



VLADA CRNE GORE  
UPRAVA ZA KADROVE

Predrag Goranović

# JAVNE FINANSIJE

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA

---

Podgorica, 2008.

# JAVNE FINANSIJE

## PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA

*Izdavač*

Uprava za kadrove CG

*Urednik*

Svetlana Vuković

*Autor*

Predrag Goranović

*Lektor*

Itana Stanišić

*Tehnička obrada*

Tatjana Vukčević

*Dizajn*

Studio "KNB", Podgorica

Lidija Savković-Vuković

*Štampa*

Digital Print Centar, Podgorica

*Tiraž*

1000 primjeraka

Uprava za kadrove

Jovana Tomaševića bb, 81000 Podgorica

tel/fax: 081/201-036, info@uzk.cg.yu

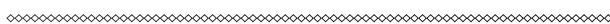


Štampanje ove publikacije stručno i finansijski je podržao projekat „Program za razvoj kapaciteta“-zajednička inicijativa Vlade Crne Gore ,Fondacije Institut za otvoreno društvo i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj.

## SADRŽAJ

UVODNA RIJEČ .....	7
1. PREDMET IZUČAVANJA JAVNIH FINANSIJA .....	11
2. JAVNI PRIHODI .....	17
2.1 Porezi – pojam i podjela .....	18
2.2 Podjela poreza .....	19
2.3 Klasifikacija poreza OECD .....	20
2.4 Poreski obaveznik .....	20
2.5 Poreska osnovica .....	21
2.6 Poreske stope .....	21
2.7 Granice poreskog opterećenja .....	21
2.8 Izbjegavanje plaćanja poreza / Poreska evazija .....	22
2.9 Poreski sistem .....	22
2.10 Poreski sistem Crne Gore .....	23
2.11 Porez na dohodak fizičkih lica .....	25
2.12 Porez na dobit pravnih lica .....	26
2.13 Porez na dodatu vrijednost (pdv) .....	28
2.14 Porez na promet nepokretnosti .....	28
2.15 Doprinosi za socijalno osiguranje .....	29
2.16 Akcize .....	30
2.17 Takse .....	31
2.17.1 Vrste taksa u Crnoj Gori .....	32
2.18 Carine .....	32
2.18.1 Vrste carina .....	32
2.18.2 Carinski sistem Crne Gore .....	34
3. JAVNI ZAJMOVI .....	37
3.1 Granica zaduženja države .....	39
4. JAVNI RASHODI .....	41
4.1 Pojam i podjela .....	42
4.2 Struktura javnih rashoda .....	42
5. BUDŽET .....	45
5.1 Funkcije budžeta .....	46

5.2	Budžetska načela .....	47
5.3	Vrsta budžeta .....	47
5.4	Izrada i donošenje budžeta .....	48
5.5	Kontrola budžeta .....	49
5.6	Subvencije i dotacije .....	50
5.7	Finansiranje lokalne samouprave .....	50
6.	BANKE .....	55
6.1	Centralna banka .....	56
6.2	Osnovna načela poslovanja banaka .....	57
6.3	Bankarski poslovi .....	57
6.4	Bankarski krediti .....	59
6.5	Finansijska tržišta – novca, kapitala i deviza .....	59
6.6	Instrumenti finansijskog tržišta .....	
	Hartija od vrijednosti .....	61
6.7	Mjenica .....	62
6.8	Ček .....	62
6.9	Tovarni list, konosman teretnica, skladišnica .....	63
6.10	Obveznice .....	63
6.11	Blagajnički komercijalni zapisi .....	64
6.12	Certifikat .....	64
6.13	Akcije – dionice .....	64
6.14	Finansijski posrednici .....	66
6.15	Dividende .....	66
6.16	Berza i berzansko poslovanje .....	67
7.	STATISTIKA .....	71
	PITANJA .....	75
	LITERATURA .....	79









# UVODNA RIJEČ

*Priručnik za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima predstavlja rezultat saradnje Programa za razvoj kapaciteta, Ministarstva pravde i Uprave za kadrove.*

*Saradnju sa ovako stručnim institucijama Uprava za kadrove vidi kao ključan elemenat svojih programskih aktivnosti i ovom prilikom zahvaljujem se Programu za razvoj kapaciteta što su prepoznali značaj i finansirali cjelokupni projekat.*

*Važnost projekta „Priručnika za polaganje stručnog ispita“ koji je započet u julu mjesecu 2007 godine, je u težnji da omogući svim zainteresovanim licima a prvenstveno pripravniciima i novozaposlenim da što lakše savladaju predmetnu materiju s obzirom da je to sada objedinjeno na jednom mjestu.*

*Zbog toga je Uprava za kadrove modul“ Osposobljavanja pripravnika i novozaposlenih za rad u državnim organima“ uvrstila kao temu u Program stručnog usavršavanja za 2008/9 godinu i time dala mogućnost svim zainteresovanim licima da pohađaju obuku prije nego pristupe samom polaganju državnog ispita.*

*Priručnik je izradila grupa autora, eksperata pravnih i ekonomskih nauka i sam priručnik daje odličnu bazu za dalje stručno usavršavanje državnih službenika i nameštenika.*

*Na kraju bih željela da se zahvalim svima koji su doprinijeli da ovaj priručnik bude urađen i ističem da će Uprava za kadrove i dalje sprovoditi slične projekte i time unaprijediti kvalitet znanja državnih službenika i nameštenika.*

*Direktorica  
Svetlana Vuković*



*Demokratske reforme i razvoj procesa evropskih integracija u Crnoj Gori zahtijevaju obrazovane i stručno osposobljene državne službenike i namještenike bez kojih nema efikasne državne uprave i kvalitetnog rada državnih organa u cjelini. U tom smislu veoma je važno, kako dodatno usavršavanje državnih službenika, tako i osposobljavanje novozaposlenih u državnim organima za njihov redovan rad. Garancija posjedovanja neophodnih znanja za rad u državnim organima obezbjeđuje se polaganjem posebnog stručnog ispita.*

*Posebna Uredba o Programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima donesena je 2005. godine, ali niz razloga ukazuje na potrebu njenog inoviranja i usklađivanja sa novim potrebama i tokovima ukupnih reformi u državnoj upravi. Prvo, ona je donesena u vrijeme funkcionisanja državne zajednice i starog Ustava RCG, tako da se sadržaj Programa morao uskladiti sa novim ustavno-pravnim poretkom. Drugo, u njemu nije bilo sadržaja o evropskom pravnom poretku, pa se zbog daljeg toka procesa evropskih integracija, morao ugraditi poseban i izuzetno važan segment evropskog pravnog poretka (*acquis communautaire*) u ovaj Program. Treće, u međuvremenu su učinjene i značajne daljne reforme u oblasti radnog i privrednog prava koje, takođe, treba da budu unesene u novi Program. Na osnovu toga logično je proizašla i potreba za obezbjeđivanjem jednog specifičnog, namjenski urađenog priručnika za polaganje ispita po novom Programu. Svi koji polažu stručni ispit do sada su bili prinuđeni da tragaju za brojnim zakonima, različitim fakultetskim udžbenicima ili skriptama, što je izazivalo dodatne probleme.*

*Priručnik za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima rezultat je saradnje Programa za razvoj kapaciteta sa Ministarstvom pravde i Upravom za kadrove. Radi njegove izrade oformljena je posebna ekspertska grupa koja je analizirala raniji Program i način polaganja stručnog ispita i na temelju aktuelnih potreba i uporednih iskustava pripremila novi program usklađen sa tokovima reformi u društvu i, posebno, obavezama državne uprave u procesu evropskih integracija. Novi program i ovaj priručnik su urađeni sa ciljem da doprinesu povećanju kapaciteta svih državnih organa tako što će unaprijediti kvalitet znanja državnih službenika i namještenika koji su dužni da polažu stručni ispit za rad u državnim organima.*

*Program razvoja kapaciteta (*Capacity Development Programme - CDP*) se razvija kao specifičan model izgradnje administrativnih i institucionalnih kapaciteta u Crnoj Gori za dalji razvoj procesa evropskih integracija. Ključna podrška CDP-a usmjerava se na građenje i jačanje struktura za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, potpisanog 15. oktobra 2007. godine. S obzirom da je cilj Programa za razvoj kapaciteta da pomogne kvalitet rada državne administracije logična je i podrška CDP stvaranju reformisanog Programa polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima i štampanju odgovarajućeg priručnika za sve one koji imaju visoku ili višu školsku spremu.*

*Nadamo se da će Priručnik za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima doprinijeti kvalitetnijem i efikasnijem radu administracije i daljem toku reformisanja državnih insitucija u sklopu procesa evropskih integracija.*

*Dragan Đurić  
Program za razvoj kapaciteta*





**PREDMET IZUČAVANJA  
JAVNIH FINANSIJA**

1

## 1

## PREDMET IZUČAVANJA JAVNIH FINANSIJA

Finansije su naučna disciplina u okviru ekonomskih nauka čiji je predmetni i sadržinski okvir veoma kompleksan, uslijed njihove pripadnosti i međuzavisnosti sa brojnim naučnim disciplinama, različitim definisanjem ekonomskih kategorija.

Finansije imaju dugu istoriju i uvijek su povezane sa nekim aspektom korišćenja novca odnosno novačnih transakcija. Naziv potiče od latinske riječi *finis* – kraj, što je označavalo završetak nekog pravnog spora, a istovremeno i novčani iznos koji se tom prilikom morao platiti. Današnje značenje nastalo je kasnije, a potiče od francuske riječi *finance*, što znači finansirati, odnosno prikupiti novac radi obavljanja određenih poslova. Cjelinu finansija sačinjavaju naučne discipline:

- **javne finansije** *države i drugih javno-pravnih tijela*
- **poslovne finansije** *individualnih preduzetnika i kompanija*
- **monetarne finansije** *centralna poslovnih banaka i osiguravajućih društava*
- **međunarodne finansije**

Sve ove discipline su međusobno povezane i nije moguće ostvariti uspješno funkcionisanje jednog segmenta bez uspješnog funkcionisanja svih ostalih segmenata finansijskog sistema.

Funkcionisanje savremene države podrazumijeva izvršavanje brojnih obaveza i mjera na osnovu ustava, zakona i drugih propisa, odnosno obezbjeđenje funkcionisanja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Da bi se to ostvarilo potrebno je obezbijediti finansijska sredstva. Naučna disciplina koja proučava procese prikupljanja javnih prihoda, njihovu raspodjelu i trošenje ili ekonomsku aktivnost države su javne finansije.

Riječ javne u principu znači državne, i u svim zemljama u svijetu pored privatnog postoji i javni sektor. Taj odnos je različit i zavisi od istorijskog i privrednog razvoja, tradicije, društvenih, političkih i drugih okolnosti.

To znači da je potrebno razlikovati dva značenja termina „javne finansije”. S jedne strane, to je ekonomska aktivnost države i drugih javno-pravnih tijela, a s druge to je naučna disciplina koja istražuje finansijsku privredu, odnosno finansiranje države.

Zašto postoje javne finansije ili javni sektor ?

Savremena građanska društva počivaju na tržišnoj privredi, kao glavnom mehanizmu kordinacije privrednih subjekata, tj. regulisanju privrednih tokova. Tržište pod određenim tržištima najmoćniji mehanizam nacionalne lokacije resursa. Privatni vlasnici rukovode se maksimiziranjem svog bogatstva, što bi trebalo da dovede i do povećanja opšteg blagostanja.

Zato se i postavlja pitanje zašto se onda u razvijenim državama kao njen veoma značajan dio koji se kreće od 30 do 50 % nacionalnog dohotka, pojavljuje državna intervencija, umjesto da sve bude prepušteno „nevidljivoj ruci“, tržišnih zakonitosti.

Prisustvo javnog sektora ne može se objasniti samo uticajem političkih i socijalnih ideologija koje postupaju od tržišnog koncepta, već je ono sadržano u okolnosti da tržišni mehanizam nije uvijek u stanju da ostvari svoje ekonomske funkcije. Finansijska literatura navodi više razloga koji utiču na prisustvo javnog sektora, a to su:

- potreba za uspostavljanjem pravnog poretka koji će omogućiti nesmetano funkcionisanje tržišnih institucija.
- **obezbjedenje javnih dobara** koja mogu biti – **čista javna dobra**, kao što su odbrana, policija, sudstvo, uprava, a čija isporuka ne može se obezbijediti na tržištu. Njih karakterišu **nekonkurentnost u potrošnji i neisključivost** tj. nemogućnost da bilo ko spriječi njihovo korišćenje. **Nečista javna dobra** kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita, saobraćaj, a čije korišćenje se može organizovati i na tržišnim principima.
- **nesavršena konkurencija** – koja se manifestuje u postojanju monopola i oligopola, odnosno mogućnosti značajnog uticaja na formiranje cijena.
- **nepotpunost tržišta** – kada nije u stanju da pruži odgovarajući proizvod i uslugu ili to čini u nedovoljnoj mjeri.
- **nezaposlenost i inflacija**
- **razlike između djelatnosti države i drugih javno-pravnih tijela i djelatnosti fizičkih i pravnih lica.**

	PRIVATNI SEKTOR	DRŽAVA
MOTIV	profit	izvršenje državnih obaveza
NAČIN FINANSIRANJA	dobrovoljnost	prisila
KORISNOST	protivusluga	nepostojanje protivusluga
OBUHVAT	pojedinci grupe	cjelina društva
NAČIN ODLUČIVANJA	vlasnici ili ovlašćena lica	predstavničko tijelo

Jedno od važnih pitanja koje se postavlja u savremenom svijetu je i visina učešća javnih prihoda, odnosno rashoda u ukupnoj novostvorenoj vrijednosti, tj. društvenom proizvodu u toku jedne kalendarske godine. Mjera u kojoj se to ukazuje naziva se **fiskalno opterećenje** i

ono predstavlja odnos svih fiskalnih davanja (porezi, doprinosi, taksa, carine i dr.) u odnosu na društveni proizvod. Ono je različito i rezultat je brojnih okolnosti po kojima funkcionišu savremene države i kreće se do preko 50% društvenog proizvoda. U Crnoj Gori učešće javne potrošnje iznosi oko 45 % od BDP.









# JAVNI PRIHODI

2

## 2 JAVNI PRIHODI

Sredstva kojima država izvršava javne potrebe iz svoje nadležnosti nazivamo javnim ili državnim prihodima. Njihov oblik i sadržina mijenjali su se kroz vrijeme koje je prolazilo i zavisilo je od društveno-ekonomskog sistema, političkog uređenja, privredne strukture, dohotka po stanovniku, veličine teritorije, ekonomske povezanosti sa drugim zemljama ...

Broj i vrste prihoda koje služe za podmirenje javnih potreba razlikuju se od države do države. Da bi se shvatila njihova suština sa teorijskog, ali i praktičnog stanovišta neophodno je izvršiti njihovu klasifikaciju. Klasifikacije su brojne a jedna od najznačajnijih je sljedeća podjela javnih prihoda:

- **originarne** - koje država ostvaruje svojom ekonomskom aktivnošću
- **derivatina** - ostvaruju se na osnovu suverene vlasti
- **javnopravne** - u suštini isto što i derivativni
- **privatno pravni** - isto što i originarne
- **redovni** - ubiraju se kontinuirano, u određenom vremenskom periodu i iz izvora koji se obnavljaju
- **vanredni** - nemaju vremenski kontinuitet
- **od stanovništva** - koje građani obezbjeđuju iz svog dohotka imovine
- **od pravnih lica** - od privrednih organizacija po osnovu dobiti i imovine
- **povratni** - koji se vraćaju (javni zajmovi)
- **nepovratne** - većina javnih prihoda (porezi, doprinosi, takse ...)
- **užih i širih teritorijalnih jedinica** - zavisno od teritorijalnog, odnosno političkog određenja zemlje
- **namjenski i nenamjenski** - zavisno od utvrđene namjene trošenja u novcu ili u naturi.

