

građani i **BUU-UUUU-UUUUDŽET!!!**

Gradani I B U D Ž E T ?

**GRAĐANI I BUDŽET.**

- *SVESKA 1* -

Lidija Vučković

CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA-Niš



**Lidija Vučković**  
**GRAĐANI I BUDŽET**  
**sveska 1**

Ova brošura štampana je zahvaljujući finansijskoj podršci

**CRS.**

Catholic Relief Services

Lidija Vučković  
GRAĐANI I BUDŽET  
sveska 1

Niš, april 2006.

Lidija Vučković  
GRAĐANI I BUDŽET  
sveska 1

*Izdavač*  
Centar za ljudska prava – Niš  
Generala Milojka Lešjanina 12/1, Niš  
tel: 018/251-549

*Za izdavača*  
Lidija Vučković

## SADRŽAJ:

U V O D .....	8
1. Ključni termini vezani za budžet i objašnjenja.....	9
2. Put do jednog budžeta; Na koji način se donosi budžet Grada; Ko je sve nadležan da predlaže budžet, ko ga priprema, kako se usvaja.....	11
1) Delovi budžeta.....	11
2) Poslovi budžeta.....	12
3) Analogna tela gradske i republičke administracije koja se bave budžetom .....	12
4) Planiranje budžeta.....	12
3. Ko je nadležan za trošenje budžeta; Kako se budžet troši (procedura); Ko sprovodi trošenje budžeta?.....	14
1) Plaćanje iz budžeta:.....	14
2) Upravljanje budžetskim fondom:.....	14
3) Odgovornost funkcionera direktnog korisnika budžetskih sredstava.....	14
4) Raspodela odgovornosti između naredbodavaca, računopolagača i internih kontrolora:.....	14
5) Čemu služi/ sta je trezor:.....	15
6) Budžetske rezerve.....	15
4. Ko sprovodi nadzor nad budžetom?.....	16
1) Interna kontrola.....	16
2) Budžetska inspekcija i revizija.....	17
Funkcije Budžetske inspekcije i revizije.....	17
Prava i dužnosti budžetske inspekcije.....	18
Izveštavanje.....	18
3) Eksterna revizija.....	18
5. Odakle novac za budžet Grada? Iz kojih se izvora puni?.....	18
1) Izvori prihoda.....	19
1.1. Izvorni javni prihodi.....	19
1.2. Ustupljeni javni prihodi.....	19
1.3. Budžeti opština, kada je Grad jedinica lokalne samouprave.....	20
6. Kakva je međusobna veza građana i sadržaja i valjanog trošenja budžeta? Na koji način građani mogu da učestvuju u pripremi budžeta za narednu godinu i na izmene planova za trošenje ovogodišnjeg?.....	21
1) Veza građani – budžet.....	21
2) Kako građani mogu da utiču na sadržaj budžeta za narednu godinu ili alokaciju sredstava u tekućoj godini.....	21
REPUBLICKI BUDŽET.....	21
LOKALNI BUDŽET.....	21
SPISAK DIREKTNIH KORISNIKA BUDŽETA GRADA NIŠA.....	22
SPISAK INDIRECTNIH KORISNIKA BUDŽETA GRADA NIŠA.....	22
7. Predviđeni budžet Niša za 2006 / informacija.....	23
Formular/ predlozi građani za budžet 2007.....	24

## U V O D

Ova publikacija (prva od tri) je deo projekta ``Unapređenje fiskalne transparentnosti na Balkanu`` koji se istovremeno sprovodi u tri zemlje: Srbiji i Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Albaniji. Realizuju ga organizacije iz ovih zemalja (Centar za ljudska prava-Niš u SCG) u saradnji sa CRS-om, koji ga je i omogućio.

Značaj ovog projekta je što je usmeren na uvećanje fiskalne transparentnosti i traga za mehanizmima koji će učiniti da budžetski proces bude otvoreniji prema javnosti i građanima. Fiskalna transparentnost je suštinska pretpostavka dobre vladavine i većeg poverenja između građana i vlasti. Takođe je moćan antikorupcijski instrument i u skladu je sa prioritetima Strategije za smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.

Tim Centra za ljudska prava-Niš

Niš, 19. april 2006



## **1. Ključni termini vezani za budžet i objašnjenja**

(Izvori: Zakon o budžetskom sistemu, Pravna enciklopedija)

