PROCES PLANIRANJA BUDŽETA OPŠTINE PRIZREN

Mehmed Meta, prof. dr

Internacionalni Univerzitet u Novom Pazaru
Novi Pazar, Srbija
m.meta@uninp.edu.rs

Almir Saiti, mr

Departman obrazovanja SO Prizren
Prizren, Srbija
almirpz@hotmail.com

Apstrakt

Cilj ovoga rada je da pojasni proces planiranja budžeta u Opštini Prizren i da ukaže na neke aspekte njegovog funkcionisanja. Istovremeno rad treba da istakne i značaj ovog procesa u jedinicama lokalne samouprave. Proces planiranja, kao prva faza procesa menadžmenta, predstavlja bazu na osnovu koje se sve sledeće faze zasnivaju i upoređuju.

Teorijski okvir rada je usmeren ka pojmovnom određenju lokalne samouprave i na njenog funkcionisanja u skladu sa važećom zakonskom legislativom na Kosovu, definisanju budžeta, njegovih funkcija, na elu, strukture i procedure njegovog usvajanja. Praktični aspekti rada se odnose na opis postupaka, aktivnosti, faza i procedura planiranja budžeta lokalne samouprave na Kosovu. Na kraju, izvršili smo istraživanje u Opštini Prizren i utvrdili kako teče proces planiranja budžeta, koji su njegovi izvori i gde se planirana sredstva troše, odnosno investiraju.

Generalno posmatrano, budžet Opštine Prizren je uglavnom zavistan od centralnog budžeta Kosova. Na godišnjem nivou sredstva koja se dobijaju iz centralnog budžeta čine preko 80% od ukupnih sredstava, a preostalih 20% sredstava se prikuplja iz sopstvenih izvora: poreza na imovinu, raznih taksi i ostalih izvora.

Sredstva budžeta Opštine Prizren se koriste za funkcionisanje opštine i za investicije. Sredstva budžeta se najviše izdvajaju za investiranje u infrastrukturu opštine, izgradnja, rekonstrukcija i modernizacija opreme škola, sportskih i rekreativnih terena, ambulant, lokalne putne mreže, vodovoda i sl. Za kategoriju investiranja u kapitalne projekte izdvajaju se više od 40% od ukupno raspoloživih sredstava budžeta opštine.

Ključne riječi: Proces planiranja, menadžment, lokalna samouprava, izvori budžeta, budžet opštine, centralni budžet, kapitalni projekti

BUDGET PLANNING PROCESS IN THE MUNICIPALITY OF PRIZREN

Abstract

The main goal of this study is to clarify budget planning process in the municipality of Prizren and to indicate some of the aspects of its functioning. Meanwhile, the study will emphasise the importance of this process in the units of local self-government. Planning

process, as a first phase of the management process, represents basis on which entire phases are relying and comparing.

Theoretical frames is oriented toward the determination of the local self-government and its functioning according to the actual legal frame in Kosovo, defining the budget, its functions, principles, structures and approving procedures. Practical aspects of work are related to the description of the steps, activities, phases and budget planning procedures of local self-government in Kosovo. In the end, we have performed survey within the Prizren Municipality and we have determined the flow of budget planning process, which are its sources and were planning resources are spend or invested.

Generally observed, the budget of Prizren Municipality is mostly dependant on central Kosovo budget. On the annual level, the finances received from the central Kosovo budget are over 80% from the total amount of finances, and rest of 20% of finances are collected from the own sources: property and other taxes, and other resources.

All finances of the budget of Prizren Municipality are used for functioning of the municipality and investments. Budget funds are dedicated mostly for investment on the municipal infrastructure (reconstruction and modernization of the school equipment, sport and recreational fields, clinics, local road networks, water system, etc.). For the category of investment in the capital project are dedicated more than 40% of the total of available sources of the municipal budget.

Keywords: Planning process, management, local self-government, budget sources, municipal budget, central budget, capital projects

JEL codes: H61

UVODNA RAZMATRANJA

Lokalna samouprava je autonomni sistem upravljanja lokalnim zajednicama konstituisanim na užim delovima državne teritorije. Ona je originalna i osnovna organizacija vlasti. Razvijenost lokalne samouprave je jedan od uslova demokratije i pravne države. Pošto je samouprava u lokalnim zajednicama pravo gra ana garantovano ustavom, država je obavezna da stvori uslove za kontinuirano funkcionisanje lokalne zajednice kao celine.

Evropa decenijama predano radi na afirmaciji lokalne vlasti (projekti: Evropa gradova, Evropa regiona). Ovakva orijentacija podrazumeva približavanje procesa odlučivanja građanima i podsticanje njihove participacije. Ona istovremeno zna i prenosenje poslova podsticanja ekonomskog razvoja na lokalnu vlast, pošto se sa tog nivoa mogu efikasnije mobilisati razvojni potencijali. Iz evropske perspektive posmatrano, lokalna vlast je danas važan integracioni i razvojni inilac Evrope.

