


# Budžet



dr Damir Šehović  
Fiskalna ekonomija  
Podgorica, decembar 2018.

## Sadržaj predavanja

- Pojam budžeta
  - Funkcije budžeta
  - Budžetsko pravo
  - Budžetska načela
  - Budžetska procedura
- 

## Pojam budžeta

- Budžet je u rudimentarnim oblicima bio poznat još starim Grcima i Rimljanima
- Kao finansijska institucija sa svim potrebnim elementima i uz poštovanje propisane procedure, budžet se pojavljuje tek u XV vijeku u Evropi
- Potiče od latinske riječi *bulga* koja označava kožnu torbu
- U literaturi se srijeće mnogo definicija budžeta
- **Budžet** je plan prihoda i rashoda države utvrđen za određeno vremensko razdoblje koje obično traje godinu dana
- Budžet se u teoriji definiše kao upravni akt ili zakon

D.Šehović - Budžet

3

## Funkcije budžeta

- S obzirom na činjenicu da je budžet kompleksan dokument, normalno je da ima brojne funkcije
- Funkcije budžeta su vezane za ciljeve koje država želi i planira da ostvari kroz jednogodišnje djelovanje budžeta
- **Osnovne funkcije budžeta** su sljedeće:
  1. Politička;
  2. Planska;
  3. Pravna;
  4. Ekonomska;
    1. Alokativna;
    2. Redistributivna;
    3. Stabilizaciona.
  5. Finansijska;
  6. Kontrolna.

D.Šehović - Budžet

4

## Budžetsko pravo 1

- Budžetsko pravo jedne države je dio njenog finansijskog prava, pa samim tim i pravnog poretka
- **Budžetsko pravo** se dijeli na
  1. Subjektivno budžetsko pravo;
    1. Apsolutno;
    2. Relativno;
    3. Potpuno;
    4. Nepotpuno.
  2. Objektivno budžetsko pravo.

18.04.2007.

D.Šehović - Budžet

5

## Budžetsko pravo 2

- **Subjektivno budžetsko pravo** je skup pravnih propisa kojima je regulisana materija o pravu predstavničkog tijela da donosi budžet i kontroliše njegovo izvršenje
- Apsolutno subjektivno budžetsko pravo je pravo predstavničkog tijela da samostalno i u cjelosti odlučuje o sastavljanju, donošenju i izvršenju budžeta kao i kontroli trošenja budžetskih prihoda
- Relativno subjektivno budžetsko pravo je ograničeno pravo predstavničkog tijela da odlučuje o pitanjima vezanim za budžet

D.Šehović - Budžet

6

## Budžetsko pravo 4

- Potpuno subjektivno budžetsko pravo je pravo predstavničkog tijela da neograničeno odlučuje o visini budžetskih prihoda i budžetskih rashoda
- Ako je pravo predstavničkog tijela da odlučuje o visini budžetskih prihoda i rashoda ograničeno, onda je riječ o nepotpunom budžetskom pravu
- **Objektivno budžetsko pravo** je skup pravnih propisa kojima je regulisana materija tehničke prirode vezana za sastavljanje, donošenje i izvršenje budžeta i budžetske kontrole

18.04.2007.

D.Šehović - Budžet

7

## Budžetska načela 1

- Načela državnog budžeta su osnovna pravila kojih se treba pridržavati pri sastavljanju, donošenju i izvršenju budžeta
- Promjene u političkim, ekonomskim i socijalnim odnosima neprekidno utiču na pojavu manjih ili većih promjena u budžetskim načelima (principima)
- U tom smislu se razlikuju:
  1. Klasična budžetska načela
  2. Savremena budžetska načela
- **Klasična načela** su služila i služe budžetskoj kontroli zakonodavnog tijela nad organima uprave koji predlažu i izvršavaju budžet, zaštitu budžetskog prava parlamenta i ograničavanju aktivnosti države

D.Šehović - Budžet

8

## Budžetska načela 2

- Klasična budžetska načela se dijele na:
  1. Formalno statička:
    1. Načelo jedinstva;
    2. Načelo potpunosti;
    3. Načelo preglednosti.
  2. Dinamičko materijalna budžetska načela:
    1. Načelo tačnosti (realnosti);
      1. Automatska metoda;
      2. Metoda povećanja;
      3. Metoda direktne procjene.
    2. Načelo prethodnog odobrenja;
    3. Načelo specijalizacije;
    4. Načelo javnosti;
    5. Načelo ravnoteže;
    6. Načelo periodičnosti.

