



**USAID** | **SERBIA**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# ПОДСЕТНИК ЗА ПРАЋЕЊЕ БУЏЕТСКОГ ЦИКЛУСА

Аутор: ПРОЈЕКАТ ЗА БОЉЕ УСЛОВЕ ПОСЛОВАЊА

Датум: Јун, 2015

This report is made possible by the support of the American People through the United States Agency for International Development (USAID). The contents of this report are the sole responsibility of the Author and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

## Подсетник за праћење буџетског циклуса

Буџет је основни инструмент економске политике владе и један је од најважнијих закона који Народна скупштина доноси у току године. По садржини, буџет представља специфичан закон који на једном месту обједињује све процењене приходе и примања и све планиране расходе и издатке, а који морају бити дефинисани посебним законима. Закон о буџету у суштини представља заједнички садржалац готово свих закона у правном систему.

Буџет се доноси сваке године и важи једну фискалну годину, која се у Србији поклапа са календарском годином.

*Буџет важи једну годину, а буџетски циклус траје три године.* Прва година посвећена је процесу планирања и усвајања буџета, током друге године прикупљају се приходи и реализују расходи, а последња, трећа године посвећена је свођењу рачуна, анализи утрошка средстава и поступку ревизије у којој се утврђује правилност и ефикасност трошења јавних средстава.

Трогодишњи период трајања буџетског циклуса уређен је бројним прописима и подразумева директно учешће свих институција у систему. Основни циљ **Подсетника за праћење буџетског циклуса** је да прегледом прописа и процедура и објашњењем улоге најважнијих актера у том процесу, олакша праћење тока одлучивања о прикупљању и расподели јавних средстава.

Овај Подсетник састоји се из два дела. У првом делу (Фазе буџетског циклуса) приказане су активности по фазама буџетског циклуса (Припрема буџета; Поступак усвајања буџета; Извршење буџета; Израда завршног рачуна, ревизија и усвајање у скупштини), а у другом делу (Додатак) дата су објашњења прописа, институција и аката: преглед свих кључних институција које учествују у буџетском циклусу; преглед најважнијих прописа; кључни појмови из Закона о буџетском систему; садржај фискалне стратегије; садржај буџета и садржај извештаја о ревизији Државне ревизорске институције.

## Фазе буџетског циклуса

### ***Припрема буџета***

***Кључни носиоци активности: Влада РС и Министарство финансија***

Припрема буџета за наредну годину почиње **15. фебруара**, текуће године, тако што министар финансија даје инструкцију за предлагање приоритетних области финансирања за буџетске кориснике, које укључују и средњорочне приоритете јавних инвестиција.

Важан корак у процесу припреме буџета је усвајање документа **Фискална стратегија** и Влада је у обавези да га усвоји и достави Народној скупштини до **15. јуна**.

Народна скупштина разматра документ и доставља Влади коментаре и препоруке најкасније до **30. јуна**.

Након што се сагледају коментари и препоруке на Фискалну стратегију, министар финансија до **5. јула** доставља свим учесницима у припреми буџета **Упутство за припрему нацрта буџета**.

Након свих потребних консултација и усаглашавања, Влада најкасније до **1. новембра** усваја **Предлог закона о буџету** и доставља га Народној скупштини, заједно са предлозима одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање.

### ***Усвајање буџета***

***Кључни носиоци активности: Народна скупштина, Одбор за финансије, буџет и контролу трошења јавних средстава***

У законом прописаном року и форми, Предлог закона о буџету, са образложењем, предаје се Народној скупштини.

Фискални савет доставља Народној скупштини анализу Предлога закона о буџету Републике Србије, а касније и анализу амандмана који су поднети у току скупштинске расправе. Фискални савет као стручно и независно тело доставља свеобухватне и непристрасне анализе, које народним посланицима омогућавају сагледавање свих елемената Предлога закона буџета.