Moderno državno ureenje zahteva jasno definisan položaj budžeta u pravnom poretku jedne zemlje. Budžet predstavlja instrument kojim se iskazuju prihodi i rasporedu sredstva – rashodi za finansiranje ustavom utvr enih funkcija i zakonom utvr enih obaveza. Budžet je pravni akt, izme u ostalog i zato što se njegovo donošenje odvija po proceduri predvi enoj i za druge zakone. Ono što je za budžet svojstveno je da postoje rokovi za njegovu pripremu i usvajanje. Za ove procedure odgovorno je ministarstvo nadležno za poslove finansija. esto se prilikom usvajanja budžeta usvajaju i zakoni koji su u tesnoj vezi sa budžetom. To su naj eše zakoni kojima se definišu izvori prihoda budžeta. Za nas je od posebnog zna aja budžet lokalne samouprave, odnosno opštine.

U ekonomskoj teoriji postoje brojne definicije budžeta, jer se radi o kompleksnoj instituciji, pomoću koje država ostvaruje svoje ekonomske, finansijske, političke i socijalne ciljeve. Klasično shvaćanje budžeta se zasniva na tvrdnji da je to akt kojim se predviđaju i odobravaju, unapred i za određeni period vremena prihodi i rashodi države. Budžet je po nekoj opštoj definiciji jednogodišnji zakon kojim se predviđaju, prethodno odobravaju i raspoređuju svi državni (gradski, opštinski i sl.) prihodi i rashodi u jednoj budžetskoj godini. Poseban značaj budžeta se ogleda u činjenici da postoji jako izražen interes velikog dela javnosti prilikom njegovog donošenja. Privrednike indirektno interesuje struktura prihoda koja se direktno ogleda kroz poreske propise. Budžetske korisnike, kao i zaposlene u javnom sektoru interesuje struktura rashoda i njihovo ulogu u njemu. Sve zajedno, interesuje nas odnos između prihoda i rashoda. Pravilno koncipiran budžet može imati razvojnu funkciju, loše donet budžet može imati posledice i u narednim godinama.

LOKALNA SAMOUPRAVA

Jedna od najznačajnijih novih funkcija koje preuzima lokalna vlast je podsticanje ekonomskog razvoja i privlačenje kapitala, investicija, novih projekata i kreativnih ideja. U tom ambijentu se podstiče razvoj preduzetničkih aktivnosti, razvija saradnja sa privatnim sektorom i neprofitnim organizacijama i kreiraju privatno - javna partnerstva i aranžmani radi realizacije projekata za koje, samo na osnovu sredstava u budžetu, ne bi bilo prostora.

Savremena demokratija zahteva uspostavljanje partnerskih odnosa između u svih nivoa vlasti i eliminisanje starih odnosa hijerarhije. U Evropi su ovi procesi prvenstveno enjem principa subsidijariteta pri podeli nadležnosti i uspostavljanjem funkcionalnih odnosa između u raznim nivoa vlasti. Ovaj princip znači da se određeni krug nadležnosti daje nivou vlasti koji je najbliži građanima i koji može najefikasnije i najkvalitetnije da realizuje te poslove. Standardi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u isto vreme znače obezbeđivanje svakom stanovniku Evrope sličnih uslova i šansi da zadovolji svoje potrebe i učestvuje u procesu odlučivanja o javnim dobrima.

U svetu postoji više oblika organizovanja lokalne samouprave. U Engleskoj, u oblicima akta parlamenta i poveljama, lokalna samouprava je formirana u vidu okruga, srezova i parohija. Lokalna samouprava se formira prema kriterijumima koji se uglavnom tiču homogenosti, privrednih kapaciteta lokalne zajednice i gravitiranja određenim institucijama od vitalne važnosti za njeno funkcionisanje. Jedan od najvažnijih uslova njenog opstanka su finansijska sredstva koja crpi iz izvornih prihoda i državnog budžeta, obzirom da pored izvornih poslova od neposrednog interesa za njene članove, izvršava i poslove poverene zakonom.

Opština je osnovna jedinica lokalne samouprave na Kosovu, koju čini zajednica građana određene teritorije koja je zakonom definisana i koja je ovlašćena da se bavi svim pitanjima koja nisu izričito rezervisana centralnoj vlasti. Svi opštinski organi dužni su da građanima opštine obezbede sva prava i slobode bez ikakve razlike u pogledu rase, nacionalne pripadnosti, boje kože, pola, jezika, verskog opredeljenja, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovinskog

statusa ili statusa na osnovu ro enja i da svima omogu e jednak i pravedan pristup opštinskim uslugama na svim nivoima. Opštine sprovode svoju politiku koja promoviše suživot gra ana i doprinose stvaranju odgovaraju ih uslova koji omogu avaju svim zajednicama da izraze, sa uvaju i razviju svoj nacionalni, etni ki, kulturni, verski i jezi ki identitet. [7, str. 3-4]

BUDŽET

Budžet kao finansijska institucija izaziva veliku pažnju u savremenoj finansijskoj teoriji i praksi. O budžetu postoje razli ita gledišta. Jedna grupa teoreti ara smatra da je budžet nastao u XV veku, a druga grupa je mišljenja da je nastao u doba starih Grka i Rimljana. Bez obzira na razli ita mišljenja o tome kada se pojavio, budžet je kao finansijska institucija starijeg datuma, ali se njegova funkcija menjala u toku razvoja društva i države.

