

УДК:
336.2:323(497.11)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 109-129.

Мирко Кулић

Мегатренд универзитет Београд.

Горан Милошевић

Криминалистичко-полицијска академија Београд

УЛОГА ФИСКАЛНОГ СИСТЕМА У КРЕИРАЊУ ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА СРБИЈЕ*

Сажетак

Улогу фискалног система у креирању политичког капацитета Србије могуће је пратити са више аспеката. У овом раду пажњу смо усмерили на расподелу функција и моћи у три посебно значајне сфере: 1) нормативној активности носилаца фискалне власти; 2) обиму фискалних средстава којим располажу поједини нивои организације државне власти, и 3) утврђивању, наплати и контроли фискалних прихода.

Расподела и разграничење фискалних функција је превасходно питање уређења политичких односа, исказаних у уставу и фискалним законима, а ослањају се на одређени степен централизације, односно децентрализације државних функција. Системи расподеле јавних прихода се међусобно разликују у погледу степена фискалне аутономије коју имају поједини нивои власти у земљи, административне једноставности, правичности и алокативне неутралности.

Кључне речи: фискални систем, фискална политика, политички капацитет, финансијско изравнање, фискални федерализам, порески органи.

* Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије под бројем 179045

Да би држава могла да покрива јавне расходе, она мора да прикупља одговарајући ниво јавних прихода. Јавни приходи служе за подмиривање трошкова који имају општи карактер. Укупност јавних прихода у једној земљи чини њен фискални систем.

Јавним приходима, у смислу позитивних прописа Србије, сматрају се приходи остварени обавезним плаћањима пореских обвезника, као и приходи директних и индиректних корисника буџетских средстава и средстава организација за обавезно социјално осигурање. Поједини јавни приходи могу се, у складу са законом, у целини или делимично, исказати као наменски приходи. Наменски приходи су јавни приходи, чије коришћење и намена су утврђени законом¹⁾.

Креирање пореског система врши се у складу са економском политиком земље. Битну компоненту економске политике представља фискална политика, под којом се подразумевају мере, како у оквиру јавних прихода, тако и у оквиру јавних расхода, да би се остварили одређени фискални, економски и социјално-политички циљеви. Мере фискалне политике примењују се паралелно с другим мерама, посебно с мерама монетарно-кредитне политике, с којима сачињавају специфичан комплекс мера економске политике земље. Мада су мере монетарне и фискалне политике међусобно комплементарне по свом карактеру и дејству, њихово међусобно усклађивање није ни лако ни једноставно. Мере фискалне политике ослањају се на фискални систем. Субјекти фискалне политике користе пореске облике, као и њихове елементе из фискалног система. Према томе, фискални систем пружа ширину, али и ограничења фискалној политици.

Адекватном расподелом и разграничењем фискалних функција у Србији, доприноси се креирању њеног политичког капацитета.

КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА НОРМАТИВНИМ УРЕЂЕЊЕМ ФИСКАЛНОГ СИСТЕМА

1. Јавни приходи у Србији уводе се законом, односно одлуком скупштине локалне власти у складу са законом. Њихова висина утврђује се законом, односно актом надлежног органа у складу са законом.

1) Члан 2. Закона о буџетском систему (*Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10 и 101/10).

Право појединих нивоа власти у Србији да нормативно уређују фискалну материју проистиче из Устава. Устав регулише субјективно фискално право државе, односно право да уводи и наплаћује јавне приходе и прописује дужност физичких и правних лица да поступају по фискалним прописима. Тако је у члану 91. став 1. Устава Србије прописано да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом. У ставу 2. истог члана прокламовано је правило да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника. Овај уставни принцип даље се разрађује у пореским прописима. Од значаја су и одредбе Устава које се односе на положај државне управе, јер се на основу тих одредби сагледавају уређење и организација пореских органа.

У Србији је донет читав низ закона којима се регулишу поједина питања из области јавних прихода, као што су: Закон о буџетском систему, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о порезу на доходак грађана²⁾, Закон о порезу на добит правних лица³⁾, Закон о порезима на имовину⁴⁾, Закон о порезу на додату вредност⁵⁾, Закон о акцизама⁶⁾, Закон о порезу на премије неживотних осигурања⁷⁾, Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара⁸⁾, Закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности⁹⁾, Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање¹⁰⁾, Закон о републичким административним таксама¹¹⁾, Закон о судским такса-

2) *Службени гласник РС*, бр. 24/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 - испр., 31/09, 44/09 и 18/10.

3) *Службени гласник РС*, бр. 25/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 43/03, 84/04 и 18/10.

4) *Службени гласник РС*, бр. 26/01, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/02 - одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10 и 24/11.

5) *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 86/04 - испр., 61/05 и 61/07.

6) *Службени гласник РС*, 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05 - др. закон, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10 и 43/11.

