

Стево Шкрбић³, Сузана Малеших⁴, Дејан
Гојков⁵

ПРОЦЕС БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА

UDK: 336.143(497.11)

Pregledni rad

Резиме

Бројне су потребе које се финансирају путем средстава формираних у државном буџету. Општа је карактеристика да у оквиру буџетских расхода државе веома значајну ставку, како по свом основу тако и по природи потреба које се задовољавају, представљају издаци за финансирање војске. Сам начин финансирања одбране, мора да обезбеди и непрекидно одржава висок ниво спремности буџетских корисника за извршавање њихових задатака у извршених највишим њиховим акцијом једне државе. Решења између великих потреба и малих могућности се траже и налазе у економисању средствима почев од планирања, финансирања до извршавања плана.

Кључне речи: *буџетско њихово, финансирање.*

Увод

Реч финансије води порекло од латинске речи *finis* што значи граница, крај, свршетак, рок плаћања. Под појмом

³ Универзитет ПИМ, Бања Лука, Босна и Херцеговина; stevo.skrbic@gmail.com

⁴ Универзитет Слобомир П, Бијељина, Босна и Херцеговина, suzana.malesic@gmail.com

⁵ Angestellt, Lead Supply Chain, E.ON SE, Essen, Germany, dejan.gojkov@gmail.com

финансије у најширем значењу спадају укупни новчани односи, сви акти и радње којима се заснивају или гасе имовинско правни односи изражени у новцу. Финансије значе новчану страну сваког привредног посла и новчану страну свих токова националне привреде.

Под финансирањем се подразумевају сви облици формирања и употребе новчаних средстава ради задовољења многобројних друштвених потреба и остваривање одређених друштвених циљева. У том смислу у финансије спадају разноврсне новчане операције као што су текућа и свакодневна наплаћивања и исплаћивања у готовом новцу, затим одобрење, коришћење и враћање кредита, закључивање државних зајмова, затим завођење, разрезивање и измиривање јавних обавеза у новцу, као пореза, доприноса, такса, царина и др. и употреба тако добијених новчаних средстава за измиривање државних издатака.

Полазећи од констатације да буџетски сектор спада у део укупне друштвено економске структуре друштва, неминовност је да и извори њеног финансирања морају потицати из извора финансирања укупне друштвене репродукције. Међутим како се укупна друштвена репродукција једног друштва може финансирати из домаћих и страних извора, то се приликом разматрања извора финансирања одбране мора, првенствено размотрити овај аспект.

Наиме, ради се о томе да се средства за финансирање одбране могу обезбедити у потпуности из домаћих извора, или се, делом, средства за финансирање одбране морају обезбедити из страних извора, путем иностраног зајма. Сасвим је јасно да је одлука о томе политички акт друштва, опредељена низом фактора. Битно опредељујуће је при томе постојање потребе и

могућности за самосталним развијањем земље. У изузетним ситуацијама иностраном зајму треба приступити само са аспекта допунских извора средстава.

Основни разлог који опредељује буџетске опште потребе као опште добро је чињеница да их сви грађани користе подједнако. Ово говори да су опште потребе класичан пример неривалне потрошње, јер заштита живота и имовине једног грађанина од не умањује заштиту свих осталих грађана. Коришћење од стране појединца не може бити искључиво, јер су трошкови искључења толико високи да није могуће да се неки корисник искључи из њиховог коришћења.

1.Буџет у финансијској теорији

Задовољавање јавних потреба, током досадашњег историјског развоја, испољавало се, како у различитим формама и преко разних функција, тако и преко низа различитих врста финансијских институција, односно инструмената (Solomon, 1969). Ако данас посматрамо инструментариј који је доступан финансијској науци, можемо констатовати да постоји низ институција, односно инструмената којима се врши финансирање јавних потреба различите структуре и интезитета. Међутим од свих данас присутних инструмената потребно је истаћи да је државни буџет, као инструмент финансирања јавних потреба, још увек најзначајнији финансијаки инструмент (Ристић, 1998). Но, како се временом мењао обим и структура јавних потреба које су се задовољавале преко буџета као финансијског

инструмента, присутне су бројне трансформације у погледу дефинисања буџета и одређивању његовог садржаја, тако да је данас у финансијској науци присутно низ различитих дефиниција буџета. При томе, треба истаћи да су и основе са којих се посматра буџет, као инструмента финансирања јавних потреба, током времена проширене на више функција у задовољавању јавних потреба, тако да данас егзистира много шири аспект посматрања у односу на онај који је био присутан у класичној финансијској теорији, што је једноставно дефинисање овог финансијског инструмента знатно усложен.

