

Budžetsko računovodstvo

Podgorica, 2020.

„Svaki čovjek koji ne umije da odredi odnos između prihoda i rashoda onako kako život od njega traži unaprijed je osuđen na propast. Prihod ne zavisi od tebe nego i od raznih drugih ljudi i okolnosti, ali tvoja štednja zavisi samo od tebe.“ **Ivo Andrić**

Makroekonomija - predmet, cilj i instrumenti ekonomske politike

Makroekonomija je dio ekonomije koja ima za predmet proučavanja ekonomije kao cjeline.

Ona istražuje zakonitosti i međudnose između **proizvodnje, zaposlenosti i cijena**.

Stoga, postoje tri glavna cilja makroekonomije:

- podsticanje rasta proizvodnje;
- podsticanje zaposlenosti;
- održavanje stabilnosti cijena.

U nastojanju ostvarenja makroekonomskih ciljeva, država koristi **instrumente fiskalne i monetarna politika**.

FISKALNA POLITIKA

- Fiskalna politika je dio ekonomske politike koji se odnosi na **oporezivanje i javnu potrošnju**.
- Prikupljanje javnih prihoda ili **oporezivanje**, dvojako djeluje na ukupnu ekonomiju. Visina i vrsta poreza direktno određuju visinu cijena dobara i faktora proizvodnje i kupovnu snagu stanovništva.
- **Javna potrošnja** treba da bude dovoljna da zadovolji društvene i javne potrebe.
- Prilikom definisanja fiskalne politike mora se voditi računa o kapacitetu privrede sa jedne strane i nivou društvenih i javnih potreba, sa druge strane.
- Postoje dvije glavne vrste **javnih izdataka**: izdaci koji se odnose na **kupovinu dobara i usluga** neophodnih za funkcionisanje državnih organa i **transferna plaćanja**, koja podrazumijevaju isplatu dohodaka određenim društvenim grupama, kao što su penzioneri, korisnici socijalnih davanja, nezaposleni itd.
- U Crnoj Gori je Ustavom definisano da Vlada vodi unutrašnju i spoljnu politiku. Shodno tome, Vlada donosi akta kojima se definiše ekonomska politika zemlje i osnove fiskalne politike.



MONETARNA POLITIKA

- Monetarna politika obuhvata set aktivnosti koji sprovodi država preko centralne banke kroz:
 1. **upravljanje novcem,**
 2. **upravljanjem kreditima**
 3. **upravljanjem bankarskim sistemom.**
- Ponuda novca ima direktan upliv na ekonomska kretanja.
- Kroz smanjenje ili povećanje ponude novca, centralne banke djeluju na mnoge finansijske ekonomske varijable, kao što su: **kamate, devizni kursevi itd.**
- U Crnoj Gori, Ustav definiše da je **Centralna banka Crne Gore** odgovorna za finansijsku stabilnost države.



Javne finansije – pojam i značaj

- **Pojam javne finansije se u suštini odnosi na državne finansije.**
- **Javni prihodi/javni rashodi/budžet**
- Osim javnih finansija, postoje i tzv. korporativne finansije, koje obuhvataju finansije privatnog sektora.
- Oblast istraživanja javnih finansija je finansijska djelatnost države i drugih pravnih lica, aktera oblasti javnog prava, kojima je zakonom dozvoljeno i povjereno da obavljaju djelatnost te vrste.
- Kroz proces upravljanja javnim finansijama ostvaruje se višestruki uticaj na funkcionisanje ekonomije kroz:
 1. uticaj Vlade na efikasnu alokaciju resursa
 2. distribuciju prihoda,
 3. makroekonomsku stabilizaciju.



Javni prihodi - pojam i vrste

- Javni prihodi predstavljaju sredstva kojima država pokriva javne rashode i kojima može povećavati svoju neto imovinu.
- Javni prihodi moraju biti izraženi u novcu, iako država može u nekim slučajevima vršiti naplatu svojih potraživanja i u imovini, koja se u tom slučaju vrijednosno izražava.
- Prema postojećoj zakonskoj regulativi, budžetski prihodi planiraju se za interval od jedne godine s tim što se projekcije prihoda rade za period od tri godine.
- U Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je prepoznat pojam primici kojim se definišu sva primanja budžeta.



Primici obuhvataju:

- tekuće prihode (poreze, doprinose, takse, naknade i ostale prihode);
- primitke od prodaje imovine;
- primitke od otplate kredita;
- donacije i transfere;
- pozajmice i kredite (domaće i inostrane);
- druge prihode, u skladu sa zakonom.