- **Budžet:** plan prihoda i rashoda javnopравnih tela za utvrđeno vremensko razdoblje
- **Zakon o budžetu:** zakon kojim Narodna skupština Republike Srbije za svaku godinu odobrava rashode i druge izdatke, prihode i druga primanja, zaduživanje i druge finansijske transakcije Republike;
- **Odluka o budžetu:** akt kojim skupština autonomne pokrajine, odnosno skupština opštine, grada ili grada Beograda, za svaku godinu odobrava rashode i druge izdatke, prihode i druga primanja, zaduživanje i druge finansijske transakcije lokalne vlasti;
- **Dopunski budžet:** republički zakon, odnosno odluka lokalne skupštine o izmeni i dopuni budžeta;
- **Finansijski plan:** akt direktnog, odnosno indirektnog korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji sadrži procenu obima primanja i izdataka (uključujući primanja i izdatke iz sopstvenih prihoda) korisnika u bruto iznosu za budžetsku godinu;
- **Srednjoročni finansijski plan:** finansijski plan za budžetsku godinu i sledeće dve fiskalne godine;
- **Direktni korisnici budžetskih sredstava:** organi i organizacije Republike, odnosno lokalnih vlasti;
- **Indirektni korisnici budžetskih sredstava:** pravosudni organi, mesne zajednice, javna preduzeća, direkcije i fondovi osnovani od strane lokalnih vlasti koji se finansiraju iz javnih prihoda čija je namena utvrđena posebnim zakonom, ustanove osnovane od strane Republike, odnosno lokalne vlasti, nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja, kao i budžetski fondovi;
- **Aproprijacija:** od strane Narodne skupštine, odnosno lokalne skupštine, zakonom o budžetu Republike, odnosno odlukom o budžetu lokalne vlasti, dato ovlašćenje Vladi Republike Srbije, odnosno nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti, za trošenje javnih sredstava do određenog iznosa i za određene namene za budžetsku godinu, odnosno iznos sredstava utvrđen u finansijskom planu organizacije obaveznog socijalnog osiguranja za određene namene; stalna aproprijacija je aproprijacija u budžetu kojom se obavezno utvrđuju sredstva na ime otplate duga i datih garancija;
- **Zaduživanje:** ugovaranje kredita ili emitovanje državnih hartija od vrednosti, u skladu sa posebnim zakonom;
- **Zaduživanje zbog tekuće likvidnosti:** ugovaranje kratkoročnih kredita, odnosno emitovanje kratkoročnih državnih hartija od vrednosti za finansiranje privremene nelikvidnosti budžeta, nastale usled neuravnoteženih kretanja u primanjima i izdacima tokom izvršenja budžeta;
- **Preuzimanje obaveza:** angažovanje sredstava po osnovu pravnog akta od strane korisnika budžetskih sredstava, za koja se, u momentu angažovanja, očekuje da predstavljaju gotovinski izdatak, neposredno ili u budućnosti;"
- **Plaćanja:** sve finansijske transakcije koje imaju za rezultat smanjenje salda na bankovnom računu;

- **Javna sredstva:** sredstva pod kontrolom i na raspolaganju Republike, lokalnih vlasti ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja;
- **Konsolidovani račun trezora Republike:** objedinjeni račun sredstava korisnika sredstava budžeta Republike i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji se otvara Republici, a vodi se u Upravi za trezor;
- **Glavna knjiga trezora:** glavna knjiga dvojnog knjigovodstva, u kojoj se evidentiraju sve promene na računima;
- **Poreski rashodi:** olakšice i oslobođenja u odnosu na uobičajenu poresku strukturu, koja umanjuju iznos naplaćenih prihoda;
- **Memorandum o budžetu:** srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir na osnovu kojeg se donose budžeti i finansijski planovi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja;
- **Opšti bilans:** sastavni deo Memoranduma o budžetu za budžetsku godinu u okviru kojeg se bilansiraju ukupna primanja i izdaci Republike, lokalnih vlasti i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja; opšti bilans na nivou grada je akt izvršnog organa grada u kojem se iskazuju ukupna primanja i izdaci budžeta grada i budžeta gradskih opština u njegovom sastavu;
- **Korisnici sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja:** organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i korisnici sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje (zdravstvene i apotekarske ustanove čiji je osnivač Republika ili lokalne vlasti);
- **Transferna sredstva:** sredstva koja se iz budžeta Republike, odnosno budžeta lokalne vlasti prenose korisnicima na drugom nivou vlasti i organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja;
- **Donacija:** namenski prihod, koji se ostvaruje na osnovu ugovora između davaoca i primaoca donacije;
- **Državna pomoć:** pomoć koja se daje iz budžeta Republike i budžeta lokalne vlasti, kojom se stimuliše rad određenih preduzeća ili proizvodnja određenih proizvoda principom selektivnosti, a koja se uređuje posebnim zakonom;
- **Sistem konsolidovanog računa trezora:** objedinjeni račun sredstava konsolidovanih računa trezora Republike i trezora lokalnih vlasti, preko kojeg se vrše plaćanja između korisnika budžetskih sredstava i sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, s jedne strane i subjekata koji nisu obuhvaćeni sistemom konsolidovanog računa trezora, s druge strane i obračunavaju međubankarska plaćanja;
- **Konsolidovani račun trezora lokalne vlasti:** objedinjeni račun sredstava pripadajućih korisnika budžeta lokalne vlasti, koji se otvara lokalnim vlastima, a vodi se u Upravi za trezor;
- **Podračun:** evidencioni račun korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, koji se otvara u okviru pripadajućeg konsolidovanog računa trezora, a vodi se u Upravi za trezor;
- **Zakon o završnom računu budžeta Republike:** akt kojim Narodna skupština, za svaku budžetsku godinu, utvrđuje ukupno ostvarena primanja i sopstvene prihode korisnika sredstava budžeta Republike, izdatke budžeta, izdatke iz sopstvenih prihoda korisnika sredstava budžeta Republike i finansijski rezultat budžeta Republike;
- **Odluka o završnom računu budžeta lokalne vlasti:** akt kojim lokalna skupština za svaku budžetsku godinu utvrđuje ukupno ostvarena primanja i sopstvene prihode korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti, izdatke budžeta, izdatke iz sopstvenih prihoda korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti i finansijski rezultat budžeta lokalne vlasti;

- **Odluka o završnom računu organizacija obaveznog socijalnog osiguranja:** akt kojim nadležni organ organizacije obaveznog socijalnog osiguranja za svaku budžetsku godinu utvrđuje ukupno ostvarena primanja i izdatke organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, sopstvene prihode i izdatke iz sopstvenih prihoda, kao i finansijski rezultat organizacije obaveznog socijalnog osiguranja;
- **Konsolidovani izveštaj grada:** konsolidovani izveštaj završnog računa budžeta grada i završnih računa budžeta gradskih opština u njegovom sastavu, koji izrađuje organ nadležan za poslove finansija grada i podnosi Upravi za trezor;
- **Konsolidovani izveštaj Republike:** konsolidovani izveštaj završnog računa budžeta Republike, završnih računa organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, konsolidovanog izveštaja Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, završnih računa jedinica teritorijalne autonomije, završnih računa opština i konsolidovanih izveštaja gradova, koji Vlada dostavlja Narodnoj skupštini radi informisanja

## 2. Put do jednog budžeta; Na koji način se donosi budžet Grada; Ko je sve nadležan da predlaže budžet, ko ga priprema, kako se usvaja

(Izvori: Statut grada Niša, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o budžetskom sistemu)

### 1) Delovi budžeta

Budžet se sastoji iz opšteg i posebnog dela.