### 2.1 POREZI – POJAM I PODJELA

Porezi predstavljaju najznačajniji oblik prihoda u savremenim državama. Njihovo mjesto i uloga mijenjali su se zavisno od društveno ekonomskih formacija u kojima se opor ezivanje primjenjivalo. Početkom XX vijeka porezima se preraspoređivalo oko 10% BDP, a danas je to učešće više od 50%. U ukupnim prihodima njihovo učešće je i do 90% i zato savremene države često nazivaju „poreznim državama” (Schumpeter).

Šta su porezi? Brojne su definicije koje proizilaze iz davanja većeg akcenta pravne ili ekonomske strane ove pojave, ali u suštini su slična i polaze od karakteristika poreza. Te karakteristike su sljedeće:

- **Derativnost** – porezi su instrument preraspodjele dohotka imovine koje država „oduzima” od fizičkih i pravnih lica.
- **Prisilnost** – porezima se smanjuje ekonomska snaga poreskih obveznika i to država čini prisilom. Prisilni karakter sadržan je i u nazivu poreza u mnogim zemljama – namet, dažbina, davek, danak, nalog, inposta ... Prisilni karakter vezan je za njegovu primjenu, a ne i način njegovog donošenja.
- **Porezi se ubiraju u opštem interesu** – karakteristika poreza je da se njima podmiruju javni, državni rashodi, odnosno u funkciji su javnog interesa.
- **Nepostojanje neposredne protivusluge** – za razliku od nekih drugih državnih prihoda (takse, doprinosi) za plaćanje poreza ne postoji princip neposredne protivusluge. - **Nedestiniranost poreza** – porezi služe za podmirenje svih državnih rashoda, odnosno njihova namjena nije unaprijed određena. - **Porezi se u principu ubiraju u novcu.**

## 2.2 PODJELA POREZA

U poreznim sistemima savremenih država susrećemo više poreskih oblika. Njihov broj je različit i kreće se od 2-3 pa sve do 80 i više poreza. Zato je potrebna i njihova klasifikacija koja nema samo naučni već i praktični značaj. Brojne poreske oblike koje susrećemo možemo podijeliti prema različitim kriterijumima, a jedna od tih podjela je sljedeća:

- **Neposredni** plaćaju se prije trošenja dohotka (porez na dohodak fizičkih lica).
- **Posredni** plaćaju se pri trošenju dohotka (PDV)
- **Subjektivni** obuhvataju cjelokupnu ekonomsku snagu poreskog obveznika
- **Objektivni** obuhvataju pojedinačne prihode
- **Analitički** pojedinačni prihodi
- **Sintetički** ukupni prihodi
- **Opšti** namjena nije utvrđena
- **Namjenski** unaprijed utvrđena namjena
- **Katastarski** vezuju se za katastarske podatke
- **Tarifni** oporezivanje se obavlja na osnovu određenih tarifa
- **Pretpostavljeni** polazi od pretpostavljene poreske osnovice – paušalni porezi
- **Stvarni** vezuju se za stvarnu poresku osnovicu
- **Specifični** poreska obaveza se utvrđuje na osnovu nekih mjernih jedinica
- **Po vrijednosti** oporezivanje se obavlja na osnovu stvarne ili procijenjene vrijednosti
- **Fundirani** prihodi od imovine
- **Nefundirani** prihodi od ličnog rada
- **Redovni** ubiraju se u kontinuitetu iz stalnih izvora

- *Vanredni* ne postoji vremenski kontinuitet
- *Osnovni* imaju dominantno mjesto u ukupnim prihodima
- *Dopunski* nemaju veći značaj
- *Reparticijski* utvrđen ukupan iznos, ali ne i pojedinačni
- *Kvotni* utvrđen pojedinačni ali ne i ukupni iznos
- *Centralni i lokalnih tijela*
- *U novcu i naturi*

## 2.3 KLASIFIKACIJA POREZA OECD

### **1000 Porez na dohotak**

- » porez na dohodak dobit i kapitalne dobitke pojedinaca i korporacija

### **2000 Doprinosi za socijalno osiguranje**

- » doprinosi koje plaćaju zaposleni, poslodavci i lica koja obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposleni

### **3000 Porez na platni spisak i radnu snagu**

### **4000 Porez na imovinu**

- » nepokretnosti, nasljeđe i pokloni
- » plaćaju pojedinci i korporacije

### **5000 Porezi na dobra i usluge**

- » porezi na proizvodnju, prodaju, transfer, lizing i isporuku dobara i vršenju usluga
- » opšti porez na dodatu vrijednost, akcize, carina...

### **6000 Ostali porezi**

## 2.4 PORESKI OBAVEZNIK

Fizičko ili pravno lice koje je dužno da plati porez naziva se poreski obveznik. Pri utvrđivanju poreskog obveznika kao fizičkog lica postavlja se pitanje da li je to pojedinac ili porodica, dok se kod pravnih lica to određenje vezuje za status odnosno registraciju preduzeća.

U većini zemalja poreski obveznik je rezident tj.osoba koja ima svoje stalno boravište ili prebivalište u određenom vremenskom periodu. Obveznik je i nerezident koji obavlja određene djelatnosti na teritoriji neke države.



Oporezivanje pojedinaca može biti:

- *pojedinačno*
- *zajedničko*
- *zajedničko sa djelimičnom diobom*      tj. prihodi se dijele sa dva
- *zajedničko sa punom diobom*              prihodi se dijele sa stvarnim brojem porodice

## 2.5 PORESKA OSNOVICA

Jedan od najvažnijih elemenata upoređivanja je poreska osnovica koja predstavlja kvalitativnu i kvantitativnu konkretizaciju poreskog objekta.

U praksi može biti stvarna i pretpostavljena – paušalna. Utvrđuje se na osnovu sljedećih metoda:

- *indicijarna*      posmatranje činjeničnog-vidljivog stanja
- *direktna*        na osnovu podataka koje dostavlja poreski obveznik
- *indirektna*     podatke dostavljaju oni koji po prirodi posla sa njima raspolažu
- *službena*        podatke utvrđuju poreski organi
- *parifikacija*    podaci se utvrđuju na osnovu upoređenja

## 2.6 PORESKE STOPE

Poreske stope označavaju onaj dio poreske osnovice za koje poreski obveznik izmiruje svoju obavezu.

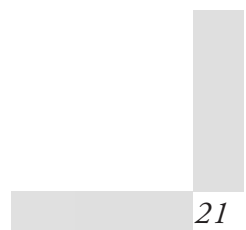
Oporezivanje se obavlja primjenom različitih vrsta stopa i one mogu biti:

- *proporcionalne*      kod njih se sa promjenom poreske osnovice ne mijenja visina.
- *progresivne*        sa povećanjem poreske osnovice povećavaju se i poreske stope
- *regresivne*         sa povećanjem poreske osnovice smanjuju se poreske stope

## 2.7 GRANICE PORESKOG OPTEREĆENJA

Smanjenje ekonomske snage poreskih obveznika kao rezultat oporezivanja mora da ima i svoje granice. Prevazilaženje gorenje granice vodilo bi tzv. fiskalnoj saturaciji sa nesagledivim negativnim implikacijama na proizvodnju, raspodjelu, akumulaciju, standard i drugo.

Sa društvenog stanovišta donja granica poreznog opterećenja određena je troškovima utvrđivanja i naplate poreza. U principu ti troškovi ne bi trebali da budu veći od ostvarenih prihoda koji se ubiraju po tom osnovu.



Gornja granica određena je ukupnim prihodima poreskih obveznika, odnosno bruto društvenim proizvodom.

Donja granica poreskih opterećenja fizičkih lica je egzistencijalni minimum tj. određeni iznos novčanih sredstava neophodan je za održavanje egzistencijalnih funkcija (hrana, odjeća, stanovanje). Ta visina uslovljena je brojnim faktorima i različita je od zemlje do zemlje. Gornja granica određena je ukupnim prihodima poreskih obveznika i takođe je različita pod uticajem brojnih okolnosti u pojedinim zemljama.

## 2.8 IZBJEGAVANJE PLAĆANJA POREZA PORESKA EVAZIJA

Izbjegavanje poreza staro je koliko i njegovo uvođenje. Zavisi od mnogih činilaca kao što su poreski moral, obrazovna struktura stanovništva, osjećaj pripadnosti određenoj zajednici, stručnosti poreskih organa, kaznenoj politici i dr. Smatra se da je poreski moral visok u skandinavskim zemljama Velikoj Britaniji, SAD, Njemačkoj, Švajcarskoj, a da je na nižem nivou u Italiji, Španiji, Portugaliji, Grčkoj, Turskoj ... U zemljama Afrike, Južne Amerike taj nivo je veoma mali.

Izbjegavanje poreza može biti uslovljeno brojnim razlozima i ono je u većoj ili manjoj mjeri prisutna u svim zemljama. Procjenjuje se da savezni budžet zbog poreske evazije ostaje uskraćen za 27% prihoda, Francuske oko 10 % Njemačke 8%, Japana 7% a Velike Britanije 6%.

Kada poreski obveznik izbjegavajući plaćanje poreza dođe u sukob sa poreskim propisima govori se o nezakonitoj ili nedopuštenoj poreskoj evaziji. Kada se plaćanje poreza izbjegne a poreski propisi nijesu povrijeđeni govori se o zakonitoj evropskoj evaziji.

Razlikujemo dva slučaja nezakonite poreske evazije:

- potpuna poreska utaja
- djelimična poreska utaja

Zakonita poreska evazija nastaje u onim slučajevima kada poreski obveznik mijenja mjesto boravka ili mjesto obavlja na određene djelatnosti. Ona nastaje i smanjenjem potrošnje oporezivih proizvoda kao i pronalaženja praznina u zakonu. Takođe ona može biti rezultat okolnosti kada poreski obveznici pod uticajem poreskih propisa izvrše određene izmjene koje se mogu okarakterisati kao promjene tehničkih karakteristika.

## 2.9 PORESKI SISTEM

Ukupnost poreskih oblika jedne zemlje nazivamo poreskim sistemom. Takvo određenje

podrazumijeva uređenost ukupnih odnosa, međutim, u mnogim državama to nije slučaj. U upoređivanju poreskih sistema pojedinih zemalja lako se može uočiti da nema dvije države u kojima se oporezivanje obavljalo primjenom istih obveznih oblika, odnosno ne postoji njihova identičnost. Ipak, i pored razlika postoje među njima veća ili manja sličnost. To je neophodno u zemljama koje su vezane raznim ugovorima o ekonomskoj, finansijskoj, tehničkoj, kulturnoj ili drugoj saradnji. Da bi se ostvarili ciljevi ekonomske integracije neophodno je osigurati njihova usklađivanja, odnosno harmonizaciju. Posebno se može reći za rezultate postignute na harmonizaciji oporezivanja u EU.

Porezni sistemi u različitim zemljama imaju i različiti broj poreskih oblika. U principu radi se o više od desetak različitih vrsta poreza i takav sistem nazivamo poreskim pluralizmom, za razliku od poreskog monizma, tj. od oporezivanja primjenom samo jednog poreza.

Principi na kojima bi se trebalo zasnivati racionalni porezni sistemi su sljedeći:

- *pravednost*                      porezi se plaćaju zavisno od ekonomske snage obveznika,
- *jednostavnost*                 da što veći broj poreskih obveznika razumije i poreske propise,
- *neutralnost*                     da svojim djelovanjem ne utiču na promjene u ekonomskom i političkom životu.
- *stalnost*                         tj. da se što manje mijenja.
- *uspješno ostvarivanje u praksi*

## 2.10 PORESKI SISTEM CRNE GORE

Sadašnjost ekonomskog, a samim tim i poreskog sistema Crne Gore, sadržaj i strukutra njihovih procesa i odnosa određeni su istorijskim, ekonomskim i političkim uslovima iz kojih su i nastali. Ti uslovi i uticaji koji su dali različita obilježja i odluke poreskim sistemima nijesu bili oslobođeni ni svog povratnog uticaja. Iako značajan, on nije ni u jednom sistemu imao snage da bi samostalno mogao promijeniti ukupne društveno-ekonomske odnose, jer odnosi u proizvodnji, u krajnjoj instanci, opredjeljuju značaj i karakter javnih prihoda i rashoda. Samim tim i istorijski razvoj poreza i poreskog sistema i politike usko je povezan sa razvojem države i njenih funkcija.

Sa tog stanovišta poreski sistem i poresku politiku Crne Gore možemo posmatrati sa četiri aspekta:

- istorijskog ili razvojnog,
- institucionalnog ili pravnog,
- strukturnog i
- funkcionalnog.

Brojne i značajne promjene koje karakterišu razvoj Crne Gore kao samostalne države do 1918. godine, a potom u sastavu Jugoslavije, nijesu mogle da mimođu ni poreski sistem. Te promjene, čiji je obim veći i značajniji u odnosu na druga područja ekonomskog i političkog

sistema, bile su uslovljene ne samo usklađivanjem strukture poreskog sistema sa razvojem novih društveno-ekonomskih odnosa već i sa ostvarenim tekućim ciljevima ekonomske politike.

Zato je i veoma teško izvršiti jednu preciznu i sa svih navedenih aspekata prihvatljivu periodizaciju poreskog sistema u dosadašnjem razvoju Crne Gore. Imajući to u vidu, razvoj ćemo posmatrati u kontekstu osnovnih etapa kroz koje je prošla Crna Gora i Jugoslavija uzimajući pri tome kao osnovni kriterijum, s jedne strane stepen samostalnosti Crne Gore a, s druge strane temeljne karakteristike poreskog sistema i poreske politike u pojedinim etapama razvoja ukupnog ekonomskog sistema i politike.

Sa tog stanovišta moguće je izvršiti periodizaciju

- do 1918. godine
- od 1918. do 1945. godine
- od 1945. do 1990. godine
- od 1990. do sada

Obimnost i brojne promjene u čitavom ovom periodu koje sada imaju više istorijski značaj nego praktičnu primjenu određuje i sagledavanje sadašnjeg aktuelnog poreskog sistema Crne Gore.

Početakom 90-ih godina u Crnoj Gori je izvršena radikalna poreska reforma, tako da se zapravo radi o potpuno novom pojmovnom i kategorijalnom sistemu. Ta reforma bila je uslovljena nizom objektivnih okolnosti: raspadom bivšeg sistema, bivše državne zajednice, potreba uspostavljanja novog tržišno orijentisanog sistema, vođenje jedinstvene fiskalne politike na teritoriji Crne Gore, kompatibilnost sa fiskalnim sistemima razvijenih tržišnih privreda, stabilnost finansiranja, efikasnost poreske administracije.

