsta kontrola izvršenja budžeta od koji su najčešće (Radičić, Raičević, 2011):

- Kontrola prema vremenu,
- Kontrola prema metodi,
- Kontrola prema subjektima i
- Kontrola prema organima koji je vrše.

*Kontrola prema vremenu* može biti prethodna ili preventivna i naknadna ili posteriorna. Prethodna kontrola vrši se pre svakog raspolaganja sredstvima, tj. pre isplate sredstava iz budžeta. Nakon što računopolagač utvrdi uvidom u isplatna dokumenta da je isplata zasnovana na propisima, odobrava isplatu sredstava iz budžeta. Naknadna kontrola je kontrola nakon isplate i trošenja budžetskih sredstava. Ona se po pravilu vrši prilikom razmatranja završnog računa od strane parlamenta ili drugih ovlašćenih subjekata. Ne doprinosi sprečavanju nezakonitih isplata već je cilj kontrole da se nakon utvrđenih nepravilnosti preduzmu određene mere na kažnjavanju krivaca i pokretanju postupaka za nadoknadu štete i povraćaj sredstava.

*Kontrola prema metodi* kojom se obavlja može biti dokumentarna i terenska. Dokumentarnom kontrolom obuhvaćeni su ugovori, nalozi, računi i druga finansijska dokumenta. Terenska kontrola se obavlja na licu mesta, kod onog državnog organa kome su poverena bućetska sredstva.

*Kontrola prema subjektima* nad kojima se vrši deli se na kontrolu nad naredbodavcem i kontrolu nad računopolagačem. Kontrola nad naredbodavcem obuhvata celokupnu kontrolu prema sadržaju, tj. i zakonitost i celishodnost upotrebe sredstava. Kontrolom nad računopolagačem kontroliše se zakonitost raspolaganja budžetskim sredstvima.

*Kontrola prema organima* koji je vrše obuhvata upravnu (administrativnu) kontrolu, institucionalnu (računsko-sudsku) i političku budžetsku kontrolu. Upravna kontrola sastoji se od kontrole nižeg upravnog organa od strane višeg. Može biti i prethodna, i tekuća, i naknadna, i to i prema naredbodavcima i prema računopolagačima. Institucionalna kontrola je u svom radu nezavisna od upravnih organa. Obavlja je Odeljenje za budžetsku inspekciju, Sektora za kontrolu javnih sredstava, Ministarstva finansij, kao i Državna revizorska institucija. Politička kontrola vrši se naknadno, od strane zakonodavnog tela prilikom usvajanja Završnog računa.

### **Završni račun budžeta**

Završnim računom se iskazuju svi ostvareni prihodi i rashodi, kako po obimu i strukturi ostvarenja, tako i po karakteru namenske potrošnje. Nakon dobijanja završnih računa od indirektnih korisnika, direktni korisnici budžetskih sredstava sastavljaju svoje završne račune i dostavljaju ih Ministarstvu finansija. Tada Ministarstvo finansija izrađuje Završni račun Republike Srbije. Donosi se po proceduri sličnoj onoj koja važi za donošenje budžeta, tj. Vlada podnosi Narodnoj skupštini na usvajanje u formi zakona.

Završni račun budžeta sastoji se iz tri dela: opšti deo, koji čine ukupni planirani i ostvareni prihodi i rashodi, način pokrivanja deficita i raspored ostvarenog suficita i sredstva budžetske rezerve, poseban deo, planirani i ostvareni raspored sredstava prema namenama i korisnicima, i bilans stanja sredstava.