Tekući prihodi budžeta obuhvataju prihode koje država ubira **silom zakona** (porezi, doprinosi, naknade) ili **dobrovoljno** (takse, dio ostalih prihoda) na svojoj teritoriji za period od jedne godine. Oni predstavljaju realni fiskalni kapacitet države i u principu bi ova vrsta prihoda trebala da pokrije javne rashode za jednogodišnji period. Ukoliko to nije slučaj, država se mora zaduživati da bi podmirila javne potrebe ili prodavati imovinu kako bi mogla da izbalansira budžet.

Porezi - pojam i podjela

- Porezi su najznačajniji oblik javnih prihoda u savremenim državama. To je instrument preraspodjele imovine koje država oduzima od fizičkih i pravnih lica metodom prisile.
- Karakteristika poreza je:
 - ✓ da se njima podmiruju javni odnosno državni rashodi,
 - ✓ da su u funkciji javnog interesa,
 - ✓ da njihova namjena nije unaprijed određena
 - ✓ ne postoji direktna protivusluga od strane državnih organa (za razliku od taksi ili doprinosa).

- Državni prihodi koji u potpunosti pripadaju državi su: **porez na dodatu vrijednost, akcize i porez na dobit.**
- Zakon o porezu na dodatu vrijednost donesen je krajem 2001, a primjenjuje se od 1. aprila 2003.g, kada je njime zamijenjen Porez na promet proizvoda i usluga.
- Predmet oporezivanja je promet proizvoda i usluga koje poreski obveznik vrši u okviru obavljanja svoje djelatnosti uz naknadu, kao i uvoz proizvoda u Crnu Goru.
- **PDV obveznik** je svako pravno ili fizičko lice koje samostalno i trajno obavlja djelatnost s namjerom ostvarivanja prihoda, a koje je za poslednjih 12 mjeseci ostvarilo ili namjerava da ostvari oporezivi promet koji je veći od 18 hilj.eura.
- **Stopa poreza na dobit je proporcionalna i iznosi 9%.**

- **Akciza** se plaća na akcizne proizvode proizvedene na području Crne Gore i akcizne proizvode koji se uvoze u Crnu Goru, i to na:
- alkohol i alkoholna pića;
- duvanske proizvode;
- mineralna ulja, njihove derivate i supstitute;
- gaziranu vodu, sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju



- **Carine** predstavljaju oblik poreskih prihoda, posebnu dažbinu, koju država naplaćuje prilikom prelaska robe preko državne, odnosno carinske granice. Carine spadaju u posredne poreze i predstavljaju jedan od najznačajnijih instrumenata spoljno-trgovinske politike.
- **Doprinosi** su vrsta javnih prihoda koja je namijenjena zaštiti članova društva usljed smanjenja njihove ekonomske snage, bolesti, starosti, invaliditeta i sl. Obavezno socijalno osiguranje plaćaju svi zaposleni građani kroz dio bruto zarade. Ono je dominantan vid socijalnog osiguranja u Crnoj Gori iako postoji i dobrovoljno socijalno osiguranje.
- **Takse** predstavljaju novčane naknade za usluge koje državni organi i ustanove, u okviru svojih ovlašćenja, čine, na zahtjev fizičkih i pravnih lica.
- Zakonodavstvo Crne Gore prepoznaje sledeće vrste taksi:
 - ✓ Sudska taksa
 - ✓ Administrativna taksa
 - ✓ Boravišna taksa
 - ✓ Registraciona taksa
 - ✓ Komunalna taksa
 - ✓ Taksa na upotrebu duvanskih proizvoda u ugostiteljskim objektima
 - ✓ Taksa na upotrebu elektroakustičnih i akustičnih uređaja u ugostiteljskim objektima nakon 24 časa za period organizovanja kulturno zabavnog programana otvorenom i zatvorenom prostoru

Takse su prihod državnog budžeta osim komunalne takse koju razrezuje i naplaćuje jedinica lokalne samouprave s tim što se dio boravišne takse prilikom naplate preusmjerava na račun lokalnih turističkih organizacija.

