

Uvod u javne finansije

dr Damir Šehović
Fiskalna ekonomija
Podgorica, oktobar 2019.



Sadržaj predavanja

- Opšte o javnim finansijama
- Fiskalno opterećenje
- Ograničenja države i tržišta
- Javni prihodi

Uvodna razmatranja:



- Kako država utiče na privredu?
- Šta bi država trebala da radi?
- Zašto se neke aktivnosti obavljaju u privatnom, a neke u javnom sektoru?
- Da li bi država trebalo da čini više nego što sada čini, ili pak manje?
- Da li bi država trebala da radi nešto drugo, ili da promijeni način svog rada?
- Da li bi njena ekonomska uloga trebala da bude efikasnija?

3

Opšte o javnim finansijama 1



4

Opšte o javnim finansijama 2

- **Javne finansije** predstavljaju ekonomsku* disciplinu koja izučava finansijsku djelatnost države (modalitete prikupljanja, upravljanja, raspodjele i trošenja sredstava) i drugih pravnih lica javnog prava kojima je zakonom povjereno da vrše takvu djelatnost
- Razlika između finansijske djelatnosti države i djelatnosti fizičkih osoba
- Djelatnosti i funkcije države - javne potrebe

Opšte o javnim finansijama 3



Opšte o javnim finansijama 4

■ Institucije javnih finansija:

- Javni prihodi
- Javni rashodi
- Budžet
- Finansijsko izravnanje
- Javni zajam

■ Predmet finansijske teorije je izučavanje tri grupe problema:

1. **Problem alokacije** (gdje i u kojem obimu država treba da zadiire u tržište);
2. **Problem distribucije** (kakav je uticaj javnih prihoda i rashodada na raspodjelu dohotka i imovine);
3. **Problem stabilizacije** (kako određenim mjerama ostvariti stabilizaciju u privredi).

Opšte o javnim finansijama 5

Odnos javnih finansija i drugih naučnih disciplina

- Nauka o finansijama je kompleksna nauka koja u sebi uključuje više grana finansijske discipline: ona je agregat ekonomskih, socijalnih, političkih i pravnih elemenata, i zahtijeva saradnju ponajviše ekonomista, pravnika i sociologa
- Zbog složenosti finansijskog fenomena, jasno je da ga jedna nauka ne može u cjelini upoznati, stoga se bar tri discipline bave finansijskim pojavama:
 1. Nauka o finansijama;
 2. Finansijsko pravo;
 3. Finansijska politika.

Opšte o javnim finansijama 6

- **Zadatak nauke o finansijama** jeste da teorijskim istraživanjima utvrdi stalne odnose između uzroka i posljedica, odnose između dva ili više finansijskih fenomena i njihovu vezu prema njihovoj stvarnoj materijalnoj povezanosti
- **Finansijsko pravo** podrazumijeva skup pravnih propisa kojima se uređuje prikupljanje, raspodjela i trošenje sredstava potrebnih za funkcionisanje javnopravnog tijela. Dijeli se na poresko i budžetsko pravo
- **Finansijska politika** nije nauka u pravom smislu te riječi, već je više vještina koja pokazuje sredstva i puteve ka postizanju ciljeva, koji su prethodno objašnjeni teorijom

9

Opšte o javnim finansijama 7

Razvoj nauke o javnim finansijama:

Stara Grčka i Rim (stari vijek)

U robovlasničkom društvu su državi, kao sili iznad društva i kao aparatu vladajuće klase, u potčinjavanju slabijih društvenih slojeva bila potrebna sredstva, u prvom redu za održavanje državnog aparata

Feudalizam

Pojavom feudalizma, kao novog društveno ekonomskog sistema nestala je i javna privreda, a robovlasničku privredu je zamijenila naturalna privreda. Pojedini članovi zajednice su bili obavezni da obavljaju određene dužnosti (odbranu zemlje i održavanje pravnog poretka), za šta su sami obezbjeđivali novac na osnovu besplatnih posjeda (feuda) i besplatne radne snage (kmetova)

10

Opšte o javnim finansijama 8

Kraj srednjeg vijeka

Razvojem zanatstva i gradske privrede mijenja se i dotadašnji način upravljanja državom, tako da nastaju posebni organi i ustanove u kojima se zapošljavaju ljudi koji vrše državne funkcije kao trajno zanimanje, što u suštini predstavlja začetak moderne državne organizacije.