7) *Службени гласник РС*, бр. 135/04.

8) *Службени гласник РС*, бр. 26/01, 80/02, 43/04, 31/09, 101/10 и 24/11.

9) *Службени гласник РС*, бр. 36/01 и *Службени лист СРЈ*, бр. 17/02 - одлука СУС.

10) *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06 и 5/09.

11) *Службени гласник РС*, бр. 43/03, 51/03 - испр., 61/05, 101/05 - др. закон, 5/09 и 54/09.

ма¹²⁾, Закон о финансирању локалне самоуправе¹³⁾ и др. На тај начин ова материја је у знатној мери регулисана законима, иако није извршена њена кодификација.

Фискална материја уређена је и подзаконским актима. Ради се о великом броју уредби, које доноси Влада, као и правилника, наредби и упутстава, које доносе министарства. На ову материју примењују се и међународни уговори о избегавању двоструког опорезивања, који могу да буду билатерални и мултилатерални. Локални јавни приходи уређују се одлукама скупштина локалне самоуправе.

2. Према позитивном законодавству Србије, јавни приходи су:

- 1) порези;
- 2) доприноси за обавезно социјално осигурање;
- 3) таксе;
- 4) накнаде за коришћење добара од општег интереса;
- 5) самодопринос;
- 6) донације и трансфери, и
- 7) остали јавни приходи¹⁴⁾.

а) Законом се могу увести следећи порези:

- (1) порез на додату вредност;
- (2) акцизе;
- (3) порез на доходак грађана;
- (4) порез на добит правних лица;
- (5) порез на имовину;
- (6) порез на наслеђе и поклон;
- (7) порез на пренос апсолутних права;
- (8) порез на употребу, држање и ношење одређених добара;
- (9) порез на међународну трговину и трансакције, и
- (10) други порез, у складу са законом¹⁵⁾.

12) *Службени гласник РС*, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01 - др. закон, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08 - др. закон и 31/09.

13) *Службени гласник РС*, бр. 62/06 и 47/11.

14) Члан 14. став 1. Закона о буџетском систему.

15) Члан 15. Закона о буџетском систему.

Уведени су сви наведени порези осим пореза на међународну трговину и трансакције.

б) У Србији се плаћају следећи доприноси:

1) за пензијско и инвалидско осигурање, где спадају:

- (1) допринос за обавезно пензијско и инвалидско осигурање;
- (2) додатни допринос за стаж осигурања који се рачуна с увећаним трајањем у складу са законом, и
- (3) допринос за случај инвалидности и телесног оштећења по основу повреде на раду и професионалне болести у случајевима утврђеним законом;

2) за здравствено осигурање, где спадају:

- (1) допринос за обавезно здравствено осигурање, и
- (2) допринос за случај повреде на раду и професионалне болести у случајевима утврђеним законом, и

3) за осигурање за случај незапослености - допринос за обавезно осигурање за случај незапослености.

в) Законом се могу увести следеће таксе:

- 1) административне;
- 2) судске;
- 3) комуналне;
- 4) регистрационе;
- 5) боравишна, и
- 6) за посебне производе и активности¹⁶⁾.

г) Законом се могу увести следеће накнаде за коришћење добра од општег интереса:

- 1) накнаде за воде;
- 2) накнаде за шуме;
- 3) накнаде за путеве;
- 4) накнаде за земљиште;
- 5) накнада за рибарска подручја;
- 6) накнада за коришћење туристичког простора;
- 7) накнада за коришћење природног лековитог фактора;
- 8) накнада за коришћење минералних сировина;
- 9) накнаде за заштиту животне средине;

16) Члан 16. Закона о буџетском систему.

- 10) накнада за коришћење ваздухопловног простора;
- 11) накнада за коришћење радио фреквенција и тв канала;
- 12) туристичка накнада, и
- 13) друге накнаде, у складу са законом¹⁷⁾.

д) Самодопринос је локални јавни приход. За разлику од пореза и других фискалних прихода, самодопринос се уводи израженом вољом грађана, будућих обвезника. Самодопринос је дестинирани јавни приход, јер средства која се његовом наплатом прикупе служе за покриће оних расхода за које је наменски и уведен.

ђ) Донација је наменски бесповратан приход, који се остварује на основу писаног уговора између даваоца и примаоца донације. Трансферна средства су средства која се из буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти преносе буџету на другом нивоу власти, буџету на истом нивоу власти и организацијама за обавезно социјално осигурање, као и између организација за обавезно социјално осигурање за доприносе за осигурање.

