Univerzitet Singidunum

Javne finansije

Ana Jovancai Stakić
Tijana Kaličanin
Milena Nikolić

Beograd, 2026.

UNIVERZITET SINGIDUNUM

Ana Jovancai Stakić
Tijana Kaličanin
Milena Nikolić

JAVNE FINANSIJE

Prvo izdanje

Beograd, 2026.

JAVNE FINANSIJE

Autorke:
dr Ana Jovancai Stakić
dr Tijana Kaličanin
dr Milena Nikolić

Recenzenti:
dr Sanja Filipović
dr Ivica Terzić
dr Aleksandra Tošović-Stevanović

Izdavač:
UNIVERZITET SINGIDUNUM
Beograd, Danijelova 32
www.singidunum.ac.rs

Za izdavača:
dr Milovan Stanišić

Priprema za štampu:
Miloš Višnjić

Dizajn korica:
Aleksandar Mihajlović, MA

Godina izdanja:
2026.

Tiraž:
400

Štamparija:
Caligraph, Beograd

ISBN: 978-86-7912-858-4

Cover photo/Fotografija korica:

This image was originally posted to Flickr by corno.fulgur75 at https://flickr.com/photos/129231073@N06/44985518172, retrieved from: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Beograd_-_Ministarstvo_finansija_(44985518172).jpg
Author Fred Romero, Paris, France

Ova slika je prvobitno objavljena na Flikru corno.fulgur75 na https://flickr.com/photos/129231073@N06/44985518172, preuzeta sa: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Beograd_-_Ministarstvo_finansija_(44985518172).jpg
Autor Fred Romero, Pariz, Francuska

Copyright:

© 2026. Univerzitet Singidunum
Izdavač zadržava sva prava.
Reprodukcija pojedinih delova ili celine ove publikacije nije dozvoljena.

Sadržaj

PREDGOVOR 1

PRVI DEO
TEORIJSKE OSNOVE JAVNIH FINANSIJA

1.UVOD U JAVNE FINANSIJE 7

1.1. Zašto proučavamo javne finansije? 7

1.2. Pojam finansija i javnih finansija: teorijski i istorijski okvir 9

1.3. Predmet proučavanja javnih finansija 12

1.4. Funkcija i značaj javnih finansija u savremenoj privredi 14

1.5. Javne finansije i druge naučne discipline 18

1.5.1. Povezanost sa ekonomskim naukama 18

1.5.2. Povezanost sa pravnim naukama 19

1.5.3. Povezanost sa javnom upravom 19

1.5.4. Statistika i nove tehnologije u javnim finansijama 20

1.6. Savremeni izazovi javnih finansija 21

2. EKONOMSKA ULOGA I OBLICI INTERVENCIJE DRŽAVE U TRŽIŠNOJ PRIVREDI 24

2.1. Uloga i definicija države kao polazna osnova javnih finansija 24

2.2. Istorijski razvoj države i nastanak javnih finansija 26

2.3. Privredni sistemi i stepen državnog intervencionizma 28

2.4. Zašto je potrebna državna intervencija u privredi? 31

2.5. Tri ekonomske funkcije države 32

2.5.1. Povećanje efikasnosti 32

2.5.2. Unapređenje jednakosti 33

2.5.3. Stabilnost i rast 35

3. TEORIJSKE OSNOVE JAVNIH FINANSIJA 39
3.1. Merkantilizam i fiziokratizam 40
3.2. Klasična i neoklasična škola ekonomske misli 42
3.2.1. Klasična škola 42
3.2.2. Neoklasična škola ekonomske misli 44
3.3. Kejnzijanska ekonomija i uloga države u stabilizaciji privrede 45
3.3.1. Velika svetska ekonomska kriza kao prekretnica 45
3.3.2. Kejnzova kritika klasične ekonomske teorije 47
3.3.3. Fiskalna politika i deficitno finansiranje 49
3.3.4. Posleratni period i širenje uloge države 49
3.4. Funkcionalne finansije: zaokret u shvatanju budžetskog deficita 50
3.4.1. Teorija cikličnog budžeta 50
3.4.2. Teorija kompenzacionih budžeta 51
3.5. Kritike Kejnzijanske ekonomije 52
3.5.1. Dugoročna fiskalna održivost i rast javnog duga 52
3.6. Neoliberalizam 54
3.6.1. Ideološki i teorijski temelji neoliberalizma 54
3.6.2. Neoliberalizam u praksi 56
3.6.3. Kritike neoliberalne doktrine 57
3.6.4. Moderna država blagostanja 58
3.7. Argumenti za i protiv državne intervencije 61
3.7.1. Argumenti u prilog državne intervencije 61
3.7.2. Kritike državnog intervencionizma 61

4. FISKALNA POLITIKA I FISKALNO OPTEREĆENJE 65
4.1. Ciljevi fiskalne politike 66
4.1.1. Stabilizacija privrednih tokova 66
4.1.2. Preraspodela nacionalnog dohotka 68
4.1.3. Promena strukture privrede 69
4.2. Mere i instrumenti fiskalne politike 72
4.2.1. Neutralna fiskalna politika i automatski stabilizatori 72
4.2.2. Aktivna fiskalna politika i diskrecione mere 74
4.3. Ograničenja i izazovi fiskalne politike 76
4.3.1. Vremenska kašnjenja u prepoznavanju i sprovođenju mera 76

4.3.2. Rizik politički motivisanih odluka 77
4.3.3. Mogućnost smanjene efikasnosti u uslovima visoke zaduženosti 78
4.3.4. Potreba koordinacije sa monetarnom politikom 79
4.4. Fiskalno opterećenje 80
4.4.1. Vrste fiskalnog opterećenja 81
4.4.2. Analiza fiskalnog opterećenja po zemljama 82

5. JAVNA DOBRA, EKSTERNALIJE I FINANSIRANJE JAVNOG SEKTORA 87
5.1. Definicija i primeri javnih dobara 87
5.1.1. Efikasno iskorišćavanje javnih dobara 89
5.1.2. Problem besplatnog korisnika 90
5.2. Eksternalije i njihovi efekti 92
5.2.1. Pojam i osnovne vrste eksternalija 92
5.2.2. Neuspeh tržišta i potreba za državnom intervencijom 95
5.2.3. Korektivne mere države 95
5.3. Alokaciona funkcija javnih finansija 97
5.3.1. Alokaciona funkcija i struktura javnih rashoda 97
5.3.2. Pareto efikasnost i kriterijumi za alokaciju sredstava 99
5.3.3. Selekcija javnih projekata i Cost-Benefit analiza 101
5.4. Izazovi i dileme u finansiranju javnih dobara 103
5.4.1. Nedovoljno finansiranje naspram preteranog širenja javnog sektora 103
5.4.2. Javno-privatno partnerstvo (PPP) 104
5.4.3. Ravnoteža između pravičnosti i efikasnosti u finansiranju javnih dobara 106

DRUGI DEO
JAVNI PRIHODI

6. JAVNI PRIHODI 113
6.1. Uvod u javne prihode 113
6.1.2. Opšta podela javnih prihoda 118
6.1.3. Međunarodna klasifikacija javnih prihoda 122
6.2. Porezi – pojam, karakteristike i klasifikacija 127
6.2.1. Osnovne karakteristike poreza 128
6.2.2. Osnovni elementi poreza 129
6.2.3. Klasifikacija poreza 137
6.2.4. Pet poželjnih karakteristika poreskog sistema 139
6.2.5. Porez kao instrument ekonomske stabilizacije i redistribucije 142
6.2.6. Modeli oporezivanja dohotka 144
6.3. Porez na dohodak građana u Republici Srbiji 149
6.3.1. Porez na zarade 149
6.3.2. Porez na prihod od samostalne delatnosti 162
6.3.3. Porez na prihode od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine 169
6.3.4. Porez na prihode od kapitala 171
6.3.5. Porez na prihode od nepokretnosti 172
6.3.6. Porez na kapitalne dobitke 174
6.3.7. Porez na ostale prihode 177
6.3.8. Godišnji porez na dohodak građana 180
6.4. Porez na dobit pravnih lica 188
6.4.1. Poreski obveznik 188
6.4.2. Rezidenti i nerezedenti 189
6.4.3. Poreska osnovica 194
6.4.4. Poreski period 200
6.4.5. Poreska stopa 200
6.4.6. Primena ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja 201
6.4.7. Poreski podsticaji 201
6.4.8. Otklanjanje dvostrukog oporezivanja dobiti ostvarene u drugoj državi 202
6.4.9. Grupno oporezivanje i transferne cene 202
6.4.10. Postupak utvrđivanja i naplate poreza 203

6.5. Porez na imovinu 207
6.5.1. Predmet oporezivanja 207
6.5.2. Poreska osnovica 208
6.5.3. Poreska osnovica za pravna lica 209
6.5.4. Nastanak poreske obaveze 209
6.5.5. Prestanak poreske obaveze 210
6.5.6. Poreske stope 211
6.5.7. Poreska oslobođenja 212
6.5.8. Poreska umanjenja 213
6.6. Porez na nasleđe i poklon 214
6.6.1. Poreski obveznik 214
6.6.2. Poreska osnovica 214
6.6.3. Poreska stopa i poreska oslobođenja 215
6.7. Porez na prenos apsolutnih prava 217
6.7.1. Poreski obveznik 217
6.7.2. Poreska osnovica 217
6.7.3. Poreska oslobođenja 218
6.8. Porez na dodatu vrednost 223
6.8.1. Poreski obveznik 225
6.8.2. Poreski dužnik 225
6.8.3. Poreski punomoćnik 226
6.8.4. Mesto i vreme prometa dobara i usluga i nastanak poreske obaveze 227
6.8.5. Poreska osnovica 228
6.9. Akcize 232
6.10. Carine 235
6.10.1. Vrste carina 236
6.10.2. Carinski sistem u Republici Srbiji 238
6.11. Porez na premije neživotnih osiguranja 240
6.12. Porez na upotrebu motornih vozila 241
6.13. Porez na upotrebu plovila 241
6.14. Porez na registrovano oružje 242
6.15. Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje 246
6.16. Takse 249
6.17. Naknade 252

TREĆI DEO
JAVNI RASHODI

7. UVOD U JAVNE RASHODE 261

7.1. Teorije o javnim rashodima 261

7.2. Osnove javnih rashoda 263

7.2.1. Javni rashodi i njihove karakteristike 263

7.2.2. Klasifikacije javnih rashoda 264

7.2.3. Vrste javnih rashoda 267

7.2.4. Načela javnih rashoda 271

7.2.5. Uzroci povećanja javnih rashoda 272

7.2.6. Teorije pokrića javnih rashoda 276

7.2.7. Visina javni rashoda 277

7.2.8. Struktura javnih rashoda 280

7.2.9. Efekti javnih rashoda 284

8. PROGRAMI JAVNIH RASHODA 290

8.1. Javni rashodi za socijalnu zaštitu i javni rashodi za penzijsko i invalidsko osiguranje 291

8.1.1. Modeli penzijskog sistema 295

8.1.2. Finansiranje penzijskog i invalidskog osiguranja 299

8.1.3. Penzijski sistemi u evropskim zemljama 304

8.1.4. Penzijski sistem Republike Srbije 308

8.2. Javni rashodi za zdravstvo 315

8.2.1. Zdravstveno osiguranje 315

8.2.2. Modeli finansiranja zdravstvenog osiguranja 318

8.2.3. Finansiranje davaoca zdravstvenih usluga 320

8.2.4. Zdravstveni sistemi u evropskim zemljama 322

8.2.5. Zdravstveni sistem u Republici Srbiji 325

ČETVRTI DEO
BUDŽETSKI SISTEM I FISKALNA ODRŽIVOST

9. BUDŽET I BUDŽETSKI SISTEM 337
9.1. Pojam budžeta i osnovna obeležja 337
9.1.1. Definicija budžeta 337
9.1.2. Ključne karakteristike budžeta 339
9.2. Funkcije budžeta 340
9.2.1. Ekonomska funkcija budžeta 340
9.2.2. Politička funkcija budžeta 341
9.2.3. Pravna funkcija budžeta 342
9.3 Budžetska načela 342
9.4. Budžetska procedura 344
9.5. Budžetski sistem Republike Srbije 346
9.5.1. Razvoj budžetskog sistema Srbije 346
9.5.2. Pravni i institucionalni okvir budžetskog Sistema 349
9.5.3. Fiskalna strategija i fiskalna pravila 352
9.5.4. Budžetski kalendar u Republici Srbiji 357
9.5.5. Struktura budžeta Republike Srbije 361

10. BUDŽETSKI DEFICIT 372
10.1. Budžetski deficit 372
10.2. Vrste budžetskog deficita 374
10.3. Uzroci povećanja budžetskog deficita 375
10.4. Posledice budžetskog deficita 377
10.5. Budžetski deficit u izabranim zemljama 379
10.6. Budžetski deficit u Republici Srbiji 384
10.7. Finansiranje budžetskog deficita 385

11. JAVNI DUG I JAVNI ZAJAM 392
11.1. Javni dug 392
11.1.1. Javni dug u izabranim zemljama 393
11.1.2. Javni dug Republike Srbije 397
11.1.3. Zaduživanje Republike Srbije 340
11.1.4. Upravljanje javnim dugom 402

11.2. Javni zajam 403
11.2.1. Vrste javnog zajma 406
11.2.2. Emisija javnog zajma 407
11.2.3. Konsolidacija, konverzija i otplata javnog zajma 408

Literatura **414**





PREDGOVOR

U okviru ekonomske nauke, javne finansije zauzimaju posebno mesto jer se bave proučavanjem načina na koji država prikuplja, raspodeljuje i koristi finansijska sredstva radi ostvarivanja opštih društvenih ciljeva. U savremenim ekonomijama uloga države daleko prevazilazi isključivo finansiranje javnih institucija, ona obuhvata stabilizaciju ekonomskih tokova, podsticanje privrednog razvoja, smanjenje društvenih nejednakosti i obezbeđivanje javnih dobara od kojih zavisi kvalitet života građana.

Značaj proučavanja javnih finansija posebno je došao do izražaja u savremenim globalnim okolnostima, obeleženim pandemijom COVID-19, energetskim i inflatornim šokovima, kao i pojačanim geopolitičkim tenzijama u svetu. Ovi događaji ponovo su u prvi plan stavili ulogu države u stabilizaciji ekonomskih tokova, zaštiti stanovništva i privrede, kao i u očuvanju fiskalne održivosti. Veliki fiskalni paketi pomoći, rast javnog duga, intervencije u energetskom sektoru i mere podrške privredi pokazali su koliko su javne finansije ključan instrument ekonomskog upravljanja u periodima krize i neizvesnosti.

U takvim okolnostima razumevanje javnih finansija dobija dodatnu dimenziju: ono ne podrazumeva samo poznavanje teorijskih koncepata, već i sposobnost analize konkretnih fiskalnih politika i njihovih posledica u realnom ekonomskom okruženju. Iz tog razloga, izučavanje javnih finansija predstavlja neophodan deo obrazovanja svakog ekonomiste, menadžera ili budućeg donosioca ekonomskih odluka.

Udžbenik *Javne finansije* namenjen je prvenstveno studentima treće godine osnovnih akademskih studija Poslovnog fakulteta Univerziteta Singidunum, ali može biti koristan i svima koji žele da steknu sistematično i pregledno znanje o funkcionisanju javnog sektora i fiskalnog sistema.

Cilj ovog udžbenika jeste da studentima omogući razumevanje osnovnih principa javnih finansija, logike fiskalnih instrumenata i načina na koji država putem budžetske politike utiče na ekonomske procese, kao i da kod studenata razvije analitički pristup proučavanju javnog sektora i fiskalne politike i obezbedi osnovu za dalje izučavanje ekonomskih disciplina koje se oslanjaju na znanja iz oblasti javnih finansija.

Poseban akcenat u ovom udžbeniku stavljen je na institucionalni okvir i funkcionisanje javnih finansija u Republici Srbiji. Pored teorijskih koncepata koji predstavljaju opšti okvir ove naučne discipline, u tekstu su analizirani ključni elementi fiskalnog sistema Srbije, uključujući poresku strukturu, sistem javnih rashoda, budžetski proces i pitanja fiskalne održivosti. Na taj način studentima se omogućava da teorijska znanja povežu sa konkretnim institucionalnim i ekonomskim okruženjem u kojem će u budućnosti profesionalno delovati.

Sadržaj udžbenika strukturiran je u četiri međusobno povezana dela koja prate logiku funkcionisanja javnih finansija – od teorijskih osnova, preko izvora javnih sredstava i načina njihove raspodele, do institucionalnog okvira budžetskog sistema.

U prvom delu, pod nazivom ***Uvod u javne finansije***, predstavljaju se se teorijske osnove ove discipline, njen predmet proučavanja i mesto u okviru ekonomske nauke. Analizira se razvoj javnih finansija kroz različite ekonomske škole i evoluciju uloge države u ekonomiji, od koncepcije minimalne države do savremenih pristupa aktivnoj fiskalnoj politici. U ovom delu analiziraju se i osnovni instrumenti i mere fiskalne politike, kao i pitanje fiskalnog opterećenja i njegovih ekonomskih implikacija. Takođe se razmatraju razlozi državne intervencije u privredi, uključujući pojavu eksternalija i javnih dobara, kao i mehanizmi njihovog finansiranja. Posebna pažnja posvećena je metodama ekonomske evaluacije javnih projekata, pre svega analizi troškova i koristi (cost-benefit analiza), kao i savremenim modelima finansiranja i realizacije javnih projekata kroz javno-privatna partnerstva (PPP).

U drugom delu, pod nazivom ***Javni prihodi***, predstavljaju se i analiziraju javni prihodi kao finansijska osnova funkcionisanja države i finansiranja javnih potreba. U ovom delu razmatraju se osnovni oblici javnih prihoda, pre svega porezi, doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, takse i drugi fiskalni prihodi. Posebna pažnja posvećena je principima na kojima počivaju savremeni poreski sistemi, kao i analizi pojedinačnih oblika oporezivanja. U okviru ovog dela detaljno se obrađuju najvažniji porezi u Republici Srbiji, pri čemu se analiziraju poreske osnovice, poreske stope, poreska oslobođenja i olakšice, kao i obveznici i način obračuna poreskih obaveza. Na taj način studentima se omogućava da teorijska znanja o oporezivanju povežu sa konkretnim rešenjima i fiskalnom praksom u poreskom sistemu Republike Srbije.

U trećem delu, pod nazivom ***Javni rashodi***, obrađuje se javna potrošnja kao jedan od ključnih instrumenata putem kojeg država ostvaruje svoje ekonomske i socijalne funkcije. U ovom delu razmatraju se osnovni koncepti i klasifikacije javnih rashoda, njihova struktura i uloga u ostvarivanju razvojnih, stabilizacionih i redistributivnih ciljeva države. Posebna pažnja posvećena je programima javne potrošnje u najvažnijim oblastima društvenog života, pre svega u sistemima zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, kao i penzijskog i invalidskog osiguranja. Na taj način studentima se omogućava da razumeju način na koji se javni rashodi koriste kao instrument ekonomske i socijalne politike u savremenim državama, sa posebnim osvrtom na fiskalni sistem Republike Srbije.

U četvrtom delu pod nazivom ***Budžet i budžetska disciplina***, razmatra se i analizira budžet i njegova uloga u vođenju fiskalne politike, uz analizu budžetskog deficita i javnog duga. U ovom delu objašnjavaju se pravne, institucionalne i ekonomske dimenzije budžeta, proces njegovog donošenja i izvršenja, kao i mehanizmi upravljanja budžetskim deficitom, javnim dugom i fiskalnom odgovornošću. Poseban naglasak stavljen je na značaj budžetske discipline i održivosti javnih finansija u savremenim ekonomskim uslovima.

Ovaj udžbenik predstavlja rezultat zajedničkog autorskog rada, u okviru kojeg su autorke nastojale da objedine teorijska znanja i praktična iskustva iz oblasti javnih finansija. U pogledu autorskog doprinosa, prvi deo udžbenika, kao i prvo poglavlje četvrtog dela, napisala je prof. dr Ana Jovancai Stakić, drugi deo napisala je doc. dr Tijana Kaličanin, dok je treći deo, kao i drugo i treće poglavlje četvrtog dela, napisala doc. dr Milena Nikolić. Koncepcija strukture udžbenika, usaglašavanje sadržaja i konačna redakcija teksta rezultat su zajedničkog rada.

Autorke izražavaju posebnu zahvalnost predsedniku Univerziteta Singidunum, profesoru Milovanu Stanišiću, na kontinuiranoj podršci, značajnim savetima kao i unapređenju akademskog okruženja u kojem nastaje ova publikacija. Takođe, velika zahvalnost upućuje se recenzentima udžbenika, čiji su stručni komentari, sugestije i konstruktivne primedbe značajno doprineli unapređenju kvaliteta rukopisa i njegovoj konačnoj formi. Zahvalnost se izražava i kolegama koje su učestvovale u tehničkoj pripremi rukopisa za štampu, čiji je profesionalni angažman doprineo njegovom konačnom oblikovanju i objavljivanju.

Beograd, 7.3.2026. *Autorke*

Prvi deo





TEORIJSKE OSNOVE JAVNIH FINANSIJA

1. UVOD U JAVNE FINANSIJE

Razumevanje javnih finansija predstavlja jedan od temelja ekonomskog opismenjavanja, jer se odluke države o javnim prihodima, rashodima i zaduživanju neposredno odražavaju na sve aspekte jedne nacionalne privrede, ali i na svakodnevni život građana. Gotovo svi oblici delovanja države u savremenom društvu imaju svoju finansijsku osnovu i realizuju se kroz javne budžete.

Nakon čitanja ovog poglavlja moći ćete da:

- Definišete javne finansije i objasnite njihov istorijski razvoj i predmet proučavanja;
- Navedete i objasnite osnovne funkcije i značaj javnih finansija;
- Razumete povezanost javnih finansija sa ostalim ekonomskim disciplinama;
- Ukažete na savremene trendove u javnim finansijama.

1.1. ZAŠTO PROUČAVAMO JAVNE FINANSIJE?

"Od rođenja do smrti, na naše živote utiču bezbrojni načini delovanja države". Rađamo se u zdravstvenim ustanovama koje su najčešće u javnom vlasništvu i deo su javnog sektora, a sam čin rođenja evidentira se kroz javne registre koji nam obezbeđuju prava i nameću obaveze u okviru državljanstva. Većina stanovništva se obrazuje u javnim školama, dok tokom života gotovo svi, direktno ili indirektno, koriste određene oblike državne podrške, poput zdravstvenog osiguranja, socijalnih davanja ili penzija. (Stiglitz & Rosengard, 2015, str. 3-4)

Istovremeno, svi građani učestvuju u finansiranju države kroz različite poreze: na potrošnju, imovinu, dohodak i kroz doprinose za socijalno osiguranje. Država ima značajan uticaj i na tržište rada, kako kao veliki poslodavac, tako i kroz regulisanje uslova zapošljavanja i poslovanja. Pored toga, ekonomske aktivnosti odvijaju se u institucionalnom i pravnom okviru koji obezbeđuje država, kroz regulaciju tržišta, zaštitu konkurencije, carinsku i trgovinsku politiku, kao i sistem ugovornog i sudskog prava. Kvalitet životne sredine, bezbednost u saobraćaju, način stanovanja, javna infrastruktura, komunalne usluge i zaštita potrošača dodatno potvrđuju da je uloga države duboko ukorenjena u gotovo svim aspektima savremenog ekonomskog i društvenog života.

Dakle, ako se pitate zašto je razumevanje javnih finansija važno i na ličnom nivou, zapitajte se:

- Da li Vam je važno koliki porez plaćate i kako on utiče na Vaš raspoloživi dohodak?
- Da li Vam je važno kakav kvalitet obrazovanja i zdravstva dobijate?
- Da li odluke države o porezima, doprinosima i javnoj potrošnji utiču na Vaše mogućnosti zapošljavanja, visinu zarade i sigurnost radnog mesta?
- Da li javna infrastruktura i komunalne usluge (putevi, javni prevoz, vodosnabdevanje, internet) utiču na Vaš kvalitet života i poslovne mogućnosti?
- Da li razmišljate o tome kako se država zadužuje i kakve posledice to može imati po Vas i buduće generacije?

Mnogi važni životni izbori poput odluke da li započeti sopstveni posao, ulagati u obrazovanje, kupiti nekretninu ili potražiti zaposlenje u inostranstvu, u velikoj meri zavise od fiskalnog okvira u kojem pojedinci i preduzeća posluju. Način na koji država prikuplja i raspoređuje javna sredstva, kao i nivo i struktura poreza i javnih rashoda, oblikuju podsticaje i stvaraju ekonomsko okruženje u kojem se donose privatne i poslovne odluke.

Javni sektor upravlja značajnim delom društvenih resursa, te je poznavanje njegovog funkcionisanja ključno za procenu efikasnosti, pravičnosti i dugoročne održivosti ekonomskog sistema. Analiza javnih finansija omogućava kritičko sagledavanje ekonomskih i društvenih efekata fiskalne politike, kao i razumevanje načina na koje fiskalni instrumenti utiču na ekonomski rast, razvoj i ukupno blagostanje društva. Zbog toga su javne finansije oblast od značaja ne samo za analitičare i donosioce ekonomskih odluka, već i za svakog građanina koji želi da razume kako se oblikuju odluke koje neposredno utiču na njegov život i na budući razvoj društva.

Upravo zbog toga, proučavanje javnih finansija pomaže razumevanje uloge države u privredi, potrebe za intervencijom kao i kako se obim i način državne intervencije razlikuju među zemljama i kroz vreme.

Odgovori na ova pitanja omogućavaju sagledavanje ekonomskih politika ne samo u okviru jedne nacionalne privrede, već i u uporednoj i međunarodnoj perspektivi.

1.2. POJAM FINANSIJA I JAVNIH FINANSIJA: TEORIJSKI I ISTORIJSKI OKVIR

Da bi se pravilno razumeo pojam javnih finansija, neophodno je najpre razmotriti opšti pojam finansija.

Pojam *finansije* potiče od srednjovekovnog latinskog izraza *finatio*, koji se odnosio na plaćanja i novčane obaveze, a koren mu se vezuje za starolatinsku reč *finis*, u značenju završetka ili krajnjeg roka plaćanja (Raičević, 2005, str. 3). Tokom vremena, značenje ovog pojma se proširivalo i prilagođavalo razvoju ekonomskih odnosa.

U savremenom ekonomskom smislu, finansije predstavljaju novčanu stranu privrednih procesa, jer novac prati sve faze ekonomskih aktivnosti od ulaganja i proizvodnje, preko razmene i potrošnje, do kontrole i planiranja budućih odluka. Finansije obuhvataju upravljanje prihodima, rashodima i kapitalom, omogućavajući efikasnu alokaciju resursa, donošenje investicionih odluka i upravljanje ekonomskim rizicima.

Na taj način, finansije čine neizostavan mehanizam funkcionisanja savremenih ekonomskih sistema, povezujući realne ekonomske tokove sa novčanim izrazom vrednosti i obezbeđujući osnovu za racionalno ekonomsko odlučivanje na svim nivoima privrede.

Finansije su nauka i praksa upravljanja novcem, imovinom i obavezama kroz vreme, sa ciljem da se obezbedi efikasna alokacija resursa i maksimizuje vrednost za pojedince, preduzeća ili državu.

Polazeći od ovakvog shvatanja finansija, moguće ih je posmatrati na različitim nivoima, u zavisnosti od subjekta i obima finansijskih odluka.

U užem smislu, finansije se odnose na mikroekonomski nivo, odnosno finansijske odluke pojedinaca, preduzeća i investitora. U širem smislu, finansije obuhvataju makroekonomske i društvene procese raspodele i preraspodele vrednosti, uključujući sve oblike kapitala, finansijskih instrumenata i ekonomskih resursa.

Kada govorimo o finansijama u širem smislu, možemo razlikovati (Popović, 1997, str.1):

1. Poslovne finansije,
2. Monetarne finansije,
3. Međunarodne finansije i
4. Javne finansije-oblast kojoj ćemo se mi u ovom udžbeniku posebno posvetiti.

Ova podela omogućava sistematično sagledavanje finansijskih tokova u savremenoj ekonomiji, pri čemu se javne finansije izdvajaju kao posebna oblast od centralnog značaja za razumevanje uloge države.

Da bi se u potpunosti razumeo savremeni pojam javnih finansija, neophodno je ukratko sagledati njihov nastanak i osnovne faze istorijskog razvoja.

Još od prvih organizovanih ljudskih zajednica, pored individualnih potreba za hranom i skloništem, javljale su se i zajedničke potrebe koje su prevazilazile mogućnosti pojedinca. Ljudi su shvatili da određene aktivnosti poput: izgradnje skloništa za celu zajednicu, obezbeđivanja zaštite od spoljašnjih opasnosti ili kasnije, izgradnje puteva i sistema za snabdevanje vodom, obrazovanje i socijalna sigurnost, zahtevaju udružene napore i zajednička sredstva.

Potreba za zajedničkim finansiranjem opštih, zajedničkih potreba, javnih dobara i usluga, javila se mnogo pre savremenih državnih sistema kakve danas poznajemo. Upravo te potrebe postale su temelj za razvoj najranijih oblika kolektivnog prikupljanja sredstava, iz kojih se vremenom oblikovala ideja javnih finansija i organizovana uloga države u obezbeđivanju javnih dobara.

Kasnije, u antičkim gradovima-državama, poput Atine i Rima, postojali su razvijeni sistemi javnih finansija zasnovani na porezima, carinama i prihodima od državne imovine. U srednjem veku, feudalne države prikupljale su prihode kroz dažbine, namete i feudalne obaveze, dok su u vreme ranog modernog doba u periodu od 15. do 18. veka, centralizovane monarhije počele da formiraju prve državne budžete i profesionalnu poresku administraciju.

Industrijska revolucija i razvoj kapitalizma u 19. veku značajno su proširili obim javnih finansija, jer su države preuzele nove uloge u izgradnji infrastrukture, regulaciji privrede i pružanju socijalnih usluga.

Javne finansije dobijaju značajnu ulogu nakon Velike svetske ekonomske krize 1930-ih godina, kada, posle perioda dominantnog ekonomskog liberalizma, država ponovo preuzima ulogu aktivnog aktera u privredi. U tom kontekstu

potvrđuje se shvatanje da tržište ne može samostalno obezbediti ostvarivanje socijalno poželjnih ciljeva, te da je njegovo delovanje neophodno dopuniti državnom intervencijom kroz regulaciju, korekciju i usmeravanje ekonomskih tokova (Gnjatović i Jovancai, 2014).

Iz ovakvog istorijskog razvoja jasno proizilazi uloga države kao glavnog organizatora i nosioca javnih finansija zaduženog za prikupljanje, raspodelu i upravljanje zajedničkim sredstvima radi ostvarivanja opšteg dobra.

Upravo kroz svoj uticaj na oblikovanje ekonomske politike i ostvarivanje društvenih ciljeva, javne finansije su se vremenom izdvojile kao ključna oblast ekonomske nauke.

Tokom vremena, u skladu sa razvojem ekonomske teorije, ekonomskih sistema i promenama u ulozi države, menjala se i definicija javnih finansija.

Jednu od najranijih i tradicionalnih definicija postavio je istaknuti britanski ekonomista Hju Dalton, koji u svojoj knjizi Načela javnih finansija, navodi:

> "**Javne finansije su jedna od onih oblasti koje se nalaze na granici između ekonomije i politike. One se bave prihodima i rashodima javnih vlasti kao i njihovim međusobnim usklađivanjem**" (Dalton, 1922, str.3).

Dalton je jedan od prvih teoretičara koji je definisao javne finansije kao nauku koja se bavi načinom prikupljanja sredstava (porezi, zajmovi) i njihovom upotrebom (potrošnja, investicije) za zadovoljenje opštih potreba. Ovaj klasičan pristup postavlja temelje daljem razvoju discipline.

U savremenoj teoriji, američki ekonomista i univerzitetski profesor Džonatan Gruber svoju definiciju proširuje postavljanjem četiri ključna pitanja:

> "**Javne finansije predstavljaju proučavanje uloge države u ekonomiji**". Ovo proučavanje podrazumeva odgovore na četiri osnovna pitanja javnih finansija(Gruber, 2011, str.3):

1. Kada država treba da interveniše u privredi?
2. Na koji način država može intervenisati?
3. Kakvi su efekti tih intervencija na ekonomske ishode?
4. Zašto se država opredeljuje za određene oblike intervencije?

Prema Dejvidu Hajmanu, američkom univerzitetskom profesoru:

> "**Javne finansije su oblast ekonomije koja proučava aktivnosti države i alternativne načine finansiranja državnih rashoda**" (Hyman, 2011, str.5).

Iako se definicije javnih finansija razlikuju u zavisnosti od teorijskog, ekonomskog ili pravnog pristupa, zajedničko im je shvatanje javnih finansija kao sistema putem kojeg država prikuplja i koristi sredstva radi ostvarivanja ekonomskih i društvenih ciljeva.

One su, kroz istoriju ekonomske misli, evoluirale od klasičnog shvatanja upravljanja javnim prihodima i rashodima ka savremenom pogledu koji naglašava ulogu države u obezbeđivanju efikasnosti, pravičnosti i stabilnosti privrednog sistema.

1.3. PREDMET PROUČAVANJA JAVNIH FINANSIJA

Zbog svog značaja za funkcionisanje društva i privrede, javne finansije su se postepeno izdvojile od političke ekonomije i formirale kao posebna naučna disciplina u XIX veku. Tada počinje sistematsko teorijsko proučavanje uloge države u alokaciji resursa, stabilizaciji privrede i obezbeđivanju javnih dobara koji se u XX veku dodatno produbljuje.

"Kao naučna disciplina, javne finansije izučavaju finansijsku delatnost države i drugih javnopravnih tela i organa kojima su, a na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa poverene određene funkcije prikupljanja i trošenja materijalnih sredstava radi ostvarivanja opšte korisnih ciljeva." (Raičević, 2005, str 5).

Predmet proučavanja javnih finansija obuhvata:

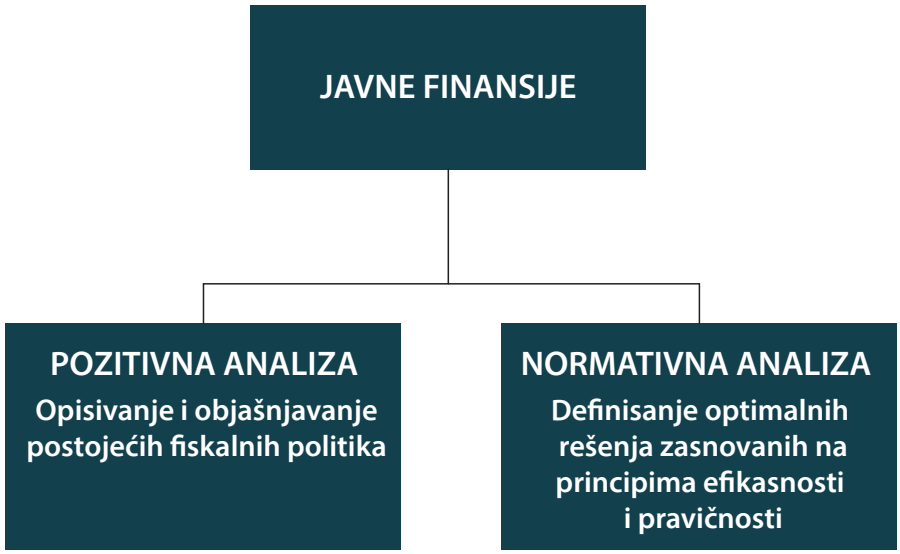
1. **Pribavljanje javnih prihoda** – analiziranje izvora finansiranja države, kao što su porezi, takse, doprinosi, prihodi od imovine, zaduživanje i transferi.
2. **Upravljanje javnim rashodima** – analiza prioriteta i efikasnosti trošenja budžetskih sredstava, uključujući kontrolu, reviziju i evaluaciju efekata javne potrošnje.
3. **Budžetski proces** – izradu, usvajanje, izvršenje i kontrolu državnog budžeta.
4. **Javni dug i fiskalna politika** – izučavanje uloge državnog zaduživanja, upravljanja javnim dugom i fiskalne politike, kao i njihovog uticaja na makroekonomsku stabilnost.

Navedene oblasti čine jezgro proučavanja javnih finansija, dok savremeni pristup insistira na analizi njihovih efekata na efikasnost, pravičnost i makroekonomsku stabilnost. U tom smislu javne finansije koriste kombinaciju pozitivne i normativne analize.

Pozitivna analiza pruža objektivnu osnovu za razumevanje ekonomskih efekata fiskalnih mera, dok **normativna analiza** omogućava da se ti efekti vrednuju u odnosu na društvene ciljeve, kao što su efikasnost, pravičnost i stabilnost. Pozitivna analiza u javnim finansijama je naučno i deskriptivno usmerena na objašnjenje postojećih pojava i uzročno-posledičnih odnosa, dok je normativna analiza vrednosno zasnovana i često ima savetodavni karakter, jer polazi od procene šta bi trebalo da bude sa stanovišta efikasnosti, pravičnosti ili društvenog blagostanja.

Bez pozitivne analize normativni sudovi ostaju neosnovani, dok bez normativne analize ekonomska politika ostaje lišena jasnog vrednosnog usmerenja. U praksi, ekonomska analiza javnih finansija gotovo uvek zahteva kombinovanje ova dva pristupa.

Slika 1. Pozitivna i normativna analiza u javnim finansijama



Izvor: Autori

Razlika između ova dva pristupa može se ilustrovati jednostavnim primerom povećanja stope poreza na dodatu vrednost (PDV) za jedan procentni poen. **Pozitivna analiza** bi se bavila procenom efekata ove mere na budžetske prihode, nivo potrošnje, inflaciju i ponašanje potrošača. Primer: Povećanje stope poreza na dodatu vrednost za jedan procentni poen dovodi do rasta budžetskih prihoda, ali istovremeno smanjuje realnu potrošnju domaćinstava.

Normativna analiza, s druge strane, postavila bi pitanja o tome ko snosi najveći teret povećanja PDV-a, da li je ova mera pravedna sa stanovišta raspodele dohotka i da li je u skladu sa ciljevima socijalne i fiskalne politike. Primer: Porez na dodatu vrednost ne bi trebalo povećavati jer nesrazmerno opterećuje domaćinstva sa nižim prihodima.

1.4. FUNKCIJE I ZNAČAJ JAVNIH FINANSIJA U SAVREMENOJ PRIVREDI

Kroz sistem javnih finansija država obezbeđuje širok spektar javnih usluga koje građani svakodnevno koriste. Istovremeno, država svojim rashodima i prihodima značajno utiče na ekonomske tokove, jer javna potrošnja predstavlja jednu od ključnih komponenti agregatne tražnje i ima snažan efekat na potrošnju domaćinstava i investicije privatnog sektora.

Poreska politika, struktura javnih rashoda i način finansiranja države neposredno utiču na poslovne odluke privrednih subjekata. Kroz subvencije, poreske olakšice i druge podsticaje država nastoji da privuče investicije, podstakne zapošljavanje, unapredi izvoz ili razvije određene sektore privrede. Takođe, preduzeća prilikom donošenja odluka o lokaciji ulaganja i obimu proizvodnje analiziraju ukupno poresko, regulatorno i parafiskalno opterećenje, koje direktnо utiče na profitabilnost poslovanja i međunarodnu konkurentnost zemlje.

Država u pojedinim oblastima nastupa i kao direktan ekonomski akter, putem javnih preduzeća, razvojnih fondova, infrastrukturnih projekata i strateških investicija. Time utiče ne samo na javne finansije, već i na strukturu privrede, konkurenciju i dinamiku privatnog sektora. Sve navedeno ukazuje na to da javne finansije predstavljaju složen i međuzavisan sistem institucija, pravila i tokova sredstava koji oblikuje okvir u kome se odvijaju gotovo sve ekonomske aktivnosti.

Radi sistematičnog razumevanja načina na koji javne finansije utiču na privredu i društvo, u ekonomskoj teoriji razvijena je podela funkcija javnih finansija. Ričard Masgrejv, jedan od najznačajnijih teoretičara javnih finansija XX veka, dao je ključni doprinos razvoju savremene teorije javnog sektora formulisanjem klasične i najšire prihvaćene klasifikacije funkcija javnih finansija, prema kojoj se razlikuju **alokativna, redistributivna** i **stabilizaciona funkcija** (Musgrave & Musgrave, 1989).

Tabela 1. Tri osnovne funkcije javnih finansija

Funkcija	Suština	Primeri aktivnosti države
Alokativna funkcija	Obezbeđivanje javnih dobara i usluga koje tržište samo ne može efikasno pružiti.	Finansiranje obrazovanja, zdravstvene zaštite, bezbednosti, izgradnja puteva i komunalne infrastrukture.
Redistributivna funkcija	Preraspodela dohotka i imovine radi smanjenja ekonomskih nejednakosti u društvu.	Progresivno oporezivanje, socijalni transferi, penzije, dečiji dodaci i subvencije za ugrožene grupe.
Stabilizaciona funkcija	Održavanje makroekonomske stabilnosti i ublažavanje ekonomskih ciklusa putem fiskalne politike.	Povećanje javne potrošnje u recesiji, smanjenje poreza radi stimulisanja rasta, kontrola inflacije.

Izvor: Autori

Savremene ekonomske okolnosti dodatno su proširile ulogu države, pa se pored navedenih klasičnih funkcija sve češće ističe i **razvojna funkcija javnih finansija**.

Ona podrazumeva aktivnu ulogu države u podsticanju dugoročnog privrednog rasta i strukturnih promena, kroz strateška ulaganja u infrastrukturu, istraživanje i razvoj, obrazovanje, digitalizaciju, energetsku tranziciju i zaštitu životne sredine. Ova funkcija posebno je značajna u zemljama u razvoju, gde javna potrošnja može imati višestruki efekat po celokupnu privredu. Razvojna funkcija ne zamenjuje osnovne Masgrejvove funkcije, već ih dopunjuje, naglašavajući ulogu države kao katalizatora inovacija i održivog razvoja, naročito u zemljama u razvoju (OECD, 2016).

Razumevanje funkcija javnih finansija omogućava sagledavanje njihovog šireg značaja za funkcionisanje privrede i društva u celini. Javne finansije ne predstavljaju samo tehnički sistem prikupljanja i raspodele javnih prihoda, već ključni instrument putem kojeg se ekonomski rast, društvena stabilnost i razvojni ciljevi pretvaraju u konkretna poboljšanja životnog standarda građana.

Visok nivo bruto domaćeg proizvoda (BDP) sam po sebi ne garantuje društveni napredak ukoliko se njegovi efekti ne odražavaju na kvalitet života stanovništva.

Privreda može beležiti rast proizvodnje i izvoza, ali ako istovremeno rastu nejednakosti, realne zarade stagniraju, a javne usluge poput obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite ostaju nedostupne većem delu stanovništva, tada ekonomski rast ne dovodi do stvarnog poboljšanja društvenog blagostanja. Upravo kroz sistem javnih finansija ekonomski rast dobija svoju društvenu dimenziju.

Značaj javnih finansija ogleda se u njihovoj ključnoj i multidimenzionalnoj ulozi u funkcionisanju savremenog društva i privrede.

Slika 2. Javne finansije i njihov značaj



Izvor: Autori

Svaka od navedenih dimenzija ima poseban značaj u funkcionisanju javnih finansija:

- **Ekonomski značaj** javnih finansija ogleda se u njihovom uticaju na tokove agregatne tražnje, investicija i privrednog rasta, kao i u ulozi fiskalne politike u održavanju makroekonomske stabilnosti.
- **Socijalni značaj** proizilazi iz mogućnosti smanjenja ekonomskih nejednakosti i jačanja socijalne kohezije kroz finansiranje obrazovanja, zdravstvene zaštite i sistema socijalne sigurnosti.
- **Politički značaj** javnih finansija ogleda se u činjenici da način prikupljanja i raspodele javnih sredstava odražava vrednosne prioritete društva i predstavlja ključni instrument sprovođenja javnih politika.

- **Pravni značaj** podrazumeva obezbeđivanje zakonitosti, transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima, što je preduslov poverenja građana u državne institucije.
- **Razvojni značaj** javnih finansija ispoljava se kroz finansiranje infrastrukturnih projekata, podsticanje inovacija i stvaranje uslova za dugoročnu konkurentnost i održivi privredni razvoj.

U političkom smislu, način na koji se prikupljaju i troše javna sredstva odražava vrednosne prioritete društva. Fiskalna politika često je i odraz političkog konsenzusa, ali i instrument sprovođenja političkih ciljeva (Stiglitz & Rosengard, 2015). Savremeni izazovi – globalizacija, klimatske promene, demografski trendovi – zahtevaju sve sofisticiranije fiskalne politike, dok digitalizacija i nove tehnologije, uključujući veštačku inteligenciju, otvaraju mogućnosti za efikasnije prikupljanje prihoda, smanjenje poreskog jaza i preciznije planiranje javne potrošnje.

Lična i društvena uverenja o vođenju javnih finansija mogu se značajno razlikovati i oblikovati politike koje se sprovode u različitim državama i kulturama. Postoje različite ekonomske teorije o tome kako najbolje upravljati porezima, javnim rashodima i dugom. Neslaganja proizlaze iz moralnih, etičkih i ideoloških razlika – od stavova da država treba imati minimalnu ulogu, do podrške aktivnoj redistribuciji bogatstva i snažnom javnom sektoru.

Na primer, u skandinavskim zemljama građani uglavnom prihvataju visoke poreze jer imaju snažno poverenje da će se novac vratiti kroz kvalitetno obrazovanje, zdravstvo i socijalnu zaštitu. Nasuprot tome, u zemljama poput Sjedinjenih Američkih Država (SAD) visoki porezi nailaze na snažan otpor, jer postoji duboko ukorenjeno uverenje da pojedinac treba da raspolaže većim delom svog dohotka, a da država ima ograničenu ulogu u pružanju javnih usluga.

1.5. JAVNE FINANSIJE I DRUGE NAUČNE DISCIPLINE

Javne finansije, iako predstavljaju posebnu oblast ekonomske nauke, po svojoj prirodi su snažno povezane sa nizom drugih naučnih disciplina koje doprinose njihovom teorijskom razumevanju i praktičnoj primeni.

1.5.1. Povezanost sa ekonomskim naukama

Javne finansije su najbliže povezane sa ekonomskim naukama kojima, u najvećoj meri, i pripadaju proučavajući način na koji država prikuplja prihode (npr. porezima) i troši ih (npr. na obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu).

Ekonomisti analiziraju efikasnost i pravičnost tih aktivnosti, kao i njihov uticaj na privredu u celini. Odnos javnih finansija i ekonomije, a naročito političke ekonomije, suštinski je i nedeljiv. Politička ekonomija pruža teorijsku i ideološku osnovu proučavajući privredne sisteme kao osnov za regulativnu funkciju države u privredi. Ona istražuje kako institucionalni okvir i ekonomski sistem utiču na raspodelu resursa i kreiranje ekonomskih politika. Javne finansije se bave konkretnim instrumentima te intervencije: kako se puni budžet, kako se sredstva troše i kako to utiče na privredu. Javne finansije su deo ekonomije koji se bavi proučavanjem uloge države u privredi kroz prikupljanje i trošenje javnih sredstava, dok je ekonomska politika skup mera koje država koristi kako bi ostvarila svoje ciljeve kao što su ekonomski rast, stabilnost cena, puna zaposlenost i ravnoteža u spoljnotrgovinskim odnosima.

Bliska povezanost postoji i sa makroekonomijom jer budžetska politika utiče na agregatnu tražnju, zapošljavanje, inflaciju i ukupni ekonomski rast. Fiskalni instrumenti, poput javne potrošnje i poreza, koriste se kao alati za stabilizaciju privrede i postizanje makroekonomskih ciljeva.

Takođe, bankarstvo i monetarna politika utiču na javne finansije kroz mehanizme kontrole novčane mase, kamatnih stopa i inflacije. Koordinacija fiskalne i monetarne politike je ključna za makroekonomsku stabilnost, naročito kada se radi o finansiranju budžetskog deficita ili javnog duga. Uzajamna veza postoji sa oblašću investicija i tržišta kapitala preko državnog zaduživanja i emisije obveznica. Aktivnosti države na tržištu kapitala mogu uticati na nivo kamatnih stopa i konkurenciju za investicione fondove, što ima direktan efekat na privatni sektor. Pored toga, javne finansije se oslanjaju i na oblasti poput poreske politike, razvojne ekonomije i međunarodnih finansija.

1.5.2. Povezanost sa pravnim naukama

Odnos između javnih finansija i pravnih nauka je veoma značajan, jer se javne finansije oslanjaju na pravni okvir koji uređuje način prikupljanja javnih prihoda, trošenja javnih sredstava i upravlja javnim dugom. Iako su javne finansije prvenstveno deo ekonomije, pravo je njihov neizostavan deo, jer bez zakonskih normi ne može postojati legalno oporezivanje, donošenje budžeta, zaduživanje države ili kontrola javne potrošnje.

Pre svega to je finansijsko pravo, grana javnog prava koja se bavi pravnim normama koje uređuju: prikupljanje javnih prihoda (npr. porezi, takse, doprinosi), raspodelu i trošenje javnih sredstava (budžet, javna potrošnja), upravljanje javnim dugom i finansijsku kontrolu i nadzor. Pored finansijskog i ustavnog prava, javne finansije su povezane i sa privrednim, radnim i krivičnim pravom, jer se kroz ove grane uređuju poreske obaveze privrednih subjekata, javni rashodi povezani sa radnim odnosima, kao i sankcionisanje poreskih i budžetskih prekršaja.

1.5.3. Povezanost sa javnom upravom

Značajna povezanost postoji i sa javnom upravom i javnim menadžmentom, jer efikasno upravljanje javnim sredstvima zavisi od organizacije, kapaciteta i odgovornosti administrativnog aparata. Javna uprava predstavlja samostalnu društvenu naučnu disciplinu koja proučava organizaciju, delovanje i upravljanje javnim poslovima, te je usko povezana sa javnim finansijama, pravom, ekonomijom i politikologijom.

Dok ekonomska teorija definiše ciljeve fiskalne politike, javna uprava je odgovorna za njihovu realizaciju u praksi.

Planiranje, izvršenje i kontrola budžeta u praksi predstavljaju upravljačke procese koji zahtevaju znanja iz javnih politika, upravljačkih tehnika i upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru. Javne finansije ne obuhvataju samo budžetske procese već i rad poreske uprave, carinske službe, organa za upravljanje javnim dugom, trezora, lokalnih finansijskih odeljenja i nezavisnih nadzornih institucija. Sve ove institucije sprovode fiskalne politike u praksi – od prikupljanja javnih prihoda, upravljanja gotovinskim tokovima i izvršenja budžeta, do finansijske kontrole, revizije i izveštavanja.

1.5.4. Statistika i nove tehnologije u javnim finansijama

Savremeni statistički modeli postaju nezaobilazni u upravljanju javnim finansijama, jer omogućavaju preciznu analizu i planiranje fiskalne politike. Korišćenjem regresionih modela, simulacije i scenario analize moguće je proceniti poreske prihode, fiskalne rizike i održivost javnog duga. Višegodišnje budžetsko planiranje i procena uticaja fiskalne politike na makroekonomske pokazatelje sve češće se zasnivaju na naprednim ekonomskim modelima. Osim toga, statistički indikatori doprinose transparentnosti i efikasnosti u korišćenju javnih sredstava, čineći fiskalnu politiku zasnovanom na podacima i analizi.

Pored tradicionalnih veza sa ekonomijom, pravom i statistikom, savremene javne finansije se sve više oslanjaju i na nove tehnologije – posebno veštačku inteligenciju (AI-*Artificial Intelligence*), koja dobija sve veću ulogu u javnim finansijama. AI omogućava automatizaciju analiza, preciznije predviđanje fiskalnih pokazatelja i identifikaciju rizika. Kroz mašinsko učenje i obradu velikih podataka, AI može brzo obrađivati kompleksne finansijske informacije, otkrivati obrasce u poreskim prihodima, i optimizovati budžetske procese. Pri tome, neophodno je voditi računa o etičkim i pravnim aspektima primene veštačke inteligencije u javnim finansijama.

Veštačka inteligencija u fiskalnom nadzoru u Francuskoj

Francuska poreska uprava primenjuje veštačku inteligenciju u sistemu ranog upozorenja za praćenje finansijskog stanja lokalnih samouprava. Korišćenjem višegodišnjih poreskih i finansijskih podataka, AI modeli omogućavaju ranije otkrivanje fiskalnih problema i razlikovanje trajnih od privremenih finansijskih poteškoća.

Tokom 2022. godine sistem je testiran na oko 2.500 opština, pri čemu je približno 40% identifikovano kao fiskalno rizično. Novi AI model omogućio je otkrivanje dodatnih 17% opština koje prethodni algoritmi nisu registrovali, čime je unapređena preventivna fiskalna kontrola i podrška lokalnim vlastima.

Izvor: OECD, 2025

Zahvaljujući povezanosti sa drugim naukama, javne finansije nude celovit uvid u funkcionisanje države iz finansijske perspektive, oslanjajući se na znanja iz više oblasti kako bi se donela efikasna i odgovorna ekonomska politika. Stoga se može zaključiti da javne finansije prevashodno pripadaju ekonomskoj oblasti istraživanja, međutim imajući u vidu i neospornu vezu sa navedenim oblastima možemo zaključiti da imaju interdisciplinarni karakter.

1.6. SAVREMENI IZAZOVI JAVNIH FINANSIJA

U savremenom svetu javne finansije suočavaju se sa brojnim izazovima koji zahtevaju prilagođavanje tradicionalnih fiskalnih okvira. Klimatske promene nameću potrebu za zelenim investicijama, tranzicijom energetskog sektora i uvođenjem novih oblika oporezivanja usmerenih na zaštitu životne sredine. Demografske promene, duži životni vek i rastući troškovi zdravstvene zaštite stvaraju pritisak na penzione fondove i javne rashode. Digitalna ekonomija menja način na koji se stvara vrednost i otvara pitanja pravednog oporezivanja globalnih tehnoloških kompanija, dok rastuća mobilnost kapitala i rada otežava održavanje stabilne poreske baze. Istovremeno, veštačka inteligencija i automatizacija uvode nove mogućnosti za preciznije planiranje, praćenje i kontrolu javnih sredstava, ali i nove regulatorne izazove. Upravo zato, javne finansije danas predstavljaju oblast koja se dinamično razvija i zahteva stalno prilagođavanje globalnim i tehnološkim promenama.

Prvi Zeleni budžet u Srbiji 2025. godine

Srbija je prvi put uvela Zeleni budžet kao sastavni deo Zakona o budžetu za 2025. godinu. Ovaj dokument predstavlja sistematsko označavanje budžetskih projekata koji doprinose zaštiti životne sredine, smanjenju emisije gasova i zelenoj tranziciji. U okviru njega identifikovani su brojni projekti u oblastima saobraćajne infrastrukture, obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti i upravljanja otpadom.

Uvođenjem Zelenog budžeta država uvodi transparentniji i više strateški pristup usmeravanju javnih sredstava ka ekološkim prioritetima. Time se po prvi put uspostavlja mehanizam kojim se prati koliko i na šta se troši u okviru „zelenih" politika, što približava Srbiju evropskim standardima u oblasti klimatskog i budžetskog planiranja. Ovaj instrument pokazuje kako se javne finansije prilagođavaju savremenim izazovima i sve većem značaju ekološke održivosti u javnim politikama.

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, 2024

Ovi primeri potvrđuju da se javne finansije danas nalaze u središtu odgovora na ključne ekonomske, društvene i ekološke izazove savremenog sveta.

Rezime

Javne finansije proučavaju način na koji država prikuplja i troši javna sredstva radi ostvarivanja ekonomskih i društvenih ciljeva. Njihov značaj proizilazi iz snažnog uticaja fiskalne politike na svakodnevni život građana, poslovne odluke, raspodelu dohotka i makroekonomsku stabilnost. Predmet proučavanja obuhvata javne prihode, rashode, budžetski proces, javni dug i fiskalnu politiku, uz primenu pozitivne (analiza efekata) i normativne (vrednovanje ciljeva) analize. Savremena teorija ističe tri osnovne funkcije javnih finansija: alokativnu, redistributivnu i stabilizacionu uz sve izraženiju razvojnu ulogu države.

Javne finansije imaju interdisciplinarni karakter, jer su teorijski i praktično povezane sa ekonomijom, pravom, javnom upravom, statistikom i savremenim informacionim tehnologijama, koje zajedno doprinose efikasnom i zakonitom upravljanju javnim sredstvima. Zbog savremenih izazova poput klimatskih promena, demografskih pritisaka i digitalizacije, javne finansije se kontinuirano prilagođavaju novim ekonomskim i tehnološkim okolnostima, zadržavajući ključnu ulogu u oblikovanju održivog i stabilnog društvenog razvoja.

Pitanja za proveru znanja

1. Objasnite zašto je proučavanje javnih finansija važno za svakodnevni život građana i ekonomsko odlučivanje domaćinstava i preduzeća.
2. Definišite pojam finansija i obrazložite zašto se finansije nazivaju „novčanom stranom privrednih procesa".
3. Koja je razlika između finansija u užem i širem smislu i navedite primere subjekata/odluka na svakom nivou.
4. Objasnite istorijski razvoj javnih finansija od najranijih zajednica do savremene države, uz isticanje ključnih prelomnih tačaka.
5. Kako biste definisali javne finansije?
6. Šta obuhvata predmet proučavanja javnih finansija?
7. Uporedite pozitivnu i normativnu analizu javnih finansija i dajte primer.
8. Nabrojte i objasnite tri osnovne funkcije javnih finansija
9. Šta je razvojna funkcija javnih finansija?
10. Navedite i objasnite različiti značaj javnih finansija.
11. Sa kojim su ekonomskim disciplinama povezane javne finansije?
12. Sa kojim se savremenim izazovima susreću javne finansije?

2. EKONOMSKA ULOGA I OBLICI INTERVENCIJE DRŽAVE U TRŽIŠNOJ PRIVREDI

Savremena tržišna privreda zasniva se na principima ponude i tražnje, konkurencije i privatne inicijative. Ipak, tržišni mehanizam ne obezbeđuje uvek efikasne, pravične i stabilne ekonomske ishode. U takvim okolnostima javlja se potreba za ekonomskom ulogom države i njenom intervencijom u privredi. Ovo poglavlje razmatra razloge državne intervencije, njene ciljeve i osnovne oblike delovanja u tržišnoj ekonomiji. Posebna pažnja biće posvećena analizi tržišnih neuspeha, instrumentima ekonomske politike i granicama državne intervencije, uz sagledavanje odnosa između tržišta i države u savremenim ekonomskim sistemima.

Nakon čitanja ovog poglavlja moći ćete da:

- Definišete pojam države i objasnite njene osnovne karakteristike;
- Razumete istorijski razvoj države i objasnite kako su se formirali savremeni koncepti suvereniteta i javnih finansija;
- Razlikujete osnovne tipove privrednih sistema i objasnite kako oni utiču na obim i oblike državne intervencije;
- Identifikujete i objasnite ključne tržišne neuspehe koji opravdavaju ulogu države u privredi;
- Navedete i objasnite tri osnovne ekonomske funkcije države.

2.1. ULOGA I DEFINICIJA DRŽAVE KAO POLAZNA OSNOVA JAVNIH FINANSIJA

Gotovo da ne postoji oblast svakodnevnog života na koju država direktno ili indirektno ne utiče. Razmislite: većina vas išla je u državnu školu, svakog jutra hodate po ulicama koje održava grad, kupujete hranu na koju se plaća porez, a struju i vodu dobijate od javnih ili strogo regulisanih preduzeća (Stiglitz & Rosengard, 2015, str. 3-4).

U javnosti se često vode diskusije o tome kako bi država trebalo da postupa: da li su porezi previsoki, da li bi trebalo više ulagati u škole i bolnice, da li su socijalna davanja dovoljna i pravedna, da li je potrebna veća podrška privatnom sektoru i slično. Iza svakog od tih pitanja krije se mnogo dublje razumevanje o tome šta je država, koja je njena uloga u ekonomiji i kako koristi javna sredstva.

Da bismo doneli argumentovane stavove o ekonomskoj politici, važno je da razumemo sledeće:

- Zašto uopšte postoji potreba za intervencijom države u privredi?
- Koje su njene nadležnosti kada je u pitanju sprovođenje ekonomskih ciljeva?
- Na koji način prikuplja sredstva i kako odlučuje na šta će ih potrošiti?
- I, na kraju, kakve efekte te mere ostavljaju na privredu i društvo u celini?

Država je organizovana politička zajednica koja poseduje suverenu vlast nad određenom teritorijom i stanovništvom. Predstavlja najviši oblik društveno-političke organizacije, u okviru koje se uspostavlja pravni poredak, sprovode zakoni, obezbeđuje bezbednost i pružaju javna dobra i usluge.

U širem smislu, država je institucionalni okvir kroz koji se ostvaruju ključni ciljevi društva – ekonomski, politički, socijalni i kulturni. Njene osnovne karakteristike ustanovljene su 1933. godine na Montevidejskoj konvenciji[1] i to su:

- **teritorija** – jasno određen geografski prostor nad kojim država ostvaruje svoju vlast;
- **stanovništvo** – stalna populacija koja živi na toj teritoriji;
- **suverena vlas**t – sposobnost države da samostalno donosi i sprovodi obavezujuće odluke na svojoj teritoriji, bez podređenosti drugim entitetima;
- **kapacitet da uđe u odnose sa drugim državama** – sposobnost države da samostalno uspostavlja i održava međunarodne odnose, zaključuje međunarodne ugovore i učestvuje u međunarodnim organizacijama.

Prema čuvenom nemačkom sociologu **Maksu Veberu**, država je ljudska zajednica koja polaže legitimno pravo na monopol fizičke prinude unutar određene teritorije (Veber, **1976**). Ovo znači da samo država ima pravo da koristi silu ili prinudu (npr. policija, vojska) u cilju očuvanja pravnog poretka, i to uz opštu društvenu prihvaćenost i legalitet.

1 Montevidejska konvencija iz 1933. godine (punim nazivom *Convention on the Rights and Duties of States*) predstavlja ključni dokument međunarodnog prava jer je prvi put na jasan i sistematičan način definisala kriterijume državnosti. Usvojena je na Sedmoj međunarodnoj konferenciji američkih država, održanoj u Montevideu, Urugvaj, u decembru 1933. godine.

Reč *država* u slovenskim jezicima potiče od glagola *držati*, koji znači nositi, zadržavati, imati kontrolu ili vlast nad nečim. U tom kontekstu, imenica *država* označava ono što "drži" poredak, vlast, narod, odnosno celokupnu društvenu strukturu. S druge strane, latinski jezik nudi pojmove koji su oblikovali savremeno razumevanje države u zapadnoj političkoj tradiciji. Izraz *res publica*, što doslovno znači "javna stvar", označava zajedničku brigu svih građana i stoji u osnovi pojma republike. Latinski termin *status* (od koga potiče reč *state* u engleskom, *Staat* u nemačkom, *stato* u italijanskom itd.) označava uređenje, stanje ili položaj, i ukazuje na institucionalnu organizaciju vlasti. Još jedan važan pojam je *imperium*, koji se u rimskom pravu koristio da označi vlast, odnosno moć zapovedanja, najčešće u kontekstu državne ili vojne vlasti.

2.2. ISTORIJSKI RAZVOJ DRŽAVE I NASTANAK JAVNIH FINANSIJA

U društvenoj teoriji ne postoji potpuno slaganje oko vremena nastanka države. Uobičajeno se smatra da se najraniji oblici državne organizacije javljaju u **Mesopotamiji**, u periodu 2900 - 2700. godine p.n.e., kao gradovi-države poput Uruka, Ura, Uma i Lagaša (Charpin, 1995).

Ove rane države imale su centralizovanu vlast, pismene zakone (poput Hamurabijevog zakonika), stalne administrativne strukture i vojsku. Paralelno s njima razvijaju se i države u Egiptu, Indiji, Kini kao i u Južnoj Americi (civilizacije kao što su Maje i kasnije Inke). Iako se ove rane države međusobno razlikuju po obliku vlasti i stepenu centralizacije, zajednički im je to što predstavljaju prve institucionalizovane pokušaje da se organizuje društvo putem zakona, poreskog sistema, vojske i religije.

Pojam **moderne države** razvija se u znatno kasnijem periodu, kao rezultat političkih, društvenih i ekonomskih promena koje su usledile posle srednjeg veka. Početak moderne državnosti obično se vezuje za Vestfalski mir iz 1648. godine, koji je uspostavio princip suvereniteta nacionalnih država i ograničio mešanje stranih sila u unutrašnje poslove drugih zemalja (Croxton, 1999). Tada počinju da se oblikuju **nacionalne države** u savremenom smislu, kakve danas poznajemo. Time se postavlja temelj međunarodnog poretka u kojem je država osnovni nosilac suvereniteta, prava i fiskalne vlasti.

U ovom kontekstu, Francuska se često smatra jednom od prvih modernih država, naročito nakon Francuske revolucije (1789), kada su se uspostavili koncepti građanskog društva, jednakosti pred zakonom i narodne suverenosti (Spruyt, 2002).

Danas, u savremenom svetu, suverena država predstavlja osnovnu jedinicu političke organizacije društva, sa jasno definisanom teritorijom, stalnim stanovništvom, organizovanom vlašću i sposobnošću da samostalno donosi odluke – kako u unutrašnjim, tako i u spoljnim poslovima.

Suverenitet podrazumeva najviši stepen vlasti, neograničen nijednom drugom silom, i daje državi pravo da samostalno uređuje pravni, politički i ekonomski poredak.

Suverenitet je temelj na kojem se izgrađuju sve ostale funkcije i delovanja države. Upravo iz ovih istorijskih i institucionalnih osobina države proističe i postojanje javnih finansija: čim postoji organizovana vlast sa mogućnošću donošenja odluka, nastaje i potreba da ona prikuplja prihode, planira rashode i finansira zajednička društvena dobra.

Bez države nema ni javnih finansija.

Ključni elementi koji karakterišu modernu državu su (Dunleavy & O'Leary, 1987, str. 1–3):

1. Država je prepoznatljivo odvojena institucija ili set institucija, tako različita od ostatka društva da stvara prepoznatljivu razliku javne od privatne sfere.
2. Država je suverena, ili vrhovna moć, unutar svoje teritorije, i po definiciji, konačni autoritet za sve zakone, to jest obavezujuća pravila podržana sankcijama prisile. Javno pravo stvaraju zvaničnici države, a ono je podržano formalnim monopolom sile.
3. Državni suverenitet proteže se na sve individue unutar date teritorije, i primenjuje se jednako, čak i prema onima koji su na državnim položajima i učestvuju u donošenju zakona. Tako je suverenitet odvojen od kadra koji u bilo kojem trenutku zauzima određenu ulogu unutar države.
4. Administrativni kadar moderne države je, po pravilu, angažovan i obučavan za upravljanje na birokratski način.
5. Država ima sposobnost da obezbedi novac (putem oporezivanja) kako bi finansirala svoje aktivnosti iz prihoda od građana.

U savremenim demokratijama, država funkcioniše kroz podelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, čime se obezbeđuje ravnoteža moći i zaštita prava građana.

Institucije države čine njen funkcionalni aparat kroz koji se ostvaruje vlast i sprovodi politika. Zakonodavna vlast donosi zakone i budžet, izvršna vlast ih sprovodi i upravlja javnim poslovima, dok sudska vlast obezbeđuje poštovanje zakona i pravnu sigurnost. Pored ovih grana vlasti, država raspolaže brojnim upravnim i specijalizovanim telima, kao što su poreske uprave, carinske službe, ministarstva finansija i druge agencije koje imaju ključnu ulogu u vođenju javnih finansija.

Javne finansije predstavljaju jedno od najvažnijih područja kroz koje se ostvaruje suverenitet države u praksi. Kroz sistem oporezivanja, budžetiranja, javne potrošnje i zaduživanja, država upravlja resursima potrebnim za ostvarivanje svojih ciljeva – od pružanja javnih dobara i usluga, preko regulacije ekonomskih tokova, do očuvanja društvene stabilnosti i jednakosti. Na taj način, javne finansije ne samo da odražavaju ekonomski kapacitet države, već su i ogledalo njene političke volje, prioriteta i institucionalne sposobnosti.

U nastavku fokusiraćemo se upravo na **ekonomsku ulogu države**, sa posebnim naglaskom na način na koji se kroz javne finansije ostvaruju ključne funkcije savremene države – alokativna, redistributivna i stabilizaciona.

2.3. PRIVREDNI SISTEMI I STEPEN DRŽAVNOG INTERVENCIONIZMA

Na samom početku je važno naglasiti da ekonomska uloga države u svakoj zemlji ima različit stepen primene.

U pojedinim državama ona je izrazito aktivna, i ima gotovo sveobuhvatnu funkciju – odlučuje šta će se proizvoditi, po kojim cenama i kako će se raspodeljivati resursi, pa čak i ko će gde raditi.

U drugim državama ekonomska aktivnost države je znatno ograničena i tržište preuzima glavnu ulogu, dok potrošači i preduzeća kroz svakodnevnu kupovinu i prodaju, ponudu i tražnju, oblikuju ključne ekonomske odluke i tokove.

Stepen državne intervencije u ekonomiji u najvećoj meri zavisi od **privrednog sistema**. To je, pojednostavljeno rečeno, način na koji društvo organizuje proizvodnju, razmenu i raspodelu dobara i usluga.

Privredni sistem predstavlja zakonski okvir ekonomskog uređenja jedne zemlje kojim se utvrđuje ko i na koji način donosi ekonomske odluke (Gnjatović & Grbić, 2009, str.39).

Tokom vremena, privredni sistemi su se postepeno razvijali od naturalnih privreda, u kojima su domaćinstva sama proizvodila gotovo sve što im je potrebno i razmena je bila ograničena, preko prvih tržišnih privreda zasnovanih na specijalizaciji i robnoj razmeni, pa zatim industrijskih ekonomija u kojima masovna proizvodnja, fabrike i razvoj saobraćaja proširuju obim trgovine, sve do savremenih nacionalnih i globalnih ekonomija, koje karakterišu uslužni sektor, visoka tehnološka povezanost, međunarodni finansijski tokovi i globalni lanci vrednosti.

U 19. veku, industrijska revolucija učvrstila je tržišnu privredu, kakvu su imale Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države, u kojoj proizvodnju i cene određuju ponuda i tražnja.

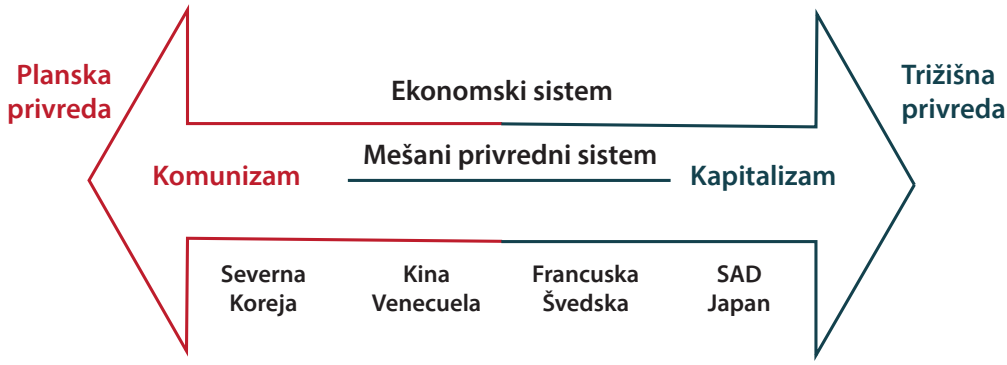
U 20. veku, pod uticajem ideoloških podela i posleratne obnove, razvila se centralno planska privreda, karakteristična za bivši SSSR ili današnju Severnu Koreju. U ovom sistemu država odlučuje šta će se proizvoditi, u kojim količinama i po kojim cenama.

Velika svetska ekonomska kriza iz 1929. godine dodatno je osnažila ideju da tržište samo po sebi nije uvek sposobno da obezbedi stabilnost, što je u mnogim zemljama podstaklo jačanje državne intervencije, dok je u socijalističkim ekonomijama poslužila kao argument za potpuni prelazak na planski sistem koji je omogućavao brzu mobilizaciju resursa, ali je često patio od neefikasnosti i nestašica.

Danas, preovlađuje mešovita privreda, kakvu imaju Nemačka, Francuska ili Srbija, u kojoj tržište slobodno formira većinu cena, dok država interveniše kroz regulaciju, javne investicije, socijalne programe ili poresku politiku, kako bi se postigli širi društveni ciljevi i ublažile tržišne nejednakosti.

Međutim, i među mešovitim privredama postoje značajne razlike u intenzitetu državne intervencije od relativno ograničene uloge države u Sjedinjenim Američkim Državama, do izraženije intervencije i razvijenijeg sistema javnih usluga i socijalne zaštite u većini zapadnoevropskih zemalja.

Slika 3. Privredni sistemi i stepen državne intervencije



Izvor: Filipović, S., Ekonomija, Univerzitet Singidunum, 2021, str.161

Tabela 2. Osnovne razlike između privrednih sistema

Element	Tržišna privreda	Mešovita privreda	Centralno planska privreda
Ko odlučuje?	Pojedinci i preduzeća	Tržište i država zajedno	Država
Mehanizam koordinacije	Ponuda i tražnja	Tržišni signali uz državne intervencije	Centralni plan
Vlasništvo	Privatno	Pretežno privatno, delimično državno	Državno
Uloga države	Minimalna	Umerena, korektivna	Dominantna

Izvor: Autori

Razlike u privrednim sistemima objašnjavaju zašto države koriste različite oblike i intenzitet ekonomske intervencije, ali ne i zašto tržište ponekad zahteva intervenciju države, čemu će biti posvećeno naredno poglavlje.

2.4. ZAŠTO JE POTREBNA DRŽAVNA INTERVENCIJA U PRIVREDI?

Iako tržište u velikom broju situacija uspešno povezuje proizvođače i potrošače, podstiče konkurenciju i doprinosi efikasnoj raspodeli resursa, postoje oblasti u kojima samo tržište ne daje zadovoljavajuće rezultate. Takve nesavršenosti tržišta mogu nastati iz različitih razloga. Tokom dubokih ekonomskih kriza, kao što su recesije ili finansijski potresi, pad poverenja potrošača i investitora može dovesti do smanjenja proizvodnje, rasta nezaposlenosti i bankrotstva preduzeća, pri čemu tržišne sile same ne mogu dovoljno brzo da stabilizuju privredu. Prirodne nepogode, poput suša, poplava ili zemljotresa, remete snabdevanje hranom, energentima i osnovnim uslugama, što zahteva organizovanu i koordinisanu reakciju države.

Pored toga, postoje problemi koje tržište ne može optimalno da reši. Zagađenje, klimatske promene i drugi negativni eksterni efekti proizvode društvene troškove koji se ne odražavaju u tržišnim cenama, pa preduzeća nemaju podsticaj da smanje emisije ili da ulažu u zaštitu životne sredine. Sličan je slučaj i sa nedovoljnim ulaganjima u infrastrukturu, osnovno obrazovanje ili zdravstveni sistem, jer su koristi od ovih ulaganja dugoročne, široko rasprostranjene i teško se naplaćuju na tržištu. Zbog toga privatni sektor, vođen profitnim motivom, često ne ulaže dovoljno u oblasti koje su ključne za opšti društveni napredak.

U ekonomskoj teoriji, ove situacije se najčešće obuhvataju pojmom tržišnih neuspeha.

Situacije kao što su ekonomske krize, prirodne nepogode, negativni eksterni efekti, kao i nedovoljno ulaganje u javna dobra stvaraju uslove u kojima tržište ne obezbeđuje stabilnost, jednakost niti optimalnu alokaciju resursa. Upravo tu se javlja potreba za državnom intervencijom kao mehanizmom koji nadomešćuje tržišne slabosti i obezbeđuje funkcionisanje privrede u širem društvenom interesu. Kako bi odgovorila na pomenute nedostatke tržišta i obezbedila stabilnije uslove za ekonomsko i društveno funkcionisanje, država preuzima niz aktivnosti koje se u teoriji grupišu u tri osnovne ekonomske funkcije.

2.5. TRI EKONOMSKE FUNKCIJE DRŽAVE

Prema klasičnom pristupu Samjuelsona i Nordhausa (2009, str. 35), uloga države u tržišnoj privredi obuhvata tri osnovne ekonomske funkcije i to:

1. **povećanje efikasnosti,**
2. **unapređenje jednakosti,**
3. **jačanje makroekonomske stabilnosti i rasta.**

Ove funkcije su u potpunosti u skladu sa Musgraveovom klasifikacijom funkcija države u javnim finansijama: povećanje efikasnosti odgovara alokativnoj funkciji, unapređenje jednakosti redistributivnoj funkciji, dok se stabilnost i rast odnose na stabilizacionu funkciju države.

2.5.1. Povećanje efikasnosti

Povećanje efikasnosti pre svega podrazumeva da država interveniše u situacijama kada tržište ne obezbeđuje određena dobra i usluge u dovoljnoj količini ili ih uopšte ne pruža. Privatni sektor, vođen principom profita, prirodno usmerava ulaganja ka delatnostima koje donose odgovarajući finansijski prinos, dok se aktivnosti od šireg društvenog značaja često zanemaruju jer nisu komercijalno isplative.

Posebno značajan razlog državne intervencije predstavljaju **javna dobra**, koja se odlikuju nemogućnošću isključenja korisnika i nerivalnošću u potrošnji. Zbog ovih karakteristika, tržišni mehanizam nije u stanju da obezbedi njihovu efikasnu proizvodnju. Primeri takvih dobara su osnovne škole u udaljenim i slabo naseljenim područjima, vodosnabdevanje u ruralnim sredinama ili hitna medicinska pomoć, koja mora biti dostupna svim građanima bez obzira na troškove i udaljenost.

Pored problema javnih dobara, razlozi za državnu intervenciju nalaze se i u postojanju **eksternalija**, odnosno situacija u kojima ekonomske aktivnosti pojedinaca ili preduzeća proizvode pozitivne ili negativne efekte po treća lica, a da ti efekti nisu uključeni u tržišne cene. U takvim okolnostima tržište ne dovodi do društveno optimalne alokacije resursa.

Takođe, u uslovima **nesavršene konkurencije**, naročito kod prirodnih monopola, tržišni mehanizam ne obezbeđuje efikasnu proizvodnju ni pravednu raspodelu dobara, što dodatno opravdava ulogu države kroz regulaciju ili direktno pružanje određenih usluga.

Zbog svega navedenog, država preuzima obezbeđivanje javnih dobara kroz sopstvenu proizvodnju, finansiranje i regulaciju privatnog sektora, kako bi se resursi usmerili ka projektima čija je društvena korist veća od njihove privatne isplativosti.

Izgradnja auto-puta „Miloš Veliki"

Jedan od najprepoznatljivijih primera alokativne funkcije javnih finansija u Srbiji jeste izgradnja auto-puta „Miloš Veliki" (Koridor 11), koji povezuje Beograd, Ljig, Preljinu, Čačak, a dalje i zapadnu Srbiju. Pre izgradnje ovog puta, saobraćajna povezanost između centralne i zapadne Srbije bila je spora, nepouzdana i infrastrukturno ograničena, sa visokim troškovima transporta za privredu i lošom dostupnošću za stanovništvo.

Iako je postojala jasna ekonomska i društvena potreba za modernim autoputem, privatni sektor nije imao podsticaj da sam finansira projekat, jer se ne bi mogao naplatiti punim obimom od korisnika, niti bi investicija bila komercijalno isplativa u kratkom roku. Upravo u takvim slučajevima država preuzima ulogu pružaoca javnog dobra i finansira projekat iz javnih sredstava i međunarodnih kredita, čime obezbeđuje infrastrukturu od koje koristi ima čitavo društvo.

Efekti izgradnje autoputa vidljivi su odmah nakon otvaranja: smanjeno je vreme putovanja između regija, poboljšana je bezbednost, smanjeni su logistički troškovi firmi, a čitav region oko Čačka, Lučana, Gornjeg Milanovca i Užica postao je atraktivniji za investicije. Otvaranje industrijskih zona, novih fabrika i logističkih centara u zoni autoputa direktan je indikator da je javna investicija doprinela alokaciji resursa i stvorila uslove za ubrzan privredni rast.

2.5.2. Unapređenje jednakosti

Drugi stub uloge države odnosi se na unapređenje jednakosti. Tržište prirodno proizvodi nejednakosti jer se nagrađuju različite sposobnosti, imovina, rizici i početne pozicije. Međutim, velike razlike u imovini, dohotku i pristupu osnovnim uslugama mogu ugroziti društvenu stabilnost i dugoročni razvoj. Zato država vrši preraspodelu nacionalnog dohotka.

Preraspodela nacionalnog dohotka znači da država prikuplja novac kroz poreze i doprinose, a zatim ga usmerava tamo gde je najpotrebnije, kako bi svi građani imali bar osnovne uslove za život.

Poseban oblik preraspodele predstavljaju **transferna plaćanja**, isplate iz državnog budžeta građanima ili privrednim subjektima za koje se ne dobija nikakva direktna protivvrednost u vidu robe ili usluge. Primeri su: novčane

naknade za nezaposlene, stipendije studentima, socijalni dodaci, ili subvencije preduzećima u cilju očuvanja radnih mesta. Ova plaćanja služe da se smanji siromaštvo, podstakne zapošljavanje ili podrži razvoj određenih sektora.

Pored neposrednog socijalnog efekta, mnogi oblici preraspodele imaju i snažan razvojni karakter, jer povećavaju ulaganja u ljudski kapital. Podrška deci, mladima, nezaposlenima ili studentima doprinosi boljem obrazovanju, većoj zaposlenosti i stvaranju kvalifikovane radne snage, što dugoročno jača produktivnost i ekonomski potencijal zemlje.

Takođe, na ovaj način se obezbeđuje da najranjivije grupe dobiju podršku koja im omogućava minimalne uslove života, pristup obrazovanju i zdravstvenim uslugama, kao i veću ekonomsku uključenost.

Dečiji dodatak u Srbiji



Dečiji dodatak predstavlja novčano socijalno davanje koje država Srbija isplaćuje porodicama sa decom kako bi poboljšala njihov materijalni položaj i doprinela pravednijoj raspodeli dohotka. Ovaj oblik pomoći spada među najrasprostranjenije instrumente socijalne zaštite i ima pre svega redistributivnu i socijalnu funkciju.

Pravo na dečiji dodatak prvenstveno ostvaruju porodice sa nižim prihodima, a pri odlučivanju se uzimaju u obzir ukupni prihodi i imovina domaćinstva, broj dece, školski status deteta – budući da deca školskog uzrasta moraju redovno pohađati nastavu – kao i državljanstvo i prebivalište u Srbiji. Isplata se vrši mesečno, po detetu, a sistem je koncipiran tako da porodice koje su u težem materijalnom položaju primaju relativno veći nivo podrške.[2]

2 Za više informacija: Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br. 113/2017 i 50/2018, dostupan na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-finansijskoj-podrsci-porodici-sa-decom.html

2.5.3. Stabilnost i rast

Treća funkcija države odnosi se na **makroekonomsku stabilizaciju i podsticanje privrednog rasta**, a ogleda se u nastojanju da se ublaže oscilacije ekonomskih ciklusa i obezbede uslovi za dugoročno održiv razvoj privrede.

Kroz fiskalnu politiku država može da stimuliše privredu kada potražnja opada ili da je uspori u uslovima pregrevanja odnosno prekomerne tražnje. Javna potrošnja, poreska politika i upravljanje javnim dugom tada postaju ključni instrumenti za održavanje zaposlenosti, stabilnosti cena i povoljnog investicionog ambijenta.

Moderni koncepti ekonomske politike posebno naglašavaju ovu funkciju kao mehanizam kojim se sprečavaju duboke i dugotrajne recesije.

Fiskalni podsticaji tokom pandemije COVID-19 u Srbiji

Tokom 2020. godine, pandemija COVID-19 izazvala je nagli pad privredne aktivnosti širom sveta, pa i u Srbiji. U takvim uslovima država je preuzela aktivnu ulogu u stabilizaciji ekonomije, koristeći instrumente fiskalne politike kako bi ublažila posledice krize na preduzeća i domaćinstva.

Za vreme pandemije donet je set uredbi u vezi s dodelom državne pomoći za otklanjanje ozbiljnog poremećaja u privredi, prouzrokovanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19. **Uredbom o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi prouzrokovanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19** propisano je da se državna pomoć za likvidnost učesnika na tržištu može dodeliti putem sledećih instrumenata:

- u obliku subvencije, otpisa duga, poreskih olakšica,
- u obliku subvencionisanih kamatnih stopa za kredite,
- u obliku garancija za kredite pod uslovima povoljnijih od tržišnih,
- u obliku odlaganja plaćanja poreza i / ili doprinosa za socijalno osiguranje,
- u obliku subvencija za plate zaposlenih radi izbegavanja otpuštanja tokom epidemije zarazne bolesti COVID – 19,
- u obliku kratkoročnog osiguranja izvoznih kredita,
- radi pokrivanja dela fiksnih troškova.[3]

Ove mere su privremeno povećale budžetski deficit i javni dug, ali su pomogle da se **održi agregatna tražnja, spreči masovni gubitak radnih mesta i ublaži pad BDP-a**. Time je država aktivno koristila javne finansije kao instrument stabilizacije privrede, potvrđujući stabilizacionu funkciju fiskalne politike. Ovo je primer kako javne finansije postaju aktivan, a ne pasivan instrument ekonomske politike.

3 Za više informacija: Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi prouzrokovanog epidemijom COVID-19,„Službeni glasnik RS“br. 54/2020 i dr., dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2021_03/SG_017_2021_003.htm

Tabela 3. Tržišni neuspesi, oblici državne intervencije i primeri javnih politika

Neuspeh tržišne ekonomije	Državna intervencija	Primer državne politike
Neefikasnost:		
Monopol	Podsticanje konkurencije	Antimonopolski zakoni, deregulacije
Eksternalije	Intervencije na tržištu	Zakoni protiv zagađivanja, zabrane pušenja
Javna dobra	Podsticanje korisnih aktivnosti	Izgradnja sistema navodnjavanja, osiguravanje javnog obrazovanja
Nejednakost:		
Neprihvatljive nejednakosti dohotka i bogatstva	Preraspodela dohotka	Progresivno oporezivanje dohotka i bogatstva; Programi transfera
Makroekonomski problemi:		
Poslovni ciklusi (visoka nezaposlenost i inflacija)	Stabilizacija putem makroekonomskih politika	Monetarna politika (npr. promene ponude novca i kamatnih stopa); Fiskalna politika (npr. porezi i programi potrošnje)
Makroekonomski problemi: Spori ekonomski rast	Podsticanje rasta	Poboljšanje efikasnosti poreskog sistema; Podizanje nacionalne stope štednje smanjujući budžetski deficit ili povećavajući budžetski suficit

Izvor: Samjuelson i Nordhaus, 2009, str. 40

Tri ekonomske funkcije države pokazuju da savremena država ima nezamenljivu ulogu onda kada tržište ne može samo da obezbedi efikasnost, pravednost i stabilnost. Kroz istoriju su se smenjivali različiti pogledi na razmere te uloge, od liberalnih pristupa ka minimalnoj državi, do intervencionističkih politika koje su posebno jačale posle velikih ekonomskih kriza. Ove rasprave i danas oblikuju ekonomske politike, a njihovo razumevanje važno je za dalje sagledavanje instrumenata i oblika državne intervencije

Rezime

Država je suverena politička zajednica sa jasno određenom teritorijom, stanovništvom i institucionalnom vlašću, a upravo iz suvereniteta proizilazi fiskalna moć države – pravo na oporezivanje i upravljanje javnim sredstvima. Istorijski razvoj države pokazuje da su javne finansije nastale paralelno sa formiranjem organizovane vlasti, a savremena država predstavlja centralnog nosioca ekonomskih i društvenih politika. Stepen državne intervencije razlikuje se u zavisnosti od privrednog sistema. Dok je u tržišnoj privredi uloga države ograničenija, a u centralno planskoj dominantna, savremene ekonomije funkcionišu kao mešoviti sistemi u kojima tržišni mehanizam i država zajedno utiču na raspodelu resursa. Razlike među zemljama ogledaju se u intenzitetu intervencionizma, ali nijedna moderna ekonomija ne funkcioniše bez određenog nivoa državnog uticaja.Ključni razlog intervencije predstavljaju tržišni neuspesi, situacije u kojima tržište ne obezbeđuje efikasnu, pravednu ili stabilnu raspodelu resursa. Tu spadaju javna dobra, eksternalije, monopoli i nesavršena konkurencija, kao i makroekonomske nestabilnosti poput recesija, visoke nezaposlenosti i inflacije. U takvim okolnostima država interveniše kroz regulaciju, javne investicije, poresku politiku, transferna plaćanja i fiskalne podsticaje. Tri osnovne funkcije države su: povećanje efikasnosti, unapređenje jednakosti i jačanje makroekonomske stabilnosti i rasta.

Pitanja za proveru znanja

1. Definišite državu i navedite njene osnovne karakteristike.
2. Objasnite istorijski razvoj države.
3. Šta predstavlja suverenitet države i kako se taj koncept odražava na sistem javnih finansija?
4. Definišite privredni sistem.
5. Nabrojte osnovne tipove privrednog sistema
6. Koje su ključne razlike između tržišne, mešovite i centralno planske privrede u pogledu uloge države?
7. Objasnite kakav tip privrede preovlađuje danas u svetu i zašto?
8. Objasnite zbog čega tržište ne obezbeđuje dovoljno javnih dobara i zašto država preuzima njihovo finansiranje i pružanje.
9. Navedite nekoliko primera tržišnih neuspeha.
10. Navedite tri osnovne funkcije države.
11. Objasnite kako preraspodela dohotka doprinosi i socijalnoj koheziji i razvoju ljudskog kapitala.
12. Koje ekonomske efekte je izgradnja auto-puta „Miloš Veliki“ imala na razvoj regiona zapadne Srbije?
13. Na koji način država stimuliše privredu u uslovima ekonomske krize ili pada agregatne tražnje?

PITANJE ZA RAZMIŠLJANJE:

Da li veći stepen državne intervencije nužno dovodi do boljih ekonomskih i društvenih ishoda?

3. TEORIJSKE OSNOVE JAVNIH FINANSIJA

Tokom istorije, ekonomska teorija se razvijala kao odgovor na konkretne privredne probleme i institucionalne okvire u kojima su društva funkcionisala. Različiti teorijski pravci nudili su različita objašnjenja načina funkcionisanja tržišta, uloge države i mehanizama raspodele resursa, što je imalo neposredne posledice po oblikovanje javnih finansija i ekonomske politike.

Nakon čitanja ovog poglavlja moći ćete da:

- Objasnite osnovne pravce ekonomske misli relevantne za javne finansije;
- Povežete teorijske škole sa stavovima o budžetu, deficitima i javnom dugom;
- Uporedite kejnzijanski i neoliberalni pristup fiskalnoj politici;
- Razlikujete teoriju uravnoteženog budžeta, cikličnog (stabilizacionog) budžeta i kompenzacionih (sistematskih deficitnih) budžeta;
- Identifikujete glavne kritike kejnzijanizma i neoliberalizma;
- Sagledate savremeni kompromis: selektivna i institucionalno uokvirena državna intervencija, uz fiskalna pravila i fokus na kvalitet institucija;
- Prepoznate modele evropske države blagostanja i njihove implikacije na strukturu javnih rashoda i socijalnu politiku.

U prethodnom poglavlju je pokazano da se jedna od osnovnih razlika među ekonomskim teorijama odnosi upravo na stepen i oblik uloge države u privredi.

U oblasti javnih finansija, ove razlike se najjasnije ispoljavaju kroz:

- obim budžeta i javne potrošnje,
- strukturu i visinu poreskog opterećenja,
- odnos prema budžetskom deficitu i javnom dugu,
- spremnost države da budžet koristi kao instrument stabilizacije i razvoja.

Prema jednom teorijskom pristupu, intervenciju države u privredi treba svesti na minimum, što je karakteristično za klasičnu i neoliberalnu školu ekonomije. Nasuprot tome, pristupi poput kejnzijanske ekonomije polaze od stava da su državna regulacija i aktivna podrška tržišnom mehanizmu neophodne kako bi se obezbedila makroekonomska stabilnost i izbegle dublje ekonomske krize.

Većina savremenih ekonomskih politika u praksi ne oslanja se isključivo ni na tržište ni na državu, već kombinuje elemente oba pristupa.

U ovom poglavlju, kroz istorijski razvoj ekonomske misli, razmatra se kako su se menjala shvatanja o:

- opštoj ulozi države u privredi i granicama intervencije,
- budžetskim rashodima (šta država treba da finansira i u kom obimu),
- budžetskom deficitu i javnom dugu (kada su prihvatljivi, a kada rizični),
- stabilizacionoj ulozi fiskalne politike, uz osvrt na odnos fiskalne i monetarne politike.

Kako bi se savremene teorije o ekonomskoj ulozi države u potpunosti razumele, neophodno je sagledati istorijski kontekst u kojem su nastajale, odnosno društvene i ekonomske okolnosti koje su oblikovale njihove osnovne postavke i usmerile ih ka formama koje danas poznajemo.

3.1. MERKANTILIZAM I FIZIOKRATIZAM

Merkantilizam se smatra prvom školom ekonomske misli koja sistematski uvodi razmišljanje o uzročno-posledičnim vezama i međuzavisnosti ekonomskih pojava. U merkantilističkom periodu (XVI–XVIII vek) država je imala dominantnu ulogu u ekonomskom životu, pri čemu fokus analize više nije bio pojedinac, već bogatstvo nacije. Merkantilisti su smatrali da je blagostanje države uslovljeno pozitivnim trgovinskim bilansom i akumulacijom plemenitih metala, što je predstavljalo osnov za intervencionističku ekonomsku politiku. Najznačajniji predstavnici ove škole bili su Tomas Man i Antoan Monkretien.

U praksi, takav pristup podrazumevao je aktivno učešće države u regulisanju spoljne trgovine, kroz uvođenje visokih carina na uvoz, dodeljivanje monopolskih prava pojedinim trgovcima, kao i ulaganja u flotu, putnu infrastrukturu i kolonijalna osvajanja.

Sa aspekta javnih finansija, merkantilizam je podrazumevao da država ne samo da prikuplja poreze, već i da aktivno upravlja privredom u cilju jačanja nacionalnog bogatstva. Prihodi od carina i kolonijalne trgovine činili su značajan deo državnih prihoda i koristili su se za finansiranje vojske, mornarice i infrastrukturnih projekata od strateškog značaja. Budžet i fiskalne mere nisu posmatrani kao neutralni instrumenti, već kao aktivni mehanizmi ostvarivanja ekonomskih i političkih ciljeva države. Država je u tom smislu bila ključni akter koji je usmeravao proizvodnju, štitio domaću privredu i učestvovao u procesu kolonijalne ekspanzije.

Merkantilistička logika javnih finansija zasnivala se na carinskim prihodima, strateški usmerenim rashodima i fiskalnim merama koje su imale za cilj jačanje „nacionalne moći" kroz vojnu snagu, infrastrukturni razvoj i kolonijalno širenje, čak i po cenu narušavanja tržišnih mehanizama.

Nasuprot merkantilizmu, u Francuskoj se sredinom XVIII veka javlja fiziokratsko učenje, predvođeno Fransisom Keneom, kao direktna teorijska reakcija na snažan državni intervencionizam.

Fiziokrati su polazili od ideje postojanja prirodnog poretka i u skladu sa tim smatrali da tržišne sile treba da deluju slobodno, bez ometanja države, zbog čega su se protivili državnoj intervenciji u privredi. Smatrali su da se ekonomski višak stvara isključivo u poljoprivredi, budući da je jedino zemljoradnja sposobna da proizvede više vrednosti nego što se u nju ulaže. Iz tog razloga su poseban značaj pridavali razvoju poljoprivredne proizvodnje.

U kontekstu javnih finansija, fiziokrati su razvili specifičan i normativno jasno definisan pogled na oporezivanje. Polazeći od pretpostavke da celokupni višak vrednosti nastaje u poljoprivredi, smatrali su da poresko opterećenje treba prvenstveno da snose vlasnici zemljišta. Umesto složenog sistema brojnih indirektnih poreza, dažbina i feudalnih nameta koji su opterećivali seljake i trgovinu, zagovarali su uvođenje jedinstvenog poreza na zemlju (*impôt unique*), u vidu neposrednog poreza na zemljišnu rentu (Lovčević, 1997).

U skladu sa idejom minimalne uloge države, fiziokrati su smatrali da javni rashodi treba da budu strogo ograničeni na finansiranje osnovnih državnih funkcija, poput vojske, pravosuđa i administracije, bez široko zasnovanih intervencija u privredne tokove.

Na taj način, fiziokratska doktrina predstavlja jedan od prvih pokušaja da se javne finansije sagledaju kroz prizmu ekonomskih principa efikasnosti, jednostavnosti i nenarušavanja tržišnih signala.

Ovo učenje uticalo je na čuvenog ekonomistu Adama Smita da napiše neka od kapitalnih dela u oblasti javnih finansija.

Osnovno ograničenje ove doktrine ogleda se u činjenici da je izvor ekonomskog viška gotovo isključivo vezivala za poljoprivredu, potcenjujući značaj industrije i usluga, što je kasniji istorijski razvoj jasno demantovao.

3.2. KLASIČNA I NEOKLASIČNA ŠKOLA EKONOMSKE MISLI

Klasična i neoklasična škola ekonomske misli predstavljaju teorijski okvir koji dosledno polazi od pretpostavke da tržišni mehanizam, ukoliko nije narušen prekomernom državnom intervencijom, ima sposobnost da obezbedi efikasnu alokaciju resursa. U tom kontekstu, uloga države u privredi, a samim tim i obim javnih finansija, posmatra se kao ograničena.

3.2.1. Klasična škola

Klasična škola ekonomije razvija se sredinom XVIII veka, u periodu liberalnog kapitalizma, kao reakcija na merkantilistički protekcionizam i snažnu ulogu države u privredi. Njeni najznačajniji predstavnici, pre svega Adam Smit i Dejvid Rikardo, polazili su od shvatanja da tržište, oslobođeno prekomerne regulacije, može samo da obezbedi efikasnu alokaciju resursa i formiranje cena, količina i strukture proizvodnje.

U tom kontekstu, Adam Smit u delu *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda* (1776) kritikuje merkantilističko poistovećivanje bogatstva sa akumulacijom plemenitih metala i ističe da se ekonomski prosperitet zasniva na produktivnosti rada, podeli rada i slobodnoj razmeni. Njegov čuveni koncept „nevidljive ruke tržišta" ukazuje na to da pojedinci, sledeći sopstveni interes u uslovima konkurencije, nenamerno doprinose opštem društvenom blagostanju, bez potrebe za stalnom državnom intervencijom (Smit, 1776/1958).

Osnovna polazna tačka klasične ekonomske doktrine jeste shvatanje tržišta kao samoregulišućeg mehanizma. Konkurencija usmerava resurse ka njihovoj najproduktivnijoj upotrebi, eliminiše neefikasne proizvođače i omogućava privredi da prirodno teži ravnoteži. Zbog toga klasična škola zagovara ***laissez-faire***[4] pristup, prema kojem uloga države treba da bude strogo ograničena.

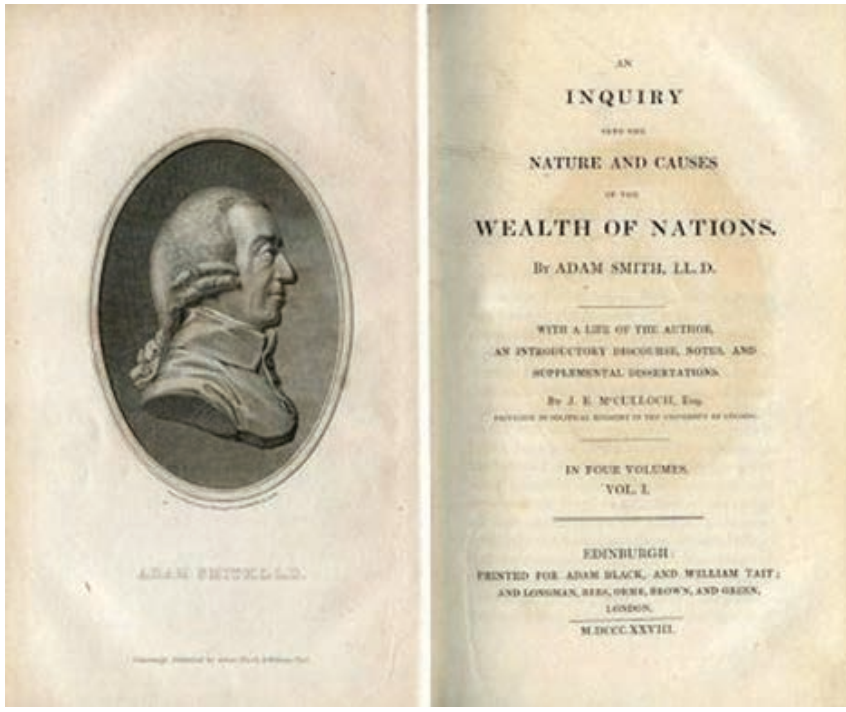
Država, prema ovom shvatanju, ne treba da upravlja privrednim procesima, već da obezbedi institucionalne preduslove za funkcionisanje tržišta: zaštitu privatne svojine, sprovođenje ugovornih obaveza, unutrašnju i spoljnu bezbednost, kao i finansiranje osnovnih javnih dobara.

U oblasti javnih finansija, klasična škola favorizuje niske poreze, uravnotežen budžet i odsustvo aktivne fiskalne politike. Budžetski deficit i javni zajmovi smatraju se nepoželjnim, jer narušavaju tržišne podsticaje i predstavljaju potencijalni izvor makroekonomske nestabilnosti.

4 Francuski izraz laissez-faire, laissez-passer koji znači: Pustite da radi, pustite da prolazi u ekonomskom kontekstu, označava načelo minimalne ili nikakve državne intervencije u privredi.

Istovremeno, klasična ekonomska misao posvećuje značajnu pažnju javnim finansijama, posebno oporezivanju. Adam Smit se zalagao za poreski pluralizam, suprotstavljajući se fiziokratskoj ideji jedinstvenog poreza, i podržavao oporezivanje potrošnje, naročito proizvoda koji nisu neophodni za život. Iako je bio izrazit protivnik državnog mešanja u privredu i javnog zaduživanja, Smit je u teoriji javnih finansija ostao trajno prepoznatljiv po formulisanju „četiri poreska kanona" načela pravičnosti, srazmernosti, pogodnosti plaćanja i ekonomičnosti naplate koja i danas predstavljaju temelj savremene teorije oporezivanja (Raičević, 2005, str.15).

Slika 4. Adam Smith, Bogatstvo naroda



Izvor: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, ed. Edwin Cannan, Vol. 2, London: Methuen, 1904. Naslovna strana. Javno dobro.

Iako je klasična škola postavila temelje savremenog tržišnog sistema, njeni postulati pokazali su ograničenja u uslovima dugotrajnih ekonomskih kriza i masovne nezaposlenosti. Pretpostavka da tržište automatski obezbeđuje punu zaposlenost i stabilnu ravnotežu nije se potvrdila u praksi, što je otvorilo prostor za razvoj novih teorijskih pristupa.

3.2.2. Neoklasična škola ekonomske misli

Neoklasična škola ekonomske misli razvija se krajem XIX i početkom XX veka kao nastavak i metodološka nadogradnja klasične tradicije. Za razliku od klasične političke ekonomije, neoklasična škola uvodi marginalnu analizu, formalne modele i teoriju racionalnog izbora, čime se tržišni mehanizam sagledava na precizniji i analitički rigorozniji način.

U pogledu javnih finansija, neoklasična škola dodatno naglašava distorzivne efekte poreza i javne potrošnje na ponašanje privrednih subjekata. Oporezivanje utiče na odluke o radu, štednji i investiranju, dok javna potrošnja može potisnuti privatne investicije. Zbog toga neoklasični autori insistiraju na fiskalnoj disciplini, predvidivosti poreske politike i ograničenoj ulozi budžeta u makroekonomskom upravljanju.

Za razliku od klasične škole, neoklasična teorija eksplicitno priznaje postojanje tržišnih neuspeha, poput monopola, eksternalija i asimetrije informacija, ali smatra da država treba da reaguje selektivno i minimalno, kroz jasno definisane i ciljane mere ekonomske politike (Filipović, 2021). Državna intervencija je opravdana samo ukoliko povećava ukupno društveno blagostanje i ne narušava osnovne tržišne podsticaje.

U tom kontekstu, državna intervencija ne shvata se kao zamena za tržište, već kao korektiv njegovih nedostataka. Posebno se ističu Pigouovi porezi i subvencije kao instrument za internalizaciju negativnih i pozitivnih eksternalija, zatim antimonopolska politika usmerena na očuvanje konkurencije, kao i regulatorne mere čiji je cilj unapređenje efikasnosti tržišnog funkcionisanja.

Na taj način, neoklasična teorija dopušta intervenciju države samo u meri u kojoj ona doprinosi povećanju ukupnog društvenog blagostanja, uz insistiranje da ta intervencija bude jasno definisana, vremenski ograničena i ekonomski racionalna.

Ovakav pristup javnim finansijama i ekonomskoj politici dominirao je u teoriji i praksi sve do Velike svetske ekonomske krize, kada su njegova ograničenja u uslovima dubokih recesija postala očigledna i otvorila prostor za kejnzijansku reinterpretaciju uloge države u stabilizaciji privrede.

3.3. KEJNZIJANSKA EKONOMIJA I ULOGA DRŽAVE U STABILIZACIJI PRIVREDE

Razvoj kejnzijanske ekonomske misli neraskidivo je povezan sa radom Džona Majnarda Kejnza, čije je kapitalno delo *Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca* iz 1936. godine postavilo temelje savremene makroekonomije i savremenog shvatanja javnih finansija. Kejnzova teorija predstavljala je radikalan zaokret u odnosu na dotadašnju klasičnu ekonomsku misao, dovodeći u pitanje pretpostavku o samoregulativnoj prirodi tržišta i njegovoj sposobnosti da u svim okolnostima obezbedi punu zaposlenost i stabilan privredni rast.

3.3.1. Velika svetska ekonomska kriza kao prekretnica

Da bi se u potpunosti razumeo nastanak i značaj kejnzijanizma, neophodno je sagledati istorijski kontekst Velike svetske ekonomske krize (VSEK) iz perioda 1929–1933. godine, koja predstavlja jednu od najdubljih i najdugotrajnijih ekonomskih kriza u modernoj istoriji.

O uzrocima VSEK ne postoji potpuna saglasnost među ekonomistima. Pojedini autori uzroke nalaze u prekomernoj kapitalističkoj proizvodnji, drugi u nedovoljnoj agregatnoj tražnji na američkom i evropskom tržištu, dok treći ističu slom finansijskog sistema i spekulativni balon na tržištu kapitala u Sjedinjenim Američkim Državama (Gnjatović, Grbić, 2009).

Međutim, ono oko čega postoji visok stepen saglasnosti jeste činjenica da je kriza razotkrila ozbiljne slabosti klasične ekonomske teorije, posebno u pogledu verovanja da će tržišni mehanizam samostalno uspostaviti ravnotežu i vratiti privredu na put rasta.

Tokom krize:

- veliki broj banaka je bankrotirao,
- industrijska proizvodnja je naglo opala,
- nezaposlenost je dostigla oko 25% radno sposobnog stanovništva,
- društveni proizvod pao je na približno trećinu nivoa iz 1929. godine.

Tržište, prepušteno sopstvenim mehanizmima, pokazalo se nesposobnim da zaustavi spiralu recesije, što je stvorilo snažan društveni i politički pritisak na državu da preuzme aktivniju ulogu u privredi.

U takvim okolnostima, državna intervencija nametnula se kao jedini realan instrument za izlazak iz depresije i ublažavanje masovne nezaposlenosti. Kao odgovor na krizu, američka vlada pod vođstvom predsednika Frenklina D. Ruzvelta pokreće program ekonomskog oporavka poznat kao **Nju dil (New Deal)**.

Nju dil i javne finansije – ključne lekcije

Kada je Frenklin D. Ruzvelt preuzeo dužnost 1933. godine, SAD su bile u dubokoj ekonomskoj krizi: nezaposlenost je iznosila 25%, prihodi i cene su drastično pali, a bankarski sistem bio je pred kolapsom. Kao odgovor, pokrenut je **Nju dil**, set fiskalnih i institucionalnih mera sa snažnim budžetskim implikacijama.

Sa aspekta javnih finansija, najvažnije su bile politike pomoći (relief), koje nisu imale primarni cilj podsticanje rasta, već socijalnu stabilizaciju i zaštitu stanovništva pogođenog krizom. Rashodi za pomoć i javne radove naglo su porasli i predstavljali su veliki deo povećanja federalne potrošnje između 1933. i 1940. godine.

Ključne fiskalne i institucionalne promene uključivale su:

- Osnivanje Savezne administracije za hitnu pomoć (Federal Emergency Relief Administration, FERA) – hitna budžetska pomoć državama;
- Osnivanje Savezne uprava za javne radove (Works Progress Administration, WPA) – kombinacija socijalne i razvojne funkcije;
- Donošenje Zakona o socijalnom osiguranju (Social Security Act) – uvođenje trajnog sistema penzijskog i osiguranja za nezaposlene;
- Uspostavljanje modela podeljene fiskalne odgovornosti između federalnog i državnog nivoa.

Nju dil je trajno promenio fiskalni sistem SAD: federalna država je preuzela veću ulogu u prikupljanju i redistribuciji sredstava, ali je administracija mnogih programa ostala decentralizovana. Time je uspostavljen model kombinacije centralizovanog finansiranja i decentralizovane implementacije, koji je postao osnova savremenog sistema socijalne države.

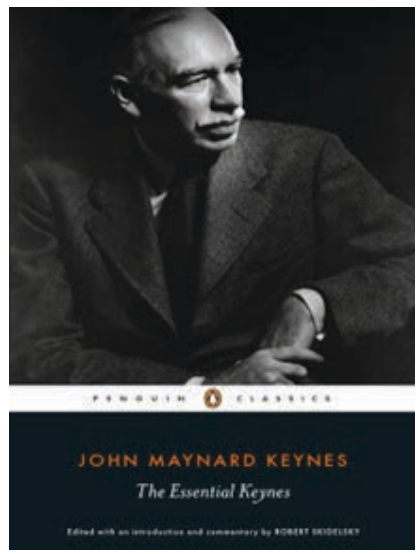
Značajan broj programa i institucionalnih rešenja uspostavljenih u tom periodu – poput sistema socijalnog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti – prisutan je i danas, čineći temelj savremenih javnih finansija u SAD.

Izvor: Wallis, 2010

3.3.2. Kejnzova kritika klasične ekonomske teorije

Kejnz je osporio osnovnu pretpostavku klasične ekonomije prema kojoj fleksibilnost cena i nadnica automatski vodi ka punoj zaposlenosti. On je ukazao da u realnim uslovima tržište ne funkcioniše kao samoregulativni mehanizam, već da može zapasti u dugotrajna stanja neravnoteže.

Slika 5. Džon Majnard Kejnz, Korice knjige „*The Essential Keynes*"



Izvor: preuzeto sa https://livebrary.overdrive.com/library/availablenow/media/2232536

Prema Kejnzu, smanjenje plata i cena u uslovima recesije ne mora dovesti do povećanja zaposlenosti, već može dodatno smanjiti agregatnu tražnju i produbiti ekonomsku krizu. Ključni uzrok recesije, prema njegovom shvatanju, nije rigidnost cena, već nedovoljna ukupna tražnja.

Prema Kejnzovoj teoriji poznatoj pod nazivom ***teorija ekonomije tražnje*** povremene nestabilnosti nacionalne privrede prouzrokovane su fluktuacijama u veličini agregatne tražnje. Kada dođe do smanjivanja privatne potrošnje i investicija, tržište samo po sebi nema snage da pokrene oporavak. Dakle, ključni uzrok recesije nije u nivou cena, već u nedovoljnoj agregatnoj tražnji, zbog čega se državna intervencija javlja kao nužan instrument stabilizacije privrede.

U tom kontekstu, fiskalna politika dobija centralnu ulogu kroz:

- javne investicije,
- poreske olakšice,
- povećanje državne potrošnje,
- mere usmerene ka rastu zaposlenosti.

Smatrao je da fiskalna politika ima ključnu ulogu u obnavljanju privredne aktivnosti. Povećanje javne potrošnje ili smanjenje poreza podstiču agregatnu tražnju, čime se pokreće lančana reakcija rasta proizvodnje i zapošljavanja. Javna potrošnja usmerena na infrastrukturne projekte, socijalne programe i druge oblike državnih investicija može kompenzovati pad privatne potrošnje i održati stabilnost privrede u uslovima ekonomske kontrakcije.

Povećanje javne potrošnje deluje kroz **transmisioni mehanizam**, odnosno početni državni rashod pokreće lančanu reakciju rasta dohotka, potrošnje i zaposlenosti.

Slika 6. Transmisioni mehanizam fiskalne politike u kejnzijanskom modelu



Izvor: Autori

3.3.3. Fiskalna politika i deficitno finansiranje

Jedan od ključnih elemenata kejnzijanske fiskalne politike jeste deficitno finansiranje, odnosno mogućnost da država u periodima recesije poveća potrošnju i privremeno poveća budžetski deficit kako bi podstakla ekonomski oporavak. Prema ovom pristupu, dugoročna stabilnost javnih finansija ne zahteva da budžet bude izbalansiran svake godine, već tokom čitavog ekonomskog ciklusa.

U periodima recesije država treba da:

- poveća javnu potrošnju,
- prihvati budžetski deficit,
- stimuliše agregatnu tražnju.

U fazama privrednog rasta, ostvareni suficiti treba da kompenzuju prethodne deficite, čime se obezbeđuje dugoročna fiskalna održivost.

Kejnz je takođe ukazao na ograničenja monetarne politike, naročito u uslovima tzv. **zamke likvidnosti,** kada ni niske kamatne stope ne dovode do rasta investicija zbog pesimističnih očekivanja privrednih subjekata. U takvim uslovima fiskalna politika postaje primarni stabilizacioni instrument.

3.3.4. Posleratni period i širenje uloge države

Kejnzijanska teorijska osnova kasnije je primenjena u politikama koje su oblikovale ekonomski oporavak nakon Drugog svetskog rata, pri čemu su države kroz aktivnu fiskalnu politiku održavale stabilne stope rasta i nisku nezaposlenost.

Ciljevi fiskalne politike značajno se proširuju, čime država preuzima novu i aktivniju ulogu u društvu i ekonomiji.

Države su aktivno koristile budžet kako bi:

- održavale stabilan rast,
- smanjivale nezaposlenost,
- modernizovale infrastrukturu,
- ulagale u obrazovanje, zdravstvo i nauku,
- smanjivale imovinske i dohodovne nejednakosti.

Javne finansije time postaju instrument ne samo stabilizacije, već i dugoročnog društvenog razvoja. Ovakva ekspanzija fiskalne funkcije države označila je institucionalizaciju modela države blagostanja, zasnovanog na kombinaciji makroekonomske stabilizacije, socijalne redistribucije i univerzalnog pristupa ključnim javnim dobrima.

3.4. FUNKCIONALNE FINANSIJE: ZAOKRET U SHVATANJU BUDŽETSKOG DEFICITA

Kejnzijanska teorija fiskalne politike dobija punu afirmaciju u trenutku kada se budžetski deficit prestaje posmatrati isključivo kao fiskalni problem, a počinje da se tumači kao potencijalno sredstvo za ostvarivanje makroekonomskih ciljeva, pre svega pune zaposlenosti i stabilnog rasta.

Na toj osnovi, Kejnzovi sledbenici – švedski ekonomisti Gunar Mirdal i Bertil Olin, kao i američki ekonomisti Abba Lerner i Alvin Hansen – razvijaju koncept tzv. **funkcionalnih finansija**. Prema ovom pristupu, javne finansije ne treba ocenjivati prema kriterijumu formalne budžetske ravnoteže, već prema njihovom doprinosu stabilnosti i razvoju privrede.

Suština ovog pristupa jeste u tome da pitanje fiskalne politike nije da li država treba da ima deficit, već kako se deficit koristi i sa kojim ekonomskim ciljem. U uslovima nedovoljne zaposlenosti i neiskorišćenih proizvodnih kapaciteta, država treba aktivno da interveniše i da deficitnim finansiranjem podstiče investicije, proizvodnju i zapošljavanje.

U tom smislu, budžetska ravnoteža može biti svesno žrtvovana radi postizanja šire ekonomske stabilnosti. Međutim, funkcionalne finansije ne podrazumevaju nekontrolisano zaduživanje već budžet ostaje instrument ekonomske politike koji mora biti usmeren ka ostvarivanju makroekonomskih ciljeva, uz očuvanje dugoročne održivosti javnog duga.

Na ovom teorijskom temelju razvijene su dve važne koncepcije fiskalne politike: **teorija cikličnog budžeta i teorija kompenzacionog budžeta**.

3.4.1. Teorija cikličnog budžeta

Teoriju cikličnog budžeta razvili su krajem tridesetih godina XX veka Gunar Mirdal i Bertil Olin. Polazna pretpostavka ove teorije jeste da se javni prihodi i rashodi moraju prilagođavati fazama ekonomskog ciklusa.

U praksi to podrazumeva sledeće:

- U periodima recesije država treba da vodi **deficitnu budžetsku politiku**, kako bi podstakla agregatnu tražnju, investicije i zapošljavanje
- U fazama privrednog rasta i ekspanzije država treba da ostvaruje **budžetski suficit**, kojim se nadoknađuju prethodni deficiti i sprečava pregrevanje privrede.

Za razliku od tradicionalnog shvatanja koje zahteva godišnje balansiranje budžeta, teorija cikličnog budžeta posmatra fiskalnu ravnotežu u okviru celog ekonomskog ciklusa, koji može trajati više godina. Na taj način budžetska politika dobija ulogu fleksibilnog stabilizacionog instrumenta, a ne pukog računovodstvenog mehanizma.

3.4.2. Teorija kompenzacionih budžeta

Teoriju kompenzacionih budžeta razvili su Abba Lerner i Alvin Hansen tokom pedesetih godina XX veka. Ova teorija ide korak dalje u odnosu na ciklični budžet i polazi od pretpostavke da savremene ekonomije često pate od hronično nedovoljne agregatne tražnje.

Prema ovom pristupu, država treba trajno da planira određeni nivo budžetskog deficita kao instrument ekonomske politike. Deficit se ne posmatra kao izuzetak, već kao normalno stanje koje omogućava održavanje zaposlenosti i privrednog rasta.

Čak i u periodima ekonomskog prosperiteta, eventualni suficiti smatraju se privremenim odstupanjem, a ne pravilom. Zbog toga se ovaj pristup često naziva i **teorijom sistematskog deficita**, jer polazi od pretpostavke da je stalno prisustvo određenog nivoa deficita neophodno za stabilno funkcionisanje savremene privrede.