Re budžet poti e od francuske re i "bouge" i "bougette", što zna i kožna torba. U Engleskoj ova re ima isto zna enje kao i "budget". U literaturi se tvrdi da je ovaj termin nastao u britanskoj parlamentarnoj praksi. Naime, prilikom podnošenja predloga budžeta, ministar finansija je taj predlog vadio iz kožne torbe.

Termin budžet je prvi put upotrebljen u francuskom zakonodavstvu 1806. godine. Kasnije su ga prihvatile i nauka i praksa u gotovo svim zemljama sa istim zna enjem. U finansijskoj literaturi postoje razli ite definicije budžeta, ali je sasvim prihvatljiva ona koja definiše budžet kao akt predstavni kog tela kojim se predvi aju i odobravaju prihodi i rashodi države za jedan period, po pravilu za godinu dana.

U teoriji postoje brojna definisanja budžeta i u zavisnosti od toga kojoj se njegovoj komponenti daje prednost: ekonomskoj, pravnoj, politi koj, finansijskoj ili socijalnoj komponenti. Ono što je zajedni ko svim definicijama je slede e:

- a) da je budžet akt javno-pravnog tela (parlamenta);
- b) da se budžet donosi za odre eni vremenski period (obi no godinu dana) i
- c) da se budžetom predvi aju prihodi i rashodi države za taj vremenski period.

Prema iznetim karakteristikama, budžet možemo definisati kao plan prihoda i rashoda koji javno-pravno telo (parlament) donosi za odre eni vremenski period, koji obi no traje godinu dana.

ULOGA, KARAKTERISTIKE I FUNKCIJE BUDŽETA

Budžet je osnovna finansijska institucija svake države koja služi za finansiranje potrošnje, odnosno zadovoljenje javnih potreba. Budžet je, tako e, instrument: sprovo enja finansijske i ekonomske politike, kojim se raspodeljuje nacionalni dohodak radi obezbe enja planiranih sredstava za zadovoljenje javnih potreba:

- a) uskla ivanja potrošnje sa materijalnim mogu nostima nacionalne ekonomije;
- b) ostvarivanja korektivnih i podsticajnih funkcija u društvenoj reprodukciji;
- c) koordinacije izme u razli itih nivoa državnih instanci i usmeravanja planova ekonomskog i socijalnog razvoja;

- d) stabilizacione politike, kojom se usklađuje stabilna stopa privrednog rasta;
- e) platno-bilansni instrument, kojim se obezbeđuje priliv sredstava, raspoređuju sredstava korisnicima i nosiocima i namenski troše.

S toga se budžet može posmatrati sa društvenog, političkog, pravnog, ekonomskog, finansijskog, socijalnog, planskog i bilansnog aspekta.

Sa društvenog aspekta, budžet je instrument društvenog finansiranja potrošnje, shodno karakteru određenih društveno-ekonomskih odnosa u društvu.

Sa političkog aspekta, budžet je instrument kojim stanovništvo zadovoljava svoje potrebe u državnim institucijama i organizacijama, shodno ustavnim na elima o pravima i dužnostima građana.

Sa pravnog aspekta, budžet je normativno regulisani pravni akt svake države u vidu odluke, odnosno zakona na ustavnim principima, koji sintetizuje ovlašćenja, prava, dužnosti i obaveze u procesu sastavljanja, donošenja i izvršavanja budžeta, kao i sva pravna dejstva u domenu finansiranja javnih potreba.

Sa ekonomskog aspekta, budžet je instrument ekonomske politike za ostvarivanje brojnih funkcija u društvenoj reprodukciji.

Sa finansijskog aspekta, budžet je instrument obezbeđenja finansijskih sredstava u procesu zadovoljavanja javnih potreba i ostvarivanja društvenih funkcija.

Sa aspekta socijalne funkcije, uključujući i funkciju solidarnosti i uzajamnosti, budžet je instrument politike preraspodele i solidarnog zadovoljavanja javnih potreba u nedovoljno razvijenim sredinama.

Sa planskog aspekta, budžet je instrument za ostvarivanje planova ekonomskog i socijalnog razvoja države, kao i za usmeravanje tržišnih zakonitosti u društvenoj reprodukciji.

Sa bilansnog aspekta, budžet je instrument za usklađivanje javne potrošnje i materijalnih mogućnosti privrede i za svođenje potrošnje u realne okvire ostvarenih društvenih rezultata.

Funkcije budžeta su vezane za ciljeve koje država planira da ostvari u svom jednogodišnjem delovanju, polaze i od izvornih prihoda do izmirivanja obaveza koje su vezane za državne i druge funkcije. Funkcije budžeta proizilaze iz karakteristika i uloga budžeta kao instrumenta finansijske i ekonomske politike.