е) Осталим јавним приходима сматрају се:

- 1) приходи од камата;
- 2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини;
- 3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;
- 4) приходи које својом активношћу остваре органи и организације Републике Србије, односно органи, организације и службе локалне власти;
- 5) приходи од новчаних казни изречених у кривичном, прекршајном и другом поступку који се води пред државним органом и одузета имовинска корист у том поступку;
- 6) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине локалне власти и одузета имовинска корист у том поступку;
- 7) концесиона накнада, и
- 8) други јавни приходи утврђени законом¹⁸⁾.

17) Члан 17. Закона о буџетском систему.

18) Члан 19. Закона о буџетском систему.

3. Фискални систем Србије разликују се од фискалних система других држава, не само у односу на саставне елементе, него и у погледу учешћа појединих пореских облика у структури јавних прихода фискалног карактера. Наведене разлике настају због различитих фактора, од којих су најважнији:

- 1) развијеност привреде;
- 2) друштвено-економско уређење (с аспекта развијености тржишне привреде);
- 3) флексибилност појединих пореза;
- 4) структура радне снаге, и
- 5) степен отворености економије.

а) Развијеност привреде у знатној мери утиче на креирање пореског система. У развијеним земљама веће учешће у структури јавних прихода имају порез на доходак и порез на имовину, с обзиром на висок доходак по глави становника. Учешће ових пореских облика у мање развијеним земљама, као што је Србија, је знатно ниже, док веће учешће имају порези који погађају потрошњу, односно порез на додату вредност и акцизе.

б) Фискални систем условљен је развијеношћу тржишне привреде, а развијеност тржишне привреде условљена је, поред осталог, и друштвено-економским уређењем. У земљама с развијеном тржишном привредом фискална политика се води на начин да се обезбеди оптималност у остваривању алокативних и реди-стрибутивних циљева. Порески подстицаји су релативно распрострањени, а основ за њихово прописивање су чврсто постављени критеријуми који су углавном економске, еколошке или социјално-политичке природе.

У неразвијеним тржишним привредама порези и други јавни приходи користе се као трансфер средстава из државних привредних друштава у буџет. Код опорезивања промета прописан је велики број различитих пореских стопа, као и бројна пореска ослобођења. Удео пореза који се прикупи од становништва углавном је безначајан.

в) Фискални систем зависи и од флексибилности појединих пореза. Уз претпоставку да се пореске стопе и пореске олакшице не мењају, на промене у структури пореског система утичу промене у привредним кретањима, на пример, у условима инфлације која је у већој или мањој мери присутна у нашој земљи.

г) Структура радне снаге утиче, пре свега, на креирање пореза које плаћају физичка лица. Најефикаснији механизам за наплату

пореза на доходак физичких лица је наплата овог пореза у моменту исплате, односно по одбитку. Међутим, у Србији се овај порез не може ефикасно наплаћивати, зато што велики број лица обавља самостално своју делатност, и у том случају порез се плаћа на основу решења пореског органа. У земљама где је већи удео лица која самостално обављају делатност, удео пореза на доходак физичких лица је релативно мањи.

д) Степен отворености економије врши утицај на фискални систем, нарочито у земљама које настоје да остваре што веће учешће спољнотрговинског сектора у друштвеном производу. Те земље уводе пореске облике којима ће поспешивати извоз. У том смислу, порез на додату вредност је погодан за подстицање извоза. Због спољнополитичке позиције Србије, њене мере фискалне политике немају жељени утицај на страна улагања.

4. Једна од главних полука макрофинансијске политике коју спроводи Србија је и фискална¹⁹⁾ политика, која представља значајну сферу дејства и компоненту економске политике. Фискална политика обухвата усклађено деловање државних институција кроз убирање јавних прихода на расподелу, размену, потрошњу и производњу у одређеном националном простору и времену у складу с друштвено прихватљивим циљевима и задацима.²⁰⁾ Субјект фискалне политике је држава, односно њени органи, од централних до локалних. Субјект фискалне политике располаже правом увођења пореза и других јавних прихода и одређивања њихових параметара. Колико ће бити нивоа субјектата с фискалним суверенитетом у једној држави, зависи од друштвено-политичког уређења. Субјекти фискалне политике у Србији јављају се од нивоа Републике до нивоа локалне самоуправе.

Широк спектар утицаја инструмената пореске политике доприноси да се њиховом применом реализују три битне функције, односно циља:

- 1) стабилизациони;
- 2) алокативни, и
- 3) редистрибутивни²¹⁾.

19) Назив *фискална политика* потиче од енглеског термина *fiscal policy* који у преводу означава политику јавних прихода.

20) Милошевић, Г. „Евазија пореза“, *Наука – безбедност - полиција*, бр. 2/2006, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2006. стр. 68.

21) Е. Вукадин, *Основи економске политике*, Београд, 1999, стр. 261.

