

Милева Анђелковић

**ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И
ФИНАНСИЈСКО ПРАВО**

Ниш 2018.

Проф. др Милева Анђелковић,
Редовни професор Правног факултета у Нишу

ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

Издавач

Правни факултет Универзитета у Нишу,
Центар за публикације

За издавача

Проф. др Саша Кнежевић, декан Правног факултета у Нишу

Рецензенти

Проф. др Гордана Паовић Јекнић, редовни професор Правног
факултета у Подгорици

Проф. др Јадранка Ђуровић Тодоровић, редовни професор
Економског факултета у Нишу

Технички уредник
Ненад Милошевић

Лектура

Весна Анђелковић

Штампа

Медивест, Ниш

Тираж

200

ISBN 978-86-7148-246-2

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР.....	IX
----------------	----

ГЛАВА ПРВА

УВОД У ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

1. ПОЈАМ И ПРЕДМЕТ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА	12
2. КАРАКТЕРИСТИКЕ ФИНАНСИЈСКЕ ПРИВРЕДЕ	15
3. ИНСТИТУЦИЈЕ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА	16
4. ПОВЕЗАНОСТ НАУКЕ О ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА СА ДРУГИМ НАУЧНИМ ДИСЦИПЛИНАМА	17
5. ПОЈАМ И ПРЕДМЕТ ФИНАНСИЈСКОГ ПРАВА	20
6. ОДНОС ФИНАНСИЈСКОГ ПРАВА ПРЕМА ДРУГИМ ГРАНАМА ПРАВА	21
(1) Финансијско право и уставно право	21
(2) Финансијско право и управно право	22
(3) Финансијско право и међународно јавно право	22
(4) Финансијско право и кривично право	23
(5) Финансијско право и грађанско право	23
(6) Финансијско право и грађанско - процесно право	24
РЕЗИМЕ.....	24
ПИТАЊА.....	25

ГЛАВА ДРУГА

ЈАВНИ РАСХОДИ

ПОГЛАВЉЕ ПРВО

ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ЈАВНИХ ПОТРЕБА	26
1. ПОЈАМ ЈАВНИХ ПОТРЕБА (ЈАВНИХ ДОБАРА)	26
2. ВРСТЕ ЈАВНИХ ДОБАРА	29
3. ЕКСТЕРНАЛИЈЕ (СПОЉНИ ЕФЕКТИ).....	33
РЕЗИМЕ.....	36
ПИТАЊА.....	37

ПОГЛАВЉЕ ДРУГО.....

ПОЈАМ, НАЧЕЛА И ПОДЕЛЕ ЈАВНИХ РАСХОДА	38
1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЈАВНИХ РАСХОДА	38
2. НАЧЕЛА ЈАВНИХ РАСХОДА.....	40
3. ТЕОРИЈСКЕ ПОДЕЛЕ ЈАВНИХ РАСХОДА	41
4. СТРУКТУРА ЈАВНИХ РАСХОДА	44
РЕЗИМЕ.....	49
ПИТАЊА.....	50

ПОГЛАВЉЕ ТРЕЋЕ

ОБИМ, ПОКРИЋЕ И ЕФЕКТИ ЈАВНИХ РАСХОДА	51
1. УЗРОЦИ ПОРАСТА ЈАВНИХ РАСХОДА.....	51
2. ПОКРИЋЕ ЈАВНИХ РАСХОДА	55

3. ЕФЕКТИ ЈАВНИХ РАСХОДА	56
4. ЕФИКАСНОСТ ЈАВНИХ РАСХОДА	59
РЕЗИМЕ.....	61
ПИТАЊА.....	62

ГЛАВА ТРЕЋА

ЈАВНИ ПРИХОДИ

1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЈАВНИХ ПРИХОДА.....	63
2. ВРСТЕ ЈАВНИХ ПРИХОДА.....	64
3. ПОЈАМ И ОБЕЛЕЖЈА ФИСКАЛНИХ ПРИХОДА (ДАЖБИНА).....	68
4. ЕКОНОМСКИ ИЗВОРИ ФИСКАЛНИХ ПРИХОДА (ДАЖБИНА).....	70
4.1. Имовина као извор дажбина.....	70
4.2. Доходак као извор дажбина.....	71
4.3. Потрошња као извор дажбина.....	73
РЕЗИМЕ.....	74
ПИТАЊА.....	75