*Opšti deo* budžeta obuhvata:

- 1) pregled tekućih prihoda i tekućih rashoda;
- 2) pregled očekivanih primanja iz inostranih i domaćih kredita i otplata glavnice i kamate duga Republike i aktiviranih garancija;
- 3) predlog za korišćenje suficita, a u slučaju deficita - izvore za njegovo finansiranje;
- 4) procenu ukupnog novog zaduženja, odnosno razduženja Republike u toku budžetske godine;
- 5) procenu ukupnog iznosa novih garancija Republike tokom budžetske godine;
- 6) pregled i strukturu ukupno neizmirenog duga i garancija, sa procenom rizika izdataka koji mogu nastati iz neaktiviranih garancija, kao i plan Vlade za finansiranje aktiviranih garancija;
- 7) procenu drugih mogućih obaveza i njihov uticaj na budžet;
- 8) opis i procenu poreskih rashoda;
- 9) stalnu i tekuću budžetsku rezervu.

*Poseban deo* budžeta obuhvata finansijske planove direktnih korisnika budžetskih sredstava, prema principu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Finansijski planovi uključuju izdatke direktnog korisnika budžetskih sredstava, u skladu sa ekonomskom i funkcionalnom klasifikacijom i klasifikacijom prema računovodstvenim fondovima, definisanim u članu 11. Zakona o budžetskom sistemu..

*Opšti i poseban deo* budžeta sadrži:

- 1) procenjene prihode i primanja i rashode i izdatke za tekuću fiskalnu godinu;
- 2) planirane prihode i primanja i rashode i izdatke za budžetsku godinu;

- 3) procenjene prihode i primanja i rashode i izdatke za naredne dve fiskalne godine.

## **2) Poslovi budžeta**

Poslove budžeta obavlja Ministarstvo vršenjem sledećih funkcija:

- a) u pripremi budžeta:
- (1) koordiniše postupak pripreme budžeta;
  - (2) razrađuje smernice za pripremu budžeta;
  - (3) analizira zahteve za finansiranje direktnih korisnika budžetskih sredstava i predlaže iznose aprotijacija koji se unose u nacrt budžeta;
  - (4) analizira finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i budžete lokalnih vlasti i predlaže iznose transfera koji se unose u nacrt budžeta;
  - (5) priprema nacrt budžeta;
- b) u izvršenju budžeta:
- (1) kontroliše plan izvršenja budžeta direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši eventualne korekcije i prosleđuje korigovani plan trezoru, radi izvršenja budžeta i upravljanja gotovinskim sredstvima;
  - (2) kontroliše preuzete obaveze radi utvrđivanja usklađenosti sa donetim budžetom, odobrava ih i prosleđuje odobrene preuzete obaveze trezoru, radi izvršenja budžeta;
  - (3) prati primanja i izdatke budžeta;
  - (4) daje preporuke direktnim korisnicima budžetskih sredstava, lokalnoj vlasti i organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja po pitanjima budžeta.

## **3) Analogna tela gradske i republičke administracije koja se bave budžetom**

Kao što i na republičkom nivou važi princip podele vlasti na zakonodavnu i izvršnu, isto tako važi i na lokalnom nivou. Zaduženja koja se odnose na zakonodavne i izvršne organe uglavnom se poklapaju.

- a) Skupština R. Srbije – Skupština grada Niša  
Donose budžet i usvaja završni račun, s tim što se na republičkom novou donosi Zakon o budžetu, a na lokalnom odluka o budžetu.
- b) Ministar finansija – Gradonačelnik  
Odgovorni su za izvršenje budžeta
- c) Ministar finansija – Gradsko veće  
Utvrdjuju predlog odluke o budžetu
- d) Ministarstvo finansija R. Srbije – Uprava za finansije grada Niša  
Obavljaju stručne poslove u vezi budžeta.
- e) Budžetski kalendar i postupak na republičkom i na lokalnom nivou su usklađeni.

## **4) Planiranje budžeta:**

Za početak planiranja lokalnog budžeta neophodno je da su pripreme za izradu republičkog u toku. Zato prvo dajemo kalendar republičkog budžeta.

### ***Kalendar republičkog budžeta:***

Rok do koga bi građani trebali da daju svoje predloge Ministarstvu finansija ili direktnim i indirektnim korisnicima sredstava republičkog budžeta je 01. avgust za budžet za narednu godinu.