## Budžetska načela 3

- **Savremena budžetska načela** se javljaju kao posljedica proširene uloge države a samim tim i promjene mjesta koje budžet zauzima u finansijskom sistemu
- Sa promjenom uloge javnih finansija, naročito poslije Velike ekonomske krize, teorija i praksa postavljaju budžetu nove zadatke
- Zato se na budžetska načela treba gledati kao na nešto što je podložno stalnom preispitivanju i prilagođavanju
- Danas se svjesno odstupa od načela budžetskog jedinstva, od jednogodišnjosti budžeta, od načela ravnoteže i sl.

## Budžetska procedura 1

- **Budžetska procedura** ili budžetski postupak predstavlja skup postupaka i poslova vezanih za:
  1. Izradu budžeta;
  2. Donošenje budžeta;
  3. Izvršavanje budžeta;
  4. Kontrolu budžeta.
- Kada je riječ o **izradi budžeta**, pažnja se mora usmjeriti na budžetsku inicijativu, planiranje prihoda i rashoda i izradu prijedloga budžeta
- Inicijativa za sastavljanje budžeta se obično povjerava ministarstvu finansija

## Budžetska procedura 2

- Zadatak onih koji sastavljaju budžet je da rashode i prihode predvide sa najvećom mogućom tačnošću, za šta se koriste:
  1. Direktna metoda;
  2. Metoda automatskog procjenjivanja;
  3. Normativna metoda.
- Kod direktne metode se uzimaju podaci o izvršenim rashodima u poslednjoj budžetskoj godini, pa se isti koriguju očekivanim promjenama u periodu za koji se izrađuje budžet
- Kod planiranja prihoda se polazi od podataka o naplati prihoda u prošloj godini, uzimajući u obzir očekivane promjene u godini za koju se izrađuje budžet
- Metod automatskog procjenjivanja se oslanja na podatke iz prethodne godine
- Normativni metod se u novije vrijeme javlja a sastoji se u pronalaženju odgovarajućih mjerila (normativa) da bi se na osnovu istih pristupilo planiranju prihoda i rashoda



## Budžetska procedura 3

- Planiranje budžeta države Crne Gore zasniva se na ekonomskoj i fiskalnoj politici, smjernicama fiskalne politike, projekcijama ekonomskog rasta i projekcijama makroekonomske stabilnosti.
- Ministarstvo finansija u januaru tekuće godine, na osnovu propisa za izradu kapitalnog budžeta koji usvaja Vlada, izdaje stručno uputstvo za pripremanje kapitalnog budžeta potrošačkih jedinica i opština, koje predlažu kapitalne projekte za narednu fiskalnu godinu.
- Potrošačke jedinice koje su predložile kapitalne projekte dužne su da zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za kapitalne projekte podnesu Ministarstvu finansija do 15. marta tekuće, za narednu fiskalnu godinu.
- Smjernice fiskalne politike Vlada donosi do kraja marta tekuće za narednu fiskalnu godinu. Na osnovu smjernica fiskalne politike, Ministarstvo finansija, u maju tekuće fiskalne godine, izdaje stručno uputstvo za pripremanje budžeta potrošačkih jedinica i budžeta opština za narednu fiskalnu godinu.

## Budžetska procedura 4

- Ministarstvo finansija priprema nacrt zakona o budžetu države i u oktobru ga dostavlja Vladi.
- Predlog zakona o budžetu države utvrđuje Vlada i do 15. novembra ga dostavlja Skupštini.
- Ako se zakon o budžetu države odnosno odluka o budžetu opštine ne donese do 31. decembra tekuće, za narednu fiskalnu godinu, Ministarstvo finansija, do njegovog donošenja, potrošačkim jedinicama mjesečno odobrava sredstva do iznosa 1/12 (jedne dvanaestine) stvarnih izdataka u prethodnoj fiskalnoj godini.
- Nadležni organ opštine priprema nacrt odluke o budžetu opštine i dostavlja ga na uvid Ministarstvu finansija do 1. novembra.
- Predlog odluke o budžetu opštine utvrđuje nadležni organ opštine i dostavlja ga skupštini opštine do 1. decembra.