Merkantilizam (XVI – XVII vijek)

Smatrali su da se bogatstvo stvara u prometu, zbog čega po njima finansijska politika treba da bude usmjerena ka prometu, da bi se na taj način naciji obezbijedilo što više novca, zbog čega se i zalažu za uvođenje carina, koje bi onemogućavale odliv novca

Fiziokrati (druga polovina XVIII vijeka)

Osnovno shvatanje fiziokrata u odnosu na finansijsku materiju se zasnivalo na njihovom osnovnom stavu da se višak vrijednosti stvara u zemljoradnji, tako da je po njima najracionalnije uvođenje samo jednog jedinog poreza – poreza na zemljoradnju

Opšte o javnim finansijama 9

Građanska ekonomska misao (kraj XVIII i početak XIX vijeka)

Privredni prosperitet, prema učenju Smita i Rikarda, može se obezbijediti samo ekonomskim slobodama. Na državu njeno miješanje u privredu su gledali negativno. Državni rashodi su po njima neekonomsko trošenje koje usporava ekonomski prosperitet društva, tako da država treba što manje da zahvata privatne dohotke i akumulaciju

Savremena građanska teorija (javlja se sa I svjetskim ratom)

Pojava Velike ekonomske krize je pokazala da se teško može spasiti kapitalistički sistem bez državne intervencije, tako da se javljaju nove ideje koje zastupaju potrebu aktivnog korišćenja finansijskih instrumenata u regulisanju privrednih tokova, označavajući time formiranje savremene fiskalne politike

Ekonomija ponude (druga polovina 70-tih godina)

Fiskalnom politikom treba djelovati preko reduciranja fiskalnog opterećenja na podržavanje privatne inicijative. Zagovaraju svođenje uloge države na tolerantnije granice

Fiskalno opterećenje 1

- U savremenim državama značajan dio nacionalnog dohotka se zahvata i redistribuira putem fiskalnih instrumenata (i preko 40%)
- Kod definisanja fiskalnog opterećenja, preko odnosa javnog sektora i GDP-a, postoji dilema da li javni sektor treba izraziti reko javnih prihoda ili preko javnih rashoda?

13

Fiskalno opterećenje 2

- Problem sa javnim rashodima:
 - ✓ Mnogi javni rashodi se višestruko prikazuju, budući da nije moguće isključiti sva transferna davanja;
 - ✓ Javni rashodi se finansiraju dijelom i iz prihoda koji nijesu uzeti od privrede i stanovništva i koji ne predstavljaju pritisak za obveznike (npr. - javni zajmovi ili donacije)
- Kod javnih prihoda treba uzeti samo prihode fiskalnog tipa (poreze, doprinose, takse, naknade i sl.) a ne treba uključivati nefiskalne prihode jer oni nijesu teret za obveznike (prihodi od privatizacije, javni zajmovi, donacije i sl.)

14

Fiskalno opterećenje 3

$$Fo = \text{Javni prihodi (fiskalni)} / \text{GDP}$$

- Fiskalno opterećenje se može posmatrati i parcijalno:
 - ✓ Konkretna vrsta fiskalnog prihoda / GDP;
 - ✓ Fiskalno opterećenja na nivou regiona;
 - ✓ Fiskalno opterećenja na nivou konkretnog poreskog obveznika.