- **30. april:** Ministar u saradnji sa organima nadležnim za ekonomski razvoj, priprema Memorandum o budžetu, koji sadži podatke o ekonomskoj i fiskalnoj politici i procenu za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine;
- **15. maj:** Vlada usvaja Memorandum o budžetu;
- **1. jun:** Ministar donosi uputstvo za pripremu nacrt budžeta Republike; takođe dostavlja Memorandum o budžetu lokalnim vlastima i organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja;  
*Nadležna Ministarstva obaveštavaju indirektno korisnike sredstava budžeta Republike (pravosudni organi, javna preduzeća na republickom nivou, ustanove osnovane od strane republike, budžetski fondovi) o osnovnim ekonomskim pretpostavkama i smernicama za pripremu budžeta Republike.*
- **1. avgust:** Direktni korisnici budžetskih sredstava i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja dostavljaju predlog finansijskog plana Ministarstvu;  
*Direktni korisnici budžetskih sredstava su organi i organizacije Republike odnosno lokalne vlasti (ministarstva, upravni okruzi, organi lokalne samouprave).*
- **1. oktobar:** Vlada, na predlog ministra, usvaja revidirani Memorandum o budžetu, uzimajući u obzir posle 30. aprila ažurirani makroekonomski okvir;
- **15. oktobar:** Ministar dostavlja Vladi nacrt budžeta Republike i finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja;
- **1. novembar:** Vlada usvaja predlog budžeta Republike i dostavlja ga, zajedno sa Memorandumom o budžetu i finansijskim planovima organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i Narodnoj skupštini;
- **15. decembar:** Narodna skupština donosi budžet Republike.

### ***Kalendar budžeta lokalne vlasti:***

Rok do koga bi građani trebali da daju svoje predloge direktnim i indirektnim korisnicima sredstava lokalnog budžeta je 15. jul.

- **1. jun:** Ministar dostavlja Memorandum o budžetu lokalnim vlastima
- **15. jun:** Uprava za finansije izdaje uputstvo za pripremu nacrt budžeta lokalne vlasti;  
*Uprava za finansije obaveštava direktne korisnike sredstava budžeta lokalne vlasti i opštine o osnovnim ekonomskim pretpostavkama i smernicama za pripremu budžeta lokalne vlasti, a resorna uprava obaveštava indirektno korisnike sredstava budžeta lokalne vlasti.*
- (-**15. jun:** Građani dostavljaju svoje predloge Gradskom veću, direktnim i indirektnim korisnicima budžeta lokalne vlasti ili opštinama)
- **15. jul:** Direktni korisnici lokalnih budžetskih sredstava i opštine dostavljaju predlog finansijskog plana Upravi za finansije;
- **15. oktobar:** Uprava za finansije dostavlja nacrt budžeta Gradskom veću
- **1. novembar:** Gradsko veće dostavlja predlog budžeta Skupštini Grada i Ministarstvu finansija;
- **20. decembar:** Skupština Grada usvaja predloženi budžet lokalne vlasti;
- **25. decembar:** Uprava za finansije dostavlja budžet lokalne vlasti ministru finansija.

\*Navedeni datumi predstavljaju krajnji rok u budžetskom kalendaru.

### **3. Ko je nadležan za izvršenje (trošenje) budžeta; Kako se budžet troši (procedura); Ko sprovodi izvršenje budžeta?**

(Izvori: Statut grada Niša, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o budžetskom sistemu)

Gradonačelnik je naredbodavac za izvršenje budžeta Grada. On daje saglasnost na opšte akte korisnika budžeta, kojima se utvrđuje broj i struktura zaposlenih i odgovoran je za izvršenje budžeta Skupštini grada.

Predsednik opštine je naredbodavac za izvršenje budžeta opštine i odgovoran je opštinskom Veću.

Gradske uprave izvršavaju propise i druge akte Skupštine grada i gradonačelnika. Kada su u pitanju stručni poslovi budžeta nadležna je Uprava za finansije.

Sredstva iz budžeta raspoređuju se u skladu sa donetim zakonom ili odlukom o budžetu direktnim korisnicima budžeta i opštinama, a oni ih prenose dalje indirektnim korisnicima.

Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava mogu da vrše plaćanja do visine kvote, odnosno visine izdataka koje za tromesečni ili neki drugi period odredi ministar, odnosno načelnik-ca za finansije.

#### ***1)Plaćanje iz budžeta:***

Plaćanja iz budžeta zasnivaju se na knjigovodstvenoj dokumentaciji. Pravni osnov i iznos preuzetih obaveza koji proističu iz izvorne knjigovodstvene dokumentacije moraju biti potvrđen u pismenoj formi pre plaćanja obaveze.

Ministar je taj koji uređuje: način nastanka obaveze, izveštavanje o preuzetim obavezama i način svih plaćanja koja se vrše iz republičkog ili budžeta lokalne vlasti.

#### ***2)Upravljanje budžetskim fondom:***

Budžetskim fondom upravlja Ministarstvo finansija na nacionalnom nivou a na lokalnom nivou Uprava za finansije.

#### ***3)Odgovornost funkcionera direktnog korisnika budžetskih sredstava:***

Funkcioner direktnog ili indirektnog korisnika budžetskih sredstava odgovoran je za preuzimanje obaveza, njihovu verifikaciju, izdavanje naloga za plaćanje koje treba izvršiti iz sredstava organa kojim rukovodi i izdavanje naloga za uplatu sredstava koja pripadaju budžetu.

Funkcioner direktnog ili indirektnog korisnika budžetskih sredstava odgovoran je za zakonitu, namensku, ekonomičnu i efikasnu upotrebu budžetskih aproprijacija.

Funkcioner direktnog ili indirektnog korisnika budžetskih sredstava može preneti pojedina ovlašćenja na druga lica unutar direktnog ili indirektnog korisnika budžetskih sredstava.

#### ***4)Raspodela odgovornosti između naredbodavaca, računopolagača i internih kontrolora:***

Funkcije naredbodavaca, računopolagača i internih kontrolora ne mogu se poklapati.

### **5) Čemu služi/ sta je trezor:**

Zakonom o budžetskom sistemu se, kroz osnivanje trezora Republike, odnosno lokalne vlasti, uređuje: izvršenje budžeta, zaduživanje, izdavanje garancija, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izveštavanje. Novčana sredstva budžeta deponuju se na konsolidovani račun trezora. Sa konsolidovanog računa trezora se vrše plaćanja koja su odobrena u budžetu.

