Stranica 1 od 27

FINANSIJE I FINANSIJSKO PRAVO – Prvo predavanje

PREDMET PROUČAVANJA FINANSIJA I FINANSIJSKOG PRAVA

Predmet Finansije i finansijsko parvo obuhvata oblasti: javnih finansija, monetarnih

finasija, finansijskog prava i njihovog međusobnog odnosa kao odnosa sa drugim

naučnim oblastima. Obradićemo pojam finansija, finansiranja, javnih finansija,

monetarnih finansija i monetarnog prava, pojam javnih finansija, javnih prihoda,

javnih rashoda, budžet, javni dug, kao i pojam novca, novčane mase, monetarnih

agregata, finanijska tržišta, finansijskih institucija i finansijskih instrumenat.

Riječ “finansije” potiče iz srednjeg vijeka, a nastao je od latinske reči “finantcia”

(“fi nancia pecunaria”), koja znači državni prihod, nauku o državnim prihodima. U

Francuskoj se sve više upotrebljavao izraz “les finances” sa značenjem prikupljanja

i trošenja novčanih sredstava od strane države. Nakon toga ta reč je u XVI i XVII

vijeku preuzeta u istom značenju i u druge savremene jezike. U XVI i XVII vijeku

reč “finansije” upotrebljavala se i u jednom drugom značenju, npr. prevare, spletke,

lihvarstvo.

Danas riječ “finansije”, u širem smislu, označava razne novčane poslove (monetarne

transakcije) koje obavljaju fizička lica, razne monetarne institucije (banke, berze,

osiguravajuća društva), privredna društva i političko-teritorijalne jedinice i druga

pravna lica.

U užem smislu riječ “finansije” podrazumijeva prikupljanje, čuvanje i raspodjelu

novčanih sredstava od strane države (političko-teritorijalnih jedinica) kao i drugih

ovlašćenih institucija (ukratko-javne finansije).

Istorijski posmatrano, finansije su se javile s podjelom društva na antagonističke

klase i s tim u vezi pojavom države, kao produkta nepomirljivih klasnih interesa, kao

aparata vladajuće klase koja, koristeći svoj imperijum, obezbjeđuje sebi potrebna

sredstva od svojih podanika da bi mogla da ostvaruje svoje funkcije.

Formiranje državnih prihoda i rashoda označava pojavu fi nansijske djelatnosti

države, odnosno javnih finansija, a istovremeno označava pojavu posebne sfere

ekonomskih odnosa koji su povezani sa preraspodjelom nacionalnog dohotka, s

obzirom na to da instrumenti javnih fi nansija mogu da se koriste i u vanfiskalne

ciljeve: ekonomske, socijalne, političke, i dr.

Finansijska nauka je jedna od najstarijih disciplina ekonomske nauke, koje su se

počele izučavati na univerzitetima.

Stranica 2 od 27

Već smo istakli da finansije imaju za predmet izučavanja određene novčane odnose,

koji su nastali pojavom i funkcijama društveno-političke nadgradnje. Radi se o

veoma složenim odnosima, jer oni ne čine samo određenu materijalnu vrijednost,

već odražavaju i određene društvene odnose. Naime, stvaranje i upotreba novčanih

sredstava za zadovoljavanje određenih društvenih potreba nisu nezavisni od ukupnih

društveno-ekonomskih odnosa, već naprotiv, oni su u direktnoj i veoma čvrstoj

uzajamnoj vezi. Sadržaj javnih fi nansija, principi njihovog uređivanja i karakter

njihovog korišćenja određen je i zavisi od društveno-ekonomskog uređenja zemlje

i u vezi s tim funkcijama koje ima država za očuvanje takvog uređenja. Međutim, i

ako javne finansije ne uzimaju i ne mogu uzimati neposredno učešće u procesu

proizvodnje, jer nisu neposredni faktori proizvodnje, one su od neposrednog značaja

i uticaja na tokove proširene društvene reprodukcije. To svoje dejstvo finansije

ostvaruju kroz odnose raspodjele. Raspoređujući novčane dohotke i akumulaciju,

finansije društveno-političke nadgradnje u isto vrijeme ostvaruju i bitne uticaje na

raspodjelu ukupnog društvenog proizvoda.

Ova raspodjela može da unese izmjene u raspodeli društvenog proizvoda koji se

ostvaruje na osnovu unutrašnjih zakona proizvodnje datog društva. Ona zbog toga

može da znači potpomaganje tempa privrednog razvoja, a može da znači i njegovo

usporavanje. U svakom slučaju, finansije posredstvom raspodjele dohotka i

akumulacije vrše odgovarajuća dejstva na društvenu reprodukciju. Na toj osnovi

izgrađuje se finansijska politika u okvirima ekonomske politike. Zbog toga je nauka

o finansijama dužna da pored proučavanja suštine finansijskih pojava i iznalaženja

i utvrđivanja njihovih principa, isto tako izučava i sve one neposredne organizacione

oblike finansijskih odnosa i mjera, koje danas čine finansije moćnim, ali i veoma

složenim oružjem ekonomske politike.

Finansijska djelatnost u savremenom društvu dobija univerzalni karakter, jer je

povezana za gotovo sve društvene akcije, za čije su preduzimanje neophodna

materijalna sredstva da bi se mogao platiti rad, nabaviti dobra i platiti usluge. Tako

se svaka akcija vezuje za potrošnju. Da bi se sredstva utrošila, moraju prethodno

biti pribavljena, a tek potom utrošena. Iz ovoga proizilazi da postoje dva činioca bez

kojih se ne može zamisliti fi nansijska djelatnost. To su sredstva i njihova upotreba,

tj. trošenje. Svaki od ovih činilaca, sam po sebi nije dovoljan za finansijsku

djelatnost.

Prikupljanje sredstava (prihodi), putem poreza ili drugih dažbina, proizvodi

određena finansijska dejstva jer predstavlja novčanu akumulaciju, ali ako se ta

sredstva ne raspodele i ne utroše na određene namjene, već se tezaurišu, nije potpuno

obavljena finansijska aktivnost (proces finansiranja). S druge strane, bez

prikupljanja sredstava nema izvršenja zadataka u podmirivanju društvenih potreba,

jer tek postojanjem oba činioca može se obavljati proces finansiranja.

Stranica 3 od 27

Javne finansije se definišu kao skup aktivnosti države, jedinica lokalne samouprave,

na prikupljanju i trošenju materijalnih sredstava radi izvršavanja određenih

opštedruštvenih zadataka i funkcija.

Za izvršavanje određenih društvenih ciljeva i za izvršavanje svojih zadataka, država

mora raspolagati materijalnim sredstvima do kojih dolazi putem svoje finansijske

aktivnosti.

Povodom pribavljanja sredstava od strane države i njihovo organizovano trošenje na

javne i opšte potrebe konstituiše jednu posebnu privredu – finansijsku privredu -

koja ima svoje instrumente, svoje zakonitosti, tehniku i efekte, kojima se bitno

razlikuje od privređivanja pojedinaca. Osnovni sadržaj nauke o finansijama je

upravo izučavanje pojava i fenomena koji su u vezi sa finansijskom aktivnošću

subjekata javnog prava.

Finansijska privreda nalazi svoje objašnjenje i opravdavanje u činjenici da postoje

određene opštedruštvene potrebe, s jedne strane, i zadaci i funkcije države i drugih

javnih kolektiviteta koje nije moguće ostvariti bez odgovarajućih finansijskih

sredstava, s druge strane.

Nekada se država nije mnogo razlikovala od pojedinaca u pogledu načina

pribavljanja materijalnih sredstava. To doba nije poznavalo finansijsku privredu u

današnjem smislu, jer je tada javna kasa, u stvari bila vladaočeva kasa i obrnuto:

prihodi takve kase bili su od vladaočevih domena, a rashodi uglavnom izdaci za

vladaoca i njegovu okolinu. Danas je, pak, karakteristika finansija njihova dažbinska

priroda, jer je najznačajniji prihod savremene države onaj koji proizilazi iz njene

vlasti da do novčanih sredstava dođe putem svog suvereniteta. U tom smislu

govorimo o finansijskom suverenitetu države, koji je samo jedan vid njenog

političkog suvereniteta.

Iz izloženog ne treba izvesti zaključak da savremena država, da bi došla do prihoda,

mora koristiti samo prinudu. U novije vreme prihodi od imovine u mnogim

zemljama ponovo dobijaju u značaju, ukoliko intervencija države u privrednom

životu postaje veća, npr. u kapitalističkim državama jedan dio prihoda daju domeni

i nacionalizovana javna preduzeća (industrijska, saobraćajna, banke). Finansije,

prema tome, obuhvataju svaku javnopravnu djelatnost kojom se ostvaruju

materijalna sredstva, koja država i jedinice lokalne samouprave ili od njih ovlašćeni

organi koriste za finansiranje javnih potreba.

Finansijska aktivnost države mijenjala se i mijenja se saglasno promjenama u njenim

funkcijama, naročito u ekonomskim i socijalnim oblastima. Rashodi savremenih

država neuporedivo su veći nego što su bili početkom XX vijeka, a što se pak

kvalitativnih promjena tiče, one su i značajnije, jer u sve većoj mjeri služe ciljevima

koji nisu striktno finansijskog odnosno fiskalnog karaktera, već više kao instrumenti

ekonomske i socijalne politike. U vezi s tim prof. dr. J. Lovčević

Stranica 4 od 27

kaže: “Finansije su u savremenoj državi dobile dirigujuću i organizatorsku ulogu u

privredi i društvu. One su postale nefiskalne finansije.”, za razliku od shvatanja

klasičnih fi nansija i teoretičara toga doba, koji su državne funkcije svodili na

najmanju moguću mjeru, ne priznajući joj uopšte privrednu funkciju.

Intervencije države u privredi su smatrane suvišnim, pa samim tim i finansijska

djelatnost države, po njima, nije smjela da utiče na privredne inicijative, bilo sa

afirmativnim ili sa negativnim implikacijama. Razvojem države i društveno- ekonomskih protivurečnosti u njima, te u vezi s tim proširivanjem državnih funkcija,

takvo shvatanje je evoluiralo u shvatanje o aktivnim funkcijama. Udio javnih

finansija u društvenom proizvodu stalno se povećava tako da danas u pojedinim

zemljama iznosi i preko jedne trećine, pa i polovine društvenog proizvoda. Nauka o

finansijama je zbog toga pozvana da izučava nove instrumente kojima se država

služi u vođenju nove privredne i socijalne politike, jer se radi o kvalitativnim

promjenama u metodama korišćenja finansijskih instrumenata, koji još, prvenstveno

u kapitalističkim državama, nisu promijenili svoje klasične oblike (porezi, zajmovi,

budžet i rashodi).