а) Стабилизациона функција фискалне политике огледа се у њеном дејству на постизање и очување пуне запослености, односно на смањење незапослености, затим на одржавање стабилног нивоа цена и уравнотеженог платног биланса земље. Стабилизациона фискална политика је с двоструким значењем, што зависи од тога о каквој је привредној неравнотежи реч. Ако је привреда у стању дефлаторне неравнотеже, тада је улога стабилизационе фискалне политике да подстиче тражњу у привреди. Фискална политика ће то остваривати кроз бројна смањења у пореској прерасподели личне, а нарочито инвестиционе тражње и потрошње. Ако је на делу инфлаторна неравнотежа, што значи да су ликвидна новчана средства већа од реалне понуде добара и услуга, стабилизациона фискална политика састојаће се у напорима да се преко одговарајућих пореза и њихових параметара захвати један део вишка тражње. Да би фискална политика остварила своју пуну функцију, најпре треба да се утврди карактер инфлације и да се, у складу с тим, планирају одређене мере.

б) Алокативна функција (циљ) фискалне политике огледа се у алокацији и коришћењу производних фактора. Стимулисање инвестиционе активности држава може да постигне смањењем пореских стопа на добит правних лица одређених грана, остављајући тако његов већи део за улагање у проширену репродукцију. У циљу стимулисања привредног развоја, мерама фискалне политике треба подстицати акумулацију као примарну економску категорију, затим подстицати инвестиције по привредним гранама, областима и регионима. За остварење ових циљева и задатака фискалне политике уводе се разна пореска ослобођења и олакшице, при чему те мере треба координирати с осталим мерама економске политике.

в) Редистрибутивна функција (циљ) фискалне политике често се истиче као њена изворна функција зато што је садржана у карактеру њених инструмената. Ова функција се остварује дејством инструмената фискалне политике којим се постиже корекција односа из примарне расподеле. Уз редистрибутивну функцију остварује се и социјална функција, која у савременим привредама има важно место. Овом функцијом врши се прерасподела националног дохотка између различитих друштвених слојева. Ако је фискална политика заснована на социјалним принципима, онда ће се њене акције усмеравати у два правца:

- 1) да се оштрим прогресивним пореским стопама захвати доходак имућних физичких лица, и
- 2) да се пореским олакшицама помогне сиромашним друштвеним слојевима.

КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА РАСПОРЕЂИВАЊЕМ ФИСКАЛНИХ РАСХОДА И ПРИХОДА

1. Уређивањем фискалног система и вођењем фискалне политике спроводи се финансијско изравнање, односно финансијско уједначавање, које означава расподелу јавних функција између различитих нивоа власти и истовремено расподелу јавних прихода који служе за њихово финансирање. Финансијско изравнање може да буде активно и пасивно, као и вертикално и хоризонтално. Под активним финансијским изравнањем подразумева се расподела јавних прихода између разних нивоа власти, док пасивно финансијско изравнање означава, расподелу јавних расхода између различитих нивоа власти. Када се уређују финансијски односи између виших и нижих нивоа власти, реч је о вертикалном финансијском изравнању, а када се уређују односи између истих нивоа власти, у питању је хоризонтално финансијско изравнање.

С појмом финансијског изравнања тесно су повезани појмови фискалног федерализма и фискалне децентрализације. Нијансирано разликовање наведених појмова довело би до тога да под финансијским изравнањем подразумевамо утврђивање начина финансирања појединих нивоа власти, док би фискални федерализам представљао уређивање финансијских односа у погледу пореских (фискалних) јавних прихода између виших и нижих нивоа власти, као и између нивоа власти истог ранга у сложеним државама, односно у унитарним државама с развијеном локалном самоуправом. У наведеном контексту би под фискалном децентрализацијом требало подразумевати степен преношења јавних расхода (функција) и јавних прихода на ниже нивое власти. Под фискалним федерализмом обично се подразумевају односи између ширих и ужих политичко-територијалних заједница у погледу овлашћења за установљавање и увођење одређених врста и облика јавних прихода и одређивање њихове висине. Драгим речима, реч је о расподели фискалних компетенција и извора прихода између ширих и ужих политичко-територијалних заједница²²⁾. Фискални односи у држави уређују се на различите начине, што у великој мери зависи од политичке самосталности ужих политичко-територијалних јединица, укључујући и локалне заједнице. У том смислу посебна пажња се обраћа на следеће карактеристике:

22) Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008, стр. 393-396.

- 1) који ниво власти утврђује пореску основицу;
- 2) који ниво власти прописује пореску стопу, и
- 3) који ниво власти преузима администрирање одређеним порезом. Централни проблем представља одабир модела вертикалне расподеле прихода. У принципу, у теорији и у пракси су позната три система вертикалног распоређивања прихода:
 - (1) систем властитих прихода (систем сепарације), или систем одвојених прихода;
 - (2) систем заједнице прихода, или систем партиципације, и
 - (3) систем пореског преклапања (мешовити систем) који настаје комбиновањем претходна два система.