U skladu sa članom 78. stav. 1. tačka 1. Zakona o budžetskom sistemu<sup>8</sup> kalendar izrade i usvajanja završnog računa budžeta se vrši u periodu od 28-og februara kada indirektni korisnici sredstava budžeta Republike Srbije pripremaju godišnji finansijski izveštaj za prethodnu budžetsku godinu i podnose ga nadležnim direktnim korisnicima sredstava budžeta Republike Srbije; pravosudni organi koji se u budžetu Republike Srbije iskazuju zbirno pripremaju godišnji finansijski izveštaj za prethodnu budžetsku godinu i podnose ga Visokom savetu sudstva, odnosno Državnom veću tužilaca; korisnici sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje pripremaju godišnji finansijski izveštaj za prethodnu budžetsku godinu i podnose ga Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje; 28-og februara drugi korisnici javnih sredstava koji su uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora osnovani od strane Republike Srbije pripremaju godišnji finansijski izveštaj za prethodnu budžetsku godinu i podnose ga nadležnom državnom organu Republike Srbije; 31-og marta direktni korisnici sredstava budžeta Republike Srbije pripremaju godišnji izveštaj i podnose ga Upravi za trezor, a direktni korisnici sredstava budžeta Republike Srbije koji u svojoj nadležnosti imaju indirektno korisnike sredstava budžeta Republike Srbije kontrolišu, sravnjuju podatke iz njihovih godišnjih izveštaja o izvršenju budžeta i sastavljaju konsolidovani godišnji izveštaj o izvršenju budžeta koji podnose Upravi za trezor; Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca kontrolišu, sravnjuju podatke iz godišnjih izveštaja o izvršenju budžeta pravosudnih organa koji se iskazuju zbirno u okviru njihovih razdela i sastavljaju konsolidovane godišnje izveštaje o izvršenju budžeta, koje podnose Upravi za trezor; 30-tog aprila organizacije za obavezno socijalno osiguranje donose odluke o završnim računima organizacija za obavezno socijalno osiguranje, usvajaju izveštaje o izvršenju finansijskih planova i podnose ih Upravi za trezor; Republički fond za zdravstveno osiguranje kontrolišu,

---

<sup>8</sup> Zakon o budžetskom sistemu, ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017)

sravnjuje podatke iz godišnjih izveštaja o izvršenju finansijskog plana korisnika sredstava koji se nalaze u njegovoj nadležnosti, konsoliduje podatke i sastavlja konsolidovani godišnji izveštaj o izvršenju finansijskog plana, koji podnosi Upravi za trezor; 20-og juna Ministarstvo priprema nacrt zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije i zajedno sa odlukama o završnim računima organizacija za obavezno socijalno osiguranje dostavlja Vladi; 15-og jula Vlada dostavlja Narodnoj skupštini predlog zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije i odluke o završnim računima organizacija za obavezno socijalno osiguranje; 1-og oktobra Ministarstvo sastavlja konsolidovani izveštaj Republike Srbije i dostavlja ga Vladi; 1-og novembra Vlada dostavlja Narodnoj skupštini konsolidovani izveštaj Republike Srbije, radi informisanja.

### **Zaključak**

Budžet je pregled svih ekonomskih potreba države u defisanim novčanim iznosima. Tokom izvršenja budžeta vrši se preklapanje više faza, a to su izrada i donošenje budžeta za narednu godinu i naknadna kontrola prethodne budžetske godine. Budžet se priprema i izvršava po osnovu sistema jedinstvene budžetske klasifikacije. Budžetska klasifikacija obuhvata programsku, organizacionu, funkcionalnu klasifikaciju, ekonomsku klasifikaciju prihoda i primanja, ekonomsku klasifikaciju rashoda i izdataka i klasifikaciju prema izvorima finansiranja.

Budžetska procedura ima funkciju kontrole nad javnim rashodima, stabilizacije privrede blagovremenim i efikasnim prilagođavanjem fiskalnih agregata i podsticanja efikasnost u pružanju usluga kroz postupke koji pružaju podsticaje za veću produktivnost.

Prilikom izrade budžeta korišćenjem odgovarajućih metoda od instrukcije kojom ministarstvo finansija predlaže prioritete oblasti finansiranja do donošenja Zakona o budžetu od Narodne skupštine vrši se određivanje prioriteta i ciljeva budžetske politike sa usklađivanjem prihoda i rashoda radi ostvarivanja budžetske ravnoteže. Ukoliko su prihodi nedovoljni da pokriju rashode država je prinuđena da nabavi sredstva na finansijskom tržištu u vidu zajma, primarnom emisijom novca, i drugim izvorima.