Nove zadatke finansije su dobile pod snažnim uticajem Kejnsovog učenja, koje su

razvili njegovi sledbenici, a koji su finansije proglasili “funkcionalnim

finansijama”. Taj novi pravac u finansijskoj politici države i užih političko- teritorijalnih jedinica poznat je u nauci pod imenom “Fiskalna politika”. U tom

nazivu upravo je sadržana ekonomsko-socijalna funkcija države koju ona vodi

finansijskim instrumentima i sredstvima. Dakle, taj izraz treba da označi da se

fiskalna politika, ako ne isključivo, a ono bar u značajnoj mjeri, vodi radi postizanja

nefiskalnih ciljeva, odnosno radi postizanja određenih ekonomskih i

socijalnopolitičkih ciljeva.

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 ekonomista, pravnika i sociologa. Zbog složenosti

finansijskog fenomena, jasno je da ga jedna nauka ne može u celini upoznati. Stoga

se bar tri discipline bave finansijskim pojavama: nauka o finansijama,

finansijska politika i finansijsko pravo.

NAUKA O FINANSIJAMA

Šta je zadatak nauke o finansijama? Zadatak nauke o fi nansijama jeste da

sistematski teorijskim istraživanjima utvrdi stalne odnose između uzroka i posledica,

odnose između dva ili više finansijskih fenomena i njihovu vezu prema njihovoj

stvarnoj materijalnoj povezanosti.

Stranica 5 od 27

Ona izučava prirodu finansijskog akta: ispituje uticaj koji finansijski akt vrši na

proizvodnju, promet i potrošnju dobara, na cijene, štednju, itd; analizira efekte

pojedinih poreza na privredu (prevaljivanje); posledice pojedinih tipova državnih

zajmova u ekonomskoj i socijalnoj strukturi zemlje.

U novije vreme postoji izražena tendencija za posebnim izučavanjem finansijske

ekonomije (nastavni predmet koji se predaje na pravnim fakultetima u Francuskoj),

koja može mnogo više naučno i teorijski se postavi nego drugi, delovi finansijske

discipline (finansijska politika i finansijsko pravo). Finansijska ekonomija, za

razliku od nauke o finansijama, zanemaruje političku, socijalnu i pravnu stranu

finansijskih pojava i usmeri na izučavanje ekonomskog aspekta finansijskog

fenomena.

Ona je, međutim, još finansijska nauka, neintegrisana u ekonomsku teoriju i bila bi

kao takva “most između ekonomskih i finansijskih studija”. Ona je tijesno vezana

za finansijsku politiku kojoj pomaže u njenim praktičnim zadacima. Finansijska

ekonomija, dakle, izučava ekonomski aspekt finansijskih fenomena, ispitujući

teorijske konstante u pogledu analize, bilo sistema koji se odnose na raspodjelu

poreskog tereta, bilo promjena nastalih u ravnoteži, pojedinačnoj ili opštoj,

prouzrokovanim usred oduživanja (sa naknadom ili bez naknade) finansijskih

sredstava; ona isto tako studira rashode države i užih kolektiviteta, kao i efekte

poreske politike da ukupan dohodak, na potrošnju, itd.

FINANSIJSKA POLITIKA

Finansijska politika, bar do sada, nije nauka u strogom smislu riječi, već vještina

koja, koristeći rezultate do kojih je došla finansijska nauka, ukazuje na sredstva i

puteve ka postizanju ciljeva koje je obeležila finansijska teorija. Dakle, ona ima

operativni, a ne spekulativni cilj. Dok nauka tumači, politika sprovodi.

Na primjer, teorija je došla do zaključka da izvesni porezi teže terete određene

društvene slojeve. Sa takvim stavom, finansijski političar će prilikom izbora poreza

upotrebiti one vrste poreza koji će ispraviti dotadašnje visoko oporezivanje tih

društvenih slojeva.

FINANSIJSKO PRAVO

Finansijsko pravo je dio pravnog sistema određene države koji reguliše odnose koji

nastaju finansijskom aktivnošću države, jedinica lokalne samouprave i institucija

kojima su povjerene takve funkcije.

Kako finansijsko pravo mora da prati političke, ekonomske i socijalne tendencije

društva, ona je u stalnom razvoju i čini izuzetno živu materiju. Dok neki autori

smatraju finansijsko pravo samostalnom granom prava, dotle ga drugi svrstavaju u

upravno (administrativno) pravo, a neki i u ustavno pravo. I ako finansijsko parvo

Stranica 6 od 27

ima niz dodirnih tačaka sa upravnim i ustavnim pravom, ono ipak ima dosta

specifičnosti koje ga čine samostalnom granom prava.

Finansijsko pravo nije apstraktna pravna disciplina, jer njegov predmet nisu samo

pravne norme, njihova deskripcija i raščlanjavanje, već njegov predmet čini i

poslovanje sa društvenim sredstvima (što čini njegovu funkcionalnu stranu).

Zbog toga fi nansijsko pravo obuhvata analizu finansijskog mehanizma i tehnika

koji se primjenjuje pri prikupljanju i trošenju društvenih sredstava. Pored toga,

finansijsko pravo prati kretanje društvenih sredstava i uticaj koji na ta kretanja vrše

organi države i tržišni zakoni. Istovremeno finansijsko pravo izučava i službe koje

učestvuju u procesima vezanim za prikupljanje i trošenje društvenih sredstava,

uslove pod kojima te službe izvršavaju svoje zadatke, kao i uticaj koji njihovo

poslovanje ima na društveni i ekonomski život.

Finansijsko pravo je dio pravnog sistema određene zemlje, pa ga u tom kontekstu

možemo definisati kao skup pravnih propisa kojima se regulišu oni društveni odnosi

koji nastaju pri prikupljanju, raspodeli i trošenju sredstava kojima se zadovoljavaju

(opšte i zajedničke) javne potrebe.

Zavisno o karakteru normi kojima se regulišu finansijski odnosi, možemo razlikovati

opšte i posebno finansijsko pravo. Opšti dio finansijskog prava čini ukupnost

pravnih normi kojima se obezbeđuje jedinstvo finansijskog sistema, utvrđivanjem

opštih principa na kojima se zasnivaju finansijski odnosi. Poseban dio finansijskog

prava čini ukupnost pravnih normi kojima se na jedinstven način reguliše određena

grupa finansijskih odnosa (poresko pravo, takseno pravo, budžetsko pravo, pravo

osiguranja, itd.).

Prema teoriji na kojoj se prostire primjena, finansijsko pravo dijelimo na nacionalno

(unutrašnje) i međunarodno finansijsko pravo. Nacionalno parvo je dio pravnog

sistema jedne zemlje kojim se u toj državi regulišu finansijskopravni odnosi. S tog

stanovišta govorimo o finansijskom pravu zemlje, o finansijskom pravu Francuske,

itd. Međunarodno finansijsko pravo predstavlja skup normi kojima se regulišu

međudržavni finansijsko - pravni odnosi.Subjekti međunarodnog finansijskog

prava su države, pa zbog toga ono ima koordinirajuću ulogu a ne subjektivni

karakter, jer države svoje međusobne odnose zasnivaju na principu ravnopravnosti i

međusobnog usklađivanja interesa. Zbog toga međunarodno finansijsko pravo

nema univerzalni karakter: neke norme kojima su regulisani finansijski odnosi

među državama su opšte prihvaćene, dok se pojedine norme primenjuju samo u

odnosima između dvije ili između članica nekog političkog saveza nekoliko zemalja.

Kao primjer, međunarodnog finansijskog prava mogu da posluže akta (prije svih

statut, ali i druga akta) kojima je regulisano članstvo u MMF, IBRD, IFC, IDA, zatim

akta regionalnih finansijskih organizacija:

Evropska banka za obnovu i razvoj, Afrička banka za razvoj, Inter-Američka banka

za razvoj, Azijska banka za razvoj, itd.

Stranica 7 od 27

ODNOS NAUKE O FINANSIJAMA PREMA DRUGIM NAUKAMA

Sadržaj nauke o finansijama moguće je preciznije odrediti u sklopu njene

povezanosti, tj. njenih uzajamnih veza sa ostalim ekonomskim ali i drugim

društvenim naukama.

Istakli smo da je nauka o finansijama jedna kompleksna nauka. Francuski finansijski

teoretičar Gaston Žez (u svojoj knjizi “Nauka o finansijama i finansijsko pravo”

(1931. godina) ističe da je nauka o finansijama sintetička nauka koja u sebi

objedinjuje ekonomske, pravne i političke momente, odnosno da u učestvovanju

finansijskih fenomena treba obratiti pažnju na njihov pravni i ekonomski sadržaj,

kao i (finansijsku) politiku koja se ostvaruje takvim sadržajima.

Što se tiče odnosa finansija i drugih ekonomskih nauka, možemo odmah da

naglasimo da sve ekonomske nauke (uključujući i nauku o finansijama) imaju

međusobne veze i odnose, mada broj tih veza i njihov intenzitet između njih nije isti.

Pojedine ekonomske discipline jače su međusobno vezane nego druge. Ovde ćemo

se ograničiti samo na odnos između finansijske nauke i političke ekonomije i

finansijske nauke i ekonomske politike.

Odnos fi nansijske nauke i političke ekonomije je, isto kao “odnos stabla i izdanka”

jer su se finansije dugo vremena izučavale u okviru političke ekonomije dok se nisu

izdvojile u posebnu naučnu disciplinu. Inače, između finansijske nauke i političke

ekonomije postoji trajna i neraskidiva veza koja je posebno izražena u vezi sa

savremenim kretanjima u razvoju ekonomske misli. Ta veza je naročito uočljiva ako

imamo u vidu predmet političke ekonomije kao nauke koja otkriva suštinu i karakter

proizvodnih odnosa u društvu i objektivno dejstvo ekonomskih zakona koji

upravljaju proizvodnjom, razmjenom, raspodjelom i potrošnjom u društvu,

otkrivajući pri tome suštinu pojedinih ekonomskih kategorija. U tom smislu ona i

otkriva i ekonomske kategorije kao što su novac i finansije, na podlozi čega su i

ponikle finansije kao samostalna ekonomska disciplina, čiji su najvažniji zadaci da

izučava dejstva ekonomskih zakona u oblasti finansija, i to zakona koje je otkrila

politička ekonomija. Pri tome naglašavamo da i same finansije teže da odrede

izvesne specifične zakonitosti.

Ipak treba naglasiti da su finansije najtešnje povezane sa istorijom političke

ekonomije, odnosno sa istorijom ekonomskih doktrina jer izučavanje pojedinih

škola i struja kroz istoriju ekonomskih doktrina pokazuje brojno tretiranje pitanja iz

finansijske materije.