Ministar, odnosno gradonačelnik ovlašćen je da odobri otvaranje podračuna, odnosno drugih računa, kao integralnog dela konsolidovanog računa trezora.

Ministar, odnosno gradonačelnik bliže uređuje način korišćenja računa.

Ministar, odnosno gradonačelnik upravlja konsolidovanim računom trezora, kao i podračunima i drugim računima.

Transakcije i poslovni događaji, uključujući prihode i primanja, rashode i izdatke, kao i stanje i promene na imovini, obavezama i izvorima finansiranja, evidentiraju se u glavnoj knjizi trezora, u skladu sa kontnim planom i na nivoima propisane budžetske klasifikacije.

### **Trezor lokalne vlasti:**

#### **Trezor lokalne vlasti obavlja sledeće poslove, i to:**

1) finansijsko planiranje, koje obuhvata:

(1) projekcije i praćenje priliva na konsolidovani račun trezora lokalne vlasti i zahteve za izvršavanje izdataka;

(2) definisanje tromesečnih i mesečnih kvota preuzetih obaveza i plaćanja;

2) upravljanje sredstvima na konsolidovanom računu trezora lokalne vlasti na koji se uplaćuju primanja i sa kojeg se vrše plaćanja iz budžeta, koje obuhvata:

(1) upravljanje likvidnošću;

(2) upravljanje finansijskim sredstvima;

3) upravljanje dugom, koje obuhvata:

(1) upravljanje pregovorima o zaduživanju;

(2) vođenje evidencije o dugu;

(3) upravljanje primanjima od zaduživanja;

4) budžetsko računovodstvo i izveštavanje, koje obuhvata:

(1) obradu plaćanja i evidentiranje primanja;

(2) vođenje poslovnih knjiga;

(3) finansijsko izveštavanje;

(4) pripremu i izradu svih izveštaja i izradu završnog računa budžeta lokalne vlasti, kao i izradu konsolidovanog izveštaja završnog računa budžeta grada;

5) kontrolu rashoda, koja obuhvata upravljanje procesima odobravanja preuzimanja obaveza, proveru prijema dobara i usluga i odobravanje plaćanja na teret budžetskih sredstava;

6) praćenje kretanja mase zarada u javnim preduzećima na nivou tog trezora i dostavljanje izveštaja Ministarstvu.

### **6) Budžetske rezerve**

Budžetske rezerve mogu biti tekuće i stalne. Gradonačelnik, u skladu sa zakonom, odlučuje o korišćenju ovih sredstava.

#### **Tekuće budžetske rezerve:**

U okviru budžeta deo planiranih primanja ne raspoređuje se unapred, već se zadržava na ime tekuće budžetske rezerve.

Sredstva tekuće budžetske rezerve koriste se za neplanirane svrhe za koje nisu izvršene aproprijacije, ili za svrhe za koje se u toku godine pokaže da aproprijacije nisu bile dovoljne.

Vlada, na predlog ministra, donosi odluku o upotrebi tekuće budžetske rezerve.

Gradonačelnik, na predlog Uprave za finansije, donosi odluku o upotrebi tekuće budžetske rezerve.

Sredstva tekuće budžetske rezerve raspoređuju se na direktne korisnike budžetskih sredstava.

Izuzetno, sredstva tekuće rezerve budžeta Republike mogu se koristiti i za izvršavanje obaveza budžeta lokalne vlasti usled smanjenog obima primanja budžeta lokalne vlasti.

#### *Stalne budžetske rezerve:*

U budžetu se planiraju sredstva za stalnu budžetsku rezervu, koja se iskazuje kao posebna aproprijacija.

Stalna budžetska rezerva koristi se za finansiranje rashoda na ime učešća Republike, odnosno lokalne vlasti u otklanjanju posledica vanrednih okolnosti, kao što su poplave, suša, zemljotres, požar, ekološka katastrofa i druge elementarne nepogode, i drugih vanrednih događaja, koji mogu da ugroze život i zdravlje ljudi ili prouzrokuju štetu većih razmera.

U stalnu budžetsku rezervu opredeljuje se najviše do 1,5% ukupnih prihoda za budžetsku godinu.

Rešenje o upotrebi sredstava stalne budžetske rezerve donosi Vlada na predlog ministra, odnosno gradonačelnik na predlog Uprave za finansije.

Izveštaj o korišćenju sredstava stalne budžetske rezerve dostavlja se Narodnoj skupštini, odnosno lokalnoj skupštini, uz završni račun budžeta.

#### **4. Ko sprovodi nadzor nad budžetom?**

(Izvori: Statut grada Niša, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o budžetskom sistemu, Pravilnik o radu i ovlašćenjima budžetske inspekcije i revizije pri kabinetu gradonačelnika grada Niša)

Za izvršenje budžeta Republike odgovoran je ministar. Narodnoj skupštini za izvršenje budžeta Republike odgovara Vlada.

Za izvršenje budžeta lokalne vlasti gradonačelnik odgovara lokalnoj skupštini.

Ministar, odnosno načelnik-ca uprave za finansije obavezan je da redovno prati izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje informiše Vladu, odnosno gradonačelnika

#### **1) Interna kontrola**

Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja uspostavljaju sisteme interne kontrole za sve transakcije računa prihoda i rashoda, računa finansijskih sredstava i obaveza i računa finansiranja, kao i upravljanja državnom imovinom.

Sistem interne kontrole sastoji se iz mreže koja čini jednu organizaciju, čiji je cilj da obezbedi: primenu zakona, propisa, pravila i procedura; uspešno poslovanje; ekonomično, efikasno i namensko korišćenje sredstava; čuvanje sredstava i ulaganja od gubitaka, uključujući i od prevara, nepravilnosti ili korupcije; integritet i pouzdanost informacija, računa i podataka.