Teorija funkcionalnih finansija primenjivala se paralelno u razvijenim evropskim kapitalističkim privredama i u Sjedinjenim Američkim Državama sve do početka osamdesetih godina XX veka. U tom periodu državna intervencija u privredi smatrana je legitimnim i poželjnim instrumentom ekonomskog razvoja. Međutim, početkom osamdesetih godina SAD, a potom i Velika Britanija, napuštaju ovaj pristup i prelaze na primenu neoliberalnog koncepta ekonomske politike. U praksi, dugogodišnje primene funkcionalnih finansija često je bilo praćeno snažnim rastom državnog sektora i značajnim povećanja javnog duga. Ostale razvijene evropske kapitalističke zemlje nastavile su sa politikom državnog intervencionizma sve do početka devedesetih godina, kada su, u okviru priprema za uvođenje jedinstvene evropske valute, postepeno odustajale od ovog modela i usklađivale svoje fiskalne politike sa novim pravilima ekonomske integracije.

Razvoj teorije funkcionalnih finansija doveo je i do jasnije podele javnih rashoda na produktivne i neproduktivne. Osnovni kriterijum ove podele jeste namena rashoda, odnosno da li su oni usmereni ka privrednim ili neprivrednim ciljevima, pri čemu je naglasak stavljen na ekonomsku ulogu javne potrošnje.

Do izbijanja Velike svetske ekonomske krize javni rashodi su se uglavnom vezivali za finansiranje političko-administrativnih funkcija države. Međutim, sa proširenjem uloge države na oblast privrede, postalo je jasno da državni rashodi nemaju isključivo fiskalni karakter, već i značajnu ekonomsku funkciju. U tom smislu, produktivni javni rashodi obuhvataju izdatke namenjene investicijama u privredna preduzeća i infrastrukturu, dok se neproduktivni rashodi odnose na sredstva namenjena obavljanju klasičnih političko-administrativnih funkcija države.

3.5. KRITIKE KEJNZIJANSKE EKONOMIJE

Uprkos značajnom doprinosu razumevanju makroekonomskih kretanja i stabilizacione uloge države, kejnzijanska ekonomska doktrina suočila se sa brojnim kritikama, naročito od 1970-ih godina nadalje.

Kada su se razvijene tržišne privrede suočile istovremeno sa visokim stopama nezaposlenosti i inflacije kejnzijanske mere više nisu davale rezultate. Te kritike nisu bile usmerene protiv same ideje stabilizacije privrede, već protiv načina njene primene u praksi i dugoročnih posledica koje je takav pristup mogao proizvesti. U nastavku su izdvojene one kritike koje su posebno važne za razumevanje fiskalne politike i javnih finansija.

3.5.1. Dugoročna fiskalna održivost i rast javnog duga

Jedna od ključnih kritika odnosi se na dugotrajno i nekontrolisano održavanje budžetskih deficita, koje je u pojedinim zemljama dovelo do rasta javnog duga i ugrožavanja dugoročnog ekonomskog blagostanja. Kao odgovor na ove slabosti ojačani su zahtevi za fiskalnim pravilima putem **teorije uravnoteženog budžeta** i **teorije stabilizacionog (cikličkog) budžeta**, sa ciljem da se kejnzijanska stabilizaciona logika zadrži, ali uz uvođenje jasnih fiskalnih ograničenja.

Teorija uravnoteženog budžeta insistira na fiskalnoj disciplini i ravnoteži prihoda i rashoda kako bi se sprečilo akumuliranje javnog duga, ali se zbog svoje rigidnosti često smatra neadekvatnom u uslovima dubokih recesija.

Teorija stabilizacionog (cikličkog) budžeta predstavlja kompromisno rešenje: dopušta deficite u periodima privrednog pada, ali zahteva da se oni nadoknade suficitima u fazama rasta, čime se nastoji spojiti kratkoročna stabilizacija sa dugoročnom fiskalnom održivošću.

Ostale kritike odnose se na:

Efekat istiskivanja privatnih investicija (*crowding-out effect*)

Monetaristi, predvođeni Miltonom Fridmanom, kritikovali su kejnzijanske politike tvrdeći da aktivna fiskalna politika i kontinuirano deficitno finansiranje vremenom gube efikasnost usled efekta istiskivanja privatnih investicija. Ovaj efekat nastaje kada se država zadužuje na istim tržištima kapitala kao i privatni sektor, čime se smanjuje ponuda raspoloživih sredstava, povećavaju kamatne stope i poskupljuje finansiranje, što dovodi do smanjenja privatnih investicija.

Vremenska kašnjenja u sprovođenju politike

Dodatna kritika odnosi se na vremenska kašnjenja u sprovođenju fiskalne politike. Proces identifikovanja recesije, donošenja političkih odluka i implementacije budžetskih mera zahteva vreme, zbog čega stimulansi mogu delovati sa zakašnjenjem i potencijalno doprineti inflaciji ili pregrevanju privrede.

Politička ekonomija i rizik neefikasne alokacije

Kejnzijanski pristup implicitno pretpostavlja efikasnu državnu intervenciju u javnom interesu. U praksi, međutim, javna potrošnja može biti politički motivisana, uz rizik klijentelizma, neefikasne alokacije resursa i slabog društvenog prinosa javnih investicija.

Iako je kejnzijanska doktrina bila dominantna u ekonomskoj politici zapadnih zemalja tokom tri decenije nakon Drugog svetskog rata, pojava stagflacije 1970-ih dovela je do njenog ozbiljnog preispitivanja i otvorila prostor za nove teorijske pravce. Novi problemi tražili su nova rešenja i zbog toga se pojavljuju novi pristupi i teorije.

3.6. NEOLIBERALIZAM

Neoliberalizam predstavlja ekonomski i politički pravac koji se afirmisao krajem XX veka, zasnovan na ideji primata tržišta, ograničene uloge države i jačanja individualne ekonomske inicijative.

Neoliberalizam predstavlja povratak ideji da tržište, a ne država, treba da bude primarni regulator ekonomskih aktivnosti. Za razliku od kejnzijanskog pristupa, koji naglašava aktivnu ulogu države u stabilizaciji privrede, neoliberalizam polazi od pretpostavke da tržišni mehanizam predstavlja najefikasniji način alokacije resursa, dok državna intervencija često proizvodi distorzije i neefikasnosti.

U domenu javnih finansija, neoliberalni pristup zagovara smanjenje javne potrošnje, fiskalnu disciplinu, deregulaciju, privatizaciju i ograničavanje uloge države na obezbeđivanje institucionalnog okvira u kojem tržište može nesmetano da funkcioniše. Država se, prema ovom shvatanju, ne posmatra kao aktivni ekonomski akter, već kao „čuvar pravila igre".

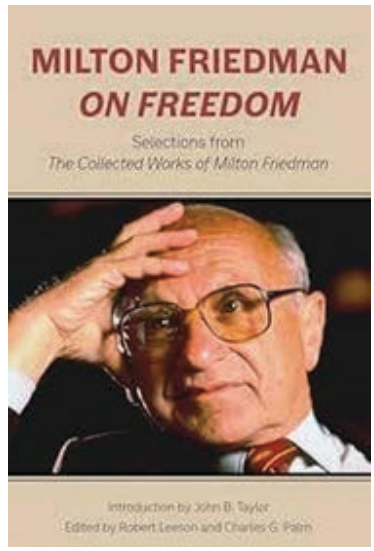
Iako su se Sjedinjene Američke Države iz Velike depresije delimično izvukle zahvaljujući snažnoj državnoj intervenciji inspirisanoj kejnzijanskom teorijom, već tokom 1970-ih godina dolazi do postepenog zaokreta ka neoliberalnim idejama. Ovaj zaokret bio je uslovljen kombinacijom ekonomskih i političkih faktora, među kojima se posebno izdvajaju rast inflacije, usporavanje privrednog rasta, kriza javnih finansija i slabljenje efikasnosti tradicionalnih kejnzijanskih politika.

3.6.1. Ideološki i teorijski temelji neoliberalizma

Ideološki koreni neoliberalizma mogu se pronaći u klasičnoj ekonomskoj teoriji, ali se kao prepoznatljiva doktrina oblikuje tek u drugoj polovini XX veka, najpre u Evropi, a kasnije u Sjedinjenim Američkim Državama, posebno na Univerzitetu u Čikagu zbog čega se i ustalio naziv čikaška škola ekonomije.

Fridrih Hajek i Ludvig fon Mizes razvili su teorijski okvir u kojem se državna intervencija posmatra kao izvor ekonomskih poremećaja i ograničavanja individualnih sloboda. Prema njihovom shvatanju, tržište predstavlja spontani poredak koji efikasno koordiniše ekonomske aktivnosti putem cenovnog mehanizma, dok planska ekonomija neminovno vodi ka neefikasnosti i gubitku sloboda.

Slika 7. Milton Fridman, Korice knjige „*Milton Friedman on Freedom*"



Izvor: https://www.amazon.com/Milton-Friedman-Freedom-Selections-Publication/dp/081792034X

Ove ideje dalje razvija Milton Fridman i predstavnici čikaške škole, insistirajući na monetarističkom pristupu ekonomskoj politici. Prema ovom shvatanju, inflacija je pre svega monetarni fenomen, a osnovni zadatak ekonomske politike treba da bude kontrola novčane mase i očuvanje cenovne stabilnosti. Fiskalna politika i državna intervencija posmatraju se kao izvori makroekonomske nestabilnosti, naročito kada se koriste za kratkoročne političke ciljeve.

Neoliberalna teorija dopušta državnu intervenciju samo u ograničenim slučajevima tržišnih neuspeha, kao što su:

- postojanje monopola,
- negativne eksternalije,
- obezbeđivanje javnih dobara,
- zaštita konkurencije.

Međutim, i u tim slučajevima intervencija treba da bude minimalna, precizno ciljana i vremenski ograničena, kako ne bi narušila osnovne tržišne podsticaje.

3.6.2. Neoliberalizam u praksi

Neoliberalizam se kao praktična ekonomska politika počinje intenzivno primenjivati krajem 1970-ih i početkom 1980-ih godina XX veka. Svoju punu afirmaciju, a kasnije i dominaciju razvija pod snažnim uticajem zagovornika snažnije liberalizacije, pre svega Miltona Fridmana, kao i ekonomskih politika Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država, poznatih kao tačerizam (Margaret Tačer) i reganizam (Ronald Regan).

Neoliberalizam je zagovarao:

- smanjenje uloge države u privredi,
- privatizaciju javnih preduzeća,
- deregulaciju ekonomskih aktivnosti,
- liberalizaciju međunarodne trgovine,
- veću budžetsku disciplinu.

Neoliberalni model dobija svoju formalnu artikulaciju 1990. godine kroz **Vašingtonski konsenzus**, skup preporuka čiji je cilj bio stabilizacija ekonomije putem liberalizacije tržišta, kontrole inflacije i institucionalnog prilagođavanja principima slobodnog tržišta.

Ovaj pristup ubrzo postaje dominantan okvir delovanja međunarodnih finansijskih institucija, poput Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke, kao i vodećih centralnih banaka, uključujući Sistem federalnih rezervi (FED - F*ederal Reserve System*) i Evropsku centralnu banku (ECB - *European Central Bank*). Neoliberalni principi ugrađeni su u programe strukturnog prilagođavanja, koji su često predstavljali uslov za dobijanje finansijske pomoći zemljama u razvoju.

Nakon prve faze primene neoliberalnih politika, uočene su brojne slabosti u vidu tržišnih neuspeha, rasta nejednakosti i institucionalne nerazvijenosti. Kao odgovor na ove probleme dolazi do formiranja tzv. proširenog Vašingtonskog konsenzusa, koji označava pomak od čistog tržišnog fundamentalizma ka institucionalnom pristupu razvoju.

Iako se ne odustaje od ideje da država ne treba direktno da učestvuje u proizvodnji, naglašava se njena aktivna uloga u (Filipović, 2014):

- očuvanju makroekonomske stabilnosti,
- razvoju infrastrukture (uključujući javno-privatna partnerstva),
- unapređenju obrazovanja i zdravstvenog sistema,
- podsticanju inovacija i tehnološkog razvoja,

- zaštiti životne sredine,
- smanjenju siromaštva i nejednakosti,
- jačanju regulatornog okvira, naročito u finansijskom sektoru,
- zaštiti svojinskih prava i institucionalne efikasnosti.

Na taj način neoliberalizam evoluira ka pragmatičnijem modelu, u kojem se priznaje značaj institucija kao preduslova funkcionisanja tržišta.

3.6.3. Kritike neoliberalne doktrine

Uprkos širokoj primeni, neoliberalizam se suočio sa brojnim kritikama, naročito od kraja XX veka. Ključni prigovori odnose se na:

- porast nejednakosti i raslojavanja društvenih grupa,
- povećanje volatilnosti i učestalost finansijskih kriza,
- slabljenje radničkih prava,
- prekomerno oslanjanje na tržišne mehanizme.

Jedan od ključnih prigovora odnosio se na posledice neoliberalnih reformi po ekonomsku nejednakost i društvenu povezanost. Smanjenje državne potrošnje i privatizacija javnih preduzeća doveli su do produbljivanja jaza između bogatih i siromašnih, dok su se mnoge zemlje suočile s pogoršanjem pristupa obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i osnovnim socijalnim uslugama. Kritike su bile usmerene i na ideju slobodnog tržišta, koje je kroz ideju slobode, dovelo do povećanja razlika u bogatstvu i nepravedne raspodele dohotka.

Empirijski nalazi ukazuju na to da su ekonomske nejednakosti značajno porasle tokom perioda dominacije neoliberalnih politika navodeći kao najznačajnije pad BDP i rast Gini koeficijenta (Milanović i Rakić, 2006). Sve ovo doprinelo je rastu nezadovoljstva, društvenim tenzijama i političkoj polarizaciji.

Dodatna kritika odnosi se na sposobnost neoliberalnog modela da obezbedi dugoročnu makroekonomsku stabilnost. Iako su zagovornici tvrdili da deregulacija i privatizacija povećavaju efikasnost i podstiču rast, iskustvo je pokazalo da su ove reforme često rezultirale većom volatilnošću finansijskih tržišta i brojnim ekonomskim krizama.

Globalna ekonomska kriza 2008. godine posebno je osvetlila nedostatke koncepta minimalne regulacije, s obzirom na to da su deregulacija bankarskog sektora i širenje rizičnih finansijskih instrumenata bili među ključnim faktorima koji su doprineli urušavanju globalne ekonomije.

3.6.4. Moderna država blagostanja

Koncept moderne evropske države blagostanja razvijen je tokom šezdesetih i sedamdesetih godina XX veka, u periodu snažnog ekonomskog rasta i izraženog društvenog konsenzusa o potrebi aktivne uloge države u obezbeđivanju socijalne sigurnosti. U tom periodu većina zapadnoevropskih zemalja sprovodila je ekspanzivnu fiskalnu politiku i značajno povećala javna izdvajanja za socijalne transfere, obrazovanje, zdravstvo i zapošljavanje.

Država blagostanja predstavlja model društveno-ekonomskog uređenja u kojem država preuzima aktivnu ulogu u obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana, kroz sistem javnih rashoda, socijalnih transfera i javnih usluga, sa ciljem smanjenja socijalnih nejednakosti, obezbeđivanja osnovnog životnog standarda i očuvanja društvene stabilnosti.

Danas se koncept države blagostanja u Evropi nalazi u zreloj fazi razvoja. Visok nivo javne potrošnje i poreskog opterećenja ograničava mogućnosti njenog daljeg širenja, naročito u uslovima demografskog starenja, usporenog privrednog rasta i povećanih fiskalnih pritisaka. Zbog toga se savremene rasprave sve više fokusiraju na efikasnost, održivost i prilagođavanje sistema, a ne na njegovo kvantitativno širenje.

U okviru evropskog modela države blagostanja moguće je razlikovati četiri osnovna koncepta javnih rashoda i socijalne politike: institucionalni rezidualni model, model socijalno-tržišne privrede, institucionalno-inkluzivni model i redistributivni model.

Institucionalni rezidualni model, koji se istorijski vezuje za Veliku Britaniju, zasniva se na shvatanju da je socijalna zaštita prvenstveno namenjena licima koja nisu u mogućnosti da samostalno obezbede egzistencijalni minimum. Pravo na socijalnu pomoć ostvaruje se pod jasno definisanim uslovima i ima karakter krajnjeg sredstva zaštite. Iako je tokom vremena došlo do širenja javnih funkcija u oblastima zdravstva, obrazovanja i zapošljavanja, socijalna zaštita u ovom modelu zadržava rezidualni karakter. Za razliku od američkog modela, britanski sistem je u praksi izdašniji, ali i dalje zasnovan na selektivnosti i proveri socijalnog statusa.

Koncept socijalno-tržišne privrede, razvijen u Nemačkoj nakon Drugog svetskog rata, polazi od ideje da ekonomski rast i socijalna sigurnost nisu suprotstavljeni ciljevi. Socijalna politika usmerena je ka očuvanju stabilnosti tržišta rada i motivisanju zaposlenih, dok se prava iz sistema socijalne zaštite uglavnom ostvaruju na osnovu radnog statusa, doprinosa i kvalifikacija. Sistem je decentralizovan, a fondovi socijalnog osiguranja funkcionišu relativno autonomno u odnosu na državni budžet, uz ograničenu ulogu države u korektivnim situacijama.

Institucionalno-inkluzivni model, karakterističan za Francusku, zasniva se na principu univerzalnosti i solidarnosti. Socijalna prava se tretiraju kao opšte društveno pravo, slično dostupnosti obrazovanja ili infrastrukture. Sistem progresivnog oporezivanja omogućava snažnu redistribuciju dohotka, dok se kroz politiku inkluzije obezbeđuje podrška društvenim grupama izloženim socijalnoj isključenosti. Ovaj model je tokom poslednjih decenija značajno uticao na oblikovanje socijalne politike Evropske unije.

Redistributivni model, razvijen u skandinavskim zemljama, predstavlja najrazvijeniji oblik države blagostanja. Zasniva se na principima pune zaposlenosti, visokog stepena socijalne jednakosti i univerzalne dostupnosti javnih usluga. Finansiranje socijalnih rashoda vrši se pretežno iz budžeta putem visokih progresivnih poreza, dok država aktivno koristi fiskalnu politiku za stabilizaciju privrede. Ovaj model kombinuje univerzalnu socijalnu zaštitu sa dodatnim beneficijama vezanim za radni status, čime predstavlja najobuhvatniji oblik savremene države blagostanja.

U savremenim ekonomijama nijedna država više ne primenjuje „čisti" model, već kombinaciju elemenata različitih sistema, prilagođenu sopstvenim institucionalnim, fiskalnim i demografskim okolnostima. Ipak, četiri klasična modela i dalje imaju veliku analitičku i komparativnu vrednost, jer omogućavaju razumevanje:

- strukture javnih rashoda,
- načina finansiranja socijalne zaštite,
- uloge države u redistribuciji,
- odnosa tržišta i socijalne sigurnosti.

Uloga Ota fon Bizmarka u nastanku države blagostanja

Iako se moderna evropska država blagostanja najčešće vezuje za period nakon Drugog svetskog rata, njeni institucionalni temelji postavljeni su znatno ranije, krajem XIX veka, u okviru politike nemačkog kancelara Ota fon Bizmarka. Bizmark se s pravom smatra ocem savremene socijalne države, jer je prvi sistematski uveo obavezne oblike socijalnog osiguranja u cilju očuvanja društvene stabilnosti i političke kohezije.

U periodu između 1883. i 1889. godine u Nemačkoj su uvedeni zakoni o obaveznom zdravstvenom osiguranju, osiguranju u slučaju povrede na radu, invalidskom i penzijskom osiguranju.

Slika 8. Oto fon Bizmark (1815–1898)



Ovi mehanizmi nisu bili motivisani isključivo socijalnim razlozima, već i političkom namerom da se umanji uticaj socijalističkog pokreta i očuva lojalnost radničke klase prema državi. Time je po prvi put uspostavljen model u kojem država preuzima aktivnu ulogu u obezbeđivanju socijalne sigurnosti zaposlenih.

Bizmarkov model predstavlja preteču kasnijeg **kontinentalnog** (**bismarckovskog**) **sistema socijalne zaštite**, koji se zasniva na doprinosima iz rada, osiguranju zaposlenih i snažnoj vezi između radnog statusa i socijalnih prava. Ovaj model je kasnije poslužio kao osnova za razvoj nemačke socijalno-tržišne privrede i značajno uticao na formiranje savremenih evropskih sistema socijalne zaštite.

Izvor: https://www.britannica.com/summary/Otto-von-Bismarck

3.7. ARGUMENTI ZA I PROTIV DRŽAVNE INTERVENCIJE

Pitanje uloge države u ekonomiji jedno je od temeljnih pitanja ekonomske teorije. Rasprave o obimu i intenzitetu državne intervencije prisutne su kroz čitavu istoriju ekonomske misli, a odgovori zavise od teorijskih polazišta, ekonomskih okolnosti i institucionalnog okvira konkretne zemlje.

3.7.1. Argumenti u prilog državne intervencije

Državna intervencija se u ekonomskoj teoriji opravdava u situacijama kada tržišni mehanizam ne obezbeđuje efikasnu alokaciju resursa niti društveno poželjne ishode. Ključni argumenti u prilog intervencije uključuju:

- **makroekonomsku stabilizaciju** – u uslovima recesije tržište često ne uspeva da obnovi zaposlenost i agregatnu tražnju bez spoljnog podsticaja;
- **obezbeđivanje javnih i strateških dobara**, kao što su infrastruktura, obrazovanje, zdravstvo i nauka, koja privatni sektor često ne finansira u dovoljnoj meri;
- **zaštitu konkurencije**, naročito u uslovima monopola i oligopola;
- **regulaciju finansijskog sistema**, s ciljem sprečavanja sistemskih rizika i finansijskih kriza.

U tom smislu, državna intervencija se ne posmatra kao zamena za tržište, već kao korektiv njegovih strukturnih slabosti.

3.7.2. Kritike državnog intervencionizma

Iako intervencionizam može imati stabilizacionu i razvojnu ulogu, brojni autori ukazuju na njegove potencijalne negativne efekte, posebno kada poprimi trajni i nekontrolisani karakter. Najčešće kritike odnose se na:

- **neefikasnu alokaciju resursa**, usled politički motivisanih odluka;
- **vladin neuspeh**, uključujući korupciju, klijentelizam i administrativnu neefikasnost;
- **rast javnog duga**, koji može ugroziti fiskalnu održivost i opteretiti buduće generacije;
- **regulatorno preopterećenje**, koje smanjuje fleksibilnost i konkurentnost privrede;
- **moralni hazard**, naročito u finansijskom sektoru, gde očekivanje državne pomoći podstiče prekomerno preuzimanje rizika.

Savremena ekonomska teorija stoga ne postavlja pitanje da li država treba da interveniše, već kada, u kojoj meri i pod kojim institucionalnim uslovima. Dominantan savremeni pristup zasniva se na ideji selektivne i dobro dizajnirane intervencije, uz jasna pravila, fiskalnu disciplinu i snažne institucije.

Deficiti i fiskalna ograničenja – Primer Grčke (2000–2010)

Tokom 2000-ih godina Grčka je primenjivala ekspanzivne fiskalne politike tipične za kejnzijanski pristup: rast javne potrošnje, snažna uloga države u investicijama i kontinuirano deficitno finansiranje. U periodu od 2001. do 2008. godine prosečan budžetski deficit iznosio je između 5% i 7% BDP-a, dok je učešće javnog duga poraslo sa oko 100% na preko 120% BDP-a.

U fazi visokog privrednog rasta ovi deficiti nisu bili odmah problematični, ali su postali dramatično ograničavajući kada je izbio globalni finansijski šok 2008–2009. godine. Zbog već postojećeg visokog duga, država više nije imala fiskalni prostor da poveća potrošnju i amortizuje recesiju. Naprotiv — bila je prinuđena da sprovodi mere štednje kako bi zadržala pristup međunarodnim finansijskim tržištima.

Ovaj primer pokazuje ključnu manu dugotrajne ekspanzivne fiskalne politike: **kada javni dug dostigne visok nivo, država gubi sposobnost da primeni kejnzijanske mere upravo onda kada su joj najpotrebnije**.

Grčka kriza stoga predstavlja ilustrativan dokaz da kejnzijanske mere mogu biti efikasne u kratkom roku, ali da njihova dugoročna i neograničena primena dovodi do fiskalne ranjivosti i ozbiljnih makroekonomskih ograničenja.

Izvor: International Monetary Fund, 2013

Tabela 4. Neoliberalizam i državni intervencionizam – komparativni pregled

Dimenzija poređenja	Neoliberalizam	Državni intervencionizam
Uloga države	Ograničena, regulatorna	Aktivna uloga u stabilizaciji
Fiskalna politika	Fiskalna disciplina, pravila	Aktivna fiskalna politika
Budžetski deficit	Nepoželjan	Prihvatljiv u recesiji
Javna potrošnja	Ograničena	Proširena radi stabilnosti
Oporezivanje	Niske stope	Redistributivna funkcija
Privatizacija	Centralni instrument	Oprezan pristup
Regulacija	Minimalna	Aktivna regulacija
Glavni rizici	Nejednakost, krize	Dug, neefikasnost
Dominantni cilj	Efikasnost tržišta	Stabilnost i puna zaposlenost

Izvor: Autori

Rezime

Kroz istoriju ekonomske misli menjali su se stavovi o tome koliko država treba da interveniše u privredi i kako se to odražava na javne finansije kao i na stabilizacionu ulogu fiskalne politike.

Merkantilizam opravdava snažnu intervenciju države radi jačanja „bogatstva nacije", uz oslanjanje na carine i strateški usmerene rashode (vojska, infrastruktura, kolonijalna ekspanzija). Kao reakcija, fiziokratizam zagovara prirodni poredak i minimalnu ulogu države, uz jednostavan poreski sistem (ideja jedinstvenog poreza na zemlju) i strogo ograničene javne rashode. Klasična škola (Smit, Rikardo) razvija laissez-faire logiku: tržište kao samoregulišući mehanizam, a država prvenstveno kao obezbeđivač „pravila igre" i osnovnih javnih dobara. U javnim finansijama to znači naglasak na niskim porezima, uravnoteženom budžetu i skepticizmu prema javnom dugu, uz trajni doprinos kroz Smitove poreske kanone. Neoklasična škola metodološki produbljuje analizu i dodatno ističe distorzivne efekte poreza i javne potrošnje, ali priznaje tržišne neuspehe i dopušta selektivnu, ciljanu intervenciju (npr. Pigouovi porezi, antimonopolska politika, regulacija). Velika svetska ekonomska kriza predstavlja prekretnicu: kejnzijanska ekonomija odbacuje pretpostavku automatske pune zaposlenosti i naglašava nedovoljnu agregatnu tražnju kao ključni uzrok recesije. Fiskalna politika dobija centralnu ulogu kroz javne investicije, potrošnju i poreske olakšice, uz prihvatanje privremenog deficita kao instrumenta stabilizacije. Na toj osnovi razvija se koncept funkcionalnih finansija, gde se budžetska ravnoteža ne procenjuje „računovodstveno", već prema tome da li politika ostvaruje ciljeve pune zaposlenosti i stabilnog rasta, uz teorije cikličnog budžeta i kompenzacionih (sistematski deficitnih) budžeta.

Kritike kejnzijanizma su: rast javnog duga, efekat istiskivanja privatnih investicija, kašnjenja u politici i politički motivisanu potrošnju, i zbog toga se, između ostalog, vrši zaokret ka neoliberalizmu od kraja 1970-ih. Neoliberalizam karakteriše deregulacija, privatizacija, fiskalna disciplina, ograničena država. Kritike neoliberalizma upućene su ka stvaranju nejednakosti, većoj volatilnosti i finansijskim krizama (naročito vidljivo nakon 2008). Savremena ekonomska politika retko primenjuje „čiste" modele I država ima svoju ulogu uz jasna pravila, fiskalnu disciplinu, kvalitet institucija i fokus na društveni prinos javne potrošnje.

Pitanja za proveru znanja

1. Kako različite ekonomske škole definišu ulogu države u privredi?
2. Koje su fiskalne karakteristike merkantilizma?
3. U čemu se razlikuju merkantilizam i fiziokratizam u pogledu oporezivanja?
4. Koji su osnovni postulati klasične škole?
5. Koja su četiri poreska kanona Adama Smita?
6. Kako neoklasična škola posmatra tržišne neuspehe?
7. Zašto je Velika svetska ekonomska kriza bila teorijska prekretnica?
8. U čemu se sastoji Kejnzova kritika klasične teorije?
9. Kako fiskalna politika utiče na agregatnu tražnju?
10. Kada je deficitno finansiranje opravdano?
11. Šta podrazumevaju funkcionalne finansije?
12. Kako se razlikuju ciklični i kompenzacioni budžet?
13. Koje su glavne kritike kejnzijanizma?
14. Šta je dovelo do šire primene neoliberalizma 1970-ih godina?
15. Koji su osnovni principi neoliberalizma?
16. Koje su ključne razlike između neoliberalnog i intervencionističkog pristupa?

4. FISKALNA POLITIKA I FISKALNO OPTEREĆENJE

Fiskalna politika predstavlja jedan od najvažnijih instrumenata ekonomske politike države, putem kojeg se utiče na privrednu aktivnost, zaposlenost, inflaciju, raspodelu dohotka i dugoročnu održivost javnih finansija. Kroz odluke o javnim prihodima i rashodima, država ne samo da finansira svoje funkcije, već aktivno oblikuje ekonomsko okruženje u kojem deluju domaćinstva i preduzeća. Istovremeno, svaka fiskalna odluka ima svoju cenu, koja se ogleda u fiskalnom opterećenju privrede i građana. Visina i struktura poreza, doprinosa i drugih javnih davanja utiču na raspoloživi dohodak, podsticaje za rad i investiranje, konkurentnost privrede i socijalnu koheziju društva. Zbog toga je razumevanje fiskalne politike neraskidivo povezano sa analizom fiskalnog opterećenja i njegovih ekonomskih posledica.

Nakon čitanja ovog poglavlja moći ćete da:

- Objasnite ulogu i funkcije fiskalne politike u savremenoj ekonomiji;
- Razlikujete neutralnu i aktivnu fiskalnu politiku, kao i njihove osnovne instrumente;
- Razumete značaj automatskih stabilizatora;
- Analizirate pojam fiskalnog opterećenja i njegov značaj za privredni razvoj;
- Sagledate ograničenja fiskalne politike i potrebu njene koordinacije sa monetarnom politikom.

Fiskalna politika predstavlja jedan od osnovnih stubova ekonomske politike u savremenim ekonomijama. Da bi država ostvarila svoje ciljeve i izvršavala svoje funkcije, neophodna su joj sredstva za finansiranje javnih rashoda. Ta sredstva se prikupljaju od privrede i stanovništva putem javnih prihoda, kao što su različite vrste poreza i taksi.

Fiskalna politika predstavlja skup mera i instrumenata kojima država utiče na javne prihode i rashode.

U situacijama kada su javni rashodi veći od ostvarenih prihoda javlja se **budžetski deficit**. Kao i u drugim situacijama kada se troši više nego što se prihoduje novac se mora pozajmiti. Tada država pozajmljuje od stanovništva, privrede, međunarodnih finansijskih institucija i time stvara **javni dug**.

Važno je razlikovati:

- **budžetski deficit** – godišnji tok (razlika u jednoj fiskalnoj godini)
- **javni dug** – akumulirani iznos prethodnih deficita koji još nije otplaćen.

U savremenoj praksi Republike Srbije, budžetski deficit i nivo javnog duga predstavljaju važne pokazatelje fiskalne stabilnosti, pri čemu se njihovo kretanje pažljivo prati u okviru srednjoročnog fiskalnog okvira i fiskalnih pravila, o čemu će detaljnije biti reči u narednim poglavljima.

Odluke države o oporezivanju, javnoj potrošnji i transferima neposredno utiču na raspoloživi dohodak pojedinaca i preduzeća, strukturu potrošnje u kratkom, i nivo investicione aktivnosti u dugom roku. Zbog toga fiskalna politika predstavlja ključni instrument putem kojeg se ekonomski ciljevi države prevode u konkretne budžetske odluke sa efektima na realnu ekonomiju.

Za razliku od monetarne politike, koja deluje pretežno posredno, kroz kamatne stope, kreditne kanale i finansijska tržišta, fiskalna politika ostvaruje neposredan i transparentan uticaj na realni sektor.

4.1. CILJEVI FISKALNE POLITIKE

Ciljevi fiskalne politike mogu se podeliti na kratkoročne i dugoročne. Dugoročni ciljevi usmereni su na privredni i socijalni razvoj, dok se kratkoročni odnose na održavanje tekuće makroekonomske ravnoteže. Uopšteno posmatrano, ciljevi fiskalne politike mogu se svrstati u tri osnovne kategorije (Gnjatović & Jovancai, 2014, str 79):

1. **stabilizacija privrednih tokova,**
2. **preraspodela nacionalnog dohotka,**
3. **promena strukture privrede.**

4.1.1. Stabilizacija privrednih tokova

Stabilizacioni cilj fiskalne politike odnosi se na ublažavanje privrednih ciklusa i očuvanje makroekonomske stabilnosti. Promenama u javnim prihodima i rashodima država utiče na nivo agregatne tražnje.

U situacijama inflatornih pritisaka i pregrejane privrede, odnosno ekspanzije, kada je cilj da se utiče na smanjivanje tražnje i potrošnje na tržištu država primenjuje **restriktivnu fiskalnu politiku**. Restriktivna fiskalna politika podrazumeva, na strani javnih rashoda, smanjenje javne potrošnje i, na strani javnih prihoda, povećanje poreskih stopa kako bi se smanjio višak tražnje i stabilizovale cene dobara i usluga.

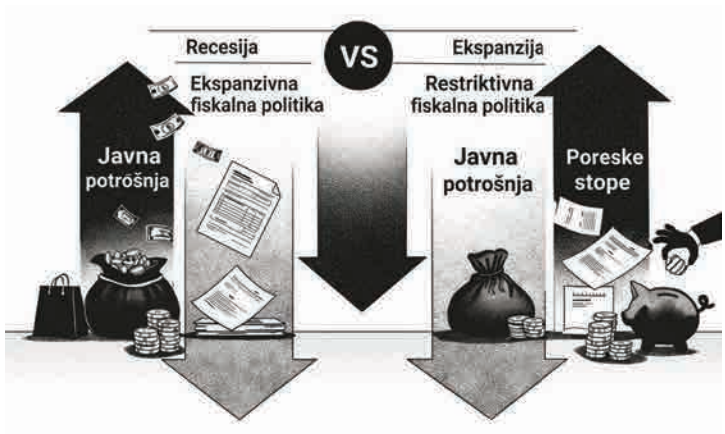
Nasuprot tome, u periodima recesije kada dolazi do pada privredne aktivnosti država primenjuje **ekspanzivnu fiskalnu politiku** koja podrazumeva snižavanje poreskih stopa i povećanje javne potrošnje. Time se domaćinstvima i privredi ostavlja veći deo dohotka na raspolaganju, što podstiče potrošnju i investicije, rast zaposlenosti i oporavak ukupne ekonomske aktivnosti.

Poseban značaj ekspanzivne fiskalne politike ogleda se u postojanju multiplikativnog efekta javne potrošnje, prema kojem inicijalno povećanje državnih rashoda dovodi do proporcionalno većeg rasta ukupnog dohotka u privredi, pod uslovom da postoje neiskorišćeni kapaciteti i da monetarna politika ne neutrališe fiskalni impuls. Zbog tog efekta, jedan dolar dodatne javne potrošnje može generisati više od jednog dolara agregatne tražnje (Mankiw, 2007, str. 771).

Na primer, država angažuje građevinsku firmu za izgradnju puta i isplaćuje joj 10 miliona evra. Firma deo sredstava koristi za isplatu zarada i nabavku građevinskog materijala. Radnici zatim deo dohotka troše u maloprodaji, čime stvaraju prihod drugim privrednim subjektima, koji dalje povećavaju proizvodnju i zapošljavanje. Na taj način inicijalna državna potrošnja kruži kroz privredu i proizvodi višestruke efekte.

Veličina fiskalnog multiplikatora zavisi pre svega od marginalne sklonosti potrošnji (MPC), kao i od visine poreskog opterećenja i sklonosti uvozu. Što je MPC viša, a porezi i uvoz niži, to je multiplikativni efekat izraženiji. Zbog toga su efekti fiskalne ekspanzije snažniji u ekonomijama sa nižim nivoom štednje i slabije izraženim „curenjima" iz kružnog toka dohotka.

Slika 9. Vrste fiskalne politike



Izvor: Autori

Ekspanzivna fiskalna politika najčešće povećava rizik budžetskog deficita, dok restriktivna politika teži njegovom smanjenju ili ostvarivanju suficita.

Važno je istaći da efekti mera fiskalne politike zavise od više faktora, pri čemu je stepen razvijenosti nacionalne privrede jedan od najvažnijih. Različita društva ne reaguju na isti način na fiskalne intervencije, jer se razlikuju po nivou dohotka, institucionalnoj stabilnosti i poverenju u državu. Zbog toga mere poput povećanja poreza mogu imati različite ekonomske i socijalne posledice u različitim zemljama.

4.1.2. Preraspodela nacionalnog dohotka

Preraspodelom nacionalnog dohotka država utiče na ublažavanje imovinskih nejednakosti među građanima koje nastaju kao rezultat tržišnih procesa. Na ovaj način se obezbeđuje veći stepen uključenosti svih dohodovnih grupa, pa i onih najsiromašnijih, da ostvaruju potrošnju na tržištu dobara i usluga.

Fiskalna politika utiče na raspodelu dohotka putem:

- **progresivnog oporezivanja**, gde sa porastom dohotka raste i poreska stopa kojom se dohodak oporezuje.
- **socijalnih transfera**, koji predstavljaju rashode države kojima se deo nacionalnog dohotka preraspodeljuje ka određenim društvenim grupama, bez zahteva za direktnim pružanjem ekonomske usluge zauzvrat, u cilju socijalne zaštite, smanjenja nejednakosti i stabilizacije privrednih tokova.

U praksi, fiskalna politika preraspodelu dohotka ostvaruje kroz jednostavan, ali snažan mehanizam. Deo novčanih sredstava prikupljenih kroz poreze, naročito od onih sa višim prihodima, država ponovo plasira u privredu putem socijalnih transfera. Na taj način kupovna moć ne nestaje, već se **premešta od jednih ka drugim društvenim kategorijama**.

S obzirom na to da domaćinstva sa nižim prihodima veći deo dohotka troše na osnovnu potrošnju, dok bogatija domaćinstva veći deo štede, ovakva preraspodela ima i snažan makroekonomski efekat. Povećanjem potrošnje dolazi do rasta agregatne tražnje, čime se istovremeno ostvaruju i socijalni i stabilizacioni ciljevi fiskalne politike.

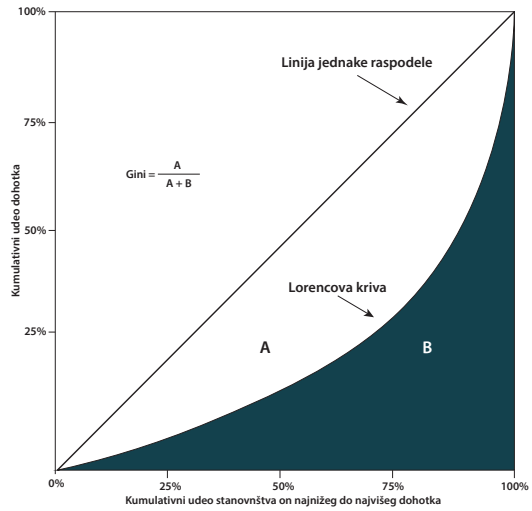
Lorencova kriva kao osnova za merenje dohodovne nejednakosti

Lorencova kriva i Gini koeficijent predstavljaju standardne instrumente za merenje nejednakosti raspodele dohotka i procenu efekata fiskalne preraspodele.

Lorencova kriva grafički prikazuje odnos između kumulativnog učešća stanovništva i kumulativnog učešća dohotka u društvu: što je kriva udaljenija od linije potpune jednakosti, to je nejednakost u raspodeli veća.

Gini koeficijent predstavlja numeričku meru te nejednakosti i izražava se brojem između 0 i 1, gde 0 označava potpunu jednakost (linija jednake raspodele), a 1 potpunu nejednakost.

Grafikon 1. Lorencova kriva



Upoređivanjem vrednosti Gini koeficijenta pre i posle fiskalne intervencije moguće je proceniti u kojoj meri porezi i socijalni transferi doprinose smanjenju nejednakosti i jačanju socijalne kohezije.

Izvor: prilagođeno prema Gnjatović, Jovancai, 2014.

U periodima ekonomskih poremećaja ovaj mehanizam postaje posebno važan. Gubitak posla ili pad prihoda automatski povećava broj korisnika socijalnih davanja, pa država, bez dodatnih odluka na koje se često dugo čeka, ublažava pad kupovne moći i sprečava dublju recesiju. Na taj način fiskalna politika istovremeno deluje i kao instrument socijalne zaštite i kao amortizer privrednih šokova.

4.1.3. Promena strukture privrede

Promena strukture privrede predstavlja jedan od ključnih dugoročnih ciljeva ekonomske politike, pri čemu fiskalna politika ima posebno značajnu ulogu.

Za razliku od kratkoročnih stabilizacionih ciljeva, koji su usmereni na ublažavanje cikličnih oscilacija, strukturna politika ima za cilj trajnu transformaciju proizvodne i sektorske strukture privrede, u pravcu višeg nivoa produktivnosti, tehnološkog napretka i održivog privrednog rasta.

Pod strukturnim promenama podrazumeva se premeštanje ekonomskih resursa iz sektora sa nižom dodatom vrednošću ka sektorima koji generišu viši nivo produktivnosti, izvoznog potencijala i dugoročnog rasta. Istorijsko iskustvo pokazuje da se privredni razvoj najčešće odvija kroz postepeni prelazak sa primarnih i niskoproduktivnih delatnosti ka industriji, a zatim ka uslugama zasnovanim na znanju, inovacijama i tehnologiji.

Tržišni mehanizmi, iako efikasni u kratkoročnoj alokaciji resursa, ne garantuju društveno optimalnu strukturu privrede u dugom roku. Razlozi za to leže u postojanju tržišnih neuspeha, visokih početnih troškova ulaganja u nove sektore, dugog perioda povraćaja kapitala, kao i u eksternim efektima koje privatni investitori ne mogu u potpunosti internalizovati. Upravo zbog toga se u savremenoj ekonomskoj teoriji ističe potreba za aktivnom, ali selektivnom ulogom države u procesu strukturne transformacije.

Fiskalna politika u tom kontekstu deluje kao instrument usmeravanja razvoja, kroz kombinaciju poreskih i rashodnih mera. Sa strane javnih rashoda, država može podsticati strukturne promene ulaganjima u infrastrukturu, obrazovanje, naučnoistraživačke aktivnosti i tehnološki razvoj, čime se stvaraju preduslovi za rast produktivnosti privatnog sektora. Poseban značaj imaju izdaci za obrazovanje i razvoj ljudskog kapitala, jer oni omogućavaju prilagođavanje radne snage zahtevima savremene, tehnološki intenzivne privrede.

Irska: fiskalna politika kao pokretač tehnološkog razvoja

Iskustvo Irske često se navodi kao jedan od najuspešnijih primera fiskalno vođene strukturne transformacije u novijoj ekonomskoj istoriji. Tokom osamdesetih i devedesetih godina XX veka, Irska je sprovodila koordinisanu razvojnu strategiju zasnovanu na kombinaciji selektivnih fiskalnih podsticaja, reformi tržišta rada i investicija u ljudski kapital.

Kroz značajna ulaganja u obrazovanje i univerzitete, stvaranje tehnoloških parkova i poreske podsticaje za investicije u visokotehnološke sektore, Irska je uspela da privuče veliki broj multinacionalnih kompanija (posebno iz IT i farmaceutskog sektora). Kao rezultat, u periodu 1995–2007. godine zemlja je zabeležila prosečnu stopu rasta BDP-a od oko 6% godišnje, uz istovremeni rast zaposlenosti i izvoza (World Bank, 2026).

Ovaj primer pokazuje da pažljivo kreirana fiskalna politika, usmerena na strukturni razvoj, može dovesti do značajnog i održivog unapređenja privredne strukture i povećanja konkurentnosti. Primer Irske je pokazao da niska stopa poreza na dobit i institucionalni okvir nisu sami po sebi dovoljni bez adekvatnog ljudskog kapitala i reformi tržišta rada (Barry, 2003).

Sa strane javnih prihoda, fiskalna politika može koristiti selektivne poreske podsticaje, oslobađanja ili olakšice za investicije u prioritetne sektore, inovacije i izvozno orijentisane delatnosti. Na taj način država utiče na relativnu profitabilnost pojedinih sektora, podstičući alokaciju kapitala ka delatnostima koje su od strateškog značaja za dugoročni razvoj.

Promena strukture privrede tesno je povezana sa razlikom između privrednog rasta i privrednog razvoja. Dok rast podrazumeva kvantitativno povećanje proizvodnje, razvoj uključuje kvalitativne promene u strukturi privrede, tehnologiji, institucionalnom okviru i nivou ljudskog kapitala. Fiskalna politika, usmerena isključivo na kratkoročni rast, može povećati BDP u datom trenutku, ali bez strukturnih promena takav rast često ostaje nestabilan i ograničen.

Zbog toga se u savremenim ekonomijama fiskalna politika sve više posmatra ne samo kao stabilizacioni, već i kao razvojni instrument, čiji je zadatak da, kroz dugoročnu i doslednu primenu, doprinese transformaciji privrede, jačanju njene otpornosti i stvaranju osnove za održiv ekonomski razvoj.

4.2. MERE I INSTRUMENTI FISKALNE POLITIKE

Fiskalna politika deluje kroz različite mere i instrumente kojima država utiče na privredna kretanja. U praksi, razlika između ovih pristupa ogleda se pre svega u tome da li fiskalni sistem automatski reaguje na promene u privredi ili je potrebno donošenje posebnih, diskrecionih mera.

Automatski mehanizmi uglavnom su dovoljni za ublažavanje manjih i uobičajenih oscilacija u privredi, dok u uslovima izraženijih poremećaja i dubljih neravnoteža država mora da pribegne aktivnoj fiskalnoj politici.

U tom smislu, fiskalna politika može imati **neutralni** ili **aktivni karakter**, u zavisnosti od toga da li se oslanja na mehanizme koji su već ugrađeni u fiskalni sistem ili na svesne i ciljane intervencije države.

4.2.1. Neutralna fiskalna politika i automatski stabilizatori

Neutralna fiskalna politika podrazumeva da država ne menja postojeći fiskalni okvir, već dopušta da sistem javnih prihoda i rashoda automatski reaguje na promene u privrednoj aktivnosti. U takvim okolnostima fiskalna politika ne deluje kroz nove odluke, već kroz **automatske stabilizatore**.

Automatski stabilizatori su mehanizmi ugrađeni u fiskalni sistem koji automatski ublažavaju ekonomske oscilacije, bez potrebe za dodatnim merama ili političkim odlukama. Njihova osnovna uloga jeste da ograniče pad tražnje u recesiji i spreče pregrevanje privrede u fazi ekspanzije.

U periodima privrednog rasta, rast dohotka i zaposlenosti dovodi do automatskog povećanja poreskih prihoda, naročito u sistemima sa progresivnim oporezivanjem. Time se deo dodatne kupovne moći povlači iz privrede, što ublažava inflatorne pritiske. Istovremeno, smanjuju se izdaci za socijalna davanja i naknade za nezaposlene.

Suprotno tome, u recesiji dolazi do pada poreskih prihoda i rasta socijalnih rashoda. Na taj način deo izgubljene kupovne moći domaćinstava biva nadoknađen kroz sistem transfera, čime se ublažava pad agregatne tražnje. Važno je naglasiti da se ovaj proces odvija **automatski**, bez kašnjenja i bez rizika političke neodlučnosti i institucionalne blokade.

Zbog svoje brzine, predvidivosti i institucionalne neutralnosti, automatski stabilizatori se nazivaju i **prvom linijom fiskalne odbrane** od ekonomskih šokova i ključni element neutralne fiskalne politike.

Najznačajniji **automatski stabilizatori** u savremenim fiskalnim sistemima su:

- **Progresivno oporezivanje dohotka**, kod koga poresko opterećenje raste brže od rasta dohotka. U fazi privredne ekspanzije, rast prihoda domaćinstava automatski povećava poreske prihode države i smanjuje raspoloživi dohodak, čime se ublažavaju inflatorni pritisci. U recesiji, pad dohotka dovodi do relativno većeg smanjenja poreskog tereta, ostavljajući domaćinstvima veći deo raspoloživih sredstava;
- **Naknade za nezaposlene**, koje automatski rastu u periodima privrednog pada, kada se povećava broj nezaposlenih, i opadaju u fazama oporavka. Na taj način se deo izgubljene kupovne moći nadoknađuje, čime se ublažava pad agregatne tražnje.

Progresivno oporezivanje dohotka u Ujedinjenom Kraljevstvu

Sistemi progresivnog oporezivanja česti su u zapadnim ekonomijama sa razvijenim socijalnim modelom, a jedna od zemalja koja se često navodi kao primer je Ujedinjeno Kraljevstvo.

U nastavku možemo videti tabelu progresivnih poreskih stopa za različite platne razrede. Stope prikazane u tabeli odnose se na poreski sistem u Engleskoj, Velsu i Severnoj Irskoj. Škotska primenjuje poseban, progresivan sistem oporezivanja koji sadrži drugačije poreske razrede i marginalne stope.

Tabela 5. Progresivne poreske stope na dohodak u Ujedinjenom Kraljevstvu

Opseg	Oporezivi dohodak	Poreska stopa
Lični odbitak	do £12.570	0%
Osnovna stopa	£12.571 do £50.270	20%
Viša stopa	£50.271 do £125.140	40%
Dodatna stopa	preko £125.140	45%

Izvor: UK Government, 2026

4.2.2. Aktivna fiskalna politika i diskrecione mere

Aktivna fiskalna politika podrazumeva **svesnu i ciljanu intervenciju države** u cilju stabilizacije privrede. Ona se primenjuje u situacijama izraženih poremećaja, poput dubokih recesija, inflatornih pritisaka ili ozbiljnih fiskalnih neravnoteža, kada automatski stabilizatori nisu dovoljni da obezbede stabilnost.

Aktivna fiskalna politika se ostvaruje putem **diskrecionih mera**, odnosno odluka države da promeni nivo javnih prihoda ili rashoda. To može uključivati povećanje ili smanjenje javne potrošnje, izmene poreskih stopa, uvođenje novih poreskih olakšica ili planirano zaduživanje radi finansiranja deficita.

Za razliku od automatskih stabilizatora, diskrecione mere zahtevaju **političku i zakonodavnu proceduru**, što im daje veću fleksibilnost, ali ih istovremeno čini podložnim vremenskim kašnjenjima i političkim ograničenjima.

Njihova prednost leži u mogućnosti snažnog i ciljano usmerenog delovanja, dok se njihov osnovni nedostatak ogleda u vremenskom kašnjenju između donošenja odluke i njenog punog ekonomskog efekta.

Tipični primeri diskrecionih mera su:

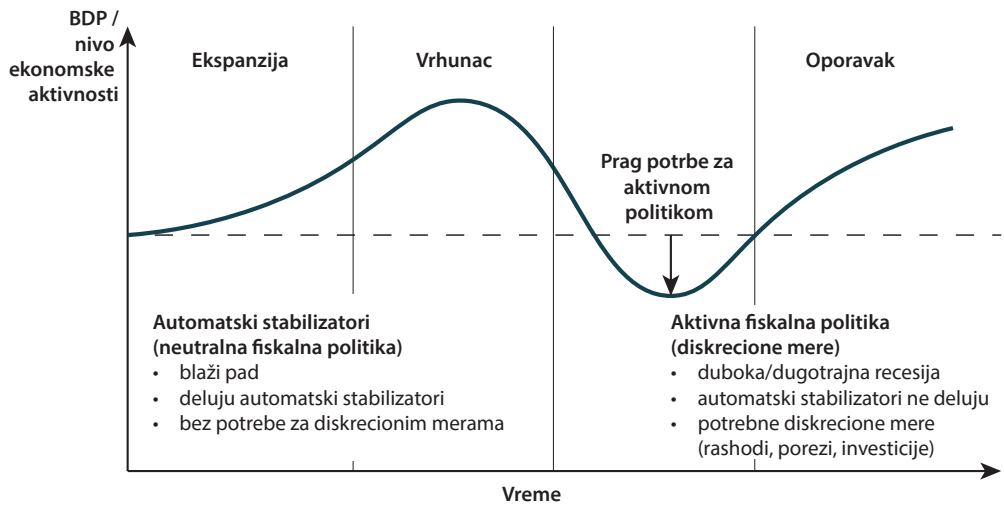
- **povećanje javnih investicija** u infrastrukturu tokom recesije, kako bi se podstakla zaposlenost i privredna aktivnost,
- **privremeno smanjenje poreskih stopa** ili **uvođenje poreskih olakšica** radi povećanja raspoloživog dohotka i investicija,
- **povećanje socijalnih rashoda van postojećih pravila**, kroz vanredne programe pomoći ili subvencije,
- **restriktivne mere u fazi ekspanzije**, poput povećanja poreskih stopa ili smanjenja javne potrošnje, sa ciljem obuzdavanja inflatornih pritisaka.

U zavisnosti od faze ekonomskog ciklusa, diskrecione mere mogu imati **ekspanzivan karakter**, kada je cilj podsticanje privredne aktivnosti, ili restriktivan karakter, kada je cilj obuzdavanje inflacije i pregrejane tražnje.

Važno je i istaći da neutralna i aktivna fiskalna politika ne predstavljaju suprotstavljene, već **komplementarne pristupe**. U stabilnim makroekonomskim uslovima, oslanjanje na automatske stabilizatore omogućava održavanje ravnoteže uz minimalno narušavanje tržišnih mehanizama. U kriznim situacijama, međutim, država je prinuđena da pređe na aktivnu fiskalnu politiku i primeni diskrecione mere.

Zbog toga se savremena fiskalna politika posmatra kao kombinacija institucionalne stabilnosti i selektivne intervencije, u kojoj automatski stabilizatori obezbeđuju osnovnu otpornost sistema, dok diskrecione mere omogućavaju reagovanje u uslovima ozbiljnih ekonomskih poremećaja.

Slika 10. Neutralna i aktivna fiskalna politika tokom privrednih ciklusa



Izvor: Autori

4.3. OGRANIČENJA I IZAZOVI FISKALNE POLITIKE

Uprkos svojoj značajnoj ulozi, fiskalna politika suočava se sa određenim ograničenjima, budući da se često dovodi u pitanje njena efikasnost u rešavanju ključnih makroekonomskih problema, naročito inflacije i nezaposlenosti. Neka od najvažnijih ograničenja su: vremenska kašnjenja, rizik politički motivisanih odluka, smanjenje efikasnosti u priodima velike zaduženosti, koordinacija sa monetarnom politikom.

4.3.1. Vremenska kašnjenja u prepoznavanju i sprovođenju mera

Efikasnost fiskalne politike u velikoj meri zavisi od **pravovremenosti reakcije države** na ekonomske poremećaje. Međutim, u praksi između trenutka kada se ekonomski problem pojavi i trenutka kada fiskalne mere počnu da daju efekte, često postoji značajan vremenski razmak. Ova vremenska kašnjenja predstavljaju jedno od osnovnih ograničenja aktivne fiskalne politike.

Vremenski zaostatak (*time lag*) u fiskalnoj politici predstavlja vremenski razmak između nastanka ekonomskog problema i punog dejstva fiskalnih mera koje država preduzima radi njegovog rešavanja.

U teoriji i praksi fiskalne politike obično se razlikuje nekoliko vrsta vremenskih zaostataka:

- Prva faza vezuje se za informaciono kašnjenje koje se odnosi na vreme potrebno da se uoči i statistički potvrdi promena u ekonomskim kretanjima, poput usporavanja privrednog rasta ili rasta nezaposlenosti. Makroekonomski podaci se objavljuju sa zakašnjenjem i često se revidiraju, što otežava pravovremenu reakciju države.
- Druga faza naziva se i političko kašnjenje nastaje u procesu donošenja fiskalnih odluka. Diskrecione mere zahtevaju političke i zakonodavne procedure, uključujući pripremu predloga, raspravu i usvajanje budžetskih izmena. Ovaj proces neminovno oduzima vreme, a u uslovima političkih neslaganja ili institucionalnih ograničenja može biti dodatno usporen, čime se smanjuje brzina reakcije fiskalne politike.
- Treća faza, poznata kao implementaciono kašnjenje javlja se u fazi sprovođenja mera i prenosa njihovih efekata na realnu ekonomiju. Čak i nakon usvajanja, fiskalne mere ne deluju trenutno. Javna ulaganja zahtevaju vreme za realizaciju. Na primer, kada država u recesiji odluči da smanji poreze, neće odmah doći do povećanja proizvodne i zaposlenosti, već postepeno i tokom vremena.

- Četvrta faza se naziva kašnjenje i odnosi se na period koji protekne od trenutka kada je mera primenjena do trenutka kada ona počne da proizvodi vidljive efekte na privrednu aktivnost, zaposlenost ili agregatnu tražnju. Ovaj lag je posebno izražen kod javnih investicija, čiji se puni efekti često ostvaruju tek na srednji ili dugi rok.

Tabela 6. Vremenska kašnjenja u sprovođenju monetarne i fiskalne politike

POLITIKA	UNUTRAŠNJE KAŠNJENJE - prepoznavanje	UNUTRAŠNJE KAŠNJENJE - akcije	SPOLJAŠNJE KAŠNJENJE	UKUPNO KAŠNJENJE (u mesecima)
Monetarna politika	3	0	1 - 20	4 - 23
Fiskalna politika	3	1 - 15	1 - 3	5 - 21

Izvor: prilagođeno prema Hadžić, Barjaktarović, 2015.

Zbirni efekat ovih kašnjenja stvara rizik da fiskalna politika deluje sa vremenskim pomakom u odnosu na ekonomski ciklus, pa mere osmišljene za recesiju mogu početi da deluju tek u fazi oporavka. Time se smanjuje stabilizaciona efikasnost fiskalne politike i povećava rizik od nenamernog pro-cikličnog delovanja.

Upravo zbog ovih ograničenja savremene fiskalne politike sve više se oslanjaju na automatske stabilizatore i unapred definisana fiskalna pravila, koja omogućavaju bržu i predvidljiviju reakciju države, uz manju zavisnost od sporih diskrecionih odluka.

4.3.2. Rizik politički motivisanih odluka

Dosadašnjom analizom javnih finansija polazili smo od pretpostavke da vlade teže maksimizaciji društvenog blagostanja. Međutim, od 1950-ih godina javlja se škola mišljenja koja preispituje ovu tezu. Ekonomisti Džejms Bjukenon, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju 1986. godine i Gordon Talok utemeljili su **teoriju javnog izbora** zahvaljujući kojoj savremena ekonomska analiza dobija političku i socijalnu dimenziju.

Teorija javnog izbora primenjuje ekonomske principe na političko ponašanje i polazi od pretpostavke da političari i birokrate donose odluke vođeni sopstvenim interesima, a ne isključivo opštim društvenim blagostanjem.

Prema ovom pristupu, kreatori fiskalne politike često donose odluke vođeni kratkoročnim političkim interesima, poput očuvanja popularnosti ili uspeha na izborima, umesto dugoročnim ciljevima ekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti.

Neki od navedenih primera su:

- **Strah od reakcije birača** - vlade se često pribojavaju reakcije birača kada su u pitanju restriktivne mere kao što su uvođenje viših poreza ili smanjenje subvencija.
- **Birokratski interesi** - državni službenici mogu širiti svoje budžete i nadležnosti kako bi povećali sopstveni uticaj, nezavisno od opšteg interesa. Na primer: ministarstva traže dodatna sredstva za sopstvene programe, iako to nije nužno u skladu sa makroekonomskom stabilnošću
- **Interesi specifičnih društvenih grupa (lobi)** - situacija u kojoj mala grupa birača ostvaruje značajnu ličnu korist putem određene ekonomske mere, dok ostali snose zanemarljive troškove, omogućava interesnim lobijima da utiču na politiku, što često dovodi do neoptimalne raspodele resursa u društvu.

Svemu prethodno pomenutom važno je dodati i korupciju koja predstavlja međunarodni fenomen, a podrazumeva zloupotrebu javne funkcije ili položaja u privatne svrhe, radi sticanja lične koristi, često na štetu javnog interesa. Pojava korupcije vodi do pogrešne alokacije resursa, povećanja javnih troškova i smanjenja efikasnosti fiskalne politike

4.3.3. Mogućnost smanjene efikasnosti u uslovima visoke zaduženosti

Efikasnost fiskalne politike može biti smanjena u uslovima visoke zaduženosti države. Kada je javni dug već visok, dodatni fiskalni stimulansi često zahtevaju novo zaduživanje, što može dovesti do rasta kamatnih stopa i smanjenja poverenja investitora. Time se poskupljuje finansiranje i za državu i za privatni sektor, pa se pozitivni efekti fiskalne politike delimično neutralizuju.

Pored toga, očekivanje budućih fiskalnih prilagođavanja može navesti privredne subjekte da povećaju štednju i odlože potrošnju i investicije. U takvim okolnostima fiskalna politika gubi deo svoje stabilizacione snage, a država može biti ograničena u reagovanju čak i tokom recesije.

4.3.4. Potreba koordinacije sa monetarnom politikom

Efikasnost fiskalne politike u značajnoj meri zavisi od **njene usklađenosti sa monetarnom politikom**. Iako obe politike imaju zajedničke ciljeve, makroekonomsku stabilnost, održiv privredni rast i visoku zaposlenost, one deluju kroz različite instrumente i institucije, zbog čega neusklađeno delovanje može dovesti do međusobnog poništavanja efekata. Zbog ovoga je veoma važno da vlada, koja putem ministarstva finansija vodi fiskalnu politiku, i centralna banka, koja vodi monetarnu politiku, donose usaglašene odluke.

Zamislimo da se privreda nalazi u recesiji. Država tada pokušava da je pokrene tako što povećava javnu potrošnju i investicije. Međutim, ako centralna banka u isto vreme podigne kamatne stope i oteža kreditiranje, preduzeća i građani teže dolaze do novca. Zbog toga privatna potrošnja i investicije slabe, pa se deo pozitivnog efekta državne potrošnje gubi. Umesto da se međusobno dopunjuju, fiskalna i monetarna politika u tom slučaju deluju jedna protiv druge.

Zbog toga se fiskalna i monetarna politika u savremenim ekonomijama posmatraju kao **komplementarni stubovi makroekonomskog upravljanja**, čija koordinacija omogućava da se mere jedne politike ne poništavaju, već međusobno pojačavaju. Odsustvo takve koordinacije smanjuje efikasnost stabilizacionih napora i produžava ekonomske neravnoteže.

4.4. FISKALNO OPTEREĆENJE

Sve funkcije države o kojima je bilo reči – od stabilizacije privrede i preraspodele dohotka, do strukturne transformacije i obezbeđivanja javnih dobara – imaju svoju cenu. Tu cenu u konačnom zbiru snose poreski obveznici, odnosno privreda i građani kroz obavezna javna davanja. Ukupni teret tih davanja označava se pojmom fiskalnog opterećenja. Razumevanje fiskalnog opterećenja predstavlja polaznu tačku svake analize javnih finansija, jer od njegove visine zavise efikasnost privrednog sistema, podsticaji za rad i investicije, konkurentnost zemlje i socijalna kohezija.

Da bi se fiskalno opterećenje pravilno sagledalo, neophodno je najpre definisati **veličinu javnog** sektora u privredi. U ekonomskoj teoriji veličina javnog sektora određuje se preko njegovog učešća u stvaranju, preraspodeli i potrošnji društvenog proizvoda. Što je javni sektor veći u pogledu prihoda i rashoda koje preraspodeljuje, to je veći potencijalni fiskalni teret koji država nameće poreskim obveznicima. Pitanje fiskalnog opterećenja tako prelazi iz čisto tehničkog domena u područje ekonomskog izbora, političke ekonomije i normativne analize – koliko država „može" i koliko država „treba" da uzme iz privrede?

Većina teoretičara javnih finansija pri iskazivanju stepena fiskalnog opterećenja koristi odnos javnih prihoda i bruto domaćeg proizvoda. Fiskalno opterećenje prema tome predstavlja količnik javnih prihoda i bruto domaćeg proizvoda jedne zemlje u jednoj kalendarskoj godini i iskazuje se prema sledećoj formuli (Raičević, str. 27):

$$F_{\circ} = \frac{Sd}{BDP} \cdot 100$$

gde je:

Sd – ukupni javni prihodi fiskalnog tipa (obavezni, dažbinski) u posmatranom periodu

BDP – bruto domaći proizvod po tržišnim cenama

Fo – fiskalno opterećenje u procentima.

Što je opterećenje više, to je veća uloga države u preraspodeli resursa. Fiskalno opterećenje predstavlja osnovu za empirijske uporedne analize: poređenjem vrednosti fiskalnog opterećenja između zemalja i kroz vreme moguće je utvrditi trendove širenja ili smanjivanja fiskalnog sektora, proceniti održiv fiskalni prostor i identifikovati granice društveno prihvatljivog poreza.

Metod korišćenja BDP-a po tržišnim cenama uveden je u okviru OECD[5] standarda iz 1965. godine, kako bi se obezbedila međunarodna uporedivost fiskalnih sistema zemalja članica.

4.4.1. Vrste fiskalnog opterećenja

Pored ukupnog (globalnog) fiskalnog opterećenja, u javnim finansijama moguće je iskazati i različita parcijalna fiskalna opterećenja na nivou pojedinih segmenata privrede. Parcijalno fiskalno opterećenje meri teret javnih davanja koji snosi određeni sektor, regija, grupa poreskih obveznika, privredno društvo ili pojedinac, u odnosu na osnovu oporezivanja koja je relevantna za taj nivo analize.

Ovakvo merenje je korisno jer ukupno fiskalno opterećenje može prikriti značajne razlike u raspodeli poreskog tereta unutar ekonomije. Na primer, dve zemlje mogu imati isti nivo fiskalnog opterećenja, ali ukoliko je u jednoj većina poreskih prihoda prikupljena od potrošnje, a u drugoj od poreza na dohodak ili imovinu, ekonomske i socijalne posledice biće vrlo različite.

Parcijalni pristup omogućava analizu:

- **po privrednim granama**, radi utvrđivanja da li pojedini sektori snose nesrazmeran poreski teret, što može uticati na njihovu konkurentnost i investiranje,
- **po regionima**, jer se fiskalni tereti i fiskalni kapacitet razlikuju između razvijenih i nerazvijenih područja, što ima značajne implikacije na regionalnu politiku i fiskalnu decentralizaciju,
- **po kategorijama poreskih obveznika**, odnosno domaćinstvima različitih nivoa dohotka, firmama različite veličine ili delatnosti, što je ključno za analizu poštenja i efikasnosti poreskog sistema,
- **po tipu poreskog instrumenta**, radi procene relativnog tereta poreza na rad, dobit, potrošnju ili imovinu, kao i efekata poreskih olakšica i oslobađanja.

Time parcijalna fiskalna opterećenja postaju alat ne samo za opis fiskalnog sistema, već i za procenu ciljanosti fiskalne politike, pravičnosti poreske raspodele i mogućih reformskih pravaca. U modernim fiskalnim analizama, naročito u zemljama OECD-a i EU, parcijalni pristup se koristi kao dopuna globalnom fiskalnom opterećenju, jer omogućava dublje sagledavanje stvarnog tereta poreza koji snose različiti delovi ekonomije i društva.

5 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development- Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj). Međunarodna organizacija osnovana 1961. godine sa ciljem unapređenja ekonomskog razvoja, trgovine, životnog standarda i formulisanja zajedničkih ekonomskih politika među državama članicama. Više na https://www.oecd.org/en.html

4.4.2. Analiza fiskalnog opterećenja po zemljama

Uporedna analiza fiskalnog opterećenja u različitim zemljama pruža važan uvid u to kako država utiče na ekonomske tokove kroz preraspodelu javnih prihoda. Iako se ukupni nivo fiskalnog opterećenja najčešće izražava odnosom poreskih prihoda prema bruto domaćem proizvodu, sama visina ovog pokazatelja ne govori dovoljno o njegovim efektima. Različiti nivoi privrednog razvoja, institucionalne karakteristike, struktura poreskog sistema i stepen efikasnosti javne potrošnje dovode do velikih razlika u fiskalnom teretu među zemljama. Zbog toga se poređenje fiskalnih opterećenja posmatra ne samo kao kvantitativna, već i kao kvalitativna analiza načina na koji države prikupljaju i troše javna sredstva.

Analiza rasporeda poreskih prihoda prema visini fiskalnog opterećenja, prikazana u sledećoj tabeli, ukazuje na diverzitet fiskalnih modela unutar OECD-a i omogućava bolje sagledavanje mesta Srbije u odnosu na savremene fiskalne sisteme.

Tabela 7. Fiskalno opterećenje u zemljama OECD-a

Zemlja/Godina	2000	2022	2023
Australija	30.4	29.3	29.9
Austrija	42.5	43.0	42.6
Belgija	41.9	41.6	43.8
Kanada	34.7	33.9	34.8
Čile	18.7	23.9	20.6
Kolumbija	15.7	19.6	22.1
Kostarika	21.1	25.2	24.9
Češka	32.2	33.2	33.2
Danska	46.8	42.1	44.0
Estonija	31.1	32.9	33.6
Finska	45.8	43.4	42.8
Francuska	43.7	45.9	43.9
Nemačka	36.0	38.7	37.3
Grčka	34.7	41.0	38.9
Mađarska	38.5	35.1	35.0

Zemlja/Godina	2000	2022	2023
Island	35.4	34.9	35.9
Irska	30.8	20.3	21.3
Izrael	34.0	32.9	29.8
Italija	40.1	42.0	41.5
Japan	25.3	34.5	33.7
Južna Koreja	20.2	29.7	26.9
Letonija	30.0	32.8	32.5
Litvanija	30.8	31.7	32.1
Luksemburg	37.8	39.2	39.8
Meksiko	10.9	16.8	17.7
Holandija	36.9	38.1	39.3
Novi Zeland	32.5	32.6	33.7
Norveška	41.8	43.3	41.6
Poljska	32.7	34.1	34.9
Portugal	30.9	35.9	35.3
Slovačka	33.7	35.1	35.1
Slovenija	37.9	37.6	36.4
Španija	33.1	36.8	36.4
Švedska	50.0	42.9	41.7
Švajcarska	27.0	26.6	26.9
Turska	23.5	20.9	23.2
Ujedinjeno Kraljevstvo	32.7	35.2	35.0
Sjedinjene Američke Države	28.3	28.0	25.6
Prosek OECD	32.9	34.0	33.7

Izvor: OECD, 2025a

U OECD zemljama, koje karakteriše razvijena institucionalna infrastruktura i visok obim javnih usluga, vrednosti fiskalnog opterećenja kreću se u širokom rasponu. Dok pojedine zemlje ostvaruju relativno nizak nivo poreskih prihoda u odnosu na BDP, što ukazuje na manju ulogu države u ekonomiji, druge beleže visok fiskalni teret usled razvijenih sistema socijalne sigurnosti, javnog zdravstva i obrazovanja.

U literaturi se fiskalno opterećenje može posmatrati u širem i užem smislu. U širem smislu, ono obuhvata ukupne javne prihode u odnosu na bruto domaći proizvod.

Tabela 8. Fiskalno opterećenje u Srbiji u širem smislu

2006	2008	2012	2016	2020	2024
40.5	39.5	37.1	39.2	39.6	40.4

Izvor: Obračun autora na osnovu podataka iz Biltena javnih finasija br 10/25.

U užem smislu, u skladu sa metodologijom OECD-a, fiskalno opterećenje se meri kao udeo poreskih prihoda i doprinosa u BDP-u, pri čemu su te vrednosti za Srbiju znatno niže i kretale su se oko 20%. Razlika proizilazi iz različitog obuhvata prihoda.

Iako fiskalna politika predstavlja ključni instrument države za stabilizaciju ekonomije i finansiranje javnog sektora, suštinsko pitanje glasi: *šta je predmet finansiranja i zbog čega država prikuplja javne prihode?* Odgovor na to vodi ka analizi uloge javnih dobara i eksternalija kao ekonomske osnove za javne rashode. Upravo razumevanje ovih koncepata omogućava da se fiskalna politika posmatra ne samo kao tehnički proces prikupljanja poreza, već kao mehanizam alokacije resursa u skladu sa društvenim potrebama.

Rezime

Fiskalna politika utiče na agregatnu tražnju, zaposlenost, inflaciju i raspodelu dohotka putem poreza i javne potrošnje. Budžetski deficit predstavlja godišnji manjak prihoda u odnosu na rashode, dok je javni dug zbir prethodnih deficita. Osnovni ciljevi fiskalne politike su: stabilizacija privrede, preraspodela dohotka i strukturni razvoj. Fiskalna politika može biti neutralna (automatski stabilizatori) ili aktivna (diskrecione mere). Automatski stabilizatori su mehanizmi ugrađeni u fiskalni sistem, poput progresivnog oporezivanja i naknada za nezaposlene, koji bez dodatnih političkih odluka automatski ublažavaju ekonomske oscilacije kroz prilagođavanje javnih prihoda i rashoda.

Njena efikasnost zavisi od pravovremenosti, nivoa zaduženosti i koordinacije sa monetarnom politikom. Fiskalno opterećenje meri se odnosom javnih prihoda i BDP-a i pokazuje koliki deo privrede država preraspodeljuje. Diskrecione fiskalne mere predstavljaju svesne i ciljane odluke države o promeni javnih prihoda ili rashoda, poput povećanja javne potrošnje, smanjenja poreza ili uvođenja subvencija, pri čemu zahtevaju političku i zakonodavnu proceduru i često imaju vremenski odložene efekte. Ekspanzivna fiskalna politika primenjuje se u uslovima recesije radi podsticanja agregatne tražnje, dok se restriktivna koristi u periodima inflatornih pritisaka i pregrejane privrede sa ciljem smanjenja tražnje i stabilizacije cena. Ograničenja fiskalne politike odnose se na vremenska kašnjenja u sprovođenju mera, rizik politički motivisanih odluka, rast javnog duga, efekat istiskivanja privatnih investicija i potrebu usklađivanja sa monetarnom politikom.

Pitanja za proveru znanja

1. Objasnite pojam fiskalne politike i njenu ulogu u savremenoj ekonomiji.
2. Navedite i objasnite osnovne ciljeve fiskalne politike.
3. Objasnite pojam fiskalnog multiplikatora i njegov značaj za delovanje fiskalne politike.
4. Objasnite pojam strukturnih promena u privredi i ulogu fiskalne politike u njihovom podsticanju.
5. Objasnite razliku između neutralne i aktivne fiskalne politike.
6. Šta su automatski stabilizatori i koju ulogu imaju u stabilizaciji privrede?
7. Koji su najvažniji primeri automatskih stabilizatora u savremenim fiskalnim sistemima?
8. Objasnite pojam diskrecionih fiskalnih mera i navedite njihove osnovne karakteristike.
9. U kojim situacijama se primenjuje ekspanzivna, a u kojim restriktivna fiskalna politika?
10. Nabroj ograničenja i izazove fiskalne politike.
11. Šta se podrazumeva pod vremenskim kašnjenjima (time lag) u fiskalnoj politici i koje vrste kašnjenja razlikujemo?
12. Zašto se smatra de se u uslovima visoke zaduženosti smanjuju efekti fiskalne politike?
13. Šta podrazumeva pojam fiskalnog opterećenja i kako se ono meri?
14. Zašto je važno analizirati fiskalno opterećenje po sektorima i kategorijama poreskih obveznika?
15. Objasnite značaj koordinacije fiskalne i monetarne politike.

5. JAVNA DOBRA, EKSTERNALIJE I FINANSIRANJE JAVNOG SEKTORA

U prethodnim poglavljima razmatrana je uloga države u ekonomiji kroz okvir fiskalne politike i osnovnih funkcija javnih finansija. U ovom poglavlju analiziraju se mikroekonomski razlozi državne intervencije u raspodeli resursa, sa posebnim fokusom na javne rashode. Razmatra se šta država finansira, zašto tržište u pojedinim oblastima ne obezbeđuje društveno efikasne ishode i kako se može oceniti opravdanost javnih ulaganja.

Nakon čitanja ovog poglavlja moći ćete da:

- Objasnite pojam javnih dobara i problem besplatnog korisnika, kao i njihove posledice po finansiranje javnih usluga;
- Razlikujete pozitivne i negativne eksternalije i razumete razloge državne intervencije u njihovom slučaju;
- Povežete javna dobra i eksternalije sa alokacionom funkcijom javnih finansija;
- Razumete ulogu Pareto efikasnosti i Cost–Benefit analize kao osnovnih kriterijuma za procenu javnih projekata;
- Analizirate odnos između efikasnosti i pravičnosti u finansiranju javnih dobara i donošenju fiskalnih odluka.

5.1. DEFINICIJA I PRIMERI JAVNIH DOBARA

Javna dobra predstavljaju jednu od ključnih kategorija u analizi javnih finansija, jer upravo njihov karakter objašnjava zašto tržišni mehanizam u određenim oblastima ne može samostalno obezbediti društveno efikasne ishode. Njihovo postojanje čini osnovu za državnu intervenciju u oblasti proizvodnje i finansiranja dobara i usluga koje su od opšteg interesa.

Javna dobra su dobra kod kojih se potrošnja ne može lako ograničiti samo na one koji ih plaćaju, a korišćenje od strane jednog korisnika, po pravilu, ne umanjuje dostupnost drugim korisnicima. Zbog tih osobina, tržište često ne može da obezbedi njihov optimalan nivo, pa država preuzima ulogu organizatora i finansijera.

U ekonomskoj teoriji javna dobra se definišu kroz dva kriterijuma:

- **neisključivost**: korisnike je teško ili skupo isključiti iz potrošnje,
- **nerivalnost**: potrošnja jednog korisnika ne umanjuje mogućnost potrošnje za druge.

Primeri javnih dobara su javna rasveta, nacionalna bezbednost i osnovne funkcije pravnog poretka. Slično, bezbednosne funkcije države stvaraju korist koja se prostire na celo društvo. Zbog ograničenih tržišnih podsticaja da se ovakva dobra obezbede, njihovo finansiranje se najčešće organizuje kroz javni budžet.

Važno je naglasiti da se u praksi retko susreću potpuno „čista" javna dobra. Većina dobara ima određeni stepen rivalnosti ili mogućnost ograničenja pristupa, naročito kada se javljaju problemi zagušenja ili ograničenih kapaciteta. Ipak, njihova osnovna karakteristika ostaje takva da opravdava ulogu države u njihovom obezbeđivanju.

Pored javnih dobara u okviru jedne države, savremena literatura ukazuje i na **globalna javna dobra** – dobra čije koristi prevazilaze nacionalne granice, kao što su klimatska stabilnost, međunarodna bezbednost, znanje i javno zdravlje.

Globalno javno dobro: suzbijanje pandemija

Suzbijanje zaraznih bolesti predstavlja globalno javno dobro, jer se koristi od suzbijanja širenja virusa ne mogu ograničiti samo na jednu državu. Kada se razvije vakcina ili uspostavi sistem ranog upozoravanja, smanjuje se rizik od pandemije na globalnom nivou. Istovremeno, troškove takvih mera snose pojedine zemlje, dok koristi ima čitavo čovečanstvo, zbog čega je međunarodna saradnja neophodna.

Globalna javna dobra zahtevaju koordinaciju država i međunarodnih institucija, posebno u pogledu finansiranja i raspodele tereta. U praksi, razlike u nivou razvoja i politički prioriteti mogu otežati dogovor o zajedničkom obezbeđivanju ovih dobara.

5.1.1. Efikasno iskorišćavanje javnih dobara

Efikasno korišćenje javnih dobara predstavlja jedno od centralnih pitanja javnih finansija, jer se odnosi na način na koji se ograničeni javni resursi pretvaraju u društvenu korist. Iako su javna dobra po svojoj prirodi namenjena svim članovima društva, nije sigurno da će uvek biti korišćena racionalno niti da će doprineti maksimalnom društvenom blagostanju.

Za razliku od privatnih dobara, kod kojih tržišni mehanizam kroz cene i konkurenciju podstiče efikasnost, kod javnih dobara takav mehanizam izostaje ili je znatno oslabljen. Neisključivost i nerivalnost onemogućavaju direktnu naplatu korišćenja, zbog čega ne postoji jasan signal o realnoj vrednosti dobra niti o obimu njegove potražnje. Kao posledica toga, javna dobra su izložena riziku **neefikasne alokacije, prekomerne potrošnje** ili **nedovoljnog održavanja**.

Efikasnost u korišćenju javnih dobara podrazumeva da se sredstva prikupljena putem poreza ili drugih javnih prihoda koriste na način koji maksimizira ukupnu društvenu korist u odnosu na nastale troškove. To zahteva ne samo adekvatno planiranje javnih rashoda, već i postojanje institucionalnih mehanizama koji obezbeđuju kontrolu, odgovornost i transparentnost u upravljanju javnim sredstvima.

U praksi, problemi efikasnosti najčešće se javljaju u situacijama kada ne postoje jasni kriterijumi za ocenu uspešnosti javne potrošnje ili kada je odgovornost za donošenje odluka razuđena između različitih nivoa vlasti. Tada dolazi do pojave prekomernih troškova, neadekvatnog održavanja infrastrukture ili ulaganja u projekte čiji društveni efekti ne opravdavaju uložena sredstva.

Poseban problem predstavlja činjenica da se sredstva ne troše iz privatnih izvora, već iz zajedničkog budžeta, što može umanjiti podsticaj za racionalno ponašanje.

Efikasno korišćenje javnih dobara zahteva i razlikovanje između njihove ekonomske opravdanosti i društvene poželjnosti. Dok su neka dobra neophodna sa stanovišta društvene stabilnosti ili jednakosti, njihovo obezbeđivanje mora biti praćeno analizom troškova i koristi kako bi se izbegla neproduktivna potrošnja.

U tom smislu, efikasnost ne znači isključivo smanjenje troškova, već postizanje optimalnog odnosa između uloženih sredstava i ostvarenih društvenih efekata.

Posebnu ulogu u obezbeđivanju efikasnosti imaju institucionalni mehanizmi upravljanja javnim dobrima. Transparentni budžetski procesi, jasno definisane nadležnosti, kontrola izvršenja rashoda i evaluacija rezultata predstavljaju ključne elemente koji utiču na kvalitet javne potrošnje. U odsustvu takvih mehanizama, čak i opravdana javna ulaganja mogu dovesti do rasipanja resursa i smanjenja poverenja građana u javni sektor.

Efikasno korišćenje javnih dobara usko je povezano i sa pitanjem dugoročne održivosti javnih finansija. Neadekvatna alokacija sredstava ili prekomerno finansiranje pojedinih oblasti može dovesti do rasta budžetskog deficita i javnog duga, čime se smanjuje fiskalni prostor za buduće potrebe. Zbog toga se u savremenim sistemima javnih finansija sve veća pažnja posvećuje oceni učinaka javne potrošnje i uvođenju mehanizama koji omogućavaju poređenje koristi i troškova javnih projekata o čemu će biti reči u nastavku.

5.1.2. Problem besplatnog korisnika

Problem besplatnog korisnika predstavlja jednu od ključnih poteškoća u obezbeđivanju javnih dobara i neposredno proizilazi iz njihove neisključivosti. Kada pojedinci ne mogu biti isključeni iz korišćenja određenog dobra, javlja se podsticaj da ga koriste bez učešća u njegovom finansiranju. U takvim okolnostima racionalno ponašanje pojedinca dovodi do kolektivno neefikasnog ishoda.

Suština problema ogleda se u neskladu između individualnog interesa i društvene koristi. Sa stanovišta pojedinca, racionalno je izbeći plaćanje ako se koristi mogu ostvariti i bez toga. Međutim, ako se takvo ponašanje proširi na veći broj učesnika, ukupna sredstva za finansiranje javnog dobra postaju nedovoljna, što dovodi do njegovog nedovoljnog obezbeđivanja ili potpunog izostanka.

Problem besplatnog korisnika predstavlja situaciju u kojoj pojedinci ili grupe ostvaruju koristi od nekog dobra ili usluge, a da pritom ne učestvuju u njihovom finansiranju, što zbog neisključivosti dovodi do nedovoljnog obezbeđivanja tog dobra sa stanovišta društva.

Ovaj problem ima važne implikacije za javne finansije, jer objašnjava zašto se finansiranje javnih dobara u najvećem broju slučajeva mora obavljati putem obaveznih davanja, pre svega poreza. Prisilni karakter finansiranja nije rezultat neefikasnosti sistema, već nužan mehanizam kojim se prevazilazi problem besplatnog korisnika i obezbeđuje stabilno pružanje javnih usluga.

Pored fiskalnih instrumenata, rešavanje problema besplatnog korisnika zavisi i od institucionalnog i društvenog okvira. Razvijeni sistemi javne uprave, visok nivo poverenja u institucije i izražena svest o zajedničkoj odgovornosti mogu umanjiti sklonost ka neplaćanju i povećati spremnost građana da učestvuju u finansiranju javnih dobara. U tom smislu, problem besplatnog korisnika nije isključivo ekonomsko pitanje, već i pitanje nivoa društvene svesti i razvijenosti građanske odgovornosti.

Uloga države u obezbeđivanju javnih dobara ne svodi se isključivo na njihovo finansiranje i organizaciju, već obuhvata i jačanje svesti građana o značaju zajedničkog doprinosa. Kroz obrazovanje i podsticanje aktivnog građanstva moguće je povećati spremnost pojedinaca da učestvuju u finansiranju javnih dobara, čak i onda kada neposredna korist nije lako uočljiva. Na taj način problem besplatnog korisnika ne posmatra se samo kao tržišni neuspeh, već i kao društveni izazov koji se rešava kombinacijom institucionalnih i socijalnih mehanizama.

U savremenim ekonomijama razvijaju se i dodatni mehanizmi koji nastoje da ublaže ovaj problem povezivanjem koristi i doprinosa. To uključuje različite oblike podsticaja, participativno budžetiranje, kao i modele u kojima se deo javnih sredstava raspodeljuje u skladu sa iskazanim preferencijama građana. Takvi pristupi ne zamenjuju osnovnu ulogu države, ali mogu doprineti većoj efikasnosti i legitimnosti javne potrošnje.

Japanski sistem „Furusato Nozei" – podsticanje finansiranja javnih dobara

Japan je razvio inovativan fiskalni mehanizam poznat kao *Furusato Nozei* („porez rodnom kraju"), koji građanima omogućava da deo svog poreza na dohodak usmere lokalnim zajednicama po sopstvenom izboru. Na taj način poreski obveznici direktno doprinose finansiranju javnih usluga, infrastrukture i lokalnog razvoja, dok zauzvrat ostvaruju poreske olakšice ili simbolične benefite.

Ovaj sistem jača vezu između poreskog doprinosa i društvene koristi, podstiče osećaj odgovornosti građana i smanjuje problem „besplatnog korisnika". Istovremeno, doprinosi ravnomernijem regionalnom razvoju i jačanju poverenja u javne institucije.

Problem besplatnog korisnika time zauzima centralno mesto u razumevanju zašto javna dobra ne mogu biti prepuštena isključivo tržištu. On jasno pokazuje da bez institucionalne intervencije dolazi do sistematskog potcenjivanja društveno važnih dobara, što potvrđuje potrebu za javnim finansiranjem i aktivnom ulogom države u njihovom obezbeđivanju.

5.2. EKSTERNALIJE I NJIHOVI EFEKTI

Eksternalije predstavljaju jedan od osnovnih razloga zbog kojih tržišni mehanizam ne dovodi uvek do društveno efikasne alokacije resursa. Za razliku od javnih dobara, kod kojih problem proizlazi iz nemogućnosti isključenja korisnika, kod eksternalija tržište funkcioniše, ali ne odražava sve posledice ekonomskih odluka.

Eksternalije nastaju kada aktivnosti jednog ekonomskog subjekta utiču na blagostanje drugih, a da se taj uticaj ne odražava u tržišnim cenama. Kao rezultat toga dolazi do razlike između **privatnih i društvenih troškova ili koristi**, što dovodi do pogrešnih signala za proizvodnju i potrošnju.

Upravo zbog toga eksternalije predstavljaju tipičan primer tržišnog neuspeha i jedan od ključnih razloga za državnu intervenciju u savremenim ekonomijama.

5.2.1. Pojam i osnovne vrste eksternalija

Eksternalije se mogu definisati kao nekompenzovani efekti ekonomske aktivnosti jednog subjekta na blagostanje drugih, koji nisu uključeni u tržišnu cenu proizvoda ili usluge.

Javljaju se kada tržište ne uspeva da obuhvati sve troškove ili koristi koji nastaju određenom ekonomskom delatnošću, čime dolazi do razlike između privatnog i društvenog optimuma.

U zavisnosti od pravca delovanja, razlikuju se:

- **negativne eksternalije**, kod kojih aktivnosti jednog subjekta stvaraju dodatne društvene troškove,
- **pozitivne eksternalije**, kod kojih se stvaraju koristi koje ne mogu u potpunosti biti naplaćene.

Negativne eksternalije nastaju kada proizvodnja ili potrošnja uzrokuju štetu trećim licima, bez odgovarajuće naknade. Tipičan primer je zagađenje životne sredine: proizvođač snosi troškove proizvodnje, ali ne i troškove degradacije vazduha, vode ili zdravlja stanovništva. Ti dodatni troškovi ne ulaze u tržišnu cenu proizvoda, već ih snosi društvo u celini.

Posledice takvog zagađenja ogledaju se u povećanim izdacima za zdravstvenu zaštitu, smanjenoj radnoj sposobnosti stanovništva, narušavanju kvaliteta života i dugoročnim ekološkim štetama. U praksi to znači da deo troškova proizvodnje biva prebačen na državu, kroz veće izdatke za lečenje, sanaciju životne sredine i

preventivne mere, kao i na građane kroz pogoršanje životnih uslova. Na taj način dolazi do razlike između privatnih i društvenih troškova, što dovodi do prekomerne proizvodnje zagađujućih dobara u odnosu na društveno optimalan nivo.

U takvim situacijama:

- privatni troškovi su manji od društvenih,
- proizvodnja je veća od društveno optimalne,
- tržište daje pogrešan signal o realnoj ceni dobra.

Primer negativne eksternalije: zagađenje i zdravstveni sistem

Kada zagađenje životne sredine dovodi do povećane učestalosti bolesti, posledice ne snosi isključivo onaj ko je zagađenje proizveo. Građani češće koriste zdravstvene usluge, što povećava pritisak na javni zdravstveni sistem. Kako su kapaciteti javnog zdravstva ograničeni, dolazi do dužih lista čekanja, preopterećenosti zdravstvenih radnika i smanjenja kvaliteta usluge.

U takvim okolnostima, deo građana biva prinuđen da se leči u privatnim zdravstvenim ustanovama, čime dodatno snosi troškove iz sopstvenog džepa. Na taj način negativna eksternalija dobija dvostruki efekat: društvo kroz poreze finansira povećane rashode javnog zdravstva, dok pojedinci istovremeno snose dodatne privatne troškove zbog nedostupnosti ili neefikasnosti javnih usluga.

Ovaj primer jasno pokazuje kako se troškovi zagađenja prenose sa proizvođača na širu zajednicu, i to ne samo kroz budžetske izdatke, već i kroz direktno smanjenje životnog standarda građana. Upravo zbog toga država interveniše putem ekoloških poreza, regulative i standarda zaštite životne sredine, sa ciljem da se negativni efekti internalizuju i da se teret troškova prebaci na one koji ih stvaraju.

Pozitivne eksternalije nastaju kada aktivnosti pojedinaca ili privrednih subjekata stvaraju koristi koje prevazilaze privatni interes i doprinose blagostanju šire zajednice, a da se te koristi ne mogu u potpunosti naplatiti kroz tržišni mehanizam. Tipičan primer predstavljaju ulaganja u obrazovanje, istraživanje i razvoj, kao i preventivnu zdravstvenu zaštitu.

Na primer, pojedinac koji ulaže u sopstveno obrazovanje ostvaruje ličnu korist u vidu većih prihoda i boljih mogućnosti zapošljavanja, ali istovremeno doprinosi povećanju ukupnog nivoa znanja, produktivnosti i inovativnosti u društvu. Te dodatne koristi, koje se ispoljavaju kroz veći privredni rast, tehnološki napredak i niže stope nezaposlenosti, ne ulaze u njegovu privatnu računicu. Slično tome, vakcinacija ne donosi korist samo pojedincu koji se vakciniše, već smanjuje rizik širenja bolesti u celokupnoj populaciji.

U tim slučajevima:

- društvene koristi premašuju privatne,
- tržište proizvodi manje nego što je društveno poželjno,
- bez intervencije dolazi do nedovoljnog ulaganja.

Tabela 9. Primeri eksternalija u praksi

Vrsta eksternalije	Mehanizam (privatno vs društveno)	Tipična intervencija države
Negativna eksternalija: zagađenje (vazduh/voda/otpad)	Privatni trošak je manji od društvenog; deo troškova (zdravlje, sanacija) snosi društvo. Tržišna cena ne uključuje punu štetu i rezultat je prekomerna proizvodnja.	Ekološki porezi i takse, standardi emisije, kvote ili dozvole, kazne, subvencije za čiste tehnologije.
Negativna eksternalija: pasivno pušenje	Troškove snose drugi (zdravstvo, okruženje), a ne potrošač. Društveni trošak veći od privatnog.	Akcize, zabrane u javnim prostorima, regulacija oglašavanja, kampanje.
Pozitivna eksternalija: obrazovanje	Društvena korist veća od privatne (produktivnost, rast). Bez intervencije dolazi do nedovoljnog ulaganja.	Javno finansiranje, subvencije, stipendije, obavezno obrazovanje.
Pozitivna eksternalija: istraživanje i razvoj	Društveni povraćaj veći od privatnog zbog preliva znanja. Nedovoljno inovacija bez podrške.	Subvencije, poreske olakšice, patenti, javno finansiranje nauke.

Izvor: Autori

5.2.2. Neuspeh tržišta i potreba za državnom intervencijom

Eksternalije su direktan pokazatelj da tržište, prepušteno samo sebi, ne može uvek da obezbedi efikasnu alokaciju resursa. Kada postoje značajni eksterni troškovi ili koristi, tržišne cene ne odražavaju pravu društvenu vrednost proizvoda i usluga, što dovodi do prekomerne proizvodnje u slučaju negativnih eksternalija i nedovoljne proizvodnje u slučaju pozitivnih.

Takvi neuspesi zahtevaju korektivne mere koje će internalizovati eksternalije, odnosno prilagoditi tržišne signale tako da uključe i društvene troškove i koristi.

Na primer, kompanija koja emituje štetne gasove nema podsticaj da smanji emisiju ako ne snosi trošak zagađenja. U takvim uslovima, tržište ne uspeva da uspostavi ravnotežu između individualnih i kolektivnih interesa, što otvara prostor za intervenciju države.

Kada eksternalije poprime širi, sistemski karakter i počnu da utiču na ključne makroekonomske pokazatelje, poput javnog zdravlja, zaposlenosti ili stanja životne sredine, javlja se potreba za aktivnijom ulogom države. U takvim okolnostima država preuzima funkciju korekcije tržišnih nedostataka primenom fiskalnih, regulatornih i obrazovnih mera. Ovakvo delovanje ne predstavlja suprotnost tržišnim principima, već njihovu dopunu, sa ciljem da se ublaže neefikasnosti i obezbedi dugoročno održiv ekonomski i društveni razvoj.

5.2.3. Korektivne mere države

Postojanje eksternalija pokazuje da tržišni mehanizam ne funkcioniše uvek kao efikasan instrument alokacije resursa. Kada tržišne cene ne odražavaju pune društvene troškove ili koristi određene aktivnosti, dolazi do odstupanja između privatnog i društveno optimalnog ishoda. Takve situacije u ekonomskoj teoriji označavaju se kao **tržišni neuspeh**.

Tržišni neuspeh nastaje kada slobodno delovanje ponude i tražnje ne dovodi do maksimalnog društvenog blagostanja. U slučaju eksternalija, uzrok neuspeha leži u tome što ekonomski subjekti prilikom donošenja odluka uzimaju u obzir isključivo sopstvene koristi i troškove, dok efekti koje njihove aktivnosti imaju na druge učesnike ostaju izvan tržišnog mehanizma.

Kod negativnih eksternalija, tržište proizvodi veću količinu dobara nego što je društveno poželjno, jer proizvođači ne snose pune troškove svoje aktivnosti. Suprotno tome, kod pozitivnih eksternalija tržište obezbeđuje manju količinu dobara od društveno optimalne, budući da pojedinci ne mogu u potpunosti da naplate koristi koje njihovo ponašanje stvara za širu zajednicu. U oba slučaja dolazi do neefikasne alokacije resursa.

U takvim okolnostima javlja se potreba za intervencijom države, čiji je osnovni cilj da uskladi privatne podsticaje sa društvenim interesima. Državna intervencija ne predstavlja zamenu za tržište, već mehanizam njegove korekcije u situacijama kada tržište ne može samostalno da obezbedi efikasne ishode. Njena uloga ogleda se u stvaranju institucionalnog okvira koji omogućava da se eksterni efekti uključe u proces ekonomskog odlučivanja.

Tabela 10. Javna dobra i eksternalije: raspodela troškova

Vrsta dobra / efekta	Primer	Ko snosi trošak pre intervencije	Ko snosi trošak nakon intervencije
Javno dobro	Javna rasveta	Država (budžet)	Država (budžet)
Privatno dobro	Hleb	Potrošač	Potrošač
Pozitivna eksternalija	Obrazovanje	Pojedinac	Država + pojedinac
Negativna eksternalija	Zagađenje	Društvo	Proizvođač (porezi, takse)

Izvor: Autori

Država može delovati na više načina. Korišćenjem fiskalnih instrumenata, poput poreza i subvencija, moguće je uticati na ponašanje proizvođača i potrošača tako da se privatni troškovi i koristi približe društvenim. Regulatornim merama mogu se postaviti standardi i ograničenja kojima se sprečavaju štetne aktivnosti, dok se javnom potrošnjom može direktno obezbediti proizvodnja dobara od opšteg interesa. U pojedinim slučajevima, država ima i ulogu informisanja i edukacije, čime se utiče na promenu ponašanja bez direktne prinude.

Važno je naglasiti da državna intervencija sama po sebi ne garantuje efikasnost. Ukoliko je loše dizajnirana ili nedovoljno utemeljena na ekonomskim kriterijumima, ona može dovesti do novih neefikasnosti, povećanja fiskalnih troškova ili narušavanja tržišnih podsticaja. Zbog toga je neophodno da intervencija bude zasnovana na jasnoj analizi troškova i koristi, kao i na proceni dugoročnih efekata po privredu i društvo.

Upravo iz tog razloga analiza tržišnog neuspeha i eksternalija predstavlja osnovu za razumevanje uloge javnih rashoda i instrumenata fiskalne politike. Ona objašnjava ne samo zašto država interveniše, već i pod kojim uslovima ta intervencija može biti opravdana i efikasna.

5.3. ALOKACIONA FUNKCIJA JAVNIH FINANSIJA

Alokaciona funkcija javnih finansija predstavlja jedan od osnovnih mehanizama putem kojih država utiče na raspodelu resursa u privredi. Za razliku od redistributivne i stabilizacione funkcije, koje su usmerene na raspodelu dohotka i makroekonomsku ravnotežu, alokaciona funkcija se odnosi na pitanje **šta se proizvodi, u kojoj količini i na koji način**, odnosno na obezbeđivanje društveno efikasne strukture proizvodnje i potrošnje.

U prethodnim delovima poglavlja pokazano je da tržište u određenim situacijama ne može samostalno da obezbedi optimalnu alokaciju resursa, naročito kada je reč o javnim dobrima i eksternalijama.

Upravo u tim okolnostima javlja se potreba za aktivnom ulogom države, koja putem javnih rashoda i regulatornih mehanizama koriguje tržišne ishode i usmerava resurse ka društveno poželjnim ciljevima.

U tom smislu, alokaciona funkcija javnih finansija ne podrazumeva potiskivanje tržišta, već njegovo dopunjavanje u oblastima u kojima tržišni mehanizam ne daje efikasne rezultate.

Ona predstavlja teorijsku i praktičnu osnovu za razumevanje strukture javnih rashoda i njihove uloge u savremenoj ekonomiji.

Alokaciona funkcija javnih finansija u ovom poglavlju razmatra se u kontekstu javnih rashoda i tržišnih neuspeha, kao osnov za analizu efikasnosti javnih intervencija.

5.3.1. Alokaciona funkcija i struktura javnih rashoda

Javni rashodi su osnovni instrument putem kojeg se alokaciona funkcija države ostvaruje u praksi. Kroz njih se obezbeđuje finansiranje dobara i usluga koje imaju visok društveni značaj, ali za koje ne postoje dovoljni tržišni podsticaji.

U ovu grupu pre svega spadaju:

- javna dobra (bezbednost, pravosuđe, osnovna infrastruktura),
- dobra sa izraženim pozitivnim eksternalijama (obrazovanje, zdravstvo, istraživanje i razvoj),
- aktivnosti kod kojih je neophodna državna regulacija zbog tržišnih ograničenja ili prirodnih monopola.

Struktura javnih rashoda odražava razvojne prioritete i institucionalni kapacitet države. U razvijenim ekonomijama veći deo javnih sredstava usmeren je ka obrazovanju, inovacijama i tehnološkom razvoju, dok se u zemljama u razvoju značajan deo rashoda odnosi na osnovnu infrastrukturu i jačanje institucionalnih kapaciteta. Time javna potrošnja postaje važan instrument dugoročnog ekonomskog razvoja.

Alokaciona funkcija se, stoga, ne ogleda samo u obimu javne potrošnje, već pre svega u njenom kvalitetu. Efikasna alokacija podrazumeva da se ograničena budžetska sredstva usmeravaju u projekte čija je društvena korist veća od njihovih ukupnih troškova, čime se postiže dugoročno unapređenje privredne strukture.

Način na koji se raspoređuju javna sredstva utiče na produktivnost, ravnotežu između sektora i dugoročnu održivost privrede. Kada se sredstva alociraju racionalno, povećava se ukupna efikasnost sistema i obezbeđuje stabilan ekonomski rast, dok pogrešna raspodela vodi ka neefikasnosti, fiskalnim gubicima i smanjenju društvenog blagostanja (Mogues i Petracco, 2012, str. 4).

Na strukturu javnih rashoda često utiču politički i institucionalni faktori. Kada odluke o potrošnji nisu zasnovane na ekonomskim kriterijumima, već na kratkoročnim interesima, dolazi do distorzije u alokaciji resursa. Zbog toga su transparentne budžetske procedure, jasni kriterijumi odlučivanja i efikasan nadzor ključni preduslovi racionalnog upravljanja javnim sredstvima.

Efikasnost javne potrošnje zavisi i od odnosa između tekućih i investicionih rashoda. Ulaganja u kapitalne projekte, kao što su infrastruktura i tehnološki razvoj, imaju dugoročne pozitivne efekte jer stvaraju osnovu za produktivnost u drugim sektorima. Nasuprot tome, prekomerno trošenje na subvencije ili administrativne troškove dovodi do smanjenja fiskalne održivosti i ne stvara trajne razvojne koristi. Država mora da održava ravnotežu između tekuće potrošnje, koja obezbeđuje funkcionisanje javnih službi, i investicione potrošnje, koja stvara osnove za budući rast (Mogues i Petracco, 2012, str. 6).

Struktura javnih rashoda ima presudnu ulogu u formiranju razvojnih efekata. Kada su sredstva usmerena ka sektorima koji doprinose stvaranju ljudskog kapitala i infrastrukture, ostvaruje se sinergijski efekat između javnog i privatnog sektora. Time se stvara okruženje koje podstiče investicije, inovacije i zapošljavanje, čime se smanjuje potreba za stalnim državnim intervencijama. Racionalna alokacija resursa tako postaje osnova ne samo za rast, već i za društvenu stabilnost i smanjenje nejednakosti (Fan i Rao, 2008, str. 64).

Javni rashodi tako postaju ne samo odraz državne politike već i sredstvo za ostvarivanje ravnoteže između ekonomskih i socijalnih ciljeva. Kada se troškovi usmere u pravcu podsticanja produktivnosti i razvoja ljudskih resursa, država istovremeno jača osnovu za rast i smanjuje zavisnost od redistributivnih mehanizama. Takva fiskalna politika doprinosi dugoročnoj održivosti i smanjuje rizik od neracionalne potrošnje, jer povezuje javne rashode sa merljivim efektima u privredi i društvu.

U tom kontekstu, alokaciona funkcija javnih finansija neposredno se povezuje sa procenom opravdanosti javnih ulaganja. Javna sredstva treba usmeravati ka projektima koji ostvaruju merljive društvene koristi i doprinose dugoročnom razvoju. Zbog toga se u savremenoj praksi koristi analiza troškova i koristi kao osnovni instrument za ocenu efikasnosti javnih investicija.

Na taj način, alokaciona funkcija se operacionalizuje kroz konkretne odluke o javnoj potrošnji, povezujući ekonomski princip efikasnosti sa ciljevima održivog razvoja i fiskalne odgovornosti.

5.3.2. Pareto efikasnost i kriterijumi za alokaciju sredstava

Pareto efikasnost predstavlja jedno od osnovnih merila ekonomskog optimuma i važan analitički okvir u teoriji javnih finansija. Prema ovom kriterijumu, raspodela resursa smatra se efikasnom ukoliko nije moguće poboljšati položaj jednog pojedinca, a da se istovremeno ne pogorša položaj drugog. U tom smislu,

Pareto efikasnost označava stanje u kome su svi raspoloživi resursi upotrebljeni bez stvaranja dodatnih gubitaka u društvenom blagostanju.

U javnim finansijama, Pareto kriterijum ima pre svega analitičku ulogu jer omogućava da se proceni da li se javna sredstva koriste na efikasan način. Međutim, njegova primena u praksi je ograničena. Većina javnih politika, kao što su oporezivanje, socijalni transferi ili finansiranje javnih usluga, podrazumeva preraspodelu dohotka, pri čemu jedni akteri ostvaruju korist, dok drugi snose deo troškova.

Zbog toga je u realnim uslovima retko moguće doneti odluku koja bi poboljšala položaj jednih, a da pritom ne pogorša položaj drugih, što ograničava primenu strogog Pareto kriterijuma kao praktičnog pravila odlučivanja.

Upravo iz tog razloga, u praksi država mora da kombinuje ciljeve efikasnosti i pravičnosti, jer ekonomski sistem koji maksimizuje korist pojedinaca, a zanemaruje društvenu dimenziju, ne može biti dugoročno održiv.

Pareto efikasnost se zato, u javnim finansijama, ne posmatra kao konačan cilj, već kao analitički okvir koji ukazuje na granice tržišnog mehanizma i potrebu za uravnoteženim pristupom u raspodeli javnih sredstava.

Moguće je postići Pareto efikasno stanje koje istovremeno karakterišu izražene socijalne nejednakosti, što ukazuje na ograničenja ovog kriterijuma u vrednosnom smislu. Na primer, ekonomija u kojoj mali broj pojedinaca raspolaže većinom dohotka može biti Pareto efikasna ukoliko se ne može poboljšati položaj siromašnijih bez pogoršanja položaja bogatijih. Iako je takva raspodela formalno efikasna, ona može biti društveno neprihvatljiva, jer ne obezbeđuje pravičnost niti jednak pristup osnovnim dobrima.

Zbog toga se u savremenoj teoriji javnih finansija Pareto pristup dopunjuje širim kriterijumima koji uključuju društvene ciljeve, razvojne prioritete i institucionalni kontekst.

Efikasna alokacija sredstava ne može se posmatrati isključivo kroz maksimizaciju koristi, već i kroz obezbeđivanje pristupa osnovnim javnim dobrima, smanjenje nejednakosti i dugoročnu održivost ekonomskog sistema. U tom smislu, Pareto optimalnost predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uslov društveno prihvatljive raspodele.

Savremeni pristupi dodatno ukazuju na ograničenja statičnog shvatanja efikasnosti. Umesto posmatranja efikasnosti kao trenutnog stanja ravnoteže, sve veći značaj dobija dinamičko razumevanje koje naglašava sposobnost ekonomskog sistema da se prilagođava, uči i razvija. Efikasnost se tako ne meri samo odsustvom gubitaka u raspodeli, već i sposobnošću institucija da kroz javne politike podstiču inovacije, produktivnost i strukturne promene.

U tom kontekstu, alokacija javnih sredstava dobija šire značenje. Ona ne podrazumeva samo optimalnu raspodelu postojećih resursa, već i stvaranje uslova za dugoročni ekonomski i društveni razvoj. Time se Pareto kriterijum povezuje sa savremenim pristupima javnim finansijama, u kojima se efikasnost sagledava kroz kombinaciju ekonomskih, institucionalnih i razvojnih efekata.

5.3.3. Selekcija javnih projekata i Cost-Benefit analiza

Selekcija javnih projekata predstavlja jedan od najvažnijih zadataka fiskalne politike, jer se javna sredstva koriste u uslovima ograničenosti, dok su potrebe društva gotovo neograničene. Zbog toga je neophodno sistematski procenjivati odnos između troškova i koristi kako bi se obezbedila efikasna upotreba budžetskih sredstava. U tom kontekstu, cost–benefit analiza (AA) razvijena je kao osnovni metod za ocenu opravdanosti javnih ulaganja.

Cost–Benefit analiza (CBA) je metoda ekonomske evaluacije kojom se procenjuje opravdanost projekta poređenjem njegovih ukupnih društvenih koristi i troškova, izraženih u sadašnjoj vrednosti.

Cilj CBA jeste da utvrdi da li ukupne društvene koristi određenog projekta premašuju njegove ukupne troškove tokom celokupnog životnog veka. Za razliku od finansijske analize, koja se fokusira na novčane tokove investitora, CBA obuhvata i šire ekonomske, socijalne i ekološke efekte. Osnovni princip zasniva se na upoređivanju diskontovane vrednosti koristi i troškova, pri čemu se projekat smatra opravdanim ukoliko su koristi veće od troškova.

Rekonstrukcija Kliničkog centra Vojvodine

Modernizacija Kliničkog centra Vojvodine predstavlja primer javne investicije čiji se efekti ne mogu u potpunosti izraziti tržišnim kriterijumima, ali imaju značajan društveni značaj. Projekat je zahtevao velika budžetska sredstva za rekonstrukciju objekta, medicinsku opremu i zapošljavanje stručnog kadra, zbog čega se ne može smatrati komercijalno isplativim u klasičnom smislu.

Međutim, dugoročne koristi takve investicije znatno prevazilaze troškove. Povećana dostupnost zdravstvenih usluga, skraćene liste čekanja, unapređenje kvaliteta dijagnostike i lečenja, kao i rasterećenje drugih zdravstvenih ustanova, doprinose unapređenju opšteg zdravstvenog stanja stanovništva. Time se smanjuju i indirektni troškovi bolesti, poput gubitka radne sposobnosti i povećanih izdataka za hitnu medicinsku pomoć.

Sa stanovišta CBA, ulaganje u Klinički centar Vojvodine može se opravdati visokim društvenim koristima koje nadmašuju fiskalne troškove projekta. Ovaj primer jasno pokazuje zašto država ima ključnu ulogu u finansiranju zdravstvene infrastrukture i zašto se takvi projekti ne mogu prepustiti isključivo tržišnim mehanizmima.[6]

6 Za više informacija: Vlada Republike Srbije, *„Potpisan ugovor o rekonstrukciji i izgradnji Kliničkog centra Vojvodine"*, 2020, dostupno na: https://www.srbija.gov.rs/vest/en/164041/agreement-on-reconstruction-construction-of-vojvodina-clinical-centre-signed.php

Iako se često predstavlja kao tehnička metoda, CBA u praksi podrazumeva složene procene i vrednosne sudove. Poseban problem predstavlja vrednovanje koristi koje nemaju tržišnu cenu, kao što su čist vazduh, bolji kvalitet života ili veća bezbednost. U takvim slučajevima koriste se indirektne metode procene, uključujući procenu spremnosti građana da plate za određene koristi, što neizbežno uvodi element nesigurnosti. Zbog toga se u praksi primenjuju analiza osetljivosti i scenarijski pristupi kako bi se ispitala stabilnost dobijenih rezultata.

Dodatni izazov u selekciji projekata predstavlja način njihovog finansiranja.

Javna sredstva se uglavnom prikupljaju putem poreza, a oporezivanje stvara poremećaje u ponašanju ekonomskih subjekata. Ovaj efekat se izražava kroz pojam marginalnog troška javnih sredstava, koji predstavlja dodatni društveni trošak nastao zbog poremećaja u privrednoj aktivnosti usled oporezivanja. Na primer, ako se određeni projekat finansira povećanjem poreza, analiza mora uključiti procenu koliko taj porez utiče na smanjenje ekonomske aktivnosti i potrošnje.

Ukoliko se ovaj trošak ne uključi u analizu, može doći do precenjivanja neto koristi projekta i donošenja pogrešnih investicionih odluka. Dakle, troškovi finansiranja ne obuhvataju samo direktne rashode za izgradnju ili sprovođenje projekta, već i gubitke u efikasnosti koji nastaju zbog načina na koji se sredstva prikupljaju.

Značajnu ulogu u CBA ima i izbor diskontne stope, koja predstavlja stopu pomoću koje se buduće koristi i troškovi prevode na njihovu sadašnju vrednost, uzimajući u obzir vremensku vrednost novca i preferenciju da se korist ostvari ranije nego kasnije. Njena visina utiče na vrednovanje budućih koristi i troškova, pa samim tim i na rangiranje projekata.

Previsoka diskontna stopa može dovesti do potcenjivanja projekata koji imaju dugoročne koristi, kao što su obrazovni ili ekološki programi, dok preniska stopa može preuveličati njihovu isplativost. Izbor stope mora biti usklađen sa karakteristikama projekta i makroekonomskim uslovima zemlje, jer pogrešan izbor direktno utiče na rangiranje projekata po društvenoj korisnosti. U praksi se često koristi više scenarija sa različitim diskontnim stopama kako bi se obezbedila stabilnost zaključaka (Boadway, 2006, str. 25).

Pored svoje analitičke funkcije, CBA ima i značajnu institucionalnu ulogu. Njena primena doprinosi većoj transparentnosti u odlučivanju, smanjuje prostor za politički motivisane odluke i omogućava javnu kontrolu korišćenja budžetskih sredstava.

U savremenim javnim finansijama, CBA predstavlja ključni alat za povezivanje ekonomskih i društvenih ciljeva. Ona omogućava da se ograničeni resursi usmere ka projektima koji ostvaruju najveći doprinos društvenom blagostanju, čime se obezbeđuje ravnoteža između efikasnosti, pravičnosti i dugoročne održivosti javnih ulaganja. Na taj način, metod postaje ne samo alat za izbor projekata već i mehanizam kojim se oblikuje strategija razvoja i unapređuje kvalitet javne potrošnje.

5.4. IZAZOVI I DILEME U FINANSIRANJU JAVNIH DOBARA

Finansiranje javnih dobara jedno je od najkompleksnijih pitanja u savremenim javnim finansijama, jer zahteva usklađivanje ekonomskih mogućnosti, društvenih potreba i političkih prioriteta. Javna dobra, kao što su bezbednost, infrastruktura i javno zdravlje, zahtevaju stabilne i održive izvore finansiranja, ali istovremeno stvaraju pritisak na budžet i povećavaju odgovornost države prema građanima. Dilema postaje izraženija u uslovima ograničenih resursa: država mora da obezbedi adekvatan nivo javnih usluga, a da pritom ne ugrozi fiskalnu održivost i ne proširi javni sektor iznad funkcionalnih granica.

5.4.1. Nedovoljno finansiranje naspram preteranog širenja javnog sektora

Rasprava o nivou finansiranja javnih dobara zasniva se na stalnoj napetosti između ograničenih fiskalnih kapaciteta i rastućih društvenih potreba. Nedovoljno finansiranje dovodi do smanjenja kvaliteta i dostupnosti javnih usluga, dok prekomerno širenje javnog sektora povećava fiskalni teret, smanjuje efikasnost i potiskuje privatne investicije. Suština odgovorne fiskalne politike je u pronalaženju ravnoteže između ova dva ekstrema, uz održiv i transparentan okvir finansiranja.

Nedovoljno finansiranje javnih dobara posebno je izraženo u zemljama sa slabijim fiskalnim kapacitetom i nedovoljno razvijenom administracijom. Kada država ne obezbedi dovoljno sredstava za infrastrukturu, obrazovanje ili javno zdravstvo, posledice se prenose na privredu: niži kvalitet javnih usluga smanjuje produktivnost, usporava rast i time dodatno sužava bazu javnih prihoda. Time nastaje začarani krug u kome ograničeni prihodi dovode do slabijih usluga, a slabije usluge dalje ograničavaju privredni potencijal.

U pojedinim oblastima kao što su klima, pandemije i međunarodna bezbednost javna dobra prevazilaze nacionalne granice. U tim slučajevima, finansiranje i obezbeđivanje usluga zahtevaju međunarodnu koordinaciju, jer troškovi nastaju

u jednim zemljama, dok se koristi prelivaju na širi prostor. Zbog toga se razvijaju mehanizmi zajedničkog finansiranja i deljenja odgovornosti, naročito u situacijama kada pojedinačna država ne može sama obezbediti optimalan nivo zaštite.

S druge strane, preterano širenje javnog sektora nosi rizik pada efikasnosti i rasta fiskalnih neravnoteža. Kada država preuzme preveliki broj funkcija, rastu administrativni troškovi, slabi motivacija za racionalno upravljanje resursima, a javna potrošnja može postati zamena za privatnu investicionu aktivnost. U tom slučaju javlja se i **efekat istiskivanja**: veća javna potrošnja i zaduživanje smanjuju prostor za privatne investicije, što dugoročno utiče na stopu rasta i inovativnost.

Zbog toga održivo finansiranje javnih dobara zahteva jasno definisanje granica između javnog i privatnog delovanja. Jedan od praktičnih rešenja je i koncept javno-privatne saradnje, odnosno uključivanje privatnog sektora u finansiranje i realizaciju određenih projekata, uz zadržavanje javnog nadzora i zaštitu javnog interesa. Time se mogu kombinovati stabilnost i legitimnost javnog sektora sa operativnom efikasnošću privatnog sektora.