## Budžetska procedura 5

- Procedura i tehnika vezana za **donošnje budžeta** je ista kao i za donošenje ostalih zakona
- Nakon završetka pojedinačnih i načelnih rasprava, po skupštinskim tijelima i samoj skupštini, pristupa se glasanju o prijedlogu budžeta
- Usvojeni budžet se sastoji od opšteg i posebnog dijela
- Usvajanje budžeta se obično vrši u toku decembra mjeseca

## Budžetska procedura 6

- U slučaju da budžet ne bude donešen na vrijeme, onda se nalaze rješenja vezana za privremeno finansiranje koja će omogućiti trošenje sredstva bez prethodnog odobrenja
- Za takvu situaciju postoje dva rješenja, ili da se nastavi finansiranje po ranijem budžetu (budžetske dvanaestine) ili da se prelazni period koji traje do izglasavanja novog budžeta finansira pomoću avansiranja od idućeg budžeta
- **Izvršenje budžeta** znači sa jedne strane ostvarivanje prihoda, a sa druge strane finansiranje potreba državnih organa i institucija, korisnika budžetskih sredstava
- Na izvršenje budžeta se prelazi kada skupština odobri budžet



## Budžetska procedura 7

- Izvršenje budžeta je povjereno organima uprave koji se, s obzirom na različite funkcije koje obavljaju u vezi sa ispunjenjem plana prikupljanja prihoda i rashoda, dijele na naredbodavce i računopolagače
- *Naredbodavci* su organi uprave koji imaju pravo i ovlaštenje da upravljaju državnom imovinom, da se staraju o prikupljanju prihoda i da donose odluke o raspodjeli prihoda koji su u budžetu predviđeni za odnosnu godinu
- Dok su naredbodavci lica koja donose nadležne odluke o javnim приходима i rashodima, *računopolagači* imaju dužnost da obavljaju operacije prikupljanja prihoda i vršenje rashoda
- Računopolagači rade samo po naredbama naredbodavaca

## Budžetska procedura 8

- Postavlja se pitanje da li sve budžetske operacije moraju biti strogo vezane za trajanje jedne godine
- *Po sistemu budžetske godine* svi fiskalni i drugi prihodi koji su naplaćeni od početka do isteka budžetske godine i svi rashodi isplaćeni u tom periodu pripadaju tom budžetu (mjerodavan je momenat naplate)
- *Po sistemu računске godine* sve što je vezano sa budžetom te godine može trajati duže od godinu dana (mjerodavan je osnov postanka potraživanja)
- Takođe valja pomenuti i virmanisanje i rebalans budžeta
- *Virmanisanje* je izmjena namjene u visini budžetskih sredstava i njihova upotreba, djelimično ili u cjelini, za zadovoljenje neke druge potrebe
- Donošenje izmijenjenog, naknadnog budžeta u toku budžetske godine je *rebalans budžeta* (ponovno uravnoteženje)

## Budžetska procedura 9

- Budžetska kontrola, koja se odnosi na fazu izvršenja budžeta, treba da bude raznovrsna, da se vrši u svim periodima budžetskog postupka i da se njome obuhvate sva lica koja manipuliraju sredstvima pri izvršenju budžeta
- Kontrole budžeta su brojne, a najčešće se pominju:
  1. Kontrola prema vremenu (prethodna i naknadna);
  2. Kontrola prema metodi (dokumentarna i terenska);
  3. Kontrola prema subjektima (kontrola naredbodavca i kontrola računopolagača);
  4. Kontrola prema organima koji je vrše (upravna, računsko-sudska, politička).

## Budžetska procedura 10

- Završni račun budžeta predstavlja instrument kojim se na kraju godine iskazuju svi ostvareni prihodi i ukupan raspored sredstava u budžetskoj godini koja je upravo istekla, i za koju se donosi završni račun
- Značaj završnog računa je u tome što predstavničkom tijelu daje mogućnost za razmatranje kako je izvršna vlast u praksi realizovala principe koje je ustanovila na početku budžetske godine
- Završni račun budžeta ima tri oficijelna dijela: opšti dio, posebni dio i bilans stanja sredstava

## Budžetska procedura 11

- **Završni račun potrošačke jedinice** dostavlja se **do kraja februara tekuće**, za prethodnu fiskalnu godinu.
- **Ministarstvo finansija** priprema **nacrt zakona o završnom računu budžeta države** i dostavlja ga Vladi **do 1. juna tekuće**, za prethodnu fiskalnu godinu.
- **Vlada, do kraja juna utvrđuje Predlog zakona o završnom računu budžeta države** i dostavlja ga Državnoj revizorskoj instituciji koja izvještaj o reviziji završnog računa budžeta dostavlja Skupštini **do 15. oktobra tekuće**, za prethodnu fiskalnu godinu.
- **Vlada do kraja septembra** dostavlja **Predlog zakona o završnom računu budžeta** Skupštini.

18.04.2007.

D.Šehović - Budžet

21

## Hvala na pažnji!!!

[damirsehovic@yahoo.com](mailto:damirsehovic@yahoo.com)

D.Šehović - Budžet

22