U prvoj fazi od ukupnog broja nosilaca fiskalnog suvereniteta koji je iznosio 140 (Republika, 20 opština i 119 republičkih i opštinskih SIŽ-ova) – Skupština Crne Gore postala je jedini nosilac koja je imala pravo uvođenja fiskalnih obaveza. Takođe, od ukupno 432 instrumenta kao što su porezi, doprinosi, takse i carina njihov broj sveden je na desetak oblika.

Osnovno obilježje druge faze reforme fiskalnog sistema su promijena poreske strukture i uvođenja novih poreskih oblika. U ovoj fazi uveden je i nov koncept poreske administracije.

Početakom 1992. godine donesen je niz zakona kojim se konkretno razrađuju pojedini zahtjevi otpočete fiskalne reforme i to:

- Zakon o sistemu javnih prihoda i rashoda
- Zakon o porezu na dohodak građana
- Zakon o porezu na dobit preduzeća
- Zakon o porezu na imovinu
- Zakon o poslovima javnih prihoda i
- Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje.



Početak 2001. godine izvršena je nova reforma i usvojeni su sljedeći zakoni:

- Zakon o poreskoj administraciji,
- Zakon o porezu na dohodak građana;
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica;
- Zakon o porezu na nepokretnosti;
- Zakon o porezu na dodatu vrijednost;
- Zakon o akcizama;

Zakonom o poreskoj administraciji uređen je najveći broj pitanja poreskog postupka tako da on čini bazični propis u reformisanom fiskalnom sistemu. Ovaj zakon je rađen u skladu sa pozitivnim iskustvima poreskog zakonodavstva razvijenih i jednog broja zemalja u tranziciji.

Njime je izvršena kodifikacija svih zakonskih propisa kojima su regulisana pitanja organizacije i nadležnosti poreskog organa, poslovi utvrđivanja i naplate poreza, kao i inspeksijske kontrole. Poreski obveznik se stavlja u središte poreskog postupka. Naime, novina u ovom zakonu jeste uvođenje principa samooporezivanja, kod koga poresku obavezu utvrđuje poreski obveznik sam, za razliku od, do tada praktikovanog, postupka kod kojeg je poreski organ utvrđivao i određivao visinu poreske obaveze. Poreski obveznik se registruje kod poreskog organa koji mu dodjeljuje PIB. Poresko identifikacionim brojem koriste se poreski obveznik, poreski organ i svi posrednici u poreskom postupku. PIB se unosi na sva dokumenta poreskog obveznika i predstavlja glavnu vezu u svim njegovim transakcijama.

Reformu fiskalnog sistema obilježio je i početak funkcionisanja državnog trezora. Zahvaljujući osnivanju sistema trezora i primjeni Zakona o javnim nabavkama, postignut je veći stepen transparentnosti i efikasnosti kontrole javnih rashoda.

## 2.11 POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

Porez na dohodak fizičkih lica dio je poreskih sistema svih država sa razvijenom tržišnom ekonomijom i po broju poreskih obveznika zauzima vodeće mjesto u odnosu na druge poreske oblike, dok mu po svojoj finansijskoj izdašnosti pripada središnje mjesto. Spada u grupu direktnih poreza, jer se plaća prije trošenja dohotka i predstavlja jedan od najkompleksnijih poreskih oblika.

U svijetu se primjenjuju tri sistema oporezivanja dohotka:

- *Cedularni sistem* (engleski, analitički) – kod cedularnog sistema svaki dohodak poreskog obveznika se, primjenom odgovarajućeg poreza, oporezuje odvojeno, po pravilu proporcionalnim stopama.
- *Sintetički sistem* (germanski, jedinstveni, globalni) – Sintetički koncept oporezivanja polazi od pretpostavke da se svaki ostvareni prihod poreskog obveznika treba oporezovati jednim porezom sa progresivnom poreskom stopom. Sintetički sistem tretira

ukupnu ekonomsku snagu obveznika, kao i njegova lična i porodična svojstva, što znači da je subjektni (personalni) porez. Ovakav tip oporezivanja zastupljen je u većini savremenih fiskalnih sistema.

- *Mješoviti sistem* (romanski) – predstavlja kombinaciju cedularnih i komplementarnih poreza koji se odnose na ukupne prihode, koji se plaća po isteku godine, ako se ispune određeni uslovi (pređe određen iznos ukupnih prihoda).

Porez na dohodak fizičkih lica u Crnoj Gori plaća se na osnovu Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica. *Obveznici* tog poreza su rezidenti, odnosno nerezidenti koji ostvare prihod utvrđen zakonom na teritoriji Republike Crne Gore kao i izvan Crne Gore.

**Poreska osnovica** za plaćanje poreza na dohodak rezidenta predstavlja oporezivi dohodak poreskog obveznika umanjen za iznos prenesenog gubitka i ličnog odbitka za izdržavana lica, dok poresku osnovicu nerezidenta predstavlja oporezivi dohodak ostvaren u poreskom periodu.

**Poreski period** za koji se utvrđuje i plaća porez na dohodak je kalendarska godina.

**Poreska stopa** je proporcionalna i iznosi 9%.

**Porez na dohodak** plaća se na prihode iz svih izvora osim onih koji su izuzeti zakonom (uglavnom socijalna primanja) i to:

- lična primanja ostvarena po osnovu zaposlenosti ili ostvarena po drugom osnovu a upodobljena sa radnim odnosima (zarade, penzije osim koje su izuzete od oporezivanja, topli obrok, regres, naknade za dolazak na posao, otpremnine, jubilarne nagrade i dr.);
- prihode o osnovu samostalnih djelatnosti;
- imovine i imovinskih prava;
- kapitala;
- kapitalnih dobitaka;

**Paušalno oporezivanje** prihoda od samostalne djelatnosti, propisano je za obveznika, čiji je ukupan promet u godini koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez odnosno čiji je planirani promet kada počinje da obavlja djelatnost manji od 18 000 €, da se može na njegov zahtjev priznati da porez plaća u paušalnom iznosu.

Zahtjev se podnosi do kraja prethodne godine za narednu godinu.

Paušalni porez se plaća mjesečno, do kraja tekućeg mjeseca za prethodni mjesec.

## 2.12 POREZ NA DOBIT PRAVNIH LICA

Porez na dobit pravnih lica u finansijskoj literaturi javlja se i pod nazivom porez na profit, porez na dohodak korporacija i čini sastavni dio fiskalnih sistema gotovo svih zemalja sa razvijenom tržišnom privredom. Sličan je porezu na dohodak (kada dividenda ulazi u do-

hodak akcionara, obveznika poreza na dohodak) i porezu na prihod (jer se ni kod jednog od ova dva poreska oblika ne vodi računa o ekonomskoj snazi obveznika).

S pojavom osnivanja većeg broja društava kapitala javila se potreba za oporezivanjem dobiti koju su ta društva ostvarivala baveći se svojom djelatnošću. Tako se ovaj poreski oblik u Sjedinjenim Američkim Državama počeo primjenjivati još davne 1909. godine, u Njemačkoj 1920. godine, Austriji 1934. i u Velikoj Britaniji 1965. godine. Ranije se oporezivala samo ona dobit koja je u obliku dividende dijeljena njihovim vlasnicima, dok se neposredna dobit nije oporezivala. Ovakav poreski tretman podsticao je ekonomski neopravdano nagomilavanje kapitala, koje je vršeno s ciljem izbjegavanja oporezivanja dobiti. Da bi se izbjegli mnogobrojni negativni efekti ovakvog načina oporezivanja uvodi se novi poreski oblik – porez na dobit.

U Crnoj Gori obaveza plaćanja poreza na dobit regulisana je Zakonom o porezu na dobit pravnih lica. Prihodi od poreza u cjelosti pripadaju Republičkom budžetu.

**Poreski obveznik** poreza na dobit je rezidentno pravno lice (pravno lice koje je osnovano ili koje ima sjedište stvarne uprave i kontrole na teritoriji Crne Gore), odnosno nerezidentno pravno lice (lice koje nije osnovano u Crnoj Gori i nema sjedište stvarne uprave i kontrole u Crnoj Gori, a koje svoje poslovanje obavlja preko stalne poslovne jedinice), koje se bavi određenom djelatnošću radi sticanja dobiti. Prema našem Zakonu o privrednim društvima, pravna lica su akcionarska (dioničarska) društva i društva sa ograničenom odgovornošću.

**Predmet oporezivanja** je ona dobit koju pravno lice nerezident ostvari u Crnoj Gori, odnosno dobit koju pravno lice rezident ostvari u Crnoj Gori, kao i ona dobit koju ostvari van granica naše države.

**Izvorima dobiti** smatraju se prihodi ostvareni po osnovu prodaje roba proizvedenih u Crnoj Gori, pružanja usluga, korišćenja imovinskih prava, eksploatacije prirodnog bogatstva, dividende isplaćene od strane rezidenta, prodaje pokretne i nepokretne imovine (ukoliko se njen prodavac nalazi u Crnoj Gori) i dr.

Od plaćanja poreza na dobit oslobođeni su Centralna banka CG, kao i javni fondovi i ustanove čiji je osnivač državna ili lokalna uprava, osim za dobit koju ostvaruju prodajom roba i usluga na tržištu. Plaćanja poreza na dobit oslobođena su novoosnovana pravna lica, u nedovoljno razvijenim opštinama za period od prve tri godine od početka obavljanja djelatnosti.

Crnogorskim Zakonom o porezu na dobit predviđene su i određene poreske olakšice pri zapošljavanju novih radnika, po osnovu ulaganja u hartije od vrijednosti, kao i za programske aktivnosti nevladinih organizacija.

Poresku osnovicu poreza na dobit čini oporeziva dobit poreskog obveznika, prikazana u bilansu uspjeha.

Poreska stopa u Crnoj Gori je proporcionalna i iznosi 9%.

Poreski period za koji se obračunava i plaća porez na dobit jeste jedna finansijska, odnosno kalendarska godina. Obveznik porez na dobit plaća tokom čitave godine, u vidu mjesečnih akontacija, čiju visinu određuje na osnovu prošlogodišnje prijave poreza na dobit.

## 2.13 POREZ NA DODATU VRIJEDNOST (PDV)

Porez na dodatu vrijednost (PDV) je svfazni neto porez koji eliminiše kumuliranje oporezivanja i koji oporezuje samo promet u krajnjoj potrošnji. U suštini oporezuje se svaka faza prometnog ciklusa, odnosno iznos dodate vrijednosti koja se stvorila u određenoj fazi prometnog ciklusa, s tim što se poreskom obvezniku vraća porez – pretporez koji je platio prilikom nabavke roba i usluga neophodnih za obavljanje svoje djelatnosti, bez obzira na to da li su nabavljeni u zemlji ili inostranstvu. Dodatu vrijednost predstavljaju zbir zarada i dobiti, odnosno razlika između vrijednosti output-a i vrijednosti input-a. Osnovna razlika između poreza na dodatu vrijednost i kumulativnog višefaznog poreza na promet je u tome što se PDV ne obračunava na vrijednost koju je proizvodu ili usluzi dodao onaj od koga je input nabavljen, kao ni porez koji je u prethodnim fazama poreskog ciklusa naplaćen.

Krajem 2001. godine Skupština Crne Gore je u sklopu paketa reformisanih poreskih zakona usvojila Zakon o porezu na dodatu vrijednost. Uvođenje poreza na dodatu vrijednost (koji je zamijenio raniji porez na promet) predstavljalo je ključni segment reforme fiskalnog sistema, kao i ispunjenje jednog od uslova uključenja Crne Gore u evropske ekonomske tokove. Zakon o PDV-u bazira se na smjernicama iz VI Direktive EU.

Oporezivanje prometa roba i usluga vrši se primjenom principa odredišta (destinacije), dok je izvoz oslobođen plaćanja PDV-a. Uvezeni proizvodi tretiraju se i oporezuju kao domaći proizvodi na domaćem tržištu.

Poreska obaveza utvrđuje se indirektnom metodom, odnosno metodom odbitka „poreza na porez”.

Predmet oporezivanja su:

- promet roba i usluga koje poreski obveznik, u sklopu obavljanja svoje djelatnosti, vrši uz naknadu;
- uvoz proizvoda u Crnu Goru;
- novoizgrađene nepokretnosti;

**Poreske stope** - Zakonom su utvrđene dvije poreske stope: standardna 17% i snižena 7%, kao što je to praksa i u većini zemalja članica OECD-a.

## 2.14 POREZ NA PROMET NEPOKRETNOSTI

Obaveza plaćanja poreza na promet nepokretnosti definisana je Zakonom o porezu na promet nepokretnosti.

Predmet oporezivanja je promet nepokretnosti (zemljišta i građevinskih objekata), odnosno sticanje prava vlasništva na nepokretnosti na teritoriji Crne Gore. Sticanje prava vlasništva na novoizgrađenom objektu prema Zakonu o porezu na promet nepokretnost, ne tereti se porezom na promet nepokretnostima, već porezom na dodatu vrijednost.

Obveznik plaćanja poreza na promet nepokretnosti je svako lice koje je vlasnik nepokretnosti na dan za koji se porez utvrđuje.

Kao poreska osnovica uzima se tržišna vrijednost nepokretnosti u trenutku njenog sticanja, koja se utvrđuje na osnovu dokumenata o sticanju.

**Poreska obaveza** po osnovu poreza na nepokretnost nastaje 1. januara godine za koju se porez utvrđuje, i utvrđuje se rješenjem nadležnog organa jedinice lokalne samouprave do 31. maja tekuće godine.

**Plaćanje poreza** na nepokretnosti vrši se u dvije jednake rate, od kojih prva dopijeva 30. juna, a druga 30. novembra godine za koju se porez utvrđuje.

**Stopa poreza** na nepokretnosti je proporcionalna i može iznositi od 0,08% do 0,80% od tržišne vrijednosti. Stopu poreza utvrđuje jedinica lokalne samouprave zavisno od vrste nepokretnosti, a za poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje, stopa poreza se može povećati i do 50% u odnosu na stopu poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje.

Plaćanja poreza na promet nepokretnosti oslobođeni su:

- državna i lokalna uprava, njihovi organi, ustanove i fondovi, Crveni krst i druge humanitarne organizacije;
- diplomatska i konzularna predstavništva;
- lica koja stiču nepokretnosti u postupku vraćanja oduzetih nepokretnosti;

Obveznici poreza na nepokretnosti zgrada i stanova koji im služi kao mjesto stanovanja imaju pravo na umanjenja propisana zakonom.

## 2.15 DOPRINOSI ZA SOCIJALNO OSIGURANJE

Socijalno osiguranje predstavlja zaštitu koju društvo pruža svojim članovima kroz niz javnih mjera (instrumenata) kako bi ih obezbijedilo od ekonomskih i socijalnih poteškoća nastalih uslijed značajnog smanjenja njihove ekonomske snage (prihoda) zbog bolesti, povreda na radu, nezaposlenosti, invalidnosti, starosti, ili smrti. Pored toga, socijalno osiguranje obezbjeđuje, jednim svojim segmentom i pokriće troškova liječenja, kao i posebnu pomoć (subvenciju) u slučaju duže bolesti.

Mehanizmi prikupljanja sredstava i načini finansiranja ovih rizika mogu imati različite oblike. Najrasprostranjeniji je sistem obaveznog socijalnog osiguranja koji se finansira iz obaveznih doprinosa zaposlenih i poslodavca, uz eventualnu dodatnu podršku države iz budžeta, odnosno iz poreskih prihoda. Obavezni doprinosi se slivaju u specijalne fondove iz kojih se finansiraju socijalni transferi (davanja). Po pravilu, višak sredstava se investira s ciljem da se obezbijede budući dodatni prihodi. Pravo na socijalni transfer obveznici ostvaruju po osnovu posebnih zakona, u trenutku kada osigurani slučajevi nastupe, i to automatski, bez provjeravanja eventualnih ostalih prihoda osiguranika.