Ključni mehanizam u upravljanju ovom ravnotežom jesu **evaluacija i kontrola javnih rashoda**. Bez kriterijuma učinka i odgovornosti (planiranje, praćenje rezultata, nadzor), raste rizik da se javna potrošnja širi bez proporcionalnog povećanja društvene koristi, što vodi rastu deficita i slabljenju poverenja građana u upravljanje javnim sredstvima. Zato problem finansiranja javnih dobara nije samo pitanje obima izdvajanja, već i pitanje kvaliteta upravljanja.

5.4.2. Javno-privatno partnerstvo (PPP)

Koncept javno-privatnog partnerstva (public-private partnership, PPP) razvio se kao odgovor na potrebu za efikasnijim modelima finansiranja, upravljanja i pružanja javnih dobara i usluga.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja ugovorni i institucionalni aranžman u kome javni i privatni sektor zajednički učestvuju u finansiranju, izgradnji, upravljanju ili održavanju javne infrastrukture i usluga.

Osnovna ideja PPP modela je kombinovanje javnog interesa (univerzalni pristup, standardi kvaliteta, kontrola) sa privatnom efikasnošću (upravljanje troškovima, inovacije, brža realizacija). Ključna odlika takvog partnerstva je i raspodela rizika na način koji odgovara kapacitetima svakog aktera – privatni sektor preuzima rizike u pogledu troškova, upravljanja i tehničke realizacije, dok javni sektor zadržava regulatornu i nadzornu ulogu, obezbeđujući da projekat ostane u skladu sa javnim interesom. Na taj način se ostvaruje sinergija između javne kontrole i tržišne discipline, čime se povećava efikasnost u pružanju usluga.

U praksi, PPP modeli mogu obuhvatiti različite oblike saradnje, od jednostavnih ugovora o upravljanju do složenih aranžmana u kojima privatni sektor finansira, projektuje, gradi, održava i upravlja infrastrukturom u ime države. Prema Khanom (2010, str. 155), izbor odgovarajućeg modela zavisi od prirode projekta, vremenskog okvira i stepena rizika koji su akteri spremni da preuzmu. Na primer, u projektima iz oblasti saobraćajne infrastrukture ili energetike, gde su investicije visoke, ali prihodi predvidivi, privatni sektor preuzima značajan deo finansijskog rizika, dok država osigurava regulatorni okvir i garancije. Nasuprot tome, kod projekata sa visokom društvenom komponentom, poput obrazovanja ili zdravstva, javni sektor zadržava veći stepen kontrole, jer je društvena korist važnija od komercijalne isplativosti.

Prednost PPP modela ogleda se u mogućnosti da se javni projekti realizuju uz manji neposredni pritisak na budžet, kao i u potencijalu za operativna poboljšanja. Međutim, PPP nosi i značajne rizike. Ako ugovori nisu jasno definisani i ako javni sektor nema dovoljan institucionalni kapacitet za nadzor, može doći do prebacivanja rizika nazad na državu, povećanja ukupnih troškova i slabljenja transparentnosti. Zbog toga uspeh PPP aranžmana zavisi od kvaliteta ugovaranja, realistične raspodele rizika i kontinuirane kontrole učinka.

Javno-privatno partnerstvo: Aerodrom „Nikola Tesla" Beograd

Koncesija za Aerodrom „Nikola Tesla" predstavlja jedan od najznačajnijih primera javno-privatnog partnerstva u Srbiji. Država Srbija je 2018. godine dodelila koncesiju francuskoj kompaniji Vinci Airports, koja je postala privatni partner zadužen za upravljanje, modernizaciju i razvoj aerodroma u periodu od 25 godina. Država je zadržala vlasništvo nad infrastrukturom, dok je privatni partner preuzeo obavezu investicija, operativnog upravljanja i unapređenja kvaliteta usluga.

Ovim modelom omogućeno je finansiranje velikih infrastrukturnih ulaganja bez direktnog zaduživanja budžeta, dok je rizik izgradnje i upravljanja prenet na privatni sektor. Istovremeno, javni interes je zaštićen ugovorom koji definiše standarde bezbednosti, kvaliteta usluga i obim ulaganja. Primer aerodroma pokazuje kako PPP može spojiti efikasnost privatnog sektora sa ciljevima javne politike, uz jasno definisanu raspodelu rizika i odgovornosti.[7]

7 Za više informacija: Belgrade Airport. „Aerodrom 'Nikola Tesla' – osnovne informacije", Beogradski aerodromi, dostupno na: https://beg.aero/lat/node/754

Još jedan izazov odnosi se na razumevanje prirode javnog interesa u okviru PPP aranžmana. Dok privatni sektor teži maksimizaciji profita, javni sektor mora da obezbedi pravednu i univerzalnu dostupnost usluga. Uspeh PPP modela meri se time koliko dobro balansira između ova dva cilja, odnosno da li omogućava ostvarivanje komercijalne održivosti bez kompromitovanja javne funkcije. U praksi, to podrazumeva uspostavljanje preciznih mehanizama kontrole i evaluacije, koji obezbeđuju da kvalitet usluga ostane u skladu sa ugovorenim standardima tokom celog trajanja partnerstva (Khanom 2010, str. 158).

Savremena praksa pokazuje da PPP može biti izuzetno koristan instrument javne politike kada se koristi selektivno i uz pažljivo sprovedenu analizu koristi i troškova. Njegova uspešnost ne zavisi samo od ekonomske logike, već i od sposobnosti države da sačuva ravnotežu između tržišnih mehanizama i društvene odgovornosti. Kroz pravilno strukturisano partnerstvo moguće je istovremeno ostvariti efikasnost privatnog sektora i obezbediti da javni interes ostane prioritet. Na taj način, PPP modeli postaju most između dve sfere koje su tradicionalno posmatrane kao suprotstavljene, ali koje u savremenim uslovima postaju međuzavisni akteri u obezbeđivanju održivog razvoja (Khanom, 2010, str. 162).

5.4.3. Ravnoteža između pravičnosti i efikasnosti u finansiranju javnih dobara

Svaka odluka o finansiranju javnih dobara istovremeno ima ekonomsku i društvenu dimenziju. **Efikasnost** se odnosi na maksimizaciju društvene koristi uz ograničene resurse, dok **pravičnost** podrazumeva da raspodela koristi i troškova bude društveno prihvatljiva i usklađena sa platežnom sposobnošću i potrebama stanovništva. U praksi su ova dva cilja često u sukobu: mere koje povećavaju efikasnost (npr. racionalizacija rashoda) mogu pogoršati dostupnost usluga određenim grupama, dok mere koje jačaju pravičnost (npr. šire socijalne usluge) mogu povećati fiskalni pritisak.

Zbog toga se u savremenim javnim finansijama efikasnost i pravičnost ne posmatraju kao alternativni, već kao povezani ciljevi. Fiskalna politika treba istovremeno da podstiče produktivnost i dugoročni rast, ali i da obezbedi da osnovne javne usluge budu dostupne svim građanima pod razumnim uslovima. Stabilan ekonomski rast lakše se održava u društvu u kome su osnovne potrebe pokrivene, a razlike u pristupu obrazovanju, zdravstvu i tržištu rada nisu prevelike.

Instrumenti za usklađivanje ova dva cilja nalaze se na dve strane budžeta: **način prikupljanja prihoda i struktura javne potrošnje**.

Na strani prihoda, načelo pravičnosti se najčešće realizuje kroz raspodelu poreskog opterećenja prema platežnoj sposobnosti (npr. progresivnost, poreske olakšice ili ciljane subvencije), uz oprez da se ne oslabe ključni podsticaji za rad, štednju i investicije.

Na strani rashoda, efikasnost se jača usmeravanjem sredstava ka programima sa visokim društvenim povraćajem i merljivim rezultatima, posebno u oblastima koje povećavaju društvenu mobilnost: obrazovanje, javno zdravstvo i aktivne politike tržišta rada.

Ovakav pristup često se opisuje kao „pametna redistribucija", jer se naglasak stavlja na osnaživanje kapaciteta pojedinaca, a ne na dugotrajnu zavisnost od transfera.

Na globalnom nivou, finansiranje globalnih javnih dobara dodatno usložnjava pitanje ravnoteže: efikasnost zahteva koordinisano ulaganje u projekte sa najvećim zajedničkim efektima, dok pravičnost zahteva da doprinos bude usklađen sa ekonomskim kapacitetom država. Otuda se razvijaju principi zajedničke, ali diferencirane odgovornosti, kako bi se obezbedilo da i slabije razvijene zemlje imaju koristi od globalnih javnih dobara, a da teret finansiranja ne bude nesrazmeran njihovim mogućnostima.

Ključno pitanje nije da li izabrati efikasnost ili pravičnost, već **gde postaviti granicu kompromisa**: koliki nivo redistribucije je društveno potreban, a da pritom ne ugrozi fiskalnu održivost i podsticaje privredi. U praksi se ravnoteža gradi kombinacijom pravedno strukturisanih prihoda, ciljane i evaluirane javne potrošnje i ulaganja u javna dobra koja povećavaju dugoročni razvojni potencijal ekonomije.

Postizanje ove ravnoteže nije jednokratna odluka, već kontinuiran zadatak koji zavisi od ekonomskih uslova, demografskih trendova i društvenih prioriteta. Zato se politika finansiranja javnih dobara mora zasnivati na jasnim ciljevima, transparentnim budžetskim procedurama i mehanizmima praćenja učinaka, kako bi sistem javnih finansija ostao i legitimniji i održiviji.

U celini posmatrano, javna dobra, eksternalije, alokaciona funkcija države, izbor javnih projekata i modeli finansiranja predstavljaju mikroosnovu javnih finansija. Oni pokazuju da javne finansije nisu samo evidencija prihoda i rashoda, već sistem odlučivanja o prioritetima: šta se finansira, ko snosi trošak i kakvi su efekti na efikasnost i pravičnost. U narednim delovima udžbenika ovi koncepti se povezuju sa ključnim instrumentima fiskalne politike: porezima i budžetskim sistemom kroz koje se teorijska načela prevode u praktične javne politike.

Rezime

Javna dobra su dobra i usluge čija potrošnja ima specifične osobine zbog kojih tržišni mehanizam ne može da obezbedi njihov društveno optimalan nivo. Njihovo postojanje predstavlja jedan od osnovnih razloga za intervenciju države u alokaciji resursa. Osnovne karakteristike javnih dobara su neisključivost – korisnike je teško ili veoma skupo isključiti iz potrošnje dobra, čak i ako ne učestvuju u njegovom finansiranju i nerivalnost – potrošnja jednog korisnika ne umanjuje dostupnost dobra drugim korisnicima. Zbog ovih osobina javlja se problem besplatnog korisnika, što dovodi do nedovoljnog obezbeđivanja javnih dobara u uslovima slobodnog tržišta. Zbog toga se njihovo finansiranje najčešće organizuje putem javnog budžeta i obaveznih davanja. Eksternalije su nekompenzovani efekti ekonomske aktivnosti jednog subjekta na blagostanje drugih, koji nisu uključeni u tržišne cene. Razlikuju se negativne i pozitivne eksternalije. Negativne eksternalije nastaju kada privatna aktivnost stvara dodatne društvene troškove (npr. zagađenje), pa je proizvodnja veća od društveno optimalne. Pozitivne eksternalije nastaju kada aktivnost generiše dodatne društvene koristi (npr. obrazovanje), pa tržište obezbeđuje manji obim od poželjnog. Javna dobra i eksternalije predstavljaju ključne oblike tržišnog neuspeha koji opravdavaju intervenciju države u okviru njene alokativne funkcije. Kada zbog neisključivosti i nerivalnosti javnih dobara, ili zbog razlike između privatnih i društvenih troškova i koristi kod eksternalija, tržište ne obezbeđuje društveno optimalan ishod, država preuzima ulogu korektora alokacije resursa.

Pareto efikasnost pruža teorijski kriterijum za ocenu da li je raspodela resursa efikasna, ali u oblasti javnih dobara i eksternalija često je nemoguće poboljšati položaj jednih bez preraspodele tereta na druge. Zbog toga se u praksi koristi Cost–Benefit analiza, kao instrument alokativne funkcije, kojom se meri da li ukupne društvene koristi javnog projekta prevazilaze njegove troškove, uključujući i eksterne efekte.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja institucionalni model realizacije alokativne funkcije države, naročito u projektima infrastrukture i javnih usluga. Time se teorijski razlozi intervencije (javna dobra i eksternalije), normativni kriterijumi efikasnosti (Pareto i CBA) i praktični modeli finansiranja (PPP) povezuju u jedinstven okvir upravljanja javnim resursima.

Pitanja za proveru znanja

1. Objasnite pojam javnih dobara i navedite osnovne karakteristike po kojima se razlikuju od privatnih dobara.
2. Navedite i objasnite primere javnih dobara i obrazložite zašto ih tržište ne obezbeđuje u dovoljnoj meri.
3. Objasnite problem besplatnog korisnika i njegove posledice po finansiranje i kvalitet javnih usluga.
4. Analizirajte na koje načine država može da ublaži ili reši problem besplatnog korisnika.
5. Definišite eksternalije i objasnite razliku između pozitivne i negativne eksternalije uz odgovarajuće primere.
6. Objasnite zašto postojanje eksternalija dovodi do tržišnog neuspeha.
7. Objasnite alokacionu funkciju javnih finansija i njenu povezanost sa javnim dobrima i eksternalijama.
8. Objasnite pojam Pareto efikasnosti i navedite njegova osnovna ograničenja u javnom sektoru.
9. Analizirajte zašto Pareto efikasnost nije dovoljan kriterijum za donošenje javnih politika.
10. Objasnite svrhu CBA u izboru javnih projekata.
11. Diskutujte dilemu finansiranja javnih dobara između nedovoljnog finansiranja i preteranog širenja javnog sektora.
12. Objasnite ulogu PPP u finansiranju javnih dobara, navodeći prednosti i rizike.
13. Procenite kompromis između efikasnosti i pravičnosti u javnoj potrošnji i oporezivanju, uz odgovarajući primer.

Drugi deo





JAVNI PRIHODI

6. JAVNI PRIHODI

6.1. UVOD U JAVNE PRIHODE

Javni prihodi predstavljaju osnovni izvor finansiranja države i imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju sredstava za ostvarivanje javnih potreba, kao što su obrazovanje, zdravstvo, bezbednost i infrastruktura. Njihov značaj ogleda se i u mogućnosti države da vrši preraspodelu dohotka, podstiče privredni razvoj i obezbedi ekonomsku stabilnost. Kroz efikasno prikupljanje i korišćenje javnih prihoda, država ostvaruje socijalnu pravdu, smanjuje nejednakosti i jača svoj suverenitet i nezavisnost u vođenju ekonomske politike.

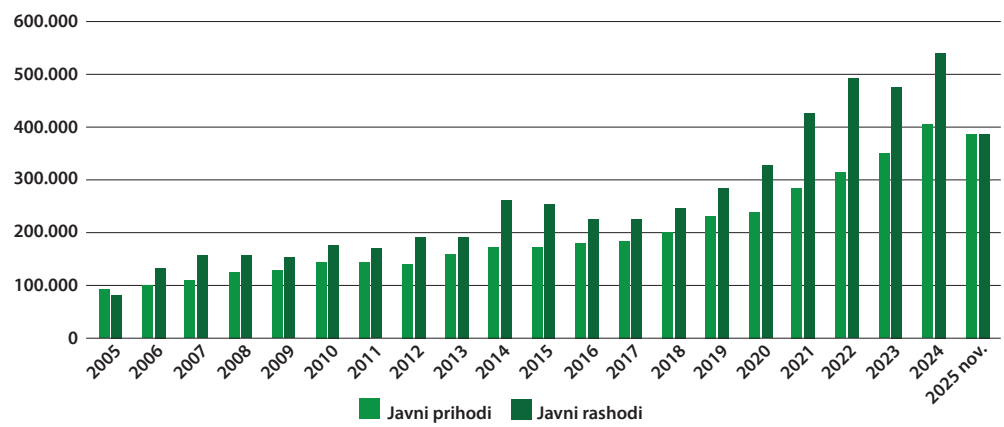
Nakon čitanja ovog poglavlja, moći ćete da:

- Definišete pojam i strukturu javnih prihoda;
- Identifikujete osnovne elemente oporezivanja (poreski obveznik, predmet, osnovica, stopa) i razlikujete lične od materijalnih elemenata;
- Uporedite sisteme oporezivanja dohotka (globalni, cedularni i mešoviti model) i objasnite specifičnosti mešovitog modela koji se primenjuje u Republici Srbiji;
- Obračunate porez na zarade i objasnite razliku između bruto i neto zarade, kao i ulogu neoporezivog iznosa;
- Razlikujete režime oporezivanja preduzetnika (paušalno vs. vođenje knjiga) i objasnite svrhu i kriterijume testa samostalnosti;
- Objasnite mehanizam godišnjeg poreza na dohodak građana (ko su obveznici i šta čini osnovicu);
- Objasnite razliku između računovodstvene dobiti i poreske osnovice, te ulogu poreskog bilansa;
- Identifikujete rashode koji se ne priznaju (ili se delimično priznaju) u poreskom bilansu;
- Razumete mehanizam oporezivanja transakcija sa poreskim rajevima (porez po odbitku) i pravila o transfernim cenama;
- Razlikujete poreze na statiku imovine (porez na imovinu) od poreza na dinamiku imovine (prenos apsolutnih prava, nasleđe i poklon);
- Objasnite mehanizam funkcionisanja PDV-a;
- Identifikujete proizvode koji podležu akcizama;
- Definišete ulogu carina u zaštiti domaće proizvodnje;

- Objasnite suštinsku razliku između poreza i doprinosa;
- Analizirate sistem socijalnog osiguranja u Srbiji (PIO, zdravstvo, nezaposlenost);
- Napravite jasnu razliku između naknada i taksi.

Kao što svako domaćinstvo ili kompanija ima svoje prihode i rashode, tako i država ima svoje koji se nazivaju javnim prihodima i javnim rashodima. Država je jedna prinudna društvena zajednica, čiji je smisao postojanje kolektivnih potreba, a čiji je zadatak zadovoljavanje tih potreba (Todorović, 1933). Konstantan rast javnih prihoda u modernim državama potvrđuje tzv. Vagnerov zakon (1893), koji predviđa da sa porastom životnog standarda građani od države zahtevaju sve kompleksnije i skuplje usluge (kao što su u savremenim sistemima obrazovanje, ekologija, digitalna infrastruktura i sl.). Društvene potrebe zavise od stepena razvijenosti same zemlje ali se svakako mogu podeliti na unutrašnje i spoljašnje. Imajući u vidu proces globalizacije može se zaključiti da je došlo do rasta društvenih potreba iz čega proizilazi i potreba za većim finansiranjem istih, što dovodi do konstantnog rasta kako javnih rashoda tako i ubiranja javnih prihoda od strane država, kako bi se navedene potrebe finansirale. Grafikon 2 prikazuje rast javnih prihoda i javnih rashoda u Republici Srbiji u periodu od 2005. do novembra 2025. godine.

Grafikon 2. Javni prihodi i javni rashodi RS u milionima dinara, 2005 - nov 2025.



Izvor: Autori prema www.nbs.rs

Ekonomska politika jedne zemlje u najvećoj meri se zasniva na monetarnoj politici i fiskalnoj politici, odnosno politici javnih finansija. Javne finansije kao ekonomska disciplina izučavaju finansijsku delatnost države koja je zasnovana kako na ustavu tako i na zakonima. Prema Ustavu Republike Srbije u trećem delu koji se odnosi na *Ekonomsko uređenje i javne finansije član* 91. glasi:

- „Sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju se iz poreza i drugih prihoda utvrđenih zakonom.
- Obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina je opšta i zasniva se na ekonomskoj moći obveznika."

Iz navedenog člana Ustava RS može se zaključiti značaj javnih prihoda. Javni prihodi predstavljaju, uz javne rashode, osnovne institucije javnih finansija (Popović, 2023). Javni prihodi kao takvi državi obezbeđuju sredstva za finansiranje mnogobrojnih javnih potreba kao što su zdravstvo, bezbednost, obrazovanje, pravosuđe, socijalna zaštita i slično. Javni prihodi se definišu kao rezultat transakcije koje povećavaju neto vrednost imovine države.

Za početak, potrebno je definisati ko zapravo učestvuje u ubiranju javnih prihoda, odnosno koji su to nivoi javnog sektora koji imaju pravo da raspolažu javnim rashodima.

I. Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, teritorijalnu organizaciju čini:

- Republika Srbija,
- Autonomne pokrajine (AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija) i
- 179 jedinica lokalne samouprave (Glavni grad Beograd i ostalih 28 gradova, i 150 opština).

II. Organizacije za obavezno socijalno osiguranje:

- Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje;
- Republički fond za zdravstveno osiguranje i
- Nacionalna služba za zapošljavanje.

III. Neprofitne državne ustanove (institucije koje deluju u javnom interesu, čiji cilj nije maksimizacija profita već ostvarivanje šireg društvenog cilja) pretežno su finansirane i kontrolisane od strane države jer uglavnom država uređuje opštu politiku i organe upravljanja. U ovoj grupi nalaze se bolnice i druge zdravstvene ustanove, pozorišta, muzeji, škole, fakulteti i slično.

Razvoj država neminovno je pratio i evoluciju javnih prihoda. Tokom vremena, način na koji država prikuplja sredstva se menjao - stari modeli su ustupali mesto novim rešenjima koja su bolje odgovarala aktuelnoj ekonomskoj i političkoj situaciji.

Primer: Estonija – digitalna država[8]

Kao potvrda Vagnerovog zakona u XXI veku izdvaja se Estonija - prva država na svetu koja je proglasila pristup internetu osnovnim ljudskim pravom. Da bi država obezbedila takvu "modernu potrebu", morala je u velikoj meri da preusmeri javne prihode u digitalnu infrastrukturu, što je dovelo do toga da se danas 99% javnih usluga obavlja online. Ovo pokazuje kako se priroda javnih rashoda (i potreba za prihodima) menja sa tehnološkim napretkom.

Savremeni fiskalni sistemi prepoznaju prikupljanje različitih oblika sredstava (takse, doprinosi, naknade, donacije), pri čemu struktura prihoda zavisi od specifičnosti svake pojedinačne zemlje. Uprkos ovoj raznolikosti, porezi u modernom dobu ostaju primarni oblik finansiranja javnih rashoda. Prihodi države, javni prihodi, imaju brojne karakteristike, od kojih se izdvajaju sledeće (Raičević, 2005):

1. da se ubiraju (iskazuju), po pravilu, u novcu;
2. da se redovno (godišnje ili u nekom drugom intervalu) ubiraju;
3. da plaćanje ne dovodi u pitanje postojeću imovinu, odnosno da se porez primarno plaća iz toka (dohotka), a ne iz supstance (imovine), kako bi se očuvala ekonomska osnova obveznika (izuzetno, realni porezi na imovinu);
4. da služe podmirivanju troškova koji imaju opšti karakter.

Novčani karakter javnih prihoda

Ova karakteristika odražava evoluciju privrednih sistema iz naturalne u robno-novčanu privredu. U prošlosti (feudalizam, stari vek), javni prihodi su se često prikupljali u naturi (žito, stoka, vino) ili kroz radnu obavezu. Država je direktno trošila ta dobra za potrebe vojske ili činovnika. Danas je novčani oblik nužan zbog efikasnosti. Novac je univerzalno sredstvo plaćanja koje državi omogućava fleksibilnost – prikupljeni novac se lako može preusmeriti tamo gde je najpotrebniji (u školstvo, zdravstvo, infrastrukturu). Neretko, i danas postoje oblici nematerijalnog davanja - u nekim zemljama se porez na nasleđe može izmiriti

8 Za više informacija: https://www.socialeurope.eu/estonias-digital-frontier-when-perfect-e-government-meets-the-paradox-of-trust#:~:text=Estonia%20is%20a%20small%20Baltic%20country%20that,*%20**Digital%20identity**%20*%20**Once%2Donly%20data%20principle**

ustupanjem umetničkih dela državi. Kao ilustrativan primer nematerijalnog izmirenja poreske obaveze izdvaja se mehanizam „*Acceptance in Lieu*" u Velikoj Britaniji, kojim upravlja *Arts Council England*.[9] On omogućava naslednicima da porez na nasleđe izmire ustupanjem umetničkih dela od nacionalnog značaja javnim muzejima. Sličan model postoji i u Francuskoj pod nazivom „*Dation en paiement*"[10], uveden 1968. godine, zahvaljujući kojem je, između ostalog, formiran značajan deo kolekcije Pikasovog muzeja u Parizu nakon umetnikove smrti, kada su naslednici poreski dug platili njegovim slikama.

Kontinuitet ubiranja

Ova karakteristika proizilazi iz prirode državnih potreba. Državne funkcije (policija, sudstvo, administracija) ne prestaju sa radom - one su trajne. Zato i priliv sredstava mora biti kontinuiran, a ne sporadičan. Najčešći interval je jedna kalendarska (fiskalna) godina. Ovo omogućava planiranje jer u tom slučaju država zna koliko može da potroši, a i poreski obveznici znaju koliko moraju da izdvoje. Ovde je važno napraviti razliku između redovnih prihoda (porezi, takse) koji služe za redovne troškove dok vanredni prihodi (npr. zaduživanje, prodaja državne imovine) služe za pokrivanje nepredviđenih deficita.

Očuvanje izvora prihoda

Ključni ekonomski princip održivosti poreza proizilazi iz koncepta da se javni prihodi plaćaju iz novostvorene vrednosti (dohotka, profita, plate), a ne iz supstance (kapitala). Kada bi država uzimala deo same imovine, samim tim bi smanjila osnovu koja joj u budućnosti stvara novi dohodak. Ovde svakako treba pomenuti porez na imovinu koji se (u normalnim okolnostima) plaća iz dohotka vlasnika a samo u izuzetnim situacijama iz prodaje imovine o čemu će biti reči u nastavku poglavlja.

Nenamenski karakter

Nenamenski karakter proizilazi iz principa koji se u teoriji javnih finansija naziva princip univerzalnosti. Drugim rečima, svi javni prihodi (po pravilu) se slivaju u budžet, odakle se raspoređuju prema prioritetima. Plaćanjem poreza izostaje direktna protivusluga – plaćanje poreza omogućava funkcionisanje države u celini. Ovaj princip omogućava da bogatiji delovi društva finansiraju potrebe koje koriste svi, uključujući i siromašnije (npr. javno zdravstvo).

9 Za više informacija: https://www.artscouncil.org.uk/supporting-arts-museums-and-libraries/supporting-collections-and-cultural-property/acceptance-lieu

10 Za više informacija: https://www.bnf.fr/fr/la-dation-en-paiement

Dakle, savremeni javni prihodi predstavljaju **redovan novčani tok** koji se preliva iz privatnog u javni sektor, crpeći snagu iz ekonomske aktivnosti (dohotka) obveznika, a ne njihove supstance, sa ciljem finansiranja **nedeljivih javnih dobara** koja služe celokupnoj zajednici.

6.1.2. Opšta podela javnih prihoda

Kako bi se unela sistematičnost u mnoštvo oblika putem kojih država dolazi do sredstava, teorija koristi niz kriterijuma za klasifikaciju. Uzimajući u obzir doprinos domaćih autora (ponajviše Raičević) u nastavku su navedene dvostruke klasifikacije. Ovakva podela pruža jasan okvir za razgraničenje javnih prihoda prema njihovim ključnim karakteristikama, bilo da su one pravne, ekonomske ili političke prirode.

1. *Originarni (izvorni) i derivativni (izvedeni) javni prihodi*

Ova podela, koja se smatra jednom od najstarijih u finansijskoj teoriji, polazi od ekonomskog izvora i načina na koji država dolazi do sredstava. *Originarni* (*izvorni*) *prihodi* su oni koje država ostvaruje sopstvenom ekonomskom aktivnošću ili na osnovu prava svojine koje poseduje. U ovom slučaju, država se pojavljuje kao privredni subjekt ili vlasnik imovine, ravnopravan sa drugim subjektima na tržištu. Prihodi se ostvaruju na ekonomskoj osnovi (npr. profit javnih preduzeća, zakupnina od državnog zemljišta, prodaja državne imovine, kamate na plasirana sredstva). Istorijski gledano, u feudalizmu su ovi prihodi bili dominantni (tzv. domenski prihodi), dok je u savremenim tržišnim privredama njihov udeo skroman. *Derivativni* (*izvedeni*) *prihodi* nastaju na osnovu suverene vlasti države (*ius imperii*). Država koristi svoje suvereno pravo da deo ekonomske snage (novostvorene vrednosti ili imovine) privatnog sektora prelije u državnu kasu. Oni su "izvedeni" jer ne proističu iz rada države, već iz dohotka koji su stvorili građani i privreda. Najznačajniji predstavnici ove grupe su porezi, doprinosi, takse i novčane kazne. Danas oni čine apsolutnu većinu prihoda savremenih država.

2. *Javnopravni i privatnopravni prihodi*

Za razliku od prethodne ekonomske podele, ova klasifikacija se temelji na pravnom režimu sticanja sredstava, odnosno na pitanju: da li se prihod zasniva na prisili ili na ugovoru? Javnopravni prihodi su direktan izraz državnog suvereniteta - nastaju jednostranim aktom države (zakonom ili rešenjem), pri čemu građanin nema mogućnost pregovora – njegova jedina opcija je da izvrši zakonsku obavezu.

Odnos između države i obveznika je odnos subordinacije (potčinjenosti), gde država nalaže, a obveznik izvršava. Ukoliko obveznik odbije plaćanje, država raspolaže mehanizmima prinudne naplate. Sporove koji nastanu povodom ovih prihoda rešavaju upravni sudovi.

Privatnopravni prihodi nastaju kada država istupa na tržište ne kao vlast, već kao imovinski subjekt. U ovom slučaju, država ne koristi prisilu, već nudi svoja dobra ili usluge trećim licima. Prihod se ostvaruje isključivo na bazi dobrovoljnosti i ugovora (npr. zakup državnog zemljišta, prodaja državnih obveznica, naplata ulaznica za nacionalni park).

3. *Namenski (destinirani) i nenamenski (nedestinirani) prihodi*

Kriterijum ove klasifikacije je vezanost prihoda za određeni rashod, odnosno da li se u trenutku naplate zakonski zna za šta će taj novac biti utrošen. Nenamenski (nedestinirani) prihodi čine osnovu savremenih budžetskih sistema. Oni služe za finansiranje svih državnih potreba bez razlike. Ovi prihodi se slivaju u jedinstvenu budžetsku kasu (poštujući princip univerzalnosti) i odatle se raspoređuju prema prioritetima. Namenski (destinirani) prihodi su izuzetak od pravila. To su prihodi kod kojih je unapred, zakonom ili ugovorom, utvrđeno tačno za koju svrhu se mogu upotrebiti. Poreski obveznik ovde vidi direktnu vezu između svog plaćanja i usluge koju dobija ili cilja koji se finansira. Prema Zakonu o budžetskom sistemu RS „Namenski prihodi i primanja su javni prihodi, odnosno primanja čije je korišćenje i namena utvrđena ugovorom o donaciji, kreditu, odnosno zajmu, kao i sredstva samodoprinosa čija se namena utvrđuje odlukom jedinice lokalne samouprave".

4. *Fiskalni i nefiskalni javni prihodi*

Ova klasifikacija se vrši unutar grupe derivativnih prihoda. Iako su obe vrste prihoda rezultat državne vlasti, suštinska razlika je u prirodi obaveze i cilju naplate. Fiskalni prihodi predstavljaju najvažniji instrument finansiranja države. Oni se obezbeđuju neposrednim nametanjem obaveze plaćanja fizičkim i pravnim licima koja se nađu u određenoj ekonomskoj situaciji (ostvaruju prihod ili dohodak, poseduju imovinu ili vrše transakciju). Zajednička karakteristika im je da su prinudni i bespovratni. U grupu fiskalnih prihoda spadaju porezi, takse i naknade.

Nefiskalni javni prihodi su takođe javnopravni (država ih naplaćuje silom zakona), ali im primarni cilj nije rast javnih prihoda radi finansiranja zakona, već sankcija ili uređenje specifičnih odnosa. Oni se obezbeđuju posrednim putem. Najčešći primer su novčane kazne koje se naplaćuju zbog kršenja pravnih propisa (u krivičnom, prekršajnom postupku), a ne na osnovu ekonomske snage obveznika.

lako doprinose budžetu, uspeh države u ovoj sferi meri se smanjenjem, a ne rastom ovih prihoda (rast kazni znači više prekršaja, što nije cilj uređenog društva). U ovu grupu spadaju i prihodi od oduzete imovinske koristi, kao i specifični oblici poput eksproprijacije ili obaveznih zajmova.

5. ***Prihodi od stanovništva i prihodi od pravnih lica***

Kriterijum ove klasifikacije je kategorija subjekta od koga država naplaćuje prihode, odnosno ko se formalno pojavljuje kao nosilac obaveze plaćanja. Prihodi od stanovništva su sredstva koja građani (fizička lica) izdvajaju iz svojih ličnih primanja ili ređe, imovine radi podmirivanja javnih rashoda. Ovi prihodi direktno zahvataju ekonomsku snagu pojedinca. Primeri: Porez na dohodak građana, porez na imovinu fizičkih lica, doprinosi koje plaćaju zaposleni. Prihodi od pravnih lica su davanja koja plaćaju privredni subjekti (preduzeća, kompanije, banke) i drugi oblici organizovanja. Ovi prihodi se crpe iz dobiti (profita) koju pravna lica ostvaruju svojom ekonomskom aktivnošću na tržištu, ili iz poslovne imovine koju koriste za rad. Primeri: Porez na dobit pravnih lica, takse za isticanje firme, porez na imovinu pravnih lica.

6. ***Prihodi centralnih i lokalnih nivoa vlasti***

Kriterijum ove klasifikacije je političko-teritorijalno uređenje države, odnosno nivo vlasti kojem prikupljena sredstva pripadaju. Struktura ovih prihoda direktno zavisi od toga da li je država uređena kao unitarna ili složena (federativna). U unitarnim državama (koje su centralizovanije), sistem javnih prihoda je jednostavniji i deli se na dva osnovna nivoa: 1) prihodi centralne vlasti (prihodi države/republike), koji se slivaju u centralni budžet i služe za finansiranje funkcija od opšteg nacionalnog značaja; 2) prihodi jedinica lokalne samouprave (lokalni prihodi), koji pripadaju opštinama i gradovima radi zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva. U federativnim (složenim) državama, finansijska struktura podrazumeva najmanje tri nivoa prihoda: 1) prihodi federacije (savezni nivo); 2) prihodi federalnih jedinica (država članica, republika, kantona ili pokrajina); 3) prihodi lokalnih organa vlasti.

7. ***Povratni i nepovratni prihodi***

Nepovratni prihodi su oni kod kojih se sredstva trajno prenose u vlasništvo države. Obveznik koji ih plati nema pravo da traži povraćaj novca (osim u slučaju greške pri naplati). Ovi prihodi čine apsolutnu većinu i osnovu stabilnosti svakog budžetskog sistema. U ovu grupu spadaju svi klasični oblici javnih prihoda: porezi, takse, doprinosi, carine, naknade i novčane kazne. Povratni prihodi su sredstva koja država uzima samo privremeno, sa pravnom obavezom da ih u budućnosti vrati, najčešće uvećane za kamatu. Reč je o javnim zajmovima (kreditima).

8. *Prihodi u novcu i prihodi u naturi*

Kriterijum ove podele je oblik u kojem se prihod naplaćuje, što direktno odražava stepen razvijenosti privrede. Prihodi u novcu su pravilo u savremenim državama koje omogućava državi maksimalnu efikasnost i fleksibilnost, jer se novčana sredstva lako mogu preusmeriti za bilo koju budžetsku potrebu. Već smo ranije napomenuli da se prihodi u naturi danas javljaju samo kao retki izuzeci ali i dalje postoje.

9. *Redovni i vanredni javni prihodi*

Ovo je jedna od najvažnijih podela u finansijskoj teoriji jer direktno ukazuje na stabilnost budžeta i prirodu izvora iz kojih se država finansira. Kriterijumi su: vremenski kontinuitet (učestalost naplate) i ekonomska obnovljivost izvora.

A) Redovni javni prihodi

Redovni javni prihodi se prikupljaju kontinuirano (u ustaljenim vremenskim intervalima, npr. mesečno ili godišnje) i potiču iz izvora koji se ekonomski neprestano obnavljaju (dohodak, promet). Služe za pokrivanje redovnih državnih rashoda. Oni se dele na dve kvalitativno različite grupe:

1. Nefiskalni (privredni) prihodi: država ih ostvaruje na tržištu ili od svoje imovine (tzv. domenski prihodi), kao i od dobiti javnih preduzeća i ustanova. Ovi subjekti mogu biti osnovani iz različitih razloga: finansijskih (radi profita), ekonomskih (radi proizvodnje koju privatni sektor nije u stanju da plasira tržištu) ili socijalno-političkih;
2. Fiskalni prihodi: Za savremenu državu ovo su ključni izvori. Država ih ne ostvaruje tržišnom razmenom, već prinudnim putem (*ius imperii*), od lica koja su pod njenim suverenitetom. U ovu grupu spadaju četiri osnovna oblika: porezi, takse, naknade i doprinosi, kojima se često dodaju i parafiskalni prihodi.

B) Vanredni javni prihodi

Ovi prihodi nemaju karakter stalnosti. Država ih ostvaruje ad hoc, povremeno, radi pokrivanja vanrednih rashoda (koji nastaju usled rata, elementarnih nepogoda ili ekonomskih kriza). Često potiču iz izvora koji se ne obnavljaju. Mogu se grupisati u tri glavne kategorije:

1. Vanredni javni prihodi u užem smislu: Javljaju se u ekstremnim okolnostima. To mogu biti ratne reparacije, darovi, primarna emisija novca (štampanje novca), ali i vanredni porezi (npr. jednokratni porez na imovinu, porez na ratnu dobit ili prosto povećanje stopa postojećih poreza);

2. Otuđenje državne imovine: Ovo je specifičan oblik neredovnog prihoda gde država prodaje svoju supstancu da bi došla do likvidnosti. To može biti prodaja nepokretnosti (zgrade, zemljište, šume), pokretne imovine (oprema, robne rezerve) ili finansijske imovine (prodaja državnih hartija od vrednosti i privatizacija preduzeća) ;
3. Javni zajam (kredit): U savremenim ekonomijama ovo je najčešće korišćen neredovni prihod. Suštinski, zaduživanje predstavlja trošenje prihoda budućih generacija unapred. Koristi se za premošćavanje budžetskog deficita ili finansiranje velikih kapitalnih projekata.

Primer: Zakon o jednokratnom porezu 2001. godine

Kao primer vanrednog poreza u domaćoj praksi izdvaja se Zakon o jednokratnom porezu na ekstra dohodak i ekstra imovinu stečene iskorišćavanjem posebnih pogodnosti iz 2001. godine. Ovaj porez je uveden sa specifičnim ciljem da se jednokratno oporezuju lica i kompanije koji su tokom devedesetih godina, zahvaljujući privilegovanom položaju i bliskosti sa tadašnjim režimom, ostvarili enormno bogatstvo. Sa progresivnim stopama koje su dosezale i do 90%, ovaj instrument je imao dvostruku ulogu: fiskalnu, kroz hitno prikupljanje sredstava za stabilizaciju budžeta, i korektivnu, u vidu reformi i moralne sanacije društva. Budući da je bio vezan za tačno određeni trenutak i da se naplaćivao isključivo jednokratno, on predstavlja primer prihoda koji se ne obnavlja i koji služi za sanaciju vanrednih društvenih okolnosti.

6.1.3. Međunarodna klasifikacija javnih prihoda

U savremenom okruženju, nacionalne teorijske klasifikacije (poput podele na redovne i vanredne prihode) nisu dovoljne za međunarodnu komparaciju. Zbog toga su razvijeni standardizovani statistički okviri koji omogućavaju poređenje fiskalnih performansi različitih država.

Četiri najvažnija sistema koja dominiraju u međunarodnoj praksi su:

1. SNA (System of National Accounts) – Sistem nacionalnih računa (UN),
2. ESA (European System of Accounts) – Evropski sistem računa (EU/Eurostat),
3. GFS (Government Finance Statistics) – Statistika državnih finansija (MMF),
4. OECD Revenue Statistics – Statistika javnih prihoda (OECD).

Iako je proces harmonizacije poslednjih decenija doveo do velikog stepena usklađenosti (naročito između SNA 2008, ESA 2010 i GFS 2014), među njima postoje suštinske razlike u obuhvatu, pravnoj snazi i analitičkom fokusu.

Tabela 11. Komparativni pregled međunarodnih klasifikacija

Karakteristika	SNA 2008 / ESA 2010	GFS 2014 (MMF)	OECD
Primarni cilj	Merenje celokupne ekonomije (BDP, nacionalni dohodak)	Analiza fiskalne održivosti i likvidnosti sektora države	Poređenje poreskih politika i poreskog tereta
Obuhvat	Svi sektori ekonomije (država je samo jedan deo)	Samo sektor opšte države	Samo porezi i socijalni doprinosi
Metod	Striktno obračunsko načelo (Accrual)	Obračunsko načelo (Accrual)	Često načelo likvidnosti radi istorijske uporedivosti
Pravna snaga	ESA je obavezujuća regulativa EU; SNA je preporuka UN	Preporuka / Metodološki priručnik MMF-a	Statistički standard OECD-a
Tretman poreza	Deo šireg sistema transfera	Detaljna funkcionalna klasifikacija	Fokus na detaljnoj podeli vrsta poreza

Izvor: Autori prema: SNA, European Comission, IMF i OECD

1. SNA *(System of National Accounts)* i ESA *(European System of Accounts)*

SNA 2008 predstavlja globalni statistički standard pod okriljem Ujedinjenih nacija. Njegov cilj je merenje celokupne ekonomije, gde je sektor države (opšta država) samo jedan od pet institucionalnih sektora. ESA 2010 je evropska verzija SNA standarda. Suštinska razlika u odnosu na SNA (i ostale sisteme) je u njenoj pravnoj snazi. Dok je SNA preporuka, ESA je zakonska obaveza (Uredba EU) za sve zemlje članice.

Fokus je na makroekonomskoj analizi, odnosno javnih prihoda u kontekstu njihovog uticaja na BDP, štednju i investicije cele zemlje. Strogo se primenjuje obračunsko načela (*accrual basis*) - prihod se beleži u trenutku nastanka poreske obaveze a ne u trenutku naplate.

2. GFS *(Government Finance Statistics)*

Metodologija Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) za razliku od SNA koji posmatra celokupnu ekonomiju, fokusira se isključivo na sektor države. GFS je strukturiran da analitičarima (poput analitičara u MMF-u) omogući procenu fiskalne održivosti, zaduženosti i likvidnosti države.

3. OECD *(Revenue Statistics)*

Najspecifičnija klasifikacija koja se često koristi za poređenje "poreskog opterećenja" (*Tax-to-GDP ratio*) je OECD klasifikacija. Fokus je isključivo na porezima i doprinosima. OECD klasifikacija (tzv. *OECD Interpretative Guide*) je uža od ostalih jer ne analizira sve prihode države (npr. ne bavi se detaljno prodajom imovine), već samo onim prihodima koji su "obavezna davanja bez direktne protivusluge". Dok SNA/ESA/GFS insistiraju na obračunskom načelu, OECD statistika tradicionalno dozvoljava i gotovinsko načelo (*cash basis*) kako bi podaci bili uporedivi sa starijim istorijskim serijama. Takođe, OECD ima strožu definiciju "poreza" – ako postoji direktna protivusluga, to se automatski isključuje iz poreskih prihoda, dok se u drugim sistemima može voditi kao "prodaja usluga".

Prema aktuelnoj Fiskalnoj strategiji za 2026. godinu[11] Ministarstva finansija Republike Srbije osnov za budžetsku klasifikaciju čini Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem[12] koji je metodološki usklađen sa priručnikom MMF-a (GFS). S druge strane, obaveza izveštavanja prema Eurostatu u skladu sa standardom ESA 2010 definisana je u okviru procesa pristupanja EU i Poglavlja 18 (Statistika), a operativno se sprovodi kroz Program ekonomskih reformi (ERP) koji Vlada RS usvaja godišnje. U nastavku su prikazane GFS klasifikacija računa kao i OECD klasifikacija zbog važnosti koju pridaje porezima.

11 Za više informacija: https://www.mfin.gov.rs//upload/media/GYMqnl_690ddfe3d35ca.pdf

12 Za više informacija: https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_standardnom_klasifikacionom_okviru_i_kontnom_planu_za_budzetski_sistem-1.html

OECD klasifikacija računa

1000 – Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke
1100 – Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke fizičkih lica
1110 – Porezi na dohodak i dobit (bez razdvajanja)
1120 – Porezi na kapitalne dobitke
1200 – Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke pravnih lica
1210 – Porezi na dobit preduzeća
1220 – Porezi na kapitalne dobitke pravnih lica
1300 – Porezi koji se ne mogu raspodeliti između fizičkih i pravnih lica
2000 – Socijalni doprinosi (obavezni)
2100 – Doprinosi koje plaćaju zaposleni
2200 – Doprinosi koje plaćaju poslodavci
2300 – Doprinosi koje plaćaju lica koja obavijaju samostalnu delatnost i nezaposleni
2400 – Doprinosi koji se ne mogu raspodeliti
3000 – Porezi na zarade i radnu snagu
3000 – Porezi koje poslodavci plaćaju po osnovu zapošljavanja radne snage, a koji nisu porez na dohodak niti socijalni doprinosi
4000 – Porezi na imovinu
4200 – Periodični porezi na neto imovinu
4300 – Porezi na ostavinu, nasleđe i poklone
4400 – Ostali neperiodični porezi na imovinu
5000 – Porezi na dobra i usluge
5100 – Porezi na proizvodnju, promet i potrošnju
5200 – Carine i uvozne dažbine
6000 – Ostali porezi
6100 – Porezi koje plaćaju isključivo pravna lica
6200 – Porezi koje plaćaju isključivo fizička lica
6300 – Porezi koji se ne mogu drugačije klasifikovati

GFS klasifikacija računa

11 – Porezi
111 – Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke
1111 – Porezi na dohodak fizičkih lica
1112 – Porezi na dobit pravnih lica
1113 – Porezi na kapitalne dobitke
112 – Porezi na zarade i radnu snagu
1121 – Porezi na isplaćene zarade
1122 – Ostali porezi na radnu snagu
113 – Porezi na imovinu
1131 – Periodični porezi na nepokretnosti
1132 – Periodični porezi na neto bogatstvo
1133 – Porezi na nasledstva i poklone
1134 – Porezi na finansijske i kapitalne transakcije
1135 – Ostali porezi na imovinu
114 – Porezi na dobra i usluge
1141 – Opšti porezi na dobra i usluge (PDV)
1142 – Akcize
1143 – Carine i uvozne dažbine
1144 – Porezi na specifične usluge
1145 – Porezi na upotrebu dobara i dozvole
115 – Ostali porezi
1151 – Ostali porezi koje plaćaju preduzeća
1152 – Ostali porezi koje plaćaju fizička lica
12 – Socijalni doprinosi
121 – Doprinosi zaposlenih
122 – Doprinosi poslodavaca
123 – Doprinosi samozaposlenih
124 – Pripisani socijalni doprinosi
13 – Donacije
131 – Donacije od drugih nivoa vlasti
132 – Donacije od stranih vlada
133 – Donacije od međunarodnih organizacija
14 – Ostali prihodi
141 – Prihodi od imovine (kamate, dividende, zakup)
142 – Prihodi od prodaje dobara i usluga
143 – Novčane kazne, penali i takse
144 – Ostali razni prihodi

6.2. POREZI – POJAM, KARAKTERISTIKE I KLASIFIKACIJA

Porez predstavlja najznačajniji javni prihod savremene države uglavnom zbog činjenice da čini najveći procenat javnih prihoda. Iako je kroz istoriju menjao svoje oblike, njegova suština ostaje ista kao i kod drugih javnih prihoda: to je instrument kojim država vrši prinudno prikupljanje finansijskih sredstava od lica pod njenim suverenitetom radi finansiranja javnih potreba.

Iako savremeni poreski sistemi počivaju na velikom broju različitih nameta, istorija finansijske misli beleži značajne pokušaje uvođenja poreskog monizma. Različite ekonomske škole predlagale su uvođenje samo jednog poreskog oblika: dok su fiziokrati, verujući da se nova vrednost stvara isključivo u poljoprivredi, zagovarali jedinstveni porez na rentu, socijaldemokrati su krajem XIX veka u monizmu videli put ka pravičnosti kroz uvođenje isključivo poreza na ukupni dohodak sa progresivnim stopama. Ipak, poreska politika nikada nije trajno prihvatila ove modele, prvenstveno zbog toga što bi održavanje državnih finansija putem samo jednog izvora zahtevalo ekstremno visoku poresku stopu. Ovakav pristup izaziva snažan otpor obveznika, koji, suočeni sa neprihvatljivim teretom, često biraju put poreske evazije, prelaska u sivu ekonomiju ili izmeštanja kapitala u zemlje sa nižim opterećenjem, što u krajnjem ishodu dovodi do pada, a ne rasta javnih prihoda.

Nasuprot tome, savremeni sistemi se zasnivaju na poreskom pluralizmu, koji omogućava da se ukupni fiskalni teret raspodeli na više različitih izvora i oblika, čineći ga psihološki podnošljivijim i ekonomski stabilnijim. Razbijanjem poreskog tereta na više različitih osnova (dohodak, potrošnja, imovina), država smanjuje vidljivost poreskog opterećenja, što umanjuje otpor poreskih obveznika. Brojnost i raznolikost poreskih oblika u uslovima pluralizma nameće potrebu za njihovom klasifikacijom. Svrstavanje poreza u određene grupe nema samo teorijski značaj, već je od presudne praktične važnosti za planiranje budžeta, jer omogućava državi da precizno predvidi i analizira prihode ne samo po pojedinačnim stavkama, već i po čitavim grupama srodnih poreskih oblika.

Primer: Porez na bradu i prozore

U pokušaju da nađu jednostavan osnov za porez, vladari su bili kreativni. Petar Veliki je u Rusiji uveo porez na bradu, dok je u Engleskoj postojao porez na prozore (Oates & Schwab, 2015). Bogatiji su imali više prozora, pa je to bio primitivan način merenja imovne snage. Rezultat? Ljudi su počeli da zatvaraju prozore, što je dovelo do širenja bolesti zbog nedostatka svetlosti. Ovo je jedan od primera kako loš poreski monizam izaziva negativne društvene efekte.

6.2.1. Osnovne karakteristike poreza

Porez kao poseban oblik javnih prihoda se u odnosu na druge izdvaja po sledećim karakteristikama:

- **Derivativnost (Izvedenost)**: Porezi su derivativni javni prihodi, što znači da država ne stvara ta sredstva sopstvenom ekonomskom aktivnošću. Za razliku od originarnih (izvornih) prihoda, koje država ostvaruje prodajom svojih proizvoda ili usluga poput bilo kog drugog privrednog subjekta, porezi su instrument sekundarne raspodele društvenog proizvoda. Putem poreza, država od fizičkih i pravnih lica oduzima deo novostvorene vrednosti (dohodak) ili deo akumulisane vrednosti iz prethodnih perioda (imovina). Na taj način se vrši transfer sredstava iz privatne u javnu sferu radi finansiranja zajedničkih potreba.
- **Prinudnost**: S obzirom na to da oporezivanje direktno umanjuje raspoloživu ekonomsku snagu obveznika (bilo imovinu ili dohodak), prirodno je da poreska obaveza nije nešto što je rado prihvaćeno od strane poreskih obveznika. Iz te prirode proističe i neophodnost prinude. U demokratskim društvima, prinuda je suptilnija - ne postoji u fazi uvođenja poreza (porez počiva na zakonskim okvirima koji donosi parlament koji pak crpi legitimitet iz volje građana), već se javlja isključivo u fazi naplate. Ukoliko obveznik ne izmiri obavezu u zakonskom roku, država aktivira svoj aparat sile kroz postupak prinudne naplate. U nedemokratskim sistemima, prinuda je sveprisutna – i prilikom uvođenja obaveze i prilikom njenog izvršenja.
- **Finansiranje rashoda u opštem interesu**: Porezi nisu sami sebi cilj, već sredstvo za realokaciju ekonomskih resursa. Oporezivanjem država menja proporcije potrošnje koje bi inače postojale na slobodnom tržištu. Prikupljena sredstva služe za finansiranje javnih dobara (vojska, policija, školstvo, zdravstvo), čiji su korisnici svi građani, bez obzira na to koliki su porez platili. Obim i struktura ovih rashoda zavise od niza političkih, kulturnih i istorijskih faktora specifičnih za svaku državu.
- **Odsustvo direktne protivnaknade *(Quid pro quo)***: Kod poreza ne važi princip razmene – ne postoji veza između iznosa plaćenog poreza i koristi koju pojedinac ostvaruje korišćenjem javnih dobara. Ovo je ključna razlika poreza u odnosu na takse i doprinose. Jedan od primera može biti lice koje nema decu ali je ipak dužno da plaća porez iz kojeg se dalje finansira prosveta kao deo javnih rashoda. Korist koju obveznik može imati je opšteg karaktera i proističe iz same prirode javnih dobara: niko ne može biti isključen iz njihovog korišćenja, a činjenica da ih jedno lice koristi ne umanjuje njihovu dostupnost drugima.

- **Novčani oblik davanja**: U savremenim tržišnim uslovima, porez je po pravilu novčano davanje kao i svi oblici javnih prihoda o čemu je ranije bilo reči. Iako istorija beleži primere plaćanja u naturi ili radu, danas su to retki izuzeci. Novčani oblik obezbeđuje neophodnu likvidnost budžeta i omogućava efikasno upravljanje javnim finansijama.

Primer: Digitalna imovina kao porez

U modernim diskusijama se postavlja pitanje da li države treba da prihvate kriptovalute za plaćanje poreza (kao što je pokušao El Salvador). To bi bio povratak na specifične oblike davanja, ali većina teoretičara smatra da to narušava princip stabilnosti budžeta zbog prevelike promene vrednosti (volatilnosti) kriptovaluta. Kada je El Salvador 2021. godine usvojio Bitcoin kao zakonsko sredstvo plaćanja, teorijski je bilo moguće platiti porez bitcoinom jer je zakon izričito omogućavao takvu upotrebu. Međutim, u 2025. godini su izmene zakona uvedene usled uslova Međunarodnog monetarnog fonda (IMF): Bitcoin više nije valuta obaveznog legalnog plaćanja, a plaćanje poreza u Bitcoin-u je ukinuto.

6.2.2. Osnovni elementi poreza

Svi elementi oporezivanja dele se na lične i materijalne. Dok se lični elementi oporezivanja odnose na fizička lica i pravna lica koja imaju aktivnu ili pasivnu ulogu u oporezivanju, materijalni elementi se odnose na područja finansijskih tokova u procesu oporezivanja (Stakić & Jezdimirović, 2020).

U lične elemente spadaju:

1. Poreska vlast,
2. Poreski obveznik,
3. Poreski platac i
4. Poreski destinatar.

Pojam **poreske vlasti (poreskog poverioca)** predstavlja subjektivni element poreskog odnosa koji ima zakonsko pravo da uvodi poreze, da ih naplaćuje i da vrši kontrolu nad njihovim izvršavanjem. U pravnom sistemu Republike Srbije, poreska vlast se ne posmatra kao jedinstveno telo, već kao skup institucija koje imaju aktivnu poresku ulogu. Država je nosilac suverene poreske vlasti koja putem Narodne skupštine donosi zakone kojima se uvode porezi. Izvršni organ je Poreska uprava u sastavu Ministarstva finansija koja je zadužena za kontrolu, utvrđivanje i naplatu najvažnijih poreskih oblika dok je lokalnim samoupravama, gradovima i opštinama u Srbiji poverena izvorna poreska vlast nad određenim poreskim prihodima.

U teoriji javnih finansija, definisanje subjekata koji učestvuju u poreskopravnom odnosu predstavlja prvi korak u razumevanju mehanizma oporezivanja. Centralno mesto zauzima poreski obveznik, ali je neophodno napraviti granicu između poreskog obveznika i šireg pojma - poreskog dužnika. Poreski obveznik je fizičko ili pravno lice koje je prema zakonu dužno da plati porez (Raičević, 2005). Međutim, kod nekih poreskih oblika, ne mora nužno samo jedno lice predstavljati poreskog obveznika. U savremenoj teoriji i praksi, često se nailazi na pitanje: da li poreski tretman treba usmeriti na pojedinca kao samostalnog privrednog aktera ili na porodicu kao osnovnu ekonomsku i socijalnu zajednicu?

Koncept individualnog oporezivanja polazi od pretpostavke da je dohodak rezultat ličnog angažovanja pojedinca na tržištu. Zagovornici ovog modela naglašavaju da je način na koji obveznik koristi svoj dohodak (unutar bračne zajednice ili van nje) privatna sfera koja ne bi smela da utiče na njegovu poresku obavezu. Ovakav pristup se smatra progresivnim jer podržava ekonomsku nezavisnost članova porodice, naročito žena. Naime, odustajanje od individualnog tretmana obveznika u korist zajedničkog često se u literaturi označava kao „retrogradan korak" koji ne uvažava savremenu ulogu žene u ekonomskim tokovima (Asprey, 1975). Pored toga, individualni model sprečava pojavu tzv. „poreza na brak" – situacije u kojoj supružnici plaćaju veći ukupni porez nego što bi to činili kao samci, što je posebno izraženo u uslovima oštre poreske progresije (Lovčević, 1974).

S druge strane, koncept oporezivanja porodice temelji se na stavu da je porodica suštinska ekonomska jedinica društva. Prema ovom shvatanju, koje je još 1966. godine snažno afirmisala Karterova komisija u Kanadi, čim se brak zaključi,„dohodak i finansijski položaj porodice, a ne pojedinca, dobijaju primarnu važnost" (Report of the Royal Commission on Taxation, 1966). Ovaj model je efikasan u suzbijanju specifičnih oblika poreske evazije, gde obveznici sa visokim primanjima pokušavaju da fiktivno prenesu deo dohotka na članove porodice sa nižim prihodima kako bi iskoristili niže poreske stope.

U uslovima postojanja progresivnih poreskih stopa, prosto sabiranje dohodaka supružnika nužno dovodi do toga da njihova zajednička osnovica spada u viši poreski razred. Da bi se u praksi pomirili ovi suprotstavljeni zahtevi – težnja ka individualnoj pravičnosti s jedne strane i uvažavanje porodične ekonomske snage s druge – savremeni poreski sistemi razvili su različite metode. Cilj ovih metoda je prvenstveno neutralisanje negativnog dejstva poreske progresije na zajednički dohodak.

1. Metoda deobe dohotka

Ova metoda polazi od pretpostavke da supružnici podjednako doprinose zajednici, bez obzira na to ko je formalni nosilac dohotka. Postupak se sprovodi u tri koraka: 1) sabiraju se dohoci oba supružnika, 2) dobijeni zbir se deli sa dva (čime se osnovica veštački vraća u nižu sferu progresije) i 3) na taj iznos se primenjuje poreska skala, a dobijeni rezultat se množi sa dva.

Primer: Rezultat metode deobe dohotka na primeru progresivne skale – pretpostavka: stopa 10% do 500.000 RSD, stopa 20% preko navedenog iznosa.

Kategorija	Individualno (osoba A)	Individualno (osoba B)	Zbir
Dohodak	800.000	200.000	1.000.000
Individualni porez	110.000	20.000	130.000
Porez deobom dohotka	50.000	50.000	100.000

U situaciji kada jedan supružnik ostvaruje znatno viši dohodak (osoba A) u odnosu na drugog (osoba B), individualno oporezivanje bi značilo da osoba A plaća porez u iznosu od 110.000 (10% x 500.000 + 20% x 300.000) i osoba B 20.000 što je u zbiru 130.000. Primenom deobe, država sabira njihove prihode i posmatra ih kao da oba supružnika zarađuju po 500.000 RSD, čime se celokupan porodični dohodak zadržava u nižoj poreskoj zoni (npr. 10%) i sprečava „ulazak" u sferu oštrije progresije. Na taj način, porodica ostvaruje direktnu uštedu jer se viši dohodak jednog partnera fiktivno „preliva" na nižu osnovicu drugog.

2. Metoda porodičnih kvota

Sledeća metoda je Metoda porodičnih kvota koja je karakteristična za Francusku. Ona ide korak dalje jer u kalkulaciju ne uključuje samo supružnike, već i decu (izdržavane članove), tretirajući celu porodicu kao jednu ekonomsku celinu. Svaki član (supružnici, deca, izdržavana lica) nosi određeni broj poena, odnosno kvota. Ukupan dohodak porodice deli se zbirom tih kvota, čime se drastično snižava poreska osnovica po članu, a samim tim i efektivna poreska stopa.

Primer: Primena porodičnih kvota (pretpostavka: supružnici nose 2 kvote, svako dete po 0,5 kvota. Porodica ima dvoje dece, dakle delilac je 3. Skala je ista: 10% do 500.000, 20% preko toga).

Kategorija	Porodični dohodak	Obračun po kvoti	Ukupan porez
Dohodak	1.500.000	1.500.000 / 3 = 500.000	
Porez		10% x 500.000 = 50.000	50.000 x 3 = 150.000

U ovom modelu, porodica sa troje ili više dece može imati veoma nizak poreski teret čak i uz visoka primanja, jer veliki broj kvota „razbija" dohodak na male delove koji ostaju u najnižim zonama progresije. Kao što naglašava Meser (1993), ovaj model je najsnažniji instrument politike nataliteta kroz poreski sistem, jer država direktno nagrađuje porodice sa više dece kroz značajne poreske uštede.

3. Metoda dvostruke poreske lestvice

Za razliku od prethodne dve metode koje se oslanjaju na matematičku deobu dohotka, ova metoda (karakteristična za SAD) zadržava jednostavnost administracije tako što propisuje različite poreske osnovice i stope. Lestvica za samce ima "uže" pragove, pa se brže stiže do visokih stopa (npr. već na 500.000 plaćate 20%) dok lestvica za bračne parove: ima "šire" pragove, pa se visoka stopa aktivira znatno kasnije (npr. tek na 1.000.000 plaćate 20%). Na ovaj način se postiže sličan efekat kao kod deobe dohotka, ali bez potrebe da obveznici sami računaju proseke. Država unapred „nagrađuje" bračnu zajednicu kroz blažu progresivnu skalu.

Primer: Digitalna imovina kao porez

„Kao primer savremene poreske politike u službi podrške porodici izdvaja se poljski model stope nula (0% PIT[13]). Dok je 2022. godine uvedeno poresko oslobađanje za roditelje sa četvoro i više dece na godišnju osnovicu do oko 20.000 EUR po roditelju (ukupno oko 54.000 EUR za bračni par, uključujući opšti neoporezivi deo), najnovije inicijative teže da ovaj model prošire i na porodice sa dvoje ili više dece. Prema predlogu koji promoviše Karol Navrocki, poreska obaveza bi bila u potpunosti ukinuta za porodice koje zarađuju do 33.000 EUR godišnje. Ova mera obuhvata ne samo biološke roditelje, već i staratelje i hranitelje, a procenjuje se da direktno uvećava kućni budžet prosečnog domaćinstva za oko 235 EUR mesečno. Ovim se poljski sistem transformiše iz modela klasičnih olakšica u sistem direktnog poreskog izuzeća, čime se teži ostvarivanju tri cilja istovremeno: pružanju ekonomske sigurnosti porodici, podsticanju nataliteta i jačanju ukupne ekonomske aktivnosti stanovništva."

13 Za više informacija: https://www.euronews.com/2025/10/16/polands-president-signs-off-on-new-zero-income-tax-law-for-parents-with-two-children

U poreskopravnom odnosu važno je razlikovati lice koje je zakonski dužno da snosi poreski teret (poreski obveznik) od lica koje neposredno vrši samu uplatu poreza na - **poreski platac**. Definiše se kao lice koje je prema zakonu dužno da obračuna i obustavi porez od obveznika i da ga u njegovo ime uplati državi. Ova uloga najčešće pripada isplatiocima prihoda, poput poslodavaca ili finansijskih institucija, čime se postiže veća efikasnost i sigurnost u naplati javnih prihoda. Jedan od primera može biti situacija u kojoj banka obračunava i plaća porez na kamatu u ime štediše ili organizatorima igara na sreću koji porez na dobitak oduzimaju pre isplate igraču.

Poreski destinatar je lice koje bi po nameri zakonodavca trebalo da snosi poreski teret. Dok su poreski obveznik i platac formalno-pravne kategorije, destinatar je ekonomska kategorija. Do razdvajanja ovih uloga dolazi putem prevaljivanja, gde obveznik uspeva da iznos poreza uključi u cenu robe ili usluge i tako ga "prevali" na drugoga. Jedan od primera je porez na dodatu vrednost gde obveznik – prodavac, koji je u isto vreme i poreski platac preko finalne cene svog proizvoda koji plaća kupac prevaljuje „trošak", odnosno porez na dodatu vrednost.

U materijalne elemente spadaju:

1. Poreski objekat,
2. Poreska osnovica,
3. Poreska stopa i
4. Poreske olakšice.

1) Poreski objekat

Poreski objekat (ili predmet oporezivanja) definiše se kao ekonomska činjenica, radnja ili stanje koje je zakonom utvrđeno kao povod za nastanak poreske obaveze. Dok obveznik predstavlja subjektivni element, objekat je objektivna osnovica poreza. Svi poreski oblici u savremenim sistemima mogu se klasifikovati prema tri osnovna izvora ekonomske snage koja se oporezuju: dohodak (prihod), imovina (posedovanje) i potrošnja (upotreba dohotka). Kao što se može primetiti i u tabeli, porez najčešće nosi ime svog objekta – porez na imovinu, porez na dohodak i sl. Bitno je napraviti razliku između **poreskog izvora** i **poreskog objekta** u pogledu poreza na imovinu koji je u savremenim sistemima najčešće definisan kao nominalni a ne realni porez na imovinu. Drugim rečima, kod poreza na imovinu, poreski izvor najčešće predstavlja dohodak a samo izuzetno je reč o realnom porezu na imovinu – npr. situaciju kada je poreski obveznik prinuđen da proda imovinu kako bi izmirio dug.

Poreski objekat	Primer poreza	Karakteristika
Dohodak	Porez na dohodak građana	Sticanje vrednosti
Imovina	Porez na imovinu	Posedovanje vrednosti
Potrošnja	PDV, Akcize	Upotreba vrednosti

2) Poreska osnovica

Poreska osnovica predstavlja konkretnu vrednost na koju se obračunava porez. Najčešće se iskazuje u novcu (npr. vrednost stana ili iznos plate), mada kod tzv. specifičnih poreza može biti izražena i u mernim jedinicama poput litra ili kilograma. Kod složenijih poreza, osnovica se može deliti na poreske jedinice – delove kojima se dodeljuju različite stope. Na primer, u Srbiji se na godišnju zaradu do određenog iznosa plaća 10%, a na sve preko toga 15%, čime se kroz podelu osnovice ostvaruje princip progresivnosti.

Prema Popoviću (2023), visina poreske osnovice može se utvrditi primenom sledećih metoda za utvrđivanje poreske osnovice:

a) Indicijarna metoda,
b) Direktna metoda,
c) Indirektna metoda,
d) Službena metoda i
e) Metoda parifikacije.

Država osnovicu može utvrditi kao faktičku (stvarnu), na bazi realnih podataka, ili kao pretpostavljenu. Pretpostavljena osnovica se koristi kada je nemoguće da se precizno izmeri prihod, pa se on određuje paušalno ili na osnovu indicija. Primer **indicijarne metode** je porez na upotrebu motornih vozila koji se određuje prema zapremini motora. Iako su ovi "spoljni znaci bogatstva" praktični za državu, oni su često nepravedni i motivišu građane da prilagođavaju svoje ponašanje kako bi veštački smanjili osnovicu.

U modernoj praksi najzastupljenije su **direktna metoda**, gde obveznik sam prijavljuje svoje prihode, i **indirektna metoda**, gde te podatke državi dostavljaju treća lica (poput sudova ili banaka). Ove metode oslanjaju se na dokumentovanim činjenicama i smatraju se najpreciznijim načinom za utvrđivanje poreske obaveze.

Kada obveznik ne podnese poresku prijavu ili podnosi prijavu čiji su podaci sumnjivi, poreska vlast primenjuje službenu metodu. U tom postupku, poreska vlast utvrđuje osnovicu koristeći poslovne knjige i terensku kontrolu.

Kao poslednja mera koristi se **metoda parifikacije** (upoređivanja) koja se primenjuje kada nema nikakvih papira, naročito kod neregistrovanih delatnosti. Poreznici tada osnovicu procenjuju na bazi kratkog perioda rada (npr. posmatranjem dnevnog prometa) ili upoređivanjem tog obveznika sa drugom firmom koja obavlja istu delatnost na sličnoj lokaciji.

3) Poreska stopa

Poreska stopa predstavlja instrument kojim se određuje visina poreskog duga u odnosu na osnovicu. Izbor vrste poreske stope nikada nije isključivo tehničko pitanje, već politička odluka koja odražava društvene vrednosti i aktuelne ciljeve ekonomske politike. U zavisnosti od toga kako se menjaju s rastom osnovice, stope se dele na **proporcionalne, progresivne i regresivne**, a svaka od njih na drugačiji način oblikuje raspodelu bogatstva u društvu.

Proporcionalne stope karakteriše nepromenjen procenat oporezivanja, što u praksi znači da svi obveznici, bez obzira na snagu, plaćaju isti deo svog dohotka državi. Nasuprot njima, progresivne stope su takve da poreski teret raste brže od osnovice. Musgrave (1959) naglašava da ovakva struktura služi ostvarivanju vertikalne pravičnosti, osiguravajući da oni sa većim ekonomskom snagom doprinose srazmerno više zajedničkim potrebama. Ipak, teorija i praksa upozoravaju na opasnost od previsoke progresije. Artur Lafer (2004) je kroz svoju čuvenu krivu dokazao da postoji tačka nakon koje povećanje stopa postaje kontraproduktivno, jer guši radnu motivaciju i podstiče obveznike da prihode sele u sivu zonu ili poreske rajeve. Rusija je 2001. godine drastično smanjila poresku stopu na dohodak sa progresivnih (do 30%) na jedinstvenu stopu od samo 13%. Rezultat je bio i više nego neočekivan jer je potvrdio Laferovu teoriju: umesto pada prihoda, došlo je do značajnog skoka naplate, jer su ljudi prestali da kriju plate u sivoj zoni kada je porez postao „jeftin".

Iako se retko uvode kao zakonska kategorija, regresivne stope se najčešće javljaju kao prateći ekonomski efekat indirektnih poreza, poput PDV-a ili akciza. Ovi porezi pogađaju potrošnju, pa fiksni iznos poreza ugrađen u cenu hleba ili goriva predstavlja mnogo veći relativni udar na budžet siromašnog domaćinstva nego na budžet bogatog pojedinca. Savremeni trendovi, naročito u razvijenim ekonomijama, pokazuju sve češću upotrebu specifičnih stopa. To se najbolje vidi kroz uvođenje visokih akciza na proizvode koji štete zdravlju ili okolini, kao što su alkohol, duvan ili šećer (tzv. sin taxes). Ovim poreske stope prevazilaze svoju osnovnu funkciju uvećanja budžeta i postaju alat za usmeravanje javnog zdravlja i ekološke odgovornosti.

Britanski „porez na šećer"

Jedan od najuspešnijih primera savremene upotrebe diferenciranih poreskih stopa je *Soft Drinks Industry Levy* (SDIL), koji je uveden u Ujedinjenom Kraljevstvu 2018. godine. Za razliku od klasičnih poreza, ovaj model je kreiran tako da se primenjuje niža stopa za pića sa više od 5g šećera i znatno viša za ona sa više od 8g na 100ml. Suština ovog mehanizma nije bila da potrošači plaćaju više cene, već da se izvrši pritisak na proizvođače da promene sastav svojih proizvoda kako bi izbegli poreski teret.

Rezultati su bili neočekivani - umesto da proizvođači prebaci trošak na kupce, oni su korigovali recepte, što je dovelo do pada prosečnog sadržaja šećera u bezalkoholnim pićima za čak 29% već u prve dve godine. Interesantno je da, uprkos smanjenju šećera, obim prodaje pića nije opao, a fiskalni prihodi su ostali stabilni, što potvrđuje da ovakvi porezi mogu efikasno da deluju na stranu ponude, primoravajući industriju na zdravije inovacije bez ugrožavanja tržišta (Jones et al., 2023).

4) Poreske olakšice

Poreske olakšice predstavljaju instrumente putem kojih se država odriče dela prihoda kako bi pomogla određenim grupama ili podstakla željene aktivnosti. Prvu grupu čine **olakšice u pogledu poreskog obveznika**, gde se fokus stavlja na samog subjekta. Ovde država određena lica potpuno isključuje iz poreskog obuhvata zbog njihovog statusa – bilo da su to porodice sa više dece (kao u Poljskoj), humanitarne organizacije ili diplomatska tela. Kod ovih „ličnih izuzeća", sam status osobe je dovoljan razlog da ona uopšte ne uđe u proces oporezivanja za određeni prihod.

Druga grupa su **olakšice u pogledu poreske osnovice**, koje funkcionišu tako što se smanjuje osnovica na koju se obračunava porez. Pre same primene poreske stope osnovica se umanjuje za određene iznose koje zakon priznaje kao opravdane troškove ili socijalne minimume. U mnogim sistemima, to podrazumeva neoporezivi deo dohotka koji služi za pokriće osnovnih životnih potreba obveznika i članova njegove porodice. Na taj način, država ne menja stopu, ali smanjuje osnovicu oporezivanja, pa obveznik plaća porez na manju sumu novca od one koju je realno zaradio.

Sledeću grupu čine **olakšice u pogledu visine poreske stope**. Ovde država ne smanjuje osnovicu, ali umesto opšte stope (npr. 20%), primenjuje nižu, povlašćenu stopu (npr. 10% ili 8%) na određene proizvode ili usluge. Ovo je najvidljivije kod poreza na potrošnju, gde se niže stope koriste za hleb, lekove ili knjige kako bi se smanjio teret za najsiromašnije građane. Takođe, u sistemima sa progresivnim oporezivanjem, niska stopa na najniže slojeve dohotka služi kao zaštitni mehanizam za obveznike sa slabijom ekonomskom snagom.

Olakšica u pogledu visine obračunatog poreza se često naziva u teoriji i poreskim kreditima u širem smislu. Za razliku od odbitaka koji smanjuju osnovicu, ove olakšice se primenjuju na samom kraju obračuna: od dobijene sume poreza direktno se oduzima iznos koji država priznaje kao podsticaj. Primenjuju se, bilo da je reč o priznavanju poreza koji je već plaćen u inostranstvu (kako bi se izbeglo dvostruko oporezivanje) ili o socijalnim merama.

6.2.3. Klasifikacija poreza

Klasifikacija poreza predstavlja osnovu za analizu bilo kog fiskalnog sistema, jer omogućava da se uoče različite funkcije koje porezi vrše u privredi. Klasifikacija poreza pomaže u analizi njihove efikasnosti i pravičnosti, što je ključno za kreiranje optimalne poreske politike (Stiglitz & Rosengard, 2015). Osnovna klasifikacija poreza prikazana je na slici 11 dok se u daljem tekstu nalaze šira objašnjenja navedenih podela.

Slika 11. Osnovna klasifikacija poreza



Izvor: Autori

Prva i najčešća podela je na **neposredne (direktne)** i **posredne (indirektne) poreze**. Neposredni porezi, poput onih na zarade ili dobit preduzeća, oporezuju samu ekonomsku snagu obveznika u trenutku njenog nastanka. Posredni porezi (PDV, akcize, carine) naplaćuju se u momentu potrošnje. Iako ih tehnički prodavac uplaćuje državi, stvarni ekonomski teret snosi krajnji kupac, što se u literaturi opisuje kao fenomen poreske incidence (Rosen & Gayer, 2014). S tim je blisko

povezana i podela na **objektne (realne)**, koji ciljaju na samu stvar ili prihod, i **subjektne (personalne) poreze**, koji uvažavaju lične okolnosti obveznika, poput broja izdržavanih članova porodice.

Dalje, porezi se razlikuju prema širini obuhvata i načinu utvrđivanja osnovice. **Analitički porezi** pogađaju svaki izvor prihoda zasebno, dok **sintetički porezi** (globalni) objedinjuju sve godišnje prihode obveznika u jednu celinu, što omogućava pravedniju primenu progresivnih stopa. Način na koji se ta osnovica iskazuje deli poreze na **Ad valorem**, koji se obračunavaju prema vrednosti (procentualno), i **specifične poreze**, utvrđene prema fizičkim jedinicama (npr. po litru goriva ili paklici cigareta). Kako navodi Gruber (2019), specifični porezi su često efikasniji alat kod tzv. „poreza na poroke" (*sin taxes*) jer lakše utiču na promenu ponašanja potrošača. Dodatno, ad valorem porezi su otporniji kada je u pitanju inflacija u odnosu na specifične. Iz tog razloga, kada su specifični porezi u pitanju države ih često usklađuju kako bi se održala njihova realna vrednost.

Porezi se klasifikuju i prema učestalosti i načinu na koji se utvrđuju. **Faktički porezi** se baziraju na stvarno ostvarenim prihodima, dok se kod **pretpostavljenih poreza** osnovica utvrđuje na bazi pretpostavljene dobiti (paušal). Prema vremenskom trajanju, razlikujemo **redovne**, koji se ubiraju kontinuirano za pokriće stalnih potreba, i **vanredne**, koji se uvode u kriznim situacijama poput ratova ili prirodnih katastrofa. Takođe, porezi mogu biti **periodični** (npr. kvartalni porez na stan) ili **neperiodični**, koji su vezani za povremene događaje poput autorskih honorara ili poklona.

Konačno, važna je podela prema nameni i nivou vlasti. Dok su **opšti porezi** nedestinirani i služe svim potrebama države, **namenski porezi** su unapred opredeljeni za tačno definisanu svrhu (npr. naknade za ekologiju ili puteve). U pogledu teritorijalne nadležnosti, porezi mogu biti **centralni** (republički), kao što su PDV i akcize, ili **lokalni**, poput poreza na imovinu građana, čime se obezbeđuje fiskalna autonomija nižih nivoa vlasti (OECD, 2023). Poseban značaj u nauci pridaje se i izvoru prihoda, gde se pravi jasna razlika između **poreza na zarađene prihode** (rad) i **poreza na prihode od investicija** (kamate, dividende), jer države često različito tretiraju kapital i radnu snagu.

6.2.4. Pet poželjnih karakteristika poreskog sistema

Porezi su neizbežan, ali često ekonomski bolan instrument države. Struktura poreskog sistema nikada nije isključivo tehničko pitanje, već polje stalnih političkih i društvenih sukoba. Prema Štiglicu i Rosengardu (2015) da bi se jedan poreski sistem smatrao „dobrim", on mora težiti ispunjenju **pet osnovnih** karakteristika koje balansiraju između ekonomske logike i društvene pravde.

Slika 12. Poželjne karakteristike poreskog sistema prema Štiglicu



Izvor: Autori

I Ekonomska efikasnost i behavioralni efekti

Osnovni postulat ekonomske efikasnosti nalaže da poreski sistem ne bi smeo da narušava optimalnu alokaciju resursa u privredi. Međutim, većina poreza to ipak čini jer menja relativne cene i šalje iskrivljene signale tržišnim akterima.

- *Distorzije u ponašanju*: Porezi utiču na gotovo svaku bitnu odluku pojedinca – od toga koliko će se dugo školovati i kada će otići u penziju, do toga da li će raditi dodatni posao. Čak i privatne odluke, poput izbora trenutka sklapanja braka ili razvoda, mogu biti motivisane poreskim olakšicama ili progresivnim stopama koje različito tretiraju zajedničke prihode;
- *Organizacioni i finansijski uticaj*: Poreski zakoni favorizuju određene oblike poslovanja. Na primer, favorizovanje korporacija sa ograničenom odgovornošću može podstaći preuzimanje rizika, dok različit tretman dividendi i kamata diktira način na koji firme finansiraju svoje investicije (dug nasuprot sopstvenom kapitalu);
- *Korektivna uloga*: Nasuprot distorzijama, porezi mogu biti korišćeni pozitivno za ispravljanje tržišnih neuspeha. Korektivni porezi (poput onih na zagađenje ili štetne proizvode) istovremeno pune budžet i poboljšavaju opšte blagostanje tako što destimulišu društveno štetna ponašanja.

II Administrativna jednostavnost i troškovi usklađenosti

Jedan od najčešće zanemarenih aspekata su troškovi samog funkcionisanja sistema. Oni se dele na direktne troškove (održavanje poreske uprave) i indirektne troškove usklađenosti (*compliance costs*) koje snose sami građani i firme. Štiglic ukazuje na to da su ovi indirektni troškovi – vreme provedeno u popunjavanju formulara, vođenje kompleksnih evidencija i plaćanje poreskih savetnika – često i do pet puta veći od direktnih troškova države. Jednostavnost sistema direktno zavisi od:

- *Kompleksnosti zakona:* Što je više specijalnih odredbi (poput odbitaka za lečenje ili kamate na kredite), to je teže i skuplje voditi evidenciju;
- *Diferencijacije stopa*: Velike razlike u stopama za različite kategorije prihoda podstiču obveznike da troše energiju na „prelivanje" dohotka tamo gde je on manje oporezovan, što zahteva od države pisanje još složenijih pravila za sprečavanje takve evazije.

III Fleksibilnost i automatska stabilizacija

Poreski sistem mora imati sposobnost brzog prilagođavanja promenjenim ekonomskim okolnostima. Ovo se postiže na dva načina:

- *Automatski stabilizatori*: U progresivnim sistemima, kada prihodi opadaju tokom recesije, prosečna poreska stopa se automatski smanjuje, pružajući neophodan podsticaj privredi bez potrebe za novim zakonima;
- *Politička i vremenska dimenzija*: Problem fleksibilnosti nastaje kod političkih debata o promeni stopa, koje mogu trajati mesecima. Ako su zastoji predugi, postoji opasnost da porezi budu povećani baš u trenutku kada privredi treba smanjenje, i obrnuto.

IV Politička transparentnost i odgovornost

U demokratskom društvu, porezi moraju biti transparentni – mora biti jasno ko plaća i koliko koštaju državne usluge. Štiglic ističe da vlade ponekad svesno biraju netransparentne poreze (poput poreza na dobit korporacija) jer političari mogu tvrditi da ih plaćaju „bezlične institucije", dok u realnosti taj teret uvek pada na ljude (akcionare, radnike ili potrošače). Transparentnost je ključna jer omogućava građanima da adekvatno procene rad vlade. Sistemi gde su porezi „skriveni" u cenama robe ili su previše kompleksni da bi ih prosečan građanin razumeo, smanjuju nivo političke odgovornosti vlasti.

V Pravičnost: Dilema horizontalne i vertikalne jednakosti

Koncept pravičnosti je najkontroverzniji jer zavisi od subjektivnih vrednosti. Razlikuju se dva osnovna principa:

- *Horizontalna pravičnost*: Zahteva da pojedinci koji su isti u svim relevantnim aspektima budu tretirani jednako. Glavni izazov ovde je definisati šta su „relevantni aspekti". Da li su to godine, bračni status ili zdravstveno stanje?
- *Vertikalna pravičnost*: Polazi od stava da oni koji su u mogućnosti da plate više, to i učine. Ovde se javlja večita debata: da li je pravednije oporezovati dohodak (kao meru onoga što dajemo društvu) ili potrošnju (kao meru onoga što iz društva uzimamo)?

Pored osnovnih i navedenih, kao šesta karakteristika, posebno značajna za zemlje u razvoju, navodi se otpornost na korupciju. Dobar poreski sistem treba da smanji prostor za diskreciono odlučivanje poreskih inspektora, čime se direktno suzbija mogućnost koruptivnih radnji.

6.2.5. Porez kao instrument ekonomske stabilizacije i redistribucije

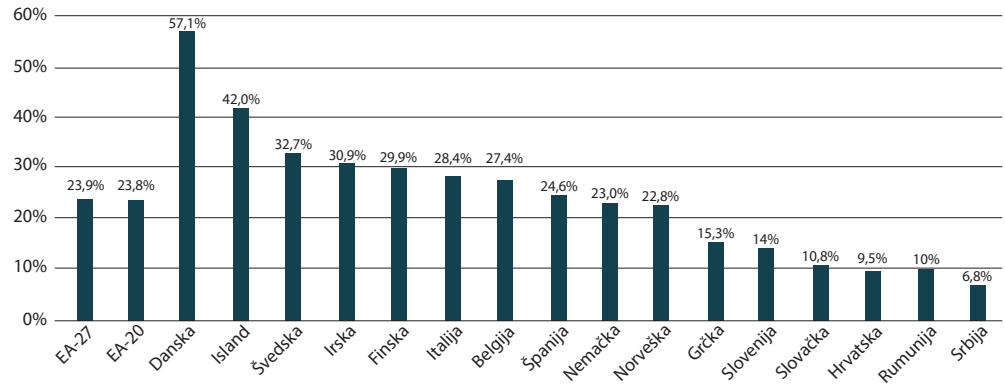
U savremenoj nauci o javnim finansijama, porez na dohodak građana (PDG) ne posmatra se samo kao izvor budžetskih prihoda, već kao primarni instrument za ublažavanje cikličnih oscilacija privrede. Savremena ekonomska misao, predvođena autorima poput Kejnsa (Keynes, 1936) i Lernera (1943), naglašava ključnu ulogu poreza na dohodak građana u stabilizaciji privrednih tokova kroz faze ekspanzije i recesije.

Suština kejnzijanskog koncepta „fiskalnog leveridža" i Lernerovih „funkcionalnih finansija" je u sposobnosti države da putem poreza direktno utiče na nivo agregatne tražnje. Porez na dohodak fizičkih lica je najsnažniji automatski stabilizator ugrađen u poreski sistem. U fazi ekspanzije, kada dohodak raste, progresivni poreski sistem automatski zahvata veći deo novostvorene vrednosti, čime se smanjuje raspoloživi dohodak, suzbija prekomerna potrošnja i sprečavaju inflatorni pritisci. Nasuprot tome, u fazi recesije kada dohodak opada, poreski teret se smanjuje brže od samog dohotka. To ostavlja više novca građanima za potrošnju, čime se podstiče agregatna tražnja i ubrzava izlazak iz krize bez potrebe za direktnom intervencijom vlasti (Musgrave, 1959).

Pored automatskog delovanja, država koristi i diskrecione mere – pravo poreskih vlasti da aktivnim menjanjem osnovica i stopa direktno intervenišu u skladu sa potrebama ekonomske politike. Da bi PDG efikasno vršio ovu ulogu, on mora biti izdašan, elastičan i mora imati neposredan uticaj na dohodak.

Pored stabilizacije, porez na dohodak je ključan za redistribuciju nacionalnog dohotka. Primenom progresivnih poreskih stopa postiže se vertikalna pravičnost: obveznici sa višim ekonomskim kapacitetom snose veći relativni teret, čime se ublažavaju nejednakosti nastale u primarnoj raspodeli tržišta. Iako postoje debate o tome koliko progresija realno utiče na smanjenje nejednakosti, empirijski podaci ukazuju na to da ovaj porez najbolje uvažava lične okolnosti obveznika (starost, broj dece, investicije u znanje), čineći ga „najpravičnijim" poreskim oblikom u savremenim sistemima (Štiglic & Rosengard, 2015).

Grafikon 3. Udeo poreza na dohodak građana u ukupnim poreskim prihodima u 2023. godini



Izvor: European Commission (2025) i Ministarstvo finansija: Bilten Javnih finansija (2025)

Empirijski podaci za 2023. godinu otkrivaju značajne razlike u načinu na koji države prikupljaju prihode i sprovode socijalnu politiku. Dok se razvijene ekonomije Evropske unije u velikoj meri oslanjaju na direktno oporezivanje građana, Srbija i zemlje regiona primenjuju drugačiju strategiju. Prema podacima OECD-a (2023), prosečan udeo poreza na dohodak građana u ukupnim poreskim prihodima zemalja evrozone (EA-27) iznosi 23,9%. Ovde nalazimo dva potpuno različita fiskalna modela. Prvi je skandinavski model: Danska predstavlja primer sa najvećim udelom (57,1%). Razlog za ovako visok procenat leži u tome da se u Danskoj skoro sve socijalne usluge – od zdravstva do penzija – finansiraju direktno iz poreza na dohodak, dok su posebni doprinosi za socijalno osiguranje gotovo nepostojeći. Sličan, mada blaži pristup, nalazi se u Švedskoj i Islandu, gde se kroz visoke i progresivne stope poreza na dohodak vrši snažna redistribucija bogatstva.

Drugi model nalazi se kod zemalja u tranziciji - Srbija sa udelom od 6,8%, što je ispod proseka EU, ali i niže od zemalja u okruženju poput Slovenije (14,0%) i Hrvatske (9,5%). Ovaj nizak procenat u Srbiji ne znači da su naši građani oslobođeni tereta, već ukazuje na to da je sistem postavljen na drugačijim temeljima. Umesto da se oslanja na porez na dohodak, prihodi budžeta Republike Srbije primarno se oslanjaju na poreze na potrošnju (PDV i akcize), dok se doprinosi za obavezno socijalno osiguranje naplaćuju kao posebne stavke. Kako navodi Fiskalni savet (2023), ovakva politika niskih i proporcionalnih stopa na dohodak ima za cilj da podstakne investicije i smanji troškove zapošljavanja, ali istovremeno ograničava mogućnost države da koristi ovaj porez kao alat za smanjenje socijalne nejednakosti.

6.2.6. Modeli oporezivanja dohotka

Zakonska definicija dohotka direktno zavisi od izabranog modela oporezivanja, koji predstavlja način na koji država grupiše prihode i primenjuje poreske stope. Model oporezivanja dohotka može biti (Popović, 2023):

- Globalni,
- Cedularni i
- „nešto između".

Globalni (sintetički) model polazi od principa jedinstva dohotka. Svi prihodi koje obveznik ostvari (zarade, kamate, zakupnine, autorska prava) sabiraju se u jednu celinu.

- Karakteristike: Utvrđuje se jedinstvena neto osnovica (bruto prihodi umanjeni za sve troškove nastale u njihovom ostvarenju). Poreske stope su po pravilu progresivne;
- Subjektni karakter: Ovaj porez uzima u obzir ukupnu ekonomsku snagu pojedinca, uključujući njegove lične i porodične prilike (npr. odbici za izdržavane članove porodice);
- Primeri: SAD, Australija, Kanada.

Kod **cedularnog modela** svaka vrsta prihoda posmatra se kao potpuno izolovan „izvor".

- Karakteristike: Porez se utvrđuje zasebno za svaku kategoriju (posebno za plate, posebno za dividende). Nije dozvoljeno „unakrsno prebijanje" gubitaka (npr. gubitak iz samostalne delatnosti ne može umanjiti porez na zakupninu). Stope su proporcionalne i često različite za različite izvore;
- Objektni karakter: Porez pogađa prihod prema njegovim stvarnim svojstvima, bez obzira na to ko je poreski obveznik i kakva je njegova ukupna porodična situacija;
- Primeri: Crna Gora, Paragvaj, kao i određene afričke zemlje (nekadašnje kolonije).

U modernoj praksi retko se sreću potpuno čisti modeli. Većina zemalja primenjuje kombinacije koje se mogu klasifikovati u nekoliko modaliteta. Imajući u vidu namenu ove knjige ovde će biti pomenut samo **mešoviti model** koji se primenjuje u Republici Srbiji. U našoj zemlji se primenjuje specifičan model koji se u literaturi naziva i „romanski" (jer je dugo bio prisutan u Italiji i Francuskoj). Tokom godine primenjuje se cedularno oporezivanje (porez po odbitku na zarade, kamate itd.). Na kraju godine se uvodi komplementarni progresivni porez (godišnji porez na dohodak građana).

Naš godišnji porez pogađa samo ekstremno visoke dohotke (iznad trostruke prosečne godišnje zarade). Interesantno je da u ovu godišnju osnovicu u Srbiji ne ulaze prihodi od kapitala (dividende i kamate) niti kapitalni dobici, što je značajno odstupanje od čistog globalnog modela. Zbog toga ovaj porez u Srbiji obuhvata mali broj ljudi (tzv. "porez na bogate") i ima više simboličan nego fiskalni značaj.

Rezime

Javni prihodi predstavljaju novčana sredstva koja država prikuplja, najčešće prinudnim putem, radi finansiranja opštih društvenih potreba poput obrazovanja, zdravstva i bezbednosti, pri čemu se njihov konstantan rast u savremenim državama objašnjava Vagnerovim zakonom o povećanju državnih rashoda. Ovi prihodi se odlikuju novčanim oblikom, jednogodišnjim planiranjem, načelom zaštite izvora koje nalaže da se porez plaća iz novostvorene vrednosti (dohotka) a ne iz supstance imovine, kao i načelom univerzalnosti koje podrazumeva da se svi prihodi slivaju u jedinstven budžet bez namenskog vezivanja za određene rashode. U teoriji javnih finansija, prihodi se klasifikuju na originarne i derivativne, javnopravne i privatnopravne, te fiskalne i nefiskalne, dok se za potrebe međunarodne uporedivosti i statističkog praćenja koriste standardizovane metodologije kao što su GFS (MMF), SNA (UN) i ESA 2010 (EU).

Poseban segment sistema javnih prihoda čini oporezivanje dohotka, koje se u svetu sprovodi kroz tri osnovna modela: globalni (sintetički), cedularni (analitički) i mešoviti sistem. Dok globalni model podrazumeva sabiranje svih prihoda obveznika i primenu jedinstvene stope, a cedularni oporezuje svaki izvor prihoda zasebno (npr. posebno platu, posebno dividendu), u Republici Srbiji primenjuje se specifičan mešoviti model. Ovaj sistem funkcioniše tako što se tokom godine primenjuje cedularno oporezivanje pojedinačnih prihoda porezom po odbitku, dok se na kraju godine aktivira komplementarni progresivni porez (godišnji porez na dohodak građana) koji pogađa isključivo lica sa visokim primanjima, uz specifičnost da u tu godišnju osnovicu u Srbiji ne ulaze prihodi od kapitala.

Pitanja za proveru znanja

1. Kako se definišu javni prihodi i koja je njihova osnovna namena?
2. Objasnite Vagnerov zakon i njegovu vezu sa rastom javnih prihoda.
3. Šta podrazumeva novčani karakter javnih prihoda i da li u savremenim sistemima postoji izuzetak?
4. Objasnite načelo "zaštite izvora" (razliku između poreza na dohodak i konfiskacije imovine).
5. Šta znači načelo univerzalnosti (nenamenski karakter) budžeta?
6. Koja je razlika između originarnih i derivativnih javnih prihoda?
7. Na čemu se zasnivaju javnopravni, a na čemu privatnopravni prihodi države?
8. Objasnite razliku između fiskalnih i nefiskalnih prihoda.
9. Koji su međunarodni statistički standardi ključni za klasifikaciju javnih prihoda?
10. Koje su osnovne karakteristike globalnog (sintetičkog) sistema oporezivanja?
11. Koje su osnovne karakteristike cedularnog (analitičkog) sistema oporezivanja?
12. Objasnite kako funkcioniše mešoviti model oporezivanja dohotka.
13. Koji model oporezivanja dohotka se primenjuje u Republici Srbiji?
14. Šta je specifičnost "romanskog" modela koji se primenjuje u Srbiji u pogledu godišnjeg poreza?
15. Koji prihodi u Srbiji ne ulaze u osnovicu za godišnji porez na dohodak građana, iako su deo ukupnog dohotka?

Pitanja za diskusiju

a) Srbija koristi mešoviti sistem u kome se prihodi od kapitala (dividende, kamate) ne uključuju u godišnji porez na dohodak građana, već se oporezuju samo cedularno (proporcionalnom stopom). Da li ovakvo rešenje favorizuje vlasnike kapitala u odnosu na zaposlene, i da li bi uključivanje dividendi u godišnji zbir bilo pravednije?

b) Univerzalnost (nenamenski karakter) je osnovno načelo budžeta. Međutim, građani često radije plaćaju npr. eko-takse ako znaju da taj novac ide direktno za ekologiju. Da li bi kršenje načela univerzalnosti i uvođenje striktno namenskih prihoda povećalo poverenje građana u državu ili bi otežalo upravljanje javnim finansijama?

c) Razmotrite britanski model plaćanja poreza umetničkim delima („*Acceptance in Lieu*"). Da li bi uvođenje ovakve mogućnosti u Srbiji pomoglo očuvanju kulturne baštine (jer bi dela završila u muzejima), ili bi to bio rizik za korupciju kroz nerealne procene vrednosti umetnina?

6.3. POREZ NA DOHODAK GRAĐANA U REPUBLICI SRBIJI

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana, član 3 navodi vrste prihoda koji su prema ovom Zakonu podložni oporezivanju:

1. zarade,
2. prihodi od samostalne delatnosti,
3. prihodi od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijske svojine,
4. prihodi od kapitala,
5. prihodi od nepokretnosti,
6. kapitalni dobici i
7. ostali prihodi.

6.3.1. Porez na zarade

Porez na zarade je cedularni poreski oblik koji pogađa prihode iz radnog odnosa. Iako je naš sistem mešovit, on u praksi funkcioniše dominantno kroz ovaj porez. Specifičnost je u tome što Zakon o porezu na dohodak građana (ZPDG) pojam „zarade" definiše šire nego Zakon o radu, kako bi se obuhvatili svi oblici primanja i sprečilo izbegavanje poreza kroz davanje pogodnosti u naturi.

Poreski obveznik poreza na zarade je zaposleni — fizičko lice koje ostvaruje zaradu po osnovu radnog odnosa. To znači da se u pravnom smislu porez odbija od „plate zaposlenog". Iako je zaposleni obveznik, on u praksi skoro nikada sam ne uplaćuje navedeni porez. Tu ulogu preuzima poslodavac (pravno lice, preduzetnik ili predstavništvo). Poslodavac se u ovom odnosu javlja kao poreski platac koji ima zakonsku obavezu da obračuna i obustavi porez od bruto zarade zaposlenog i da taj iznos uplati na odgovarajuće račune javnih prihoda u trenutku isplate plate. Ako poslodavac ne uplati porez, on snosi prekršajnu i krivičnu odgovornost, iako je formalni obveznik zaposleni. Na ovaj način država mnogo efikasnije i jeftinije može da kontroliše nekoliko stotina hiljada poslodavaca, nego nekoliko miliona zaposlenih građana.

Porez na zarade u Republici Srbiji primenjuje se na dva načina, u zavisnosti od toga da li je fizičko lice **rezident** ili **nerezident**. Razlika je u obimu poreske obaveze. Fizičko lice koje se smatra poreskim rezidentom Srbije dužno je da plati porez na dohodak koji ostvari bilo gde u svetu.

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana, rezident je svako lice koje ispunjava jedan od dva uslova:

- Centar životnih interesa: Ako na teritoriji Srbije ima prebivalište ili centar poslovnih i životnih interesa (porodica, stalno mesto stanovanja, stalno zaposlenje).
- Pravilo 183 dana: Ako na teritoriji Srbije boravi neprekidno ili sa prekidima 183 ili više dana u periodu od 12 meseci koji počinje ili se završava u datoj poreskoj godini.

To znači da ako državljanin Republike Srbije radi u Srbiji, ali povremeno ostvaruje zaradu i iz inostranstva (npr. honorar iz Nemačke), on je dužan da taj dohodak prijavi i oporezuje i u Srbiji (uz priznavanje poreza već plaćenog u inostranstvu, kako bi se izbeglo dvostruko oporezivanje).

Nerezident je fizičko lice koje ne ispunjava gorenavedene uslove (npr. strani državljanin koji povremeno dolazi u Srbiju). Nerezident plaća porez na zarade isključivo za dohodak koji je ostvaren na teritoriji Republike Srbije.

Kada rezident ostvari zaradu u inostranstvu, ili nerezident u Srbiji, često se dešava da obe države žele da naplate porez. Srbija je potpisala Ugovore o izbegavanju dvostrukog oporezivanja (UIDO) sa preko 60 država. U ovim slučajevima primenjuje se metoda poreskog kredita: porez koji je već plaćen u drugoj državi odbija se od poreza koji treba platiti u Srbiji. Ovi ugovori imaju jaču pravnu snagu od domaćeg zakona.

Slučaj Shakire[14]



Slučaj svetske zvezde Šakire postao je za mnoge poznate ličnosti lekcija o primeni poreskog rezidentstva nakon što je završila na sudu. Iako je tvrdila da je nomad, španski poreznici su prikupili račune iz frizerskih salona, posete klinikama i objave na društvenim mrežama kako bi matematički dokazali da je u Španiji provela više od 183 dana godišnje, čime je automatski aktivirano pravilo o rezidentstvu (identično našem članu 7). Sporni prihod nije bila samo zarada u Španiji, već zakonska obaveza rezidenta da porez plati na svoj celokupni svetski dohodak – od prodaje albuma u Americi do turneja po Aziji – što je rezultiralo prinudnom isplatom više od 14,5 miliona evra duga. Ovaj primer jasno ilustruje da poreska uprava ne uzima u obzir državljanstvo, već centar životnih interesa čime Vas definišu kao poreskog obveznika.

14 Više informacija na: https://www.theguardian.com/music/2023/nov/20/shakira-reaches-deal-with-spanish-tax-authorities-to-avoid-145m-tax-trial

Poreski objekat – šta se sve smatra zaradom?

U poreskom smislu, zarada je svaki priliv koji zaposleni ostvari od poslodavca (ili povezanog lica) povodom svog rada, bez obzira na to da li je taj priliv u novcu, robi, akcijama ili nekoj pogodnosti.

1. Primanja iz radnog odnosa (plata)

Ovo je najčešći oblik zarade i obuhvata:

- Isplate za obavljeni rad: Redovna plata, bonusi, nagrade i naknade za radni učinak;
- Naknade zarada: Isplate za vreme kada zaposleni ne radi, ali ima pravo na primanje (godišnji odmor, državni praznik, plaćeno odsustvo, bolovanje koje plaća poslodavac) ;
- Primanja nakon prestanka rada: Ako lice ostvari neko pravo iz radnog odnosa nakon što je dalo otkaz ili otišlo u penziju (npr. naknadna isplata bonusa), to se i dalje poreski tretira kao zarada.

2. Rad van klasičnog radnog odnosa koji se smatra zaradom

Zakon o porezu na dohodak građana (ZPDG) pod pojmom zarade podvodi i određene ugovorne naknade. Ovim se nastoji sprečiti zloupotreba sistema – odnosno pokušaji da se kroz alternativne ugovore izbegne plaćanje poreza i doprinosa koji prate redovnu platu. U ovu kategoriju spadaju:

- **Naknade za privremene i povremene poslove (PP poslovi)**: Iako ovi poslovi po Zakonu o radu traju najduže 120 radnih dana u godini, poreski se tretiraju kao zarada ako su ostvareni:
  - Preko ugovora zaključenog neposredno sa poslodavcem.
  - Preko omladinske ili studentske zadruge, ali samo za lica koja imaju više od 26 godina života ili su mlađa od 26 godina, ali nisu na školovanju (nezaposlena lica).

  Napomena: Redovni studenti do 26 godina su izuzetak i njihov rad preko zadruge ne spada u ovu kategoriju, već u "druge prihode";
- **Lična zarada preduzetnika**: Ovo je specifična kategorija u kojoj preduzetnik koji vodi poslovne knjige može da se opredeli da samom sebi isplaćuje fiksnu mesečnu platu. Na taj iznos on plaća porez od 10% i doprinose, baš kao da je zaposlen kod nekog drugog;
- **Primanja od povezanih lica:** Zaradom se smatraju i primanja koja zaposleni ostvari od firmi koje su povezane sa njegovim poslodavcem (npr. ako radnik u domaćoj firmi dobije bonus ili akcije od strane "majke firme" iz inostranstva).

3. Dodatna primanja u novcu ili naturi

Zakon predviđa da se zaradom smatraju i sva primanja koja zaposleni dobije pored plate, a koja mu olakšavaju lične rashode ili povećavaju imovinu. Prema članu 14. ZPDG, to su:

- Bonovi, robe i hartije od vrednosti: Vaučeri za kupovinu, pokloni u robi ili akcije koje zaposleni dobije od firme (osim onih stečenih u postupku privatizacije);
- Činjenja ili pružanje pogodnosti (Član 14a):
  - Korišćenje službenog vozila u privatne svrhe: Vrednost ove zarade mesečno iznosi 1% tržišne vrednosti vozila.
  - Stanovanje: Ako poslodavac plaća zakup stana zaposlenom ili mu daje stan na korišćenje (vrednost je tržišna zakupnina u tom mestu);
- Pokrivanje ličnih rashoda: Ako poslodavac zaposlenom oprosti dug, plati njegov privatni račun ili mu nadoknadi trošak koji nije u vezi sa poslom.

4. Premije osiguranja i penzijski doprinosi (Član 14b)

U praksi, poslodavci često plaćaju različite vidove osiguranja za zaposlene. Zakon o porezu na dohodak građana deli ova plaćanja u dve grupe:

A) Isplate koje se smatraju zaradom (oporezivo)

Kada poslodavac plaća osiguranje koje direktno uvećava bogatstvo ili sigurnost zaposlenog, to se tretira kao da mu je isplatio deo plate u vidu polise. Zaradom se smatraju:

- Individualne premije: Ako firma plaća životno ili zdravstveno osiguranje samo za menadžment ili odabrane radnike;
- Iznosi iznad limita: Čak i kada su u pitanju podsticajni fondovi (zdravstvo i penzija), svaki dinar koji pređe granicu koju je država propisala (limit do 31.01.2026. (Usklađeni dinarski neoporezivi iznosi poreza na dohodak građana, 2026.) je 8.449 RSD mesečno) oporezuje se kao klasična plata.

B) Izuzeci koji se ne smatraju zaradom (Poreske olakšice)

Država želi da podstakne određene vidove zaštite radnika, pa je propisala da se na sledeća davanja ne plaća porez:

1. Kolektivno osiguranje od nesreće: Da bi ovo bilo neoporezivo, moraju biti ispunjena dva uslova:
   - Da je osiguranje neživotno (nezgode, povreda na radu, profesionalna oboljenja, teže bolesti);

- Da su njime obuhvaćeni svi zaposleni. Ako bi poslodavac osigurao samo direktora od povrede, to bi se smatralo njegovom zaradom.

2. Dobrovoljno zdravstveno osiguranje i penzijski fondovi (do limita): Ovo je najpopularnija olakšica.
   - Ako poslodavac uplaćuje za zaposlenog doprinos u dobrovoljni penzijski fond ili premiju za privatno zdravstveno osiguranje, taj iznos je potpuno oslobođen poreza i doprinosa sve dok ne pređe mesečni limit (pomenutih 8.449 RSD u 2025. godini). Dakle, radnik dobija dodatnu sigurnost (npr. lečenje u privatnim klinikama), a poslodavac taj iznos isplaćuje bez ikakvih dodatnih poreza državi.

Poreska oslobođenja i neoporezivi iznosi (Član 18)

Iako je poreska definicija zarade veoma široka, Zakon o porezu na dohodak građana predviđa niz poreskih oslobođenja kako bi se obezbedila socijalna pravičnost i omogućilo neometano poslovanje. Ova oslobođenja se najčešće odnose na primanja koja služe za pokriće stvarnih troškova zaposlenog (poput prevoza na posao ili dnevnica za službeni put) ili predstavljaju vid solidarne pomoći u specifičnim životnim situacijama (rođenje deteta, bolest ili smrt člana porodice).

Država propisuje precizne nominalne limite do kojih se ova primanja ne oporezuju. Smisao ovih limita je sprečavanje poreske evazije. Naime, svaki iznos koji poslodavac isplati preko zakonske granice gubi status "pokrića troškova" ili "pomoći" i poreski se tretira kao klasična zarada na koju se moraju platiti svi porezi i doprinosi. Prema navedenom članu ne plaća se porez na zarade na primanja zaposlenog od poslodavca po osnovu:

1) naknade dokumentovanih troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada - do visine cene mesečne prevozne karte u javnom saobraćaju, odnosno do visine stvarnih troškova prevoza, a najviše do 5.630 dinara mesečno;
2) dnevnice za službeno putovanje u zemlji - do 3.380 dinara po osnovu cele dnevnice, odnosno do pripadajućeg iznosa za polovinu dnevnice, utvrđene na način i u skladu sa propisima nadležnog državnog organa;
3) dnevnice za službeno putovanje u inostranstvo - do iznosa propisanog od strane nadležnog državnog organa, a najviše do 90 evra dnevno, utvrđene na način i u skladu sa uslovima propisanim od strane nadležnog državnog organa;
4) naknade troškova smeštaja na službenom putovanju, prema priloženom računu;

5) naknade prevoza na službenom putovanju, prema priloženim računima prevoznika u javnom saobraćaju, a kada je, saglasno zakonu, drugim propisima, odnosno aktima odobreno korišćenje sopstvenog automobila za službeno putovanje ili u druge službene svrhe - do iznosa 30% cene po osnovnoj jedinici mere pogonskog goriva pomnoženog s brojem jedinica mere pogonskog goriva koje je potrošeno, a najviše do 9.855 dinara mesečno;
6) dnevne naknade koju ostvaruju pripadnici Vojske Srbije u vezi sa vršenjem službe, saglasno propisima koji uređuju Vojsku Srbije;
7) solidarne pomoći za slučaj bolesti, zdravstvene rehabilitacije ili invalidnosti zaposlenog ili člana njegove porodice - do 56.307 dinara;
8) poklona deci zaposlenih, starosti do 15 godina, povodom Nove godine i Božića - do 14.077 dinara godišnje po jednom detetu;
9) jubilarne nagrade zaposlenima, u skladu sa zakonom koji uređuje rad - do 28.152 dinara godišnje;
9a) pomoći u slučaju smrti člana porodice zaposlenog - do 98.534 dinara;
10) novčane pomoći koja služi za lečenje zaposlenog u zemlji ili inostranstvu, u visini stvarnih troškova lečenja, dokumentovano računima zdravstvene ustanove koja je lečenje izvršila, kao i dokumentovani troškovi prevoza i smeštaja za potrebe lečenja tog lica;
11) sopstvenih akcija, opcija na sopstvene akcije ili sopstvenih udela poslodavca ili akcija, opcija na akcije ili udela sa poslodavcem povezanog lica (u daljem tekstu: sopstvene akcije) koje zaposleni stekne bez naknade ili po povlašćenoj ceni od poslodavca;
12) solidarne pomoći za slučaj rođenja deteta do visine prosečne zarade isplaćene u Republici prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike, po novorođenom detetu.

Ilustrativni primer: Poreski tretman FitPass kartica

U savremenom poslovanju veoma je česta pojava da poslodavci svojim zaposlenima uplaćuju FitPass kartice ili mesečne pretplate u teretanama kako bi podstakli fizičku aktivnost. Prema zakonskim odredbama, ovakva isplata se **neće smatrati oporezivom zaradom** zaposlenog pod uslovom da kompanija ovaj benefit nudi svim zaposlenima pod istim uslovima. To znači da, ukoliko pravo na FitPass imaju svi radnici u firmi bez obzira na njihovu poziciju, novac koji poslodavac uplati pružaocu usluge je oslobođen poreza na zarade, jer se smatra ulaganjem u zdravlje i rekreaciju na radnom mestu.

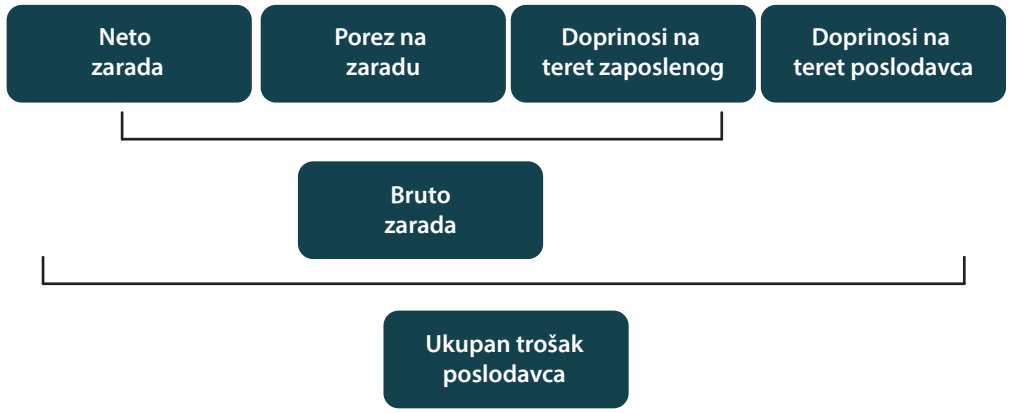
Međutim, ukoliko bi poslodavac FitPass kartice obezbedio selektivno, na primer samo zaposlenima u sektoru prodaje kao nagradu za ostvarene rezultate, takva pogodnost bi izgubila status neoporezive rekreacije. U tom slučaju, tržišna vrednost pretplate bi se smatrala zaradom u naturi tog konkretnog zaposlenog. Poslodavac bi tada bio dužan da taj iznos "brutira" i na njega plati porez od 10% i sve pripadajuće doprinose za socijalno osiguranje, baš kao da je zaposlenom taj novac isplatio direktno uz platu.

Poreska osnovica i stopa poreza na zarade

Poreska stopa na zarade u Srbiji je fiksna i iznosi 10%. Međutim, ova stopa se ne primenjuje na celokupan iznos bruto zarade, već na osnovicu koja je umanjena za propisani neoporezivi iznos. Kako bi se zaštitio egzistencijalni minimum zaposlenih, država svake godine propisuje iznos zarade koji je oslobođen oporezivanja. Za period do 31.01.2026. godine, taj standardni odbitak iznosi **34.221 RSD** mesečno (za puno radno vreme). Ovaj iznos se oduzima od bruto zarade zaposlenog, a tek na ostatak se primenjuje stopa od 10%. To znači da zaposleni sa nižim primanjima plaćaju efektivno manje poreza u odnosu na svoju ukupnu platu nego oni sa visokim primanjima.

Poresku osnovicu čini bruto zarada (koja u sebi sadrži porez i doprinose na teret zaposlenog) umanjena za navedenih 34.221 RSD. Važno je napomenuti da se za doprinose (penzijsko, zdravstveno i osiguranje za nezaposlenost, o čemu će biti reči u nastavku) ne priznaje ovaj odbitak – oni se računaju na punu bruto osnovicu.

Slika 13. Struktura zarade



Izvor: Autori

Prema navedenoj šemi u nastavku je primer obračuna zarade zaposlenog kao i troškova koji padaju na teret zaposlenog odnosno na teret poslodavca.

1	Mesečna bruto zarada	150.000 RSD
2	Neoporezivi deo zarade	34.221 RSD
3	Porez na zaradu	11.578 RSD
4	Osnovica za obračun doprinosa	150.000 RSD
5	Doprinosi na teret zaposlenog (19,9%)	29.850 RSD
6	Doprinosi na teret poslodavca (15,15%)	22.727 RSD

7	Neto zarada (1-3-5)	108.572 RSD
8	Ukupan trošak poslodavca (3+5+6+7)	172.727 RSD

Poreske olakšice kod poreza na zarade

Sistem poreskih olakšica u Republici Srbiji predstavlja instrument ekonomske i socijalne politike. Osnovni cilj ovih mera nije samo smanjenje poreskog tereta, već stimulisanje zapošljavanja, podrška inovacijama i usklađivanje sa međunarodnim standardima. Po osnovu Zakona o porezu na dohodak građana (ZPDG), olakšice se mogu klasifikovati u tri osnovne kategorije:

1. Poreska oslobođenja (situacije gde obaveza plaćanja uopšte ne nastaje);
2. Refakcija poreza (povraćaj dela već plaćenog poreza poslodavcu);
3. Subvencije kroz zadržavanje poreza (oslobođenje od plaćanja obračunatog poreza).

Poreska oslobođenja predstavljaju kategoriju gde se na određene zarade porez uopšte ne obračunava. Ona se mogu podeliti na ona koja proističu iz statusa lica (diplomatski imunitet) i ona koja su motivisana socijalnim ili ekonomskim razlozima.

Oslobođenja po osnovu međunarodnog prava i statusa: U skladu sa načelom suvereniteta i međunarodnog reciprociteta, a oslanjajući se na Bečku konvenciju o diplomatskim odnosima i Bečku konvenciju o konzularnim odnosima, domaće zakonodavstvo predviđa potpuno oslobođenje od poreza na zarade za određene kategorije lica. Ova oslobođenja se primenjuju pod uslovom da ta lica nisu državljani Republike Srbije ili njeni rezidenti (osim u specifičnim slučajevima funkcionera UN). Zakon o porezu na dohodak građana taksativno navodi sledeća oslobođenja za rad u diplomatsko-konzularnim predstavništvima i međunarodnim organizacijama:

1) šefovi stranih diplomatskih misija akreditovanih u Srbiji, osoblje stranih diplomatskih misija u Srbiji, kao i članovi njihovih domaćinstava, ako ti članovi domaćinstava nisu državljani ili rezidenti Republike;
2) šefovi stranih konzulata u Srbiji i konzularni funkcioneri ovlašćeni da obavljaju konzularne funkcije, kao i članovi njihovih domaćinstava, ako ti članovi domaćinstava nisu državljani ili rezidenti Republike;
3) funkcioneri Organizacije ujedinjenih nacija i njenih specijalizovanih agencija, stručnjaci tehničke pomoći Organizacije ujedinjenih nacija i njenih specijalizovanih agencija;

3a) funkcioneri, stručnjaci i administrativno osoblje međunarodnih organizacija, ako nisu državljani ili rezidenti Republike;

4) zaposleni u stranim diplomatskim ili konzularnim predstavništvima i međunarodnim organizacijama, ako nisu državljani ili rezidenti Republike;

5) počasni konzuli stranih država, za primanja koja dobijaju od države koja ih je imenovala za obavljanje konzularnih funkcija;
6) zaposleni kod lica iz tačke 1) do 5) ovog člana, ako nisu državljani ili rezidenti Republike.

Oslobođenja motivisana socijalnom politikom i brigom o zaposlenima:

- Lica sa invaliditetom: Zarade lica sa invaliditetom zaposlenih u preduzećima za radno osposobljavanje i zapošljavanje osoba sa invaliditetom su u potpunosti izuzete od oporezivanja;
- Dobrovoljna osiguranja i penzijski fondovi (Član 14b): Ne plaća se porez na premije dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i penzijske doprinose koje poslodavac obustavlja i plaća iz zarade zaposlenog, do propisanog limita (8.449 RSD) ;
- Kolektivna rekreacija i Team Building (Član 18a): Ne smatraju se zaradom izdaci poslodavca za kolektivnu rekreaciju (npr. FitPass, zakup sportskih sala) ili organizovanje sportskih događaja, pod uslovom da su dostupni svim zaposlenima pod istim uslovima ili su opravdani ekspertizom medicine rada.