15

Fiskalno opterećenje 4

- U finansijskoj literaturi se javlja i pojam relativnog poreskog pritiska
- Govorimo o **relativnom poreskom pritisku** kada fiskalno opterećenje dovedemo u vezu sa svim koristima koje se kroz javne rashode vraćaju poreskim obveznicima
- Dakle, teorijski je moguće da fiskalno opterećenje bude i povećano, a da to ne smeta poreskim obveznicima

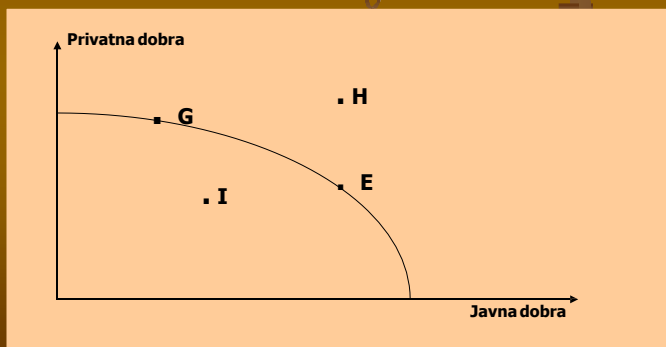
Ograničenja države i tržišta 1

- Postoje četiri glavna razloga za sistemske neuspjehe države u ostvarivanju njenih proklamovanih ciljeva:
 1. Ograničene informacije
 2. Ograničena kontrola reakcija tržišta
 3. Ograničena kontrola nad birokratijom
 4. Ograničenja koja nameću politički procesi
- Kao i ostali ekonomisti, i stručnjaci za javni sektor se bave sljedećim osnovnim pitanjima:
 1. Šta će se proizvoditi (pogledati grafik)
 2. Kako će se proizvoditi
 3. Za koga proizvoditi
 4. Kako se ove odluke donose

17

Ograničenja države i tržišta 2

- Šta će se proizvoditi? (kriva proizvodnih mogućnosti)

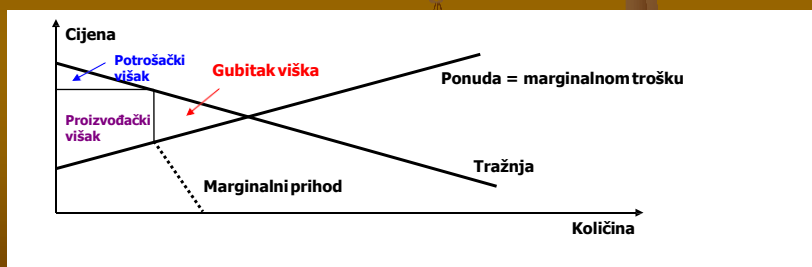
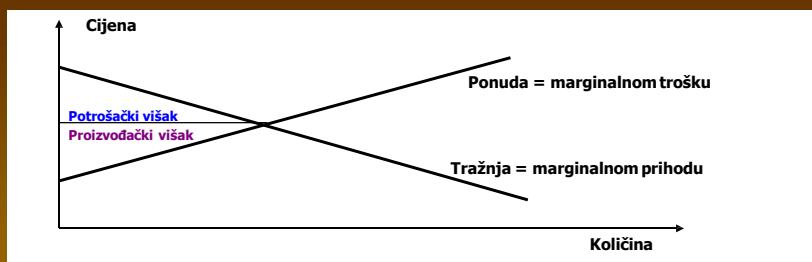


18

Ograničenja države i tržišta 3

- Sa druge strane, sljedećih šest osnovnih nesavršenosti tržišta pružaju argumentaciju za aktivnost države:
 1. Nesavršena konkurencija;
 2. Javna dobra;
 3. Eksterni efekti;
 4. Nepotpuna tržišta;
 5. Nesavršene informacije;
 6. Nezaposlenost i drugi makroekonomski poremećaji.

19



Monopol: Potrošački višak je manji, proizvođački je veći, a ukupni višak je manji

20

Javni prihodi 1

- **Javni prihodi** su novčana sredstva koja država prikuplja radi pokrivanja javnih rashoda
- Javni prihodi su transakcije koje povećavaju neto imovinu države na svim nivoima vlasti
- **Karakteristike javnih prihoda:**
 1. Ubiraju se u novcu;
 2. Redovno se ubiraju;
 3. Plaćanja ne dovode u pitanju imovinu;
 4. Služe podmirivanju troškova opšteg karaktera.

21

Javni prihodi 2

- **Osnovni oblici javnih prihoda:**
 1. Porezi;
 2. Prihodi od javne imovine;
 3. Doprinosi;
 4. Takse;
 5. Carine;
 6. Parafiskalni prihodi;
 7. Primarna emisija centralne banke;
 8. Javni dug;
 9. Pokloni i sl.