Појам буџет води порекло од галске речи "*bulga*", што значи кожна торба (Економска и пословна енциклопедија, 1994). Та реч прихваћена је од Француза и на старофранцуском језику гласила је "*bougette*", али је њено галско значење промењено тако да је означавало торбу у којој су путници носили новац. Но буџет није неки устаљен појам који се не мења, напротив од појаве првог буџета до данас појам буџета био је подложен многим променама у погледу поступака израде и доношења, његовог обима и садржине, као и технике и контроле извршења.

Буџет у савременој парламентарно уређеној држави има централно место у финансијском систему и врло је значајан инструмент у расподели односно прерасподели друштвеног производа. Државни буџет је својеврстан годишњи план прихода и расхода државе и њених органа. Он се заснива на низу начела, принципа

и функција фискалне, монетарне, финансијске, економске, правне, политичке и социјалне природе.

Државни буџет је подлежан утицају економских кретања у одређеној земљи, с једне стране, те да се кроз различите видове прерасподеле националног дохотка њиме може утицати на економска кретања, с друге стране, буџет је инструмент економске политике за оставаривање бројних функција (Randelović, 2023). у друштвеној репродукцији (Klincov, 2022). Са правног аспекта потребно је истаћи да је буџет правни акт државе која га доноси. Из тога проистичу обележја која се односе на његову обавезност, прецизиран поступак доношења и значај правних односа који се на основу њега заснивају између различитих државних субјеката. Државни буџет спада у врсту редовног буџета у коме се редовним буџетским приходима (Raičević, 2010). подмирују расходи који се редовно јављају. Ти се приходи и расходи утврђују пре почетка периода за који се доноси буџет тј. сваке године на основу, општег консолидованог биланса јавних расхода и јавних прихода.

Предлог консолидованог биланса јавне потрошње на нивоу државе за наредну годину сачињава се у складу са проценом остварења привредних кретања у претходној години као и проценом друштвеног производа и индикатора привредних кретања земље за наредну годину. На основу процене макроекономских показатеља и претпоставке раста цена, раст зарада, личне потрошње и пензија, се изводи колики ће реални

раст друштвеног производа бити у наредној години.

2.Нормативно уређење буџетског планирања

Укупан систем планирања захтева јасно дефинисану организацију, сталне органе и методологију планирања (Milojević, 2011). Под појмом организације планирања, подразумевају се поступци израде и усвајања плана у целини, или његових саставних елемената, органи који врше планирање и документи на којима се исказују планске вредности и анализира њихово остварење. Често се методологија планирања поистовећује са његовом организацијом. Међутим, та два појма се разликују. Организација планирања обухвата принципе планирања, а методологија целокупан поступак, односно технику израде плана и квантитативне и квалитативне методе и технике које се користе при планирању.

Организација планирања обухвата следеће принципе:

- да се што већи број задатака изврши по плану,
- да се методе планирања бирају у зависности од задатака који се планирају,
- да се обезбеди интегрално (комплексно) сагледавање свих елемената планираног система, без обзира на степен детаљисања планова,
- да се обезбеди континуитет у планирању задатака и њихово праћење у току реализације,
- да се планске активности планирају тако да се постигне максимално функционисање система уз минимално улагање у њихов развој и издржавање и
- да се обезбеде повратне информације у току извршавања планова, ради корекције постављених задатака и усклађивање стварног и планског стања.

Принцип да се организацијом планирања обухвате не само стручне службе, већ и остале структуре буџетских корисника, даје планирању шири и обухватнији карактер. Учешћем шире структуре у планирању а нарочито извршних органа, подстиче се стимулативност, креативност, свеобухватност и практичност, што даје плану реалне функционалне и рационалне димензије. Ови принципи се посебно истичу нормативним документима који регулишу систем планирања.

2.2. Средњорочно програмирање

Средњорочни програм потреба и расхода је инструмент за програмирано обезбеђивање остваривања дугорочним планом утврђених циљева одбране. Временски хоризонт средњорочног програма је, по правилу, пет година (Hsing, 2021). Подаци који се у средњорочном програму приказују за сваку годину средњорочног периода треба да се разрађују тако да служе као основа за припремање предлога годишњих предрачуна средстава државног буџета за расходе. Ово говори да средњорочни програм потреба и расхода садржи не само функционалне планске елемента већ и елементе извршења буџета, и то по годинама извршења средњорочног периода.

Сам процес припремања и израде средњорочног програма развоја се заснива на општим принципима као што су:

- научност
- реалност
- комплексност
- активно ангажовање

- програмирање
- континуитет
- оптималност

Одуком о припремању за израду предлог средњорочног програма развоја коју доноси министар, се одређује наредни плански период и утврђује програм којим се дефинишу основи организације, носиоци послова и рокови за:

- 1) израду студија и анализа развоја;
- 2) усклађивање укупних потреба развоја са организацијским, кадровским, материјалним и другим могућностима;
- 3) припремање предлога основа развоја;
- 4) припремање предлога за доношење одлуке министра за израду предлога средњорочног програма развоја.