ГЛАВА ЧЕТВРТА

ПОРЕЗИ У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ

ДЕО ПРВИ

ОПШТИ ПРИСТУП ПОРЕЗИМА.....	76
-----------------------------	----

ПОГЛАВЉЕ ПРВО

ПОЈАМ, КАРАКТЕРИСТИКЕ И ПОДЕЛЕ ПОРЕЗА	76
---	----

1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОРЕЗА	76
2. КРАТАК ОСВРТ НА РАЗВОЈ ПОРЕЗА.....	80
3. ТЕОРИЈЕ ОПРАВДАЊА ОПОРЕЗИВАЊА	84
4. ЦИЉЕВИ ОПОРЕЗИВАЊА	86
5. КЛАСИФИКАЦИЈЕ ПОРЕЗА.....	88
5.1. Непосредни и посредни порези.....	88
5.2. Остале поделе пореза	91
РЕЗИМЕ.....	95
ПИТАЊА.....	96

ПОГЛАВЉЕ ДРУГО

ЕЛЕМЕНТИ ПОРЕЗА	97
-----------------------	----

1. ПОРЕСКИ ПРЕДМЕТ	97
2. ПОРЕСКИ ОБВЕЗНИК	99
3. ПОРЕСКА ОСНОВИЦА	101
4. ПОРЕСКА СТОПА	104
4.1. Врсте пореских стопа.....	104
4.2. Определење за одређене врсте пореских стопа	108
5. ПОРЕСКИ ПОДСТИЦАЈИ.....	109
РЕЗИМЕ.....	111
ПИТАЊА.....	112

ПОГЛАВЉЕ ТРЕЋЕ	
ПОРЕСКА НАЧЕЛА	113
1. ФИНАНСИЈСКА ПОРЕСКА НАЧЕЛА	114
1.1. Принцип издашности	114
1.2. Принцип еластичности	115
2. ЕКОНОМСКА ПОРЕСКА НАЧЕЛА.....	115
2.1. Принцип ефикасности.....	116
2.2. Принцип умерености пореског оптерећења.....	117
2.3. Принцип избора пореског извора	120
2.4. Принцип избора пореског облика	120
3. СОЦИЈАЛНО - ПОЛИТИЧКА ПОРЕСКА НАЧЕЛА	121
3.1. Принцип општости пореза.....	121
3.2. Принцип равномерности пореза	122
4. ПОРЕСКО-ТЕХНИЧКА НАЧЕЛА	123
4.1. Принцип одређености пореза	123
4.2. Принцип угодности плаћања пореза	124
4.3. Принцип јефтиноће убирања пореза	125
РЕЗИМЕ.....	127
ПИТАЊА.....	128

ПОГЛАВЉЕ ЧЕТВРТО	
ПОРЕСКОПРАВНИ ОДНОС.....	129
1. ПОЈАМ И ВРСТЕ ПОРЕСКОПРАВНОГ ОДНОСА.....	129
2. ПОРЕСКОПРАВНИ ОДНОС И ДРУГИ ПРАВНИ ОДНОСИ.....	132
2.1. Порескоправни однос и грађанскоправни однос.....	132
2.2. Порескоправни однос и управноправни однос.....	133
3. СУБЈЕКТИ ПОРЕСКОПРАВНОГ ОДНОСА	134
3.1. Организација и надлежност савремених пореских администрација.....	135
3.2. Порески дужници	139
3.3. Правни положај пореских обвезника.....	142
3.3.1. Права пореских обвезника	142
3.3.2. Обавезе пореских обвезника.....	148
3.4. Реформисање традиционалних пореских односа.....	152
3.5. Улога пореских саветника у процесу опорезивања.....	154
РЕЗИМЕ.....	156
ПИТАЊА.....	158

ПОГЛАВЉЕ ПЕТО	
ЕФЕКТИ ОПОРЕЗИВАЊА	159
1. СИГНАЛНА ДЕЈСТВА ПОРЕЗА	159
2. ПОРЕСКА ЕВАЗИЈА	161
2.1. Појам и врсте пореске евазије	162
2.2. Теоријски модели објашњења пореске евазије	166
2.2.1. Економски модел понашања пореских обвезника	166
2.2.2. Психолошки модел понашања пореских обвезника	167
2.2.3. Социолошки модел понашања пореских обвезника.....	168
2.3. Последице пореске евазије	169