Veoma čvrsta uzajamna veza postoji i između finansija i ekonomske politike, koja je

(veza) u savremenom svijetu postala veoma naglašena, s obzirom na činjenicu da

finansijska politika predstavlja sastavni dio ekonomsko-političkih akcija svake

zemlje i treba da pomaže ostvarivanju opštih ekonomsko-političkih ciljeva društva.

Ta njihova uzajamna veza uočljiva je i u činjenici da su rezultati do kojih dolazi

Stranica 8 od 27

ekonomska politika obrađujući ekonomsku bazu vrlo značajni za finansije u smislu

njihove strukture i kapaciteta. Isto tako, operacije u okviru finansija direktno i

indirektno utiču na ekonomsku politiku.

U odnosu na ostale ekonomske discipline, samo ćemo pomenuti odnose finansijske

nauke sa monetarnom ekonomijom (nauka o novcu), s obzirom na to da su ti odnosi

veoma bliski, jer i jedna i druga disciplina za svoj osnov imaju novčana kretanja,

naravno posmatrana sa različitih aspekata.

Takođe, značajna uzajamna dejstva postoje na relaciji finansije-bankarstvo. Ova

povezanost je uslovljena okolnošću što, u uslovima savremene privrede, bankarstvo

sve više direktno ulazi u sve pore privrednog života, zbog čega je odvojeno tretiranje

bankarstva od ostalih ekonomskih disciplina (uključujući, naravno, i finansije)

nezamisliva.

Veoma uska povezanost finansija kao nauke postoji i sa savremenim matematičkim

i statističkim metodama, jer je bez njih odnosno bez odgovarajućih

matematičkih i statističkih metoda gotovo nemoguće adekvatno izučavati i

objašnjavati finansijske fenomene u njihovom kompleksnom sadržaju i efektima

koji proizlaze njihovih dejstvom na društveno-ekonomske prilike zemlje.

ISTORIJSKI RAZVOJ FINANSIJA I NAUKE O FINANSIJAMA

Nastanak države kao rezultat klasnog društva uslovio je pojavu novca, kao opšteg

ekvivalenta a time i pojavu fnansija i finansijske privrede. Državi kao aparatu

vladajuće klase u potčinjavanju slabijih društvenih slojeva bila su nužna sredstva, u

prvom redu za održavanje državnog aparata.

U državama starog vijeka (Egipta, Grčke, Rima) postojala je ne samo razvijena

razmjena već i razvijena javna odnosno finansijska privreda. Nestankom država

robovlasničkog sistema i pojavom feudalizma kao novog društvenoekonomskog

sistema, robovlasničku privredu zamijenila je naturalna privreda.

Takva situacija ostala je sve do ranog srednjeg vijeka. Zadaci države u ovom periodu

svodili su se, uglavnom, na odbranu zemlje i održavanje pravnog poretka. To je

obavljano pretežno na taj način što su pojedini članovi zajednice bili obavezni da

obavljaju određene dužnosti, s tim da sva potrebna sredstva za izvršenje tih dužnosti

sami obezbjeđuju. Te dužnosti su mogli obavljati samo pripadnici bogatog sloja

(feudalci), koji su imali organizovane posede i besplatnu radnu snagu (kmetove).

Takva organizacija mogla je ostati sve dotle dok je poljoprivreda bila glavno

zanimanje ljudi i najvažniji izvor prihoda.

Razvojem zanatstva i gradske privrede i s tim u vezi jačanjem novčane privrede,

dotadašnji način upravljanja državom i organizacija vršenja državnih funkcija nije

više mogla odgovarati novonastalim uslovima. Stalni razvoj zanatstva uslovljavao

je permanentan rast zaposlenosti, a izmenjeni uslovi ratovanja zahtijevali su ne samo

veće troškove nego i obrazovan kadar za vojsku. Očigledno da se to nije moglo

Stranica 9 od 27

obezbediti radom s vremena na vrijeme, a još manje sopstvenim sredstvima samo

određenog kruga pojedinaca. Državne funkcije nisu se mogle više objaviti uzgredno,

već su morale postati stalno zanimanje onih koji su ih vršili. Tako nastaju posebni

organi i ustanove u kojima se zapošljavaju ljudi koji vrše državne funkcije kao trajno

zanimanje. Tada se i pojavljuje pitanje na koji način obezbijediti sredstva za

izdržavanje takvog državnog aparata, s obzirom na to da imovina države odnosno

vladara i prihodi od te imovine nisu bili više dovoljni da bi se putem njih podmirile

narasle potrebe. Razvojem novčane privrede u sve većoj mjeri dolazi do izražaja

potreba za gotovim novcem. Tako je došlo i do uvođenja obaveznih davanja

(dažbina) te na toj osnovi do pojave javne (finansijske) privrede, ali istovremeno i

do pojave čitavog niza problema u vezi sa ubiranjem dažbina. Dakle, nastajanje

javne privrede (finansija), sa stanovišta nauke o finansijama, bio je uslovljen

promjenama ekonomske, socijalne i političke prirode. Sve te promjene izvršene su

pri kraju srednjeg veka, kada treba i tražiti začetke i forme državne organizacije na

kojima počiva kapitalističko društveno-ekonomsko uređenje.

Poseban impuls nastanku finansija stvoren je razvojem gradova i gradske privrede

jer su rasle i potrebe stanovništva, a uporedo sa tim i potrebe koje je morala da

podmiruje država (javne, odnosno kolektivne). Tako novonastale potrebe država je

rešavala svojom finansijskom aktivnošću. Proširivanjem funkcija države i sve većim

uticajem širokih narodnih masa u političkim i društvenom životu dolazi do sve

demokratskijeg gledanja na upravljanje finansijama.

Mlada buržoazija, koja je postala moćni faktor tražila je sve više udjela u upravljanju

državom i njenim organima. Građani pošto su morali plaćati obaveze dažbina,

tražili su da imaju kontrolu trošenja tih sredstava.

Zahtevi su bili usmjereni ka demokratizaciji državnog upravljanja i trošenja državnih

sredstava. Ta demokratija u trošenju državnih sredstava ispoljavala se u tome što se

pribavljanje finansijskih sredstava ne posmatra samo sa fiskalnog stanovišta, već i

sa ekonomskog i socijalno-političkog aspekta. Dok je u prethodnom periodu pitanje

finansija bilo isključivo pravo vladara, aristokratske klase i viših društvenih slojeva,

putem istorijske borbe sve više dolazi do uticaja i najširi krug narodnih masa, pa

prema tome i do demokratizacije u finansijama. U tom smislu poznata je stoljetna

borba engleskog naroda sa svojim vladarima za buržoasko pravo parlamenta (Magna

Carta Libertatum 1215. g) Naravno, ovu demokratizaciju odnosa treba shvatiti više

kao otvaranje toga procesa, jer puna demokratizacija odnosa u sferi podmirivanja

kolektivnih (opštedruštvenih) potreba zahtijeva dalekosežne promjene u društveno- ekonomskim odnosima lišenim eksploatacije i klasnih protivurečnosti imanentnim

kapitalističkom društveno-ekonomskom uređenju. Upravo, o stvarnoj

demokratizaciji odnosa u ovoj sferi može se govoriti tek pojavom socijalističkih

država odnosno sa razvojem socijalističkog društvenoekonomskog odnosa, u kome

nema eksploatacije i pretvaranja viška rada ni od pojedinca ni od države.

Stranica 10 od 27

Izloženi kratak istorijat razvoja finansijske djelatnosti praćen je i nastojanjem

teoretičara da finansijske fenomene svoga doba izučavaju i objašnjavaju. Međutim,

dugo vremena sve dok se nisu oformili kao samostalna disciplina, finansije i

finansijska teorija određivani su u sklopu čitavog niza naučnih oblasti: u okviru opšte

ekonomske nauke, političke nauke, sociološko-etičke nauke. Ipak finansijski

fenomeni su najviše razmatrani u sklopu opštih ekonomskih nauka, očigledno zbog

njihove direktne uzajamne povezanosti. Stoga ćemo se u izlaganju koristiti

uglavnom teorijskih razmatranja finansijskih fenomena kroz istoriju ekonomskih

doktrina.

Prva teorijska razmišljanja o finansijama susrećemo kod Aristotela (384-322. godine

p.n.e.), Platonovog učenja, Ksenofonta (430-355. godine p.n.e.), Sokratovog učenja,

ali bez određene sistematike i metoda u obradi te materije.

Aristotel obrađuje problem neplaćanja dugova, koji su slobodne ljude pretvarali u

robove, smatrajući pri tome da je davanje zajmova uz kamatu nedoličan posao, na

koji način je, istovremeno, pokušao da uđe u problematiku

rasporeda poreskog tereta, Ksenofont je razmatrao problematiku državnih prihoda.

U Starom Rimu možemo se sresti sa izvesnim razmišljanjima koja se odnose na

finansijsku problematiku, npr. kod Tacita (55. do 116/120) možemo naići na njegovo

razmišljanje o fenomenu prijavljivanja poreza.

Kao prvi podaci koji su ostali o finansijama iz ranog srednjeg vijeka su podaci iz

arapske nauke koja svoj procvat doživljava u XII i XIII vijeku. Najpoznatiji mislilac

toga doba Ibn Haldun u svom delu “Prolegomena za svetsku istoriju” piše da moć

države počiva na dva stuba: dobroj vojsci i dobrim fi nansijama: “popusti li jedan od

njih, snaga države mora nazadovati”. On se zalaže za ukidanje poreza na trgovinu.

U Evropi toga vremena, kao pisac koji se, uzgred, bavio i finansijskom

problematikom ističe se Toma Akvinski (1224/1225-1274) koji je razmatrao pitanja

novca, poreza uopšte, kao i problematikom državnih rezervi.

Prvi ekonomski mislioci, naravno uključujući i finansijske, u pravom smislu riječi

javljaju se tek u XV vijeku, što je istorijski bilo uslovljeno bitnim promjenama u

društveno - ekonomskim odnosima. Kao što smo već rekli, finansijska pitanja

uglavnom su bila tretirana u sklopu drugih naučnih disciplina, sve do izdvajanja

nauke o finansijama u posebnu disciplinu.

GLAVNE FINANSIJSKE TEORIJE

U nastavku ćemo dati kratak presjek razvoja finansijske misli i to po etapama njenog

razvoja u sklopu razvoja ekonomske nauke, pri čemu smo kao najlakši metod

odabrali izlaganje po glavnim ekonomskim školama, koje karakteriše razvoj

ekonomske nauke u čijem se sastavu kretao i razvoj finansijske misli. S toga ćemo

u najkraćem obraditi sledeće finansijske škole:

 Merkantilizam kao finansijska teorija;•

Stranica 11 od 27

 Fiziokratska finansijska teorija;•

 Finansijska teorija građanske klasične škole;•

 Finansijska teorija u neoklasičnoj građanskoj ekonomskoj teoriji;•

 Savremena građanska finansijska teorija;•

 Socijalistička finansijska teorija.•

Izlaganje o glavnim finansijskim teorijama slijedi prema njihovom istorijskom

nastanku.