Pored obaveznog socijalnog osiguranja i instrumenata socijalne pomoći i zaštite, u

mnogim zemljama postoji poseban sistem dodatnog i dobrovoljnog socijalnog osiguranja.

Obavezno socijalno osiguranja u Crnoj Gori postoji u tri vida:

- penzijsko-invalidsko;
- zdravstveno;
- osiguranje od nezaposlenosti;

Obveznici plaćanja doprinosa su:

- zaposleni;
- poslodavci;
- preduzetnici;
- poljoprivrednici koji nijesu obveznici doprinosa za slučaj nezaposlenosti;

**Osnovica doprinosa** zaposlenih je zarada, odnosno plata i naknada. Za preduzetnike to je oporeziva dobit, odnosno paušalni utvrđeni iznos prihoda. Za poljoprivrednike je prihod od poljoprivredne djelatnosti od koje se plaća porez.

Ovim zakonom predviđena su i oslobađanja od plaćanja doprinosa.

## 2.16 AKCIZE

Akcize spadaju u poreze na pojedinačna dobra i usluge. Osnovni cilj njihovog uvođenja je fiskalnog karaktera. Za razliku od poreza na promet, koji se javlja kao opšti, akcize predstavljaju specijalne potrošne poreze. Njihovo mjesto u oporezivanju razlikuje se od zemlje do zemlje.

Zakonom o akcizama uređuje se sistem i uvodi obaveza plaćanja akcize za proizvode utvrđene zakonom, a koji se na teritoriji Republike Crne Gore stavljaju u slobodan promet.

Akcizni proizvodi su:

- alkohol i alkoholna pića;
- duvanski proizvodi;
- mineralna ulja, njihovi derivati i supstituti;

Akciza se plaća na akcizne proizvode proizvedene na području Republike Crne Gore i na akcizne proizvode koji se uvoze u Crnu Goru ako zakonom nije drugačije određeno.

**Nastanak akcizne obaveze** – akcizna obaveza nastaje u momentu kada se akcizni proizvodi proizvedu u Crnoj Gori i kada se ti proizvodi uvoze u Republiku. Akcizna obaveza se može prenijeti sa proizvođača, odnosno uvoznika na imaooca akcizne dozvole, odnosno oslobođenog korisnika akciznog proizvoda.

**Nastanak obaveze obračunavanja i plaćanja akcize** – Obaveza obračunavanja akcize nastaje u momentu stavljanja akciznih proizvoda u slobodan promet (otprema akciznih proizvoda iz akciznog skladišta, iz proizvodnog pogona koji nije imalac akcizne dozvole i dr.).

Nastanak obaveze plaćanja akcize kod uvoza akciznih proizvoda nastaje u momentu plaćanja uvoznih dažbina, osim u slučajevima kad je plaćanje akcize odloženo.

**Obveznici akcize** – Lica koja su dužna da plate akcizu su proizvođač, uvoznik akciznih proizvoda, fizičko lice – proizvođač alkoholnih pića iznad količina dozvoljenih za sopstvenu upotrebu, ukoliko prodaje ta alkoholna pića.

**Akcizno skladište** – Proizvodnja ili skladištenje akciznih proizvoda pod režimom odloženog plaćanja akcize može se obavljati samo u akciznim skladištima za koju je poreski organ izdao dozvolu.

**Obračunavanje i plaćanje akcize** – Obveznik akcize sam obračunava akcizu. Akciza se obračunava za kalendarski mjesec. Obračunata akciza se iskazuje u mjesečnom obračunu akcize i podnosi poreskom organu do 15 dana narednog mjeseca za prethodni mjesec. Obveznik akcize dužan je podnijeti obračun akcize, nezavisno od toga da li je u propisanom periodu bio dužan plaćati akcizu ili ne.

**Kontrola obračuna i plaćanja akcize** – Kontrolu obračunavanja i plaćanja akcize vrši poreski organ u skladu sa ovim zakonom i Zakonom o poreskoj administraciji, a kod uvoza carinski organ u skladu sa carinskim zakonom.

## 2.17 TAKSE

Pod taksama se u finansijskoj teoriji podrazumijevaju prihodi koji predstavljaju novčani ekvivalent za usluge koje čine javni organi ili druga javno-pravna tijela fizičkim ili pravnim licima, za razliku od poreza koji predstavlja obavezu davanja koje država ubira silom svog fiskalnog suvereniteta, bez direktne protivnakanade.

Načini naplate takse mogu biti direktni i indirektni.

Direktna naplata takse je kada se taksa plaća u gotovom novcu uz izdavanje priznanice. Indirektnu taksu imamo u slučaju kada se, na primjer, kupuje sudska taksa.

Sve takse možemo podijeliti:

- prema organima koji propisuju taksene obveze (centralni državni organi i uže DPZ);
- prema organima koji obavljaju određenu uslugu (administrativne: carinske, konzularne, patentne, katastarske, sudske, činovničke, sudske-koje se naplaćuju pred redovnim, privrednim, trgovačkim i dr. sudovima, činovničke – naknada službeniku za uslugu koju je učinio – rijetko se naplaćuje);
- prema vremenu plaćanja: takse koje se plaćaju unaprijed – redovna pojava; takse koje se plaćaju unazad-ređi slučaj.
- prema broju izvršnih usluga: paušalne takse (za usluge koje čine zaokruženu cjelinu) i pojedinačne takse;
- prema namjeni trošenja razlikujemo: takse za podmirivanje društvenih potreba bez utvrđene svrhe trošenja sredstava, takse kod kojih je svrha unaprijed utvrđena;

Postoje i druge podjele taksa, kao na primjer, na opšte i specijalne, zatim na stalne i promjenljive itd.

### 2.17.1. Vrste taksa u Crnoj Gori

- administrativne takse;
- sudske takse;
- komunalne takse;
- registracione takse;
- boravišna taksa;

Prihodi od svih vrsta taksa pripadaju budžetu Republike, osim dijela komunalnih taksa koji pripadaju budžetima opština.

## 2.18 CARINE

Carine spadaju u posredne – indirektno poreze i predstavljaju jedan od najznačajnijih instrumenata spoljno-trgovinske politike. Naplaćuju se prilikom prelaska robe preko državne, odnosno carinske granice. Njene osnovne karakteristike su da je to dažbina a koja po pravilu predstavlja trošak uvoznika. Ona je državni prihod ali i instrument zaštite domaće proizvodnje.

Ciljevi uvođenja carina mogu biti:

- *fiskalni* za punjenje budžeta države;
- *ekonomski* zaštita domaće proizvodnje, djelovanje na strukturu uvoza itd.
- *socijalni* pojeftinjenjem uvoza određenih proizvoda i sirovina može se djelovati na stimulisanje potrošnje i na zaposlenost.

### 2.18.1. Vrste carina

Carine se najčešće dijele na sljedeće vrste:

- prema pravcu kretanja robe preko carinske linije;
- prema načinu obračuna i naplate;
- prema utvrđivanju carinskih stopa;
- prema ekonomsko-političkom dejstvu;

Prema pravcu kretanja robe, carine se dijele na: **uvozne, izvozne i provozne** (transitne).



**Uvozne carine** predstavljaju najznačajniji instrument djelovanja na obim i strukturu spoljne trgovine. Savremeni svjetski carinski sistemi ne poznaju izvozne carine. Za aktivnu zaštitu domaće proizvodnje ne samo da se ne koriste izvozne carine, već naprotiv, koristi se čitav niz posrednih i neposrednih izvoznih podsticaja (povraćaj carine, transportne olakšice i sl.).

**Provozne (tranzitne) carine** postojale su ranije, kada su bile čist fiskus za državu, u robovlasništvu i feudalizmu. Sa razvojem međunarodne robne razmjene, a posebno sa razvojem transportnih usluga, tranzitne carine su ukinute (Barselonska konvencija o slobodi tranzita robe iz 1921. godine koju je ratifikovala i naša zemlja).

U zavisnosti od načina obračuna i naplate, carine se dijele na: **carine od vrijednosti** (ad valorem), **specifične carine** i **kombinovane carine**.

**Carine od vrijednosti** (ad valorem) utvrđuju se i naplaćuju direktno u zavisnosti od visine vrijednosti robe, koja je predmet carinjenja, odnosno od njene realne cijene na svjetskom tržištu.

**Specifične carine** primjenjuju se na jedinicu mjere robe, koja se uvozi (kg, litar, metar, komad i sl.). Iznos carine određuje se u paušalnom iznosu od jedinice mjere, bez obzira na vrijednost robe koja se carini, sa malo razlike po osnovu kvaliteta robe. Zato je obračunata carina ista, bez obzira na promjenu vrijednosti robe na svjetskom tržištu.

**Kombinovanim carinama** pokušavaju se odstraniti negativne osobine carina od vrijednosti i specifičnih carina a podstaći njihovi pozitivni efekti, pa se carina određuje djelimično po vrijednosti, a djelimično po jedinici mjere, kao specifična carina, a ukupan iznos carine se dobija sabiranjem ta dva iznosa.

Prema ekonomsko-političkom dejstvu sve carine dijele se na: **fiskalne, zaštitne, prohibitivne, retorzirne, preferencijalne, diferencijalne, antidempinške i sezonske**.

**Fiskalne carine** se uvode na uvoz robe sa ciljem da se ostvare što veći prihodi za potrebe budžeta države. Karakteristika im je da su niži po visini i da se uvode na relativno manji broj roba, koje su uglavnom namijenjene širokoj ili luksuznoj potrošnji.

**Zaštitne ili ekonomske carine** uvode se da bi se ostvarila osnovna i najznačajnija funkcija carina: obezbjeđivanje zaštite domaće proizvodnje, bar u visini razlike između prosječne nacionalne i svjetske produktivnosti. Kao element u formiranju cijene uvezenih roba, uvećavajući im cijenu za iznos carine, one otežavaju pristup tih roba na domaće tržište.

**Prohibitivne carine** su carinska mjera gdje se visinom carine utiče na takav nivo cijena uvezene robe na domaćem tržištu da se praktično onemogućava uvoz te robe. Efekat tih carina izjednačava se sa administrativnom mjerom zabrane uvoza.

**Retorzivne (kazne) carine** prije svega imaju politički karakter, njima se pokušava natjerati na popuštanje zemlje koja je uvela neku posebnu trgovinsko-političku mjeru, npr. prohibitivne carine.

**Preferencijalne carine** primjenjuju se kada država uvodi niže carine ili ih potpuno ukida za uvoz robe porijeklom iz određene zemlje, favorizujući uvoz iz te zemlje. Osnova za primjenu ove vrste carina najčešće su međudržavni sporazumi o trgovini.

**Diferencijalne carine**, upravo suprotno, dovode robu porijeklom iz određene zemlje u nepovoljniji položaj u odnosu na istu ili sličnu vrstu robe iz drugih zemalja. Po pravilu, diferencijalne carine nijesu motivisane ekonomskim interesima, već imaju politički karakter.

**Antidampinške carine** usmjerene su na neutralisanje damping cijena, tj. depresiranih cijena strane robe na domaćem tržištu i njihovo dovođenje na nivo normalnih cijena, tako što se naplaćuje ili dopunska carina ili se uvode nove znatno više carine.

**Kompenzatorne carine** uvode se na uvoz robe da bi se neutralisale premije, subvencije ili slični podsticaji, koje zemlje izvoznice daju za te robe.

**Sezonske carine** primjenjuju se samo na uvoz poljoprivrednih proizvoda u određenom vremenskom periodu, po pravilu, onda kada uvoz strane robe dovede do nestabilnosti domaće proizvodnje i domaćeg tržišta.

## 2.18.2. Carinski sistem Crne Gore

Osnovu carinskog sistema Crne Gore čini Zakon o carinskoj tarifi i Carinski zakon. Carinska tarifa predstavlja sistematizovan spisak roba sa raznih aspekata i ona definiše status robe u pogledu plaćanja odgovarajućih carinskih stopa. Carinska tarifa Crne Gore bazira se na međunarodno harmonizovanom sistemu naziva i šifara oznaka robe kao i naziva carinske tarife Evropske unije.

Carinski zakon je osnovni normativni akt carinskog sistema zemlje. Njime se uređuju brojna pitanja od interesa za nesmetano funkcionisanje carinskog sistema kao vrlo značajnog segmenta privrednog sistema.

Carinsko područje obuhvata teritoriju na kojoj se primjenjuje određeni carinski sistem. Po pravilu on se poklapa sa državnom granicom, kao što je slučaj u Crnoj Gori.

Carinska roba su sve stvari koje se u carinsko područje uvoze, odnosno unose ili primaju i koje se iz tog područja izvoze, odnosno iznose ili šalju, ili se preko tog područja prevoze, odnosno prenose. Carinska roba se mora prijaviti carinarnici.

Carinski nadzor obuhvata mjere za sprečavanje neovlašćenog postupanja s carinskom robom i obezbjeđuje njene istovjetnosti dok se ne sprovede carinski postupak. Carinski nadzor obuhvata naročito: čuvanje i pregled carinske robe, sprovođenje carinske robe, stavljanje carinskih obilježja, uzimanje uzorka, prospekata, fotografija, ili drugih podataka kojima se obezbjeđuje istovjetnost robe, pregled prtljaga putnika i lični pretres putnika i dr.

Carinski obveznik je lice koje unosi robu u carinsko područje, ili iznosi robu iz carinskog područja Crne Gore, lice na koje glasi prevozna isprava i lice na koje se prenosi pravo iz prevozne isprave.

Carinjenje robe obuhvata prijem uvozne carinske deklaracije, pregled robe i svrstavanje robe prema Carinskoj tarifi i drugim tarifama, utvrđivanje carinske osnovice, iznosa carine i drugih uvoznih dažbina koje terete robu, naplata utvrđenih iznosa carine i drugih uvoznih dažbina.

Carinskim zakonom su propisana brojna subjektna oslobođenja od plaćanja carine

(međunarodne humanitarne organizacije, diplomatska i konzularna predstavništva, predmeti za ličnu upotrebu i slično).

Izbjegavanje mjera carinskog nadzora, nepravilno deklarisanje, kao i prenošenje robe preko granice van određenih carinskih prelaza, a u cilju izbjegavanja plaćanja carine, predstavljaju, prema težini djela, carinski prekršaj, privredni prestup, ili krivično djelo. Za carinski prekršaj kazneni postupak vodi carinski organ, a za privredne prestupe i krivična djela redovni sudovi. Za carinski prekršaj plaćaju se novčane kazne, a za privredne prestupe i krivična djela, pored novčanih kazni, predviđeni su zabrana obavljanja poslova uvoza ili izvoza robe, oduzimanje robe i prevoznog sredstva i mjere lišavanja slobode (kazna zatvora).

Carinska osnovica na koju se primjenjuju stope iz Carinske tarife je vrednost robe. Vrijednost robe je ugovorena cijena (transakcija vrijednost), uključujući sve troškove i izdatke do naše granice (troškovi prevoza, troškovi osiguranja, provizije posrednika, troškovi pakovanja i korišćenja kontejnera, troškovi utovara, istovara, pretovara i dr.). Carinska osnovica za robu koje se izvozi je fakturna vrijednost robe franko granica Srbija i Crna Gora.