2.4. Антиевазивна пореска политика	170
2.4.1. Превентивне активности и мере спречавања пореске евазије	171
2.4.2. Репресивне активности и мере спречавања пореске евазије	174
2.4.3. Сузбијање нелегитимне законите пореске евазије.....	176
2.5. Механизми међународне пореске евазије	179
2.6. Спречавање избегавања плаћања пореза у међународном контексту	183
2.6.1. Активности међународних организација (пројекти и мере).....	184
2.6.2. Активности на нивоу ЕУ	187
3. ПРЕВАЉИВАЊЕ ПОРЕЗА	188
4. ЕКОНОМСКИ ЕФЕКТИ ОПОРЕЗИВАЊА	191
4.1. Микроекономски ефекти опорезивања.....	191
4.2. Макроекономски ефекти опорезивања	195
РЕЗИМЕ.....	199
ПИТАЊА.....	200

ДЕО ДРУГИ

САВРЕМЕНИ ПОРЕСКИ СИСТЕМИ.....	201
--------------------------------	-----

ПОГЛАВЉЕ ПРВО

СТРУКТУРА САВРЕМЕНИХ ПОРЕСКИХ СИСТЕМА.....	201
--	-----

1. ПОЈАМ И СТРУКТУРА ПОРЕСКОГ СИСТЕМА.....	201
--	-----

2. ПОРЕЗ НА ДОХОДАК ФИЗИЧКИХ ЛИЦА	204
---	-----

2.1. Основни модели пореза на доходак физичких лица.....	205
--	-----

2.2. Алтернативни модели пореза на доходак физичких лица	209
--	-----

3. ПОРЕЗ НА ДОБИТ КОРПОРАЦИЈА.....	211
------------------------------------	-----

4. ОПОРЕЗИВАЊЕ МУЛТИНАЦИОНАЛНИХ КОМПАНИЈА	
---	--

У КОНТЕКСТУ ВЕРС-А	214
--------------------------	-----

5. ПОРЕЗИ НА ПОТРОШЊУ	216
-----------------------------	-----

5.1. Порез на промет.....	216
---------------------------	-----

5.1.1. Бруто свефазни (вишефазни) порез на промет.....	218
--	-----

5.1.2. Порез на додатну вредност.....	219
---------------------------------------	-----

5.1.3. Једнофазни порез на промет	225
---	-----

5.2. Акцизе.....	227
------------------	-----

6. ПОРЕЗИ НА ИМОВИНУ	229
----------------------------	-----

6.1. Порези на имовину у статисти.....	230
--	-----

6.1.1. Порез на нето имовину	231
------------------------------------	-----

6.1.2. Порез на непокретности	232
-------------------------------------	-----

6.1.3. Реални порез на имовину	233
--------------------------------------	-----

6.2. Порези на имовину у динамици	233
---	-----

6.2.1. Порези на финансијске и капиталне трансакције	234
--	-----

6.2.2. Порези у случају смрти и на поклон	234
---	-----

РЕЗИМЕ.....	236
-------------	-----

ПИТАЊА.....	237
-------------	-----

ПОГЛАВЉЕ ДРУГО

САВРЕМЕНЕ ПОРЕСКЕ РЕФОРМЕ	238
---------------------------------	-----

1. ОСНОВНИ ПРАВЦИ ПРОМЕНА У САВРЕМЕНИМ ПОРЕСКИМ СИСТЕМИМА	238
---	-----

2. ПОРЕСКА ХАРМОНИЗАЦИЈА У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	241
2.1. Хармонизовање посредних пореза	242
2.2. Хармонизација у домену непосредних пореза.....	243
3. ЕКОЛОШКИ ПОРЕЗИ	245
РЕЗИМЕ.....	249
ПИТАЊА.....	249

ПОГЛАВЉЕ ТРЕЋЕ

ОСТАЛИ ФИСКАЛНИ ПРИХОДИ	250
1. ЦАРИНЕ	250
2. ТАКСЕ	252
3. ДОПРИНОСИ ЗА ОБАВЕЗНО СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ	254
3.1. Теоријски појам доприноса	254
3.2. Системи финансирања социјалног осигурања	256
4. НАКНАДЕ	260
РЕЗИМЕ.....	261
ПИТАЊА.....	262