Систем властитих прихода, односно систем сепарације прихода, подразумева систем у којем сви нивои власти имају право да уводе сопствене јавне приходе. Систем заједнице прихода подразумева у много већој мери исказану повезаност између централне власти и власти нижег нивоа. Овај систем се базира на постојању заједничких, јединствених, јавних прихода у којима сви нивои власти имају право да партиципирају са одређеним процентом. Учесће појединих нивоа власти може се одредити у свим, односно у укупним јавним приходима, или само у неким од постојећих јавних прихода. Мешовити систем карактерише постојање заједнице прихода над једним делом и, у мањој мери, система сепарације прихода над другим делом јавних прихода. Могуће су бројне комбинације, у првом реду у зависности од тога да ли основу мешовитог система чини систем сепарације или систем заједнице јавних прихода²³⁾.

2. Фискална децентрализација доприноси повећању демократског учешћа у поступцима доношења одлука. С развојем демократских процеса, посебно у земљама у транзицији, појавила се као неопходност потреба да се ојача аутономија локалних власти како би им се омогућило да сопствене институционалне структуре изграде на начин који би их у пуној мери чинио одговорним за фискалне одлуке које доносе²⁴⁾. Фискална децентрализација повећава локални утицај над јавним сектором. Децентрализована власт може да буде боље и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца, што може да допринесе бољем квалитету задово-

23) Б. Раичевић, цит. дело, стр. 397-401.

24) М. Дамјановић, *Реалитети локалне демократије*, прилог у Зборнику *Локална демократија*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 16.

љавања јавних потреба. Сем тога, децентрализација пружа могућности локалним властима да преузму одговорност не само за свој економски, већ и за укупни друштвени развој.

Искусствено и теоријски могу се идентификовати три неопходна основна принципа како би се постигла “здрава” и “ефикасна” фискална децентрализација. То су: 1) потреба за јасним дефинисањем функција и одговорности различитих нивоа власти у земљи; 2) мерење аутономије коју локална власт има на приходној и расходној страни, и 3) успостављање одговарајућих институција. Један од основних принципа фискалне децентрализације огледа се у потреби да се поверавање (делегирање) функција од стране централне власти локалним нивоима власти учини јасно, прецизно и недвосмислено, уз такође јасно и недвосмислено прецизирање и одређивање припадности јавних прихода. Базични принцип фискалне децентрализације огледа се и у мерењу аутономије коју локална власт има како на приходној, тако и на расходној страни. Када је реч о приходној страни то подразумева да локална власт има овлашћења да сопственим средствима финансира јавне расходе на свом нивоу. Неки јавни приходи, порези пре свега, према својим карактеристикама и циљевима боље одговарају нивоу централне власти, док су други јавни приходи (порези), пак, подеснији за увођење на локалном нивоу. У питању су одређена правила која су теоријски, али и искусствено потврђена и постављена с циљем опредељивања припадности јавних прихода одговарајућим нивоима власти унутар једне државе. У питању су, заправо, критеријуми који се односе на поделу јавних прихода (пореза) на централне и локалне²⁵⁾.

Велика мобилност пореске основице између различитих нивоа власти значајно отежава опорезивање на локалном нивоу и нарушава ефикасну алокацију производних ресурса. Због тога су јавни приходи са мање мобилном основицом за опорезивање подеснији за локалне нивое власти како би се избегло сељење пореских обвезника у локалне заједнице у којима су пореске стопе ниже. У ове јавне приходе укључују се посебно порези на имовину, и то пре свега порез на имовину у статистици. Прогресивни порези којима се остварују редистрибутивни циљеви фискалне политике треба да буду централизовани како би се избегла селидба обвезника у политичко-територијалне јединице у којима је ефективно пореско оптерећење ниже. Овде је првенствено реч о годишњем порезу на доходак грађана. Порези којима се остварују циљеви стабилизационе

25) Д. Поповић, *Наука о порезима и пореско право*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institute, Будапешт и Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 61-65.

политике треба да припадају централној власти, јер се на тај начин може обезбедити најефикасније остваривање таквих циљева. Овде је реч о порезу на доходак грађана, али и о порезу на добит правних лица и порезу на додату вредност²⁶⁾.

3. Законом о буџетском систему утврђена је и припадност јавних прихода појединим нивоима власти у Србији²⁷⁾. Буџетски приходи расподељују се на буџетске кориснике сходно потребама.²⁸⁾

а) За финансирање надлежности Републике Србије, буџету Републике Србије припадају јавни приходи и примања, и то:

1) порези у делу утврђеном законом:

- (1) порез на додату вредност;
- (2) акцизе;
- (3) порез на доходак грађана;
- (4) порез на добит правних лица;
- (5) порез на употребу, држање и ношење одређених добара;
- (6) порез на међународну трговину и трансакције, и
- (7) други порез у складу са законом;

2) таксе:

- (1) републичке административне таксе;
- (2) судске таксе;
- (3) регистрационе таксе, и
- (4) таксе за специјалне производе и активности;

3) накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом;

4) донације и трансфери;

5) остали јавни приходи:

- (1) приходи од камата;
- (2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини, које користе државни органи и организације и Војска Србије;

26) Б. Раичевић, *цит. дело*, стр. 406.