Planska funkcija budžeta je sadržana u samoj prirodi dokumenta koji se donosi krajem godine za narednu godinu i koji sadrži bilans predviđenih prihoda i rashoda. Pošto je svako predviđanje u osnovi planiranje ciljeva, sredstava i metoda, to je i budžet – plan zasnovan na elementima drugih planskih dokumenata.

Politička funkcija budžeta ogleda se u načinu donošenja i njegovom uticaju na sve sfere života, rada i razvoja. Budžet, po pravilu, donosi skupština, što znači da je obezbeđen odgovorajući uticaj društva na njegovo formiranje i trošenje.

Pravna funkcija budžeta proizilazi iz same njegove definicije kao pravnog akta. Samim tim, on proizvodi i pravne posledice, odnosno prava i obaveze.

Ekonomska funkcija budžeta proizilazi iz instrumenata koje država koristi za ostvarivanje ekonomskih ciljeva preko politike prihoda i rashoda, jer direktno utiče na raspodelu društvenog proizvoda. Tako se ukupna javna potrošnja mora vezivati za ekonomsku politiku države i ciljeve koje treba ostvariti u raspodeli i preraspodeli društvenog proizvoda.

Stabilizaciona funkcija sadržana je u izvršavanju budžeta, gde treba osigurati stabilnost privrede i društva. Pored ovog, budžet mora biti selektivan i restriktivan kada su u pitanju rashodi, tako da direktno doprinosi stabilizaciji ekonomskih tokova i privrednih aktivnosti.

Kontrolna funkcija budžeta ogleda se u tome što skupština nadgleda ostvarenje budžetskih prihoda i rashoda.

NA ELA BUDŽETA I BUDŽETSKA STRUKTURA

Pod budžetskim na elima se podrazumeva skup pravila koja se primenjuju u procesu pripreme, sastavljanja, donošenja i izvršenja budžeta. U budžetskoj praksi su posebno zna ajna slede a na ela (budžetski principi): prethodnog odobrenja, decentralizacije, federalizma, jasno e, planiranja i bilansiranja, budžetske ravnoteže, specijalizacije, jedinstva, trajanja, potpunosti, realnosti i javnosti.

Na elo prethodnog odobrenja budžeta predstavlja princip koji prethodi svim budžetskim principima. Prethodno odobrenje od zakonodavnog tela podrazumeva da budžet ne može da se primeni, odnosno izvršava, dok se ne odobri. To zna i da se finansiranje države ne može vršiti ako budžet nije donet, odnosno odobren.

Na elo decentralizacije budžeta u osnovi odslikava proces prenošenja društvenih funkcija sa viših na niže nivoe i u eš e privrede, preko poslanika, u procesu donošenja i izvršavanja budžeta.

Na elo federalizma budžeta proisti e iz društveno-ekonomskih odnosa i ure enja neke zemlje. Po pravilu se izvodi iz ustavnih na ela.

Na elo jasno e budžeta obezbe uje podelu budžetskih prihoda i rashoda, tako da je politika prikupljanja prihoda sasvim jasna, a istovremeno su jasni i ciljevi njene upotrebe, tj. rashodi budžeta.

Na elo planiranja i bilansiranja budžeta izvire iz makroplaniranja svih subjekata društvene reprodukcije i bilansiranja materijalnih i finansijskih resursa nacionalne privrede. Na taj na in se povezuje sistem finansiranja javnih potreba sa društvenim planovima ekonomskog i socijalnog razvoja.

Na elo budžetske ravnoteže u suštini predstavlja jednakost izme u ukupnih budžetskih prihoda i ukupnih budžetskih rashoda tokom budžetske godine. Ovaj princip naglašava da se može trošiti onoliko sredstava koliko se ostvari prihoda. Me utim, u budžetskoj praksi dolazi do odstupanja, pa prema tome i do debalansa izme u budžetskih prihoda i budžetskih rashoda. Kao posledica toga javljaju se ili budžetski suficiti (budžetski višak) ili budžetski deficiti (budžetski manjak).

Na elo specijalizacije budžeta odre uje izvore prihoda koje treba prikupiti i njihovu donju granicu, kao i maksimalnu visinu do koje mogu i i rashodi.

Na elo jedinstva budžeta u osnovi odražava budžet kao jedinstvenu instituciju za finansiranje javnih potreba. Me utim, u nekim zemljama se ponekad osnivaju posebni fondovi za finansiranje odre enih potreba, ime se narušava princip jedinstva budžeta.

Na elo trajanja (jednogodišnjosti) budžeta podrazumeva donošenje i izvršenje budžeta tokom jedne godine. Vreme od jedne godine, u kome se izvršava budžet, predstavlja tzv. budžetsku godinu. Ukoliko tokom budžetske godine do e do

nepoklapanja izme u budžetskih prihoda i budžetskih rashoda, onda se pristupa rebalansu. Rebalans predstavlja budžetsku radnju koja dovodi do pove anja ili smanjenja budžeta, odnosno pomeranja u strukturi budžetskih prihoda i rashoda.

potpunosti budžeta sastoji se u tome da budžet sadrži sve prihode i sve rashode.