ПОГЛАВЉЕ ЧЕТВРТО

СУКОБ ПОРЕСКИХ ЗАКОНА.....	262
1. ПОЈАМ ДВОСТРУКОГ ОПОРЕЗИВАЊА	262
2. УЗРОЦИ ДВОСТРУКОГ ОПОРЕЗИВАЊА.....	264
3. МЕТОДЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ДВОСТРУКОГ ОПОРЕЗИВАЊА.....	266
4. МЕРЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ДВОСТРУКОГ ОПОРЕЗИВАЊА.....	268
5. РЕШАВАЊЕ СПОРОВА У ВЕЗИ СА ПРИМЕНОМ МЕЂУНАРОДНИХ ПОРЕСКИХ УГОВОРА.....	271
РЕЗИМЕ.....	273
ПИТАЊА.....	274

ГЛАВА ПЕТА

ЈАВНИ ЗАЈАМ

1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЈАВНОГ ЗАЈМА	275
2. СЛИЧНОСТ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ЈАВНОГ ЗАЈМА И ПОРЕЗА	279
3. ЈАВНИ ЗАЈАМ У КЛАСИЧНОЈ И САВРЕМЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ ТЕОРИЈИ	280
4. КЛАСИФИКАЦИЈЕ ЈАВНОГ ЗАЈМА	283
5. ТЕХНИКА ЈАВНОГ ЗАЈМА	288
5.1. Емисија јавног зајма.....	288
5.2. Отплата јавног зајма.....	290
5.3. Консолидација и конверзија јавног зајма.....	292
6. КРИЗА ДРЖАВНОГ ДУГА	295
РЕЗИМЕ.....	297
ПИТАЊА.....	298

ГЛАВА ШЕСТА

БУЏЕТ У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ

ПОГЛАВЉЕ ПРВО

ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ БУЏЕТА	299
1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ БУЏЕТА	299
2. КЛАСИЧНО И САВРЕМЕНО СХВАТАЊЕ БУЏЕТА	301
3. БУЏЕТСКО ПРАВО	303
4. ПРАВНА ПРИРОДА БУЏЕТА	304
5. ФУНКЦИЈЕ БУЏЕТА	306
6. ВРСТЕ БУЏЕТА	309
РЕЗИМЕ	311
ПИТАЊА	312

ПОГЛАВЉЕ ДРУГО

БУЏЕТСКА НАЧЕЛА	312
1. ТРАДИЦИОНАЛНА БУЏЕТСКА НАЧЕЛА	313
1.1. Статичка буџетска начела	313
1.1.1. Начело потпуности (универзалности)	313
1.1.2. Начело јединства	314
1.1.3. Начело прегледности	315
1.2. Динамичка буџетска начела	316
1.2.1. Начело реалности	316
1.2.2. Начело равнотеже	318
1.2.2.1. Значај уравнотежења буџета	318
1.2.2.2. Теорије о уравнотежењу буџета	320
1.2.2.3. Концепти буџетског дефицита	322
1.2.2.4. Финансирање буџетског дефицита и политика јавног дуга	324
1.2.2.5. Рикардова теорема једнакости	326
1.2.3. Начело јавности	328
1.2.4. Начело претходног одобрења	329
1.2.5. Начело једногодишњости	330
2. САВРЕМЕНА БУЏЕТСКА НАЧЕЛА	331
РЕЗИМЕ	334
ПИТАЊА	335

ПОГЛАВЉЕ ТРЕЋЕ

БУЏЕТСКА ПРОЦЕДУРА	335
1. ПРИПРЕМА И ИЗРАДА БУЏЕТА	336
1.1. Планирање буџета	336
1.2. Модалитети припреме и израде буџета	338
2. УСВАЈАЊЕ (ДОНОШЕЊЕ) БУЏЕТА	340
2.1. Јачање буџетске улоге парламента	340
2.2. Изгласавање буџета	343
2.3. Привремено финансирање	344
3. ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА	345
3.1. Начин извршења буџета и извршиоци	345