Refakcija dela plaćenog poreza na zarade

Refakcija (povraćaj) je specifičan mehanizam gde poslodavac prvo obračuna i uplati porez "po odbitku", a zatim od države traži povraćaj dela tih sredstava. Iako je u poreskom sistemu Srbije zaposleni taj koji je formalno-pravno poreski obveznik (jer porez tereti njegovu bruto zaradu), sistem olakšica u vidu refundacije ili refakcije je dizajniran tako da direktnu finansijsku korist ima poslodavac. Dakle, država ne umanjuje obavezu građanina da doprinese javnim prihodima iz svoje plate, već dozvoljava poslodavcu da taj novac, nakon što ga obustavi od radnika, ne uplati u budžet u celosti, već ga delom zadrži za sebe. Praktično posmatrano, država koristi sredstva koja bi inače pripala budžetu, a koja potiču iz bruto zarade zaposlenog, kako bi indirektno subvencionisala poslodavca. Time se postiže ekonomska politika podsticanja zapošljavanja, ali se postavlja pitanje pravičnosti, jer se benefit koji proističe iz statusa "novozaposlenog lica" (npr. lica koje je dugo bilo na birou) ne preliva na tog radnika kroz veću neto platu, već ostaje u kasi poslodavca kao nagrada za otvaranje radnog mesta.

Opšti režim refakcije (Član 21v): Ovaj režim je namenjen poslodavcima koji zapošljavaju nova lica sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ). Da bi se ostvarilo pravo, potrebno je da se poveća ukupan broj zaposlenih u odnosu na referentni datum.

- Procenti povraćaja:
  - **65%** refundacije – ako se zaposli 1 do 9 novih lica;
  - **70%** refundacije – ako se zaposli 10 do 99 novih lica;
  - **75%** refundacije – ako se zaposli 100 i više novih lica.

Specijalni režim za mala preduzeća (Član 21d): Mikro i mala pravna lica, kao i preduzetnici, imaju pravo na povraćaj od 75% plaćenog poreza ukoliko zasnuju radni odnos sa najmanje dva nova lica.

Stavka obračuna	Standardni radnik	Radnik sa olakšicom
Neto plata	80.000	80.000
Porez na zaradu (10%)	10.355	10.355
Refundacija poreza (75%)	0	-7.766
Doprinosi (teret zaposlenog)	27.416	27.416
Doprinosi (teret poslodavca)	20.872	20.872
Ukupan trošak (Bruto 2)	138.643	130.877
Mesečna ušteda za firmu	0	7.766

Oslobođenje od obaveze plaćanja obračunatog poreza

Za razliku od refakcije, ovde poslodavac porez obračunava, ali ga ne uplaćuje na račun budžeta, već ga zadržava za sebe. Ovo predstavlja najdirektniji oblik subvencije poslodavcu.

1) **Zapošljavanje lica sa invaliditetom**: Poslodavac koji zaposli lice sa invaliditetom oslobađa se plaćanja 100% obračunatog poreza za to lice u periodu od tri godine od dana zasnivanja radnog odnosa.
2) **Inovacione delatnosti (Start-up olakšice)**: Novoosnovana privredna društva koja obavljaju inovacionu delatnost imaju pravo na oslobođenje od poreza na zarade osnivača (koji su ujedno i zaposleni).
   - Trajanje: 36 meseci od osnivanja.
   - Limit: Oslobođenje važi za mesečnu zaradu do iznosa od **150.000 RSD** po osnivaču.
   - Uslov: Osnivač mora imati najmanje 5% akcija ili udela u društvu.
3) **Kvalifikovana novozaposlena lica**: Ova mera je uvedena kako bi se stimulisalo zapošljavanje lica koja u prethodnom periodu nisu bila u radnom odnosu (dugoročno nezaposleni ili lica koja prvi put ulaze na tržište rada).

Dinamika olakšice (progresivno smanjivanje):

a. **70%** oslobođenja u prvoj godini;
b. **65%** oslobođenja u drugoj godini;
c. **60%** oslobođenja u trećoj godini.

Specifična oslobođenja

Posebno interesantna kategorija u ZPDG je oslobođenje iz **člana 21đ**, koje se odnosi na novoosnovane preduzetnike i osnivače privrednih društava koji su ujedno i jedini zaposleni. Ovde se gubi klasična distinkcija između onoga ko plaća i onoga za koga se plaća.

Uslovi za ostvarivanje prava:

- Da je lice pre osnivanja bilo prijavljeno na NSZ kao nezaposleno (najmanje 6 meseci, ili 3 meseca za pripravnike) ili da je u prethodnih 12 meseci steklo srednje, više ili visoko obrazovanje;
- Oslobođenje traje **12 meseci** od dana osnivanja;
- **Limit zarade**: Oslobođenje se odnosi na neto zaradu koja ne prelazi **37.000 RSD** (odnosno odgovarajući bruto iznos).

Poreska olakšica za "novonastanjene obveznike" (Član 15v)

Ovo je trenutno najsnažnija olakšica u srpskom poreskom sistemu, dizajnirana da privuče visokoobrazovane kadrove. Poreska osnovica se umanjuje za **70%** za lica koja se smatraju "novonastanjenim". To praktično znači da se porez od 10% plaća na samo 30% njihove realne plate.

Kategorije i uslovi za 2026. godinu:

- **Mlađi od 40 godina (povratnici)**: Ako je lice boravilo van Srbije radi školovanja ili usavršavanja najmanje 12 meseci.

  Prag plate: Potrebno je da im je plata veća od oko 145.000 RSD (usklađeno za 2026).
- **Ostali (stranci i stariji povratnici)**: Ako lice nije boravilo u Srbiji u prethodna 24 meseca.

  Prag plate: Potrebno je da im je plata veća od oko 242.000 RSD.

Tabela 12. Taksativni pregled olakšica po članovima ZPDG

Vrsta olakšice	Član zakona	Procenat oslobođenja / Limit (2026)
Standardni neoporezivi iznos	Član 15a	34.221 RSD (osnovni odbitak)
Dobrovoljno osiguranje / Penzija	Član 14b	do 8.291 RSD mesečno
Rekreacija i Team Building	Član 18a	100% (ako je dostupno svima)
Novonastanjeni (povratnici)	Član 15v	70% umanjenja osnovice
Refundacija (1-9 radnika)	Član 21v	65% povraćaja uplaćenog poreza
Refundacija (10-99 radnika)	Član 21v	70% povraćaja uplaćenog poreza
Refundacija (100+ radnika)	Član 21v	75% povraćaja uplaćenog poreza
Inovacioni Start-up (osnivači)	Član 21e	100% (na zarade do 150.000 RSD)

Izvor: Autori prema Zakonu o porezu na dohodak građana

Razumevanje poreskih olakšica zahteva analizu promene u ukupnom trošku poslodavca, koji se u domaćoj praksi često analizira kroz razliku između „bruto 1" iznosa (zarada zaposlenog) i „bruto 2" iznosa (ukupni trošak sa doprinosima na teret poslodavca). Na primeru za 2026. godinu, ukoliko poslodavac zaposli lice za koje ostvaruje pravo na refundaciju od 75% poreza na zaradu, on će za ugovorenu neto platu od 80.000 RSD inicijalno snositi ukupni trošak od približno 128.000 RSD, ali će mu kroz proces refakcije država naknadno vratiti tri četvrtine uplaćenog poreza. Iako se doprinosi za obavezno socijalno osiguranje i dalje plaćaju u punom iznosu (osim ako posebnim zakonom nije predviđena i njihova refundacija), sama ušteda na porezu kumulativno značajno snižava cenu rada po zaposlenom, što na godišnjem nivou za deset novozaposlenih lica npr. može doneti uštedu veću od milion dinara, čime se direktno utiče na likvidnost preduzeća i njegove investicione kapacitete.

Zaštitni mehanizmi koje je zakonodavac uveo imaju za cilj da spreči fiktivno zapošljavanje radi neosnovanog ostvarivanja subvencija, pa tako status kvalifikovanog novozaposlenog lica podleže nizu ograničenja. Prvenstveno, novozaposlenim licem se ne može smatrati osoba koja je prethodno bila angažovana kod poslodavca koji se smatra povezanim licem sa novim poslodavcem, čime se onemogućava šema cirkularnog prebacivanja radnika unutar istog holdinga isključivo radi poreskih ušteda. Dodatno, insistira se na kontinuitetu nezaposlenosti, što podrazumeva da lice mora biti na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje bez prekida najmanje šest meseci, odnosno tri meseca za pripravnike, pri čemu čak i jednodnevni angažman van evidencije može dovesti do trajnog

gubitka prava na olakšicu. Najznačajniji uslov ogleda se u zabrani smanjenja ukupnog broja zaposlenih, što obavezuje poslodavca da tokom celog perioda korišćenja olakšice održava broj radnika iznad nivoa koji je imao na referentni datum uvećan za broj novoprimljenih lica, čime se osigurava da subvencija zaista služi realnom povećanju stope zaposlenosti, a ne da postojeće radnike zameni subvencionisanim.

6.3.2. Porez na prihod od samostalne delatnosti

Nakon što smo definisali opšti koncept dohotka fizičkih lica, prelazimo na specifičan oblik oporezivanja koji se vezuje za autonomno privređivanje pojedinca. Dok porez na zarade počiva na odnosu zavisnosti između zaposlenog i poslodavca, porez na prihode od samostalne delatnosti tretira fizičko lice kao ekonomski samostalan subjekt koji na tržištu nastupa u svoje ime i za svoj račun. Ključni kriterijum za razgraničenje ovog oblika prihoda od ostalih je postojanje namere lica da kontinuirano i organizovano obavlja određenu aktivnost radi ostvarivanja dobiti.

U tom smislu, definicija obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti u srpskom pravu nije ograničena isključivo na lica koja su registrovana u Agenciji za privredne registre, već obuhvata širi spektar subjekata razvrstanih u tri ključne kategorije.

- **Formalno registrovani subjekti**: Prvu grupu čine klasični registrovani preduzetnici koji porez plaćaju na stvarnu dobit vodeći knjige ili putem paušalno utvrđenog prihoda (paušalci), što zavisi od prirode delatnosti i obima prometa.
- **Porodična poljoprivredna gazdinstva**: Drugu kategoriju predstavljaju nosioci poljoprivrednih gazdinstava koji su se dobrovoljno opredelili za vođenje poslovnih knjiga, čime dobijaju status preduzetnika poljoprivrednika, izjednačavajući se u poreskom tretmanu sa ostalim privrednim subjektima.
- **Faktički vršioci delatnosti**: Treća, i možda najznačajnija kategorija sa stanovišta poreske kontrole, obuhvata fizička lica koja faktički obavljaju delatnost bez zvanične registracije. To su prvenstveno lica koja zbog obima prometa postaju obveznici PDV-a, ili oni koji ostvaruju prihode od trajnog ili sezonskog iskorišćavanja imovine i specifičnih proizvodnih aktivnosti (poput inkubatorske proizvodnje živine).

Na ovaj način, zakonodavac obezbeđuje da svako ekonomsko delovanje koje ima karakter trajnosti i samostalnosti bude adekvatno oporezovano, bez obzira na to da li je lice ispunilo svoju administrativnu obavezu registracije u APR-u. Time se sprečava nelojalna konkurencija i suzbija siva ekonomija, jer se poreska obaveza vezuje za ekonomsku suštinu (ostvareni prihod), a ne samo za pravnu formu.

Poreska osnovica

Poreska osnovica kod prihoda od samostalne delatnosti primarno se vezuje za pojam oporezive dobiti. Za preduzetnike koji vode poslovne knjige, oporeziva dobit se ne poklapa uvek sa računovodstvenom dobiti iskazanom u bilansu uspeha. Naime, osnovica se utvrđuje u poreskom bilansu, koji nastaje tako što se dobit iz bilansa uspeha „usklađuje" prema pravilima poreskog zakona. To znači da određeni rashodi koje računovodstvo priznaje (npr. troškovi reprezentacije iznad limita ili kazne plaćene državi) nisu priznati u poreskom smislu, pa se za te iznose veštački uvećava oporeziva dobit. S druge strane, preduzetnici paušalci ne utvrđuju dobit kroz knjige, već je njihova osnovica paušalno utvrđen prihod koji određuje Poreska uprava svojim rešenjem, koristeći objektivne kriterijume poput lokacije, delatnosti i prosečne zarade u tom sektoru.

Prema važećem zakonodavstvu, preduzetnik koji vodi poslovne knjige ima zakonsku mogućnost da se opredeli za isplatu **lične zarade**, što suštinski menja strukturu utvrđivanja poreske osnovice. Lična zarada se definiše kao novčani iznos koji preduzetnik isplaćuje sebi kao fiksno mesečno primanje, a koji se u poslovnim knjigama tretira kao **priznati poslovni rashod**. Primena ovog modela omogućava da isplaćena lična zarada, zajedno sa pripadajućim porezom i doprinosima, direktno umanjuje krajnju oporezivu dobit preduzetnika. Na ovaj način, preduzetnik poreski simulira položaj zaposlenog lica: na mesečnom nivou izmiruje obaveze po osnovu zarade, dok na kraju fiskalne godine plaća porez od 10% isključivo na preostali višak dobiti koji nije isplaćen kroz ličnu zaradu. Ovakav pristup je naročito pogodan za preduzetnike sa značajnim obimom poslovanja, jer omogućava efikasnu optimizaciju ukupnih fiskalnih obaveza i troškova socijalnog osiguranja.

Ostvarivanje prava na isplatu lične zarade uslovljeno je striktnim poštovanjem administrativnih procedura i prekluzivnih rokova propisanih zakonom. Preduzetnik koji namerava da pređe na ovaj režim dužan je da Poreskoj upravi dostavi elektronsko obaveštenje najkasnije do **15. decembra** tekuće godine za narednu kalendarsku godinu. Za subjekte koji tek započinju obavljanje delatnosti, ova odluka se donosi u momentu registracije kod nadležne organizacije (APR), ili u roku od pet dana od dodele PIB-a za lica koja se ne registruju u APR-u. Jednom

doneto opredeljenje o isplati lične zarade je **neopozivo** tokom celog poreskog perioda. Ukoliko obveznik odluči da prestane sa isplatom lične zarade i vrati se na model oporezivanja ukupne neto dobiti, obaveštenje o tome se takođe podnosi do 15. decembra, čime se osigurava kontinuitet i predvidivost poreskog statusa obveznika unutar jedne poslovne godine.

Test samostalnosti

Specifičan instrument kontrole u sistemu oporezivanja samostalnih delatnosti predstavlja tzv. **test samostalnosti**, uveden sa primarnim ciljem da se napravi jasna razlika između preduzetništva i prikrivenog radnog odnosa. Pravni osnov za ovaj mehanizam sadržan je u članu 85. koji taksativno navodi devet kriterijuma za utvrđivanje (ne)samostalnosti preduzetnika u odnosu na nalogodavca. Suština testa je u suzbijanju pojave gde poslodavci, radi smanjenja fiskalnog opterećenja, insistiraju da njihovi faktički zaposleni registruju preduzetničke radnje (najčešće paušalne) umesto zaključenja ugovora o radu.

Prema zakonskoj odredbi, smatra se da preduzetnik ne ispunjava uslove samostalnosti ukoliko je u odnosu sa nalogodavcem ispunjeno **najmanje pet** od devet predviđenih indikatora. Ovi kriterijumi se mogu grupisati u nekoliko ključnih oblasti:

1) Kontrola radnog vremena i odmora (Tačka 1): Ako nalogodavac diktira kada preduzetnik radi, kada ide na odmor ili mu isplaćuje punu naknadu i dok je na odsustvu, to je jasan znak radnog odnosa;
2) Mesto rada i resursi (Tačke 2 i 5): Samostalan preduzetnik bi trebalo da ima svoju opremu i prostor. Korišćenje kancelarija nalogodavca, njegovih laptopova, softvera ili alata (osim onih visokospecijalizovanih za konkretan zadatak) narušava kriterijum samostalnosti;
3) Upravljanje i edukacija (Tačke 3 i 5): Ukoliko nalogodavac organizuje stručno usavršavanje preduzetnika ili mu detaljno rukovodi procesom rada (umesto da samo kontroliše krajnji rezultat), preduzetnik se tretira kao podređeni zaposleni;
4) Način angažovanja (Tačka 4): Ako je nalogodavac došao do preduzetnika putem javnog oglasa za posao ili preko agencije za regrutaciju, to ukazuje na nameru popunjavanja radnog mesta, a ne na angažovanje eksternog saradnika;
5) Ekonomska zavisnost i intenzitet rada (Tačke 6 i 9): Ovo su najobjektivniji kriterijumi. Problematično je ako preduzetnik ostvaruje preko 70% prihoda od jednog klijenta ili ako za njega radi više od 130 radnih dana godišnje;

6) Poslovni rizik i konkurencija (Tačke 7 i 8): Samostalnost podrazumeva da preduzetnik snosi rizik za svoj rad pred klijentima. Takođe, ugovor ne bi smeo da sadrži opštu zabranu rada za druge klijente (eksplicitna nelojalna konkurencija je jedini dozvoljeni izuzetak).

Ukoliko preduzetnik padne na testu, nastupaju značajne poreske konsekvence. U tom slučaju, ostvarena naknada se više ne tretira kao prihod od samostalne delatnosti, već se klasifikuje u kategoriju **ostalih prihoda**. To podrazumeva drastično veće opterećenje, jer se na bruto iznos primenjuje stopa poreza od 20% uz pripadajuće doprinose, bez priznavanja neoporezivog iznosa ili paušalnih troškova. Teret obračuna i plaćanja ovih obaveza pada na nalogodavca kao isplatioca prihoda, čime zakonodavac direktno kažnjava subjekte koji kroz simulirane poslove vrše poresku evaziju.

Paušalno oporezivanje

Paušalno oporezivanje predstavlja specifičan poreski režim namenjen preduzetnicima koji, s obzirom na prirodu delatnosti, nisu u stanju da vode poslovne knjige ili bi im vođenje knjiga predstavljalo nesrazmeran administrativni i finansijski teret. Kod ovog modela, poreska osnovica nije stvarna dobit, već paušalno utvrđen prihod koji određuje Poreska uprava.

Da bi preduzetnik stekao pravo na paušalno oporezivanje, on mora ispuniti osnovni zakonski uslov: da mu planirani ili ostvareni promet u jednoj kalendarskoj godini ne prelazi limit od 6.000.000 dinara. Pored ovog finansijskog limita, bitna je i priroda delatnosti. Pravo na paušal najčešće ostvaruju:

- Zanatlije (obućari, krojači, frizeri);
- Lica koja pružaju intelektualne usluge (programeri, dizajneri, prevodioci, konsultanti);
- Umetnici i lica koja obavljaju slične specifične delatnosti.

Zakonodavac je članom 40. stav 2. jasno definisao delatnosti koje su nespojive sa paušalnim oporezivanjem, bez obzira na to koliki promet ostvaruju. Pravo na paušal nemaju:

1. **Trgovci**: Lica koja se bave trgovinom na malo i veliko (osim specifičnih zanatskih proizvoda koje sami proizvode) ;
2. **Ugostitelji**: Vlasnici restorana i kafića (izuzev onih koji pružaju samo usluge smeštaja bez hrane) ;
3. **Lica u sistemu PDV-a**: Onog trenutka kada preduzetnik uđe u sistem PDV-a (prelaskom granice od 8.000.000 dinara prometa), on automatski gubi pravo na paušal i u obavezi je da vodi knjige;

4. **Finansijsko posredovanje i nekretnine**: Agencije za nekretnine, menjačnice i slične delatnosti koje po svojoj prirodi zahtevaju strogo knjigovodstveno evidentiranje;
5. **Povezana lica**: U određenim slučajevima, ako postoji osnovana sumnja u izbegavanje poreza kroz deljenje delatnosti između povezanih lica.

Osnovna prednost paušala je predvidivost (fiksni iznos poreza svakog meseca) i sloboda raspolaganja novcem (preduzetnik može podizati novac sa računa bez pravdanja troškova). Međutim, glavni rizik je vezan za test samostalnosti i strogi limit od 6 miliona dinara. Ukoliko preduzetnik pređe ovaj limit i za jedan dinar, on po sili zakona prelazi u režim vođenja knjiga od naredne godine, što podrazumeva angažovanje knjigovođe.

Za razliku od trgovaca koji su načelno isključeni iz paušalnog režima (osim u zakonom propisanim izuzecima), ugostitelji mogu biti paušalno oporezovani ukoliko ispunjavaju uslove predviđene propisima koji uređuju ugostiteljstvo i ne prelaze propisani limit prometa (malim preduzetnicima poput vlasnika kafića).

U poreskom sistemu Republike Srbije postoji specifična zona između dva ključna finansijska praga koja direktno određuje status preduzetnika. Prvi limit od 6.000.000 dinara prometa u kalendarskoj godini predstavlja gornju granicu za ostanak u režimu paušalnog oporezivanja; njegovim prekoračenjem preduzetnik po sili zakona postaje dužan da vodi poslovne knjige i utvrđuje porez na stvarnu dobit. Sa druge strane, limit od 8.000.000 dinara (u poslednjih 12 meseci) predstavlja prag za obavezan ulazak u sistem poreza na dodatu vrednost (PDV). Iz ovoga proizilazi postojanje kategorije preduzetnika koji se nalaze u rasponu prometa između 6 i 8 miliona dinara – oni su dužni da vode poslovne knjige (nisu više paušalci), ali se i dalje smatraju „malim obveznicima" u smislu PDV-a, te ne moraju da obračunavaju ovaj porez niti imaju pravo na odbitak prethodnog poreza. Važno je naglasiti da ulazak u sistem PDV-a, bez obzira na visinu prometa, automatski i trajno isključuje mogućnost paušalnog oporezivanja. Pri praćenju zakonskih limita, neophodno je razlikovati metodologiju obračuna prometa za paušalno oporezivanje i za sistem PDV-a. Dok se limit od **6.000.000** dinara za ostanak u paušalnom režimu vezuje isključivo za kalendarsku godinu limit od **8.000.000** dinara za ulazak u sistem PDV-a posmatra se u kontinuitetu od bilo kojih 12 uzastopnih meseci.

Kada preduzetnik ispuni uslove da bude paušalac, Poreska uprava koristi automatizovan sistem zasnovan na Uredbi o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje.

Visina mesečne obaveze (poreska osnovica) zavisi od sledećih elemenata:

1. **Polazna osnovica**: To je prosečna mesečna zarada po zaposlenom ostvarena u gradu, opštini, odnosno okrugu u kojem je sedište preduzetnika;
2. **Grupa delatnosti**: Preduzetnici su razvrstani u grupe (od I do VII). Na primer, programeri su u višoj grupi (veći koeficijent) nego obućari ili proizvođači metli;
3. K**orektivni koeficijenti**: Na polaznu osnovicu se primenjuju koeficijenti koji je mogu umanjiti ili uvećati:
   - *Lokacija*: Zona u kojoj se nalazi objekat (npr. centar Beograda vs. periferija manje opštine).
   - *Vreme postojanja radnje*: Novi preduzetnici u prve tri godine poslovanja često ostvaruju pravo na određene popuste.
   - Sta*rost i radna sposobnost*: Preduzetnici mlađi od 30 ili stariji od 55 godina, kao i osobe sa invaliditetom, mogu imati umanjenu osnovicu.

Od 2020. godine, Poreska uprava koristi Kalkulator paušalnog poreza i doprinosa dostupan na portalu ePorezi[15]. Preduzetnik može unapred, pre registracije, uneti svoju delatnost i šifru opštine i dobiti tačan iznos koji će plaćati svakog meseca.

Za preduzetnika koji vodi knjige, poreska osnovica je oporeziva dobit. Ona se utvrđuje u poreskom bilansu usklađivanjem dobiti iskazane u bilansu uspeha, sačinjenom u skladu sa računovodstvenim propisima. Porez na prihode od samostalne delatnosti plaća se po stopi od 10% na tako utvrđenu osnovicu.

Priznati poslovni rashodi

Da bi neki trošak bio priznat u poreskom smislu (odnosno da bi umanjio osnovicu za porez), on mora biti dokumentovan i direktno vezan za obavljanje delatnosti. Uobičajeni priznati rashodi uključuju:

- Troškovi materijala i robe: Nabavna vrednost prodate robe ili sirovina za proizvodnju;
- Zarade zaposlenih: Bruto plate radnika, uključujući sve poreze i doprinosi koje poslodavac plaća;
- Lična zarada preduzetnika: Ukoliko se opredelio za ovu isplatu, ona se priznaje kao rashod (kako smo ranije objasnili) ;
- Amortizacija: Trošak trošenja stalne imovine (opreme, automobila, poslovnog prostora) ;
- Troškovi zakupa i komunalija: Zakup lokala, struja, voda, telefon koji se koriste isključivo za biznis.

15 Više informacija na: https://eporezi.purs.gov.rs/kalkulator-pausalnog-poreza-i-doprinosa.html

Zakonodavac strogo ograničava određene troškove kako bi sprečio prelivanje privatne potrošnje na teret biznisa. U poreskom bilansu se ne priznaju (ili se priznaju samo delimično):

- Troškovi reprezentacije: Pokloni klijentima, ručkovi i zabava priznaju se samo do iznosa od 0,5% od ukupnog prihoda;
- Porezi i kazne: Porez na dohodak građana koji plaća sam preduzetnik, kao i sve novčane kazne i penali plaćeni državi;
- Troškovi koji nisu dokumentovani: Svaki trošak za koji ne postoji fiskalni račun ili faktura na ime preduzetnika;
- Privatni troškovi: Račun za porodični ručak ili letovanje ne može biti rashod radnje, čak i ako je plaćen sa poslovnog računa.

Transakcije sa povezanim licima

U cilju sprečavanja poreske evazije kroz nerealne cene ili kamate, ZPDG širi krug povezanih lica na članove uže porodice (bračne drugove, decu, roditelje, braću i sestre). Zakon nalaže da se sve finansijske transakcije, a naročito kamate na kredite i pozajmice između preduzetnika i ovih lica, moraju obračunavati po principu tržišnih cena. Primera radi, ukoliko preduzetnik članu porodice odobri beskamatni kredit ili plati previsoku kamatu, Poreska uprava će u poreskom bilansu izvršiti korekciju prihoda i rashoda do tržišnog nivoa, čime se direktno uvećava oporeziva dobit.

Kada je reč o namirenju poreskog duga, ključno je razumeti da preduzetnik za sve svoje obaveze, uključujući i poreske, odgovara celokupnom svojom imovinom (ličnom, porodičnom, nekretninama i ušteđevinom), a ne samo imovinom radnje. Iako srodnici načelno ne snose tuđi poreski dug, zakon dozvoljava poresko jemstvo ili naplatu iz zajedničke imovine supružnika, a u ekstremnim slučajevima, ukoliko je preduzetnik namerno otuđio imovinu članovima porodice kako bi izbegao naplatu poreski organi mogu sudskim putem tražiti pobijanje tih radnji radi namirenja duga.

Iako je odgovornost preduzetnika za poreske obaveze primarna i neograničena, sistem poznaje i instituciju sekundarne poreske obaveze, ali i solidarnu odgovornost po osnovu porodičnih odnosa. S obzirom na to da preduzetnik odgovara svojom ličnom imovinom, relevantne su i odredbe Porodičnog zakona o zajedničkoj imovini supružnika. Ukoliko je poreski dug nastao u cilju podmirivanja potreba zajedničkog života porodice, supružnici mogu odgovarati solidarno celokupnom svojom imovinom (kako zajedničkom, tako i posebnom), čime se krug lica koja mogu snositi teret duga širi radi zaštite javnih prihoda.

6.3.3. Porez na prihode od autorskih prava, prava srodnih autorskom pravu i prava industrijski svojine

Prihodi od autorskih prava predstavljaju naknadu koju autor (fizičko lice) ostvaruje na ime korišćenja svog autorskog dela. Prema Zakonu o autorskom i srodnim pravima, autorskim delom se smatra originalna tvorevina autora, izražena u određenoj formi, bez obzira na njegovu umetničku, naučnu ili drugu vrednost, njegovu namenu, veličinu, sadržinu i način iskazivanja. Prema ZPDG, prihodom od autorskih prava smatra se naknada koju obveznik ostvari po osnovu:

1. pisanih dela (književna, naučna, stručna, publicistička i druga dela, studije, recenzije i slično);
2. govornih dela;
3. dramskih i dramsko-muzičkih dela;
4. pantomimskih i koreografskih dela čije je predstavljanje utvrđeno pismeno ili na neki drugi način;
5. muzičkih dela sa rečima ili bez njih;
6. kinematografskih dela i dela stvorenih na način sličan kinematografiji;
7. dela likovne umetnosti;
8. kartografskih dela;
9. idejnih projekata, skica, crteža i plastičnih dela koja se odnose na arhitekturu, geografiju, topografiju ili koju drugu oblast nauke ili umetnosti;
10. stripova, ukrštenica i slično;
11. redakcijskih dela koja s obzirom na izbor i raspored građe, predstavljaju samostalnu duhovnu tvorevinu;
12. prevoda, lekture, aranžmana muzičke obrade i druge prerade autorskih dela;
13. nagrada na konkursima za izradu umetničkih, naučnih, stručnih i ostalih autorskih dela, nagrada na konkursima za izradu idejnih projekata, kao i nagrada za postignuti uspeh u nauci i umetnosti, ako ovim zakonom nije drukčije određeno;
14. izvođenja muzičkih, književnih i drugih dela;
15. korišćenja izvedenih muzičkih materijala;
16. izrada prototipa umetničkih predmeta koji se ustupaju preduzećima kao modeli za umnožavanje (proizvodnju) takvih predmeta;
17. likovnih dela iz oblasti primenjenih umetnosti;
18. ostalih autorskih dela.

Specifičnost kod autorskih prava je postojanje **normiranih troškova** (Član 56. ZPDG). Zakonodavac priznaje da autor, da bi stvorio delo, mora imati određene troškove (stručna literatura, materijal, instrumenti, istraživanje). Umesto da autor skuplja račune, država mu priznaje fiksni procenat odbitka od bruto prihoda. Poreska osnovica se dobija formulom:

Osnovica = Bruto prihod – Normirani troškovi

Procenti normiranih troškova:

1. **50%** – Za vajarska dela, umetničku fotografiju, arhitektonska dela, kinetičku umetnost. (Razlog: ovi autori imaju najveće realne troškove materijala i opreme);
2. **43%** – Za muzička dela, književna dela, prevode, naučna i stručna dela, pozorišnu režiju;
3. **34%** – Za ostala autorska dela (npr. izvođenje estradnih programa zabavne i narodne muzike, proizvodnja emisije, proizvodnja baze podataka).

Na tako utvrđenu osnovicu primenjuje se stopa poreza od **20%**. Pored poreza, na ove prihode se plaćaju i doprinosi za PIO (24%) i zdravstvo (10,3%), **ali samo ako autor nije već osiguran po drugom osnovu** (npr. ako nije nigde zaposlen). Ako je autor već zaposlen, plaća se samo doprinos za PIO, dok se doprinos za zdravstvo ne plaća.

Praktični primer:

Uzmimo za primer da neki autor napiše stručno delo za koji je određen bruto honorar od 50.000 RSD. U tabeli je prikazana razlika u troškovima u slučaju da je autor u radnom odnosu i da nije u radnom odnosu.

Stavka obračuna	Scenario A: Autor je zaposlen	Scenario B: Autor je nezaposlen
Bruto naknada	50.000RSD	50.000RSD
Normirani troškovi (43%)	-21.500RSD	-21.500RSD
Poreska osnovica	28.500RSD	28.500RSD
Porez (20%)	5.700RSD	5.700RSD
Doprinos za PIO (24%)	6.840RSD	6.840RSD
Doprinos za zdravstvo (10,3%)	0 RSD (već osiguran)	2.935,50RSD
Ukupni nameti državi	12.540RSD	15.475,50RSD
Neto za isplatu	37.460RSD	34.524,50RSD

Pored izvornih autorskih prava, Zakon o porezu na dohodak građana u okviru iste kategorije prihoda prepoznaje i prihode od srodnih prava (član 52a), kao i prihode od prava industrijske svojine (član 53). Pod srodnim pravima podrazumevaju se naknade koje ostvaruju interpretatori (npr. glumci, pevači), proizvođači zvučnih i video zapisa, proizvođači emisija, kao i kreatori baza podataka. Sa druge strane, prihodi od industrijske svojine obuhvataju ekonomske koristi od prava intelektualne svojine, kao što su patenti i mali patenti, žigovi kojima se štite brendovi, modeli i uzorci (dizajn), kao i naknade za tehnička unapređenja. Iako dele isti mehanizam oporezivanja (porez po odbitku na osnovicu umanjenu za normirane troškove), ove kategorije se razlikuju po visini normiranih troškova - dok interpretatori kod srodnih prava uživaju visoke odbitke od 43%, kod prihoda od industrijske svojine oni su fiksirani na 20%, što direktno utiče na krajnju visinu poreske obaveze.

6.3.4. Porez na prihode od kapitala

Ova kategorija poreskih prihoda specifična je po tome što se oporezuje ekonomska snaga proistekla iz samog posedovanja kapitala, a ne iz rada ili aktivne delatnosti obveznika. Za razliku od ostalih oblika poreza na dohodak, kod prihoda od kapitala se primenjuje princip bruto oporezivanja, što znači da se poreska osnovica ne umanjuje za troškove sticanja prihoda. Zakonodavac pod prihodom od kapitala podrazumeva četiri osnovne grupe prihoda:

- Kamate: Obuhvataju prinose po osnovu zajmova, štednih uloga (oročenih ili po viđenju) i dužničkih hartija od vrednosti;
- Dividende i učešće u dobiti: Predstavljaju udeo vlasnika u neto profitu privrednog društva. Zakon ovde uvodi i pojam likvidacionog ostatka (višak deobne mase iznad vrednosti uloga), čime se sprečava da se povlačenje kapitala po prestanku društva neopravdano izuzme od oporezivanja;
- Investicione jedinice: Prihodi od učešća u otvorenim i alternativnim investicionim fondovima;
- Uzimanja iz imovine društva (skrivene isplate dobiti): Član 61. tačka 4 ZPDG-a ima za cilj suzbijanje poreske evazije. Svako korišćenje imovine preduzeća za privatne potrebe vlasnika pravno se smatra kao prihod od kapitala i oporezuje se po stopi od 15%.

Poreska osnovica je definisana kao celokupan novčani ili nenovčani iznos ostvarenog prihoda. Ukoliko je prihod ostvaren u nenovčanom obliku (npr. prenos vlasništva nad pokretnom stvari umesto dividende), osnovica se utvrđuje prema tržišnoj vrednosti na dan kada je prihod postao dostupan obvezniku.

Poreska stopa je proporcionalna i iznosi **15%.** Porez se obračunava i plaća po odbitku, što znači da je poreski platac (pravno lice) dužan da u ime obveznika obračuna i uplati porez.

Zakon predviđa izuzetke od oporezivanja radi ostvarivanja makroekonomskih ciljeva kao što je oslobađanje plaćanja poreza na kamate po osnovu dinarske štednje kako bi se podstakla štednja u domaćoj valuti. Dodatno, kamate na obveznice čiji je izdavalac Republika Srbija ili jedinice lokalne samouprave su oslobođene poreza radi lakšeg javnog zaduživanja na domaćem tržištu.

U cilju podrške procesa privatizacije javnog preduzeća država omogućava kupcu da profit koji to preduzeće ostvari iskoristi za otplatu same kupovne cene tog preduzeća, a da pritom na taj iznos ne plati porez na dividendu.

Drugim rečima, kada investitor kupi državno preduzeće na rate, on svake godine državi duguje ugovorenu ratu. Ukoliko preduzeće ostvaruje dobit koju želi da isplati investitoru kao dividendu u normalnim okolnostima bi platio porez od 15%. Međutim, prema članu 61a primera radi, ako investitor dobije dividendu od npr. 1.000.000 dinara a istovremeno je te godine platio državi ratu za kupovinu te firme od 800.000 dinara njegova poreska osnovica neće biti milion, već samo razlika od 200.000 dinara. Ovde važi pravilo da rata mora biti uplaćena pre nego što se dividenda isplati i da umanjenje može ići najviše do visine isplaćene dividende. Dakle, poreska osnovica može biti nula, ali investitor ne može ostvariti "poreski kredit" za buduće godine ako je rata bila veća od dividende.

6.3.5. Porez na prihode od nepokretnosti

Oporezivanje prihoda od nepokretnosti predstavlja specifičan oblik poreza na dohodak koji se generiše ustupanjem prava korišćenja nepokretne imovine trećim licima. Ovaj poreski oblik karakteriše mešoviti pristup utvrđivanju osnovice, gde se kombinuju bruto prihodi sa zakonski pretpostavljenim troškovima održavanja.

Predmet oporezivanja su prihodi koje fizičko lice ostvari izdavanjem u zakup ili podzakup nepokretnosti, što uključuje zemljište, stambene i poslovne zgrade, stanove, garaže i druge građevinske objekte. Zakonodavac pod pojmom ostvarene zakupnine podrazumeva širi ekonomski koncept od novčane naknade:

- **Novčana naknada**: Nominalni iznos kirije ugovoren između zakupodavca i zakupca;
- **Vrednost izvršenih obaveza i usluga**: U bruto prihod se uključuju i sve obaveze koje je zakupac preuzeo na sebe, a koje po prirodi padaju na teret zakupodavca (npr. investiciono održavanje, renoviranje objekta);

- **Isključenje varijabilnih troškova**: Iz poreske osnovice se izuzimaju troškovi koji direktno zavise od obima potrošnje zakupca (npr. električna energija, voda, telefon), s obzirom na to da oni ne predstavljaju ekonomsku korist za vlasnika, već tekući trošak korisnika nepokretnosti.

Obveznik je fizičko lice koje izdaje nepokretnost. Ovde je ključno pravilo da se preduzetnici koji izdavanje nepokretnosti obavljaju kao registrovanu delatnost (i vode poslovne knjige) ne oporezuju na ovaj način, već kroz porez na samostalnu delatnost. Takođe, izdavanje duže od 30 dana tretira se kao zakup, dok se kraći periodi smatraju ugostiteljstvom (član 84b). Poreska osnovica (oporezivi prihod) se dobija kada se bruto prihod umanji za **normirane troškove od 25%**. Stopa poreza je fiksna i iznosi **20%**.

Primer: Ukoliko fizičko lice izdaje stan za mesečnu zakupninu od 58.500 RSD (500 EUR):

Stavka obračuna	Iznos u RSD	Objašnjenje
Bruto prihod	58.500RSD	Ukupna ugovorena kirija
Normirani troškovi (25%)	-14.625RSD	Priznati rashod bez dokazivanja (Član 65v)
Oporezivi prihod (Osnovica)	43.875RSD	Razlika na koju se obračunava porez
Porez (20%)	8.775RSD	Iznos koji se uplaćuje na račun budžeta (Član 65g)

Kada se u tabeli uporedi krajnji porez (8.775 RSD) sa početnom bruto kirijom (58.500 RSD), efektivno poresko opterećenje stanodavca je 15%.

- **Paušalni odbitak**: Zakon pretpostavlja troškove održavanja u visini od 25% bez potrebe za dokazivanjem;
- **Stvarni troškovi**: Na zahtev obveznika, mogu se priznati stvarni troškovi (uz račune) ako su oni veći od 25%;
- **Podzakup**: Ako lice koje je samo zakupac izda tuđu nekretninu trećem licu, njegova osnovica je samo razlika između zakupnine koju naplaćuje i one koju plaća vlasniku.

6.3.6. Porez na kapitalne dobitke

Za razliku od poreza na prihode od kapitala (gde se oporezuje kamata ili dividenda), ovde je predmet oporezivanja pozitivna razlika između prodajne i nabavne cene imovine. Drugim rečima, kapitalni dobitak nastaje kada fizičko lice proda (ili na drugi način prenese uz naknadu) određenu imovinu po ceni koja je viša od one po kojoj ju je steklo. Zakon taksativno navodi šest grupa prava i imovine čijim prenosom (prodajom ili unosom u firmu) može nastati kapitalni dobitak:

1. **Stvarna prava na nepokretnostima**: To su prava na zemljištu, stanovima, kućama, poslovnim prostorima i ostalim građevinskim objektima;
2. **Prava intelektualne svojine**: Ovde spadaju autorska prava, srodna prava (npr. prava interpretatora) i prava industrijske svojine (patenti, žigovi). Važno je napomenuti da porez nastaje pri prenosu (prodaji) samog prava, a ne kod davanja dozvole za korišćenje (licence);
3. **Udeli u kapitalu i akcije**: Vlasnički udeli u društvima sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.), akcije u akcionarskim društvima (a.d.) i ostale hartije od vrednosti;
4. **Investicione jedinice (otvoreni fondovi)**: Jedinice koje su otkupljene od strane otvorenog investicionog fonda;
5. **Investicione jedinice** (alternativni fondovi): Jedinice alternativnih investicionih fondova (npr. private equity ili real estate fondovi);
6. **Digitalna imovina**: Kriptovalute (kao što je Bitcoin) i digitalni tokeni.

Pod "prenosom" se ne smatra samo novčana transakcija. Kapitalni dobitak se obračunava i ako neko lice unese svoj stan ili patent kao nenovčani ulog u kapital firme (npr. postane vlasnik dela firme tako što joj prepiše svoju zgradu).

Zakonodavac predviđa specifične slučajeve u kojima prenos prava ili imovine ne rezultira poreskom obavezom, uprkos tome što je došlo do promene vlasnika.

Ove situacije se mogu grupisati prema osnovu prenosa:

1. Porodično-pravni prenosi (socijalni aspekt)

U ovim situacijama država štiti integritet porodice i ne tretira prenos imovine kao tržišnu transakciju:

- Nasleđivanje u prvom naslednom redu: Kada fizičko lice stekne nekretninu ili akcije nakon smrti roditelja, kasnija prodaja te imovine tretira se po posebnim pravilima, ali sam čin nasleđivanja ne stvara poresku obavezu kapitalnog dobitka;
- Prenos između bračnih drugova i srodnika u pravoj liniji: Ukoliko roditelj za života pokloni stan detetu, ili jedan supružnik prenese udele u preduzeću drugom supružniku, takav prenos je izuzet od oporezivanja;
- Podela imovine usled razvoda: U situaciji kada razvedeni bračni drugovi vrše prenos prava na nepokretnosti ili udele u kapitalu, a taj prenos je u neposrednoj vezi sa sudskom presudom ili sporazumom o razvodu, ne utvrđuje se kapitalni dobitak.

2. Vremenski okvir vlasništva (investicioni aspekt)

Ovo je najznačajnija olakšica za dugoročne vlasnike imovine (Član 72a, tačka 5). Ako obveznik proda stan, udeo u preduzeću ili digitalnu imovinu koju je u svom vlasništvu imao neprekidno najmanje deset godina, kapitalni dobitak se uopšte ne utvrđuje. U ovom slučaju, celokupan iznos ostvarene prodajne cene pripada prodavcu bez poreskih odbitaka.

3. Podsticanje finansijskog tržišta (ekonomski aspekt)

Država koristi poreska izuzeća kako bi stimulisala određene vidove štednje i investiranja:

- **Državne i hartije od vrednosti lokalnih samouprava**: Kada fizičko lice vrši prenos (prodaju) dužničkih hartija od vrednosti čiji je izdavalac Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, eventualni dobitak je izuzet od oporezivanja;
- **Dobrovoljni penzijski fondovi (Član 72b)**: U situaciji kada član fonda izda nalog za prenos svojih sredstava sa računa jednog penzijskog fonda na račun drugog, taj prenos se zakonski ne smatra prodajom i ne generiše kapitalni dobitak.

Porez na kapitalne dobitke u poreskom sistemu Republike Srbije (čl. 72–72b ZPDG) funkcioniše po principu realizacije - oporeziva obaveza nastaje tek u momentu otuđenja imovine uz naknadu. Specifičnost ovog instituta ogleda se u uvođenju vremenskog testa od deset godina, čime zakonodavac stimuliše

dugoročno investiranje i stabilnost vlasništva. Oslobađanjem prenosa unutar prvog naslednog reda i između supružnika, država štiti integritet porodične imovine, dok se oporezivanjem digitalne imovine vrši modernizacija poreskog obuhvata u skladu sa trendovima na tržištu kapitala.

U poreskom pravu, prodajna cena nije uvek samo onaj iznos koji je zapisan u ugovoru. Zakonodavac uvodi zaštitne mehanizme kako bi sprečio fiktivno smanjenje cene radi izbegavanja poreza. Osnovno pravilo je da se za prodajnu cenu uzima ugovorena cena. Međutim, nadležni poreski organ ima zakonsko ovlašćenje da interveniše ukoliko oceni da je ugovorena cena niža od tržišne. Tada se za osnovicu uzima tržišna vrednost koju poreski organ utvrdi. Na ovaj način se sprečavaju situacije u kojima prodavac i kupac zvanično prijave nižu cenu, a razliku isplate u gotovini.

Primeri:

- Ukoliko obveznik proda udeo u preduzeću svom prijatelju za 1.000 RSD, a Poreska uprava proceni da taj udeo realno vredi 500.000 RSD, za obračun kapitalnog dobitka uzeće se iznos od 500.000 RSD kao prodajna cena;
- Kada fizičko lice razmenjuje svoju parcelu zemljišta za dvosoban stan, prodajnom cenom se smatra tržišna vrednost tog zemljišta u momentu razmene, koju utvrđuje poreski organ upoređivanjem sa sličnim transakcijama u tom delu opštine.

Član 74. Zakona definiše nabavnu cenu kao iznos po kojem je obveznik prvobitno stekao pravo, udeo ili imovinu, uz precizna pravila za različite kategorije sticanja. Kod nepokretnosti koje je obveznik sam izgradio, nabavnu cenu čine dokumentovani troškovi izgradnje ili, u nedostatku dokaza, osnovica poreza na imovinu u godini nastanka obaveze, dok se kod hartija od vrednosti uzima stvarno plaćena cena ili najniža tržišna vrednost u određenom periodu ako dokumentacija izostane. Posebno su uređeni savremeni oblici imovine, poput digitalne, gde se nabavnom cenom smatraju dokumentovani troškovi sticanja ili troškovi "rudarenja".

Najznačajniji mehanizam za obveznika sadržan je u završnim stavovima ovog člana, koji predviđaju obaveznu revalorizaciju nabavne cene. Kako bi se sprečilo da inflacija veštački uveća poresku osnovicu, nabavna cena se uvećava godišnjim indeksom potrošačkih cena od dana sticanja pa sve do dana prodaje imovine, čime se oporezuje isključivo realni ekonomski prirast vrednosti, a ne nominalni porast cena uzrokovan padom kupovne moći novca. Kod nasledstva ili poklona (Član 75), nabavnom cenom se smatra cena po kojoj je poklonodavac stekao tu imovinu, uz primenu istog principa revalorizacije, čime se obezbeđuje kontinuitet u utvrđivanju vrednosti kapitala kroz generacije.

Poreska stopa na kapitalni dobitak iznosi **15%** (član 77), a obvezniku je omogućeno prebijanje kapitalnih gubitaka (član 78), što znači da se gubitak ostvaren prodajom jedne imovine može oduzeti od dobitka na drugoj, uz pravo da se neraspoređeni gubitak prenosi u narednih pet godina. Ključno poresko oslobođenje predviđeno je članom 79, koji omogućava obvezniku da bude u potpunosti oslobođen poreza ako sredstva od prodaje stana u roku od 90 dana uloži u rešavanje svog stambenog pitanja (kupovina, izgradnja ili adaptacija stambenog prostora) ili pitanja svoje porodice, dok se kod delimičnog ulaganja, prema članu 80, poreska obaveza srazmerno umanjuje (tzv. poreski kredit). Specifična oslobođenja kod digitalne imovine (član 79a) omogućavaju povraćaj 50% poreza ukoliko se sredstva ulože u kapital domaćeg privrednog društva ili fonda, dok se kod unosa intelektualne svojine kao nenovčanog uloga u domaće preduzeće (član 79b) pod određenim uslovima ostvaruje potpuno oslobođenje. Svi ovi mehanizmi zajedno čine sistem koji favorizuje reinvestiranje dobiti u osnovne životne potrebe ili u razvoj domaćeg privrednog ambijenta.

6.3.7. Porez na ostale prihode

Osma glava PDG-a pod nazivom ostali prihodi obezbeđuje sprečava nastanak pravnih praznina u situacijama kada se ostvaruje dohodak van uobičajenih okvira radnog odnosa ili svojinskih prava na nepokretnostima. Karakteristično za ovu grupu je da se poreska osnovica i stope često utvrđuju specifično za svaku podvrstu prihoda, uz uvažavanje ekonomskih troškova koji prate njihovo ostvarivanje. U ovu grupu spadaju sledeći ključni oblici ekonomskih priliva: zakup pokretnih stvari, dobici od igara na sreću, prihodi iz specifičnih delatnosti, pružanje ugostiteljskih usluga, prihodi od osiguranja lica i drugi prihodi.

Porez na prihode od zakupa pokretnih stvari (član 82) definisan je na sličan način kao i kod nepokretnosti, ali uz specifičnu visinu priznatih rashoda. Obveznik je fizičko lice koje ostvaruje ekonomsku korist iznajmljivanjem opreme, transportnih sredstava ili bilo kojih drugih pokretnih dobara, pri čemu se u bruto prihod, pored ugovorene zakupnine, uračunavaju i sve dodatne usluge ili obaveze koje zakupac preuzme na sebe umesto vlasnika. Poreska osnovica se utvrđuje primenom sistema normiranih troškova u visini od **20%**, što predstavlja zakonsku pretpostavku troškova amortizacije i održavanja tih predmeta, uz ostavljenu mogućnost obvezniku da, u slučaju većih ulaganja, zahteva priznavanje stvarnih troškova uz prilaganje validne dokumentacije.

Porez na dobitke od igara na sreću tereti fizičko lice koje ostvari pojedinačni dobitak, bez obzira na to da li je on isplaćen u gotovini ili u obliku stvari i prava, čija se vrednost tada procenjuje po tržišnim kriterijumima. Ključnu specifičnost predstavlja sistem izuzimanja: porez se ne plaća na dobitke niže od zakonskog praga od 143.872 dinara, kao ni na dobitke od tzv. posebnih igara na sreću (poput onih u kazinima, na automatima ili onlajn klađenju), jer se kod njih oporezivanje vrši na nivou priređivača, a ne pojedinca. Na ovaj način, oporezivanje je fokusirano na visoke, pojedinačne dobitke u klasičnim igrama (poput lota ili tombole), dok je većina uobičajenih transakcija u sferi posebnih igara izuzeta od direktne obaveze dobitnika.

Porez na prihode od osiguranja lica (član 84) obračunava se na razliku između isplaćene naknade i ukupnog iznosa uplaćenih premija, čime se oporezuje isključivo ostvareni prinos (akumulirana dobit), a ne i povraćaj uloženih sredstava. Specifičan tretman predviđen je za prenos sredstava iz dobrovoljnih penzijskih fondova u osiguravajuća društva radi kupovine anuiteta, gde se poreska osnovica takođe svodi samo na ostvareni višak iznad vrednosti prenetih akumuliranih sredstava. Ovakvim rešenjem zakonodavac obezbeđuje da se oporezuje realna ekonomska korist koju osiguranik ostvaruje iznad svojih direktnih investicija u polisu ili penzijski plan.

Prihodi sportista i sportskih stručnjaka (član 84a) obuhvataju širok spektar primanja koja nemaju karakter klasične zarade, već proističu iz specifičnog angažmana u sportskim organizacijama i savezima. U ovu kategoriju spadaju naknade za transfere, naknade za korišćenje lika sportiste, stipendije za usavršavanje, kao i različite nacionalne nagrade i priznanja namenjena kako aktivnim takmičarima, tako i stručnim licima poput trenera i sudija. Zbog specifičnosti sportskog poziva i visokih pratećih rashoda, zakonodavac za ovu grupu prihoda predviđa izuzetno visoke normirane troškove od 50%, čime se poreska osnovica značajno umanjuje pre primene konačne stope poreza.

Prihodi od pružanja ugostiteljskih usluga (član 84b) uređuju oporezivanje fizičkih lica koja izdaju smeštaj u objektima domaće radinosti (kuće, apartmani, sobe) ili seoskim turističkim domaćinstvima za period do 30 dana. Specifičnost ovog člana je uvođenje paušalnog modela oporezivanja, gde se poreska osnovica ne utvrđuje prema stvarnom prometu, već se računa kao fiksni iznos po pojedinačnom ležaju. Osnovica za kalendarsku godinu iznosi 5% prosečne mesečne (bruto) zarade u Republici iz prethodne godine, što se dalje množi brojem ležajeva i koriguje koeficijentom koji zavisi od kategorije turističkog mesta u kojem se objekat nalazi. Ovakvim rešenjem zakonodavac je pojednostavio administraciju za građane koji pružaju usluge smeštaja, zamenivši varijabilni porez predvidivim godišnjim fiksnim iznosom.

Primer: Seoski turizam

Uzmimo primer porodice koja u svom domaćinstvu u selu koje nije turistički kategorisano izdaje 3 sobe sa po 2 ležaja, što je ukupno 6 ležajeva.

1. Utvrđivanje osnovice (5% od prosečne bruto plate za 2025): Referentna bruto plata iznosi 158.000 RSD.

$$158.000 \text{ RSD} \times 0,05 = 7.900 \text{ RSD}$$

2. Primena koeficijenta za seosko domaćinstvo - koeficijent 0,4.

$$7.900 \text{ RSD} \times 0,4 = 3.160 \text{ RSD (godišnje po ležaju)}$$

3. Ukupan godišnji porez za celo domaćinstvo:

$$3.160 \text{ RSD} \times 6 \text{ ležajeva} = 18.960 \text{ RSD}$$

Porez na prihode pomoraca (član 84v) uveden je kako bi se sistemski uredio status građana koji rade na stranim brodovima, pri čemu se njihova poreska osnovica ne utvrđuje prema stvarnoj zaradi, već fiksno na dnevnom nivou prema vrsti posla, na osnovu podzakonskog akta ministra saobraćaja. Ključna pogodnost ovog rešenja je potpuno poresko oslobođenje za sve pomorce i pomoćno osoblje koji na plovilima pod stranom zastavom provedu više od 174 dana u kalendarskoj godini, što se dokazuje podacima iz pomorske knjižice. Ovakvim modelom država praktično stimuliše radnike na međunarodnim plovidbama, omogućavajući onima koji veći deo godine provedu na moru da zadrže celokupnu neto zaradu, dok se za ostale uvodi predvidiv i administrativno jednostavan sistem oporezivanja.

Opšta pravila i raznovrsnost "drugih prihoda"

Zakon pod ostalim prihodima podrazumeva širok spektar angažovanja, od ugovora o delu, dopunskog rada i primanja u organima uprave (članovi odbora), pa sve do prihoda od prodaje sekundarnih sirovina, šumskih plodova i učešća zaposlenih u dobiti. Opšte pravilo je da se porez plaća na bruto prihod umanjen za 20% normiranih troškova. Međutim, postoje značajni izuzeci kao na primer:

- **Poljoprivreda i šumski plodovi**: Normirani troškovi su izuzetno visoki (90%), što znači da se oporezuje samo 10% prihoda, dok su nosioci gazdinstava i poljoprivredni penzioneri potpuno oslobođeni;
- **Povlašćene grupe**: Studenti (do 26 godina) i sakupljači sekundarnih sirovina imaju dodatno umanjenje obračunatog poreza za 40%.

Zakon predviđa situacije u kojima se, uprkos ostvarenom prilivu, porez ne plaća:

- **Službena putovanja**: Naknade troškova za lica koja nisu zaposlena (npr. volonteri u humanitarnim akcijama, sudski veštaci na zadatku) su neoporezive do iznosa propisanih za zaposlene;
- **Bankarski otpisi**: Ako banka klijentu (fizičkom licu) otpiše deo duga kod problematičnih kredita ili nakon prodaje nepokretnosti, taj "dobitak" (jer klijent više nema dug) se ne smatra prihodom i na njega se ne plaća porez;
- **Mali iznosi**: Nagrade od lica kod kojih primalac nije zaposlen su oslobođene poreza ako ne prelaze prag od 18.704 dinara godišnje (iznos podložan usklađivanju).

Iako je opšta stopa za ostale prihode fiksirana po stopi od 20%, zakon uvodi niže stope za specifične kategorije: prihodi od osiguranja lica oporezuju se po stopi od 15%, dok se najniža stopa od 10% primenjuje na prihode pomoraca i frilensere koji odaberu model samooporezivanja sa višim normiranim troškovima. Ovim diferenciranim stopama država dodatno prilagođava poresko opterećenje prirodi samog posla i nivou troškova koje te delatnosti nose.

6.3.8. Godišnji porez na dohodak građana

Godišnji porez na dohodak predstavlja komplementarni poreski mehanizam koji za cilj ima dodatno oporezivanje pojedinaca čiji ukupni godišnji prihodi značajno prevazilaze republički prosek. Za razliku od prethodno razmatranih poreza koji su vezani za specifičan izvor (npr. porez na zaradu ili porez na zakup), godišnji porez na dohodak je sintetičke prirode. On se ne fokusira na to kako je prihod ostvaren, već na ukupnu ekonomsku snagu pojedinca. Njegova funkcija je da identifikuje lica sa najvećom ekonomskom snagom i na njih primeni princip poreske pravednosti kroz progresivno oporezivanje.

Obveznici su rezidenti (za globalni dohodak) i nerezidenti (za dohodak ostvaren u RS) koji ostvare neto prihod iznad zakonom utvrđenog praga. Neoporezivi iznos (cenzus) je definisan kao **trostruka prosečna godišnja zarada** u Republici Srbiji. Imajući u vidu da u trenutku pisanja knjige još uvek nije dostupna informacija o prosečnoj bruto zaradi za decembar 2025., radi ilustracije uzima se prosek za period januar-novembar 2025.:

Obračun (na bazi 149.382 RSD):

Prosečna godišnja zarada: $149.382 \times 12 = 1.792.584$ RSD

Neoporezivi prag (3 proseka): $1.792.584 \times 3 = 5.377.752$ RSD

Sva lica čiji oporezivi dohodak u kalendarskoj godini ne prelazi ovaj iznos nisu u obavezi da plaćaju godišnji porez.

Dohotkom se smatra godišnji zbir:

- **Zarade (Plate)**: Sva primanja koja građani ostvare iz radnog odnosa, uključujući osnovnu platu, bonuse, regres i ostale naknade koje se isplaćuju zaposlenima;
- **Samostalna delatnost**: Neto dobit koju ostvare preduzetnici (oni koji vode poslovne knjige) ili fiksni prihod onih koji su oporezovani paušalno;
- **Intelektualna svojina**: Prihodi koje autori i pronalazači ostvare od autorskih prava, srodnih prava (npr. izvođačkih) ili prava industrijske svojine (poput patenata i licenci);
- **Nepokretnosti**: Oporeziva zarada ostvarena izdavanjem stanova, kuća, poslovnih prostora ili zemljišta (nakon odbitka priznatih troškova);
- **Zakup pokretnih stvari**: Prihodi dobijeni od iznajmljivanja opreme, automobila, mašina ili bilo kojih drugih pokretnih predmeta koji su u vlasništvu fizičkog lica;
- **Sport i sportski stručnjaci**: Specifični prihodi koje profesionalni sportisti i sportski treneri/stručnjaci ostvare od svojih ugovora i angažmana;
- **Ugostiteljske usluge (6a)** i **Pomorci (6b)**: S jedne strane, prihodi od izdavanja „stana na dan" i seoskog turizma, a s druge, prihodi radnika na stranim brodovima (pomoraca) koji podležu oporezivanju;
- **Drugi (ostali) prihodi**: Svi preostali oporezivi prihodi iz člana 85, kao što su naknade članovima upravnih odbora, sudskim veštacima ili prihodi od ugovora o delu;
- **Inostrani prihodi**: Svi prethodno navedeni prihodi koje rezidenti Srbije ostvare u inostranstvu, a koji su tamo već bili oporezovani (što se uzima u obzir radi izbegavanja dvostrukog oporezivanja).

Proces utvrđivanja osnovice godišnjeg poreza na dohodak građana podrazumeva prelazak sa kategorije ostvarenog bruto prihoda na kategoriju neto dohotka, uz primenu specifičnih poreskih podsticaja i korektiva.

Osnovni princip pravičnosti nalaže da se godišnjim porezom obuhvati samo ona ekonomska snaga koja je realno preostala obvezniku nakon namirenja redovnih poreskih obaveza tokom godine. U tom smislu, bruto prihodi se umanjuju za:

- Porez i doprinose za obavezno socijalno osiguranje – kod prihoda od rada (zarade, autorska prava, određene samostalne delatnosti);
- Porez na dohodak – kod prihoda od imovine i ugostiteljskih usluga (zakup, „stan na dan"), gde doprinosi po zakonu nisu ni bili obračunati.

Podsticajni režim za mlađe od 40 godina (Mera zadržavanja kadrova)

Kao instrument populacione i ekonomske politike, zakon predviđa dodatno umanjenje za lica koja na kraju kalendarske godine imaju manje od 40 navršenih godina. Njihov godišnji zbir prihoda od rada dodatno se umanjuje za iznos od tri prosečne godišnje zarade. Ovakav podsticaj smatra se instrumentom ekonomske politike gde se porez koristi kao sredstvo za ostvarivanje širih društvenih ciljeva kao što je borba protiv emigracije mladih stručnjaka.

Rezidentima se priznaje porez plaćen u inostranstvu na prihode ostvarene van granica Republike Srbije, čime se sprečava međunarodno dvostruko oporezivanje.

Konačni dohodak za oporezivanje predstavlja pozitivnu razliku između sume svih neto prihoda i zakonski propisanog opšteg neoporezivog iznosa (tri prosečne godišnje zarade). Međutim, član 88 uvodi lične odbitke kao finalni korektiv poreske osnovice, čime se opšti princip oporezivanja dodatno prilagođava individualnim porodičnim i socijalnim prilikama obveznika. Pre nego što se primeni poreska stopa, utvrđeni dohodak za oporezivanje umanjuje se za propisane procente prosečne godišnje zarade: 40% za samog obveznika i po 15% za svakog izdržavanog člana porodice. Zakonodavac ovde postavlja i gornju granicu, pa ukupna suma ovih odbitaka ne može preći 50% dohotka za oporezivanje. Na ovaj način, poreski sistem u završnoj fazi prelazi sa čisto ekonomske na socijalnu logiku, jer direktno nagrađuje obveznike koji izdržavaju decu ili supružnike, omogućavajući im da zadrže veći deo dohotka za potrebe sopstvenog domaćinstva.

Kada je u pitanju izdržavani član porodice mora postojati faktičko izdržavanje u okviru zajedničkog ekonomskog domaćinstva. Teret dokazivanja ovog statusa je na poreskom obvezniku, koji mora potkrepiti činjenicu da članovi porodice nemaju sopstvenih sredstava za život.

Primer za ukupnu sumu odbitaka: Markov godišnji dohodak za oporezivanje je 2.000.000 RSD.

Pretpostavimo da je prosečna godišnja zarada u Republici Srbiji 1.800.000 RSD.

- Lični odbitak za Marka (40%): 720.000 RSD
- Odbitak za troje dece (3 x 15% = 45%): 810.000 RSD
- Ukupan potencijalni odbitak: 720.000 + 810.000 = 1.530.000 RSD

1.530.000 RSD > 1.000.000 RSD (50% x 2.000.000 RSD), dakle maksmimalni odbitak je 1.000.000.

Član 89 uvodi **progresivni sistem oporezivanja** kroz dve poreske stope. Na utvrđenu poresku osnovicu primenjuje se stopa od **10%** za iznos do **šestrostruke prosečne godišnje zarade**, dok se na svaki dinar koji prelazi taj prag primenjuje viša stopa od **15%**. Ovakva struktura, osigurava da najbogatiji slojevi stanovništva ne samo da plaćaju nominalno više, već su opterećeni i većom relativnom poreskom stopom, čime se u potpunosti ostvaruje princip oporezivanja prema ekonomskoj snazi obveznika.

Član 89a uvodi specifičan poreski kredit koji služi kao direktan podsticaj za razvoj domaćeg tržišta kapitala kroz ulaganja u alternativne investicione fondove. Obvezniku koji je izvršio ulaganje u akcije ili udele ovakvih fondova, država priznaje pravo da mu se utvrđeni godišnji porez umanji za 50% iznosa koji je investirao, s tim da to umanjenje ne može preći polovinu njegove ukupne poreske obaveze. Zakonodavac na ovaj način stimuliše prelivanje kapitala iz pasivne štednje u aktivne investicione tokove, pružajući značajnu fiskalnu privilegiju onim građanima koji su spremni da preuzmu investicioni rizik i podrže alternativne oblike finansiranja privrede. Pravo na ovaj poreski kredit uslovljeno je vremenskim periodom investiranja, te obveznik gubi pravo na poresku olakšicu (odnosno mora da vrati iznos umanjenja sa kamatom) ukoliko udele ili akcije u alternativnom investicionom fondu otuđi pre isteka roka od dve godine od dana njihove kupovine.

Tabela 13. Pregled zakonsih stopa pomenutih u poglavlju

Kategorija prihoda	Zakonska stopa	Osnovica i napomena
I. POREZ NA DOHODAK		
Zarade (plate)	**10%**	Bruto zarada umanjena za neoporezivi iznos (34.221 RSD)
Prihodi od samostalne delatnosti	**10%**	Na oporezivu dobit (za preduzetnike koji vode knjige)
Prihodi od kapitala (kamate, dividende)	**15%**	Na bruto prihod (nema normiranih troškova)
Kapitalni dobici (prodaja akcija, nekretnina)	**15%**	Na razliku između prodajne i nabavne cene
Prihodi od nepokretnosti (zakup)	**20%**	Bruto prihod umanjen za 25% normiranih troškova
Godišnji porez na dohodak (dodatni porez)	**10% / 15%**	10% na iznos do 6 prosečnih plata; 15% na iznos preko toga

Kategorija prihoda	Zakonska stopa	Osnovica i napomena
II. Doprinosi		
PIO (penzijsko i invalidsko)	**24%**	14% na teret zaposlenog + 10% na teret poslodavca
Zdravstvo	**10,30%**	5,15% na teret zaposlenog + 5,15% na teret poslodavca
Nezaposlenost	**0,75%**	Samo na teret zaposlenog (0,75%)

Izvor: Autori

Rezime

Sistem poreza na dohodak građana u Republici Srbiji obuhvata oporezivanje različitih izvora prihoda, pri čemu je najdominantniji porez na zarade (stopa 10%). Zakon definiše poreskog rezidenta kroz princip centra životnih interesa ili boravka dužeg od 183 dana, obavezujući rezidente da plaćaju porez na svetski dohodak. Zarada je definisana veoma široko kako bi obuhvatila i pogodnosti u naturi (korišćenje službenog vozila, bonuse), ali zakon predviđa i značajna poreska oslobođenja (npr. neoporezivi iznos zarade od 34.221 RSD za 2026. godinu, troškove prevoza, dnevnice, kao i premije dobrovoljnog osiguranja do određenog limita). Sistem poreskih olakšica za zapošljavanje, uključuje između ostalog refakciju (povraćaj 65-75% poreza) za nove radnike, kao i snažne podsticaje za novonastanjene obveznike (povratnike i strance) kojima se osnovica umanjuje za čak 70%.

Drugi ključni segment je porez na prihode od samostalne delatnosti, gde preduzetnici mogu biti oporezovani na osnovu stvarne dobiti (vođenje knjiga) ili paušalno (ako promet ne prelazi 6.000.000 RSD). Preduzetnici koji vode knjige imaju opciju isplate lične zarade, čime poreski simuliraju status zaposlenog i optimizuju obaveze. Kao mehanizam borbe protiv prikrivenog radnog odnosa uveden je Test samostalnosti sa devet kriterijuma (npr. korišćenje opreme poslodavca, odsustvo rizika); pad na testu (ispunjenje 5 od 9 kriterijuma) dovodi do oporezivanja prihoda stopom od 20% kao „ostali prihodi". Sistem prepoznaje i međuzonu između 6 i 8 miliona dinara prometa, gde preduzetnik mora da vodi knjige, ali još nije u sistemu PDV-a. Poreski sistem Republike Srbije detaljno uređuje oporezivanje prihoda od kapitala, nepokretnosti, i kapitalnih, primenjujući različite proporcionalne stope i normirane troškove zavisno od izvora dohotka. Kao korektivni i sintetički mehanizam, primenjuje se godišnji porez na dohodak građana koji progresivnim stopama od 10% i 15% dodatno oporezuje lica čija ukupna ekonomska snaga premašuje zakonski definisanu granicu. Ovakav kombinovani model, uz širok spektar poreskih oslobođenja, ličnih odbitaka i investicionih kredita, ima za cilj da obezbedi pravednu raspodelu poreskog tereta, istovremeno podstičući domaću privredu, tržište kapitala i zadržavanje mladih stručnjaka.

Pitanja za proveru znanja

1. Koje vrste prihoda su oporezive prema Zakonu o porezu na dohodak građana?
2. Koji su kriterijumi za određivanje poreske rezidentnosti (fizičkog lica) u Srbiji?
3. Objasnite razliku između poreskog obveznika i poreskog platca kod poreza na zarade.
4. Šta je „načelo svetskog dohotka" koje važi za rezidente?
5. Kako se poreski tretira korišćenje službenog vozila u privatne svrhe?
6. Do kog iznosa su neoporezivi troškovi prevoza zaposlenih?
7. Objasnite pojam „lična zarada" preduzetnika i koja je njena prednost.
8. Šta je test samostalnosti preduzetnika?
9. Koje su poreske posledice ako preduzetnik padne na testu samostalnosti?
10. Koji je limit prometa za paušalno oporezivanje preduzetnika?
11. Koje delatnosti nemaju pravo na paušalno oporezivanje bez obzira na promet?
12. Šta se dešava sa statusom preduzetnika čiji promet bude između 6.000.000 i 8.000.000 dinara?
13. Šta je refakcija poreza i koliki je procenat povraćaja za zapošljavanje preko 100 novih radnika?
14. Kako se poreski tretiraju dnevnice za službeni put u inostranstvo?
15. Objasnite mehanizam izbegavanja dvostrukog oporezivanja putem poreskog kredita.

Pitanja za diskusiju

a) Sistem nudi umanjenje poreske osnovice za 70% licima koja se vrate iz inostranstva (novonastanjeni obveznici), dok domaći radnici sa istim kvalifikacijama plaćaju pun porez. Da li je ova diskriminacija opravdana ili demotiviše one koji su ostali u zemlji?

b) Test samostalnosti uveden je da spreči prikriveni radni odnos, ali sadrži kriterijume poput „korišćenja opreme nalogodavca" ili „stručnog usavršavanja". Da li ovi kriterijumi guše razvoj malih IT preduzetnika koji realno zavise od klijenata, ili su neophodni za zaštitu prava radnika i budžeta?

c) Primer Šakire navodi da su korišćeni računi iz frizerskih salona i društvene mreže za dokazivanje boravka. U eri digitalnih nomada, da li je model vezivanja poreza za fizičko prisustvo (183 dana) zastareo i kako bi ga trebalo modernizovati?

d) Limit za paušalno oporezivanje je fiksiran na 6.000.000 dinara. S obzirom na inflaciju, da li ovaj fiksni iznos gura preduzetnike u sivu zonu ili ih prisiljava da veštački zatvaraju radnje pred kraj godine?

e) Država vraća poslodavcima do 75% poreza za nove radnike. Da li bi bilo efikasnije smanjiti opštu stopu poreza za sve, umesto što se komplikovanim sistemom refakcije subvencionišu samo nova zapošljavanja (često uz rizik otpuštanja starih radnika)?

6.4. POREZ NA DOBIT PRAVNIH LICA

Nakon detaljne analize oporezivanja dohotka fizičkih lica, fokus se pomera na drugi ključni stub sistema direktnih poreza, odnosno porez na dobit pravnih lica. Dok porez na dohodak građana tereti ekonomsku snagu pojedinca, porez na dobit zahvata neto finansijski rezultat koji ostvaruju privredna društva i druga pravna lica obavljanjem delatnosti na tržištu radi sticanja profita. U savremenim poreskim sistemima, a time i u Republici Srbiji, ovaj oblik poreza ne predstavlja samo značajan izvor budžetskih prihoda, već i instrument ekonomske politike. Putem njega država, preko visine poreske stope i sistema poreskih podsticaja, direktno utiče na investicioni ambijent, nivo zaposlenosti i alokaciju kapitala, pokušavajući da ostvari fiskalne ciljeve sa jedne strane i očuva konkurentnost domaće privrede sa druge strane.

6.4.1. Poreski obveznik

Zakon o porezu na dobit pravnih lica definiše pojam poreskog obveznika veoma široko, obuhvatajući ne samo subjekte koji su primarno osnovani radi sticanja profita, već i druge organizacije ukoliko se pojave na tržištu kao prodavci dobara ili usluga. Prema pravnoj formi i cilju osnivanja, poreske obveznike možemo klasifikovati u tri osnovne grupe:

1. **Privredna društva i preduzeća** - najčešći poreski obveznik je svako privredno društvo (d.o.o., akcionarsko društvo, ortačko i komanditno društvo) ili drugo pravno lice koje je osnovano sa izričitim ciljem obavljanja delatnosti radi sticanja dobiti. Za ove subjekte, plaćanje poreza na dobit je redovna i osnovna fiskalna obaveza koja proističe iz njihove pravne prirode.
2. **Zadruge** - zadruge imaju status poreskog obveznika ukoliko ostvaruju prihode prodajom proizvoda na tržištu ili vršenjem usluga uz naknadu. Iako je primarni cilj zadrugarstva često uzajamna pomoć članova, zakonodavac ih tretira kao poreske obveznike u onom delu poslovanja koji ima tržišni karakter.
3. **Nedobitne organizacije** (Uslovni poreski obveznici) - poseban segment obveznika čine pravna lica čiji primarni cilj nije sticanje profita, već zadovoljenje opštedruštvenih, socijalnih ili političkih potreba. Ovu grupu čine ustanove javnog sektora, udruženja građana, fondacije, verske zajednice, sindikati i političke organizacije. Njihov poreski status je dualan i zavisi od izvora prihoda:
   - Neoporezivi deo: Prihodi koji proističu iz njihove osnovne funkcije (članarine, dobrovoljni prilozi, donacije) nisu predmet oporezivanja.

- Oporezivi deo: Ukoliko ova lica izađu na tržište i ostvare prihod prodajom dobara ili vršenjem usluga uz naknadu (tzv. komercijalna delatnost), za taj deo dobiti postaju poreski obveznici ravnopravno sa privrednim društvima. Ovakvim rešenjem zakonodavac štiti načelo fiskalne neutralnosti i sprečava nelojalnu konkurenciju. Bez ovog pravila, nedobitna organizacija bi mogla da obavlja istu delatnost kao i preduzeće ali po nižim cenama usled neplaćanja poreza.

6.4.2. Rezidenti i nerezedenti

U sistemu poreza na dobit pravnih lica, ključno pitanje koje prethodi obračunu poreza jeste utvrđivanje statusa poreskog obveznika: da li je on rezident ili nerezident. Ova razlika određuje obim poreske obaveze (poreski suverenitet).

6.4.2.1. Rezident

Prema Zakonu o porezu na dobit pravnih lica rezidentni obveznik je pravno lice koje je osnovano ili ima mesto stvarne uprave i kontrole na teritoriji Republike. Zakon definiše dva alternativna kriterijuma za sticanje statusa rezidenta:

1. Lice je osnovano na teritoriji Republike Srbije (upisano u registar APR-a);
2. Lice ima mesto stvarne uprave i kontrole na teritoriji Srbije, bez obzira na to gde je formalno osnovano.

Za rezidente važi **načelo neograničene poreske obaveze** (načelo svetskog dohotka). To znači da rezident Srbije plaća porez na dobit koju ostvari bilo gde u svetu – kako u Srbiji, tako i u inostranstvu.

Slika 14. Neograničena poreska obaveza rezidenta



Izvor: Autori

Primer: Kompanija „A" d.o.o. sa sedištem u Beogradu bavi se proizvodnjom nameštaja. Pored prodaje u Srbiji, kompanija ima profit i od izvoza u Kinu, kao i od dividendi koje dobija od svoje ćerke-firme u Nemačkoj. Kao rezident, kompanija „A" u svoju poresku osnovicu u Srbiji mora uključiti sve navedene prihode. Država će priznati porez plaćen u inostranstvu kroz poreski kredit, kako bi se izbeglo dvostruko oporezivanje.

6.4.2.2. Nerezidentni obveznik

Nerezidentni obveznik je pravno lice koje je osnovano u inostranstvu i čije je mesto stvarne uprave van Srbije. Za razliku od rezidenta, nerezident podleže ograničenoj poreskoj obavezi. On plaća porez isključivo na dobit koju ostvari na teritoriji Republike Srbije, najčešće poslovanjem preko stalne poslovne jedinice.

Slika 15. Ograničena poreska obaveza nerezidenta



Izvor: Autori

6.4.2.2.1. Stalna poslovna jedinica (SPJ)

Koncept stalne poslovne jedinice je fundamentalan instrument kojim država stiče pravo da oporezuje stranu kompaniju koja posluje na njenoj teritoriji. Prema Zakonu, SPJ je svako stalno mesto poslovanja preko kojeg nerezident obavlja delatnost. Zakon taksativno navodi oblike SPJ, kao što su:

- Ogranak (filijala);
- Pogon, fabrika ili radionica;
- Rudnik ili kamenolom;
- Predstavništvo (ukoliko obavlja komercijalnu delatnost).

Vremenski kriterijum za građevinarstvo posebno je važno pravilo za građevinske i montažne radove. Gradilište se smatra stalnom poslovnom jedinicom samo ako radovi traju duže od šest meseci. Ovo uključuje i povezane projekte (više uzastopnih gradilišta).

Primer vremenskog uslova: Austrijska građevinska firma dobija posao rekonstrukcije mosta u Novom Sadu.

Scenario A: Radovi traju 4 meseca. Firma nema stalnu poslovnu jedinicu u Srbiji i ne plaća porez na dobit u Srbiji (oporezuje se samo u Austriji).

Scenario B: Radovi traju 8 meseci. Od prvog dana se smatra da firma ima stalnu poslovnu jedinicu u Srbiji. Mora voditi knjige za to gradilište i platiti porez na dobit ostvarenu na tom projektu u budžet Republike Srbije.

Tabela 14. Razlika između ogranka i predstavništva

	Austrian Airlines	*Turkish Airlines*
Pravna forma	ogranak	predstavništvo
Status	stalna poslovna jedinica	nije SPJ
Tok prihoda	prihod od karata je na računu ogranka u Srbiji	prihod ide direktno centrali ili preko posrednika
Porez na dobit	plaća se*	ne plaća se

Izvor: Autori

**Napomena*: Ogranak može biti oslobođen poreza ako Ugovor o izbegavanju dvostrukog oporezivanja tako nalaže, ali je pravno vidljiv za poresku upravu.

6.4.2.3. Zavisni agenti vs. nezavisni zastupnici

Stalna poslovna jedinica može nastati i bez fizičkog objekta, ako strano lice ima zastupnika u Srbiji koji ima ovlašćenje da u njegovo ime zaključuje ugovore (zavisni agent). Međutim, ako strano lice prodaje robu preko brokera ili komisionara koji to rade u okviru svoje redovne delatnosti (nezavisni agenti), to ne stvara obavezu plaćanja poreza u Srbiji.

Primer: Zavisni agenti

Nemačka firma "Hans GmbH" nema kancelariju u Srbiji. Međutim, angažovala je Petra Petrovića iz Beograda. Petar ima vizit kartu na kojoj piše "Sales Manager Hans GmbH", ima pečat firme i **potpisuje ugovore** o prodaji mašina kupcima u Srbiji u ime nemačke firme.

Rezultat: Petar svojim potpisom stvara stalnu poslovnu jedinicu za "Hans GmbH". Nemačka firma mora platiti porez u Srbiji na te prodaje.

Primer: "Multi-brand" prodavnica (komisionar, nezavisni zastupnik)

Italijanska modna kompanija „Luigi Fashion" želi da prodaje svoje cipele u Srbiji, ali ne želi da otvara svoju firmu (ćerku-firmu) niti predstavništvo. „Luigi Fashion" potpisuju ugovor sa domaćom kompanijom „XYZ Sport" iz Beograda, koja je veliki lanac sportske opreme. „XYZ Sport" u svojim radnjama prodaje cipele „Luigi Fashion", ali istovremeno prodaje i Nike, Adidas i druge. Kada kupac kupi cipele, fiskalni račun izdaje „XYZ Sport", a zatim deo prihoda prosleđuje „Luigi Fashion", zadržavajući proviziju.

1. Da li „XYZ Sport" radi samo za „Luigi Fashion"? Ne, ima još 50 dobavljača.
2. Da li „Luigi Fashion" daje detaljna uputstva kako da se vodi radnja? Ne, „XYZ Sport" vodi svoj biznis samostalno.

   Rezultat: „XYZ Sport" je nezavisni zastupnik. Italijanska firma „Luigi Fashion" nema stalnu poslovnu jedinicu u Srbiji i ne plaća porez na dobit ovde (porez na svoju maržu plaća samo domaća firma „XYZ Sport").

Šta nije stalna poslovna jedinica? Da bi se olakšala međunarodna trgovina, Zakon definiše aktivnosti koje su „pripremne ili pomoćne" i koje ne dovode do oporezivanja. Nerezident ne plaća porez u Srbiji ako ovde drži prostor samo radi:

- skladištenja i izlaganja robe;
- kupovine robe ili prikupljanja informacija;
- prerade robe (lohn poslovi) od strane drugog lica.

6.4.2.4. Jurisdikcije sa preferencijalnim poreskim sistemom ("poreski rajevi")

Član 3a uvodi strožiji režim za transakcije sa entitetima iz tzv. poreskih rajeva. To su teritorije koje nude izuzetno niske poreske stope i, što je još važnije, ne razmenjuju informacije sa poreskim organima Srbije, čime otežavaju utvrđivanje stvarnih vlasnika i tokova novca. Status nerezidenta iz ovakve jurisdikcije ima pravno lice koje je osnovano, ima sedište ili upravu na takvoj teritoriji (npr. Britanska Devičanska Ostrva, Panama, itd.). Listu ovih zemalja propisuje Ministar finansija. Zašto je ovo važno? Kada srpska firma plaća usluge firmi iz "poreskog raja", primenjuju se strožija pravila oporezivanja po odbitku (često stopa od 25% umesto standardnih stopa), kako bi se sprečilo "izvlačenje" profita iz Srbije u neoporezive zone.

Studija slučaja: Erozija poreske osnovice putem fiktivnih usluga

Radi ilustracije mehanizma zaštite, analiziraćemo transakciju između rezidentnog pravnog lica (Srbija) i povezanog lica rezidenta jurisdikcije sa preferencijalnim poreskim sistemom (npr. Kajmanska ostrva).

Pretpostavka: Rezidentno lice iz Srbije ("Kompanija A") ostvaruje visoku dobit. Kako bi umanjilo poresku obavezu u Srbiji, prima fakturu od povezanog lica sa Kajmanskih ostrva ("entitet B") za navodne usluge istraživanja tržišta u vrednosti od 10.000.000 RSD.

Scenario 1: Hipotetička situacija bez primene zaštitnih odredbi u odsustvu člana 3a i kaznene stope poreza po odbitku, dogodila bi se dvostruka fiskalna šteta:

- Isplata od 10 miliona bi se knjižila kao rashod, čime bi se umanjila oporeziva dobit u Srbiji za taj iznos;
- Prihod na Kajmanskim ostrvima ne bi bio oporezovan (stopa 0%). Rezultat: Efektivna poreska stopa na ovu transakciju bila bi 0%.

Scenario 2: Primena zakonskog rešenja (Član 3a i Član 40) Zakonodavac prepoznaje rizik ovakvih transakcija i nameće obavezu obračuna poreza po odbitku po stopi od 25% na sve naknade za usluge koje se plaćaju licima iz ovih jurisdikcija. Poreski tretman transakcije je sledeći:

- Bruto iznos naknade: 10.000.000 RSD
- Poreska stopa: 25% (prema članu 40, stav 3)
- Obaveza poreza po odbitku: 2.500.000 RSD

Poreske implikacije: rezidentno lice (isplatilac) dužno je da, prilikom isplate, obustavi iznos od 2,5 miliona dinara i uplati ga na račun budžeta Republike Srbije. Inostranom entitetu se isplaćuje samo neto iznos (7,5 miliona), ili se primenjuje metod bruto uvećanja ukoliko je ugovoren neto iznos, čime trošak transakcije dodatno raste za domaćeg isplatioca.

Uvođenjem stope od 25% na transakcije sa poreskim rajevima, država fiskalno destimuliše veštačko premeštanje dobiti. Ovaj mehanizam osigurava da se porez plati na izvoru (u Srbiji) pre nego što sredstva budu transferisana u jurisdikciju niskog poreskog opterećenja.

6.4.2.5. Način utvrđivanja obaveze za nerezidente

Nerezidenti koji posluju preko stalne poslovne jedinice (SPJ) imaju obavezu da se poreski identifikuju u Srbiji. Postoje dva modela evidentiranja:

SPJ koja vodi poslovne knjige: Većina ogranaka stranih lica vodi dvojno knjigovodstvo u skladu sa srpskim zakonima. Oni podnose poreski bilans i poresku prijavu isto kao i domaće firme.

SPJ koja ne vodi knjige: U specifičnim situacijama, ako SPJ ne vodi kompletno knjigovodstvo (npr. neko privremeno gradilište), dužna je da vodi posebne evidencije o prihodima i rashodima vezanim za poslovanje u Srbiji, na osnovu kojih će podneti poresku prijavu.

Čak i u slučajevima kada Ugovor o izbegavanju dvostrukog oporezivanja (UIDO) kaže da određena aktivnost ne podleže oporezivanju u Srbiji, nerezident je često dužan da podnese prijavu kako bi poreski organ imao uvid i potvrdio primenu tog ugovora.

6.4.3. Poreska osnovica

Osnovica poreza na dobit pravnih lica je oporeziva dobit, koja ne predstavlja samo rezultat iz finansijskih izveštaja, već računovodstvenu dobit koja je korigovana prema specifičnim fiskalnim pravilima. Polazna tačka je dobit iskazana u bilansu uspeha, sačinjena u skladu sa MRS i MSFI, kao i propisima o računovodstvu. Ipak, kako se ciljevi finansijskog izveštavanja i oporezivanja razlikuju, neophodno je sprovesti proces usklađivanja kako bi se neutralisali efekti onih računovodstvenih odluka koje država fiskalno ne priznaje.

računovodstvena dobit (bilans uspeha) ± zakonska usklađivanja = oporeziva dobit

Ovaj proces usklađivanja sprovodi se u **poreskom bilansu** primenom tzv. indirektne metode, gde se na već utvrđeni finansijski rezultat primenjuju korekcije definisane zakonom. U praksi, to najčešće podrazumeva uvećanje poreske osnovice kroz nepriznavanje određenih rashoda koji su u knjigovodstvu evidentirani kao trošak (poput kazni ili prekomerne reprezentacije), ali ih poreski propisi tretiraju kao neprihvatljive odbitke, čime se dolazi do konačne oporezive dobiti na koju se primenjuje poreska stopa.

6.4.3.1. Usklađivanje rashoda u poreskom bilansu

Najveći deo usklađivanja u poreskom bilansu odnosi se na rashode. Zakonodavac polazi od pretpostavke da menadžment kompanije može biti "široke ruke" u trošenju novca (jer to smanjuje dobit i porez), pa zato postavlja stroga pravila šta se priznaje kao trošak poslovanja odnosno, šta se ne priznaje.

Rashodi koji se ne priznaju

Prema članu 7a, **na teret rashoda ne priznaju se**:

1. troškovi koji se ne mogu dokumentovati (trošak za koji ne postoji validan račun ili ugovor);
2. ispravke vrednosti pojedinačnih potraživanja od lica kome se istovremeno duguje, do iznosa obaveze prema tom licu; (ukoliko vam kupac duguje 100 dinara, a vi njemu dugujete 50 dinara, ne možete otpisati svih 100 dinara kao gubitak - zakon nalaže da se prvo uradi kompenzacija/prebijanje dugova);
3. pokloni i prilozi dati političkim organizacijama (npr. novčana donacija političkoj partiji u izbornoj kampanji);
4. pokloni čiji je primalac povezano lice (npr. ako firma pokloni automobil svom osnivaču ili ćerki-firmi bez naknade);
5. kamate zbog neblagovremeno plaćenih javnih dažbina (npr: kamata koju je Poreska uprava obračunala firmi jer je kasnila sa uplatom PDV-a ili poreza na dobit);

5a. troškovi postupka prinudne naplate i prekršajnih postupaka (npr. troškovi sudskih taksi za poreske prekršaje ili troškovi dolaska poreskih izvršitelja);

6. novčane kazne koje izriče nadležni organ, ugovorne kazne i penali (npr. kazna za saobraćajni prekršaj službenog vozila, kazna inspekcije rada, ili penali koje firma plaća partnerima zbog nepoštovanja ugovora);
7. zatezne kamate između povezanih lica (npr: ako strana majka-firma naplaćuje srpskoj ćerki-firmi zateznu kamatu zbog kašnjenja u plaćanju);
8. troškovi koji nisu nastali u svrhu obavljanja poslovne delatnosti (npr. lični troškovi vlasnika).

Rashodi koji se priznaju do određenog limita (član 15)

Zakonodavac priznaje da su određeni troškovi korisni za društvo ili poslovanje, ali postavlja limit kako bi se sprečile zloupotrebe. Ako pravno lice potroši više od propisanog limita, razlika se oporezuje. Limiti se računaju u odnosu na ukupan prihod kompanije i predstavljeni su u sledećoj tabeli.

Tabela 15. Rashodi koji se priznaju do određenog limita

Vrsta rashoda	Limit % uk. prihoda	Napomena
Izdaci za zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske i sportske namene	Do 5%	Mora biti uplaćeno licima registrovanim za te namene.
Izdaci za kulturu	Do 5%	Uključuje i kinematografsku delatnost.
Reprezentacija	Do 0,5%	Ugostiteljske usluge, poslovni ručkovi, pokloni partnerima.
Članarine komorama i udruženjima	Do 0,1%	Osim ako je visina članarine propisana zakonom (tada se priznaje ceo iznos).

Izvor: Autori

Primer: Ako firma ima prihod od 10.000.000 dinara, a na reprezentaciju (poslovne ručkove) potroši 100.000 dinara:

- limit je 0,5% od 10.000.000 = 50.000 dinara.
- priznaje se 50.000, a razlika od 50.000 se ne priznaje.

Rashodi koji se priznaju pod posebnim uslovima

Ovo su rashodi koje računovodstvo priznaje odmah, ali poreski zakon ih priznaje tek kada se ispune određeni uslovi (npr. isplata):

1. **Otpremnine i zarade** (Član 9 i 9a): Troškovi zarada i otpremnina (za odlazak u penziju ili otkaz) priznaju se u poreskom bilansu samo u onom periodu kada su stvarno isplaćeni. Ako su samo obračunati (proknjiženi), a nisu isplaćeni radnicima, ne priznaju se kao rashod te godine;
2. **Dugoročna rezervisanja** (Član 22b): Rezervisanja u garantnom roku i za obnavljanje prirodnih bogatstava se priznaju. Sva ostala rezervisanja (npr. za sudske sporove - tužba za štetu, neplaćenu robu, povredu na radu) priznaju se tek u godini kada se ta sredstva iskoriste (kad se spor izgubi i plati);
3. **Obezvređenje imovine** (Član 22v): Ako firma u svojim knjigama smanji vrednost nekretnine ili mašine jer joj je pala tržišna cena (obezvređenje), taj rashod se poreski ne priznaje u tom trenutku. Priznaje se tek kada se ta imovina proda ili otuđi.

Amortizacija i otpis potraživanja

Poreski zakon ne prihvata automatski trošak amortizacije koji je knjigovođa obračunao u finansijskim izveštajima (računovodstvena amortizacija). Umesto toga, firma mora da izračuna poresku amortizaciju prema strogim pravilima Zakona (član 10b).

Osnovna pravila su:

- Metod: Primenjuje se isključivo proporcionalni metod (linearni otpis).
- Osnovica: Osnovica za obračun je nabavna vrednost sredstva.
- Obračun: Vrši se za svako sredstvo pojedinačno (nema više grupnog obračuna).

Sva stalna sredstva (osim nematerijalnih) razvrstavaju se u pet grupa, a stopa zavisi od vrste imovine:

Tabela 16. Sva stalna sredstva

Grupa	Stopa	Vrsta sredstava
I	**2,50%**	Nepokretnosti (zgrade, poslovni prostori, investicione nekretnine i dr.).
II	**10%**	Oprema dugog veka trajanja, nameštaj, postrojenja i dr.
III	**15%**	Mašine, proizvodna oprema i dr.
IV	**20%**	Vozila, računarska oprema (u zavisnosti od pravilnika), alati i dr.
V	**30%**	Oprema koja se brzo troši, telefoni, IT oprema i dr.

Izvor: Autori

Tretman nenaplativih potraživanja

U situaciji kada kupci ne izmiruju svoje obaveze, kompanija trpi gubitak. Međutim, poreska uprava je veoma oprezna kod priznavanja ovih rashoda kako bi sprečila dogovore između firmi. Iz navedenog razloga, zakon razlikuje ispravku vrednosti (sumnjiva potraživanja) i trajni otpis (nenaplativa potraživanja).

a) Ispravka vrednosti

Ukoliko firma još uvek nije odustala od naplate, ali procenjuje da je naplata neizvesna, ovakvo potraživanje može se smatrati privremenim rashodom. Da bi se ovaj rashod priznao u poreskom bilansu, dovoljan je samo jedan uslov: da je od roka za naplatu prošlo **najmanje 60 dana**.

b) Trajni otpis potraživanja

Kada firma odluči da dug trajno ukloni iz svojih knjiga iz razloga nenaplativosti, taj rashod se priznaje samo ako su ispunjena tri uslova:

1. Potraživanje je ranije bilo uključeno u prihode firme (ne važi za pozajmice, osim ako su bankarske, ili specifične slučajeve);
2. Potraživanje je u knjigama evidentirano kao nenaplativo;
3. Mora postojati dokaza o pokušaju naplate pravnim putem, odnosno da postoji:
   - Tužba, ili
   - Rešenje o izvršenju, ili
   - Prijava potraživanja u stečajnom ili likvidacionom postupku.

c) Izuzeci

Otpis se priznaje bez sudskog postupka u sledećim situacijama:

1. Ako je otpis deo sporazumnog finansijskog restrukturiranja po zakonu;
2. Ako je otpis deo Unapred pripremljenog plana reorganizacije;
3. Ako bi troškovi podnošenja tužbe (takse) bili veći od samog iznosa duga.
   - Primer: Kupac duguje 1.000 dinara, a sudska taksa je 2.000 dinara.

d) Prodaja potraživanja – Član 16a

Na teret rashoda u poreskom bilansu priznaje se gubitak nastao prodajom pojedinačnih potraživanja, i to u iznosu koji je iskazan u bilansu uspeha poreskog obveznika u periodu kada je prodaja izvršena. Firma može prodati svoje potraživanje drugoj firmi (npr. faktoring kompaniji) uz diskont. U tom slučaju, gubitak od prodaje odnosno razlika između knjigovodstvene vrednosti i cene za koju je dug prodat, priznaje se kao rashod.

e) Istraživanje i razvoj - Član 22g

Ovo je jedan od poreskih podsticaja u Srbiji, uveden da bi se stimulisala inovativna delatnost. Troškovi koji su neposredno povezani sa istraživanjem i razvojem (R&D) obavljenim u Republici Srbiji priznaju se u dvostrukom iznosu (200%). Primera radi, ukoliko firma potroši 1.000.000 dinara na razvoj novog proizvoda, u finansijskom bilansu ima rashod od 1 milion, ali u poreskom bilansu taj rashod se računa kao 2.000.000 dinara što značajno umanjuje poresku osnovicu. Ovaj podsticaj se ne odnosi na istraživanje nafte, gasa i mineralnih sirovina.

6.4.3.2. Usklađivanje prihoda u poreskom bilansu

Metodologija utvrđivanja poreza na dobit u Republici Srbiji zasniva se na modelu indirektnog utvrđivanja poreske osnovice. Osnova od koje se polazi je dobit utvrđena u bilansu uspeha, koja se zatim koriguje u poreskom bilansu. Dok je kod rashoda namera zakonodavca usmerena na ograničavanje odbitnih stavki, kod prihoda se korekcije vrše u cilju izuzimanja određenih kategorija prihoda iz oporezivanja radi sprečavanja dvostrukog oporezivanja ili ostvarivanja ciljeva fiskalne politike.

Član 25. definiše kategorije prihoda koji su evidentirani u poslovnim knjigama obveznika, ali se u poreskom bilansu isključuju iz osnovice za oporezivanje:

1. Dividende i udeli u dobiti rezidentnih lica: prihod koji rezidentni obveznik ostvari po osnovu vlasništva nad kapitalom drugog rezidentnog obveznika (dividende i udeli u dobiti) ne ulazi u poresku osnovicu.

   Ratio legis: Cilj ove odredbe je eliminacija ekonomskog dvostrukog oporezivanja. Dobit je već oporezovana porezom na dobit kod društva koje isplaćuje dividendu. Ponovno oporezivanje tog iznosa kod primaoca dividende (pravnog lica) predstavljalo bi višestruko poresko opterećenje istog ekonomskog rezultata unutar korporativnog sektora.
2. Kamate na dužničke hartije od vrednosti javnog sektora: u poresku osnovicu ne ulaze prihodi od kamata na hartije od vrednosti čiji su izdavaoci Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili Narodna banka Srbije.

   Ratio legis: Ovo je instrument fiskalne politike kojim država podstiče ulaganja privrednih subjekata u javni dug, čineći prinose na državne obveznice neoporezivim, a time i atraktivnijim u odnosu na druge tržišne instrumente.
3. Prihodi investicionih fondova: za rezidentne obveznike osnovane u skladu sa propisima o investicionim fondovima, prihod ostvaren otuđenjem imovine ne ulazi u poresku osnovicu, čime se uvažava specifičnost poslovanja ovih finansijskih institucija.

6.4.3.3. Kapitalni dobici i gubici

U sistemu poreza na dobit, kapitalni dobici ne predstavljaju redovan poslovni prihod, već rezultat transakcija otuđenja specifičnih oblika trajne imovine. Kapitalni dobitak nastaje isključivo prodajom ili drugim prenosom uz naknadu: nepokretnosti (koje su korišćene kao osnovna sredstva), prava intelektualne svojine, udela u kapitalu i hartija od vrednosti (dugoročni finansijski plasmani), investicionih jedinica i digitalne imovine. Suštinsko obeležje ovog instituta je da se oporezuje samo novostvorena vrednost imovine u momentu njene realizacije (prodaje).

Kapitalni dobitak se utvrđuje kao pozitivna razlika između prodajne cene (tržišne) i nabavne cene predmetne imovine, korigovane za poresku amortizaciju (kod nepokretnosti) ili revalorizaciju. Specifičnost ovog dela poreskog bilansa ogleda se u tehnici prebijanja. Kapitalni gubici ostvareni prodajom jedne imovine mogu se prebijati isključivo sa kapitalnim dobicima ostvarenim prodajom druge imovine u istoj godini. Ukoliko i nakon prebijanja preostane neto kapitalni gubitak, on se može preneti u narednih pet poreskih perioda i koristiti za umanjenje budućih kapitalnih dobitaka, ali se ne može koristiti za umanjenje redovne poslovne dobiti.

6.4.4. Poreski period

Poreski period, kao vremenski okvir za obračun poreza na dobit, načelno se poistovećuje sa kalendarskom godinom, osim u situacijama prekida poslovanja u toku godine. Zakonodavac omogućava obveznicima da, uz saglasnost ministra finansija ili guvernera NBS i rešenja poreske uprave, koriste poreski period različit od kalendarske godine

6.4.5. Poreska stopa

Zakonska stopa poreza na dobit pravnih lica iznosi 15%. Ova stopa se primenjuje na utvrđenu poresku osnovicu rezidentnih i nerezidentnih obveznika (za dobit stalne poslovne jedinice).

Porez po odbitku predstavlja tehniku naplate poreza gde obavezu obračuna i plaćanja nema primalac prihoda (strano lice), već isplatilac (domaće lice). Standardna stopa od 20% primenjuje se na sledeće vrste prihoda koje nerezidentno pravno lice ostvari od rezidenta:

1. Dividende i udeli u dobiti;
2. Autorske naknade (prava intelektualne svojine);
3. Kamate (uz izuzetak kamata na državne hartije od vrednosti koje su oslobođene);
4. Zakupnine za nepokretnosti i pokretne stvari koje se nalaze na teritoriji RS;
5. Istraživanje tržišta, računovodstvene i revizorske usluge, kao i usluge pravnog i poslovnog savetovanja (konsalting), nezavisno od mesta pružanja;
6. Prihodi od izvođenja zabavnih i sportskih programa (ukoliko nisu oporezovani kao dohodak fizičkih lica).

U cilju sprečavanja erozije poreske osnovice i premeštanja dobiti, zakonodavac propisuje višu stopu od 25% za isplate licima iz jurisdikcija sa preferencijalnim poreskim sistemom (tzv. poreski rajevi). Pored više stope, ovde je i obuhvat oporezivanja širi: dok se kod standardnih nerezidenata oporezuju samo taksativno navedene usluge, kod isplata u jurisdikcije sa preferencijalnim poreskim sistemom oporezuju se naknade za sve usluge, bez obzira na vrstu i mesto pružanja.

6.4.6. Primena ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja

Odredbe međunarodnih ugovora (UIDO) imaju jaču ravnu snagu u odnosu na domaće zakonodavstvo. Ukoliko Srbija ima potpisan ugovor sa državom rezidentnosti primaoca prihoda, primenjuje se stopa definisana ugovorom (koja je često niža od zakonskih 20% ili je prihod potpuno izuzet od oporezivanja u Srbiji). Da bi isplatilac mogao da primeni povoljniju stopu iz ugovora, moraju biti ispunjena dva kumulativna uslova u momentu isplate: 1): nerezident mora dostaviti potvrdu da je rezident države sa kojom je ugovor potpisan i 2) nerezident mora dokazati da je on krajnji korisnik, a ne samo posrednik u transakciji. Ukoliko ovi dokazi nisu obezbeđeni u trenutku isplate, isplatilac mora primeniti zakonsku stopu (20% ili 25%). Ako nerezident naknadno dostavi dokaze, ima pravo na povraćaj više plaćenog poreza.

6.4.7. Poreski podsticaji

Zakon o porezu na dobit pravnih lica predviđa niz podsticajnih mera koje služe kao instrument ekonomske politike za stimulisanje privrednog rasta, zapošljavanja i razvoja inovativnih delatnosti. Ovi podsticaji se mogu klasifikovati u tri osnovne grupe: statusna oslobođenja, podsticaji za velika ulaganja i podsticaji za inovacije.

Zakonodavac **u potpunosti oslobađa od plaćanja poreza određene subjekte** zbog njihove specifične društvene funkcije kao što su nedobitne organizacije koje su oslobođene plaćanja poreza ukoliko njihov višak prihoda nad rashodima ne prelazi 400.000 dinara, pod uslovom da ne raspodeljuju dobit osnivačima ili zaposlenima i da nemaju monopolski položaj. Takođe, subjekti koji se bave radnim osposobljavanjem i zapošljavanjem invalidnih lica oslobođeni su poreza srazmerno učešću tih lica u ukupnom broju zaposlenih.

Jedan od značajnijih podsticaja za privlačenje **direktnih investicija** predviđen je članom 50a. Obveznik koji uloži u osnovna sredstva više od jedne milijarde dinara i u periodu ulaganja dodatno zaposli najmanje 100 lica na neodređeno

vreme, stiče pravo na oslobođenje od plaćanja poreza na dobit u periodu od deset godina. Oslobođenje počinje da teče od prve godine u kojoj je ostvarena dobit, a umanjenje se priznaje srazmerno učešću te nove investicije u ukupnim sredstvima obveznika. Zakon propisuje stroge mehanizme kontrole.

U cilju razvoja ekonomije znanja, uveden je poreski kredit od 30% za ulaganja u kapital novoosnovanih privrednih društava koja obavljaju **inovacionu delatnost** – startap kompanije koje nisu starije od 3 godine. Maksimalni iznos poreskog kredita po jednom ulaganju je 100 miliona dinara, a obveznik ga može koristiti tek nakon što ispuni uslov da investiciju nije povukao neprekidno tokom tri godine.

6.4.8. Otklanjanje dvostrukog oporezivanja dobiti ostvarene u drugoj državi

Kako bi sprečio da domaće firme plaćaju porez dva puta na isti prihod (jednom u inostranstvu, a zatim ponovo u Srbiji), zakon omogućava korišćenje poreskog kredita, kojim se domaća poreska obaveza umanjuje za iznos poreza koji je već plaćen u drugoj državi. Ovaj mehanizam važi za dobit inostranih ogranaka, dividende (uz uslov vlasništva od minimum 10%), kao i za prihode od kamata, autorskih prava i kapitalnih dobitaka, ali uz važno ograničenje: priznaje se samo onaj iznos stranog poreza koji ne prelazi domaću stopu od 15% (tzv. običan poreski kredit). Da bi se kredit iskoristio, inostrani prihod se u poreski bilans unosi u bruto iznosu (zajedno sa plaćenim porezom), a specifična pogodnost postoji samo kod dividendi, gde se neiskorišćeni deo kredita može prenositi i koristiti u narednih pet godina.

6.4.9. Grupno oporezivanje i transferne cene

Zakon omogućava poresko konsolidovanje grupe povezanih pravnih lica (gde postoji kontrola nad najmanje 75% akcija ili udela) pod uslovom da su svi članovi rezidenti Srbije. Glavna pogodnost ovog režima, koji se mora primenjivati najmanje pet godina, jeste mogućnost da se gubici jednog člana grupe prebijaju sa dobiti drugog u konsolidovanom poreskom bilansu, čime se smanjuje ukupna poreska obaveza grupe. S druge strane, kod transakcija između povezanih lica (gde je prag povezanosti niži – 25% vlasništva ili glasova), primenjuje se princip "van dohvata ruke". To znači da cene u međusobnim transakcijama moraju biti tržišne - ukoliko transferne cene odstupaju od tržišnih na način koji umanjuje porez, obveznik je dužan da tu razliku doda u svoju poresku osnovicu i podnese dokumentaciju - studiju o transfernim cenama.

Instrument kojim obveznik dokazuje da su transakcije sa povezanim licima obavljene po tržišnim uslovima je **studija o transfernim cenama**, koja se obavezno prilaže uz poreski bilans. U njoj obveznik sprovodi funkcionalnu analizu i bira jednu od zakonom propisanih metoda (poput metode uporedive cene na tržištu, metode troškova uvećanih za bruto maržu ili transakcione neto marže) kako bi utvrdio da li je potrebno korigovati poresku osnovicu. Zakonodavac ovde uvodi važno administrativno pojednostavljenje: za jednokratne transakcije ili transakcije male vrednosti (čija ukupna vrednost sa jednim licem ne prelazi prag za obavezno PDV evidentiranje), obveznik nije dužan da izrađuje punu studiju, već podnosi izveštaj u skraćenom obliku, bez obaveze primene složenih metoda za utvrđivanje tržišne cene.

Pored kontrole cena, zakon posebno ograničava poresko priznavanje rashoda kamata na zajmove uzete od povezanih lica kroz institut utanjene kapitalizacije. Ovaj mehanizam služi kao granica prekomernom zaduživanju u cilju "izvlačenja" dobiti: kamata se priznaje kao rashod samo na iznos duga koji ne prelazi četvorostruku vrednost sopstvenog kapitala obveznika (odnos 4:1). Kamata na dug iznad ovog limita trajno se isključuje iz poreskog bilansa.

6.4.10. Postupak utvrđivanja i naplate poreza

Sistem poreza na dobit u Srbiji počiva na principu samooporezivanja, gde obveznik samostalno obračunava svoju obavezu u poreskoj prijavi i poreskom bilansu, koje podnosi najkasnije 180 dana po isteku poreskog perioda. Međutim, radi obezbeđenja likvidnosti budžeta, porez se ne plaća odjednom, već tokom godine u vidu mesečnih akontacija. Visina akontacije se utvrđuje na bazi dobiti iz prethodne godine. Po isteku godine, vrši se konačni obračun: ako je kroz akontacije plaćeno manje nego što je stvarna obaveza, razlika se doplaćuje. S druge strane, ukoliko je plaćeno više, višak se vraća ili prenosi u naredni period. Izuzetak su porezi po odbitku (npr. na dividende strancima), koji se moraju obračunati i platiti u roku od samo tri dana od isplate prihoda.

Iako je društvo sa ograničenom odgovornošću pravno koncipirano tako da članovi ne odgovaraju za obaveze društva, poreski zakon probija ovaj stav u cilju zaštite javnih prihoda. Zakon definiše institut solidarnog jemstva, tako što za neizmirene poreske obaveze zavisnog društva neograničeno solidarno odgovara i vlasnik (akcionar ili član d.o.o.) koji poseduje 50% ili više učešća u kapitalu. Ovo je izuzetno važan mehanizam naplate kojim država sprečava izbegavanje plaćanja poreza kroz zatvaranje prezaduženih firmi, prebacujući teret duga direktno na većinskog vlasnika.

Rezime

Porez na dobit pravnih lica predstavlja ključni instrument fiskalne politike kojim država zahvata neto finansijski rezultat privrednih društava, ali i utiče na investicioni ambijent. Obveznici ovog poreza su prevashodno privredna društva (rezidenti i nerezidenti), ali i zadruge i nedobitne organizacije (NVO, verske zajednice) ukoliko obavljaju komercijalnu delatnost na tržištu. Zakon pravi jasnu razliku između rezidenata, koji podležu načelu svetskog dohotka (plaćaju porez na dobit ostvarenu i u zemlji i u inostranstvu), i nerezidenata, koji se oporezuju samo za dobit ostvarenu u Srbiji, najčešće kroz stalnu poslovnu jedinicu (npr. ogranak, fabrika ili gradilište koje traje duže od 6 meseci). Kao mera zaštite poreske osnovice, uvedena su strožija pravila za transakcije sa poreskim rajevima, gde se na usluge plaća porez po odbitku od 25% kako bi se sprečilo „izvlačenje profita".

Utvrđivanje poreske osnovice vrši se metodom usklađivanja u **Poreskom bilansu**, gde se računovodstvena dobit koriguje za rashode koji se poreski ne priznaju ili se priznaju delimično. Zakon taksativno navodi nepriznate rashode (npr. kazne, pokloni političkim strankama, lični troškovi), dok su određeni troškovi limitirani (reprezentacija do 0,5% prihoda, humanitarna davanja do 5%). Posebna pažnja posvećena je amortizaciji koja se obračunava linearnom metodom kroz pet grupa (stope od 2,5% do 30%), kao i podsticajima za istraživanje i razvoj (priznavanje troškova u dvostrukom iznosu). Sistem počiva na principu samooporezivanja, gde obveznik sam podnosi prijavu i poreski bilans u roku od 180 dana od isteka poreske godine, a porez plaća akontaciono tokom godine.

Pitanja za proveru znanja

1. Šta je predmet oporezivanja porezom na dobit pravnih lica?
2. Kada nedobitne organizacije (npr. udruženja građana) postaju obveznici poreza na dobit?
3. Objasnite razliku između rezidenta i nerezidenta u pogledu obima poreske obaveze (načelo svetskog dohotka vs. teritorijalni princip).
4. Koji su kriterijumi da bi strano pravno lice steklo status rezidenta u Srbiji?
5. Šta se smatra stalnom poslovnom jedinicom (SPJ) nerezidenta?
6. Koja je razlika između zavisnog agenta i nezavisnog zastupnika u kontekstu nastanka poreske obaveze za stranca?
7. Zašto se na usluge plaćene firmama iz „poreskih rajeva“ primenjuje porez po odbitku od 25%?
8. Šta je „Poreski bilans“ i kako se dolazi do oporezive dobiti?
9. Navedite tri vrste rashoda koji se ne priznaju u poreskom bilansu.
10 Do kog procenta ukupnog prihoda se priznaju rashodi za reprezentaciju?
11. Koliki je limit za priznavanje izdataka za zdravstvene, obrazovne i humanitarne namene?
12. Koji su uslovi da bi se rashod po osnovu ispravke vrednosti potraživanja (sumnjiva potraživanja) priznao u poreskom bilansu?
13. Šta je potrebno za trajni otpis potraživanja da bi bio poreski priznat (navedite jedan uslov)?
14. Kako funkcioniše poreski podsticaj za troškove istraživanja i razvoja u Srbiji?
15. Koji je rok za podnošenje poreske prijave i poreskog bilansa za porez na dobit?

Pitanja za diskusiju

a) Zakon uvodi „kaznenu“ stopu od 25% za transakcije sa poreskim rajevima. Da li je ovo efikasan način borbe protiv pranja novca ili samo dodatni trošak za legalne kompanije koje posluju globalno? Da li bi Srbija trebala potpuno da zabrani transakcije sa ovim jurisdikcijama?

b) Limit za reprezentaciju je 0,5% prihoda. Primera radi, za veliku naftnu kompaniju to su milioni evra, dok je za malu IT firmu to zanemarljiv iznos. Da li je ovaj linearni limit pravedan, ili favorizuje velike sisteme? Da li su poslovni ručkovi nužnost ili luksuz koji ne treba da umanjuje porez?

c) Država priznaje troškove za istraživanje i razvoj u dvostrukom iznosu (200%). Da li ovaj podsticaj zaista privlači inovativne kompanije u Srbiju, ili ga koriste velike korporacije da samo knjigovodstveno umanje porez za aktivnosti koje bi svakako obavljale?

6.5. POREZ NA IMOVINU

Zakon o porezima na imovinu uređuje oporezivanje ekonomske snage obveznika koja se ogleda u posedovanju ili prometu nepokretne i pokretne imovine. Sa aspekta javnih finansija, ovo je najvažniji oblik izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave, čime ovaj zakon predstavlja ključni instrument fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji. Zakon sistemski obuhvata tri različita poreska oblika: porez na imovinu (kao porez na statiku, odnosno samo posedovanje prava na nepokretnosti koji se plaća periodično/godišnje), poreze na dinamiku imovine – porez na nasleđe i poklon (promet bez naknade) kao i porez na prenos apsolutnih prava (promet uz naknadu). Osnovna namera zakona je da se poreski teret rasporedi prema stvarnoj ekonomskoj vrednosti imovine, oslanjajući se na tržišne cene kao primarni parametar za utvrđivanje poreske osnovice.

6.5.1. Predmet oporezivanja

Pravni i faktički osnov oporezivanja

Predmet oporezivanja nije sama nepokretnost kao fizički objekat, već pravo ili faktička vlast nad njom. Iako je primarni predmet oporezivanja pravo svojine, zakonodavac proširuje opseg kako bi obuhvatio stvarnog ekonomskog korisnika nepokretnosti. Tako se porez plaća i na pravo zakupa, pravo korišćenja građevinskog zemljišta (preko 10 ari), kao i na korišćenje nepokretnosti u javnoj svojini. Posebno je važno istaći da se oporezuje i državina (faktička vlast) u slučajevima kada je vlasnik nepoznat, kada se javna imovina koristi bez pravnog osnova, ili kod ugovora o finansijskom lizingu, gde je obveznik korisnik lizinga (držalac), a ne davalac (pravni vlasnik).

Definicija nepokretnosti i poreska hijerarhija

Pod nepokretnostima zakon podrazumeva zemljište (građevinsko, poljoprivredno, šumsko) i objekte (stambene, poslovne zgrade, garaže). Međutim, radi preciznosti, zakon uvodi dva ključna pravila. Prvo je načelo prvenstva korisnika: u situacijama kada se prava preklapaju (npr. kod dugoročnog zakupa socijalnih stanova ili nelegalnog korišćenja javne svojine), zakon oslobađa vlasnika (npr. državu) i poreski teret prebacuje na korisnika, jer on ima faktičku korist od te imovine. Drugo pravilo služi izbegavanju dvostrukog oporezivanja kroz definiciju šta se ne smatra objektom. Pomoćni elementi poput ograda, staza, dečjih igrališta ili malih bazena (do 12 m^2) ne oporezuju se posebno kao zgrade. Oni se tretiraju kao sastavni deo zemljišta, što znači da se porez plaća samo na vrednost parcele (koja je uvećana postojanjem tih dodataka), a ne dva puta – i na zemlju i na ogradu.

6.5.2. Poreska osnovica

Za poreske obveznike koji ne vode poslovne knjige (primarno građane), poresku osnovicu čini vrednost nepokretnosti koju utvrđuje nadležni organ lokalne poreske administracije. S obzirom na to da objekti vremenom gube na vrednosti, zakon predviđa mehanizam umanjenja osnovice po osnovu amortizacije (koja se ne primenjuje na zemljište). Vrednost objekta umanjuje se po stopi od do 1% godišnje (primenom proporcionalne metode), pri čemu zakonodavac postavlja zaštitni limit: ukupno umanjenje ne može preći 40% vrednosti objekta, bez obzira na njegovu stvarnu starost.

Vrednost nepokretnosti dobija se množenjem korisne površine sa prosečnom cenom kvadratnog metra u odgovarajućoj zoni. Zakon precizno definiše "korisnu površinu" kao neto površinu unutar zidova, pri čemu se kod stanova pravi važan ustupak obveznicima kod površine balkona, terasa, lođa, neadaptiranih tavana i sl., čime se poreska osnovica efektivno umanjuje. Sa druge strane, lokalne samouprave su dužne da teritoriju podele na najmanje dve zone (od najopremljenije do seoske), prema kriterijumima komunalne opremljenosti i saobraćajne povezanosti, jer lokacija suštinski diktira ekonomsku snagu i vrednost imovine.

Sistem počiva na realnim tržišnim cenama gde lokalna poreska administracija svake godine utvrđuje prosečne cene na osnovu ugovora o kupoprodaji (promet uz naknadu) realizovanih u periodu od 1. oktobra prethodne do 30. septembra tekuće godine. Zakonodavac je predvideo i mehanizam za slučaj da u nekoj zoni nema prometa odnosno, nema tržišnih podataka. U takvim situacijama uzima se prosek cena iz graničnih zona. Ukoliko ni u graničnim zonama nema prometa, ili ako opština ne objavi cene na vreme, primenjuje se zaštitni mehanizam kontinuiteta – osnovica ostaje ista kao i prethodne godine, čime se sprečava pravna nesigurnost i nemogućnost utvrđivanja poreza.

Kako bi se utvrdila osnovica poreza na imovinu, prema Zakonu o porezima na imovinu, nepokretnosti se razvrstavaju prema sledećim grupama:

1. građevinsko zemljište;
2. poljoprivredno zemljište;
3. šumsko zemljište;
4. drugo zemljište;
5. stan;
6. kuća za stanovanje;
7. poslovne zgrade i drugi (nadzemni i podzemni) građevinski objekti koji služe za obavljanje delatnosti;
8. garaže i pomoćni objekti.