Pored carina, veliki je broj drugih instrumenata carinske zaštite kao što su: dažbine za izravnjanje poreskog opterećenja, posebne takse, dažbine za carinsko evidentiranje, dodatne carine, sezonske carinske stope (prelevmani), preferencijalne carinske stope, jedinstvena carinska stopa i dr. prihodi od carina pripadaju isključivo budžetu Republike.





# JAVNI ZAJMOVI

3

# 3 JAVNI ZAJMOVI

Javni zajam predstavlja oblik javnih prihoda koje ostvaruje država ili drugo javno-pravno tijelo. Zajam nastaje onda kada zajmodavac preda zajmoprimcu određenu količinu novca u privremeno vlasništvo i uz odgovarajuću nadoknadu.

Država pristupa emisiji javnog zajma zbog ostvarivanja određenih ciljeva, odnosno zbog pokrića rebalansa u budžetu. U posljednje vrijeme javni zajam javlja se kao izvor prihoda u državnim finansijama i kao vrlo pogodan i efikasan instrument ekonomske politike države. Javni zajam nastaje u uslovima kada su državi u kratkom roku potrebna određena sredstva, najčešće za vanredne rashode i koja ne može da pokrije redovnim javnim prihodima. Takođe, javljaju se i kad ne postoji vremensko preklapanje između dospjeća prihoda i dospjeća obaveza. Oni su rezultat i zahtjeva da se teret izvršenja određenih rashoda države prebaci na buduće generacije koje će imati koristi od trošenja sredstava prikupljenih državnim zajmom.

Sve do početka XIX vijeka javni zajam nije bio razvijen, prije svega, zbog toga što nije postojala adekvatna zaštita za njihovo vraćanje. Njihov rast naročito dolazi do izražaja u kriznim situacijama i u periodima vođenja I i II Svjetskog rata. Da bi se obezbijedila potrebna novčana sredstva države su povećavale svoja zaduženja i do 30 puta kao što je to bio slučaj sa Njemačkom.

Kada se govori o karakteristikama javnog zajma onda se može reći da je to destinirani i vanredni javni prihod. On pripada kategoriji nefiskalnih javnih prihoda i kod njega je naglašena dobrovoljnost. Njega karakteriše i povratnost za razliku od drugih javnih prihoda i ona se odnosi ne samo na povraćaj glavnice nego i ugovorene kamate.

Kriterijumi koji se koriste za klasifikaciju javnih zajmova su različiti i najčešća podjela je prema:

- |   |   |
|---|---|
| ○ <i>teritorijalnom principu</i>  | unutrašnji i spoljašnji javni zajam;                                      |
| ○ <i>metodu kojim se država služi da bi došla do javnog zajma</i>                         | dobrovoljni, patriotski i prinudni;                                       |
| ○ <i>prema vremenu vraćanja javnog zajma</i>  | kratkoročni srednjeročni i dugoročni javni zajam; rentni i amortizacioni. |
| ○ <i>prema načinu otplate</i>   |   |
| ○ <i>zajmove po paritetu iznad i ispod pariteta;</i>                                      |   |
| ○ <i>zajmove širih i užih teritorijalnih jedinica;</i>                                    |   |
| ○ <i>zajmove sa javnim upisom, prodajom obveznica banci i prodaju obveznica na berzi;</i> |   |
| ○ <i>produktivne i neproduktivne zajmove;</i>   |   |
| ○ <i>novčane zajmove;</i>   |   |

### 3.1 GRANICA ZADUŽENJA DRŽAVE

Veoma je teško utvrditi granicu zaduženja države i to je stvar konvencija, odnosno shvatanja. Ona je nedovoljno određena i zavisi od mnogih unutrašnjih i spoljnih faktora. Visina zaduženja države može biti opredijeljena ekonomskim, pravnim, političkih i psihološkim razlozima. Dok se granice zaduženja države sa ekonomskog i pravnog stanovišta mogu odrediti, to nije slučaj kada se ta granica želi utvrditi sa političkog i psihološkog određenja.

Brojni su kriterijumi za utvrđivanja granice državnog duga, a najvažniji su:

- zaduženje po stanovniku;
- zaduženje u odnosu prema državnoj imovini;
- zaduženje u odnosu prema budžetskim prihodima;
- odnos zajmodavca prema dužniku;
- neželjena raspodjela dohotka i imovine;
- odnos prema državnom proizvodu;
- kriterijum međunarodnog monetarnog fonda gdje je granica zaduženja određena tako da otplata zajma ne prelazi 25% tekućeg deviznog priliva zemlje;

***Ugovorom iz Maastrichta*** – da godišnji budžetski manjak ne iznosi više od 3% bruto društvenog proizvoda - da ukupno zaduženje članica EU ne iznosi više od 60% njihovog BDP;







**JAVNI RASHODI**

4

# 4 JAVNI RASHODI

## 4.1 POJAM I PODJELA

Pod javnim rashodima podrazumijevaju se rashodi države i javnopravnih tijela koji nastaju u ostvarivanju zadataka i mjera iz njihove nadležnosti. Oni onemogućavaju i osiguravaju da država funkcionira i podmiruju se iz javnih prihoda. Može se reći da su javni rashodi druga strana medalje finansijske aktivnosti države. Njihova visina određena je raspoloživim javnim приходima, a opšta karakteristika je njihov stalan rast. Razlozi za to imaju prividan i stvarni karakter. Prividan je vezan za smanjenje vrijednosti novca, odnosno inflaciju, porast broja stanovnika i eventualnog povećanja teritorija kao i promjenu u tehnici sastavljanja budžeta.

Javni rashodi su bitan činilac za funkcionisanje svake države a osnovna ideja se svodi na racionalno trošenje javnih prihoda. Zato se i osnovni zahtjev zasniva da javni rashodi treba da služe opštem interesu. Princip realnog utvrđenja javnih rashoda kao i umjerenosti zasniva se na stvarnim mogućnostima privrede i stanovništva da izdvoji sredstva za podmirenje. Princip štednje ne znači smanjenje rashoda već i cilj da se sa što manje sredstava postignu što veći efekti.

Postoje brojne klasifikacije javnih rashoda kao što su:

- *redovni i vanredni* – kao kriterijum uzima se predvidljivost potreba i vremenski kontinuitet;
- *produktivni i neproduktivni* – kriterijum je da li se tim rashodima stvara dohodak ili ne;
- *investicioni ili transforni* – kriterijum je uticaj tih rashoda na povećanje bruto društvenog proizvoda;
- *odgodivi ili neodgodivi* – kriterijum je njihova važnost;
- *rashodi centralnih i lokalnih tijela*;
- *lični i materijalni* – vezuju se za nadoknadu za rad državnih službenika i nabavku određenih dobara;
- *novčani i naturalni*;

## 4.2 STRUKTURA JAVNIH RASHODA

Struktura javnih rashoda vezuje se za svrhu njihovog trošenja. U savremenim državama njihova podjela se odnosi na:

- vojne rashode;
- rashode socijalnog osiguranja;

- rashode obrazovanja;
- rashode državne uprave i sudstva;
- rashode posredne i neposredne intervencije države u gospodarstvu;
- rashode za znanstveno-istraživački rad;
- rashode namijenjene zaštiti čovjekove okoline;
- ostale rashode (kultura, sport, izgradnja stanova, javni promet i dr.);





**BUDŽET**

**5**

# 5 BUDŽET

Budžet se najčešće definiše kao sistematski prikaz (šema) prihoda i rashoda neke države za određeno plansko razdoblje, odnosno za jednu budžetsku godinu. Budžet, zapravo, predstavlja pravni akt koji donosi najviše zakonodavno tijelo u državi (parlament, skupština) u kome se za godinu dana detaljno predviđaju svi javni prihodi i svi javni rashodi, a zatim se prikazuju i namjenski raspoređuju po tačno i unaprijed utvrđenoj budžetskoj strukturi.

Osnovne karakteristike budžeta su:

- ***budžet je pravni akt od posebne važnosti*** koji se donosi po posebnoj proceduri donosi najviše predstavničko, zakonodavno tijelo po posebnoj proceduri i u formi zakona, onda budžet ima sve odlike zakona;
- ***budžet je finansijski instrument*** i donosi se za vrijeme perioda od godinu dana;
- ***budžet je sistematski prikaz ili plan prihoda i rashoda države za jednu godinu;***
- ***budžet se donosi unaprijed***, prije početka budžetske godine;
- ***budžet obavezno usvaja*** najviše predstavničko tijelo države (parlament, skupština);
- ***u budžetu svi javni prihodi i javni rashodi detaljno su predviđeni, kako po vrsti, tako i po namjeni.*** U budžetu se obavezno predviđaju izvori i iznosi pojedinih prihoda;
- ***budžet sadrži i finansijski zakon***, koji se odnosi na izvršenje budžeta;
- ***visina i struktura prihoda i rashoda budžeta moraju biti potpuno usaglašeni i dinamički raspoređeni***, i to tako da osiguravaju kontinuitet finansiranja javnih potreba;

## 5.1 FUNKCIJE BUDŽETA

Budžet u modernoj državi vrši **tri osnovne funkcije**:

- ***Ekonomsku funkciju;***
- ***Političku funkciju;***
- ***Pravnu funkciju;***

**Osnovna funkcija** budžeta je svakako njegova **ekonomska funkcija** u razvoju privrede. Ona se sastoji u preciznom i jasnom predviđanju i utvrđivanju javnih rashoda i izvora javnih prihoda, kojima će se ti rashodi pokriti. Savremena država, kroz budžetsku politiku snažno djeluje na sve oblike potrošnje, kao i na obim i strukturu ukupne potrošnje. Pored toga značajna je i funkcija budžeta u stabilizaciji privrede (antinflaciono i antideflaciono djelovanje), u alokaciji proizvodnih faktora i sl.

**Politička funkcija budžeta** proizilazi iz činjenice da budžet, njegov obim i njegova

struktura, prevashodno zavisi od društveno-političkog uređenja zemlje. Zapravo, kroz budžet se oslikava politička organizacija vlasti i političkog uređenja zemlje.

Budžet ima i **pravnu funkciju**. Cjelokupna problematika budžeta regulisana je pravom (područje budžetskog prava) i sadržana je u zakonu o budžetu ili u zakonu o državnom računovodstvu. Budžet, posebno visina i struktura javnih rashoda obavezan je za izvršnu vlast, koja ga ne može mijenjati bez odobrenja parlamenta. Pravna funkcija budžeta sadrži u sebi i kontrolnu funkciju parlamenta u vezi sa realizacijom budžeta. Time se, istovremeno, sagledava i zakonitost u korišćenju sredstava iz budžeta.

## 5.2 BUDŽETSKA NAČELA

Budžetska načela predstavljaju pretpostavku uspješne budžetske politike. Zato je budžetski sistem utemeljen na određenim budžetskim načelima (principima). Samo uz dosljedno uvažavanje budžetskih načela, mogu se uspješno ostvariti funkcija budžeta (ekonomska, politička i pravna). U modernim finansijama i budžetskoj politici prihvaćena su sljedeća budžetska načela:

### *Formalno statička načela*

- načelo jedinstva – svi javni prihodi i rashodi budu prikazani u budžetu;
- načelo potpunosti – takođe zahtijeva prikazivanja svih prihoda i rashoda;
- načelo preglednosti – prihodi i rashodi moraju biti grupisani na jedinstven način. Prihodi prema izvorima a rashodi prema namjeni;

### *Dinamično materijalna načela*

- načela tačnosti;
- načelo prethodnog odobrenja;
- načelo specijalizacije – kvantitativna, kvalitativna i vremenska određenost;
- načelo javnosti budžeta- podrazumijeva da su svi postupci, od predlaganja, preko procedure odobravanja i usvajanja, pa do donošenja budžeta, javni. U cjelini budžet kao institucija je javan;
- načelo ravnoteže - prihodi i rashodi moraju biti uravnoteženi;
- načelo periodičnosti;

## 5.3 VRSTA BUDŽETA

U svim savremenim državama budžet je plan prihoda i rashoda uveden za određeni vremenski period. U principu postoje dvije osnovne vrste budžeta **finansijski i ekonomski**.

Nacionalni budžet ne donosi se kao budžet države zakonom ili nekim drugim pravnim aktom. On nema pravni karakter i on je samo akt predviđanja zasnovan na određenim procjenama. U nacionalnom ili ekonomskom budžetu navedeni su prihodi i rashodi ne samo javnog sektora već i sektora domaćinstva, sektora preduzeća i sektora ekonomskih odnosa sa inostranstvom. Ovaj budžet osigurava i olakšava da se lakše uoče međusobni odnosi između pojedinih sektora.

O redovnom budžetu govorimo kada se redovnim budžetskim prihodima formiraju rashodi koji se redovno javljaju u svakom budžetu i iz njega finansiraju. Međutim, pojava nekih rashoda koji budžetom nijesu predviđeni, a samim tim nijesu ni obezbijedena sredstva nameće potrebu da se obezbijede i dodatna sredstva kako bi se podmirili rashodi. Ako se ta dodatna sredstva kao vanredni prihodi i kao vanredni rashodi odrede u jednom posebnom budžetu govorimo o *vanrednom budžetu*.

Ciklični budžet zasniva se na shvatanju da se budžetska ravnoteža treba ostvariti u jednom privrednom ciklusu a ne u jednoj budžetskoj godini. Praksa je pokazala da je veoma teško predvidjeti vrijeme trajanja tog ciklusa zato je i vrijeme njegovog trajanja i različito.

Aneksioni budžet sadrži prihode i rashode državnih preduzeća koje obavljaju javnu službu kao što su: željeznice, pošte, televizije, avio-kompanije i dr.

## 5.4 IZRADA I DONOŠENJE BUDŽETA

Inicijativa za izradu budžeta i za njegovo donošenje povjerena je izvršnim tijelima koja raspoložu podacima koji omogućuju da se to obezbijedi. Pri izradi budžeta polazi se od *institucionalnog načela* što znači da su rashodi u bužetu podijeljena prema korisnicima. One se dijele na pojedina ministarstva, sekretarijate, agencije, ustanove itd. Ovaj princip olakšava kontrolu trošenja budžetskih sredstava jer se lako utvrđuje odstupanje pojedinih trošenja od planiranih sredstava.

Izrada budžeta obavlja se tako da nadležno državno tijelo, odnosno ministarstvo finansija pozove sve korisnike budžetskih sredstava da mu dostave podatke o sredstvima koja će im biti potrebna u idućoj budžetskoj godini. Korisnici izrađuju predloge prema utvrđenoj šemi o izradi budžeta gdje se rashodi klasifikuju prema određenim djelovima, partijama i pozicijama, nakon čega dostavljaju ministarstvu. Ministarstvo prikupljene zahtjeve analizira, traži njihovu dopunu, mijenja pojedine stavke, kako bi uravnotežio plan rashoda sa planiranim prihodima. Na osnovu svih ovih planova prihoda i rashoda sastavlja se *nacrt budžeta*. On se dostavlja Vladi i nakon rasprave i usvajanja izrađuje se *predlog budžeta* koji se upućuje Skupštini. Odgovarajući odbori i komisije skupštinskog tijela razmatraju oporavdanost i osnovanost pojedinih djelova budžeta i budžeta u cjelini. Nakon provedene rasprave uz eventualne primjedbe, dopune i izmjene budžet postaje predmet razmatranja skupštinskog zasjedanja.