Претрес Предлога закона о буџету на седници Народне скупштине може да почне најраније 15 дана од дана пријема Предлога буџета у Народној скупштини.\*

Пре претреса на седници Народне скупштине, предлог буџета разматрају одбори Народне скупштине, у складу са својим делокругом и усвајају извештаје које достављају надлежном одбору (Одбор за финансије).

Извештаји одбора који се упућује надлежном одбору садржи мишљење и предлоге одбора, као и иницијативу за подношење амандмана и име известиоца одбора (који има право да на седници одбора за финансије образложи извештај).

Седници одбора на којој се разматра предлог буџета присуствује надлежни министар.

Надлежни одбор разматра предлог буџета и извештаје осталих одбора, који су разматрали буџет, и о томе доставља извештај Народној скупштини.

Извештај надлежног одбора садржи мишљење и предлоге тог одбора, кратак преглед мишљења и предлоге из извештаја других одбора и име известиоца надлежног одбора.

На предлог буџета, поред овлашћених предлагача, амандман може да поднесе и надлежни одбор.

О предлогу буџета води се претрес на седници Народне скупштине, у начелу и појединостима. Након тога се гласа, у начелу и појединостима у Дану за гласање.

*Председник Народне скупштине може да одреди Дан за гласање о предлогу буџета у току седнице Народне скупштине, не чекајући да се заврши расправа у начелу и појединостима о осталим тачкама дневног реда.*

***Најкасније до 15.децембра, Народна скупштина доноси Закон о буџету Републике Србије и одлуке о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање.***

У случају да Народна скупштина не усвоји буџет у предвиђеном року, врши се привремено финансирање у времену не дужем од три месеца фискалне године и у износу не већем од једне четвртине износа планираних расхода и издатака из претходне године.

**\*У случају да се Предлог закона подноси по хитном поступку, примењују се следеће одредбе:**

Предлог закона за чије се доношење предлаже хитан поступак може да се уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине ако је поднет најкасније 24 часа пре одређеног почетка седнице.

О сваком поступку за стављање на дневни ред аката по хитном поступку, Народна скупштина претходно одлучује, без претреса, приликом утврђивања дневног реда.

## **Извршење буџета**

**Кључни носилац активности: Министарство финансија**

Министар финансија обавезан је да редовно прати извршење буџета и најмање два пута годишње информисе Владу, а обавезно у року од петнаест дана по истеку шестомесечног, односно деветомесечног периода.

*У року од највише петнаест дана од пријема извештаја о извршењу буџета, Влада доставља извештај Народној скупштини.*

*Ако током године постоје већа одступања од планираних прихода и примања и очекиваних расхода и издатака, Влада усваја и предлаже Предлог ребаланса буџета Народној скупштини.*

Процедура усвајања је идентична усвајању Закона о буџету.

## **Усвајање завршног рачуна и ревизија**

**Кључни носиоци активности: Народна скупштина, Одбор за финансије, буџет и контролу трошења јавних средстава, Влада РС, Државна ревизорска институција**

Најкасније до **15. јула** Влада доставља Народној скупштини Предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за претходну годину.

Фискални савет припрема и доставља Народној скупштини анализу Предлога закона о завршном рачуну буџета.

Државна ревизорска институција, као независан и највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији у складу са законом и међународним ревизијским стандардима ревидира завршни рачун буџета и Извештај о спроведеној ревизији доставља Народној скупштини.

Одбор за финансије разматра Предлог завршног рачуна буџета, као и извештај Државне ревизорске институције о обављеној ревизији завршног рачуна буџета Републике, о чему подноси извештај Народној скупштини, у складу са законом којим се уређује Државна ревизорска институција.

*Саставни део извештаја су ставови и препоруке, којима се предлажу системске промене и поправља стање на које је указала ДРИ.*

*У складу са међународним стандардима о ревизорским извештајима одбор и скупштина се не изјашњавају.*

На основу битних чињеница и околности на које је указао извештај одбора, Скупштина одлучује о предложеним препорукама, мерама и роковима за њихово спровођење.