Direktni korisnici budžetskih sredstava uspostavljaju odgovarajuće oblike interne kontrole za indirektno korisnike budžetskih sredstava koji su u njihovoj nadležnosti. Direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti osnivaju odgovarajuće oblike interne kontrole za sve transakcije koje se tiču budžetskih primanja i izdataka, upravljanja sredstvima i upravljanja dugom lokalne vlasti.

## ***2) Budžetska inspekcija i revizija***

Poslove budžetske inspekcije i revizije obavlja Ministarstvo, sa ciljem vršenja inspekcije i revizije nad:

- 1) direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava;
- 2) organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja;
- 3) javnim preduzećima, osnovanim od strane Vlade, pravnim licima osnovanim od strane tih javnih preduzeća, odnosno pravnim licima nad kojima Republika ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda.

Gradonačelnik osniva lokalnu službu za inspekciju i reviziju. Poslovi kontrole, u skladu sa Pravilnikom o radu, obavljaju se po programu koji donosi gradonačelnik Niša. Po zahtevu gradonačelnika Grada se takođe vrše i vanredne kontrole i posebna ispitivanja. Lokalna služba za inspekciju i reviziju nadležna je za sprovođenje inspekcije i revizije nad:

- 1) direktnim i indirektnim korisnicima sredstava budžeta lokalne vlasti;
- 2) javnim preduzećima, osnovanim od strane lokalne vlasti, pravnim licima osnovanim od strane tih javnih preduzeća, odnosno pravnim licima nad kojima lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima lokalna javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda.

### *Funkcije Budžetske inspekcije i revizije*

- 1) provera primene zakona koja predstavlja naknadnu proveru korisnika budžetskih sredstava, organizacija, preduzeća, odnosno pravnih lica (vidi Budžetska inspekcija i revizija/3)\*, u pogledu poštovanja pravila interne kontrole;
- 2) ocena sistema interne kontrole koja predstavlja ocenu adekvatnosti, uspešnosti i potpunosti interne kontrole;
- 3) kontrola primene zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava korisnika budžetskih sredstava, organizacija, preduzeća i pravnih lica;
- 4) revizija načina rada koja predstavlja ocenu poslovanja i procesa u korisnicima budžetskih sredstava, organizacijama, preduzećima, odnosno pravnim licima\*, nad kojima se vrši revizija, uključujući i nefinansijske operacije, u cilju ocene ekonomičnosti, efikasnosti i uspešnosti organa i organizacija;
- 5) davanje saveta o implikacijama kontrole i revizije kada se uvode novi sistemi, procedure ili zadaci;
- 6) uspostavljanje saradnje sa eksternom revizijom;
- 7) vršenje ostalih zadataka neophodnih da bi se ostvarila sigurnost u pogledu funkcionisanja sistema interne kontrole.

### *Prava i dužnosti budžetske inspekcije*

Rad budžetske inspekcije je nezavisan a za svoj rad odgovara gradonačelniku grada Niša.

Budžetska inspekcija i revizija ima pristup svim podacima, dokumentima, izveštajima i informacijama potrebnim za obavljanje funkcija kod korisnika budžetskih sredstava, organizacije, preduzeća, odnosno pravnog lica\*, nad kojima se vrši inspekcija, odnosno revizija.

Budžetska inspekcija ima na raspolaganju odgovarajuće resurse (osoblje, prostor i opremu), koji obezbeđuju vršenje njihovih funkcija. U vršenju funkcija, budžetska inspekcija i revizija obavezna je da čuva tajnost službenih i poslovnih podataka. U svom radu saraduje sa drugim inspekcijским i državnim organima.

### *Izveštavanje*

Budžetska inspekcija i revizija dostavlja gradonačelniku izveštaj o izvršenoj inspekciji i reviziji sa nalazima, merama i odgovarajućim preporukama.

Budžetska inspekcija i revizija obezbeđuje zapisnik, izveštaj i preporuku korisniku budžetskih sredstava, organizaciji, preduzeću, odnosno pravnom licu\*, kod kojeg je vršena inspekcija, odnosno revizija.

Ministar dostavlja izveštaj Vladi koja ga podnosi Narodnoj skupštini, dva puta godišnje. Gradonačelnik podnosi izveštaj Skupštini Grada.

### **3) Eksterna revizija**

Završni račun budžeta Republike, budžeta lokalne vlasti i finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja podležu eksternoj reviziji.

Usvajanje Zakona o državnoj revizorskoj agenciji (decembar 2005) i osnivanje Državne revizorske agencije, doprineće unapređenju transparentnosti i boljem sistemu planiranja i kontrole ostvarenja budžeta Srbije.

### **5. Odakle novac za budžet Grada? Iz kojih se izvora puni?**

(Izvori: Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o budžetskom sistemu; informacije sa sajta grada o budžetu za 2006; Odluka o utvrđivanju prihoda koji pripadaju gradu, odnosno gradskim opštinama i rasporedu transfernih sredstava iz budžeta grada Niša gradskim opštinama u 2006)

Strukturu tekućih prihoda grada Niša za 2006. godinu čine:

1. Porez na dohodak, dobit i kapitalne vrednosti
2. Porez na imovinu
3. Porez na dobra i usluge
4. Drugi porezi
5. Transferi od drugih nivoa vlasti
6. Neporeski prihodi
7. Memorandumske stavke za refundaciju rashoda

## **1) Izvori prihoda**

Sredstva za finansiranje izvornih i poverenih poslova obezbeđuju se u budžetu jedinice lokalne samouprave.

Sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave obezbeđuju se iz izvornih i ustupljenih javnih prihoda kao i transfernih sredstava iz budžeta RS, u skladu sa zakonom.