27) Члан 23-26. Закона о буџетском систему.

28) Г. Милошевић, „Економска криза као фактор угрожавања безбедности Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2011, Београд, 2011, стр. 253.

- (3) приходи које својом активношћу остваре органи и организације Републике;
 - (4) приходи од новчаних казни изречених у кривичном, прекршајном и другом поступку који се води пред надлежним државним органом и одузета имовинска корист у том поступку;
 - (5) приходи од концесионе накнаде у складу са законом, и
 - (6) други приходи утврђени законом, и
- б) примања од:
- (1) продаје непокретности у државној својини, ако законом није друкчије одређено;
 - (2) продаје покретних ствари у државној својини које користе државни органи и организације и Војска Србије;
 - (3) продаје републичких робних резерви;
 - (4) продаје драгоцености;
 - (5) продаје природне имовине;
 - (6) задуживања;
 - (7) продаје финансијске имовине, и
 - (8) друга примања утврђена законом.

б) За финансирање надлежности аутономних покрајина, буџету аутономне покрајине припадају јавни приходи и примања, и то:

- 1) део прихода од пореза на добит правних лица оствареног на територији аутономне покрајине у складу са законом;
- 2) део прихода од пореза на доходак грађана – пореза на зараде оствареног на територији аутономне покрајине у складу са законом;
- 3) други порез или део пореза у складу са законом;
- 4) покрајинске административне таксе;
- 5) накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом;
- 6) донације и трансфери;
- 7) остали јавни приходи:
 - (1) приходи од камата;
 - (2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини, које користе органи аутономне покрајине;

- (3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине, у складу са законом;
 - (4) приходи које својом активношћу остваре органи аутономне покрајине;
 - (5) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине аутономне покрајине и одузета имовинска корист у том поступку;
 - (6) приходи од концесионе накнаде у складу са законом, и
 - (7) други приходи утврђени законом, и
- 8) примања од:
- (1) продаје непокретности и покретних ствари у државној својини које користе органи аутономне покрајине;
 - (2) продаје непокретности у својини аутономне покрајине у складу са законом;
 - (3) продаје покретних ствари у својини аутономне покрајине које користе органи аутономне покрајине;
 - (4) продаје покрајинских робних резерви;
 - (5) продаје драгоцености;
 - (6) продаје природне имовине;
 - (7) задуживања;
 - (8) продаје финансијске имовине, и
 - (9) друга примања утврђена законом.

в) За финансирање надлежности јединице локалне самоуправе, буџету јединице локалне самоуправе припадају јавни приходи и примања, и то:

- 1) порези у делу утврђеном законом:
 - (1) порез на доходак грађана;
 - (2) порез на имовину;
 - (3) порез на наслеђе и поклон;
 - (4) порез на пренос апсолутних права, и
 - (5) други порез у складу са законом;
- 2) таксе:
 - (1) локалне административне таксе;
 - (2) локалне комуналне таксе, и
 - (3) боравишна такса;

- 3) накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом;
- 4) самодопринос;
- 5) донације и трансфери;
- 6) остали јавни приходи:
 - (1) приходи од камата;
 - (2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини, које користи јединица локалне самоуправе, односно органи, организације и службе јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
 - (3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе, у складу са законом;
 - (4) приходи које својом активношћу остваре органи, организације и службе јединице локалне самоуправе;
 - (5) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе и одузета имовинска корист у том поступку;
 - (6) приходи од концесионе накнаде у складу са законом, и
 - (7) други приходи утврђени законом, и
- 7) примања од:
 - (1) продаје непокретности у својини јединице локалне самоуправе;
 - (2) продаје покретних ствари у државној својини које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе;
 - (3) продаје покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе;
 - (4) продаје робних резерви;
 - (5) продаје драгоцености;
 - (6) продаје природне имовине;
 - (7) задуживања;
 - (8) продаје финансијске имовине, и

(9) друга примања утврђена законом. Статутом града, односно града Београда утврђује се део прихода који припада буџету градске општине, а који буџету града, односно града Београда.

г) За финансирање права из области пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања за случај незапослености, организацијама за обавезно социјално осигурање припадају следећи јавни приходи и примања, и то:

- 1) доприноси за обавезно социјално осигурање;
- 2) донације и трансфери, и
- 3) остали приходи и примања, у складу са законом.

КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИЧКОГ КАПАЦИТЕТА УТВРЂИВАЊЕМ, НАПЛАТОМ И КОНТРОЛОМ ФИСКАЛНИХ ПРИХОДА

Према фискалним прописима послове утврђивања, наплате и контроле фискалних прихода у Србији обављају:

- 1) Пореска управа;
- 2) надлежни орган јединице локалне самоуправе;
- 3) Управа царина, и
- 4) организација за обавезно социјално осигурање.

1. Пореска управа је орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија. Она обавља послове државне управе који се односе на вођење првостепеног и другостепеног пореског поступка, вођење јединственог регистра пореских обвезника и пореско рачуноводство, откривање пореских кривичних дела и прекршаја и њихових извршилаца, подношење захтева за покретање пореског прекршајног поступка, као и друге послове одређене законом. Пореска управа самостално извршава наведене послове на целокупној територији Републике Србије и организује се тако да обезбеђује функционално јединство у спровођењу пореских прописа.

За извршавање послова на откривању и пријављивању пореских кривичних дела и њихових извршилаца образује се Пореска полиција, као посебна организациона јединица Пореске управе. Пореска полиција планира, организује и извршава ове послове у складу са законом.

2. Јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише своје изворне приходе, односно изворне приходе остварене на њеној територији, који јој припадају²⁹⁾.

3. Организација за обавезно социјално осигурање утврђује обавезе доприноса за лица која су се укључила у обавезно социјално осигурање. Лице укључено у обавезно осигурање је физичко лице које се на свој захтев укључило у обавезно социјално осигурање у складу са законом. Поред тога, организација за обавезно социјално осигурање утврђује обавезу плаћања доприноса и у случају када утврђује својство осигураника, из разлога што пријава на осигурање није поднета у року, или из других разлога, у складу са законом³⁰⁾.

4. Управа царина је, као и Пореска управа, орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија. Њен основни задатак је спровођење царинских прописа. Међутим, она је у неким случајевима пореским прописима овлашћена да утврђује и наплаћује и порез. Тако је Законом о порезу на додату вредност прописано да је за обрачун и наплату пореза на додату вредност при увозу добара надлежан царински орган који спроводи царински поступак, ако законом није другачије одређено³¹⁾. Поред тога, Законом о акцизама је одређено да акцизу при увозу акцизних производа обрачунава надлежни царински орган³²⁾.

Mirko Kulic, Goran Milosevic

THE ROLE OF THE FISCAL SYSTEM IN CREATING POLITICAL CAPACITY OF SERBIA

Summary

The role of the fiscal system in creating political capacity of Serbia can be viewed from several aspects. In this paper, we will focus our attention on distribution of functions and power in three particularly significant fields:

- 1) normative activity of holders of fiscal authorities;
- 2) the extent of fiscal resources of the individual levels of organization of state power, and

29) Члан 60. Закона о финансирању локалне самоуправе.

30) Члан 61-63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

31) Члан 59. Закона о порезу на додату вредност.

32) Члан 21а. став 3. Закона о акцизама.

3) determination, collection and control of fiscal revenues.

The distribution and division of fiscal functions is primarily a matter of organization of political relations, expressed in the constitution and fiscal laws, and they rely on a certain degree of centralization and decentralization of government functions. Public revenue distribution systems differ in the degree of fiscal autonomy that certain levels of authority in a country have, administrative simplicity, equity and allocative neutrality.

Key words: fiscal system, fiscal policy, political capacity, financial equalization, fiscal federalism, tax authorities.

ЛИТЕРАТУРА

- Alex Easson – Erić M. Zolot, *Tax Incentives*, World Bank Institute, Washington D. C., 2003.
- Baldwin Richard – Krugman Paul, *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, CEPR Discussion Paper Series, No. 2630, 2001.
- Вакадин Емилија, *Основи економске политике*, Београд, 1999.
- Дамјановић Мијат, „Реалитети локалне демократије“, прилог у *Зборнику Локална демократија*, Магна агенда, Београд, 2002.
- Јелчић Божидар, *Наука о финансијама и финансијско право*, Информатор, Загреб, 1983.
- Кулић Мирко, „Остваривање финансијског система и фискалне политике и улога финансијске полиције“, *Зборник радова Удружења за кривично право Црне Горе и Српског удружења за кривично право*, Београд, 1995.
- Кулић Мирко, „Значај Републичке управе јавних прихода у остваривању пореског система“, *Књиговодство*, бр. 1-2/1996, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 1996.
- Кулић Мирко, „Утицај пореске политике на конкурентску способност привреде“, *Зборник радова са међународног научног скупа – Јачање конкурентности предузећа и привреде*, Мегатренд универзитет у Београду, Београд, 2005.
- Кулић Мирко, „Економско-социјални аспект евазије пореза“, *Мегатренд ревија*, вол. 2 (1) 2005 Мегатренд универзитет примењених наука у Београду, Београд, 2005.
- Кулић Мирко, *Пореско право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006.
- Кулић Мирко, *Пореско процесно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.
- Кулић Мирко, *Јавне финансије*, Мегатренд универзитет, Београд, 2010.
- Кулић Мирко, *Пореска кривична дела*, Финансијско-порески центар за консалтинг, Београд, 2010.
- Кулић Мирко и Милошевић Горан, *Финансијски и монетарни менаџмент*, Графос, Београд, 2007.
- Кулић Мирко и Милошевић Горан, „Порески криминалитет“, *Ревиија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2010, Београд, 2010.