У складу са овом одлуком министра посебним актом се утврђује програм рада на припремању предлога средњорочног програма, изградње непокретности и научноистраживачког и развојног рада и др. (Dimitrijević, 2020).

Студије и анализе развоја су студијско-аналитички документи у којима се на основу анализе достигнутог нивоа развоја, стања и властитих потреба и могућности дефинишу и систематично излажу правци развоја у наредном планском периоду. Оне представљају аналитичко-документациону основу за израду средњорочног програма развоја. Закључни део студија развоја садржи (Radosavljević, 2018):

- предлог програма промена организацијске структуре;
- предлог програма развоја видова, родова, служби или делатности по деловима

средњорочног програма развоја и то само по основним елементима;

- предлог програма развоја и обезбеђења кадра.
- носиоци израде студија развоја, који планирају, организују и кординирају радом свих учесника израде своје закључне делове студија их обједињавају их, усаглашава и припремају целовит документ студија развоја.

Основи развоја и опремања су јединствени плански документ о циљевима развоја буџетских корисника и других функција из надлежности министарстава (Jovanović Gavrilović, 2022). Оне садрже основна опредељења, оцене, ставове и смернице о битним питањима даљег развоја као што су процена услова и фактора који битно утичу на развој и функционисање, стање и предвиђање развоја геоополитичке ситуације у свету и окружењу, оцена достигнутог нивоа способности корисника буџетских средстава за извршавање постављених задатака због којих су и формиран итд.

Нацрт основа развоја и припремања се усаглашава на заједничком састанку свих организационих целина министарства, након чега се припрема предлог основа развоја. Овако утврђеним основима развоја се верификују студије развоја.

У складу са утврђеним основима развоја доноси се одлука министра, у складу са упутствима, према којој се израђује предлог средњорочног програма развоја. Одлуком се одређују приоритети, смернице за планирање, критеријуми и други плански елементи и оквири новчаних средстава по основним деловима програма и годинама средњорочног периода, планске цене по којима ће се планирати, могућности набавки из

иностранства и могућности научно-истраживачког и развојног рада.

На основу одлуке, а по претходно добијеним елементима које добија од организацијских јединица, припрема акт за израду предлога средњорочног програма развоја.

Средњорочним програмом развоја се циљеви и задаци утврђени основама развоја разрађују, конкретизују и усклађују са материјалним могућностима. Циљеви развоја морају бити квантитативно, квалитативно и временски међусобно усклађени.

Средњорочни програм развоја обухвата три главне целине:

- материјално опремање,
- изградњу непокретности и
- научноистраживачки и развојни рад

На основу добијених елемената носиоци планирања развоја свих целина припремају предлоге програма по групама и расходима из своје тактичке надлежности за потребе у целини, које касније обједињавају и припрема предлог средњорочног програма развоја. Предлог програма се разматра и усаглашава на заједничком састанку највиших руководилаца.

Извештавање о извршавању програма и планова текућег средњорочног периода врши се на основу Упустава о извештавању и извршавању годишњих поланова расхода и остваривању прихода. Извештај о коришћењу средстава и извршавању Средњорочног програма доставља се скупштини уз завршни рачун буџета (Јовановић, 2021).

Ако се укаже потреба за изменама, у периоду извршења средњорочног програма, носиоци

планирања развоја покрећу измене програма у оквиру своје планске надлежности у периоду припрема за израду предлога плана за наредну годину.

2.3. Годишње планирање

Годишњи план потреба и расхода садржи текуће материјалне расходе и расходе за развој и опремање. Односно расходи за развој и опремање у годишњем плану су транша средњорочног програма (Stanojević, 2020). На основу њега сачињава се предлог годишњег предрачуна средстава буџета за расходе. Овај предлог се, полазећи од годишње процене економских и укупних развојних могућности земље, односно од циљева владине економске политике за наредну годину, сачињава према наменској структури средстава за обезбеђење потребних људских, материјалних, инфраструктурних и других ресурса као и по програмима и делатностима у оквиру њих.

Одлуку о изради предлога годишњих планова расхода и прихода Министарства припрема надлежна организациона целина најчешће за буџет и она садржи:

1. оквире (квоте) новчаних средстава за финансирање расхода Министарства по наменама;
2. податке за прорачун средстава за лична примања;
3. планске цене;
4. приоритете у извршавању расхода и остваривању прихода;
5. ставове и мере које су носиоци планирања обавезни да примењују при изради предлога годишњег планирања.