Rasprava o pojedinim rashodima i prihodima u budžetu kao i u njegovoj cjelini omogućavaju poslanicima da iznesu svoje primjedbe na politiku Vlade i da predlože preduzi-



manje određenih mjera. Nakon toga uz eventualne izmjene pristupa se glasanju i budžet se donosi u obliku zakona.

Izvršavanje budžeta znači prikupljanje onih prihoda koji su planirani i njihovo trošenje za one svrhe i u onom iznosu kako je to budžetom predviđeno.

U slučaju da budžet nije usvojen primijeniće se institucija privremenog finansiranja. Taj period u principu traje tri mjeseca ali i u pojedinim slučajevima on može biti i veći. U praksi se primjenjuju razni oblici privremenog finansiranja, tako se do donošenja novog budžeta primjenjuje – stari budžet, donosi privremeni budžet, nacrt budžeta, 1/12 od prethodnog budžeta i dr. ZAVRŠNI RAČUN

Godišnji obračun ili završni račun je posljednja faza jednog budžetskog ciklusa. On je akt on se utvrđuje kako je izvršen budžet. Njime se utvrđuje stepen podudarnosti budžeta kao plana prihoda i rashoda i njegovog izvršenja. Završni račun donosi se po istom postupku i uz sudjelovanje istih tijela kao i pri izradi i donošenju budžeta. Donosi se u istom pravnom obliku kao i budžet. Po podacima koji su u njemu navedeni on se razlikuje od budžeta jer su u njemu uz podatke o planiranim budžetskim rashodima i prihodima uneseni podaci o ostvarenju.

Završnim računom Skupština obavlja političku kontrolu rada izvršnih organa pri izvršenju budžeta. Usvajanjem završnog računa od Skupštine daje se pozitivna ocjena o radu Vlade. Završnim računom dobijaju se i podaci pri donošenju novog budžeta i stiče se preglednija slika o finansiranju javnih potreba i problema koji se pri tome javljaju.

## 5.5 KONTROLA BUDŽETA

Budžetom se preraspoređuje značajan dio bruto društvenog proizvoda i budžetski rashodi u savremenim državama dostižu visinu i preko 50%. Da bi se spriječile razne nepravilnosti i zloupotrebe u raspolaganju budžetskim sredstvima i da bi se osiguralo trošenje tih sredstava za one svrhe za koje su namijenjeni u svim državama organizovana je budžetska kontrola.

Prema *vremenu* budžetska kontrola može biti:

- prethodna ili preventivna;
- naknadna ili posteriorna;

Prema *organima* koji obavljaju kontrolu ona može biti:

- *upravna* – ministarstvo finansija;
- *računsko sudska* – nesavjesna tijela odvojena od uprave;
- *politička* – predstavničko tijelo;

Prema *odnosu* između tijela koji su nadležna da obavljaju budžetsku kontrolu i korisnika budžetskih sredstava ona može biti:

- eksterna ili spoljna;
- interna ili unutrašnja;

Prema **sadržaju** budžetska kontrola može biti:

- kontrola zakonitosti;
- kontrola svrsishodnosti;

## 5.6 SUBVENCije I DOTACIJE

Subvencije označavaju izdvajanje sredstava iz budžeta bez naknade putem transfernih davanja subjektima izvan javnog sektora. Njima se ublažavaju socijalne i poboljšava položaj nekih kategorija građana kao i podstiče određena aktivnost, modernizacija, primjena novih tehnologija koje se daju preduzetnicima. Visina subvencija može biti utvrđena nekom jedinicom mjere kao npr. prema broju zaposlenih, broju izvezenih proizvoda i te subvencije nazivaju se specifične, odnosno vrednosne. One mogu biti i utvrđene za tačno određenu namjenu i zovu se namjenske.

Primjenu subvencija država preuzima ulogu koju bi trebalo da ima tržište i zato su one predmet čestih kritika. Međutim, praksa pokazuje da je njihovo postojanje potrebno i da one dolaze zbog toga što tržište nije obavilo svoju funkciju.

Dotacije su novčani iznosi koje šire teritorijalne jedinice daju užim za podmirenje potreba iz njihove nadležnosti. To je iznos koji se isplaćuje iz državnog budžeta ili određenih fondova za podmirenje rashoda pojedinih tijela, ustanova i organizacija. Ako se sredstva stavljaju na raspolaganje za tačno utvrđene potrebe riječ je o **namjenskoj** dotaciji, a ako služe za podmirenje svih rashoda to je **opšta** dotacija.

Dotacije se mogu odobriti pod uslovima da se nešto učini i u tom slučaju riječ je o **uslovnim** dotacijama. Sredstva dotacije korisniku omogućavaju i osiguravaju poboljšanje njegovog materijalnog položaja i potpunije obavljanje zadataka iz njegove nadležnosti.

## 5.7 FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava predstavlja lokalnu vlast koja ima određeni stepen slobode, samostalnosti i materijalnih mogućnosti za ostvarivanje svojih izvornih i Ustavom garantovanih funkcija. Može se reći da je to složen sistem koji ima sopstvene zadatke za svoje organe i službe, imovinu i finansije procesa odlučivanja i izvršni aparat.

Osnovne karakteristike lokalne samouprave sadržane su u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi a jedno od najbitnijih pitanja vezano je za nezavisnost i pravilno funkcionisanje lokalne samouprave sadržane u članu 9. Stepem finansijske autonomije ukazuje na stepen raz-

vijenosti lokalne samouprave i kvalitet njenog partnerstva sa državom.

Poslovi lokalne samouprave u Crnoj Gori su utvrđeni Zakonom o lokalnoj samoupravi, posebnim (materijalnim) zakonima i statutom opštine.

Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđeno je da opština vrši poslove koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo – sopstveni poslovi i poslove koji su radi racionalnijeg i ekonomičnijeg vršenja zakonom preneseni odnosno propisom Vlade povjereni lokalnoj samoupravi – preneseni i povjereni poslovi.

Zakonom je propisano da opština u skladu sa zakonom i drugim propisima donosi:

- planove i programe razvoja;
- program uređivanja građevinskog zemljišta;
- prostorne i urbanističke planove;
- budžet i završni račun budžeta;
- plan kapitalnih poboljšanja i investicionu politiku;
- planove i programe u pojedinim upravnim oblastima u skladu sa posebnim zakonom;
- program razvoja i zaštite životne sredine;

Zakonom je takođe propisano da opština između ostalog uređuje i obezbjeđuje:

- uslove za obavljanje komunalnih djelatnosti (vodosnabdijevanja, odvod otpadnih voda, odvoz i deponovanje smeća, pijace, groblja, održavanje ulica i puteva),
- uslove za razvoj preduzetništva,
- vršenje poslova uređenja, korišćenja i zaštite građevinskog zemljišta,
- socijalnu zaštitu koja se odnosi na kućnu njegu i kućnu pomoć starim i invalidnim licima, rješavanje stambenih pitanja lica u stanju socijalne potrebe,
- javni prevoz putnika u lokalnom saobraćaju,
- poslove utvrđivanja naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda,
- odnose u oblasti stanovanja, stvara uslove za održavanje i zaštitu stambenih zgrada i zaštitu prava etažnih vlasnika,
- uslove građenja i upotrebe objekata,
- uslove za informisanje lokalnog stanovništva,
- upravlja, raspolaže i štiti lokalnu imovinu,
- vrši poslove inspekcijanskog nadzora,
- propisuje prekršaje za povrede svojih propisa i vodi prekršajni postupak,
- vodi evidenciju stanovništva i biračke spiskove;
- odlučuje o pravima i obavezama građana u poslovima iz svoje nadležnosti itd.

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da se pojedini poslovi organa državne uprave mogu prenijeti, odnosno povjeriti opštinama, kada se na taj način obezbjeđuje njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje. Uslovi pod kojima se prenose, odnosno povjeravaju poslovi opštini, uređuju se zakonom. Prenesene poslove u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja i drugim oblastima od interesa za lokalno

stanovništvo opština vrši se u skladu sa posebnim zakonom.

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da opštini za vršenje poslova iz sopstvene nadležnosti pripadaju javni prihodi utvrđeni zakonom.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, finansiranje sopstvene nadležnosti opštine vrši se iz četiri izvora, i to:

- **lokalnih prihoda** (opštinski porezi, takse, naknade i dr.) koje opština sama uvodi svojim propisima, shodno posebnim zakonima
- **zajedničkih** (diobenih) republičkih prihoda (prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica, prihodi od poreza na promet nepokretnosti i prihodi od koncesione naknade za korišćenje prirodnih dobara),
- **egalizacionog fonda** za koji se sredstva obezbjeđuju iz prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 10%
- budžeta Republike, na ime **uslovnih dotacija** za finansiranje investicionih projekata.

Shodno Zakonu o finansiranju lokalne samouprave i posebnim zakonima, opština može uvesti sljedeće lokalne prihode:

#### **Opštinske poreze**

- prirez poreza na dohodak fizičkih lica;
- porez na nepokretnosti;
- porez na potrošnju;
- porez na neizgrađeno građevinsko zemljište;
- porez na firmu ili naziv;
- porez na igre na sreću i zabavne igre;

#### **Takse**

- boravišnu taksu;
- lokalne administrativne takse;
- lokalne komunalne takse;

#### **Naknade**

- naknadu za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta;
- naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine;
- naknade za korišćenje opštinskih puteva;

#### **Ostale prihode**

- samodoprinos;
- druge lokalne prihode utvrđene zakonom;

Ovim zakonima propisuju se samo osnovni elementi za plaćanje pojedinih poreza (obveznik, osnovica, raspon poreskih stopa i dr.), a opština svojim propisom utvrđuje visinu,



način obračunavanja i plaćanja tih poreza.





**BANKE**

6

# 6 BANKE

Banke su finansijske institucije koja se osniva kao dioničarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću uz uslove utvrđene zakonskim procesima. Uz brojne poslove koje obavljaju a koji su povezani sa novcem i bezgotovinskim platnim prometom banke imaju i određene specifičnosti koje ih izdvajaju iz grupe privrednih organizacija i svrstava ih u posebne institucije. Njihovi osnivači su domaća i strana fizička i pravna lica. Banke su nezavisne u odnosu na državna i upravna tijela i njihove institucije. Prava države i njenih tijela mogu se ostvariti na osnovu udijela u vlasništvo ili ugovora za pojedine slučajeve. U literaturi susrećemo se sa različitim definicijama banaka zbog činjenice da im je u pojedinim zemljama povjerena različita uloga. U suštini banke su institucije čija je osnovna djelatnost prikupljanje sredstava uzimanje i davanje kredita i posredovanju novčanim plaćanjima.

Postoje mnoge podjele banaka a njihova je osnovna:

### ***Prema vrsti poslova***

- *emisione ili centralne banke* – njihov glavni posao je emisija novca i regulisanje i kontrola;
- *depozitne ili komercijalne* – novčana sredstva pribavljaju kratkoročnim depozitima i ulozima na štednju a kasnije ih u obliku kratkoročnih kredita plasiraju u proizvodnju i promet;
- *investicione ili razvojne* – odobravaju dugoročne kredite;
- *poslovne* – odobravaju kratkoročne i dugoročne kredite;

### ***Prema teritoriji na kojima banke obavljaju djelatnost***

- *nacionalna* – obavljaju djelatnost da području jedne zemlje. Mogu biti lokalne, regionalne i opšte;
- *međunarodne* – obavljaju djelatnost na teritoriji više zemalja;

### ***Prema vlasniku***

- *privatne banke*;
- *državne banke*;

## 6.1 CENTRALNA BANKA

Emisiona ili centralna banka je specifična bankarska institucija, državna ili pod jakim nadzorom i uticajem države. Savremena centralna banka sa privilegijama u društvu i monopolom da izdaje novčanice, sa naglašenim funkcijama u monetarno-kreditnoj bankarskoj



sferi, produkt je dvadesetog vijeka.

Zajednička karakteristika za sve centralne banke jeste da je njihova osnovna funkcija izdavanje novčanica i kovanog novca, kao i to da svom nazivu nose ime zemlje kojoj pripadaju (Banca, D'Italia, Bank of England itd).

U savremenim uslovima, centralna ili emisiona banka obavlja poslove:

- izdavanje ili emisija novčanica i kovanog novca;
- regulisanje količine novca u opticaju u skladu sa ciljevima i zadacima ekonomske politike, unutrašnje stabilnosti robno-novčanih odnosa i likvidnosti u međunarodnim plaćanjima (monetarna i devizna politika);
- kreditiranje poslovnih banaka (kreditna funkcija);
- regulisanje plaćanja i kreditnih odnosa sa inostranstvom;
- organizacija platnog prometa gdje se pojavljuje kao obračunska centrala za bezgotovinski platni promet;
- držanje i rukovanje rezervama zlata i deviza;
- regulisanje državnih zajmova u zemlji i inostranstvu;

## 6.2 OSNOVNA NAČELA POSLOVANJA BANAKA

Poslovanje banaka i njihov uspješan rad podrazumijeva i primjenu određenih načela.

To su:

**Načelo likvidnosti** – sposobnost banke da svoje obaveze izvrši na vrijeme. Nemogućnost banke da to ostvari dovodi komitente do nelikvidnosti a time i do neizmirenja svojih obaveza. Na taj način lanac nelikvidnosti se širi i može izazvati brojne negativne multiplikativne efekte.

**Načelo sigurnosti** – odnosi se na akcije i mjere koje banka mora preduzeti kako bi osigurala da joj dužnici vrate sredstva koja su dobila na zajam. Ostvarenjem ovog načela iziskuje dobro poznavanje poslovanja svojih poslovnih partnera. Sa ovim načelom povezano je i načelo efikasnosti ulaganja sredstava.

**Načelo rentabilnosti** – vezuje se za stvaranje profita, odnosno određene korisnosti.

## 6.3 BANKARSKI POSLOVI

Kako je glavna djelatnost banke (prije svega se misli na komercijalnu banku, a u našim uslovima na poslovnu banku) prikupljanje slobodnih novčanih sredstava i njihovo korišćenje, odnosno finansijsko posredovanje, može se reći da su preovladavajući poslovi u banci depozitno-kreditni poslovi, uz pojavu sve brojnijih novih nebankarskih poslova u savremenim razvijenim finansijskim strukturama.

Poslovi banke mogu se svrstati u **četiri velike grupe**:

- pasivni ili mobilizacijski bankarski poslovi;
- aktivni ili kreditni bankarski poslovi;
- neutralni, indiferentni ili komisioni bankarski poslovi;
- sopstveni bankarski poslovi (proizvodi);

U zavisnosti od dužine vremenskog trajanja, u okviru svake od ovih grupa, bankarski poslovi se dijele na kratkoročne i dugoročne.

**Pasivni ili mobilizacijski bankarski poslovi** se odnose na prikupljanje kratkoročnih i dugoročnih depozita, koji pored ostalih izvora sredstava (kapital, fondovi i rezerve), čine finansijski potencijal banaka. Na pozajmljena sredstva banka, kao dužnik, plaća povjericima, deponentima i kreditorima, pasivnu kamatu. Zato se ti poslovi u bilansno-analitičkom sistemu banke vode kao dugovanja na pasivnoj strani bilansa banke.