6.5.3. Poreska osnovica za pravna lica

Kod pravnih lica, način utvrđivanja poreske osnovice primarno zavisi od računovodstvene politike koju preduzeće primenjuje.

- Metod fer vrednosti: Ako obveznik u svojim bilansima nekretnine vrednuje po metodi fer vrednosti (u skladu sa MRS/MSFI), ta vrednost iskazana u knjigama na dan 31. decembra direktno postaje poreska osnovica;
- Statički metod (ostali obveznici): Ako obveznik u knjigama vodi nekretnine po nabavnoj vrednosti (umanjenoj za amortizaciju), zakon ne prihvata tu vrednost kao poresku osnovicu (jer može biti nerealno niska). Umesto toga, ovi obveznici moraju izračunati vrednost na isti način kao i građani: korisna površina × prosečna tržišna cena u zoni.

Zakon prepoznaje da za određene specifične objekte ne postoji aktivno tržište (ne prodaju se stanovi i dalekovodi na isti način), pa se za njih ne može utvrditi prosečna tržišna cena. Zato se, izuzetno, kao poreska osnovica uzima isključivo knjigovodstvena vrednost (sadašnja vrednost iz bilansa), bez obzira na računovodstvenu politiku. Ovo važi za:

- Infrastrukturne mreže (gasovodi, toplovodi, putevi, pruge, žičare);
- Objekte za proizvodnju energije (struja, gas);
- Eksploataciona polja i rudarske objekte.

Zakon štiti pravna lica od neažurnosti lokalne samouprave. Ukoliko opština do 30. novembra ne objavi odluku o zonama ili prosečnim cenama, aktiviraju se zaštitne klauzule. Ako nema cena za konkretnu zonu, koristi se cena iz najopremljenije zone korigovana koeficijentom (npr. množi se sa 0,40 za seoska područja). U krajnjem slučaju, ukoliko opština uopšte ne objavi potrebne akte, poreska osnovica postaje knjigovodstvena vrednost iskazana u bilansu obveznika.

6.5.4. Nastanak poreske obaveze

Zakonodavac želi da spreči situacije u kojima obveznici namerno odlažu formalni upis u katastar ili pribavljanje upotrebne dozvole kako bi izbegli plaćanje poreza. Zbog toga je ustanovljeno osnovno pravilo: poreska obaveza nastaje najranijim od mogućih dana. To može biti dan sticanja prava (pravni osnov), ali i dan stupanja u posed, dan početka korišćenja, ili dan osposobljavanja objekta. Dakle, čak i ako zgrada nema upotrebnu dozvolu, ali se faktički koristi (npr. useljena je), poreska obaveza nastaje odmah. Kod sticanja nasleđem, primenjuje se princip kontinuiteta – obaveza nastaje danom smrti ostavioca, a ne danom donošenja ostavinskog rešenja, čime se sprečava poreski vakuum tokom trajanja ostavinskog postupka.

Specijalni režim primenjuje se za objekte u izgradnji kako bi se sprečilo da investitori godinama drže velike objekte (preko 500 m^2) u statusu "izgradnje" i time izbegavaju porez na imovinu tako da zakon uvodi svojevrsnu kaznenu pravnu pretpostavku. Za zgrade preko 500 m^2 na kojima su završeni grubi građevinski radovi (konstruktivni sklop), poreska obaveza nastaje automatski 1. januara naredne godine nakon isteka pet godina od pravosnažnosti građevinske dozvole (odnosno sedam godina ako je dozvola produžena). Ovim mehanizmom država poručuje da se nedovršeni objekti nakon određenog roka fiskalno tretiraju kao završeni, bez obzira na to da li se stvarno koriste, čime se destimuliše produžavanje roka završetka gradnje radi poreske evazije.

6.5.5. Prestanak poreske obaveze

Poreska obaveza ne prestaje arbitrarnom voljom obveznika, već isključivo nastupanjem objektivnih pravnih ili faktičkih činjenica, i to onog dana koji nastupi najranije. Zakon sistematizuje razloge prestanka u tri grupe:

- **Gubitak prava ili državine**: najčešći slučaj (prodaja, poklon), gde važi načelo kontinuiteta – obaveza prenosioca prestaje onog dana kada nastaje obaveza sticaoca. Time se obezbeđuje da nekretnina ni jedan dan ne bude van poreskog sistema.
- **Nestanak predmeta oporezivanja**: fizičko uništenje (rušenje, elementarna nepogoda) ili pravna promena statusa (zakonske izmene koje određenu imovinu izuzimaju iz oporezivanja).
- **Supstitucija obveznika**: specifična situacija kada vlasnik ne gubi pravo svojine, ali prestaje da bude poreski obveznik jer je neko drugo lice steklo "jače" pravo za potrebe poreza (npr. uspostavljanje dugoročnog zakupa na socijalnom stanu ili pravo korišćenja).

Posebno pravilo primenjuje se kod parcelacije zemljišta: ukoliko vlasnik otuđi deo velikog zemljišta tako da mu preostane parcela manja od 10 ari, poreska obaveza se gasi i za taj preostali deo, jer on više ne ispunjava uslov za oporezivanje (ispod zakonskog cenzusa).

6.5.6. Poreske stope

Zakon o porezima na imovinu primenjuje hibridni model stopa koji je prilagođen kako obvezniku tako i vrsti imovine. Zakonodavac definiše maksimalne gornje granice, dok je konkretno utvrđivanje visine stope u isključivoj nadležnosti skupštine jedinice lokalne samouprave.

- **Proporcionalne stope** se primenjuju se na pravna lica (za svu imovinu, do 0,4%) i na zemljište fizičkih lica (do 0,30%). Ovde je poresko opterećenje linearno – stopa je ista bez obzira na vrednost imovine;
- **Progresivne stope** se primenjuju se isključivo na objekte građana (kuće, stanove). Ovde zakon uvodi socijalnu komponentu kroz skalu od četiri stepena čiji je cilj je da se luksuzna imovina oporezuje značajno više od imovine koja služi za osnovno stanovanje. Dok se za nekretnine standardne vrednosti (do 10 miliona RSD) plaća do 0,4%, za luksuzne vile vrednije od 50 miliona RSD, stopa na iznos preko tog praga skače na čak 2,0%.

Jedinice lokalne samouprave imaju autonomiju da propišu niže stope od zakonskih maksimuma, ali ne smeju da prave razliku između obveznika unutar iste grupe po zonama, tj. stopa mora biti jedinstvena za celu opštinu.

Prema članu 11 Zakona o porezima na imovinu u narednoj tabeli prikazane su progresivne stope za nepokretnost građana:

Vrednost nepokretnosti	Maksimalna poreska stopa
Do 10.000.000 RSD	do 0,40%
Od 10 mil. do 25 mil. RSD	porez na prethodno + do 0,6% (na razliku)
Od 25 mil. do 50 mil. RSD	porez na prethodno + do 1,0% (na razliku)
Preko 50.000.000 RSD	porez na prethodno + do 2,0% (na razliku)

Izvor: Autori prema Zakonu o porezima na imovinu

Primer: Uzmimo za primer vilu u Užičkoj ulici u Beogradu, veličine 1200 kvadrata koja je stara 20 godina. Prema Odluci o određivanju zona ova ulica pripada ekstra zoni. Prema Odluci o utvrđivanju prosečnih cena, prosečna cena za utvrđivanje osnovice je 247 711 dinara po kvadratnom metru. Prvi korak je izračunavanje bruto vrednosti:

$$1.200\text{m}^2 \times 247\,711 = 297\,253\,200 \text{ RSD}$$

Imajući u vidu da je vila starosti 20 godina, bruto osnovica umanjuje se za amortizaciju:

$$297\,253\,200 - 20\% = 237\,802\,560 \text{ RSD}$$

Imajući u vidu osnovica prelazi 50 miliona dinara (oko 420 hiljada evra prema kursu od 117 RSD/EUR), primenjuje se progresivna stopa oporezivanja:

Poreski stepen	Iznos osnovice	Poreska stopa	Iznos poreza
I stepen (do 10 mil.)	10.000.000	0,40%	40.000
II stepen (10-25 mil.)	15.000.000	0,60%	90.000
III stepen (25-50 mil.)	25.000.000	1,00%	250.000
IV stepen (preko 50 mil.)	187.802.560	2,00%	3.756.051
Ukupno			**4.136.051**

Iz datog primera može se uočiti da od ukupnih 4,13 miliona dinara poreza, 3,75 miliona potiče iz četvrtog stepena oporezivanja što čini 91% ukupnog poreza što jasno ukazuje na to da je porez na imovinu u Srbiji definisan tako da značajno više optereti luksuz, tj. sve preko vrednosti od 430.000 evra (okvirno). Iako se primenjuje progresivna stopa, efektivna stopa koju ovaj obveznik plaća na nepokretnost je 1,74%. Godišnji porez iznosi približno 35.350 EUR. Međutim, da je ista kuća u zoni gde je cena kvadrata niža, ili da je površina manja, porez bi bio višestruko manji jer osnovica ne bi dostigla najvišu stopu od 2%.

6.5.7. Poreska oslobođenja

Zakonodavac koristi poreska oslobođenja kao instrument socijalne i ekonomske politike. Suština je da se ne oporezuju dobra koja služe opštem interesu, poljoprivredi ili verskim potrebama. Oslobođenja se mogu grupisati u tri celine:

- Porez se ne plaća na imovinu koja služi funkcionisanju države i društva. Tu spadaju putevi, pruge, aerodromske piste, imovina diplomatskih predstavništava (uz reciprocitet), kao i spomenici kulture i imovina crkava i verskih zajednica (ali samo ona koja služi isključivo za bogosluženje). Takođe, oslobođeni su objekti Crvenog krsta i skloništa.

  Primer: Hram Svetog Save oslobođen je poreza jer služi isključivo za bogosluženje. Međutim, ukoliko crkva u svom dvorištu ima objekat koji izdaje privatniku za prodaju sveća i suvenira, na taj objekat plaća se porez, jer se koristi za sticanje prihoda.
- Da bi se podržala poljoprivreda, porez se ne plaća na objekte za primarnu poljoprivrednu proizvodnju (staje, silosi, hangari za traktore, ribnjaci). Takođe, investitori koji grade stanove za prodaju ne plaćaju porez u godini izgradnje i narednoj godini.

Primer: Poljoprivrednik ima njivu i na njoj hangar za traktor za koje ne plaća porez na imovinu (oslobođenje za primarnu poljoprivredu). Ukoliko poljoprivrednik odluči da u hangaru otvori automehaničarsku radionicu za popravku tuđih vozila, automatski gubi oslobođenje i počinje da plaća porez na taj hangar.

- U okviru socijalne politike Zakon predviđa oslobađanje od poreza ukoliko ukupna vrednost svih nekretnina jednog obveznika na teritoriji jedne opštine ne prelazi 400.000 dinara (oko 3.400 evra). Ukoliko vrednost pređe ovaj prag, plaća se porez na ceo iznos.

  Primer: Fizičko lice ima staru kuću u selu čija je procenjena poreska vrednost 350.000 dinara i za istu ne dobija poresko rešenje. U slučaju da lice dozida objekat i vrednost poraste na 410.000 dinara, po pravilu se porez plaća na svih 410.000 dinara, a ne samo na razliku.

6.5.8. Poreska umanjenja

Zakon o porezima na imovinu stimuliše vlasnike da žive u svojim nekretninama kroz sistem poreskih kredita koji direktno umanjuju račun za porez. Najčešće korišćeno umanjenje iznosi 50% utvrđenog poreza, ali je limitirano na maksimalni iznos od 20.000 dinara i odobrava se isključivo za nekretninu u kojoj obveznik ima prijavljeno prebivalište i gde faktički stanuje. Pored navedenog, postoji i socijalno umanjenje od 75% namenjeno staračkim domaćinstvima na selu (lica starija od 65 godina), pod uslovom da kuća nije veća od 60 m^2 i da se ne nalazi u građevinskom području. Ovi popusti se ne mogu sabirati, dakle, primenjuje se onaj koji je povoljniji za obveznika, a u slučaju zajedničke svojine, popust se deli srazmerno vlasničkom udelu onih suvlasnika koji tu žive.

6.6. POREZ NA NASLEĐE I POKLON

Treći deo Zakona o porezima na imovinu navodi stavke koje podležu oporezivanju kada se naslede ili dobiju na poklon. Okvirno se može podeliti na **nepokretnosti**: stanovi, kuće, zemljište, ali i specifična prava poput prava korišćenja parking mesta u otvorenim blokovima, **pokretne stvari** veće vrednosti kao što su gotov novac, štednja i depoziti, digitalna imovina, automobili, čamci i sl. i **intelektualna svojina**, tj. autorska prava, patenti i licence. Poklon ili nasleđe od istog lica u jednoj godini do 100.000 dinara se ne oporezuje.

6.6.1. Poreski obveznik

Zakon pravi razliku u zavisnosti od veze obveznika sa Srbijom. Ukoliko je lice rezident, porez na nasleđe ili poklon plaća se u Srbiji gde god da ga je nasledio ili primio na poklon. S druge strane, nerezidenti plaćaju porez samo na onu imovinu koja se nalazi u Srbiji. Primera radi, ukoliko rezident nasledi stan u Beču, on je načelno obveznik poreza na nasleđe (uz mogućnost poreskog kredita ako je u Austriji već platio). Ukoliko nerezident nasledi stan u Srbiji, mora platiti porez Srbiji.

6.6.2. Poreska osnovica

Poresku osnovicu čini tržišna vrednost imovine (ili vrednost dobijena formulom za vozila), ali je kod nasleđivanja ključno to da se ona umanjuje za sve nasleđene dugove i troškove (npr. troškovi sahrane ili preostali dug po osnovu kredita).

Osnovica = tržišna vrednost imovine – (dugovi + troškovi)

Kada je u pitanju vrednost upotrebljavanog motornog vozila ona se utvrđuje primenom sledećih elemenata:

- radna zapremina motora vozila izražena u cm^3;
- snaga motora vozila izražena u kw;
- broj navršenih godina starosti vozila, izražen koeficijentom,

prema sledećoj formuli:

vrednost = (320 x radna zapremina motora + 6400 x snaga motora) x koeficijent starosti

Uzmimo za primer, nekada prestižan, a danas samo star i skup auto za registraciju kao što je Jeep Grand Cherokee čija je kubikaža 3125, snaga 103 a godište 2000. Realno stanje je da je registracija istekla, vrednost na oglasima okvirno 1.000 - 1.500 EUR. Prema navedenoj formuli za oporezivanje:

vrednost = (320 x 3125 + 6400 x 103) x 0,3 = 497.760 (oko 4200 EUR)

Na ovom primeru može se zaključiti da se u potpunosti zanemaruje stvarno stanje automobila i tržišna vrednost. Zakon praktično izjednačava vozila stara 11 i 26 godina i istovremeno "kažnjava" veliku radnu zapreminu, tako da je poreska osnovica višestruko veća od realne prodajne cene automobila.

6.6.3. Poreska stopa i poreska oslobođenja

Osnovni princip Zakona o porezima na imovinu u ovom segmentu počiva na stepenu krvnog srodstva. Zakonodavac se rukovodio načelom da je prenos imovine unutar najuže porodice ekonomski neutralan događaj, dok prenos ka daljim rođacima i trećim licima predstavlja sticanje nove ekonomske snage koja podleže oporezivanju.

Nasledni red	Obveznici	Poreska stopa
Prvi nasledni red	Deca, supružnik, roditelji (samo kod nasleđa)	0%
Drugi nasledni red	Roditelji (kod poklona), braća, sestre, babe i dede	1,50%
Treći nasledni red i ostali	Dalji rođaci, prijatelji, vanbračni partneri	2,50%

Izvor: Autori prema Zakonu o porezima na imovinu

Zakon predviđa i uslovna poreska oslobođenja za drugi nasledni red. Ova oslobođenja su instrument socijalne politike. Primera radi naslednik ili poklonoprimac drugog naslednog reda (npr. brat koji nasleđuje od brata) ne plaća porez na poljoprivredno zemljište i sredstva za rad, pod kumulativnim uslovima da mu je poljoprivreda pretežna delatnost i da je ostaviocem/poklonodavcem živeo u domaćinstvu najmanje jednu godinu pre prenosa.

Naslednik ili poklonoprimac drugog naslednog reda oslobođen je poreza na prenos jednog stana (kuće), ukoliko je sa ostaviocem/poklonodavcem neprekidno živeo u zajedničkom domaćinstvu najmanje godinu dana. U slučaju da se nasleđuje više nekretnina, oslobođenje važi samo za onu u kojoj je obveznik imao prijavljeno prebivalište, ili za najmanju nekretninu ako prebivalište nije bilo u njima.

Ukoliko se naslednik odrekne nasleđa u korist drugog naslednika, smatra se da on nikada nije ni postao vlasnik. Imovina direktno prelazi sa ostavioca na krajnjeg primaoca i u slučaju da je krajnji primalac u prvom naslednom redu u odnosu na pokojnika – porez se ne plaća. S druge strane, ukoliko naslednik prihvati nasleđe, pa ga odmah ustupi drugom, pravno se dešavaju dva prenosa: (1) nasleđivanje, i (2) poklon. Ustupljeni deo se po Zakonu smatra poklonom.

Primer: Ostavilac je preminuo. Zakonski naslednici su sin i ćerka. Sin želi da sestra nasledi sve.

Scenario A: Sin daje izjavu: "Odričem se nasleđa u korist sestre." Sestra nasleđuje celokupnu imovinu direktno od oca, poreska stopa: 0%.

Scenario B: Sin daje izjavu: "Prihvatam nasleđe i svoj deo ustupam sestri." Poreska uprava ovo tumači kao poklon brata sestri. Na polovinu imovine koju je brat ustupio, sestra plaća porez po stopi drugog naslednog reda (1,5%).

6.7. POREZ NA PRENOS APSOLUTNIH PRAVA

Dok porez na poklon pogađa promet bez naknade, porez na prenos apsolutnih prava pogađa promet uz naknadu (kupoprodaju, razmenu). Predmet oporezivanja su stvarna prava na nepokretnostima (stanovi, kuće, zemljište), prava intelektualne svojine, ali i upotrebljavana motorna vozila, plovila i vazduhoplovi. Zakon prepoznaje da se vlasništvo ne stiče uvek samo potpisivanjem kupoprodajnog ugovora već se porez plaća i kada se pravo svojine stekne npr. na osnovu sudske odluke.

Jedno od važnih pravila sadržano je u članu 24a koje ukazuje na to da se porez ne plaća ukoliko se na taj promet plaća PDV.

Primer (novoizgrađena nepokretnost i stara nepokretnost):

- Ukoliko lice kupuje nov stan od investitora, investitor je obveznik PDV-a tako da kupac plaća cenu + 10% PDV - porez na prenos apsolutnih prava je 0;
- Ukoliko lice kupuje star stan od fizičkog lica, ne postoji PDV i samim tim se plaća porez na prenos apsolutnih prava (2,5%).

Nikada se ne plaćaju oba poreza istovremeno.

6.7.1. Poreski obveznik

Opšte pravilo je da porez na prenos apsolutnih prava (npr. za stanove, lokale, plovila) plaća prodavac (prenosilac), jer zakon smatra da je on prodajom ostvario prihod. Iako zakon jasno kaže da je obveznik prodavac, u prometu nepokretnosti ustaljena praksa je da ovaj porez plaća kupac, što se uvek definiše posebnom klauzulom u kupoprodajnom ugovoru.

6.7.2. Poreska osnovica

Kod prometa nepokretnosti, poresku osnovicu čini ugovorena cena ugovorom, ali pod uslovom da nije niža od tržišne. Poreska uprava može proceniti da je u ugovoru navedena niska cenu kako bi se platio manji porez, i u tom slučaju ima rok od 60 dana da reaguje i utvrdi tržišnu vrednost koja će postati osnovica za porez. Ako Poreska uprava to ne učini u navedenom roku, dužna je da prihvati ugovorenu cenu.

Kod prenosa polovnih vozila, zakonodavac je potpuno isključio faktor ugovorene cene. Poreska osnovica se utvrđuje automatski putem zakonske formule koja uzima u obzir samo tri ranije navedena faktora kao kod utvrđivanja osnovice za porez na nasleđe.

6.7.3. Poreska oslobođenja

Pored socijalne komponente, Zakon prepoznaje niz oslobođenja koja se odnose na privredni podsticaj i javni interes. U privrednom sektoru, jedno od oslobođenja je kod unosa nepokretnosti kao uloga u kapital privrednog društva (što olakšava investiranje), kao i nabavka specifičnih vozila za obavljanje delatnosti (taksi, rent-a-car, auto-škole, hitna pomoć), uz zaštitnu klauzulu da se ta vozila ne smeju otuđiti niti delatnost ugasiti u roku od pet godina. U sferi javnog prava, porez se ne plaća u postupcima restitucije, ukrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta, konverzije prava korišćenja, kao ni kada nepokretnosti stiču diplomatska predstavništva ili sama država.

Kupac prvog stana (poreska oslobođenja po čl. 31a i 31b)

Ovaj deo zakona predstavlja instrument socijalne politike države, definisan tako da olakša sticanje prve nekretnine kroz fiskalno rasterećenje. Reč je o uslovnom i limitiranom poreskom oslobođenju, dakle, moraju biti ispunjeni određeni uslovi.

Da bi lice steklo status kupca prvog stana i ostvarilo pravo na oslobođenje od plaćanja poreza na prenos apsolutnih prava (2,5%), mora na dan zaključenja ugovora ispuniti sledeće uslove:

- Lice mora biti punoletni državljanin Republike Srbije sa prijavljenim prebivalištem na teritoriji Srbije;
- Kupac od 1. jula 2006. godine do dana kupovine nije smeo imati u svojini (niti susvojini) stan ili porodičnu stambenu zgradu na teritoriji Srbije.

Zakonodavac ne oslobađa celokupnu vrednost stana neograničeno, već primenjuje sledeće stavke:

- Za kupca se oslobođenje priznaje za površinu do 40 m^2;
- Za članove domaćinstva oslobođenje se uvećava za po 15 m^2 za svakog člana porodičnog domaćinstva;
- Da bi član domaćinstva učestvovao sa 15 m^2 oslobođenja, mora ispunjavati isti imovinski uslov kao kupac (da nije imao nekretninu od 2006. godine).

Primer: Ukoliko porodica (muž, žena, dete) kupuje stan od 80 m^2:

- Oslobođeno: 40 (kupac) + 15 (žena) + 15 (dete) = 70 m^2.
- Oporezivo: Plaća se porez od 2,5% samo na preostalih 10 m^2.

Kada je reč o prometu stanova u **novogradnji**, odnosno prvoj kupovini direktno od investitora, primenjuje se režim regulisan Zakonom o porezu na dodatu vrednost, koji predviđa refundacija PDV-a kupcu prvog stana, a ne poresko oslobođenje, s obzirom na to da se na novoizgrađene objekte ne plaća porez na prenos apsolutnih prava već PDV. Proces u tom slučaju je nešto drugačiji, odnosno kupac je dužan da investitoru isplati kupoprodajnu cenu koja sadrži obračunati PDV (po stopi od 10%), a potom od države potražuje povraćaj tog novca. Svi materijalni uslovi za ostvarivanje ovog prava su identični onima koji važe za starogradnju, uključujući datum od 1. jula 2006. godine, definiciju porodičnog domaćinstva, kao i formulu za obračun kvadrature koja se refundira (40 m^2 za nosioca prava i po 15 m^2 za svakog člana domaćinstva).

Rezime

Zakon o porezima na imovinu predstavlja temelj fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji, jer prihodi prikupljeni po ovom osnovu pripadaju jedinicama lokalne samouprave (opštinama i gradovima). Ovaj zakon sistemski uređuje tri različita poreska oblika: porez na imovinu u statici (koji se plaća periodično na samo posedovanje prava svojine ili zakupa), te poreze na dinamiku imovine – porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava. Osnovica poreza utvrđuje se primarno na bazi tržišne vrednosti nepokretnosti, čime se teret raspoređuje prema realnoj ekonomskoj snazi obveznika. Poseban segment posvećen je socijalnoj komponenti kroz institut oslobođenja za kupovinu prvog stana (kod prometa starogradnje), gde se kupac oslobađa poreza na prenos apsolutnih prava za površinu do 40 m^2, uz dodatnih 15 m^2 za svakog člana domaćinstva koji od 2006. godine nije posedovao nekretninu, dok se kod novogradnje primenjuje sistem refundacije PDV-a.

Pitanja za proveru znanja

1. Zašto se porez na imovinu smatra instrumentom fiskalne decentralizacije?
2. Koja tri poreska oblika obuhvata Zakon o porezima na imovinu?
3. Šta je predmet oporezivanja porezom na imovinu (da li je to sam objekat ili neko pravo)?
4. Koji parametar se primarno koristi za utvrđivanje poreske osnovice poreza na imovinu?
5. Kako glasi formula za poresko oslobođenje kod kupovine prvog stana (koliko kvadrata za kupca, a koliko za članove porodice)?
6. Koji je vremenski uslov vezan za neposedovanje nekretnine da bi se ostvarilo pravo na oslobođenje za prvi stan?
7. Objasnite razliku u poreskom tretmanu između kupovine prvog stana u "starogradnji" i kupovine stana u "novogradnji".
8. Da li se porez na prenos apsolutnih prava plaća na novoizgrađene objekte na koje se plaća PDV?
9. Izračunajte na koliko kvadrata se plaća porez ako tročlana porodica kupuje prvi stan od 80 m^2 (pod pretpostavkom da ispunjavaju sve uslove).

Pitanja za diskusiju

a) Porez na imovinu se plaća prema tržišnoj vrednosti zone u kojoj se nekretnina nalazi. Da li je to pravedno prema penzionerima koji žive u centru grada (gde su cene skočile), a čiji prihodi nisu pratili taj rast?

b) Zakon priznaje oslobođenje za 40 m^2 + 15 m^2 po članu. Da li je ova kvadratura adekvatna za savremene uslove života, ili je previše restriktivna? Zašto država ograničava oslobođenje, umesto da potpuno ukine porez na prvu nekretninu bez obzira na veličinu?

c) S obzirom na to da porez na imovinu ostaje opštini, bogate opštine (npr. beogradske) sa skupim nekretninama prikupljaju ogroman novac, dok siromašne opštine sa jeftinim nekretninama imaju male budžete. Da li ovaj porez produbljuje jaz između bogatih i siromašnih regiona u Srbiji?

6.8. POREZ NA DODATU VREDNOST

Porezi na potrošnju su porezi koji se plaćaju u vezi s korišćenjem finalnih dobara i usluga u zemlji potrošnje. Oni su uvek posredni porezi koji indirektno (posredno) pogađaju poresku snagu koja se manifestuje u radnjama upotrebe i trošenja dohotka, odnosno imovine (Raičević, 2005). Zbog svoje široke obuhvatnosti i efikasnosti u naplati, ovaj porez danas čini najizdašniji izvor budžetskih prihoda Republike Srbije - 44% u 2025. godini (Bilten javnih finansija, 2025), i predstavlja temeljni instrument indirektnog oporezivanja. Popović (2023) navodi pet obeležja poreza na dodatu vrednost:

1. PDV je opšti porez,
2. PDV je porez na potrošnju,
3. PDV je posredni porez,
4. PDV je svefazni porez na promet,
5. PDV je nekumulativni svefazni porez na promet.

Za razliku od pojedinačnih poreza (poput akciza) koji pogađaju samo uzak krug specifičnih dobara (nafta, duvan, kafa), PDV ima najširu poresku osnovicu jer obuhvata celokupan promet dobara i usluga, kao i uvoz dobara. **Opštost** ovog poreza znači da se on naplaćuje na sve transakcije u privrednom prometu, osim onih koje su zakonom izričito izuzete (poreska oslobođenja), čime se obezbeđuje neutralnost tržišne utakmice i izdašnost fiskalnih prihoda.

Premda se tehnički naplaćuje od privrednih subjekata u različitim fazama prometa, ekonomski cilj i krajnje odredište ovog poreza je **oporezivanje potrošnje**. To znači da je PDV koncipiran tako da teret poreza (poreska incidenca) u potpunosti pada na krajnjeg potrošača. Poreski sistem je postavljen tako da se porez prevaljuje kroz cenu koštanja sve do krajnjeg korisnika koji robu ili uslugu koristi za ličnu potrošnju i koji nema pravo na odbitak prethodnog poreza, čime se efektivno oporezuje njegova ekonomska snaga u trenutku trošenja dohotka.

Određivanje pravne prirode PDV-a kao posrednog poreza počiva na utvrđivanju namere zakonodavca da poreski teret bude prevaljen, budući da je ekonomski nemoguće a priori utvrditi da li će u svakom pojedinačnom slučaju do prevaljivanja faktički i doći. Kod PDV-a, postojanje takve namere se uvek pretpostavlja. Koncept je postavljen tako da se od poreskog obveznika (lica koje isporučuje dobra ili pruža usluge) očekuje da poreski teret, kroz uvećanu cenu, prevali na kupca. Na taj način, iako porez formalno uplaćuje prodavac, cilj je da na kraju prometnog lanca teret efektivno pogodi ličnu potrošnju krajnjeg potrošača.

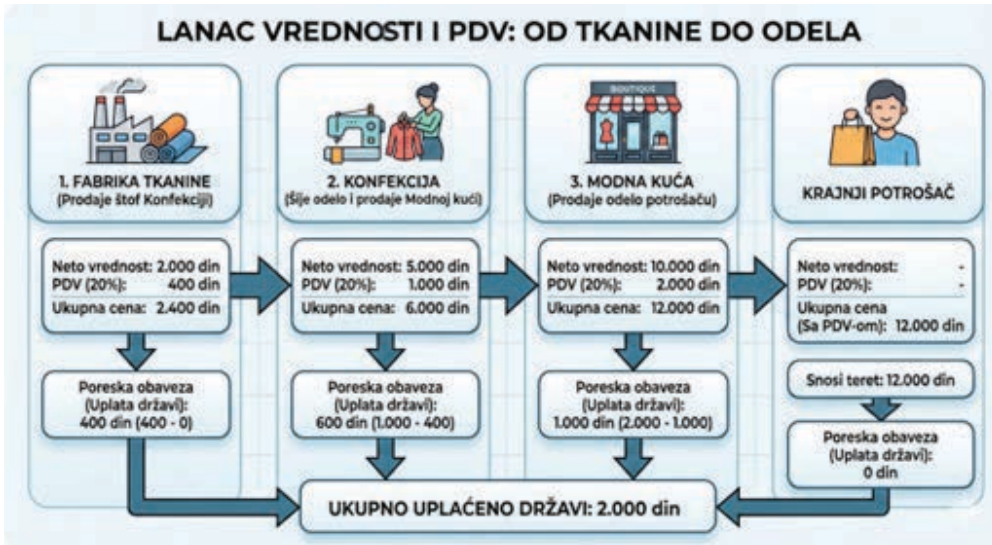
Svojstvo svefaznosti podrazumeva da se PDV obračunava i naplaćuje u **svim fazama proizvodno-prometnog ciklusa**. Od primarnog proizvođača sirovina, preko prerađivača i veletrgovca, pa sve do maloprodaje, svaka transakcija predstavlja oporezivi događaj. Za razliku od nekih ranijih oblika poreza na promet koji su se naplaćivali samo u jednoj fazi (npr. samo u maloprodaji), PDV prati robu kroz celokupan ekonomski lanac, obezbeđujući državi kontrolu nad svim učesnicima u prometu.

Ovo je suštinska i najvažnija karakteristika koja PDV razlikuje od prevaziđenih oblika poreza na promet. Iako se naplaćuje u svim fazama, on isključuje kaskadni efekat ("porez na porez"). To se postiže mehanizmom **odbitka prethodnog poreza**. Svaki učesnik u lancu obračunava porez na svoju prodajnu cenu, ali od tog iznosa oduzima porez koji je već platio svojim dobavljačima. Na taj način, porezom se efektivno opterećuje samo novostvorena (dodata) vrednost u toj konkretnoj fazi, a ne ukupna vrednost robe.

Prema Zakonu o porezu na dodatu vrednost Republike Srbije predmet oporezivanja PDV-a su:

1. isporuka dobara i pružanje usluga koje poreski obveznik izvrši u Republici uz naknadu, u okviru obavljanja delatnosti;
2. uvoz dobara u Republiku.

Slika 16. Ilustrativni primer PDV-a



Izvor: Autori

6.8.1. Poreski obveznik

Zakon o porezu na dodatu vrednost široko određuje poreskog obveznika kao svako lice - nezavisno od toga da li ima sedište u Republici ili inostranstvu - koje samostalno i u okviru trajne delatnosti obavlja promet dobara i usluga sa ciljem ostvarivanja prihoda. Pod delatnošću se podrazumeva svaka kontinuirana aktivnost proizvođača, trgovaca ili pružalaca usluga, uključujući eksploataciju prirodnih bogatstava, poljoprivredu i slobodna zanimanja. Iako su Republika, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave načelno izuzeti od plaćanja PDV-a kada postupaju u okviru svojih javnih ovlašćenja, zakonodavac predviđa važan izuzetak radi očuvanja tržišne neutralnosti: državni organi postaju poreski obveznici ukoliko obavljaju promet dobara i usluga kojim bi, u slučaju poreskog oslobođenja, doveli do narušavanja konkurencije u odnosu na privatni sektor koji obavlja istu delatnost.

6.8.2. Poreski dužnik

Zakon o porezu na dodatu vrednost pravi jasnu razliku između poreskog obveznika (onog ko vrši promet) i poreskog dužnika (onog ko ima zakonsku obavezu da obračunati porez uplati u budžet). Iako se u najvećem broju slučajeva ova dva svojstva spajaju u jednom licu – prodavcu, Član 10. definiše izuzetke kada dolazi do prenosa poreske obaveze na kupca (primaoca dobara ili usluga).

1. **Opšte pravilo**: U redovnom prometu, poreski dužnik je obveznik koji vrši promet, odnosno prodavac. To znači da prodavac izdaje račun sa iskazanim PDV-om, naplaćuje ukupan iznos od kupca, i dužan je da taj porez uplati državi. Kupac u ovom slučaju nema obavezu uplate poreza budžetu, već porez plaća prodavcu kroz cenu.
2. **Izuzetak:** Zakonodavac predviđa specifične situacije u kojima prodavac izdaje račun bez obračunatog PDV-a, a obaveza obračuna i plaćanja poreza se prebacuje na kupca (primaoca dobara). Kupac tada sam sebi obračunava PDV (kao da je on prodavac) i taj iznos duguje državi. Ovo se primenjuje isključivo kada su oba učesnika u prometu obveznici PDV-a, i to u sektorima gde je rizik od utaje poreza visok. Najznačajniji primeri ovog izuzetka su:
    - Građevinarstvo: Kada se vrši promet građevinskih objekata ili usluga iz oblasti građevinarstva između dva PDV obveznika, ako je vrednost veća od 500.000 dinara;
    - Sekundarne sirovine: Promet otpada, otpadnog materijala i reciklažnih sirovina;

- Hipotekovane nepokretnosti: Kada se nekretnina prodaje u postupku izvršenja ili realizacije hipoteke.

3. Kada strano lice (koje nema sedište ni stalnu poslovnu jedinicu u Srbiji) vrši promet dobara ili usluga domaćem licu, poreski dužnik je uvek domaći primalac dobara ili usluga. Strano lice nije dužno da se registruje za PDV u Srbiji za povremene poslove, pa teret obračuna i uplate poreza pada na domaćeg kupca (tzv. poreski punomoćnik ili sam primalac).
4. Kao mehanizam zaštite, zakon propisuje da je poreski dužnik svako lice koje u fakturi iskaže PDV, čak i ako nije imalo obavezu ili pravo da to uradi. Ako se neopravdano prikaže PDV na računu, lice je dužno da taj iznos i uplati, bez obzira na to da li je stvarno obveznik, kako bi se sprečile zloupotrebe sa odbitkom prethodnog poreza kod druge strane.

6.8.3. Poreski punomoćnik

Institut poreskog punomoćnika uveden je kako bi se osigurala efikasna naplata poreza od stranih lica koja nemaju sedište u Republici Srbiji, a vrše oporezivi promet na domaćem tržištu. Za razliku od domaćih lica, strana lica nemaju pravo na limit od 8.000.000 dinara, već su dužni da imenuju punomoćnika i evidentiraju se za PDV pre prvog prometa, osim u slučajevima kada promet vrše isključivo domaćim obveznicima PDV-a (jer se tada primenjuje mehanizam prenete poreske obaveze na kupca). Zakon postavlja stroge kriterijume za punomoćnika: to mora biti domaće lice koje je u sistemu PDV-a najmanje 12 meseci, bez poreskih dugova i neosuđivano za poreska krivična dela. Uloga punomoćnika je dvojaka: administrativna (jer u ime stranca podnosi prijave, izdaje račune i vodi evidenciju) i garancijska, jer punomoćnik solidarno odgovara za sve poreske obaveze stranog lica, što znači da Poreska uprava može naplatiti dug stranca direktno od punomoćnika.

Ključna razlika:

- Ukoliko strano lice prodaje robu firmi u Srbiji (B2B) > nije mu potreban punomoćnik (firma kupac plaća porez kao poreski dužnik).
- Ukoliko strano lice prodaje robu građanima u Srbiji (B2C) ili licima van PDV sistema > MORA imati punomoćnika (da bi neko u Srbiji mogao da plati porez za te građane).

Primer iz prakse: Oporezivanje digitalnih usluga - Netflix

Praktična primena instituta poreskog punomoćnika (član 10a) najbolje se vidi na primeru globalnih digitalnih platformi, poput kompanije "Netflix", koja nema sedište u Republici Srbiji a pruža usluge domaćim fizičkim licima. S obzirom na to da krajnji korisnici (građani) nisu obveznici PDV-a i ne mogu primeniti sistem samooporezivanja, strano lice je zakonski obavezno da imenuje domaćeg poreskog punomoćnika (npr. specijalizovanu advokatsku ili revizorsku kuću). U praksi, kada građanin Srbije plati mesečnu pretplatu karticom, u tu cenu je već uračunat srpski PDV po stopi od 20%. "Netflix" taj prikupljeni porez ne zadržava, već ga preko svog punomoćnika prijavljuje i uplaćuje u budžet Republike Srbije. Punomoćnik u ovom odnosu deluje kao fiskalni posrednik koji garantuje državi da će porez na potrošnju, ostvarenu gledanjem sadržaja na teritoriji Srbije, biti uredno naplaćen iako je pružalac usluge strano lice.

6.8.4. Mesto i vreme prometa dobara i usluga i nastanak poreske obaveze

6.8.4.1. Mesto prometa dobara

Određivanje mesta prometa dobara je presudno jer ono definiše kojoj državi pripada porez. Prema opštem pravilu, mestom prometa smatra se mesto gde se dobro nalazi u trenutku otpočinjanja slanja ili prevoza ka kupcu. Ako se dobro ne prevozi (npr. kupovina u maloprodaji), mestom prometa se smatra lokacija gde se dobro nalazi u trenutku isporuke. Specifičan izuzetak postoji kod dobara koja zahtevaju montažu ili instalaciju (npr. proizvodna linija), gde se mestom prometa smatra mesto gde se ta montaža vrši, kao i kod isporuke vode, struje i gasa, gde se mesto određuje prema sedištu primaoca ili mestu priključka.

6.8.4.2. Mesto prometa usluga

Kod usluga zakon pravi ključnu razliku u zavisnosti od toga kome se usluga pruža (B2B ili B2C princip). Ako se usluga pruža drugom poreskom obvezniku (B2B), primenjuje se princip odredišta, pa se mestom prometa smatra mesto sedišta primaoca usluge. Suprotno tome, ako se usluga pruža licu koje nije obveznik (npr. B2C), mestom prometa se smatra sedište pružalaca usluge. Zakon predviđa brojne izuzetke od ovih pravila (npr. usluge u vezi sa nekretninama se uvek oporezuju tamo gde je nekretnina, a digitalne usluge građanima tamo gde građanin živi), kako bi se osiguralo da se porez plati tamo gde se usluga stvarno troši.

6.8.4.3. Vreme prometa

Vremenska dimenzija prometa određuje u kom poreskom periodu se promet mora evidentirati. Za promet dobara, to je najčešće dan kada počinje prevoz robe ili dan kada kupac preuzme robu (prenos prava raspolaganja). Za promet usluga, relevantan je dan kada je pružanje usluge završeno. Kod kontinuiranih usluga koje se pružaju tokom dužeg perioda (npr. zakup, održavanje, telekomunikacije), promet se smatra izvršenim poslednjeg dana perioda za koji se izdaje faktura (npr. poslednjeg dana u mesecu).

6.8.4.4. Nastanak poreske obaveze

Poreska obaveza nastaje onog dana kada se dogodi najranija od sledećih radnji: ili promet dobara i usluga, ili naplata naknade (avansa). To znači da ako prodavac primi novac unapred (avans), poreska obaveza nastaje odmah tog dana, bez obzira na to što roba još nije isporučena. Ovaj mehanizam sprečava odlaganje plaćanja poreza i osigurava da država dobije svoj deo kolača čim novac pređe sa računa kupca na račun prodavca.

6.8.4.5. Uvoz dobara

Kod uvoza, pravila su usklađena sa carinskim propisima radi jednostavnosti procedure. Mestom uvoza smatra se mesto gde dobra fizički ulaze u carinsko područje Republike Srbije, dok vreme uvoza (a time i nastanak obaveze za PDV) nastaje u momentu kada ta roba pređe granicu, odnosno kada nastane obaveza obračuna carine i drugih uvoznih dažbina.

6.8.5. Poreska osnovica

6.8.5.1. Pojam poreske osnovice kod prometa dobara i usluga

Poreska osnovica predstavlja ukupan iznos naknade koju prodavac prima za isporučena dobra ili usluge, u koju nije uključen sam PDV. Važno je naglasiti da u osnovicu, pored cene robe, ulaze i svi sporedni troškovi koje prodavac zaračunava kupcu (poput troškova transporta, pakovanja ili montaže), kao i drugi javni prihodi (akcize, carine). S druge strane, u osnovicu se ne uračunavaju popusti koji su odobreni kupcu u trenutku prodaje, kao ni iznosi koje prodavac naplaćuje u tuđe ime (tzv. prolazne stavke). Ukoliko se promet vrši bez novčane naknade (robna razmena) ili između povezanih lica po ceni nižoj od tržišne, osnovicom se smatra tržišna vrednost tih dobara ili usluga.

6.8.5.2. Poreska osnovica kod uvoza

Kod uvoza robe, logika je specifična jer se PDV obračunava na kraju, nakon što se obračunaju sve ostale dažbine. Osnovicu za obračun PDV-a pri uvozu čini vrednost robe utvrđena prema carinskim propisima (carinska osnovica), uvećana za iznos carine, akciza i svih drugih uvoznih taksi, kao i za troškove transporta i osiguranja nastale do prvog odredišta u Srbiji. Ovo je klasičan primer principa "porez na porez", jer PDV zahvata i iznos plaćene carine i akcize.

6.8.5.3. Naknadna izmena osnovice

Zakon predviđa mogućnost da se poreska osnovica promeni nakon izvršenog prometa (npr. usled naknadnih popusta, vraćanja robe ili reklamacija). Ako se osnovica poveća, prodavac mora doplatiti razliku PDV-a. Međutim, ako se osnovica (a time i PDV) smanjuje, prodavac može umanjiti svoju poresku obavezu prema državi samo pod uslovom da poseduje pismeni dokaz od kupca da je on izvršio ispravku odbitka prethodnog poreza. Ovaj strogi mehanizam sprečava zloupotrebe gde bi prodavac tražio povraćaj poreza od države, a kupac zadržao pravo na odbitak tog istog (storniranog) poreza.

6.8.5.4. Preračun vrednosti u stranoj valuti

Kada je cena robe ili usluge izražena u stranoj valuti (npr. u evrima), za potrebe obračuna PDV-a ta vrednost se mora preračunati u dinare. Zakon nalaže primenu srednjeg kursa Narodne banke Srbije na dan nastanka poreske obaveze (dan prometa ili dan avansne uplate), osim ako ugovorne strane nisu dogovorile primenu nekog drugog kursa. Kod uvoza robe, primenjuje se kurs koji koristi Uprava carina za obračun carinskog duga.

6.8.5.5. Poreska stopa

Zakon o PDV-u u Republici Srbiji poznaje dve poreske stope: opštu i posebnu. Opšta stopa - 20% je osnovna stopa koja se primenjuje po principu reziduala – ona važi za promet svih dobara i usluga koji nisu izričito navedeni kao izuzeci za nižu stopu. To obuhvata većinu industrijskih proizvoda, elektroniku, odeću, luksuzna dobra, alkohol, kozmetiku, automobile, kao i većinu usluga (advokatske, konsultantske, frizerske, itd.).

Posebna stopa - 10%) uvedena je iz socijalnih i ekonomskih razloga, kako bi se zaštitio životni standard građana i podstakle određene strateške grane (poput poljoprivrede i turizma).

Dobra i usluge koji se oporezuju stopom od 10% mogu se grupisati u nekoliko ključnih kategorija:

- **Osnovne životne namirnice**: Hleb, brašno, mleko i mlečni proizvodi, šećer, ulje, med, sveže meso, riba, jaja, voće i povrće;
- **Zdravlje i socijalna zaštita**: Lekovi, ortopedska i protetička pomagala, materijali za dijalizu;
- **Poljoprivreda**: Đubriva, semena, sadni materijal, hrana za stoku, živa stoka.
- **Energenti i komunalne usluge**: Prirodni gas, toplotna energija za grejanje, ogrevno drvo (pelet/briket), voda za piće, odnošenje smeća, održavanje čistoće, pogrebne usluge;
- **Kultura i obrazovanje**: Udžbenici, dnevne novine, ulaznice za bioskope, pozorišta, muzeje, koncerte i utakmice;
- **Turizam i transport**: Usluge smeštaja u hotelima (noćenje) i prevoz putnika u gradskom i međugradskom saobraćaju;
- **Nekretnine**: Prvi prenos prava raspolaganja na novoizgrađenim stambenim objektima.

Voda iz vodovoda se oporezuje sa 10%, ali flaširana voda u prodavnici spada pod opštu stopu od 20% - kao luksuzno dobro.

6.8.5.6. Poreska oslobođenja bez prava na odbitak prethodnog poreza

Poreska oslobođenja bez prava na odbitak prethodnog poreza odnose se na specifičnu grupu delatnosti kod kojih obveznik nema obavezu da na svoj promet (izlaznu fakturu) obračuna PDV, ali istovremeno gubi pravo da odbije PDV koji je platio svojim dobavljačima prilikom nabavke dobara i usluga. Ovaj režim obuhvata tri ključna sektora: promet novca i kapitala (banke, osiguranje), delatnosti od javnog interesa (zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, kultura) i promet zemljišta i polovnih nekretnina. Logika ovog zakonskog rešenja je da, s obzirom na to da obveznik prekida lanac oporezivanja i ne stvara poresku obavezu prema državi prilikom prodaje, država nema osnov da mu vrati ulazni porez. Posledično, za ove obveznike ulazni PDV ne predstavlja prolaznu stavku kao u opštem sistemu, već postaje direktan trošak poslovanja koji se neminovno uračunava u krajnju cenu usluge, stavljajući ih u ekonomskom smislu u položaj sličan krajnjem potrošaču.

6.8.5.7. Posebni postupci oporezivanja

Posebni postupci oporezivanja predstavljaju odstupanja od opštih pravila PDV-a kako bi se sistem prilagodio specifičnim delatnostima ili ekonomskoj snazi obveznika. Mali poreski obveznici (promet do 8.000.000 dinara) oslobođeni su obaveze obračunavanja PDV-a, ali nemaju ni pravo na odbitak prethodnog poreza, dok poljoprivrednici koji nisu u sistemu PDV-a ostvaruju pravo na PDV nadoknadu od 8% koju im isplaćuju kupci prilikom otkupa proizvoda. Kod turističkih agencija i prometa polovnih dobara (uključujući polovna vozila i antikvitete), primenjuje se princip oporezivanja razlike (marže), gde osnovicu čini samo razlika između prodajne i nabavne cene, pri čemu se PDV ne sme iskazivati na računima. Radi poboljšanja likvidnosti manjih preduzeća (promet do 50.000.000 dinara), omogućen je sistem naplate, gde poreska obaveza nastaje tek u trenutku naplate potraživanja od kupca, a pravo na odbitak se stiče tek plaćanjem dobavljaču (uz obavezan obračun nakon 6 meseci ako naplata izostane).

6.8.5.8. Poreski period, postupak prijavljivanja i rokovi plaćanja

Poreski period predstavlja vremenski interval za koji poreski obveznik utvrđuje svoju poresku obavezu i obračunava PDV. Zakon o porezu na dodatu vrednost definiše kalendarski mesec kao standardni poreski period. Međutim, u cilju administrativnog rasterećenja manjih privrednih subjekata, zakonodavac predviđa izuzetak za obveznike čiji ukupan promet u prethodnih 12 meseci nije premašio iznos od 50.000.000 dinara, određujući za njih kalendarsko tromesečje kao poreski period. Do 15. dana u mesecu, obveznik je dužan da kumulativno izvrši dve radnje: da nadležnom poreskom organu podnese poresku prijavu na propisanom Obrascu PPPDV i da izmiri iskazanu poresku obavezu. Nepoštovanje ovog roka, nezavisno od dužine trajanja kašnjenja, automatski aktivira mehanizam obračuna zatezne kamate i povlači prekršajnu odgovornost obveznika zbog neblagovremenog izvršavanja zakonskih obaveza.

6.9. AKCIZE

Akcize predstavljaju selektivni oblik oporezivanja potrošnje koji se primenjuje na usku grupu proizvoda. Za razliku od PDV-a koji je opšti i neutralan porez, akcize su diskriminatorne prirode jer ciljaju specifična dobra koja karakteriše neelastična tražnja (proizvodi kojih se potrošači teško odriču i pri porastu cene, poput goriva, duvana i alkohola). Savremena poreska teorija opravdava postojanje akciza kroz dva cilja: fiskalni i korektivni. Fiskalni cilj podrazumeva maksimizaciju budžetskih prihoda oporezivanjem dobara sa niskom cenovnom elastičnošću, čime se smanjuje distorzija tržišta i gubitak blagostanja. S druge strane, korektivni cilj podrazumeva internalizaciju negativnih eksternalija. Država putem visokih akciza želi da destimuliše konzumaciju proizvoda koji štete zdravlju pojedinca ili životnoj sredini, a čije bi lečenje ili sanacija kasnije finansiralo celo društvo. U Republici Srbiji, akcize su u 2025. godini činile 22% ukupnih poreskih prihoda Budžeta Republike (Bilten javnih finansija, 2025). Prema Zakonu o akcizama Republike Srbije oporezuju se sledeći proizvodi:

1) derivati nafte;
2) biogoriva i biotečnosti;
3) duvanske prerađevine, uključujući i duvanske prerađevine koje se pri upotrebi greju ali ne sagorevaju;
   3a) nikotinske vrećice;
   3b) biljni proizvodi za pušenje, odnosno zagrevanje;
   3v) proizvodi za vodenu lulu (arome za nargilu);
4) alkoholna pića;
5) kafa;
6) tečnosti za punjenje elektronskih cigareta;
7) električna energija za krajnju potrošnju;
8) prirodni gas za krajnju potrošnju.

Poreska obaveza po osnovu akcize nastaje u trenutku stavljanja akciznih dobara u promet na teritoriji Republike Srbije, nezavisno od toga da li ona potiču iz **domaće proizvodnje** ili su **uvezena** u skladu sa carinskim propisima. **Poreskim obveznikom** akcize se, pored proizvođača i uvoznika kao primarnih nosilaca obaveze, smatra i svako lice koje prometuje zaplenjene akcizne proizvode ili ih prodaje iz svojih poslovnih knjiga. Prema Zakonu **osnovicu** za obračun akcize čini jedinica mere.

Iako Zakon o akcizama utvrđuje nominalne dinarske iznose akciza za svaku kategoriju proizvoda, ovi iznosi nisu statični već su podložni redovnom zakonskom usklađivanju radi očuvanja realne vrednosti budžetskih prihoda. Primarni mehanizam je **godišnja indeksacija**, kojom se dinarski iznosi akciza automatski koriguju u skladu sa godišnjim indeksom potrošačkih cena (stopom inflacije) u prethodnoj godini. Pored ovog automatizma, zakonodavac ostavlja prostor za fleksibilnu fiskalnu politiku u sektoru energetike: Vlada Republike Srbije ima ovlašćenje da, u slučaju naglih skokova cene sirove nafte na svetskom tržištu koji ugrožavaju makroekonomsku stabilnost, privremeno umanji zakonski iznos akcize na derivate nafte (maksimalno do 20%) i time amortizuje udar na privredu i građane, uz obavezu da te iznose vrati na zakonski nivo nakon stabilizacije tržišta.

Za **većinu proizvoda** (alkohol, kafa, gorivo u normalnim okolnostima), Vlada obično krajem januara ili u februaru objavljuje nove, usklađene dinarske iznose (uvećane za inflaciju iz prethodne godine). Ovi novi iznosi najčešće počinju da važe od 1. februara ili 1. maja tekuće godine. Za **duvanske proizvode** (cigarete) važi specifičan režim. Zakon je unapred definisao povećanja za narednih nekoliko godina u okviru petogodišnjeg plana usklađivanja sa standardima EU. Zbog toga se akcize na cigarete menjaju svakih 6 meseci (obično 1. januara i 1. jula), nezavisno od inflacije. Tokom energetske krize (2022. i 2023. godine), Vlada Srbije menjala je iznos akcize na gorivo gotovo svakog meseca (donosila je odluke o privremenom smanjenju za 20%, pa 15%, pa 10%, zavisno od cene nafte na berzi), kako bi sprečila da gorivo na benzinskim stanicama ima previsoku cenu.

Radi strogog nadzora nad prometom i suzbijanja sive ekonomije, zakon propisuje da cigarete, nesagorevajući duvan, alkoholna pića i kafa moraju biti obeleženi kontrolnim akciznim markicama (uključujući markice sa QR kodom), koje štampa i izdaje **Narodna banka Srbije – Zavod za izradu novčanica i kovanog novca**. Ceo sistem kontrole oslanja se na digitalnu platformu e-akciza[16], koja omogućava praćenje duvanskih proizvoda skeniranjem jedinstvenih kodova u svakoj fazi prometa, od proizvodne trake do maloprodaje, čime inspektori imaju uvid u kretanje robe u realnom vremenu.

Zakon taksativno navodi situacije u kojima se **akciza ne plaća**, a koje se suštinski odnose na potrošnju van teritorije zemlje ili specifične namene proizvoda. Primarno oslobođenje važi za izvoz akciznih proizvoda od strane proizvođača, kao i za otpremanje robe u slobodne carinske prodavnice i snabdevanje aviona i brodova na međunarodnim linijama, jer se u tim slučajevima **krajnja potrošnja ne odvija u Srbiji**. Druga grupa oslobođenja proističe iz **međunarodnih konvencija** i odnosi se na službene i lične potrebe diplomatskih i konzularnih predstavništava i međunarodnih organizacija.

16 Za više informacija: https://eakcize.mfin.gov.rs

Akciza na električnu energiju uvedena je u Srbiji 1. avgusta 2015. godine, primarno kao mera fiskalne konsolidacije u sklopu aranžmana sa MMF-om, radi povećanja državnog budžeta i postepenog usklađivanja cene struje sa tržišnim principima. Takođe, ovo predstavlja korak ka harmonizaciji sa Direktivom EU 2003/96/EZ koja nalaže oporezivanje energenata. Specifičnost modela u našoj zemlji je primena proporcionalne stope od 7,5% na vrednost isporučene energije.

Poreski obveznik nije potrošač direktno, već **snabdevač** (EPS). Međutim, taj trošak se prevaljuje na kupca kroz račun za električnu energiju. Osnovicu za račun čini cena struje, troškovi mreže i sl., potom se obračunava navedenih 7,5% akcize i na kraju se obračunava PDV od 20%. Dakle, u ovoj situaciji postoji obračun **poreza na porez**.

Srbija je tokom 2014./2015. godine bila u procesu fiskalne konsolidacije odnosno, smanjenje javnog duga i budžetskog deficita. U sklopu aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom, jedan od zahteva bio je povećanje cene električne energije, koja je u Srbiji decenijama bila socijalna kategorija i najniža u Evropi. Država se odlučila da deo tog poskupljenja sprovede kroz uvođenje akcize čiji iznos direktno ide na račun budžeta, dok bi povećanje cene struje išlo na račun javnog preduzeća. EU propisuje minimalne iznose u evrima po MWh, dok se Srbija odlučila za *ad valorem model,* što je jednostavnije za implementaciju. Struja je dobro sa izrazito neelastičnom tražnjom što znači da sama cena ne utiče na promene u nivou potrošnje.

Dodatni mehanizmi primene akcizne politike pored osnovnog modela naplate, sadrži i specifične instrumente usmerene na ekonomsku efikasnost i praćenje tehnoloških promena. Izdvaja se institut **refakcije** (povraćaja) akcize, koji omogućava transportnim preduzećima i poljoprivrednim proizvođačima da povrate deo plaćene dažbine na energente, čime se smanjuju inputi u proizvodnji hrane i uslugama prevoza. S aspekta likvidnosti obveznika, ključan je institut **akciznog skladišta**, koji funkcioniše kao režim odloženog plaćanja poreza sve do trenutka otpremanja dobara u slobodan promet. Konačno, prateći promene u potrošačkim navikama, zakonodavac je proširio predmet oporezivanja na **supstitute duvanskih proizvoda**, uključujući tečnosti za elektronske cigarete i nikotinske vrećice, primenjujući na njih specifične akcizne stope radi izjednačavanja fiskalnog tretmana sa konvencionalnim proizvodima.

Primer: Evazija akciza

Jedan od primera sistemske evazije akciza u Republici Srbiji vezuje se za period međunarodnih sankcija tokom 1990-ih godina, kada je uspostavljen mehanizam tzv. „državnog šverca". Savet bezbednosti UN-a je usvojio Rezoluciju 757 kojom je uveden potpuni ekonomski embargo prema Saveznoj Republici Jugoslaviji. Usled nemogućnosti legalnog uvoza, promet akciznih proizvoda (duvana i naftnih derivata) preusmeren je u sivu zonu, prvenstveno kroz metod fiktivnog tranzita. Ovaj model podrazumevao je lažno prikazivanje da je roba namenjena tranzitu kroz zemlju čime se izbegavalo plaćanje uvoznih dažbina i akciza, dok je de facto završavala na crnom tržištu unutar Srbije[17].

6.10. CARINE

Iako oblici naplate dažbina na transfer robe postoje od antičkih vremena, osnove savremenog carinskog sistema postavljene su u doba merkantilizma (od XVI do XVIII veka). Upravo su merkantilisti, vođeni idejom da se bogatstvo nacije meri količinom akumuliranog zlata i novca, prvi uveli visoke uvozne carine kao instrument državnog protekcionizma, sa ciljem da destimulišu uvoz strane robe i podstaknu domaću proizvodnju i izvoz. Ova uloga carine zadržala se do danas. U pravnom sistemu Republike Srbije, carina je definisana kao vrsta indirektnog poreza koji se naplaćuje na uvoz dobara, a uređena je Carinskim zakonom i Zakonom o Carinskoj tarifi. Pored svoje fiskalne funkcije povećanja javnih prihoda, carina danas ima primarno ekonomsko-političku ulogu u regulisanju spoljnotrgovinske razmene i zaštiti domaćeg tržišta od nelojalne konkurencije, u skladu sa međunarodnim sporazumima.

Uvođenje carina nikada nije motivisano isključivo jednim razlogom, već predstavlja kombinaciju tri osnovna cilja ekonomske politike. Prvi je **fiskalni cilj**, koji podrazumeva prikupljanje javnih prihoda za finansiranje državnog budžeta. Drugi, i u savremenim uslovima dominantan, jeste **ekonomski cilj**, prvenstveno usmeren na zaštitu domaće privrede od inostrane konkurencije (protekcionizam) i selektivno podsticanje razvoja strateških privrednih grana putem korigovanja cena uvoznih inputa. Treći je **socijalni cilj**, kojim država direktno utiče na životni standard stanovništva; snižavanjem ili ukidanjem carina na egzistencijalno važne proizvode (hrana, lekovi) država štiti kupovnu moć najširih slojeva stanovništva i podstiče potrošnju dobara od opšteg interesa.

17 Za više informacija: https://www.ekspres.net/hronika/sleperima-do-vrha-vlasti

6.10.1. Vrste carina

1) Carine prema pravcu kretanja robe

Ovaj kriterijum posmatra smer kretanja robe preko carinske linije. Razlikuju se tri oblika:

- **Uvozne carine**: Naplaćuju se prilikom ulaska robe u carinsko područje zemlje uvoznice. Ovo je danas dominantni oblik carina koji primenjuju sve zemlje (i razvijene i zemlje u razvoju). Njihova funkcija je trostruka:
  - Ograničavanje uvoza;
  - Zaštita domaće privrede;
  - Fiskalna funkcija (punjenje budžeta).

  Napomena: Iako teorija poznaje mnoštvo podela, carinski sistem Republike Srbije u praksi se oslanja na uvozne carine, koje se uglavnom obračunavaju po *ad valorem* principu, a imaju naglašenu fiskalnu i zaštitnu funkciju, uz široku primenu preferencijalnih stopa zbog sporazuma sa EU i drugim partnerima.
- **Izvozne carine**: Naplaćuju se prilikom izlaska robe iz zemlje. Danas se primenjuju veoma retko, obično kada država želi da destimuliše izvoz određenih sirovina koje su potrebne domaćoj industriji.
- **Tranzitne carine**: Naplaćivale su se na robu koja samo prolazi (tranzitira) preko teritorije jedne zemlje. Ovaj oblik se u savremenim carinskim sistemima retko primenjuje.

2) Carine prema načinu obračuna

Ova podela se odnosi na tehniku kojom se utvrđuje visina carinskog duga:

- Vrednosne (**ad valorem**) carine se obračunavaju u procentu od vrednosti robe;
- Specifične carine se obračunavaju u fiksnom novčanom iznosu po jedinici mere (npr. 100 dinara po kilogramu, litru ili komadu);
- Mešovite (kombinovane) carine, predstavljaju kombinaciju prethodna dva metoda. Obično se određuje ad valorem stopa, ali uz definisan minimalni ili maksimalni iznos carine. Koriste se kod proizvoda čije cene drastično variraju tokom godine (sezonski proizvodi, poljoprivreda).

3) Carine prema načinu uvođenja

Kriterijum je suverenitet države u donošenju odluke:

- **Autonomne carine**: Država ih uvodi samostalno, svojim zakonom.To je izraz državnog suvereniteta – država ih može menjati, povećavati ili ukidati kad god to želi, shodno svojim interesima.
- **Ugovorne (konvencionalne) carine**: Rezultat su međunarodnih sporazuma (konvencija) između dve ili više država. Danas su one dominantne (npr. u okviru STO ili EU integracija).

4) Carine prema visini opterećenja (poreklu robe)

Ova podela zavisi od toga iz koje zemlje roba dolazi i kakav je odnos između datih zemalja:

- **Diferencijalne (retorzivne) carine**: Primena viših carinskih stopa od uobičajenih za robu iz određene zemlje. Koriste se kao instrument u "carinskim ratovima" ili kao odgovor na neprijateljske ekonomske mere druge države.
- **Preferencijalne (povlašćene) carine**: Primena nižih stopa (često i stopa 0%) za robu iz prijateljskih zemalja ili zemalja sa kojima postoje sporazumi o slobodnoj trgovini.

5) Carine prema ekonomskoj funkciji

Šta je primarni cilj uvođenja carine?

- **Fiskalne carine**: Cilj je isključivo prikupljanje prihoda za državni budžet. Obično se uvode na luksuznu robu ili robu koja se ne proizvodi u zemlji (pa nema koga da štite), kao što su kafa ili tropsko voće.
- **Zaštitne (ekonomske) carine**: Cilj je zaštita domaće proizvodnje. One veštački podižu cenu uvozne robe kako bi ona postala skuplja od domaće, čime se domaći proizvođači štite od strane konkurencije.

Iako teorija poznaje mnoštvo podela, carinski sistem Republike Srbije u praksi se oslanja na **uvozne carine**, koje se obračunavaju po **ad valorem** principu (procentualno od vrednosti), a imaju naglašenu **fiskalnu i zaštitnu funkciju**, uz široku primenu **preferencijalnih stopa** zbog sporazuma sa EU i drugim partnerima.

Primer: Trampov trgovinski rat



Američki predsednik Donald Tramp objavio je da će od 5. aprila 2025., na osnovu nove metodologije "recipročnog tereta" (koja uračunava i skrivene barijere i valutne manipulacije), nametnuti osnovnu carinu od 10% na sav uvoz, uz drastično veće stope za zemlje sa velikim trgovinskim suficitom.

Na listi najteže pogođenih našle su se azijske ekonomije: Vijetnamu je, zbog procenjenog opterećenja američke robe od čak 90%[18], uvedena carina od 46%, dok je Kini uvedena stopa od 34%. Po istoj logici, u regionu Balkana najlošije je prošla Srbija, kojoj je određena carina od 37%, što implicira strog američki stav prema srpskoj trgovinskoj politici. Slede Bosna i Hercegovina (35%) i Severna Makedonija (33%), dok su, zahvaljujući povoljnijem tretmanu ili članstvu u EU, blaže prošle Hrvatska (20%), Crna Gora, Albanija i Kosovo (po 10%). Ovim merama nastavljena je promena spoljnotrgovinske politike SAD započeta povratkom nove administracije, kojom se umesto dosadašnje liberalizacije uvodi princip strogog reciprociteta, što može dovesti do preusmeravanja globalnih tokova robe i rasta cena na svetskom tržištu.

6.10.2. Carinski sistem u Republici Srbiji

Carinski zakon uređuje jedinstvena pravila i postupke koji se primenjuju na robu u međunarodnom prometu, definišući **carinsko područje Republike Srbije** kao celovitu teritoriju koja obuhvata kopno, unutrašnje vode i vazdušni prostor, a koja je ograničena carinskom linijom identičnom državnoj granici. Osnovni cilj zakona je uspostavljanje ravnoteže između neophodnih kontrola i olakšavanja legalne trgovine, pri čemu carinski organ ima dvojaku funkciju: s jedne strane štiti **finansijske i bezbednosne interese države** (naplata dažbina, sprečavanje nelegalne trgovine i zaštita životne sredine), a s druge strane podržava efikasnost međunarodnog lanca snabdevanja. Odredbe zakona primenjuju se jedinstveno na celoj teritoriji, uz mogućnost eksteritorijalne primene ukoliko je to predviđeno potvrđenim međunarodnim sporazumima.

Imajući u vidu strogu formalnost postupka, zakonodavac je u članu 4. Carinskog zakona, prepoznaje čak 41 definiciju, gde je precizno utvrđeno značenje ključnih pojmova kako bi se osigurala jednoobrazna primena propisa. Sprovođenje ovih propisa povereno je Upravi carina, kao organu uprave u sastavu Ministarstva finansija. Među mnogobrojnim definicijama, važno je razlikovati **carinski nadzor**

18 Više informacija na: https://www.theguardian.com/business/2025/apr/03/trumps-tariffs-the-full-list

koji predstavlja pasivno praćenje celokupnog toka robe, od **carinske kontrole**, koja podrazumeva aktivne službene radnje kao što je fizički pregled robe, uzimanje uzoraka ili provera dokumentacije. Takođe, postoji razlika između **strane robe** - ona koja podleže carinskim merama do trenutka carinjenja, dok **domaća roba** obuhvata kako dobra proizvedena u zemlji, tako i ona uvezena dobra koja su, nakon sprovedenog postupka i plaćanja carine, puštena u slobodan promet.

Savremeni carinski postupak počiva na principu obavezne **elektronske komunikacije**, gde se razmena svih deklaracija i odluka vrši putem sistema za elektronsku obradu podataka, dok je upotreba papirne dokumentacije svedena na izuzetke (npr. kvar sistema). Preduslov za učešće u ovakvom prometu je prethodna **registracija privrednih subjekata** kod nadležnog carinskog organa, čime se oni uvode u jedinstveni sistem evidencije. Odnos između carine i privrede definisan je dvosmerno. Carina je dužna da pruža informacije o primeni propisa (načelo transparentnosti), dok su privredni subjekti i njihovi zastupnici (špediteri) apsolutno odgovorni za tačnost, verodostojnost i potpunost podataka koje unose u deklaracije. Svi razmenjeni podaci uživaju pravnu zaštitu u skladu sa zakonima o tajnosti podataka i zaštiti podataka o ličnosti, uz mogućnost razmene dodatnih informacija radi efikasnijeg upravljanja rizicima.

Carinski zakon (čl. 13-16) omogućava svakom licu da imenuje zastupnika za obavljanje carinskih formalnosti, praveći razliku između **neposrednog zastupanja** (u ime i za račun drugog lica) i **posrednog zastupanja** (u svoje ime, a za račun drugog lica), što je pravni okvir za delatnost međunarodne špedicije. S obzirom na fiskalni rizik, zakonodavac za posredno zastupanje propisuje stroge uslove: pravno lice mora imati sedište u Srbiji i zaposlenog ovlašćenog carinskog agenta. Status agenta stiče se polaganjem državnog stručnog ispita pred komisijom Uprave carina, uz uslov neosuđivanosti. Zakon sadrži i preventivne mehanizme protiv sukoba interesa i nestručnosti, uključujući dvogodišnju zabranu obavljanja poslova zastupanja za bivše carinske službenike, kao i trajno oduzimanje licence u slučaju ponovljenog nezakonitog postupanja.

Prihodi ostvareni naplatom carina zakonski pripadaju isključivo budžetu Republike Srbije. Iako je liberalizacija spoljne trgovine uticala na smanjenje njihovog udela, carine i dalje imaju stabilan udeo, budući da se njihovo učešće u poslednjih nekoliko godina kretalo na nivou od oko **5% ukupnih poreskih prihoda**.

Primer: Sporazum o slobodnoj trgovini sa Kinom



Stupanjem na snagu Sporazuma[19] o slobodnoj trgovini sa Narodnom Republikom Kinom 1. jula 2024. godine, Srbija je obezbedila privilegovan pristup jednom od najvećih svetskih tržišta. Za domaće proizvođače značajna vest je da su carine ukinute na izvoz svežeg voća (jabuke, breskve, šljive), kao i na pivo, vodu i farmaceutske proizvode, dok će se za strateški važne artikle poput vina i goveđeg mesa carine postepeno smanjivati do potpunog ukidanja u narednih pet godina. Sa druge strane, ovaj sporazum omogućava srpskoj privredi jeftiniji uvoz ključnih tehnologija, pa su tako carine ukinute ili značajno smanjene na kineske solarne panele, baterije za električna vozila i telekomunikacionu opremu, čime se direktno podstiče zelena tranzicija i digitalizacija industrije, dok će potrošači osetiti benefite kroz postepeno pojeftinjenje kineskih automobila i elektronike.

6.11. POREZ NA PREMIJE NEŽIVOTNIH OSIGURANJA

Porez na premije neživotnih osiguranja predstavlja specifičan oblik indirektnog poreza koji se primenjuje na usluge osiguranja imovine, vozila (kasko i auto-odgovornost), odgovornosti i drugih vrsta neživotnog osiguranja u Republici Srbiji. Iako je formalni poreski obveznik društvo za osiguranje koje zaključuje ugovor i naplaćuje premiju, ovaj porez ima karakter poreza na potrošnju jer se teret plaćanja prevaljuje na osiguranika (klijenta) kroz ukupnu cenu polise. Poreska stopa iznosi **5%** i primenjuje se na osnovicu koju čini ukupan iznos premije osiguranja utvrđen ugovorom.

Zakon predviđa važna poreska oslobođenja, pa se ovaj porez ne plaća na premije životnih osiguranja, reosiguranja, kao ni na osiguranje kredita i određene vrste međunarodnog transportnog osiguranja. Sa sistemskog aspekta, ovaj porez funkcioniše kao zamena za porez na dodatu vrednost (PDV), budući da su usluge osiguranja oslobođene PDV-a. Društva za osiguranje su dužna da obračunati porez uplate najkasnije do 10. u mesecu za sve premije naplaćene u prethodnom mesecu, čime se obezbeđuje redovan priliv sredstava u budžet.

19 Više informacija na: https://must.gov.rs/tekst/sr/8535/tekst-sporazuma.php

6.12. POREZ NA UPOTREBU MOTORNIH VOZILA

Porez na upotrebu motornih vozila je godišnja dažbina koju plaćaju vlasnici putničkih vozila, motocikala i određenih vrsta plovila i vazduhoplova prilikom registracije, odnosno izdavanja registracione nalepnice. Osnovica za utvrđivanje visine poreza kod putničkih automobila je radna zapremina motora izražena u kubnim centimetrima (ccm). Poreska skala je izrazito progresivna, što znači da iznos poreza naglo raste za vozila velike kubikaže (naročito preko 2.000 ccm), čime ovaj porez poprima karakter poreza na luksuz i veću ekonomsku snagu obveznika.

Specifičnost ovog poreskog oblika je uvažavanje amortizacije vozila, pa Zakon predviđa procentualna umanjenja poreza na osnovu starosti vozila, koja se kreću od 15% za vozila stara između 5 i 8 godina, pa sve do 85% za vozila starija od 20 godina. Pored toga, u skladu sa ekološkim ciljevima, zakonodavac je propisao potpuna poreska oslobođenja za vozila na električni i hibridni pogon, kao i za vozila koja koriste osobe sa invaliditetom. Iznosi poreza su fiksni, ali se svake godine u decembru usklađuju sa indeksom potrošačkih cena za narednu godinu.

6.13. Porez na upotrebu plovila

Porez na upotrebu plovila je godišnja dažbina koja se plaća prilikom upisa plovila u upisnik ili obnove plovidbene dozvole. Obveznici ovog poreza su pravna i fizička lica koja su vlasnici čamaca, brodova, jahti i plutajućih objekata (poput splavova za ugostiteljstvo ili odmor) registrovanih za plovidbu u Republici Srbiji. Osnovica za utvrđivanje visine poreza je složena i zavisi od tri ključna parametra: dužine plovila, snage motora iskazane u kilovatima (kW) i činjenice da li plovilo poseduje kabinu. Iznosi su progresivni, pa se za plovila većih gabarita i snage, koja se smatraju luksuznom imovinom, plaćaju znatno viši iznosi.

Slično kao kod motornih vozila, zakon prepoznaje gubitak vrednosti imovine tokom vremena, pa se propisani iznos poreza umanjuje po osnovu starosti plovila. Ovo umanjenje počinje za plovila starija od pet godina (10% popusta) i raste progresivno sve do maksimalnih 50% umanjenja za plovila starija od 20 godina. Važno je istaći da su od plaćanja ovog poreza u potpunosti izuzeta plovila koja se koriste za obavljanje registrovane delatnosti (npr. prevoz putnika, vađenje peska), kao i sportska plovila koja pripadaju registrovanim sportskim klubovima i koriste se isključivo za treninge i takmičenja.

6.14. POREZ NA REGISTROVANO ORUŽJE

Porez na registrovano oružje je godišnja fiskalna obaveza koju plaćaju fizička i pravna lica koja poseduju dozvolu za držanje ili nošenje oružja. Predmet oporezivanja su automatske puške, poluautomatske puške i pištolji, kao i oružje za ličnu bezbednost (pištolji i revolveri) za koje je izdat oružni list. Visina poreza utvrđuje se u fiksnom novčanom iznosu po svakom komadu oružja, pri čemu su iznosi drastično različiti u zavisnosti od vrste oružja i namene – porez na automatsko oružje je izuzetno visok kako bi se demotivisalo njegovo posedovanje, dok je porez na lovačko oružje znatno niži ili se uopšte ne plaća.

Zakon predviđa brojna oslobođenja koja imaju za cilj da zaštite sportske i bezbednosne delatnosti. Porez se ne plaća na oružje koje poseduju državni organi, registrovane streljačke organizacije i klubovi (za potrebe sporta), kao i pravna lica ovlašćena za poslove fizičko-tehničkog obezbeđenja. Takođe, porez se ne plaća na oružje koje je trajno onesposobljeno za upotrebu (trofejno oružje). Rešenje o utvrđivanju poreza donosi Poreska uprava na osnovu podataka koje joj dostavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova, a porez se plaća u godišnjem iznosu za svaki komad registrovanog oružja pojedinačno.

Rezime

Sistem indirektnih poreza u Republici Srbiji, kao izdašan izvor budžetskih prihoda, počiva na četiri stuba: porezu na dodatu vrednost (PDV), akcizama, carinama i specifičnim porezima na upotrebu dobara. Centralno mesto zauzima PDV kao opšti, svefazni i nekumulativni porez na potrošnju koji se plaća u svim fazama prometa, ali se zahvaljujući mehanizmu odbitka prethodnog poreza prevaljuje isključivo na krajnjeg potrošača. Za razliku od njega, akcize su jednofazni porez usmeren na uski krug specifičnih dobara (duvan, nafta, alkohol, kafa, struja) sa ciljem da, pored rasta budžeta, deluju destimulativno na potrošnju štetnih proizvoda (nefiskalni cilj).

Treći ključni element su carine, koje predstavljaju dažbinu koja se naplaćuje pri prelasku robe preko carinske granice (uvoz). Iako im je fiskalni značaj opao zbog međunarodnih sporazuma o slobodnoj trgovini (poput SSP-a sa EU), one su zadržale vitalnu zaštitnu funkciju jer poskupljivanjem strane robe štite domaću proizvodnju. Osnovicu za obračun carine čini carinska vrednost robe (najčešće transakciona vrednost uvećana za troškove transporta i osiguranja), a obračunata carina ulazi u osnovicu za PDV, čime se primenjuje efekat „poreza na porez". Sistem zaokružuju porezi na premije neživotnih osiguranja, porez na upotrebu motornih vozila, porezi na upotrebu plovila i porez na registrovano oružje.

Pitanja za proveru znanja

1. Koja su četiri osnovna oblika indirektnih poreza u Srbiji?
2. Objasnite razliku između PDV-a i akciza u pogledu širine poreskog zahvata.
3. Šta znači da je PDV svefazni, a šta da je nekumulativni porez?
4. Na koga se prevaljuje celokupan teret PDV-a?
5. Koji proizvodi su predmet oporezivanja akcizama (navedite bar četiri grupe)?
6. Šta je primarni, a šta sekundarni cilj uvođenja akciza?
7. Definišite carine i objasnite njihovu osnovnu svrhu u savremenoj privredi.
8. Koja je razlika između fiskalne i zaštitne (ekonomske) funkcije carina?
9. Šta čini osnovicu za obračun carine (šta ulazi u carinsku vrednost)?
10. Objasnite odnos između carine i PDV-a pri uvozu (da li carina ulazi u osnovicu za PDV)?
11. Kako međunarodni sporazumi utiču na visinu carina u Srbiji?
12. Zašto kažemo da su indirektni porezi nevidljivi za potrošača u odnosu na direktne?

Pitanja za diskusiju

a) U ceni litra goriva u Srbiji, više od 50% čine državni nameti (akciza + PDV). Da li visoke akcize na gorivo guše privredu i podižu inflaciju, ili su neophodan izvor stabilnih prihoda za budžet?

b) PDV pogađa najsiromašnije. Da li bi uvođenje "nulte stope" PDV-a na hleb, mleko i lekove bilo rešenje, ili bi to samo zakomplikovalo sistem?

6.15. DOPRINOSI ZA OBAVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE

Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje predstavljaju **javne prihode namenskog** (destiniranog) karaktera. U teoriji javnih finansija, oni se često klasifikuju kao parafiskalni prihodi, jer za razliku od poreza (koji se troše za opšte potrebe države bez direktne protivusluge), doprinosi imaju element **uzajamnosti (reciprociteta)**.

To znači da plaćanjem doprinosa obveznik ne finansira samo apstraktnu državnu kasu, već stiče konkretna, zakonom garantovana imovinska prava (pravo na penziju, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na novčanu naknadu). Ovi prihodi se ne slivaju u jedinstveni budžet Republike, već u specijalizovane organizacije – **organizacije za obavezno socijalno osiguranje (fondove)**.

U fiskalnom sistemu Republike Srbije, obaveza plaćanja doprinosa regulisana je Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Sistem počiva na tri stuba osiguranja:

1. Penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO):
   - Služi za osiguranje od osiguranje od trajnog gubitka zarade usled biološkog starenja, invalidnosti i smrti hranitelja porodice;
   - Sredstva se slivaju u Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (RF PIO);
   - Sistem funkcioniše na principu tekućeg finansiranja (*pay-as-you-go*), što znači da trenutno zaposleni svojim doprinosima finansiraju penzije trenutnih penzionera, uz garanciju države (načelo međugeneracijske solidarnosti).
2. Zdravstveno osiguranje:
   - Služi za obezbeđivanje prava na zdravstvenu zaštitu i naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad (bolovanje) ;
   - Sredstva pripadaju Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje (RFZO);
   - Počiva na načelu solidarnosti: visina doprinosa zavisi od ekonomske snage obveznika, ali je obim prava na lečenje jednak za sve.
3. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti:
   - Obezbeđuje prava za slučaj gubitka posla (novčana naknada, prekvalifikacija);
   - Sredstva se uplaćuju Nacionalnoj službi za zapošljavanje (NSZ).

Tabela 17. Pregled stopa po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi

Vrsta doprinosa	Na teret zaposlenog (iz bruto zarade)	Na teret poslodavca (na bruto zaradu)	Ukupno
1. PIO (Penzijsko i invalidsko)	14,00%	10,00%	24,00%
2. Zdravstvo (RFZO)	5,15%	5,15%	10,30%
3. Nezaposlenost (NSZ)	0,75%	0,00%	0,75%
Ukupno opterećenje	**19,90%**	**15,15%**	**35,05%**

Izvor: Autori prema Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje

Ključna karakteristika obračuna doprinosa u Srbiji je primena bruto principa. Osnovicu doprinosa predstavlja zaradu, odnosno osnovicu na koju se plaćaju porezi i doprinosi (bruto 1). Zakonodavac je, međutim, uveo korektivne mehanizme u vidu limita:

- Najniža mesečna osnovica: Iznos ispod kojeg se ne mogu obračunati doprinosi, čak i ako je stvarna zarada manja. Služi za zaštitu minimuma socijalne sigurnosti zaposlenog. Najniža mesečna osnovica[20] od 1. januara 2026. godine je 51.297 RSD;
- Najviša mesečna osnovica: Maksimalni iznos na koji se plaćaju doprinosi (obično petostruki iznos prosečne republičke zarade). Služi za sprečavanje prevelikih obaveza za visoko kvalifikovanu radnu snagu, s obzirom na to da su i prava iz osiguranja (penzije) limitirana. Najviša mesečna osnovica od 1. januara 2026. godine je 732.820 RSD[21].

Teret doprinosa u Srbiji podeljen je između zaposlenog i poslodavca:

- **Doprinosi na teret zaposlenog**: Obračunavaju se iz bruto zarade i formalno smanjuju neto zaradu radnika.
- **Doprinosi na teret poslodavca**: Obračunavaju se na bruto zaradu i predstavljaju dodatan trošak poslovanja za isplatioca zarade.

20 Više informacija na: https://www.ipc.rs/vest/najniza-mesecna-osnovica-za-placanje-doprinosa-za-2026-godinu-iznosi-51297-dinara_v2386

21 Više informacija na: https://www.neobilten.com/najvisa-osnovica-za-obracun-doprinosa/

Tabela 18. Razlika između poreza na dohodak građana i doprinosa

Kriterijum	Porez na dohodak građana	Doprinosi za socijalno osiguranje
Karakter prihoda	Opšti (nedestinirani)	Namenski (destinirani)
Pripadnost	Budžet Republike i lokalne samouprave	Fondovi (PIO, RFZO, NSZ)
Načelo	Nepovratnost (nema direktne protivusluge)	Uzajamnost (pravo na penziju/lečenje)
Svrha	Finansiranje opštih javnih potreba	Finansiranje socijalne sigurnosti osiguranika

Izvor: Autori

Tabela 18 prikazuje uporedni obračun zarada za 2026. godinu kroz tri karakteristična primera: nisku zaradu (ispod minimalne osnovice), srednju (standardnu) i visoku menadžersku zaradu. Analiza fiskalnog opterećenja na neto zaradu (red 10) otkriva regresivni efekat sistema: teret je paradoksalno najveći kod najniže zarade (čak 73,1%) usled primene zakonske najniže osnovice za doprinose koja je viša od stvarne plate, dok se kod visokih zarada opterećenje smanjuje (na 57,7%) zbog postojanja gornjeg limita za plaćanje doprinosa, čineći time najplaćeniji rad procentualno najmanje opterećenim.

Tabela 19. Uporedni obračun zarada za 2026. godinu

Element obračuna	Primer 1 (niska zarada)	Primer 2 (srednja zarada)	Primer 3 (visoka zarada)
1. Mesečna bruto zarada	35.000RSD	150.000RSD	800.000RSD
2. Neoporezivi iznos	34.221RSD	34.221RSD	34.221RSD
3. Osnovica za porez (1-2)	779RSD	115.779RSD	765.779RSD
4. Porez (10%)	78RSD	11.578RSD	76.578RSD
5. Osnovica za doprinose	51.297 (min)	150.000 (stvarna)	732.820 (max)
6. Doprinosi zaposleni (19,9%)	10.208RSD	29.850RSD	145.831RSD
7. Neto zarada (1-4-6)	24.714RSD	108.572RSD	577.591RSD
8. Doprinosi poslodavac (15,15%)	7.771RSD	22.725RSD	111.022RSD
9. Ukupan trošak (1+8)	42.771RSD	172.725RSD	911.022RSD
10. Fiskalno opterećenje na neto	**73,10%**	**59,10%**	**57,70%**

Izvor: Autori

6.16. TAKSE

Takse predstavljaju novčanu naknadu koju fizička ili pravna lica plaćaju državi ili drugim javnim telima kao protivvrednost za konkretnu uslugu koju im država čini. Za razliku od poreza, kod taksi važi princip neposredne protivusluge (*quid pro quo*), što znači da obveznik u trenutku plaćanja tačno zna šta dobija zauzvrat, bilo da je reč o izdavanju dozvole, uverenja ili sudskoj presudi.

Ključna razlika u odnosu na porez leži u neposrednoj koristi za platioca. Dok se porezima finansiraju opšte društvene potrebe (poput školstva, zdravstva i vojske) bez direktne protivčinidbe države prema pojedincu, taksa se uvek vezuje za pojedinačnu uslugu. Kod takse je korist isključivo ili pretežno na strani onoga ko je plaća (npr. registracija sopstvenog vozila), dok se porez plaća nezavisno od toga da li se koristi određena javna usluga.

Osnovna obeležja taksi su uslovna **dobrovoljnost i načelna ekvivalentnost**. To znači da obaveza plaćanja nastaje samo ako stranka sama inicira zahtev za uslugom, a visina takse bi teorijski trebalo da pokriva realne troškove administracije za tu uslugu. Iako se danas plaćaju isključivo u novcu, u praksi iznosi taksi često prevazilaze stvarne troškove države.

6.11.4.1. Klasifikacija administrativnih taksi

Iako se u teoriji javnih finansija administrativne takse mogu klasifikovati prema različitim kriterijumima, za razumevanje fiskalnog sistema Srbije ključna je podela prema nivou vlasti. Ova klasifikacija jasno razgraničava tri osnovna pitanja: ko propisuje taksu, ko pruža uslugu i u čijem budžet one pripadaju. Na osnovu ovog kriterijuma, razlikujemo tri nivoa administrativnih taksi:

a) **Republičke administrativne takse**: Propisane su Zakonom o republičkim administrativnim taksama. Plaćaju se za spise i radnje pred republičkim organima (ministarstva, agencije, diplomatsko-konzularna predstavništva) i predstavljaju direktan prihod budžeta Republike Srbije;
b) **Pokrajinske administrativne takse**: Uvode se odlukom Skupštine AP Vojvodine. Plaćaju se za postupke koji se vode pred pokrajinskim organima uprave, a sredstva ostvarena njihovom naplatom pripadaju budžetu Autonomne Pokrajine;
c) **Lokalne administrativne takse**: Propisuju se odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave (grada ili opštine). Plaćaju se za usluge lokalne administracije (npr. izdavanje urbanističkih dozvola, uverenja o prebivalištu, izvoda iz matičnih knjiga) i izvorni su prihod lokalnog budžeta.

a) Republičke administrativne takse

S obzirom na obimnost *Tarife republičkih administrativnih taksi* (koja je sastavni deo Zakona), u praksi se najveći deo budžetskih prihoda po ovom osnovu ostvaruje kroz nekoliko grupa taksi sa kojima se fizička i pravna lica najčešće susreću. Radi lakšeg razumevanja, mogu se svrstati u nekoliko kategorija:

1. Takse koje najčešće plaćaju fizička lica

- **Izdavanje putnih isprava**: Taksa za izdavanje pasoša jedna je od najčešćih u sistemu (naplaćuje se prilikom podnošenja zahteva MUP-u);
- **Državljanstvo**: Takse za rešenja o prijemu u državljanstvo ili otpustu iz državljanstva (izuzetno visoki iznosi);
- **Statusna pitanja**: Takse za promenu prebivališta i slično.

2. Takse u oblasti saobraćaja i oružja

- **Vozačke dozvole**: Taksa za izdavanje prve vozačke dozvole, njeno produženje ili zamenu;
- **Registracija vozila**: Taksa koja se plaća prilikom izdavanja saobraćajne dozvole i registarskih nalepnica (plaća se svake godine);
- **Oružje**: Takse za nabavku oružja, izdavanje oružnog lista i registraciju oružja (predstavljaju i oblik fiskalnog odvraćanja/kontrole).

3. Takse za privredu i intelektualnu svojinu (Pravna lica)

- **Zaštita intelektualne svojine**: Takse koje se plaćaju Zavodu za intelektualnu svojinu za prijavu i održavanje patenata, žigova (brendova) i industrijskog dizajna;
- **Tumačenja propisa**: Takse koje firme plaćaju ministarstvima (npr. Ministarstvu finansija) za izdavanje zvaničnog mišljenja o primeni nekog poreskog ili carinskog propisa;
- **Licence i dozvole**: Takse za izdavanje dozvola za međunarodni prevoz, promet lekova ili druge delatnosti za koje je potrebna saglasnost države.

4. Opšte takse

- **Taksa na zahtev (podnesak)**: Plaća se čim se obratite organu nekim zahtevom;
- **Taksa na žalbu**: Plaća se ukoliko niste zadovoljni odlukom organa i želite drugostepeni postupak;
- **Taksa na uverenje**: Plaća se za izdavanje pismene potvrde o činjenicama o kojima organ vodi službenu evidenciju.

b) Pokrajinske administrativne takse

Pokrajinske administrativne takse predstavljaju izvorni javni prihod Autonomne Pokrajine Vojvodine i uvode se posebnom Odlukom Skupštine AP Vojvodine. One se plaćaju za spise i radnje koje preduzimaju pokrajinski sekretarijati (ekvivalenti ministarstvima na nivou pokrajine) i drugi pokrajinski organi, a sva sredstva ostvarena njihovom naplatom direktno pripadaju pokrajinskom budžetu. U praksi, ove takse su najzastupljenije u oblastima gde Pokrajina ima izvorne ili prenete nadležnosti, pa se tako najčešće odnose na turizam i ugostiteljstvo, obrazovanje, privreda i poljoprivredu, urbanizam i slično.

c) Lokalne administrativne takse

Lokalne administrativne takse predstavljaju izvorni javni prihod jedinica lokalne samouprave (gradova i opština) i uvode se posebnom Odlukom skupštine grada ili opštine. One se plaćaju za spise i radnje koje preduzimaju opštinski organi uprave, a sva sredstva prikupljena na ovaj način ostaju u lokalnom budžetu za finansiranje lokalnih potreba (npr. vrtića, puteva, rasvete). S obzirom na to da su lokalne samouprave najbliže građanima, ovo su takse sa kojima se lica najčešće susreću u svakodnevnom životu, a naplaćuju se prvenstveno za:

- **Matične knjige i lična stanja**: Izdavanje izvoda iz matičnih knjiga (rođenih, venčanih, umrlih) i uverenja o državljanstvu, kao i zaključenje braka (naročito ako se traži izlazak matičara na teren);
- **Urbanizam i izgradnja**: Izdavanje lokacijskih uslova, građevinskih i upotrebnih dozvola za objekte koji su u nadležnosti opštine (porodične kuće, manji poslovni objekti), kao i legalizaciju bespravno izgrađenih objekata;
- **Privreda i preduzetništvo**: Izdavanje rešenja o ispunjenosti uslova za obavljanje određenih delatnosti (npr. ugostiteljstvo, trgovina), odobrenja za produženo radno vreme ili postavljanje letnjih bašti;
- **Komunalne delatnosti**: Izdavanje taksi dozvola i legitimacija za vozače, kao i dozvole za zauzeće javnih površina (kiosci, tezge).

Bitno je napraviti razliku između republičkih administrativnih i **sudskih taksi.** Iako oba prihoda idu u isti republički budžet, ključna razlika je u nadležnosti organa: republičke administrativne takse plaćaju se organima izvršne vlasti (npr. MUP-u za pasoš ili ministarstvu za dozvolu), dok se sudske takse plaćaju isključivo sudovima za radnje u parnicama i drugim postupcima (npr. taksa na tužbu ili presudu). Zbog toga su ova dva sistema potpuno razdvojena i regulisana posebnim zakonima, ranije pomenutim Zakonom o republičkim administrativnim taksama i Zakonom o sudskim taksama.

Lokalne komunalne takse predstavljaju izvorni javni prihod jedinica lokalne samouprave (gradova i opština) koji se uvodi **odlukom** lokalne skupštine kao naknada za korišćenje prava, predmeta i usluga od opšteg interesa na određenoj teritoriji. U praksi Republike Srbije, fiskalno najizdašniji oblici su taksa za isticanje firme na poslovnom prostoru (tzv. "firmarina"), koju plaćaju pravna lica i preduzetnici, kao i taksa za držanje motornih drumskih i priključnih vozila, koja se naplaćuje građanima prilikom godišnje registracije automobila. Za razliku od administrativnih taksi koje se plaćaju jednokratno za konkretnu uslugu administracije, komunalne takse se najčešće plaćaju periodično (godišnje) i služe kao instrument kojim zajednica naplaćuje korišćenje lokalne infrastrukture i javnih dobara radi finansiranja potreba grada ili opštine.

6.17. NAKNADE

Naknade predstavljaju javni prihod koji se plaća za korišćenje nekog javnog dobra (prirodnog resursa) ili usluge od opšteg interesa. Osnovna logika naknade je ekonomska: budući da su prirodna bogatstva (voda, šume, rude, zemljište) vlasništvo svih građana, onaj ko ih koristi za sticanje profita ili ličnu korist dužan je da zajednici plati određenu naknadu. Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara donet je krajem 2018. godine (početak primene 1. januar 2019.) sa ciljem reforme sistema neporeskih prihoda. Zakon taksativno nabraja 15 grupa naknada:

1) Naknade za geološka istraživanja

- Plaćaju kompanije koje vrše istraživanje tla (npr. rudu, naftu).
- Plaća se naknada za odobreno istražno polje i naknada za korišćenje podataka iz državnih geoloških mapa.

2) Naknade za korišćenje mineralnih sirovina („Rudna renta“)

- Plaćaju rudarske kompanije za eksploataciju nafte, gasa, metala (bakar, zlato, litijum), uglja, nemetala.
- Osnovica je najčešće je to prihod od prodate rude.
- Stopa varira zavisno od sirovine (npr. za naftu i gas je 7%, za metalične sirovine 5%, za ugalj 3%).

3) Naknade za energetiku

- Naknade za unapređenje energetske efikasnosti (plaća se kao dodatak na račun za struju i gas).
- Naknada za rezerve nafte i derivata.

4) Naknada za promenu namene poljoprivrednog zemljišta

- Plaća se kada se njiva pretvara u građevinsko zemljište radi izgradnje.
- Cilj je zaštita obradivog zemljišta, - ne plaća se ako se gradi poljoprivredni objekat (npr. farma).

5) Naknade za šume

- Naknada za posečeno drvo - plaćaju korisnici šuma.
- Naknada za opštekorisne funkcije šuma - ranije su je plaćala sva pravna lica, sada je ukinuta za većinu privrede (ostala je obaveza za neka lica).

6) Naknada za divljač

- Lovačka udruženja za korišćenje lovišta i odstrel zaštićenih vrsta.

7) Naknade za vode

Jedna od najširih oblasti koja obuhvata:

- Naknadu za korišćenje voda, plaćaju fabrike vode (flaširana voda), toplane, industrija koja koristi vodu u procesu.
- Naknadu za ispuštanje voda, plaća se na osnovu zagađenja.
- Naknadu za odvodnjavanje, plaćaju vlasnici poljoprivrednog i građevinskog zemljišta za održavanje kanalske mreže (naplaćuju "Vode Vojvodine" ili "Srbijavode").

8) Naknade za zaštitu životne sredine („Eko-takse“)

- Naknada za emisije SO2, NO2 i praškastih materija (plaćaju velike fabrike/elektrane).
- Naknada za odlaganje otpada na deponije.
- Naknada za posebne tokove otpada, plaćaju proizvođači i uvoznici guma, akumulatora, ulja, električnih uređaja (frižideri, TV). Ovo je ključno za reciklažnu industriju.
- Naknada za plastične kese (trgovci).

Iako se formalno klasifikuje kao naknada za korišćenje javnog dobra, ovaj instrument ima snažne **karakteristike poreza** jer je plaćanje obavezno i prinudno. Obračun se vrši na osnovu stepena negativnog uticaja na životnu sredinu (količine generisanog otpada ili emisija). Osnovna svrha ovog instrumenta nije samo prikupljanje prihoda, već i **internalizacija negativnih eksternalija** - cilj je da trošak sanacije zagađenja snosi onaj ko ga je i prouzrokovao, a ne društvo u celini.

9) Naknade za plovidbu

- Plaćaju brodovi za korišćenje vodenih puteva, pristaništa i prevodnica.

10) Naknade za puteve

- Naknada za korišćenje autoputa.
- Naknada za vanredni prevoz (ako je kamion teži ili veći od dozvoljenog).
- Naknada za postavljanje reklama pored puta.

11) Naknade za železnicu

- Plaćaju operateri (npr. Srbija Kargo) za korišćenje šina i infrastrukture.

12) Naknade za korišćenje javnih površina

Ovo je izvorni prihod opština i gradova. Najvažniji u praksi:

- Zauzeće javne površine: Bašte kafića, kiosci, tezge, građevinski materijal na trotoaru.
- Zakon propisuje maksimume, a opštine određuju tačne iznose svojim odlukama.

13) Naknada za prirodno lekoviti faktor

- Plaćaju banjska lečilišta i hoteli u banjama za korišćenje lekovite vode/blata.

14) Naknada za turistički prostor

- Plaća se u turističkim mestima (npr. Kopaonik, Zlatibor) za ulazak motornim vozilima u zaštićenu zonu ili za korišćenje infrastrukture.

15) Naknada za elektronske komunikacije

- Plaćaju mobilni operateri (Telekom, Yettel, A1) za korišćenje radio-frekvencija i numeracije (brojeva telefona).

Rezime

Pored poreza, fiskalni sistem Republike Srbije oslanja se na dva značajna stuba javnih prihoda: doprinose za obavezno socijalno osiguranje i naknade za korišćenje javnih dobara. Doprinosi su specifični javni prihodi namenskog karaktera koji, za razliku od poreza, počivaju na načelu uzajamnosti (reciprociteta) – plaćanjem doprinosa obveznik ne finansira samo opštu državnu kasu, već stiče konkretna prava (na penziju, lečenje, naknadu za nezaposlenost). Sistem obuhvata tri ključna fonda: PIO fond (stopa 24%), Fond za zdravstveno osiguranje (stopa 10,3%) i osiguranje za slučaj nezaposlenosti (0,75%), pri čemu teret plaćanja dele zaposleni (iz bruto plate) i poslodavac (na bruto platu). Specifičnost sistema je postojanje „maksimalne osnovice" za plaćanje doprinosa, koja je limitirana na petostruki iznos prosečne zarade, čime se sprečava prekomerno opterećenje najplaćenijih, ali se istovremeno ograničava i visina buduće penzije.

Drugi segment čine neporeski prihodi u vidu naknada i taksi, između kojih postoji suštinska razlika. Naknade predstavljaju cenu koju korisnici plaćaju za ekonomsko iskorišćavanje prirodnih resursa ili javnih dobara (npr. rudna renta, naknade za vode, šume i sl.). Nasuprot tome, takse (administrativne, sudske, komunalne) predstavljaju novčanu protivvrednost za usluge koje državni organi čine fizičkim ili pravnim licima. Dok se naknada plaća za korišćenje dobra (npr. seča šume), taksa se plaća za rad organa, kao što su izdavanje uverenja, registracija vozila, donošenje presude ili tumačenje propisa. Iako bi visina takse teorijski trebalo da pokriva samo troškove rada organa, u praksi one često sadrže i skriven fiskalni element, jer su prihodi od njih veći od cene same usluge.

Pitanja za proveru znanja

1. Koja je osnovna razlika između poreza i doprinosa?
2. Objasnite načelo reciprociteta kod socijalnih doprinosa.
3. Koliko iznosi zbirna stopa doprinosa za PIO, a koliko za zdravstvo?
4. Šta je "maksimalna osnovica" za doprinose i zašto je uvedena?
5. Koja je suštinska razlika između naknade i takse?
6. Šta je predmet plaćanja kod administrativnih taksi (šta obveznik dobija zauzvrat)?
7. Navedite dva primera za naknade.
8. Navedite dva primera za takse.
9. Da li su takse isključivo cena usluge ili mogu imati i fiskalni karakter (objasnite)?
10. Ko plaća boravišnu taksu i kome pripada taj prihod (Republici ili lokalnoj samoupravi)?

Pitanja za diskusiju

a) Često se dešava da taksa za izdavanje nekog jednostavnog papira (npr. uverenje o državljanstvu ili izvod iz katastra) košta više stotina ili hiljada dinara, iako službenik to odštampa za minut. Da li država koristi takse da "prikriveno" oporezuje građane, umesto da naplaćuje samo realnu cenu usluge?

b) Da li je pravedno da IT stručnjak koji zarađuje 10.000 evra plaća doprinose samo na 4.000 evra (zbog maksimalne osnovice), dok radnik na minimalcu plaća na svaki dinar svoje zarade? Da li bi ukidanje limita donelo više novca penzionom fondu ili bi smanjilo strane investicije?

Treći deo





JAVNI RASHODI

7. UVOD U JAVNE RASHODE

Savremene države karakterišu administrativne funkcije i zadaci, ali i sve brojnije i obimnije ekonomske i socijalne funkcije i zadaci. U skladu sa tim, povećavaju se javne potrebe, a sledstveno tome i visina javnih rashoda. U uslovima predimenzionirane javne potrošnje i povećanja budžetskih deficita velikog broja savremenih država od velike je važnosti izvršiti analizu javnih rashoda, i to ne samo njihove visine, već i strukture javnih rashoda. Pored analize visine i strukture javnih rashoda konkretne države, potrebno je vršiti i uporednu analizu između različitih država i utvrditi uzroke visokih javnih rashoda.

Nakon čitanja ovog poglavlja, moći ćete da:

- Razumete teorije o javnim rashodima;
- Prepoznate različite klasifikacije javnih rashoda;
- Razlikujete i objasnite vrste javnih rashoda prema različitim kriterijumima;
- Navedete i objasnite načela javnih rashoda;
- Razumete teorije pokrića javnih rashoda;
- Analizirate visinu i strukturu javnih rashoda;
- Utvrdite uzroke kontinuiranog povećanja javnih rashoda;
- Shvatite efekte javnih rashoda.

7.1. TEORIJE O JAVNIM RASHODIMA

U finansijskoj teoriji i praksi izučavanje javnih rashoda dugo je bilo u senci javnih prihoda. Kako se smatralo da je reč samo o potrošnji prikupljenih javnih prihoda i kategoriji koja je bila više politička i administrativna, izučavanje javnih rashoda praktično i nije bilo predmet izučavanja javnih finansija (Radičić & Raičević, 2008, str. 33; Nikolić, 2013). Negativan stav prema javnim rashodima bio je posledica shvatanja klasične građanske teorije o javim rashodima i doktrine liberalnog kapitalizma (Nikolić, 2013). Ovo shvatanje bilo je prisutno sve do pojave Velike svetske ekonomske krize (1929-1933.) i politike državnog intervencionizma, koja je osnova savremene građanske teorije o javnim rashodima – Kejnzijanske teorije.

Klasična građanska teorija o javnim rashodima vezuje se za liberalističku epohu kapitalizma. Kako je prema Adamu Smitu osnovna funkcija države održavanje unutrašnjeg reda i mira i zaštita države od spoljnih neprijatelja, preovladavalo je mišljenje da su javni rashodi neproduktivni i da ih treba svesti na najmanju moguću meru (Tabela br. 20). Ova teorija se zato često naziva *teorija neutralnih*

javnih rashoda ili *teorija minimalnih javnih rashoda*. Iako oni nisu bili protiv postojanja države, smatrali su da je ona loš privrednik, a da su privatna svojina i privatna inicijativa apsolutno superiorni u privredi u odnosu na državu (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 204-205; Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 80-81). Ovi stavovi su kasnije prisutni i u **neoliberalnoj teoriji**.

Nakon nastupanja Svetske ekonomske krize, kada je postalo očigledno da tržište i privatni sektor nisu efikasni u stabilizaciji ekonomskih aktivnosti i da je u kriznim situacijama intervencija države u privredi neminovna (Rakić et al., 2009, str. 105), afirmiše se **Kejnzijanska teorija** o aktivnim javnim rashodima. Ovom teorijom se ukazuje na značaj države i njene intervencije u kriznim situacijama, ali i na njen značaj za razvoj privrede, s obzirom na to da ona preko svog fiskalnog sistema zahvata značajan deo nacionalnog dohotka, koji se raspodeljuje putem javnih rashoda (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 205; Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 82-84). Danas je očigledno da savremena država pored klasičnih administrativnih i bezbednosnih funkcija i zadataka ima i brojne i obimne ekonomske i socijalne funkcije. To utiče na kontinuirano povećanje javnih rashoda i veoma često na povećanje budžetskog deficita. Zato se u finansijskoj teoriji i praksi analizi visine i strukture javnih rashoda posvećuje sve veća pažnja (Nikolić, 2013).

Tabela 20. Karakteristike klasične i Kejnzijanske teorije o javnim rashodima

Klasična teorija	Kejnzijanska teorija
Javni rashodi imaju neproduktivan karakter	Javni rashodi su značajni činioci razvoja nacionalne ekonomije
Država je nužno zlo, ona je loš privrednik, isključivi potrošač javnih dobara i njene funkcije treba svesti na najmanju moguću meru	Država preko svog fiskalnog sistema zahvata jedan značajan deo nacionalnog dohotka, koji se preraspodeljuje putem javnih rashoda
Privatna svojina i privatna inicijativa u privredi su apsolutno superiorni u odnosu na angažovanje države u privredi	Privatnoj svojini se ne daje apsolutna superiornost u upravljanju privredom u odnosu na državnu svojinu

Izvor: Ilustrovano prema: Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 82 i 84.

Nakon uporedne analize karakteristika klasične i savremene građanske teorije o javnim rashodima može se uočiti da su razlike u shvatanjima javnih rashoda značajne. Imajući u vidu sve pomenute razlike, u praksi je prilikom upravljanja javnim finansijama i javnim rashodima najbolje kombinovati mehanizme tržišta i države. U stabilnim uslovima privređivanja treba pronaći optimalan odnos između tržišta i državne intervencije, dok je u kriznim situacijama, koje su u današnje vreme sve učestalije intervencija države neophodna i veoma značajna.

Krize u XIX i XX veku

Velika svetska ekonomska kriza – Velika depresija (1929-1933.)
Naftne krize – 1973. i 1979. godine
Finansijska kriza 1987. godine – Crni ponedeljak 19.10.1987. godina
Kriza u Japanu i pad indeksa Tokijske berze 1990. godine
Azijska kriza 1997. godine
Kriza internet kompanija - 11.3.2000-9.10.2002. godine
Globalna ekonomska kriza – hipotekarna kriza – 2008. godine
Pandemija COVID-19 – 2020. godina
Energetska kriza – 2022. godina

Izvor: Jeremić, 2016, str. 16-27; Kotilović, 2022.

7.2. OSNOVE JAVNIH RASHODA

7.2.1. Javni rashodi i njihove karakteristike

Uprkos tome što problematika javnih rashoda do početka XX veka nije imala adekvatno mesto u nauci o javnim finansijama, u finansijskoj teoriji postoje brojne definicije javnih rashoda (Nikolić, 2013, str. 16). Najčešće se javni rashodi definišu kao„**izdaci koje država čini u novcu za podmirenje kolektivnih potreba i u javnom interesu" (Filipović, 1960, str. 368) ili kao„izdaci države i njenih organa, koji služe za finansiranje javnih potreba**" (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 65). To su izdaci koji nastaju radi finansiranja države i njenih funkcija, pri čemu su tu uključeni i ekonomski i socijalni transferi (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 204).

Na osnovu definicija javnih rashoda mogu se izdvojiti najvažnije karakteristike javnih rashoda (Radičić & Raičević, 2008, str. 35-36):

1. javni rashodi služe za podmirenje (pokriće) javnih potreba,
2. javni rashodi su u savremenim uslovima izraženi u novcu.

Prva karakteristika javnih rashoda pokazuje da je cilj javnih rashoda zadovoljenje opštih (javnih) potreba, a ne potreba pojedinaca. Javni rashodi su izdaci države i njenih organa, koji nastaju radi finansiranja javnih potreba.

Druga karakteristika javnih rashoda je da su oni danas najčešće izraženi u novcu. Za nenovčane načine realizacije javnih rashoda postoji negativan stav zato što oni predstavljaju opasnost od korupcije i privilegovanja nosilaca javnih funkcija, ali i zato što omogućavaju evaziju javnih prihoda. Ipak, u praksi postoje određene situacije kada se javni rashodi realizuju u naturi ili činidbom - kada se pomoć nastradalom stanovništvu usled prirodnih nepogoda pruža isporukom lekova, hrane, vode, šatora i slično ili kada se saniranje terena posle nepogoda vrši radom ljudi i mehanizacije.

Pored pomenutih karakteristika javnih rashoda, treba istaći i ono što je karakteristika javnih rashoda danas – oni služe i za obezbeđenje ekonomske, socijalne, pravne, kulturne i političke sigurnosti građana (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 67).

7.2.2. Klasifikacije javnih rashoda

U finansijskoj literaturi ne postoji univerzalna klasifikacija javnih rashoda, već su prisutne brojne klasifikacije javnih rashoda, koje su nastale grupisanjem rashoda prema različitim kriterijumima u određene grupe. Najčešće se navode međunarodne klasifikacije javnih rashoda - klasifikacija Međunarodnog monetarnog fonda (klasifikacija MMF-a) i klasifikacija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (klasifikacija OECD-a).

Klasifikacija javnih rashoda prema MMF-u

Prema klasifikaciji MMF-a funkcionalna klasifikacija obuhvata sledeće kategorije javnih rashoda (Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem, čl. 7):

1. rashode za opšte javne usluge,
2. rashode odbrane,
3. rashode za javni red i bezbednost,
4. rashode za ekonomske poslove,
5. rashode za zaštitu životne sredine,
6. rashode za poslove stanovanja i zajednice,
7. rashode za zdravstvo,
8. rashode za rekreaciju, sport, kulturu i veru,
9. rashode za obrazovanje,
10. rashode za socijalnu zaštitu.

Ekonomska klasifikacija javnih rashoda izvršena je prema nameni rashoda i obuhvata (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 210):

1. rashode za javne nabavke dobara i usluga (uključuju i plate zaposlenih u javnom sektoru i državnim službama),
2. transferne rashode (ekonomski i socijalni transferi, interbudžetski transferi),
3. rashodi na ime kamate na javni dug,
4. kapitalni javni rashodi,
5. transferni rashodi u korist inostranstva.

Klasifikacija javnih rashoda prema OECD-u

Sistematizacija javnih rashoda prema OECD metodologiji obuhvata sledeće kategorije javnih rashoda (Belokapić et al., 2016, str. 23-24):

1. tradicionalne javne rashode,
2. rashode socijalne države,
3. rashode mešovite privrede.

Tradicionalni javni rashodi predstavljaju kategoriju javnih rashoda koja obuhvata rashode na ime proizvodnje i distribucije javnih dobara (narodna odbrana i javne službe).

Rashodi socijalne države je kategorija javnih rashoda koju čine rashodi na ime proizvodnje i distribucije zajedničkih dobara (nauka, obrazovanje, zdravstvo, stanovanje i zajedničke službe) i rashodi na ime socijalnih primanja (penzije, bolovanja, porodični dodaci i dodaci nezaposlenih).

Rashodi mešovite privrede su kategorija javnih rashoda koja obuhvata rashode na ime ekonomskih usluga (promet kapitala i subvencije), rashode na ime kamate na javni dug i rashode na ime neto pozajmica.

Klasifikacija javnih rashoda u Srbiji

Za Republiku Srbiju je od posebnog značaja klasifikacija MMF-a, koja je u svetu opšteprihvaćena, a i u potpunosti preuzeta i primenjena u budžetskom sistemu Srbije početkom 2002. godine Zakonom o budžetskom sistemu i na osnovu njega donetim Pravilnikom o standardnom okviru i kontnom planu za budžetski sistem (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 210-211; Radičić & Raičević, 2008, str. 53).

Kontnim planom ekonomska klasifikacija obuhvata rashode i izdatke koji su grupisani u tri klase (Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem):

1. tekući javni rashodi,
2. izdaci za nefinansijsku imovinu,
3. izdaci za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine.

Tekući javni rashodi sadrže devet kategorija tekućih rashoda (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 210-211; Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem):

1. rashode za zaposlene,
2. korišćenje roba i usluga,
3. amortizacija i upotreba osnovnih sredstava,
4. otplata kamata i prateći troškovi zaduživanja,
5. subvencije,
6. donacije, dotacije i transferi,
7. prava iz socijalnog osiguranja,
8. ostali rashodi,
9. administrativni transferi iz budžeta, od direktnih budžetskih korisnika indirektnim budžetskim korisnicima, ili između budžetskih korisnika na istom nivou.

U okviru svake od navedenih kategorija tekućih rashoda postoji dalje diferenciranje javnih rashoda u određene grupe (npr. rashodi za zaposlene obuhvataju sedam grupa: plate i izdaci zaposlenih, socijalni doprinosi na teret poslodavca, naknade u naturi, socijalna davanja zaposlenima, naknada za zaposlene, nagrade, bonusi i ostali posebni rashodi i sudijski i poslanički dodatak) (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 210-211).

7.2.3. Vrste javnih rashoda

U teoriji i politici javnih finansija postoje i druge klasifikacije javnih rashoda, koje su izvršene prema različitim kriterijumima. Najčešće se navode i koriste sledeće klasifikacije i vrste javnih rashoda (Tabela br. 21).

Tabela 21. Klasifikacije javnih rashoda

Kriterijum za klasifikaciju	Vrste javnih rashoda
Redovnost nastanka	redovni i vanredni
Doprinos povećanju nacionalnog dohotka/proizvodnih kapaciteta	produktivni i neproduktivni
Državna intervencija na ekonomskom i socijalnom planu	funkcionalni, investicioni i transferni
Poslovanje državnih preduzeća	rentabilni i nerentabilni
Objekat trošenja	lični i materijalni
Zavisnost od veličine realnog dohotka i privatnih investicija	konstantni i varijabilni
Oblik trošenja i isplate izdataka	novčani i nenovčani
Mogućnost odlaganja	odloživi i neodloživi
Subjekti trošenja	rashodi centralnih, regionalnih i lokalnih organa
Rok izvršenja, ekonomska namena i efekti javnih rashoda	tekući i investicioni

Izvor: Ilustrovano prema: Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 67-71; Radičić & Raičević, 2008, str. 53-55.

Jedna od najstarijih klasifikacija javnih rashoda je prema kriterijumu redovnosti nastanka, odnosno redovnosti pojavljivanja. Prema ovom kriterijumu, **redovni rashodi** su oni koji se mogu unapred predvideti, redovno se pojavljuju u budžetu i njihova visina je relativno stabilna, dok su **vanredni rashodi** oni koji se ne mogu unapred predvideti, pojavljuju se povremeno u budžetu i neperiodično. Vanredni rashodi se javljaju prilikom saniranja posledica dejstva nekih vanrednih okolnosti (elementarnih nepogoda, ratnih dejstava, izvođenja velikih javnih radova u vreme ekonomskih kriza i sl.). Ova podela je zastupljena u teoriji i primenjuje se u praksi – na njoj je zasnovana teorija pokrića, prema kojoj redovne javne rashode treba pokriti iz redovnih javnih prihoda, a vanredne javne rashode iz vanrednih javnih prihoda.

Podela javnih rashoda na produktivne i neproduktivne izvršena je prema kriterijumu njihovog doprinosa povećanju proizvodnih kapaciteta, odnosno nacionalnog dohotka. Tako se u **produktivne javne rashode** svrstavaju oni javni rashodi koji direktno ili indirektno utiču na povećanje nacionalnog dohotka zemlje. Direktni produktivni javni rashodi su oni koji nastaju radi izgradnje, rekonstrukcije ili modernizacije nekog proizvodnog kapaciteta u Srbiji, dok su indirektno produktivni javni rashodi koji nastaju ulaganjem u izgradnju, rekonstrukciju ili modernizaciju nekog puta, pruge ili nekog drugog infrastrukturnog objekta. Nasuprot produktivnim javnim rashodima, **neproduktivni javni rashodi** su oni koji ni direktno, ni indirektno ne dovode do tog povećanja (npr. javni rashodi koji nastaju za finansiranje potreba državne administracije, odbrane i sl.). U pogledu ove podele različiti autori imaju različite stavove kada je u pitanju razvrstavanje u pomenute dve grupe rashoda. Dok za administrativne rashode ne postoji dilema, za neke druge javne rashode koji nastaju vezano za obrazovanje, nauku, rekreaciju, kulturu, zdravstvo postoje velike dileme. Ranije je preovladavalo mišljenje da su ovi rashodi neproduktivni, dok danas to nije slučaj. Naprotiv, danas preovladava mišljenje da je reč o indirektno produktivnim javnim rashodima, zato što obrazovani, učeni i kulturni ljudi stvaraju inovacije i pozitivno utiču na ekonomski i socijalni razvoj države. Bez obzira na dileme koje postoje u vezi njihovog grupisanja, ova podela diferencira javne rashode u dve značajne kategorije i jasno ukazuje kojim rashodima treba dati prednost kada se određuje njihova visina u budžetu (Nikolić, 2013, str. 17).