Merkantilizam kao finansijska teorija

Merkantilizam se pojavljuje (XVI - XVII vijek) kao prva teorijska razrada

kapitalističkog načina proizvodnje i kao prvi pravac razmišljanja o ekonomskim

fenomenima zasnovanim na metodu uzročnosti. Pobornici ovog pravca ne tretiraju

ekonomske pojave normativno, već kauzalno. Traže uzročnost i povezanost

ekonomskih pojava. Dakle, oni prvi pristupaju jednom metodološkom izučavanju

ekonomskih pojava. Međutim, oni ne prodiru u dubinu pojava, već se zadržavaju na

njihovoj površini, s obzirom na to da je predmet njihovog razmatranja promet,

razmena, trgovina, a ne analiza procesa proizvodnje, zbog čega se oni ne mogu

smatrati osnivačima ekonomske nauke. Stvarna nauka u oblasti ekonomije počinje

tek od onog vremena kada teorijsko istraživanje prelazi sa procesa prometa na proces

proizvodnje.

Unoseći metod uzročnosti u posmatranju ekonomskih pojava (dakle, i finansijskih),

merkantilisti su prvi postavili teoriju jedne finansijske politike.

Oni su smatrali da se bogatstvo stvara u prometu, zbog čega je njihova osnovna

pažnja bila usredsređena na novac, tj. plemenite metale (zlato, srebro), što treba da

predstavlja oličenje bogatstva zemlje, te da se bogatstvo sastoji u novcu. Međutim,

njih nije interesovala upotrebna vrijednost plemenitih metala, već njihova prometna

vrijednost, tj. samo zato što su predstavljali novac. Mjesto koje su dali plemenitim

metalima stavio ih je pred drugi problem: spoljnu trgovinu, jer ako se plemeniti

metali koriste za kupovine van granica zemlje, smanjivaće se njihova količina a time

i bogatstvo zemlje. Na tim osnovama stvorili su i koncepciju o liku finansijske

politike. Po njihovom shvatanju finansijska politika mora da bude usmjerena prema

prometu, i to na taj način da se naciji obezbijedi što više novca odnosno plemenitih

metala.

Zbog toga su oni pristalice carina, gledajući u njima spasonosno oruđe finansijske

politike za ostvarivanje glavnog ekonomskog cilja, a to je imati što više plemenitih

metala. Uvoznim carinama, prema njihovom shvatanju, trebalo je onemogućavati

odlivanje novca, odnosno smanjivanje nominalnog bogatstva.

U odnosu na nivo carinske zaštite koji treba koristiti kao instrument carinske

politike, razlikujemo dva pravca merkantilističkog shvatanja. Po jednima (ranijim

Stranica 12 od 27

merkantilistima), finansijska politika trebalo je da bude veoma rigorozna i da brani

svako odlivanje zlata iz zemlje. Zato su zastupali stanovište da uvozne carine treba

da budu veoma visoke, čak do zabrane uvoza. Po drugim (kasnijim merkantilistima),

carine treba tako organizovati da se u trgovinskom bilansu obezbedi aktivan saldo

(veći priliv od odliva plemenitih metala). Ne upuštajući se u kritiku površnosti

njihovog učenja, merkantilisti su prvi ukazali na mogućnosti korišćenja finansija u

ostvarivanju određenih ekonomskih ciljeva.

Interesantno je i shvatanje merkantilista o dejstvima koja proizvode potrošni porezi

(trošarine). Tako Tomas Man (1571-1641), polazeći od pogrešne premise da se višak

vrijednosti stvara u prometu, izvodi i pogrešan zaključak u odnosu na dejstvo

trošarine na radnike odnosno bogataše. Naime, on izvodi zaključak da teret trošarine

ne snosi radnik, već bogataš, s obzirom na to da se nadnice povećavaju u srazmeri

sa porastom cijena životnih namirnica.

Fiziokratska finansijska teorija

Fiziokratska finansijska škola javila se u drugoj polovini XVIII vijeka. Ona se

razvijala na stavu teoretičara te škole o višku vrednosti. Po fiziokratima, višak

vrijednosti se stvara isključivo u zemljoradnji s obzirom na to da u njoj učestvuje i

priroda. Zbog toga, u zemljoradnji dolazi do povećanja materije u odnosu na njeno

stanje prije proizvodnje. Kod ostalih privrednih grana, po njima, toga povećanja

nema. Inače, nazivi “fiziokrati” i fiziokratska škola potiču od grčke riječi

“fiziokratija”, što znači vladavina prirode. Po njima, tzv. Prirodni poredak, kao izvor

nepomirljivih prirodnih zakona, jeste najbolji i najracionalniji poredak društva,

kome treba da se prilagodi pozitivni poredak društva.

Osnivač fiziokratske ekonomske odnosno finansijske škole je Fransis Kene, hirurg

po profesiji, pisac mnogih radova iz oblasti medicine i biologije, kasnije dvorski

lekar. Oko njega se formirala jedna od najhomogenijih škola ekonomske misli.

U odnosu na finansijsku materiju, možemo odmah da istaknemo da se shvatanje

fiziokrata zasnivalo na njihovom osnovnom stavu o tome da se višak vrijednosti

jedino stvara u zemljoradnji. Zato oni smatraju da je najracionalniji sistem jednog

jedinog poreza, i to porez na zemljoradnju. Svaki drugi porez van zemljoradnje

mogao bi se u krajnjoj liniji prevaliti na nju, što bi navodno prouzrokovalo i

odgovarajuće nepotrebne troškove. Zbog toga, finansijska politika mora da vodi

računa o tome i da se ne dozvoli zaobilazni put poreza do viška vrijednosti. Fiziokrati

su, dakle, pored jednog jedinog poreza, istakli u svojoj teoriji i neposredan porez kao

najpogodniju i najracionalniju poresku vrstu.

Taj osnovni stav o zahvatanju viška vrednosti iz zemljoradnje, putem jednog jedinog

poreza na zemljoradnju, poslužio je fiziokratima kao baza za klasifi -

kaciju poreza na posredne i neposredne poreze. Naime, svaki drugi porez, osim

poreza na zemljoradnju, bio bi neizbežno prevaljen na nju, jer se višak vrijednosti

Stranica 13 od 27

stvara isključivo u zemljoradnji. Tako su oni sve poreze van poljoprivrede označili

posrednim porezima, a porez koji opterećuje zemljoradnju odnosno prihode od

zemljoradnje, neposrednim porezom.

Za razliku od merkantilista koji su istražili oblast prometa i na toj osnovi zasnivali

svoje učenje u oblast finansijske politike, fiziokrati su svoje istraživanje prenijeli u

oblast proizvodnje, u čemu je upravo, i njihova zasluga u ekonomskoj odnosno

finansijskoj nauci. Međutim, predmet njihove analize nije proizvodnja uopšte, već

prije svega poljoprivredna proizvodnja, kao jedinu oblast u kojoj se stvara višak

vrijednosti. Upravo, u tome i jeste njihova osnovna greška, jer višak vrijednosti se

stvara u svim sferama materijalne proizvodnje. Zbog toga je i njihova teorija o

podjeli poreza na neposredne i posredne, na osnovama kako smo to već iznijeli,

bazirana na pogrešnim pretpostavkama: zasluga je fiziokrata, istovremeno, tzv.

klasične građanske ekonomiste na kompleksnije razmatranje ekonomskih pojava i

dolaženje do novih istina.

Finansijska teorija u građanskoj ekonomiji

Ova ekonomska koncepcija vezana je za dva velika imena ekonomske teorije:

Adama Smita i Davida Rikarda. Njihov prethodnik Viljem Peti i drugi savremenici

su značajniji za opštu ekonomsku nego za finansijsku teoriju, mada su se i oni bavili

izvesnim finansijskim pitanjima. Oni su izučavali pogodnost poreskih vrsta sa

stanovišta njihovih ekonomskih dejstava i došli do veoma sličnih rezultata:

tvrdili su da je akumulirana trošarina najpogodnija poreska vrsta sa stanovišta njenih

ekonomskih dejstava. Naime, oni su pošli od pretpostavke da je potrošnja

najadekvatnije mjerilo poreske snage te da uvođenje jednog jedinog poreza na

potrošnju (akumulirana trošarina) onemogućava njegovo prevaljivanje, s obzirom na

to da takav porez pogađa potrošača. Očigledno je da je njihova pretpostavka o

istraživanju poreske snage preko potrošnje netačna, pa samim tim i njihov konačan

zaključak.

Glavne finansijske koncepcije u okviru klasične ekonomske teorije nalazimo u

djelima Adama Smita i Davida Rikarda, koja su, inače, izvršila vrlo snažan uticaj na

kasniju ekonomsku misao.

Smitovo učenje rezultat je dosegnutog društveno-ekonomskog razvitka i potrebe da

se obezbijede neophodne pretpostavke za dalji razvoj društva. To je vrijeme kada

kapitalistički način proizvodnje traži svoju konačnu afrmaciju, jer su zastarjeli

feudalni odnosi i industrije, mnogobrojne zabrane i organizacija u privrednoj

djelatnosti opšta karakteristika toga doba istovremeno ozbiljna kočnica daljem

razvoju proizvodnih snaga. Ekonomska sloboda, sloboda lične inicijative,

nemiješanje države u ekonomski život - bili su zahtjev vremena i potreba daljeg

ekonomskog progresa. Upravo, na tim osnovima, Smit je i izgradio svoje učenje.

Glavna njegova preokupacija je proizvodnja i zakoni koji vladaju u proizvodnji.

Stranica 14 od 27

Proglašava rad produktivnim u svim sferama materijalne proizvodnje. Privredni

prosperitet, prema učenju Smita i Rikarda, može se obezbijediti samo ekonomskim

slobodama. Na državu i njeno miješanje u privredni život gledali su negativno.

Državno trošenje sredstava (državni rashodi), po njima, neekonomsko je trošenje

koje usporava ekonomski prosperitet društva. Zbog toga, treba ga svesti na što je

moguće manje učešće u nacionalnom dohotku. Na tim postavkama zasnovano je i

njihovo shvatanje o finansijskim fenomenima. Osnovni stav koji proizilazi iz

njihove finansijske teorije jeste da država treba što manje da zahvata privatne

dohotke i akumulaciju. Oni veću pažnju posvećuju teoriji javnih prihoda nego teoriji

javnih rashoda.