Među najvažnije kratkoročne pasivne bankarske poslove spadaju:

- depozit po viđenju;
- emisija novčanica;
- reeskont;
- relombard;

U pasivne dugoročne poslove banka spadaju: oročeni depoziti, emisija dionica, emisija obveznica, emisija založnica, dugoročni krediti iz inostranstva.

Za razliku od pasivnih bankarskih poslova, kod **aktivnih** banka se pojavljuje kao povjerilac i od svojih dužnika – korisnika kratkoročnih i dugoročnih kredita naplaćuje aktivnu kamatu. Pri tome, banke vode računa da utvrde realne kamatne stope, koje su dovoljne ne samo da pokriju troškove korišćenja tuđih sredstava, nego i da obezbijede optimalnu alokaciju finansijskih sredstava.

Treba imati u vidu da aktivne i pasivne poslove, koji se inače smatraju tipičnim bankarskim poslovima, banka uvijek obavlja u svoje ime i za svoj račun.

**Neutralni bankarski poslovi** spadaju u grupu poslova kojima banka ne ostvaruje ni aktivnu, niti plaća pasivnu kamatu, već po obavljenom poslu ona naplaćuje određenu proviziju i posebne troškove (npr. čuvanje vrijednosti) radi preduzetog rizika. Posebno obelježje neutralnih bankarskih poslova je u tome što banka te poslove obavlja u tuđe ime i za tuđi račun, ili u svoje ime i za tuđi račun.

Neutralni bankarski poslovi najčešće se dijele u tri grupe:

- posrednički poslovi (platni promet i sl.);
- komisioni bankarski poslovi (emisija hartija od vrijednosti i dr.);
- administrativni tj. kontrolno-upravni (za račun države);

**Sopstveni bankarski poslovi** (proizvodi) su takva vrsta poslova, koje banka samoinicijativno obavlja u svoje ime i za svoj račun radi ostvarivanja ekstra profita. To su arbitražni

poslovi u kojima se zarađuje na razlici u cijenama hartija od vrijednosti, berzanske špekulacije, poslovi osnivanja sopstvenih preduzeća, lizing kompanija, te akcionarskih društava, konsalting poslovi, faktoring, franšizing, forfeiting i dr.

## 6.4 BANKARSKI KREDITI

Bankarski krediti predstavljaju sredstvo koje banka odobrava korisnicima a njihova podjela zahtijeva određenja različitih kriterijuma.

Tako se krediti dijele na:

- *naturalna* - u realnim dobrima (žitu, alatu, stoci), on se daje i vraća u naturi i danas je veoma rijedak;
- *komercijalni kredit* – odobrava se u robi a vraća se u novcu;
- *novčani kredit* – odobrava se i vraća u novcu;
- *potrošački kredit* – odobrava se u cilju jačanja potrošačke moći dužnika;
- *proizvođački kredit* – za proizvodnju i dijeli se na kredit za obrtna sredstva i investicije;
- *kratkoročni kredit* – od jedne do dvije godine;
- *srednjoročni* – od dvije do deset godina;
- *dugoročni* – preko deset godina;
- *lične* – personalne;
- *pokrivene*;
- *eskontne* – kupovanje potraživanja prije roka njegovog dospjeća;
- *lombardni* – odobrava se na osnovu založenih, pokretnih stvari;
- *rambusni* – kratkoročni kredit koji se primjenjuje pri plaćanju uvoza i izvoza između prekomorskih zemalja;
- *akcentni kredit* – njime se ne odobrava novac nego samo banka akcentrira mjenicu i obavezuje se da će isplatiti taj iznos u slučaju da to njen komitent ne izvrši;
- *avalni* – banka garantuje za komitenta izdavanjem garantnog pisma;
- *kontokoredni kredit ili kredit na tekućem računu* – banka odobrava korisniku uz odgovarajući iznos i odgovarajućem roku;
- *hipotekarni kredit* – odobrava se uz zalog nepokretnosti;
- *revolving* – krediti koji se po automatizmu obnavljaju;

## 6.5 FINANSIJSKA TRŽIŠTA – NOVCA, KAPITALA I DEVIZA

Finansijsko tržište predstavlja organizovan prostor sa svim elementima neophodnim za njegovo funkcionisanje na kome se sreću ponuda i tražnja finansijskih sredstava. Na finansijskom tržištu se nude i traže efektivni domaći i strani novac, hartija od vrijednosti,

potraživanja, razne dispozicije. U zavisnosti od ponude i tražnje formira se cijena tih sredstava i ona se izražava putem kamatne stope.

**Novčano tržište** je ono tržište na kome se kratkoročno nudi i traži novac. Ono treba da omogući obezbjeđenje kratkoročnih sredstava radi obezbjeđenja i održavanja likvidnosti. Predmet rada je kupovina i prodaja novčanih sredstava i hartija od vrijednosti. Novac koji se trguje na tržištu ne može biti gotov već samo žiralni.

**Tržište kapitala** je oblik tržišta na kome se novčana sredstva traže i nude dugoročno. To je specijalizovano tržište na kome se trguje dugoročnim novčanim sredstvima – kapitalom i dugoročnim hartijama od vrijednosti.

Tržište kapitala predstavlja institucionalizovan organizovan prostor sa svim potrebnim elementima za njegovo funkcionisanje, u tačno određenom vremenu, kao i pravila i uzanse ponašanja učesnika. Za razliku od tržišta novca, tržište kapitala mora biti i jeste institucionalizovanog karaktera u svim zemljama tržišne privrede. Ono, u osnovi, predstavlja specijalizovano tržište na kome se novac – kapital traži i nudi dugoročno.

Transakcije koje se na ovom i u okviru ovih institucija odvijaju nazivamo kapitalnim transakcijama, a hartije od vrijednosti sa kojima se trguje na tržištu kapitala nazivamo dugoročnim hartijama od vrijednosti ili efektima.

**Funkcija tržišta kapitala** je:

- da kupcu kapitala omogući kupovinu, odnosno posjedovanje određenog, iznosa njemu nedostajućeg i potrebnog kapitala, po za njega najpovoljnijim tržišnim uslovima;
- prodavcu (vlasniku) kapitala omogući prodaju određenog iznosa, njemu u tom momentu nepotrebnog kapitala, po najpovoljnijim uslovima;

**Savremeno tržište kapitala** treba da ostvari i realizuje čitav set ciljeva, od kojih treba posebno izdvojiti:

- obezbjeđenje po tržišnim uslovima neophodnog i nedostajućeg kapitala potrebnog za privredni razvoj;
- ostvarivanje optimalne alokacije kapitala, odnosno korišćenje kapitala u najprofitabilnije poslove i privredne grane;
- ostvarivanje najveće moguće kapitalizacije, odnosno prihoda po osnovu vlasništva nad kapitalom;
- onemogućavanje monopola;
- utvrđivanje stvarne i tržišne cijene koštanja kapitala, odnosno usklađivanje kamatnih stopa na tržištu kapitala;

**Devizno tržište** - Definisane pojma deviznog tržišta je prilično ujednačeno.

Tako se pominju sljedeća objašnjenja:

- devizno tržište obuhvata kupovinu i prodaju deviza za domaću valutu ili druge devize između banaka i drugih pravnih lica jedne zemlje;
- devizno tržište predstavlja područje za obavljanje devizne trgovine ili pod deviznim

tržištem se podrazumijeva organizovani sistem svih kupovina i prodaja deviza koje se obavljaju na teritoriji naše zemlje;

Inače, na deviznom tržištu instrument funkcionisanja je novac koji može da bude izražen u dva oblika: kao efektivni novac ili valuta (tj. zakonsko sredstvo plaćanja u bilo kojoj zemlji) ili kao deviza (pismena isprava označena kao kratkoročno potraživanje koje glasi na neku inostranu valutu). Deviza može da ima različite oblike (mjenica, ček, telegrafski nalog, potraživanja po tekućim računima u inostranstvu).

## 6.6 INSTRUMENTI FINANSIJSKOG TRŽIŠTA HARTIJA OD VRIJEDNOSTI

Osim novca kao zakonskog sredstva plaćanja u jednoj zemlji, kao instrumenti finansijskog tržišta javljaju se hartije od vrijednosti (vrednosni papiri) koje mogu da budu različitog karaktera – oblika. Njihov pojam, sadržina i konkretni oblici u našim novonastalim slobodnim tržišnim uslovima privređivanja, sve relevantne oznake i determinante hartija od vrijednosti regulisani su odgovarajućim zakonima.

**Hartija od vrijednosti** je pismena isprava koja sadrži pismenu obavezu izdavaoca hartije od vrijednosti da će zakonitom imaoocu hartije od vrijednosti ispuniti obavezu zabilježenu u toj ispravi; to znači da izdavalac određene hartije od vrijednosti ima obavezu da izmiri samo onu obavezu na koju se pismeno obavezao i od njega se ne može zahtijevati ispunjenje obaveza koje je dao usmeno, a koje nijesu sadržane i u pismenoj ispravi.

**Vrste hartija od vrijednosti** - U savremenoj pravnoj teoriji i praksi postoji mnoštvo različitih vrsta hartija od vrijednosti. Sve one imaju izvjesne zajedničke osobine na osnovu kojih se mogu svrstati u nekoliko osnovnih grupa.

Hartije od vrijednosti mogu se razvrstati: prema vrsti inkorporiranog prava, prema funkcijama hartija od vrijednosti u privredi, prema vrsti prihoda, prema dospelosti, prema mjestu plaćanja, prema valuti, prema izdavaocu itd. Od svih kriterijuma po kojima se vrši podjela hartija od vrijednosti najvažniji su: način određivanja imaooca prava i prirode prava koje je sadržano (inokorporirano) u nekoj hartiji.

Prema načinu određivanja povjerioca u ispravi, hartija od vrijednosti može da glasi: na ime (rijetka hartija), na donosioca, po naredbi i može da bude mješovita i alternativna kada se pored imena naznačenog na hartiji unosi klauzula na donosioca.

Sa stanovišta sposobnosti prenosa, odnosno prometa hartija od vrijednosti značajno je ukazati na osnovne razlike između hartija od vrijednosti na ime, po naredbi i hartija na donosioca.

## 6.7 MJENICA

Mjenica predstavlja hartiju od vrijednosti izdatu u propisanoj formi, kojom jedno lice preuzima obavezu da isplati drugom licu ili po njegovoj naredbi određenu mjeničnu obavezu, odnosno novčani iznos u njoj u određeno vrijeme i u određenom mjestu.

Mjenične radnje koje se odvijaju između lica u mjeničnom poslu:

- *izdavanje mjenice*;
- *akceptiranje mjenice* – kojom trasat svojim potpisom potvrđuje da prihvata da isplati mjeničnu obavezu;
- *avaliranje mjenice* – unosi u mjenicu na alonžu kojom ono jemči da će lice za koje je dat aval isplatiti mjenicu u roku dospjeća;
- *indosiranje mjenice* ili indosament predstavlja izjavu imaoca mjenice kojom on prenosi svoja prava po mjenici na neko drugo lice;
- *isplata mjenice* – podrazumijeva isplatu mjenične obaveze od strane mjeničnog dužnika u redovnom postupku isplate;
- *protest mjenice* – nastaje ukoliko mjenični dužnik ne isplati mjenicu o roku dospjeća;
- *amortizacija mjenice* – dolazi u obzir kada imaocu mjenice nestane mjenica;
- *zastarelost mjeničnih prava* – znači da svi mjenično-pravni zahtjevi protiv akceptanta mjenice zastarijevaju za tri godine, računajući od roka dospjeća;

Vrste mjenica:

- *sopstvena-vlastita mjenica* – je ona u kojoj se njen izdavalac obavezuje da će sam u određeno vrijeme i na određenom mjestu isplatiti označeni iznos novca licu imenovanom u mjenici (ili po naredbi);
- *trasirana-vučena mjenica*

## 6.8 ČEK

Ček je finansijski instrument, odnosno pismena isprava kojom njen izdavalac (transant) daje drugom licu (trasatu) da isplati čekovnu obavezu licu označenom u čeku ili donosiocu, ukoliko je ček izdat na donosioca.

Ček je osnovni platni instrument koji mora da ima pokriće za njegovu isplatu u trenutku njegovog izdavanja. Za razliku od njega mjenica je kreditni instrument i za nju se moraju obezbijediti sredstva do dana njenog dospjeća za isplatu.

Postoje različite vrste čekova zavisno od načina označavanja korisnika čekovnih prava i zavisno od načina namjene.

Po načinu označavanja korisnika postoje:

- ček na ime;

- ček na donosioca;
- ček o naredbi;
- alternativni ček;
- rekta ček – kojim se zabranjuje njegov prenos;

Prema namjeni korišćenja:

- gotovinski ili blagajnički ček;
- obračunski ili virtumanski;
- barirane;

## 6.9 TOVARNI LIST, KONOSMAN TERETNICA, SKLADIŠNICA

**Tovarni list** je pismena isprava koja se izdaje prilikom prevoza robe u unutrašnjem prometu. Sačinjava se na osnovu sporazuma, odnosno ugovora od strane poslovnih partnera.

**Konosman-teretnica** je pismena isprava koju izdaje brodar na osnovu ugovora o prevozu robe brodom. Izdavanjem konosmana brodar potvrđuje prijem određene robe za prevoz i na osnovu njega pošiljalac robe može istu preuzeti u luci opredjeljenja.

**Skladišnica** je pismena izjava od javnog skladišta kojom ono potvrđuje primanje na čuvanje određene robe. Ona se izdaje na osnovu ugovora o skladištenju i uvijek glasi na ime.

## 6.10 OBVEZNICE

Obveznica je vrsta obligacije, kojom se njen izdavalac obavezuje da će licu – donosiocu obveznice isplatiti određenog dana iznos anuitetskog kupona, ili pun iznos na koji ona glasi, ako se obveznica isplaćuje odjednom u cjelini.

Obveznice su, po pravilu, dugoročne, neotkazive i lako prenosive hartije od vrijednosti koje služe njihovom izdavaocu za prikupljanje finansijskih sredstava od građana i korisnika sredstava za pokriće tekuće likvidnosti, rješavanje krupnih investicionih poduhvata i za pokriće viška budžetskih rashoda nad prihodima.

Kao i svaka druga hartija od vrijednosti i obveznica mora da sadrži bitne sastojke: oznaku da je obveznica, firmu i sjedište izdavaoca, firmu i sjedište kupca obveznice na ime, oznaku da je na donosioca, rokove otplate glavnice i kamate, faksimil potpisao ovlašćenih lica izdavaoca, mjesto i datum izdavanja, serijski i kontrolni broj i dr.

Za razliku od akcija (deonica), obveznice predstavljaju pismenu ispravu o datom oročenom zajmu njihovom izdavaocu, dok akcije predstavljaju učešće u dijelu kapitala njihovog izdavaoca. Nadalje, obveznice ne daju pravo imaćima na upravljanje poslovanjem

izdavaoca, dok akcije daju akcionarima i pravo na upravljanje akcionarskim društvom.

## 6.11 BLAGAJNIČKI KOMERCIJALNI ZAPISI

Blagajnički zapisi predstavljaju kratkoročne obveznice koje izdaju depozitne banke, a koje ovim bankama služe za pribavljanje poslovnih sredstava. Ovi zapisi mogu da glase i na ime donosioca.