### **1.1. Izvorni javni prihodi**

Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni javni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji, i to:

- 1) opštinske administrativne takse;
- 2) lokalne komunalne takse;
- 3) boravišna taksa;
- 4) naknada za korišćenje građevinskog zemljišta;
- 5) naknada za uređivanje građevinskog zemljišta;
- 6) naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora;
- 7) naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine;
- 8) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave, ustanova i druga organizacija čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave;
- 9) prihodi od prodaje pokretnih stvari u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave, ustanova i druga organizacija čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave;
- 10) prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i prihoda od drugih koncesionih poslova koje jedinica lokalne samouprave zaključi u skladu sa zakonom;
- 11) prihodi od kamata na sredstva jedinice lokalne samouprave;
- 12) novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine opštine, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
- 13) prihodi koje svojom delatnošću ostvare opštinski organi, službe i organizacije;
- 14) samodoprinos uveden za teritoriju opštine;
- 15) prihodi po osnovu donacija;
- 16) drugi lokalni javni prihodi utvrđeni zakonom.

### **1.2. Ustupljeni javni prihodi**

Republika ustupa jedinici lokalne samouprave sledeće javne prihode koji se ostvare na njenoj teritoriji, i to:

- 1) Porez na dohodak građana, i to na:
  - (1) prihode od poljoprivrede i šumarstva;
  - (2) prihode od samostalne delatnosti;
  - (3) prihode od nepokretnosti;
  - (4) prihode od davanja u zakup pokretnih stvari;
  - (5) prihode od osiguranja lica;
  - (6) ostale prihode u skladu sa zakonom, i
  - (7) deo poreza na zarade.
- 2) Porez na imovinu.
- 3) Porez na nasleđe i poklon.
- 4) Porez na prenos apsolutnih prava.
- 5) Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, i to:
  - (1) deo naknade za korišćenje mineralnih sirovina;

- (2) deo naknade za izvađeni materijal iz vodotoka;
  - (3) deo naknade za korišćenje šuma;
  - (4) deo naknade za promenu namene poljoprivrednog zemljišta;
  - (5) naknada za izgradnju, održavanje i korišćenje lokalnih puteva.
- 6) Naknade za zahvate u životnoj sredini, i to:
- (1) deo naknade za zagađivanje životne sredine;
  - (2) deo naknade za investicije.
- 7) Sredstva ostvarena prodajom kapitala u postupku privatizacije, i to:
- (1) deo sredstava od uplata po osnovu prodaje kapitala prema sedištu subjekta privatizacije.
- Posebnim zakonom utvrđuje se deo poreza na zarade i godišnji obim sredstava koji pripada jedinici lokalne samouprave po osnovu transfera iz budžeta RS. Godišnji obim sredstava po pojedinim jedinicama lokalne samouprave utvrđuje se u skladu sa opštim bilansom javnih prihoda i javnih rashoda, polazeći, pre svega, od sledećih kriterijuma:
- 1) veličina teritorije jedinice lokalne samouprave;
  - 2) broj stanovnika;
  - 3) broj odeljenja i broj objekata osnovnih i srednjih škola;
  - 4) broj dece obuhvaćene društvenom brigom o deci i broj objekata društvene brige o deci;
  - 5) razvijenost;
  - 6) status životne sredine.
- Zakonom uređuje način ograničavanja i obustave sredstava jedinici lokalne samouprave.

### ***1.3. Budžeti gradskih opština, kada je Grad jedinica lokalne samouprave***

Statutom grada Niša utvrđene su gradske opštine i njihovi poslovi. Opštine su: Pantelej, Crveni Krst, Palilula, Mediana i Niška Banja.

Opštinski budžeti se sastoje iz: (a) transfera iz budžeta Grada i (b) prihoda od dela lokalnih komunalnih taksi koje opština ostvaruje na svojoj teritoriji. To su (b):

- porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva
- naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora
- kamata na sredstava opština deponovana kod banaka
- prihodi koje svojom delatnošću ostvaruju opštinski organi, organizacije i službe
- novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom Skupštine opštine, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku
- prihodi po osnovu donacija opština
- lokalne komunalne takse utvrđene Odlukom SG koje se ostvare na teritoriji gradskih opština i to:
  - 1) korišćenje prostora na javnim površinama ili ispred poslovnih prostora
  - 2) držanje sredstava za igru
  - 3) priređivanje muzičkog programa
  - 4) korišćenje reklamnih panoa
  - 5) korišćenje slobodnih površina za kampove ili druge objekte privremenog korišćenja
  - 6) isticanje firme van poslovnih prostorija
  - 7) korišćenje vitrina radi izlaganja robe
  - 8) zauzeće javne površine građevinskim materijalom

**6. Kakva je međusobna veza građana i sadržaja i valjanog trošenja budžeta? Na koji način građani mogu da učestvuju u pripremi budžeta za narednu godinu i na izmene planova za trošenje ovogodišnjeg?**

***1) Veza građani – budžet***

Sasvim pojednostavljeno rečeno, država je materijalizacija sporazuma između slobodnih građana o organizaciji zajedničkog života na teritoriji koju naseljavaju. Za funkcionisanje jednog takvog nesmetanog zajedničkog življenja su potrebni različiti servisi, institucije, načini uređivanja, čija je svrha da obezbede, neometan jedni od drugih, kvalitetan život i koje su finansirane od strane tih istih građana. Zajednička kasa za plaćanje svih službi je budžet.