Svoje shvatanje o finansijskim pojavama, Adam Smit je iznio u svom čuvenom djelu

“Istraživanje o prirodi i uzrocima bogatstva naroda”, inače poznato pod skraćenim

nazivom: “Bogatstvo naroda”. Finansijske fenomene nije posebno tretirao, već

uporedo sa ekonomskim problemima. On posebno razmatra (u petoj glavi druge

knjige “Bogatstvo naroda”) dejstvo pojedinih poreskih vrsta u cjelini I parcijalno i

ističe slijedeća četiri poreska principa:

 princip opštosti - Svi građani jedne države treba da plaćaju porez za•

izdržavanje državne uprave i to srazmerno svome dohotku koji oni uživaju

zahvaljujući njenoj zaštiti. Kao što se vidi, u ovako definisanom principu

opštosti ugrađen je i princip snošenja poreskog tereta.

 princip određenosti - Porez svakog građanina treba da bude određen. Poreski•

oblik, vrijeme obračuna, poreski iznos, sve to treba da bude jasno za poreskog

obveznika, kao i za svako drugo lice.

 princip ugodnosti - Svaki poreski obveznik treba da bude oporezovan u•

vrijeme i na način koji će mu najbolje odgovarati.

 princip ekonomičnosti naplate poreza- Svaki porez treba da bude organizovan•

na takav način da iz džepa naroda uzima što je moguće manje iznad one sume

koja je potrebna državnoj blagajni.

Za finansijsku teoriju naročito je značajan metodološki pristup i Smita i Rikarda kod

izučavanja poreskih dejstava, jer su pored mikroekonomskog razmatranja svake

poreske vrste razmatrali i njihova dejstva na cijelu nacionalnu privredu.

Međutim, rezultati do kojih su došli nisu identični. Po Smitu, najveći broj poreza u

poljoprivredi treba da tereti zemljovlasnike odnosno njihovu rentu, dok se po

Rikardu, svi porezi na najamnine moraju u krajnjoj liniji prenijeti na profit

industrijalaca.

Očigledno da ni jedno ni drugo shvatanje ne odgovara punoj naučnoj istini iako se

obojici mogu adresovati pohvale za ispravnost u metodu koji su koristili kod

razmatranja poreskih dejstava.

Smit i Rikardo bili su veliki protivnici korišćenja javnih zajmova za finansiranje

državnih funkcija. U javnom dugu vide veliku opasnost za društvo,

Stranica 15 od 27

zbog toga država treba da se uzdržava od zaduživanja.

Finansijska teorija neoklasične građanske ekonomske misli

Sredinom druge polovine XIX vijeka finansijsku nauku karakterišu izučavanja koja

se pretežno odnose na poresku problematiku, i to naročito pitanje “pravednog

oporezivanja”. Ukratko ćemo izložiti dva osnovna pravca razmišljanja o ovoj

problematici: teorija oporezivanja po ekonomskoj snazi i teorija korisnosti.

Teorija oporezivanja po ekonomskoj snazi ne predstavlja jedinstvenu misaonu

cjelinu, pa je možemo podijeliti na nekoliko varijanti. Pozitivna varijanta ove teorije

prihvata kategoriju dohotka kao najprihvatljiviju za ostvarivanje principa pravednog

oporezivanja, i to upotrebom metoda progresivnog oporezivanja. Druga varijanta

ove teorije javlja se pod nazivom teorija “jednake žrtve”, koja pledira za

proporcionalno oporezivanje kao najpogodnije za ostvarivanje pravednog

oporezivanja.

Teorija korisnosti zasniva se na subjektivističkom gledanju poreza. Predstavnici ove

teorije zastupaju mišljenje da međuzavisnost državnih prihoda i rashoda odnosno

dažbina i javnih potreba treba da bude osnova za određivanje sposobnosti plaćanja

poreza. Naime, oni polaze od premise da ako se rashodi u tržišnoj privredi određuju

prema subjektivnim željama individualnih potrošača, zašto se onda ne bi isti princip

primijenio i kod zadovoljavanja javnih potreba.

Savremena građanska teorija

Nove ideje u finansijskoj nauci počele su da se javljaju poslije prvog svjetskog rata

i svih onih posledicama koje su nastale po njegovom završetku. Pojava velike

svjetske ekonomske krize pokazala je da se teško može spasiti kapitalistički sistem

bez snažnih oblika državnog intervencionizma. Tako se pojavom ove krize u

finansijskoj građanskoj teoriji javljaju nove ideje koje zastupaju potrebu aktivnog

korišćenja finansijskih instrumenata u regulisanju privrednih tokova, označavajući

time formiranje savremene finansijske teorije (fiskalne politike), koja razrađuje

uticaj efekata javnih prihoda i rashoda, zatim javnog duga na nivo nacionalnog

dohotka, zaposlenosti, investicionih ulaganja, na cijene, itd. Ona. takođe, poklanja

veliku pažnju problemu nacionalnih privrednih resursa, njihovom korišćenju i

alokaciji. Krajnji cilj njihovih teorijskih posmatranja je i razrada i upotreba

finansijskih instrumenata u službi konjunkturne politike. Glavni predstavnik ove

teorije bio je J. M. Kejns.

Finansijska teorija u socijalizmu

Finansijska teorija u socijalističkim zemljama (misli se na bivše i sadašnje

socijalističke zemlje) kao nadgradnja bitno izmijenjenih društveno-ekonomskih

Stranica 16 od 27

odnosa zasnovanih na društvenoj svojini sredstava za proizvodnju, ima i svoj različit

pristup u tretiranju finansijskih fenomena i njihovog mjesta i uloge u društvu.

Međutim, po jednom broju pitanja, naročito onih koja se odnose na obuhvatnost

finansija, njihovoj ulozi i mjestu u razvoju društva, ne postoji jedinstven stav u

socijalističkim zemljama, što je posledica različitog shvatanja uloge države. Naime,

u finansijskoj teoriji bivših istočno-evropskih socijalističkih zemalja (naročito u

bivšem Sovjetskom Savezu, gde je oko 90% stanovništva zapošljavano od strane

države) država se javljala kao direktan organizator privrede, tako da su finansije

direktno povezane sa proizvodnjom, obezbeđujući proces proizvodnje i raspodele

društvenog proizvoda za zadovoljavanje različitih društvenih potreba. Funkcija

finansijske djelatnosti države u tim zemljama sastojala se u neposrednom

finansiranju državnih privrednih preduzeća značajnog dijela osnovnih i obrtnih

sredstava.

FINANSIJSKI ODNOSI

Finansijski odnosi obuhvataju veoma širok krug odnosa koji nastaju povodom

finansijske aktivnosti, tj. aktivnosti koja se odnosi na prikupljanje javnih prihoda, na

njihovo raspoređivanje i trošenje radi podmirivanja javnih potreba.

Pre svega, finansijski odnosi zasnivaju se između države, društveno-političkih

zajednica i društvenih subjekata ovlašćenih da uvode, s jedne, i obveznika da te

prihode (fiskalne i parafiskalne) plaćaju, s druge strane. To je, u stvari, neposredan

dugovni odnos poreskog obveznika prema fiskusu. To je, prvenstveno,

upravnopravni odnos, jer proističe iz ovlašćenja države - fiskusa da uvodi obavezna

davanja u svoju korist i za svoje potrebe.Takav odnos nazivamo fiskalni odnos, jer

se svodi na skup prava i obaveza fiskusa i obveznika (fizičkih i pravnih lica) u

obezbeđivanju sredstava potrebnih za finansiranje javnih potreba.

Fiskalni odnosi u prvom redu obuhvataju ustavna i zakonska ovlašćenja države

odnosno drugih za to ovlašćenih organizama za ustanovljavanje javnih prihoda

(izvora, vrste i oblike prihoda). Država preko svojih organa, koristeći pomenuta

ovlašćenja zavodi obavezna davanja fizičkim i pravnim licima za podmirivanje

najraznovrsnijih javnih (društvenih) potreba u vidu poreza, carina, taksa, doprinosa

i drugih vidova obaveznih davanja i na toj osnovi uspostavlja fiskalni odnos sa

obveznikom tih davanja. U tom pogledu, može se pojaviti veći broj subjekata koji

su ustavom ili zakonom ovlašćeni da uvode obavezna davanja, S tog stanovišta

posmatrano, finansijski odnos može imati i širi sadržaj nego što je skup prava

(ovlašćenja) i obaveza koji nastaju povodom ustanovljavanja obaveznih davanja

između nosioca fiskalne vlasti (subjekta koji je ovlašćen za ustanovljavanje

obaveznih davanja) i obveznika odnosno lica (fizičkih i pravnih) koja su dužna da

vrše tu obavezu izdvajanja dijela svojih sredstava po “naređenju” fiskalne vlasti.

Naime, finansijski odnos može se zasnovati i postojati između raznih subjekata koji

Stranica 17 od 27

su na osnovu ustava ili zakona dužni da učestvuju u procesu finansiranja javnih

potreba. Primera radi, kao nosioci finansiranja javnih (društvenih potreba mogu se

pojaviti, zavisno od društveno-političkog uređenja, različiti nivoi, odnosno različiti

subjekti finansiranja (federacija, republika, opština, zdravstveni i penzioni fondovi,

itd.). Odnosi koji se zasnivaju između različitih nosilaca finansiranja unutar jedne

države nisu samo čisto fiskalni odnosi (fiskalna vlast-obveznik), jer obuhvataju, ne

samo fiskalne odnose u kojima se uspostavljaju dugovanje i potraživanje po fi

skalnom osnovu, već i odnose u korišćenju sredstava ubranih fiskalnim putem,

njihovom raspoređivanju i trošenju za one potrebe (javne) zbog kojih su fiskaliteti

(dažbine) i ustanovljene. Dakle, ovi odnosi su širi i proizilaze iz ovlašćenja za

uređivanje prihoda i raspoređivanje sredstava dobijenih od tih prihoda. Kao

posledica ovako zasnovanih odnosa između različitih subjekata finansiranja, u

pogledu ovlašćenja da ustanovljavaju obavezna davanja kao svoje prihode,

pojavljuje se potreba da se urede i da se precizno utvrde pojedinačna ovlašćenja svih

subjekata finansiranja što se tiče odnosa svakog od njih pojedinačno i obveznika fi

skalnih (i parafi skalnih) davanja.

Politički, ekonomski, socijalni i drugi razlozi zahtijevaju da se precizno razgraniče

fiskalni odnosi između različitih nosilaca finansiranja javnih potreba u okviru jedne

države.

Treba razlikovati tri vrste ovlašćenja: a) ovlašćenje za ustanovljavanje prihoda; b)

ovlašćenje za uvođenje prihoda (pravo na prihod) i c) ovlašćenje za utvrđivanje

visine prihoda koji pripadaju određenom nosiocu finansiranja javnih potreba.