3.2. Буџетска и рачунска година.....	348
3.3. Измене буџета током фискалне године.....	349
3.4. Улога трезора у извршењу буџета.....	351
4. ЗАВРШНИ РАЧУН БУЏЕТА.....	353
5. БУЏЕТСКА КОНТРОЛА.....	354
5.1. Управна контрола буџета.....	356
5.2. Институционална (рачунско-судска) контрола буџета.....	358
5.3. Скупштинска контрола буџета.....	360
РЕЗИМЕ.....	362
ПИТАЊА.....	362

ПОГЛАВЉЕ ЧЕТВРТО

САВРЕМЕНЕ БУЏЕТСКЕ РЕФОРМЕ.....	363
1. ОД ТРАДИЦИОНАЛНОГ КА САВРЕМЕНОМ БУЏЕТИРАЊУ.....	363
2. НОВИ ПРИСТУП УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ РАСХОДИМА.....	366
3. УВОЂЕЊЕ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА У ПРОЦЕС БУЏЕТИРАЊА.....	369
4. УСТАНОВЉЕЊЕ ФИСКАЛНИХ САВЕТА У САВРЕМЕНИМ БУЏЕТСКИМ СИСТЕМИМА.....	374
5. ПРОШИРЕЊЕ ВРЕМЕНСКОГ ХОРИЗОНТА БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА.....	377
6. ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И САВРЕМЕНЕ БУЏЕТСКЕ РЕФОРМЕ.....	379
7. САВРЕМЕНИ МОДЕЛИ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА.....	381
7.1. Програмско буџетирање.....	382
7.2. Буџетирање према учинку.....	384
8. БУЏЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	386
8.1. Поступак доношења буџета Европске уније.....	387
8.2. Структура прихода и расхода буџета Европске уније.....	389
РЕЗИМЕ.....	391
ПИТАЊА.....	393

ГЛАВА СЕДМА

ФИНАНСИЈСКО ИЗРАВНАЊЕ

1. ПОЈАМ ФИНАНСИЈСКОГ ИЗРАВНАЊА.....	394
2. ФИСКАЛНИ СУВЕРЕНИТЕТ.....	395
3. РАСПОДЕЛА ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА (РАСХОДА).....	397
4. МОДЕЛИ РАСПОДЕЛЕ ЈАВНИХ ПРИХОДА.....	399
5. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА.....	403
6. ЛОКАЛНЕ ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ.....	404
РЕЗИМЕ.....	409
ПИТАЊА.....	410
ЛИТЕРАТУРА.....	411

ПРЕДГОВОР

Овај уџбеник написан је за потребе наставе из предмета Јавне финансије и финансијско право на Правном факултету у Нишу. Разумевање сложене јавнофинансијске проблематике подразумева да су студенти стекли одређена знања из Основа економије и Економске политике. Предмет Јавне финансије и финансијско право изучава, превасходно, правну страну финансијске делатности државе. У овом трећем измењеном и допуњеном издању задржана је структура излагања материје тако да је свака институција јавних финансија обрађена као посебна целина - јавни расходи, јавни приходи (порези и јавни зајам), буџет и финансијско изравнање.

Од првог издања уџбеника протекла је скоро једна деценија и у том периоду су се десиле одређене промене у традиционалним пореским односима, усвојени су општеприхваћени међународни порески стандарди, последице глобалне финансијске кризе одразиле су се битно на буџетске системе и величину јавног дуга великог броја држава.

Разборито управљање јавним финансијама данас је још важније у актуелним кризним условима. Нагомилани буџетски дефицити и јавни дугови прете да угрозе и саме основе функционисања савремених држава. Финансирање јавне потрошње све више постаје зависно од кретања на међународном плану, услед формулисања међународних пореских (финансијских) правила и стандарда, што ће се битно одразити на националне системе јавних финансија и вођење националних финансијских политика.

Са намером да студенти што лакше усвоје изложену материју иза сваког поглавља дат је резиме и одређени број питања. Постојање резимеа може корисно послужити приликом обнављања прочитане материје јер су у њима садржане битне констатације. Наведена питања су тако формулисана да могу бити коришћена за самопроверу стеченог знања али и за расправу на часовима наставе. Напомињемо да су ситнијим фонтом дата додатна појашњења појединих питања, примери из праксе или решења у релевантном домаћем законодавству.

Ниш, фебруар 2018. године

Аутор