На поступак за доношење Закона о завршном рачуну буџета сходно се примењују одредбе Пословника о поступку за доношење Закона о буџету.

## **Додатак:**

### ***Институције које непосредно учествују у процесу Припреме буџета, усвајања, извршења и ревизије, као и усвајања завршног рачуна***

***Народна скупштина Републике Србије*** ([www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs))

Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.

***Одбор за финансије, буџет и контролу трошења јавних средстава***

Одбор је стално радно тело које разматра предлоге закона и других општих аката, као и друга питања између осталог и из области републичког буџета и завршног рачуна буџета и ревизије завршних рачуна.

***Влада Републике Србије*** ([www.srbija.gov.rs](http://www.srbija.gov.rs))

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији.

***Министарство финансија*** ([www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs))

Министарство финансија је специјализована организација за вођење послова државне управе, који се, између осталог, односе и на републички буџет, извршење буџета и завршни рачун.

***Фискални савет*** ([www.fiskalnisavet.rs](http://www.fiskalnisavet.rs))

Фискални савет је независан државни орган. Састоји се од три члана, које бира Народна скупштина, а на предлог председника Републике (предлаже председника Фискалног савета), министра финансија и гувернера Народне банке Србије.

Фискални савет, између осталог, и даје независну и кредибилну оцену мера економске политике коју предлаже Влада, припрема и доставља скупштини анализу предлога закона о буџету, припрема и подноси скупштини анализу предлога закона о завршном рачуну, као и о процене фискалних утицаја закона који су у скупштинској процедури.

***Државна ревизорска институција*** ([www.dri.rs](http://www.dri.rs))

Државна ревизорска институција (ДРИ) је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој одговара.

Радам ДРИ руководи Савет (председник, потпредседник и три члана) које бира скупштина на предлог одбора за финансије, а на мандат који траје пет година.

ДРИ спроводи ревизије у складу са законом и међународним ИНТОСАИ ревизијским стандардима.

Субјекти ревизије ДРИ су директни и индиректни корисници буџетских средстава на свим нивоима. Институција самостално одлучује о субјектима ревизије, али има одређен број законом прописаних ревизија.

## **Прописи којима је уређен буџетски процес:**

### **Устав Републике Србије**

Највиши општи правни акт у систему правних аката Србије, којим се уређују најважнији односи у држави, друштвено-економски односи, државна организација и овлашћења државних органа итд. У одељку Устава, Јавне финансије дефинисано је следеће:

*Средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују се из пореза и других прихода утврђених законом.*

*Обавеза плаћања пореза и других дажбина је општа и заснива се на економској моћи обвезника. (члан 91. Устава Републике Србије).*

*Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности.*

*Законом се утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен и начин привременог финансирања.*

*Извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција.*

*Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције. (члан 92. Устава Републике Србије).*

### **Закон о Народној скупштини Републике Србије**

Законом о Народној скупштини утврђује се, између осталог, положај, надлежност, организација и начин рада и одлучивања Народне скупштине...

### **Пословник о раду НСРС**

Питања у вези са организацијом и начином рада Народне скупштине и поступцима за доношење аката Народне скупштине која нису уређена законом, уређују се Пословником о раду Народне скупштине.



Пословник о раду Народне скупштине у **поглављу IX. ПОСТУПЦИ ЗА ДОНОШЕЊЕ АКТА И ДРУГИ ПОСТУПЦИ** уређује и процедуре за усвајање буџета Републике Србије и завршног рачуна (чланови 171. до 178.).

### **Закон о буџетском систему**

Законом о буџетском систему уређује се: планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије; буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, као и друга питања...

### **Основни појмови из Закона о буџетском систему:**

**Буџетски систем** чине буџет Републике Србије, буџети локалних власти и финансијски планови организација за обавезно социјално осигурање.