Grupisanje javnih rashoda moguće je izvršiti i prema funkcijama koje država ima u savremenim uslovima i to u odnosu na državnu intervenciju na ekonomskom i socijalnom planu. U grupi autora koja zastupa ovu podelu ističe se profesor ekonomije na Harvardu, Alvin Hansen. Koristeći ovaj kriterijum, moguće je javne rashode grupisati u tri grupe - funkcionalne, investicione i transferne. **Funkcionalni javni rashodi** su oni koji nastaju po osnovu finansiranja osnovnih funkcija države. Grupu **investicionih javnih rashoda** čine svi javni rashodi koji nastaju po osnovu finansiranja nekog privrednog objekta. Ova grupa obuhvata sve investicione rashode koji se pojavljuju u budžetu, bez obzira na vreme njihovog javljanja. Sa jačanjem socijalne uloge države sve značajniji postaju **transferni javni rashodi**. Ovi rashodi ne utiču na povećanje dohotka, već se koriste za njegovu preraspodelu. Njima se vrši prenos (transfer) dohotka iz jedne u drugu privrednu delatnost, iz jedne socijalne grupacije u drugu i čine ih sve vrste socijalne pomoći, subvencije, otplate javnog duga itd.

Sa aspekta doprinosa državnih preduzeća budžetskim prihodima, javni rashodi namenjeni njihovom finansiranju mogu se podeliti na rentabilne i nerentabilne. Tako **rentabilni javni rashodi** nastaju po osnovu ulaganja u preduzeća koja dobro posluju i donose dobit i prihode budžetu, dok su **nerentabilni javni rashodi** oni koji se javljaju po osnovu pokrića gubitaka državnih preduzeća koja loše posluju.

Prema kriterijumu objekta trošenja javni rashodi se mogu podeliti na lične i materijalne. **Lični javni rashodi** su oni koji nastaju po osnovu isplate naknada za rad državnih službenika, pripadnika vojske i policije, kao i po osnovu socijalnih transfera (isplate penzija, invalidnina, raznih pomoći itd.). **Materijalni javni rashodi** nastaju prilikom nabavke određene opreme, izgradnje određenih privrednih i neprivrednih objekata, kao i za materijalne rezerve.

Konstantni i varijabilni javni rashodi nastali su grupisanjem javnih rashoda od strane nemačkog pisca Halera prema tome da li su zavisni ili nezavisni od povećanja realnog dohotka, globalne tražnje i privatnih investicija. **Konstantni javni rashodi** su oni koji su nezavisni od povećanja realnog dohotka, globalne tražnje i privatnih investicija (npr. rashodi državnih organa, sudstva, policije i vojni rashodi, koje je država obavezna da finansira bez obzira na visinu ostvarenog društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka). Za razliku od njih, **varijabilni (promenljivi) javni rashodi** su oni koji su zavisni od povećanja realnog dohotka, globalne tražnje i privatnih investicija. Njihovo kretanje može biti procikličnog ili kontracikličnog karaktera, u zavisnosti od njihove funkcionalne prirode i fiskalne politike države.

Diferenciranjem prema obliku trošenja i isplate izdataka nastale su dve grupe javnih rashoda - novčani i nenovčani (u naturi). **Novčani javni rashodi** su oni koji se iskazuju i realizuju u novcu, dok su **nenovčani javni rashodi** oni koji se ne iskazuju i ne realizuju u novcu, već u naturi. Ovo je jedna od najstarijih podela javnih rashoda, koja je ranije bila značajna – posebno u periodu socijalističkog samoupravljanja[22], kada su društvena preduzeća svojim radnicima dodeljivala stanove, prevoz i sl., tako da su nenovčani javni rashodi bili veoma prisutni. Danas se teži da se javni rashodi iskazuju i izvršavaju u novcu, tako da je nenovčanih javnih rashoda sve manje. Uglavnom se javljaju u obliku transfera sa socijalnim ciljevima (stanovi, bonovi za hranu) i u izuzetnim situacijama kao što su rat i elementarne nepogode, kada se pomoć pruža isporukom lekova, hrane, vode, šatora i sl.

22 Socijalističko samoupravljanje predstavlja model uređenja jugoslovenske privrede i društva u periodu od 1950-1990. godine u kome su radnici upravljali društvenim preduzećima (privredom) i društvom.

U zavisnosti od toga da li se mogu ili ne mogu odložiti javni rashodi se mogu podeliti na odložive (odgodive) i neodložive (neodgodive). **Odloživi (odgodivi) javni rashodi** su oni koji se u slučaju nedostatka javnih prihoda mogu odložiti za neko buduće vreme (npr. izgradnja koridora 10 ili metroa u Beogradu). **Neodloživi (neodgodivi) javni rashodi** su oni koji se ne mogu odložiti za neko buduće vreme (npr. isplate plata i penzija).

Razgraničenje rashoda sa aspekta subjekata trošenja prikupljenih javnih prihoda je od velikog značaja u složenim državama (federacijama). Na osnovu ovog kriterijuma rashode je moguće podeliti na rashode centralnih, rashode regionalnih i rashode lokalnih organa vlasti. **Rashodi centralnih organa** vlasti nastaju po osnovu obavljanja funkcija koje su od vitalnog značaja za funkcionisanje države (odbrane, javnog reda i bezbednosti, pravosudnog sistema, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite i dr.). Sa druge strane, **rashodi regionalnih i lokalnih organa** vlasti su oni javni rashodi koji nastaju prilikom obavljanja nekih funkcija koje se efikasnije realizuju na ovim nivoima vlasti (donošenje programa razvoja, donošenje urbanističkih planova, obavljanje komunalne delatnosti, staranje o održavanju stambenih zgrada, uređenje i obezbeđivanje korišćenja gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, staranje o zaštiti životne sredine i dr.). Podela javnih rashoda u pomenute kategorije zavisi od stepena fiskalne decentralizacije. Ukoliko je prisutna veća decentralizacija značajan deo javnih prihoda će centralni organi vlasti morati da ustupe nižim organima vlasti, kako bi se određene funkcije uspešno realizovale.

U svim savremenim budžetskim sistemima prisutna je podela javnih rashoda na tekuće i investicione javne rashode. Ova podela izvršena je na osnovu roka izvršenja, ekonomske namene i efekata javnih rashoda. **Tekući javni rashodi** obuhvataju tekuću javnu potrošnju (plate, subvencije, socijalnu pomoć) i osnovna su komponenta ukupnih javnih rashoda. **Investicioni javni rashodi** su oni koji nastaju po osnovu finansiranja značajnih investicionih projekata, poput infrastrukturnih projekata, koji mogu trajati i nekoliko godina. U odnosu na tekuće javne rashode, oni su manje zastupljeni.

7.2.4. Načela javnih rashoda

Prilikom procene iznosa sredstava potrebnog za zadovoljenje javnih potreba i trošenja prikupljenih sredstava nadležni državni organi i korisnici budžetskih sredstava treba da poštuju određene principe, odnosno načela javnih rashoda. Kao osnovna načela upotrebe i trošenja prikupljenih sredstava najčešće se navode (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 71-72):

1. načelo opšteg interesa,
2. načelo ekonomičnosti (štednje),
3. načelo umerenosti.

Načelo opšteg interesa podrazumeva da se prikupljena sredstva mogu isključivo koristiti u interesu celog društva, odnosno u opštem državnom interesu, a nikako za zadovoljenje ličnih potreba pojedinaca.

Načelo ekonomičnosti (štednje) nalaže da nadležni organi koji koriste prikupljena sredstva to čine racionalno i štedljivo. To ne znači da treba smanjivati sredstva koja su namenjena određenim potrebama, već da se sa što manje sredstava ostvare što bolji rezultati (efekti). Poštovanje ovog načela je posebno važno u uslovima kada postoje visoki budžetski deficiti.

Načelo umerenosti je slično načelu budžetske ravnoteže, pošto podrazumeva da javni rashodi moraju biti visoki koliko i javni prihodi, kako bi se finansirali iz domaćeg proizvoda, a ne iz imovine države ili na teret budućih generacija.

Pored navedenih, osnovnih načela javnih rashoda, postoje i druga načela (principi), koji se često navode. To su načelo autonomnosti, načelo proporcionalnosti, načelo demokratičnosti, načelo pravne osnove, načelo skladne strukture zadovoljenja potreba itd. (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 71-72; Radičić & Raičević, 2008, str. 36).

7.2.5. Uzroci povećanja javnih rashoda

Dugoročna tendencija povećanja javnih rashoda evidentna je u velikom broju zemalja u svetu. Ova pojava posledica je proširenja već postojećih funkcija države, ali i razvoja novih funkcija savremene države (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 227-228). Kontinuirano povećanje javnih rashoda prema Adolfu Vagneru posledica je socijalnog progresa. Njegovo shvatanje o povećanju javnih rashoda nazvano je *Vagnerov zakon o stalnom povećanju (porastu) javnih rashoda* (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 72; Radičić & Raičević, 2008, str. 48). Pri analizi povećanja javnih rashoda, pored apsolutnog povećanja javnih rashoda, analizira se i njihovo relativno povećanje, koje se najčešće utvrđuje praćenjem odnosa javnih rashoda i nacionalnog dohotka, odnosno BDP-a (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 228).

Sistematizacijom istraživanja brojnih autora o uzrocima povećanja javnih rashoda, utvrđeni su osnovni uzroci stalnog povećanja javnih rashoda (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 73):

- vojno politički uzrok,
- državna intervencija u oblasti privrede,
- socijalni uzrok,
- obrazovni uzrok,
- izgradnja objekata infrastrukture.

Prema mišljenjima velikog broja savremenih autora **vojno politički uzrok** je jedan od osnovnih uzroka povećanja javnih rashoda. Tokom Drugog svetskog rata federalni rashodi na odbranu u Sjedinjenim Američkim Državama kretali su se i iznad 35% BDP. Nakon toga se smanjuju na vrednost ispod 5%, da bi ubrzo bilo zabeleženo povećanje do blizu 5%, a krajem 1950-ih godina i do 10% (Stiglitz, 2008, str. 337-338). Pored ovih rashoda, značajni su i rashodi za istraživanje i razvoj za ove svrhe.

Državna intervencija u oblasti privrede postaje sve češći uzrok povećanja javnih rashoda, imajući u vidu da u velikom broju industrijski razvijenih zemalja država ima sve veća ovlašćenja u regulisanju ekonomskih tokova. Povećanja ovlašćenja i sve veći broj ekonomskih funkcija podrazumeva i povećanje javnih rashoda za njihovo finansiranje.

Socijalni uzrok je posledica razvoja države blagostanja nakon Drugog svetskog rata, kada se proširuju funkcije države i povećavaju transferi sa socijalnim namenama (penzije, socijalna pomoć, naknade nezaposlenima i sl.). Kako savremena država preuzima brigu o socijalnom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stanovništva, rashodi za ove namene se značajno povećavaju u celom svetu. U periodu od

1990-2010. godine učešće starog stanovništva u ukupnom svetskom stanovništvu je povećano - učešće stanovništva starosti od 65 i više godina u ukupnom stanovništvu je povećano sa 5,1 na 6,1%, a učešće stanovništva starosti od 80 i više godina u ukupnom stanovništvu sa 1,1 na 1,5%. Ovom povećanju najviše doprinosi povećanje učešća ovih populacija u Evropi, gde živi najstarije stanovništvo. Prema podacima iz 2025. godine, u Evropskoj uniji je učešće stanovništva starosti od 65 i više godina u ukupnom stanovništvu bilo 22,0%, dok je učešće stanovništva od 80 i više godina u ukupnom stanovništvu bilo 6,2% (Eurostat, 2026b; Eurostat 2026c).

Obrazovni uzrok je posledica odgovornosti savremene države da svojim stanovnicima obezbedi adekvatno besplatno vaspitanje i obrazovanje, tako da oni mogu biti dostupni i pristupačni svima. Uglavnom države obezbeđuju besplatno osnovno obrazovanje, ali u nekim zemljama se obezbeđuje i besplatno srednje, a neretko i besplatno visoko obrazovanje. Investicije u obrazovanje utiču na povećanje rashoda za obrazovanje, a samim tim i ukupnih javnih rashoda savremene države.

Izgradnja objekata infrastrukture je posledica urbanizacije i razvoja gradova. Razvoj gradova zahteva izgradnju komunalne infrastrukture – ulica, trgova, vodovodne i kanalizacione mreže, gradskog saobraćaja, toplana za zagrevanje stanova, škola, zdravstvenih ustanova, kulturnih i drugih sličnih institucija, ali i autoputeva, pruga i slično. Sve to zahteva značajna finansijska sredstva i utiče na povećanje javnih rashoda.

Jedna od najznačajnijih klasifikacija uzroka povećanja javnih rashoda je klasifikacija Gastona Žezea, kojom se svi uzroci svrstavaju u sledeće grupe (Radičić & Raičević, 2008, str. 48-52):

1. prividni uzroci povećanja javnih rashoda,
2. stvarni (realni) uzroci povećanja javnih rashoda.

Prividni uzroci povećanja javnih rashoda su oni koji dovode do povećanja javnih rashoda, ali kada se istovremeno povećavaju i javni prihodi, tako da odnos javnih rashoda i javnih prihoda ostaje nepromenjen. Do promene dolazi samo u apsolutnoj vrednosti javnih rashoda, ali ne i u njihovoj relativnoj vrednosti (npr. njihov odnos prema BDP-u ostaje nepromenjen). U prividne uzroke povećanja javnih rashoda ubrajamo (Radičić & Raičević, 2008, str. 48-49):

- smanjenje kupovne snage novca (inflacija),
- promene u tehnici iskazivanja budžeta (prelaz sa principa neto budžeta na princip bruto budžeta),
- povećanje teritorije i broja stanovnika.

Smanjenje kupovne snage novca koje je posledica povećanja cena (inflacije) jedan je od najznačajnijih prividnih uzroka povećanja javnih rashoda. Smanjenje vrednosti novca utiče na javne rashode tako što se oni samo nominalno povećavaju, ali se istovremeno to dešava i sa javnih prihodima, tako da njihov relativni odnos ostaje isti. Usled ovih promena i relativni odnos javnih rashoda i BDP-a ostaje isti. Pored smanjenja kupovne snage novca, moguće je i da se ona poveća u slučaju smanjenja cena (deflacije), ali i u tom slučaju relativni odnosi pomenutih pokazatelja ostaju isti – nema realne promene.

Promene tehnike iskazivanja budžeta, odnosno ukupnih javnih rashoda, tako što se umesto korišćenja neto principa koristi bruto princip utiče na visinu javnih rashoda. Primenom neto principa (tehnike) iskazivanja budžeta stvara se utisak o znatno manjim iznosima javnih rashoda, zato što se vrši prebijanje prihoda sa rashodima korisnika budžeta ili javnih rashoda, tako da se ne iskazuju transferni javni rashodi i nema višestrukog obračunavanja pojedinih javnih rashoda. Nasuprot ovom principu (tehnici), korišćenjem bruto principa (tehnike) iskazivanja budžeta stvara se utisak o znatno većim iznosima javnih rashoda.

Povećanje teritorije i broja stanovnika određene zemlje stvara potrebu za povećanjem državnog aparata, sudstva, vojske, policije i slično, a samim tim utiče i na povećanje javnih rashoda (npr. ujedinjenje SR Nemačke i DR Nemačke 1990. godine). Međutim, povećanje broja stanovnika istovremeno utiče i na povećanje broja poreskih obveznika, tako da će se u istoj meri povećati i javni prihodi, a relativni odnos javnih rashoda i javnih prihoda se neće promeniti. Za razliku od ove situacije, moguće je i smanjenje javnih rashoda usled smanjenja teritorije i broja stanovnika određene države (npr. raspad SFR Jugoslavije, SR Jugoslavije i sl.).

Stvarni (realni) uzroci povećanja javnih rashoda su uzroci koji dovode do stvarnog povećanja javnih rashoda, odnosno do relativnog povećanja javnih rashoda u odnosu na BDP. To praktično znači, da će se procentualno veći deo BDP-a trošiti na pokriće javnih rashoda. Do povećanja javnih rashoda u odnosu na BDP može doći kada se povećavaju samo javni rashodi, ili kada se povećavaju i javni rashodi i BDP, ali se javni rashodi povećavaju brže nego što je to slučaj sa povećanjem BDP-a. Sve uzroke stvarnog (realnog) povećanja javnih rashoda možemo podeliti u nekoliko grupa (Radičić & Raičević, 2008, str. 49-52):

- ekonomske,
- političke,
- socijalne,
- finansijske.

Ekonomski uzroci povećanja javnih rashoda obuhvataju investicije i intervencije ekonomske prirode. Savremene države investiraju značajna sredstva u privredni razvoj zemlje i često se sa povećanjem bogatstva određene zemlje povećavaju i javne potrebe koje treba zadovoljiti i po tom osnovu se povećavaju ulaganja. Pored investicija, savremene države često vrše različite intervencije u privredi – u oblasti uvoza i izvoza, povećanja konkurentske sposobnosti privrede, povećanja zaposlenosti, ispravljanja dispariteta cena, smanjenja inflacije i sl. Posledice povećanih investicija i intervencija države u privredi su i veći javni rashodi.

Politički uzroci povećanja javnih rashoda imaju najveći i najdirektniji uticaj na povećanje javnih rashoda. Oni mogu biti unutrašnji i spoljašnji. Najznačajniji unutrašnji politički uzrok povećanja javnih rashoda je oblik vladavine. Tako su u saveznim i federativnim državama, državama koje su demokratski i decentralizovano uređene, onima u kojima su nestabilni državni režimi javni rashodi viši u odnosu na države koje su monarhije, unitarno i centralistički uređene i gde su stabilni državni režimi. Kao značajan spoljašnji uzrok povećanja javnih rashoda, uglavnom, se navode nesređeni međunarodni politički odnosi, među kojima su posebno važni nesređeni odnosi sa susednim zemljama. Ovi uzroci dovode do povećanja rashoda za odbranu i na taj način utiču i na povećanje ukupnih javnih rashoda.

Socijalni uzroci povećanja javnih rashoda se odnose na transfere sa socijalnim namenama (penzije, socijalna pomoć, naknade nezaposlenima i sl.), koji su karakteristični za savremenu državu, koja preuzima brigu o penzijskom i invalidskom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stanovništva. Imajući u vidu da se zbog povećanja učešća starog stanovništva u ukupnom stanovništvu, kao i povećanja broja nezaposlenih vrednost ovih rashoda kontinuirano povećava, to značajno utiče i na povećanje ukupnih javnih rashoda.

Finansijski uzroci koji utiču na povećanje javnih rashoda se odnose na otplatu javnih dugova i loše upravljanje javnim finansijama (posebno pri pojavi budžetskog suficita). Savremene države karakteriše učestalo i prekomerno zaduživanje. To zaduživanje zahteva da se obezbede sredstava za vraćanje javnog duga, ali i kamate na ovaj dug, što dugoročno utiče na povećanje javnih rashoda. Nasuprot ovom finansijskom uzroku, koji je uglavnom karakterističan za države koje imaju problema sa budžetskim deficitom, loše upravljanje javnim finansijama se odnosi na zemlje kod kojih se pojavljuje budžetski suficit. U ovim zemljama se u vreme postojanja budžetskog suficita povećavaju potrebe koje se zadovoljavaju tako što se povećava trošenje, koje se često zadržava i u periodima nakon toga, kada nema budžetskog suficita. Na taj način se dugoročno povećavaju javni rashodi.

Pored svih pomenutih uzroka povećanja javnih rashoda, savremene države karakteriše i povećanje javnih rashoda koje je uslovljeno povećanjem rashoda za zaštitu životne i radne sredine. Povećanje ove kategorije javnih rashoda primetno je na globalnom, regionalnom i na nacionalnom nivou, usled potrebe da se obezbedi zaštita od elementarnih nepogoda, radijacije, zagađenja itd. (Radičić & Raičević, 2008, str. 52).

7.2.6. Teorije pokrića javnih rashoda

Problematika pokrića javnih rashoda oduvek je bila aktuelna u teoriji javnih finansija. Pokušaji da se objasni način pokrića javnih rashoda postojali su još u klasičnoj građanskoj finansijskoj teoriji, a kasnije su se pojavili i u savremenoj - Kejnzijanskoj finansijskoj teoriji.

Prema **klasičnoj (liberalnoj) finansijskoj teoriji** opšte je pravilo da se redovni javni rashodi pokrivaju iz redovnih javnih prihoda, a vanredni javni rashodi isključivo iz vanrednih javnih prihoda (javnih zajmova, vanrednih poreza, inostrane pomoći i sl.). U skladu sa tim, redovni javni rashodi (plate administrativnog osoblja, materijalni rashodi koji su vezani sa njihove poslove) se pokrivaju iz redovnih javnih prihoda (poreza, taksi, prihoda državnih organa i sl.)(Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 76-77; Radičić & Raičević, 2008, str. 37). Međutim, kada su u pitanju vanredni javni rashodi, klasičari prave razliku između pravih i nepravih vanrednih javnih rashoda. U prave vanredne javne rashode, odnosno one vanredne javne rashode koji ne donose prihode u budućnosti, ubrajaju nadoknade za ublažavanje posledica elementarnih nepogoda (zemljotresa, suša, poplava i sl.) i smatraju da njih treba pokrivati iz redovnih prihoda. Ove vanredne javne rashode nikako ne treba pokrivati iz javnih zajmova. Neprave vanredne rashode, odnosno one koji u budućnosti donose neke prihode (privredna investicija poput finansiranja objekata saobraćajne infrastrukture), treba pokrivati iz javnih zajmova kao vanrednih javnih prihoda (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 76-77). Dakle, klasična građanska finansijska teorija ne preporučuje korišćenje javnih zajmova za pokriće redovnih javnih rashoda i nerentabilnih vanrednih javnih rashoda. Imajući to u vidu, država ne bi mogla da koristi javni zajam za pokriće deficita za vreme krize i stagnacije (Radičić & Raičević, 2008, str. 37).

Stavovi predstavnika **Kejnzijanske finansijske teorije** se značajno razlikuju od stavova predstavnika klasične građanske finansijske teorije. Oni smatraju da su stavovi klasičara kruti i neadekvatni savremenim uslovima, koje karakterišu učestale ekonomske i finansijske krize. U periodu ekonomskog prosperiteta javni rashodi treba da se finansiraju javnim prihodima (porezima), dok javni zajmovi

treba da se koriste samo u izuzetnim slučajevima. Međutim, u vreme ekonomske krize, kada se povećava nezaposlenost, smanjuje nacionalni dohodak i smanjuju javni prihodi (prikupljeni porezi) i nema prostora za uvođenje vanrednih javnih prihoda (poreza), oni smatraju da privredu treba pokrenuti investicionim poduhvatima, tako što će se uvećati javni rashodi koji će se finansirati srednjoročnim ili dugoročnim javnim zajmovima. Ova teorija u periodu ekonomske krize daje mogućnost korišćenja nove emisije novca (deficitarno budžetsko finansiranje) sa ciljem povećanja platežno sposobne tražnje (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 76-77; Radičić & Raičević, 2008, str. 37).

7.2.7. Visina javni rashoda

Problematika obima, odnosno visine javnih rashoda oduvek je privlačila pažnju ekonomskih teoretičara i praktičara. Danas, kada javni rashodi pokazuju tendenciju kontinuiranog povećanja u većini zemalja, usled povećanja broja funkcija koje obavlja savremena država i učestalosti ratova i kriza, analiza visine i strukture javnih rashoda postaje još značajnija. Cilj ove analize je da se utvrdi koja je to razumna visina javnih rashoda savremene države, odnosno da se utvrdi donja i gornja granica ovih rashoda (Nikolić, 2013, str. 19-20).

Istorijski posmatrano, postojali su različiti stavovi u pogledu obima, odnosno prihvatljive visine javnih rashoda. Prema **klasičnoj građanskoj teoriji** o javnim finansijama u liberalističkoj epohi smatralo se da su rashodi samo teret za privredu i da su dobri samo kada su niski. U skladu sa tim, preovladavalo je mišljenje da oni treba da se kreću u rasponu od 15-25% BDP-a (Nikolić, 2013, str. 19; Filipović, 1960, str. 370). Za razliku od njih, predstavnici **savremene građanske teorije** o javnim finansijama imaju drugačiji stav u vezi obima javnih rashoda. Oni ne smatraju da su dobri samo oni javni rashodi koji su niski i ne bave se samo analizom njihove visine, već i korisnosti, posebno kada su u pitanju produktivni javni rashodi. U tom smislu, pažnja sa ograničenja visine ukupnih javnih rashoda se preusmerava na ograničenje pojedinih kategorija produktivnih i neproduktivnih, pri čemu se posebno analiziraju kategorije neproduktivnih javnih rashoda (npr. administrativni javni rashodi i rashodi za neproduktivne transfere). Na taj način se pored kvantitativnog, razmatra i kvalitativni aspekt određenih kategorija javnih rashoda. Najzad, savremena teorija javnih finansija pri analizi visine javnih rashoda i njihovih granica ukazuje na dve značajne dimenzije: socijalno-ekonomsku i finansijsku (Radičić & Raičević, 2008, str. 45-47).

Socijalno-ekonomska dimenzija značajna je za određivanje donje i gornje granice javnih rashoda. Kada je u reč o donjoj granici javnih rashoda, ona se prema ovoj dimenziji razlikuje u zavisnosti od toga da li je reč o stabilnim uslovima privrednog razvoja i poslovanja ili nestabilnim i kriznim uslovima. Tako se donja granica javnih rashoda u stabilnim uslovima privrednog razvoja i poslovanja utvrđuje na nižem nivou, i to tako da visina javnih rashoda bude dovoljna da zadovolji osnovne funkcije državnog-administrativnog aparata i određene ekonomske i socijalne funkcije. Ovi javni rashodi uključuju sredstava za ekonomske podsticaje i državne podrške i pomoći penzionerima, bolesnima, nezaposlenima, invalidima i sličnim kategorijama stanovnika. Nasuprot ovim ekonomskim i socijalnim prilikama, u nestabilnim i kriznim uslovima donja granica visine javnih rashoda se utvrđuje na višem nivou, zato što država preduzima brojne mere za otklanjanje poremećaja u privredi, za oživljavanje privredne aktivnosti i smanjenje nezaposlenosti. U odnosu na donju granicu javnih rashoda, gornja granica javnih rashoda se teže utvrđuje. Gornja granica javnih rashoda u privredi koja je u konjukturi se utvrđuje na nižem nivou, zato što je znatno smanjena nezaposlenost. U strukturnoj privredi se rashodi utvrđuju obično na višem nivou i to na osnovu analize socijalnih koristi i nekoristi tako da se ostvari ravnoteža između njih, s tim da se to ne vrši linearno na sve javne rashode, već se diferenciraju oni koji su produktivni i neproduktivni, proizvodni i koji to nisu, kao i one koji su pravi i koji su transferni. Kod proizvodnih javnih rashoda nije moguće utvrditi konkretno gornju granicu, ali se teži njihovoj racionalizaciji, dok se kod neproduktivnih javnih rashoda ona određuje mogućnošću njihovog podnošenja od strane stanovništva. Određivanje gornje granice transfernih javnih rashoda (kojima se vrši preraspodela dohotka i imovine) vrši se na osnovu ekonomske snage obveznika koji podnose teret plaćanja javnih prihoda – posebno poreza na imovinu i poreza na dohotke (Radičić & Raičević, 2008, str. 46).

Finansijska dimenzija odnosi se na finansijski aspekt utvrđivanja visine javnih rashoda. Imajući u vidu da javni rashodi mogu biti visoki koliko to dozvoljavaju instrumenti javnih prihoda, ova dimenzija koristi se za utvrđivanje gornje granice javnih rashoda.

Analiza visine javnih rashoda na nivou EU-27 u posmatranom periodu pokazuje trend povećanje učešća javnih rashoda u BDP. U 2010. i 2020. godini javni rashodi su dostigli vrednost koja je veća od polovine BDP na nivou ove grupacije. Najveća vrednost javnih rashoda zabeležena je 2020. godine za vreme pandemije COVID-19 (52,9% BDP). Problem visokih javnih rashoda posebno je prisutan u Austriji, Francuskoj, Finskoj, Belgiji i Švedskoj, gde su u posmatranom periodu dostigli vrednosti od 47,9-61,7 % BDP (Tabela br. 22).

Tabela 22. Javni rashodi u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine

Zemlja	Javni rashodi (% BDP)			
	2000	2010	2020	2023
Austrija	51,4	53,4	57,3	52,7
Belgija	49,4	53,9	58,5	53,3
Bugarska	43,0	36,1	41,3	38,8
Češka	40,6	43,2	46,3	43,9
Danska	52,9	56,5	53,3	46,8
Estonija	36,4	40,7	44,7	43,3
Finska	47,9	54,0	56,5	56,0
Francuska	51,8	56,9	61,7	57,0
Grčka	48,2	53,1	59,3	49,5
Holandija	43,2	48,9	47,8	43,2
Hrvatska	54,6	48,1	53,7	46,6
Irska	30,6	64,9	26,7	22,7
Italija	46,4	49,8	56,8	53,7
Kipar	36,4	44,5	45,9	41,9
Letonija	38,1	46,9	44,3	43,7
Litvanija	39,4	43,0	42,3	37,4
Luksemburg	38,0	42,0	47,0	47,9
Mađarska	47,3	48,9	51,0	49,5
Malta	40,4	40,1	42,1	36,6
Nemačka	48,1	48,1	51,1	48,4
Poljska	42,9	46,0	47,7	47,0
Portugalija	42,7	51,9	49,1	42,3
Rumunija	38,5	39,4	41,5	40,3
Slovenija	47,8	50,7	51,8	46,5
Slovačka	52,8	41,0	44,5	48,5
Španija	39,1	45,8	51,4	45,4
Švedska	53,1	50,8	53,0	49,4
EU-27	**47,3**	**50,5**	**52,9**	**49,0**

Izvor: Eurostat, 2025a (pristup 18.7.2025.)

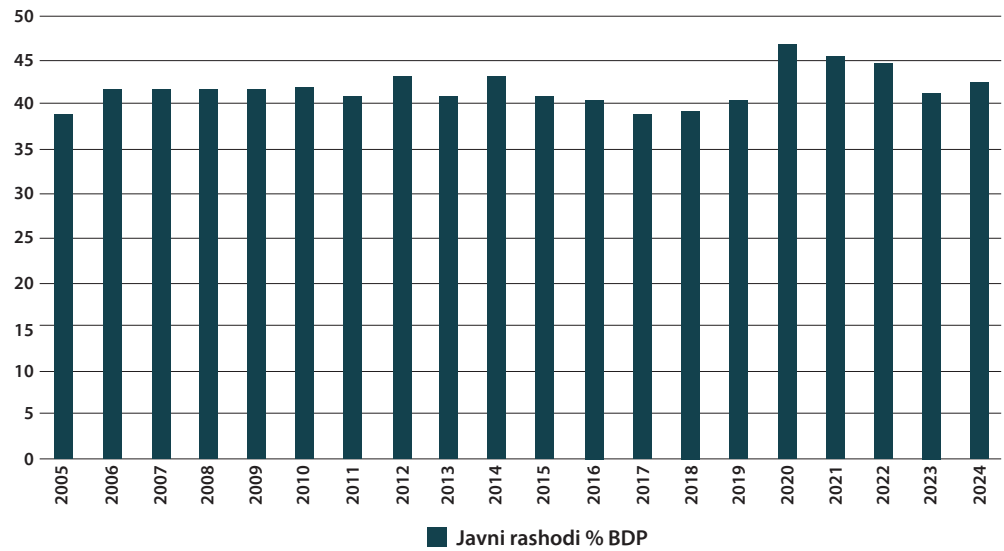
U Republici Srbiji je učešće javnih rashoda u BDP je niže u odnosu na grupaciju EU-27 u svim posmatranim godinama i ne prelazi 50% (Tabela br. 23). Najveću vrednost javnih rashoda zabeležena je i u Srbiji 2020. godine, u vreme pandemije COVID-19 (46,8%), nakon čega se postepeno smanjuju (Grafikon br. 4).

Tabela 23. Javni rashodi u Republici Srbiji u periodu od 2005-2023. godine

Zemlja	Javni rashodi (% BDP)			
	2005	2010	2020	2023
Srbija	38,9	41,9	46,8	41,4

Izvor: Ministarstvo finansija RS, 2026 (pristup 25.1.2026.)

Grafikon 4. Kretanje javnih rashoda u Republici Srbiji u periodu od 2005-2024. godine



Izvor: Ministarstvo finansija RS, 2026 (pristup 25.1.2026.)

7.2.8. Struktura javnih rashoda

Za uspešno upravljanje javnim rashodima i njihovu racionalizaciju, pored analize njihove visine, potrebno je analizirati namenu njihovog trošenja, odnosno strukturu javnih rashoda prema funkcionalnoj klasifikaciji. Ova klasifikacija je veoma značajna u savremenim uslovima zato što sistematizuje javne rashode prema funkcijama države (Nikolić, 2013, str. 21, 33).

Jedna od najčešće korišćenih i međunarodno prihvaćenih funkcionalnih klasifikacija je *COFOG (classification of the functions of government)*, koja je odobrena od strane Ujedinjenih nacija i značajna za komunikaciju zemlje sa međunarodnim institucijama i za uporednu analizu između zemalja (Nikolić, 2018, str. 21, 33). Prema ovoj klasifikaciji, svi rashodi u budžetu grupisani su u sledeće kategorije (Eurostat, 2025a; Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem, čl.7):

1. rashodi za opšte javne usluge,
2. rashodi odbrane,
3. rashodi za javni red i bezbednost,
4. rashodi za ekonomske poslove,
5. rashodi za zaštitu životne sredine,
6. rashodi za poslove stanovanja i zajednice,
7. rashodi za zdravstvo,
8. rashodi za rekreaciju, sport, kulturu i veru,
9. rashodi za obrazovanje,
10. rashodi za socijalnu zaštitu.

Rashodi za opšte javne usluge predstavljaju veoma heterogenu kategoriju javnih rashoda, koja obuhvata nekoliko grupa ovih rashoda (Nikolić, 2013, str. 21, 33). To su rashodi za finansiranje rada zakonodavnih i izvršnih organa, rashodi za obavljanje finansijskih, fiskalnih i spoljnih poslova, rashodi koji nastaju po osnovu ekonomske pomoći inostranstvu (zemljama u razvoju, zemljama u tranziciji i preko međunarodnih organizacija), rashodi za opšte usluge (opšte kadrovske usluge, opšte usluge planiranja i statistike, ostale opšte usluge), rashodi za osnovna istraživanja i rashodi za istraživanje i razvoj, rashodi za opšte javne usluge neklasifikovane na drugom mestu (rashodi za registraciju glasača, održavanja izbora i referenduma i sl.), rashodi u vezi sa transakcijama javnog duga (otplate kamata i izdataka za garancije na državne zajmove) i transferi opšteg karaktera između različitih nivoa vlasti.

Rashodi za odbranu obuhvataju rashode za vojnu i civilnu odbranu, rashode za vojnu pomoć inostranstvu, rashode za istraživanje i razvoj u oblasti odbrane i rashode za odbranu koji nisu klasifikovani na drugom mestu.

Rashodi za javni red i bezbednost uključuju rashode organa unutrašnje bezbednosti – usluge policije, rashode za usluge protivpožarne zaštite, rashode koji nastaju po osnovu rada sudova, upravljanja zatvorima, rashode za istraživanje i razvoj koji nastaju radi poboljšanja javnog reda i bezbednosti i rashodi za javni red i bezbednost koji nisu klasifikovani na drugom mestu.

Rashodi za ekonomske poslove, takođe, predstavljaju heterogenu grupaciju javnih rashoda. Ova kategorija javnih rashoda obuhvata rashode koji nastaju po osnovu obavljanja opštih ekonomskih i komercijalnih poslova i poslova koji se odnose na rad, rashode za poljoprivredu, šumarstvo, lov i ribolov, rashode za gorivo i energiju, rashode za rudarstvo, proizvodnju i izgradnju, rashode za saobraćaj, rashode za komunikaciju, rashode za ostale delatnosti, rashode koji nastaju po osnovu istraživanja i razvoja u oblasti ekonomskih poslova i rashode za ekonomske poslove koji nisu klasifikovani na drugom mestu.

Rashodi za zaštitu životne sredine sadrže grupe javnih rashoda koji se odnose na upravljanje otpadom (uključujući i nuklearni otpad), upravljanje otpadnim vodama, smanjenje zagađenosti (zaštitu vazduha i klime, tla i podzemnih voda, smanjivanje buke i vibracija i zaštitu od zračenja...), zaštitu biljnog i životinjskog sveta i krajolika, istraživanje i razvoj u oblasti zaštite životne sredine, kao i one koji se odnose na zaštitu životne sredine koji nisu klasifikovani na drugom mestu.

Rashodi za poslove stanovanja i zajednice su kategorija javnih rashoda koja obuhvata javne rashode koji se odnose na stambeni razvoj, razvoj zajednice, vodosnabdevanje, uličnu rasvetu, istraživanje i razvoj koje se odnosi na poslove stanovanja i zajednice i na poslove stanovanja i zajednice koji nisu klasifikovani na drugom mestu.

Rashodi za zdravstvo se odnose na rashode za usluge zdravstvene zaštite koje se pružaju pojedincima (rashode za nabavku medicinskih proizvoda, pomagala i opreme, rashode za vanbolničke i bolničke usluge i rashodi za usluge javnog zdravstva) i na rashode za usluge zdravstvene zaštite koje se pružaju na kolektivnoj osnovi (istraživanje i razvoj u oblasti zdravstva i zdravstvo koje nije klasifikovano na drugom mestu).

Rashodi za rekreaciju, kulturu i veru obuhvataju državne izdatke za rekreaciju, sport, kulturu i veru za usluge koje se pružaju pojedincima i domaćinstvima (usluge rekreacije i sporta, usluge kulture) i rashode za usluge koje se pružaju na kolektivnoj osnovi (usluge emitovanja i štampanja, verske i ostale usluge zajednice, istraživanja i razvoja u oblasti rekreacije, sporta, kulture i vere, i za usluge rekreacije, sporta, kulture i vere koji nisu klasifikovani na drugom mestu).

Rashodi za obrazovanje su javni rashodi koji nastaju za usluge koje se pružaju individualnim učenicima i studentima (usluge predškolskog i osnovnog obrazovanja, srednjeg, višeg i visokog obrazovanja, obrazovanja koje nije definisano nivoom i pomoćne usluge obrazovanju) rashodi koji nastaju za usluge koje se pružaju na kolektivnoj osnovi (istraživanje i razvoj u oblasti obrazovanja i obrazovanja koje nije klasifikovano na drugom mestu).

Rashodi za socijalnu zaštitu su državni izdaci u oblasti socijalne zaštite koji uključuju rashode za usluge i transfere pojedincima i domaćinstvima (za bolest i invalidnost, starost, korisnike porodičnih penzija, porodice i decu, nezaposlenost, stanovanje i socijalnu pomoć ugroženom stanovništvu koja nije klasifikovana na drugom mestu) i za usluge pružene na kolektivnoj osnovi (istraživanje i razvoj u oblasti socijalne zaštite, socijalne zaštite koja nije klasifikovana na drugom mestu).

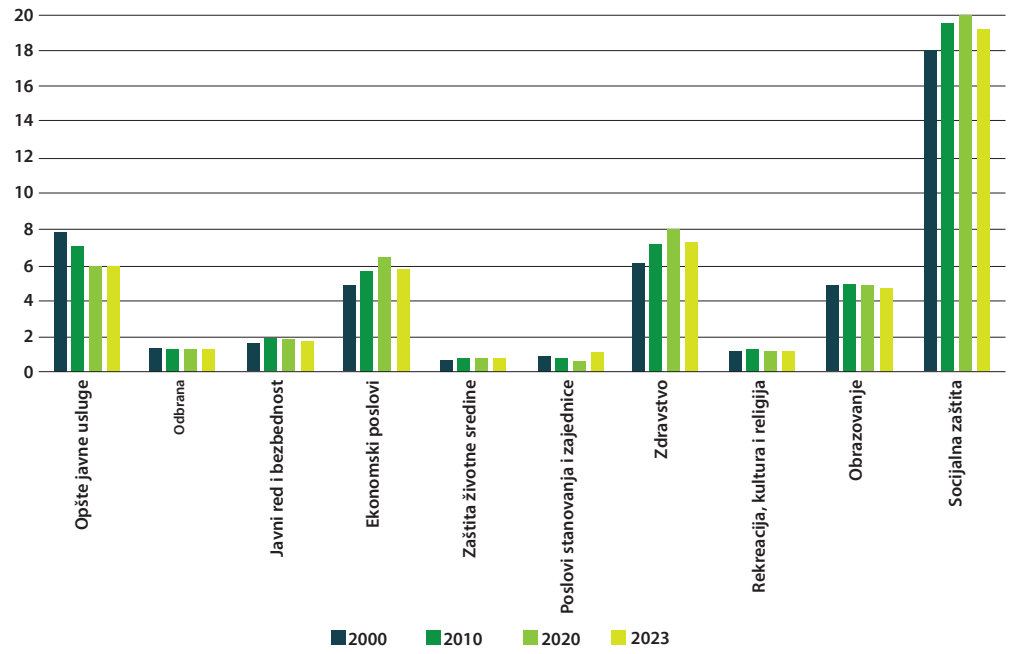
Tabela 24. Visina i struktura javnih rashoda u Evropskoj uniji u periodu od 2000-2023. godine

Kategorija javnih rashoda	Visina javnih rashoda (% BDP)			
	2000	2010	2020	2023
Opšte javne usluge	7,9	7,0	6,0	5,9
Odbrana	1,4	1,3	1,3	1,3
Javni red i bezbednost	1,6	1,8	1,8	1,7
Ekonomski poslovi	4,8	5,7	6,5	5,8
Zaštita životne sredine	0,7	0,8	0,8	0,8
Poslovi stanovanja i zajednice	0,9	0,8	0,6	1,2
Zdravstvo	6,1	7,2	8,0	7,3
Rekreacija, kultura i vera	1,1	1,3	1,2	1,2
Obrazovanje	4,8	5,0	4,9	4,7
Socijalna zaštita	18,0	19,7	21,8	19,2

Izvor: Eurostat, 2025a (pristup 18.7.2025.)

Analizom visine i strukture javnih rashoda u periodu od 2000-2023. godine utvrđeno je da su dominantni javni rashodi za socijalnu zaštitu (18,0-21,8% BDP) i javni rashodi za zdravstvo (6,6-8,0% BDP). Za njima slede rashodi za opšte javne usluge (5,9-7,9% BDP) i rashodi za ekonomske poslove (4,8-6,5% BDP) (Grafikon br. 5). Sa ciljem uspešnog upravljanja javnim rashodima potrebno je detaljno analizirati ove kategorije javnih rashoda i utvrditi mogućnosti za njihovu racionalizaciju (Tabela br. 24).

Grafikon 5. Pregled visine i strukture javnih rashoda u Evropskoj uniji u periodu od 2000-2023. godine



Izvor: Eurostat, 2025a (pristup 18.7.2025.)

7.2.9. Efekti javnih rashoda

U finansijskoj teoriji postoje različita shvatanja efekata javnih rashoda. U skladu sa tim, mogu se izdvojiti dve osnovne koncepcije o efektima koji se mogu ostvariti putem javnih rashoda (Radičić & Raičević, 2008, str. 41-43):

1. koncepcija o neutralnim javnim rashodima,
2. koncepcija o aktivnim javnim rashodima.

Koncepcija o neutralnim javnim rashodima karakteristična je za shvatanja klasične građanske finansijske teorije, čiji su predstavnici smatrali da javni rashodi imaju neutralno dejstvo na ekonomska i socijalna kretanja. Oni su smatrali da država ne treba da se meša u ekonomski i socijalni razvoj i da ovi rashodi treba da budu što niži.

Koncepcija o aktivnim javnim rashodima nastala je u periodu pre i posle Drugog svetskog rata i deo je funkcionalnih finansija. Predstavnici ove koncepcije ukazuju na ekonomsko-politička i socijalna dejstva javnih rashoda i aktivnoj ulozi države na ekonomskom, političkom i socijalnom planu.

Uprkos tvrdnjama klasičara, danas se mogu uočiti brojni i veoma različiti efekti koji se ostvaruju putem javnih rashoda i to kako u strukturnoj privredi, tako i u privredi koja je u konjukturi.

Efekti koji se ostvaruju putem javnih rashoda u *strukturnoj privredi* mogu se sagledati korišćenjem tzv. **teorije filtera**. Prema ovoj teoriji, finansijski sistem savremene države se posmatra kao jedan *džinovski* filter koji putem poreza i drugih javnih prihoda od stanovništva i privrede uzima finansijska sredstva, a zatim ih putem javnih rashoda vraća stanovništvu i privredi na način koji se razlikuje od onog kako bi oni to činili. Tako država aktivno utiče na proizvodnju, raspodelu i potrošnju. Imajući to u vidu, jasno je da se putem javnih rashoda može menjati ekonomska (privredna) i socijalna struktura države. Kada se to čini, reč je o aktivnim javnim rashodima, u suprotnom, reč je o neutralnim javnim rashodima. Danas je teško reći da javni rashodi (potrošnja) ne utiču na ekonomski i socijalni razvoj zemlje, već da postoje oni koji utiču u većoj meri i oni koji manje utiču, koji se mogu smatrati neutralnim. **Neutralni javni rashodi** u tom kontekstu bi bili sledeći: rashodi za pravosuđe, unutrašnju bezbednost, upravu i sl. Svi ostali javni rashodi imaju veći uticaj na ekonomski i socijalni razvoj zemlje i smatraju se **aktivnim javnim rashodima**.

Aktivni javni rashodi utiču na ekonomski i socijalni razvoj zemlje putem (Radičić & Raičević, 2008, str. 42):

- uticaja na proizvodnju,
- uticaja transfernim javnim rashodima.

Uticaj javnih rashoda na proizvodnju može biti direktan i indirektan. Direktan uticaj se ogleda u stvaranju i povećanju proizvodnih i drugih kapaciteta i u ulaganjima u javna i državna preduzeća, dok se indirektan uticaj ostvaruje putem javnih rashoda u obrazovanju, socijalnoj zaštiti, zdravstvu i sl.

Transfernim javnim rashodima vrši se raspodela i preraspodela društvenog proizvoda putem ekonomskih i socijalnih subvencija - direktno i indirektno. Direktna ekonomska subvencija ostvaruje se subvencionisanjem cena proizvoda i usluga (npr. cena poljoprivrednih proizvoda, cena električne energije, cena komunalnih usluga i sl.), odnosno kada su u pitanju potrošači to su premije i regresi (npr. povlastice za godišnji odmor). Indirektna ekonomska subvencija može biti oslobađanje određenog broja potencijalnih poreskih obveznika plaćanja

poreza ili umanjenje njihove poreske obaveze (npr. primenom niže poreske stope ili osnovice izvoznicima, kako bi se subvencionisao izvoz). Socijalne subvencije imaju cilj da poboljšaju ukupnu ili pojedinačnu socijalnu sliku u zemlji.

Efekti javnih rashoda u privredi koja je u *konjukturi* mogu se podeliti na sledeće vrste (Radičić & Raičević, 2008, str. 42-43):

- efekat multiplikatora,
- efekat podmazujuće pumpe,
- efekat akceleratora.

Efekat multiplikatora značajan je u situaciji kada postoji stagnacija, recesija ili stagflacija koji prete da ugroze regularne privredne tokove ili kada postoji potreba za bržim privrednim razvojem. Prema teoriji multiplikatora, da bi država neutralisala nepovoljne tokove potrebno je da angažuje značajna sredstva u nove javne rashode, i to dugoročne privredne i nerobne investicije. Cilj ove intervencije je da se poveća tražnja i da se na taj način ponovo uspostavi ravnoteža između ponude i tražnje, koja je bila narušena.

Efekat podmazujuće pumpe (pump-priming effect) ostvaruje se kada država uz pomoć javnih rashoda pokušava u kratkom roku da podmaže aktivnost manjeg broja privrednih subjekata kako bi oni povećali svoju aktivnost i time dali podsticaj da druge poremećene odnose reši tržište.

Efekat akceleratora realizuje se kada se preko relativno i apsolutno ograničene mase javnih rashoda, državnom intervencijom ubrzaju određene privredne aktivnosti, tako što se stimuliše ponuda i ponovo uspostavlja ravnoteža između ponude i tražnje. Teorija i praksa su pokazale da prvo treba primeniti politiku akceleratora, a zatim politiku multiplikatora.

Rezime

U ovom poglavlju analizirane su teorije o javnim rashodima – klasična građanska i savremena građanska (Kejnzijanska) teorija javnih rashoda, a zatim i osnove javnih rashoda. Nakon definisanja javnih rashoda i ukazivanja na njihove osnove karakteristike, predstavljena je struktura javnih rashoda prema međunarodnim klasifikacijama - klasifikaciji MMF-a i klasifikaciji OECD-a uz osvrt na klasifikaciju koja se primenjuje u Republici Srbiji, gde su posebno istaknute funkcionalna i ekonomska klasifikacija MMF-a. Imajući u vidu različite kriterijume koji se mogu koristiti za podelu javnih rashoda, dat je pregled vrste javnih rashoda prema relevantnim kriterijumima. Predmet analize u ovom poglavlju bila su i osnovna načela koja država treba poštovati prilikom upotrebe i trošenja budžetskih sredstava - načelo opšteg interesa, načelo ekonomičnosti i načelo umerenosti.

Sa ciljem utvrđivanja uzroka koji utiču na kontinuirano povećanje javnih rashoda u savremenim državama analizirani su vojno politički uzrok, državna intervencija u oblasti privrede, socijalni uzrok, obrazovni uzrok i izgradnja objekata infrastrukture, a potom i prividni i stvarni uzroci povećanja javnih rashoda. Dalje su predstavljene teorije pokrića javnih rashoda – klasična i savremena građanska teorija, uz ukazivanje na razlike u pogledu stavova njihovih predstavnika o pokriću javnih rashoda i korišćenju javnog zajma.

Posebna pažnja u ovom poglavlju posvećena je analizi visine i strukture javnih rashoda. Prvobitno je razmatrana visina javnih rashoda - donja i gornja granica javnih rashoda, nakon čega je analizirano učešće javnih rashoda u BDP na nivou grupacije EU-27 i u Republici Srbiji. U ovom delu je izvršena i uporedna analiza njihovog učešća među zemljama članicama Evropske unije, uz osvrt na učešće javnih rashoda i u Republici Srbiji. Analizu visine javnih rashoda pratila je i analiza njihove strukture prema jednoj od najčešće korišćenih i međunarodno prihvaćenih funkcionalnih klasifikacija *COFOG*, koja je odobrena od strane Ujedinjenih nacija i značajna za komunikaciju zemlje sa međunarodnim institucijama. Prema ovoj klasifikaciji izdvojeno je deset kategorija javnih rashoda i izvršena je uporedna analiza između ovih kategorija na nivou EU-27. Kao vrednosno najznačajnije kategorije javnih rashoda izdvojili su se rashodi za socijalnu zaštitu i rashodi za zdravstvo. To su ujedno i kategorije javnih rashoda koje imaju najveći potencijal za kontinuirano povećanje i u budućnosti.

Na kraju poglavlja, napravljen je kratak osvrt na efekte javnih rashoda uz ukazivanje na osnovne koncepcije o javnim rashodima – koncepcije o neutralnim javnim rashodima i koncepcije o aktivnim javnim rashodima i na efekte javnih rashoda u strukturnoj privredi i u konjukturi.

Pitanja za proveru znanja

1. Navedite i objasnite teorije o javnim rashodima.
2. Definišite javne rashode i objasnite njihove karakteristike.
3. Navedite i objasnite osnovne međunarodne klasifikacije javnih rashoda.
4. Koja od navedenih međunarodnih klasifikacija javnih rashoda je primenjena u budžetskom sistemu Republike Srbije?
5. Koje su najčešće vrste javnih rashoda?
6. Objasnite vrste javnih rashoda prema svakom kriterijumu.
7. Navedite i objasnite osnovna načela javnih rashoda
8. Objasnite Vagnerov zakon.
9. Navedite i objasnite osnovne uzroke povećanja javnih rashoda.
10. Navedite i objasnite prividne i stvarne uzroke povećanja javnih rashoda.
11. Nabrojte teorije pokrića javnih rashoda i objasnite razliku u shvatanjima predstavnika ovih teorija.
12. Uporedite visinu javnih rashoda u Srbiji sa njihovom visinom u Evropskoj uniji.
13. Navedite javne rashode prema funkcionalnoj klasifikaciji i objasnite koje su dominantne kategorije javnih rashoda prema visini.
14. Navedite javne rashode grupisane prema ekonomskoj klasifikaciji.
15. Nabrojte i objasnite osnovne koncepcije o efektima javnih rashoda.
16. Objasnite neutralne i aktivne javne rashode.
17. Ukažite na efekte javnih rashoda koji se ostvaruju u strukturnoj privredi i u konjukturi.

Pitanja za razmišljanje

1. Na koji način bi smanjili javne rashode i koje kategorije javnih rashoda bi smanjili?
2. Uporedite i analizirajte visinu javnih rashoda u Evropskoj uniji, Republici Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji.

8. PROGRAMI JAVNIH RASHODA

U strukturi javnih rashoda prema funkcionalnoj klasifikaciji na nivou Evropske unije prema svojoj visini dominantni su javni rashodi za socijalnu zaštitu i javni rashodi za zdravstvo. Imajući u vidu da su stanovnici Evrope jedni od najstarijih u svetu i da se predviđa dalje povećanje udela starijih lica u ukupnom stanovništvu, može se očekivati povećanje rashoda za socijalnu zaštitu i zdravstvo u budućnosti. Takva demografska kretanja vršiće dodatni pritisak na ukupne javne rashode i budžetske deficite evropskih zemalja. Sa ciljem obezbeđenja održivosti sistema socijalnog osiguranja i utvrđivanja mogućnosti za bolje upravljanje ovim rashodima u ovom poglavlju analiziraće se najznačajnije kategorije rashoda u sistemu socijalnog osiguranja - javni rashodi za penzijsko i invalidsko osiguranje i javni rashodi za zdravstveno osiguranje.

Nakon čitanja ovog poglavlja, moći ćete da:

- Definišete socijalnu sigurnost, socijalno osiguranje, socijalnu zaštitu i penzijsko i invalidsko osiguranje i da ukažete na razlike između ovih termina;
- Napravite razliku između različitih modela penzijskog i invalidskog osiguranja;
- Razumete kako se finansira penzijsko i invalidsko osiguranje i objasnite karakteristike metoda finansiranja penzija i njihove prednosti i nedostatke;
- Ukažete na trend kretanja rashoda za penzijsko i invalidsko osiguranje u Evropskoj uniji i u Srbiji;
- Shvatite kakvo je stanje u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja u Srbiji i koje su mogućnosti za njegovo unapređenje;
- Razumete značaj zdravlja za pojedince i za privredu jedne zemlje;
- Nabrojite ciljeve zdravstvene politike i objasnite ulogu zdravstvenog osiguranja;
- Shvatite šta je zdravstvena zaštita i koji su učesnici u sistemu zdravstvene zaštite;
- Napravite razliku između različitih modela finansiranja zdravstvenog osiguranja;
- Razumete karakteristike različitih načina plaćanja zdravstvenih usluga;
- Ukažete na trend kretanja rashoda za zdravstvo u Evropskoj uniji i u Srbiji i na nivo ostvarenog kvaliteta pružanja zdravstvenih usluga;
- Analizirate stanje u zdravstvenom sistemu Srbije i utvrdite koje su mogućnosti za njegovo unapređenje.

8.1. JAVNI RASHODI ZA SOCIJALNU ZAŠTITU I JAVNI RASHODI ZA PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE

Javni rashodi za socijalnu zaštitu

Sa intenziviranjem procesa industrijalizacije i masovnim zapošljavanjem u XIX veku javlja se potreba za obezbeđenjem socijalne sigurnosti stanovništva (Kosanović, 2011, str. 19). Tokom vremena, sistem socijalne sigurnosti se razvija u velikom broju država različitom dinamikom.

Evolucija države blagostanja u drugoj polovini XX veka dovela je do ubrzanog razvoja socijalne funkcije savremene države i do povećanja njene odgovornosti za obezbeđenje socijalne sigurnosti stanovništva. Sa ciljem da se pruži socijalna sigurnost što većem broju ljudi, razvijali su se sistemi socijalne zaštite širenjem obuhvata stanovništva koje se socijalno osiguravalo i povećanjem broja rizika od kojih se socijalno osiguravalo (Rakić & Nikolić, 2012a, str. 273-274).

Socijalna sigurnost se definiše kao „**skup socijalno političkih mera, koje jedno društvo, odnosno jedna država preduzima sa ciljem da svoje stanovništvo osigura od socijalnih rizika (bolest, materinstvo, nezaposlenost, invalidnost, starost, siromaštvo i sl.) i prevaziđe stanje nesigurnosti**" (Kosanović, 2011, str. 17). Kao osnovni oblici socijalne sigurnosti izdvojili su se socijalno osiguranje, socijalna zaštita i socijalna pomoć (Kosanović, 2011, str. 17).

Socijalno osiguranje[23] **je „vid socijalne sigurnosti, kojim se osiguranim licima, na principima obaveznosti, uzajamnosti i solidarnosti, obezbeđuju zdravstvena zaštita i materijalna davanja u slučaju nastanka pojedinih socijalnih rizika, kao što su bolest, starost, invalidnost, smrt i nezaposlenost"** (Kosanović, 2011, str. 17).

U teoriji i praksi, izdvojile su se brojne karakteristike socijalnog osiguranja. Kao osnovne karakteristike navode se (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 152):

- obaveza učestvovanja u plaćanju doprinosa,
- visina naknade zavisi od prethodno uplaćenih doprinosa korisnika,
- pravo na naknadu ostvaruje se nastankom osiguranog događaja (nezaposlenost, bolest, starost, invaliditet i dr.),
- pravo na naknadu ostvaruje se automatski sa nastankom osiguranog događaja i nije uslovljeno imovinskim stanjem korisnika.

23 Ranije se pod socijalnim osiguranjem podrazumevalo samo penzijsko i invalidsko osiguranje. Danas socijalno osiguranje obuhvata penzijsko i invalidsko osiguranje, ali i zdravstveno osiguranje.

Finansiranje socijalnog osiguranja vrši se uplatom doprinosa od strane osiguranika (zaposlenih) i poslodavaca (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 152). Danas je sve učestalija praksa u velikom broju zemalja da se socijalno osiguranje, a pre svega penzijsko i invalidsko osiguranje, finansira i transferima iz budžeta (Kosanović, 2011, str. 41). Uglavnom je socijalno osiguranje obavezno, ali postoje i mogućnosti dopunskog, dobrovoljnog socijalnog osiguranja (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 152).

Javni rashodi za socijalno osiguranje su veoma složena i heterogena kategorija javnih rashoda. U većini zemalja, ovi rashodi obuhvataju lično i porodično osiguranje, porodične dodatke, zdravstveno osiguranje, invalidsko osiguranje, osiguranje u slučaju nezaposlenosti, staranje o žrtvama rata, naknade za povrede na radu i sl. (Stiglitz, 2008, str. 360; Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 152).

Prema funkcionalnoj klasifikaciji MMF-a brojne kategorije rashoda za socijalno osiguranje grupisane su u okviru rashoda za socijalnu zaštitu, dok su rashodi za zdravstvo izdvojeni kao posebna kategorija. U ovom delu udžbenika analizirani su **rashodi za socijalnu zaštitu** koji su definisani prema ovoj klasifikaciji. To su „**državni izdaci u oblasti socijalne zaštite koji uključuju rashode za usluge i transfere pojedincima i domaćinstvima (za bolest i invalidnost, starost, korisnike porodičnih penzija, porodice i decu, nezaposlenost, stanovanje i socijalnu pomoć ugroženom stanovništvu koja nije klasifikovana na drugom mestu) i za usluge pružene na kolektivnoj osnovi (istraživanje i razvoj u oblasti socijalne zaštite, socijalne zaštite koja nije klasifikovana na drugom mestu)**" (Eurostat, 2025a; Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem, čl.7).

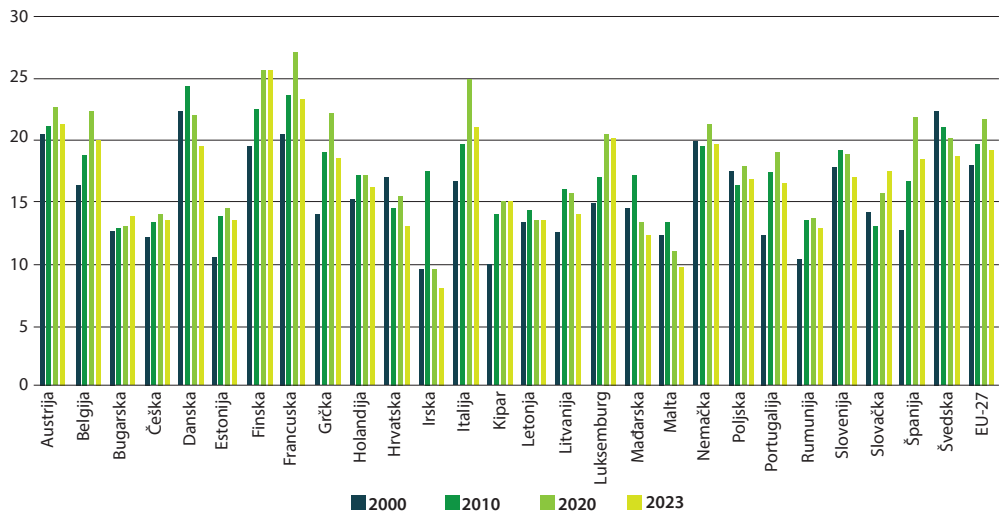
Na osnovu podataka o učešću rashoda za socijalnu zaštitu u BDP iz tabele br. 25 može se primetiti da su oni dostigli petinu BDP-a Evropske unije i da čine gotovo polovinu ukupnih javnih rashoda. Najveće vrednosti ovih rashoda na nivou grupacije EU-27 zabeležene su 2010. i 2020. godine. Na kraju 2020. i 2023. godine najveće učešće javnih rashoda za socijalnu zaštitu u BDP evidentirano je u Finskoj (22,6-25,8 BDP) i Francuskoj (23,4-27,3 % BDP), dok je visoko učešće u ovom periodu bilo prisutno i u Italiji, Belgiji i Austriji (Grafikon br. 6).

Tabela 25. Rashodi za socijalnu zaštitu u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine

Zemlja	Rashodi za socijalnu zaštitu (% BDP)			
	2000	2010	2020	2023
Austrija	20,6	21,3	22,8	21,4
Belgija	16,4	18,9	22,4	20,1
Bugarska	12,7	12,9	13,0	13,8
Češka	12,2	13,4	14,0	13,5
Danska	22,4	24,4	22,1	19,5
Estonija	10,5	13,8	14,5	13,5
Finska	19,5	22,6	25,8	25,7
Francuska	20,5	23,7	27,3	23,4
Grčka	14,1	19,0	22,3	18,5
Holandija	15,3	17,2	17,3	16,2
Hrvatska	17,1	14,6	15,6	13,0
Irska	9,6	17,5	9,6	8,1
Italija	16,7	19,7	25,0	21,1
Kipar	9,8	14,0	15,0	15,1
Letonija	13,4	14,4	13,6	13,5
Litvanija	12,5	16,1	15,8	14,0
Luksemburg	14,8	17,1	20,6	20,2
Mađarska	14,6	17,3	13,4	12,3
Malta	12,4	13,4	11,1	9,7
Nemačka	19,9	19,6	21,4	19,7
Poljska	17,6	16,4	17,9	16,9
Portugalija	12,4	17,4	19,0	16,6
Rumunija	10,4	13,6	13,7	12,8
Slovenija	17,9	19,3	18,9	17,0
Slovačka	14,2	13,1	15,8	17,6
Španija	12,7	16,7	21,9	18,5
Švedska	22,4	21,0	20,3	18,7
EU-27	**18,0**	**19,7**	**21,8**	**19,2**

Izvor: Eurostat, 2025a (pristup 18.7.2025.)

Grafikon 6. Kretanje rashoda za socijalnu zaštitu u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine



Izvor: Eurostat, 2025a (pristup 18.7.2025.)

Javni rashodi za penzijsko i invalidsko osiguranje

Najvažnija i vrednosno najznačajnija komponenta rashoda za socijalno osiguranje i rashoda za socijalnu zaštitu su rashodi za penzijsko i invalidsko osiguranje. Ovi rashodi obuhvataju rashode koji nastaju po osnovu isplate starosne, invalidske i porodične penzije u okviru sistema obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja. To su penzijski sistemi koji se zasnivaju na uplati doprinosa koji se definišu kao sistemi koje „**čine institucije penzijskog osiguranja (penzijski fondovi), koje se bave prikupljanjem novčanih sredstava od uplate doprinosa osiguranika u dužem vremenskom periodu, radi obezbeđenja njihove egzistencije nakon okončanja radnog veka (putem starosne ili invalidske penzije), odnosno egzistencije porodice u slučaju smrti osiguranika (putem porodične penzije)**" (Nikolić, 2018, str. 8).

Visina javnih rashoda za penzijsko i invalidsko osiguranje zavisi od dizajna penzijskog sistema i njegovih karakteristika - modela penzijskog i invalidskog osiguranja, načina finansiranja penzija, penzijskih planova, parametara kvalifikacije za penziju itd.

8.1.1. Modeli penzijskog sistema

Od nastanka prvog penzijskog sistema do danas, veliki broj zemalja formirao je penzijske sisteme prema određenom modelu. Do sada su u praksi korišćeni sledeći modeli penzijskog sistema (Nikolić, 2018, str. 14-20):

1. Bizmarkov model,
2. Beveridžov model,
3. Fridmanov i Pinjerin model,
4. Model Svetske banke,
5. Model Evropske unije.

Prvobitni penzijski sistemi, bili su zasnovani na Bizmarkovom, a potom na Beveridžovom modelu. Prema ovim modelima je većina evropskih zemalja formirala svoje penzijske sisteme, a neke zemlje su ih i kombinovale.

Bizmarkov model penzijskog sistema formiran je 1889. godine u Nemačkoj kada je Oto fon Bizmark doneo zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Poteraj, 2008, str. 50). Prema ovom modelu formiran je prvi penzijski sistem u svetu, a potom su formirani penzijski sistemi u velikom broju evropskih zemalja – nakon Nemačke i u Austriji, Francuskoj, Italiji i dr. (Schludi, 2005, str. 16). Kako je bio zastupljen u zemljama kontinentalne Evrope, često se u javlja pod nazivom kontinentalni model (Kolmar, 2007, str. 649). Osnovne karakteristike ovog modela su (Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, 2008, str. 70):

1. osigurana lica su zaposleni,
2. penzija se finansira putem doprinosa,
3. doprinosi se plaćaju na osnovu zarade.

Prva karakteristika Bizmarkovog modela je da je obavezno socijalno osiguranje svih zaposlenih (Schludi, 2005, str. 16). Na početku su ovim osiguranjem bila obuhvaćena određena zanimanja (trgovina, industrija i poljoprivreda), a vremenom se širio broj zanimanja u kojima su radnici bili osigurani. Finansiranje penzija vršilo se iz doprinosa koje su uplaćivali zaposleni i poslodavci, ali i iz akumulacije sredstava. Visina penzije zavisila je od visine zarade. U slučajevima kada akumulirana sredstva nisu dovoljna za isplatu penzija, u finansiranje penzija može da se uključi i država (Andrews, 2006, str. 62). Osnovni cilj penzijskih sistema koji su formirani prema ovom modelu je da se nakon penzionisanja održi relativni životni standard penzionera (Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, 2008, str. 70). U vreme kada je formiran, za ostvarenje

prava na penziju bilo je potrebno da osoba ima 70 godina i 30 godina radnog staža. Usled visoke starosne granice, mali broj ljudi je ispunjavao ove uslove i zato su bile dominantne invalidske penzije. Nakon smanjenja starosne granice za penzionisanje početkom XX veka na 65 godina stvorena je mogućnost da ljudi ostvare pravo na starosnu penziju (Holzmann & Hinz, 2005, str. 100; Poteraj, 2008, str. 51).

Beveridžov model penzijskog sistema formiran je nakon Drugog svetskog rata. Formulisao ga je lord Vilijam Henri Beveridž u Velikoj Britaniji. Primenjen je u anglosaksonskim zemljama, zato je i dobio naziv anglosaksonski model (Poteraj, 2008, str. 54-56; Kolmar, 2007, str. 649). Osnovne karakteristike ovog modela su (Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, 2008, str. 69-70):

1. obuhvata celo stanovništvo,
2. penzije se finansiraju iz državnog budžeta,
3. podrazumeva uniformne doprinose.

U osnovi Beveridžovog modela penzijskog sistema je ideja da se socijalnim osiguranjem obuhvate svi stanovnici i da se obezbede univerzalne penzije, koje se primarno finansiraju iz budžeta. Cilj ovog modela je da se isti iznos penzije obezbedi za sve starije osobe, kako bi se osigurao egzistencijalni minimum, odnosno da se obezbedi održavanje apsolutnog životnog standarda i smanji siromaštvo u starosti (Bozio et al., 2010, str. 8; Holzmann et al, 2003, str. 177). U penzijskim sistemima koji su formirani po ovom modelu važnu ulogu u održavanju prihoda u starosti imaju privatni penzijski planovi (Matković et al., 2009, str. 25).

Pored penzijskog osiguranja, za ovaj model je karakteristično da objedinjava i druge vidove socijalnog osiguranja – pružanje opštih zdravstvenih usluga, koje uključuju i osiguranje od povrede na radu, uvođenje pomoći porodici, održavanje visoke i stabilne stope zaposlenosti i zaštitu od masovne nezaposlenosti (Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research, 2008, str. 70).

Fridmanov i Pinjerin model penzijskog sistema je nastao na osnovu ideja Miltona Fridmana i Hose Pinjera Ečenika, a prvi put je primenjen u Čileu 1981. godine zato je poznat kao Čileanski model penzijskog sistema (Cerda, 2008, str. 541; Poteraj, 2008, str. 56-59). Pinjera je ovaj model kreirao na osnovu Fridmanovih ideja o potrebi privatizacije tekuće finansiranih penzijskih sistema i predstavio ga u planu za reformu penzijskog sistema kojim su bile predviđene sledeće novine (Berstein et al., 2006, str. 232, Poteraj, 2008, str. 59-63):

1. uvođenje obaveznog privatnog penzijskog sistema sa ličnim penzijskim računima,
2. prelaz sa starog (tekuće finansiranog) na novi (kapitalizovani) penzijski sistem,
3. racionalizacija postojećeg sistema i osnivanje državne institucije preko koje će se vršiti isplata penzija.

Primenom ovog plana za reformu penzijskog sistema Čilea, nastao je penzijski sistem koji je u skladu sa ciljem reforme – da se formira penzijski sistem koji se zasniva *na slobodi i solidarnosti, koji je fer i efikasan i koji je za svakoga* (Edwards, 1998, str. 38-39). U njemu je osiguranicima data sloboda izbora privatne kompanije (društva za upravljanje penzijskim fondovima), koja će upravljati njihovim sredstvima, a solidarnost se ostvarivala garantovanjem najniže penzije od strane države (Edwards, 1998, str. 40, 46; Ostojić & Vukčević, 2009, str. 94-95). Prema brojnim autorima, penzijski sistem Čilea je nakon reforme postao efikasniji - omogućio je brži privredni rast, povećanje nacionalne štednje i smanjenje nezaposlenosti u Čileu (Edwards, 1998, str. 37, 52-59). Sledeći primer Čilea, izvršene su reforme penzijskih sistema u drugim zemljama Latinske Amerike, zemljama Centralne i Istočne Evrope, Afrike i Azije (Berstein et al., 2006, str. 227).

Model Svetske banke nastao je 90-ih godina XX veka, nakon dugogodišnje analize razvoja obaveznog penzijskog osiguranja u Čileu i drugim zemljama Latinske Amerike, kao i razvoja dobrovoljnog privatnog penzijskog osiguranja u razvijenim zemljama. Ovaj model zasniva se na stubovima penzijskog osiguranja putem kojih se razdvaja redistributivna komponenta od komponente osiguranja (Nikolić, 2018, str. 18). Prvobitni model Svetske banke imao je tri stuba (World Bank, 1994, str. 238-239; Ostojić, 2007, str. 192):

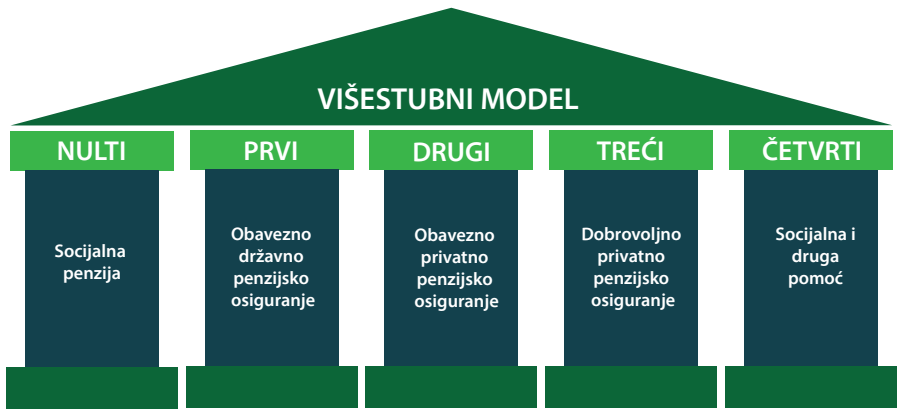
1. **Prvi stub** – obavezno državno penzijsko osiguranje, kojim se vrši redistribucija sredstava i sprečava siromaštvo u starosti;
2. **Drugi stub** – obavezno privatno penzijsko osiguranje, koje se zasniva na ličnim štednim računima ili penzijskim planovima po zaposlenju i omogućava ujednačavanje potrošnje tokom života;
3. **Treći stub** – dobrovoljno privatno penzijsko osiguranje, koje se zasniva na ličnim štednim računima ili penzijskim planovima po zaposlenju i omogućava ujednačavanje potrošnje tokom života. Namenjen je osiguranicima koji žele da ostvare viši nivo prihoda u starosti.

U prvom, tzv. nefondovskom stubu nema akumalacije kapitala i njim upravlja država, dok drugi i treći stub predstavljaju privatno penzijsko osiguranje u kome se vrši akumulacija sredstava, koja se investiraju na tržištu kapitala radi njihovog uvećanja i isplate penzija u budućnosti (Obradović & Sekulić, 2010, str. 365; Dimitrijević, 2013, str. 108-111). Akumuliranim sredstvima doprinosa u privatnom penzijskom osiguranju upravljaju privatne kompanije.

Trostubni model penzijskog sistema brzo je postao popularan zato što je omogućavao uspostavljanje čvrste veze između doprinosa koji se uplaćuju i penzijskih naknada i diverzifikaciju izvora prihoda penzionera. Veoma brzo uveden je u evropskim zemljama (Švedskoj, Poljskoj, Mađarskoj, Češkoj, Sloveniji i dr. zemljama) (Obradović & Sekulić, 2010, str. 366; Poteraj, 2008, str. 66; Ostojić, 2007, str. 257). Vremenom se trostubni model razvio u višestubni model penzijskog osiguranja, tako što su pored pomenutih stubova uvedeni nulti i četvrti stub (Slika br. 17). Nulti stub uveden je da bi se obezbedila osnovna (socijalna) penzija, a četvrti da bi se obuhvatili drugi vidovi socijalne pomoći (Holzmann & Hinz, 2005, str. 80-83).

U vreme kada je model uveden, Svetska banka je insistirala da se uvedu sva tri stuba penzijskog osiguranja, ali je kasnije liberalizovala proceduru uvođenja ovog modela, tako što nije zahtevala uvođenje svih stubova i nije precizirala stubove koje je potrebno uvesti. Međutim, težnja Svetske banke da zemlje uvedu neki od vidova privatnog penzijskog osiguranja je i dalje aktuelna, s tim što je ostavljena sloboda svakoj zemlji da to učini u skladu sa specifičnim okolnostima koje su karakteristične za njen penzijski sistem (Matković et al., 2009, str. 47-48; Rakić & Nikolić, 2012, str. 143).

Slika 17. Višestubni model penzijskog sistema Svetske banke



Izvor: Ilustracija autora prema: Holzmann & Hinz, 2005, str. 81-83.

Model Evropske unije nije jedinstveni model penzijskog sistema. Usled brojnih institucionalnih, organizacionih i socijalnih razlika među zemljama članicama ove zajednice prisutni su različiti modeli penzijskog sistema i različite penzijske politike. Imajući to u vidu, Evropska unija je svoje aktivnosti vezane za harmonizaciju penzijskih politika preusmerila na konvergenciju ovih politika primenjujući otvoreni metod koordinacije (*The Open Method of Coordination*) (Sommer, 2003, str. 5-7; Nikolić, 2018, str. 20). Suština ovog metoda je u tome da se na nivou zajednice ostvaruje dogovor između zemalja članica o zajedničkim ciljevima i pokazateljima za ostvarenje tih ciljeva, dok usvajanje politika i izbora ostaje u nadležnosti samih zemalja članica. Primena otvorenog metoda koordinacije podrazumeva i periodično sastavljanje nacionalnih izveštaja, a zatim i njihovu ocenu od strane eksperata, čime se razmenjuju ideje i iskustva o reformi i uči iz iskustva drugih (Perišić, 2012, str. 216; De la Porte, 2002, str. 40).

8.1.2. Finansiranje penzijskog i invalidskog osiguranja

Za analizu socijalnog osiguranja i rashoda za socijalnu zaštitu ključna je analiza rashoda za penzijsko i invalidsko osiguranje, način funkcionisanja i finansiranja penzijskog sistema, kao i njegova finansijska održivost.

Penzijsko i invalidsko osiguranje se može finansirati (Matković et al., 2009, str. 18-20):

1. metodom tekućeg finansiranja penzija (pay as you go – PAYG),
2. metodom kapitalnog finansiranja penzija (fully funded – FF).

Tekuće finansiranje penzija vrši se tako što se iz doprinosa koje uplaćuje tekuća (sadašnja) generacija zaposlenih isplaćuju penzije sadašnjoj generaciji penzionera u toku iste godine (Rakonjac-Antić, 2008, str. 16-17). Kod ovog metoda finansiranja penzija ne postoji akumulacija kapitala, već se samo vrši transfer sredstava između generacije trenutno zaposlenih i generacije sadašnjih penzionera u toku iste godine, zato se penzijski sistemi koji se na ovaj način finansiraju nazivaju sistemi međugeneracijske solidarnosti (Slika br. 18).

Slika 18. Metod tekućeg finansiranja penzija



Izvor: Ilustrovano prema: Ilić, 2006, str. 10; Rakonjac-Antić, 2008, str. 16-17.

Metod tekućeg finansiranja penzija je karakterističan za državne penzijske sisteme, u kojima je pravo na penziju po svojoj prirodi zakonom zagarantovano pravo, zato što država garantuje penzionerima da će primiti penziju (Eatwell, 1999, str. 59). Imajući u vidu da penzijske naknade u ovom sistemu praktično zavise od iznosa prikupljenih doprinosa budućih generacija zaposlenih, u slučaju manjka sredstava za isplatu penzija, država obezbeđuje nedostajući iznos iz budžeta (Rakonjac-Antić, 2008, str. 18).

Korišćenje metoda tekućeg finansiranja penzija treba da se zasniva na analizi njegovih prednosti i nedostataka (Tabela br. 26). Jedna od ključnih prednosti ovog metoda finansiranja penzija je jednostavnost funkcionisanja, koja se ogleda u tome što se iznos prikupljenih doprinosa transferiše za isplatu penzija penzionerima. Ta jednostavnost funkcionisanja dopinosi ostvarenju niskih administrativnih troškova. Kako država nameće obavezu svim zaposlenima i njihovim poslodavcima da uplaćuju doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje, ovim osiguranjem obezbeđuje se široka pokrivenost stanovništva. Tekuće finansiranje penzija omogućava da se iz doprinosa osiguranika sa visokim primanjima obezbeđuju penzije za osobe koje nisu u mogućnosti da zarade dovoljno za penziju, tako da se u ovim penzijskim sistemima vrši velika redistribucija sredstava. U penzijskim sistemima koji su zasnovani na tekućem finansiranja penzija zaposleni mogu menjati poslove i firme, zato što penziju garantuje država i nije vezana za određenu firmu. Najzad, tekuće finansirane penzijske sisteme karakteriše nizak investicioni rizik, zato što retko imaju viškove sredstava za investiranje, a i u slučajevima kada ih ima malog su iznosa i investiraju se u nisko rizične hartije od vrednosti (Nikolić, 2018, str. 24-25).

Kao najveći nedostatak tekućeg finansiranja penzija ističe se nepostojanje veze između uplate doprinosa i primljenih penzija. To se nepovoljno odražava na osobe sa visokim primanjima, zato što dobijaju manju penziju od one koju bi dobili da su uložili ista sredstva u kapitalizovani penzijski fond. Kod ovog načina finansiranja penzija ključno je da postoji određeni odnos broja zaposlenih i penzionera, kako bi bio finansijski održiv zbog čega je zavisan od demografskih faktora. U nedostatku sredstava za isplatu penzija često se povećavaju stope doprinosa ili se deficit sredstava finansira na teret budžeta (Nikolić, 2018, str. 25).

Uspešno funkcionisanje penzijskog sistema koji se zasniva na tekućem finansiranju moguće je ostvariti kada je stopa sistemske zavisnosti, tj. odnos broja zaposlenih i broja penzionera takav da 3-3,5 ili više zaposlena finansiraju penziju jednog penzionera. Pri ovom odnosu broja zaposlenih i broja penzionera penzijski sistem može nesmetano da funkcioniše i da bude kratkoročno i dugoročno finansijski održiv. Međutim, ukoliko ovaj odnos postane takav da 2 ili manje zaposlena finansira penziju jednog penzionera, penzijski sistem je samo kratkoročno, ali ne i dugoročno održiv.

Izvor: Nikolić, 2018, str. 25; Rakonjac-Antić, 2008, str. 17.

Tabela 26. Prednosti i nedostaci metoda tekućeg finansiranja penzija

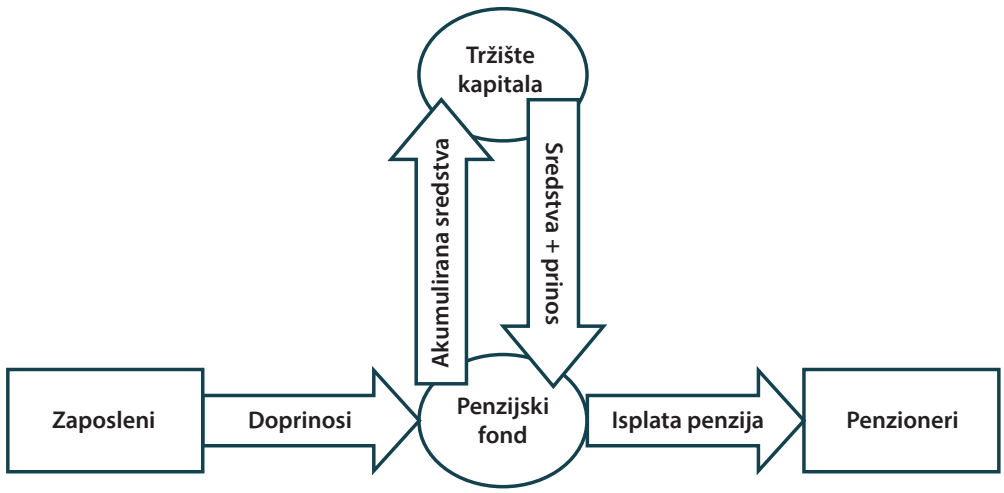
Tekuće finansiranje penzija	
Prednosti	**Nedostaci**
• jednostavnost, • niski administrativni troškovi, • visoko redistributivan, • široka pokrivenost stanovništva, • ne utiče negativno na mobilnost radnika, • nizak investicioni rizik.	• ne postoji veza između uplate doprinosa i primljene penzije, • visoka zavisnost od demografskih faktora, • visoke stope doprinosa, • opterećuje budžet.

Izvor: Prilagođeno prema: Eatwell, 1999, 59-60; Ilić, 2006, str. 6-8; Petraković, 2007, str. 31-32.

Metod kapitalnog finansiranja penzija se za razliku od metoda tekućeg finansiranja penzija zasniva na štednji (Barr & Diamond, 2006, str. 17). Kod ovog metoda finansiranja se za svakog osiguranika otvara lični račun na kome se uplaćuju i evidentiraju sredstva doprinosa. Dok je osiguranik u radnom odnosu uplaćena sredstva se investiraju i po tom osnovu ostvaruje određeni prinos. Prilikom penzionisanja visina penzije određuje se na osnovu iznosa akumuliranih sredstava na računu, koji zavisi od uplaćenih doprinosa, broja godina uplate doprinosa i prinosa koji je ostvaren investiranjem sredstava (Petraković, 2007, str. 32) (Slika br. 19). Cilj metoda kapitalnog finansiranja penzija je da se uspostavi i ojača veza između uplaćenih doprinosa i ostvarene penzije, tako da svaki penzioner prima penziju u skladu sa onim što je u toku rada izdvojio za doprinose i sa iznosom kojim su ti doprinosi uvećani na osnovu ostvarenog prinosa na njihovo investiranje (Nikolić, 2018, str. 26).

Kapitalno finansiranje penzija je uglavnom karakteristično za privatne penzijske fondove, premda se može koristiti i kod državnih penzijskih fondova. Pravo na penziju nije zakonom zagarantovano pravo, već finansijsko pravo, zato što je penzioner tokom svog radnog odnosa izdvajao i štedeo sredstva za stare dane i ona su njegova svojina (Eatwell, 1999, str. 59; Petraković, 2007, str. 32). Kako su akumulirana sredstva svojina osiguranika, ne mogu se koristiti za isplatu penzija drugim penzionerima.

Slika 19. Metod kapitalnog finansiranja penzija



Izvor: Nikolić, 2018, str. 26.

Ključne prednosti metoda kapitalnog finansiranja penzija za pojedinca su visok prinos, mogućnost izbora, nezavisnost penzionera i čvrsta veza između doprinosa i penzija (Tabela br. 27). Visok prinos posledica je toga što sredstava iz ovih penzijskih fondova investiraju stručni portfolio menadžeri. Taj prinos omogućava povećanje penzije penzionera, a da pritom stope doprinosa za penzije ostanu niže od onih koje su utvrđene u penzijskim sistemima koji se zasnivaju na tekućem finansiranju. Mogućnost izbora penzijskog fonda u koji će osiguranik štedeti za *treće životno doba*, kao i osećaj vlasništva nad sredstvima koja se štede čini da se osećaju slobodno i nezavisno od drugih ljudi, tj. generacije trenutno zaposlenih. Ovi osećaji proističu iz činjenice da postoji čvrsta veza između doprinosa i penzija i da penzioneri imaju svoje račune na kojima se nalaze akumulirana sredstva koja su oni uplaćivali da bi obezbedili sebi sigurnost u starosti (Petraković, 2007, str. 32). Pored prednosti koje postoje za pojedince

(osiguranike i penzionere), ovaj metod finansiranja ima i velike prednosti za privredu i sam penzijski sistem. Tako metod kapitalnog finansiranja omogućava povećanje štednje na dugi rok. Kako je reč o sredstvima koja se štede i akumuliraju, a i investiraju na dugi rok, ona doprinose razvoju finansijskog tržišta i privrednom rastu zemlje. Sve ove prednosti su argumenti za uvođenje kapitalnog metoda finansiranja penzija.

Funkcionisanje penzijskog sistema koji je zasnovan na kapitalnom finansiranju penzija ima i određene nedostatke. Imajući u vidu da se sredstva sa računa osiguranika investiraju u profitabilnije, i ujedno rizičnije hartije od vrednosti, postoji opasnost da ta sredstva propadnu, tako da je rizik veći kod ovog metoda finansiranja penzija. Evidencija sredstava na računima je komplikovanija, tako da se po tom osnovu povećavaju administrativni troškovi, koji često mogu i po nekoliko puta biti veći u odnosu na tekuće finansiranje penzija. Sam prelazak sa tekućeg na kapitalno finansiranje penzija prouzrokuje visoke tranzicione troškove, zato što je istovremeno potrebno obezbediti sredstva za isplatu penzija penzionerima iz starog sistema i uplaćivati sredstva doprinosa za sadašnje zaposlene u novi sistem. Činjenica da je svaki osiguranik vlasnik sredstva na svom računu i da prima penziju u skladu sa tim što je uštedeo pokazuje da ne postoji redistribucija prihoda između zaposlenih sa različitim primanjima. Posledica toga je da zaposleni sa niskim primanjima, koji ne mogu sebi da obezbede penzijsko osiguranje na ovaj način, nemaju nikakvu socijalnu sigurnost. Kod kapitalnog finansiranja penzija je prisutno ograničenje mobilnosti zaposlenih kod penzijskih planova po zaposlenju.

Tabela 27. Prednosti i nedostaci metoda kapitalnog finansiranja penzija

Kapitalno finansiranje penzija	
Prednosti	**Nedostaci**
• nezavisnost od drugih i mogućnost izbora penzijskog fonda, • čvrsta veza između doprinosa i penzija, • mogućnost ostvarenja viših prihoda ako se sredstva dobro investiraju, • niže stope doprinosa, • povećanje štednje i privrednog rasta, • razvoj finansijskog tržišta.	• visok rizik, • visoki administrativni troškovi, • visoki tranzicioni troškovi, • nema redistribucije, ni socijalne sigurnosti za one koji imaju niska primanja, • ograničenje mobilnosti radnika kod penzijskih planova po zaposlenju.

Izvor: Prilagođeno prema: Eatwell, 1999, str. 59-60; Ilić, 2006, str. 8-9; Obradović & Sekulić, 2010, str. 364-367.

Prilikom razmatranja korišćenja metoda tekućeg i metoda kapitalnog finansiranja penzija kreatori penzijske politike treba da sagledaju njihove karakteristike, prednosti i nedostatke, a potom i potrebe i specifičnosti svoje zemlje u pogledu institucionalnih, organizacionih i ekonomskih kapaciteta. Na osnovu te analize treba doneti odluku koji će se metod finansiranja penzija koristiti. Sa ciljem da iskoriste prednosti i jednog i drugog metoda finansiranja, česta je praksa da se ovi metodi finansiranja penzija kombinuju tako da se pored tekućeg finansiranja penzija koristi i kapitalno finansiranje penzija bilo u formi obaveznog ili dobrovoljnog penzijskog osiguranja. Time se ostvaruje diverzifikacija rizika i stvaraju penzijski sistemi koji odgovaraju predstojećim izazovima i potrebama savremenog društva (Nikolić, 2018, str. 28).

8.1.3. Penzijski sistemi u evropskim zemljama

Penzijski sistemi u velikom broju evropskih zemalja i u svetu pretežno su bili zasnovani na metodu tekućeg finansiranja penzija. U zemljama gde je usled dejstva demografskih i ekonomskih faktora nepovoljan odnos broja zaposlenih i penzionera, penzijski sistemi su u velikoj krizi. Rashodi za penzije se značajno povećavaju, sredstva prikupljenih doprinosa su nedovoljna za isplatu penzija i često su prisutne donacije i transferi, čak i zaduživanje za isplatu penzija. Kao posledica toga, penzijske naknade se smanjuju i nisu dovoljne za finansiranje osnovnih potreba ljudi nakon penzionisanja.

Neodrživost državnih penzijskih sistema koji se tekuće finansiraju posledica su uzroka iz okruženja, ali i neadekvatnog vođenja penzijske politike u vreme ekspanzije države blagostanja (Nikolić, 2018, str. 64). Analizom okruženja utvrđeni su negativni demografski trendovi koji se odnose na smanjenje broja rođenih, ali i negativno dejstvo ekonomskih faktora koji utiču na povećanje nezaposlenosti i veliku prisutnost *sive ekonomije*. Dok demografski trendovi utiču na dugoročno smanjenje broja stanovnika, a po tom osnovu i broja zaposlenih u budućnosti, *siva ekonomija* i nezaposlenost utiču dodatno na smanjenje broja onih koji uplaćuju doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje. Sa druge strane, usled starenja mnogobrojne posleratne generacije (tzv. *baby boom-era*) kontinuirano se povećava broj penzionera (Nikolić, 2018). Vođenje ovakve politike bez razmatranja zakonitosti funkcionisanja tekuće finansiranih penzijskih sistema i njihove finansijske i socijalne održivosti uticalo je na povećanje broja penzionera. To je učinjeno, uglavnom, relaksacijom uslova za sticanje prava na penziju (smanjenjem starosne granice i potrebnih godina radnog staža za penzionisanje, ublažavanjem kriterijuma za ostvarenje invalidske penzije, povećanjem broja beneficiranih zanimanja) i liberalizacijom uslova za utvrđivanje osnove za obračun penzije (uzimanjem u obzir bruto zarade prilikom obračuna penzije i kratkog perioda najpovoljnijih zarada – najčešće 5 ili 10 godina) (Nikolić, 2018, str. 64-65).

Povećanje rashoda za penzijsko i invalidsko osiguranje presudno utiče na povećanje ukupnih rashoda za socijalnu zaštitu (Tabela br. 28).

Tabela 28. Rashodi za penzije u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine

Zemlja	Rashodi za penzije (% BDP)			
	2000	2010	2020	2023
Austrija	14,0	14,5	15,4	14,4
Belgija	10,8	11,8	13,5	12,8
Bugarska	-	8,7	8,1	9,5
Češka	7,8	8,7	9,1	9,2
Danska	10,2	12,6	12,9	11,5
Estonija	6,6	8,7	8,5	8,1
Finska	10,2	12,1	14,0	13,7
Francuska	12,8	14,4	16,1	14,6
Grčka	11,3	15,0	17,5	14,0
Holandija	11,0	11,7	12,1	11,1
Hrvatska	-	10,3	11,0	8,8
Irska	5,5	8,1	4,9	4,2
Italija	13,8	15,4	17,5	15,5
Kipar	5,3	7,1	9,3	7,6
Letonija	9,6	10,3	8,4	8,6
Litvanija	7,7	8,6	7,4	6,9
Luksemburg	9,0	8,7	10,2	10,2
Mađarska	8,5	10,6	7,5	7,1
Malta	7,7	9,0	6,4	5,2
Nemačka	12,5	12,1	12,6	11,5
Poljska	12,5	11,8	11,3	10,8
Portugalija	10,0	13,7	15,0	12,5
Rumunija	6,1	9,2	9,0	8,3
Slovenija	10,9	11,1	10,6	9,5
Slovačka	7,4	8,1	8,7	8,7
Španija	9,4	10,6	14,4	13,2
Švedska	10,5	11,5	11,2	10,7
EU-27	-	**12,7**	**13,5**	**12,3**

Izvor: Eurostat, 2025 (pristup 3.2.2026.)
Napomena: - nema podataka

Usled neodrživosti penzijskih sistema i neadekvatno vođene penzijske politike u savremenim uslovima, veliki broj evropskih zemalja izvršio je reforme penzijskih sistema. Sa ciljem uspostavljanja finansijske ravnoteže u penzijskim sistemima i unapređenja njihove finansijske i socijalne održivosti korišćene su dve alternative (Zaidi et al., 2006, str. 2):

1. parametarska reforma,
2. sistemska reforma.

Parametarska reforma predstavlja najčešće korišćenu alternativu za reformu tekuće finansiranih državnih penzijskih sistema. Zastupljena je u velikom broju evropskih zemalja i zasniva se na promeni jednog ili više parametara penzijskog sistema, dok njegova struktura, način finansiranja i penzijski planovi na kojima se zasniva ostaju nepromenjeni (Zaidi et al., 2006, str. 2-9; Andrews, 2006, str. xxiii). Najčešći parametri koji se menjaju u ovoj reformi su stopa doprinosa, starosna granica za penzionisanje, način indeksacije penzije, obračunske stope i obračunski period, kao i umanjenja i uvećanja penzija za prevremeno, odnosno kasnije penzionisanje (Holzmann et al., 2003, str. 8; Holzmann & Hinz, 2005, str. 74). Sprovođenje parametarske reforme obično ne zahteva velike promene, ni finansijska sredstva, a uticaj na prihode i rashode penzijskog sistema može biti značajan bilo da se pretežno vrše ove reforme ili da se one koriste kako bi se poboljšale performanse postojećeg penzijskog sistema pre nego što se izvrši sistemska reforma (Holzmann & Guven, 2009, str. 2-3; Zaidi et al., 2006, str. 4-10).

Sistemska reforma se vrši kada je potrebno izvršiti potpunu, radikalnu promenu penzijskog sistema. Ova promena podrazumeva promenu strukture penzijskog sistema, načina organizacije i finansiranja, ali i subjekata koji snose rizik. Uglavnom sistemska reforma sledi nakon što su izvršene parametarske promene ili se sprovodi istovremeno sa parametarskim reformama tako što se uvodi neki vid privatnog penzijskog osiguranja ili menjaju penzijski planovi na kojima je zasnovano funkcionisanje penzijskog sistema.

Za sprovođenje ovih reformi najčešće su korišćena dva modela – višestubni model penzijskog sistema ili model nominalno definisanih doprinosa (Zaidi et al., 2006, str. 2). Sistemske reforme zasnovane na višestubnom modelu penzijskog sistema primenile su Mađarska, Poljska, Slovačka, Bugarska, Rumunija, Hrvatska i dr. (Obradović & Sekulić, 2010, str. 371). Kako sistemske reforme koje su zasnovane na višestubnom modelu penzijskog osiguranja izazivaju visoke tranzicione troškove[24], u velikom broju ovih zemalja nije moguće dosledno sprovesti ovaj vid sistemske reforme. Kako bi se ovi nedostaci izbegli, kreiran je model nominalno definisanih doprinosa, kojim se na sličan način uspostavlja čvrsta veza između uplaćenih doprinosa i penzijske naknade uvođenjem sistema ličnih računa po uzoru na višestubni model penzijskog osiguranja, ali tako da se ona ne akumuliraju i ne investiraju zaista, čime se ne stvara pritisak za finansiranje tranzicionih troškova. Od velikog značaja za uspeh i istrajnost u sistemskoj reformi su sredstva rezervi za ove namene. U zemljama gde su ova sredstva dugo akumulirana i gde se ona koriste za reformu penzijskog sistema, lakše je uvođenje sistemskih promena. To je bio slučaj u Švedskoj, koja je kombinovala ova dva modela sistemske reforme i u kojoj je prema mišljenima brojnih ekonomista izvršena jedna od najuspešnijih reformi penzijskog sistema u evropskim zemljama.

Reforma penzijskog sistema u Švedskoj

Penzijski sistem Švedske je reformisan uvođenjem višestubnog modela penzijskog sistema i primenom modela nominalno definisanih doprinosa u prvom stubu. Iskustva Švedske u primeni ovih modela su pozitivna zahvaljujući tome što je ova zemlja u vreme kada je odnos broja zaposlenih i broja penzionera bio povoljan iz ostvarenih viškova formirala rezervni fond, iz koga se danas koriste sredstva za pokriće rashoda za invalidske i porodične penzije i ostale socijalne programe koji su isključeni iz novog modela. Švedska je primer zemlje koja je vodila penzijsku politiku u skladu sa promenama u okruženju i na vreme se pripremila za period zrelosti tekuće finansiranog penzijskog sistema, kada odnos broja zaposlenih i broja penzionera postaje nepovoljan.

24 Tranzicioni troškovi nastaju prilikom privatizacije državnih penzijskih sistema, koji su bili zasnovani na tekućem finansiranju penzija, u kojima se iz doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje koje uplaćuju zaposleni finansiraju penzije penzionera (Matković et al., 2009, str. 67-68; Thompson, 2001, str. 239-240). Kako prilikom privatizacije državnih penzijskih sistema u prvom stubu penzijskog osiguranja ostaje veliki broj osiguranika (starije radno stanovništvo i postojeći penzioneri), a deo doprinosa koji se uplaćivao u ovaj stub se usmerava u novi, kapitalizovani, drugi stub penzijskog osiguranja, u prvom stubu se javlja nedostatak sredstava za isplatu penzija osiguranicima koji se penzionišu u starom (državnom) penzijskom sistemu. Taj nedostatak sredstava predstavlja tranzicione troškove (Andrews, 2006, str. 21, 75; Stanić et al., 2008, str. 84).

8.1.4. Penzijski sistem Republike Srbije

Začeci penzijskog i invalidskog osiguranja u Republici Srbiji pojavili su se još u prvoj polovini XIX veka. U prvoj polovini XX veka penzijsko i invalidsko osiguranje je i zakonom uređeno donošenjem jednog od najnaprednijih zakona iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja u Evropi, Zakona o osiguranja radnika. Ovaj Zakon donet je 1922. godine, a počeo je da se primenjuje od 1937. godine. Bio je zasnovan na Bizmarkovom modelu penzijskog sistema i obezbeđivao je penzijsko-invalidsku zaštitu osiguranicima i članovima njihovih porodica, pokrivajući sve rizike (osim nezaposlenosti) i širok krug lica u radnom odnosu (RFPIO, 2026; Nikolić, 2018, 187).

Začeci penzijskog i invalidskog osiguranja u Republici Srbiji pojavili su se još u prvoj polovini XIX veka, kada je 1833. godine knez Miloš Obrenović potpisao rešenje prvom srpskom penzioneru i 1835. godine, kada je doneto prvo rešenje o porodičnoj penziji Karađorđevoj udovici, Jeleni Đ. Petrović.

Izvor: RFPIO, 2026

Penzijski sistem Republike Srbije čine prvi stub penzijskog osiguranja – obavezno državno penzijsko i invalidsko osiguranje i treći stub penzijskog osiguranja – dobrovoljno privatno penzijsko osiguranje, koji je uveden 2006. godine (Nikolić, 2018, 195). Prvi stub penzijskog osiguranja – obavezno državno penzijsko osiguranje je dominantan stub u penzijskom sistemu Republike Srbije i primarni izvor finansiranja penzija. Njegovu osnovu čini Bizmarkov model penzijskog osiguranja u kome se finansiranje penzija vrši iz doprinosa koje uplaćuju zaposleni i poslodavci. Imajući u vidu da u ovom sistemu postoji i minimalna penzija, kojom se obezbeđuje egzistencija stanovništva, može se reći da ima i elemente Beveridžovog modela penzijskog sistema (Stanić, 2010, str. 95; Đurović Todorović & Đorđević, 2010, str. 154; Nikolić, 2018, str. 195).

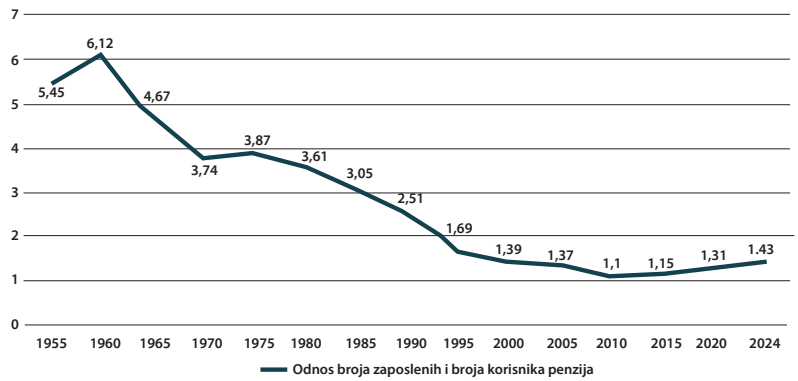
Obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, tzv. državni penzijski sistem je zasnovan na planovima definisanih naknada, tako da je za uspostavljanje finansijske ravnoteže u ovom sistemu neophodno menjati stopu doprinosa, pošto je način utvrđivanja penzijske naknade unapred određen.[25] U okviru državnog penzijskog sistema obezbeđuje se osiguranje stanovništva od tri osnovne vrste rizika – starosti, invaliditeta i smrti osiguranika putem starosne, invalidske i porodične penzije (Stanić, 2010, str. 37-38, 57, 91). Ovaj segment

25 Za uspostavljanje finansijske ravnoteže u ovim penzijskim sistemima pored stope doprinosa, mogu se menjati i kvalifikacioni uslovi za penzionisanje, formula za obračun penzije, način indeksacije penzija i dr. parametri.

penzijskog sistema karakteriše tekuće finansiranje penzija, odnosno finansiranje penzija od doprinosa koje uplaćuju zaposleni (i njihovi poslodavci za njih). Osnovna zakonitost uspešnog funkcionisanja i finansijske održivosti ovog penzijskog sistema je da se održava određeni odnos između broja zaposlenih i broja penzionera koji je definisan kod tekućeg finansiranja penzija.

Državni penzijski sistem koji je ovako dizajniran već dugo ima problema sa finansiranjem penzija. Otežano funkcionisanje ovog sistema postojalo je još 80-ih godina XX veka, ali su njegove slabosti postale očigledne krajem XX i početkom XXI veka, nakon što je prividno bio u ravnoteži usled povećanja stopa doprinosa, neisplaćivanja penzija i korišćenja dodatnih izvora finansiranja. Problem finansiranja penzija i njegova finansijska neodrživost posledica su neadekvatnog vođenja penzijske politike u prošlosti, odnosno neusklađenosti dizajna penzijskog sistema sa demografskim, ekonomskim i političkim promenama. Državni penzijski sistem koji se zasniva na tekućem finansiranju penzija karakterisali su liberalni uslovi za penzionisanje, relaksirani uslovi za obračun penzije, a nakon ratova i sankcija i masovno prevremeno penzionisanje, dokup radnog staža i brojne zloupotrebe u oblasti invalidskih penzija. To je uticalo na značajno povećanje broja penzionera i po tom osnovu i na značajno povećanje rashoda za penzije. Sa druge strane, nepovoljni demografski trendovi (starenje stanovništva, smanjenje stope fertiliteta, neto emigracije mladog stanovništva), ekonomske promene (niža stopa zaposlenosti, prisustvo *sive ekonomije*) i političke promene (raspad bivše Jugoslavije praćen oružanim sukobima i uvođenjem ekonomskih sankcija, kao i vojnom intervencijom NATO 1999. godine) uticali su negativno na broj zaposlenih koji uplaćuju doprinose, a samim tim i na smanjenje prihoda po osnovu doprinosa u sistem obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja (Nikolić, 2018, str. 365-367).

Grafikon 7. Odnos broja zaposlenih i broja korisnika penzije u sistemu obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja u Republici Srbiji



Izvor: Nikolić, 2018, str. 198. RZS, 2021, str. 73; RZS, 2025, str. 76; RFPIO, 2025 (pristup 22.1.2026.)

Poslednjih godina primetan je trend blagog povećanja odnosa broja zaposlenih i broja penzionera, ali je ovaj odnos još uvek značajno ispod nivoa koji je potreban za stabilno i finansijsko održivo funkcionisanje penzijskog sistema koji je zasnovan na metodu tekućeg finansiranja penzija (Grafikon br. 7). Pri ovom nivou ne može da se obezbedi ni kratkoročna održivost penzijskog sistema. U skladu sa kretanjem ovog odnosa menjaju se i vrednosti prihoda i rashoda u Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srbije. Na osnovu podataka iz tabele br. može se uočiti da se penzijsko i invalidsko osiguranje u Srbiji većim delom finansira iz doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje (50,5-77,6%), ali i da se veliki deo preostalih sredstava obezbeđuje putem donacija i transfera (22,1-46,9%). Poslednjih godina primetan je trend povećanja učešća doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje u strukturi prihoda, a smanjenja učešća donacija i transfera (Tabela br. 29). Uvidom u strukturu rashoda može se primetiti da najveći deo rashoda čine rashodi po osnovu prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (94,8-98,8%) (Tabela br. 30).

Tabela 29. Struktura prihoda Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje u Republici Srbiji u periodu od 2005-2025. godine

	Prihodi (%)				
	2005	2010	2015	2020	2025
Doprinos za PIO	55,6	50,5	61,7	67,5	77,6
Donacije i transferi	37,9	46,9	36,6	30,4	22,1
Ostalo	6,5	2,7	1,6	2,1	0,3
Ukupni prihodi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Ministarstvo finansija RS, 2025b (pristup 4.2.2026.)

Tabela 30. Struktura rashoda Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje u Republici Srbiji u periodu od 2005-2025. godine

	Rashodi (%)				
	2005	2010	2015	2020	2025
Rashodi za zaposlene	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5
Korišćenje roba i usluga	0,8	0,5	0,3	0,3	0,4
Prava iz PIO	94,8	98,5	98,7	97,9	98,8
Ostalo	3,6	0,2	0,3	1,2	0,4
Ukupni rashodi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Ministarstvo finansija RS, 2025b (pristup 4.2.2026.)

Tabela 31. Kvalifikacioni kriterijumi za sticanje prava na starosnu penziju u Republici Srbiji

Zakonska rešenja	Muškarci		Žene	
	staž	starost	staž	2020
1957.	55	35ps	50	30ps
	65	ps<35*	55	ps<30*
1964.	60	20ps	55	20ps
1972.	65	15so+gs	60	15so+gs
	-	40ps	-	35ps
1982. 1992.	60	20ps	55	20ps
	65	15so	60	15so
	-	40ps	-	35ps
1997.	60	20ps	55	20ps
	65	15so	60	15so
	50	40so	50	35so
2001. 2003.	63	20ps	58	20ps
	65	15so	60	15so
	53	40so	53	35so
2005.	65	15so	60	15so
	53	40so	53	35so
	-	45so	-	45so
2010.	65	15so	60	15so
	58	40so	58	38so
	-	45so	-	45so
2014.	65	15so	65**	15so
		45so	-	45so

Izvor: Nikolić, 2018, str. 198.

Napomena: - nema starosnog uslova, * - potrebno je ispuniti određene uslove koji se odnose na dužinu penzijskog staža i gustinu staža; ** - starosna granica se postepeno povećava, a tek 2032. godine će biti 65 godina; gs-gustina staža; ps-penzijski staž; so-staž osiguranja.

Sa ciljem unapređenja finansijske održivosti penzijskog sistema Republike Srbije početkom XXI veka započete su njegove reforme. Najpre su započete parametarske reforme obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja, koje su se ogledale u (Tabele br. 31, 32, 33):

- pooštravanju parametara kvalifikacije za starosnu penziju (promene starosnog uslova za ostvarenje prava na penziju po osnovu punog radnog staža, povećanje starosne granice za penzionisanje);
- pooštravanju uslova za prevremeno penzionisanje uz uvođenje umanjenja penzije;
- promenama u sferi beneficiranih penzija;
- pooštravanju kvalifikacionih uslova za ostvarenja prava na invalidsku penziju usled bolesti i povrede na radu i prestanku stepenovanja invaliditeta sa promenom definicije invaliditeta;
- pooštravanju uslova za ostvarenje prava na porodičnu penziju;
- promeni načina obračuna penzija uvođenjem bodovnog sistema obračuna penzije, kojim se obračunski period produžio sa najboljih uzastopnih 10 godina na ceo radni vek – uspostavljena je čvrsta veza između visine uplaćenih doprinosa i visine penzijske naknade;
- promeni načina usklađivanja penzije tako što se od usklađivanja penzije prema zaradama prešlo na usklađivanje koje kombinuje zarade i troškove života (tzv. švajcarska formula), a potom i na izmenjenu primenu ove formule sa uvećanjem procenta usklađivanja sa troškovima života i usklađivanje prema troškovima života i kretanju BDP.

Tabela 32. Kvalifikacioni kriterijumi za ostvarenje prava na starosnu penziju u Republici Srbiji nakon promene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2014. godine

Godina	Muškarci		Žene	
	starost	staž osiguranja	starost	staž osiguranja
2015	65	15	60g 6m	15
2016			61g	
2017			61g 6m	
2018			62g	
2019			62g 6m	
2020			63g	
2021			63g 2m	
2022			63g 4m	
2023			63g 6m	
2024			63g 8m	
2025			63g 10m	
2026			64g	
2027			64g 2m	
2028			64g 4m	
2029			64g 6m	
2030			64g 8m	
2031			64g 10m	
2032			65g	

Izvor: Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, čl. 19 i 19a; RFPIO, 2026 (pristup 10.12.2025.)

Tabela 33. Prelazne odredbe za ostvarenje prava na prevremenu starosnu penziju

Godina	Muškarci		Žene	
	starost	staž osiguranja	starost	staž osiguranja
2015	55g	40g	54g 4m	36g 4m
2016	55g 8m	40g	55g	37g
2017	56g 4m	40g	55g 8m	37g 6m
2018	57g	40g	56g 4m	38g
2019	57g 8m	40g	57g	38g 6m
2020	58g 4m	40g	57g 8m	39g
2021	59g	40g	58g 4m	39g 4m
2022	59g 6m	40g	59g	39g 8m
2023	60g	40g	59g 6m	40g
2024	60g	40g	60g	40g

Izvor: Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, čl. 19b i 19v.

Parametarske reforme u obaveznom penzijskom i invalidskom osiguranju pratile su i sistemske reforme. U Republici Srbiji je 2006. godine uvedeno dobrovoljno privatno penzijsko osiguranje kao treći stub penzijskog sistema. Uvođenjem ovog segmenta, omogućeno je ljudima da dobrovoljno štede za penziju i time utiču na povećanje iznosa svojih prihoda u periodu kada se penzionišu. Uprkos hipotekarnoj krizi, koja je obeležila početak poslovanja ovih fondova i usporila njihov razvoj na početku, danas se može konstatovati da se oni kontinuirano razvijaju. Ovaj razvoj potvrđuje kontinuirano povećanje broja korisnika, broja ugovora o članstvu, prosečnog iznosa akumuliranih sredstava, neto imovine fondova i obima trgovanja hartijama od vrednosti dobrovoljnih penzijskih fondova (NBS, 2025, str. 4-8). Ipak, taj razvoj još uvek nije dovoljan da bi iznos penzija bio adekvatan. Uvođenje drugog stuba – obaveznog privatnog penzijskog osiguranja u penzijski sistem Republike Srbije nije izvršeno usled visokih tranzicionih troškova koji bi pratili ovu vrstu reforme. Iskustva Mađarske i Hrvatske su pokazala da se za finansiranje ovih troškova treba dobro pripremiti (Nikolić, 2018).

Reforme penzijskih sistema Mađarske i Hrvatske

Mađarska i Hrvatska su primer zemalja koje su, pored parametarskih, izvršile i sistemske reforme penzijskih sistema uvođenjem višestubnog (trostubnog) modela penzijskog sistema. Teškoće u funkcionisanju ovako reformisanih penzijskih sistema usled visokih tranzicionih troškova pokazale su da uvođenje drugog stuba – obaveznog privatnog penzijskog osiguranja nije alternativa koju mogu koristiti zemlje koje nemaju rezerve za finansiranje ovih troškova.

U Mađarskoj je 2002. godine ukinuta obaveza učešća novozaposlenih i zaposlenih u samostalnoj delatnosti u drugom stubu penzijskog osiguranja. Početkom druge decenije XXI veka, Mađarska je privremeno obustavila uplate doprinosa zaposlenih u drugi stub i ukinula garanciju države osiguranicima koji nastave da uplaćuju doprinose u ovaj stub. Nakon toga, radi pokrića visokog deficita u prvom stubu u ovoj zemlji je potpuno ukinuto obavezno privatno penzijsko osiguranje i sredstva doprinosa iz drugog stuba usmerena su u prvi stub penzijskog osiguranja.

Kreatori penzijske politike u Hrvatskoj su 2011. godine učesnicima koji su u trenutku uvođenja drugog stuba penzijskog osiguranja pripadali starosnoj grupi od 40-50 godina i odlučili da uplaćuju doprinose u drugi stub, dali mogućnost da prebace svoja sredstva iz drugog u prvi stub. Mogućnost prebacivanja data je za 50% osiguranika koji su pripadali ovoj starosnoj grupaciji. Tu mogućnost je odmah iskoristilo 24% osiguranika.

Izvor: Nikolić, 2018.

8.2. JAVNI RASHODI ZA ZDRAVSTVO

8.2.1. Zdravstveno osiguranje

Zdravlje je osnovno ljudsko pravo i jedan je od osnovnih preduslova za kvalitetan život stanovnika jedne zemlje i njen ekonomski razvoj. Prema definiciji koju koristi Svetska zdravstvena organizacija **zdravlje je „stanje potpunog fizičkog, mentalnog (psihičkog) i socijalnog blagostanja koje se može ostvariti postizanjem ravnoteže između procesa koji se odigravaju unutar čovekovog organizma, njegove ličnosti i odnosa čoveka sa okolinom (a ne samo odsustvo bolesti i nesposobnosti)"** (Rakonjac-Antić, 2008, str. 170).

Odgovornost za sprečavanje nastanka bolesti, čuvanje i unapređenje zdravlja je velika i za pojedince i za društvo. Individualna odgovornost za održavanje postojećeg nivoa zdravstvenog stanja i njegovo unapređenje pod uticajem je brojnih faktora – stepena opšte i zdravstvene kulture pojedinaca, zdravstvene pismenosti itd. Pored toga, troškovi lečenja mogu zahtevati velike iznose finansijskih sredstava, koje pojedinci često ne mogu obezbediti kada je to potrebno.

To su razlozi zbog kojih odgovornost za zdravlje ne treba ostati na nivou pojedinaca.[26] Uporedo sa tim, u XIX veku jača organizovanost radničke klase koja je želela da se zaštiti od rizika starosti, bolesti i povreda na radu i pod njihovim pritiscima država preuzima na sebe socijalnu funkciju, a u okviru nje i obavezu osiguranja zdravlja (Rakonjac-Antić, 2008, str. 170-177; Kočović & Šulejić, 2006, str. 577).

Danas su države nosioci aktivnosti u procesu upravljanja zdravstvenim sistemima – one definišu zdravstvenu politiku, ciljeve i mere, a zdravstvene ustanove i zdravstveni radnici je realizuju. Ciljevi zdravstvene politike većine zemalja u svetu su (Rakonjac-Antić, 2008, str. 170):

- produženje trajanja života stanovnika,
- jačanje zdravlja stanovništva kao deo poboljšanja kvaliteta življenja,
- smanjenje razlika u zdravstvenom stanju stanovništva,
- osiguranje od finansijskog rizika.

Sa ciljem zaštite stanovništva od rizika bolesti i povreda i obezbeđenja sredstava za lečenje kada se one dese, razvijeno je obavezno zdravstveno osiguranje kojim se osiguranim licima i drugim licima obezbeđuje pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na novčane naknade u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju (Zakon o zdravstvenom osiguranju, čl. 3).

Jedno od najčešće korišćenih prava kod zdravstvenog osiguranja je pravo na zdravstvenu zaštitu. **Zdravstvena zaštita** predstavlja **„sveobuhvatnu i organizovanu delatnost društva na očuvanju i unapređenju zdravlja građana, sprečavanju, suzbijanju i ranom otkrivanju bolesti, povreda i drugih poremećaja zdravlja i blagovremenom, delotvornom i efikasnom lečenju, zdravstvenoj nezi i rehabilitaciji"** (Zakon o zdravstvenoj zaštiti, čl. 2; Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 138).