- **Naknade** predstavljaju noviju vrstu javnih prihoda, čija je pojava motivisana, prije svega, potrebom rješavanja određenih ekonomskih, urbanih, ekoloških i drugih nefiskalnih ciljeva.
- Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa odnosno **naknade od koncesije su za:** korišćenje vode, šuma, puteva, zemljišta, prorodnog ljekovitog faktora i rudnog blaga.
- **U specifične naknade spadaju:** naknade za zaštitu prirodne sredine, za uređivanje građevinskog zemljišta.
- **Donacije i transferi** kao primici budžeta predstavljaju bespovratna primanja. Ona su ograničenog iznosa i uglavnom zavise od dobre volje donatora za pomoć državi u pojedinim oblastima.
- Na ove prihode se ne treba oslanjati previše kada se prave dugoročne makroekonomske projekcije budući da ti prihodi ne zavise od neposredne aktivnosti države

JAVNI DUG

- Država se može zaduživati kod domaćih i međunarodnih finansijskih institucija preko:

1. bilateralnih zajmova
2. emisijom državnih obveznica (emisija javnog zajma)

Pod emisijom javnog zajma putem obveznica podrazumijevaju se metode i tehnike kojima se država služi, da bi uručila obveznice javnog zajma pravnim ili fizičkim licima koja su spremna da investiraju u te hartije od vrijednosti.

Postoje dvije metode emisije javnog zajma putem obveznica: **direktna i indirektna metoda.**

Direktna emisija javnog zajma predstavlja metod upisivanja javnog zajma kada se država direktno obraća pravnim ili fizičkim licima pozivom za upis javnog zajma i po pravilu, sprovodi se u zemljama s razvijenim finansijskim sistemom.

Indirektna metoda emisije javnog zajma sastoji se u tome što država povjerava upis javnog zajma nekoj banci ili konzorcijumu banaka.

DRŽAVNE GARANCIJE

- Državna garancija predstavlja pisanu obavezu države, koju je potvrdio Parlament, da će isplatiti zajmodavcu garantovani iznos u slučaju da primarni dužnik to ne uradi u ugovorenom roku.
- Ukupan iznos garancija koje daje država, utvrđuje se godišnjim zakonom o budžetu države.
- Zakonom je propisano da ukupan iznos garancija ne bi trebao da pređe 15% BDP-a.

JAVNI RASHODI

- Javni rashodi su novčani izdaci koje država čini u javnom interesu radi zadovoljenja javnih potreba.
 - To su:
 - načelo opšteg interesa
 - načelo štednje
 - načelo umjerenosti i proporcionalnosti
1. U okviru **načela opšteg interesa** ističe se zahtjev da javni rashodi služe samo za pokriće onih potreba koje su u interesu društva kao cjeline.
 2. **Načelo štednje** predstavlja jedno od osnovnih načela javnih finansija. Praktična primjena ovog načela ogleda se u težnji da se sa što manje sredstava postignu što veći efekti.

3. Načelo umjerenosti se ogleda u zahtjevu da se pojedine javne potrebe moraju zadovoljavati srazmjerno mogućnostima.

- Generalno, udio javnih rashoda treba da bude limitiran, odnosno nivo koji prelazi **50%** učešća značajno ograničava ekonomski rast zemlje.
- U savremenim tržišnim privredama taj udio se obično kreće u rasponu od **35-45%** bruto domaćeg proizvoda.
- Problem granice javnih rashoda ima dvije dimenzije: **socijalno-ekonomsku i finansijsku**.
- **Socijalno - ekonomski aspekt** opredjeljuje minimum javnih rashoda kao masu koja mora biti dovoljna da podmiri osnovne funkcije državnog aparata i vitalne funkcije stanovništva.
- **Finansijski aspekt** određivanja visine javnih rashoda, postavlja se kao problem finansijskih mogućnosti, odnosno kapaciteta jedne privrede da obezbijedi određeni nivo javnih prihoda iz kojih će se podmirivati javni rashodi.

STRUKTURA I VRSTE JAVNIH RASHODA

- Dvije osnovne klasifikacije budžetskih rashoda su **funkcionalna i ekonomska**.
- **Funkcionalna klasifikacija** javnih rashoda vezuje se za svrhu njihovog trošenja po oblastima. To su:
 1. Opšte javne službe,
 2. Odbrana,
 3. Javni red i bezbjednost,
 4. Ekonomski poslovi,
 5. Zaštita životne sredine,
 6. Poslovi stanovanja i zajednice,
 7. Zdravstvo,
 8. Sport, kultura i religija,
 9. Obrazovanje,
 10. Socijalna zaštita.

- **Ekonomska klasifikacija** je podjela rashoda po ekonomskim kategorijama izdataka.
- To su: tekući izdaci, transferi za socijalnu zaštitu, transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, kapitalni izdaci, krediti i pozajmice, otplata dugova i obaveza iz prethodnog perioda, rezerve.
- **Tekući izdaci:** bruto zarade, ostala lična primanja, rashodi za materijal, rashodi za usluge, rashodi za tekuće održavanje, kamate, renta, subvencije, ostali izdaci.
- **Transferi za socijalnu zaštitu:** prava iz oblasti socijalne zaštite, sredstva za tehnološke viškove, prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja.



Milica.v@ucg.ac.me