Komercijalni zapis je novi oblik hartija od vrijednosti u našem vrijednosnom sistemu i uveden je u njega u cilju stvaranja mogućnosti da preduzeća, zadruge i drugi oblici udruživanja sa statusom pravnog lica, na jednostavniji i jeftiniji način dođu do sredstava za prevazilaženje povremenih novčanih nestašica (sezonskih oscilacija) i poremećaja u privređivanju.

Komercijalne zapise izdaju preduzeća, zadruge i drugi oblici udruživanja sa statusom pravnog lica. Izdaju se na osnovu odluke nadležnog organa izdavaoca istih. Ovom odlukom uređuju se sva pitanja u vezi sa izdavanjem (emisijom) ovih zapisa (ukupan iznos, namjena, rok otplate, visina kamatne stope, razne pogodnosti i sl.). Drugim riječima, komercijalni zapisi, kao i sve hartije od vrijednosti, moraju da sadrže bitne elemente odnosno sastojke.

## 6.12 CERTIFIKAT

Certifikat je hartija od vrijednosti koje mogu samo izdati banke i druge finansijske organizacije s rokom dospjeća dužim od jedne godine, i to samo na osnovu deponovanih sredstava. O deponovanju ovih sredstava mora da postoji ugovor između banke i depozitara, njime se utvrđuju njihova međusobna prava i obaveze u skladu sa odlukom banke o emitovanju certifikata i deponovanim sredstvima.

Certifikati se mogu koristiti za izmirivanje obaveza prema povjeriocima, a mogu se koristiti i za obezbjeđenje plaćanja putem njihove zaloge. Certifikat glasi na ime, te se prenos certifikata može da vrši punim indosamentom. Inače, kao i druge hartije od vrijednosti, mora da sadrži sve bitne elemente.

## 6.13 AKCIJE – DIONICE

Za razliku od akcija (dionica), obveznice predstavljaju pismenu ispravu o datom oročenom zajmu njihovom izdavaocu, dok akcije predstavljaju učešće u dijelu kapitala njihovog izdavaoca. Nadalje, obveznice ne daju pravo imaoćima na upravljanje poslovanjem izdavaoca, dok akcije daju akcionarima i pravo na upravljanje akcionarskim društvom.

Po svome karakteru, akcija (dionica) predstavlja hartiju od vrijednosti u kojoj je konk-



retizovan dio osnovne glavnice (kapitala) jednog akcionarskog društva. Akcija u tom smislu osigurava njenom imaoču: pravo na dividendu (na srazmjerni dio ostvarene dobiti društva), aktivno i pasivno pravo izbora i učešća u upravljanju društvom i pravo na odgovarajući dio likvidacione kvote u slučaju likvidacije akcionarskog društva.

Sve akcije nijesu jednake u pogledu prava glasa akcionara. Razlikuju se obične ili akcije sa više glasova pri istoj nominalnoj vrijednosti. Ove druge se obično izdaju osnivačima akcionarskog društva da bi se time obezbijedila većina glasova u skupštini (zboru) akcionara. Ovo je, u stvari, pogodan metod da se na relativno malim sredstvima osigura „kontrolni paket akcija”. Akcije većih akcionarskih društava obično se kotiraju na efektivnim berzama i predstavljaju objekt špekulativnih transakcija. Njihov kurs na berzama je varijabilan, zavisno od visine dividende i odnosa ponude i potražnje. Njihova nominalna vrijednost je obično takva da omogućava i građanima s malim uštedama da ih kupuju, računajući na dividendu koja će biti veća od kamate uloga na štednju. Odgovornost imaoča akcije (akcionara), iako ima proporcionalni udio u vlasništvu-kapitalu akcionarskog društva, za imovinu i dugove društva, ograničena je samo do iznosa vrijednosti njegovih akcija, što predstavlja jednu od glavnih prednosti akcionarskog društva nad drugim oblicima privrednog organizovanja. Sasvim je logično da se zbog ograničene odgovornosti imaoča akcije smanjuju i neka druga prava u slučaju bankrotstva njegovog akcionarskog društva.

U svjetskoj praksi obično se navode sljedeća prava imaoča akcije (akcionara): pravo na potvrdu o vlasništvu (tj. pravo na upis u registar vlasnika), pravo glasa pri izboru uprave društva i prilikom drugih najvažnijih odluka, pravo da primi određenu nadoknadu (dividendu), kao udio u dobiti društva, pravo na udio u emisiji akcija pod određenim uslovima, pravo na prenos vlasništva, pravo na udio u likvidacionom ostatku imovine društva i sl. Što se tiče dividende, ona može da bude isplaćena na tri načina: u obliku gotovine, u imovini i u akcijama. Najčešći oblik je gotovinska isplata. Isplata u akcijama vrši se u slučaju povećanja akcionarskog kapitala. Isplata u imovini konkretizuje se u dodjeljivanju hartija od vrijednosti drugih kompanija, a rjeđe u robi koju društvo proizvodi.

Isto tako, u svjetskoj praksi koriste se sljedeće vrste akcija:

- *obične* (redovne) - koje su najčešće i akcionaru daju maksimalna prava (dividendu i pravo glasa);
- *povlašćene* - koje imaju prednost u odnosu na obične u pogledu isplate dividende (ova je unaprijed garantovana u procentima), ali su prilikom bankrotstva društva u drugom isplatnom redu (odmah poslije isplate obveznica) i najčešće nemaju glasačko pravo;
- *otkupljive* (konvertibilne) povlašćene, koje se mogu konvertovati po želji vlasnika u obične (redovne) pod određenim, unaprijed poznatim uslovima;

Prema kupcima kojima je emisija akcije namijenjena emisija može da bude:

- *javna* (eksterna) - koja se vrši putem javno upućenog poziva;
- *privatna* (interna) - koja je isključivo namijenjena zaposlenim kod akcionarskog društva (emitenta), čije se oglašavanje vrši sredstvima internog informisanja;

## 6.14 FINANSIJSKI POSREDNICI

Posrednici u transferu sredstava između preduzeća i stanovništva su finansijske institucije. U razvijenim finansijskim strukturama postoje tri osnovna tipa finansijskih institucija.

To su:

- kreditne institucije;
- berzanske firme;
- institucionalni investitori;

**Kreditne institucije** – svoje plasmane formiraju na osnovu potencijala u obliku zajmova, odnosno kredita. Osnovni oblik ovih institucija su komercijalne – depozitne banke.

**Štedionice** - su finansijske institucije koje prikupljaju štedne uloge i plasiraju iz u obliku kreditiranja stanovništva.

**Finansijske kompanije** - su kreditne ali ne i depozitne institucije. One svoj finansijski potencijal formiraju na osnovu dugoročnih obveznica, emisije komercijalnih zapisa, zajmova kod komercijalnih banaka. One odobravaju potrošačke kredite građanima ali i proizvođačkim i trgovinskim kompanijama.

**Berzanske firme** - su finansijske institucije koje se bavi poslovima na primarnom i sekundarnom tržištu.

**Brokerske firme** – vrše samo tehničke poslove, posredničke funkcije i mogu da posluju u svoje ime a za tuđ račun ili u tuđe ime i za tuđ račun.

**Dilerske firme** – obavljaju transakcije u svoje ime i za svoj račun, i mogu obavljati i sve brokerske poslove.

**Osiguravajuće osiguracije** - su finansijski posrednici koji uz odgovarajuću naknadu (premiju) obezbjeđuju isplatu ugovorene sume ukoliko nastupe određeni – osigurani slučajevi.

**Penzioni fondovi** - su institucionalni investitori koji obezbjeđuju pojedincima sigurnost i stabilnost prihoda poslije okončanja radnog vijeka.

## 6.15 DIVIDENDE

Dividende predstavljaju dobit na osnovu udijela u akcionarskom kapitalu. One su promjenljiv prihod, srazmjeran udijelu koje akcije imaju u kapitalu i predstavljaju motiv i razlog za ulaganje u akcionarska društva.

Postoje razne vrste dividendi i različiti kriterijumi da se one razvrstavaju u pojedine kategorije:

- *stalne* - isplaćuju se po nepromijenjenim stopama i u rokovima unaprijed poznatim i

utvrđenim;

- *posebne* - isplaćuju se u posebnim okolnostima uslijed izuzetno povoljnih uslova poslovanja;
- *prelazne* - koje nijesu konačno određene;
- *konačne* - sa njima se izvršavaju obaveze;
- *dividende koje se isplaćuju novčanim sredstvima*;
- *dividende koje se isplaćuju akcijama*;
- *dividende koje se isplaćuju obveznicama*;
- *dividende koje se isplaćuju u imovini koja pripada akcionarskom društvu*;
- *interkalarne dividende* - dividende se isplaću samo iz dobiti međutim, ove dividende isplaćuju se iz opštih troškova namijenjenih za organizovanje poslovnih aktivnosti;

## 6.16 BERZA I BERZANSKO POSLOVANJE

U teorijskom smislu postoje različita tumačenja etimologije riječi berza. Prema jednog grupi autora, riječ berza se pojavljuje u Francuskoj i potiče od riječi „bourse” što u prevodu znači, mjesto gdje su se susretali trgovci početkom XX vijeka. Prema drugoj grupi autora, riječ berza potiče od riječi „van der burse”, što predstavlja naziv patricijske porodice iz mjesta Briža, gdje su se u srednjem vijeku obavljali prvi berzanski poslovi. Prve organizovane berze pojavljuju se sredinom XVI vijeka u Londonu „Royal Exchaenge” (1566. god.), zatim u Parizu „Bourse de valeurs” (1563. godine).

Berze predstavljaju prostor na kome se vrši kupovina i prodaja određenih vrsta robe. Na berzi su utvrđena pravila trgovanja, kao i učesnici u trgovini.

U zavisnosti od predmeta berzanskog poslovanja, berze se mogu podijeliti na:

- *robne* – produktne berze i berze usluga;
- *novčane i devizne berze*;
- *berze hartija od vrijednosti*;

Na berzi se pojavljuju sljedeći subjekti:

- kupci (investitori hartije od vrijednosti);
- prodavci;
- posrednici (dileri i brokeri);

Organi berze su:

- skupština;
- upravni odbor;
- direktor berze;
- nadzorni odbor;
- komisije berze;

Berzanski poslovi se u osnovi mogu podijeliti na:

- *promptne ili spot* – obavljaju se po zaključenju kupoprodajnog ugovora u vremenskom roku od 3 do 5 dana;
- *terminski poslovi* – obavljaju se u dužem vremenskom periodu pri čemu je krajnji rok unaprijed poznat;
- *stelaža* – poslovi putem koji kupac zaključivanjem kupoprodajnog ugovora unaprijed plaća proviziju i stiče pravo prema prodavcu da jedan dio efekata berze preuzme;
- *report* – predstavlja privremenu kupovinu terminskih efekata od strane poslovnih banaka;
- *fjučers* – predstavlja kupoprodajni ugovor između kupca i prodavca o kupovini, odnosno prodaji berzanskih efekata na tačno utvrđen dan u budućem vremenskom periodu;
- *opcije* – vrsta terminskog ugovora putem koje jedan od partnera može svakog radnog dana do isteka opcije ostvarivati svoje ugovorno pravo;
- *svob* – najznačajni finansijski instrument putem kojim se otklanjaju rizici koji se odnose na fruktacije kamatnih stopa i deviznih kurseva;







# STATISTIKA

7

# 7 STATISTIKA

Statistika je nauka koja ima svoj metod i svoju metodologiju koju koristi u analiziranju varijabiliteta obilježja na jedinicama posmatranja, da bi nakon toga otkrila različite zakonitosti koje vladaju kod prirodnih i društvenih pojava. Tim putem se otkrivaju i objašnjavaju neki opšti odnosi kretanja, razvoj i uzorčno posljedične veze.

Predmet njenog istraživanja su pojave u privredi, društvu i prirodi. Za njihovo istraživanje interesantne su masovne pojave a one pokazuju izraženi varijabilitet od jednog do drugog slučaja ispoljavanja. Zakonitosti o kretanju mogu se zapaziti tek nakon posmatranja određenog broja pojedinačnih slučajeva.

Varijabilitet ekonomskih pojava i njegova analiza je neophodan radi rješavanja brojnih ekonomskih problema. Statističke metode se koriste na makro i na mikro nivou. Metode za istraživanja usmjerene su ka traženju rješenja, donošenju odluka, određivanje i vođenje ekonomske politike.







## **PITANJA**

1. PREDMET IZUČAVANJA JAVNIH FINASIJA
2. JAVNI PRIHODI
3. POREZI- POJAM I PODJELA
4. PORESKI OBVEZNIK
5. PORESKA OSNOVICA
6. PORESKE STOPE
7. GRANICE PORESKOG OPTEREĆENJA
8. IZBJEGAVANJE PLAĆANJA POREZA- EVAZIJA
9. PORESKI SISTEM
10. PORESKI SISTEM CRNE GORE
11. POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA
12. POREZ NA DOBIT PRAVNIH LICA
13. POREZ NA DODATNU VRIJEDNOST
14. POREZ NA PROMET NEPOKRETNOSTI
15. DOPRINOSI ZA SOCIJALNO OSIGURANJE
16. AKCIZE
17. TAKSE
18. CARINE
19. CARINSKI SISTEM CRNE GORE
20. JAVNI ZAJMOVI
21. GRANICA ZADUŽENJA DRŽAVE
22. JAVNI RASHODI- POJAM I PODJELA
23. STRUKTURA JAVNIH RASHODA
24. BUDŽET
25. VRSTE BUDŽETA
26. IZRADA I DONOŠENJE BUDŽETA
27. ZAVRŠNI RAČUN
28. KONTROLA BUDŽETA
29. SUBVENCije I DOTACIJE
30. FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE
31. BANKE
32. CENTRALNA BANKA
33. OSNOVNA NAČELA POSLOVANJA BANAKA

34. BANKARSKI KREDITI
35. FINANSIJSKA TRŽIŠTA- NOVCA, KAPITALA I DEVIZA
36. INSTRUMENTI FINANSIJSKOG TRŽIŠTA- HARTIJA OD VRIJED-  
NOSTI
37. MJENICA I ČEK
38. TOVARNI LIST, KONOSMAN- TERETNICA, SKLADIŠNICA
39. OBVEZNICE
40. BLAGAJNIČKI I KOMERCIJALNI ZAPISI
41. SERTIFIKAT
42. AKCIJE- DIONICE
43. FINANSIJSKI POSREDNICI
44. DIVIDENDE
45. BERZA I BERZANSKO POSLOVANJE
46. STATISTIKA





## LITERATURA

*D. Popović - Nauka o finansijama i finansijsko pravo,  
Beograd, 1998. godina.*

*B. Jelčić - Finansijsko pravo i finansijska znanost,  
Zagreb, 1998 godina.*

*N. Joksimović - Upravljanje finansijama,  
Beograd, 2005. godina.*

*S. Dabić – Hartije od vrijednosti i njihovo tržište,  
Beograd, 1990. godina.*

*P. Goranović – Fiskalna ekonomija Crne Gore,  
Podgorica, 2001. godina.*

## ZAKONSKI PROPISI

*Zakon o budžetu*

*Zakon o finansiranju lokalne samouprave*

*Zakon o poreskoj administraciji*

*Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica*

*Zakon o PDV-u*

*Zakon o porezu na imovinu*

*Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje*

*Zakon o hartijama od vrijednosti*