Ова одлука се доставља нижим организационим целинама, на основу које организују израду предлога годишњих планова расхода и прихода преко носилаца планирања (Avakumović, 2021). Организација се најчешће прописује актом у којем се детаљније разрађују одредбе одлуке и достављају елементи и утврђују рокови за израду предлога годишњег плана расхода, се доставља носиоцима планирања расхода и прихода (Molnar, 2018).

На основу наређења носиоци планирања у сарадњи са организационим целинама, израђују предлоге годишњег плана расхода из своје надлежности. Ти предлози се у години која претходи години за коју се предлози израђују, достављају, по наменама и расходима за потребе и за приходе које треба да оствари носиоцу планирања корисника буџетских средстава.

Носиоци планирања буџетских корисника достављају Министарству финансија своје предлоге ради израде предлога закона којим се утврђује буџет за наредну годину.

Закључак

У раду је обухваћено организационо решење, методологија и поступак финансирања буџетских корисника почев од дефинисања израде и доношења буџета, планирања расхода, издвајања и распоређивања средстава одобрених буџетом и одређивање приоритета.

Извршена је систематизацију наведених питања из области финансирања и објашњена њихова основна веза, суштина и начин деловања.

У раду је дат преглед нормативног уређења начина организације у планирању и финансирању, уважавајући теоријске аспекте јавноправног система у оквиру финансијског система планирања и одобрења буџета за потребе корисника.

Литература

1. Економска и пословна енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1994.
2. Ристић Ж., Фискална економија, Савремена администација, Београд, 1998.
3. Solomon R., A Note on the Full Employment Budget Surplus, Economics and Statistics, Februar 1969. str. 108
4. Milojević, I. (2011). Revizija izvršenja budžeta. Računovodstvo, 55(1-2), 81-88.
5. Raičević, B. (2010). Poreska reforma u Srbiji - šta da se radi i kada?. Računovodstvo, 54(5-6), 152-158.
6. Randelović, S. (2023). Sustainability of fiscal framework and economic growth in Serbia. Ekonomika preduzeća, 71(1-2), 101-112. <https://doi.org/10.5937/EKOPRE2302101R>
7. Jovanović Gavrilović, B. (2022). Kvalitet privrednog rasta - koncept i merenje. Revija Kopaoničke škole prirodnog prava, 4(1), 115-130. <https://doi.org/10.5937/RKSP2201115J>
8. Hsing, Y. (2021). Is there any government debt threshold in four selected central European countries?. The European Journal of Applied Economics, 18(1), 126-136. <https://doi.org/10.5937/EJAE18-29568>
9. Dimitrijević, M. (2020). State immunity for economic activities: Example of an odious public debt. Zbornik

- radova Pravnog fakulteta u Nišu, 59(88), 55-70.
<https://doi.org/10.5937/zrpfm0-28256>
10. Radosavljević, M. (2018). Public debt from the aspect of financing the Army of Serbia. *Oditor*, 4(2), 48-57.
<https://doi.org/10.5937/Oditor1802048R>
 11. Klinčov, R., Marjanović, N., Trnavac, D., Novović, M., Obučinski, D. (2022) Shvatanja ekonomskih zakona u savremenoj ekonomskoj teoriji. *Akcionarstvo*, Vol. 28, No. 1, pp: 99-113
 12. Jovanović, B. (2021). Sistem finansiranja američkih federalnih rezervi. *Finansijski savetnik*, 1(1), 37-54.
 13. Stanojević, P. (2020). Ponašanje i odluke potrošača. *Menadžment u sportu*, 11(1), 7-11.
 14. Avakumović, J., Tešić, R., & Karić, D. (2021). Menadžment tranzicionim procesima u funkciji održivog razvoja. *Održivi razvoj*, 3(1), 7-16.
<https://doi.org/10.5937/OdrRaz2101007A>
 15. Molnar, D., & Manić, E. (2018). Nova subregionalizacija za novu regionalnu politiku Srbije. *Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici*, 40, 3-19.
<https://doi.org/10.5937/AnEkSub1840003M>

Stevo Škrbić, Suzana Malešić, Dejan Gojkov

BUDGET PLANNING PROCESS

Abstract

There are numerous needs that are financed through funds created in the state budget. It is a general characteristic that within the budget expenditures of the state, a very significant item, both in terms of its basis and the nature of the needs that are met, is the expenditure for financing the

army. The very method of defense financing must ensure and continuously maintain a high level of readiness of budget users to carry out the tasks set by the highest legal act of a country. Solutions between big needs and small opportunities are sought and found in saving resources, starting from planning, financing and executing the plan.

Key words: budget law, financing.

Datum prijema (Date received): 03.08.2023.

Datum prihvatanja (Date accepted): 01.10.2023.