Na elo realnosti (ta nosti) budžeta odnosi se na realnost predvi anja prihoda i rashoda. Na taj na in se eliminišu neželjene posledice, odnosno manjkovi – deficiti budžeta. Idealna varijanta budžeta bi bila da propiše i ostvari ta no onoliko prihoda koliko je potrebno za podmirenje rashoda, što se u praksi vrlo retko dešava.

Na elo javnosti obezbe uje izlaganje budžeta javnosti preko širokog informacionog sistema (dnevna štampa, radio i televizija, stru ni i nau ni asopisi). Na taj na in se javnost upoznaje sa svim elementima budžeta. Time se izbegavaju mnogi nesporazumi koji mogu eventualno da se pojave u proceduri usvajanja budžeta.

Struktura budžeta ine dva dela: opšti ili normativni deo i posebni ili bilansni) deo.

Opšti (normativni) deo budžeta sadrži odredbe:

- o ukupnim budžetskim rashodima i ukupnim budžetskim prihodima;
- o pravima i dužnostima organa koji se finansiraju iz budžeta;
- o izvršenju budžeta;
- o merama za održavanje ravnoteže budžeta tokom njegovog izvršenja;
- o raspolaganju sredstvima za posebne namene i
- o zajedni kom finansiranju odre enih potreba.

Po pravilu, opšti deo budžeta sadrži ukupne budžetske rashode, teku u budžetsku rezervu i suficit, odnosno deficit.

Posebni (bilansni) deo predstavlja sistematski prikaz budžetskih prihoda po vrstama i budžetskih rashoda po nameni. Vrste budžetskih prihoda se, nadalje, iskazuju po oblicima i podoblicima sredstava, dok se raspored sredstava, odnosno rashodi, iskazuju po grupama i podgrupama za odre enu namenu.

Svi poslovi vezani za budžet, po ev od inicijative za njegovo donošenje, pripreme (planiranje prihoda, planiranje rashoda i izrada predloga budžeta) i donošenja (privremeno finansiranje i donošenje), preko izvršenja (na in izvršavanja i izvršitelji), i kontrole izvršenja, do završnog ra una budžeta se nazivaju budžetskom procedurom.

IZRADA NACRTA PREDLOGA BUDŽETA, ODOBRENJE I DONOŠENJE BUDŽETA

Izrada predloga budžeta po inje od plana prihoda i rashoda, koje korisnici budžetskih sredstava treba da pripreme za svoj deo, a prema unapred datim, preciznim, jedinstvenim tehni kim uputstvima. Predlog budžeta proizilazi iz zahteva odgovaraju ih službi ili organa za budžetskim sredstvima, a zbog ostvarivanja odre enih javnih funkcija i zadataka. Same tehni ke radnje oko izrade predloga budžeta su raznovrsne i brojne, tako da to radi posebna služba ili resor sekretarijata za finansije (direkcija budžeta). U ministarstvu finansija, planovi se posebno prou avaju, a zatim se nastoje dati celokupni projekti finansijskih proporcija u budžetu. Posle toga nastupa usaglašavanje predloga, koje se na kraju završava usaglašavanjima na sednicama vlade.

Nacrt budžeta sekretarijata za finansije, zajedno sa potrebnim obrazloženjem i dokumentacijom, dostavlja se vladi, koja donosi kona nu odluku o budžetu i budžetskoj politici za narednu godinu. Nakon detaljnog razmatranja, vlada dalje "kao svoj predlog" upućuje odluku parlamentu (Skupštini) na usvajanje. Time se završava prva faza, koja se sastoji iz planiranja rashoda i prihoda i formiranja predloga budžeta. Kada su svi predlozi usaglašeni, moguće je preći u sledeću fazu – donošenje (odobrenje) budžeta.

Budžet koji odobri skupština ne mora da bude isti onom koji je predložila vlada. U fazi donošenja budžeta, vladin predlog može pretrpeti izmene, jer poslanici imaju pravo da u odborima ili plenumu vrše izmene, pa podnose amandmane na vladin predlog budžeta.

U našoj praksi budžet se pred predstavničko telo iznosi zajedno sa društvenim planom razvoja dotične društveno-političke zajednice. Nakon što je predstavničko telo usvojilo budžet, on se objavljuje, saglasno na elu javnosti budžeta. Prema našem zakonu, budžet se mora u celini staviti na uvid svakome ko je zainteresovan da se upozna sa njegovim sadržajem, isto kao i plan društveno-ekonomskog razvoja. Pored toga, u Službenom listu se objavljuje finansijski zakon koji prati usvajanje budžeta, kao i rekapitulacija osnovnih budžetskih pozicija prihoda i rashoda.

PLANIRANJE BUDŽETA LOKALNIH SAMOUPRAVA (OPŠTINA)

Proces planiranja budžeta u opštinama je zasnovan na zakonskim na elima i budžetskim principima, kako bi se zadovoljile minimalne potrebe za funkcionalnost opštine i blagostanje njenih građana.