22

Javni prihodi 3

- **Prvi oblik** prikupljanja prihoda u prvobitnoj ljudskoj zajednici, kojima su se zadovoljavale javne potrebe su ili pokloni, kao i prihodi od pljačke i ratnih pohoda
- U **robovlasničkim državama**, robovski rad je bio egzistencijalna osnova društva
- Postojali su i liturgije (obveznici iz svojih sredstava organizovali svetkovine) i trijararije (građani opremali ratni brod kojim su upravljali zapovjednici)
- Najznačajniji izvori prihoda u **feudalizmu** su bili prihodi od domena (prihodi koji su vladari ubirali od svojih posjeda), jer se smatralo da je sva zemlja u vlasništvu države, a da se svi ostali samo uživaju plodove sa zemlje koja im je data u zakup
- Osim toga, važan izvor prihoda su predstavljali i prihodi od regala (po osnovu korišćenja nekih prava koje je država dala u zakup – pravo kovanja novca, pravo lova i ribolova, pravo korišćenja mostova)

23

Javni prihodi 4

- Kao posljedica povećavanja državnih teritorija, plaćanje vojnika, kao i česti ratovi, uzrokovali su i porast prihoda od poreza u ukupnim prihodima
- U **kapitalizmu**, prihodi ubrani oporezivanjem zauzimaju središnje mjesto u ukupnim prihodima, tako da poreski sistem kapitalističkih država karakteriše:
 - Proširenje kruga poreskih obveznika
 - Povećanje broja poreskih oblika
 - Povećanje poreskog opterećenja

24

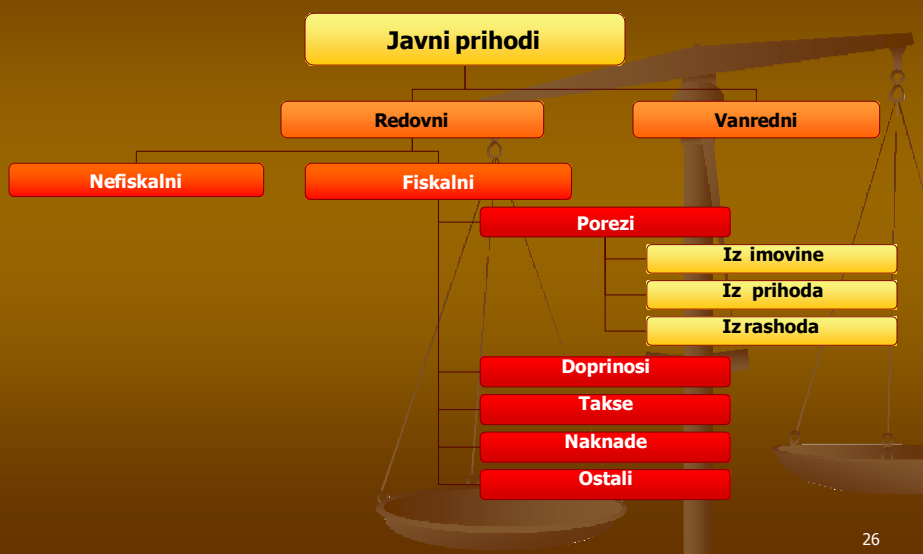
Javni prihodi 5

■ Podjela javnih prihoda:

1. Originarni i derivativni;
2. Javnopravni i privatnopravni;
3. Prihodi od stanovništva i prihodi od pravnih lica;
4. Povratni i nepovratni;
5. Širih i užih teritorijalnih jedinica;
6. Namjenski i nenamjenski;
7. Prihodi u novcu i prihodi u naturi;
8. Redovni i vanredni.

25

Javni prihodi 4



26

Javni prihodi 5

- **OECD klasifikacija javnih prihoda:**

- 1000 Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke;
- 2000 Doprinosi za socijalno osiguranje;
- 3000 Porezi na platni spisak i radnu snagu;
- 4000 Porezi na imovinu;
- 5000 Porezi na dobra i usluge;
- 6000 Ostali porezi.

27

Hvala na pažnji!!!

damirsehovic@yahoo.com

28