U sistemu zdravstvene zaštite postoje sledeći učesnici (Rakonjac-Antić, 2008, str. 173):

1. pacijenti ili korisnici zdravstvenih usluga,
2. pružaoci zdravstvenih usluga (bolnice),
3. posrednici (osiguravajuće kompanije).

26 Postoje i drugi razlozi za društvenu odgovornost, odnosno uključivanje države, koji proizilaze iz specifičnosti koje se javljaju u ovoj oblasti – nesavršene informacije, ograničena konkurencija, odsustvo profita kao motiva, posebne karakteristike tržišta. Više o tome videti: (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 146-147).

Sistem zdravstvenog osiguranja u određenoj zemlji određuju (Rakonjac-Antić, 2008, str. 175):

- način obezbeđenja finansijskih sredstava (porezi, doprinosi),
- raspoloživi zdravstveni kadar (lekari, medicinske sestre),
- zdravstveni kapaciteti (domovi zdravlja, ambulante, bolnice, apoteke),
- mogućnost obezbeđenja lekova i medicinskih pomagala,
- organizacija rada zdravstvene zaštite (primarno, sekundarno, tercijarno),
- upravljanje (državno, samoupravno),
- način plaćanja zdravstvenih usluga (po usluzi, iz budžeta).

Prema kriterijumu obaveznosti u okviru sistema zdravstvenog osiguranja konkretne zemlje najčešće se diferenciraju obavezno zdravstveno osiguranje i dobrovoljno zdravstveno osiguranje. **Obaveznim zdravstvenim osiguranjem** se osiguranim licima i drugim licima obezbeđuje (Zakon o zdravstvenom osiguranju, čl. 3, 51):

- pravo na zdravstvenu zaštitu,
- pravo na novčanu naknadu.

Pravo na zdravstvenu zaštitu obezbeđuje se za slučaj nastanka bolesti i povrede van rada i u slučaju povrede na radu ili profesionalne bolesti. Ovo pravo obuhvata (Zakon o zdravstvenom osiguranju, čl. 52):

- mere prevencije i ranog otkrivanja bolesti,
- preglede i lečenje u vezi sa planiranjem porodice, u toku trudnoće, porođaja i do 12 meseci nakon porođaja,
- preglede i lečenje u slučaju bolesti i povrede,
- preglede i lečenje bolesti usta i zuba,
- medicinsku rehabilitaciju u slučaju bolesti i povrede,
- lekove,
- medicinska sredstva.

Pravo na novčanu naknadu obuhvata sledeća prava (Zakon o zdravstvenom osiguranju, čl. 71):

- pravo na naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme privremene sprečenosti za rad osiguranika,
- pravo na naknadu troškova prevoza u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite.

Dobrovoljno zdravstveno osiguranje je zdravstveno osiguranje koje se ne zasniva na obavezi, već na slobodnoj volji osiguranika. To je (Zakon o zdravstvenom osiguranju, čl. 6):

- osiguranje kojim se pokrivaju troškovi zdravstvene zaštite koji nastaju kada osigurano lice dopunjuje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u pogledu sadržaja, obima i standarda,
- osiguranje kojim se pokrivaju troškovi zdravstvene zaštite, odnosno zdravstvenih usluga, lekova, medicinskih sredstava, rehabilitacije i novčanih naknada, koje nije obuhvaćeno obaveznim zdravstvenim osiguranjem,
- osiguranje građana koji nisu obavezno osigurani po Zakonu o zdravstvenom osiguranju, odnosno građana koji se nisu uključili u obavezno zdravstveno osiguranje.

8.2.2. Modeli finansiranja zdravstvenog osiguranja

U zavisnosti od osnovnih karakteristika zdravstvenog osiguranja - načina prikupljanja finansijskih sredstava (uplata poreza, doprinosa), metoda plaćanja zdravstvenih usluga (po osiguranom licu), načina finansiranja bolnica, sistema kontrole realizacije zdravstvene zaštite formirani su različiti modeli zdravstvenog osiguranja. Svetska zdravstvena organizacija izdvaja sledeće modele zdravstvenog osiguranja (Rakonjac-Antić, 2008, str. 194-203):

1. Bizmarkov model,
2. Beveridžov model,
3. Semaškov model.

Bizmarkov model zdravstvenog osiguranja predstavlja model klasičnog (obaveznog) zdravstvenog osiguranja, tzv. socijalno zdravstveno osiguranje. Nastao je 1883. godine i vezuje se za nemačkog kancelara Bizmarka. U ovom modelu se zdravstvena zaštita finansira iz fondova obaveznog zdravstvenog osiguranja koji se formiraju solidarnom uplatom doprinosa za zdravstveno osiguranje od strane zaposlenih i poslodavaca. Osnovica za obračun i uplatu doprinosa za zdravstveno osiguranje je bruto zarada. Sistem zdravstvenog osiguranja koji je zasnovan na ovom modelu može uspešno da funkcioniše sve dok troškovi po osiguranom licu ne prelaze nivo prosečnog doprinosa po osiguranom licu. Ovaj model prvobitno je primenjen u Nemačkoj, a zatim i u Austriji, Belgiji, Francuskoj, Luksemburgu, Holandiji, Švajcarskoj i u drugim zemljama.

Beveridžov model zdravstvenog osiguranja je nastao u Velikoj Britaniji 1948. godine i poznat je kao model budžetskog zdravstvenog osiguranja ili nacionalne zdravstvene službe. To je sistem socijalnog osiguranja čiji je glavni nosilac država koja je zadužena da obezbedi zdravstvene kapacitete, finansira pružanje zdravstvenih usluga i vrši upravljanje sistemom zdravstvenog osiguranja. Zdravstvena zaštita u ovom modelu se finansira iz poreza koje uplaćuju obveznici, tzv. finansiranje iz opšteg državnog budžeta, a svi stanovnici imaju pravo na *besplatne* medicinske usluge. Zdravstvene ustanove su u vlasništvu države, a lekari primaju klasičnu mesečnu zaradu ili su plaćeni po učinku. Poput Bizmarkovog modela zdravstvenog osiguranja, zasnovan je na principu solidarnosti, ali u ovaj model nisu uključeni zaposleni i poslodavci. Problemi pri funkcionisanju ovog modela ogledaju se u tome što lekari koji rade za fiksni dohodak mogu biti manje motivisani za rad, ažurnost i detaljna ispitivanja korisnika zdravstvenih usluga, često se formiraju liste čekanja pacijenata za intervencije koje nisu hitne, sporije se zamenjuje medicinska oprema i sl. Nakon što je prihvaćen u Velikoj Britaniji, Beveridžov model zdravstvenog osiguranja je prihvaćen u Irskoj, na Islandu, u Danskoj, Finskoj, Norveškoj i Švedskoj.

Semaškov model zdravstvenog osiguranja primenjivan je u socijalističkom Sovjetskom Savezu 20-ih godina XX veka. Ima sličnosti sa Beveridžovim modelom finansiranja zdravstvenog osiguranja, pošto je i u njemu država odgovorna za zdravstvenu zaštitu svih stanovnika. Uloga države prema Semaškovom modelu zdravstvenog osiguranja podrazumeva da je ona nosilac fonda za zdravstveno osiguranje i drugih institucija pravovremene i pune javne zdravstvene zaštite korisnika. Mogućnost privatne zdravstvene zaštite je u ovom sistemu isključena.

Pored ove klasifikacije modela finansiranja zdravstvenog osiguranja, postoje i druge klasifikacije. Jedna od najnovijih je ona koja ističe postojanje modela obaveznog zdravstvenog osiguranja, modela nacionalne zdravstvene službe i modela privatnog zdravstvenog osiguranja (Rakonjac-Antić, 2008, str. 202). Prvi model je tzv. Bizmarkov model, a drugi model tzv. Beveridžov model. Treći model koji podrazumeva **privatno zdravstveno osiguranje** zasniva se na principu dobrovoljnosti, odnosno izbora pojedinaca. Ovaj model se zasniva na zaključivanju ugovora o zdravstvenom osiguranju sa osiguravajućom kompanijom, gde se u ulozi osiguranika mogu javiti pojedinci koji nisu obavezno zdravstveno osigurani ili pojedinci koji žele obezbediti sebi veći obim prava u odnosu na ona koja imaju u obaveznom zdravstvenom osiguranju. Zaključivanje ugovora sa osiguravajućom kompanijom mogu vršiti samostalno pojedinci ili preduzeća u korist svojih zaposlenih (Rakonjac-Antić, 2008, str. 202-203).

U praksi se retko mogu primetiti čisti modeli finansiranja socijalnog osiguranja. Uglavnom se u velikom broju zemalja kombinuju Bizmarkov i Beveridžov model zdravstvenog osiguranja. Obavezno zdravstveno osiguranje se najčešće primenjuje u evropskim zemljama, dok je privatno zdravstveno osiguranje karakteristično za SAD. Ne postoji jedinstven i savršen model finansiranja zdravstvenog osiguranja koji bi mogao da se primeni u svakoj zemlji. Svaka zemlja imajući u vidu svoje potrebe i specifičnosti kreira model finansiranja zdravstvenog osiguranja koji je kombinacija karakteristika više definisanih modela (Kosanović, 2011, str. 41; Rakonjac-Antić, 2008, str. 200-203).

8.2.3. Finansiranje davaoca zdravstvenih usluga

Bez obzira na model finansiranja zdravstvenog osiguranja (finansiranje iz doprinosa, poreza ili kombinovano), u zdravstvenom osiguranju poseban značaj ima način plaćanja pružalaca zdravstvenih usluga, zato što upravo on utiče na poboljšanje zdravstvenih ustanova, podsticanje zdravstvenih radnika i ukupnu efikasnost sistema zdravstvene zaštite.

Način plaćanja zdravstvenih usluga, odnosno finansiranje davaoca ovih usluga razlikuje se u različitim zemljama usled razlika koje postoje u pogledu materijalnih mogućnosti određenog društva, organizacije sistema zdravstvenog osiguranja, razvijenosti kapaciteta. U skladu sa tim, svaka zemlja ima različite načine plaćanja zdravstvenih usluga (pregledi, snimanja i sl.). Najčešći načini plaćanja zdravstvenih usluga su (Rakonjac-Antić, 2008, str. 182-185):

1. plaćanje po zdravstvenoj usluzi,
2. plaćanje po tzv. *opredeljenom pacijentu*, tzv. *sistemu kapitacije*,
3. plaćanje po pacijentu,
4. plaćanje po bolesničkom danu,
5. plaćanje po slučaju koji je najčešće u vezi sa dijagnozom bolesti,
6. plaćanje putem obezbeđenja zarada zdravstvenim radnicima i pokriće materijalnih troškova,
7. budžetski način plaćanja.

Plaćanje po zdravstvenoj usluzi dominantan je način plaćanja zdravstvenih usluga u tržišnom modelu finansiranja zdravstvenog osiguranja. Ovaj način plaćanja zdravstvenih usluga karakterističan je za ambulanto i bolničko lečenje pacijenata, gde plaćanje za izvršenu zdravstvenu uslugu neposredno vrši primalac zdravstvene usluge ili posrednik. Nedostatak ovog načina plaćanja zdravstvene usluge ogleda se u neregularnostima koje mogu nastati usled uvećanja broja zdravstvenih usluga, a smanjenja vremena za njihovo pružanje, zbog toga je potrebna rigorozna kontrola procesa pružanja zdravstvenih usluga.

Plaćanje po *opredeljenom pacijentu* za određeni vremenski period (uglavnom godinu) naziva se ***kapitacija***. Prema ovom načinu plaćanja lekar, odnosno zdravstvena ustanova ostvaruju dohodak u skladu sa brojem lica koja su ga izabrala (*kapitacija*). Registracija pacijenta u pogledu izbora lekara je preduslov za realizaciju *kapitacije*. Ova praksa je najprihvatljivija u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Prednost *kapitacije* ogleda se u tome što podstiče zdravstvene službe da se ponašaju savesno i odgovorno u fazi prevencije i ranog dijagnostifikovanja bolesti, čime se sprečavaju složene bolničke i vanbolničke intervencije koje mogu nastati. Definisanje cene usluge u ovom načinu plaćanja zasniva se na poređenju očekivanih troškova zdravstvene zaštite i očekivanog broja korisnika zdravstvenih usluga.

Plaćanje po pacijentu je način plaćanja u kome zdravstvena služba dobija nadoknadu za pružene zdravstvene usluge u skladu sa brojem primljenih pacijenata na ambulantno ili bolničko lečenje. Kod ovog načina plaćanja zdravstvene usluge, takođe, postoji opasnost od smanjenja kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga u slučaju da se primi preveliki broj pacijenata i bespotrebno obavlja veliki broj specijalističkih pregleda. Kako bi se to sprečilo, potrebno je uspostaviti efikasan sistem nadzora i kontrole procesa pružanja zdravstvenih usluga.

Plaćanje po bolesničkom danu uglavnom se koristi kod bolničkog lečenja. Kada se formira cena za jedan bolesnički dan ona treba da obuhvati cenu medicinskog rada, hrane i smeštaja.

Plaćanje po slučaju koji je najčešće u vezi sa dijagnozom bolesti podrazumeva da se po unapred utvrđenoj ceni izvrše sve analize u vezi sa dijagnozom bolesti i da se realizuje proces lečenja pacijenta bilo da je reč o bolničkom ili vanbolničkom lečenju.

Plaćanje putem obezbeđenja zarada zdravstvenim radnicima i pokrića materijalnih troškova (troškovi električne energije, vodosnabdevanja i sl.) koriste osiguravači (uglavnom kada su vlasnici zdravstvenih ustanova) kako bi maksimalno kontrolisali troškove. Međutim, ovaj način plaćanja zdravstvenih usluga nije dovoljno stimulativan za rad, tako da može stvoriti prostor za mito i korupciju, kao i potrebu zaposlenih da dodatno zarade radom u privatnim zdravstvenim ustanovama.

Budžetski način plaćanja se zasnivana na tome da se iz osiguranja određuje budžet za određenu zdravstvenu ustanovu za pokriće troškova zdravstvene zaštite za određeni vremenski period (npr. godina). U zavisnosti od toga kako koristi sredstva, zdravstvena ustanova može imati višak ili manjak finansijskih sredstava.

8.2.4. Zdravstveni sistemi u evropskim zemljama

Zdravstveno osiguranje je vekovima bilo prisutno u različitim oblicima u velikom broju evropskih zemalja. Grupe ljudi su još u srednjem veku udruživale zajedničke resurse i formirali fondove za zajednička osiguranja koje su koristili u slučaju starosti, bolesti ili nesposobnosti za rad (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 139). Međutim, osnove savremenih modela zdravstvenog osiguranja postavljene su tek krajem XIX veka, kada se usled tehnološkog razvoja i uvođenja mašina u proces proizvodnje povećao broj povreda radnika, a kao posledica toga i njihovo odsustvovanje sa posla. To je učinjeno donošenjem zakona u oblasti socijalnog i zdravstvenog osiguranja i formiranjem sistema zdravstvenog osiguranja zasnovanog na utvrđenim doprinosima u Nemačkoj, a zatim i u Austriji, Norveškoj, Velikoj Britaniji i drugim evropskim zemljama. Do kraja treće decenije XX veka, sve razvijene evropske industrijske zemlje su donele zakone o zdravstvenom osiguranju i formirale sisteme zdravstvenog osiguranja (Rakonjac-Antić, 2008, str. 177).

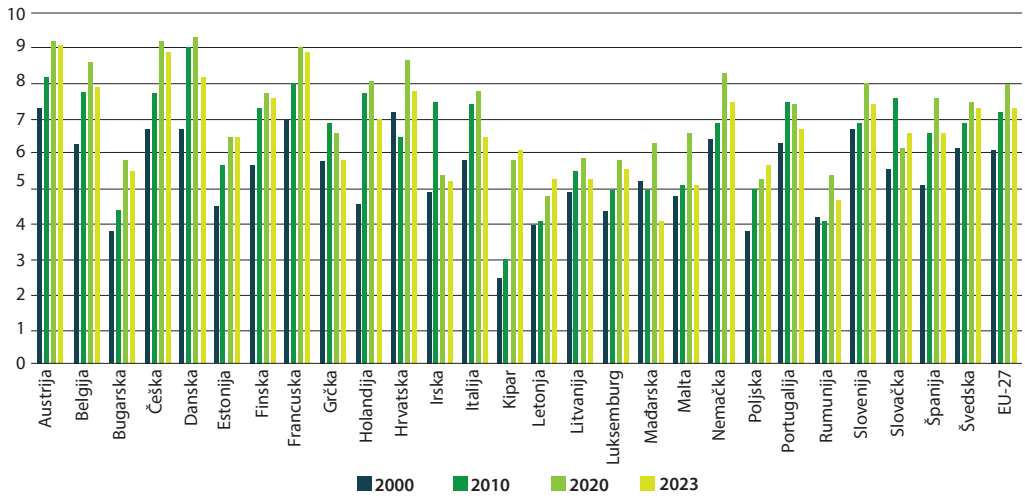
Zdravstvenu zaštitu ljudi putem obaveznog zdravstvenog osiguranja države su obezbeđivale u velikom broju evropskih zemalja šireći krug lica koja su njime obuhvaćena. Između evropskih zemalja postoje značajne razlike u primenjenim modelima finansiranja zdravstvene zaštite, što je u skladu sa nivoom njihovog ekonomskog razvoja i drugim karakteristikama. Tako Francuska i Nemačka primenjuju Bizmarkov model finansiranja zdravstvene zaštite, dok veliki broj zemalja koristi i druge izvore finansiranja, tako da praktično kombinuju Bizmarkov i Beveridžov model finansiranja zdravstvene zaštite. Usled ovih razlika javile su se razlike u visini rashoda za zdravstvo (Tabela br. 34 i Grafikon br. 8) i u kvalitetu zdravstvenih usluga u zemljama članicama Evropske unije (Slika br. 19).

Tabela 34. Rashodi za zdravstvo u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine

Zemlja	Rashodi za zdravstvo (% BDP)			
	2000	2010	2020	2023
Austrija	7,3	8,2	9,2	9,1
Belgija	6,3	7,8	8,6	7,9
Bugarska	3,8	4,4	5,8	5,5
Češka	6,7	7,7	9,2	8,9
Danska	6,7	9,0	9,3	8,2
Estonija	4,5	5,7	6,5	6,5
Finska	5,7	7,3	7,7	7,6
Francuska	7,0	8,0	9,0	8,9
Grčka	5,8	6,9	6,6	5,8
Holandija	4,6	7,7	8,1	7,0
Hrvatska	7,2	6,5	8,7	7,8
Irska	4,9	7,5	5,4	5,2
Italija	5,8	7,4	7,8	6,5
Kipar	2,5	3,0	5,8	6,1
Letonija	4,0	4,1	4,8	5,3
Litvanija	4,9	5,5	5,9	5,3
Luksemburg	4,4	5,0	5,8	5,6
Mađarska	5,2	5,0	6,3	4,1
Malta	4,8	5,1	6,6	5,1
Nemačka	6,4	6,9	8,3	7,5
Poljska	3,8	5,0	5,3	5,7
Portugalija	6,3	7,5	7,4	6,7
Rumunija	4,2	4,1	5,4	4,7
Slovenija	6,7	6,9	8,0	7,4
Slovačka	5,6	7,6	6,2	6,6
Španija	5,1	6,6	7,6	6,6
Švedska	6,2	6,9	7,5	7,3
EU-27	**6,1**	**7,2**	**8,0**	**7,3**

Izvor: Eurostat, 2025a (pristup 18.7.2025.)

Grafikon 8. Kretanje rashoda za zdravstvo u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine



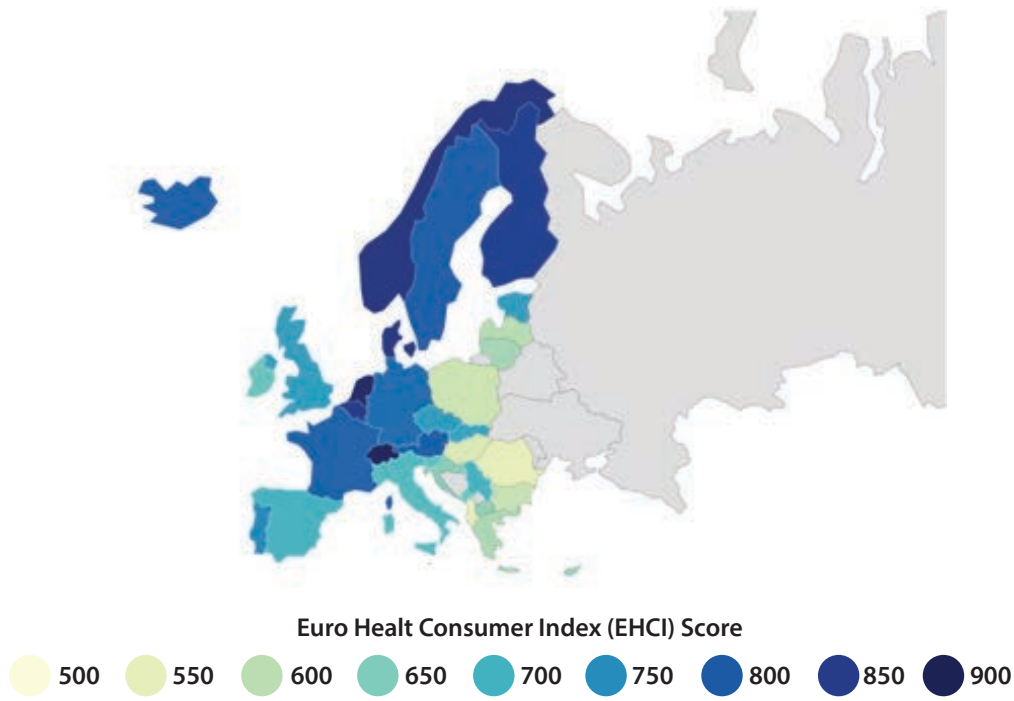
Izvor: Eurostat, 2025a (pristup 18.7.2025.)

Pored razlika u rashodima za zdravstvo, među posmatranim evropskim zemljama postoje i razlike u kvalitetu pružanja zdravstvenih usluga. Podaci iz uporedne analize zdravstvenih sistema i njihovih performansi, koja je vršena na osnovu različitih pokazatelja u oblasti prava pacijenata i informacija, vremena čekanja na lečenje, ishoda, opsega pruženih usluga, prevencije i farmaceutskih sredstava, pokazali su kako su rangirane zemlje prema kvalitetu pruženih zdravstvenih usluga (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 150). Prema *Euro Health Consumer Index by Country 2026*, u prvih 10 najbolje rangiranih zemalja nalaze se Holandija (2. mesto), Danska, Belgija, Finska, Luksemburg, Švedska, Austrija (4-9. mesto) sa najvećim brojem bodova. Najbolje rangirana evropska zemlja prema ovom indeksu je Švajcarska.

U većini zemalja u svetu, a i u Evropi, postoji tendencija povećanja troškova zdravstvene zaštite usled ubrzanog starenja stanovništva, razvoja nauke i tehnike koji utiču na pojavu novih načina lečenja i medicinskih aparata, edukacije stanovništva o neophodnosti sistema korišćenja zdravstvene zaštite, pojave novih bolesti koje zahtevaju velika ulaganja za pronalazak načina za njihovo izlečenje i sl. (Rakonjac-Antić, 2008, str. 175). To dovodi u pitanje održivost zdravstvenih sistema koji se zasnivaju samo na obaveznom zdravstvenom osiguranju u evropskim i drugim zemljama u svetu. U uslovima rastućih javnih rashoda, budžetskog deficita i javnog duga, savremene države nemaju

mnogo mogućnosti da finansijski prate povećanje rashoda za zdravstvo. Zato je u velikom broju zemalja sve izraženiji trend uvođenja dobrovoljnog privatnog zdravstvenog osiguranja.

Slika 20. *Euro Health Consumer Index by Country 2026*



Izvor: World Population Review, 2026.

8.2.5. Zdravstveni sistem u Republici Srbiji

Začeci zdravstvene zaštite u Srbiji mogu se pronaći još u XII i XIII veku, kada je Sveti Sava osnivao prve srpske bolnice pri manastiru Hilandar i manastiru Studenici (Šantrić-Milićević & Simić, 2009, str. 380-381). Zdravstvena zaštita se nakon toga postepeno razvijala, ali broj i stručnost lekara nisu zadovoljavali potrebe za zdravstvenom zaštitom. U Kneževini Srbiji je 1838. godine osnovano Sanitetsko odeljenje, a nakon toga 1839. godine je donet Zakon o sanitetskoj struci. Već 1841. godine nastaje Fond za zdravstvenu zaštitu koji postaje Narodni sanitetski fond i tada se reguliše pokriće troškova javne zdravstvene službe (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 148).

Početkom XX veka oblast zdravstvene zaštite se uređuje Zakonom o osiguranju radnika, Zakonom o bolnicama i drugim zakonima, pravilnicima i uredbama. Nakon Drugog svetskog rata na osnovu Uredbe vlade iz 1952. godine osnovan je Republički fond za socijalno osiguranje i doneti su zakoni kojima je regulisano pravo svih stanovnika u Srbiji na osnovnu zdravstvenu zaštitu (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 150). Drugu polovinu XX veka obeležilo je znatno povećanje broja medicinskog osoblja i njegove stručnosti (Šantrić-Milićević & Simić, 2009, str. 380-381).

Posle raspada Jugoslavije, nasleđeni zdravstveni sistem bio je finansiran obaveznim davanjima za zdravstveno i socijalno osiguranje i imao je dovoljan broj medicinskog osoblja. U tom periodu se u zdravstvenom sistemu javio problem finansiranja pružanja zdravstvenih usluga zato što je oko 2 000 000 zaposlenih finansiralo 7 000 000 osiguranika. Kvalitet zdravstvene zaštite je znatno smanjen, tako da su stanovnici Srbije morali da plaćaju i usluge lečenja u privatnim ordinacijama (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 150).

U zdravstvenom sistemu Republike Srbije se koriste tri izvora prihoda – javni prihodi kojima se finansira sistem zdravstvene zaštite, lično plaćanje i dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Sa ciljem rešavanja postojećih problema u sistemu obaveznog zdravstvenog osiguranja u Srbiji je početkom XXI veka započeta reforma zdravstvenog sistema (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 150).

Kvalitet zdravstvene zaštite u Republici Srbiji je od 2012-2018. godine značajno unapređen. Prema *Euro Health Consumer Index by Country* Srbija je po ocenjenim performansama sistema zdravstvene zaštite od strane korisnika zdravstvenih usluga bila na poslednjem mestu (34. mesto) 2012. godine, zatim je 2016. godine bila na 20. mestu, a 2018. godine na 18. mestu, koje je zadržala i 2026. godine. Na osnovu podataka o ovom indeksu 2026. godine, Srbija je bila bolje rangirana od bivših jugoslovenskih republika – Slovenije (21. mesto), Crne Gore (23. mesto), Hrvatske (24. mesto) i Severne Makedonije (25. mesto) (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 150; World Population Review, 2026).

Danas se zdravstveno osiguranje u Republici Srbiji finansira kombinacijom Bizmarkovog i Beveridžovog modela. Putem doprinosa za zdravstveno osiguranje koji se plaćaju po stopi doprinosa od 10,30%[27] finansira se zdravstvena zaštita u sistemu obaveznog zdravstvenog osiguranja, ali se i iz budžeta države obezbeđuje nedostajući iznos sredstava za osiguranike koji nisu obuhvaćeni obaveznim zdravstvenim osiguranjem (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 150).

27 10,30% je stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje koju plaćaju zajedno zaposleni i poslodavci – 5,15% plaćaju zaposleni i 5,15% plaćaju poslodavci (Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje).

Na osnovu podataka iz tabele br. može se uočiti da se zdravstvena zaštita u Srbiji pretežno finansira iz doprinosa za zdravstveno osiguranje (oko 63,6-69,5%), a veći deo preostalih sredstava se obezbeđuje putem donacija i transfera (Tabela br. 35). Uvidom u strukturu rashoda može se primetiti da najveći deo rashoda čine rashodi po osnovu prava iz zdravstvenog osiguranja (Tabela br. 36).

Tabela 35. Struktura prihoda Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje u Republici Srbiji u periodu od 2005-2025. godine

	Prihodi (%)				
	2005	2010	2015	2020	2025
Doprinos za zdravstveno osiguranje	67,8	69,5	63,6	49,1	66,2
Donacije i transferi	2,7	0,4	10,0	33,1	14,2
Ostalo	29,5	30,1	26,4	17,8	19,6
Ukupni prihodi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ukupni rashodi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Ministarstvo finansija RS, 2025b (pristup 4.2.2026.)

Tabela 36. Struktura rashoda Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje u Republici Srbiji u periodu od 2005-2025. godine

	Rashodi (%)				
	2005	2010	2015	2020	2025
Rashodi za zaposlene	1,0	1,4	1,1	0,7	0,8
Korišćenje roba i usluga	0,4	0,5	0,3	12,5	0,5
Prava iz zdravstvenog osiguranja	96,7	97,7	97,9	81,9	98,5
Ostalo	1,9	0,5	0,7	4,8	0,2
Ukupni rashodi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Ministarstvo finansija RS, 2025b (pristup 4.2.2026.)

Sa ciljem povećanja kvaliteta pružene zdravstvene usluge u Republici Srbiji sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja treba dalje unaprediti. To je moguće učiniti na sledeći način (Rakonjac-Antić, 2008, str. 269-271):

- pojačanom kontrolom potrošnje u zdravstvu i jačanjem preventivne zdravstvene zaštite,
- usavršavanjem medicinskog osoblja, korišćenjem savremenije opreme i smanjivanjem liste čekanja za određene preglede,
- posvećivanjem posebne pažnje zdravlju starijih stanovnika,
- kontinuiranom edukacijom stanovnika u vezi prava po osnovu zdravstvenog osiguranja,
- nastavkom borbe protiv *sive ekonomije* i smanjenjem evazije plaćanja doprinosa.

Pored sistema obaveznog zdravstvenog osiguranja, u Srbiji postoje i drugi izvori finansiranja zdravstvene zaštite. Postoje strane donacije i dobrovoljna privatna osiguranja stanovništva, koja se uplaćuju na dobrovoljnoj osnovi sa ciljem obezbeđenja bolje i šire zdravstvene zaštite od one koja se obezbeđuje u sistemu obaveznog zdravstvenog osiguranja (Đurović-Todorović i Đorđević, 2019, str. 150-151). Privatno zdravstveno osiguranje je moguće obezbediti na individualnoj ili kolektivnoj osnovi. Najčešće se ugovara osiguranje od težih bolesti i posledica bolesti, za hirurške intervencije, dok postoji praksa ugovaranja različitih paketa zdravstvenih usluga poput onih koji obuhvataju jedan sistematski pregled, određeni broj pregleda kod lekara opšte prakse, ultrazvuk i sl. (Rakonjac-Antić, 2008, str. 259).

Rezime

Ovo poglavlje posvećeno je programima javnih rashoda koji su dominantni prema funkcionalnoj klasifikaciji javnih rashoda – javnim rashodima za socijalnu zaštitu i javnim rashodima za zdravstvo.

Imajući u vidu da su rashodi za socijalnu zaštitu različito definisani, u ovom delu su razmatrani rashodi za socijalnu zaštitu koji su predstavljeni i definisani u okviru COFOG funkcionalne klasifikacije. Na samom početku izvršeno je razgraničenje između socijalne sigurnosti, socijalnog osiguranja i socijalne zaštite, a nakon toga je pažnja posvećena rashodima za penzijsko i invalidsko osiguranje koji su vrednosno najznačajniji u okviru kategorije rashoda za socijalnu zaštitu. U ovom delu poglavlja analizirani su modeli penzijskog sistema i metode finansiranja penzija. Kao najznačajniji su istaknuti Bizmarkov model penzijskog sistema, Beveridžov model penzijskog sistema, Fridmanov i Pinjerin model penzijskog sistema (Čileanski model), model Svetske banke (trostubni i višestubni) i model Evropske unije. Posebna pažnja posvećena je metodama finansiranja penzijskog i invalidskog osiguranja – metodu tekućeg finansiranja penzija i metodu kapitalnog finansiranja penzija, uz ukazivanje na njihove specifičnosti i prednosti i nedostatke korišćenja. Nakon toga, izvršena je analiza stanja penzijskih sistema u evropskim zemljama, visine rashoda za penzije na nivou grupacije EU-27, između zemalja članica ove grupacije i u Republici Srbiji. Cilj ove analize bio je da se utvrde mogućnosti za unapređenje održivosti penzijskih sistema i smanjenje rashoda za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Drugi deo ovog poglavlja posvećen je problematici javnih rashoda za zdravstvo. Najpre su definisani zdravstveno osiguranje i zdravstvena zaštita, a zatim su predstavljeni najznačajniji modeli finansiranja zdravstvenog osiguranja – Bizmarkov model, Beveridžov i Semaškov model, uz osvrt i na privatno zdravstveno osiguranje. Sa ciljem razumevanja načina funkcionisanja zdravstvenog osiguranja, ukazano je na najčešće načine finansiranja davaoca zdravstvenih usluga - plaćanje po zdravstvenoj usluzi, plaćanje po tzv. *opredeljenom pacijentu*, tzv. sistemu *kapitacije*, plaćanje po pacijentu, plaćanje po bolesničkom danu, plaćanje po slučaju koji je najčešće u vezi sa dijagnozom bolesti, plaćanje putem obezbeđenja zarada zdravstvenim radnicima i pokriće materijalnih troškova i budžetski način plaćanja.

Na kraju ovog poglavlja, analizirani su zdravstveni sistemi u evropskim zemljama i u Srbiji, sa ciljem sagledavanja stanja ovih sistema i mogućnosti za njihovo unapređenje. Posebna pažnja u ovom delu posvećena je analizi visine rashoda za zdravstvo i to na nivou grupacije EU-27, između zemalja članica ove grupacije, ali i rangiranju pojedinih zemalja prema kvalitetu pruženih zdravstvenih usluga. Na osnovu ove analize rashoda za zdravstvo treba uočiti mogućnosti za njihovo smanjenje i mogućnosti za unapređenje kvaliteta zdravstvenog sistema i njegove održivosti.

Pitanja za proveru znanja

1. Definišite socijalnu sigurnost, socijalnu zaštitu i socijalno osiguranje.
2. Objasnite koji su rashodi vrednosno najznačajniji u okviru rashoda za socijalnu zaštitu.
3. Definišite penzijski sistem.
4. Navedite modele penzijskog sistema i objasnite njihove karakteristike.
5. Napravite razliku između modela Svetske banke i modela Evropske unije.
6. Nabrojte metode finansiranja penzija i objasnite ih.
7. Objasnite kakav je trend kretanja rashoda za penzije u Evropskoj uniji i u Srbiji.
8. Analizirajte stanje u sistemu obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja u Srbiji i ukažite na mogućnosti za njegovo unapređenje.
9. Nabrojte alternative za reformu tekuće finansiranih državnih penzijskih sistema i objasnite ih.
10. Koliko je razvijeno privatno penzijsko osiguranje u Evropskoj uniji i u Srbiji?
11. Navedite ciljeve zdravstvene politike i objasnite šta je zdravstveno osiguranje.
12. Objasnite šta je zdravstvena zaštita i koji su učesnici u sistemu zdravstvene zaštite.
13. Nabrojte i objasnite modele finansiranja zdravstvenog osiguranja prema Svetskoj zdravstvenoj organizaciji.
14. Objasnite karakteristike modela privatnog zdravstvenog osiguranja.
15. Navedite i objasnite načine plaćanja zdravstvenih usluga.
16. Kakav je kvalitet zdravstvene usluge u zemljama članicama Evropske unije?
17. Objasnite kakav je trend kretanja rashoda za zdravstvo u Evropskoj uniji i u Srbiji.
18. Kakav je kvalitet zdravstvene usluge u Srbiji i u bivšim jugoslovenskim republikama?
19. Objasnite kakvo je stanje u sistemu obaveznog zdravstvenog osiguranja u Srbiji i koje su mogućnosti za njegovo unapređenje.
20. Koliko je razvijeno privatno zdravstveno osiguranje u SAD, Evropskoj uniji i u Srbiji?

Pitanja za razmišljanje

1. Da li su viškovi sredstava doprinosa u odnosu na rashode za penzije iz perioda kada je bio povoljan odnos između broja zaposlenih i broja penzionera u Republici Srbiji akumulirani u vidu rezervi, koje se mogu koristiti za reformu penzijskog sistema danas kada je ovaj odnos nepovoljan?
2. Nakon iskustva sa uvođenjem drugog stuba penzijskog osiguranja Mađarske i Hrvatske u reformi penzijskog sistema prema višestubnom modelu, da li mislite da ovaj stub treba uvesti i u penzijski sistem Republike Srbije?
3. Na koji način bi reformisali penzijski i zdravstveni sistem Republike Srbije kako bi unapredili njihovu održivost?

Četvrti deo





BUDŽETSKI SISTEM I FISKALNA ODRŽIVOST

9. BUDŽET I BUDŽETSKI SISTEM

Savremena država ne može ostvarivati svoje ekonomske, socijalne i razvojne ciljeve bez jasno uređenog sistema prikupljanja i raspodele javnih sredstava. Taj sistem nalazi svoj centralni izraz u budžetu. Budžet predstavlja osnovni finansijski plan države kojim se obezbeđuju sredstva za finansiranje javnih dobara, socijalne zaštite i drugih javnih potreba, kao i za sprovođenje fiskalne politike. Kao pravni i ekonomski instrument, budžet pretvara političke prioritete u konkretne finansijske odluke i omogućava ostvarivanje alokacione, distributivne i stabilizacione funkcije javnih finansija.

Nakon čitanja ovog poglavlja moći ćete da:

- definiše budžet i razlikuje njegovo pravno i ekonomsko značenje;
- identifikuje i objasni osnovna obeležja budžeta;
- objasni osnovne funkcije i načela budžeta;
- opiše faze budžetskog ciklusa i ulogu ključnih aktera;
- objasni ulogu trezora i pojma aproprijacije kao instrumenta kontrole izvršenja budžeta;
- razlikuje glavne kategorije budžetskih prihoda i rashoda;
- objasni osnovne elemente budžetskog sistema Republike Srbije, uključujući fiskalnu; strategiju i fiskalna pravila.

9.1. POJAM BUDŽETA I OSNOVNA OBELEŽJA

Budžet se u teoriji javnih finansija smatra **jednim od najvažnijih instrumenata ekonomskog plana**, jer predstavlja centralni mehanizam planiranja, prikupljanja i raspodele javnih prihoda i rashoda.

9.1.1. Definicija budžeta

Budžet predstavlja osnovni finansijski plan države za određeni vremenski period, najčešće jednu fiskalnu godinu, kojim se sistematizuju i kvantifikuju planirani javni prihodi i javni rashodi, uz utvrđivanje načina njihovog finansiranja i izvršenja.

U formalnopravnom smislu, budžet je zakonski akt kojim najviše zakonodavno telo odobrava prikupljanje javnih prihoda i izvršavanje javnih rashoda za određeni fiskalni period. U ekonomskom smislu, on je centralni instrument fiskalne politike kroz koji država ostvaruje svoje alokacione, distributivne i stabilizacione ciljeve.

Etimologija reči „budžet"

Reč *budžet* potiče od starofrancuske reči *bougette*, što **znači mala torba ili vreća**. Ta reč vodi poreklo od latinskog *bulga* (kožna torba).

U XVIII veku, u Engleskoj, ministar finansija (Chancellor of the Exchequer) donosio je u parlament kožnu torbu u kojoj su se nalazili finansijski planovi države. Kada bi je otvorio da predstavi plan prihoda i rashoda, govorilo se da „otvara budžet". Vremenom je naziv torbe prenet na sam dokument.

Dakle, izvorno značenje budžeta bilo je "**torba sa državnim novcem**", a tek kasnije je termin dobio savremeno značenje – formalni godišnji finansijski plan države.

Izvor: Lovčević, 1991

Važno je naglasiti da budžet nije samo tehnički finansijski plan, već političko-ekonomski dokument koji u brojčanom obliku izražava prioritete i razvojnu orijentaciju države. Kroz strukturu prihoda i rashoda jasno se vidi koje oblasti javne politike imaju prednost i kako se raspodeljuju ograničeni resursi društva. Budžet zato predstavlja konkretizaciju strateških ciljeva vlasti, bilo da je reč o podsticanju ekonomskog rasta, jačanju socijalne zaštite, razvoju infrastrukture ili fiskalnoj konsolidaciji. Njegova veličina i struktura odražavaju stanje javnih finansija, makroekonomske okolnosti i nivo razvoja zemlje. U tom smislu, budžet je istovremeno finansijski plan, instrument fiskalne politike i pokazatelj razvojne strategije države.

Budžet predstavlja konkretnu operacionalizaciju razvojne i političke strategije države.

9.1.2. Ključne karakteristike budžeta

U teoriji javnih finansija budžet se definiše kroz niz ključnih obeležja koja određuju njegov pravni status, vremenski okvir i sadržinu. Osnovne karakteristike budžeta su (Stakić, Jezdimirović, 2020., str. 84):

a) **Budžet je pravni akt od posebnog značaja** koji se donosi po propisanoj proceduri i ima obavezujuću snagu za organe i korisnike javnih sredstava;
b) **Budžet je finansijski instrument** i, po pravilu, donosi se za vremenski period od jedne fiskalne godine;
c) **Budžet predstavlja sistematski plan javnih prihoda i rashoda** za budžetsku godinu, uz prikaz ukupnog bilansa i osnovnih fiskalnih pokazatelja;
d) **Budžet se donosi unapred**, pre početka budžetske godine, kako bi se obezbedio pravni i finansijski okvir za redovno finansiranje javnih funkcija;
e) **Budžet usvaja najviše predstavničko telo** (parlament/skupština), čime se obezbeđuje demokratska legitimacija javne potrošnje i parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću;
f) **Prihodi i rashodi u budžetu su detaljno razvrstani** prema vrsti, nameni i korisnicima, pri čemu se posebno navode izvori prihoda i planirani iznosi, radi preglednosti i kontrole izvršenja;
g) **Budžet obično sadrži i odredbe o izvršenju budžeta** (pravila, ovlašćenja i ograničenja potrošnje), kojima se bliže uređuje način korišćenja odobrenih sredstava tokom godine;
h) **Budžet podrazumeva usklađivanje planiranih prihoda i rashoda i planiranje njihove dinamike**, tako da se očuva fiskalna disciplina i obezbedi kontinuitet finansiranja javnih potreba tokom cele budžetske godine.

9.2. FUNKCIJE BUDŽETA

Budžet kao složen pravni, ekonomski i politički dokument ostvaruje više funkcija koje su međusobno povezane i uslovljene. U literaturi se može pronaći veći broj funkcija budžeta (politička, planska, pravna, ekonomska, finansijska i kontrolna), ali se radi metodološke jasnoće one mogu sistematizovati u tri osnovne funkcije:

- ekonomsku funkciju,
- političku funkciju,
- pravnu funkciju

pri čemu se planska, finansijska i kontrolna dimenzija mogu posmatrati kao sastavni elementi ovih osnovnih funkcija.

9.2.1. Ekonomska funkcija budžeta

Ekonomska funkcija predstavlja centralnu dimenziju budžeta. Ona se ogleda u planiranju, raspodeli i usmeravanju javnih sredstava u skladu sa ciljevima ekonomske politike. U tom smislu, budžet ima izraženu plansku funkciju, jer predstavlja unapred utvrđeni bilans prihoda i rashoda za određeni vremenski period. On omogućava racionalno sagledavanje potreba javnog sektora i raspoloživih izvora finansiranja. Istovremeno, budžet ima i finansijsku dimenziju, jer obezbeđuje sredstva za finansiranje javnih dobara, socijalnih transfera, infrastrukturnih projekata i drugih javnih potreba. Kroz budžetsku politiku država utiče na obim i strukturu agregatne tražnje, na investicije i potrošnju, kao i na raspodelu nacionalnog dohotka.

U okviru ekonomske funkcije budžeta posebno se izdvajaju alokativna, redistributivna i stabilizaciona dimenzija. Alokativna funkcija odnosi se na raspodelu resursa između javnog i privatnog sektora, odnosno na obezbeđivanje javnih dobara i korekciju tržišnih neuspeha. Redistributivna funkcija ostvaruje se kroz poresku politiku i transferne rashode, kojima se utiče na preraspodelu dohotka i ublažavanje socijalnih nejednakosti. Stabilizaciona funkcija podrazumeva korišćenje budžeta kao instrumenta makroekonomske politike, radi ublažavanja cikličnih kretanja privrede i održavanja makroekonomske ravnoteže.

9.2.2. Politička funkcija budžeta

Budžet ima izraženu političku funkciju, jer predstavlja finansijski izraz političkih prioriteta i društvenih vrednosti. Njegova struktura zavisi od modela društvenog uređenja, ideološke orijentacije vlasti i strateških ciljeva razvoja. Odluka o tome da li će veći deo sredstava biti usmeren ka socijalnim transferima, javnim investicijama, poreskim rasterećenjima ili smanjenju javnog duga nije isključivo tehničko, već političko pitanje.

Pored normativnog i institucionalnog aspekta, budžet je potrebno posmatrati i kroz teorijski okvir javnih finansija i javnog izbora. U klasičnoj analizi Masgrejva (1959), budžet predstavlja ključni instrument putem kojeg država ostvaruje alokacionu, redistributivnu i stabilizacionu funkciju, ali istovremeno i mehanizam kroz koji se društvene preferencije prevode u fiskalne odluke. Budžet se, stoga, može razumeti kao institucionalizovani oblik kolektivnog izbora.

Teorija javnog izbora dodatno naglašava da budžetske odluke nisu rezultat apstraktne društvene racionalnosti, već političkog procesa u kojem učestvuju birači, političari i interesne grupe (Buchanan & Tullock, 1962). U tom okviru budžet je ishod političkog pregovaranja, pri čemu postoji sistemska sklonost ka rastu javne potrošnje usled disperzije troškova i koncentracije koristi, kao i slabije fiskalne discipline u demokratskim sistemima (Buchanan & Wagner, 1977). Upravo zato savremeni fiskalni sistemi uvode fiskalna pravila i nezavisne institucije nadzora kako bi ograničili političke podsticaje ka budžetskom ekspanzionizmu i očuvali dugoročnu održivost javnih finansija.

Na budžetske prioritete utiču i spoljnopolitičko i bezbednosno okruženje. U uslovima povećane geopolitičke neizvesnosti, pojedine države povećavaju izdvajanja za odbranu i bezbednost, što menja raspoloživi fiskalni prostor za druge javne potrebe. Time budžet postaje i indikator međunarodnog položaja i strateške orijentacije zemlje.

Istovremeno, demografska i socijalna struktura stanovništva snažno oblikuju rashodnu stranu budžeta. U društvima sa izraženim procesom starenja stanovništva rastu izdvajanja za penzije i zdravstvenu zaštitu, dok visoka nezaposlenost ili regionalne nejednakosti zahtevaju veća sredstva za socijalne transfere i aktivne mere zapošljavanja. U tom smislu, budžet odražava ne samo političke odluke, već i objektivne društvene i ekonomske okolnosti u kojima se fiskalna politika sprovodi.

9.2.3. Pravna funkcija budžeta

Pravna funkcija budžeta proizilazi iz same definicije budžeta kao pravnog akta. Pošto je budžet zakon u značajnom broju savremenih zemalja, on proizvodi i određene pravne posledice, odnosno prava i obaveze (Raičević, 2005, str.320). Izvršna vlast može raspolagati javnim sredstvima samo u okviru odobrenih budžetskih stavki, čime se obezbeđuje zakonitost i fiskalna disciplina. U okviru pravne funkcije sadržana je i kontrolna dimenzija budžeta. Parlamentarni nadzor, završni račun budžeta, kao i institucionalna revizija javnih finansija, predstavljaju mehanizme kontrole zakonitosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava. Na taj način budžet postaje instrument pravne sigurnosti i transparentnosti u upravljanju javnim finansijama.

9.3. BUDŽETSKA NAČELA

Imajući u vidu značaj budžeta za funkcionisanje države i stabilnost javnih finansija, neophodno je da njegovo planiranje i izvršenje budu zasnovani na strogo definisanim i dosledno primenjivanim principima. Ta pravila u teoriji i praksi poznata su kao budžetska načela.

Budžetska načela predstavljaju skup normativnih pravila i smernica koja uređuju način sastavljanja, usvajanja, izvršenja i kontrole budžeta, sa ciljem obezbeđivanja zakonitosti, transparentnosti i racionalnog upravljanja javnim sredstvima.

Savremena finansijska teorija i praksa identifikuju sledeća budžetska načela kao temeljna pravila budžetskog sistema (Stakić, Jezdimirović, 2020., str. 86-87):

- **Načelo javnosti**

  Podrazumeva da su svi postupci, od predlaganja, preko procedure odobravanja i usvajanja, pa do donošenja budžeta, javni. U celini budžet kao institucija je javan. Objavljuje se u posebnoj publikaciji;

- **Načelo optimalne veličine budžeta**

  Savremena teorija odbacuje rigidne stavove o minimumu budžeta, odnosno o „minimumu" javnih prihoda i rashoda. Prema njoj, budžet treba da ima onoliko sredstava koliko je potrebno za pokriće sve razvijenijih i raznovrsnijih javnih funkcija i sve većih intervencija države u privredi, u funkciji opšteg razvoja privrede zemlje;

- **Načelo pokrića rashoda**

  U savremenoj ekonomskoj teoriji, ovo načelo podrazumeva pokriće javnih rashoda ne samo porezima kao redovnim izvorima javnih sredstava, na čemu je posebno insistirala klasična teorija budžeta, već i primenom javnih zajmova (javnih dugova). Na taj način se ovo načelo uključuje u temelje tekuće aktivne anticiklične politike;

- **Načelo budžetskog pluralizma**, zapravo, znači napuštanje klasičnog načela budžetskog jedinstva i uvođenje više paralelnih budžeta (budžet države, pokrajine, grada, opštine i sl.), što je posledica sve veće i razvijenije državne intervencije u privredi;

- **Načelo potpunosti budžeta** znači da se svi prihodi i rashodi u budžetu nužno moraju prikazivati u bruto iznosima, bez prebijanja iznosa, prikrivanja, smanjivanja i sl. To je posebno važno sa aspekta preglednosti budžeta i njegove kontrole;

- **Načelo budžetske klasifikacije** (specifikacije) pretpostavlja da svi prihodi i svi rashodi predviđeni u budžetu budu utvrđeni sa svim svojim specifičnostima, odnosno da bude izvršena njihova specifikacija. Mimo toga ne sme biti ni prihoda ni rashoda;

- **Načelo jednogodišnjosti budžeta** znači da je budžet strogo vezan za određeno vreme, po pravilu za godinu dana;

- **Načelo realnosti budžeta** zahteva realno iskazivanje predviđenih (planiranih) i izvršenih (ostvarenih) prihoda i rashoda;

- **Načelo budžetske ravnoteže** u klasičnom smislu („zlatno pravilo" budžeta) znači da ukupna masa javnih rashoda odgovara ukupnoj masi redovnih javnih prihoda u toku budžetske godine. U današnjim uslovima, malo je država u svetu koje to pravilo u potpunosti poštuju.

Budžetska načela, iako normativno jasno definisana, u praksi nisu uvek potpuno usklađena, već između njih može postojati određena **konceptualna tenzija**. Tako, načelo jednogodišnjosti podrazumeva donošenje budžeta za jednu fiskalnu godinu, dok savremeno upravljanje javnim finansijama počiva na srednjoročnom planiranju i višegodišnjim projekcijama. Ova razlika se prevazilazi tako što budžet ostaje godišnji pravni akt, ali se donosi u okviru srednjoročnog fiskalnog okvira.

Slično tome, načelo budžetske ravnoteže može biti u određenom neskladu sa stabilizacionom funkcijom budžeta. Dok klasični pristup insistira na uravnoteženom budžetu, savremena makroekonomska politika dopušta deficit u uslovima recesije radi ublažavanja ekonomskog pada, uz očuvanje održivosti

javnog duga u srednjem roku. Takođe, načelo jedinstva budžeta obezbeđuje preglednost i kontrolu, dok pluralizam odražava fiskalnu decentralizaciju i postojanje više nivoa vlasti. Zbog toga se budžetska načela ne mogu posmatrati izolovano, već kao međusobno povezan skup principa koji zahtevaju stalno usklađivanje u okviru ukupne fiskalne politike.

9.4. BUDŽETSKA PROCEDURA

Budžetska procedura predstavlja skup pravila i faza kroz koje budžet prolazi od početne izrade do konačnog izvršenja i kontrole. Ona obuhvata institucionalno uređeni proces planiranja, predlaganja, razmatranja, usvajanja, izvršenja i nadzora budžeta, čime se obezbeđuju zakonitost, fiskalna disciplina i transparentnost upravljanja javnim sredstvima. U savremenim državama budžetski ciklus ima jasno definisanu strukturu i vremensku dinamiku, jer budžet kao centralni finansijski akt države zahteva precizno koordinisan proces odlučivanja.

U teorijskom smislu, budžetska procedura najčešće se deli na četiri osnovne faze: pripremu, donošenje, izvršenje i kontrolu budžeta.

Priprema budžeta

Priprema budžeta poverena je izvršnoj vlasti, odnosno organu nadležnom za javne finansije. Ova faza započinje definisanjem makroekonomskih pretpostavki i fiskalnih ciljeva, koji predstavljaju okvir za planiranje prihoda i rashoda. Na osnovu tih pretpostavki utvrđuju se budžetski limiti i smernice za budžetske korisnike.

U toku pripreme razlikuju se dva ključna pojma:

- **Nacrt budžeta** predstavlja radnu verziju budžeta unutar izvršne vlasti.
- **Predlog budžeta** je dokument koji izvršna vlast formalno upućuje zakonodavnom telu na razmatranje i usvajanje.

Ova razlika ima značaj jer označava prelazak budžeta iz faze interne izrade u fazu javne i parlamentarne rasprave.

Donošenje budžeta

Donošenje budžeta vrši zakonodavna vlast po proceduri propisanoj za usvajanje zakona. U ovoj fazi budžet se razmatra sa aspekta fiskalne održivosti, usklađenosti sa ekonomskom politikom i društvenim prioritetima.

Parlamentarna rasprava o budžetu ima poseban politički i institucionalni značaj, jer budžet predstavlja finansijski izraz javnih politika. U toku rasprave mogu se podnositi amandmani, ali oni moraju biti usklađeni sa ukupnim fiskalnim okvirom i pravilima budžetske ravnoteže.

Usvajanjem budžeta on dobija pravnu snagu zakona i postaje obavezujući okvir za izvršnu vlast tokom budžetske godine.

Ukoliko budžet ne bude usvojen pre početka fiskalne godine, primenjuje se institut **privremenog finansiranja**, kojim se omogućava kontinuitet finansiranja osnovnih javnih funkcija do donošenja novog budžeta.

U toku godine može doći do značajnih odstupanja od planiranih prihoda i rashoda. U takvim situacijama pristupa se **rebalansu budžeta**, odnosno izmeni budžetskog zakona, radi prilagođavanja novim ekonomskim okolnostima.

Izvršenje budžeta

Izvršenje budžeta predstavlja fazu budžetskog ciklusa u kojoj se planirani prihodi prikupljaju, a odobreni rashodi realizuju u skladu sa usvojenim budžetom. Dok je donošenje budžeta normativni čin, izvršenje budžeta predstavlja njegovu operativnu primenu u praksi.

Osnovni princip izvršenja budžeta jeste da izvršna vlast može preuzimati obaveze i vršiti plaćanja isključivo u okviru odobrenih aproprijacija. Time se obezbeđuje veza između zakonodavne odluke i svakodnevnog finansijskog poslovanja države. Izvršenje budžeta podrazumeva i stalno praćenje ostvarenja prihoda i rashoda, kako bi se očuvala fiskalna ravnoteža i sprečilo prekoračenje planiranih iznosa. U savremenim budžetskim sistemima izvršenje budžeta oslanja se na trezorski sistem, koji omogućava centralizovano upravljanje novčanim tokovima, kontrolu likvidnosti i transparentno evidentiranje svih transakcija. Time se obezbeđuje finansijska disciplina i smanjuje rizik od neefikasnog ili nezakonitog trošenja javnih sredstava. Tokom budžetske godine može doći do odstupanja od planiranih makroekonomskih pretpostavki ili fiskalnih projekcija. U takvim situacijama primenjuju se instrumenti prilagođavanja, poput preraspodele sredstava ili rebalansa budžeta, kako bi se budžetski okvir uskladio sa novonastalim okolnostima.

Kontrola i završni račun

Kontrola budžeta predstavlja završnu fazu budžetskog ciklusa i ima za cilj obezbeđivanje zakonitosti, pravilnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava.

Po isteku budžetske godine sastavlja se završni račun budžeta, kojim se prikazuju ostvareni prihodi, izvršeni rashodi i budžetski rezultat. Završni račun omogućava poređenje planiranih i ostvarenih veličina i predstavlja osnov za ocenu uspešnosti sprovedene fiskalne politike.

Budžetska kontrola može biti:

- interna (administrativna kontrola unutar izvršne vlasti),
- eksterna (nezavisna revizija),
- parlamentarna (politička odgovornost izvršne vlasti).

Na taj način, budžetska procedura predstavlja zatvoren ciklus u kome su planiranje, izvršenje i kontrola međusobno povezani u jedinstven sistem fiskalne odgovornosti.

9.5. BUDŽETSKI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE

Budžetski sistem predstavlja normativno i institucionalno uređenu celinu pravila, procedura i institucija putem kojih se planira, prikuplja, raspodeljuje i kontroliše korišćenje javnih sredstava. Za razliku od budžeta, koji je pojedinačni godišnji finansijski plan, budžetski sistem obuhvata širi okvir u kome se budžet priprema, usvaja, izvršava i nadzire. On povezuje različite nivoe vlasti, budžetske korisnike i kontrolne mehanizme u jedinstvenu finansijsku strukturu države.

Značaj budžetskog sistema ogleda se u tome što obezbeđuje stabilnost javnih finansija, fiskalnu disciplinu i pravnu sigurnost u upravljanju javnim sredstvima. Bez jasno uređenog sistema ne bi bilo moguće ostvariti koordinaciju između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti, niti osigurati odgovornu kontrolu javne potrošnje i javnog duga. Budžetski sistem stoga predstavlja institucionalni i pravni temelj finansijskog funkcionisanja države.

Upravo zbog takvog značaja, budžetski sistem mora biti zasnovan na jasno definisanom pravnom okviru, koji uređuje njegova osnovna načela, strukturu i način funkcionisanja.

9.5.1. Razvoj budžetskog sistema Srbije

Razvoj budžetskog sistema Republike Srbije od početka 2000-ih godina do danas može se posmatrati kao proces postepene institucionalne modernizacije javnih finansija, usklađivanja sa evropskim standardima i jačanja fiskalne discipline.

Razvoj je tekao od administrativno orijentisanog, linijskog budžeta ka savremenom sistemu zasnovanom na fiskalnim pravilima, srednjoročnom planiranju i programskom upravljanju javnim rashodima. Odvijao se paralelno sa širim tranzicionim promenama, institucionalnom rekonstrukcijom države i približavanjem evropskim fiskalnim standardima kroz nekoliko ključnih reformskih faza.

U prvoj fazi, neposredno nakon političkih promena 2000. godine, prioritet je bio uspostavljanje fiskalne stabilnosti i normativnog okvira koji bi omogućio transparentnije planiranje i izvršenje budžeta. Ključni normativni temelj postavljen je donošenjem Zakona o budžetskom sistemu 2002. godine, kojim su definisani osnovni principi budžetskog procesa, nadležnosti budžetskih korisnika, kao i uloga trezora u izvršenju budžeta.

Uvođenje trezora predstavlja jednu od najznačajnijih novina Zakona o budžetskom sistemu. Trezor je uspostavljen na republičkom i lokalnom nivou kao organizaciona jedinica nadležnog organa za finansije, sa zadatkom centralizovanog upravljanja budžetskim sredstvima. Sva sredstva budžetskih korisnika, uključujući i sredstva obaveznog socijalnog osiguranja, vode se preko konsolidovanog računa, dok svaki korisnik ima poseban podračun radi precizne evidencije. Sistem konsolidovanih računa vodi se u Narodnoj banci Srbije. Trezor time predstavlja ključni operativni mehanizam izvršenja budžeta i jedan od temeljnih stubova finansijske infrastrukture države (Raičević, 2005, str. 338).

Ovaj zakon predstavljao je prelazak sa fragmentisanog upravljanja javnim sredstvima na model centralizovanog trezorskog poslovanja, čime je unapređena kontrola likvidnosti i smanjena mogućnost vanbudžetskog trošenja.

Sredinom 2000-ih dolazi do daljeg institucionalnog jačanja budžetskog sistema kroz uspostavljanje ključnih kontrolnih mehanizama. Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji iz 2005. godine („Službeni glasnik RS", br. 101/2005) osnovana je nezavisna institucija zadužena za eksternu reviziju javnih sredstava, čime je ojačana parlamentarna kontrola izvršne vlasti u domenu javnih finansija. Paralelno s tim, Uprava za trezor, kao organ u sastavu Ministarstva finansija, konsoliduje svoju ulogu centralnog operativnog mehanizma za izvršenje budžeta i upravljanje gotovinskim tokovima države. Time je budžetski sistem dobio jasniju strukturu unutrašnje i spoljne finansijske kontrole.

Prelomni trenutak u razvoju budžetskog sistema predstavlja donošenje novog Zakona o budžetskom sistemu 2009. godine, koji i danas čini osnovni organski zakon u oblasti javnih finansija. Ovim zakonom uveden je sveobuhvatni okvir za upravljanje javnim finansijama na svim nivoima vlasti – republičkom, pokrajinskom i lokalnom, kao i u sistemu obaveznog socijalnog osiguranja.

Uvođenjem novog Zakona o budžetskom sistemu 2009. godine, budžetski proces u Republici Srbiji dobio je jasnu srednjoročnu dimenziju kroz obavezu donošenja Fiskalne strategije. Ovaj dokument, koji Vlada usvaja za budžetsku i naredne dve fiskalne godine, predstavlja temelj makrofiskalnog planiranja i zamenjuje raniji Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici.

Fiskalna strategija sadrži makroekonomske projekcije, ciljeve fiskalne politike, projekcije prihoda, rashoda, fiskalnog deficita i javnog duga, kao i smernice za budžetske korisnike u procesu pripreme godišnjeg budžeta (Zakon o budžetskom sistemu 2009. i naredne izmene).

Normativni značaj Fiskalne strategije ogleda se u tome što ona operacionalizuje fiskalna pravila i postavlja okvir ukupne potrošnje, čime se ograničava diskreciona fiskalna politika i jača kredibilitet budžetskog planiranja. Na taj način budžet prestaje da bude izolovani godišnji akt i postaje deo koherentnog srednjoročnog fiskalnog sistema, usklađenog sa projekcijama ekonomskog rasta i održivosti javnog duga. Fiskalna strategija tako predstavlja ključnu institucionalnu vezu između makroekonomske politike i budžetskog sistema, potvrđujući prelazak Srbije ka savremenom modelu upravljanja javnim finansijama.

Poseban značaj imaju izmene iz 2010. godine, kojima su uvedena numerička fiskalna pravila i osnovan **Fiskalni savet** kao nezavisno telo za ocenu fiskalne politike i nadzor nad poštovanjem pravila. Uvođenjem fiskalnih pravila budžetski sistem Srbije dobija elemente pravno ograničene fiskalne politike, čime se smanjuje diskrecija izvršne vlasti i povećava kredibilitet makrofiskalnog okvira.

U isto vreme razvija se i srednjoročno planiranje kroz Fiskalnu strategiju, dokument koji Vlada Republike Srbije svake godine usvaja uz projekcije za naredne dve godine, definišući ciljeve deficita, javnog duga i osnovne pravce fiskalne politike. Time budžet prestaje da bude isključivo godišnji akt i postaje deo šireg fiskalnog okvira, usklađenog sa makroekonomskim projekcijama i strategijama razvoja.

Od 2015. godine započinje sistematska primena **programskog budžetiranja**, čime se budžetski proces dodatno modernizuje. Programsko budžetiranje podrazumeva strukturiranje rashoda po programima, programskim aktivnostima i projektima, uz definisanje ciljeva i indikatora učinka. Ovim pristupom budžet postaje instrument upravljanja javnim politikama, a ne samo knjigovodstveni prikaz prihoda i rashoda. U skladu sa tim, Ministarstvo finansija izdaje detaljna uputstva za pripremu programskog budžeta, čime se standardizuje metodologija planiranja i izveštavanja. Time se jača veza između budžetskih alokacija i rezultata javnih politika, što predstavlja jedan od ključnih zahteva savremenog upravljanja javnim sektorom.

Savremena faza razvoja budžetskog sistema, naročito nakon 2020. godine, obeležena je dodatnim unapređenjem fiskalnih pravila, jačanjem upravljanja fiskalnim rizicima i integracijom specifičnih politika, poput rodno odgovornog budžetiranja, u budžetski proces. Zakon o budžetskom sistemu je u međuvremenu

više puta menjan i dopunjavan, čime se prilagođavao novim ekonomskim okolnostima, međunarodnim standardima i zahtevima procesa evropskih integracija. Pored toga, godišnji zakoni o budžetu Republike Srbije operacionalizuju fiskalnu politiku za svaku pojedinačnu godinu, ali u okviru jasno definisanih pravila i srednjoročnih ograničenja.

Posmatrano u celini, budžetski sistem Srbije je u periodu od 2000. godine do danas prošao kroz tri ključne transformacije: prvo, institucionalnu konsolidaciju i uspostavljanje trezorskog sistema i revizije; drugo, normativno ograničavanje fiskalne politike kroz fiskalna pravila i nezavisni nadzor; i treće, funkcionalnu modernizaciju kroz programsko budžetiranje i srednjoročni fiskalni okvir. Time je budžet evoluirao od administrativnog dokumenta ka centralnom instrumentu upravljanja javnim finansijama i javnim politikama, uz rastući nivo transparentnosti, odgovornosti i metodološke usklađenosti sa evropskom praksom.

9.5.2. Pravni i institucionalni okvir budžetskog sistema

Centralni zakon kojim se uređuje budžetski sistem jeste **Zakon o budžetskom sistemu**. Budžetski sistem Republike Srbije zasniva se na hijerarhiji pravnih akata. Ustav Republike Srbije garantuje budžetsko pravo Narodne skupštine da odlučuje o javnim prihodima i rashodima, dok Zakon o budžetskom sistemu predstavlja organski zakon kojim se uređuju osnovna pravila fiskalnog upravljanja. Na toj osnovi se svake godine donosi Zakon o budžetu Republike Srbije kao godišnji finansijski akt, dok posebni zakoni – poput zakona o javnom dugu, zakona o finansiranju lokalne samouprave i zakona o Državnoj revizorskoj instituciji – dopunjuju i operacionalizuju pojedine segmente sistema.

Ovim zakonom uspostavlja se jedinstven pravni i institucionalni okvir za sve budžete u Republici Srbiji, bez obzira na nivo vlasti, čime se obezbeđuju koherentnost, usklađenost i fiskalna stabilnost sistema. Zakon uređuje celokupan budžetski proces – od planiranja i izrade budžeta, preko njegovog usvajanja, do izvršenja, izveštavanja i kontrole.

Zakonom je definisan obuhvat budžetskog sistema, koji uključuje:

- budžet Republike Srbije,
- budžet Autonomne pokrajine,
- budžete jedinica lokalne samouprave,
- finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

Budžet Republike Srbije predstavlja centralni nivo fiskalne politike i finansira funkcije od nacionalnog značaja, kao što su odbrana, pravosuđe, visoko obrazovanje, državna uprava i deo socijalnih transfera. On je najobimniji segment sistema i ključni instrument sprovođenja makrofiskalne politike.

Budžet Autonomne pokrajine Vojvodine odražava ustavnu decentralizaciju i omogućava finansiranje nadležnosti koje su poverene pokrajinskom nivou vlasti. Iako fiskalno manji u odnosu na republički budžet, on je deo ukupnog fiskalnog sistema i podleže istim pravilima planiranja, izvršenja i izveštavanja.

Budžeti jedinica lokalne samouprave, gradova i opština, finansiraju lokalne javne usluge: komunalnu infrastrukturu, predškolsko obrazovanje, lokalne puteve, urbanizam i deo socijalnih usluga. Ovaj nivo budžetskog sistema je važan za razumevanje fiskalne decentralizacije, jer pokazuje kako se javne funkcije raspodeljuju između centralne i lokalne vlasti.

Posebnu kategoriju čine finansijski planovi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja: Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje i Nacionalna služba za zapošljavanje. Iako formalno imaju sopstvene finansijske planove, oni su deo budžetskog sistema i u fiskalnoj analizi se posmatraju kao deo opšte države. Njihova uloga je naročito značajna jer rashodi za penzije i zdravstvo čine jedan od najvećih segmenata javne potrošnje Srbije.

Fiskalna decentralizacija podrazumeva prenos određenih nadležnosti i izvora finansiranja sa centralnog na niže nivoe vlasti, uz jasno definisanu raspodelu prihoda i rashodnih odgovornosti. Njen cilj je da se javne usluge pružaju efikasnije i bliže građanima, uz očuvanje makrofiskalne stabilnosti i jedinstva fiskalnog sistema države. Normativni okvir fiskalne decentralizacije dodatno je uređen **Zakonom o finansiranju lokalne samouprave**, kojim se preciziraju izvorni i ustupljeni prihodi lokalnih jedinica, kao i sistem transfera iz republičkog budžeta.

Zakon o budžetskom sistemu takođe definiše budžetske korisnike kao direktne i indirektne. Direktni korisnici su organi državne uprave, sudovi i drugi državni organi, dok indirektni korisnici obuhvataju ustanove i institucije koje se finansiraju preko direktnih korisnika (npr. škole, bolnice, kulturne institucije).

Zakon o budžetu predstavlja godišnji pravni akt kojim se utvrđuje plan prikupljanja i raspodele javnih sredstava u Republici Srbiji za jednu fiskalnu godinu. Njime se precizira koliki se obim prihoda očekuje i na koje namene će ta sredstva biti usmerena. Budžet je, dakle, centralni finansijski dokument države i osnovni instrument sprovođenja javnih politika.

Struktura Zakona o budžetu obično se deli na opšti i posebni deo. Opšti deo sadrži zbirne podatke o ukupnim prihodima, rashodima, fiskalnom rezultatu i načinu finansiranja, uključujući i planirane budžetske rezerve za nepredviđene situacije. Posebni deo detaljno prikazuje raspodelu sredstava po budžetskim korisnicima, programima i namenama, kao što su zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, odbrana i druge javne funkcije.

Pored ovog zakona, budžetski sistem dopunjuju i drugi propisi, uključujući zakon o javnom dugu, zakon o državnoj revizorskoj instituciji, kao i brojni podzakonski akti kojima se bliže uređuju metodologija planiranja, budžetske klasifikacije i finansijsko izveštavanje. Na taj način se obezbeđuje precizna regulacija svih faza budžetskog ciklusa.

Zakon o javnom dugu uređuje uslove, način i ograničenja zaduživanja Republike Srbije, kao i upravljanje postojećim dugom. Njime se definišu instrumenti zaduživanja, nadležnosti organa u postupku emisije hartija od vrednosti i mehanizmi kontrole održivosti javnog duga.

Po isteku fiskalne godine donosi se **Zakon o završnom računu budžeta**, kojim se prikazuje kako je budžet izvršen u odnosu na plan. Završni račun omogućava uporednu analizu planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda, kao i uvid u eventualna odstupanja. On predstavlja ključni instrument *ex post* fiskalne kontrole i centralni element sistema fiskalne odgovornosti.

U kombinaciji sa izveštajem Državne revizorske institucije, završni račun čini završnu fazu budžetskog ciklusa i važan mehanizam demokratske kontrole javnih finansija.

Aproprijacija

Aproprijacija predstavlja osnovni pravni instrument izvršenja budžeta. Prema Zakonu o budžetskom sistemu, aproprijacija je ovlašćenje koje Narodna skupština, donošenjem Zakona o budžetu Republike Srbije, daje Vladi da tokom budžetske godine raspolaže javnim sredstvima do tačno određenog iznosa i za precizno definisane namene.

Drugim rečima, aproprijacija je zakonski limit potrošnje. Ona određuje maksimalni iznos sredstava koji budžetski korisnik može utrošiti i time uspostavlja vezu između parlamentarne kontrole i izvršne funkcije budžeta. Aproprijacije su pravno obavezujuće i predstavljaju gornju granicu potrošnje, ali ne i obavezu da se odobrena sredstva u potpunosti utroše.

Da bi se jasno utvrdilo koji budžetski korisnik može da troši sredstva, u kom obimu, iz kog izvora finansiranja i za koju svrhu, svaka aproprijacija mora sadržati određene obavezne elemente. Ona precizira:

- budžetskog korisnika,
- izvor finansiranja,
- program, programsku aktivnost ili projekat,
- ekonomsku klasifikaciju rashoda ili izdataka,
- maksimalni iznos sredstava za budžetsku godinu.

Na taj način aproprijacija obezbeđuje fiskalnu disciplinu i transparentnost, jer budžetski korisnici ne mogu preuzimati obaveze niti vršiti plaćanja iznad odobrenog limita niti za namene koje nisu predviđene budžetom. U teorijskom smislu, aproprijacija je ključni mehanizam parlamentarne kontrole nad izvršnom vlašću i centralni instrument budžetske odgovornosti.

9.5.3. Fiskalna strategija i fiskalna pravila

Savremeni budžetski sistem se ne zasniva samo na pravilima godišnjeg planiranja, već i na srednjoročnom fiskalnom okviru. U Republici Srbiji taj okvir se utvrđuje Fiskalnom strategijom, kojom se definišu ciljevi fiskalne politike za budžetsku godinu i projekcije za naredni period. Time se budžetsko planiranje povezuje sa dugoročnom održivošću javnih finansija i kontrolom javnog duga.

Glavni ciljevi Fiskalne strategije su (Zakon o budžetskom sistemu, 2009., sa izmenama do 2024., član 27v):

- utvrđivanje kratkoročnih i srednjoročnih ciljeva fiskalne politike Vlade za period od tri uzastopne fiskalne godine, počev od fiskalne godine za koju se Fiskalna strategija podnosi;
- pružanje detaljnog objašnjenja o usklađenosti navedenih srednjoročnih ciljeva sa fiskalnim principima i pravilima utvrđenim ovim zakonom;
- procena održivosti fiskalne politike.

Fiskalna strategija predstavlja ključni planski dokument kojim se definišu osnovni pravci makroekonomske i fiskalne politike države u srednjoročnom periodu. Njena svrha je da obezbedi predvidivost javnih finansija, fiskalnu disciplinu i transparentnost budžetskog procesa.

Pre svega, Fiskalna strategija sadrži srednjoročne projekcije makroekonomskih agregata i indikatora, kao što su rast BDP-a, inflacija, zaposlenost i spoljnotrgovinski tokovi, koji predstavljaju osnovu za planiranje javnih prihoda i rashoda. Na tu osnovu nadovezuju se srednjoročne projekcije fiskalnih agregata i indikatora, uključujući budžetski deficit, javni dug i strukturu javnih prihoda i rashoda, uz analizu fiskalnih implikacija ekonomskih politika i strukturnih reformi.

Strategija definiše ciljeve i smernice ekonomske i fiskalne politike Vlade za period na koji se odnosi, čime se uspostavlja okvir za vođenje odgovorne budžetske politike. U dokumentu se prikazuje konsolidovani budžet sektora države, kao i konsolidovani budžeti centralnog i lokalnog nivoa vlasti, čime se omogućava celovit uvid u finansijsku poziciju opšte države.

Posebno važan element jeste srednjoročni okvir rashoda budžeta Republike Srbije, koji obuhvata ukupne rashode za narednu budžetsku godinu, sa projekcijama za još dve godine unapred. Ovaj okvir je usklađen sa prioritetnim oblastima finansiranja, uključujući srednjoročne prioritete javnih investicija, kao i pregled najznačajnijih republičkih kapitalnih projekata čija procenjena vrednost prelazi 20 miliona evra u dinarskoj protivvrednosti.

Fiskalna strategija sadrži i procenu i kvantifikaciju fiskalnih rizika i potencijalnih obaveza, uključujući rizike povezane sa elementarnim nepogodama, kao i poređenje ostvarenih rezultata i novih projekcija sa projekcijama iz prethodne Fiskalne strategije, što doprinosi većoj odgovornosti i kontinuitetu u planiranju. Sastavni deo dokumenta je i strategija upravljanja javnim dugom za posmatrani period.

Revidirana Fiskalna strategija dodatno uključuje pregled nenamenskih transfera iz budžeta Republike Srbije za svaku jedinicu lokalne samouprave pojedinačno, čime se unapređuje transparentnost međubudžetskih odnosa.

Fiskalna strategija obavezno sadrži i mišljenje Fiskalnog saveta, kao nezavisnog tela koje ocenjuje realističnost projekcija i usklađenost sa fiskalnim pravilima, kao i mišljenje Narodne banke Srbije, koje se odnosi na makroekonomske pretpostavke i usklađenost fiskalne i monetarne politike.

Važan element budžetskog sistema predstavljaju i fiskalna pravila, koja imaju za cilj ograničavanje budžetskog deficita i javnog duga, kao i očuvanje makroekonomske stabilnosti. Ova pravila predstavljaju mehanizam samodiscipline javnih finansija i doprinose fiskalnoj odgovornosti države.

Fiskalna pravila predstavljaju zakonski mehanizam kojim se obezbeđuje dugoročna održivost javnih finansija i disciplina u vođenju fiskalne politike. Ona se odnose na sektor države i dele se na opšta i posebna pravila. Konstrukcija fiskalnih pravila u Republici Srbiji u velikoj meri je usklađena sa evropskim fiskalnim okvirom i principima održivosti javnih finansija (Zakon o budžetu, član 27e). Ona ne služe samo kao pravila, već kao **signalni i korektivni mehanizmi**: unapred definišu pragove rizika i postupke koji se aktiviraju kada fiskalni pokazatelji odstupaju od poželjnog puta.

Opšta fiskalna pravila definišu maksimalni nivo javnog duga i ciljani srednjoročni fiskalni deficit. Javni dug ne sme preći 60% BDP, dok je ciljani srednjoročni deficit postavljen na 0,5% BDP. Dozvoljeni nivo deficita zavisi od visine javnog duga: što je dug viši, dozvoljeni deficit je niži. Ako dug pređe 60% BDP, budžet mora biti uravnotežen (deficit do 0%), a ako pređe 55% BDP, Vlada je dužna da usvoji program za smanjenje duga. U slučaju odstupanja od propisanih pravila, predviđene su korektivne mere, uz obavezno uključivanje Fiskalnog saveta i izveštavanje Narodne skupštine. Suština logike ciljanog srednjoročnog deficita je da fiskalna politika teži strukturno uravnoteženom, odnosno blago deficitnom rezultatu u srednjem roku, umesto rigidnog održavanja istog nominalnog cilja svake godine.

To podrazumeva da u fazama ekonomskog rasta država treba da gradi fiskalni prostor, smanjuje javni dug i jača otpornost javnih finansija, dok u periodima recesije ili spoljašnjih šokova može privremeno dozvoliti veći deficit, bez narušavanja dugoročne održivosti, jer raspolaže prethodno akumuliranim fiskalnim kapacitetom. Ključna ideja nije formalno planiranje istog procenta deficita u svakoj budžetskoj godini, već stabilizacija kroz ekonomski ciklus i očuvanje održivosti javnog duga. Zbog toga se deficit od 0,5% BDP posmatra kao srednjoročni orijentir održive fiskalne pozicije, uz mogućnost privremenih odstupanja, ali uz obavezno obrazloženje, plan korektivnih mera i pojačan institucionalni nadzor.

Prag za javni dug od 60% BDP najčešće navodi kao referentna vrednost koja potiče iz evropskog fiskalnog okvira (Mastrihtski kriterijumi) i služi kao orijentir za procenu rizika održivosti duga. Važno je naglasiti da se ovaj prag u praksi ne tumači kao potpuno kruto ograničenje koje se već tumači kao signal. Ispod referentnog praga dug se smatra prihvatljivim, uz veći manevarski prostor za fiskalnu politiku. Iznad praga rastu zahtevi za fiskalnom konsolidacijom, jačim merama kontrole rashoda i većom transparentnošću u pogledu rizika dok prelazak praga tipično aktivira obavezu jasnijeg fiskalnog plana (npr. program smanjenja duga) i pojačava ulogu nadzora (Fiskalni savet, parlamentarna kontrola).

Posebna fiskalna pravila odnose se na kontrolu rashoda, posebno za plate u javnom sektoru i penzije, sa ciljem postizanja planiranog deficita i promene strukture javne potrošnje u korist investicija. Učešće rashoda za zaposlene u sektoru države teži da ostane do 10% BDP, dok se usklađivanje penzija vrši u zavisnosti od njihovog učešća u BDP – kombinacijom rasta zarada i inflacije ili samo prema inflaciji, kada rashodi dostignu viši prag.

Na nivou lokalne vlasti, fiskalni deficit je dozvoljen isključivo radi finansiranja javnih investicija i ne može preći 10% prihoda lokalne samouprave, osim uz saglasnost Ministarstva finansija. Neodobreno prekoračenje povlači sankcije, uključujući obustavu transfera iz republičkog budžeta.

Pravni okvir budžetskog sistema tako obezbeđuje da upravljanje javnim sredstvima bude zasnovano na načelima zakonitosti, transparentnosti, odgovornosti i fiskalne održivosti. On istovremeno uspostavlja ravnotežu između izvršne vlasti, koja predlaže i izvršava budžet, i zakonodavne vlasti, koja ga usvaja i kontroliše.

Tabela 37. Ključna fiskalna pravila i korektivni mehanizmi Republike Srbije

Opšte fiskalno pravilo	Posebno fiskalno pravilo	Korektivni mehanizam
Referentna vrednost javnog duga: 60% BDP	Rashodi za zaposlene teže nivou do 10% BDP	Program smanjenja duga, pojačan nadzor Fiskalnog saveta i obavezno izveštavanje Narodne skupštine
Ciljani srednjoročni deficit (MTO): 0,5% BDP	Usklađivanje penzija u zavisnosti od njihovog učešća u BDP	Obrazloženje odstupanja, revizija fiskalne putanje i plan korektivnih mera u Fiskalnoj strategiji

Izvor: autori

Institucionalna struktura budžetskog sistema

Institucionalnu strukturu budžetskog sistema Republike Srbije čini više organa koji obezbeđuju planiranje, izvršenje i kontrolu javnih finansija. Ova struktura zasniva se na principu funkcionalne podele nadležnosti između izvršne vlasti, nezavisnog makrofiskalnog nadzora i eksterne finansijske kontrole.

Ministarstvo finansija predstavlja centralni organ fiskalne politike. Njegova nadležnost obuhvata koordinaciju makroekonomske i fiskalne politike, pripremu Fiskalne strategije, utvrđivanje budžetskih limita i davanje smernica budžetskim korisnicima. Ministarstvo povezuje makroekonomske projekcije sa budžetskim alokacijama i time obezbeđuje usklađenost fiskalne politike sa ciljevima makroekonomske stabilnosti. U teorijskim modelima javnog sektora ova funkcija odgovara ulozi centralne fiskalne vlasti, koja ima zadatak da obezbedi koordinaciju i održivost javnih finansija.

U okviru Ministarstva finansija funkcioniše Uprava za trezor, koja predstavlja operativni mehanizam izvršenja budžeta. Trezor upravlja Konsolidovanim računom trezora, evidentira sve budžetske transakcije, kontroliše gotovinske tokove i obezbeđuje likvidnost budžeta. Centralizacija novčanih tokova omogućava efikasno upravljanje likvidnošću i smanjuje rizik prekoračenja rashoda, čime se doprinosi fiskalnoj disciplini i transparentnosti (Stiglitz & Rosengard, 2015).

Fiskalni savet je nezavisno stručno telo koje prati i ocenjuje fiskalnu politiku. Njegova nadležnost obuhvata analizu makroekonomskih pretpostavki, budžetskih projekcija i usklađenosti sa fiskalnim pravilima. Objavljivanjem mišljenja i izveštaja, Fiskalni savet doprinosi transparentnosti javnih finansija i smanjenju rizika politički motivisanog fiskalnog odstupanja. Uvođenje nezavisnih fiskalnih institucija predstavlja standard u savremenim evropskim fiskalnim okvirima.

Državna revizorska institucija (DRI), osnovana Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, vrši eksternu reviziju javnih sredstava i odgovorna je Narodnoj skupštini. Njena uloga je da oceni zakonitost, pravilnost i svrsishodnost trošenja javnih sredstava. DRI predstavlja završni mehanizam fiskalne kontrole, jer nakon planiranja i izvršenja budžeta sprovodi nezavisnu proveru i omogućava parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću.

Ovakva institucionalna arhitektura odražava savremeni model upravljanja javnim finansijama koji objedinjuje tri funkcionalne dimenzije: izvršnu funkciju (Ministarstvo finansija i Trezor), nezavisni makrofiskalni nadzor (Fiskalni savet) i eksternu finansijsku kontrolu (DRI). Time se uspostavlja sistem institucionalne ravnoteže u fiskalnoj politici, što predstavlja osnovni preduslov fiskalne odgovornosti i makroekonomske stabilnosti.

9.5.4. Budžetski kalendar u Republici Srbiji

Budžetski proces u Republici Srbiji predstavlja ciklični institucionalni mehanizam koji obuhvata pripremu, donošenje, izvršenje i kontrolu budžeta. Njegova dinamika uređena je Zakonom o budžetskom sistemu i pratećim budžetskim uputstvima Ministarstva finansija.

Budžetski ciklus u Republici Srbiji odvija se prema jasno definisanom kalendaru, koji obezbeđuje koordinaciju između Ministarstva finansija, budžetskih korisnika, Vlade i Narodne skupštine. Kalendar republičkog budžeta izgleda ovako (Ministarstvo finansija, 2025):

15. februar – Ministar finansija izdaje instrukcije za predlaganje prioritetnih oblasti finansiranja. Na osnovu limita iz prethodnog budžetskog ciklusa, Fiskalne strategije i rezultata srednjoročnog planiranja, Ministarstvo finansija daje smernice budžetskim korisnicima za pripremu predloga prioriteta za naredni budžetski period.

15. mart – Budžetski korisnici dostavljaju Ministarstvu finansija predloge prioritetnih oblasti finansiranja za narednu budžetsku godinu i projekcije za naredne dve fiskalne godine. Uz to podnose i godišnji izveštaj o realizaciji programa u prethodnoj godini, uključujući ostvarene ciljeve, indikatore učinka i obrazloženje eventualnih odstupanja. U okviru zadatih limita, korisnici mogu predložiti i nove politike ili aktivnosti koje zahtevaju dodatna sredstva.

15. jun – Vlada usvaja Fiskalnu strategiju i upućuje je nadležnom odboru Narodne skupštine na razmatranje. Fiskalna strategija predstavlja makroekonomski okvir i definiše osnovne ciljeve i smernice ekonomske i fiskalne politike za naredne tri godine.

30. jun – Odbor Narodne skupštine za finansije, budžet i kontrolu javnih rashoda dostavlja Vladi mišljenje o Fiskalnoj strategiji. U ovoj fazi se analiziraju makroekonomske projekcije, fiskalni ciljevi i usklađenost strategije sa principima odgovornog upravljanja javnim finansijama.

15. jul – Ministar finansija izdaje uputstvo za pripremu nacrta budžeta Republike Srbije. Uputstvo sadrži konkretne limite i smernice za planiranje rashoda, zasnovane na organizacionoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji, kao i na proceni izvršenja i projekcijama za tekuću godinu.

15. septembar – Budžetski korisnici dostavljaju predloge svojih finansijskih planova za naredne tri godine u okviru utvrđenih limita. Takođe podnose polugodišnji izveštaj o realizaciji programa, sa podacima o postignutim rezultatima i odstupanjima u odnosu na planirane indikatore.

20. oktobar – Vlada dostavlja Narodnoj skupštini revidiranu Fiskalnu strategiju, koja uključuje ažurirane makroekonomske projekcije i procenu fiskalnih efekata novih politika.

15. novembar – Vlada usvaja predlog zakona o budžetu Republike Srbije i podnosi ga Narodnoj skupštini. Nakon toga, nadležni skupštinski odbori razmatraju predlog budžeta, analiziraju strukturu prihoda i rashoda i razmatraju eventualne amandmane.

20. decembar – Narodna skupština usvaja Zakon o budžetu Republike Srbije, čime se formalno završava budžetski ciklus i stvara pravni osnov za izvršenje budžeta u narednoj fiskalnoj godini.

Donošenje budžeta

Donošenje budžeta predstavlja centralnu fazu budžetskog ciklusa, jer se u toj fazi fiskalna politika formalizuje u pravnom obliku zakona. Nakon završetka pripremne faze i usvajanja Fiskalne strategije, Vlada Republike Srbije utvrđuje predlog zakona o budžetu i upućuje ga Narodnoj skupštini na razmatranje.

Priprema budžeta započinje definisanjem fiskalnih ciljeva i makroekonomskih pretpostavki u okviru srednjoročnog finansijskog okvira. Ministarstvo finansija koordinira proces planiranja, prikuplja predloge rashoda budžetskih korisnika, vrši njihovu analizu i usklađuje ukupni obim rashoda sa realno procenjenim prihodima i utvrđenim fiskalnim ciljevima. Na osnovu toga Vlada utvrđuje predlog budžeta.

Predlog budžeta sadrži projekciju prihoda i rashoda, fiskalni rezultat, plan zaduživanja i raspodelu sredstava po budžetskim korisnicima i programima. On predstavlja operativnu konkretizaciju fiskalne politike za narednu godinu.

Narodna skupština razmatra predlog budžeta kroz plenarnu raspravu i rad nadležnih odbora. Poslanici mogu podnositi amandmane, ali oni moraju biti usklađeni sa ukupnim fiskalnim okvirom i pravilima budžetske ravnoteže, s obzirom na to da budžet predstavlja celoviti finansijski plan.

Usvajanjem Zakona o budžetu, budžet dobija pravnu snagu i postaje obavezujući okvir za izvršnu vlast tokom jedne fiskalne godine, čime se ostvaruje princip godišnjosti i obezbeđuje parlamentarna kontrola fiskalne politike.

Izvršenje budžeta

Izvršenje budžeta predstavlja fazu budžetskog ciklusa u kojoj se planirani prihodi prikupljaju, a rashodi realizuju u skladu sa usvojenim Zakonom o budžetu. Ova faza započinje stupanjem zakona na snagu i pokazuje sposobnost države da sprovede usvojene javne politike u okviru raspoloživih sredstava.

Operativnu osnovu izvršenja budžeta čini trezorski sistem. Sva budžetska sredstva vode se preko Konsolidovanog računa trezora, čime se obezbeđuje centralizovana kontrola gotovinskih tokova, evidentiranje transakcija i upravljanje likvidnošću. Trezor prati prihode i rashode, kontroliše isplate i doprinosi fiskalnoj disciplini i stabilnosti javnih finansija.

Izvršenje budžeta zasniva se na principu aproprijacija, odnosno zakonom odobrenih sredstava za određene namene. Budžetski korisnici mogu preuzimati obaveze i vršiti plaćanja isključivo do visine odobrenih aproprijacija, čime se obezbeđuje zakonitost i kontrola potrošnje.

Prikupljanje prihoda vrši se uplatom poreza, taksi, naknada i drugih javnih prihoda na propisane račune budžeta Republike, autonomne pokrajine, jedinica lokalne samouprave, budžetskih fondova i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. U određenim slučajevima, prihodi ostvareni po osnovu specifičnih delatnosti mogu ostati na raspolaganju budžetskim korisnicima u skladu sa zakonom.

Radi očuvanja likvidnosti i pravovremenog izmirivanja obaveza, budžetski korisnici planiraju mesečnu dinamiku rashoda i prihoda (tzv. kvote), čime se obezbeđuje ravnomerno trošenje sredstava tokom fiskalne godine (Pešić, Miljković, 2020, str. 26)..

Ukoliko tokom godine dođe do značajnih odstupanja u prihodima ili rashodima usled promena makroekonomskih okolnosti, može se doneti rebalans budžeta, kojim se vrši korekcija prvobitnog plana uz poštovanje parlamentarne procedure.

Izveštavanje, kontrola i završni račun budžeta

Završna faza budžetskog ciklusa odnosi se na izveštavanje o izvršenju budžeta i sprovođenje kontrole nad trošenjem javnih sredstava. Njen cilj je obezbeđivanje zakonitosti, pravilnosti, efikasnosti i transparentnosti upravljanja javnim finansijama.

Po isteku fiskalne godine donosi se Zakon o završnom računu budžeta, kojim se prikazuju ostvareni prihodi, izvršeni rashodi i budžetski rezultat u odnosu na plan utvrđen Zakonom o budžetu. Završni račun sadrži opšti i posebni deo, u okviru kojih se prikazuju ukupni javni prihodi, realizovani rashodi, budžetski

saldo, stanje budžetskih rezervi, kao i način finansiranja eventualnog deficita ili raspodele suficita. Time se omogućava upoređivanje planiranih i ostvarenih veličina i daje osnov za ocenu sprovedene fiskalne politike.

Završni račun predstavlja ključni instrument fiskalne transparentnosti i parlamentarne kontrole, jer se podnosi Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje. Njime se ostvaruje ex post kontrola izvršenja budžeta.

Kontrola budžeta je višeslojna i sprovodi se tokom cele fiskalne godine. Internu, odnosno administrativnu kontrolu obavljaju Ministarstvo finansija, budžetska inspekcija i finansijske službe budžetskih korisnika, koje vrše formalnu, računsku i suštinsku proveru dokumentacije i zakonitosti trošenja sredstava. Svaka isplata mora biti zasnovana na validnoj računovodstvenoj ispravi.

Spoljnu kontrolu vrši Državna revizorska institucija kao nezavisan organ, kroz reviziju zakonitosti, pravilnosti i svrsishodnosti korišćenja javnih sredstava. Izveštaj DRI podnosi se Narodnoj skupštini, čime se obezbeđuje institucionalni nadzor nad izvršnom vlašću.

Ovakav sistem izveštavanja i kontrole povezuje planiranje, izvršenje i nadzor u jedinstven okvir fiskalne odgovornosti i predstavlja ključni mehanizam očuvanja poverenja javnosti u sistem javnih finansija.

Tabela 38. Budžetska procedura Republike Srbije

Faza	Nosilac	Dokument	Rezultat
Priprema budžeta	Ministarstvo finansija I budžetski korisnici	Nacrt budžeta, Fiskalna strategija	Utvrđen predlog budžeta
Donošenje budžeta	Narodna skupština	Predlog zakona o budžetu	Usvojen Zakon o budžetu
Izvršenje budžeta	Ministarstvo finansija (Trezor) I budžetski korisnici	Predlog zakona o budžetu	Realizovani prihodi I rashodi
Kontrola i završni račun	Ministarstvo finansija, DRI, Narodna skupština	Završni račun budžeta, izveštaj DRI	Parlamentarna izvršenja budžeta

Izvor: autori

9.5.5. Struktura budžeta Republike Srbije

Budžet predstavlja finansijski izraz javnih politika: kroz prihode se obezbeđuju sredstva, a kroz rashode se ostvaruju društveni i ekonomski ciljevi države. Struktura budžeta odražava prioritetne funkcije javnog sektora Republike Srbije, ali i makroekonomske okolnosti u kojima se budžet donosi i izvršava.

Budžetski prihodi

Prihodi predstavljaju sredstva koja država planira da prikupi tokom fiskalne godine i od njih zavisi finansiranje javnih usluga, infrastrukture i socijalnih programa. Zbog važnosti fiskalne stabilnosti, planiranje prihoda se često zasniva na opreznim procenama, kako bi se smanjio rizik od budžetskog manjka i neočekivanih finansijskih problema.

U budžetu se prihodi razvrstavaju prema izvorima iz kojih potiču, što omogućava jasniji uvid u strukturu finansiranja javnih funkcija. Ovakva klasifikacija doprinosi transparentnosti i odgovornom upravljanju javnim sredstvima, jer pokazuje na koji način se obezbeđuju sredstva za ključne oblasti poput zdravstva, obrazovanja i bezbednosti.

Budžetski prihodi Republike Srbije mogu se podeliti na poreske prihode, neporeske prihode i primanja od zaduživanja.

Najvažniji oblici poreskih prihoda su:

- **Porez na dohodak** – porez koji fizička lica i preduzeća plaćaju na ostvarene prihode;
- **Porez na dobit** – porez koji privredna društva plaćaju na ostvareni profit;
- **Porez na dodatu vrednost (PDV)** – porez koji se obračunava prilikom kupovine dobara i usluga;
- **Akcize** – porezi koji se plaćaju na određene proizvode, poput alkohola, duvana i goriva;
- **Carine** – dažbine na robu koja se uvozi iz inostranstva.

Najveći deo budžetskih prihoda čine poreski prihodi. U strukturi poreskih prihoda dominantno mesto zauzima porez na dodatu vrednost (PDV), koji predstavlja najznačajniji izvor fiskalnih prihoda, budući da se primenjuje na široku potrošnu osnovicu. Značajan udeo imaju i akcize, koje se obračunavaju na određene proizvode poput energenata, duvanskih proizvoda i alkohola, a često imaju i regulatornu funkciju.

Porez na dohodak građana i porez na dobit pravnih lica predstavljaju ključne instrumente direktnog oporezivanja. Dok porez na dohodak obuhvata plate i druge oblike ličnih prihoda, porez na dobit se odnosi na oporezivanje poslovnih rezultata privrednih subjekata. U teorijskom smislu, struktura poreskih prihoda odražava kombinaciju principa efikasnosti i pravičnosti u poreskom sistemu.

Neporeski prihodi, iako po obimu manji u odnosu na poreske prihode doprinose diversifikaciji budžetskih izvora.

Neporeski prihodi potiču iz izvora koji nisu povezani sa oporezivanjem i predstavljaju dopunski izvor finansiranja budžeta. Njihova uloga je da diverzifikuju budžetske prihode i smanje oslanjanje isključivo na poreske izvore. Najčešći oblici neporeskih prihoda su:

- **Takse i naknade** – prihodi koje država ostvaruje pružanjem određenih usluga, kao što su izdavanje dozvola, licenci i drugih administrativnih dokumenata;
- **Kazne i sankcije** – sredstva prikupljena po osnovu prekršaja ili drugih zakonskih povreda;
- **Prihodi od prodaje imovine** – sredstva ostvarena prodajom državne imovine, poput zemljišta ili objekata;
- **Dividende i dobit** – prihodi koje država ostvaruje od svojih ulaganja i učešća u javnim ili mešovitim preduzećima;
- **Donacije** – sredstva koja država dobija od međunarodnih organizacija, drugih država ili razvojnih partnera;
- **Primanja** – od prodaje finansijske i nefinansijske imovine i zaduživanja

Tabela 39. Ukupni prihodi budžeta Republike Srbije 2021-2025. godine (u mil. dinara)

Kategorija	2021	2022	2023	2024	2025
Ukupni prihodi (1+2+3)	1.465.371,7	1.680.292,3	1.889.098,8	1.841.590,0	2.056.668,0
1. Poreski prihodi (1.1+1.2+...)	1.291.896,1	1.496.440,7	1.654.882,1	1.874.595,5	1.768.374,0
1.1 Porez na dohodak građana	82.443,7	100.176,5	113.380,0	130.037,9	126.326,2
1.2 Porez na dobit pravnih lica	145.632,8	187.129,4	236.041,6	272.277,0	249.222,9
1.3 Porez na dodatu vrednost	658.932,9	779.466,2	842.907,4	951.782,4	896.741,6
1.4 Akcize	330.036,8	337.764,7	366.913,5	415.112,2	396.109,0
1.5 Carine	61.974,9	79.023,1	81.088,3	89.372,6	84.616,8
1.6 Ostali poreski prihodi	12.875,0	12.880,8	14.551,3	16.013,4	15.357,5
2. Neporeski prihodi	156.551,8	170.793,1	193.950,0	248.941,3	277.856,2
3. Donacije	16.923,8	13.058,5	40.266,7	18.053,2	10.437,8

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, *Bilten javnih finansija*, novembar 2025.

Struktura poreskih prihoda pokazuje da dominantan izvor budžetskih sredstava predstavlja porez na dodatu vrednost, što potvrđuje snažnu oslonjenost fiskalnog sistema na oporezivanje potrošnje. Značajan udeo imaju i akcize, koje pored fiskalne imaju i regulatornu funkciju, dok porezi na dohodak građana i dobit pravnih lica odražavaju kretanja na tržištu rada i profitabilnost privrede. Carine i ostali poreski prihodi imaju manji relativni značaj, ali doprinose diversifikaciji budžetskih izvora i stabilnosti ukupnih javnih prihoda.

Prognoziranje budžetskih prihoda podrazumeva analizu i predviđanje iznosa sredstava koje država može da očekuje tokom fiskalne godine. Tačnost ovih procena od presudnog je značaja za stabilno planiranje javne potrošnje, jer precenjivanje ili potcenjivanje prihoda može dovesti do fiskalnih neravnoteža i otežanog finansiranja prioritetnih projekata. Ove projekcije zasnivaju se na analizi prethodnih budžetskih kretanja, makroekonomskih pokazatelja kao što su stopa privrednog rasta, inflacija i kretanja lične potrošnje, ali i na proceni efekata izmena poreskih propisa i drugih institucionalnih faktora koji mogu uticati na visinu javnih prihoda.

Pripadnost i raspodela prihoda u Republici Srbiji

Za finansiranje nadležnosti Republike Srbije, budžetu Republike Srbije pripadaju javni prihodi i primanja, i to (Zakon o budžetskom sistemu, 2009, sa izmenama do 2024, član 23):

1) porezi u delu utvrđenom zakonom:
   (1) porez na dodatu vrednost;
   (2) akcize;
   (3) porez na dohodak građana;
   (4) porez na dobit preduzeća;
   (5) porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara;
   (6) porez na međunarodnu trgovinu i transakcije;
2) takse u skladu sa zakonom;
3) naknade u skladu sa zakonom;
4) donacije i transferi;

4a) finansijska pomoć Evropske unije;

5) **prihodi nastali upotrebom javnih sredstava**: prihodi od kamata; prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koriste državni organi i organizacije i Vojska Srbije; prihodi nastali prodajom usluga korisnika sredstava budžeta Republike Srbije čije je pružanje ugovoreno sa fizičkim i pravnim licima na osnovu njihove slobodne volje; prihodi od novčanih kazni izrečenih u krivičnom, prekršajnom i drugom postupku koji se vodi pred nadležnim državnim organom i oduzeta imovinska korist u tom postupku; prihodi od koncesione naknade u skladu sa zakonom;
6) **primanja**: primanja od prodaje nepokretnosti u svojini Republike Srbije, ako zakonom nije drukčije određeno; primanja od prodaje pokretnih stvari u svojini Republike Srbije koje koriste državni organi i organizacije i Vojska Srbije; primanja od prodaje republičkih robnih rezervi; primanja od prodaje dragocenosti; primanja od prodaje prirodne imovine; primanja od zaduživanja; primanja od prodaje finansijske imovine.

Za finansiranje nadležnosti **autonomnih pokrajina**, budžetu autonomne pokrajine pripadaju javni prihodi i primanja, i to (Zakon o budžetskom sistemu, 2009, sa izmenama do 2024, član 24):

1) **deo prihoda od poreza na dobit** preduzeća ostvarenog na teritoriji autonomne pokrajine u skladu sa zakonom;
2) **deo prihoda od poreza na dohodak građana** - poreza na zarade ostvarene na teritoriji autonomne pokrajine u skladu sa zakonom;

2a) **drugi porez ili deo poreza u skladu sa posebnim zakonom**;

3) **pokrajinske administrativne takse**;
4) **naknade u skladu sa zakonom**;
5) **donacije i transferi**;

5a) **finansijska pomoć Evropske unije**;

6) **prihodi nastali upotrebom javnih sredstava**: prihodi od kamata; prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koriste organi autonomne pokrajine; prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom; prihodi nastali prodajom usluga korisnika sredstava budžeta autonomne pokrajine čije je pružanje ugovoreno sa fizičkim i pravnim licima na osnovu njihove slobodne volje; prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine autonomne pokrajine i oduzeta imovinska korist u tom postupku; prihodi od koncesione naknade u skladu sa zakonom;
7) **primanja**: primanja od prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije koje koriste organi autonomne pokrajine; primanja od prodaje nepokretnosti u svojini autonomne pokrajine u skladu sa zakonom; primanja od prodaje pokretnih stvari u svojini autonomne pokrajine koje koriste organi autonomne pokrajine; primanja od prodaje pokrajinskih robnih rezervi; primanja od prodaje dragocenosti; primanja od prodaje prirodne imovine; primanja od zaduživanja; primanja od prodaje finansijske imovine.

Za finansiranje nadležnosti **jedinice lokalne samouprave**, budžetu jedinice lokalne samouprave pripadaju javni prihodi i primanja, i to (Zakon o budžetskom sistemu, 2009, sa izmenama do 2024, član 25):

1) **porezi u delu utvrđenom zakonom**:
   (1) porez na dohodak građana;
   (2) porez na imovinu;
   (3) porez na nasleđe i poklon;
   (4) porez na prenos apsolutnih prava;
   (5) drugi porez, u skladu sa posebnim zakonom;
2) **takse**:
   (1) lokalne administrativne takse;
   (2) lokalne komunalne takse;
   (3) boravišna taksa;
3) **naknade u skladu sa zakonom**;
4) **samodoprinos**;
5) **donacije i transferi**;

5a) **finansijska pomoć Evropske unije**;

6) **prihodi nastali upotrebom javnih sredstava**: prihodi od kamata; prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koristi jedinica lokalne samouprave, odnosno organi, organizacije i službe jedinice lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta; prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom; prihodi nastali prodajom usluga korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave čije je pružanje ugovoreno sa fizičkim i pravnim licima na osnovu njihove slobodne volje; prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave i oduzeta imovinska korist u tom postupku; prihodi od koncesione naknade u skladu sa zakonom.
7) **primanja**: primanja od prodaje nepokretnosti u svojini jedinice lokalne samouprave; primanja od prodaje pokretnih stvari u svojini Republike Srbije koje koriste organi, organizacije i službe jedinice lokalne samouprave; primanja od prodaje pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave koje koriste organi, organizacije i službe jedinice lokalne samouprave; primanja od prodaje robnih rezervi; primanja od prodaje dragocenosti; primanja od prodaje prirodne imovine; primanja od zaduživanja; primanja od prodaje finansijske imovine.

Za finansiranje prava iz oblasti **penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti**, organizacijama za obavezno socijalno osiguranje pripadaju sledeći javni prihodi i primanja, i to (Zakon o budžetskom sistemu, 2009, sa izmenama do 2024, član 26):

1) **doprinosi za obavezno socijalno osiguranje**;
2) **donacije i transferi**;
3) **ostali prihodi i primanja u skladu sa zakonom**.

Rashodi i izdaci

Rashodi i izdaci predstavljaju sredstva koja su budžetskim korisnicima odobrena za finansiranje njihovih aktivnosti, pod uslovom da su obezbeđeni odgovarajući budžetski prihodi. Svaki budžetski korisnik snosi odgovornost za zakonito, namensko i svrsishodno korišćenje dodeljenih sredstava. U praksi često postoji nesklad između zahteva budžetskih korisnika i raspoloživih fiskalnih mogućnosti, zbog čega Vlada mora da utvrđuje prioritete i donosi odluke o raspodeli sredstava u skladu sa strateškim ciljevima i fiskalnim ograničenjima.

Radi efikasnog planiranja i kontrole, rashodi se u budžetu razvrstavaju prema unapred utvrđenim klasifikacijama. Ova sistematizacija omogućava jasniji pregled namene sredstava, olakšava praćenje izvršenja budžeta i analizu odstupanja u odnosu na plan. Takođe, klasifikacija rashoda doprinosi proceni da li su sredstva utrošena u skladu sa predviđenim ciljevima, da li su nastale promene u cenama ili obimu obaveza i da li postoje rizici po finansijsku stabilnost budžetskog korisnika.

Tekući rashodi budžeta obuhvataju redovne izdatke potrebne za svakodnevno funkcionisanje države i javnih institucija. Oni podrazumevaju:

- **rashode za zaposlene** (plate, doprinose, socijalna davanja zaposlenima, nagrade, otpremnine);
- **korišćenje usluga i roba** (struja, telefon, oprema, materijal, popravke, putovanja…);
- **otplatu kamata i prateće troškove zaduživanja**;
- **subvencije**;
- **donacije, dotacije i transfere** (Transfer drugom nivou vlasti-gradovima, opštinama);
- **socijalno osiguranje i socijalnu zaštitu**;
- **ostale rashode i administrativne troškove iz budžeta** (dotacije, plaćanje novčanih kazni, nepredviđene situacije…).

Izdaci za nefinansijsku imovinu predstavljaju ulaganja države u dugotrajna sredstva koja se koriste tokom više godina i usmereni su na stvaranje trajnih vrednosti koje unapređuju javne usluge i kvalitet života građana. U ovu kategoriju spadaju investicije u zgrade, zemljište, puteve, mostove, opremu, vozila i drugu infrastrukturu. To su:

- **osnovna sredstva** (zgrade, objekti, putevi, mostovi),
- **zalihe**,
- **dragocenosti**,
- **prirodna imovina**.

Izdaci za otplatu glavnice i sticanje finansijske imovine podrazumeva otplatu zaduženja države po osnovu prethodnog zaduivanja, a radi smanjenja duga. Ova kategorija izdataka obuhvata isključivo otplatu glavnice, dok se kamate evidentiraju posebno kao trošak zaduživanja.

S druge strane, izdaci za nabavku finansijske imovine predstavljaju ulaganja države u finansijske instrumente i potraživanja. To može uključivati kupovinu akcija i obveznica, sticanje vlasničkih udela u preduzećima ili odobravanje zajmova. Ova ulaganja imaju finansijski karakter i razlikuju se od investicija u fizičku infrastrukturu, jer predstavljaju sticanje finansijskih prava ili plasmana kapitala.

Tabela 40. Ukupni rashodi budžeta Republike Srbije 2021-2025. godine (u mil. dinara)

Kategorija	2021	2022	2023	2024	2025
Ukupni rashodi (1+2+3+4)	1.751.448,6	1.915.459,7	2.068.413,9	2.353.613,4	2.136.296,1
Tekući rashodi (1.1+...+1.9)	1.321.029,8	1.291.262,3	1.534.774,9	1.732.082,5	1.687.676,8
Rashodi za zaposlene	326.817,0	354.461,8	399.792,7	473.586,5	536.886,2
Korišćenje roba i usluga	123.569,3	139.500,0	153.887,5	179.301,0	179.858,4
Otplata kamata	106.895,8	105.357,7	146.590,6	177.739,6	160.287,8
Subvencije	215.234,2	157.997,6	202.901,1	211.741,3	178.419,6
Dotacije međunarodnim organizacijama	6.254,2	9.649,9	10.357,4	10.109,8	11.555,0

Kategorija	2021	2022	2023	2024	2025
Transferi ostalim nivoima vlasti	110.148,0	106.616,1	120.515,4	119.179,4	65.981,3
Transferi organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja	196.282,3	200.759,5	283.735,3	319.387,4	325.044,3
Prava iz socijalnog osiguranja	120.630,6	138.031,6	159.988,3	187.278,2	187.619,6
Ostali tekući rashodi	115.198,4	78.888,2	57.093,6	53.759,3	42.024,6
Kapitalni rashodi	373.578,1	404.274,6	439.172,8	569.596,0	402.163,3
Budžetski krediti	49.187,7	202.178,1	70.639,1	24.001,8	23.720,9
Aktiviranje garancija	7.653,0	17.744,7	23.827,1	27.933,1	22.735,1

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, *Bilten javnih finansija*, novembar 2025.

Ukupni rashodi beleže kontinuiran rast do 2024. godine, uz blagu korekciju u 2025. godini Tekući rashodi dominiraju strukturom, posebno rashodi za zaposlene i socijalna davanja, dok su kapitalni rashodi značajno povećani do 2024. godine kao rezultat investicionog ciklusa.

Rezime

Budžet predstavlja osnovni godišnji finansijski plan države kojim se planiraju javni prihodi, rashodi i način finansiranja javnih potreba. On istovremeno ima pravno i ekonomsko značenje: u pravnom smislu budžet je zakon kojim predstavničko telo odobrava prikupljanje i trošenje javnih sredstava, dok je u ekonomskom smislu centralni instrument fiskalne politike preko kojeg država ostvaruje svoje razvojne, socijalne i stabilizacione ciljeve.

Budžet ostvaruje ekonomsku, političku i pravnu funkciju. Njegova ekonomska funkcija ogleda se u raspodeli sredstava, finansiranju javnih dobara, preraspodeli dohotka i delovanju na privredna kretanja. Politička funkcija budžeta proizilazi iz činjenice da on odražava prioritete vlasti i društvene potrebe, dok pravna funkcija podrazumeva da izvršna vlast može raspolagati javnim sredstvima samo u okvirima propisanim zakonom. Zbog toga budžet predstavlja i važan instrument fiskalne discipline, transparentnosti i kontrole.

Planiranje, donošenje i izvršenje budžeta zasniva se na budžetskim načelima, kao što su javnost, potpunost, realnost, jednogodišnjost, specifikacija i ravnoteža budžeta. Ta načela obezbeđuju zakonitost, preglednost i racionalno upravljanje javnim finansijama, iako se u savremenoj praksi moraju prilagođavati zahtevima srednjoročnog planiranja, fiskalne decentralizacije i stabilizacione politike. Budžetska procedura obuhvata četiri osnovne faze: pripremu, donošenje, izvršenje i kontrolu budžeta.

Budžetski sistem Republike Srbije predstavlja širi pravni i institucionalni okvir u kome se budžet priprema, usvaja, izvršava i kontroliše. U tom procesu važnu ulogu imaju Ministarstvo finansija, Vlada, Narodna skupština, Uprava za trezor i Državna revizorska institucija. On obuhvata budžet Republike Srbije, budžet autonomne pokrajine, budžete jedinica lokalne samouprave i finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

Poseban značaj u savremenom budžetskom sistemu imaju Fiskalna strategija i fiskalna pravila, jer povezuju godišnje budžetsko planiranje sa ciljevima deficita, javnog duga i ukupne makroekonomske stabilnosti. Posmatrano u celini, budžet i budžetski sistem predstavljaju temelj finansiranja države i jedan od najvažnijih instrumenata sprovođenja javnih politika.

Pitanja za proveru znanja

1. Objasnite pojam budžeta i razlikujte njegovo pravno i ekonomsko značenje.
2. Zašto se budžet smatra centralnim instrumentom fiskalne politike?
3. Objasnite ekonomsku funkciju budžeta i povežite je sa alokativnom, redistributivnom i stabilizacionom ulogom države.
4. U čemu se ogleda politička funkcija budžeta? Objasnite zašto budžet nije samo tehnički, već i politički dokument.
5. Objasnite pravnu funkciju budžeta i njen značaj za zakonitost i kontrolu trošenja javnih sredstava.
6. Navedite i ukratko objasnite osnovna budžetska načela.
7. Opišite osnovne faze budžetske procedure i navedite šta obuhvata svaka od njih.
8. Šta je aproprijacija i kakav je njen značaj u izvršenju budžeta?
9. Objasnite ulogu trezora u budžetskom sistemu Republike Srbije.
10. Navedite glavne elemente budžetskog sistema Republike Srbije i objasnite koji nivoi vlasti i institucije ulaze u njegov sastav.
11. Objasnite značaj Fiskalne strategije i fiskalnih pravila za održivost javnih finansija u Republici Srbiji.
12. Prikažite osnovnu strukturu budžeta Republike Srbije sa aspekta prihoda i rashoda i navedite najvažnije kategorije u okviru obe strane budžeta.

10. BUDŽETSKI DEFICIT

Savremene države karakteriše kontinuirano povećanje javnih rashoda usled brojnih funkcija i zadataka koje vrše i sledstveno tome i problem visokog i rastućeg budžetskog deficita. Veća javna potrošnja od prikupljenih prihoda ozbiljno preti da ugrozi javne finansije i ima potencijal da izazove fiskalnu krizu. Veliki broj zemalja u svetu se suočava sa problemom povećanja budžetskog deficita, zato se javlja potreba za njegovim praćenjem, analizom i kontrolom. Sa ciljem ograničenja budžetskog deficita, na nivou Evropske unije definisani su kriterijumi konvergencije za ulazak u Evropsku monetarnu uniju, koji sadrže i fiskalni kriterijum koji se odnosi na ograničenje visine budžetskog deficita na 3% BDP. Ovaj kriterijum predstavlja referentnu vrednost, a ne apsolutnu zabranu, tako da se u kriznim periodima može očekivati određena fleksibilnost.

Nakon čitanja ovog poglavlja, moći ćete da:

- Definišete budžetski deficit i budžetski suficit;
- Razumete razliku između budžetskog i fiskalnog deficita;
- Navedete i objasnite vrste budžetskog deficita;
- Shvatite uzroke i posledice povećanja budžetskog deficita;
- Analizirate kretanje budžetskog deficita u određenim zemljama, Evropskoj uniji i Srbiji i da utvrdite koje zemlje imaju hroničan budžetski deficit;
- Ukažete na mogućnosti smanjenja i finansiranja budžetskog deficita.

10.1. Budžetski deficit

Budžetski deficit, kao **„stanje u budžetu kada su ukupni budžetski rashodi veći od ukupnih budžetskih prihoda"** (Mankiw, 2012, str. 238), bilo je predmet diskusija brojnih teoretičara i praktičara iz oblasti ekonomije i finansija.

U ekonomskoj i finansijskoj teoriji i praksi interesovanje za budžetski deficit se javilo još u vreme kada se kao najznačajnije izdvojilo načelo budžetske ravnoteže. Ovo načelo podrazumevalo je da ukupni budžetski prihodi moraju biti jednaki ukupnim budžetskim rashodima u toku budžetske godine. Prema ovom načelu, stanje u budžetu kada su budžetski prihodi veći od budžetskih rashoda – suficit budžeta, i stanje u budžetu kada su budžetski rashodi veći od budžetskih prihoda – deficit budžeta, nije dozvoljeno (Đurović-Todorović & Đorđević, 2010, str. 368). Predstavnici klasične finansijske teorije su ovo načelo smatrali *zlatnim pravilom javnih finansija* i bili su protiv budžetske neravnoteže - protiv budžetskog deficita i budžetskog suficita. Posebno su imali negativan

stav prema budžetskom deficitu zato što su smatrali da on utiče na zaduživanje države kod centralne banke i stvara inflatorne tendencije. Nasuprot njima, predstavnici savremene finansijske teorije smatraju da budžetski deficit ima značajnu i pozitivnu ulogu u privredi zato što doprinosi njenom oživljavanju u vreme ekonomske krize (Đurović-Todorović & Đorđević, 2019, str. 368-369).