Opštine imaju sopstvene budžete i finansije iz kojih se finansiraju poslovi iz njihove nadležnosti. Opštinski budžet se sastoji iz sopstvenih izvora prihoda, finansijskih sredstava koje dodeljuje Vlada Kosova, donacija i drugih prihoda. Opštinske budžete i finansije reguliše Zakon o lokalnim finansijama. Osnovni zahtevi rukovođenja javnim finansijama i odgovornosti koje su predviđene na osnovu zakonodavstva centralne vlasti primenjuju se na sve opštine. [7, str. 9-10]

U skladu sa nacionalnim ekonomskim politikama i imajući u vidu fiskalnu održivost opštine i Vlade, opštine na Kosovu imaju pravo da imaju odgovarajuće sopstvene finansijske izvore sa kojima mogu da raspolažu slobodno prilikom obavljanja svojih opštinskih nadležnosti u skladu sa zakonima Kosova. Opštinski finansijski izvori biće srazmerni sa opštinskim nadležnostima koji su utvrđeni u Ustavu i Zakonu o lokalnoj samoupravi. Dotična opštinska skupština i njihovi izvršni službenici, imaju pravo i ovlašćenje da nezavisno uređuju i upravljaju, u interesu stanovništva opštine, finansijske izvore koji proizilaze od sopstvenih opštinskih prihoda ili koji su i obezbeđeni za opštinu u obliku opšteg granta. Sa izuzetkom poreza na nepokretnu imovinu unutar njenih granica, opština nije ovlašćena da utvrđuje i prikupljati bilo koje druge poreze. Na elu finansijske samostalnosti opštine primenjuje se u odnosu na finansiranje i primenu sopstvene opštinske nadležnosti; pod uslovom da se ovo finansiranje i primena vrše radi ispunjavanja interesa stanovništva opštine i u skladu sa standardima i primeljivim uslovima ovih nadležnosti koja su utvrđena prema zakonu. [8, str. 3-6]

OPŠTINSKI FINANSIJSKI IZVORI

Finansijski izvori opštine se sastoje iz: a) sopstvenih prihoda opštine koji su utvrđeni članom 8 Zakona o finansijama lokalnih samouprava, b) operativnih grantova, c) grantovi za proširene nadležnosti, d) transfera za delegirane nadležnosti, e) vanrednih grantovi, f) finansijske pomoći i g) prihoda od opštinskog zaduženja.

Strukturu sopstvenih opštinskih izvora prihoda čine:

1. opštinske takse, naknade, korisničke naplate/tarife, druga plaćanja za javne usluge koje su obezbeđene od opštine kao i regulatorne naplate i kazne koje su odobrene na osnovu ovog zakona;
2. prihodi od davanja u zakup nepokretne imovine koja je smeštena u opštini i koja se nalazi pod upravom ili je u vlasništvu opštine;
3. prihodi od prodaja opštinske aktive (imovine);
4. prihodi od preduzeća koje su u potpunosti ili delimično u vlasništvu opštine;
5. zajednička plaćanja od strane korisnika obrazovnih i zdravstvenih usluga koje pruža opština;
6. prihodi koji su ostvareni od bilo koje opštinske agencije, odeljenja (departmana) ili organizacije kao rezultat pružanja bilo kojih roba ili usluga;
7. kamata na opštinske uloge, ako postoje;
8. Grantovi i/ili donacije od stranih vlada (izuzev finansijske pomoći od Republike Srbije) ili od stranih organizacija, uključujući i vladine i nevladine organizacije i međunarodne i nadnacionalne institucije.
9. sve druge kategorije prihoda koji su određeni kao sopstveni opštinski izvori prihoda na osnovu jednog zakona u Republici Kosova. [8, str. 7]

PROCES PLANIRANJA BUDŽETA OPŠTINE PRIZREN

Predsednik Opštine, odnosno savetnici predsednika opštine – Direktori Direktorijata u konsultaciji sa Predsednikom Opštine, projektuju Opštinski Budžet za narednu fiskalnu godinu. Nakon završenog planiranja i izrade radne verzije plana budžeta, svaki plan prolazi kroz javnu debatu sa svim zainteresovanim građanima, kako bi se prikupile sugestije i predlozi svih zainteresovanih u opštini. Nakon korekcije radnog plana, odnosno nakon uključivanja sugestija građana, konačan verzija plana se prosleđuje Komitetu za Politiku i Finansije Skupštine (KPF). KPF čine predsednici svih odborničkih grupa u gradskoj skupštini.

Nakon usvajanja od strane KPF i uvrštavanje u dnevni red za narednu sednicu Skupštine, KPF predlog budžeta prosleđuje Skupštini Opštine Prizren na usvajanje ili eventualno odbijanje predloga.

Konačna odluka o usvajanju plana i predloga donose odbornici Skupštini Opštine Prizren, odnosno predlog treba da ima podršku od većine prisutnih Odbornika Skupštine, najkasnije do 30. septembra tekuće godine.