Moguće je da neki subjekti (nosioci) finansija, imaju sva tri ovlašćenja, a neki dva

ili samo jedno. Po pravilu subjekti višeg stepena imaju sva tri fiskalna ovlašćenja, a

subjektima nižeg stepena (pokrajina, opština) pripada pravo samo na prihod i

određivanje njegove visine ili samo pravo na određivanje njegove visine. U svim

slučajevima gde subjekti finansiranja višeg stepena ustanovljava prihod koji može

potencijalno pripasti subjektu finansiranja nižeg stepena, fiskalna ovlašćenja ovog

zadnjeg mogu se sastojati u tome da on odluči da uvede taj prihod kao svoj, ili da

odluči da ga ne uvede, što zavisi od konkretnih uslova objektivne, a vrlo često i

subjektivne prirode.

Pravo na ustanovljavanje prihoda sastoji se u ovlašćenju nosioca fiskalne vlasti da

odredi situacije i uslove koji određena lica (fizička i pravna) dovode u poziciju lica

koje je dužno da izdvaja dio svojih prihoda za podmirivanje javnih potreba. Pravo

na uvođenje prihoda (pravo na prihod) predstavlja pravo (ovlašćenje) ovlašćenog

društvenog organa (društveno-političke zajednice i dr) da već ustanovljeni prihod

proglasi (uvede) kao svoj prihod.

Ovlašćenje za uvođenje prihoda (bilo da ga je ustanovio taj ili drugi subject

finansiranja) najčešće sadrži i ovlašćenje za utvrđivanje visine prihoda. Međutim,

moguće je i da subjekt finansiranja višeg stepena ograničava to pravo utvrđivanjem

Stranica 18 od 27

gornje granice do koje subjekt finansiranja nižeg stepena može određivati, odnosno

utvrđivati stepen svog fiskalnog zahvatanja.

Već smo naveli da finansijski odnosi, pored fiskalnih, obuhvataju i odnose koji

nastaju u vezi sa korišćenjem i raspodjelom (trošenjem) sredstava dobijenih

obaveznim davanjem. Ovi odnosi moraju biti razgraničeni između subjekata

finansiranja različitih nivoa. Vršenje funkcija, odnosno nužnost zadovoljavanja

određenih potreba) je primarno pa taj momenat i determiniše odnose različitih

subjekata finansiranja u sticanju prava (ovlašćenja) na uvođenje pojedinih davanja.

Ti odnosi u prvom redu, zavise od ekonomsko-političke strukture države, bilo da je

složena ili unitarna. U kapitalističkim državama osnovne funkcije su, uglavnom,

koncentrisane kod centralne državne vlasti i njihovih organa pa, i ukoliko postoji

decentralizacija, ona je uglavnom u domenu lokalnih kolektiviteta, čak i kad se

prenošenjem funkcija lokalni kolektiviteti obavežu da ih vrše, sredstva za

finansiranje tih funkcija obezbjeđuje centralna državna vlast. S obzirom na to da

postoje složene i unitarne države to se finansijski odnosi mogu manifestovati na više

načina, prije svega, zbog nejednakog broja nosilaca finansiranja.

U državama federativnog uređenja pojavljuju se: centralna vlast, članice federacije,

kao i lokalni kolektiviteti, sa većim ili manjim ovlašćenjima (finansijskim i fiskalnim

suverenitetom), zbog čega se u federativnim državama finansijski odnosi između

federacije i njenih članica (federativnih jedinica), između federalnih jedinica i

lokalnih kolektiviteta, a nije rijedak slučaj da se finansijski odnosi uspostavljaju i

između centralne vlasti (federacije) i lokalnih kolektiviteta. U složenim državama

može postojati više lokalnih sistema, kao što može postojati i više budžeta, koji su

osnova za zasnivanje različitih finansijskih odnosa. Svi ti fiskalni sistemi, kao i svi

budžeti u federativnoj državi mogu biti uzajamno povezani u manjoj ili većoj mjeri,

što zavisi u prvom redu od društveno-političkog sistema svake države.

Ta povezanost (fiskalnog i budžetskog sistema) može biti vertikalna i horizontalna.

Vertikalna povezanost uvijek je jače izražena od horizontalne. Vertikalno povezani

fiskalni i budžetski sistemi u federativnim državama pokazuju povezanost

federativnog sistema sa sistemima članica federacije i ovih sa sistemima nižih

kolektiviteta, dok su u unitarnim državama stepeni povezivanja ograničeni na

fiskalni i budžetski sistem centralnih organa i nižih kolektiviteta.

Horizontalna povezanost fiskalnih i budžetskih sistema postoji između istostepenih

kolektiviteta, tj. između članica federacije, odnosno u okviru između lokalnih

kolektiviteta.

FINANSIJSKI ODNOSI U DRŽAVAMA FEDERATIVNOG UREĐENJA

U federativnim državama zadovoljavanje javnih potreba obezbeđuje i federacija i

njene članice i lokalni kolektiviteti unutar članica federacije. Raspoređivanje tih

potreba između nosilaca finansiranja (federacije, članica federacije i lokalnih

Stranica 19 od 27

kolektiviteta) zavisi od opšteg društveno-političkog sistema, što istovremeno utiče

na stepen samostalnosti, odnosno samoupravnosti pojedinih političko-teritorijalnih

jedinica u okviru federacije u zadovoljavanju javnih potreba. Obim te samostalnosti,

stoga, može biti veoma različit i u velikoj mjeri determinisan stvarnim

mogućnostima pojedine političko-teritorijalne (društveno-političke) zajednice da

svojom finansijskom snagom obezbijede zadovoljavanje društvenih potreba.

Za raspoređivanje potreba, odnosno za određivanje mjesta i uloge pojedine

političko-teritorijalne jedinice u zadovoljavanju javnih (društvenih) potreba od

najvećeg je značaja kako su regulisani njihovi međusobni odnosi u pogledu

ovlašćenja na ustanovljavanje, uvođenje i utvrđivanje visine prihoda. U tom pogledu

poznata su tri sistema koji se mogu uspostaviti u federalnim državama: sistem

odvojenih prihoda, sistem zajedničkih prihoda i mešoviti sistem.

Sistem odvojenih prihoda (sistem separacije prihoda) takav je oblik organizovanja

odnosa između federacije i njenih članica u kojem i federacija i njene članice imaju

svoje posebne prihode, pri čemu su moguće dvije varijante: Slobodan sistem

odvojenih prihoda i vezani sistem odvojenih prihoda.

Slobodan sistem odvojenih prihoda (konkurentni sistem odvojenih prihoda), takav

je sistem organizovanja sistema prihoda u kojem i federacija i njene članice imaju

podjednako pravo na ustanovljavanje izvora, vrsta i oblika prihoda, odnosno njihovo

uvođenje kao i utvrđivanje visine prihoda. U tom slučaju postoji onoliko fiskalnih

sistema koliko ima i nosilaca fiskalne vlasti, pri čemu se uvijek mora računati na iste

izvore, vrste i podoblike prihoda, ali ne i izvora, vrste i oblika.

Sistem zajedničkih prihoda je oblik prihoda u kojem samo nosiocu finansiranja

jednog stepena (samo federaciji ili samo njenim članicama) pripadaju ovlašćenja

na ustanovljavanje, odnosno uvođenje prihoda kao i pravo na utvrđivanje, njihove

visine (stope-tarife), dok nosiocima finansiranja ostalih nivoa pripada učešće u tim

prihodima. Ovo učešće se može organizovati na više načina: ili u obliku doznaka

od nosioca višeg stepena ka nosiocu nižeg stepena (od federacije ka članicama), ili

u obliku doprinosa, kad nosioci finansiranja nižeg stepena daju sredstva nosiocima

finansiranja višeg stepena.

Mješoviti sistem prihoda u sebi inkorporira i elemente sistema separacije prihoda i

elemente sistema zajedničkih prihoda. Dakle, u ovakvom sistemu, pojedini nosioci

finansiranja imaju dijelom sopstvene izvore prihoda, a dijelom dobijaju prihode ili

od viših ili od nižih nosilaca finansiranja. Dio prihoda koji nosioci finansiranja

dobijaju može biti izrađen ili u fiksnom iznosu ili u vidu procentualnog učešća u

prihodu, odnosno u prihodima.

Odnosi između nosilaca finansiranja, odnosno obim potreba za koje pojedini od njih

obezbjeđuje sredstva stalno se mijenja, što zavisi od oblika društveno-političkog

organizovanja države. Takva situacija zahtijeva i odgovarajuće promjene u

prihodima koji im pripadaju. Tako, kada nosilac finansiranja višeg (šireg) stepena,

Stranica 20 od 27

čime kod ovoga izaziva nove povećane rashode, normalno bi bilo da se pri tome

izvrši i prenos odgovarajućeg obima sredstava. Zbog toga je potrebno vršiti ispravke

u raspoređivanju prihoda saglasno promjenama u rasporedu potreba. Ovim

ispravkama (revizionim klauzulama) postiže se prevazilaženje problema koji se

javlja kao razlika između rashoda i prihoda. Tim putem se zaštićuje nosilac

finansiranja nižeg stepena od toga da nosilac finansiranja višeg stepena prenošenjem

novih zadataka ne izazove povećane rashode nosiocu finansiranja nižeg stepena, ne

obezbeđujući mu tom prilikom i odgovarajuća sredstva za njihovo finansiranje. Tako

dolazimo do sledećeg pravila: da se raspoređivanje zadataka, s jedne, i

raspoređivanje prihoda (sredstava) s druge strane, moraju podjednako uzimati u

obzir.

FISKALNI I FINANSIJSKI FEDERALIZAM

Pod fiskalnim i finansijskim federalizmom podrazumijevaju se fiskalni i finansijski

odnosi u federativnim državama između federacije i članica federacije.

U širem smislu to su fiskalni i finansijski odnosi lokalnih kolektiviteta vezani

neposredno za federaciju ili za njene članice.

Pod fiskalnim federalizmom podrazumijevaju se odnosi federacije i njeni članica u

pogledu ovlašćenja za ustanovljavanje i uvođenje prihoda (poreza, taksa, carina i

drugih dažbina) kao i za utvrđivanje njihove visine.

Pod finansijskim federalizmom podrazumevaju se odnosi federacije i njenih članica

u pogledu ovlašćenja za utvrđivanje potreba, za koje su dužni da obezbijede

sredstva radi njihovog zadovoljavanja. Drugim rečima, finansijski federalizam čini

skup odnosa između federacije i članica federacije u pogledu ovlašćenja za

utvrđivanje potreba (rashoda) i raspodjele prihoda na te potrebe.

U svakoj federativnoj državi veoma je važno da se odrede nosioci fiskalnih i

finansijskih ovlašćenja i međusobni odnosi, tj. njihova samostalnost ili njihova

međuzavisnost. Ovi odnosi se uređuju ustavom i zakonima, pa nosioci fiskalnih i

finansijskih ovlašćenja mogu imati različit stepen tih ovlašćenja zavisno od toga

kako je to ustavom i zakonima regulisano. Ova ovlašćenja nazivaju se fiskalni I

finansijski suverenitet.