**Јавна средства** су средства на располагању и под контролом Републике Србије, локалних власти и организација обавезног социјалног осигурања.

**Корисници буџетских средстава** су директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике Србије, односно локалне власти.

**Директни буџетски корисници** су органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти.

**Индиректни корисници буџета** јесу: правосудни органи, буџетски фондови, месне заједнице, јавна предузећа, фондови и дирекције основани од стране локалне власти који се финансирају из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законом, установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања.

**Фискална политика** представља одлуке које доносе или радње које спроводе органи власти у вези са јавним приходима и примањима и расходима и издацима и акумулацијом јавне имовине и обавеза, са циљем утицања на привредна кретања и остваривање циљева фискалне политике.

**Фискална правила** представљају постављање ограничења на фискалну политику, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између

различитих нивоа власти и смањила несигурност када је у питању будућа фискална политика.

**Апропријација** је од стране Народне скупштине дато овлашћење Влади, односно надлежном извршном органу локалне власти, за трошење јавних средстава, до одређеног износа и за одређене намене, за буџетску годину.

### **Фискална стратегија:**

#### **Фискална стратегија садржи:**

Средњорочне пројекције макроекономских агрегата и индикатора, средњорочне пројекције фискалних агрегата и индикатора, циљеве и смернице економске и фискалне политике владе, процену и квантификацију фискалних ризика и потенцијалних обавеза, стратегију за управљање дугом државе у периоду за који се доноси фискална стратегија.

#### **Главни циљеве фискалне стратегије су:**

- 1) Утврђивање краткорочних и средњорочних циљева фискалне политике владе за период од три узастопне фискалне године, почев од фискалне године за коју се фискална стратегија доноси.
- 2) Пружање детаљног објашњења о усклађености наведених средњорочних циљева са фискалним принципима и правилима утврђених овим законом.
- 3) Процена утицаја фискалне политике на међугенерациску расподелу дохода, као и процена одрживости фискалне политике.

#### **Фискална стратегија садржи три обавезна додатка:**

- 1) Мишљење Фискалног савета о нацрту Фискалне стратегије;
- 2) Мишљење Народне банке Србије о нацрту Фискалне стратегије
- 3) Извештај о напретку оствареном у спровођењу фискалне политике дефинисане у фискалној стратегији који је усвојен у претходној фискалној години.

\*Фискална стратегија може се наћи на [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs) –документ-Фискална стратегија.

## **Предлог закона и Закон о буџету:**

Буџет се састоји из општег и посебног дела.

Општи део обухватају: рачун прихода и расхода; укупни фискални суфицит, односно укупни фискални дефицит; рачун финансирања; преглед очекиваних средстава из Европске уније; процену финансијских средстава са финансирање учешћа РС у спровођењу финансијске помоћи Европске уније; процену укупног новог задуживања; процену укупног износа нових гаранција РС; преглед планираних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две године; сталну и текућу буџетску резерву.

Посебни део буџета исказује финансијске планове директних корисника буџета, према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску.

## **Извештаји о спроведеној ревизији ДРИ:**

У складу са законом, у односу на циљ, ревизије се могу поделити на: *ревизије финансијских извештаја, ревизије правилности пословања и ревизије сврсисходности.*

Након спроведене ревизије сачињава се извештај, а зависно од ревизорског налаза и оцена изражава се *ревизорско мишљење: позитивно* (без квалификација); *са резервом* (са квалификацијама); *негативно* (са квалификацијама) и *уздржавање од давања мишљења.*

Извештај се доставља субјекту ревизије и Народној скупштини.

Одбор за финансије разматра извештаје, не изјашњава се о самом извештају, али на основу налаза из извештаја, одбор може предложити и упутити скупштини препоруке.

При разматрању извештаја неопходно је јасно утврдити разлоге због којих је дато одређено ревизорско мишљење, посебно ако оно није позитивно.