Interesovanje za budžetski deficit je sve veće i u praksi. Pitanje visokog budžetskog deficita bilo je aktuelizovano još 1981. godine u SAD, kada se federalna vlada suočila sa smanjenim prihodima od poreza bez odgovarajućeg smanjenja javnih rashoda. Ovo stanje bilo je posledica nižih poreza, većih vojnih izdataka, većih izdataka za pomoć starima, većih rashoda za socijalnu zaštitu i većih kamata. Budžetski deficit je tek krajem 1990-ih godina stavljen pod kontrolom zahvaljujući povećanju poreza, smanjenju rashoda (posebno vojnih) i jakoj privredi SAD. Međutim, sve veći rashodi za socijalnu zaštitu i pomoć starima i dalje doprinose značajnom povećanju budžetskog deficita (Stiglitz, 2008, str. 787-788, 804). Povećanje rashoda za socijalnu zaštitu i u drugim zemljama, a posebno u evropskim zemljama, gde živi najstarije stanovništvo, predstavljaju ozbiljnu pretnju za povećanje budžetskih deficita. Aktualizaciji budžetskog deficita doprinose i ekonomske i finansijske krize, kada države da bi sprečile ekonomski i finansijski kolaps pribegavaju raznim intervencijama u privredi, čime utiču na povećanje budžetskog deficita. Pomenuti problemi i situacije u praksi, pokrenuli su brojne diskusije o uticaju budžetskog deficita na privrednu aktivnost, opravdanom nivou budžetskog deficita i merama koje je potrebno preduzeti kako bi se on smanjio (Nikolić, 2013, str. 4). Najzad, prilikom razmatranja problematike budžetskog deficita treba praviti razliku između budžetskog deficita i fiskalnog deficita. **Budžetski deficit** je uži pojam od fiskalnog deficita, zato što **fiskalni deficit** predstavlja deficit celokupnog javnog sektora (država i javna preduzeća) (Đurović-Todorović & Đorđević, 2019, str. 378).

10.2. VRSTE BUDŽETSKOG DEFICITA

Razmatranje budžetskog deficita i njegove visine zahteva poznavanje i vrsta budžetskog deficita. U praksi se kao pokazatelji budžetskog deficita koriste (Đurović-Todorović & Đorđević, 2019, str. 378-379):

- stvarni deficit,
- strukturni deficit,
- ciklični deficit,
- operativni deficit,
- primarni deficit.

Stvarni deficit predstavlja negativnu razliku između stvarnih budžetskih prihoda i stvarnih budžetskih rashoda.

Strukturni deficit je negativan saldo budžeta usled većih budžetskih rashoda u odnosu na budžetske prihode, koji postoji u uslovima kada privreda funkcioniše na nivou potencijalne proizvodnje, odnosno prirodne stope nezaposlenosti, nezavisno od cikličnih kretanja u privredi.

Ciklični deficit se javlja kao posledica promenjenih budžetskih prihoda i budžetskih rashoda, usled cikličnih kretanja privrede. Ovaj deficit predstavlja razliku između stvarnog i strukturnog deficita.

Operativni deficit (deficit korigovan za inflaciju) je deficit koji predstavlja negativnu razliku između budžetskih prihoda i budžetskih rashoda, ali se pre izračunavanja njegove visine na strani budžetskih rashoda vrši korekcija dela kamata na javni dug uzrokovanih inflacijom. Cilj ove korekcije je da se obezbedi očuvanje samo realne komponente kamata koje predstavljaju vrstu rashoda.

Primarni deficit je rezultat trenutne državne aktivnosti. Utvrđuje se kada se od ukupnih javnih prihoda oduzmu ukupni javni rashodi, ali se pritom isključuju kamate.

Pored pomenutih vrsta budžetskog deficita, postoje i druge vrste ovog deficita. Tako je prema kriterijumu trajanja moguće razlikovati sledeće vrste budžetskog deficita (Đurović-Todorović & Đorđević, 2019, str. 378-379):

- privremeni deficit,
- trajni deficit.

Privremeni deficit kratko traje i najčešće je namerno izazvan radi ostvarenja stabilizacionih ciljeva fiskalne politike. Sa druge strane, **trajni deficit** traje duži vremenski period i posledica je predimenzionirane javne potrošnje.

10.3. UZROCI POVEĆANJA BUDŽETSKOG DEFICITA

Povećanje budžetskog deficita može nastati usled smanjenja javnih prihoda i povećanja javnih rashoda. Kada je 80-ih godina XX veka u SAD zabeleženo veliko povećanje budžetskog deficita, kao ključni uzroci njegovog povećanja izdvojeni su (Stiglitz, 2008, str. 787-788, 804):

- smanjeni porezi,
- povećani vojni izdaci,
- povećani rashodi za socijalna davanja za stare,
- povećani rashodi za zdravstvenu zaštitu,
- povećani rashodi za kamate.

Smanjeni porezi utiču na pojavu ili povećanje budžetskog deficita tako što utiču na smanjenje javnih prihoda. U SAD se smanjenje poreza, koje je doprinelo povećanu budžetskog deficita desilo tokom prvih godina Reganove administracije. Ovaj uzrok povećanja budžetskog deficita je prisutan i u evropskim zemljama. Svi ostali navedeni uzroci povećanja budžetskog deficita su uzroci na strani javnih rashoda.

Povećani vojni izdaci kao uzrok povećanja budžetskog deficita prisutan je u vreme ratova. SAD su tipičan primer države koja je imala značajno povećanje ovih izdataka u budžetu, što se reflektovalo i na povećanje budžetskog deficita. Po završetku rata u Vijetnamu 1970. godine ovi izdaci su bili 8,4% BDP, nakon čega su 1979. godine smanjeni na 4,9% BDP. Nakon toga, u periodu od 1983-1988. godine, ponovo je povećan iznos koji se izdvajao za vojne potrebe na 6% BDP, a potom je nakon završetka Hladnog rata smanjen na manje od 4% BDP (Stiglitz, 2008, str. 791). Povećanje vojnih izdataka primetno je i u periodu pandemije COVID-19 i u SAD i u drugim državama. Najveća izdvajanja za odbranu 2020. godine u odnosu na BDP zabeležena su u Kini (10,6%), Izraelu (4,30%), Rusiji (4,14%) SAD (3,55%) i Indiji (3,50%). Izdvajanja za odbranu su u ovom periodu bila dvostruko veća u SAD u odnosu na Evropu - 1,50% BDP u Evropi i 3,55% BDP u SAD. Izdaci za odbranu posmatrani po stanovniku (*per capita*) su, takođe, značajno bili manji u Evropi (413 US$), u odnosu na SAD (2219 US$). Najveća izdvajanja za odbranu u ovom periodu u Evropi posmatrano u apsolutnom iznosu u US$ i u odnosu na BDP zabeleženi su u Ujedinjenom Kraljevstvu, Francuskoj, Nemačkoj i Italiji (Knežević, 2022, str. 101-104). Trend povećanja vojnih rashoda nastavljen je i nakon pandemije COVID-19. Globalna potrošnja za odbranu povećavala se od 1,59% BDP 2022. godine, na 1,80% BDP 2023. godine i 1,94% BDP 2024. godine. Nakon značajnog povećanja izdataka za odbranu u

Rusiji i Nemačkoj, najveća potrošnja za odbranu izražena u US$ 2024. godine bila je u SAD (968,0 bn), Kini (235,0 bn), Rusiji (145,9 bn), Nemačkoj (86,0 bn) i u Ujedinjenom Kraljevstvu (81,1 bn) (IISS, 2025). Povećanje učešća izdataka za odbranu u BDP može se primetiti i u Srbiji. U periodu od 2013-2016. godine ovi izdaci kretali su se u rasponu od 1,39-1,53%, a nakon toga ovi rashodi dostizali su i 2,85% BDP 2023. godine (Knežević, 2022, str. 105; Neševski, 2025, str. 52-53).

Povećani rashodi za socijalna davanja za stare i povećani rashodi za zdravstvenu zaštitu povezani su sa procesom starenja stanovništva svuda u svetu, a posebno u Evropi, gde živi najstarije stanovništvo. Usled smanjenja stope fertiliteta, produžavanja životnog veka ljudi, varijacija u stopama fertiliteta i mortaliteta i stope migracije, sve je intenzivnije starenje stanovništva koje se ogleda u povećanju udela starijeg stanovništva od 60/65 i 80 i više godina. Sa povećanjem udela starog stanovništva u ukupnom stanovništvu rashodi za socijalna davanja i rashodi za socijalnu zaštitu se kontinuirano povećavaju sa tendencijom da se tako nastavi i u budućnosti. Ove kategorije javnih rashoda predstavljaju izuzetno važne uzroke povećanja budžetskog deficita savremenih država sa dalekosežnim posledicama i na budžet i na privredu. Rashodi za socijalna davanja za stare se povećavaju po osnovu povećanih sredstava koja se izdvajaju za obezbeđenje socijalne pomoći i za isplatu penzija (Nikolić, 2013, str. 8-9). Sa ciljem stabilizacije ovih javnih rashoda, veliki broj zemalja u svetu i u Evropi je pokrenuo reforme penzijskog sistema u pravcu uvođenja obavezne i dobrovoljne privatne štednje za penziju putem penzijskih fondova ili mešovitog životnog osiguranja – višestubni model penzijskog osiguranja. Izdvajanja za socijalnu zaštitu u zemljama Evropske unije nakon 2020. godine kreću se i do 26% BDP. Najveće vrednosti ovih rashoda zabeležene su u Finskoj, Francuskoj, Austriji, Italiji i Belgiji.[28]

Rashodi za zdravstvenu zaštitu se povećavaju pod uticajem starenja stanovništva, kada se povećava broj i učestalost bolesti, ali i učestalost masovnih hroničnih oboljenja, pojava novih bolesti i koristi visoka tehnologija na kojoj je zasnovana savremena medicina. Najveće učešće ovih rashoda u BDP 2022. godine prema podacima Svetske banke zabeleženo je u SAD (16,50%) i u EU (10,37%). Na području Evrope kao vodeće zemlje prema ovom pokazatelju 2022. godine izdvojile su se Francuska, Nemačka i Švajcarska (više od 11%). Visoke vrednosti učešća rashoda za socijalnu zaštitu 2022. godine zabeležene su i u Crnoj Gori (10,92%) i Srbiji (9,66%) (World Bank, 2025).

28 Videti deo Javni rashodi za socijalnu zaštitu i javni rashodi za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Rashodi za kamate postaju sve značajnija stavka budžeta i značajan uzrok budžetskog deficita u velikom broju zemalja koje imaju visok javni dug. Po osnovu kamata koje plaćaju na finansiranje javnog duga budžetski deficiti ovih zemalja se stalno povećavaju. Smanjenje ovih rashoda moguće je ostvariti po osnovu smanjenog zaduživanja ili zaduživanjem po povoljnijim kamatnim stopama, radi otplate dugova sa visokim kamatnim stopama (Nikolić, 2013, str. 8).

10.4. POSLEDICE BUDŽETSKOG DEFICITA

Pojava i povećanje budžetskog deficita može imati različite posledice na privredu jedne zemlje. Polazeći od toga u koje svrhe se sredstva koja dovode do budžetskog deficita koriste, možemo razlikovati pozitivne i negativne posledice budžetskog deficita.

Pozitivne posledice budžetskog deficita mogu biti smanjivanje ili eliminisanje negativnih efekata globalne krize (izbegavanje finansijskog i ekonomskog kolapsa), povećanje tražnje i zaposlenosti, zatim razvoj infrastrukture (npr. izgradnja autoputa, železnice, škole) ili izgradnja nekog industrijskog objekta koji će se koristiti godinama (Nikolić, 2013, str. 10; Stiglitz, 2008, str. 797). Smanjivanje ili eliminisanje negativnih efekata globalne krize je opravdan razlog za intervenciju države i za povećanje budžetskih deficita, zato što se time sprečavaju ozbiljne posledice koje mogu nastati ukoliko se to ne učini. Veliki broj zemalja na ovaj način reaguje u vreme globalne krize. Sa druge strane, povećanje budžetskog deficita radi izgradnje infrastrukture ima višestruke finansijske i nefinansijske koristi za državu koja je to uradila. Nakon završetka izgradnje autoputa, naplatom putarina moguće je prikupiti sredstva kojima će se smanjiti budžetski deficit.

Negativne posledice budžetskog deficita odnose se na finansiranje projekata koji se nikada neće završiti ili neće staviti u funkciju, finansiranje plata iz državnog budžeta, finansiranje penzija itd. (Stiglitz, 2008, str. 797). Finansiranje projekata koji ničemu neće služiti i neće se koristiti su praktično promašene investicije od kojih se ne mogu očekivati koristi u budućnosti. Finansiranje plata, posebno povećanja plata u javnom sektoru i penzija, takođe, može biti fiskalno neodrživo u dugom roku, ukoliko nije praćeno povećanjem prihoda ili privredne aktivnosti.

Negativne posledice pojave ili povećanja budžetskog deficita su višestruke. Kao najznačajnije se izdvajaju sledeće (Stiglitz, 2008, str. 797-805):

- deo tereta tekućih rashoda direktno se prenosi na buduće generacije,
- emitovanje obveznica može da smanji investicije i time buduće generacije indirektno dovede u teži položaj,
- inostrani dug može da se poveća i da smanji životni standard u budućnosti,
- privatna štednja ne može da kompenzuje negativnu štednju od strane države.

Povećanje budžetskog deficita iz godine u godinu utiče na to da se država zadužuje kako bi taj deficit finansirala. Time se opterećuju buduće generacije na nekoliko načina (Stiglitz, 2008, str. 797-805):

- buduće generacije će morati da podnesu teret otplate dugova – praktično se vrši transfer s jedne generacije na drugu,
- zaduživanje od strane države na tržištu kapitala se reflektuje na povećanje tražnje za kapitalom i samim tim na povećanje kamatnih stopa, čime se obeshrabljuje investiranje od strane privatnog sektora i dugoročno smanjuju proizvodnja i potrošnja budućih generacija - javlja se tzv. efekat istiskivanja investicija (*crowding-out effect*),
- pozajmljivanjem novca od stranih investitora stvara obavezu cele nacije da svake godine izdvaja deo svog nacionalnog dohotka za plaćanje kamata strancima, a to utiče na smanjenje njenog životnog standarda.

Emitovanje obveznica može da smanji investicije i time buduće generacije dovede u teži položaj. Globalno posmatrano, finansiranje budžetskog deficita emisijom obveznica uslovljava (Đurović-Todorović & Đorđević, 2019, str. 382):

- pritisak na kamatne stope, što izaziva njihov rast (indirektno dejstvo),
- smanjenje fondova namenjenih privrednim investicijama (direktno dejstvo),
- povećanje kamatnih stopa, što smanjuje *gotovinu* privrednog sektora,
- prodaju obveznica koja utiče na promenu obima i strukture imovine privrednog sektora i stanovništva,
- povećanu tražnju za kreditima, koja uslovljava uvoz stranog kapitala.

Najzad, američko iskustvo i statistički podaci iz velikog broja zemalja pokazali su da privatna štednja ne neutrališe u potpunosti državni dug, tako da privatna štednja ne može da kompenzuje negativnu štednju od strane države (Stiglitz, 2008, str. 800-801).

10.5. BUDŽETSKI DEFICIT U IZABRANIM ZEMLJAMA

Povećanje budžetskog deficita i javnog duga može dovesti do pojave fiskalne krize, koja može značajno ugroziti funkcionisanje privrede jedne zemlje i pretvoriti se u krizu globalnih razmera (Nikolić, 2013, str. 11). Kako bi se sprečio ovaj scenario, Evropska unija je prilikom definisanja kriterijuma konvergencije za ulazak u Evropsku monetarnu uniju obuhvatila i fiskalne kriterijume konvergencije koji se odnose na budžetski deficit i javni dug. Ovim kriterijumima definisano je da budžetski deficit ne treba biti veći od 3% BDP, a javni dug od 60% (Hadžić & Barjaktarović, 2015, str. 265).

Fiskalni kriterijumi konvergencije za ulazak u Evropsku monetarnu uniju:

Budžetski deficit – do 3% BDP

Javni dug – do 60 % BDP

Podaci o budžetskom deficitu u zemljama članicama EU i vrednostima za EU-27 u posmatranom periodu pokazuju da je budžetski deficit kontinuirano prisutan u većini zemalja članica i na nivou grupacije EU-27 (Tabela br. 41). Budžetski deficit na nivou ove zajednice je 2010. i 2020. godine bio, čak, dvostruko veći od propisanog kriterijuma konvergencije. Značajno povećanje budžetskog deficita u EU-27, posledica je hipotekarne krize iz 2008. godine i pandemije COVID-19 iz 2020. godine. Na nivou EU-27 budžetski deficit je u ostalim godinama posmatranja bio, uglavnom, u granicama koje su definisane kriterijumom konvergencije za budžetski deficit.

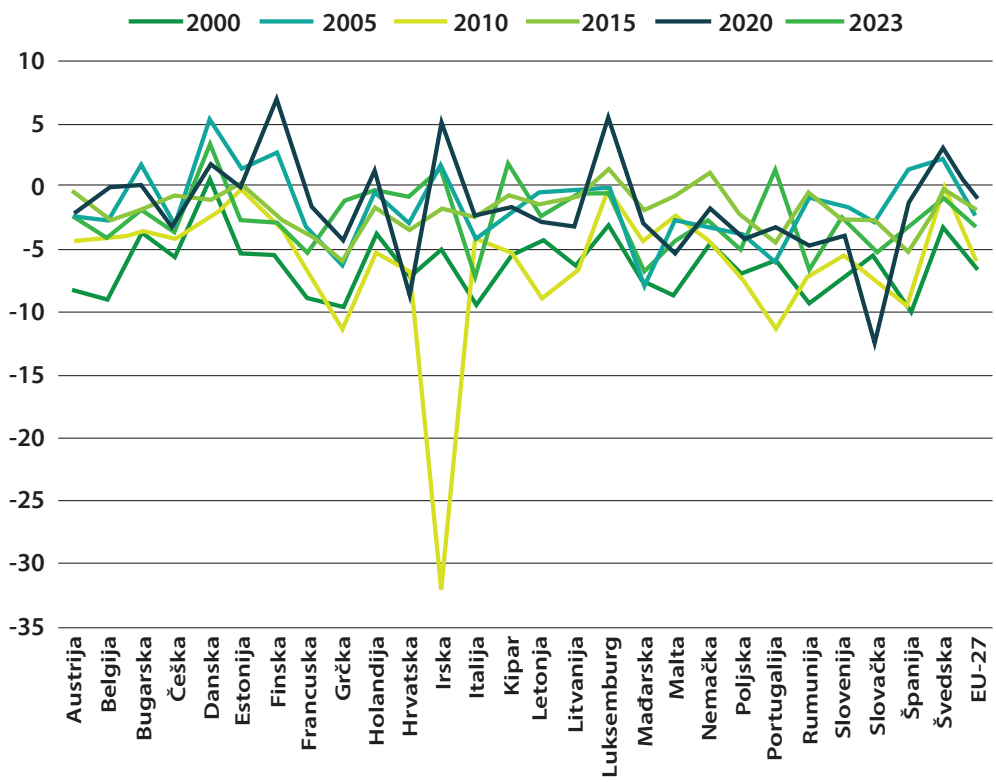
Tabela 41. Budžetski deficit/suficit u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine

Zemlja	Budžetski deficit/suficit (% BDP)					
	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Austrija	-2,4	-2,6	-4,5	-0,5	-8,2	-2,6
Belgija	-0,1	-2,7	-4,1	-2,5	-9,0	-4,0
Bugarska	0,1	1,6	-3,7	-1,9	-3,8	-2,0
Češka	-3,5	-3,1	-4,1	-0,7	-5,6	-3,7
Danska	1,8	5,2	-2,5	-0,9	0,4	3,4
Estonija	-0,1	1,2	-0,4	0,2	-5,4	-2,7
Finska	6,9	2,7	-2,6	-2,4	-5,5	-2,9
Francuska	-1,3	-3,5	-7,2	-3,9	-8,9	-5,4
Grčka	-4,2	-6,3	-11,4	-5,9	-9,6	-1,4
Holandija	1,1	-0,5	-5,3	-1,8	-3,7	-0,4
Hrvatska	-8,8	-3,0	-6,6	-3,5	-7,2	-0,8
Irska	4,9	1,6	-32,1	-2,0	-4,9	1,4
Italija	-2,4	-4,1	-4,2	-2,5	-9,4	-7,2
Kipar	-1,8	-2,1	-5,1	-0,8	-5,6	1,7
Letonija	-2,8	-0,5	-8,8	-1,5	-4,1	-2,4
Litvanija	-3,2	-0,3	-6,9	-0,8	-6,4	-0,7
Luksemburg	5,5	-0,2	-0,3	1,3	-3,1	-0,7
Mađarska	-3,0	-7,8	-4,4	-2,0	-7,5	-6,8
Malta	-5,5	-2,8	-2,2	-0,8	-8,7	-4,4
Nemačka	-1,7	-3,4	-4,4	0,9	-4,4	-2,5
Poljska	-4,0	-3,9	-7,4	-2,6	-6,9	-5,2
Portugalija	-3,2	-6,1	-11,4	-4,5	-5,8	1,3
Rumunija	-4,6	-0,8	-7,1	-0,5	-9,3	-6,7
Slovenija	-3,8	-1,4	-5,6	-2,8	-7,7	-2,6
Slovačka	-12,7	-2,9	-7,4	-2,8	-5,3	-5,3
Španija	-1,2	1,2	-9,5	-5,3	-9,9	-3,3
Švedska	3,1	2,0	-0,2	-0,3	-3,2	-0,9
EU-27	**-1,2**	**-2,4**	**-6,0**	**-1,9**	**-6,7**	**-3,4**

Izvor: Eurostat, 2026a (pristup 12.1.2026.)

Najveći budžetski deficiti zabeleženi u zemljama članicama EU su u posmatranom periodu bili u Slovačkoj, Grčkoj, Portugaliji, Rumuniji i Francuskoj) (Grafikon br. 9). Švedska se može izdvojiti kao jedna od najstabilnijih zemalja po pitanju budžetskog deficita, pošto se on kretao u okviru definisanog kriterijuma, a u nekim godinama je evidentiran i suficit. Članice EU koje beleže suficit u budžetu su Danska, Irska (izuzev 2010. godine kada je imala deficit -32,1% BDP), Luksemburg, Kipar i Portugalija (Tabela br. 41).

Grafikon 9. Kretanje budžetskog deficita/suficita u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine



Izvor: Eurostat, 2026a (pristup 12.1.2026.)

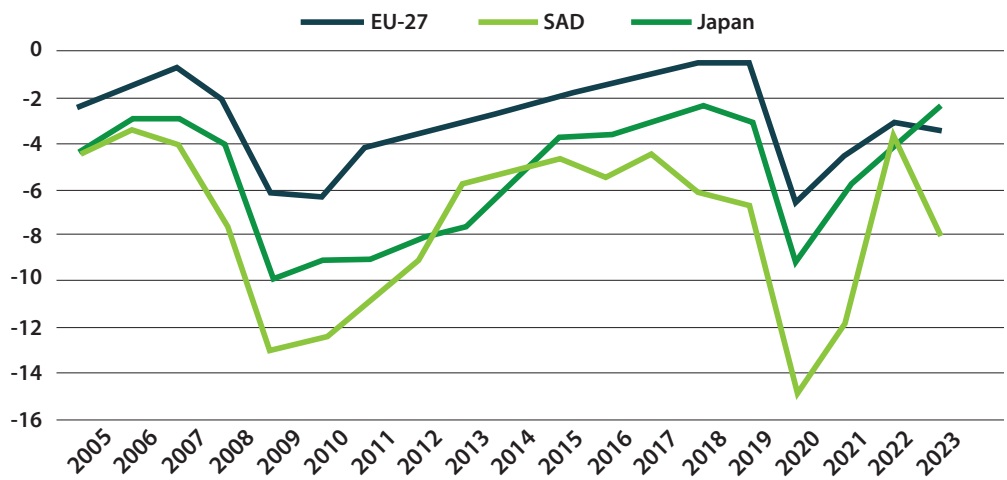
Tabela 42. Budžetski deficit/suficit u izabranim zemljama i EU-27 u periodu od 2000-2023. godine

Zemlja	Budžetski deficit/suficit (% BDP)					
	2000	2005	2010	2015	2020	2023
EU-27	-1,2	-2,4	-6,0	-1,9	-6,7	-3,4
SAD	0,33	-4,5	-12,4	-4,6	-15,0	-8,0
Japan	-	-4,4	-9,1	-3,7	-9,1	-2,3

Izvor: OECD, 2026 (pristup 20.1.2026.)
Napomena: - nema podataka

Uporednom analizom kretanja budžetskog deficita u EU-27, SAD i Japanu u posmatranom periodu utvrđeno je da je problem visokog budžetskog deficita najprisutniji u SAD, a najmanji u grupaciji EU-27 (Tabela br. 42). Budžetski deficit u SAD je od 2005., uglavnom, iznad 4% BDP, a u periodima hipotekarne krize i pandemije COVID-19 je dostigao visinu od 13,1% i 15% (OECD, 2026). Može se primetiti da su budžetski deficiti u SAD izraženiji i volatilniji tokom kriznih perioda, da se Japan suočava sa hronično visokim javnim dugom, dok u EU prosečne vrednosti deficita ublažavaju fiskalna pravila i institucionalna ograničenja.

Grafikon 10. Kretanje budžetskog deficita/suficita u EU-27, SAD i Japanu u periodu od 2005-2023. godine



Izvor: OECD, 2026 (pristup 20.1.2026.)

Uticaj krize na budžetski deficit

Analizirani podaci jasno pokazuju da krize imaju uticaj na povećanje budžetskih deficita. Kriza hipotekarnog tržišta koja je počela septembra 2007. godine, a nakon bankrotstva investicione banke *Lehman Brothers* i spašavanja najveće osiguravajuće kompanije u SAD – *American International Group (AIG)* prerasla u ekonomsku i finansijsku krizu globalnih razmera, imala je veliki uticaj na budžetske deficite velikog broja zemalja (Rakić et al., 2009, str. 107-110). Povećanja budžetskih deficita u godinama koje slede bilo je evidentno u EU, SAD i u Japanu. Najizraženiji uticaj ove krize na budžetski deficit bio je u SAD, gde je ova kriza i počela. Budžetski deficit je 2009. godine dostigao vrednost od 13,1 % BDP, a 2010. godine vrednost od 12,4% BDP. Uticaj krize bio je manje izražen u Japanu, gde budžetski deficit u godinama nakon izbijanja krize dostiže najveću vrednost 9,7% BDP (2009. godine), a najmanji na nivou grupacije EU-27, gde je najveća vrednost od 6,1% BDP zabeležena 2009. godine (Grafikon br. 10). Povećanje budžetskih deficita bilo je posledica ekspanzivne fiskalne politike koja je vođena u ovom periodu sa ciljem skraćenja recesije i stimulisanja agregatne tražnje (Rakić et al., 2009, str. 110).

Sa pojavom virusa COVID-19 u Kini krajem 2019. godine, koji se brzo proširio na ostatak sveta i dobio razmere pandemije, usledila je još jedna kriza koja je od zdravstvene krize prerasla u globalnu ekonomsku i finansijsku krizu. Sa ciljem sprečavanja širenja pandemije, preduzete su brojne mere u velikom broju država, koje su podrazumevale izolaciju zaraženih ljudi, izolaciju i onih koji nisu zaraženi i rad od kuće, zatvaranje velikog broja ugostiteljskih i turističkih objekata ili ograničavanje broja ljudi koji mogu boraviti u zatvorenim prostorijama, zaustavljanje putovanja, zatvaranje malih i srednjih preduzeća, itd. (Nikolić et al., 2021). Ekspanzivna fiskalna politika i u ovoj krizi uticala je na povećanje javnih rashoda i za posledicu imala povećanje budžetskih deficita u velikom broju zemalja. Na grafikonu br. 10 evidentno je značajno povećanje budžetskih deficita i u SAD, Japanu i EU-27. Posledice ove krize su, takođe, bile najizraženije u SAD, zatim u Japanu, a najmanje u EU-27. U SAD je u ovoj krizi bio zabeležen budžetski deficit u još većem iznosu u odnosu na hipotekarnu krizu – oko 15% BDP 2020. godine.

10.6. BUDŽETSKI DEFICIT U REPUBLICI SRBIJI

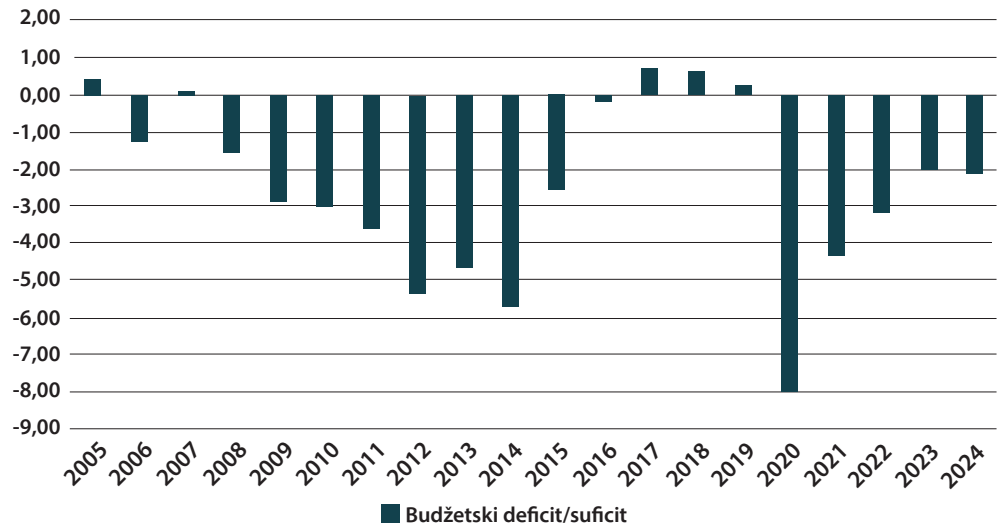
U posmatranom periodu i u Republici Srbiji je najčešće bio prisutan budžetski deficit, koji se kretao od -0,17% BDP do -7,96% BDP (Grafikon br. 11). Povećanje budžetskog deficita u Republici Srbiji evidentno je u periodu nakon hipotekarne krize i nakon pandemije COVID-19, kada je bio iznad definisanog kriterijuma i dostizao vrednosti od 5,69% BDP i 7,96% BDP, respektivno (Tabela br. 43).

Tabela 43. Budžetski deficit/suficit u Republici Srbiji u periodu od 2005-2024. godine

Godina	Budžetski deficit/suficit (milijarde din)	BDP u tekućim cenama (milijarde din)	Budžetski deficit/suficit (% BDP)
2005	8,1314	1890,3	0,43
2006	-28,7220	2235,8	-1,28
2007	0,6357	2623,9	0,02
2008	-47,4983	3021,4	-1,57
2009	-92,6450	3173,3	-2,92
2010	-102,9234	3384,1	-3,04
2011	-135,8060	3758,4	-3,61
2012	-213,1255	3967,9	-5,37
2013	-200,9173	4296,7	-4,68
2014	-246,8614	4342,0	-5,69
2015	-114,9209	4493,6	-2,56
2016	-7,9471	4698,8	-0,17
2017	33,9141	4954,0	0,68
2018	32,1840	5288,0	0,61
2019	12,7521	5669,2	0,22
2020	-459,1069	5764,1	-7,96
2021	-286,0769	6576,0	-4,35
2022	-235,1674	7460,1	-3,15
2023	-179,3151	8817,9	-2,03
2024	-212,0234	9748,3	-2,17

Izvor: Proračun budžetskog deficita izvršili autori prema podacima: Ministarstvo finansija RS, 2025a (pristup 21.1.2026.)

Grafikon 11. Kretanje budžetskog deficita/suficita u Republici Srbiji u periodu od 2005-2024. godine



Izvor: Proračun budžetskog deficita izvršili autori prema podacima: Ministarstvo finansija RS, 2025a (pristup 21.1.2026.)

10.7. FINANSIRANJE BUDŽETSKOG DEFICITA

Iskustva iz prakse pokazala su da finansiranje trajnih i visokih budžetskih deficita može dovesti do ekonomske neravnoteže i da na dugi rok usporava privredni rast. Ipak, uticaj načina finansiranja budžetskog deficita na privredni rast zavisi i od reakcije monetarne politike na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

Budžetski deficit se može finansirati na sledeće načine (Đurović-Todorović & Đorđević, 2019, str. 383-384):

- povećanjem poreskih prihoda,
- smanjenjem javnih rashoda,
- direktnim zaduživanjem države kod centralne banke,
- pozajmljivanjem finansijskih sredstava od suficitarnih transaktora,
- zaduživanjem u inostranstvu,
- prihodima od privatizacije.

Povećanje poreskih prihoda jedan je od načina fiskalne korekcije budžetskog deficita koji je politički nepopularan, a istovremeno smanjuje i akumulativnu sposobnost privrede. U savremenim uslovima, kada se učešće javnih rashoda u BDP najčešće kreće u rasponu od 40-50%, ovo je ograničena mogućnost na koju se ne može značajno računati.

Smanjenje javnih rashoda predstavlja veliki izazov za svaku državu zato što podrazumeva smanjenje sredstava svim ili određenim kategorijama budžetskih korisnika. Često ova mera može biti kontraproduktivna zbog mogućih socijalnih posledica. Odluka o smanjenju javnih rashoda treba da se donese analizom svih kategorija javnih rashoda, kako produktivnih, tako i neproduktivnih javnih rashoda uz sagledavanje mogućnosti za poboljšanje efikasnosti i smanjenje nepotrebnih troškova, kao i potrebe reformisanja određenih programa koji su dugoročno neodrživi.

Vrednosno najznačajnije kategorije javnih rashoda i ujedno najvažnije za dugoročnu stabilnost javnih finansija u EU, ali i u mnogim drugim zemljama su rashodi za socijalnu zaštitu i rashodi za zdravstvo. *Rashodi za socijalnu zaštitu* su najobimniji i neproduktivni javni rashodi, koji usled dejstva demografskih, ekonomskih i političkih faktora imaju tendenciju još većeg povećanja u budućnosti. Njihovo ograničavanje moguće je postići ublažavanjem procesa starenja stanovništva primenom mera koje se odnose na populacionu politiku - stimulisanje rađanja, podršku materinstvu, borbu protiv neplodnosti, promenu vrednosnih stavova mladih, usklađivanje rada i roditeljstva, smanjenje cena proizvoda namenjenih podizanju deteta i sl. Pored mera kojima se deluje na demografske faktore, mogu se preduzeti mere kojima će se delovati na ekonomske i političke faktore – povećanje zaposlenosti, smanjenje neprijavljenog rada, donošenje adekvatnih zakona koji se neće često menjati (Nikolić, 2013, str. 79). Uporedo sa primenom ovih mera, potrebno je izvršiti reforme postojećih državnih penzijskih sistema i to sprovođenjem parametarske reforme i sistemske reforme - uvođenjem nekih od privatnih vidova penzijskog osiguranja (Nikolić, 2013, str. 79) ili mešovitog životnog osiguranja.

Rashodi za zdravstvo su sledeća značajna kategorija javnih rashoda, iako po obimu gotovo trostruko manja od rashoda za socijalnu zaštitu. Sa ciljem smanjenja ovog neproduktivnog javnog rashoda, ali i obezbeđenja adekvatne zdravstvene zaštite potrebno je preduzeti mere kojima će se smanjiti rizik od hroničnih oboljenja – promovisanje zdravog načina života koji podrazumeva pravilnu ishranu i vođenje računa o telesnoj težini, smanjenje ili eliminisanje konzumiranja duvana i alkohola, praktikovanje fizičke aktivnosti i sl. Dalje, potrebno je ulagati u novu tehnologiju, jačati ambulantsko, odnosno preventivno

lečenje uz povećanje stručnosti ambulantskog osoblja i opremljenosti ambulanti, a sve sa ciljem smanjenja ili eliminisanja troškova bolničkog lečenja koji su izuzetno visoki. Pored ovih mera, dugoročno smanjenje rashoda za zdravstvo podrazumeva i reformu zdravstvenog sistema koja uključuje mogućnost uvođenja posebnih poreza, povećanja ličnog učešća osiguranika u troškovima zdravstvene zaštite, plaćanje lekarima prema broju pacijenata koji leče i sl. (Nikolić, 2013, str. 79).

Iz grupe neproduktivnih rashoda, moguće je smanjiti i *rashode za opšte javne usluge*, koji predstavljaju sledeću najznačajniju kategoriju prema vrednosti. Ova kategorija javnih rashoda obuhvata sredstva kojima se finansira rad zakonodavnih i izvršnih organa, zatim finansijski, fiskalni i spoljni poslovi, kadrovski poslovi, vođenje statističke evidencije o privredi, zdravstvu i brojnim drugim oblastima. U savremenim državama ovi poslovi su brojni, što je uticalo na značajno trošenje budžetskih sredstava (Nikolić, 2013, str. 38-39). Mogućnosti za smanjenje ove kategorije javnih rashoda podrazumevaju primenu koncepta novog javnog menadžmenta, menadžmenta ukupnog kvaliteta i elektronske uprave, smanjenju viška zaposlenih uz povećanje stručnosti onih koji ostaju da rade, usaglašavanje zakona i propisa i sl. (Nikolić, 2013, str. 80).

Značajna kategorija javnih rashoda, koja je po obimu gotovo ista kao i kategorija rashoda za opšte javne usluge, su *rashodi za ekonomske poslove*. Međutim, za razliku od rashoda za opšte javne usluge, ova kategorija javnih rashoda predstavlja produktivne javne rashode. Javni rashodi za ekonomske poslove su veoma razuđene strukture, a nastaju po osnovu obavljanja administrativnih aktivnosti, uređivanja i podrške određenim aktivnostima i institucijama, izrade i davanja opštih informacija, tehničke dokumentacije i statistike, kao i donacija i transfera u različitim oblastima i delatnostima (Nikolić, 2013, str. 43). Mogućnosti za smanjenje ovih javnih rashoda postoje u primeni novih tehnologija, pronalaženju privatnih investitora za programe i projekte saobraćajne infrastrukture, poboljšanju administracije i nadzora, smanjenju broja zaposlenih i povećanju njihove stručnosti, poboljšanju organizacije rada i brzine obavljanja poslova i pružanju usluga kod opštih ekonomskih, komercijalnih i kadrovskih poslova (Nikolić, 2013, str. 80).

Nakon što se razmotre mogućnosti za povećanje poreskih prihoda i smanjenja javnih rashoda, sledi razmatranje drugih alternativa za finansiranje budžetskog deficita. Jedan od načina koji se koristi za finansiranje budžetskog deficita je **direktno zaduživanje države kod centralne banke** uzimanjem kredita ili prodajom obveznica. Proces prodaje državnih obveznica centralnoj banci naziva se **monetizacija duga**. Ovaj proces utiče na povećanje količina novca u opticaju usled emisije primarnog novca, koji dalje poslovne banke uvećavaju

putem procesa multiplikacije kredita – sekundarne emisije novca. Posledice monetizacije duga su višestruke i ogledaju se u pojavi inflacije, povećanju neizvesnosti i iskrivljivanju relativnih cena, opštoj nestabilnosti, destimulisanju privrednih investicija i smanjenju mogućnosti za privredni rast. Monetizacija duga je najlakši i najbrži, ali i veoma rizičan način finansiranja budžetskog deficita u odsustvu mera monetarne kontrole. Sa ciljem izbegavanja pomenutih negativnih posledica, nezavisne centralne banke samo u izuzetnim slučajevima vrše monetizaciju duga.

Pozajmljivanje finansijskih sredstava od suficitarnih transaktora (javni dug) kao način finansiranja budžetskog deficita vrši se tako što država prodaje hartija od vrednosti na tržištu kapitala i vrši tzv. **kapitalizaciju duga**. Uslovi za korišćenje ovog načina pokrića budžetskog deficita je da postoje razvijeno finansijsko tržište, atraktivne hartije od vrednosti i dovoljan nivo nacionalne štednje, kao i kredibilitet stanovništva i privrede u sposobnost države da može da prikupi realne poreske prihode za finansiranje svojih obaveza. Kapitalizacija duga ima brojne prednosti i nedostatke (Tabela br. 44) koje treba imati u vidu kada se donosi odluka o pokriću budžetskog deficita na ovaj način. Danas ona predstavlja preovlađujući oblik finansiranja budžetskog deficita.

Tabela 44. Prednosti i nedostaci pozajmljivanja finansijskih sredstava od suficitarnih transaktora

Pozajmljivanje finansijskih sredstava od suficitarnih transaktora	
Prednosti	**Nedostaci**
• ne dolazi do stvaranja nove kupovne snage, već samo do njene preraspodele, • usled oduzimanja dela raspoloživih novčanih dohodaka privredi i stanovništvu izaziva deflaciju.	• utiče na povećanje kamata, • smanjuje investicije, • smanjuje potrošnju.

Izvor: Prilagođeno prema: Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 384.

Jedan od načina finansiranja budžetskog deficita je i **zaduživanjem u inostranstvu** ili transferom kapitala u vidu poklona i pomoći. Kada se pokriće budžetskog deficita vrši uzimanjem kredita u inostranstvu, to za posledice može imati povećanje deficita u bilansu plaćanja i apresijaciju deviznog kursa.

Finansiranje budžetskog deficita moguće je da se vrši **prihodima od privatizacije**. To je karakteristično za zemlje u tranziciji, gde se ovi prihodi javljaju nakon prodaje državnih preduzeća. Međutim, to nije stalni izvor prihoda, tako da se može koristiti samo u nekom kratkom vremenskom periodu, dok za dugoročno finansiranje budžetskog deficita to nije rešenje. Prihodi od privatizacije za ove namene su korišćeni i u Srbiji.

Rezime

Ovo poglavlje je posvećeno problematici budžetskog deficita. U prvom delu definisani su budžetski deficit i budžetski suficit i ukazano je na razliku između budžetskog i fiskalnog deficita. Imajući u vidu da se u praksi koriste različiti pokazatelji (vrste) budžetskog deficita, definisani su stvarni, strukturni, ciklični, operativni i primarni deficit, a zatim i privremeni i trajni deficit.

Osnov za upravljanje visinom budžetskog deficita je analiza uzroka njegovog povećanja. Kao najznačajnije uzroke povećanja budžetskog deficita Štiglic je izdvojio – smanjene poreze, povećane vojne izdatke, povećanje rashode za socijalna davanja za stare, povećane rashode za zdravstvenu zaštitu i povećane rashode za kamate. Usled starenja stanovništva, koje utiče na povećanje rashoda za socijalna davanja i zdravstvenu zaštitu, ovim uzrocima treba posvetiti posebnu pažnju i pronaći načine za smanjenje ovih kategorija javnih rashoda.

Budžetski deficit ima različite posledice na privredu jedne zemlje. Postoje pozitivne posledice koje se manifestuju kada je on posledica državne intervencije u vreme krize ili kada se utiče na razvoj infrastrukture. Međutim, sve su učestalije negativne posledice – deo tereta tekućih rashoda direktno se prenosi na buduće generacije, emitovanje obveznica može da smanji investicije i time buduće generacije indirektno dovede u teži položaj, inostrani dug može da se poveća i da smanji životni standard u budućnosti, privatna štednja ne može da kompenzuje negativnu štednju od strane države.

Poslednji deo ovog poglavlja posvećen je analizi visine budžetskog deficita i finansiranju budžetskog deficita. Najpre je analizirana visina budžetskog deficita u određenim zemljama, EU-27 i Srbiji uopšte i u kontekstu definisanog kriterijuma konvergencije. Uporednom analizom utvrđene su zemlje koje se suočavaju sa hroničnim budžetskim deficitom i periodi i događaji koji utiču na njegovu visinu. Na kraju ovog poglavlja, razmatrani su različiti načini za finansiranje budžetskog deficita - povećanje poreskih prihoda i smanjenje javnih rashoda, a zatim i direktno zaduživanje države kod centralne banke, pozajmljivanje finansijskih sredstava od suficitarnih transaktora, zaduživanje u inostranstvu i korišćenje prihoda od privatizacije.

Pitanja za proveru znanja

1. Definišite budžetski deficit i budžetski suficit.
2. Objasnite šta je budžetska ravnoteža i šta je *zlatno pravilo* javnih finansija.
3. Ukažite na razliku između budžetskog i fiskalnog deficita.
4. Navedite i objasnite vrste budžetskog deficita.
5. Nabrojte i objasnite uzroke povećanja budžetskog deficita.
6. Koji uzroci najviše utiču na povećanja budžetskog deficita?
7. Objasnite pozitivne i negativne posledice budžetskog deficita.
8. Navedite i objasnite negativne posledice budžetskog deficita.
9. Koja je gornja granica budžetskog deficita prema kriterijumima konvergencije za ulazak u Evropsku monetarnu uniju?
10. U kojim zemljama je izuzetno visok budžetski deficit?
11. Objasnite kako krize utiču na visinu budžetskog deficita?
12. Navedite i objasnite načine finansiranja budžetskog deficita.

Pitanja za razmišljanje

1. Analizirajte budžetski deficit u zemljama EU-27 i objasnite da li je uvođenje kriterijuma konvergencije u Evropskoj uniji o njegovoj gornjoj granici imalo uticaja na visinu budžetskog deficita u zemljama članicama i na nivou ove grupacije.
2. Analizirajte budžetski deficit u Republici Srbiji i objasnite da li je uvođenje opštih i posebnih fisklanih pravila uticalo na visinu budžetskog deficita u Srbiji.
3. Izdvojite zemlje članice EU-27 koje imaju hroničan problem visokog budžetskog deficita i objasnite koji su uzroci visokog budžetskog deficita u tim zemljama.

11. JAVNI DUG I JAVNI ZAJAM

Problem visokih i rastućih budžetskih deficita za posledicu ima njihovo kumuliranje koje stvara potrebu za zaduživanjem. Zaduživanjem države u zemlji ili inostranstvu nastaje javni dug. Ovim dugom je potrebno upravljati kako se države ne bi prezadužile i dovele u pitanje svoju nezavisnost i funkcionisanje. Sa ciljem ograničenja povećanja javnog duga, na nivou Evropske unije definisani su kriterijumi konvergencije za ulazak u Evropsku monetarnu uniju, koji sadrže i fiskalni kriterijum koji se odnosi na ograničenje visine javnog duga. Prema ovom kriterijumu javni dug ne treba biti veći od 60% BDP.

Nakon čitanja ovog poglavlja, moći ćete da:

- Definišete javni dug i objasnite kako se finansira;
- Razumete kako prezaduženost stvara zavisnost države;
- Ukažete na trend kretanja javnog duga i uočite prezadužene zemlje;
- Shvatite kako se zemlja zadužuje;
- Razumete kako se upravlja javnim dugom;
- Napravite razliku između javnog duga i javnog zajma;
- Razlikujete pojedine vrste javnog zajma;
- Objasnite kako se vrši emisija javnog zajma;
- Definišete konsolidaciju, konverziju i otplatu javnog zajma.

11.1. JAVNI DUG

Savremene države karakteriše postojanje budžetskog deficita i njegovo povećanje. Posledica kumuliranih budžetskih deficita je javni dug koji se povećava sa povećanjem budžetskih deficita i isplatom kamata na javni dug.

„Javni dug (državni dug) predstavlja ukupnu zaduženost države koju ona beleži prema svojim domaćim ili inostranim poveriocima u određenom trenutku" (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 336). On obuhvata različite oblike zajmova koje pravi država kako bi ostvarila određene budžetske ciljeve. U skladu sa tim, *javni dug* pokazuje stanje zaduženosti države u jednom trenutku i predstavlja *fond varijablu*. Sa druge strane *budžetski deficit* je stanje koje nastaje kada su državni rashodi veći od državnih prihoda, ali u određenom periodu, koji je najčešće godina i predstavlja *tok varijablu* (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 336).

Servisiranje (otplata) javnog duga podrazumeva vraćanje glavnice i kamate koje država može vršiti na nekoliko načina (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 336-337):

- emisijom obveznica,
- povećavanjem poreza,
- prodajom imovine.

Prikupljanje sredstava državnog budžeta i plaćanja za državu vrši državni trezor koji je deo Ministarstva finansija, a u nekim državama može biti i samostalno telo u okviru države. Državni trezor državni novac drži na računu kod centralne banke i njim samostalno upravlja. Kada država izda ček koji glasi na centralnu banku, tada se vrše plaćanja. U situacijama kada na računu nema dovoljno sredstava za pokriće izdatog čeka, državni trezor pozajmljuje novac i vrši se *emisija duga*, odnosno *emisija obveznica*. Ove obveznice mogu biti prodate stanovništvu, preduzećima, poslovnim bankama, drugim finansijskim posrednicima ili centralnoj banci. Na taj način, državni trezor prikuplja novac kojim potom plaća državne troškove. Prodajom emitovanih obveznica stanovništvu i privredi vrši se kapitalizacija duga, a prodajom centralnoj banci vrši se monetizacija duga.[29]

Povećanje poreza kao način finansiranja javnog duga je politički nepopularna mera i u velikom broju zemalja su ograničene mogućnosti korišćenja ovog načina finansiranja javnog duga. Jedan od mogućih načina za finansiranje javnog duga je i prodaja dela državne imovine, ali ovaj izvor prihoda za finansiranja javnog duga nije trajnog karaktera.

11.1.1. Javni dug u izabranim zemljama

Usled povećane zaduženosti većine evropskih zemalja, politika javnog duga postaje sve značajnija (Ministarstvo finansija RS, 2015). Javnim dugom zemlje treba upravljati, kako bi se kontrolisala i ograničila njegova visina, izbeglo prezaduživanje i izlaganje države finansijskim i političkim rizicima. Fiskalnim kriterijumima konvergencije za ulazak u Evropsku monetarnu uniju definisana je gornja granica javnog duga. Prema ovim kriterijumima, javni dug ne treba biti veći od 60% BDP (Hadžić & Barjaktarović, 2015, str. 265).

> Preveliko zaduživanje stvara određenu vrstu zavisnosti države od poverilaca kojima duguje.

29 Kapitalizacija i monetizacija duga i prednosti i nedostaci njihovog korišćenja su detaljno objašnjeni u delu Finansiranje budžetskog deficita.

Tabela 45. Javni dug u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine

Zemlja	Javni dug (% BDP)					
	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Austrija	66,6	69,4	83,7	85,6	83,2	77,8
Belgija	109,7	95,2	100,3	105,7	111,4	102,4
Bugarska	70,7	26,6	15,3	25,9	24,5	22,9
Češka	16,9	27,7	36,7	39,5	36,9	42,2
Danska	53,6	39,4	46,1	44,6	45,2	33,0
Estonija	5,1	4,7	8,0	10,8	19,1	20,2
Finska	45,1	42,1	50,1	68,8	75,3	77,1
Francuska	59,7	68,2	86,3	97,0	114,9	109,8
Grčka	108,9	109,9	147,8	179,6	209,4	164,3
Holandija	52,2	49,6	58,9	63,8	53,4	45,8
Hrvatska	35,4	40,9	56,8	82,8	86,5	60,9
Irska	36,4	26,1	86,2	74,0	56,9	41,8
Italija	108,7	106,2	118,8	134,8	154,4	133,9
Kipar	56,5	64,1	60,1	111,6	113,6	71,1
Letonija	12,4	12,4	48,6	38,3	44,0	44,4
Litvanija	23,5	17,6	36,7	42,4	45,9	37,1
Luksemburg	7,5	8,0	19,1	21,1	24,5	24,7
Mađarska	55,6	60,6	80,2	75,7	78,7	73,2
Malta	61,1	70,2	65,0	55,0	48,8	47,0
Nemačka	59,2	67,1	81,0	71,2	68,0	62,3
Poljska	36,2	46,5	53,7	51,1	56,6	49,5
Portugalija	54,2	72,2	99,9	131,0	134,1	96,9
Rumunija	22,5	15,9	29,0	37,7	46,9	49,3
Slovenija	26,1	26,6	38,6	83,4	80,2	68,3
Slovačka	50,6	35,0	40,7	51,6	58,4	55,8
Španija	57,8	42,4	60,3	102,5	119,3	105,2
Švedska	50,4	49,0	38,7	44,8	40,4	32,0
EU-27	**66,6**	**67,2**	**80,4**	**85,1**	**89,5**	**80,5**

Izvor: Eurostat, 2026 (pristup 15.1.2026.)

Podaci o javnom dugu u EU-27 u periodu od 2000-2023. godine pokazuju da je on bio iznad definisanog kriterijuma (Tabela br. 45). Značajno povećanje visine javnog duga na nivou ove grupacije usledilo je nakon hipotekarne krize 2008. godine i pandemije COVID-19 (Eurostat, 2026). Visokom javnom dugu na nivou EU-27 značajno doprinose trocifrene vrednosti javnog duga Grčke, Italije, Belgije, a poslednjih godina i Španije, Francuske i Portugalije. Najveća vrednost javnog duga od 209,4% BDP zabeležena je u Grčkoj 2020. godine. Hronične probleme sa visokim budžetskim deficitom tokom posmatranog perioda imale su Grčka, Italija i Belgija. Prezaduženost pomenutih zemalja negativno utiče na njihovo funkcionisanje, ima negativne efekte na njihove privrede i stvara zavisnost od poverilaca kojima duguju.

Uporednu analizu između Japana, SAD i EU-27 nije moguće adekvatno uraditi usled različitih pokazatelja koji se koriste. U SAD i Japanu se ne vodi statistika u skladu sa definisanim kriterijumom, tako da su vrednosti iskazane za ove zemlje veće od onih koje bi bile kada bi se primenjivao isti pokazatelj koji se koristi za grupaciju EU-27. U tom smislu, podaci su dati samo ilustrativno, kako bi se ukazalo na prezaduženost ovih zemalja.

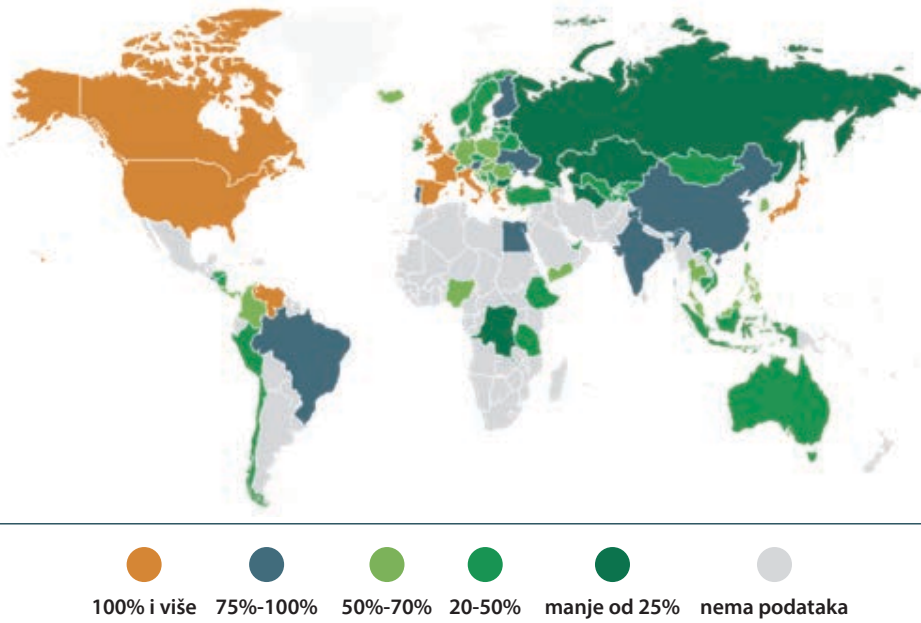
Tabela 46. Javni dug u izabranim zemljama i EU-27 u periodu od 2000-2023. godine

Zemlja	Javni dug (% BDP)					
	2000	2005	2010	2015	2020	2023
EU-27	66,6	67,2	80,4	85,1	89,5	80,5
SAD	-	-	95,3	105,6	132,9	121,7
Japan	-	-	183,0	220,7	246,7	228,0

Izvor: OECD, 2026a (pristup 15.1.2026.)
Napomena: - nema podataka

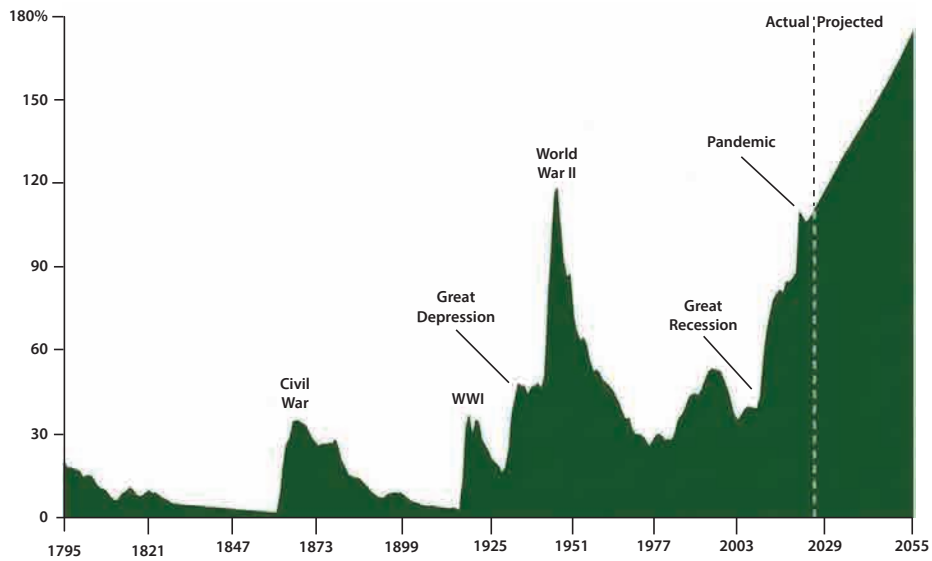
Podaci u tabeli br 46. i na slici br. 21 jasno pokazuju da je najveća zaduženost zabeležena u Kanadi, SAD, Japanu i Evropi. Učešće javnog duga u BDP u ovim zemljama i u velikom broju evropskih zemalja je 100% i više.

Slika 21. Učešće javnog duga u BDP u zemljama u svetu 2024. godine



Izvor: IMF, 2024 (pristup 25.1.2026.)

Slika 22. Neodrživ federalni dug



Izvor: Peter G. Peterson Foundation, 2025 (pristup 25.1.2026.)

Prezaduženost SAD

Javni zajmovi i javni dugovi su redovna pojava od Velike svetske ekonomske krize (1929-1933) u velikom broju zemalja i uglavnom imaju tendenciju povećanja.

Učešće javnog duga u BDP u SAD je u vreme Reganovog smanjenja poreza osamdesetih godina XX veka bilo dvostruko veće u odnosu na sedamdesete.

Javni dug SAD je 2006. godine bio 8500 milijardi dolara, pri čemu je 44% ovog iznosa bilo u vlasništvu stranaca. Oko 64% iznosa duga koji je bio u vlasništvu stranaca je bilo u vlasništvu stranih centralnih banaka – Japan je raspolagao sa 644,2 milijarde dolara ovog duga, a kineske centralne banke su u svom posedu imale obveznice SAD čija je vrednost bila veća od 1000 milijardi dolara. Ukoliko bi neka od ovih banaka prestala da kupuje državne hartije od vrednosti SAD ili izvršila njihovu značajnu prodaju, SAD bi bile izložene finansijskom i političkom riziku.

Visok javni dug je i danas prisutan u SAD. Nacionalni dug SAD je na najvišem nivou već od Drugog svetskog rata sa tendencijom da se njegovo povećanje nastavi i u budućnosti usled visokih deficita koji se i u budućnosti očekuju, kao posledica strukturnog nesklada između javnih prihoda i javnih rashoda (Slika br. 22).

Izvor: Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 235; Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 334-335.

11.1.2. Javni dug Republike Srbije

Zaduživanje države u zemlji i inostranstvu u svakoj zemlji regulisano je određenim propisima (Stakić & Jezdimirović, 2020, 248). U Republici Srbiji, zaduživanje u zemlji i inostranstvu, propisano je Zakonom o javnom dugu. Ovim Zakonom se uređuju uslovi, način i postupak zaduživanja Republike Srbije, jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Nacionalne službe za zapošljavanje, javnih preduzeća i drugih pravnih lica, čiji je osnivač Republika Srbija, davanje garancija Republike Srbije, način i postupak upravljanja javnim dugom, kao i vođenje evidencije o javnom dugu (Zakon o javnom dugu, čl. 1).

Zakonom o javnom dugu (čl. 2) definisani su dug, javni dug, zaduživanje i garancije na sledeći način:

Dug je novčana obaveza ili obaveza otplaćivanja novčanog zaduživanja;

Javni dug Republike Srbije je:

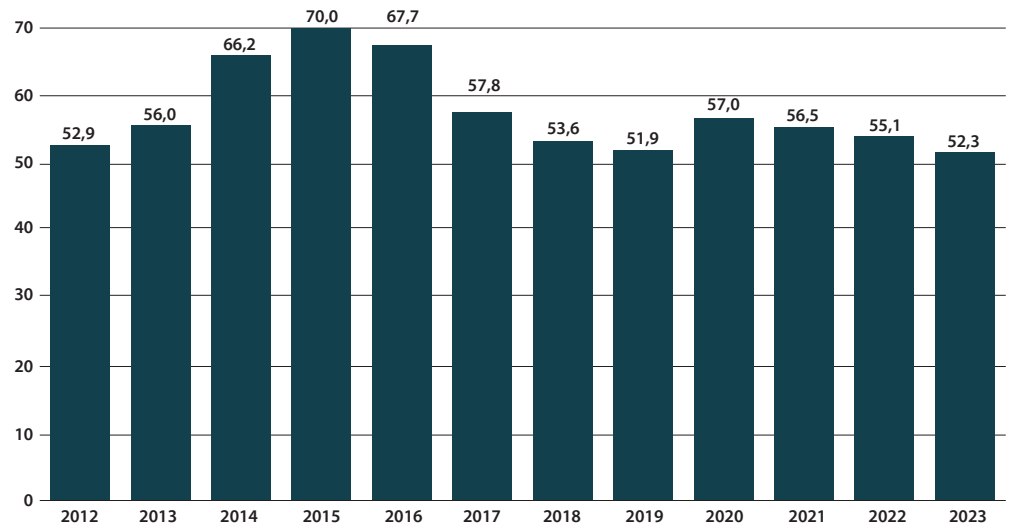
- dug Republike Srbije koji nastaje po osnovu ugovora koji ona zaključi,
- dug Republike Srbije po osnovu hartija od vrednosti,

- dug Republike Srbije po osnovu ugovora, odnosno sporazuma kojim su reprogramirane obaveze koje je Republika preuzela po ranije zaključenim ugovorima, kao i emitovanim hartijama od vrednosti po posebnim zakonima,
- dug Republike Srbije koji nastaje po osnovu date garancije Republike, ili po osnovu neposrednog preuzimanja obaveze u svojstvu dužnika za isplatu duga po osnovu date garancije,
- dug lokalne vlasti, kao i pravnih lica iz člana 1. ovog zakona za koji je Republika Srbija dala garanciju.

Zaduživanje je uzimanje kredita (zajmova) i emitovanje državnih hartija od vrednosti za finansiranje budžetskog deficita i deficita tekuće likvidnosti, za refinansiranje obaveza po osnovu javnog duga i za finansiranje investicionih i programskih projekata, kao i davanje garancija;

Garancija je uslovna obaveza Republike da plati dospelu, a neizmirenu novčanu obavezu u slučaju da lokalna vlast, odnosno pravno lice za koje je Republika dala garanciju ne izvrši plaćanje o roku dospeća.

Grafikon 12. Kretanje javnog duga u Republici Srbiji u periodu od 2012-2023. godine



Izvor: Ministarstvo finansija RS, 2024a (pristup 15.1.2026.)

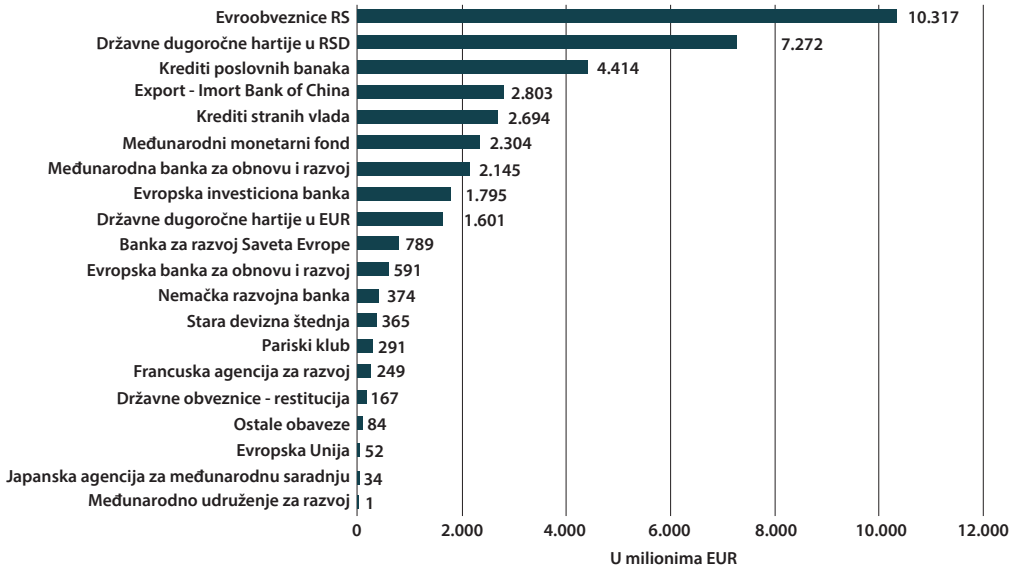
Visina javnog duga Republike Srbije značajno se menjala u periodu od 2001-2023. godine. Nakon što je 2001. godine zabeležena vrednost koja je bila blizu 100% BDP usledio je period u kome se njegova visina smanjivala do 2008. godine, kada je bio nešto niži od 30% BDP (Ministarstvo finansija RS, 2015). Smanjenje učešća javnog duga u ovom periodu bilo je pretežno posledica otpisa duga od strane Pariskog i Londonskog kluba poverioca, vraćanje stare devizne štednje i relativno skromnog zaduživanja. Nakon ovog perioda, javni dug se udvostručuje usled finansiranja fiskalnog deficita, problema sa državnim preduzećima, pokrivanja gubitaka državnih banaka i povećanog zaduživanja države (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 340-341). Od 2016. godine učešće javnog duga u BDP se smanjuje do 2020. godine, kada se usled pandemije COVID-19 i mera pomoći privredi neznatno povećava. Ipak, i pored pandemije, učešće javnog duga Republike Srbije u BDP od 2017-2023. godine ne prelazi 60% (Grafikon br. 12). Nakon pandemije, učešće javnog duga u BDP u Republici Srbiji se smanjivalo. Taj trend je nastavljen i 2024. i 2025. godine. Na kraju 2024. godine učešće javnog duga u BDP u Republici Srbiji je bilo 47,5%, a novembra 2025. godine 43,7% (Ministarstvo finansija RS, 2024; Ministarstvo finansija RS, 2025).

U odnosu na grupaciju EU-27, SAD i Japan učešće javnog duga u Republici Srbiji je na nižem nivou. Viši javni dug u odnosu na Srbiju je zabeležen i u bivšim jugoslovenskim republikama, Sloveniji i Hrvatskoj. Nasuprot njima, značajno niže učešće javnog duga u BDP je u Bugarskoj i Rumuniji.[30]

Javni dug sektora države 30.11.2025. godine bio je 38,63 milijardi eur, odnosno 43,7% BDP. Najveći deo ovog duga čini spoljni dug 30,3% BDP, dok je unutrašnji dug 13,3% BDP. Direktne obaveze čine 41,4% BDP, indirektne obaveze 2,0% BDP, a negarantovan dug lokalne vlasti 0,3% BDP (Ministarstvo finansija RS, 2025). Na osnovu grafikona br. 13 može se uočiti da najveći iznos javnog duga čine dugovi po osnovu izdatih evroobveznica RS, državnih dugoročnih hartija u RSD i kredita dobijenih od poslovnih banaka.

30 Podaci o visini javnog duga ovih zemalja i EU-27 su prikazani u okviru dela Javni dug Republike Srbije.

Grafikon 13. Pregled poverioca javnog duga 30.11.2025. godine



Izvor: Ministarstvo finansija RS, 2025 (pristup 25.1.2026.)

11.1.3. Zaduživanje Republike Srbije

Zaduživanje Republike Srbije u zemlji i inostranstvu i može se vršiti u domaćoj i u stranoj valuti. Kada se zaduživanje vrši emisijom kratkoročnih državnih hartija od vrednosti u zemlji to je moguće isključivo u domaćoj valuti. Odluku o emitovanju dugoročnih državnih hartija od vrednosti donosi Vlada Republike Srbije (Zakon o javnom dugu, čl. 3, 4, 5).

Republika Srbija se može zadužiti sa ciljem finansiranja budžetskog deficita, tekuće likvidnosti, refinansiranja neizmirenog duga, investiranja u kapitalna ulaganja, nabavku finansijske imovine i izvršavanju obaveza po osnovu datih garancija.

Izvor: Zakon o javnom dugu, čl. 5.

Dugoročni krediti, odnosno dugoročne državne hartije od vrednosti su oni krediti, odnosno hartije od vrednosti čiji se period otplate proteže i na sledeće budžetske godine (Zakon o javnom dugu, čl. 5).

Narodna skupština Republike Srbije odlučuje o zaduživanju Republike Srbije – uzimanju dugoročnih kredita, zaduživanju za finansiranje investicionih projekata i programskih projekata putem uzimanja dugoročnih kredita, davanju garancija i o preuzimanju obaveze u svojstvu dužnika po osnovu date garancije (Zakon o javnom dugu, čl. 5).

Odluku o uzimanju kratkoročnih kredita za finansiranje budžetskog deficita, tekuće likvidnosti, za refinansiranje dospelih obaveza po osnovu javnog duga i o emitovanju kratkoročnih državnih hartija od vrednosti donosi Ministar finansija (Zakon o javnom dugu, čl. 5).

Zaduživanje po svim pomenutim osnovama precizno je definisano Zakonom o javnom dugu (čl. 6, 7, i 9) na sledeći način:

- **Zaduživanje za finansiranje budžetskog deficita** vrši se uzimanjem kredita, odnosno emitovanjem državnih hartija od vrednosti, kod koga se dug prenosi u naredne budžetske godine;
- **Zaduživanje za finansiranje tekuće likvidnosti** podrazumeva uzimanje kredita, odnosno emitovanje državnih hartija od vrednosti sa ciljem finansiranja neusklađenih kretanja u prihodima i rashodima budžeta u toku budžetske godine. Ukupan dug koji nastane po ovom osnovu u toku budžetske godine ne sme preći 5% ukupno ostvarenih prihoda u prethodnoj budžetskoj godini i mora se vratiti do 31. decembra tekuće budžetske godine;
- **Zaduživanje za refinansiranje obaveza po osnovu javnog duga** se vrši uzimanjem kredita, odnosno emitovanjem državnih hartija od vrednosti, ali pod uslovom da se sredstva od tog zaduživanja koriste za plaćanje neizmirenog iznosa duga ili plaćanja po osnovu izdatih garancija;
- **Zaduživanje za finansiranje investicionih i programskih projekata** je uzimanje kredita, odnosno emitovanje državnih hartija od vrednosti sa ciljem finansiranja projekata koji će omogućiti unapređenje, efikasnost i efektivnost privrede i ekonomskog razvoja Republike Srbije, pod uslovom da se finansiranje vrši u roku koji je duži od jedne godine.

Iznos zaduženja za finansiranje budžetskog deficita i refinansiranje dospelih obaveza po osnovu javnog duga ne sme biti veći od ograničenja utvrđenog u zakonu kojim se uređuje budžet Republike za tu godinu (Zakon o javnom dugu, čl. 7).

11.1.4. Upravljanje javnim dugom

Upravljanje javnim dugom i priprema strategije za upravljanje javnim dugom u Republici Srbiji je u nadležnosti ministra. Cilj upravljanja javnim dugom je da se obezbede sredstava za redovno servisiranje budžetskih potreba po najpovoljnijim uslovima i smanjenje troškova finansiranja uz prihvatljiv nivo rizika (Zakon o javnom dugu, čl. 11).

Upravljanje javnim dugom obuhvata (Zakon o javnom dugu, čl.11):

- obavljanje transakcija radi upravljanja rizikom, uključujući i smanjivanje ili eliminisanje rizika koji mogu nastati na osnovu promene deviznog kursa i/ili na osnovu promene kamatne stope, kao i drugih rizika koji mogu nastati u vezi sa zaduživanjem Republike;
- donošenje odluka o kupovini i prodaji stranih valuta;
- praćenje dnevnog salda na sistemu konsolidovanog računa trezora;
- upravljanje prilivima po osnovu javnog duga, investiranje i obavljanje ostalih transakcija sa viškovima likvidnosti, odnosno sredstvima finansijske imovine Republike Srbije pod upravljanjem.

U skladu sa međunarodnom praksom i predlozima Svetske banke 2009. godine, a sa ciljem adekvatnog upravljanja javnim dugom u Republici Srbiji je osnovana Uprava za javni dug. Ova Uprava je formirana kao organ u okviru Ministarstva finansija sa ciljem da se minimiziraju troškovi zaduživanja uz prihvatljiv nivo rizika (Ministarstvo finansija RS, 2015).

Uprava za javni dug je nosilac politike javnog duga, kao jedne od osnovnih grana makroekonomske politike i ima stabilizacionu i razvojnu funkciju (Ministarstvo finansija RS, 2026a). Njom rukovodi direktor, koga postavlja Vlada, na predlog ministra finansija. Sredstva za rad Uprave obezbeđuju se u budžetu Republike (Zakon o javnom dugu, čl. 43, 46).

Uprava za javni dug obavlja sledeće poslove u vezi sa javnim dugom koji se odnose na (Zakon o javnom dugu, čl. 44):

- realizaciju pregovora o zaduživanju;
- državne hartije od vrednosti;
- upravljanje prilivima po osnovu javnog duga, investiranje i obavljanje ostalih transakcija sa viškovima likvidnosti, odnosno sredstvima finansijske imovine Republike Srbije pod upravljanjem;
- upravljanje rizikom koji može nastati na osnovu promene deviznog kursa i/ili na osnovu promene kamatne stope, kao i drugih rizika koji mogu nastati u vezi sa zaduživanjem Republike;

- praćenje i analiziranje stanja i promena na domaćim i inostranim finansijskim tržištima;
- pripremanje strategije za upravljanje javnim dugom;
- praćenje zaduživanja lokalne vlasti;
- praćenje zaduživanja pravnih lica kada se traži garancija;
- vođenje evidencija i računovodstvenih poslova o javnom dugu i finansijsko izveštavanje;
- upravljanje finansijskim informacionim sistemom;
- praćenje i analiziranje stanja i aktivnosti na primarnom, vanberzanskom i na regulisanom tržištu državnih hartija od vrednosti;
- obaveštavanje institucija nadležnih za nadzor nad učesnicima na primarnom tržištu o uočenim nepravilnostima u postupanju tih učesnika na primarnom tržištu;
- predlaganje zabrane učestvovanja u kupovini državnih hartija od vrednosti na primarnom tržištu;
- obavljanje drugih poslova, koji su u skladu sa zakonom.

11.2. JAVNI ZAJAM

Javni dug najčešće nastaje uzimanjem javnih zajmova, ali to nije jedini način nastajanja javnog duga. Zato je potrebno praviti razliku između javnog duga i javnog zajma.

Javni dug je širi pojam od javnog zajma, zato što obuhvata sve finansijske obaveze države koje su nastale po osnovu ugovora o javnom zajmu i po drugim ugovornim i zakonskim osnovama koje su nekreditnog karaktera (npr. povraćaj ranije oduzete imovine privatnih vlasnika u korist države, obaveze po osnovu isplate stare devizne štednje koje su nastale u tzv. piramidalnim bankama i sl.) (Radičić & Raičević, 2008, str. 249-250).

Javni zajam (kredit) je uži pojam od javnog duga, zato što podrazumeva zaduženje po osnovu ugovora o javnom zajmu (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 343).

Osnovne karakteristike javnog zajma su (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 344-345):

- javni zajam je finansijski instrument koji u sebi uključuje i elemente prihoda i elemente rashoda – u trenutku zaključenja on je prihod države, a u trenutku dospeća za vraćanje postaje javni rashod;
- javni zajam karakteriše povratnost (postoji obaveza njegovog vraćanja), dok ostale javne prihode karakteriše nepovratnost;
- najveći broj javnih zajmova se upisuje uz obavezu vraćanja glavnice i plaćanja kamate, tako da ga uglavnom karakteriše kamata, mada postoje i beskamatni krediti (zajmovi);
- javni zajmovi su, uglavnom, dobrovoljni, ali ne mora to uvek biti slučaj;
- javni zajam se ne može smatrati pravim javnim prihodom.

Država može imati različite razloge za nastanak javnih zajmova. To može biti jedan razlog ili kombinacija nekoliko različitih razloga. Kao najznačajniji razlozi izdvajaju se sledeći (Radičić & Raičević, 2008, str. 198-199):

- vanredni, uglavnom veliki javni rashodi,
- vremensko nepoklapanje između formiranja prihoda i činjenja javnih rashoda,
- nemogućnost dodatnog poreskog opterećenja,
- povećanje državnog intervencionizma u privredi.

Vanredni, uglavnom veliki javni rashodi javljaju se kada se država suoči sa nekom vanrednom situacijom (pripreme za rat ili vođenje rata, elementarne nepogode i sl.) i da bi je prevazišla potrebno je da obezbedi dodatna, neplanirana sredstva.

Vremensko nepoklapanje između formiranja prihoda i činjenja javnih rashoda je učestala pojava u kratkom roku, tokom jedne fiskalne godine. Nastaje kada se vremenski ne poklapaju priticanje javnih prihoda u budžet i dospeće obaveza države da pokrije određene planirane redovne javne rashode. U tim situacijama država pozajmljuje novčana sredstva na finansijskom tržištu, odnosno vrši kratkoročno javno pozajmljivanje nedostajućih novčanih sredstava putem tzv. *letećih zajmova*.

Nemogućnost dodatnog poreskog opterećenja u situacijama kada se tokom fiskalne godine prikupe novčana sredstva u manjem iznosu od planiranog za pokriće redovnih javnih rashoda za posledicu može imati pozajmljivanje novčanih sredstava. To se dešava kada je koeficijent fiskalnog opterećenja relativno visok i država nije u mogućnosti da poveća poresko opterećenje uvođenjem novih poreza ili povećanjem poreskih stopa postojećih javnih prihoda.

Povećanje državnog intervencionizma u privredi karakteristika je velikog broja savremenih država. Usled relativno visokog koeficijenta fiskalnog opterećenja u ovim državama neophodno je javno zaduživanje kako bi se obezbedila sredstava za kapitalne investicije (npr. izgradnju infrastrukture).

U skladu sa navedenim razlozima (uzrocima) nastanka javnog zajma i njegove uloge u privredi postoje dva osnovna teorijska pravca (Radičić & Raičević, 2008, str. 199):

- klasična teorija javnog zajma,
- savremena teorija javnog zajma.

Predstavnici **klasične teorije** su protiv javnog zajma i osporavaju njegovu ulogu sledećim argumentima:

- odsustvo racionalnog gazdovanja državnom imovinom,
- ograničenje i sprečavanje privrednog razvoja,
- lako zaduživanje koje može dovesti do bankrotstva državne blagajne,
- teret javnih rashoda se prevaljuje na buduće generacije.

U situacijama kada mora da se koristi javni zajam prema klasičnoj teoriji on mora biti strogo ograničen i kratkoročan za uravnoteženje budžeta u vanrednim okolnostima (npr. u slučaju rata), s tim da se novac pozajmljuje u zemlji (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 237).

Za razliku od klasičara predstavnici **savremene teorije** ukazuju da javni zajam ima značajnu ulogu u razvoju privrede, stabilizaciji privrednih tokova i promeni privredne strukture. Javni zajam se koristi kao izvor sredstava za privredne investicije i postaje važan instrument politike javnih rashoda. Sa druge strane, u uslovima privredne depresije, on se koristi za brojne intervencije u privredi kako bi se podstakli privredni razvoj, zaposlenost, tražnja i potrošnja, kada ima stabilizacionu ulogu.

11.2.1. Vrste javnog zajma

Klasifikacija javnih zajmova može se izvršiti na različite načine korišćenjem različitih kriterijuma. Najčešće klasifikacije javnih zajmova su (Stakić & Jezdimirović, 2020, str. 240-243; Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 345-347):

- unutrašnji i spoljašnji javni zajmovi,
- dobrovoljni, prinudni i patriotski javni zajmovi,
- kratkoročni i dugoročni javni zajmovi.

Unutrašnji javni zajmovi su oni kod kojih su poverioci domaći subjekti (stanovništvo, preduzeća, banke i druge finansijske institucije) i koji se zaključuju u domaćoj valuti. Nasuprot njima, **spoljašnji (inostrani) javni zajmovi** su oni kod kojih su poverioci strani subjekti i koji se zaključuju u stranoj valuti.

Dobrovoljni javni zajmovi su najčešće prisutni u praksi. Kod ovih javnih zajmova poverioci slobodnom voljom odlučuju da li će i koliko upisati javni zajam, vodeći se korisnošću od upisa zajma kao što su kamate, poreske olakšice i druge pogodnosti. Uglavnom su spoljašnji (inostrani) zajmovi dobrovoljni. Postoje slučajevi kada država treba da obezbedi značajna vanredna sredstva, a vlasnici sredstava nisu spremni da joj privremeno ustupe svoje dohotke. U toj situaciji pojavljuju se **prinudni javni zajmovi**. Kod ovih zajmova država utvrđuje koji su građani u obavezi da upišu zajam, iznos koji moraju izdvojiti na ime zajma itd. Država se obavezuje da će sredstva u određenom vremenu vratiti, a pored toga može da plati i kamatu koja je obično niža u odnosu na onu koja je na tržištu i u odnosu na onu koja se plaća kod dobrovoljnih zajmova. Posebnu vrstu javnih zajmova predstavljaju tzv. **patriotski javni zajmovi**, kod kojih motiv zajmodavca nije lični interes i materijalna korist (kamate i druge pogodnosti), već svest o zajedničkoj pripadnosti i međusobnoj povezanosti ljudi koji žive i rade u istoj državi. Zaključuju se u vanrednim prilikama kao što su ratno stanje, zemljotresi, poplave, suše i dr. ili radi ostvarenja nekog konkretnog cilja (izgradnja puteva, energetskih postrojenja, škola, vrtića, bolnica i sl.).

Podela na kratkoročne i dugoročne javne zajmove nije jedinstvena u pogledu vremena vraćanja. Različiti autori navode različite rokove dospeća. **Kratkoročni državni zajmovi** se obično koriste za brzo prikupljanje sredstava državi, bez jasno određenog cilja, često za popunu nedostatka budžetskih sredstava. Ovi zajmovi su oni koji se vraćaju u periodu od nekoliko meseci do godinu dana i pojavljuju se u obliku javnog duga kod centralne banke, javnog duga kod poslovnih banaka i javnog duga u obliku blagajničkih zajmova i bonova. **Dugoročni javni zajmovi**, uglavnom, imaju određenu namenu (rat, izgradnja saobraćajnica i sl.). Kod ovih

javnih zajmova je period vraćanja od nekoliko godina do nekoliko decenija, a pojavljuju se u obliku amortizovanih dugova i dugoročnih dugova bez roka (rentni dugovi). Amortizovani dugovi su oni kod kojih država ima obavezu da prema utvrđenom planu amortizacije otplati dug (glavnicu i kamatu) u fiksno utvrđenom roku ili ranije. Rentni dugovi su oni kod kojih se država obavezuje samo na plaćanje odgovarajuće kamate, dok se otplata glavnice unapred ne precizira, već se vrši kada se formira suficit ili kada država donese odluku da to učini. Savremene države sve više koriste rentne dugove.

11.2.2. Emisija javnog zajma

Emisija javnog zajma predstavlja metod koji država koristi pri organizaciji prodaje obveznica javnog zajma poveriocima. Prema metodu koji koristi, emisija javnog zajma može biti (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 349; Radičić & Raičević, 2008, str. 201-203):

- direktna emisija javnog zajma,
- indirektna emisija javnog zajma,
- prodaja obveznica na berzi.

Direktna emisija (emisija javnog zajma sa javnim upisom) se vrši tako što se država javnim pozivom direktno obraća potencijalnim zajmodavcima, građanima i pravnim licima, da upišu javni zajam. Poziv može biti vremenski ograničen ili neograničen. U njemu se objavljuje mesto (državne ustanove i banke) i uslovi zajma (visina javnog zajma, visina kamatnih stopa, rok vraćanja, način amortizacije i sl.). Prednosti direktne emisije javnog zajma su jednostavan način realizacije emisije i niski troškovi, kao i najbolji i najracionalniji način upisa javnog zajma. Emitovane obveznice se direktno uručuju upisnicima zajma, tako da nema posrednika i izbegava se preprodaja i špekulacija ovim papirima. Država snosi sve troškove u vezi upisa zajma i cele službe emisije.

Indirektna emisija javnog zajma se vrši tako što se u ulozi posrednika javlja jedna banka ili konzorcijum banaka koje otkupljuju sve emitovane obveznice zajma, pri čemu zadržavaju pravo da deo tih obveznica ili sve obveznice kasnije preprodaju drugim zainteresovanim fizičkim i pravnim licima. Interes banke kao posrednika ogleda se u mogućnosti zarade na razlici između cene po kojoj je banka kupila obveznice i cene po kojoj ih prodaje. Prednost indirektne emisije ogleda se u tome što je pogodna za državu kada država nije sigurna da će upisati predviđenu sumu sredstava i što odmah dobija potrebna sredstva. Nedostatak ove emisije je u tome što postoje troškovi provizije banci i drugi troškovi koji prate ovaj način emisije javnog zajma.

Prodaja obveznica na berzi se realizuje tako što država preko ovlašćenih lica prodaje obveznice zajma na berzi. Emitovane obveznice državnog zajma mogu da glase na ime ili na donosioca i treba da sadrže: naziv zajma, vreme otplate, kamatu i sve druge neophodne elemente koje hartije od vrednosti mora da sadrže. Ova metoda se koristi kada država ne uspe direktno da emituje obveznice ili ne uspe da podstakne bankarske institucije da mobilišu dovoljno sredstava, a potreba za sredstvima je hitna.

11.2.3. Konsolidacija, konverzija i otplata javnog zajma

U praksi su česte situacije u kojima država ne može uredno da izvršava svoje finansijske obaveze. Tada koristi finansijske operacije kojima vrši naknadne promene uslova u ugovoru o zajmu – konsolidaciju i konverziju zajma (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 349-350).

Konsolidacija javnog zajma je finansijska operacija kojom se zamenjuje više ranije zaključenih ugovora sa različitim uslovima jednim novim ugovorom o zajmu sa jedinstvenim uslovima. Moguće je pretvoriti i tzv. leteće zajmove (sa rokom vraćanja od 3-9 meseci) u zajmove sa dužim rokom otplate, kao i pretvaranje vremenski ograničenih zajmova u rentni zajam. Razlozi za konsolidaciju zajma mogu biti višestruki: pojednostavljenje postupka otplate zajma, nastojanje da država dužnik olakša teret javnog duga (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 346-350; Radičić & Raičević, 2008, str. 204).

Konverzija javnog zajma je finansijska operacija kojom država ranije zaključeni zajam pretvara u novi zajam sa povoljnijim uslovima tako što menja pojedine elemente ugovora o zajmu (npr. smanjuje kamatnu stopu, posebno kada je ona veća od kamatne stope na novčanom tržištu). U zavisnosti od toga da li se vrši na dobrovoljnoj ili prinudnoj osnovi, konverzija može biti dobrovoljna i prinudna. Dobrovoljna konverzija se vrši na osnovu sporazuma lica koja su zaključila ugovor o zajmu, a prinudna konverzija se vrši kada država jednostrano menja uslove zajma (visinu kamate i iznos glavnice) (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 349-350; Radičić & Raičević, 2008, str. 203-204).

Otplata javnog zajma podrazumeva vraćanje pozajmljenog iznosa novca (glavnice) i ugovorene kamate, nakon čega prestaje ugovor o zajmu. Postoje tri načina otplate javnog zajma (Đurović Todorović & Đorđević, 2019, str. 351):

- otplata u jednakim anuitetima,
- otplata u jednakim godišnjim iznosima,
- otplata u celosti.

Otplata javnog zajma u jednakim anuitetima vrši se tako što se otplaćuje deo glavnice i kamate. Kada se vrši **otplata javnog zajma u jednakim godišnjim iznosima** smanjuje se glavnica i iznos kamate. **Otplata javnog zajma u celosti** u ugovorenom roku karakteristična je za kratkoročne zajmove.

Rezime

Ovo poglavlje je posvećeno problematici javnog duga i javnog zajma. Razmatranje javnog duga započeto je njegovim definisanjem uz ukazivanje na načine njegovog finansiranja – emisijom obveznica, povećanjem poreza i prodajom imovine. Nakon toga, izvršena je uporedna analiza kretanja javnog duga u izabranim zemljama, grupaciji EU-27 i Republici Srbiji. Uporednom analizom je utvrđeno koje su vodeće zemlje prema visini učešća javnog duga u BDP i u kojim periodima je došlo do povećanja njegovog učešća u većini analiziranih država. Sledeći deo posvećen je zaduživanju Republike Srbije i upavljanju javnim dugom. Istaknuti su ciljevi upravljanja javnim dugom i značaj formiranja Uprave za javni dug, kao posebnog organa pri Ministarstvu finansija.

Sa ciljem adekvatnog upravljanja javnim dugom u nastavku poglavlja ukazano je na razliku između javnog duga i javnog zajma i izdvojene su najznačajnije vrste javnog zajma - unutrašnji i spoljašnji, dobrovoljni, prinudni i patriotski, i kratkoročni i dugoročni. U poslednjem delu ovog poglavlja, razmatra se emisija javnog zajma i ukazuje na to kako se može vršiti u zavisnosti od metoda koji se koriste - direktna emisija javnog zajma, indirektna emisija javnog zajma i prodaja obveznica na berzi. Na kraju je izvršeno razgraničenje pojmova konsolidacija, konverzija i otplata javnog zajma, pri čemu su objašnjeni načini otplate javnog zajma – otplata u jednakim anuitetima, otplata u jednakim godišnjim iznosima, otplata u celosti.

Pitanja za proveru znanja

1. Definišite javni dug i objasnite kako se finansira.
2. Objasnite razliku između javnog duga i budžetskog deficita.
3. Navedite kriterijum konvergencije za visinu javnog duga.
4. Kako su hipotekarna kriza i pandemija COVID-19 uticale na visinu javnog duga?
5. Objasnite zaduživanje i garanciju.
6. Navedite po kom osnovu je moguće zaduživanje prema Zakonu o javnom dugu u Republici Srbiji.
7. Koji su ciljevi upravljanja javnim dugom i koji organ u Republici Srbiji upravlja javnim dugom?
8. Objasnite razliku između javnog duga i javnog zajma.
9. Navedite razloge koji utiču na nastanak javnog zajma.
10. Nabrojte i objasnite teorije o javnom zajmu.
11. Navedite vrste javnih zajmova i objasnite ih.
12. Nabrojte i objasnite metode emisije javnog zajma.
13. Objasnite konverziju i konsolidaciju javnog zajma.
14. Šta podrazumeva otplata javnog zajma i koji su načini njegove otplate?

Pitanja za razmišljanje

1. Analizirajte visinu javnog duga u zemljama EU-27 i objasnite da li je uvođenje kriterijuma konvergencije u Evropskoj uniji, kojim je definisana njegova gornja granica, imalo uticaja na visinu javnog duga u zemljama članicama i na nivou ove grupacije.
2. Izdvojite zemlje članice EU-27 koje imaju hroničan problem visokog javnog duga i objasnite koji su uzroci visokog javnog duga u tim zemljama.
3. Objasnite koje su posledice velike prezaduženosti i vezu između povećanja zaduženosti i kriza.

Literatura

Arrow, K. (1970). *Political and economic evaluation of social effects and externalities, The analysis of public output* (pp. 1-30). NBER.

Asprey, K. W. (1975). *Taxation Review Committee: Full Report.* Australian Government Publishing Service.

Barr, N., & Diamond, P. (2006). *The Economics of Pension*. Oxford Review of Economic Policy, 22(1), 15-39.

Barry, F. (2003). *Irish economic development over three decades of EU membership*. Finance a Uver, 53(9), 394–412.

Belokapić, P., Ristić, K., Milenković, S., & Ristić, Ž. (2016). *Budžet i trezor: budžetska ekonomija i trezorske finansije*. Beograd: EtnoStil.

Berstein, S., Larrain, G., & Pino, F. (2006). *Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives*. Economia, Spring, 6(2), 227–279.

Boadway, R. (2006). *Principles of cost-benefit analysis*. Public Policy Review, 2(1), 1–44.

Bozio, A., Crawford, R., & Tetlow, G. (2010). *The History of State Pensions in the UK: 1948 to 2010*. IFS Briefing Note BN105. Economic & Social Research Council–Institute for Fiscal Studies.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.

Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (1977). *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. Academic Press.

Center for Economic Studies and the Ifo Institute for Economic Research. (2008). *Bismarck versus Beveridge: A Comparison of Social Insurance Systems in Europe*. CESIfo DICE Report - Journal for Institutional Comparisons, 6(4), 69–71.

Cerda, R. A. (2008). *The Chilean Pension Reform: A Model to Follow?* Journal of Policy Modeling, 30, 541–558.

Charpin, D. (1995). *The history of ancient Mesopotamia: An overview*. In J. M. Sasson (Ed.), Civilizations of the Ancient Near East (Vol. 2, pp. 807–829). New York: Scribner.

Croxton, D. (1999). *The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty*. The International History Review, 21(3), 569–591.

Dalton, H. (1922). *Principles of public finance.* London: Routledge & Kegan Paul.

De la Porte, C. (2002). *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?* European Law Journal, 8(1), 38–58.

Dimitrijević, M. (2013). *Stvaranje uslova za razvoj modernih penzijskih sistema*. Radno i socijalno pravo, 17(2), 103–118.

Dunleavy, P., & O'Leary, B. (1987). *Theories of the state: The politics of liberal democracy*. London: Macmillan.

Eatwell, J. (1999). *The Anatomy of the Pensions "Crisis"*. Economic Survey of Europe, 3, 57–62.

Edwards, S. (1998). *The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program*. In M. Feldstein (Ed.), Privatizing Social Security (str. 33–62). University of Chicago Press.

Fan, S., & Rao, N. (2008). *Public expenditures, growth, and poverty*. Public Expenditures, Growth and Poverty in Developing Countries: Lessons from Developing Countries, 56–108.

Filipović, H. (1960). *Nauka o finansijama*. Treće prerađeno i dopunjeno izdanje. Sarajevo: Veselin Masleša.

Filipović, S. (2014). *Preispitivanje neoliberalnog koncepta u zemljama Zapadnog Balkana*. U Velika recesija i kriza neoliberalne ekonomije. Novi Sad: Educons University.

Filipović, S. (2021). *Ekonomija*. Beograd: Univerzitet Singidunum.

Gnjatović, D., & Grbić, V. (2009). *Ekonomska politika*. Beograd: Megatrend univerzitet.

Gnjatović, D., & Jovancai, A. (2014). *Osnovi makroekonomije*. Beograd: Megatrend univerzitet.

Gruber, J. (2011). *Public finance and public policy (3rd ed.)*. Worth Publishers.

Hadžić, M., Barjaktarović, L. (2015). *Monetarna ekonomija*. Singidunum univerzitet.

Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, D. C.:

Hyman, D. (2011). *Public finance: A contemporary application of theory to policy (10th ed.)*. South Western Cengage Learning.

IISS. (2025). *The Military Balance 2025: Defence and Military Analysis*. International Institute for Strategic Studies.

Ilić, A. (2006). *Reforma penzionog sistema*. Radni dokument. Beograd: Srpski ekonomski forum.

Jeremić, Z. (2016). *Finansijska tržišta i finansijski posrednici*. Beograd: Univerzitet Singidunum.

Jones, C. P., Forde, H., Penney, T. L., van Tulleken, D., Cummins, S., Adams, J., … & White, M. (2023). *Industry views of the UK Soft Drinks Industry Levy: a thematic analysis of elite interviews with food and drink industry professionals, 2018–2020*. BMJ Open, 13(8), e072223.

Jovancai, A., Stakić, N., & Gnjatović, D. (2012). *The implementation of restrictive budget policy in Serbia with the aim of fulfilling Maastricht convergence criteria*. Megatrend revija, 9(3), 139-151.

Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. A. (1999). *Defining global public goods. In Global public goods: International cooperation in the 21st century* (pp. 2–19).

Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. London: Palgrave Macmillan.

Knežević, M. (2022). *Izdaci i rashodi za potrebe odbrane Republike Srbije sa posebnim osvrtom na vreme pandemije COVID-19*. Vojno delo, 74(2), 95–112.

Kolmar, M. (2007). *Beveridge versus Bismarck Public-Pension Systems in Integrated Markets*. Regional Science and Urban Economics, 37, 649–669.

Kosanović, R. (2011). *Socijalno pravo*. Beograd: Radnička štampa.

Kočović, J., & Šulejić, P. (2006). *Osiguranje*. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Laffer, A. B. (2004). *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*. Heritage Foundation Backgrounder.

Lerner, A. P. (1943). *Functional Finance and the Federal Debt*. Social Research, 38–51.

Lovčević, J. (1974). *Javne finansije*. Beograd: Savremena administracija.

Lovčević, J. (1997). *Institucije javnih finansija*. Beograd: Službeni list SRJ.

Lundholm, M. (2005). *Cost-benefit analysis and the marginal cost of public funds*. Department of Economics.

Mankiw, N. G. (2012). *Principles of Economics*. Sixth Edition. Cengage Learning.

Matković, G., Bajec, J., Mijatović, B., Živković, B., & Stanić, K. (2009). *Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Milanović, B., & Rakić, Z. D. (2006). *Odvojeni svetovi: Merenje međunarodne i globalne nejednakosti*. UNDP.

Musgrave, P. B. (2007). *Thoughts on Writing a Public Finance Text. In Proceedings*. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association (Vol. 100, pp. 350–352).

Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A. (2003). *Functional finance and fiscal functions*. In Reinventing functional finance: Transformational growth and full employment (pp. 123–128).

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice (5th ed.)*. New York: McGraw-Hill.

NBS. (2025). *Sektor dobrovoljnih penzijskih fondova u Srbiji*. Izveštaj za treće tromesečje 2025. godine. Narodna banka Srbije.

Neševski, A. (2025). *Uticaj pandemije KOVIDA-19 na vojne rashode i ekonomski rast balkanskih zemalja*. Vojno delo, 77(1), 45–61.

Nikolić, M. (2013). *Analiza obima i strukture javnih rashoda u funkciji smanjenja budžetskog deficita*. Master rad. Niš: Ekonomski fakultet.

Nikolić, M. (2018). *Reforma penzijskog sistema Republike Srbije u funkciji njegove održivosti*. Doktorska disertacija. Niš: Ekonomski fakultet.

Nikolić, M., Mitić, V., & Kaličanin, K. (2021). *Impact of COVID-19 on the Life Insurance Development in Serbia.* In Book of Proceedings – FINIZ Conference (pp. 51–57).

Oates, W. E., & Schwab, R. M. (2015). *The window tax: A case study in excess burden*. Journal of Economic Perspectives, 29(1), 163–180.

Obradović, G., & Sekulić, V. (2010). *Reforma penzijskog sistema po modelu Svetske banke u evropskim zemljama*. Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava, 1, 361–375.

Ostojić, S. (2007). *Osiguranje i upravljanje rizicima*. Beograd: Data Status.

Ostojić, S., & Vukčević, S. (2009). *Iskustva reformi čileanskog penzionog sistema – poruka za Srbiju ili ne?* Škola biznisa, 4, 93–105.

Perišić, N. (2012). *Karakteristike i dometi primene otvorenog metoda koordinacije u evropskom i nacionalnom kontekstu*. Godišnjak Fakulteta političkih nauka, 6(7), 215–231.

Petraković, D. (2007). *Reforma sistema penzijsko-invalidskog osiguranja u Srbiji*. Industrija, 35(2), 29–46.

Pešić, H., & Miljković, M. (2020). *Održivost budžetskih načela i procedura*. Održivi razvoj, 2(2), 15-29.

Popović, D. (1997). *Nauka o porezima i poresko pravo (tr. 1)*. Budapest: Open Society Institute / Constitutional and Legislative Policy Institute; Beograd: Savremena administracija.

Popović, D. (2023). *Poresko pravo*. Beograd: Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo.

Poteraj, J. (2008). *Pension Systems in 27 EU Countries*. MPRA Paper No. 35069. Vilnius: The Association of Polish Scientists of Lithuania.

Radičić, M., & Raičević, B. (2008). *Javne finansije: teorija i praksa*. Beograd: Data Status.

Raičević, B. (2005). *Javne finansije*. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta.

Raičević, B. (2005). *Javne finansije*. Beograd: Ekonomski fakultet.

Rakić, B., & Nikolić, M. (2012). *The Role of Public and Private Pension Funds in Creating Financially Sustainable Pension System*. In B. Krstić & A. Chodynski (Eds.), Improving the Competitiveness of the Public and Private Sector by Networking Competences (pp. 131–145).

Rakić, B., & Nikolić, M. (2012a). *Uticaj starenja stanovništva na rashode za socijalnu zaštitu u Evropi*. In Z. Aranđelović (Ed.), Regionalni razvoj i demografski tokovi zemalja Jugoistočne Evrope (pp. 273–284).

Rakić, B., Rađenović, T., & Ivković, M. (2009). *Role of a Government in the Contemporary Economic Crisis.* In Challenges of the World Economic Crisis (pp. 105–117).

Rakonjac-Antić, T. (2008). *Penzijsko i zdravstveno osiguranje*. Beograd: Ekonomski fakultet.

Rosen, H. S., & Gayer, T. (2014). *Public Finance*. McGraw-Hill Education.

Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2009). *Ekonomija* (prevod). Beograd: Mate.

Schludi, M. (2005). *The Reform of Bismarckian Pension Systems*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Smith, A. (1958). *Bogatstvo naroda*. Zagreb: Kultura.

Sommer, J. (2003). *The Open Method of Co-ordination: Some Remarks Regarding Old-Age Security Within an Enlarged European Union*. ZeS-Arbeitspapier, No. 02/2003.

Spruyt, H. (2002). *The origins, development, and possible decline of the modern state*. Annual Review of Political Science, 5(1), 127–149.

Stakić, B., & Jezdimirović, M. (2020). *Javne finansije*. Beograd: Univerzitet Singidunum.

Stanić, K. (2010). *Penzijski sistem u Srbiji: dizajn, karakteristike i preporuke*. Beograd: USAID SEGA projekat.

Stanić, K., Altiparmakov, N., & Bajec, J. (2008). *Tranzicioni trošak uvođenja obaveznih privatnih penzijskih fondova*. Kvartalni monitor ekonomskih politika i trendova u Srbiji, 12, 83–96.

Stiglitz, J. E. (2008). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet.

Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector (4th ed.)*. W. W. Norton & Company.

Thompson, L. H. (2001). *Operation of Pension Systems: Public or Private?* In I. Ortiz (Ed.), Social Protection in Asia and the Pacific (pp. 235–256). Manila: Asian Development Bank.

Todorović, M. A. (1933). *Nauka o finansijama*. Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona.

Tutulmaz, O. (2015). *Classification of Externalities: Macroeconomic Perspective.* European Journal of Business and Social Sciences, 4(01), 01–10.

Wagner, A. (1893). *Grundlegung der politischen Oekonomie: Grundlagen der Volkswirthschaft (Vol. 1)*. Winter.

Wallis, J. J. (2010). *Lessons from the political economy of the New Deal*. Oxford Review of Economic Policy, 26(3), 442–462.

Weber, M. (1994). *Politika kao poziv.* Beograd: Filip Višnjić.

Zaidi, A., Grech, A. G., & Fuchs, M. (2006). *Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty*. CASE/116. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.

Đurović Todorović, J., & Đorđević, M. (2019). *Javne finansije: teorija i praksa.* Niš: Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu.

Đurović-Todorović, J., & Đorđević, M. (2010). *Javne finansije*. Niš: Ekonomski fakultet Niš.

Šantrić-Milićević, M., & Simić, S. (2009). *Zdravstveni kadar u Srbiji u periodu pre i posle 1950. godine*. Medicinski pregled, 62(7–8), 379–383.

Internet izvori

Andrews, E. S. (2006). *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance. Washington, D.C.: World Bank*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/629861468166150111/pdf/355210Pension0reform01OFFICIAL0USE1.pdf

European Commission (2025). *DG Taxation and Customs Union, based on Eurostat data*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/aff28bc9-f9dc-4665-8510-72224c9e1ea9_en?filename=Annex_A_FINAL.pdf

European Union: Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/96/oj

Eurostat. (2010) European system of accounts - ESA 2010. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269

Eurostat. (2025). *Expenditure on Pension by Type of Pension and Means-testing*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_exp_pens__custom_20015012/default/table (pristup 3.2.2026.)

Eurostat. (2025a). *General Government Expenditure by Function (COFOG)*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en

Eurostat. (2026). *General Government Gross Debt*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=en&category=t_gov.t_gov_gfs10.t_gov_dd

Eurostat. (2026a). *Government Defitic/Surplus, Debt and Associated Data*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_1813076/default/table?lang=en

Eurostat. (2026b). *Population Structure Indicators at National Level*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_pjanind__custom_20309767/default/table

Eurostat. (2026c). *Population Structure Indicators at National Level*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_pjanind__custom_20309670/default/table

Holzmann, R., & Guven, U. (2009). *Adequacy of Retirement Income After Pension Reforms in Central, Eastern and Southern Europe: Eight Country Studies*. Washington, D.C.: World Bank.

Holzmann, R., Orenstein, M., & Rutkowski, M. (2003). *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, D.C.: World Bank.

International Monetary Fund (IMF). (2014) *Government Finance Statistics Manual*. https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf

International Monetary Fund (IMF). (2024). *Global Debt Database - General Government Debt. International Monetary Fund*. https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/CAN/FRA/DEU/ITA/JPN/GBR/USA

Kotilović, D. (2022). *Ekonomske krize kroz istoriju (V): Naftne krize 70-ih*. https://www.glavne.com/ekonomske-krize-kroz-istoriju-v-naftne-krize/

Messere, K. C. (1993). *Tax Policy in OECD Countries: Choices and Conflicts*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) Publications.

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2015). *Analiza javnog duga i duga opšte države.* Mesečni izveštaj – novembar 2015. godine, br. 44. Beograd: Ministarstvo finansija – Uprava za javni dug. https://javnidug.gov.rs/static/uploads/1042_Mesecni%20izvestaj%20Uprave%20za%20javni%20dug%20-%20LAT%20Novembar.pdf

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2024). *Analiza javnog duga i duga sektora države*. Mesečni izveštaj – decembar 2024. godine, br. 153. Beograd: Ministarstvo finansija – Uprava za javni dug. https://www.javnidug.gov.rs/static/uploads/Mesecni%20izvestaj%20Uprave%20za%20javni%20dug%20-%20CIR%20Decembar%202024%20-%20preliminary%20v2.pdf

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2024a). *Tekuća makroekonomska kretanja*. Ministarstvo finansija Republike Srbije - Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije. https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/tekuca-makroekonomska-kretanja-prezentacija

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2025). *Analiza javnog duga i duga sektora države*. Mesečni izveštaj – novembar 2025. godine, br. 164. Beograd: Ministarstvo finansija – Uprava za javni dug. https://javnidug.gov.rs/static/uploads/Mesecni%20izvestaj%20Uprave%20za%20javni%20dug%20-%20CIR%20Novembar%202025.pdf

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2025a). *Bilten javnih finansija - 10/2025, br. 254.*. https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija-za-mesec-oktobar-2025

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2025b). *Bilten javnih finansija - 11/2025, br. 255*. Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije. https://www.mfin.gov.rs/sr/aktivnosti-1/bilten-javnih-finansija-1

Ministarstvo finansija Republike Srbije (2025c), *Vodič za budžetsku pismenost*, https://budzet.mfin.gov.rs/upload/dokumenta/budzetska-dokumenta/eksterna/Budzetska%20pismenost/Priručnik%20za%20budzetsku%20pismenost%20V%201.00.pdf

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2026). *Konsolidovani bilans države u periodu od 2005-2025. godine*. Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije. https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2026a). *Uprava za javni dug*. Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije. https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/uprava-za-javni-dug

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2026b). *Bilten javnih finansija (novembar 2025)*. https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija-za-mesec-novembar-2025

Ministarstvo finansija Republike Srbije, Uprava za trezor. (n.d.). Izvršenje budžeta. https://www.trezor.gov.rs/sr/about/treasuryjobs/izvrsenjebudzeta

OECD. (2016). *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2025). *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/governing-with-artificial-intelligence_398fa287/795de142-en.pdf

OECD. (2025a). *Revenue Statistics 2025: Disentangling Personal Income Tax Revenue in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/12/revenue-statistics-2025_07ca0a8e/3a264267-en.pdf

OECD. (2026). *OECD Data Explorer. Organisation for Economic Co-operation and Development*. https://dataexplorer.oecd.org/vis?lc=en&pg=0&snb=1&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_NAAG_VI%40DF_NAAG_EXP&df[ag]=OECD.SDD.NAD&df[vs]=1.0&dq=A.AUS%2BAUT%2BBEL%2BCAN%2BCHL%2BCOL%2BCRI%2BCZE%2BDNK%2BEST%2BFIN%2BFRA%2BDEU%2BGRC%2BHUN%2BISL%2BIRL%2BISR

OECD. (2026a). *Public Finance Main Indicators – Government at a Glance*. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&fc=Measure&snb=5&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_GOV%40DF_GOV_PF_YU&df[ag]=OECD.GOV.GIP&df[vs]=&pd=2007%2C&dq=A..GGD.PT_B1GQ...&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rs]=REF_AREA&to[TIME_PERIOD]=false

OECD: Revenue Statistics 2023, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2023_9d0453d5-en.html

Peter G. Peterson Foundation. (2025). *Peter G*. Peterson Foundation. https://www.pgpf.org/our-national-debt

RFPIO. (2025). *Statistički godišnji bilten 2024*. Beograd: Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje. https://pio.rs/sites/default/files/Statistike/Bilten/2025/Statisticki%20godisnji%20bilten%20za%202024.pdf

RFPIO. (2026). *Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje – istorijat*. https://www.pio.rs/sr/istorijat

RZS. (2021). *Statistički godišnjak Republike Srbije*. Beograd: Republički zavod za statistiku. https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20212054.pdf

RZS. (2025). *Statistički godišnjak Republike Srbije*. Beograd: Republički zavod za statistiku. https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Pdf/G20252058.pdf

Report of the Royal Commission on Taxation (Carter Commission). (1966). *Ottawa: Queen's Printer*. https://publications.gc.ca/site/eng/9.699804/publication.html

United Nations. System of National Accounts. https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf

Usklađeni dinarski neoporezivi iznosi poreza na dohodak građana, 2026., https://www.purs.gov.rs/pravna-lica/pregled-propisa/uputstva/8089/uskladjeni-dinarski-neoporezivi-iznosi-poreza-na-dohodak-gradjana.html

World Bank. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press. https://documents1.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf

World Bank. (2025). *Current health expenditure (% of GDP)*. World Bank Group. https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS

World Population Review. (2026). *Economics: Euro Health Consumer Index by Country 2026*. https://worldpopulationreview.com/country-rankings/euro-health-consumer-index-by-country

Zakoni i pravni propisi

Carinski zakon, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 95/2018 sa izmenama i dopunama do br.138/2022). https://www.paragraf.rs/propisi/carinski-zakon.html

Fiskalni savet. (2023). *Ocena predloga Zakona o budžetu Republike Srbije za 2024. godinu*. https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocenemisljenja/2023/FS_Ocena_Predloga_budzeta_2024_Final.pdf

Ministarstvo finansija Republike Srbije. (2024). *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu – Zeleni budžet*. https://www.mfin.gov.rs//upload/media/cOBit7_6751a79a249a1.pdf

Odluka o određivanju zona i najopremljenijih zona na teritoriji grada Beograda za utvrđivanje poreza na imovinu. *Službeni list grada Beograda*, br. 55/2013 sa izmenama i dopunama do br. 96/2022. http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2022_11/BG_096_2022_005.htm

Odluka o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti na teritoriji grada Beograda za utvrđivanje poreza na imovinu za 2026. godinu. *Službeni list grada Beograda*, br. 82/2025 i 100/2025 - ispr.). http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2025_10/BG_082_2025_002.htm

Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/2016, sa izmenma i dopunama do br. 115/2025.https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_standardnom_klasifikacionom_okviru_i_kontnom_planu_za_budzetski_sistem-1.html

Uredba o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 94/2019, sa izmenama i dopunama do br.115/2025. https://www.paragraf.rs/propisi/uredba_o_blizim_uslovima_kriterijumima_i_elementima_za_pausalno_oporezivanje_obveznika_poreza.html

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006 i 115/2021. https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji. (2005), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 101/2005. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html

Zakon o akcizama. (2001). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 22/2001, sa izmenama i dopunama do br. 29/2016. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_autorskom_i_srodnim_pravima.html

Zakon o autorskom i srodnim pravima. (2009). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 104/2009 sa izmenama i dopunama do br. 66/2019. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_autorskom_i_srodnim_pravima.html

Zakon o budžetskom sistemu. (2002). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 9/2002 i 87/2002. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html

Zakon o budžetskom sistemu. (2009). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 54/2009 sa izmenama i dopunama do 94/2024. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html

Zakon o carinskoj tarifi (2005). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/2005 izmenama i dopunama do br. 91/2019. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_carinskoj_tarifi.html

Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 84/2004 sa izmenama i dopunama do br. 06/2026. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-doprinosima-za-obavezno-socijalno-osiguranje.html

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, (2006). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/2006 sa izmenama i dopunama do br. 115/2025. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_lokalne_samouprave.html

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 34/2003 sa izmenama i dopunama do br.94/2024 . https://piors/images/dokumenta/Zakoni/ZAKON%20O%20PIO-18082014.pdf

Zakon o javnom dugu. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 61/2005, sa izmenama i dopunama do br. 149/2020. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_dugu.html

Zakon o jednokratnom porezu na ekstra dohodak i ekstra imovinu stečene iskorišćavanjem posebnih pogodnosti. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2001 sa izmenama i dopunama do br. 72/2011. https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2001/36/1/reg

Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 95/2018 sa izmenama i dopunama do br. 118/2025. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-naknadama-za-koriscenje-javnih-dobara.html

Zakon o porezima na imovinu. *Službeni glasnik Republike Srbije,* br. 26/2001 sa izmenama i dopunama do br. 94/2024. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_porezima_na_imovinu.html

Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br 26/2001 sa izmenama i dopunama do br. 101/2024. https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_porezima_na_upotrebu_drzanje_i_nosenje_dobara.pdf

Zakon o porezu na dobit pravnih lica. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 25/2001 sa izmenama i dopunama do br.94/2024 . https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_porezu_na_dobit_pravnih_lica.html

Zakon o porezu na dodatu vrednost. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109/2025 sa izmenama i dopunama do br.109/2025. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-porezu-na-dodatu-vrednost.html

Zakon o porezu na dohodak građana. *Službeni glasnik Republike Srbije,* br. 24/2001 sa izmenama i dopunama do br.6/2026. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-porezu-na-dohodak-gradjana.html

Zakon o porezu na premije neživotnih osiguranja. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br 135/2004 i 68/2014. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-porezu-na-premije-nezivotnih-osiguranja.html

Zakon o republičkim administrativnim taksama. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 43/2003 sa izmenama i dopunama do br. 109/2025. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_republickim_administrativnim_taksama.html

Zakon o sudskim taksama. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 28/94 sa izmenama i dopunama do br.106/2015. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudskim_taksama.html

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 129/2007, sa izmenama i dopunama do br. 9/2020. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_teritorijalnoj_organizaciji_republike_srbije-4.html

Zakon o zdravstvenoj zaštiti. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 25/2019 sa izmenama i dopunama do br.29/2025. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zdravstvenoj_zastiti.html

Zakon o zdravstvenom osiguranju. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 25/2019 sa izmenama i dopunama do br. 109/2025. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zdravstvenom_osiguranju.html

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

3361./.5(075.8)

ЈОВАНЦАИ, Ана, 1982-
Javne finansije / Ana Jovancai Stakić, Tijana Kaličanin, Milena Nikolić. - 1. izd. - Beograd : Univerzitet Singidunum, 2026 (Beograd : Caligraph). - XIV, 425 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 400. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 414-425.

ISBN 978-86-7912-858-4

1. Каличанин, Тијана, 1991- [аутор] 2. Николић, Милена, 1983- [аутор]
а) Јавне финансије

COBISS.SR-ID 189716233

© 2026.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan u bilo kom vidu i putem bilo kog medija, u delovima ili celini bez prethodne pismene saglasnosti izdavača.

www.singidunum.ac.rs



Ana Jovancai Stakić
Tijana Kaličanin
Milena Nikolić

Javne finansije

U okviru ekonomske nauke, javne finansije zauzimaju posebno mesto jer se bave proučavanjem načina na koji država prikuplja, raspodeljuje i koristi finansijska sredstva radi ostvarivanja opštih društvenih ciljeva. U savremenim ekonomijama uloga države daleko prevazilazi isključivo finansiranje javnih institucija, ona obuhvata stabilizaciju ekonomskih tokova, podsticanje privrednog razvoja, smanjenje društvenih nejednakosti i obezbeđivanje javnih dobara od kojih zavisi kvalitet života građana.

Udžbenik Javne finansije namenjen je prvenstveno studentima treće godine osnovnih akademskih studija Poslovnog fakulteta Univerziteta Singidunum, ali može biti koristan i svima koji žele da steknu sistematično i pregledno znanje o funkcionisanju javnog sektora i fiskalnog sistema.

Cilj ovog udžbenika jeste da studentima omogući razumevanje osnovnih principa javnih finansija, logike fiskalnih instrumenata i načina na koji država putem budžetske politike utiče na ekonomske procese, kao i da kod studenata razvije analitički pristup proučavanju javnog sektora i fiskalne politike i obezbedi osnovu za dalje izučavanje ekonomskih disciplina koje se oslanjaju na znanja iz oblasti javnih finansija.

Poseban akcenat u ovom udžbeniku stavljen je na institucionalni okvir i funkcionisanje javnih finansija u Republici Srbiji. Pored teorijskih koncepata koji predstavljaju opšti okvir ove naučne discipline, u tekstu su analizirani ključni elementi fiskalnog sistema Srbije, uključujući poresku strukturu, sistem javnih rashoda, budžetski proces i pitanja fiskalne održivosti. Na taj način studentima se omogućava da teorijska znanja povežu sa konkretnim institucionalnim i ekonomskim okruženjem u kojem će u budućnosti profesionalno delovati.

Univerzitet Singidunum