Federalizam u fiskalnim i finansijskim odnosima najšire shvaćen, čini tri stepena

fiskalnog i finansijskog suvereniteta: federacija, članica federacije i lokalnih

kolektiviteta.

Na osnovu toga stvaraju se određeni modeli sa većim ili manjim stepenom

centralizacije, odnosno decentralizacije u fiskalnim i finansijskim odnosima što

zavisi od društveno-ekonomskog i političkog sistema države.

Fiskalni suverenitet je ovlašćenje na ustanovljavanje fiskalnih prihoda, njihovo

uvođenje i određivanje njihove visine. Ako postoje sva tri ovlašćenja, onda imamo

potpuni suverenitet, a ako obuhvata samo neko od tih ovlašćenja - imamo ograničeni

Stranica 21 od 27

suverenitet. Međutim, da bi uopšte postojao fiskalni suverenitet, potrebno je da je

ostvareno ovlašćenje na uvođenje već ustanovljenog prihoda i određivanje njihove

visine.

Fiskalni suverenitet može biti originalan i izveden. Originalni postoji onda kada su

ovlašćenja iz kojih se on sastoji data subjektu finansiranja zakonom ovlašćen da

prenese sva ili pojedina ovlašćenja na drugi subjekt finansiranja, npr. u praksi je čest

slučaj da federalna jedinica prenese na opštinu ovlašćenje na uvođenje nekog

prihoda, ili ovlašćenje da opština propisuje stopu na taj prihod.

Nosilac fiskalnog suvereniteta u državama federativnog uređenja može biti i

federacija i njene članice i lokalni kolektiviteti, ali uvijek mora postojati vertikalni

odnos između nosilaca fiskalnog suvereniteta. Međutim, vertikalnu raspodjelu

fiskalnog suvereniteta ne treba shvatiti tako da fiskalni suverenitet mora

počinjati od federacije jer on može počinjati i od članica federacije, dok se prema

lokalnim kolektivitetima fiskalni suverenitet uvek postavlja u vertikalnom smislu.

U praksi imamo slučajeve, da su ustavom i zakonom federaciji data široka

ovlašćenja za ustanovljavanje prihoda s pravom da za sebe rezerviše najizdašnije

prihode uz davanje učešća u tim prihodima federalnim jedinicama i lokalnim

kolektivitetima.

Zbog takvih ovlašćenja federacije, federalne jedinice imaju ograničeni fiskalni

suverenitet, koji se najčešće svodi na ustanovljavanje izvora i vrste prihoda nekih

manje izdašnih dažbina, ili pak samo na uvođenje onih dažbina koje je federacija

odredila kao njihove prihode. Mogući su i slučajevi gde se raspoređivanje fiskalnih

ovlašćenja vrši na način da pozicija federalnih članica i federacije bude zasnovana

na ravnopravnim osnovama, ili pak u korist federalnih jedinica. U svim tim

slučajevima riječ je o uređivanju fiskalnog sistema koji odgovara

društvenopolitičkom uređenju države.

Potpuni fiskalni suverenitet, dakle, postojao bi ako ili federacija ili njene članice

imaju puno ovlašćenje na ustanovljavanje fiskalnih prihoda, njihovo uvođenje I

određivanje njihove visine. Ipak, najčešći je slučaj da su fiskalna ovlašćenja

podeljena između federacije i njenih članica. Lokalni kolektiviteti imaju samo neka

uglavnom od federalnih jedinica izvedena fiskalna ovlašćenja, koja se pretežno

svode na pravo da uvedu pojedini fiskalni prihod.

Raspoređivanje fiskalnog suvereniteta između federacije, njenih članica I lokalnih

kolektiviteta dovodi do toga da obveznici fiskalnih davanja (dažbina) vrše obavezna

plaćanja i federaciji i federalnoj jedinici i lokalnom kolektivitetu.

Tako, u praksi često dolazi do toga da jednu istu vrstu dažbina uvode i njome

opterećuju obveznike sve tri političko-teritorijalne jedinice. U takvom slučaju vrši

se usklađivanje politike dažbinskih stopa, da bi se izbeglo neko nekontrolisano

opterećivanje.

Stranica 22 od 27

Pod fiskalnim suverenitetom podrazumevaju se ustavom i zakonima uvedena

ovlašćenja pojedinih subjekata finansiranja javnih potreba da prikupljena sredstva

od fiskalnih prihoda mogu samostalno raspoređivati na javne (opštedruštvene)

potrebe. Ova ovlašćenja se često nazivaju i “budžetskim pravima.”

Za određivanje finansijskog suvereniteta u federativnim državama osnovno je

pitanje obima ovlašćenja pojedinih političko-teritorijalnih jedinica za samostalno

utvrđivanje potreba koje će finansirati. S obzirom na to da zadovoljenje zavisi od

sredstava, neophodno je ustanovljavati takav oblik fiskalnih i finansijskih odnosa

koji će raspoređivanje fiskalnog i finansijskog suvereniteta podrediti ukupnim

potrebama društva, odnosno ciljevima što se žele ostvariti u društvu.

FINANSIJSKI POSLOVI I FINANSIJSKI SISTEM

Finansije su nastale, kao što smo više puta pomenuli, sa pojavom robne proizvodnje

i robno-novčanih odnosa. Bez novca nema finansijskog poslovanja. Pod

finansijskim poslovanjem, u najširem značenju, podrazumevaju se ukupni novčani

odnosi, svi akti i radnje kojima se zasnivaju ili gase imovinsko-pravni

odnosi izraženi u novcu. Finansije znače novčanu stranu svakog privrednog posla i

novčanu stranu svih tokova nacionalne privrede.

U tom smislu u finansije spadaju raznovrsne novčane operacije kao što su tekuća i

svakodnevna naplaćivanja i isplaćivanja u gotovom novcu, zatim odobravanje,

korišćenje i vraćanje kredita, uplaćivanje premija i isplaćivanje naknada šteta u

osiguranju, kupovina i prodaja valuta i deviza i emisija novca. Finansije obuhvataju

organizaciju i rad banaka u osiguranju. Osim toga zaključivanje državnih zajmova,

emisija i upisivanje akcija, zavođenje, razrezivanje i izmirivanje javnih obaveza u

novcu, kao poreza, doprinosa, taksa, carina i drugo, upotreba tako ubranih novčanih

sredstava za izmirivanje državnih izdataka. O finansijama (poslovnim) govori se o

kada su u pitanju radnje vezane za investicije, zatim one kojima se obračunavaju

troškovi proizvodnje, ili vrši svođenje finansijskog rezultata poslovnog uspeha,

izrada bilansa i završnih računa, kao i isplaćivanje zarada, penzija, i nagrada,

zgoditaka kod igara na sreću, i drugo.

Subjekti finansijskih transakcija mogu biti fi ička i pravna lica, uključujući I samu

državu, njene organe i ustanove. Međutim, odgovarajuće finansijske poslove, i to

kako u njihovom tehničkom, tako i u ekonomskom smislu, obavljaju ili posebne

organizacije banke i osiguravajuća društva, ili finansijski organi državne uprave, kao

ministarstva odnosno sekretarijati za finansije uprave prihoda, carinarnice I drugi.

S obzirom na subjekte finansijskih poduhvata koji posreduju u određenim

finansijskim transakcijama i zasnivanju finansijskih odnosa ili ih čine za svoj račun,

kao i na njihov pravni status i pravni karakter odnosnih radnji, vremenom u okviru

finansija formirale su se dva zasebna ali uzajamno povezana i zavisna dijela:

Stranica 23 od 27

monetarne i javne finansije. Tako u slučajevima kada su u pitanju poduhvati I

novčane transakcije pojedinaca, fizičkih lica, pravnih i javnopravnih ekonomskih

subjekata pa i države vezane za novac, kredit i banke, radi se o monetarnim

finansijama. u onim pak slučajevima kad odgovarajuće finansijske poduhvate I

radnje, na osnovu prerogativa vlasti odnosno ovlašćenja, preduzimaju određeni

državni organi, ustanove i drugi javnopravni subjekti, bilo da se time pribavljaju

potrebna novčana sredstva ili se ona troše, u izvršavanju odgovarajućih državnih

funkcija i javnih službi, tada su u pitanju javne finansije. Saglasno ovakvoj podeli

finansije i finansijski sistem određene zemlje sačinjavaju novčano - kreditni I

bankarski sistem, na jednoj i sistem javnih finansija, na drugoj strani.

Finansije označavaju i posebnu nauku (nauku o finansijama, finansijska teorija) koja

izučava pojave, odnose i institucije u vezi sa prikupljanjem, raspodelom, trošenjem

i upravljanjem novčanim sredstvima radi zadovoljavanja opštih i zajedničkih

društvenih potreba. Klasična doktrina je težište stavljala na izučavanje poreza i

ostalih javnih prihoda i njihovih efekata, kao i na javne rashode i odnose u vezi sa

njima.

Savremena nauka proširuje prostor izučavanja u prvom redu na ekonomske i

socijalne aspekte javnih finansija kao aktivnog faktora ekonomske politike u

regulisanju funkcionisanja privrede, neutralisanju pojava neravnoteže, u

ostvarivanju politike razvoja i za intervencije na planu raspodjele dohotka.

JAVNE FINANSIJE

Pojam i funkcija

Aktivnost države, jedinica lokalne samouprave i organizacija kojima su povjerene

određene društvene funkcije, koje za svrhu ima pribavljanje i trošenje materijalnih

sredstava radi ostvarivanja opštekorisnih ciljeva, naziva se finansijskom aktivnošću

ili javnim finansijama. Postizanje tih ciljeva zahteva raspolaganje ekonomskim

sredstvima. Di ih pribave, država i uže društveno-političke zajednice i organizmi

koriste razne instrumente, od metoda koji se javljaju u privredi pojedinaca pa do

specifičnih tehnika izdvajanja iz društvenog proizvoda ili nacionalnog dohotka. Taj

proces pribavljanja javnih sredstava i plansko trošenje njihovo na javne ili opšte

potrebe konstituiše jednu posebnu privredu - finansijsku privredu, koja ima svoje

instrumente, svoje zakonitosti, tehniku i efekte, kojima se bitno razlikuje od privrede

pojedinaca.

Ekonomska disciplina, sinetička i autonomna, koja se bavi izučavanjem pojava i

fenomena koji su u vezi sa finansijskom aktivnošću subjekata javnog prava, nosi

ime nauke o fi nansijama.

Finansijskom aktivnošću, prema izloženom, namjenjena je podsticanju finansijskih

rezultata. No, da to odmah naglasimo, instrumente javnih finansija mogu društveno- politički kolektiviteti koristiti u svrhu ostvarivanja i drugih zadataka ekonomskih,

Stranica 24 od 27

političkih, socijalnih i drugih. Moderna koncepcija javnih finansija pokazuje

tendenciju da se finansijske institucije upotrebe sve više u tom metaekonomskom

pravcu.