Već i površan pregled primanja i izdataka republičkog budžeta ukazuje da poreski prihodi (porez na dohodak, dobit, kapitalnu dobit, porez na promet, odnosno porez na dodatnu vrednost.....) u ukupnim primanjima budžeta dominiraju. U strukturi ukupnih primanja budžeta R Srbije u 2005. godini poreski prihodi učestvuju sa 93,23%, a u prva dva meseca tekuće godine čak sa 94,51%. Slična je situacija sa budžetima lokalnih samouprava, gde ovaj procenat dostiže cifru i od 99,04%. Zar nije dovoljan razlog da oni koji najviše doprinose punjenju budžeta treba i da vode računa, znaju i prate kako se ta sredstva troše? Svakom građaninu ove zemlje, bez obzira na pol, veroispovest, nacionalnu ili etničku pripadnost ili neko drugo lično svojstvo, ove informacije treba da budu važne, ali i jednostavno i sigurno dostupne.

***2) Kako građani mogu da utiču na sadržaj budžeta za narednu godinu ili alokaciju sredstava u tekućoj godini***

**a) Uticaj na alokaciju sredstava u tekućoj godini:**

Jedini način da građani utiču na preusmeravanje predviđenih trošenja stavki budžeta je da se predlogom obrate instituciji u čijoj nadležnosti je predlog koji imaju (pogledati listu direktnih i indirektnih korisnika budžeta). Ovo još ne znači da će im predlog biti i prihvaćen.

**b) Uticaj na sadržaj budžeta za narednu godinu**

***REPUBLICKI BUDŽET***

Rok do koga bi građani trebali da daju svoje predloge Ministarstvu finansija ili direktnim i indirektnim korisnicima sredstava republičkog budžeta je 01. avgust za budžet za narednu godinu. Izuzetno, moguće je i kasnije davati svoje predloge, ali se tada značajno smanjuje mogućnost da se postojeći predlozi revidiraju.

***LOKALNI BUDŽET***

Rok do koga bi građani trebali da daju svoje predloge direktnim i indirektnim korisnicima sredstava lokalnog budžeta je 15. jul. Izuzetno je moguće i kasnije, ali se tada značajno smanjuje mogućnost da se postojeći predlozi revidiraju.

S obzirom da ne postoje službe koje obrađuju i prosleđuju predloge građana, Centar za ljudska prava-Niš predlaže da popunjeni formular sa svojim predlogom (nalazi se u ovoj publikaciji, ali nije uslov za davanje predloga) dostavite Gradskom veću do 15. juna 2006.

**Adresa je:**

***Gradsko veće, Nikole Pašića 24, soba 56, Niš***

**3)SPISAK DIREKTNIH KORISNIKA BUDŽETA GRADA NIŠA**

1. Skupština grada Niša
2. Gradonačelnik
3. Gradsko veće
4. Građanski branilac (ombudsman)
5. Gradsko javno pravobranilaštvo
6. Uprava za građanska stanja i opšte poslove
7. Uprava za finansije
8. Uprava za imovinu grada
9. Uprava za dečiju, socijalnu i primarnu zdravstvenu zaštitu
10. Uprava za obrazovanje, kulturu i sport
11. Uprava za planiranje i izgradnju
12. Uprava za komunalne delatnosti, energetiku i saobraćaj
13. Uprava za privredu, održivi razvoj i zaštitu životne sredine
14. Uprava za inspeksijske poslove
15. Uprava za informatičke i komunikacione tehnologije
16. Kabinet gradonačelnika
17. Služba za održavanje i zajedničke poslove

**SPISAK INDIREKTNIH KORISNIKA BUDŽETA GRADA NIŠA**

1. Ustanova za dnevni boravak dece i omladine ometene u razvoju "Mara"
2. Ustanova za predškolsko vaspitanje i obrazovanje "Pčelica"
3. Ustanova "Dečiji kulturno-obrazovni i rekreativni centar"
4. Ustanova "Narodni muzej"
5. Ustanova "Narodna biblioteka"
6. Ustanova "Narodno pozorište"
7. Ustanova "Pozorište lutaka"
8. Ustanova "Niški simfonijski orkestar"
9. Ustanova "Galerija savremene likovne umetnosti"
10. Ustanova "Niški kulturni centar"
11. Ustanova "Istorijski arhiv"
12. Ustanova "Zavod za zaštitu spomenika kulture" Niš
13. Ustanova Sportski centar "Cair"
14. Regionalni centar za profesionalni razvoj zaposlenih u obrazovanju
15. JP "Direkcija za izgradnju grada Niša"
16. Fond za razvoj i samofinansiranje zajedničkih potreba građana
17. Turistička organizacija Niš

## **7. Predvideni budžet Niša za 2006.**

Budžet grada Niša možete pogledati na stranici [www.nis.org.yu](http://www.nis.org.yu)

Gradskom veću  
Nikole Pašića 24, soba 56, Niš

**Predlozi građana  
Priprema budžeta za 2007. godinu**

Predlog:

---

---

---

---

---

Obrazloženje:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Institucija ili služba pod čiju nadležnost predlog može da spada (pogledati listu direktnih i indirektnih korisnika):

---

---

---

Lokacija na koju se predlog odnosi, ako smatrate da je potrebno

---

---

---

Ime i prezime predlagača, adresa

---

Broj telefona

---



Lidija Vučković  
GRAĐANI I BUDŽET  
sveska 1

Izdavač  
Centar za ljudska prava – Niš

*Za izdavača*  
Lidija Vučković

ISBN 86-85181-03-8

*Tiraž*  
3.000 primeraka

*Priprema i štampa*  
Impressum – Niš

ЦИП: Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

336.14:352 (497.11)

ВУЧКОВИЋ, Лидија  
Грађани и буџет, Св. 1/Лидија Вучковић,  
Ниш: Центар за људска права, 2006 (Ниш : Импресум).

Тираж 3000

ИСБН 86-85181-03-8

а) Ниш. Скупштина града – Буџет  
ЦОБИСС.СР-ИД 130708236