Budžet je pravni akt sa ekonomskim pokazateljima, koji se donosi po proceduri utvrđenoj za donošenje zakona, i to u vidu Zakona o budžetu za određenu godinu. Prilikom donošenja budžeta vrši se ocena opravdanosti rashoda koje predlagači podnesu, ovom prilikom je potrebno izvršiti jasno opravdavanje rashoda za koje će se sredstva utrošiti, što znači da budžetski korisnici pre rasprave pred Narodnom skupštinom moraju da izvršiti detaljnu pripremu o predloženim rashodima i potrebnim sredstvima kako im predložena odnosno potrebna sredstva ne bi bila umanjena.

Tokom izvršenja budžeta potrebno je vršiti trošenje odobrenih sredstava u skladu sa namenom za koju su odobrena, odnosno po odobrenim trocifrenim kontima ekonomske klasifikacije. Pored naredbodavca, ovde bitnu ulogu igraju računopolagači koji vrše usmeravanje naredbodavca.

Kontrola potrošnje budžetskih sredstava predstavlja bitan element izvršenja budžeta jer se time onemogućava nenamensko trošenje sredstava. U zavisnosti od perioda, metoda, subjekta ili organa prema kojima se vrši kontrola postoje različiti metodi od različitih organa.

Indirektni i direktni korisnici budžetskih sredstava nakon utroška budžetom odobrenih sredstava vrše sastavljanje svog završnog računa u kome iskazuju sve svoje prihode i rashode i podnose Narodnoj skupštini na usvajanje u formi zakona. Ovo predstavlja bitan deo izvršenja budžeta jer omogućava uvid u utrošena sredstva, retrospektivu budžetskog poslovanja državnih organa u protekloj godini i bitan element planiranja za naredne periode.

### **Literatura**

Monografije i udžbenici:

1. Anđelković M. 2010, Budžetsko pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu
2. Žugić R. 2010, Vodič kroz budžet – finansijski plan odbrane, knjiga 2, Vojno izdavački zavod, Beograd.
3. Jeličić B. 1990, Nauka o finansijama i finansijsko pravo, Zagreb, Narodne novine
4. Miljković, M., Krstić, D. 2018, Budžetski sistem i normativno uređenje finansiranja rashoda odbrane, Odtor, Vol. 4, br. 1, str. 27-37.
5. Popović D, 2003, Budžetski postupak i kontrola budžeta, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
6. Radičić M, Raičević B. 2011, Javne finansije, teorija i praksa, Ekonomski fakultet, Data status, Beograd

Zakoni i propisi:

7. Zakon o budžetskom sistemu, ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017).
8. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu ("Sl. glasnik RS", br. 113/2017).
9. Uredba o budžetskom računovodstvu (Službeni glasnik RS, br. 125/2003 i 12/2006).

# **BUDGET PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF SERBIA – WRITING, APPROVAL AND ADOPTION OF THE BALANCE SHEET**

**Vladan Vladislavljević<sup>9</sup>, Helena Pešić<sup>10</sup>**

## **Abstrakt**

Budget is a basic instrument of financing public expenditure in contemporary countries. In budget theory there are multiple definitions of a budget, due to it being a complex financial institution through which a country achieves its multiple economic, financial, political and social goals. Classic understanding of a budget is based on a claim that it's an act through which public revenue and expenditure is predicted and approved in advance for a defined period in time.

Public expenditure needs are predicted in a budget, as a rule individually and according to purpose. Public revenue, i.e. funds are predicted by their sources, and the amount required is determined.

***Key words:*** Budget procedure, public expenditure, balance sheet.

Datum dolaska (Date received): 14.05.2018

Datum prihvatanja (Date accepted): 09.06.2018

---

<sup>9</sup> Vladan Vladislavljević, M.A., Ph.D. student, University of Defense, Pavla Jurišića Šturma no. 1, 11000 Belgrade, Phone: +381 63 1339 317, Email: [vlada91@gmail.com](mailto:vlada91@gmail.com)

<sup>10</sup> Helena Pešić M.A., Ph.D. student, University of Defense, Military Academy, Pavla Jurišića Šturma street no. 33, 11000 Belgrade, Serbia