Teorijski i praktično najinteresantniji i finansijski najznačajniji prihod savremene

države je onaj koji proizilazi iz njene vlasti da do novčanih sredstava dođe putem

svog “imperijuma”. U tom smislu govorimo o finansijskom suverenitetu države, koji

je samo jedan vid njenog političkog suvereniteta.

No, bilo bi netačno kad bi se iz ovoga izveo zaključak da savremena država, da bi

došla do prihoda mora koristiti samo prinudu. U novije vreme prihodi od imovine

ponovo dobijaju u mnogim zemljama na značaju, ukoliko intervencija države u

privrednom životu postaje veća. I u kapitalističkim državama jedan dio budžetskih

prihoda daju domeni i nacionalizovana javna preduzeća, industrijska, saobraćajna i

bankarska. Pomenimo i to da je oporezivanje staro koliko i organizovana vlast.

Privredni subjekti

Finansijska privreda sastoji se iz pribavljanja i upotrebe javnih sredstava. Riječ je o

stvaranju finansijskih izvora prenošenjem novčanih sredstava iz ruku pojedinaca ili

drugih privrednih subjekata (privredna društva, na primer) u odgovarajuće

finansijske instrumente (budžeti, fondovi, i sl). države i jedinica lokalne samouprave

koje će ih iskoristiti u finansijske, političke privredne, socijalne i druge svrhe.

Naravno, u kapitalističkom svijetu privatni sektor je znatno veći, snažniji I značajniji

od javnog. Tu i finansijska nauka, ima znatno širu ulogu.

Javne finansije vezuje u finansijski akt dva subjekta: aktivni i pasivni. Država, uže

društveno-političke zajednice, aktivni su subjekti finansijske djelatnosti, usmjerene

ka sticanju javnih prihoda, dok su pasivni subjekti fizička i pravna lica, državljani i

svi drugi koji su političkim i ekonomskim sponama vezani za javnopravno tijelo koje

se nad njima uzdiže svojom finansijskom vlašću. Ostavljajući po strani analizu

raznih vanfiskalnih mehanizama pomoću kojih država dolazi do sredstava i imovine

(nacionalizacija, konfiskacija, sopstvene investicije i sl.), ponavljamo da se u oblasti

finansija suverenitet države ogleda u obavezi pasivnih subjekata da pod uslovima

prinude, odnosno obaveze, obezbijede raznovrsnim dažbinama redovna finansijska

sredstva za ostvarivanje funkcija i zadataka države i užih društveno-političkih

zajednica.

Finansije kao dio privrede

Finansije privreda javnopravnih tijela, sem toga što su dio šireg pojma javne

privrede, istovremeno su i vrlo značajni dio privrede. Kao i svaka privreda,

registruju faze privrednog procesa: proizvodnju, raspodelu i potrošnju.

Stranica 25 od 27

Proizvodni proces konkretizuje se u stvaranju maksimalne društvene koristi

finansije “proizvode” na specifi čan način, koji stvaranje materijalnih sredstava

zasniva na jednostranom i prinudnom pribavljanju, regulisanom javnopravnim

normama (porez). Jasno je da se ta finansijska “proizvodnja” kreće u granicama koje

utvrđuje minimum izražen javnih potreba (funkciji) javnopravnog tijela, I

maksimum koji je određen opšteprivrednim kapacitetom zemlje. Mora se imati u

vidu da instrumenti finansijske privrede sa svoje strane utiču, sužavajući ili šireći,

na opštu proizvodnju, te je stoga privreda u znatnoj meri zavisna od finansijske

aktivnosti države i užih društveno-političkih zajednica.

Pojava raspodele u privredi koju obavlja finansijska djelatnost još je očiglednija.

Vlada mišljenje da finansijski fenomeni nisu ništa drugo do raspodjela terete između

pojedinaca. Dejstvujući na ponovnu raspodjelu (preraspodjelu) društvenog

proizvoda odnosno nacionalnog dohotka, finansije utiče na veličinu dohotka I

imovine pojedinaca i grupa.

Finansije, najzad, ne samo da su i same jedna džinovska potrošnja, jer pribavljanje

vrijednosti troše u podmirivanju opštedruštvenih potreba, već utiču i na potrošnju u

zemlji: umanjuju kupovnu snagu kod pojedinaca, čime dejstvuju na njihovu sklonost

prema potrošnji ili štednji.

Prinuda

Elemenat koji karakteriše finansijsku privredu jeste način na koji ona dolazi do

materijalnih sredstava. Ono što čini finansijsku privredu posebnom, to je prinudno

pribavljanje sredstava oslanjajući se na autoritet i vlast država svojim pravom

zapovijedanja (porez) odnosno zabrane (monopoli) oduzima od

stanovnika potrebne sume, a da im za uzvrat ne pruža neposredno naknadu (uslugu)

što bi normalno uzev proizašlo iz odnosa koji se javljaju na tržištu.

Tamo gde se naredbe, odnosno zabrane, ne donose u cilju ostvarivanja prihoda i da

se pojave finansijski rezultati - tu nije reč o finansijskoj aktivnosti. Nije, na jprimer,

domen finansijskih analiza samo uprava nad kulturno-prosvetnim ustanovama, iako

ove mogu davati prihode (pozorišta, muzeji, na primjer). Po nekim autorima čak i

računsko-kontrolna funkcija uprave ne spada u domen finansijskih studija, nego u

problem privredne tehnike. Ali, to je mišljenje koje predstavlja teorijsku isključivost,

jer bez ove materije naučna obrada finansijskog sistema I finansijske politike ne bi

bila potpuna.

Fiskalno opterećenje

U fazama stvaranja nacionalnog dohotka i njegove potrošnje javljaju se

manifestacije ekonomske snage koju finansijska privreda koristi za podmirivanje

društvenih potreba. Za finansijsku nauku, međutim, nacionalni dohodak nije samo

izvor sredstava nego i objekat na kome se odražavaju raznovrsni efekti finansijskih

Stranica 26 od 27

organizama - poreza, rashoda, zajmova i budžeta. Ukratko, struktura finansijske

privrede čvrsto je vezana za strukturu nacionalnog dohotka, kao što, s druge strane,

finansijska privreda utiče na nacionalni dohodak. Najzad, poznavanje nacionalnog

dohotka za nauku o finansijama je od interesa i s obzirom na činjenicu da se pomoću

njegovih cifara utvrđuje “teret-pritisak” fiskalnih mjera na nacionalnu privredu,

čime se pokušava uporediti stepen opterećenja nacionalnog dohotka, fiskalnim

dažbinama u nekoj državi u kraćem ili dužem vremenskom periodu, odnosno

omogućava komparacija fiskalnih tereta u raznim zemljama.

Odnos javnog sektora i nacionalnih računa može i kvantitativno da bude utvrđen, ili

se bar pokušava da utvrdi, jer po mišljenju mnogih teoretičara u ovoj oblasti, vlada

velika konfuzija. To se može postići ili analizom rashoda ili analizom prihoda država

i užih društveno-političkih zajednica. U nekim naučnim radovima, “opterećenje”

društvenog proizvoda utvrđuje se u procentu dovođenjem u vezu društvenog

proizvoda sa totalnim rashodima javnog sektora.

Ali stvarnost “pritiska” na nacionalnu privredu utvrđenog na ovaj način deformiše

činjenica da finansijska privreda kroz javne rashode nadoknađuje privredi i

pojedincima jedan dio onoga što im je preko instrumenata fiskalnog sistema oduzela.

Osim toga, danas se skoro, po pravilu, pored poreza rashodi pokrivaju i zajmovima,

tako da rashodima ne odgovara u celini “poreski pritisak”.

Stoga je za utvrđivanje stope fiskalnog opterećenja podesniji metod upoređivanja

stope fiskalnog opterećenja podesniji metod upoređivanja nacionalnog dohotka sa

opterećenjima proizašlim iz ukupnih fiskalnih davanja.

Treba računati s tim da će ova, na prvi pogled jednostavna formula dati količnike

(stope opterećenja) ako se kod izbora njenih elemenata ne uzmu uvijek veličine

istoga tipa. U tom pogledu postoji u praksi velika odstupanja u nacionalnim

računima raznih zemalja. Doktrina je, međutim, usvojila izvjesna pravila koja

omogućavaju međusobno upoređivanje. Van sumnje je da u total javnih davanja

ulaze ukupni porezi svih javnopravnih tijela, od države do najužih društveno- političkih zajednica.

Ovome svakako treba dodati i sve parafiskalne obaveze (kao što su doprinosi za

socijalno osiguranje i slične dažbine), sve takse, kao i prinudne zajmove (ukoliko

postoje).

U pogledu delitelja bolji je metod da se kalkulacija vrši na osnovu društvenog

proizvoda (nacionalni dohodak se u različitim zemljama i različitim

društvenoekonomskim sistemima različito utvrđuje). Finansijska teorija je, najzad,

za bruto društveni proizvod, jer je on u većini zemalja definisan na približno

jedinstven način.

Pitanja za provjeru znanja

1. Pojam finansija i finansije u širem i u užem i širem smislu

Stranica 27 od 27

2. Odnos fiskalnih i nefiskalnih finansija

3. Pojam „funkcionalne finansije” i navedite njegovog zastupnika?

4. Definišite nauku o finansijama

5. Definišite finansijsku politiku

6. Predmet izučavanja finansijskog prava i navedite vrste

7. Odnos nauke o finansijama prema drugim naukama

8. Objasnite ukratko istorijski razvoj finansija i nauke o finansijama

9. Nabrojte glavne finansijske teorije

10.Definišite učenje merkantilista, navedite njegovog predstavnika

11. Definišite učenje fiziokratske finansijske teorije i navedite osnivača škole

12. Definišite učenje finansijske teorije u građanskoj ekonomiji i navedite

glavne predstavnike te teorije

13. Definišite učenje teorije neoklasične građanske ekonomske teorije i osnovne

pravce ramišljanja o oporezivanju

14. Definišite učenje savremene građanske teorije i navedite glavnog predstavnika

15. Definišite finansijske odnose

16. Objasnite finansijske odnose u državama federativnog uređenja

17. Definišite pojmove fiskalni i finansijski federalizam

18. Objasnite finansijske poslove i finansijski system

19. Definišite javni sector I njegovu strukturu

20. Definišite pojam i funkciju javnih finansija

21. Definišite javnu privredu I njeno dejstvo na ostale djelove ekonomije

22. Objasnite značenje finansija kao dijela privrede

23. Objasnite značenje prinude u javnim finansijama

24. Definišite i objasnite fiskalno opterećenje