Kada predloženi plan bude izglasan, odnosno podržan od strane odbornika, on postaje pravosnažni dokument po kojem će opštinski organi da izvršavaju obaveze iz plana. Sprovođenje usvojenog plana je u nadležnosti Predsednika Opštine i određenih Direktorijata.

Sredstva (prihodi) budžeta Opštine Prizren se sastoje od tri glavna granta :

- Opšti grant za administraciju,
- Specifi ni grant za obrazovanje, i
- Specifi ni grant za zdravstvo.

Ono što je karakteristično i logično u ovim uslovima velike nezaposlenosti i ruinirane privrede, je da se budžet SO Prizren uglavnom “snabdeva” iz centralnog budžeta Kosova.

Tabela 1. Sredstva budžeta Opštine Prizren po godinama (u 000 EUR)

Godina Struktura izvora		2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7
Opšti grant	Administracija	11,112	11,136	12,268	12,543	14.357
	Obrazovanje	11,334	11,268	11.485	12,676	13.707
	Zdravstvo	3,606	3,701	3.757	3,934	4.203
	Ukupno:	26,052	26,105	27.510	29,153	32.267
Opštinski sopstveni prihodi	Administracija	4,921	5,081	5.669	5,975	7.825
	Obrazovanje	-	210	250	250	250
	Zdravstvo	200	200	200	200	200
	Ukupno:	5,121	5,491	6.119	6,425	8.275
U K U P N O :		31,173	31,596	33.629	35.578	40.542

Iz tabele zaključujemo da je procentualno učešće opštih grantova u ukupnim izvorima iznosilo 83,6% (2011), 82,6% (2012), 81,8% (2013), 81,9% (2014), odnosno 79,6% (2015). Razliku do 100% predstavlja procentualno učešće sopstvenih opštinskih prihoda u ukupnim izvorima.

Analizom budžeta SO Prizren unazad 5 godina možemo zaključiti da sredstva iz centralnog budžeta Kosova čine preko 80% ukupnog budžeta Opštine Prizren. Drugi izvor opštinskog budžeta su prihodi prikupljeni od poreza na imovinu, raznih poreza i naknada, kazne za saobraćajne prekršaje i prihoda ostvareni u primarnom zdravstvu i obrazovanju. Odnosno, sopstveni prihodi Opštine Prizren čine nešto manje od 20 % ukupnog budžeta opštine. Ukupan opštinski budžet za posmatrani period povećava se iz godinu u godinu. U poslednjoj u odnosu na 2014. je veći za 11,4 %.

Rashodi budžeta Opštine Prizren su svrstani u pet kategorija:

1. plate i naknade
2. robe i usluge
3. troškovi komunalija
4. subvencije i transferi
5. kapitalne investicije

Tabela 2. Rashodi opštinskog budžeta po godinama (u 000 EUR)

Godina		2011	2012	2013	2014	2015
Struktura rashoda						
1	2	3	4	5	6	7
Plate	Administracija	1.556	1.668	1.650	1.643	2.050
	Obrazovanje	10.214	10.791	10.822	11.098	13.650
	Zdravstvo	2.370	2.370	2.453	2.489	3.148
	Ukupno:	14.140	14.829	14.925	15.230	18.848
Robe i usluge	Administracija	833	1.282	1.838	1.459	1.494
	Obrazovanje	863	429	648	1.056	857
	Zdravstvo	380	474	565	657	612
	Ukupno:	2.076	2.185	3.051	3.172	2.963
Troškovi komunalija	Administracija	328	375	491	693	769
	Obrazovanje	257	256	266	320	212
	Zdravstvo	75	75	85	85	100
	Ukupno:	660	706	842	1.098	1.081
Subvencije	Administracija	361	366	536	536	581
	Obrazovanje	-	-	-	-	-
	Zdravstvo	-	-	-	-	-
	Ukupno:	361	366	536	536	581
Kapitalne investicije	Administracija	12.955	12.530	13.421	14.186	15.948
	Obrazovanje	-	-	-	452	578
	Zdravstvo	981	980	854	904	543
	Ukupno:	13.936	13.510	14.275	15.542	17.069
U K U P N O :		31.173	31.596	33.629	35.578	40.542

Najbitnija i najinteresantnija kategorija prilikom usvajanja opštinskog budžeta, za javnost i građane Opštine Prizren, je kategorija kapitalnih investicija. Radi se o poziciji budžeta kojom se predviđaju nova kapitalna ulaganja u opštini za narednu godinu. Upravo ova pozicija zadaje najveće probleme i o njoj se najviše i raspravlja u Skupštini Opštine prilikom usvajanja budžeta. Ostale kategorije planiranog budžeta smatraju se neophodnim za funkcionisanje lokalne vlasti, pa zbog toga im se pridaje drugorazredni značaj. Gde se se ulagati i u kom iznosu, pitanje je od posebne važnosti za sve predstavnike naroda u Skupštini Opštine, odnosno predstavnike političkih partija, kojima je cilj da se više ulaže u ona mesta i regione gde oni dobijaju podršku i glasove na izborima, kada se biraju predstavnici za lokalnu vlast.