- Кулић Мирко и Милошевић Горан „Елементи кривичног дела неуплаћивања пореза по одбитку“, *Зборник радова: Кривично законодавство и превенција криминалитета*, Брчко, 2011.
- Ловчевић Јован, *Институције јавних финансија*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1975.
- Милошевић Горан, *Утврђивање јавних прихода*, Смедеревска Паланка, 2002.
- Милошевић Горан, *Порез и избегавање пореза*, Београд, 2005.
- Милошевић Горан, *Јавне и монетарне финансије*, Београд, 2010.
- Милошевић Г., „Економска криза као фактор угрожавања безбедности Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2011, Београд, 2011.
- Милошевић, Г. „Евизија пореза“, *Наука – безбедност - полиција*, бр. 2/2006, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2006.
- Милошевић Горан и Кулић Мирко, „Теоријске основе и практична искуства преваљивања пореза са освртом на пољопривреду“, *Економика пољопривреде*, бр. 2/2011, Београд, 2011.
- Musgrave Richard, *Теорија јавних финансија*, Научна књига, Београд, 1973.
- Norr Martin, *The Taxation of Corporations and Shareholders*, Kluwer, Deventer, 1982.
- Перић Александар, *Финансијска теорија и политика*, Савремена администрација и Институт за економска истраживања, Београд, 1971.
- Поповић Дејан, *Наука о порезима и пореско право*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest и Савремена администрација, Београд, 1997.
- Поповић Дејан, *Коментар Закона о пореском поступку и пореској администрацији*, Цекос ин, Београд, 2003.
- Поповић Дејан, *Пореско право*, Правни факултет у Београду, Београд, 2010.
- Раичевић Божидар, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008.
- Раичевић Божидар и Ненадић Јелена, „Пореска конкурентност као форма економске конкурентности државе“, *Милочерски економски форум – Конкурентност и европски пут*, Милочер, 2005.
- Stiglitz Joseph, *Економија јавног сектора*, Економски факултет, Београд, 2004.
- Cowell Frank, *Cheating the government: the economics of evasion*, MIT Press, Cambridge, MA, London, 1990.
- Warin Thierry, *Tax Harmonization: A Cure or a Curse for Europe?*, 28 Tax Notes International (11 November 2002);

Resume

By the principle of vertical distribution of functions (expenditures) in Serbia, the distribution of the functions is done on three levels: a central level, a level of territorial autonomy and a local government level. Horizontal distribution of function is less important than the vertical and largely depends on the vertical. By taking into account political moments, as well as the criteria of functionality, horizontal distribution of functions is performed. This separation is done in two ways: 1) separation of the budget expenditure from social security expenditure,

and 2) separation of expenditures for individual functions within the same level of administrative-territorial organization. The distribution of functions (expenditure) has a profound effect on the redistribution of financial resources (revenues). In that sense, there is a vertically and horizontally redistribution of income. Vertical and horizontal allocation of fiscal expenditures and revenues affects on the creation of political capacity.

Fiscal autonomy presupposes some flexibility of local authorities to decide on priorities regarding the implementation of its programs financed from the budget within the set of budget restrictions. Fiscal decentralization means that local levels of government can not only make their own decisions about the provision of public services, but also to bear the considerable cost of their provision. In order to function effectively it is necessary for the local government to have sufficient revenue sources of its own. So, rules for determining the allocation of public revenues between the central and lower levels of government should be precisely defined. This increases the interest of lower levels of government for realization of this revenues. Given the fiscal sovereignty, local governments should be left to exercise public functions only when they are economically capable enough to carry them up. In that sense, local authorities should have some adequate financial resources so that they can be able to satisfy certain public needs. On the other hand, the fact is that the exercise of public functions by lower levels of government can provide public control of fiscal revenue, and enhance the performance of public functions.

Well set budget system, the existence of effective authority for the collection and spending of tax revenues and the appropriate mechanisms to ensure coordination and cooperation between different levels of government play an important role in the functioning of the fiscal system.

* Овај рад је примљен 18. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.