ZAKLJUČAK

Lokalna vlast nema dovoljno nadležnosti u oblastima osnovnog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, obavljanja socijalnih poslova i usluga i u podsticanju ekonomskog razvoja. Lokalne finansije su još uvek previše zavisne s obzirom na vrstu poreza, stope koje reguliše centralna vlast, kao i na način prikupljanja lokalnih poreza (centralno). Finansijski i fiskalni sistem je izuzetno centralizovan, uz postojanje brojnih naglašeno destimulativnih instrumenata za lokalnu vlast, kao što je na primer ograničavanje visine bruto budžeta lokalnih vlasti od strane Ministarstva finansija.

Zakon o zajmovima treba da precizira uslove uzimanja zajmova i da olakša realizaciju investicionih projekata na nivou Opštine. Sve to zajedno je preduslov kreiranja privlačnog ambijenta za investitore, ulaganje kapitala i podsticanje ekonomskog razvoja.

Nužna pretpostavka efikasnog upravljanja lokalnim samoupravama je uspešna reforma javne uprave. U epicentru te reforme mora biti građanin koji aktivno učestvuje u ostvarivanju javnih poslova i jeftina, obrazovana i efikasna lokalna administracija, koja će biti sposobna da građanima, privatizovanim javnim preduzećima i javnim preduzećima u opštinskom vlasništvu bude stalni servis. Ona mora osigurati uslove za konkurentsko učešće privatnih preduzeća i privatno-javnih partnerstva u vršenju komunalnih poslova. Samo na ovakav način, i u skladu sa načetima Evropske povelje, građani će svoje lokalne sredine počinju da doživljavaju kao mesto za ostvarivanje svojih osnovnijih potreba i potpuno novog koncepta građanskog društva.

Reformu lokalne samouprave treba posmatrati kroz prizmu njenih efekata na debirokratizaciju i decentralizaciju postojećih nadležnosti centralne i lokalne vlasti i njenih poslova i nosilaca. Svi oni poslovi centralnih organa koji se efikasnije mogu obavljati na lokalnom nivou, treba ih delegirati na lokalnoj razini. Ali to ne znači i totalno decentralizovanje svih poslova centralne vlasti. Kao što M. Walzer s pravom konstatuje "Porušiti zidove države ne znači... stvoriti svet bez zidova, već pre stvoriti hiljadu malih tvrđavica" Kako sa stanovišta legitimnosti i efikasnosti upravljanja ekonomskim i tehnološkim procesima, tako i iz ugla zaštite fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, država se u mnogim svojim funkcijama i

danas potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije i upravljanja globalnim društvom. Sve to, u principu, govori da se ključni zadatak savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema svodi se na uspostavljanje pravog balansa između nadležnosti centralnih vlasti, s jedne strane, i regionalnih i lokalnih autonomije, s druge strane.

BIBLIOGRAFIJA

1. Bingulac, Z. (2007) *Javne finansije*. Beograd: Megatrend univerzitet.
2. Damjanovi, M. (2002) *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd: Magna agenda.
3. Damjanovi, M. (2003) *Uporedna iskustva državnih uprava*. Beograd: Magna agenda.
4. Dušani, J. (2009) *Monetarne i javne finansije*. Beograd: Beogradska poslovna škola.
5. Staki, B., Jezdimirovi, M. (2012) *Javne finansije*. Beograd: Univerzitet Singidunum.
6. Vlatkovi, M. (2008) *Pravo lokalne samouprave*. Banja Luka: Banja kolex i Besjeda.
7. Zakon o lokalnoj samoupravi Kosova - Zakon br.03/L – br. 040
8. Zakon o finansijama lokalne samouprave Kosova - Zakon br. 03/L – 049
9. Zakon o budžetu Kosova - Zakon br. 04/L-165

RESUME

Generally observed, the budget of Prizren Municipality is mostly dependant on central Kosovo budget. On the annual level, the finances received from the central Kosovo budget are over 80% from the total amount of finances, and rest of 20% of finances are collected from the own sources: property and other taxes, and other resources. Local government does not have enough responsibilities in the areas of basic education, primary health care, social affairs and performance of services and in stimulating economic development. The financial and fiscal system is highly centralized, with the existence of numerous stressed the discouraging instruments for local authorities, such as, for example, limiting the amount of the gross budget of local authorities from the Ministry of Finance.

The Act on Loans should specify the conditions of taking loans and to facilitate the realization of investment projects at the municipal level. All this is a prerequisite for creating an attractive environment for investors, venture capital and fostering economic development.

A necessary prerequisite for efficient management of local governments is a successful public administration reform. The epicenter of this reform must be a citizen who actively participate in the exercise of public affairs and cheap, educated and efficient local administrations, which will be able to citizens, privatized public enterprises and public companies owned by municipalities is a permanent service. It must ensure that the competitive participation of private companies and public-private partnerships in the exercise of municipal affairs. Only in this way, and in

accordance with the principles of the European Charter, the citizens of their local communities will begin to perceive it as a place to exercise their most basic needs and an entirely new concept of a civil society.